

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาของโครงการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตในการใช้อำนาจอธิปไตย แต่เป็นที่ทราบกันดีว่าปรากฏการณ์ของการทุจริตในระบบงานภาครัฐของไทยยังคงเป็นปัญหารุนแรงที่เห็นกันต้องหากลไกและมาตรการจัดการอย่างจริงจัง¹ การพยายามหากลไกและมาตรการที่จะจัดการทุจริตจึงเป็นสิ่งที่ทุกฝ่ายมุ่งค้นหาเพื่อแก้ไขปัญหาเรื้อรังในระบบราชการไทยและนำพาสังคมให้ก้าวข้ามวิกฤติไปสู่การบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาลักษณะทั่วไปในการดำเนินการโดยองค์กรอิสระของไทยในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มีผลใช้บังคับ มักพบว่ามีเป็นลักษณะต่างคนต่างทำตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นหลัก โดยไม่เน้นการทำงานร่วมกัน แม้จะมีความพยายามในระดับองค์กรที่จะประสานการทำงานในระหว่างองค์กรเพื่อประสานงานกันอยู่บ้าง ก็เป็นเพียงการอำนวยความสะดวกในการส่งต่อรายงานหรือคดีระหว่างหน่วยงานมากกว่าที่จะเป็นการทำงานร่วมกันเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตในลักษณะบูรณาการ เนื่องจากปัญหาเรื่องสายบังคับบัญชาภายในองค์กรแต่ละองค์กร รวมถึงการแสดงผลงานว่าจะเป็นการผลิตงานหรือความรับผิดชอบขององค์กรใด ซึ่งรวมถึงปัญหาของการใช้งบประมาณว่าจะใช้งบประมาณขององค์กรใด นอกจากนี้ยังติดปัญหาเรื่องการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างองค์กรต่างๆ อันเกิดจากกฎหมายของแต่ละองค์กรที่มีการบัญญัติแตกต่างกันไป อีกทั้งถ้าจะมีการทำงานร่วมกันก็ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติชัดเจนให้องค์กรใดเป็นองค์กรหลักที่รับผิดชอบ

ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้วางมาตรการทางกฎหมายและกำหนดบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตให้ร่วมมือและช่วยเหลือกันในการควบคุมตรวจสอบการทุจริต โดยเฉพาะตามมาตรา 221 มาตรา 244 และมาตรา 245 ที่บัญญัติให้องค์กรอิสระมีบทบาทร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในเชิงรุกมากขึ้นก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น ต่างจากอดีตที่จะเข้ามาดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตและมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว ดังนั้น แม้จะมีการบัญญัติหลักการใหม่เช่นนี้ขึ้นในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ยังไม่มีการวิจัยหรือข้อเสนอทางวิชาการที่

¹ ดู อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก 6 เมษายน 2560 , หน้า 1-3.

ศึกษาลงไปในรายละเอียด เพื่อแสดงกลไกและมาตรการในการทำงานร่วมมือกันขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง คณะผู้วิจัยจึงเห็นเป็นการสมควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ในประเด็นดังกล่าว

1.2. หลักการและเหตุผล

การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการกระทำที่อาศัยกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการระดับชาติต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในฐานะที่เป็นผู้กำหนดนโยบาย โดยการจัดสรรโครงการขนาดใหญ่ (Mega projects) ที่มีกล่าวอ้างว่าเป็นการดำเนินโครงการเพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติ การทุจริตเชิงนโยบายยังรวมถึงกระบวนการจัดเตรียม การจัดตั้ง ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ และข้อบังคับต่าง ๆ อย่างเป็นระบบตั้งแต่เริ่มต้นกำหนดนโยบาย การนำเสนอนโยบายต่อรัฐสภา การผลักดันนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการควบคุมการดำเนินงานตามนโยบายให้สำเร็จ เพื่อให้สามารถรองรับนโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือทุจริตที่กำหนดไว้และสามารถตอบสนองผลประโยชน์จำนวนมากที่เอื้อให้แกกลุ่มของตนและพรรคพวกของตนจากการเป็นเจ้าของโครงการหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการที่ทุจริตดังกล่าว จึงทำให้ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายมีความยากลำบากในการตรวจสอบ ตรวจสอบ และยากลำบากในการแสวงหาหลักฐานพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

ถึงแม้ว่าจะมีกระบวนการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลโดยฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นต้น เพื่อป้องกันมิให้นำไปสู่การทุจริต แต่กลับมีข้อจำกัดอย่างมากเนื่องจากความสัมพันธ์ที่แนบแน่นระหว่างบุคคลที่เป็นรัฐบาลซึ่งครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบโดยกลไกของรัฐสภาไม่ได้ผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ดังนั้น การตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องยาก และเมื่อมีการดำเนินงานตามนโยบายที่ใช้เป็นเครื่องมือทุจริตและตรวจพบความเสียหายที่ขึ้นในภายหลัง การดำเนินการเพื่อนำผู้กระทำผิดมาลงโทษกลับยากยิ่งกว่าเนื่องจากมีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับบุคคลจำนวนมากทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดี ดังจะเห็นจากปัญหาการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ผ่านมา

ขณะเดียวกันเมื่อพิจารณาถึงมาตรการตรวจสอบในทางกฎหมาย ยังพบว่ามีปัญหาช่องว่างของการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐจากนโยบายรัฐบาล ซึ่งในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีกลไกการตรวจสอบการกำหนดนโยบายที่มีสภาพบังคับได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหารจะถูกตรวจสอบทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติ แยกจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทางปกครอง โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ ซึ่งต่างล้วนเป็นกระบวนการตรวจสอบในภายหลังที่ความเสียหายได้ปรากฏขึ้นแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นหน้าที่ละอำนาจขององค์กรตรวจสอบเหล่านี้ส่วนใหญ่ถูกกำหนดให้มุ่งที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นหลัก

แต่การตรวจสอบเพื่อวัตถุประสงค์ให้ไตตั่วผู้กระทำผิดมารับโทษตามกฎหมายได้นั้น ยังต้องอาศัยกระบวนการทางศาลและต้องอ้างอิงคำพิพากษาอีกชั้นตอนหนึ่ง ซึ่งโดยระบบกฎหมายที่เป็นอยู่อาจดำเนินการได้โดยการเสนอเป็นเรื่องร้องเรียนต่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือพรรคการเมือง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน และการเงินและการคลังภาครัฐ หรือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด เป็นต้น อย่างไรก็ตามการดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายในคดีที่ขึ้นสู่ศาล ประเด็นการชดใช้ค่าเสียหายทดแทนจะไม่สามารถกำหนดได้อีกด้วย ดังนั้น การที่ระบบการเลือกตั้งก็ไม่สามารถยับยั้งหรือสกัดกั้นกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้ และกลไกการตรวจสอบทางนิติบัญญัติไม่ได้ผล อีกทั้งกลไกการตรวจสอบที่มีอยู่ เช่น ก.ก.ต. ส.ต.ง. และ ป.ป.ช. ล้วนเป็นการตรวจสอบในภายหลังและดำเนินการได้แต่เฉพาะในรอบหน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กรเท่านั้น ส่งผลให้ความเสียหายจำนวนมากมหาศาลได้เกิดขึ้นแล้ว การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระในแต่ละด้านจึงเป็นเพียงการเยียวยาแก้ไข ซึ่งในหลายกรณีก็ยากที่จะคำนวณมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วได้แน่ชัด เพื่อดำเนินคดีแพ่งเพื่อเรียกให้ผู้กระทำความผิดชดใช้ หรือเพื่อดำเนินการลงโทษผู้กระทำความผิด

นอกจากนี้ ความเสียหายในหลายครั้งที่เกิดขึ้นจากการทุจริตเชิงนโยบายได้สร้างผลกระทบในวงกว้างและในหลายมิติ ทั้งทางเศรษฐกิจ ทางการเมือง และทางสังคม ดังจะเห็นได้จากโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่ส่งผลกระทบทั้งระบบเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง สังคม และระบบการเมืองอย่างกว้างขวาง รวมทั้งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อความมั่นคงในการดำเนินชีวิตของชาวนาไทยอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมาย

ในปัจจุบันยังไม่อาจป้องกัน หรือลดความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเหล่านี้ได้ตั้งแต่ต้น แม้จะมีเสียงคัดค้านทักท้วงมากมายจากนักวิชาการและภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว แต่รัฐบาลซึ่งถือเสียงข้างมากในรัฐสภา ยังคงเดินหน้าโครงการต่อไป จนปรากฏเป็นปัญหาที่รับทราบกันทั่วไปในปัจจุบัน

เท่าที่ผ่านมา การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเชิงนโยบายของประเทศไทยยังไม่มีมาตรการในทางกฎหมายที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพียงพอในการบูรณาการความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ รวมถึงร่วมมือและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อป้องกันและปราบปรามปัญหาคอร์รัปชันเชิงนโยบาย หรือเพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเงินงบประมาณแผ่นดินที่เป็นภาษีอากรของประชาชนจากการกระทำคอร์รัปชันนโยบายได้เลย การลงโทษผู้กระทำความผิดก็ประสบกับปัญหาความล่าช้า ท้ายที่สุดเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจำเป็นต้องมีการตั้งงบประมาณแผ่นดินเข้ามาอุดหนุนชดเชย ซึ่งล้วนแต่เป็นเงินจากภาษีอากรของประชาชนอีกเช่นกัน จึงเป็นการสูญเสียเงินงบประมาณซ้ำแล้วซ้ำเล่าโครงการที่ไม่ได้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือประชาชนอย่างคุ้มค่าและแท้จริง ทำให้เกิดลักษณะของการแบ่งปันเงินงบประมาณที่มาจากภาษีอากรของประชาชนทั้งประเทศอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อไปช่วยเหลือหรือก่อให้เกิดประโยชน์แก่เฉพาะกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อแสวงหาหรือสนับสนุน หมุนเวียนผลประโยชน์ส่วนตัวในการสร้างคะแนนเสียงทางการเมืองโดยอาศัยเงินของแผ่นดินอีกด้วย

นอกจากนี้การทุจริตคอร์รัปชันเชิงนโยบายยังมีความคล้ายคลึงกับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงระบบของรัฐบาลไทย โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษา “ปัญหาคอร์รัปชันในปัจจุบัน” ของวุฒิสภาในปี พ.ศ.2545 ระบุว่า การทุจริตเชิงนโยบายโดยอิงกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือมติกรรมการ นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดด้วยการจัดสรรโครงการขนาดใหญ่ (Mega projects) โดยอ้างว่าเพื่อเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติพร้อมทั้งได้เตรียมการปรับเปลี่ยนระเบียบ กฎเกณฑ์ และกฎหมายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์จำนวนมหาศาลที่เอื้อให้กลุ่มของตนและพรรคพวกของตน จากการเป็น “เจ้าของโครงการ” เพื่อให้มีความชอบธรรม ถูกต้องตามกฎหมายด้วยการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติ และข้าราชการประจำ โดยกลุ่มตนเองไม่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งคล้ายคลึงกับการทุจริตคอร์รัปชันเชิงระบบ (Systematic Corruption) และสอดคล้องกับคำกล่าวในหนังสือ “คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ (Integrative Corruption)”² ว่าเป็น “การคอร์รัปชันทุกรูปแบบที่สามารถกระทำใดครบวงจรในทางเศรษฐกิจ การกิจการบริหารราชการแผ่นดิน และในทางการเมือง”

² สังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน, 2549, หน้า 4, 16-18.

ผลการศึกษาวิจัย (อุดม รัฐอมฤต และคณะ, สิงหาคม 2559) พบว่า รูปแบบและระบบที่ใช้ในการบริหารจัดการคอร์รัปชันดังกล่าว ส่งผลให้เกิดกระบวนการของนวัตกรรมการคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ ที่อิงระเบียบแบบแผนของการบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ มีความสลับซับซ้อนที่แตกต่างไปจากการคอร์รัปชันในรูปแบบเดิม ที่มีการดำเนินการเป็นแบบอิสระ มีผู้ร่วมขบวนการจำนวนน้อย ขนาดมูลค่าโครงการคอร์รัปชันไม่สูงมาก กลายเป็นการดำเนินการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับสถาบันและคนจำนวนมากขึ้นและมีขนาดของมูลค่าโครงการคอร์รัปชันที่สูง มีลักษณะของการคอร์รัปชันหลายลักษณะรวมกัน ทั้งคอร์รัปชันในระบบราชการ คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ และการคอร์รัปชันทางการเมือง ดังนั้น มาตรการในการปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยที่มีอยู่จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น ในบริบทของระบบการเมืองการปกครองไทยได้ตั้งแต่เริ่มต้น หรือในขณะที่มีการดำเนินการตามนโยบายที่ทุจริต ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามรณรงค์เพื่อต่อต้านการทุจริตในทุกรูปแบบ หรือมีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระ และสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำการทุจริตได้ในภายหลังก็ตาม แต่ยังไม่สามารถที่จะตรวจสอบและพบปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายนี้ได้ตั้งแต่ขั้นต้นของการเริ่มดำเนินโครงการที่ทุจริต

ปัญหาประการนี้ นอกจากจะส่งผลกระทบหรือสร้างความเสียหายต่อประเทศมากเกินความจำเป็นแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อดำเนินการกับตัวการและผู้ร่วมกระทำความผิดอีกด้วย เนื่องจาก การทุจริตเชิงนโยบายมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือฝ่ายการเมืองที่มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ ซึ่งมีการวางแผนไว้วางหน้า มีเหตุผลสนับสนุนในทางวิชาการ มีความเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียทั้งภาครัฐและเอกชนจำนวนมาก มีความสลับซับซ้อนและมีแบบแผน ในการดำเนินการทุจริตตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ และมีกระบวนการสร้างความชอบธรรมทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ อีกทั้งการดำเนินนโยบายที่ทุจริตดังกล่าว บ่อยครั้งมักจะอ้างเหตุผลประกอบการดำเนินการว่าเป็นนโยบายที่ฝ่ายการเมืองได้หาเสียงไว้กับประชาชนตั้งแต่เริ่มต้นมีการเลือกตั้ง หรือเป็นความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องยากในการติดตาม ตรวจสอบ หรือแสวงหาหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดซึ่งปัญหาในลักษณะนี้เป็นข้อเท็จจริงที่พบได้จากการดำเนินคดีต่าง ๆ เช่น กรณีทุจริตโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ (คลองด่าน) จังหวัดสมุทรปราการ การประกาศยกเลิกราคากลางของยาตามบัญชียาหลักแห่งชาติและอาจรวมไปถึงโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล น.ส.ยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ตามที่ ค.ต.ส. และ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลไว้ เป็นต้น

การแสวงหาผลประโยชน์ในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐจะทำได้เลยหากขาดความร่วมมือของคณะกรรมการฯ หรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ โดยจะพบบ่อยครั้งที่

นักการเมืองผู้มีอำนาจในการควบคุม หรือกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าว แต่งตั้งพวกพ้องของตนเข้ามาเป็น กรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงในลักษณะของการตอบแทนผลประโยชน์กัน โดยใช้อำนาจหน้าที่แทรกแซง การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่อื่นในการใช้อำนาจตามตำแหน่ง หน้าที่หรือโดยการใช้อิทธิพลส่วนตัว เพื่อให้ การสนับสนุนแก่บุคคลภายนอกหรือนักการเมืองที่ให้การสนับสนุนตน ซึ่งเป็นลักษณะของการสร้างเครือข่าย อุปถัมภ์เพื่อสมคบกันกระทำการคอร์รัปชัน จึงทำให้กลไกการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ (ตามรัฐธรรมนูญ) ไม่สามารถตรวจพบได้โดยง่าย³ และไดก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นกับเงิน ของแผ่นดิน และระบบ การงบประมาณและการคลังของรัฐอย่างมหาศาลและไม่เคยปรากฏมาก่อน อย่างไรก็ตาม หลังมีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558 มีการบัญญัติ “...ให้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นหลัก ในการปกครองประเทศ และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น โดยกำหนดกลไกเพื่อจัดระเบียบสร้างความเข้มแข็งแก่การปกครองประเทศขึ้นใหม่ด้วยการจัดโครงสร้างของ หน้าที่และอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถปฏิบัติ หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต เทียบธรรม การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและ ประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด เพื่อให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลเข้ามา มีอำนาจในการปกครองบ้านเมือง.” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็น รัฐธรรมนูญที่ยกร่างขึ้นตามเจตนารมณ์ดังกล่าว ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไว้แตกต่างไปจากที่เคยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างมีนัยสำคัญ ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 215 กำหนดว่า “มาตรา 215 องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่ จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่และ การใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ” และความในมาตรา 221 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังกำหนดไว้ ด้วยว่า “มาตรา 221 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการ ปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่ามีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ใน หน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ต่อไป”

³ อุดม รัฐอมฤต, ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการ. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

นอกจากนี้ มาตรา 244 และมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติหลักการให้องค์กรตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญรวมมือกัน ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพบหลักฐานที่ควรเชื่อว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่นั้น

“มาตรา 244 ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำ ขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้นแล้วแต่กรณี”

“มาตรา 245 เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย”

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยที่ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง และบุคคลอื่น ในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะ ตลอดจนแผนงานงบประมาณและการคลังภาครัฐเพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการในการตรวจสอบข้อมูลนโยบายของของกลุ่มการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ตั้งแต่เริ่มต้นที่มีการเลือกตั้ง และในกระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะของกลุ่มการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง รวมถึงการแปลงนโยบายไปสู่

การปฏิบัติที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองว่าเป็นไปตามกฎหมาย หรือมีการทุจริตหรือไม่ อย่างไร เพื่อให้กลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถรับทราบข้อมูลต่าง ๆ หรือ เบาะแสที่เกี่ยวข้องกับตัวนโยบายที่อาจจะเป็นการทุจริตเชิงนโยบายได้ตั้งแต่ขั้นต้น ๆ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการติดตามและดำเนินคดีกับตัวการใหญ่และบรรดาผู้เกี่ยวข้อง และสามารถยับยั้ง หรือบรรเทาความเสียหาย อาจจะเกิดขึ้นได้

ดังนั้น เพื่อให้มาตรการในทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย ในประเทศไทย โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) ที่มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ที่นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยใช้ดุลพินิจ อย่างสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงแล้ว ยังต้องร่วมมือและช่วยเหลือกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อป้องกันและปราบปราม การทุจริตเชิงนโยบายให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามกรอบที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 244 มาตรา 245 ประกอบมาตรา 221 ที่กำหนดเป็นแนวทางไว้อีกด้วย จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวทางร่วมมือและช่วยเหลือกันขององค์กรอิสระดังกล่าว ในการควบคุมและ ปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย

1.3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 244 มาตรา 245 ประกอบมาตรา 221 เกี่ยวกับการวางระบบการร่วมมือกันทำงานขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ ตลอดจนบทบาทหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนความเชื่อมโยงในการทำงานของแต่ละองค์กร

2) เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายในการร่วมมือกันทำงานขององค์กรอิสระหรือ หน่วยงานอื่นของรัฐในต่างประเทศที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย อันนำมาเป็น ตัวแบบเพื่อปรับใช้กับประเทศไทย

3) เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายในการกำหนดมาตรการ และวิธีการทำงานร่วมมือกันของ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

1.4 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดในการกำหนดความร่วมมือและช่วยเหลือกันขององค์กรอิสระในการควบคุมและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 221 มาตรา 244 และมาตรา 245
- 2) ได้องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวคิดและรูปแบบของความร่วมมือและช่วยเหลือกันขององค์กรควบคุมและปราบปรามการทุจริตของต่างประเทศ
- 3) ได้แนวทางร่วมมือและช่วยเหลือกันขององค์กรอิสระในการควบคุมและปราบปรามการทุจริตตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 221 มาตรา 244 และมาตรา 245

บทที่ 2

ความร่วมมือในการป้องกันการทุจริตกับบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในบทนี้จะเริ่มจากการนำเสนอความทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดว่าการร่วมมือ ลักษณะและขอบเขตความร่วมมือ ไปจนถึงข้อจำกัดหรืออุปสรรคในการร่วมมือ จากนั้นจึงจะไปพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ถึงความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระทั้งในเรื่องกรอบในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจทั่วไปขององค์กรอิสระ ความร่วมมือทั่วไป และความร่วมมือเฉพาะในบางกรณี เพื่อทราบถึงความคาดหวังที่มีต่อองค์กรอิสระ จากนั้นจะไปพิจารณาถึงกลไกของระบบงบประมาณของไทยในฐานะที่มีความเกี่ยวพันอย่างมากที่สุดกับการทุจริตขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณจำนวนมากและมีผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก และจะพิจารณาไปถึงบทบาทขององค์กรอิสระและองค์กรอื่นๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องในกระบวนการงบประมาณ

2.1 ความร่วมมือในการป้องกันการทุจริต

ความร่วมมือในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นข้อเท็จจริงในเชิงความจำเป็นที่มีให้เห็นและปรากฏให้เห็นกันทั่วไปอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศหรือระดับภายในประเทศ หรือในระดับความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับเอกชน เหมือนหนึ่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม เพราะมนุษย์หรือองค์กรที่มีได้ดำรงอยู่หรือเกิดขึ้นอย่างโดดเดี่ยวในสังคม ดังนี้ หากมนุษย์คนหนึ่งหรือองค์กรหนึ่ง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือความต้องการที่จะดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่หากการกระทำโดยลำพังของตนหรือองค์กรมีอาจดำเนินการให้เป็นไปตามความต้องการได้แล้ว ย่อมก่อให้เกิดการแสวงหาความร่วมมือจากบุคคลหรือองค์กรอื่นเพื่อให้ได้ผลตามที่ตนหรือองค์กรต้องการ

สำหรับความสัมพันธ์ในระหว่างองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐนั้น ประเด็นความร่วมมือในการปฏิบัติงานก็ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่ประการใดและยังคงเป็นประเด็นที่ได้มีการกล่าวถึงกันอยู่เสมอ ๆ แม้ในปัจจุบันการจัดตั้งขึ้นมาเป็นหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะใดหรือสถานะองค์กรอย่างไร ในเบื้องต้นย่อมจะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่และภารกิจของแต่ละองค์กรให้เกิดความชัดเจน หากเป็นหน่วยงานระดับนโยบาย

(เช่น หน่วยงานระดับกระทรวง หรือองค์การมหาชน) การกำหนดอำนาจหน้าที่หรือภารกิจย่อมถูกจัดให้มีภารกิจหรือบทบาทที่ชัดเจนแตกต่างไปจากหน่วยงานในระดับเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในเรื่องความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงาน ในขณะที่ภายใต้หน่วยงานระดับนโยบายนั้น การแบ่งอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานระดับย่อยลงมาย่อมจะมีระดับความชัดเจนที่มีรายละเอียดมากยิ่งขึ้นตามระดับแยกย่อยลงไป และด้วยความมีสถานะเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐที่จำเป็นต้องมีอำนาจหน้าที่หรือภารกิจชัดเจนในฐานะที่เป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐ ผลที่เกิดขึ้นตามมาประการหนึ่งก็คือวัฒนธรรมการยึดถืออำนาจหน้าที่ของตนเป็นสำคัญในลักษณะหวงกันไม่ให้องค์กรอื่นหรือบุคคลอื่นเข้ามาก้าวล่วงเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจหน้าที่ของตน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการหวงกันไม่ให้องค์กรอื่นเข้ามาใช้อำนาจของตน การยึดมั่นกับอำนาจของตนอย่างเหนียวแน่นเช่นนี้ มีส่วนสำคัญที่ทำให้องค์กรเช่นนี้หลงลืมไปว่าอาจมีกรณีที่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแต่ไม่เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายหรือความต้องการขององค์กรได้แล้ว หนทางสำหรับองค์กรซึ่งยึดมั่นแต่องค์กรตนเองจึงมักจะออกมาในรูปของการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของตน โดยไม่เหลียวมองหรือแสวงหาความร่วมมือจากองค์กรอื่นแต่อย่างใด

นับแต่ที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ถูกเน้นย้ำขึ้นมาในอีกระดับหนึ่ง นอกเหนือไปจากวัฒนธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐที่มีมาแต่เดิม และเมื่อเสริมด้วยสถานะความเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งทำให้องค์กรอิสระมีภาพเสมือนของการมี “อำนาจเหนือกว่า” องค์กรอื่นๆ ที่มีอยู่ในโครงสร้างการจัดองค์กรของรัฐ แทนที่จะเน้นในความเป็นอิสระที่จะไม่ถูกแทรกแซงในการใช้อำนาจหน้าที่หรือการดำเนินการ ประเด็นความสัมพันธ์ในระหว่างองค์กรภาครัฐจึงเปลี่ยนไปอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ไม่ว่าจะเป็นในมิติระหว่างองค์กรอิสระกับหน่วยงานหรือองค์กรรัฐอื่น หรือในมิติระหว่างองค์กรอิสระด้วยกันเอง ตัวอย่างเช่นความสัมพันธ์ในเรื่องของการตรวจสอบปราบปรามการทุจริตในระหว่างหน่วยงานรัฐต่างๆ ไป กับองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริต ความต่างในเชิงสถานะระหว่างองค์กร ความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจ ตลอดจนการตั้งข้อสงสัยในระหว่างกันย่อมเกิดขึ้นได้ไม่ยากนัก อันจะส่งผลให้การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตไม่อาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่างที่ควรจะเป็น

2.1.1 แนวคิดว่าด้วยความร่วมมือในการป้องกันการทุจริต

ในปัจจุบันการต่อต้านการทุจริต หรือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในแทบทุกสังคมว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่ง ไม่ได้สำคัญเฉพาะกับประเทศ

พัฒนา แต่ยังคงมีความสำคัญอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา และด้วยความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างประเทศต่าง ๆ ในสังคมโลกปัจจุบัน การทุจริตข้ามพรมแดนหรือทุจริตในระดับระหว่างประเทศก็เกิดขึ้นให้เห็นไม่น้อย จากเดิมที่เป็นการทุจริตขนาดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่ไม่มีความซับซ้อนในภาครัฐ ขยายไปสู่การทุจริตขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน ขยายไปสู่การทุจริตในภาคเอกชน และท้ายที่สุดไปสู่การทุจริตข้ามพรมแดน จากการทุจริตขนาดเล็กที่มีจำนวนคนเกี่ยวข้องน้อยรายไปสู่การทุจริตขนาดใหญ่ที่มีจำนวนคนเกี่ยวข้องมากขึ้น หรือไปสู่การทุจริตขนาดเล็กในเชิงจำนวนเงินแต่แพร่กระจายไปในส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่มีคนเกี่ยวข้องมากมาย ในขณะเดียวกันพัฒนาการของการต่อต้านการทุจริตก็ได้หยุดนิ่งแต่ดำเนินการควบคู่กันไป ในช่วงกว่ายี่สิบปีที่ผ่านมาเราจะพบเห็นความตื่นตัวทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ มีการแลกเปลี่ยนถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ และข้อมูลกันอย่างมากมาย ทั้งนี้ ก็เพื่อจะเพิ่มความสามารถในการต่อสู้หรือรับมือกับการทุจริตที่ยังคงเกิดขึ้นและมีอยู่ในระดับที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

พัฒนาการที่สำคัญประการหนึ่งในการต่อต้านการทุจริตที่เกิดขึ้นในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา ก็คือ กระแสของการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นในภาครัฐเพื่อปฏิบัติการกิจโดยเฉพาะเจาะจงในการต่อต้านการทุจริต ซึ่งได้รับแรงบันดาลใจมาจากความสำเร็จของหน่วยงานต่อต้านการทุจริตของสิงคโปร์และฮ่องกงเป็นสำคัญ กระแสดังกล่าวได้รับการสนับสนุนอย่างมากจากองค์กรระหว่างประเทศที่มีภารกิจด้านการพัฒนาและบรรดาประเทศพัฒนาแล้วที่อยู่ในฐานะผู้ให้ความช่วยเหลือหรือผู้บริจาครายสำคัญแก่ประเทศที่กำลังพัฒนาโดยวางเงื่อนไขผ่านการบริจาคหรือให้ความช่วยเหลือนั่นเอง กระแสนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นกระแสสากลเพราะมีผลไปยังประเทศต่าง ๆ ที่แม้จะไม่ได้อยู่ภายใต้การรับความช่วยเหลือหรือรับบริจาคใด ๆ ด้วยเช่นกัน

ก่อนที่กระแสการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเฉพาะในการต่อต้านการทุจริตจะเกิดขึ้นนั้น การต่อต้านการทุจริตที่ดำเนินไปในแต่ละประเทศนั้นมีอยู่ไม่กี่รูปแบบ สำหรับรูปแบบแรกเป็นรูปแบบธรรมดาที่ไม่มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษที่มีภารกิจเฉพาะในเรื่องดังกล่าวนี้ แต่ใช้กลไกของกระบวนการยุติธรรมปกติ ซึ่งได้แก่ องค์กรตำรวจ อัยการ และศาล ไม่ว่าจะมีการใช้กฎหมายสารบัญญัติเป็นบทบัญญัติกำหนดความผิดในประมวลกฎหมายอาญา หรือด้วยการใช้บทบัญญัติกำหนดความผิดตามกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องการต่อต้านการทุจริต รูปแบบที่สอง ได้แก่การจัดตั้งหน่วยงานต่อต้านการทุจริตที่ขึ้นอยู่กับสายงานหรือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ และรูปแบบที่สามจะเป็นการตั้งคณะทำงานหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งขึ้นดูแลรับผิดชอบเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นกรณีเฉพาะกิจในชั้นการสอบสวนหรือดำเนินคดี และเมื่อภารกิจเสร็จสิ้นคณะทำงานหรือบุคคลนั้นก็ยุติบทยุติไป

ในแนวคิดสนับสนุนให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจเฉพาะเจาะจงและมีขอบอำนาจที่ชัดเจนในการต่อต้านทุจริต (Anti-Corruption Agencies: ACAs) นั้น มีสาระสำคัญเป็นการสนับสนุนให้รัฐจัดตั้งองค์กรดังกล่าวนี้ให้มีบทบาทนำในการต่อต้านการทุจริต โดยมีความเป็นอิสระ (Independence) ความรับผิดชอบ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญในการดำเนินงานขององค์กรเช่นว่านี้ การจัดองค์กรลักษณะเช่นนี้ในอีกแง่มุมหนึ่งจะถูกจัดประเภทว่าเป็นระบบองค์กรเดี่ยวที่ตรงข้ามกับระบบที่มีองค์กรหลายองค์กรในรัฐหนึ่งๆ ที่ดูแลภารกิจเฉพาะในการต่อต้านการทุจริต

หลักการพื้นฐานสำคัญข้างต้นที่มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตอันเป็นประเด็นของการวิจัยในครั้งนี้ก็คือ หลักว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กร หลักดังกล่าวนี้ไม่ได้หมายความว่าให้การให้องค์กรมีความประสงค์หรือเจตจำนงอย่างอิสระ โดยไม่ต้องมีหน้าที่ทำรายงานการปฏิบัติงานต่อบุคคลหรือองค์กรใด หรือดำเนินงานโดยปราศจากการควบคุมจากภายนอกองค์กรนั้น ๆ แต่อย่างใด แต่หลักความเป็นอิสระขององค์กรในที่นี้มุ่งหมายในความเป็นอิสระในการดำเนินการด้วยตนเอง (operational autonomy) ที่จะให้องค์กรนั้นสามารถที่จะปฏิบัติการกิจให้บรรลุเป้าหมายโดยไม่มีการแทรกแซงในทางการเมือง⁴ ความหมายของการแทรกแซงเช่นว่านั้นจะหมายถึงการแทรกแซงโดยตรงในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การข่มขู่ให้ยุติการดำเนินการ หรือการถอดถอนหรือปลดเจ้าหน้าที่ระดับสูง การลดทอนอำนาจองค์กร หรือการไม่สนับสนุนทรัพยากรบุคคลหรือเงินทุนที่ใช้ในการดำเนินการ นอกไปจากนี้ย่อมรวมไปถึงการแทรกแซงโดยทางอ้อมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การไม่ให้หน่วยงานอื่นให้ความร่วมมือ หรือสร้างกลไกความรับผิดชอบระหว่างองค์กรจนมีผลเป็นการขัดขวางการดำเนินการหรือก่อให้เกิดความล่าช้าในการให้ความร่วมมือแก่หน่วยงานต่อต้านการทุจริต การสร้างระบบรายงานผลการปฏิบัติงานที่มีได้มุ่งหวังประสิทธิภาพการดำเนินการ หรือการกล่าวอ้างอำนาจพิเศษตามกฎหมายอื่นเพื่อขัดขวางการให้ความร่วมมือในประการสำคัญ ความเป็นอิสระในเรื่องการแต่งตั้งหรือคัดเลือกเจ้าหน้าที่ระดับสูงกับความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณ นับเป็นประเด็นอ่อนไหวที่จะถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้มากที่สุด⁵

อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระในอำนาจดำเนินการโดยปราศจากการแทรกแซงนี้ มีผู้ให้ข้อสังเกตว่าก่อให้เกิดแนวคิดว่าองค์กรต่อต้านการทุจริตนั้นมีลักษณะขององค์กรที่มีความเบ็ดเสร็จในตัวของ

⁴ DE SOUSA, Luís, *Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance*, San Domenico di Fiesole : European University Institute, 2009, p.13.

⁵ Ibid. pp.13-14.

มันเอง (stand-alone)⁶ กล่าวคือมีความอิสระมั่นคงในการดำเนินงาน มีอำนาจอย่างเพียงพอ หรือมีทรัพยากรสนับสนุนอย่างเพียงพอ เมื่อเทียบกับองค์กรอื่นของรัฐ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในระบบการบริหารงานภาครัฐจะพบว่าองค์กรหรือหน่วยงานรัฐด้านการต่อต้านการทุจริตมิได้เกิดขึ้นมีขึ้นในสภาพแวดล้อมที่ปราศจากหน่วยงานหรือองค์กรอื่นๆ โดยของรัฐ กล่าวคือมิได้เกิดขึ้นในสภาพสุญญากาศที่ปราศจากองค์กรใด ๆ (an institutional vacuum)⁷ ในทางตรงกันข้าม องค์กรต่อต้านการทุจริตก็คือส่วนหนึ่งของระบบควบคุมอย่างหนึ่ง และมีหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตเช่นเดียวกับองค์กรภาครัฐอีกจำนวนมาก ในเชิงรูปแบบซึ่งอาจเรียกได้ว่าองค์กรต่อต้านการทุจริตก็เป็นส่วนหนึ่งหรือองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐานทางจริยธรรมของสังคมภายในประเทศหนึ่ง ๆ (the domestic ethics infrastructure) หรืออาจเรียกว่าเป็นระบบที่เป็นหลักการสำคัญระดับชาติ (the national integrity system)⁸ นอกจากนี้ องค์กรต่อต้านการทุจริตยังถูกคาดหวังให้มีบทบาทในการดำเนินการและประสานงานให้ยุทธศาสตร์ของชาติในการต่อต้านการทุจริตเป็นผลได้จริงในทางปฏิบัติอีกด้วย⁹ อย่างไรก็ตาม องค์กรต่อต้านการทุจริตเหล่านี้ถูกวิจารณ์ว่ามักจะทำงานเพียงลำพังซึ่งน่าจะมีสาเหตุมาจากในเวลาก่อตั้งองค์กรที่ไม่ได้มีการคิดวางแผนล่วงหน้าอย่างดีนักในประเด็นการประสานงานกับองค์กรอื่น ๆ¹⁰ อันที่จริงปัญหาในเรื่องการประสานงานนี้ก็ไม่ใช่ว่าจะใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐ เพราะเป็นปัญหาที่ยังคงอยู่มานานในระบบนี้ การศึกษาในระยะหลังเกี่ยวกับการประสานงานในการบริหารจัดการภาครัฐได้พัฒนาไปในอีกหลายประเด็น เช่น การจัดระบบการบริหารแบบหลากหลายองค์กร (multi-organizational settings) ความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (public-private-partnerships) เครือข่าย (networks) และความร่วมมือ (collaboration)¹¹ อนึ่ง แม้ว่าในแนวคิดการจัดตั้งองค์กรที่มีภารกิจหลักในการต่อต้านการทุจริตจะมีเหตุสนับสนุนมาจากปัญหาการประสานงาน หากเลือกในรูปแบบที่จะให้มีการจัดตั้งให้มีหลายองค์กรที่มีภารกิจหลักในการต่อต้านการทุจริตก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแม้จะเลือกรูปแบบองค์กรเดี่ยว ก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงสภาพการณ์แห่งข้อเท็จจริงที่ว่า การทุจริตเป็นปัญหาเชิงระบบที่ไม่อาจจัดการแก้ปัญหาให้เบ็ดเสร็จได้เพียงองค์กรเดียวไม่ว่าจะออกแบบหรือ

⁶ Orn-orn Poochaoren, Collaboration In Anti-Corruption Work: Who To Work With And How?, Singapore : National University of Singapore, 2014, p.4.

⁷ Luis Sousa, p.14.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Orn-orn Poochareon, supra note 6, p.5.

กำหนดให้องค์กรเดี่ยวนั้นมีอำนาจมากเพียงไรก็ตาม¹² ระดับความสำเร็จขององค์กรต่อต้านการทุจริตในประเทศต่าง ๆ ที่ถูกโน้มน้าวหรือกระตุ้นให้ใช้องค์กรเดี่ยวต่างเป็นประจักษ์พยานในเรื่องนี้เป็นอย่างดี ลำพังเพียงแค่องค์กรเดียวจำนวนไม่มากนักที่ประสบความสำเร็จดังกรณีตัวอย่างของสิงคโปร์ ฮองกง หรือรัฐนิวเซาท์เวลส์ของออสเตรเลีย อาจถือได้ว่าเป็นเพียงข้อยกเว้นและไม่ควรถือเป็นสูตรสำเร็จว่าองค์กรเดี่ยวจะประสบความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริตทุกองค์กรไป

ในคำที่เรียกขานว่าความร่วมมือ (collaboration) นั้น มีผู้ให้ความหมายว่าเป็นกระบวนการทำงานภายใต้การจัดการระหว่างองค์กรหลายองค์กร เพื่อแก้ไขปัญหาซึ่งไม่อาจกระทำได้ด้วยการดำเนินการขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว ซึ่งเป็นไปได้ทั้งการจัดการในแนวดิ่งและแนวนอน โดยประเด็นสำคัญในการจัดการความร่วมมือนี้ก็คือ การเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจร่วมกัน (joint decision-making) ของบรรดาองค์กรผู้มีส่วนได้เสีย หรือสมาชิกของกลุ่มที่เข้าร่วมมือกัน¹³

สำหรับเครือข่าย (networks) นั้น มีผู้ให้ความหมายว่าเป็นการจัดการอย่างเสมอเท่าเทียมกัน ในระหว่างองค์กร ซึ่งมีจำนวนมากหลายองค์กรและมีการเชื่อมโยงได้หลากหลายจุด เครือข่ายแต่ละเครือข่ายจะมีความแตกต่างกันไปในหลายแง่มุม ความลุ่มลึกของเครือข่าย ขอบเขตของเครือข่าย ภารกิจของเครือข่าย ความเหนียวแน่นในเชิงสมาชิกและวัตถุประสงค์ของเครือข่าย การบริหารเครือข่าย การออกแบบเครือข่าย และควมมีประสิทธิภาพของเครือข่าย ซึ่งได้มีผู้พยายามแยกแยะประเภทเครือข่ายออกเป็นเครือข่ายในการกำหนดนโยบายหรือปฏิบัติให้เป็นตามนโยบาย เครือข่ายที่เป็นการแลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นเงินทุน ข้อมูล และทรัพยากรบุคคล และประเภทสุดท้าย เครือข่ายที่เป็นรายโครงการซึ่งอาจจะเป็นการร่วมกันวางแผนและการปฏิบัติงานเฉพาะบางโครงการ ซึ่งบางครั้งอาจพิจารณาได้ว่าเครือข่ายเป็นรูปแบบหนึ่งของความร่วมมือดำเนินงาน¹⁴

นอกไปจากนี้ ในงานวิจัยเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรนั้น¹⁵ ได้นำเสนอแนวคิดและมีการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรจากการลงเก็บข้อมูลภาคสนามไว้อย่างน่าสนใจดังต่อไปนี้

¹² Mariana Mota Prado, Lindsey Carson, Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design, Manchester : University of Totonto, 2014, p.7.

¹³ Orn-orn, supra note 6, p.5.

¹⁴ Orn-orn, supra note 6, pp.5-6.

¹⁵ Gest, N. & Grigorescu, A. Rev Int Organ, Interactions among intergovernmental organizations in the anti-corruption realm, New York : Springer US, 2009, pp.55.

องค์กรทั้งหลายนั้นโดยทั่วไปจะพยายามหลีกเลี่ยงความร่วมมือกับองค์กรอื่น เพราะแต่ละองค์กรจะพยายามยึดมั่นในกรอบความเป็นอิสระในการดำเนินการของตนเอง และจะเพิ่มระดับความพึ่งพิงองค์กรอื่นเมื่อแต่ละองค์กรพบว่าตนเองมีความจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกับองค์กรอื่น เพราะตนไม่สามารถที่จะบรรลุเป้าหมายขององค์กรได้ด้วยทรัพยากรทั้งหลายภายในที่ตนเองมีอยู่ การร่วมมือนับเป็นผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันเพราะสามารถที่จะทำให้องค์กรทั้งหลายสามารถที่จะแลกเปลี่ยนทรัพยากรที่แต่ละองค์กรมีอยู่อย่างจำกัดได้ นอกไปจากนี้ แม้บรรดาองค์กรทั้งหลายจะพยายามหลีกเลี่ยงการพึ่งพาอันเป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาจากความสัมพันธ์ในการร่วมมือระหว่างกัน องค์กรเหล่านี้จำเป็นต้องยอมรับการร่วมมือเพราะความคาดหวังในผลที่จะได้รับจากการร่วมมือระหว่างกันย่อมจะเป็นผลดีกว่าความไม่แน่นอนอันเนื่องมาจากการแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรกันเอง

สำหรับทรัพยากรที่บรรดาองค์กรทั้งหลายปรารถนาที่จะได้รับนั้น ได้แก่ ทรัพยากรทางการเงิน ทรัพยากรข้อมูล ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ขององค์กร และภาพพจน์ ชื่อเสียงเกียรติภูมิ หรือภาพลักษณ์องค์กรอันเป็นทรัพยากรที่จับต้องไม่ได้ การแลกเปลี่ยนระหว่างทรัพยากรเหล่านี้เองที่ก่อให้เกิดเครือข่ายในเชิงพึ่งพิงต่อกันระหว่างองค์กร (networks of interdependent organizations) ระดับการเข้าร่วมมือขององค์กรหนึ่ง ๆ รวมไปถึงลักษณะความเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการของความร่วมมือนั้น ล้วนแต่มีความสัมพันธ์หรือถูกกำหนดจากทรัพยากรที่องค์กรนั้นมีอยู่และทรัพยากรที่องค์กรนั้นแสวงหา ซึ่งมีผลสรุปที่น่าสนใจจากการเก็บข้อมูลจากงานวิจัย¹⁶ ดังจะแสดงให้เห็นต่อไปนี้

(1) องค์กรจะต้องการแลกเปลี่ยนทรัพยากรกับองค์กรอื่น トラบเท่าที่ไม่ต้องพึ่งพิงหรือขึ้นอยู่กับในอาณัติขององค์กรอื่น เพราะการพึ่งพาองค์กรอื่น จะนำมาซึ่งการสูญเสียความเป็นอิสระตามทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (resource dependent theory)

(2) ในระหว่างบรรดาทรัพยากรที่จะแลกเปลี่ยนกัน ความชำนาญและประสบการณ์ จะมีผลอันก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันมากกว่ากรณีการแสวงหาทรัพยากรประเภทอื่น

(3) เหตุผลหลักสำคัญที่ก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างองค์กรในด้านการต่อต้านการทุจริต ก็คือการแลกเปลี่ยนข้อมูล

(4) การแสวงหาประสบการณ์และความเชี่ยวชาญจากองค์กรอื่นจะเกิดขึ้นทั้งในลักษณะความร่วมมือทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

¹⁶ Nathaniel Gest & Alexandru Grigorescu, pp.66-69.

(5) การแสวงหาความมีชื่อเสียงเกียรติภูมิจากองค์กรอื่นมักจะเกิดขึ้นในลักษณะความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการ

(6) การแสวงหาทรัพยากรทางการเงินหรือเงินทุนจากองค์กรอื่นมักจะเกิดขึ้นในลักษณะความร่วมมืออย่างเป็นทางการ

(7) ในระหว่างการร่วมมือแบบเป็นทางการกับไม่เป็นทางการในด้านการต่อต้านการทุจริตนั้น จะพบว่าการร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการมักจะพัฒนาไปสู่การร่วมมืออย่างเป็นทางการ อันก่อให้เกิดคำอธิบายได้ว่า ถึงแม้ชื่อเสียงเกียรติภูมิ หรือความชำนาญและประสบการณ์ในการสอบสวนจะไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อเครือข่ายความร่วมมือที่เป็นทางการ แต่ก็ส่งผลกระทบในทางอ้อมอันก่อให้เกิดความร่วมมืออย่างไม่เป็นทางการในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน ซึ่งอาจนำไปสู่ความร่วมมืออย่างเป็นทางการต่อไปในอนาคต

(8) องค์กรที่มีความชำนาญและประสบการณ์อย่างมากจะเป็นองค์กรที่มีอิทธิพลมากที่สุด ในเครือข่ายการร่วมมือด้านการต่อต้านการทุจริต และมีข้อควรสังเกตว่าโดยที่องค์กรด้านนี้เพิ่งจะอยู่ในระยะเริ่มต้น หากเวลาผ่านไปแต่ละองค์กรต่างก็มีความชำนาญและประสบการณ์มากขึ้น ดังนั้น เราอาจจะเห็นความร่วมมือระหว่างกันน้อยลงในอนาคตก็เป็นไปได้เช่นกัน

(9) อย่างไรก็ดี ที่ผ่านมามีความร่วมมือในรูปแบบเครือข่ายมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าเมื่อสิบปีที่ผ่านมา และมักเกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่จากพัฒนาการในเรื่องการต่อต้านการทุจริตเมื่อไม่นานมานี้ พบว่ามีความเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมาก แนวทางดังกล่าวนี้ไม่เพียงก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระผูกพันแก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา แต่ยังก่อให้เกิดหน้าที่เช่นเดียวกันแก่กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาด้วย ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้ ได้แก่ กลไกการเรียกทรัพย์สินจากการกระทำผิด เพราะผู้นำที่ทุจริตในประเทศกำลังพัฒนามักจะเดินทางหนีออกนอกประเทศของตนไปพร้อมกับทรัพย์สินจำนวนมากเพื่อหลบหนีไปยังประเทศที่พัฒนาแล้ว กลไกเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการประนีประนอมระหว่างประเทศกำลังพัฒนากับประเทศที่พัฒนาแล้ว ในงานด้านการต่อต้านการทุจริตได้เป็นอย่างดี

2.1.2 ลักษณะและขอบเขตของความร่วมมือ

จากงานศึกษาว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านทุจริต¹⁷ ซึ่งศึกษาจากกลไกการต่อต้านการทุจริตใน 6 ประเทศ (ญี่ปุ่น ฟินแลนด์ สิงคโปร์ สวีเดน เกาหลีใต้ และนอร์เวย์) ที่มีโครงสร้างระบบ

¹⁷ Orn-orn, supra note 6, pp.12-13.

การต่อต้านการทุจริตแตกต่างกัน และมีข้อสังเกตว่าการร่วมมือกันในการต่อต้านการทุจริตจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ดีกว่าใน 4 ประการคือ

ประการแรก ทำให้เกิดการแบ่งปันซึ่งความรู้ ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ และข้อมูล อันจะนำมาใช้ในการจัดทำยุทธศาสตร์การต่อต้านการทุจริตทั้งในการร่วมกันวางแผน ร่วมกันปฏิบัติการ และ ร่วมกันประเมินผล

ประการที่สอง การร่วมมือกันจะส่งเสริมการเรียนรู้ในระหว่างองค์กรทั้งหลายที่เข้าร่วมกัน

ประการที่สาม การร่วมมือกันจะช่วยให้เกิดคุณค่า ความหมาย หรือบทนิยามอย่างใหม่ ๆ จากการที่เข้าร่วมมือกันนั้น

และประการสุดท้าย ความร่วมมือจะช่วยเป็นเกราะกำบังต่อความเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองที่อาจมีผลมากระทบการต่อต้านการทุจริตได้ เพราะจะไม่ทำให้งานการต่อต้านการทุจริตต้องไปอิงอยู่กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

นอกจากนี้ ในรายงานฉบับเดียวกันนี้ได้มีการได้นำเสนอกรอบหรือลักษณะหรือขอบเขตของความร่วมมือไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งมีประเด็นที่ควรจะต้องมาพิจารณาประกอบในความร่วมมือเพื่อต่อต้านทุจริตใน 5 ประเด็นหลัก¹⁸ คือ

(1) ลักษณะหรือประเภทของการทุจริต (Types of Corruption)

ในส่วนลักษณะของการทุจริตนั้น อาจแบ่งการกระทำออกได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับเกณฑ์หรือประโยชน์ที่จะนำไปใช้ ทั้งนี้ เพื่อที่จะพิจารณาว่าบรรดาองค์กรหรือหน่วยงานจะมีความร่วมมือกันเพื่อต่อต้านการทุจริตในทุกลักษณะหรือเฉพาะบางลักษณะของการทุจริตหรือไม่ อย่างไร โดยสามารถแยกพิจารณาดังนี้

- การแบ่งออกตามเกณฑ์ขนาด หรือความเกี่ยวข้องของผู้คน หรือความซับซ้อนของการกระทำทุจริต อันแบ่งได้เป็นการทุจริตขนาดเล็กกับการทุจริตขนาดใหญ่

- การแบ่งออกตามความถี่ของการกระทำทุจริต อาจแบ่งได้เป็นการทุจริตเฉพาะกาล หรือเป็นครั้งคราวกับการทุจริตที่ดำเนินการเป็นระบบหรือมีความต่อเนื่องเป็นประจำ

¹⁸ Ibid., pp.14-16.

- การแบ่งออกตามเกณฑ์ลำดับเวลา หรือลำดับขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ก็สามารถแบ่งได้เป็นการทุจริตในชั้นกำหนดนโยบาย การทุจริตในชั้นการปฏิบัติงานหรือบังคับใช้กฎหมาย และการทุจริตในชั้นการประเมินผลการปฏิบัติงาน

(2) ลักษณะหรือประเภทของงานต่อต้านการทุจริต (the kind of Anti-corruption Work)

ในส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาว่าจะร่วมมือในงานลักษณะใดบ้าง ซึ่งอาจแบ่งคร่าว ๆ ได้เป็นงานสอบสวนและการดำเนินคดี หรือที่อาจเรียกว่าเป็นงานปราบปราม งานป้องกันการทุจริต และงานส่งเสริมเผยแพร่เพื่อให้สังคมตระหนักถึงการทุจริต

(3) วัตถุประสงค์หรือมูลเหตุที่เข้าร่วมมือ (Purpose of Collaboration)

ในส่วนนี้เพื่อที่จะพิจารณาว่าองค์กรทั้งหลายมีเป้าหมายหรือมุ่งหมายในการเข้ามาร่วมมือระหว่างกันในเรื่องใด อันได้แก่ การแบ่งปันการใช้อำนาจและแบ่งปันทรัพยากร การร่วมมือกันวางแผน การร่วมมือปฏิบัติการ และการร่วมมือกันในการประเมินผลการดำเนินงาน

(4) ลักษณะของการร่วมมือ (Nature of Collaboration)

ในส่วนนี้จะทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ของฝ่ายต่างๆ ที่เข้ามาร่วมมือระหว่างกันว่ามีความสัมพันธ์เป็นไปในแนวดิ่ง (vertical) หรือแนวนอนเดียวกัน (horizontal) หรือมีความสัมพันธ์ระหว่างกันอย่างเหนียวแน่นหรือหลวมๆ หรือว่าเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเครือข่าย

(5) ผู้ปฏิบัติการในความร่วมมือ (Actors in Collaboration)

ในส่วนนี้เพื่อที่จะกำหนดให้ทราบชัดเจนว่าในความร่วมมือระหว่างกันมีองค์กรหรือหน่วยงานใดเข้ามามีส่วนร่วมบ้าง และมีองค์กรนำหรือประสานงานหรือไม่ อย่างไร

หากนำมาข้ออธิบายข้างต้นมาอธิบายปรับใช้ให้เป็นรูปธรรมสำหรับการร่วมมือเพื่อต่อต้านการทุจริต ขอนำเสนอกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

กรณีตัวอย่างที่ ๑ ตามที่มีข่าวคราวปรากฏให้เห็นเกี่ยวกับการทุจริตหรือใช้เงินอย่างไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสมในการจัดสร้างถนนในเขตที่อยู่ในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีแนวคิดที่ว่าลำพังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับส่วนราชการที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น น่าจะ

ดำเนินการเพื่อจัดการเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพมากนัก จึงมีความพยายามที่จะทำให้เกิดความร่วมมือเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ เพื่อให้การร่วมมือมีเป้าหมายชัดเจนเฉพาะเจาะจง จึงควรพิจารณาตามประเด็นสำคัญของการร่วมมือดำเนินการต่อต้านการทุจริต ๕ ประการที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมีข้อควรพิจารณาเพื่อดำเนินการซึ่งอาจแสดงให้เห็นตามตารางข้างล่างนี้

ประเด็นพิจารณา	ข้อพึงพิจารณา	แนวทางที่กำหนด
ลักษณะของการทุจริต	จะมุ่งเป้าไปที่วงเงินก่อสร้างทุกระดับ(ก) หรือจะเริ่มจากเป้าหมายขนาดใหญ่โดยกำหนดวงเงินขั้นต่ำ(ข) หรือจะเริ่มจากเป้าหมายขนาดเล็กโดยกำหนดวงเงินขั้นสูงสุด (ค)	(ข)
ลักษณะของงานต่อต้านทุจริต	จะเน้นไปที่การตรวจสอบกับการดำเนินงานที่เสร็จแล้ว (ก) หรือสร้างมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต (ข) หรือจะเริ่มจากการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและสังคม (ค)	(ข) และ (ค)
วัตถุประสงค์ของการร่วมมือ	บรรดาหน่วยงานจะวางแผนแล้วแยกกันไปปฏิบัติงาน (ก) หรือร่วมวางแผนและปฏิบัติงานร่วมกัน (ข) หรือเพียงแลกเปลี่ยนข้อมูล ส่งข้อมูลให้แก่กัน ส่งบุคลากรไปร่วมปฏิบัติงานในอีกองค์กรหนึ่ง (ค) หรือเพียงประเมินผลร่วมกันภายหลังที่ได้วางแผนและ/หรือปฏิบัติงานร่วมกันเสร็จสิ้นไปแล้ว (ง)	(ข) (ค) และ (ง)
ลักษณะของการร่วมมือ	ร่วมกันแบบให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีบทบาทนำ (ก) หรือให้มีเพียงองค์กรประสานงาน (ข)	(ก)
ผู้ร่วมปฏิบัติงาน	ป.ป.ช. ป.ป.ท. ส.ต.ง. กรมบัญชีกลาง สด. จังหวัด อำเภอ และอปท. บริษัทเอกชน และภาคประชาสังคม	ทุกองค์กร และมีป.ป.ช. เป็นองค์กรนำ

จากตารางข้างต้น เราจะได้การร่วมมือที่มีเป้าหมายที่โครงการก่อสร้างถนนที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเนื้องานจะเป็นการร่วมมือปฏิบัติงานด้านป้องกันและการส่งเสริมเผยแพร่ ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร่วมมือวางแผนและปฏิบัติงานร่วมกัน แลกเปลี่ยนทรัพยากรระหว่างกัน และร่วมกันประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยมี ป.ป.ช.เป็นองค์กรนำ

กรณีตัวอย่างที่ ๒ ตามที่มีข่าวคราวปรากฏให้เห็นเกี่ยวกับการจัดหาอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) ให้แก่นักเรียนตามโรงเรียนของรัฐที่ไม่เหมาะสม หากจะดำเนินการตรวจสอบว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในเรื่งดังกล่าวหรือไม่ แค่นั้น เพียงไร การสร้างความร่วมมือในระหว่างหลายหน่วยงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการดำเนินงาน อาจพิจารณาตามตารางข้างล่างต่อไปนี้

ประเด็นพิจารณา	ข้อพึงพิจารณา	แนวทางที่กำหนด
ลักษณะของการ ทุจริต	จะมุ่งเป้าไปที่โรงเรียนในทุกสังกัด (ก) หรือเฉพาะในสังกัดใด สังกัดหนึ่ง (ข) หรือจะดำเนินการทุกพื้นที่ทั่วประเทศ (ค) หรือ แยกตามรายภาค (ง)	(ข) เฉพาะสังกัด สพฐ. และ (ง)
ลักษณะของงาน ต่อต้านการทุจริต	จะเน้นไปที่การตรวจสอบกับการดำเนินงานที่เสร็จแล้ว (ก) หรือสร้างมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต (ข) หรือจะเริ่ม จากการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและสังคม (ค)	(ก)
วัตถุประสงค์ของ การร่วมมือ	บรรดาหน่วยงานจะวางแผนแล้วแยกกันไปปฏิบัติงาน (ก) หรือ ร่วมวางแผนและปฏิบัติงานร่วมกัน (ข) หรือเพียงแลกเปลี่ยน ข้อมูล ส่งข้อมูลให้แก่กัน ส่งบุคลากรไปร่วมปฏิบัติงานในอีก องค์กรหนึ่ง (ค) หรือเพียงประเมินผลร่วมกันภายหลังที่ได้ วางแผนและ/หรือปฏิบัติงานร่วมกันเสร็จสิ้นไปแล้ว (ง)	(ก) (ค) และ (ง)
ลักษณะของการ ร่วมมือ	ร่วมกันแบบให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีบทบาทนำ (ก) หรือให้มี เพียงองค์กรประสานงาน (ข)	(ก)
ผู้ร่วมปฏิบัติงาน	ป.ป.ช. ป.ป.ท. ส.ต.ง. กรมบัญชีกลาง สพฐ. ศธ.จังหวัด สพฐ.ใน เขตพื้นที่ดำเนินการ บริษัทเอกชน เครือข่ายครู เครือข่าย ผู้ปกครอง เครือข่ายนักเรียน และภาคประชาสังคม	ทุกองค์กร และมี ป.ป.ท. เป็นองค์กรนำ

จากตารางข้างต้น เราจะได้การร่วมมือที่มีเป้าหมายที่โครงการจัดหาอาหารและอาหารเสริม
ของโรงเรียนภายใต้สังกัด สพฐ. โดยเนื้องานจะเป็นการตรวจสอบการดำเนินงานที่แล้วเสร็จและกำลัง
ดำเนินการอยู่ โดยจะดำเนินการเป็นรายภาค (จะดำเนินการในภาคใดก่อนหลัง จะมีการหารือต่อไป) ทั้งนี้
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะร่วมมือกันวางแผน จากนั้นจะแยกกันไปปฏิบัติงาน แต่จะได้มีการแลกเปลี่ยน
ทรัพยากรระหว่างกัน จากนั้นจะมาร่วมกันประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวจะมี ป.ป.ท. เป็น
องค์กรนำ

กรณีตัวอย่างที่ ๓ โดยที่อนาคตจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขึ้นในไม่ช้า
แน่นอนว่าในการรณรงค์หาเสียงนั้นย่อมจะต้องมีการโฆษณาเสนอโครงการต่าง ๆ มากมายเพื่อชักจูง
ประชาชนชาวกรุงเทพมหานครให้ลงคะแนนแก่ผู้สมัครแต่ละราย หากแนวทางการให้ผู้สมัครจาก
พรรคการเมืองนำเสนอนโยบายในคราวการเลือกตั้งทั่วไปที่ผ่านมาจะถูกนำมาใช้ในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครด้วย การเฝ้าระวังนโยบายที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตอาจจะต้องดำเนินการผ่านความร่วมมือ
ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังอาจแสดงให้เห็นแนวทางการร่วมมือตามตารางต่อไปนี้

ประเด็นพิจารณา	ข้อพึงพิจารณา	แนวทางที่กำหนด
ลักษณะของการ ทุจริต	จะมุ่งเป้าไปที่ทุกนโยบายที่ถูกลำเสนอ (ก) หรือเฉพาะนโยบายที่ใช้เงินงบประมาณสูงกว่าเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนด (ข) หรือจะดำเนินการเฉพาะนโยบายด้านสำคัญ เช่น โครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุข การศึกษา การขนส่งจราจร สิ่งแวดล้อม(ค) เป็นต้น	(ข) และ (ค) เฉพาะ สังกัด สพฐ. และ (ง)
ลักษณะของงาน ต่อต้านการทุจริต	จะเน้นไปที่การตรวจสอบกับการดำเนินงานที่เสร็จแล้ว (ก) หรือสร้างมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต (ข) หรือจะเริ่มจากการสร้างความตระหนักรู้ให้แก่ผู้เกี่ยวข้องและสังคม (ค)	(ข) และ(ค)
วัตถุประสงค์ของ การร่วมมือ	บรรดาหน่วยงานจะวางแผนแล้วแยกกันไปปฏิบัติงาน (ก) หรือร่วมวางแผนและปฏิบัติงานร่วมกัน (ข) หรือเพียงแลกเปลี่ยนข้อมูล ส่งข้อมูลให้แก่กัน ส่งบุคลากรไปร่วมปฏิบัติงานในอีกองค์กรหนึ่ง (ค) หรือเพียงประเมินผลร่วมกันภายหลังที่ได้วางแผนและ/หรือปฏิบัติงานร่วมกันเสร็จสิ้นไปแล้ว (ง)	(ข) (ค) และ (ง)
ลักษณะของการ ร่วมมือ	ร่วมกันแบบให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีบทบาทนำ (ก) หรือให้มีเพียงองค์กรประสานงาน (ข)	(ก)
ผู้ร่วมปฏิบัติงาน	ก.ก.ต. ป.ป.ช. ส.ต.ง. กรุงเทพมหานคร บริษัทเอกชน และภาคประชาสังคม	ทุกองค์กร และมี ก.ก.ต. เป็นองค์กรนำ

จากตารางข้างต้น เราจะได้โครงการเฝ้าระวังการนำเสนอนโยบายที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต โดยมุ่งเป้าไปที่นโยบายด้านสำคัญ (ต้องระบุให้ชัด) และมีวงเงินไม่น้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนด (ต้องระบุให้ชัด) โดยเนื้อหาจะเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตและการส่งเสริมเผยแพร่ให้สังคมเกิดความตระหนักรู้ ในการดำเนินงานจะเป็นไปในรูปของการวางแผนและปฏิบัติงานร่วมกัน การแลกเปลี่ยนทรัพยากร และการประเมินผลร่วมกัน โดยโครงการนี้จะมี ก.ก.ต. เป็นองค์กรที่มีบทบาทนำ

กรณีตัวอย่างทั้งสามรายการที่แสดงให้เห็นนี้ เป็นเพียงตัวอย่างของการแสดงให้เห็นวิธีการกำหนดประเด็นสำคัญในการร่วมดำเนินการเท่านั้น การกำหนดให้มีความชัดเจนในประเด็นสำคัญ ๆ เหล่านี้ จะมีผลทำให้องค์กรหรือหน่วยงานที่เข้าร่วมได้รู้ว่าการร่วมมือระหว่างกันนั้นมีเป้าหมายอย่างไร ใครจะทำอะไร ทำอย่างไร ในเวลาใด และจะได้ผลเป็นประการใด แน่นอนว่าการนำไปใช้งานหรือปฏิบัติจริงย่อมมีรายละเอียดในแต่ละหัวข้ออีกมากมายที่จะต้องขยายความ เจรจากตกลงระหว่างกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายของการร่วมมือดำเนินการนั่นเอง

นอกจากนี้ บทศึกษาดังกล่าวยังได้ให้ข้อสังเกตที่สำคัญต่อการร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตไว้อีกด้วย ดังนี้¹⁹

(1) ในการริเริ่มจัดการให้เกิดความร่วมมือกันขึ้นนั้น หากมีหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐที่มีภารกิจหลักในด้านการต่อต้านการทุจริต จะทำให้การก่อตั้งความร่วมมือหรือเครือข่ายได้ง่ายกว่า เสมือนหนึ่งการมีเจ้าภาพริเริ่ม ในขณะเดียวกันหากจะขยายความร่วมมือไปยังภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมแล้ว การมีองค์กรรัฐแห่งหนึ่งริเริ่มขึ้นมาชักชวนกัน จะทำได้ง่ายกว่าที่จะให้ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมเข้าหาหรือมาชักชวนองค์กรภาครัฐเข้ามาร่วมมือกัน และยิ่งหากมีองค์กรภาครัฐหลายองค์กรเข้ามาร่วมกัน ดูเหมือนจะช่วยให้การขยายเครือข่ายความร่วมมือเป็นไปได้อย่างยิ่งขึ้นอีกด้วย

(2) ในการร่วมมือกันนั้น หากสมาชิกของกลุ่มความร่วมมือรู้ถึงวัตถุประสงค์ของการร่วมมือ และลักษณะของงานที่จะมาร่วมดำเนินการด้วยกันชัดเจนมากเพียงไร โอกาสที่จะเกิดประสิทธิภาพในการร่วมมือกันย่อมมีมากยิ่งขึ้น ดังนั้น หากได้มีการกำหนดลักษณะและประเภทของการทุจริต และเห็นชัดว่า จะร่วมมือในการปราบปรามหรือป้องกันหรือการกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงความน่าจะเป็นที่จะเกิดการทุจริตขึ้น หรือมุ่งเป้าลงไปในเฉพาะในการทุจริตในหน่วยงานใด หรือในธุรกรรมใดๆ โดยเฉพาะเจาะจงได้แล้ว ย่อมทำให้การร่วมมือกันทำงาน ตลอดจนการประเมินผลสัมฤทธิ์เป็นไปได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น ไม่ใช่ว่าขอบเขตกว้างเสียจนมองไม่เห็นรูปธรรมของผลการดำเนินงานได้เลย

(3) ในประเด็นที่ว่าองค์กรใดควรจะเข้าร่วมมือดำเนินการนั้น ขึ้นอยู่กับลักษณะของงานการต่อต้านการทุจริต ซึ่งจะแบ่งลักษณะใหญ่ๆ ออกเป็นการป้องกัน การปราบปราม และการสร้างความตระหนักรู้แก่สังคม ในงานปราบปรามซึ่งมุ่งหมายถึงการสอบสวนหาข้อเท็จจริง การดำเนินคดี และการลงโทษนั้น พบว่ามักจะเป็นการร่วมมือในระหว่างองค์กรภาครัฐ ในขณะที่งานด้านป้องกันและการสร้างความตระหนักรู้แก่สังคม มักจะเป็นการร่วมมือในขอบข่ายที่กว้างขวางกว่าและมักจะรวมไปถึงองค์กรภาคเอกชนและภาคประชาสังคมด้วย

(4) การร่วมมือกับองค์กรในต่างประเทศต้องนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นระดับการร่วมมือกับรัฐอื่น กับองค์กรระหว่างประเทศ หรือกับองค์กรระดับภูมิภาค หรือในระดับระหว่างหน่วยงานด้วยกัน ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในแง่การตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นมาตรฐาน

¹⁹ Orn-orn, supra note 6, pp.17-22.

การผลักดันหรือกดดันให้รัฐมีความจริงจังเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมาย หรือเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาเฉพาะรายเฉพาะกรณี รวมตลอดไปถึงพัฒนาการของการทุจริตที่เริ่มมีในรัฐธรรมนูญระดับระหว่างประเทศมากขึ้น

2.1.3 ข้อท้าทายในการร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต

ในการร่วมมือต่อต้านการทุจริตนั้น มีข้อท้าทายอยู่สามประการที่น่าสนใจคือ

(1) ในงานด้านการปราบปรามนั้น มักจะเกี่ยวพันกับข้อมูลสำคัญบางอย่างที่องค์กรผู้ดูแลข้อมูลนั้นอาจไม่เต็มใจที่จะแบ่งปันให้แก่หน่วยงานอื่น ซึ่งน่าจะมีสาเหตุจากความไม่ไว้วางใจหรือเชื่อใจกันระหว่างองค์กร และข้อเท็จจริงที่ว่าบางองค์กรนั้นก็มีการทุจริตเกิดขึ้นภายในองค์กร ดังนี้ การจะแบ่งปันข้อมูลจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้ความคุ้มครองแก่แหล่งข้อมูลหรือผู้ส่งข้อมูล (whistleblowers) และจะต้องระวังในเรื่องวัฒนธรรมการแข่งขันระหว่างองค์กรด้วย

(2) ในงานด้านการป้องกันนั้น ต้องการการช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้มีการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ รวมไปถึงบรรดาข้อควรปฏิบัติทางจริยธรรม (codes of conduct) ซึ่งเรื่องเหล่านี้มักจะอยู่เกินเลยขีดความสามารถของแต่ละองค์กรที่เข้ามาร่วมมือกัน จึงเป็นการยากมากที่จะให้องค์กรภาครัฐที่จะมาตกลงกันและจัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะผลักดันออกไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกี่ยวข้องกับความทับซ้อนหรือซับซ้อนในประเภทของการทุจริต (ที่อยู่ในขอบอำนาจของต่างองค์กร) ทำให้ในหลาย ๆ ครั้งที่จะพบเห็นว่าองค์กรที่มีบทบาทน่าจะถอนตัวออกไปหรือขาดแรงจูงใจที่จะเข้ามาร่วมมือ ยิ่งไปกว่านั้นด้วยเหตุที่บรรดาองค์กรภาครัฐมักจะถูกบีบให้แสดงผลงานที่เป็นรูปธรรมในระยะเวลาสั้น ๆ ทั้งที่งานการป้องกันรวมถึงงานสร้างความตระหนักรู้ล้วนต้องใช้เวลายาวนานกว่าที่จะแสดงผลให้ปรากฏออกมาได้ จึงทำให้หลายองค์กรภาครัฐอาจจะไม่ต้องการที่จะทุ่มเทความพยายาม เวลา หรือทรัพยากร ไปในงานด้านการป้องกันเท่าใดนักอีกด้วย

(3) ในฝั่งหน่วยงานภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมอาจจะมีท่าทีลังเลที่จะเข้าร่วมมือ เพราะภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมนั้นต้องการความชัดเจนก่อนว่าการเข้าร่วมมือนั้นจะให้ประโยชน์อะไรแก่เขาหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นผลกำไรหรือชื่อเสียง อันถือเป็นสิ่งจูงใจอย่างหนึ่ง ดังนี้ หากประโยชน์ที่จะได้รับไม่มีความชัดเจนแล้ว ภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมอาจเลือกที่จะอยู่วงนอก คอยเฝ้าดูจะดีกว่าที่จะเข้าร่วมและต้องไปตัดสินใจร่วมกันกับองค์กรภาครัฐในการร่วมมือกันนั้น

อย่างไรก็ดี มีข้อควรระวังในการร่วมมือ ดังนี้²⁰

(1) ลักษณะของการร่วมมือควรจะต้องสอดคล้องกับประเภทของการทุจริตที่เป็นเป้าหมาย รวมถึงการพิจารณาว่าองค์กรใดที่จะเข้าร่วมมือ และลักษณะของงานที่จะร่วมมือกันปฏิบัติ เมื่อประเด็นเหล่านี้ได้ข้อสรุปชัดเจนเป็นอย่างไรแล้ว จากนั้นจะถึงลำดับการพิจารณาในเรื่องของการแบ่งปันทรัพยากร อำนาจ และข้อมูล ว่าจะดำเนินอย่างไรต่อไป

(2) การสร้างความสัมพันธ์ การจัดเรียงเป้าหมาย การสร้างความไว้วางใจ และการรวบรวมทรัพยากร ล้วนเป็นกระบวนการที่ต้องใช้เวลา ตัววัดความร่วมมือจะต้องชัดเจนและเข้าใจกันในระหว่างองค์กร หรือสมาชิกที่เข้าร่วมกัน และควรที่จะจัดให้มีโครงสร้างเพื่อการบริหารความร่วมมือ หรือองค์กรประสานงาน เพื่อให้ความร่วมมือนั้นคงอยู่ต่อไปอย่างยั่งยืนและให้มีความเป็นทางการ

(3) หากมีความช่วยเหลือจากต่างประเทศในด้านการต่อต้านการทุจริต ผู้ให้ความช่วยเหลือ และรัฐบาลที่รับการช่วยเหลือ ควรกำหนดเงื่อนไขให้ความร่วมมือประสานงานเป็นบทบังคับให้องค์กรของรัฐ ต้องปฏิบัติตาม และให้ความช่วยเหลือนั้นมุ่งลงไปที่ความร่วมมือหรือเครือข่าย มิใช่ให้ลงไปที่หน่วยงานหนึ่ง หน่วยงานใด อีกทั้งจะต้องมีการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่ตัวเนื้อหาของความร่วมมือนั้น ๆ ด้วย

(4) ความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตไม่ควรให้เป็นการดำเนินงานที่ขึ้นอยู่กับบทบาททางการเมืองของรัฐบาลและไม่ควรจะอยู่ภายใต้อิทธิพลที่ขึ้นๆ ลงๆ ของฝ่ายการเมืองฝ่ายใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะว่าโดยตัวงานต่อต้านการทุจริตเองนั้นจะมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับการเมืองอยู่มาก ดังนี้ ความยืดหยุ่นของกลไกความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริตต่อการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองจึงถือเป็นกุญแจสำคัญของการร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต

2.1.4 บทสรุปและนัยสำคัญของการนำแนวคิดไปปรับใช้

การดำเนินงานด้านการต่อต้านการทุจริตเป็นงานสำคัญที่ถูกเรียกขานว่าเป็นองค์ประกอบหนึ่งของโครงสร้างพื้นฐานทางจริยธรรมของประเทศ และมีความสำคัญในฐานะที่เป็นหลักการสำคัญของสังคมในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค ไปจนถึงระดับสากล สำหรับในตัวของการดำเนินงานต่อต้านการทุจริตนั้นคงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะของหน่วยงานที่มีภารกิจด้านนี้ โดยเฉพาะเจาะจง (ซึ่งมักจะไม่ได้มีเพียงหน่วยงานเดียว) ไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น ไม่ใช่เรื่องกลุ่มบุคคลหรือบุคคลใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต้องกล่าวว่าการต่อต้านการทุจริตเป็นเรื่องที่เกี่ยวพัน

²⁰ Orn-orn, supra note 6; p.23.

กับทุกหน่วยงานไม่ว่าภาครัฐหรือภาคเอกชน เกี่ยวพันกับทุกคนไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง นักธุรกิจ ตลอดจนประชาชนทั่วไปทุกคน ทุกองค์กร และในทุกภาคส่วนของสังคม หรืออาจกล่าวได้ว่าการต่อต้านการทุจริตเป็นเรื่องของทุกคน ดังนั้น การเรียกร้องให้เกิดความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมเพื่อร่วมมือกันในการต่อต้านการทุจริตจึงเป็นเรื่องที่มีเหตุผลในตัวเองอย่างแทบไม่ต้องการพิสูจน์ใดๆ กันอีก

แม้ว่าเราจะตระหนักถึงเหตุผลของเรื่องและความสำคัญของการร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมในเรื่องการต่อต้านการทุจริตเป็นอย่างดี แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาเราต่างก็ทราบถึงสภาพความเป็นจริงว่าในทางปฏิบัติแล้วความร่วมมือเพื่อดำเนินการต่อต้านการทุจริตประสบปัญหาอุปสรรคและความยากลำบากเพียงไร ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจด้านการตรวจสอบกับหน่วยงานที่รับการตรวจสอบ หรือความสัมพันธ์ในระหว่างหน่วยงานที่มีภารกิจด้านตรวจสอบด้วยกัน หรือความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนที่เข้ามามีบทบาทเกี่ยวพัน อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการร่วมมือต่อต้านการทุจริตที่ได้กล่าวมาข้างต้น คณะผู้วิจัยยังเห็นว่า มีหลักการและแนวทางสำคัญที่อาจนำมาเป็นตัวอย่างเพื่อพัฒนางานป้องกันการทุจริตของประเทศไทย ดังที่จะสรุปสาระสำคัญให้เห็นเป็นลำดับดังนี้

(1) องค์กรทุกองค์กรมีความยึดมั่นในกรอบความเป็นอิสระในการดำเนินการของตนเอง การแสวงหาความร่วมมือกับองค์กรภายนอกจะทำเมื่อมีความจำเป็นที่ไม่อาจดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายด้วยตนเองได้ ดังนั้น ในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรในการร่วมดำเนินการจะต้องระมัดระวังในประเด็นความเป็นอิสระของแต่ละองค์กรเป็นลำดับต้นๆ

(2) แม้ว่าความร่วมมือระหว่างองค์กรจะมีได้ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่โดยเหตุที่ความเป็นอิสระเป็นประเด็นสำคัญ หลักประกันความเป็นอิสระคือความชัดเจนในการวางแผนและการปฏิบัติงานในความร่วมมือระหว่างกันว่าในเรื่องหนึ่งๆ องค์กรใดมีภารกิจอะไร องค์กรใดมีบทบาทนำ จะประเมินผลอย่างไร ดังนั้น ความร่วมมือระหว่างกันที่เหมาะสมที่สุดจึงควรเป็นการร่วมมือในลักษณะที่เป็นทางการ นอกจากนี้ การร่วมมือในลักษณะที่เป็นทางการจะมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นเกราะกำบังต่อความเปลี่ยนแปลงและแรงกดดันทางการเมือง กล่าวคือ ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไปในทิศทางใด โครงสร้างการร่วมมือที่เป็นทางการย่อมไม่อาจผันแปรไปตามกระแสการเมืองหรือหากจะแปรเปลี่ยนก็จะเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ไม่ถี่ยนัก

(3) ในการดำเนินการร่วมกันนั้น ไม่ควรตกลงกันอย่างกว้างๆ เป็นนามธรรม แต่ควรตกลงให้เกิดความชัดเจนในประเด็นที่สำคัญอันได้แก่ ลักษณะหรือประเภทของการทุจริตที่เป็นเป้าหมายดำเนินการ

ลักษณะหรือประเภทของงานต่อต้านการทุจริต เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ร่วมดำเนินการ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เข้าร่วมดำเนินการหรือลักษณะของความร่วมมือ และการระบอบองค์กรที่เข้าร่วมดำเนินการ รวมถึงการตกลงให้ชัดถึงองค์กรที่จะมีบทบาทนำ การตกลงในประเด็นสำคัญเหล่านี้ แต่ละประเด็นจะมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกัน ต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดความขัดแย้งจนก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานด้วย

(4) โดยเหตุที่งานด้านการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทยนั้น นอกจากจะมีองค์กรภาครัฐหลายองค์กรที่มีบทบาทโดยเฉพาะเจาะจงเกี่ยวข้องอยู่หลายองค์กรทั้งในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระ องค์กรในฝ่ายบริหาร องค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรในฝ่ายตุลาการ แต่ต้องไม่ลืมว่างานด้านการทุจริตเป็นงานที่มีลักษณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญระดับชาติ ดังนั้น จะต้องถือว่าองค์กรภาครัฐทุกองค์กร องค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาสังคม และประชาชนทุกคน ล้วนต่างมีหน้าที่บทบาทมากขึ้นแตกต่างกันไปในงานดังกล่าวนี้ การทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกันที่เสนอให้มีลักษณะเป็นทางการ ควรจะต้องจัดให้มีการบริหารจัดการความร่วมมือซึ่งอาจเป็นไปในแบบการจัดการบริหารแบบหลากหลายองค์กร หรือในแบบเครือข่าย หรือในแบบความร่วมมือ รวมทั้งมีประเด็นที่ควรได้รับการพิจารณาด้วยว่า นอกไปจากการร่วมมือที่องค์กรซึ่งมีภารกิจจะมีบทบาทนำแล้ว ควรพิจารณาว่าสมควรให้มีองค์กรใหม่ขึ้นอีกองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ประสานงานในความร่วมมือระหว่างกันด้วยหรือไม่ อย่างไร

(5) ในการประเมินผลการดำเนินการนั้น ต้องคำนึงถึงการกำหนดผลที่คาดหวังให้สอดคล้องกับระยะเวลาการดำเนินการ งานบางลักษณะไม่อาจเกิดผลได้ง่ายในเร็ววัน หากกำหนดเวลาที่คาดว่าจะได้รับผลสั้นหรือเร็วเกินไป จะทำให้ผลการประเมินคลาดเคลื่อนจนส่งผลบั่นทอนกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานได้

2.2 บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างกันขององค์กรอิสระ

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับการบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระ ในขณะที่องค์กรอัยการ แยกไปบัญญัติเป็นองค์กรต่างหากในหมวดอื่นของรัฐธรรมนูญ และได้มีการยกเลิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนั้น ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เฉพาะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ไว้โดยชัดเจนถึงลักษณะของการร่วมมือกันหรือช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อการตรวจสอบกรณีเป็นการทุจริตการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามนัยมาตรา 244 และการร่วมมือกันหรือช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐตามนัยมาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับงานวิจัยนี้เท่านั้น

องค์กรอิสระที่กล่าวถึงเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น โดยจัดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ คຸ້ມครองและดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล รวมทั้งการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน²¹ และเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรทั้ง 5 องค์กรเป็นไปอย่างเข้มแข็ง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้เพิ่มและปรับปรุงอำนาจขององค์กรอิสระในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 221²² นอกจากจะเป็นการกำหนดให้องค์กรอิสระทั้งหลายร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กรด้วยแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 244²³

²¹ มาตรา 215 องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

²² มาตรา 221 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่าผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

²³ มาตรา 244 ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ยังกำหนดให้กรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป สำหรับกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 245 ได้กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา โดยในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

2.2.1 กรอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามมาตรา 215

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 215 ถึงมาตรา 221 เป็นบทบัญญัติทั่วไปที่รับรองถึงฐานะขององค์กรอิสระทั้งหลายว่ามีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การสรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมถึงการมีหน่วยงานธุรการขององค์กรอิสระแต่ละแห่ง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ 2560 ยังกำหนดเรื่องใหม่อีกสองเรื่องที่ไม่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้นี้คือ (1) การกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนด

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี

มาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ ตั้งแต่ ศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไปจนถึง หัวหน้าหน่วยงานธุรการในศาลรัฐธรรมนูญ และ องค์กรอิสระ และ (2) การกำหนดให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่ามีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น²⁴ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป ดังนี้

(1) แนวคิดและเจตนารมณ์

บทบัญญัติมาตรา 215 บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของ องค์กรอิสระ และเพื่อรับรองถึงความเป็นอิสระขององค์กรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ทั้งนี้ ความในวรรคสองของมาตรานี้ เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นใหม่เพื่อกำหนดกรอบของการ ทำหน้าที่และการใช้อำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรอิสระว่าต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม “กล้าหาญ” และปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งหลักการเหล่านี้เป็นหลักการสำคัญในการทำหน้าที่ขององค์กร อิสระโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำว่า “กล้าหาญ” นั้น รัฐธรรมนูญมุ่งหมายให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ด้วยความเชื่อมั่นในความถูกต้องชอบธรรม เด็ดขาด กล้าตัดสินใจบนพื้นฐานแห่งความสุจริต²⁵ ดังนั้น ในการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระต่างๆ คณะกรรมการสรรหาจำเป็นต้องคำนึงถึงการคัดสรรบุคคลที่มีความ กล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ประกอบการพิจารณาด้วยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 203 วรรคหก²⁶ ซึ่งการ จะได้บุคคลที่มีคุณลักษณะเช่นนี้อาจต้องพิจารณาจากประวัติผลงานที่บุคคลนั้นเคยปฏิบัติมา และในความเป็น จริงแล้ว ความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่อาจนำมาซึ่งข้อวิพากษ์วิจารณ์ของบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่ง เมื่อเทียบกับบุคคลอื่นที่ไม่มีประวัติที่เคยถูกวิพากษ์วิจารณ์อาจทำให้เกิดข้อดีข้อเสียกับบุคคลที่เคยถูก

²⁴ มาตรา 215 องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและ กฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้ง ปวงในการใช้ดุลพินิจ

²⁵ กลุ่มคณะกรรมการการปกครอง สำนักกรรมการ 2, “บันทึกการพิจารณารายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช เล่ม 9 หมวด 12 องค์กรอิสระ.”, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, น.5-10.

²⁶ มาตรา 203 วรรคหก “ในการสรรหา ให้คณะกรรมการสรรหาปรึกษาหารือเพื่อคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความ รับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม โดยนอกจากการ ประกาศรับสมัครแล้ว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาจากบุคคลที่มีความเหมาะสมทั่วไปได้ด้วยแต่ต้องได้รับความ ยินยอมของบุคคลนั้น”

วิพากษ์วิจารณ์ได้ กระบวนการสรรหาบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการองค์กรอิสระจึงต้องให้ความสนใจและพิจารณาคคุณสมบัติข้อนี้อย่างถี่ถ้วนและมีการวางหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้บุคคลได้แสดงประวัติและให้คำอธิบายข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นพิเศษ

(2) กลไกและเงื่อนไข

เพื่อบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์กรอิสระ นอกจากหลักการทั่วไปตามมาตรา 215 แล้ว รัฐธรรมนูญได้กำหนดกลไกและเงื่อนไขเพื่อรับรองถึงความเป็นอิสระขององค์กรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ว่าต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวง ไว้ในหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 1 บททั่วไป ซึ่งใช้บังคับกับองค์กรอิสระทุกองค์กร นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยองค์กรอิสระแต่ละองค์กรแล้ว ดังนี้

(2.1) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (มาตรา 216)²⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยได้นำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในมาตรา 201 ทุกข้อยกเว้นเรื่องอายุของผู้ดำรงตำแหน่ง และมาตรา 202 มาเป็นฐานในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์ สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เป็นที่ยอมรับของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้เป็นการเฉพาะในแต่ละองค์กรไว้ในมาตราอื่น ๆ แล้วแต่ภารกิจขององค์กรนั้น

(2.2) กระบวนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระเป็นการเฉพาะ ยกเว้นกรณีของการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีลักษณะพิเศษที่กระบวนการสรรหาต้องมีความหลากหลาย

²⁷ มาตรา 216 นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยองค์กรอิสระแต่ละองค์กรแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั่วไปดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี
- (2) มีคุณสมบัติตามมาตรา 201 (1) (3) (4) และ (5)
- (3) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 202

สอดคล้องสอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของนานาชาติ ในการรับรองคุ้มครององค์การสิทธิมนุษยชน (มาตรา 217)²⁸

นอกจากนี้ กำหนดให้นำความในมาตรา 203 มาตรา 204 มาตรา 205 และ มาตรา 206 ซึ่งเป็นบทบัญญัติอธิบายเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมถึงการได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา มาใช้บังคับแก่การสรรหาตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

(2.3) วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งตามวาระของผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ (มาตรา 218)²⁹ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดเหตุแห่งการพ้นตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ นอกเหนือกรณีการพ้นตามวาระ และกำหนดวิธีปฏิบัติหน้าที่ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กร อิสระไม่ครบตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่อง

(2.4) กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม ขึ้นใช้บังคับ (มาตรา 219)³⁰ กลไกและเงื่อนไขนี้เป็นบทบัญญัติใหม่ที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กร

²⁸ มาตรา 217 เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระนอกจาก คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาตามมาตรา 203 ที่จะดำเนินการสรรหา เว้นแต่กรรมการสรรหาตามมาตรา 203 (4) ให้ประกอบด้วยบุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีใช้องค์กรอิสระที่ต้องมีการสรรหา

ให้นำความในมาตรา 203 มาตรา 204 มาตรา 205 และมาตรา 206 มาใช้บังคับแก่การสรรหาตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

²⁹ มาตรา 218 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามทั่วไปตามมาตรา 216 หรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามเฉพาะตาม มาตรา 222 มาตรา 228 มาตรา 232 มาตรา 238 หรือตามมาตรา 246 วรรคสอง และตามกฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา 246 วรรคสี่ แล้วแต่กรณี

ให้นำความในมาตรา 208 วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า และมาตรา 208 มาใช้บังคับแก่การพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระโดยอนุโลม

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 235 วรรคสาม ถ้ามีจำนวนเหลืออยู่ไม่ถึง กึ่งหนึ่งให้นำความในมาตรา 214 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

³⁰ มาตรา 218 ให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาล รัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ทั้งนี้ มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

อิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้น เป็นมาตรฐานกลางที่ใช้บังคับร่วมกันของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ โดยกำหนดอย่างน้อยมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวว่าต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรงด้วย เพื่อให้ทุกองค์กรมีมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน

เหตุที่ความในมาตรานี้จะต้องระบุชัดเจนในเรื่องการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง เนื่องจากมาตรา 234 (1) และมาตรา 235 (1) ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเป็นลักษณะต้องห้ามที่สำคัญประการหนึ่ง และอาจเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่งได้

นอกจากนี้ ได้กำหนดขั้นตอนในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมว่าต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และให้ใช้มาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าวบังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมกลาง ทั้งนี้ ในบทเฉพาะกาล มาตรา 276 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระดำเนินการให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หากศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดให้มาตรฐานทางจริยธรรมต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้รับรู้รับทราบเป็นการทั่วไปและมีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง

(2.5) กำหนดให้องค์กรอิสระ ยกเว้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวก กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ต้องครอบคลุมถึงการรักษาเกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ และต้องระบุให้ชัดแจ้งด้วยว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมใดมีลักษณะร้ายแรง

ในการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้รับฟังความคิดเห็นของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วย และเมื่อประกาศใช้บังคับแล้ว ให้ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีด้วย แต่ไม่ห้ามสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่จะกำหนดจริยธรรมเพิ่มขึ้นให้เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

พุทธศักราช 2560 มาตรา 220³¹ ได้กำหนดให้องค์กรอิสระแต่ละแห่งนอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยงานธุรการเป็นของตนเอง โดยให้หน่วยงานธุรการดำเนินงานต่างๆ เพื่อสนับสนุนให้องค์กรอิสระนั้น บรรลุภารกิจและหน้าที่ การแต่งตั้งหัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งโดยความเห็นชอบขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร โดยไม่ได้บัญญัติให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาอีกต่อไป นอกจากนี้ยังกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานนั้น และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้ง จึงกำหนดให้หน่วยงานธุรการรับผิดชอบขึ้นตรงต่อองค์กรอิสระด้วย³²

(2.6) กำหนดให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร (มาตรา 221) ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในข้อ 2.2.2

2.2.2 ความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 221

(1) แนวคิดและเจตนารมณ์

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 221³³ เป็นหลักการที่เพิ่มขึ้นใหม่ โดยให้องค์กรอิสระร่วมมือ ช่วยเหลือกัน และแจ้งเตือนเพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรอิสระบรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร โดยหากองค์กรอิสระใดเห็นว่ามิผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระที่พบนั้น ให้แจ้งองค์กรอิสระอื่นที่มีหน้าที่และอำนาจในเรื่องดังกล่าวดำเนินการต่อไปได้

³¹ มาตรา 220 ให้องค์กรอิสระแต่ละแห่ง นอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ดำเนินการ และอำนวยความสะดวก เพื่อให้องค์กรอิสระบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และเป็นไปตามมติหรือแนวทางที่องค์กรอิสระกำหนด โดยให้มีหัวหน้าหน่วยงานคนหนึ่งซึ่งแต่งตั้งโดยความเห็นชอบขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานของหน่วยงานนั้น รับผิดชอบขึ้นตรงต่อองค์กรอิสระ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

³² กรณีที่ในมาตรานี้มิได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วยนั้น เนื่องจากในการตรวจเงินแผ่นดินต้องประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยธุรการจึงต้องอำนวยความสะดวกและรับผิดชอบงานธุรการทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น จึงไม่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 220 นี้

³³ มาตรา 221 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่ามิผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระต่าง ๆ และเพื่อให้การทำงานรวดเร็ว ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่แต่ละองค์กร³⁴

(2) กลไกและเงื่อนไข

สำหรับเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดสำหรับกลไกการทำงานร่วมกันขององค์กรอิสระ ตามมาตรา ๓๓ คือการบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของแต่ละองค์กรอิสระในการร่วมมือกันในการปฏิบัติงาน เพราะการแจ้งเตือนอันเป็นกลไกตามมาตราดังกล่าวจะทำงานเมื่อองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งพบว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นแต่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนที่จะดำเนินการ องค์กรที่พบการกระทำเช่นว่า จะต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ดำเนินการขององค์กรอิสระใด และเมื่อพบแล้วก็มีหน้าที่แจ้งไปยังองค์กรอิสระที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง จึงเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาให้ชัดเจนว่าอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระแต่ละองค์กรมีอำนาจหน้าที่แค่ไหน เพียงไร ดังจะนำเสนอให้เห็นดังนี้

(2.1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ เพื่อให้การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ เป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา 224)³⁵ กล่าวคือ

³⁴ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ 25, น. 55-76.

³⁵ มาตรา 224 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

(2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม (1) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

(3) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตั้งตาม (1) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(4) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (1) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(5) ควบคุมการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย

1) บทบัญญัตินี้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยหน้าที่และอำนาจหลักของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คือ การบริหารจัดการการเลือกตั้งและมีอำนาจประกาศผลการเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นหน้าที่โดยตรงของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และประกาศผลการออกเสียงประชามติ รวมทั้ง มีหน้าที่และอำนาจควบคุมการเลือกตั้ง และมีอำนาจในการสืบสวนหรือไต่สวนผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ซึ่งทั้งสามอำนาจเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งนี้ การเพิ่มจำนวนกรรมการการเลือกตั้ง และการเพิ่มคุณสมบัติให้สูงขึ้นเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจที่กำหนดเพิ่มขึ้นในลักษณะเชิงรุกเกี่ยวกับการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้ง ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการป้องกันการทุจริตการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้ได้กรรมการที่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจได้อย่างถูกต้อง เที่ยงธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ อันจะทำให้เกิดการยอมรับจากทุกภาคส่วน

สำหรับคำว่า “จัด” หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา และการออกเสียงประชามติให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการจัดการดังกล่าว ส่วน “การดำเนินการ” หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดการเลือกตั้งภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ

2) เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสืบสวนหรือไต่สวนเมื่อพบว่าการเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

3) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจในการสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการ หรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

การใช้อำนาจตาม (3) ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิดมีอำนาจกระทำสำหรับหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำความผิด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

4) คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม (1) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งตามมาตรา 225³⁶ เมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้ง กล่าวคือ ในกรณีหากมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่เนื่องจากการทุจริตการเลือกตั้งหรือการเลือกอาจมีได้ทั้งกรณีของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก หรือเป็นกรณีที่มีส่วนรู้เห็นกับบุคคลอื่นในการกระทำผิดเลือกตั้งหรือการเลือกก็อาจมีได้ จึงได้บัญญัติให้ครอบคลุมถึงกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกมีส่วนรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นด้วย โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือรับเลือกของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวได้เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี โดยคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนี้ ให้เป็นที่สุด

รวมไปถึงการกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา เพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 226³⁷ ในกรณีที่พบว่าผู้สมัคร

³⁶ มาตรา 225 ก่อนประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ถ้าผู้กระทำการนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 224 (4)

คำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นที่สุด

³⁷ มาตรา 226 เมื่อมีการดำเนินการตามมาตรา 225 หรือภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือกแล้ว มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น

การพิจารณาของศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้นำจำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ในกรณีที่ศาลฎีกาพิพากษาว่าบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลาสิบปี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

รับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกหรือในกรณีที่ได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาแล้ว เป็นผู้กระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นในกรณีต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

(2.2) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (มาตรา 230)

อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 230³⁸ นี้ รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ช่วยเหลือประชาชนและภาครัฐให้อยู่ในกรอบของกฎ กติกาที่ดำรงมากกว่าเป็นการตรวจสอบจับผิดหน่วยงานของรัฐ ฉะนั้น เมื่อไปพบปัญหาของประชาชนอันเกี่ยวเนื่องกับกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ทั้งปวง จึงมิใช่พิจารณาแต่เพียงว่าหน่วยงานนั้นได้กระทำถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือไม่ แต่ให้ดูว่ากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ นั้น ออกมาโดยชอบด้วยเหตุผลหรือสร้างความเดือดร้อน

เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด และเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิด ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่ มิให้นับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งหยุดปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคสี่ เป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี

ให้นำมาตรานี้ไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาหรือศาลอุทธรณ์ตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว

³⁸ มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

มากกว่าประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ เพื่อจะได้นำไปสู่การเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง ดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ลักษณะการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ไม่ว่าจะมิผู้ร้องเรียน หรือไม่มีผู้ร้องเรียนก็ตาม จะต้องทำงานเชิงรุกในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกัน ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจสั่งการ จะเห็นว่าทั้งบทบัญญัติตามอนุมาตรา (1) และ (2) ของมาตรา 230 เป็นเรื่องการบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะให้หน่วยงานดำเนินการ โดยมีได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปดำเนินการจัดการเอง ส่วนบทบัญญัติตามอนุมาตรา (3) ของมาตรา 230 เป็นเรื่องที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบ โดยไม่ใช่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเข้าไปสั่งการให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เพราะหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะรัฐมนตรี การที่หน่วยงานของรัฐจะปฏิบัติได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับแนวนโยบายและการจัดสรรงบประมาณของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ความในวรรคสาม ของมาตรา 230 เป็นความมุ่งหมายที่จะแยกหน้าที่และอำนาจให้ชัดเจนเพื่อไม่ให้มีการทำงานซ้ำซ้อนระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้โดยเอกเทศเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หากแต่ให้มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา 231 เฉพาะเมื่อได้มีการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 แล้ว พบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือเป็นเพราะกฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้นไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

(2.3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(มาตรา 232 -237)

(2.3.3) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ³⁹

³⁹ มาตรา 234 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการในการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งดังเช่นที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เนื่องจากกลไกในการถอดถอนเป็นกลไกทางการเมืองซึ่งยากที่จะเป็นไปตามเหตุและปัจจัยต่าง ๆ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการให้บุคคลพ้นจากตำแหน่งโดยกระบวนการทางศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ริเริ่มดำเนินการที่จะเอาบุคคลเหล่านั้นพ้นจากตำแหน่ง โดยให้ศาลที่กำหนดไว้เป็นผู้พิจารณา และในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและมีความเห็นเพื่อเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจวินิจฉัยกลุ่มบุคคลดังกล่าว

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เป็นเรื่องสำคัญมี 3 เรื่อง ดังนี้

1) การตรวจสอบและทำความเห็นสำหรับกรณีที่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญเช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือ

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช้เป็นการร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับ หรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

ใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2) การตรวจสอบและวินิจฉัยสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดร้ายว ย ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และ

3) การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าวด้วย

นอกจากนั้นเพื่อให้คณะกรรมการป.ป.ช.ทำงานในเชิงรุก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพสูง จึงได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางในการที่จะทำให้การปฏิบัติงานเกิดประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ขณะเดียวกันให้สามารถมอบอำนาจให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการแทนในบางเรื่องบางระดับได้เพื่อให้เกิดความรวดเร็วมากขึ้น เพื่อเป็นช่องทางผ่อนปรนให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ในกรณีที่มีงานคั่งค้างเกินสมควร เพราะเป็นความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีการตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(2.4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วน คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติโครงสร้างขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินให้แตกต่างไปจากองค์กรอิสระอื่น เนื่องจากมีความแตกต่างกันในเรื่องภารกิจหน้าที่ ซึ่งองค์กรอิสระอื่นนั้น หน้าที่และอำนาจจะเป็นของคณะกรรมการ และมีเลขาธิการทำหน้าที่เป็นหัวหน้าหน่วยงานธุรการเพื่อช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปได้อย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ แต่สำหรับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินนั้น หน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้กำกับการทำงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน แต่จะไม่มีอำนาจไปสั่งการผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เข้าตรวจหน่วยรับตรวจใดหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือ

มีผลเป็นการเลือกปฏิบัติต่อหน่วยรับตรวจ หรือทำให้มีการตรวจสอบที่อยู่นอกเหนือหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการ หรือมีผลให้ผู้ว่าการไม่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ผู้ว่าการต้องมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังคงรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่

สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเทียบเคียงกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้บัญญัติให้มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนที่แตกต่างจากเดิมนั้น คือ ไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยและกำหนดโทษปรับทางปกครองในความผิดทางวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแนะนำและกำกับดูแลโดยต้องไม่แทรกแซงหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักความเป็นอิสระของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการกำหนดนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และตรวจสอบรายงานผลการตรวจเงินแผ่นดินตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายเท่านั้น

⁴⁰ มาตรา 240 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
 - (2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
 - (3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
 - (4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
 - (5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
- ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และ (2) ประกอบด้วย

อีกประการหนึ่ง การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้น เนื่องจากปัญหาดังกล่าวบางส่วนเกิดจากความไม่รู้ของหน่วยงานรัฐ ซึ่งเป็นปัญหาเล็กน้อย จึงควรให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขให้ถูกต้องได้โดยไม่ลังโทษ อันจะทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในทางที่ดีมากยิ่งขึ้น สำหรับเหตุที่กำหนดให้ผู้ถูกสั่งลงโทษตามอนุมาตรา (5) ต้องอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวัน เนื่องจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ และเมื่อพบว่ามีกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็สามารถสั่งลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้นได้ โดยได้เปิดกว้างให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถใช้ดุลพินิจในเรื่องความผิดและบทกำหนดโทษ ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถวางแนวทางเป็นการภายในได้ว่าความผิดใดควรมีบทลงโทษเท่าใด หากมีความผิดที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้หรือแนวทางที่เคยปฏิบัติก็ให้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยคำนึงถึงความร้ายแรงของพฤติกรรมที่กระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำผิดนั้น

ในกรณีของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 242⁴¹ กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากได้เพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมากขึ้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 244 และมาตรา 245 (ซึ่งจะได้กล่าวในลำดับต่อไป) ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ

สำหรับอำนาจหน้าที่อำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีดังนี้

(1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

⁴¹ มาตรา 242 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(2) ตรวจผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

(3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (1) และ (2)

(4) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (3)

การคลังของรัฐ และมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวได้ โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องกำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(2) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ และมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการดังกล่าวได้ โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องกำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

(3) สอดส่องดูแลและเฝ้าระวังมิให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม⁴²

เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบมักจะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือผลประโยชน์อื่นโดยมิชอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 244 จึงบัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคอยสอดส่องดูแลและเฝ้าระวังมิให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อดำเนินการเฉพาะเรื่องซึ่งนอกเหนือการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจทั่วไปในเรื่องที่คาบเกี่ยวระหว่างหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่พบการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ โดยให้แจ้งหน่วยงานดังกล่าวที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจดำเนินการได้ แต่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อเรียกเงินคืนได้ หรือในเรื่อง

⁴² มาตรา 244 ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี

เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องส่งสำนวนการตรวจสอบไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป เป็นต้น ทั้งนี้ เอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่น เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวต่อไป

(4) กำหนดมาตรการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง⁴³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 245 เป็นหลักการใหม่ที่กำหนดมาตรการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการเงินการคลังของรัฐโดยตรง และมีโอกาสที่จะตรวจพบการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงมากที่สุด จึงกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 245 วรรคหนึ่งได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา 245 วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปรีกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเข้าข่ายการทุจริตได้ และยังเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการเข้าไปก้าวก้าวการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารโดยไม่มีเหตุผลที่รัดกุมหรือชัดเจนเพียงพอ

(2.5) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (มาตรา 247)

⁴³ มาตรา 245 เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรีกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งเดิมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีสถานะเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับการบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระ โดยกำหนดให้องค์ประกอบคณะกรรมการสรรหาแตกต่างจากคณะกรรมการสรรหาองค์กรอิสระอื่น กล่าวคือ มีที่มาที่มีความหลากหลายโดยการสรรหาต้องให้มีผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหาด้วย ทั้งยังกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบและที่มาที่มีความหลากหลายดังกล่าวนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปารีส (Paris Principles) ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อตกลงร่วมกันของนานาชาติในการรับรองคุ้มครององค์กรสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงได้กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจไว้ให้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมจากที่เคยกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ๆ มา กล่าวคือ เดิมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เสนอแนะนโยบายและเสนอการปรับปรุงกฎหมาย ส่งเสริมการศึกษาการวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสถานะเป็น “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” และได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีต่อศาลได้ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีสถานะเป็น “องค์กรอิสระ” และมีหน้าที่และอำนาจแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการเสนอเรื่องหรือฟ้องคดีต่อศาล และไม่ได้มุ่งหมายให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นเพียงองค์กรตรวจสอบสิทธิในประเทศเท่านั้น แต่มุ่งหมายให้มีบทบาทสำคัญในการรักษาผลประโยชน์ของประเทศโดยเพิ่มหน้าที่และอำนาจในการชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องให้ต่างประเทศทราบในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่บิดเบือน ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1) หน้าที่ในการตรวจสอบเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศทุกกรณี

2) หน้าที่ของคณะกรรมการในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

3) หน้าที่ของคณะกรรมการในการเสนอแนะแนวทาง ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอันเนื่องมาจากการทำหน้าที่ตาม (1) และ (2)

4) กำหนดให้มีการชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงที่ถูกต้องในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่บิดเบือน ไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้ชี้แจงและแถลงข้อเท็จจริงโดยไม่ล่าช้า เพื่อให้ได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือมากกว่าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ชี้แจงเอง เนื่องจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ จึงมีความน่าเชื่อถือและเป็นกลางมากกว่าหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่ในการชี้แจงข้อเท็จจริงเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ที่ถูกต้องให้กับต่างประเทศทราบด้วย ซึ่งในการชี้แจงนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศในการชี้แจงข้อเท็จจริงให้ต่างประเทศเกิดความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ถูกต้องได้

5) ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชนเพื่อให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นในทุกด้าน เป็นการสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชน โดยมีการสื่อสารกับสังคมและรณรงค์ให้สามารถรับรู้และเข้าใจปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง รวมถึงการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน อันจะเป็นกลไกหนึ่งในการปกป้องและแก้ไขปัญหาในเรื่องสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดี

6) ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันนอกจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 แล้ว ยังไม่มีกฎหมายอื่นกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพิ่มเติม

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดบทเร้งรัดให้คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชนโดยเร็ว โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลในการปกป้องสิทธิมนุษยชนได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ยังต้อง

คำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นหลักการที่รัฐธรรมนูญเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่⁴⁴ อีกด้วย

2.2.3 ความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระกรณีเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินตามมาตรา 244⁴⁵

(1) แนวคิดและเจตนารมณ์

เนื่องจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ มักจะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการในเรื่องการใช้จ่ายเงินแผ่นดินหรือผลประโยชน์อื่นโดยมิชอบ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงบัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคอยสอดส่องดูแลและเฝ้าระวังมิให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือ ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อดำเนินการเฉพาะเรื่องซึ่งนอกเหนือการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจทั่วไปในเรื่องที่คาบเกี่ยวระหว่างหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามที่ปรากฏข้างต้นแล้ว ยังปรากฏเนื้อหาหรือข้อความของกลไกที่คล้ายคลึงกันในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ดังต่อไปนี้

(1.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

“มาตรา 6 ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการและผู้ว่าการต้องให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือองค์กรอิสระทุกองค์กร ในกรณีที่ผู้ว่าการเห็นว่าผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁴⁴ มาตรา 247 วรรคสาม

⁴⁵ มาตรา 244 ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี

แต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้คณะกรรมการโดยข้อเสนอแนะของผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่คณะกรรมการโดยข้อเสนอแนะของผู้ว่าการเห็นว่าการดำเนินการเรื่องใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหรือผู้ว่าการอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วย ให้คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้ประธานกรรมการมีอำนาจเชิญประธานองค์กรอิสระอื่นมาร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือและกำหนดแนวทางร่วมกันได้ ในการประชุมดังกล่าวให้ผู้ว่าการร่วมประชุมด้วย และให้องค์กรอิสระทุกองค์กรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว”

(1.2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2561

“มาตรา 6 ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือองค์กรอิสระทุกองค์กร ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การดำเนินการเรื่องใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้ประธานกรรมการมีอำนาจเชิญประธานองค์กรอิสระอื่นมาร่วมประชุมเพื่อหารือและกำหนดแนวทางร่วมกันได้ และให้องค์กรอิสระทุกองค์กรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว”

และใน หมวด 6 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม ของกฎหมายดังกล่าว ยังกำหนดว่า

“มาตรา 160 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินแล้วมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า การไต่สวนเบื้องต้นของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยุติการดำเนินการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนเองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ต่อไปก็ได้ และเมื่อดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นต่อไป เมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ส่งสำนวนการไต่สวนเบื้องต้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยโดยให้ถือสำนวนการไต่สวนเบื้องต้น เอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ”

นอกจากนั้น ในกฎหมายของ ป.ป.ช. ส่วนที่ 3 การดำเนินการกรณีฝ่าฝืนมาตรา 144⁴⁶ ของรัฐธรรมนูญ ยังกำหนดว่า

⁴⁶ **มาตรา 144** ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์เงินกุ
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่ามีกระทำการดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบ

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

“มาตรา 88 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสี่ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน และไม่ว่าในกรณีใดผู้ใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง จะพ้นจากความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญเฉพาะเมื่อได้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้ดำเนินการสอบสวน

การสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนแล้วเห็นว่ามิมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็วและให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสาม

ในกรณีจำเป็นและได้รับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเช่นเดียวกับการคุ้มครองพยานตามมาตรา 131”

“มาตรา 89 การเรียกเงินคืนกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสาม หรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ทั้งนี้ มิให้นำมาตรา 55 (1) มาใช้บังคับกับการดำเนินการตามมาตรานี้”

สำหรับ หลักการของมาตรา 144 ที่รัฐธรรมนูญ 2560 นั้น มีดังนี้

(1) บทบัญญัติลักษณะนี้ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (มาตรา 133) และได้บัญญัติทำนองเดียวกันไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการแปรรูปตราพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรรูปเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจแปรรูปได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

- เงินส่งใช้ต้นเงินกู้

- ดอกเบี้ยเงินกู้

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้

- เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

สาเหตุที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่ม เนื่องจากการแปรญัตติเพิ่มเป็นการเพิ่มเงินงบประมาณ เป็นการสร้างโครงการขึ้นใหม่อันเป็นการก้าวก่ายหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนการลดหรือตัดทอนรายจ่ายถือเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า มีเป้าหมายตรงตามความจำเป็นของราษฎร และมีประสิทธิภาพ อันเป็นหน้าที่โดยตรงของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

(2) ความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติที่เคยมีมาก่อนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 180) และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (มาตรา 168) เนื่องจากในอดีตก่อนปี พ.ศ. 2511 นั้น การแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมิได้มีเจตนามุ่งที่จะแปรญัตติเพื่อนำเงินงบประมาณไปอยู่ในอำนาจการใช้จ่ายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเริ่มมีแนวคิดที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวงเงินที่จะนำไปใช้จ่าย โดยให้เหตุผลว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้พบเห็นปัญหาของประชาชนโดยตรงบ้าง มีราษฎรมาร้องเรียนเพื่อให้แก้ไขปัญหาก็บ้าง จึงเริ่มมีการแปรญัตติเพื่อกันเงินส่วนหนึ่งไว้ให้อยู่ในอำนาจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำไปใช้จ่ายทำโครงการเพื่อแก้ไขปัญหาราษฎรได้โดยตรง และมีแนวโน้มที่จำนวนเงินดังกล่าวจะเพิ่มมากขึ้นทุกปี และแนวโน้มที่จะเกิดการทุจริตอันเนื่องมาจากการจัดทำโครงการดังกล่าวมากขึ้น จึงได้มีการแก้ปัญหาโดยบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 180 วรรคหก) เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เสนอ แปรญัตติ หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันมีผลให้ผู้นั้นมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะมิใช่หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีบัญญัติข้อห้ามในลักษณะดังกล่าวแล้ว รูปแบบการแปรญัตติเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจใช้จ่ายเงินงบประมาณยังคงเกิดขึ้นตลอดมาและมีจำนวนสูงขึ้นตามลำดับ และพฤติกรรมแห่งการกระทำส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นการดำเนินการอย่างครบวงจร โดยร่วมกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และเจ้าหน้าที่ประจำ

โดยที่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ไม่ได้บัญญัติสภาพบังคับแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนไว้ชัดเจน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้กำหนดโทษในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการสิทธิมนุษยชน มีการกระทำที่มีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ ตามความในวรรคสามแห่งมาตรานี้ โดยแบ่งโทษเป็นดังนี้

1) การเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อม

ดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบ โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลา 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

2) คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ หรืออนุมัติให้กระทำการ หรือรู้ว่าการกระทำความผิดแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง และต้องถูกเรียกให้ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยที่ได้มีการนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ คืบด้วย โดยกำหนดอายุความในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไว้เป็นเวลา 20 ปี นับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ

อายุความที่กำหนดไว้ 20 ปีดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้มีเวลาพอสมควรในการตรวจสอบและเรียกคืนเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะสามารถดำเนินการได้เมื่อรัฐบาลที่กระทำการอันไม่ชอบนั้นได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้วระยะเวลาหนึ่ง

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อการป้องกันการครอบงำการใช้จ่ายงบประมาณ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ที่เห็นว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว

(3) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณ โดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิดชอบในการดำเนินคดีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการ หรือคณะรัฐมนตรีที่กระทำการฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ และเป็นช่องทางสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สุจริตแต่จำต้องดำเนินการไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง ในอันที่จะไม่ต้องไปร่วมรับผิดชอบ

(4) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามวรรคสาม และห้ามเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งเพื่อความปลอดภัยและเพื่อให้ผู้กล้าแจ้งเบาะแสในการดำเนินคดี

(1.3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

“มาตรา 6 ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการต้องให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือองค์กรอิสระทุกองค์กร ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายอันอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าการกระทำที่ทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือมิชอบด้วยกฎหมาย อาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วย ให้คณะกรรมการปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคสอง ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเชิญประธานองค์กรอิสระอื่นมาร่วมประชุมเพื่อหารือและกำหนดแนวทางร่วมกันได้ และให้องค์กรอิสระทุกองค์กรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว”

“มาตรา 48 ในกรณีที่คณะกรรมการได้รับแจ้งจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันอาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมและเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการสืบสวน ไร่สวน หรือดำเนินคดีตามหมวดนี้โดยพลัน โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไร่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการ”

“มาตรา 49 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการว่าหน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองไว้พิจารณา และคณะกรรมการเห็นว่าเป็นการสมควรที่คณะกรรมการจะดำเนินการเองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนนั้นโอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นมาให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีเช่นนี้ให้หน่วยงานของรัฐหรือพนักงานสอบสวนโอนเรื่องหรือส่งสำนวนการสอบสวนในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งและพรรคการเมืองมาให้คณะกรรมการภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าว”

(2) กลไกและเงื่อนไข

ในกรณีที่พบการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน⁴⁷ ไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งหน่วยงานดังกล่าวที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีที่เกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจดำเนินการได้ แต่สามารถตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อเรียกเงินคืนได้ หรือในเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องส่งสำนวนการตรวจสอบไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้เอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้น ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่น เพื่อความสะดวกรวดเร็วในการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าวต่อไปด้วย

สำหรับแนวคิดทางกฎหมายที่มีการกล่าวถึงในชั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁴⁸ นั้น คณะผู้วิจัยพบว่า

(1) ร่างมาตรานี้ เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจพบความผิดต้องแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชา แต่หลักการใหม่กำหนดให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

(2) สมควรมีการกำหนดว่าเรื่องใดควรแจ้ง เรื่องใดไม่ควรแจ้ง

(3) คณะกรรมการการเลือกตั้งควรแจ้งเรื่องการทุจริตการเลือกตั้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และในทางปฏิบัติ ก.ก.ต. ควรทำงานร่วมกับ ป.ป.ง. และ ป.ป.ช. เพราะอาจมีกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตรับประโยชน์จากผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(4) คณะกรรมการร่วม (joint committee) อาจทำให้องค์กรอิสระขาดความเป็นอิสระได้ ดังนั้น ควรเป็นเพียงการกำหนดแนวทางว่าจะแจ้งเรื่องการทำความผิดต่อใคร และเป็นแหล่งให้ความร่วมมือด้านข้อมูล โดยอาจมีการกำหนดในกฎหมายถึงแนวทางในการใช้ข้อมูลที่ผ่านการสอยสวนในเบื้องต้นแล้ว เพื่อไม่ต้องทำการสอบสวนใหม่

⁴⁷ https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/more_news.php?cid=114&filename=draftconrealeate2

⁴⁸ บันทึกการพิจารณารายมาตรา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช เล่มที่ 10

(5) โครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลที่การตรวจพบว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงในทางปฏิบัติที่สามารถกระทำได้คือ การแจ้งต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เพื่อให้สาธารณได้รับรู้ และติดตาม นอกจากนี้ การระงับยับยั้งความเสี่ยงเพราะอาจพิจารณาคนละด้าน ทั้งนี้ อาจกำหนดกลไกให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินร่วมกับ ป.ป.ช. ต้องรายงานไปยังคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา เมื่อตรวจพบเรื่องดังกล่าว เพื่อให้มีน้ำหนักมากขึ้น

(6) หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบการซื้อเสียง หรือการนำเงินราชการไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ในการเลือกตั้งโดยมิชอบ จะต้องแจ้ง ก.ก.ต. เพื่อทราบและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เมื่อ ป.ป.ช. หรือ ก.ก.ต. ได้ดำเนินการแล้ว ต้องแจ้งกลับมายังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อทราบด้วย

(7) การที่ ค.ต.ง. ตรวจสอบแล้วพบหลักฐานการทุจริตในกรณีที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการได้ แล้วส่งหลักฐานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะช่วยป้องกันการทุจริตได้ดีขึ้น อีกทั้งต้องประสานการทำงานร่วมกัน

2.2.4 ความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระกรณีเกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของรัฐตาม มาตรา 245⁴⁹

(1) แนวคิดและเจตนารมณ์

บทบัญญัตินี้เป็นหลักการใหม่กำหนดมาตรการยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการเงินการคลังของรัฐโดยตรงและมีโอกาสที่จะตรวจพบการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงมากที่สุด จึงกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจดำเนินการตาม มาตรา 245 วรรคหนึ่งได้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา 245 วรรคสอง ที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่

⁴⁹ มาตรา 245 เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

เห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปรีกษาหารีร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาตรวจสอบการกระทำที่อาจเข้าข่ายการทุจริตได้ และยังเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการเข้าไปก้าวก้าวการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารโดยไม่มีเหตุผลที่รัดกุมหรือชัดเจนเพียงพอ

(2) กลไกและเงื่อนไข

การที่ให้องค์กรทั้ง 3 องค์กรนี้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วยนั้น เพื่อให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องและประชาชนได้พิจารณาหรือติดตามการดำเนินการด้วยความใกล้ชิด อันเป็นกลไกส่วนหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเพื่อให้เกิดแรงผลักดันจากสาธารณชนให้รัฐต้องพิจารณาเรื่องการใช้จ่ายเงินให้รอบคอบ

สำหรับแนวคิดทางกฎหมายที่มีการกล่าวถึงในชั้นการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁵⁰ นั้น คณะผู้วิจัยพบว่า

(2.1) วัตถุประสงค์ของมาตรานี้ คือให้องค์กรตรวจสอบร่วมมือกับรัฐในการกำกับดูแลการดำเนินการของรัฐเป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลัง เพื่อให้ประเทศสามารถก้าวไปข้างหน้าได้ ไม่ได้เป็นเรื่องจับผิด

(2.2) ก.ก.ต. และ ป.ป.ช. อาจมีความไม่เข้าใจเรื่องการเงินการคลังที่มีความซับซ้อน จึงจำเป็นต้องกำหนดวรรคสองไว้

(2.3) การกำหนดให้ ค.ต.ง. ก.ก.ต. และ ป.ป.ช. ประชุมร่วมกันตามมาตรานี้ อาจนำไปสู่การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งได้

นอกจากนั้น จากการตรวจสอบหลักการและเหตุผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. คณะผู้วิจัยพบว่า

⁵⁰ บันทึกการพิจารณารายมาตรา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช เล่มที่ 10

(1) ในกรณีตรวจพบข้อบกพร่องในการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้ แต่หากเป็นกรณีที่มีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป หรือในกรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือมีลักษณะจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ (ร่างมาตรา 84) สำหรับกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้ (ร่างมาตรา 85)

(2) ในกรณีตรวจพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และเป็นกรณีที่ไมอาจถูกดำเนินการตามมาตรา 84⁵¹ วรรคสาม หรือมาตรา 85⁵² ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้นั้น (ร่างมาตรา 86⁵³)

⁵¹ มาตรา 84 ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้

ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป และให้ความหมายใน มาตรา 87 วรรคสอง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการ ทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการทราบ

ในกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งตามวรรคสามภายในเวลาอันสมควร ผู้ว่าการจะแจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

⁵² มาตรา 85 ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดตามมาตรา 84 วรรคสอง หรือมาตรา 84 วรรคสี่ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษ ทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้

ในการเสนอเพื่อให้ลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ว่าการสรุปข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เป็นเหตุอันควรลงโทษทางปกครอง พร้อมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับโทษที่สมควรลงด้วย

⁵³ มาตรา 86 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและเป็นกรณีที่ไมอาจดำเนินการตามมาตรา 84 วรรคสาม หรือมาตรา 85 ให้

บทที่ 3

องค์กรอิสระกับการตรวจสอบกระบวนการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ

การศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทยและแนวทางร่วมมือและช่วยเหลือกันขององค์กรอิสระในการควบคุมและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการตรวจสอบกระบวนการงบประมาณในประเทศไทยที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นเบื้องต้นเสียก่อน เนื่องจากการเกิดขึ้นของทุจริตเชิงนโยบายนั้นเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดแผนงานโครงการต่างๆ ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งฝ่ายรัฐบาลจะต้องไปขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก่อน โดยในอดีตที่ผ่านมาบทบาทขององค์กรอิสระที่เริ่มจัดตั้งขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 นั้นมักจะมีบทบาทในการตรวจสอบภายหลังจากการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไปแล้ว โดยเป็นการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นและลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งมีองค์กรอิสระสำคัญ 2 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นกลไกในทางปฏิบัติที่เป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานรัฐ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกลไกในทางปฏิบัติที่เป็นการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

3.1 บทบาทขององค์กรอิสระในการตรวจสอบกระบวนการงบประมาณ

บทบาทของแต่ละองค์กรต่างก็มีขอบเขตอำนาจของตนเองอย่างชัดเจน และมีข้อจำกัดในการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายที่มีความสลับซับซ้อนกว่าการทุจริตโดยทั่วไป ดังนั้น จึงเป็นที่มาของความเปลี่ยนแปลงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่ประสงค์ให้องค์กรอิสระมีความร่วมมือกันทำงานใกล้ชิดช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันก็มีการเพิ่มเติมกำหนดบทบาทขององค์กรอิสระให้เข้าไปตรวจสอบในเรื่องกระบวนการงบประมาณอย่างมีนัยสำคัญ

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอนำเสนอถึงขั้นตอนกระบวนการงบประมาณในประเทศไทยในปัจจุบันที่มีความเปลี่ยนแปลงให้เห็นภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หลังจากนั้นจะได้นำเสนอถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณ ขั้นตอนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี และบทบาทขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นลำดับไปดังต่อไปนี้

3.1.1 กรอบในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลก่อนหน้าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ประกาศใช้ กรอบในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลนั้น จะผูกพันอยู่กับสิ่งต่างๆ ทั้งในส่วนของกฎหมายและนโยบายทางการเมืองต่อไปนี้

(1) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 88 ได้กำหนดว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินและการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่เป็นที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

เมื่อมาถึงยุคที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ประกาศใช้ หลักการข้างต้นก็ยังคงถูกรับรองไว้ในมาตรา 75 แต่ได้มีการเพิ่มเติมเรื่องการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ในมาตรา 76 เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ขณะเดียวกันตามวรรคสองของมาตรา 76 ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

ฉะนั้น ในช่วงระยะเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 รัฐบาลทุกชุดที่ขึ้นมาบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ในกรณีเป็นการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป จะต้องบริหารงานราชการแผ่นดินให้เป็นไปตาม

กรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งกำหนดไว้เป็นกรอบกว้างๆ โดยไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมายหากไม่ได้ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม การบริหารงานที่ไม่เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาลก็ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งอาจกลายประเด็นที่นำไปสู่การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดก็ได้ ตลอดจนการตั้งกระทู้ถาม การใช้คณะกรรมการธิการของสภาเข้ามาตรวจสอบ โดยถือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายใต้กลไกของรัฐสภา ซึ่งเป็นการรับผิดชอบทางการเมืองเป็นหลัก

ถ้าพิจารณาบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 หมวด 5 ได้แบ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกเป็นด้านต่างๆทั้งหมด 8 ด้านได้แก่

1. แนวนโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ
2. แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน
3. แนวนโยบายด้านการศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม
4. แนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม
5. แนวนโยบายด้านการต่างประเทศ
6. แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ
7. แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม
8. แนวนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และพลังงาน
9. แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่บังคับใช้อยู่ ณ ขณะนั้น

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นแผนที่เกิดขึ้นจากแนวคิดของความจำเป็นในการพัฒนาประเทศไทยสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ได้รับคำแนะนำจากการให้ความช่วยเหลือของประเทศสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลกตั้งแต่ปี พ.ศ.2502

สาระสำคัญของข้อเสนอของธนาคารโลกนั้นเห็นว่าประเทศไทยขาดการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี (ไม่มีเป้าหมายที่แน่นอน) ขาดความแน่นอนทางด้านงบประมาณแผ่นดิน (ไม่มีแผนใช้

งบประมาณ) และการจัดการศึกษาภายในประเทศยังไม่เพียงพอ ทำให้ขาดข้อมูลในการตัดสินใจในการใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาประเทศ ซึ่งธนาคารโลกได้เสนอให้มีการตั้งหน่วยงานกลางชื่อสภาพัฒนาแห่งชาติ (National Development Board) รัฐบาลไทยจึงจัดตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งผลงานแรกก็คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก พ.ศ.2504-2508 แต่ก็ไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นความคิดของคนไทยทั้งหมดเพราะส่วนใหญ่คือการกำหนดโดยธนาคารโลก ซึ่งกว่าที่ข้าราชการไทยจะเข้ามามีบทบาททำแผนเองก็คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2519-2523)

โดยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้มีการตราพ.ร.บ.สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ.2502 ขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์กรใหม่มารับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าว ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับเก่าและประกาศใช้ พ.ร.บ.พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2521 ในสมัยรัฐบาลพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการจัดทำแผนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งบทบาทหลักของแผนมีผลผูกพันที่หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามแผนดังกล่าวหลังประกาศใช้และการดำเนินงานต่างๆ ต้องสอดคล้องกับแผน โดยมีระยะเวลาบังคับใช้ของแผนฯ 4 ปี ซึ่งปัจจุบันเป็นฉบับที่ 12

แนวคิดของการมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกิดจากความคิดที่ต้องการพัฒนาประเทศไทยอย่างมีทิศทางเพื่อยกระดับประเทศให้กลายเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยตั้งแต่แรกเป็นการมุ่งเน้นการพัฒนาเชิงเศรษฐกิจเป็นหลักแต่ต่อมาได้มีการปรับปรุงแผนโดยเพิ่มประเด็นทางด้านสังคมที่ต้องการเข้าไปแก้ไขปัญหาด้วย เนื่องจากความเชื่อที่ว่าเมื่อเศรษฐกิจเติบโตแล้ว สังคมจะได้รับการพัฒนาตามไปด้วย แต่ท้ายที่สุดเพียงไม่นานของการใช้แผนพัฒนาฯ ในช่วงแรกก็ปรากฏในทางตรงข้าม การพัฒนาเศรษฐกิจได้ก่อนให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมตามมาอย่างมากมาย เช่น ปัญหาด้านมลพิษ สิ่งแวดล้อม การสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาการกระจายรายได้ ปัญหาครอบครัว ปัญหาเด็กและเยาวชน ฯลฯ

แผนพัฒนาฯ ฉบับแรกนั้น เน้นหนักเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเดียว ถ้าพิจารณาจากชื่อแผนก็ไม่ปรากฏคำว่าสังคม แต่เมื่อมาถึงแผนฉบับที่ 2 จึงมีการเติมคำว่า “สังคม” เข้าไปเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่เป็นเช่นนี้เหตุผลสำคัญก็คือการพัฒนาประเทศนั้นไม่สามารถดำเนินการพัฒนาประเทศแต่เพียงด้านเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว จำเป็นต้องพัฒนาด้านสังคมไปพร้อมกันด้วย นอกจากนี้จากผลของการพัฒนาประเทศภายใต้แผนการพัฒนาฯ ในช่วงระยะแรก แม้จะทำให้เศรษฐกิจประเทศเจริญเติบโตได้เป็นอย่างดีจากการเน้นพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure Building) ซึ่งยึดการทำให้ประเทศไทย “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” แต่อีกด้านหนึ่งก็ได้ทำให้เกิดผลกระทบที่เป็นปัญหา

สังคมเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ส่งผลให้การวางแผนพัฒนาตั้งแต่ฉบับที่ 4 เป็นต้นมา โดยได้เน้นการกระจายรายได้และยกฐานะความเป็นอยู่ของประชากร การสร้างงาน ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาคความยากจน ก็เป็นการเพิ่มบทบาทการพัฒนาสังคมและการแก้ไขปัญหาคสังคม

หากกล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ของการวางแผนพัฒนาประเทศ แผนพัฒนาฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ "คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา" พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาเป็นแบบบูรณาการแบบองค์รวมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล ต่อมาแผนพัฒนาฉบับที่ 8 (พ.ศ.2545-2548) ได้อัญเชิญ "ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี "คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา" ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 8

สำหรับแผนพัฒนาฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) ยังคงน้อมนำเอาหลักการปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางปฏิบัติเหมือนเดิมและยังคงให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา เป็นการต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 8 และ ฉบับที่ 9 และเน้นการพัฒนาที่สมดุลทั้งคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยมาเน้นเตรียม "ระบบคุ้มกัน" ด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของทุนที่มีอยู่ในประเทศ และการบริหารจัดการความเสี่ยงให้พร้อมรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายในประเทศ เพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและความอยู่เย็นเป็นสุขของคนไทยทุกคน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555-2559) เป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้ทิศทางการพัฒนาประเทศระยะกลาง เพื่อมุ่งสู่วิสัยทัศน์ระยะยาว ที่ทุกภาคส่วนในสังคมไทยได้เห็นพ้องร่วมกันกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ปี พ.ศ.2570 ซึ่งกำหนดไว้ว่า "คนไทยภาคภูมิใจในความเป็นไทย มีมิตรไมตรีบนวิถีชีวิตแห่งความพอเพียง ยึดมั่นในวัฒนธรรมประชาธิปไตย และหลักธรรมาภิบาล การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ทั่วถึง มีคุณภาพ สังคมมีความปลอดภัยและมั่นคง อยู่ในสภาวะแวดล้อมที่ดี เกื้อกูลและเอื้ออาทรซึ่งกันและกัน ระบบการผลิตเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน อยู่บนฐานทางเศรษฐกิจที่พึ่งตนเองและแข่งขันได้ในเวทีโลก สามารถอยู่ในประชาคมภูมิภาคและโลกได้อย่างมีศักดิ์ศรี โดยมีการกำหนดเป็นวิสัยทัศน์ คือ "สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข มีความเสมอภาค เป็นธรรม และมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง"

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการบังคับใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ระหว่างปี พ.ศ. 2560 ถึง พ.ศ.2564 สาระสำคัญของแผนฉบับนี้จะสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์

ชาติระยะยาว 20 ปี ในลักษณะของการถ่ายทอดยุทธศาสตร์ระยะยาวลงสู่การปฏิบัติในช่วงเวลา 5 ปี ประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 กรอบหลักการของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 ส่วนที่ 2 การประเมินสถานะของประเทศ ส่วนที่ 3 วัตถุประสงค์และเป้าหมายในภาพรวม ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และส่วนที่ 5 การขับเคลื่อนและติดตามประเมินผลแผนพัฒนาฯ ภายใต้วิสัยทัศน์เพื่อนำพาประเทศไปสู่ “ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ” ต่อไป

(3) นโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับหน้าที่

การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลแต่ละชุดนั้น ก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ได้รับทราบ อันเป็นหลักการสากลในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญไทยส่วนใหญ่ก็ไม่ได้บัญญัติในเรื่องอำนาจการลงมติให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายรัฐบาลของรัฐสภาเอาไว้แต่อย่างใด

รัฐบาลนับเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการทำหน้าที่บริหารประเทศโดยมีบรรดาหน่วยงานของรัฐต่างๆ ที่จะเป็นกลไกขับเคลื่อนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน ทั้งนี้ รัฐบาลจะต้องบริหารงานให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากนั้นยังมีนโยบายที่พรรคการเมืองได้มีการหาเสียงไว้เมื่อมาเป็นรัฐบาลก็จำเป็นต้องนำนโยบายเหล่านั้นมาทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมในฐานนโยบายรัฐบาลที่จะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องกันต่อ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดหลักการสำคัญในเรื่องการแถลงนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินเอาไว้ในสองมาตราสำคัญ คือ มาตรา 176 และมาตรา 178 ดังนี้

“มาตรา 176 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา 76

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

“มาตรา 178 ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา 176 และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”

(4) นโยบายของพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาล

ในประเด็นนี้เป็นนโยบายทางการเมืองที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้หาเสียงไว้ในช่วงเวลาการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งถ้านโยบายใดถูกใจประชาชนก็จะได้รับเสียงสนับสนุนในการลงคะแนนเสียงของผู้สมัครพรรคนั้นให้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้พรรคการเมืองที่ได้หาเสียงไว้ได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎร ถ้าจำนวนมากพอก็จะสามารถรวมตัวกับพรรคการเมืองอื่นจัดตั้งเป็นรัฐบาล กลายเป็นพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ก็จะต้องแปรนโยบายที่ได้หาเสียงไว้มาเป็นการปฏิบัติ โดยดำเนินการบรรจุไว้ในนโยบายรัฐบาลที่จะได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาต่อไปก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้นโยบายที่ได้มีการหาเสียงไว้ซึ่งจะได้รับความสำคัญมักเป็นนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลโดยเฉพาะพรรคการเมืองที่นายกรัฐมนตรีสังกัดอยู่

ในส่วนนโยบายของพรรคการเมืองที่หาเสียงไว้และได้เป็นพรรคแกนนำจัดตั้งรัฐบาล นับเป็นปัญหาที่มาของการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเฉพาะนโยบายหาเสียงในลักษณะที่เรียกว่า “ประชานิยม” (Populism) ซึ่งปรากฏให้เห็นนับจากพรรคไทยรักไทย เป็นพรรคที่ได้คะแนนเสียงเป็นอันดับที่ 1 หลังจากชนะการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เมื่อวันที่ 6 มกราคม พ.ศ. 2544 หลังจากนั้นนโยบายที่มุ่งเน้นคะแนนเสียงจากประชาชนเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองให้ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาเป็นจำนวนมากไว้มาก่อน โดยไม่สนใจว่านโยบายนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบระยะยาวต่อประเทศหรือไม่ ทั้งนี้ ลักษณะของนโยบายประชานิยม มักจะเป็นการใช้เงินงบประมาณของภาครัฐจำนวนมาก เช่นนโยบายจำนำข้าว เป็นต้น

นโยบายประชานิยม จึงเป็นความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้ง่าย เนื่องจากได้อาศัยความชอบธรรมทางการเมืองในการได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนที่เลือกพรรคการเมืองของตนเข้ามาเป็นรัฐบาล ขาดการคิดอย่างรอบคอบจึงมีช่องว่างในการรั่วไหลของงบประมาณได้ง่าย เพราะเน้นความรวดเร็วในการดำเนินงานต่างๆ ทั้งนี้ยังไม่นับในกรณีที่มีการคิดนโยบายประชานิยมขึ้นมาเพื่อตั้งใจทุจริตเชิงนโยบาย โดยมีการวางแผนเตรียมการต่างๆเอาไว้ล่วงหน้า ท้ายที่สุดภาระหนักก็ตกกับเงินงบประมาณแผ่นดินแต่ละปีที่ถูกใช้อย่างไม่คุ้มค่าและไม่เกิดประโยชน์ที่แท้จริงกับประโยชน์ส่วนรวม

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ไม่ได้บัญญัติข้อห้ามในการหาเสียงของพรรคการเมืองในลักษณะประชาานิยมเอาไว้ แต่ละพรรคจึงมีความอิสระที่จะนำเสนอนโยบายทางการเมืองอย่างไรก็ได้เพื่อให้ประชาชนถูกใจและนิยมชมชอบเป็นหลัก

3.1.2 กรอบในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้ประกาศใช้ กรอบในการกำหนดนโยบายเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลนั้นได้มีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงมากขึ้น ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญสืบเนื่องจากปัญหาบทเรียนจากโครงการรับจำนำข้าวทุกเมล็ดของรัฐบาลพรรคเพื่อไทยโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก และถือว่าเป็นโครงการประชานิยม ที่นำไปสู่ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่จำเป็นต้องหาทางป้องกันแก้ไข มิให้ฝ่ายการเมืองอ้างว่าเป็นนโยบายที่หาเสียงไว้จึงมีความชอบธรรมในการนำมาปฏิบัติเป็นนโยบายรัฐบาล โดยเพิกเฉยต่อความเสียหายแก่ส่วนรวมที่อาจจะเกิดขึ้น

สำหรับหลักการสำคัญของกรอบนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีการบัญญัติไว้ที่สำคัญ ได้แก่ มาตรา 162 และมาตรา 164 โดยมีสาระดังนี้

“มาตรา 162 คณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

“มาตรา 164 ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

(2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด

(3) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(4) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี”

เมื่อพิจารณาถึงกรอบในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มีการเพิ่มเติมสิ่งที่คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วยในมาตรา 162 ที่เป็นเรื่องใหม่ มีสามประการคือ

(1) **หน้าที่ของรัฐ** ตามหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่มาตรา 41 ถึง มาตรา 63 รวม 13 มาตรา ที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นครั้งแรก เดิมที่เนื้อหาในส่วนนี้หลายเรื่องเคยกำหนดไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ต้องการให้เกิดสภาพบังคับมากขึ้นในทางปฏิบัติ โดยประชาชนไม่จำเป็นต้องมาเรียกร้องสิทธิกับรัฐอีก เพราะถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว ขณะเดียวกันหากรัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐก็จะเป็นเหตุในการที่ประชาชนจะสามารถฟ้องร้องรัฐเพื่อเรียกร้องให้ปฏิบัติตามหน้าที่ของรัฐได้ สำหรับหน้าที่ของรัฐซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

การปกป้องสถาบันหลักของประเทศ งานความมั่นคงของรัฐ เกราะ ขบวนการแห่งดินแดน ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (มาตรา 52) การดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด (มาตรา 53) การดูแลเด็กตั้งแต่ก่อนวัยเรียน การพัฒนาเด็กเล็ก การจัดการศึกษาให้มีคุณภาพได้มาตรฐานสากล การกำหนดเป้าหมายการศึกษาในการพัฒนาผู้เรียน การจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษาและเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู (มาตรา 54) หน้าที่ในการดูแลบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง (มาตรา 55)

รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (มาตรา 56) การอนุรักษ์ ป่าไม้ และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม (มาตรา 57) การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน (มาตรา 58)

หน้าที่ของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก (มาตรา 58) รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน (มาตรา 60) รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ (มาตรา 61) รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม (มาตรา 62) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายบัญญัติ (มาตรา 63)

ถ้าพิจารณาในบรรดาบทบัญญัติของหมวด 5 นี้ มีมาตราสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันสองมาตรา คือมาตรา 62 เรื่องการรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด และมาตรา 63 การจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

“มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ”

“**มาตรา 63** รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(2) **ยุทธศาสตร์ชาติ** นับเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องคำนึงถึงเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องของการดำเนินงานต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายสำคัญของประเทศที่ตั้งไว้ เนื่องจากเดิมที ที่ผ่านมามีประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติไว้อย่างชัดเจน หน่วยงานของรัฐต่างๆ ได้ยึดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลัก ซึ่งแม้จะมีการกำหนดยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาไว้ แต่ก็มีกรอบระยะเวลาเพียง 4 ปี ทำให้ขาดการวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวของประเทศไว้ ขณะเดียวกันรัฐบาลที่เข้ามาบริหารงานในแต่ละช่วงเวลาก็มักจะทำเฉพาะนโยบายที่ได้หาเสียงไว้หรือนโยบายที่จะได้มาซึ่งความนิยมในรัฐบาลหรือที่เรียกกันว่า “นโยบายประชานิยม” อันเป็นการหวังผลสำเร็จเฉพาะหน้าเท่านั้น

สำหรับยุทธศาสตร์ชาติ ได้รับการกำหนดไว้ในมาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ดังนี้

“**มาตรา 65** รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

ทั้งนี้ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560 มารองรับรายละเอียดการดำเนินการต่างๆ โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ.2560

ต่อมาเมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม พ.ศ.2561 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีการพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างยุทธศาสตร์ชาติ ที่ได้จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งรัฐบาลได้เสนอ โดยได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2560 –2579) มีวิสัยทัศน์ คือ **“ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”** หรือเรียกสั้นๆว่า **มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน** แบ่งเป็นยุทธศาสตร์ 6 ด้านได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคงมีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

2. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติบนพื้นฐานแนวคิด 3 ประการ ได้แก่

(1) “ต่อยอดอดีต” โดยมองกลับไปที่เราเคยทำมาประยุกต์ผสมผสานให้สอดคล้องกับ บริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่

(2) “ปรับปัจจุบัน” เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่างๆ

(3) “สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต” ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาด

3. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ เพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง มีคุณภาพ และเป็นพลเมืองดีของชาติ

4. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของ ภาคส่วนต่างๆ ร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม

5. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ และ

6. ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐ โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง

(3) การชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย ที่ผ่านมาการแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาคงมีแต่การชี้แจงว่ามีนโยบายอะไรบ้างที่จะดำเนินการ โดยไม่ได้กล่าวถึงแหล่งงบประมาณที่เป็นแหล่งรายได้ที่จะนำมาใช้ผลักดันโครงการตามนโยบายให้สำเร็จ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ได้บัญญัติบังคับให้รัฐบาลต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ด้วย ส่งผลให้มีการตรวจสอบโดยรัฐสภาและสาธารณชนถึงความเป็นไปได้และความเหมาะสมของนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ โดยเฉพาะนโยบายที่มีการใช้จ่ายเงินจำนวนมาก ซึ่งควรต้องระมัดระวังในการดำเนินงานเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่งบประมาณของประเทศ

ทั้งนี้การชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลนั้น ถูกกำหนดใน มาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ดังนี้

“มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

สำหรับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ปัจจุบันก็ได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ.2561 ที่ผ่านมา

ในส่วนสาระสำคัญของกฎหมายวินัยการเงินการคลังมีทั้งหมด 87 มาตรา แบ่งเป็น 5 หมวด ได้แก่ หมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง แบ่งเป็นสองส่วนคือ ส่วนที่ 1 คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลัง ส่วนที่ 2 การดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณ หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง แบ่งเป็นหก ส่วน คือ ส่วนที่ 1 รายได้ ส่วนที่ 2 รายจ่าย ส่วนที่ 3 การจัดให้ไดมาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ส่วนที่ 4 การก่อหนี้และการบริหารหนี้ ส่วนที่ 5 เงินนอกงบประมาณและทุน

หมุนเวียน ส่วนที่ 6 การคลังท้องถิ่น หมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ และหมวด 5 การตรวจเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี ในส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ยังถือว่าเป็นกรอบในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลอยู่เช่นเดิม โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็มีสาระสำคัญสอดคล้องเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อย่างใกล้ชิด ในฐานะที่เป็นกรอบยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้นำมาสู่การปฏิบัติให้เห็นเป็นรูปธรรมในแต่ละช่วงของการบังคับใช้แผนพัฒนาฯ

ในส่วนนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 57 ได้มีการบัญญัติเป็นครั้งแรกถึงกรอบที่พรรคการเมืองจะต้องคำนึงถึงในการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า เป็นมาตรการที่จะเข้ามาช่วยกำกับตรวจสอบนโยบายทางการเมืองที่อาจนำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายได้อีกทางหนึ่ง เพียงแต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีสภาพบังคับที่เข้มงวด ซึ่งเนื้อหาของการที่พรรคการเมืองต้องปฏิบัติตามมาตรา 57 มีดังนี้

“มาตรา 57 การกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการประกาศโฆษณาให้คำนึงถึงความเห็นของสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรคการเมืองประจำจังหวัด นโยบายใดที่ต้องใช้จ่ายเงินการประกาศโฆษณานโยบายนั้น อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) วงเงินที่ต้องใช้ และที่มาของเงินที่จะใช้ในการดำเนินการ
- (2) ความคุ้มค่าและประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย
- (3) ผลกระทบและความเสี่ยงในการดำเนินนโยบาย

ในกรณีพรรคการเมืองไม่ได้จัดทำรายการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการสั่งให้ดำเนินการให้ครบถ้วนและถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด”

3.2 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย

ในที่นี้หากพิจารณาถึงขั้นตอนกระบวนการงบประมาณในประเทศไทย จะพบว่ามืองค์กรที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ทั้งในส่วนฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยปัจจุบันมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายงบประมาณอยู่หลายฉบับได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- 2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2561
- 3) พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ.2491
- 4) พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.2548
- 5) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ในแต่ละปีนั้นที่ผ่านมาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 หน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี มืองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. หน่วยงานของรัฐต่างๆ ในฐานะหน่วยรับงบประมาณ
2. สำนักงบประมาณ ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ โดยพิจารณารวบรวมคำขอจัดตั้งงบประมาณจากหน่วยงานรัฐต่าง ๆ
3. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่จะร่วมมือกับสำนักงบประมาณในการจัดทำนโยบายงบประมาณของประเทศในแต่ละปี
4. กระทรวงการคลัง ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีอากรต่างๆ อันเป็นแหล่งที่มาของรายได้ในการนำมาใช้จ่ายเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินที่จะร่วมมือกับสำนักงบประมาณในการจัดทำนโยบายงบประมาณของประเทศในแต่ละปี
5. ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบเสถียรภาพทางการเงินของประเทศที่จะร่วมมือกับสำนักงบประมาณในการจัดทำนโยบายงบประมาณของประเทศในแต่ละปี

6. คณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่มอบนโยบายในการจัดทำงบประมาณแก่หน่วยงานของรัฐและพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป

7. สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในฐานะองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

8. คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดในขั้นตอนการพิจารณาเรียงมาตราของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของแต่ละสภา โดยมีอำนาจที่จะแปรญัตติตัดทอนงบประมาณรายจ่ายได้ภายใต้บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

9. คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐ

ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีกฎหมายใหม่ซึ่งส่งผลในการดำเนินงานเกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณของประเทศไทย คือพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ที่ออกมารองรับหน้าที่ในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 62 ที่รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม และในการปฏิบัติตามมาตรา 142 การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลนโยบายการเงินการคลังของรัฐ คือ คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐตามมาตรา 10 ซึ่งประกอบด้วยกรรมการต่าง ๆ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นเลขานุการ และให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปฏิบัติหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ

สำหรับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐมีหลายประการ ตามมาตรา 11 ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดวินัยการเงินการคลังเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือในกฎหมายอื่นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

(2) จัดทำและทบทวนแผนการคลังระยะปานกลาง

(3) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารทรัพย์สิน และปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของรัฐ

(4) กำหนดสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สัดส่วนงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ภาครัฐ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณ สัดส่วนการก่อหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย และสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50

(5) กำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

(6) กำหนดอัตราการชดเชยค่าใช้จ่ายหรือการสูญเสียรายได้ของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 28

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.3 ขั้นตอนเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรัฐธรรมนูญ

ในส่วนขั้นการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มีรายละเอียดตั้งแต่มาตรา 140 ถึงมาตรา 144 โดยแต่ละมาตราได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสำคัญไว้ ดังต่อไปนี้

(1) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินที่ต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย 5 ฉบับและข้อยกเว้น ในมาตรา 140

“มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชุดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”

(2) รูปแบบของงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ การใช้งบประมาณกรณีออกกฎหมายไม่ทัน และหลักประกันการจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอของรัฐสภา ศาลองค์กรอิสระและองค์กรอัยการ ในมาตรา 141

“มาตรา 141 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาลองค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการโดยตรงก็ได้”

(3) การบังคับให้แสดงข้อมูลสำคัญประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลตามมาตรา 142

“มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ”

(4) กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามาตรา 143

“มาตรา 143 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ก็ได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้นำความในมาตรา 138 วรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตามมาตรา 144 วรรคสาม”

(5) ข้อห้ามในการพิจารณาร่างกฎหมายรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอำนาจในการวินิจฉัยการฝ่าฝืนข้อห้ามโดยศาลรัฐธรรมนูญ และการสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐโดย ป.ป.ช.ตามมาตรา 144

“มาตรา 144 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการ การเสนอ การแปรรูปหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือ กรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืน บทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรรูป หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการ ดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็น ผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีมีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งตั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของ รัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการ ดังกล่าวต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือ มีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการ จัดสรรงบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหาก เห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะ เป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะ เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้”

หากกล่าวโดยสรุปกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในประเทศไทยนั้น จะแบ่งเป็น 3 ขั้นตอนสำคัญ คือ ขั้นตอนแรก การวางแผนงบประมาณ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ซึ่งใน

สองขั้นตอนแรกนี้เป็นการดำเนินงานในฝ่ายบริหาร มีสำนักงานประมาณเป็นหน่วยงานหลัก และคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก่อนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป หลังจากนั้นจะเป็น ขั้นตอนพิจารณาอนุมัติงบประมาณในส่วนของรัฐสภา โดยในส่วนการตรวจสอบที่สำคัญคือขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกจะมีส่วนช่วยตีแผ่ความจริง อภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลเสนอเข้าสู่การพิจารณาในฝ่ายนิติบัญญัติ

ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้เพิ่มกลไกใหม่ ๆ ในการเข้ามาช่วยป้องกันไม่ให้งบประมาณที่ผ่านรัฐสภาออกมาบังคับใช้เกิดปัญหาความไม่ชอบตามรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเป็นข้อห้ามเอาไว้ โดยเป็นบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งรายละเอียดในบทบาทตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญของป.ป.ช.นี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 88 และมาตรา 89 ในหมวด 3 การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ ส่วนที่ 3 การดำเนินการฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

“มาตรา 88 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสี่ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลัน และไม่ว่าในกรณีใดผู้ใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้

เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง จะพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะเมื่อได้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้ดำเนินการสอบสวน

การสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนแล้วเห็นว่ามีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยเร็วและให้ศาลรัฐธรรมนูญดำเนินการต่อไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสาม

ในกรณีจำเป็นและได้รับคำร้องขอ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งเช่นเดียวกับการคุ้มครองพยานตามมาตรา 131”

“มาตรา 89 การเรียกเงินคืนกรณีฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคสาม หรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ทั้งนี้ มิให้นำมาตรา 55 (1) มาใช้บังคับกับการดำเนินการตามมาตรา

เมื่อพิจารณาถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบเรื่องที่เข้าข่ายฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะช่วยไม่ให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายขึ้นได้อีกทางหนึ่ง และหากมีการกระทำผิดขึ้นก็สามารถลงโทษผู้ที่ฝ่าฝืนได้และมีบทลงโทษที่ค่อนข้างรุนแรงที่ช่วยทำให้เกิดความเกรงกลัวมากขึ้น ซึ่งผลของการตรวจสอบตามมาตรา 144 จำเป็นต้องดูข้อเท็จจริงในการบังคับใช้ต่อไปในอนาคต”

3.4 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระในการเข้ามตรวจสอบกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระในการเข้ามตรวจสอบกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นั้น คณะผู้วิจัยพบว่ามีความเข้มข้นมากขึ้นที่จะทำให้เกิดการลงโทษบุคคลที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามในการกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยแยกเป็นสองกรณี ได้แก่

กรณีแรกตามมาตรา 144 วรรคสาม ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง (มาตรา 144 วรรคสอง ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเลือก การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้)

ผลที่ตามมาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เห็นว่าฝ่าฝืนข้อห้าม ก็จะทำให้เกิดผลตามกฎหมายและการลงโทษที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ คือ “ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่าจะมีการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัคร

รับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย” ซึ่งโทษข้างต้นนับว่ามีความรุนแรงเพื่อป้องกันการกระทำความผิดที่สร้างความเสียหายแก่การใช้จ่ายงบประมาณที่ฝ่าฝืนข้อห้ามตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่สอง ตามมาตรา 144 วรรคสี่ ได้เพิ่มการลงโทษกับเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งจัดทำโครงการหรืออนุมัติจัดสรรงบประมาณโดยรู้ว่าการฝ่าฝืนข้อห้ามและอำนาจของป.ป.ช.ในการสอบสวนเจ้าหน้าที่รัฐไว้ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้”

หากกล่าวโดยสรุปการตรวจสอบกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีท้องถิ่นหรือสภะจะเข้ามามีบทบาทช่วยแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันเชิงนโยบายนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของ **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ** ในส่วน “เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง” ได้แก่

ก. กรณีตามมาตรา 144 วรรคหนึ่ง ที่เป็นเรื่องข้อห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายการซึ่งมิใช่รายการตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ และ(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ข. กรณีตามมาตรา 144 วรรคสอง ที่เป็นเรื่องข้อห้ามในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการการเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

โดยตามมาตรา 144 วรรคท้าย บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้

หากกล่าวโดยสรุปบทบาทขององค์กรอิสระในการตรวจสอบกระบวนการงบประมาณในประเทศไทยเพื่อการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นับว่ามีความน่าสนใจ รวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่มีความพยายามในการควบคุมตั้งแต่จุดเริ่มต้นในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับหน้าที่ในมาตรา 162 โดยมีกรอบในการกำหนดนโยบายที่ต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย ขณะเดียวกันในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรียังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดไว้เพิ่มเติมตามมาตรา 164 ได้แก่

(1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

(2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด

(3) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(4) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

ทั้งนี้ ในส่วนการตรวจสอบป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในช่วงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยก็ยังให้ความสำคัญโดยมีการยืนยันหลักการเดิมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ห้ามไว้สองประการ คือ

1. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้ (2) ดอกเบี้ยเงินกู้ และ (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

โดยผลจากการฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวจะมีบทลงโทษที่รุนแรงมากขึ้นกว่าเดิมในการลงโทษตัวบุคคลผู้กระทำการฝ่าฝืน ซึ่งถือว่าเป็นความผิด กล่าวคือ “ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้ผู้กระทำการนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น”

ในการตรวจสอบการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามนี้ไม่จำกัดเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติ คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องพ้นสมาชิกภาพไป แต่ได้ขยายความรวมถึงถึงคณะรัฐมนตรีที่อาจต้องรับผิดชอบและถูกลงโทษ ถ้าเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่าการกระทำดังกล่าวแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบใช้นั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ยด้วย

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้ลงโทษกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดที่จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสองด้วย เว้นแต่ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด ซึ่งมาตรา 144 วรรคห้า กำหนดให้การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น

สำหรับการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีที่ทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่าการดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง นั้น

เป็นอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเมื่อได้รับแจ้ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยพลันหากเห็นว่ากรณีมีมูลให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามมาตรา 144 วรรคสาม ซึ่งอำนาจของ ป.ป.ช. ในเรื่องนี้ถือว่าเป็นเรื่องใหม่ที่ได้รับการบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ส่งผลให้ ป.ป.ช. มีภารกิจหน้าที่มากขึ้นในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐที่จัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง

บทที่ 4

การตรวจสอบโครงการตามนโยบายของพรรคการเมืองในต่างประเทศ

ตามที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอเบื้องต้นให้มีการเปลี่ยนแปลงแนวคิดเชิงองค์กรในการทำงานขององค์กรอิสระแต่ละองค์กร เพื่อให้มีความร่วมมือ ประสานงานระหว่างกันในการดำเนินการเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการป้องกันปัญหาการทุจริตในประเทศไทย ในครั้งนี้คณะผู้วิจัยขอเสนอเสนอมาตรการประการหนึ่งที่เป็นรูปธรรมซึ่งบรรดาเหล่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอาจพิจารณานำไปใช้ได้ นั่นคือการพิจารณานโยบายการหาเสียงของพรรคการเมืองในระหว่างเลือกตั้ง การเลือกเสนอมาตรการดังกล่าวนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการหามาตรการหรือวิธีการในเชิงป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เนื่องจากการทุจริตเชิงนโยบายจะมีจุดกำเนิดจากพรรคการเมืองหรือนักการเมืองที่ได้เข้ามาเป็นผู้บริหารประเทศ และมีหลายครั้งที่จุดกำเนิดในช่วงเวลาหาเสียงเลือกตั้งว่าหากชนะเลือกตั้งและได้เป็นรัฐบาล มีนโยบายที่จะดำเนินการโครงการนั้น โครงการนี้ เพื่อชักจูงให้ประชาชนลงคะแนนให้แก่ตน แน่แน่นอนว่านโยบายย่อมมีทั้งโครงการที่ดีมีประโยชน์ในวงกว้าง บางโครงการอาจจะมีประโยชน์เฉพาะแก่บางกลุ่มหรือบางพื้นที่ หรือบางโครงการที่อาจมีประโยชน์น้อยหรือไม่มีประโยชน์มากนัก แน่แน่นอนว่าสำหรับประชาชนที่รับฟังนโยบาย โดยทั่วไปย่อมคิดคำนึงเพียงเฉพาะว่าตนจะได้รับประโยชน์หรือไม่ ได้ประโยชน์มากหรือน้อยจากโครงการเหล่านั้น หรืออาจจะพิจารณาเทียบเคียงกับนโยบายของพรรคการเมืองอื่น ๆ ฯลฯ แต่ข้อเท็จจริงประการหนึ่งที่เรารวบ ๆ กันอยู่ทั่วไปก็คือ ในสภาวะแวดล้อมของการเลือกตั้งจะมีข้อจำกัดในเรื่องของเวลาอยู่มาก พรรคการเมืองจึงมักจะหาเสียงหรือเผยแพร่นโยบายอย่างสั้น ๆ ย่อ ๆ ที่เน้นไปที่ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นของโครงการเป็นสำคัญ และหากได้รับการเลือกตั้งในจำนวนที่เพียงพอต่อการจัดตั้งหรือร่วมจัดตั้งรัฐบาล ก็จะถือว่าพรรคมีภาระผูกพันที่จะดำเนินการตามที่หาเสียง (รับปาก) กับประชาชนเอาไว้ และหากต่อมาได้ผนวกไว้ในนโยบายของรัฐบาลที่นำเสนอครั้งแรกต่อรัฐสภา (แม้รัฐสภาจะมีอำนาจเพียงตั้งข้อสังเกตในนโยบาย แต่ไม่อาจปฏิเสธหรือตีกลับนโยบายที่รัฐบาลเสนอได้) ก็จะถือในทำนองเดียวกันว่าได้รับปากกับรัฐสภาไว้ ต้องดำเนินการตามที่ได้แถลงนั้น เรื่องการดำเนินตามนโยบายเหล่านี้หากดำเนินไปตามปกติที่ควรจะเป็นคงจะไม่ใช่ปัญหาเท่าใดนัก แต่หากนโยบายนั้นถูกออกแบบมาเพื่อผลประโยชน์อันมิชอบแก่บุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดโดยเฉพาะเจาะจง หรือเป็นนโยบายที่จะต้องใช้เงินจำนวนมากมามหาศาลในการดำเนินการจนอาจก่อให้เกิดภาระทางการเงินการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก หรือการดำเนินการตามนโยบายนั้น มีความเสี่ยงต่อการทุจริตที่เคยมีขึ้นเกิดขึ้นให้เห็นก่อนหน้านี้ หรือคาดการณ์ได้ว่าน่าจะก่อให้เกิดการทุจริตอย่างมโหฬาร คงต้องกล่าวว่าน่าจะยังไม่มีมาตรการใด ๆ ทางกฎหมายที่จะป้องกันยับยั้งไม่ให้เกิดการกระทำเช่นนี้เกิดขึ้นได้เลย ยิ่งไปกว่านั้น ก็จะต้องถูกโต้แย้งด้วยบรรดาข้ออ้างที่ว่าเป็นสัญญาที่ให้ไว้แก่

ประชาชน หรือความผูกพันที่จะดำเนินการตามที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา เพื่อความชอบธรรมในการดำเนินการตามนโยบายนั้นอย่างไม่ต้องสงสัย

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น เมื่อนโยบายต่างๆ ที่พรรคการเมืองเสนอไว้ในทางเสียเปรียบเลือกตั้ง ไม่อาจถูกทำให้ชัดเจนได้มากนักเพราะข้อจำกัดด้านเวลาและข้อจำกัดด้านความรู้ตระหนักของประชาชนผู้ลงคะแนน จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่สามารถก่อให้เกิดทุจริตได้ด้วยการพอกนโยบายและการดำเนินการให้ชาวสโตนมีสถานะเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ที่เป็นสิ่งที่ประชาชนต้องการและมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามที่รับปากไว้กับรัฐสภาถึงขนาดว่า “ไม่ดำเนินการไม่ได้” ในหลายประเทศได้สร้างกลไกวิเคราะห์พาทช์นโยบายที่เสนอในการเลือกตั้งเพื่อนำเสนอให้ประชาชนได้เข้าใจนัยสำคัญของการดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ ว่ามีความเป็นไปได้ในทางการเงินการคลังแค่ไหนเพียงไร เพื่อใช้ในการตัดสินใจก่อนเข้าคูหากาบัตรลงคะแนน หรือเพื่อให้บรรดาสมาชิกรัฐสภาได้พิจารณาประกอบการอนุมัติดำเนินการตามนโยบายเหล่านั้น

คณะผู้วิจัยเห็นว่า กลไกการพิจารณานโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอในการเลือกตั้งนั้น น่าจะเป็นภารกิจอันสำคัญประการหนึ่งที่จะนำมาใช้ในการป้องกันหรือยับยั้งความน่าจะเป็นในการเกิดทุจริต และเป็นกลไกอันสำคัญที่จะต้องอาศัยความร่วมมือขององค์กรอิสระต่างๆ รวมถึงหน่วยงานภาครัฐอื่นที่เกี่ยวข้องมาร่วมกันทำงานนี้ให้เกิดผล ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอการดำเนินการตรวจสอบพิจารณานโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในแคนาดา ออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ ดังต่อไปนี้

4.1 ประเทศแคนาดา

4.1.1 ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการดำเนินการ

การประมาณการต้นทุนของการดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ประกาศในการเลือกตั้งในแคนาดา เกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของพรรคเสรีนิยม (the Liberal Party) ซึ่งได้นำเสนอในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี ค.ศ.2015⁵⁴ โดยมีความมุ่งหมายให้ประชาชนแคนาดาได้มีแนวทางที่เป็นกลางและมีความน่าเชื่อถือในการประมาณการแผนงานด้านการคลังของบรรดาพรรคการเมือง⁵⁵ และหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายภารกิจนี้ได้แก่สำนักวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภา (the Parliamentary Budget Officer) ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อรัฐสภาอันมีภารกิจหลักในการสนับสนุนแก่สมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณของรัฐ อนึ่ง กระบวนการหรือขั้นตอนในการมอบหมายภารกิจ

⁵⁴ PBO, When and why was the PBO created, About the PBO. Via <http://www.pbo-dpb.gc.ca/about>, access January, 2019.

⁵⁵ Jennifer Robson, The problem with involving the PBO in elections, via <http://macleans.ca> access October 2018.

เช่นว่านี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันตามสมควร เพราะเหตุว่าแทนที่จะได้มีการเพิ่มเติมภารกิจดังกล่าวในกฎหมาย the Federal Accountability Act ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งสำนักงานวิเคราะห์งบประมาณ แต่การเพิ่มภารกิจดังกล่าวนี้กลับไปอยู่ในกฎหมายงบประมาณปี ค.ศ. 2017 (the Budget Implementation Act 2017) จึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจดังกล่าวจะเริ่มดำเนินการเป็นครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไปปี ค.ศ. 2019 ที่จะถึงในอนาคตอันใกล้

4.1.2 หน่วยงานดำเนินการ

สำหรับหน่วยที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการประมาณการต้นทุนการดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองในแคนาดาก็คือสำนักงานวิเคราะห์งบประมาณแห่งรัฐสภา (the Parliamentary Budget Officer: PBO) ในระยะแรกเริ่มหน่วยงานดังกล่าวนี้สังกัดอยู่ภายใต้ the Library of Parliament มีภารกิจสนับสนุนงานของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับการให้ข้อมูล ทำการค้นคว้าวิจัยด้านการเงินการคลัง เพื่อใช้ในการวิเคราะห์พิจารณางบประมาณที่ฝ่ายบริหารได้นำเสนอต่อรัฐสภา แต่ด้วยปัญหาความกังวลเกี่ยวกับความถูกต้อง ความน่าเชื่อถือ และความเหมาะสมในการจัดทำงบประมาณและการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารที่ผ่านมาในหลายๆ รัฐบาล ล้วนแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ทางการเมือง จึงได้มีการเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระขึ้นในรัฐสภาเพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์อย่างเป็นกลางในสถานะทางการเงินและแนวโน้มทางเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้เป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมความโปร่งใส ความรับผิดชอบในการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณของประเทศ⁵⁶ ในเดือนธันวาคมค.ศ.2006 จึงได้มีการออกกฎหมาย the Federal Act 2006 จัดตั้งสำนักงานดังกล่าวนี้ขึ้นมา นอกเหนือไปจากการประมาณการต้นทุนนโยบายพรรคการเมืองแล้ว ภารกิจสำคัญของสำนักงานฯ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องการเงิน การงบประมาณ และการพยากรณ์ทางเศรษฐกิจ ก็คือ ทำการวิเคราะห์อย่างเป็นอิสระให้แก่รัฐสภาซึ่งสถานะทางการเงินของประเทศ การประมาณการทางเศรษฐกิจของรัฐบาล และแนวโน้มความเป็นไปทางเศรษฐกิจของประเทศ ทำการวิจัยในหัวข้อหรือเรื่องที่ได้รับการร้องขอจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องด้านการเงินการงบประมาณของรัฐสภา ทำการพิจารณาต้นทุนการดำเนินการในเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาตามคำร้องขอจากสมาชิกรัฐสภา หรือคณะกรรมการ (s79.2 the Parliament of Canada Act)

4.1.3 ผู้ร้องขอให้มีการประมาณการนโยบาย

ผู้ที่มีสิทธิร้องขอประกอบไปด้วยผู้แทนที่ได้รับมอบอำนาจจากพรรคการเมืองในสภาล่างหรือ the House of Common ที่ได้รับการยอมรับ (a recognized party) ประเภทหนึ่ง กับสมาชิกสภาล่างที่ไม่ได้สังกัดพรรคที่ได้รับการยอมรับ อีกประเภทหนึ่ง (s79.21(1))

⁵⁶ OECD, CANADA, journal on budgeting, volume 2015/2, 2016, pp.78-79.

พรรคที่ได้รับการยอมรับนั้นถูกกำหนดไว้ว่าเป็นพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาล่างจำนวน 12 คนขึ้นไป ซึ่งโดยทั่วไปหัวหน้าพรรคการเมืองจะเป็นผู้ยื่นคำร้องขอ แต่หัวหน้าพรรคก็สามารถแต่งตั้งบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจงให้เป็นผู้ดำเนินการได้โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร (s79.21(17))

4.1.4 กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ

การร้องขอให้ทำการประมาณการนั้นจะเริ่มในช่วงระยะเวลา 120 วัน ก่อนวันเลือกตั้ง (s79.21(2)) และหากจะถอนคำร้องขอก็สามารถทำได้ในเวลาใดๆ ก่อนที่สำนักงานฯ จะส่งผลการพิจารณาไปยังผู้ร้องขอ (s79.21(11))

เมื่อได้รับการร้องขอแล้ว สำนักงานฯ จะต้องพิจารณาและเปิดเผยให้ทราบอย่างช้าก่อนวันเลือกตั้ง เพราะมีข้อห้ามมิให้เปิดเผยผลการพิจารณาในวันเลือกตั้งและภายหลังจากนั้น (s79.21(14))

4.1.5 หลักการสำคัญในการประมาณการนโยบาย

ตามที่ประกาศไว้ใน the Guidelines for Cost Estimates of Election Campaign Proposals (January 2018) สำนักงานฯ ได้นำเสนอข้อมูลไว้เพียงคร่าวๆ โดยจะนำเสนอเกี่ยวกับ สมมุติฐานที่เป็นเกณฑ์ การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังพื้นฐาน ที่จะใช้ในการประมาณการอีกครั้งหนึ่งก่อนเริ่มช่วงระยะเวลาการเลือกตั้งทั่วไปอีกครั้งหนึ่ง สำหรับหลักการสำคัญเท่าที่ประกาศออกมามีดังนี้

(1) นโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนอ จะหมายถึงนโยบายที่พรรคการเมืองพิจารณาว่าจะเสนอดำเนินการในการเลือกตั้งทั่วไป อาจเป็นมาตรการที่เกี่ยวกับรายรับของรัฐอันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี การเสนอให้มีการจัดเก็บภาษีประเภทใหม่ๆ หรืออาจเป็นมาตรการด้านการใช้จ่ายภาครัฐ อันได้แก่ การเปลี่ยนแปลงระดับการใช้จ่ายในโครงการที่มีอยู่แล้ว หรือเสนอโครงการใหม่

(2) ต้นทุนในการดำเนินงาน จะหมายถึงผลกระทบจากการดำเนินการตามนโยบายที่นำเสนอ ที่มีต่อสถานะทางการเงินของประเทศ ตัวอย่างเช่น นโยบายที่นำเสนออาจจะเป็นการลดหรือเพิ่มรายรับหรือรายจ่ายของภาครัฐ หรือนำไปสู่การลดหรือเพิ่มการขาดดุลหรือเกินดุลในงบประมาณ หรือจะก่อให้เกิดผลตามมาที่เป็นการลดหรือเพิ่มหนี้สาธารณะ

(3) การประมาณการ จะหมายถึงการประมาณการของสำนักงานฯ ในต้นทุนดำเนินการที่มีผลไปในการหำปีงบประมาณข้างหน้า บนฐานของสมมุติฐานที่เป็นมาตรฐาน รวมทั้งสมมุติฐานเฉพาะเจาะจงที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่นำเสนอ การประมาณการของสำนักงานฯ เป็นไปในเชิงสถิติ โดยจะไม่กล่าวถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจในการดำเนินการตามนโยบายเหล่านั้น

(4) การพิจารณาประมาณการในการนี้ จะพิจารณาเป็นรายนโยบาย จะไม่พิจารณาว่านโยบายอันหนึ่งของพรรคการเมืองหนึ่งจะกระทบต่อต้นทุนการดำเนินการในนโยบายอื่นของพรรคเดียวกันด้วย

(5) ด้วยข้อจำกัดของเวลาอันสั้นและคาดได้ว่าจะมีจำนวนคำร้องขอให้พิจารณาเป็นจำนวนไม่น้อย การแสดงผลการประมาณการจะอยู่ในรูปแบบของเอกสารรายงานเพียงหนึ่งหน้า

4.1.6 กระบวนการในการร้องขอให้ดำเนินการ

คำร้องขอที่นำเสนอมาจะต้องทำเป็นหนังสือ (s79.21(3)) โดยสำนักงาน ฯ จะจัดทำแบบฟอร์มขึ้นมาเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่ามีรายละเอียดอย่างไรบ้างเพื่อที่สำนักงาน ฯ จะสามารถทำการประมาณการได้ ในกรณีที่ต้องการข้อมูลเพิ่มเติม สำนักงาน ฯ จะได้ติดต่อไปยังผู้ร้องขอเพื่อแจ้งให้จัดส่งข้อมูลเพิ่มเติม (s79.21(4)) และผู้ร้องขอควรจะได้จัดลำดับความสำคัญของนโยบายไว้ด้วยหากเกิดสถานการณ์ที่ทำให้การประมาณการไม่อาจเสร็จสิ้นสมบูรณ์ได้ทุกข้อเสนอ

ในกรณีที่สำนักงาน ฯ ไม่สามารถประมาณการได้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุของความชัดเจนของเวลา หรือการขาดข้อมูลอันจำเป็นสำคัญ อันอาจเกิดขึ้นได้จากการที่ผู้ร้องขอไม่ได้ให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ช่วยเหลือดำเนินการหรือไม่จัดส่งข้อมูลให้ตามที่สำนักงาน ฯ ขอไป สำนักงาน ฯ จะได้แจ้งให้แก่ผู้ร้องขอทราบเป็นหนังสือ นอกไปจากนี้ ในกรณีที่ผู้ร้องขอได้แจ้งต่อสาธารณะว่าได้ส่งนโยบายให้สำนักงาน ฯ จัดทำประมาณการ สำนักงาน ฯ จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะว่านโยบายใดที่รับพิจารณาและไม่สามารถจัดทำประมาณการได้อย่างช้าที่สุดในวันสุดท้ายก่อนวันเลือกตั้งทั่วไป (s79.21(15)-(16))

4.1.7 การเปิดเผยการประมาณการต้นทุนต่อสาธารณะ

เมื่อได้ทำการประมาณการในนโยบายใดเสร็จสิ้น สำนักงาน ฯ จะจัดส่งรายงานแสดงผลการประมาณการให้ผู้ร้องขอทราบ (s79.21(12)) และผู้ร้องขอต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรกลับไปยังสำนักงาน ฯ ด้วยว่าจะให้เปิดเผยผลการประมาณการในเวลาใด (s79.21(13)) และเมื่อได้รับการแจ้งจากผู้ร้องขอให้เปิดเผย สำนักงาน ฯ จะเปิดเผยผลการพิจารณาในรูปเอกสารหนึ่งหน้า

หากเกิดกรณีไม่มีการแจ้งกลับมาจากผู้ร้องขอ สำนักงาน ฯ จะไม่ทำการเปิดเผยผลการประมาณการนั้น (ในเวลาก่อนเลือกตั้ง) แต่จะระบุชื่อผู้ร้องขอพร้อมด้วยนโยบายไว้ในรายงานพิเศษภายหลังวันเลือกตั้งทั่วไป และจะระบุไว้ในรายงานประจำปีที่นำเสนอต่อสภาทั้งสองด้วย (s79.22)

4.1.8 ความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่น ๆ

สิ่งสำคัญในการพิจารณาประมาณการต้นทุนของนโยบายต่างๆ ของพรรคการเมือง ก็คือบรรดาข้อมูลทางการเงินการคลังและเศรษฐกิจ และด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายแต่ละเรื่องซึ่งมักจะอยู่ในการควบคุมดูแลจัดเก็บของหน่วยงานภาครัฐ ในการนี้กฎหมายให้สำนักงาน ฯ ไปเจรจากับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อทำความตกลงร่วมกันในการให้ข้อมูลหรือความช่วยเหลือในการปฏิบัติการกิจดังกล่าวนี้

เป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายได้ให้อำนาจดุลพินิจแก่รัฐมนตรีที่กำกับดูแลหน่วยงานผู้ดูแลข้อมูล ในทางการเงินตามกฎหมาย the Financial Administration Act ว่าจะเข้าทำข้อตกลงกับสำนักงานฯ หรือไม่ แต่สำนักงานฯ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายที่ขอให้ประมาณการ และรัฐมนตรีจะต้องไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับตนเองในการที่หน่วยงานจะให้ความช่วยเหลือแก่สำนักงานฯ (s79.21(5) – (7)) ดังนั้น หากรัฐมนตรียินยอมให้หน่วยงานเข้าช่วยเหลือ ก็จะมีผู้ช่วยรัฐมนตรีเข้าเป็นผู้ดำเนินการตามข้อตกลงที่ทำไว้กับ สำนักงานฯ (s79.21(7)) ในการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ สำนักงานฯ จะต้องปกปิดผู้ร้องขอต่อทั้ง ผู้ช่วยรัฐมนตรีและบุคลากรของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ (s79.21(8)) ในการนี้ ทั้งหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่ให้แก่สำนักงานฯ (s79.21(9)) และสำนักงานฯ ก็จะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลที่รับมา เว้นเสียแต่การเปิดเผยนั้นสำคัญต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานฯ และได้รับความยินยอมแล้วจากผู้ช่วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง (s79.5)

อย่างไรก็ดี หากมีกรณีข้อพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างดำเนินการ กฎหมายกำหนดให้สำนักงานฯ ระบุชื่อหน่วยงาน ลักษณะของการปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือตามข้อตกลง และเหตุผลที่ปฏิเสธจากหน่วยงานนั้น ไว้ในรายงานประจำปีของสำนักงานฯ ที่นำเสนอต่อสภาทั้งสอง (s79.22)

อนึ่ง สำหรับข้อมูลของหน่วยงานอื่น ๆ รวมถึงบริษัทของรัฐ สำนักงานฯ มีสิทธิที่จะเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานเหล่านั้นเพื่อใช้ในการประมาณการได้อย่างเต็มที่ภายใต้ข้อจำกัด บางประการ แต่ทั้งนี้สำนักงานฯ ก็จะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลที่รับมา เว้นเสียแต่การเปิดเผยนั้นสำคัญต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานฯ (s79.3 – 79.5) และหากมีการปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลเป็นหนังสือ ภายหลัง การเลือกตั้งสำนักงานฯ จะดำเนินการแจ้งต่อประธานสภาทั้งสองสภา หรือกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อ หามาตรการที่เหมาะสมต่อไป (s79.42)

4.2 ประเทศออสเตรเลีย

4.2.1 ความเป็นมา

การประมาณการต้นทุนของการดำเนินตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ประกาศในการ เลือกตั้งในออสเตรเลียเริ่มมาตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ.1998 ภายใต้ The Charter of Budget Honesty Act 1998 ซึ่งดำเนินการโดยกระทรวงการคลัง (Ministry of Treasury) และกระทรวงการเงิน (Ministry of Finance) อย่างไรก็ตาม การดำเนินการของทั้งสองหน่วยงานนั้นถูกจำกัดโดยข้อกำหนดในเรื่องของผู้มีสิทธิร้อง ขอให้พิจารณาประมาณการ กล่าวคือ เฉพาะแต่พรรครัฐบาล พรรคฝ่ายค้าน และพรรคเสียงข้างน้อยเท่านั้น ที่มีสิทธิร้องขอตามกระบวนการนี้ได้ ส่งผลให้พรรคการเมืองที่มีขนาดเล็กกว่านั้น หรือสมาชิกรัฐสภาอิสระ

ที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองไม่สามารถที่จะร้องขอให้ดำเนินการได้ จนภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2010 ได้มีการเคลื่อนไหวโดยความร่วมมือระหว่างพรรคการเมืองฝ่ายค้านและสมาชิกรัฐสภาอิสระ เรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบงานของรัฐสภา และหนึ่งในระบบงานที่เป็นเป้าหมายก็คือการเสริมสร้างจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญแก่ระบบงาน ด้วยการเสนอให้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาขึ้นให้มีการกิจในการประมาณการต้นทุนอย่างเป็นอิสระ การวิเคราะห์วิจัยในด้านการคลังแก่สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกที่ไม่ได้เป็นฝ่ายรัฐบาล (ซึ่งแน่นอนว่าภารกิจในการประมาณการต้นทุนนโยบายพรรคการเมืองถูกรวมไว้ในส่วนงานที่จะจัดตั้งขึ้นนี้)⁵⁷ หลังจากได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาสองชุดทั้งในสภาล่างและคณะทำงานร่วมกันของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาในรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้าง ทรัพยากรอันจำเป็น และกระบวนการดำเนินงานในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2011 ได้มีการเผยแพร่รายงานการพิจารณาของคณะทำงานพร้อมข้อเสนอแนะ 28 ข้อเสนอให้รัฐบาลพิจารณา ผลปรากฏว่ารัฐบาลเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะทุกประการและตกลงที่จะจัดสรรเงินงบประมาณจำนวนหนึ่งเพื่อจัดตั้งสำนักงานงบประมาณรัฐสภาดังกล่าวนี้ และในปีเดียวกันนี้เอง The Parliamentary Service Amendment Act 2011 ก็ได้รับการประกาศใช้ และให้มีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีชื่อว่า the Parliamentary Budget Officer อยู่ภายในกำกับของรัฐสภา⁵⁸ มีอำนาจหน้าที่ในทางการวิเคราะห์วิจัยงบประมาณ นโยบายการคลัง และประมาณการต้นทุนการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ รวมทั้งนโยบายของพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งด้วย⁵⁹

โดยที่กระบวนการประมาณการผลทางการเงินการคลังในนโยบายหาเสียงของพรรคการเมืองในเครือรัฐออสเตรเลียแบ่งออกแยกได้ตามหน่วยงานดำเนินการคือการดำเนินการโดยกระทรวงการคลังกับกระทรวงการเงินส่วนหนึ่ง และการดำเนินการโดยสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเป็นสองกระบวนการ จึงจะขอแยกพิจารณาตามหัวข้อย่อยดังต่อไปนี้

4.2.2 การดำเนินการโดยกระทรวงการคลังและกระทรวงการเงิน

การดำเนินการโดยสองกระทรวงนี้เป็นไปตาม The Charter of Budget Honesty Act 1998 และโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีของทั้งสองกระทรวงจัดทำแนวทางการดำเนินการหรือวิธีการต่างๆ ที่เหมาะสมสำหรับการประมาณการนโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมืองไว้ด้วย แนวทางดังกล่าวนี้มีชื่อว่า Charter of Budget Honesty Policy Costing Guidelines ซึ่งได้มีการแก้ไข

⁵⁷ Cal Viney, IFI, pp.14-15.

⁵⁸ Cal Viney, IFI, pp.15-16.

⁵⁹ PBO, Parliament of Australia,

http://www.aph.gov.au/about_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/About_the_PBO accessed by 14 nov 2018.

ปรับปรุงเรื่อยมาและฉบับปัจจุบันที่ใช้คือฉบับที่ออกใช้บังคับเมื่อปี ค.ศ.2016 คณะผู้วิจัยขอนำเสนอไปตามหัวข้อที่สำคัญดังนี้

4.2.2.1 หน่วยงานดำเนินการ

ตามมาตรา 30 แห่ง The Charter of Budget Honesty Act 1998 ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการในเรื่องนี้ ได้แบ่งแยกความรับผิดชอบระหว่างสองกระทรวงไว้ดังนี้⁶⁰

(1) กระทรวงการคลังจะรับผิดชอบการประมาณการนโยบายที่มีผลกระทบต่อรายรับด้านภาษีอากร (taxation revenue)

(2) กระทรวงการเงินจะรับผิดชอบการประมาณการนโยบายที่มีผลกระทบต่อรายจ่ายของรัฐบาลและรายรับอื่นที่มีใช้ค่าภาษีอากร (government outlays and expenses and non-taxation revenue)

หากเป็นกรณีของนโยบายที่มีผลกระทบทั้งรายรับทางภาษีและรายจ่าย ทั้งสองหน่วยงานจะต้องร่วมกันดำเนินการประมาณการนโยบายเช่นว่านั้น

4.2.2.2 ผู้ร้องขอให้มีการประมาณการนโยบาย

แบ่งออกได้สามกลุ่มคือ⁶¹

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) ผู้นำฝ่ายค้าน
- (3) ผู้นำพรรคการเมืองขนาดเล็ก ซึ่งหมายถึงพรรคการเมืองที่มีสมาชิกรัฐสภาอย่างน้อยจำนวน 5 คน และมีใช้พรรคที่สนับสนุนรัฐบาล (non-Government party)

4.2.2.3 กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ

โดยหลักทั่วไป หน่วยงานจะพยายามดำเนินการประมาณการให้เสร็จสิ้นภายใน 5 วันทำการ และหากประสงค์จะได้รับผลการประมาณการก่อนการออกเสียงลงคะแนนการ ก็จะต้องยื่นคำขออย่างช้าที่สุดภายในหกวันก่อนถึงวันเลือกตั้ง เพื่อให้การดำเนินการเสร็จสิ้นในเวลาก่อนการวันออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งทั่วไป⁶²

⁶⁰ Subclause 30(1) of Schedule 1 to the Charter.

⁶¹ Subclause 29(2) of Schedule to the Charter.

⁶² Charter of Budget Honesty Policy Costing Guidelines, Part 2 p.4 and Part 3 p.9.

4.2.2.4 หลักการสำคัญในการประมาณการนโยบาย

ในการดำเนินการประมาณการต้นทุนนโยบายนั้น หน่วยงานจะยึดถือหลักการสำคัญเป็นการทั่วไปดังนี้⁶³

- (1) จะพยายามเต็มความสามารถในการประมาณการต้นทุนทั้งหมดของนโยบาย รวมถึงรายจ่ายของหน่วยงานดำเนินการหากได้มีการร้องขอมาและมีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการ
- (2) จะคิดคำนวณประเมินต้นทุนอย่างสอดคล้องกับวิธีการที่ใช้ในการจัดทำเอกสารงบประมาณและรายงานทางการเงิน (ตามที่กำหนดวิธีการไว้ใน The Charter of Budget Honesty Act)
- (3) จะทำการประมาณการต้นทุนนโยบายด้วยวิธีการที่เสมอเหมือนกันไม่ว่าจะเป็นนโยบายของรัฐบาล พรรคฝ่ายค้าน หรือพรรคเล็ก
- (4) จะคิดคำนวณเพียงต้นทุนทางการเงินเท่านั้น จะไม่จัดทำคำแนะนำในตัวนโยบายหรือประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของตัวนโยบาย
- (5) จะจัดทำคำอธิบายในการคิดคำนวณนโยบายประกอบด้วย

4.2.2.5 กระบวนการในการร้องขอให้ดำเนินการ

ในช่วงของรัฐบาลรักษาการก่อนเลือกตั้ง นายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้าน และผู้นำพรรคขนาดเล็ก จะต้องทำร้องขอเป็นหนังสือระบุโครงร่างตัวเต็มของนโยบายพร้อมรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง รวมถึงความมุ่งหมายหรือเป้าประสงค์ของนโยบายเหล่านั้น

นอกไปจากนี้ ในคำร้องขอควรจะต้องมีการแสดงให้เห็นถึงข้อสมมติฐานที่พรรคการเมืองผู้ร้องขอใช้ในการประมาณการต้นทุนของตนเองเพราะจะช่วยให้ประมาณการของหน่วยงานที่รับคำร้องขอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้น และหน่วยงานที่พิจารณาประมาณการอาจร้องขอข้อมูลเพิ่มเติมจากพรรคการเมืองผู้ร้องขอได้

หากเป็นคำร้องขอจากผู้นำฝ่ายค้านหรือผู้นำพรรคขนาดเล็ก คำร้องขอนั้นจะถูกส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อส่งให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องดำเนินการ กระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่ถูกผูกมัดที่จะต้องดำเนินการตามคำขอหากนายกรัฐมนตรีไม่มอบหมายให้ดำเนินการตามคำร้องนั้น และเมื่อได้รับคำร้องขอแล้ว ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจะออกข่าวต่อสาธารณชนว่าได้รับมอบหมายให้พิจารณาต้นทุนของนโยบายใดพร้อมกับเนื้อหาคร่าว ๆ ของนโยบายนั้นๆ ด้วย⁶⁴

การถอนคำร้องขอย่อมทำได้ไม่ว่าในเวลาใด ๆ การถอนคำร้องขอจากนายกรัฐมนตรีทำได้ด้วยการแจ้งเป็นหนังสือไปยังรัฐมนตรี ขณะที่การถอนคำร้องขออื่นจะต้องทำเป็นหนังสือแจ้งต่อ

⁶³ Charter of Budget Honesty Policy Costing Guidelines, Part 2 p.4.

⁶⁴ Charter of Budget Honesty Policy Costing Guidelines, Part 3 p.9.

นายกรัฐมนตรีเพื่อจะได้แจ้งต่อไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ หลังจากนั้นรัฐมนตรีจะออกข่าวต่อสาธารณชน โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ภายหลังการรับแจ้งถึงการร้องขอ อย่างไรก็ดี หากการประมาณการต้นทุนไม่อาจเป็นไปได้ อาจถือได้ว่าเป็นการถอนคำร้องขอซึ่งรัฐมนตรีจะต้องออกข่าวแจ้งต่อสาธารณชนเพื่อทราบถึงเหตุผล อันไม่อาจทำการประมาณการต้นทุนในนโยบายนั้นๆ ได้ (Subclause 31(3) of Schedule 1 to the Charter)⁶⁵

4.2.2.6 การเปิดเผยการประมาณการต้นทุนต่อสาธารณะ

เมื่อการดำเนินการเสร็จสิ้น จะมีการส่งสำเนาไปยังผู้ร้องขอก่อนในเบื้องต้น หลังจากนั้นจะมีการนำข้อมูลดังกล่าวออกเผยแพร่ทางเว็บไซต์การประมาณการนโยบายการเลือกตั้งที่ดำเนินการร่วมกัน ของกระทรวงการคลังและกระทรวงการเงิน ที่ www.electioncostings.gov.au

สำหรับเนื้อหาของการประเมินต้นทุนที่จะเผยแพร่ นั้น จะประกอบไปด้วยเนื้อหาในหัวข้อดังต่อไปนี้

- (1) คำร้องขอให้ทำการประมาณการ
- (2) การร้องขอข้อมูลเพิ่มเติมจากกระทรวงที่พิจารณา
- (3) ข้อมูลเพิ่มเติมที่ขอตาม (2) หรือได้รับจากการหารือกับผู้ร้องขอ (Subclause 29(2) of the Charter)

โดยในรายงานจะรวมไปถึงเนื้อหาสาระในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย⁶⁶

- (4) วิธีการ ข้อสมมติฐาน⁶⁷ (รวมทั้งข้อสมมติฐานเชิงเศรษฐศาสตร์และเชิงพฤติกรรม) ที่ใช้ประเมินต้นทุน ซึ่งมีรายละเอียดพอให้เข้าใจถึงวิธีการประมาณการ
- (5) ประมาณการผลกระทบของนโยบายที่มีต่อดุลทางการคลัง (fiscal balance) และดุลเงินสด (cash balance)
- (6) คำอธิบายซึ่งบอกกล่าวถึงความแตกต่างระหว่างข้อสมมติฐานของผู้ร้องขอ กับ ข้อสมมติฐานของกระทรวงที่พิจารณา
- (7) ในกรณีที่เห็นว่าเหมาะสม อาจกล่าวถึงการวิเคราะห์ที่ละเอียดอ่อนซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงในข้อสมมติฐานอาจก่อให้เกิดผลการประมาณการที่ต่างกัน

⁶⁵ Charter of Budget Honesty Policy Costing Guidelines, Part 3 p.10.

⁶⁶ Charter of Budget Honesty Policy Costing Guidelines, Part 3 p.11.

⁶⁷ รายละเอียดโปรดดูใน Part 2, pp.4-6.

4.2.2.7 ความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ

ทั้งกระทรวงการคลังและกระทรวงการเงินมีอำนาจในการขอข้อมูลจากหน่วยงานภาครัฐอื่นๆเพื่อใช้ในการประมาณการนโยบายที่ได้รับการร้องขอ (Subclause 32(1) of the Charter) และหน่วยงานที่ได้รับการร้องขอจะต้องจัดข้อมูลให้อย่างทันกับเวลาที่จะใช้งานให้แก่กระทรวงผู้รับผิดชอบทำการประมาณการด้วย เว้นเสียแต่ไม่อาจจะดำเนินการได้ (not practicable) หรือการให้ข้อมูลนั้นขัดต่อกฎหมายระดับเครือรัฐ (Subclause 32(2) of the Charter) นอกไปจากนี้ เพื่อให้การประมาณการต้นทุนนโยบายเป็นไปอย่างเหมาะสมที่สุด กระทรวงที่ทำการประมาณการนโยบายจะต้องปรึกษารื้อกับหน่วยงานหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

4.2.3 การดำเนินงานโดยสำนักวิเคราะห์งบประมาณของรัฐบาล (the Parliament Budget Office: PBO)

ถึงแม้ว่าการก่อตั้งหน่วยงานดังกล่าวนี้ดูเหมือนจะเริ่มขึ้นเมื่อไม่เกินกว่าสิบปี แต่ทว่าการถกเถียงพูดคุยในเรื่องนี้กล่าวกันว่ามีมาตั้งแต่ยุคทศวรรษที่ 1980 ความมุ่งหมายที่ต้องการจะให้สำนักวิเคราะห์งบประมาณที่ขึ้นอยู่กับรัฐสภานั้นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการที่จะให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบในทางการคลังในเรื่องเกี่ยวกับการประมาณการต้นทุนการดำเนินการของนโยบายที่ได้มีการหาเสียงไว้ในการเลือกตั้ง เพราะในกลไกปกตินั้นจะมีเฉพาะแต่ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์ด้วยการร้องขอผ่านช่องทางของกระทรวงการคลังและกระทรวงการเงิน

แนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวเริ่มเป็นจริงเป็นจังภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 2010 เมื่อได้มีการจัดทำความตกลงระหว่างพรรครัฐบาลเสียงข้างน้อยกับบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลเล็ก ๆ พรรคกรีน สมาชิกรัฐสภาอิสระ ที่จะให้มีการจัดตั้งสำนักงานวิเคราะห์งบประมาณ ขึ้นในสังกัดรัฐสภา จนได้มีการตั้งกรรมาธิการพิเศษเพื่อพิจารณาในเรื่องของโครงสร้าง ทรัพยากร และกระบวนการทำงาน ของหน่วยงานดังกล่าวในเวลาต่อมา

ภายหลังเมื่อกรรมาธิการพิเศษดังกล่าวดำเนินการตามที่ได้มอบหมายเสร็จสิ้น รัฐสภาจึงได้มีการตั้งกรรมาธิการร่วมของสองสภาเพื่อร่วมกันพิจารณาในรายละเอียดต่อไป จนกระทั่งในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2011 กรรมาธิการร่วมได้เสนอรายงานพร้อมข้อเสนอแนะ 28 ข้อ ต่อรัฐบาล ต่อมาในเดือนพฤษภาคม ปีเดียวกัน รัฐบาลได้ออกข่าวว่ายินดีที่จะจัดสรรงบประมาณสำหรับการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวที่นำเสนอมา แม้ว่ารัฐบาลจะไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะทุกประการ (เห็นด้วยกับ 23 ข้อ และเห็นด้วยในหลักการกับอีกห้าข้อที่เหลือ)

ในเดือนสิงหาคมถัดมา สมาชิกวุฒิสภาฝ่ายค้านได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยสำนักวิเคราะห์งบประมาณแห่งรัฐสภา (the Parliamentary Budget Office Bill) พร้อมกับร่างกฎหมาย the Charter of Budget Honesty Amendment Bill ซึ่งมีจุดประสงค์ที่จะให้ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนเกี่ยวกับการประมาณการต้นทุนของนโยบายพรรคการเมืองฝ่ายค้าน (เพื่อให้มาอยู่ในร่างกฎหมายสมัยใหม่เพียงฉบับเดียว) อย่างไรก็ตาม ไม่นานหลังจากนั้นรัฐบาลก็ได้เสนอร่างกฎหมายเรื่องเดียวกันของฝ่ายรัฐบาลเข้าสู่สภา และร่างของรัฐบาลได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายค้านว่ายังบกพร่องในเรื่องหลักๆ สองสามประการรวมไปถึงอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลที่เก็บรักษาในหน่วยงานรัฐบาล การรักษาความลับในการดำเนินงานในช่วงรัฐบาลรักษาการก่อนการเลือกตั้ง (ทั้ง ๆ ที่การร้องขอและการประมาณการต้นทุนควรจะเป็นเรื่องที่เปิดเผย) และอำนาจอิสระของหน่วยงานดังกล่าวในการพยากรณ์ทางการคลังและสภาพเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ร่างของรัฐบาลผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาอย่างไม่มีเงื่อนไขใด ๆ และถูกประกาศใช้บังคับในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 2012 และในเดือนมีนาคม ปีถัดมา ร่างกฎหมายว่าด้วยกิจการของรัฐสภาฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ก็ได้ผ่านการพิจารณาใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยผลจากกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สำนักวิเคราะห์งบประมาณมีหน้าที่จัดทำรายงานภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป (a post-election report) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการประมาณการต้นทุนในนโยบายที่ได้มีการหาเสียงไว้ก่อนเลือกตั้ง ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับจากวันสิ้นสุดระยะเวลาการรักษาการในการเลือกตั้งทั่วไป

4.2.3.1 หน่วยงานดำเนินการ

สำหรับอำนาจหน้าที่ของสำนักวิเคราะห์งบประมาณของรัฐสภาที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการประมาณการต้นทุนดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอในการเลือกตั้งทั่วไปนั้น ถูกบัญญัติไว้ใน s64E(1) ของ The Parliamentary Service Act 1999 รวมกับอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อันได้แก่ การประมาณการต้นทุนของนโยบายนอกช่วงเวลาเลือกตั้งทั่วไป ดำเนินการตามคำร้องขอเกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณที่สมาชิกวุฒิสภาหรือคณะกรรมการธิการรัฐสภาร้องขอมา พิจารณาจัดทำวิจัยหรือบทวิเคราะห์เกี่ยวกับงบประมาณและนโยบายทางการคลัง

ถึงแม้ว่าสำนักงานดังกล่าวจะอยู่ในสังกัดฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม ไม่ว่าประธานสภาผู้แทนหรือประธานวุฒิสภาไม่มีอำนาจเข้าไปสั่งการใดๆ ในการทำหน้าที่ต่าง ๆ ของสำนักงานดังกล่าวนี้ด้วย เพราะวัตถุประสงค์ของการให้มีสำนักงานดังกล่าวนี้ก็เพื่อให้มีการวิเคราะห์ในทางการเงินการคลังอย่างเป็นอิสระและมีความเป็นกลางในการทำงาน⁶⁸

⁶⁸ Miranda Stewart and Holly Jager, The Australian Parliamentary Budget Office: A sustainable innovation in fiscal decision-making?, pp.21. access via <http://ssrn.com/abstract=2225543>.

4.2.3.2 ผู้ร้องมีสิทธิขอให้มีการประมาณการนโยบาย

ผู้มีสิทธิร้องขอได้แก่พรรคการเมือง (โดยหัวหน้าพรรคหรือผู้ได้รับมอบอำนาจ) ณ เวลาที่มีการประกาศให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และมีสมาชิกในรัฐสภากับสมาชิกรัฐสภาอิสระไม่สังกัดพรรคการเมือง⁶⁹

4.2.3.3 กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ

ในการเลือกตั้งทั่วไปคราวก่อน กำหนดเวลาส่งคำขอให้พิจารณาโยบายนั้น จะถูกกำหนดให้ส่งก่อนวันเลือกตั้ง เพื่อให้สำนักงาน ฯ ดำเนินการวิเคราะห์และเผยแพร่ผลวิเคราะห์ภายหลังการเลือกตั้ง แต่สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งหน้า ทางสำนักงาน ฯ ได้ออกแนวปฏิบัติใหม่ระบุว่า พรรคการเมืองที่ประสงค์จะขอให้พิจารณาต้นทุนการดำเนินงานตามนโยบาย จะต้องส่งรายชื่อแนบนโยบายที่ตนได้ประกาศออกไปต่อสาธารณะให้แก่สำนักงานวิเคราะห์งบประมาณไม่ช้ากว่าเวลาทำการของวันพฤหัสบดี อันเป็นเวลาหกวันก่อนวันเลือกตั้งทั่วไป ทั้งเพื่อให้มีเวลาดำเนินการวิเคราะห์และเผยแพร่ให้เสร็จสิ้นก่อนวันเลือกตั้ง สำหรับรายงานภายหลังเลือกตั้งไม่ได้ถูกยกเลิกไป จะยังคงมีอยู่เพราะทางสำนักงาน ฯ แจ้งไว้ว่าจะออกแนวทางปฏิบัติใหม่สำหรับงานส่วนนี้ในช่วงใกล้ ๆ การเลือกตั้งทั่วไปครั้งหน้า

สำหรับแนวทางเดิมของการทำรายงานภายหลังการเลือกตั้งนั้น เมื่อพรรคการเมืองได้ยื่นคำขอไปแล้ว ในวันรุ่งขึ้นภายหลังวันเลือกตั้งทั่วไป สำนักวิเคราะห์งบประมาณจะประกาศรายการนโยบายที่แต่ละพรรคการเมืองยื่นไว้ และจะแจ้งด้วยว่ามีพรรคการเมืองใดไม่ยื่นขอให้วิเคราะห์นโยบาย

สำหรับการรายงานผลการวิเคราะห์นโยบายต่าง ๆ ที่รับมอบไว้นั้น สำนักวิเคราะห์งบประมาณจะต้องดำเนินการและเผยแพร่ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วันนับแต่สิ้นสุดระยะเวลาการรักษาการในช่วงการเลือกตั้งทั่วไป (ระยะเวลาการรักษาการเริ่มนับตั้งแต่วันที่อายุสภาสิ้นสุดลงไปจนถึงวันที่รัฐบาลใหม่ได้รับการแต่งตั้งภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป)

4.2.3.4 หลักการสำคัญในการประมาณการนโยบาย

เป้าหมายหลักของการประมาณการต้นทุนดำเนินงานตามโยบายนั้น เพื่อที่จะดูว่าแต่ละนโยบาย หรือนโยบายหลายประการของพรรคการเมืองหนึ่งๆ มีนัยสำคัญกระทบต่องบประมาณของประเทศหรือไม่ อย่างไร โดยจะไม่ให้คำแนะนำใดๆ ประกอบ

หลักการสำคัญของการประมาณการต้นทุนนโยบายโดยสำนักวิเคราะห์งบประมาณ จะใช้หลักการเดียวกันกับการประเมินนโยบายที่กระทำขึ้นโดยกระทรวงการคลังและกระทรวงการเงิน

⁶⁹ PBO Guidance 03/2518, Costing policy proposals during the caretaker period, released 5 December 2018.

(ดูในหัวข้อ 4.2.2.4) และในรายงานภายหลังเลือกตั้ง จะมีการนำเสนอผลกระทบทางการเงินระยะกลาง (10 ปี) ของนโยบายที่หาเสียงด้วย

4.2.3.5 กระบวนการในการร้องขอให้ดำเนินการ

คำขอจะต้องทำตามแบบฟอร์มที่ทางสำนักงานฯ กำหนด จะทำเป็นเอกสารที่มีลงลายมือชื่อหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ โดยส่งโดยตรงถึงสำนักงานฯ พร้อมด้วยเอกสารประกอบ เช่น การประกาศให้สาธารณชนทราบ ข้อเท็จจริงประกอบการจัดทำนโยบาย หรือเอกสารอื่นที่ได้มีการเปิดเผยไป และเกี่ยวข้องกับนโยบาย

หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติม ทางสำนักงานฯ จะมีหนังสือหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ไปสอบถาม แต่หากเป็นเรื่องเล็กน้อย ทางสำนักงานฯ จะติดต่อกับบุคคลที่ผู้ขอได้ระบุมาไว้ในคำขอ

หากทางสำนักงานฯ ไม่มีข้อมูลเพียงพอ (จะพักการพิจารณาไว้ชั่วคราวรอข้อมูลจากผู้ขอให้ประเมิน) หรือไม่มีเวลาเพียงพอที่จะดำเนินการให้เสร็จก่อนวันเลือกตั้ง ทางสำนักงานฯ จะแจ้งข้อมูลต่อสาธารณะในเรื่องดังกล่าวนั้นก่อนวันเลือกตั้ง

4.2.3.6 การเปิดเผยการประมาณการต้นทุนต่อสาธารณะ

เมื่อดำเนินการประมาณการต้นทุนนโยบายเสร็จสิ้น ก่อนจะเปิดเผยต่อสาธารณะ สำนักงานฯ จะแจ้งไปยังผู้ขอประเมินและส่งมอบสำเนาการประมาณการให้ก่อนการเผยแพร่ต่อสาธารณะหนึ่งชั่วโมง หลังจากนั้น จะได้มีการส่งสำเนาการประมาณการเดียวกันนี้ให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกรัฐสภาห้าคนขึ้นไป (a major political party)

สำหรับเนื้อหาของการประเมินต้นทุนที่จะเผยแพร่ นั้น จะประกอบไปด้วยเนื้อหาเช่นเดียวกับที่ปรากฏในหัวข้อ 4.2.2.6

4.2.3.7 ความช่วยเหลือจากหน่วยงานอื่นๆ

ในฐานะที่เป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประมาณการและวิเคราะห์ในด้านการเงินการคลัง ข้อมูลทั้งในด้านการเงินการคลังและด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกันย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่สำนักงานฯ จะต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นที่น่าสนใจว่ากฎหมายจัดตั้งสำนักงานฯ ไม่ได้ให้อำนาจในการรวบรวมข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานแต่ประการใด แต่กลับกำหนดให้สำนักงานฯ ดำเนินการเจรจาจัดแจงในเรื่องเกี่ยวกับข้อมูลกับบรรดาหัวหน้าหน่วยงานแต่ละแห่งที่ดูแลจัดเก็บข้อมูลซึ่งเป็นที่ต้องการของสำนักงานฯ (s64F of The Parliamentary Service Act) และกล่าวกันว่าข้อกำหนดเช่นนี้เป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการร่วมของสองสภาที่ศึกษาการจัดตั้งสำนักงานวิเคราะห์งบประมาณ⁷⁰

⁷⁰ OECD, Australia, journal on Budgeting, Vol.2015/2, 2016. P.41.

ในเรื่องดังกล่าวนี้ มีผู้อธิบายว่าประการแรกการจัดทำข้อตกลงเพื่อขอข้อมูลนั้น จะช่วยให้หน่วยงานที่ดูแลข้อมูลมีความยืดหยุ่นตามสมควรที่จะชั่งน้ำหนักกับภารกิจตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องรับผิดชอบต่อนายกรัฐมนตรี ประการที่สองยังเป็นการทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงาน ฯ กับหน่วยงานอื่นเป็นไปในทางที่ดีขึ้น เพราะการบัญญัติกฎหมายบังคับให้หน่วยงานต้องส่งข้อมูลให้แก่สำนักงาน ฯ จะทำให้เกิดบรรยากาศที่ไม่เป็นมิตรระหว่างหน่วยงานได้ และประการสุดท้าย การมีความสัมพันธ์ที่ยืดหยุ่น จะทำให้หน่วยงานเข้าใจถึงลักษณะหรือประเภทของข้อมูลดีขึ้น อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและผลลัพธ์ที่น่าจะดีกว่า⁷¹

ในการทำข้อตกลงหรือบันทึกช่วยจำ (a memorandum of understanding: MOU) เพื่อการขอวิเคราะห์ข้อมูลนั้น จะทำให้สำนักงาน ฯ มีสิทธิที่จะได้รับข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติการได้ ในการนี้จะต้องมีการเปิดเผยให้สาธารณะได้มีโอกาสทราบเกี่ยวกับ MOU ด้วย แต่คู่กรณีอาจวางข้อกำหนดเกี่ยวกับความลับของข้อมูลที่ส่งให้แก่กันได้ ข้อตกลงที่ทำขึ้นโดยทั่วไปมีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกันหลายฝ่ายคือกับหลายหน่วยงาน แต่ก็มีกรณีที่บางหน่วยงานอาจทำข้อตกลงเป็นเฉพาะรายกับสำนักงาน ฯ ก็เป็นไปได้เช่นกัน

ในบันทึกข้อตกลงหรือบันทึกช่วยจำ จะมีเนื้อหาสำคัญดังนี้

- กระบวนการในการขอข้อมูล (หรือเอกสาร) จากหน่วยงาน
- การดำเนินการเพื่อตอบรับต่อคำขอข้อมูล เช่น กรอบเวลาในการนำส่งข้อมูลเอกสาร ทั้งในกรณีปกติและกรณีเร่งด่วน
- การอธิบายถึงเหตุผลที่หน่วยงานไม่อาจจัดข้อมูลให้ได้ตามที่ขอมา
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับความลับของข้อมูล และการจัดการเกี่ยวกับข้อมูลที่เป็นความลับ
- กลไกการควบคุมและประเมินผล
- การดำเนินการกรณีมีข้อพิพาทระหว่างกัน

ถึงแม้ว่าข้อตกลงหรือบันทึกช่วยจำนี้จะไม่ก่อให้เกิดความผูกพันในทางกฎหมาย แต่จะมีส่วนช่วยให้เกิดหน้าที่แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่จะต้องรักษาหรือดำรงไว้ซึ่งความสัมพันธ์ในการทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดการส่งผ่านข้อมูลไปให้แก่สำนักงาน ฯ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจให้ได้ นอกไปจากนี้รัฐบาลยังได้จัดทำ the Australian Government Protocols governing the engagement between

⁷¹ Miranda Stewart and, pp.23-24.

Commonwealth bodies and the Parliamentary Budget Officer อันเป็นการแสดงให้เห็นเจตนาอันจริงจังที่จะสนับสนุนการดำเนินงานของสำนักงาน ฯ ด้วยการให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลมีปฏิสัมพันธ์ในการช่วยเหลือสำนักงาน ฯ ให้ปฏิบัติการกิจลุล่วงไปได้ รวมไปถึงการให้สำนักงาน ฯ เป็นหน่วยงานที่ได้รับการยกเว้นตามกฎหมายว่าด้วย the Freedom of Information Act และ the Privacy Act อีกด้วย

4.3 ประเทศเนเธอร์แลนด์

4.3.1 ความเป็นมา

การประมาณการต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองในเนเธอร์แลนด์นั้น น่าจะมีรากฐานมาจากแนวคิดที่ต้องการทำให้นโยบายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งให้มีความชัดเจน โดยมีหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งได้ริเริ่มขึ้นในปี ค.ศ.1972 ด้วยการตั้งคำถามในห้าประเด็นสำคัญทางเศรษฐกิจอันได้แก่ คนนโยบายเกี่ยวกับค่าจ้างและราคาสินค้าบริการ การกระจายรายได้ การจ้างงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ และ spatial planning แล้วนำไปเสนอให้พรรคการเมืองสำคัญเขียนอธิบายกลับมาปรากฏว่ามีพรรคการเมืองเจ็ดพรรคได้เขียนตอบกลับมาและได้มีการตีพิมพ์คำตอบเหล่านั้นในช่วงสามอาทิตย์ก่อนการเลือกตั้งทำ จนในที่สุดได้มีการดำเนินการประมาณการนโยบายพรรคการเมืองที่นำเสนอในการเลือกตั้งด้วยการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์อย่างเป็นทางการครั้งแรกในการเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ.1986 หน่วยงานที่ดำเนินการเรื่องนี้เป็นสำนักงานวิเคราะห์นโยบายทางเศรษฐกิจแห่งชาติ (Netherland Bureau for Economic Policy Analysis: CPB) ทั้งนี้ ได้มีการให้เหตุผลอธิบายประโยชน์ที่สำคัญของการประมาณการที่ดำเนินการในช่วงการเลือกตั้งไว้อย่างน่าฟังว่า เพื่อที่จะให้การเฝ้าระวังหรือตรวจสอบในทางการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การให้ข้อมูลหรือคำแนะนำเชิงนโยบายควรที่จะได้ทำเสียแต่ในระยะต้น ๆ ของการก่อขึ้นของนโยบาย นับเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมเป็นประโยชน์ที่จะได้มีปฏิสัมพันธ์กับผู้ริเริ่มนโยบาย เพราะความขัดแย้งกับผู้ริเริ่มนโยบาย หรือแม้แต่การเพิกเฉยไม่ทำตามนโยบายเพราะเหตุทางการเมือง อาจจะยังไม่เกิดขึ้นมีขึ้นเท่าใดนัก นอกไปจากนี้ การที่ทำให้สาธารณชนได้มีโอกาสสนใจมากขึ้นในการโต้เถียงทางนโยบายระหว่างพรรคการเมือง ช่วงเวลาแห่งการเลือกตั้งทั่วไปจะเป็นช่วงเวลาที่ดีที่สุดช่วงหนึ่งที่เราจะเชื่อมั่นว่าการวิจัยทางเศรษฐศาสตร์บนฐานของข้อมูลที่ชัดเจนจะทำให้เกิดผลที่ดีต่อการถกเถียงเพื่อพัฒนานโยบายเหล่านั้น⁷²

⁷² Frits Bos and Coen Teulings, Evaluating election platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice, Munich Personal RePEc Archive, via <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/31536/> access: January 2019, pp.4-5.

4.3.2 หน่วยงานที่ดำเนินการ

ดังที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าในระบบของเนเธอร์แลนด์ หน่วยงานที่ทำการประมาณการนโยบายของพรรคการเมืองที่เสนอไว้ในการหาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปได้แก่ สำนักงานวิเคราะห์นโยบายทางเศรษฐกิจแห่งชาติ (Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis: CPB) สำหรับแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการบูรณะประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และเพื่อฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจกับสถานะการจ้างงาน นาย Willem Drees รัฐมนตรีด้านกิจการสังคมขณะนั้นได้มีข้อเสนอให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่ประเมินเชิงเศรษฐกิจระดับมหภาคและการพยากรณ์ภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศ และในที่สุดในปี ค.ศ.1947 หน่วยงานนี้จึงถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเตรียมการสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจกลาง (Law Concerning the Preparation of a Central Economic Plan)⁷³

ภารกิจหน้าที่อันเป็นหลักสำคัญของสำนักงานวิเคราะห์นโยบายทางเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้แก่ การพยากรณ์สถานะเศรษฐกิจ การวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินการตามนโยบาย และการวิจัย มีการคาดคะเนว่า 2 ใน 3 ของเวลาในการปฏิบัติงานจะเข้าไปในการวิจัยและเวลาที่เหลือใช้ในการวิเคราะห์นโยบาย⁷⁴ ซึ่งอาจแสดงให้เห็นภารกิจสำคัญอย่างเป็นรูปธรรมได้ดังนี้

- การพยากรณ์⁷⁵ ได้แก่ การพยากรณ์ด้านการคลังและเศรษฐกิจระดับมหภาคในระยะสั้น การพยากรณ์รายรับ การคาดการณ์ถึงการกำหนดงบประมาณขั้นต่ำ (baseline budget) ในระยะกลาง⁷⁶ การพยากรณ์สภาพเศรษฐกิจก่อนการเลือกตั้ง⁷⁷ และการพยากรณ์เศรษฐกิจในระยะยาว (50 ปี) โดยเน้นที่ความยั่งยืนของการคลังของประเทศ

- การวิเคราะห์งบประมาณ⁷⁸ ในส่วนนี้จะเป็นการวิเคราะห์มาตรการดำเนินงานตามนโยบาย รวมทั้งวิเคราะห์ข้อเสนอด้านงบประมาณของรัฐบาลและผลกระทบที่มีต่อการคาดการณ์ประมาณการงบประมาณขั้นต่ำด้วย

- การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับในโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานขนาดใหญ่⁷⁹ สำหรับโครงการเช่นนี้การวิเคราะห์อาจทำโดยหน่วยงานวิจัยอื่นก็ได้ และหากเป็นกรณีเช่นนั้น ความเห็นของ

⁷³ Netherlands, OECD Journal on Budgeting Volume 2015/2, p.176.

⁷⁴ Ibid., p.180.

⁷⁵ Ibid., pp.180-181.

⁷⁶ จะดำเนินการทุก 4 ปี และตัวเลขนี้จะใช้เป็นฐานในการประเมินต้นทุนของนโยบายของพรรคการเมืองด้วย

⁷⁷ จะเผยแพร่ในช่วงเวลา 6 เดือนก่อนการเลือกตั้ง

⁷⁸ Ibid., p.181.

สำนักงาน ฯ จะถูกนำเสนอเทียบเคียงกันไปในฐานะความเห็นที่สอง นอกไปจากนี้ ในการริเริ่มนโยบายที่มีความสำคัญทุกกระทรวงที่เสนอนโยบายสำคัญไปยังคณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอการวิเคราะห์ต้นทุนจากสำนักงาน ฯ ประกอบไปด้วยเสมอ ในหลาย ๆ ครั้ง รัฐสภาหรือพรรคการเมืองจะร้องขอให้สำนักงาน ฯ ทำการวิเคราะห์ต้นทุน ดังเช่น พรรคการเมืองฝ่ายค้านจะร้องขอให้สำนักงาน ฯ วิเคราะห์ประเมินเอกสารงบประมาณเงา (shadow budget) ก่อนเสนอต่อรัฐสภา เป็นต้น

- การวิเคราะห์ประเมินต้นทุนของนโยบายในการหาเสียงของพรรคการเมือง ดังจะกล่าวในรายละเอียดต่อไปภายหลัง

- การวิจัย⁸⁰ งานส่วนนี้จะเป็นการริเริ่มของสำนักงาน ฯ โดยจะเป็นการวิจัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายต่าง ๆ และเป็นการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระจากคำร้องขอของกระทรวงทบวงกรมทั้งหลาย ตัวอย่างของประเด็นการวิจัยจะได้แก่ ผลกระทบในทางเศรษฐกิจของสังคมผู้สูงอายุ โลกาภิวัตน์ การสาธารณสุข การศึกษา วิกฤตการณ์ทางการเงินและกฎเกณฑ์ในการควบคุมตลาดการเงิน ถึงแม้การวิจัยในประเด็นเหล่านี้จะค่อนข้างเป็นเรื่องอ่อนไหวในทางการเมือง สำนักงาน ฯ จึงดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อรักษาความเป็นกลางอันเป็นชื่อเสียงเกียรติภูมิที่ได้รับการยอมรับ

ในการปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจของสำนักงาน ฯ มีหลักปฏิบัติที่จะไม่ทำคำแนะนำว่าควรทำหรือไม่ควรทำสิ่งใด (normative policy advice) แก่รัฐบาล จะวิเคราะห์ถึงความเป็นไปได้และผลกระทบโดยไม่วิพากษ์วิจารณ์นโยบายทางเศรษฐกิจหรืองบประมาณของรัฐบาล รวมไปถึงไม่ทำการกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ว่าด้วยวินัยทางการเงินการคลังอีกด้วย⁸¹

สำนักงาน ฯ ได้รับงบประมาณภายใต้งบประมาณของกระทรวงกิจการเศรษฐกิจ การเกษตร และนวัตกรรม และอาจมีรายได้จากการรับจ้างวิเคราะห์ตามที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการให้แก่บุคคลภายนอกอีกจำนวนหนึ่งจากการจำกัดเพดานขั้นสูงไว้⁸² สำหรับทรัพยากรบุคคลนั้น สำนักงาน ฯ มีผู้ปฏิบัติงานประมาณ 120 คน โดย 2 ใน 3 ของผู้ปฏิบัติงานจะทำงานด้านวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์และการคลัง ส่วนที่เหลือเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านบริหาร⁸³

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid. pp. 181-182.

⁸¹ Ibid., p.182.

⁸² Ibid., pp.182-183.

⁸³ Ibid., pp. 183-184.

4.3.3 ผู้มีสิทธิขอให้ดำเนินการ

ในระบบของเนเธอร์แลนด์นั้น การประมาณการนโยบายที่ใช้หาเสียงของพรรคการเมืองเป็นระบบสมัครใจ พรรคการเมืองจะไม่ร้องขอให้มีการประเมินนโยบายได้ แต่ในความเป็นจริงแล้วในปัจจุบันเกือบทุกพรรคการเมืองเลือกที่จะร้องขอต่อ CPB ให้ประเมินนโยบายพรรคของตนเองซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ถูกอธิบายว่าการไม่เข้าร่วมในการร้องขอให้ประเมินนโยบายโดยพรรคการเมืองใดๆ ย่อมเป็นการส่งสัญญาณที่ไม่ดีนักไปยังผู้ลงคะแนนว่านโยบายของพรรคนั้นอาจจะไม่สมเหตุผลในเชิงเศรษฐกิจ ดังนั้น หากจะกล่าวว่าในหัวข้อนี้ไม่มีการจำกัดสิทธิพรรคขนาดเล็กขนาดใหญ่ทุกพรรคการเมืองมีสิทธิเลือกที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการอันเนื่องมาจากความเป็นระบบสมัครใจ ⁸⁴

4.3.4 กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ

จากการค้นคว้า ณ ขณะนี้ คณะผู้วิจัยยังไม่พบข้อมูลแจ้งชัดในเรื่องดังกล่าวว่าจะมีกำหนดเวลาเริ่มดำเนินการเมื่อใด อย่างไร ทราบเพียงว่าก่อนถึงกำหนดวันเลือกตั้งเป็นระยะเวลาหนึ่งสำนักงานฯ จะประกาศให้ทราบถึงข้อมูลพื้นฐานด้านเศรษฐกิจ จากนั้นบรรดาพรรคการเมืองจะนำเสนอเอกสารร้องขอให้สำนักงานฯ พิจารณา โดยสำนักงานจะมีการเผยแพร่การวิเคราะห์โครงการหรือนโยบายทั้งก่อน (อย่างสั้น) และหลังการเลือกตั้ง (มีรายละเอียดเพิ่มขึ้น)

4.3.5 กระบวนการดำเนินการ

กระบวนการประมาณการนโยบายของพรรคการเมืองดำเนินไปตามลำดับดังนี้

(1) ก่อนที่จะได้มีการเลือกตั้งทั่วไป สำนักงานฯ จะประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปถึงภาพรวมสภาพเศรษฐกิจของเนเธอร์แลนด์ในรอบ 4 ปีต่อจากนี้ไปอันเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลจากการชนะการเลือกตั้งจะเข้ามาบริหารประเทศ ในภาพรวมของสภาพเศรษฐกิจจะนำเสนอชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจและสถานะทางการคลังของประเทศบนเงื่อนไขที่จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายใด ๆ ⁸⁵

⁸⁴ Frits Bos & Coen Teulings, Evaluating election Platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice, Munich Personal RePEc Archive, June 2011, Paper No.31536, pp.7-8. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/31536/> accessed: January 2019.

ในเอกสารที่อ้างอิงใช้คำว่าพรรคการเมืองที่มีหรือมีแนวโน้มว่าจะมี สส.ในสมาชิก อาจร้องขอให้ประเมินนโยบายพรรคของตนได้ และในการเลือกตั้งหลายครั้งที่ผ่านมา สัดส่วนของจำนวนสส.ที่พรรคของตนได้รับการประเมินนโยบายนั้นอยู่ที่ประมาณ 90-99% คณะผู้วิจัยจึงเลือกใช้คำว่าทุกพรรคการเมืองมีสิทธิที่จะร้องขอให้ประเมินนโยบายของตนอันเป็นระบบสมัครใจ

⁸⁵ CPB Netherland Bureau for Economic Policy Analysis, Charting choices 2008-2011: economics effects of eight election platforms, CPB Document No.139, December 2006, p.6.

(2) ในขณะที่บรรดาพรรคการเมืองซึ่งจะส่งบรรดาสมาชิกเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งจะจัดทำโครงการหรือนโยบายต่าง ๆ เสนอต่อประชาชนเพื่อจะนำไปดำเนินการหากชนะการเลือกตั้งได้รับเลือกเป็นรัฐบาล และในบรรดาโครงการหรือนโยบายต่างๆ เหล่านี้เองจะมีส่วนเนื้อหาด้านการเงินที่แสดงถึงผลในทางการเงินการคลังของแต่ละนโยบายหรือโครงการ และพรรคการเมืองจะนำเอกสารส่วนนี้ยื่นเพื่อร้องขอให้สำนักงาน ฯ ทำการวิเคราะห์ประเมิน⁸⁶

(3) จากนั้น สำนักงาน ฯ จะมีกระบวนการปรึกษาหารือโดยละเอียดกับแต่ละพรรคการเมือง โดยอาจจะมีการเชิญให้มาชี้แจงข้อมูลในรายละเอียดในโครงการหรือนโยบาย เพราะในเอกสารอาจจะจะมีข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะทำการวิเคราะห์ได้ หรือไม่ชัดเจนว่าผู้เสนอประสงค์จะจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายเป็นจำนวนเงินเท่าใด

(4) ในการวิเคราะห์นโยบายหรือโครงการของพรรคการเมือง สำนักงาน ฯ จะใช้ข้อมูลภาพรวมของสภาพเศรษฐกิจตาม (1) เป็นพื้นฐานฐานในการวิเคราะห์ประมาณการ⁸⁷ ซึ่งจะเป็นการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นใน 4 ปีข้างหน้าของรัฐบาล โดยแบ่งแยกออกเป็นหัวข้อย่อยรวม 7 หัวข้อ⁸⁸

(ก) ผลกระทบโดยตรงต่องบประมาณอันเกิดจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือโครงการที่นำเสนอมา จะประกอบไปด้วย ภาพรวมของการตัดลดงบประมาณ รายการค่าใช้จ่าย และภาษีอากร รายละเอียดของการดำเนินการตามโครงการ ผลกระทบที่มีต่อการขาดดุลของงบประมาณรัฐบาล การเกิดขึ้นของหนี้สาธารณะที่สัมพันธ์เป็นสัดส่วนกับผลผลิตภัณฑ์รวมประชาชาติ (GDP) ผลกระทบที่มีต่อการจ้างงานในภาครัฐและภาคสาธารณสุข หรือผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบางประการในสังคม เช่น การเลี้ยงภาษี สภาวะการจ้างงาน เป็นต้น

(ข) ผลตอบสนองทางเศรษฐกิจ (economic feedback) หรือผลกระทบโดยอ้อมในช่วงระยะเวลา 4 ปีข้างหน้า (รอบวาระของรัฐบาลหลังการเลือกตั้ง) ที่มีต่องบประมาณ ภาวะตลาดแรงงาน ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) การเติบโตทางเศรษฐกิจ และภาวะเงินเฟ้อ

(ค) ผลกระทบต่อตลาดแรงงานและผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติในระยะยาว

(ง) ผลกระทบต่ออำนาจซื้อของครัวเรือนในกลุ่มต่างๆ

(จ) ผลกระทบที่มีต่องบประมาณในระยะยาว

(ฉ) การวิเคราะห์ผลกระทบที่มีเฉพาะในบางสาขา เช่น สิ่งแวดล้อมและการคมนาคมขนส่ง การศึกษาและนันทนาการ สาธารณสุขและการดูแลสุขภาพอนามัย

(ข) การวิเคราะห์ผลกระทบที่มีเฉพาะบางสาขาโดยใช้เกณฑ์ในเรื่องสวัสดิการ (a welfare criterion: the Hicks-Kaldor criterion)

⁸⁶ Ibid. p.7.

⁸⁷ Ibid., p. 8.

⁸⁸ Frits Bos & Coen Teulings, supra note 12, pp.7-10. and 15 – 24.

(5) ในการวิเคราะห์นโยบายพรรคการเมือง มีหลักปฏิบัติที่สำคัญในสามด้านที่สำคัญ คือ ⁸⁹

- ความเป็นอิสระของการประมาณการเพื่อความเป็นกลางในกระบวนการทางการเมือง
- การติดต่อสื่อสารที่ดีในระหว่างพรรคการเมืองกับผู้ประเมิณนโยบาย
- ความเป็นภาวะวิสัย (objectivity) และคุณภาพในการวิเคราะห์ประเมิน

4.3.6 การเปิดเผยข้อมูล

ในการเปิดเผยผลการประมาณการนโยบายนั้น อาจแยกได้เป็นสองช่วงเวลาคือก่อนการเลือกตั้งและภายหลังการเลือกตั้ง การแสดงผลการประมาณการก่อนการเลือกตั้งนั้นเพื่อให้เป็นข้อมูลสำหรับประชาชนผู้ออกเสียงได้พิจารณานโยบายของผู้ประเมิณที่มีความเป็นอิสระและเชื่อถือได้สำหรับการตัดสินใจใช้สิทธิลงคะแนน ข้อมูลในส่วนนี้จะเป็นข้อมูลเชิงสรุปเพราะมีข้อจำกัดด้านเวลาดำเนินการและเผยแพร่ กับมุ่งให้ประชาชนทั่วไปอ่านเข้าใจและใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจลงคะแนน จึงจะมีความแตกต่างไปจากการเปิดเผยผลประเมินภายหลังการเลือกตั้งที่จะทำออกมาเป็นเอกสารรายงานมีรายละเอียดของผลการวิเคราะห์และคำอธิบายมากกว่า ⁹⁰

4.3.7 ความช่วยเหลือหรือความร่วมมือจากหน่วยงานอื่น

สิ่งสำคัญในประเด็นดังกล่าวนี้คือ การขอข้อมูลสำคัญที่จะใช้ในการดำเนินการจากหน่วยงานอื่น ๆ แม้ว่าตามกฎหมายแล้ว บรรดาหน่วยงานต่าง ๆ จะไม่มีหน้าที่ในการให้ข้อมูลแก่สำนักงาน ฯ แต่สำนักงาน ฯ ก็ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นผู้ดูแลข้อมูลเป็นอย่างดี การติดต่อสื่อสารระหว่างกันไม่ปรากฏกระบวนการที่เป็นมาตรฐานก็จะลักษณะเท่าใดนัก แต่เป็นการร่วมมือในระดับปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย ส่วนในระดับสูงขึ้นไปบรรดาหัวหน้าหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ จะพบปะกับผู้อำนวยการของสำนักงาน ฯ อยู่เสมอในงานประชุมต่าง ๆ ของภาครัฐ นอกไปจากนี้ผู้อำนวยการสำนักงาน ฯ จะมีการประชุมเป็นปกติร่วมกับรัฐมนตรีประจำกระทรวงต้นสังกัดที่สำนักงาน ฯ สังกัดอยู่เสมอเป็นปกติ

⁸⁹ Ibid., pp. 25 – 35.

⁹⁰ CPB Netherland Bureau for Economic Policy Analysis, supra note 13, p.5.

4.4 ข้อเสนอเกี่ยวกับการนำระบบการประมาณการต้นทุนการดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมือง มาปรับใช้ในกลไกการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย

4.4.1 วัตถุประสงค์ของกลไกและการนำไปปรับใช้

ในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรต้องรับกับข้อความจริงที่ว่ากลไกการประมาณการต้นทุนการดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งนั้นมิได้ถูกประดิษฐ์คิดค้นเพื่อการป้องกันการทุจริตแต่ประการใด แต่เป็นกลไกมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปด้วยการให้พรรคการเมืองมีความรับผิดชอบในการนำเสนอนโยบายอย่างชัดเจนทั้งในความเป็นไปได้ในการดำเนินการ ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากนโยบาย และความรับผิดชอบต่อมีต่อฐานะทางเศรษฐกิจการคลังของประเทศ และการพัฒนาระบบนำเสนอโยบายในลักษณะเช่นนี้จะส่งผลให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง และเพียงพอแก่การตัดสินใจในการใช้สิทธิลงคะแนนในการเลือกตั้ง องค์และบทบาทของบรรดาผู้เกี่ยวข้อง การกำหนดเครื่องมือที่จะใช้ ตลอดจนการกำหนดช่วงระยะเวลาการดำเนินการของกลไกทั้งกระบวนการ

ดังนั้น การที่จะนำระบบหรือกลไกดังกล่าวมาใช้ในการร่วมดำเนินการป้องกันการทุจริตในประเทศไทยนั้น อาจต้องกำหนดในเบื้องต้นให้ชัดเจนว่าจะใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดบ้าง จะนำมาใช้เพียงเพื่อการป้องกันการทุจริตเท่านั้น หรือนำมาใช้ทั้งเพื่อวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของกลไกและเพื่อวัตถุประสงค์ของการป้องกันการทุจริต และหากจะนำมาใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทั้งสองประการ จะให้วัตถุประสงค์ใดเป็นหลัก วัตถุประสงค์ใดเป็นลำดับรอง หรือจะให้ค่าน้ำหนักแก่วัตถุประสงค์ทั้งสองประการอย่างเท่าเทียมกัน หากไม่มีการกำหนดให้ชัดเจนในเรื่องดังกล่าวนี้ เมื่อได้ออกแบบกลไกและดำเนินการตามกลไกไปแล้ว อาจจะพบปัญหาการปะทะกันระหว่างวัตถุประสงค์ที่ต่างกันของกลไก จนทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการได้ ตัวอย่างเช่นในการกำหนดเวลาเปิดเผยผลของการประมาณการในนโยบายของพรรคการเมือง หากประสงค์จะดำเนินการเพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อใช้ในการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนน จึงสมควรที่จะเปิดเผยก่อนการออกเสียงลงคะแนน เมื่อเป็นเช่นนี้ความถูกต้องของการประเมินที่จะต้องเป็นกลางไม่ก่อให้เกิดความหลงผิด เครื่องมือที่ใช้ในการประเมิน ระยะเวลาสำหรับดำเนินการประเมิน ล้วนแต่จะต้องออกแบบให้มีความเป็นไปได้ที่จะดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดเหล่านี้ เพราะหากมิได้ประสงค์ให้เป็นข้อมูลแก่ผู้ออกเสียงลงคะแนน ระดับความอ่อนคลายหรือข้อจำกัดในการประมาณการจะมีน้อยกว่า ทำให้การประมาณการอาจกระทำได้อย่างเต็มที่และรอบด้านมากยิ่งขึ้นกว่า เป็นต้น

4.4.2 ขอบเขตของการนำไปปรับใช้

นัยสำคัญในเรื่องของขอบเขตของการนำไปปรับใช้นั้น หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์การป้องกัน การทุจริตเชิงนโยบายย่อมหมายถึงขนาดและศักยภาพของนโยบายที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบ เศรษฐกิจการคลังของประเทศ การจัดทำประมาณการสำหรับทุกนโยบายของทุกพรรคการเมืองย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อการทำงานของกลไก กล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความถูกต้อง ครบถ้วน ความน่าเชื่อถือของการประมาณการ ปริมาณงานที่จะต้องดำเนินการ และข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลา ในการจัดทำประมาณการนโยบาย รวมตลอดถึงผลกระทบที่จะมีต่อการกำหนดเวลาที่จะเปิดเผยการประมาณการ ที่จัดทำขึ้นว่าจะเปิดเผยเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจออกเสียงลงคะแนนของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียง ดังนั้น การพิจารณาขอบเขตที่จะนำไปปรับใช้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาอย่างสัมพันธ์กับ วัตถุประสงค์ของกลไกตามข้อ 4.4.1 ที่กล่าวข้างต้น ด้วยความรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง

ในประเด็นดังกล่าวนี้ ขอบเขตของการพิจารณาอาจถูกขยายความนำไปปรับใช้กับการนำเสนอ นโยบายใหม่ที่ถูกนำเสนอระหว่างวาระของรัฐบาลที่มีได้เกิดในการเลือกตั้งทั่วไป การเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ด้วยหรือไม่ เพียงไร

อนึ่ง มีข้อพึงพิจารณาด้วยว่าในระยะเริ่มต้นของการดำเนินการ สมควรที่จะกำหนดวัตถุประสงค์ของ กลไกและขอบเขตที่จะนำไปปรับใช้ให้เฉพาะเจาะจง แคบ และชัดเจน เพราะการกำหนดเช่นนี้จะทำให้ ประสิทธิภาพการทำงานอยู่ในขอบเขตที่ควบคุมได้มากกว่าซึ่งจะมีผลโดยตรงต่อระดับความน่าเชื่อถือเป็นที่ ยอมรับของกลไกที่ทำงานเป็นครั้งแรก หากการดำเนินงานมีขอบเขตที่กว้างเกินไป ย่อมมีความเสี่ยงมากกว่า และอาจไม่ได้รับการยอมรับแต่ต้นอันจะก่อให้เกิดปัญหาแก่บรรดาองค์กรอิสระที่เข้าร่วมดำเนินการอย่างที่เรา พบเห็นมาตลอดในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในปัจจุบัน

4.4.3 องค์กรอิสระและหน่วยงานที่จะเข้าร่วมดำเนินการ

เมื่อได้พิจารณาวัตถุประสงค์และขอบเขตที่จะนำไปปรับใช้ได้ชัดเจนแล้ว จากนั้นจะเป็นการพิจารณา ต่อไปว่าหน่วยงานภาครัฐที่จะเข้าร่วมดำเนินการจะมีหน่วยงานใดบ้าง จะเป็นการดำเนินงานของเฉพาะองค์กร อิสระที่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลักด้านการต่อต้านการทุจริต อันได้แก่ ป.ป.ช. คตง. ส.ต.ง. ป.ป.ท. หรือจะรวมไป ถึงหน่วยงานในฝ่ายบริหาร อันได้แก่ ธนาการแห่งประเทศไทย สศค. กรมบัญชีกลาง สำนักงานงบประมาณ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจะรวมไปถึงฝ่ายตุลาการ (ศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ)

นอกไปจากนี้ จะขยายความรวมไปถึงหน่วยงานภาคเอกชน หน่วยงานภาคประชาสังคม หรือไม่ ในขอบเขตเพียงไร เป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้ชัดเจนด้วย

4.4.4 กระบวนการดำเนินการ

ภายหลังจากทบทวนวัตถุประสงค์ของกลไก ขอบเขตการดำเนินงานกว้างแคบเพียงไร ใครหรือหน่วยงานหรือองค์กรใดจะเข้ามาร่วมดำเนินการได้เป็นที่ชัดเจนแล้ว การกำหนดกระบวนการดำเนินการจะมีความชัดเจนที่จะทำให้เห็นได้ว่ากลไกการประมาณการต้นทุนการดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองจะเริ่มต้นและดำเนินไปจนสิ้นสุดอย่างไร การออกแบบกระบวนการทำงานจะต้องให้มีความชัดเจนว่ามีกี่ขั้นตอน ลำดับของขั้นตอนทั้งหมดแต่ละขั้นตอนใดมีภารกิจหน้าที่อย่างไร ระยะเวลาการดำเนินการของแต่ละขั้นตอน กำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของแต่ละขั้นตอน ในแต่ละขั้นตอนมีองค์กรใดเข้าร่วมปฏิบัติ มีองค์กรใดเป็นผู้รับผิดชอบประสานงาน การส่งต่อของงานและภารกิจในระหว่างขั้นตอน ความเกี่ยวพันขององค์กรอื่นที่อาจต้องเข้ามามีส่วนร่วม (พรรคการเมืองผู้นำเสนอนโยบาย หน่วยงานหรือองค์กรอื่นที่ควบคุมดูแลข้อมูลอันสำคัญจำเป็นที่จะต้องใช้ดำเนินงานหรือกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ)

ในการกำหนดกระบวนการงานที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองนั้น จะต้องพิจารณาให้ครบถ้วนรอบคอบเป็นอย่างยิ่ง ต้องมีความโปร่งใสและเป็นกลาง เพราะจะเป็นกลุ่มที่จะมีส่วนได้เสียในกลไกนี้โดยตรงและมากที่สุด คณะผู้วิจัยเห็นว่า การติดต่อสื่อสารอย่างใกล้ชิด ความไว้วางใจ การให้ออกาส และความยืดหยุ่นในการทำงานอาจจำเป็นอย่างมากสำหรับการเริ่มใช้กลไกนี้ในระยะแรก

นอกไปจากนี้ ในขั้นตอนหรือกลไกใดที่จำเป็นต้องใช้ข้อมูลของหน่วยงานอื่น (ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลจากภาครัฐหรือเอกชน) เพื่อการวิเคราะห์ประมาณการต้นทุนนโยบาย นับว่าเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาดำเนินการให้เกิดผลจริงจึงและมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

4.4.5 ลักษณะหรือรูปแบบในการร่วมมือระหว่างองค์กร

จากที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ว่าความร่วมมือในการทำงานระหว่างองค์กรนั้นย่อมเป็นไปได้ทั้งการร่วมมืออย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งต่างก็มีข้อดีข้อเสียขึ้นอยู่กับลักษณะของงานที่ร่วมมือกัน อย่างไรก็ตาม สำหรับกลไกของการร่วมมือในเรื่องการประมาณการต้นทุนการดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองที่น่าเสนอในงานนี้จัดว่าเป็นเรื่องใหญ่เป็นเรื่องสำคัญที่มีความเกี่ยวพันกับสถาบันการเมือง ระบบการเมือง และการป้องกันทุจริตเชิงนโยบาย ดังนั้น ความร่วมมือเพื่อดำเนินการควรจะต้องทำในลักษณะหรือแบบที่เป็นทางการอย่างไม้อาจหลีกเลี่ยงได้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาสองประการ

คือ ประการแรกมีความเป็นไปได้มากน้อยเพียงไรที่หน่วยงานหรือองค์กรเกี่ยวข้องจะเข้ามาร่วมงานกัน โดยไม่ต้องมีองค์กรประสานงานที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเจาะจง หรือจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมา เพื่อประสานงานให้เกิดกลไกการทำงานดังกล่าวนี้ ประการที่สอง จำเป็นหรือไม่เพียงไรที่จะต้องจัดให้มีกฎหมาย (ลำดับพระราชบัญญัติ) เฉพาะเจาะจงเพื่อรองรับกลไกการดำเนินการเหล่านี้

อย่างไรก็ดี หากจะทดลองจัดทำขึ้นเป็นโครงการนำร่องก่อน แล้วค่อยพัฒนาขึ้นเป็นกลไกที่เป็นทางการไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งองค์กรประสานงาน หรือสร้างกฎหมายมารองรับกลไกดังกล่าวในภายหลัง ก็อาจเป็นทางเลือกที่เป็นไปได้แต่ต้องไม่ลืมด้วยว่าระดับความคาดหวังในผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นอาจจะมีไม่มากเท่าใดนัก เพราะสภาพความไม่เป็นทางการของโครงการนำร่องที่จะบังคับการในหลาย ๆ เรื่องนั้นน่าจะทำได้โดยไม่มีประสิทธิภาพเท่าใด

บทที่ 5

แนวทางในการจัดระบบควบคุมและป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

ด้วยเหตุที่การทุจริตเชิงนโยบายมักเกิดในโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐใช้จ่ายงบประมาณดังที่กล่าวมาในบทก่อนหน้าแล้ว การศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาแนวทางความร่วมมือขององค์กรอิสระเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงมุ่งไปที่การยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากโครงการที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ด้วยการกำหนดให้มีกลไกและมาตรการตรวจสอบประเมินโครงการตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน อย่างไรก็ตาม การจะกำหนดขอบเขตว่านโยบายที่พรรคการเมืองหาเสียงกับประชาชนเป็นนโยบายที่ต้องถูกตรวจสอบก็อาจมีปัญหาว່ว่าควรอยู่ในลักษณะใด ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้อาศัยแนวทางของต่างประเทศในการประเมินโครงการตามนโยบายของพรรคการเมืองมาประยุกต์ใช้กับระบบตรวจสอบของไทยตามกรอบหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไทย

5.1 หลักการและแนวคิด

จากผลการศึกษาถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดให้องค์กรอิสระร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า นอกเหนือไปจากมาตรา 221 ซึ่งวางกรอบทั่วไปที่จะให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรด้วยวิธีการแจ้งให้ทราบถึงการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายไปยัง

องค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำนั้นเพื่อดำเนินการแล้ว ในมาตรา 244 และมาตรา 245 ล้วนแต่เป็นบทบัญญัติที่มุ่งไปถึงการกระทำที่เกิดขึ้นแล้วทั้งสิ้น อันเป็นลักษณะของงานปราบปรามเพื่อเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการที่เกิดขึ้นแล้ว อีกทั้งบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้ในแนวทางที่ไม่ต่างกัน ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า สำหรับการทุจริตเชิงนโยบายหรือการทุจริตเชิงระบบ ที่มีขนาดใหญ่ซึ่งมีลักษณะหรือแนวโน้มเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน เกี่ยวข้องกับผู้คนไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานภาคเอกชน หรือแม้กระทั่งประชาชนทั่วไปที่เข้ามาเกี่ยวข้องในโครงการเป็นจำนวนมากนั้น ไม่อาจแก้ไขได้โดยลำพังเพียงวิธีการปราบปรามหรือตรวจสอบภายหลังได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก ในบางครั้งการทุจริตนั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อระบบการเงินการคลังของประเทศไปเป็นจำนวนมากแล้ว ท้ายที่สุดการดำเนินการปราบปรามจึงเป็นไปได้เพียงการลงโทษผู้กระทำผิดในทางอาญา ในขณะที่การเรียกร้องให้ชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเงินมากมายมหาศาลนั้น แทบจะไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า แนวทางการดำเนินการอีกทางหนึ่งที่น่าจะก่อให้เกิดผลดีมากกว่าคือการใช้แนวทางในการควบคุมหรือป้องกันมิให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายเช่นว่านี้เกิดขึ้น

แนวทางในการควบคุมหรือป้องกันมิให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบายเกิดขึ้นนั้น คณะผู้วิจัยมีหลักการสำคัญของแนวทางการดำเนินงานดังต่อไปนี้

(1) ด้วยความที่การทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทุจริตที่มีลักษณะเป็นโครงการขนาดใหญ่ ที่ก่อให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินคิดเป็นมูลค่าสูงมาก จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องมีการกำหนดโครงการดังกล่าวไว้ในงบประมาณแผ่นดิน

(2) เมื่อจะได้มีการกำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน โครงการดังกล่าวนี้จะดำเนินการได้และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ดังนั้น กลไกการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินจึงเป็นด่านปราการสำคัญที่สุด หากกลไกการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินมีประสิทธิภาพเพียงพอ อย่างน้อยที่สุดเราก็จะสามารถป้องกันมิให้เกิดโครงการทุจริตเชิงนโยบายนี้ได้

(3) อย่างไรก็ดี โดยเหตุที่โครงการขนาดใหญ่เหล่านี้ มักจะเป็นโครงการตามนโยบายที่มีการนำเสนอไว้ต่อสาธารณชน โดยเฉพาะด้วยการหาเสียงของการเลือกตั้งทั่วไปของนักการเมือง จึงน่าจะกล่าวได้ว่าการก่อตัวของนโยบายเช่นว่านี้จะเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาก่อนการเลือกตั้งทั่วไป นั้นย่อมหมายความว่าช่วงเวลาดังกล่าวนี้อาจมีความเป็นไปได้ในเบื้องต้นที่จะพบความไม่ชอบมาพากลต่างๆ ในนโยบายของบรรดาพรรคการเมือง

(4) ในช่วงระยะเวลาระหว่างการที่มีการประกาศนโยบายในการหาเสียงเลือกตั้งทั่วไปไปจนถึงการนำเสนอขออนุมัติงบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการตามนโยบาย จึงเป็นช่วงเวลาอันสำคัญที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า น่าจะได้มีการดำเนินการเพื่อควบคุมและป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

(5) หากย้อนกลับไปพิจารณาหลักการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน การพิจารณาเพื่ออนุมัติงบประมาณประจำปี จะพบว่าเกือบทั้งหมดล้วนอยู่ภายใต้การกำกับหรืออิทธิพลของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติกลับมีข้อจำกัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดด้านเวลา การขาดแคลนข้อมูลอันสำคัญและจำเป็นที่ใช้ในการวิเคราะห์โครงการ การขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์กับทักษะที่จำเป็นในงาน และหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระที่จะดำเนินการอย่างเป็นกลางและน่าเชื่อถือ ทำให้การพิจารณางบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีประสิทธิภาพเท่าใดนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของการควบคุมและป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริต คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าระบบกลไกของฝ่ายรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีจึงควรที่จะมีการพัฒนาปรับปรุงเพื่อให้การพิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นไปด้วยเช่นกัน

ตัวอย่าง 1 ของการวิเคราะห์

กรณีศึกษาการวิเคราะห์ (ร่าง) งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2558

รศ.ดร.ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และ ดร.สมชัย จิตสุชน

ภาพรวมของการจัดทำงบประมาณประจำปีพ.ศ. 2558 พบว่า มีการเปลี่ยนแปลงในด้านแนวคิดของการจัดทำงบประมาณอยู่หลายประการ คือ

ประการแรก งบประมาณประจำปี พ.ศ.2558 มีลักษณะของการระมัดระวังในเรื่องการใช้จ่าย และให้ความสำคัญกับการรักษาวินัยทางการคลังมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการจัดทำงบประมาณขาดดุล 2.5 แสนล้านบาท เท่ากันกับเป้าหมายการขาดดุลงบประมาณประจำปีพ.ศ. 2557 ทั้งที่เศรษฐกิจไทยยังไม่แข็งแกร่งดีโดยมีความเสี่ยงและความเปราะบางอยู่ค่อนข้างมาก

สาเหตุส่วนหนึ่งที่อาจทำให้งบประมาณโดยรวมในปีนั้นไม่จำเป็นต้องปรับเพิ่มขึ้นจากปีที่แล้วมากนัก อาจเป็นเพราะการยกเลิกหรือลดขนาดงบประมาณของหลายนโยบายที่มาจากรัฐบาลก่อนหน้า เช่น การลดงบประมาณของกองทุนหมุนเวียนหลายกองทุน การสิ้นสุดลงของโครงการรถคันแรก ซึ่งทำให้มีงบประมาณเหลือมาใช้ในการส่วนอื่นๆ มากขึ้น โดยเป็นที่น่าสนใจที่ มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในส่วนงบกลางและงบกระทรวงคมนาคม โดยเป็นการเพิ่มในส่วนของการปรับปรุงและเตรียมการด้านการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมขนส่ง

ประการที่สอง มีความพยายามจะใช้จ่ายเงินในงบประมาณมากกว่านอกงบประมาณ เช่น ในเรื่องการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและที่สำคัญและมีผลตอบแทนอย่างสูง คือ การยกเลิกโครงการจำนำข้าว ซึ่งแม้จะเป็นการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณผ่านการกู้เงินและการใช้เงินของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ แต่ในที่สุดเมื่อมีการชำระคืนเงินกู้หรือเงินยืม ก็ต้องเป็นภาระต่องบประมาณในอนาคตอยู่ดี

ในส่วนของฐานะทางการคลังนั้น พบว่าผลประมาณการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 รัฐบาลจะมีรายได้รวมจำนวน 2.731 ล้านล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าประมาณการของรัฐบาลราว 3.5-3.6 หมื่นล้านบาทโดยค่าประมาณการที่ต่ำกว่า อยู่ที่ประมาณการรายได้กรมสรรพากรในส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคลภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีอื่น ๆ ของกรมสรรพากรเป็นหลัก ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการประเมินผลลบทางภาษีของการปรับลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลมากกว่าที่รัฐบาลได้ประเมินไว้ การประมาณการรายได้รัฐบาลที่ต่ำกว่านี้ส่งผลต่อเนื่องให้ประมาณการขาดดุลงบประมาณ

มากกว่าที่ระบุในเอกสารร่าง พ.ร.บ.งบประมาณในจำนวนเดียวกัน

สำหรับภาพการคลังในระยะปานกลางของประเทศไทย รัฐบาลที่ผ่านมาได้ตั้งเป้าหมายของการจัดทำงบประมาณสมดุลตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 เป็นต้นไป ถึงแม้จะไม่ได้ประกาศเป็นนโยบายโดยรัฐบาลชุดนี้ แต่ก็ได้มีการปฏิเสธเช่นกัน ดังนั้นจึงอาจยังถือได้ว่าเป็นนโยบายที่จะดำเนินอยู่ อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาอัตราการเพิ่มขึ้นของงบรายจ่ายที่ผ่านมานี้ในอดีต อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณประจำปี 2558 ถือได้ว่าค่อนข้างต่ำมาก โดยมีการควบคุมงบประมาณอย่างเข้มงวดในหลายภาคส่วน จนอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ในระยะยาว แต่ทั้งนี้หากมีการลดหย่อนสมมติฐานความเข้มงวดด้านงบประมาณเหล่านั้นลงไปบ้าง คาดว่า รัฐบาลจะยังคงต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลต่อเนื่องตลอดช่วงระยะเวลาของการศึกษา (จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2563) แต่ระดับการขาดดุลนั้นจะไม่มากนัก และไม่ทำให้สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ที่มา : <https://tdri.or.th/2014/09/posttoday-2014-09-01/>

(6) สำหรับในช่วงการก่อตัวของนโยบายอันอาจเป็นที่มาของการทุจริตเชิงนโยบายนั้น ในหลายประเทศมีระบบการประเมินต้นทุนหรือวิเคราะห์การดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งมีวัตถุประสงค์หลัก ๆ เพื่อให้ประชาชนผู้ลงคะแนนได้ทราบว่ามีสิ่งต่าง ๆ ที่พรรคการเมืองเสนอนั้นเป็นจริงเป็นจังได้เพียงไร มีผลกระทบต่องบประมาณ ระบบการเงินการคลัง อย่างไร มีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การจ้างงาน และการเพิ่มรายได้ต่อหัวประชากร อย่างไรก็ตามบางประเทศได้มีการเผยแพร่ผลวิเคราะห์ก่อนการเลือกตั้งเพื่อให้ประชาชนตัดสินใจ บางประเทศหวั่นเกรงว่าอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดทางการเมืองจึงให้เผยแพร่เฉพาะพรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพในการจัดตั้งรัฐบาลภายหลังการเลือกตั้ง ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สาธารณชนเข้าใจนัยสำคัญของนโยบายพรรคการเมืองที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ และส่งผลทางอ้อมให้พรรคการเมืองมีความรับผิดชอบมากขึ้นในการนำเสนอแนวทางเศรษฐกิจ ไม่ใช่ทำไปเพียงเพราะต้องการจูงใจให้ได้เลือกตั้งโดยไม่คำนึงถึงเศรษฐกิจของประเทศ ในขณะที่กระบวนการให้ข้อมูลของประเทศไทยเพิ่งเริ่มให้พรรคการเมืองเสนอนโยบายต่อ ก.ก.ต. แต่ยังไม่มีความชัดเจนนักว่าจะทำให้เกิดการวิเคราะห์ข้อมูลกันอย่างไรหรือทำไปเพื่ออะไร

(7) คณะผู้วิจัยเห็นว่าระบบการให้พรรคการเมืองเสนอแนวทางนโยบายในการเลือกตั้งทั่วไปควรจะถูกนำมาใช้ประโยชน์ในการควบคุมและป้องกันการทุจริตด้วย ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการรับทราบถึงนโยบายของพรรคการเมือง ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า นอกจากการรับทราบข้อมูลดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการควบคุมป้องกันการทุจริตแล้ว จะต้องพิจารณาให้ถือว่าข้อมูลประการใดบ้างเป็นข้อสำคัญที่จะนำไปสู่การเฝ้าระวังในการทุจริต หากค้นพบแล้วก็เป็นเรื่องที่จะต้องกำหนดให้พรรคการเมืองนำเสนอข้อมูลเช่นนั้น และส่วนที่เป็นข้อมูลสำคัญประการหนึ่งก็คือ ขนาดของโครงการหรือขอบเขตของเรื่องที่จะดำเนินการ ซึ่งอาจเป็นจำนวนเงิน หรือสัดส่วนการใช้จ่ายเงินต่องบประมาณ หรือสัดส่วนในการมีผลกระทบต่อตัวเลขทางเศรษฐกิจบางตัว ฯลฯ ที่คณะผู้วิจัยกล่าวเช่นนี้เพราะคณะผู้วิจัยมุ่งเป้าไปที่การทุจริตที่ส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจขนาดใหญ่

การกำหนดกรอบเช่นนี้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง มิใช่จะพิจารณาในนโยบายทุกเรื่องของพรรคการเมือง ซึ่งจะเป็นการเหวี่ยงแหที่ย่อมจะถูกวิจารณ์ว่าเป็นการผลักหรือสร้างภาระให้แก่พรรคการเมือง หรืออาจไปถึงข้อหาที่ว่าถูกความสามารถของประชาชนผู้ลงคะแนน

ตัวอย่าง 2 ของการวิเคราะห์

กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการขนาดใหญ่: โครงการแอร์พอร์ตลิงก์

ดร. ภาวิน ศิริประภานุกูล และยศ วัชรคุปต์

โครงการแอร์พอร์ตลิงก์ (Airport Rail Link) ซึ่งดำเนินการโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) โดยจากข้อมูลในรายงานความเสี่ยงประจำปี 2554 (ฉบับสมบูรณ์) ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง พบว่าด้วยการก่อสร้างที่ล่าช้าทำให้มูลค่าโครงการปรับตัวสูงขึ้นเป็น 33,689 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 7 จากมูลค่าเริ่มต้นที่ 31,439 ล้านบาท วงเงินลงทุนทั้งหมดได้มาจากการกู้ยืมของ รฟท. โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน โดยจากงานศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการโดย รฟท.เอง คาดการณ์ไว้ว่าจะสามารถสร้างรายได้จนทำให้การขาดทุนลดน้อยลงเรื่อย ๆ จนกระทั่งปี 2557 โครงการแอร์พอร์ตลิงก์จะเริ่มมีกำไรจากการดำเนินการราว 467 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้ใช้บริการโครงการแอร์พอร์ตลิงก์ในปี 2554 ในความเป็นจริงนั้นอยู่ที่เพียง 19,473 คนต่อวัน ซึ่งต่ำกว่าประมาณการ (71,078 คนต่อวัน) ในสัดส่วนร้อยละ 70 ในขณะที่รายได้จากการจำหน่ายตั๋วโดยสารในปี 2554 อยู่ที่ราว 251 ล้านบาท ซึ่งอยู่ในระดับต่ำกว่าประมาณการ (1,064.9 ล้านบาท) ราวร้อยละ 76 โดยถึงแม้ว่าจะมีการให้เหตุผลถึงการไม่มีการสร้างเส้นทางเชื่อมต่อตามแผน แต่การศึกษาโครงการก็ควรที่จะคำนึงถึงกรณีที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงนี้เอาไว้ด้วย

ตัวเลขประมาณการที่คลาดเคลื่อนเป็นอย่างมากได้สร้างคำถามต่อความสามารถในการชำระหนี้ของ รฟท. ซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระการคลังให้กับรัฐบาล ในฐานะผู้ค้ำประกันเงินกู้ ในอนาคต โดยภาระทางการคลังนี้จะไม่ใช่ว่าหนี้สินในส่วนของการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและอุโมงค์เพียงเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงตัวเลขขาดทุนจากการดำเนินงานที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

ที่มา : <https://tdri.or.th/2013/10/kt07/>

(8) หลังจากได้รับข้อมูลนโยบายพรรคการเมืองมาแล้ว การทำงานของกลไกจะเริ่มภายหลังการเลือกตั้งที่มี อันจะทำให้มีความชัดเจนในระดับหนึ่งว่าพรรคการเมืองใด หรือกลุ่มพรรคการเมืองใดจะมีเสียงข้างมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาล คณะผู้วิจัยจะเสนอให้มีการรวบรวมเฉพาะนโยบายที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ของบรรดาพรรคการเมืองเหล่านั้น นำมาวิเคราะห์เพื่อประโยชน์ในการควบคุมป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตเชิงนโยบาย โดยมีเป้าหมายที่จะนำเสนอข้อมูลโครงการให้เป็นที่รับรู้ของสาธารณะควบคู่ไปกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล การนำเสนอดังกล่าวนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกๆ ฝ่าย รวมไปถึงประชาชนได้มีโอกาสพิเคราะห์พิจารณานโยบายและแผนการดำเนินงานที่จะถูกนำมาปฏิบัติจริงโดยรัฐบาลที่ได้รับการเลือกตั้งส่วนน้อยอย่างน้อยที่สุดจะทำให้ประชาชนทราบว่สิ่งที่พรรคการเมืองหาเสียงเอาไว้ก่อนการเลือกตั้งนั้น ได้ถูก

เลือกนำมาปฏิบัติหรือไม่ ไม่ได้เป็นไปเพียงเพื่อคะแนนเสียง และได้ทราบว่าจะนำไปปฏิบัติอย่างไร จะมีการใช้จ่ายเงินอย่างไร และมีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงในการทุจริตหรือไม่ เพียงไร หากมีการนำเสนอก่อนการแถลงนโยบายของฝ่ายบริหาร ข้อวิเคราะห์ท้วงติง หรือวิพากษ์วิจารณ์จากกลไกที่สร้างขึ้นก็จะเป็นเครื่องมือช่วยให้การตรวจสอบติดตามจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และอาจนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง หรือแม้กระทั่งยกเลิกนโยบาย บนฐานของข้อวิเคราะห์ท้วงติงจากกลไกนี้ก่อนที่จะนำไปสู่การพิจารณาจัดทำงบประมาณเพื่อรองรับนโยบายเหล่านี้ก็เป็นได้เช่นกัน

(9) คณะผู้วิจัยเห็นว่า หากได้มีการปรับปรุงกลไกการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อมูลที่ได้มีการนำเสนอควบคู่ไปกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล น่าจะมีส่วนสนับสนุนให้การพิจารณางบประมาณประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบายที่แถลงไว้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะเท่ากับว่าโครงการหรือนโยบายเช่นว่านั้นได้ถูกท้วงติงมาแล้ว หากจะยังยืนยันดำเนินการไปโดยไม่แก้ไข ย่อมจะต้องมีเหตุผลหักล้างกับข้อท้วงติงก่อนหน้านี้ได้ และประชาชน ภาคประชาสังคม หรือพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ย่อมเป็นแรงกดดันอีกทางหนึ่งที่คอยติดตามเฝ้าดูกระบวนการทำงานของกลไกพิจารณาอนุมัติงบประมาณว่าจะสามารถระงับหรือหยุดยั้งการดำเนินการที่มีข้อสงสัยได้หรือไม่ เพียงไร

ตัวอย่าง 3 ของการวิเคราะห์

กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการขนาดใหญ่: โครงการรถคันแรก

ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล

โครงการรถคันแรกนับว่าเป็นนโยบายที่ได้รับความนิยมจากคนไทยจำนวนมาก ดูจากยอดผู้ร่วมโครงการสูงถึง 1.25 ล้านคน และจะสร้างผลกระทบต่อรายรับรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาลค่อนข้างสูง หากมองผลกระทบในเชิงทฤษฎีจะพบว่า ราคารถที่ถูกลงชั่วคราวหรือการลดราคาที่เกิดขึ้นจากการคืนภาษีในโครงการนั้น ทำให้เกิดอุปสงค์ใหม่ต่อรถหรือก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายอุปสงค์ เช่น ผู้บริโภคเร่งปรับแผนการซื้อเร็วขึ้นเพื่อให้ทันรับสิทธิโครงการดังกล่าว ส่งผลให้รายได้ภาษีสรรพสามิตปรับตัวสูงขึ้นในช่วงระยะเวลาการดำเนินโครงการมากกว่าระดับปกติ แต่ในขณะเดียวกันก็จะส่งผลไปถึงอนาคตที่จะทำให้การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตปรับตัวลดลงไปจากระดับปกติเช่นกัน โดยผลกระทบสุทธิที่ตามมาอาจรวมถึงผลกระทบต่อเงินรายได้ของนิติบุคคลผู้ผลิตและผู้จำหน่ายรถ และผลกระทบต่อมูลค่าการบริโภคของภาคเอกชนในประเทศอีกด้วย

ตัวแปรหลักที่นำมาใช้ในการพยากรณ์ คือ ข้อมูลจำนวนรถยนต์จดทะเบียนใหม่ประเภท รถ.1 หรือรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน 7 คน ซึ่งมีการตอบสนองต่อโครงการรถยนต์คันแรกชัดเจนกว่ารถยนต์ประเภท รถ. 3 หรือ รถยนต์บรรทุกส่วนบุคคลหรือรถกระบะ วิธีการประเมินจะแบ่งเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนที่หนึ่ง ทำการประเมินโดยใช้ข้อมูลก่อนจะมีโครงการรถคันแรกตั้งแต่อดีตจนถึงปี 2554 แล้วสร้างสมการเพื่อพยากรณ์ไปในอนาคต ซึ่งค่าพยากรณ์ที่ได้จะถูกกำหนดให้เป็นค่าพยากรณ์จากพฤติกรรมปกติของการซื้อรถในอดีตซึ่งยังไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการรถยนต์คันแรก ขั้นตอนที่สอง เป็นการปรับปรุงค่าพยากรณ์เพื่อให้สอดคล้องกับชุดข้อมูลแวดล้อมต่าง ๆ โดยข้อมูลแวดล้อมแรกจะเป็นข้อมูลจริงของรถยนต์ใหม่ทั้งหมดที่จดทะเบียนประเภท รถ.1 ในช่วงปี 2555-2556 ข้อมูลแวดล้อมชุดที่สองเป็นข้อมูลตัวเลขของผู้ใช้สิทธิโครงการรถยนต์คันแรก โดยกลุ่มผู้ใช้สิทธิในโครงการรถยนต์คันแรกสามารถแบ่งได้

เป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ 1.กลุ่มที่ตั้งใจจะซื้อรถยนต์ใหม่ในช่วงเวลาดังกล่าวอยู่แล้ว และได้รับสิทธิไปด้วย 2.กลุ่มที่มีการเลื่อนซื้อรถยนต์มาจากอนาคต เพื่อรับสิทธิดังกล่าว ซึ่งเป็นกลุ่มที่ส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ภาษีของรัฐบาลในอนาคตมากที่สุด เนื่องจากการเลื่อนซื้อรถยนต์ ฉะนั้นพฤติกรรมในอดีตจะถูกหักลบไปจากพฤติกรรมการณ์เลื่อนซื้อรถยนต์ของคนกลุ่มนี้ ทำให้ค่าพยากรณ์ช่วงปี 2555-2556 จะมีค่าสูงกว่าปกติ ส่วนปี 2557-2558 จะมีค่าต่ำกว่าปกติ ซึ่งพฤติกรรมการณ์ซื้อรถที่ต่ำกว่าปกติก็จะมีผลต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลด้วย และ 3.กลุ่มผู้ซื้อใหม่ที่ยังไม่มีแผนซื้อรถยนต์มาก่อน

จากการวิเคราะห์ตั้งแต่เริ่มโครงการปี 2555 จนกระทั่งส่งมอบต่อเนื่องในปี 2556 พบว่า จำนวนรถยนต์จดทะเบียนใหม่ประเภท รย.1 ปรับสูงขึ้นอย่างชัดเจน ในขณะที่ ตัวเลขจำนวนรถยนต์จดทะเบียนใหม่ปีงบประมาณ 2557 รย.1 อยู่ที่ 690,000 คัน ปรับลดลงจากปีงบประมาณ 2556 คิดเป็น 36% ซึ่งหากนำจำนวนรถยนต์จดทะเบียนใหม่ รย.1 มาพยากรณ์เปรียบเทียบกับในเรื่องการการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรถยนต์ในปีงบประมาณ 2557 พบว่าจำนวนตัวเลขปรับตัวลดลงราว 7 พันล้านบาท และส่งผลกระทบต่อปีงบประมาณ 2558 ที่การจัดเก็บภาษีจะปรับตัวลดลงจากระดับปกติอีกราว 7 พันล้านบาทเช่นเดียวกัน

ขณะที่การทดสอบการพยากรณ์การจัดเก็บภาษีในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่ม กลับไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ เช่นเดียวกับภาษีเงินได้นิติบุคคล ซึ่งผลกระทบของโครงการนี้ต่อการจัดเก็บรายได้สรรพสามิตรถยนต์ของรัฐบาลสร้างความแตกต่างจากตัวเลขประมาณการในเอกสารงบประมาณของรัฐบาลค่อนข้างชัดเจน โดยค่าพยากรณ์ของ Thai PBO มูลค่าการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตรวม ในปีงบประมาณ 2557 ปรับเพิ่ม 3.5% เมื่อเทียบกับปี 2556 ในขณะที่ตัวเลขในเอกสารงบประมาณของรัฐบาลปรับตัวเพิ่มขึ้นถึง 7.2%

อย่างไรก็ตาม โครงการคืนภาษีสรรพสามิตรถคันแรก จะขาดทุนสุทธิราว 2.8 หมื่นล้านบาท เนื่องจากการสรรพสามิตจะมีรายได้จากการเก็บภาษีรถยนต์เพิ่มขึ้นสุทธิเพียง 5.4 หมื่นล้านบาทเท่านั้น แต่รัฐบาลยังมีรายจ่ายที่ต้องตั้งบคืนภาษีประมาณ 8.2 หมื่นล้านบาท ซึ่งจากการประเมินในภาพรวม มองว่าต้นทุนสุทธิของโครงการน่าจะอยู่ที่ประมาณ 20,000-30,000 ล้านบาท หรืออาจจะต่ำกว่านั้นหลังจากหักผลกระทบต่อการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจไปแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการประเมินผลกระทบในเชิงบวกและลบของโครงการรถยนต์คันแรกต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจในช่วงปี 2555-2557 และการลงทุนในอุตสาหกรรมยานยนต์และชิ้นส่วนของประเทศไทยแต่ประการใด

ที่มา : <https://tdri.or.th/2014/05/thaipbo-first-car-policy/>

คณะผู้วิจัยเห็นว่าการเข้าไปตรวจสอบภายหลังที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วมีความยุ่งยาก ใช้เวลานาน และกลไกการเยียวยาอาจไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงควรที่จะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบก่อนการดำเนินงานอันเป็นการตัดไฟเสียแต่ต้นลม โดยการใช้กลไกทางงบประมาณเป็นจุดสำคัญ จะช่วยทำให้การตรวจสอบมีความใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น หากกลไกนี้ตรวจสอบระหว่างการหาเสียงและนำเสนอความเห็นไปในเชิงลบต่อนโยบายของพรรคการเมืองใดก่อนการเลือกตั้ง ย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองในประเด็นความไม่เป็นกลางของหน่วยงานของรัฐได้ง่าย ๆ และกลไกนี้จะเสียความน่าเชื่อถือไปโดยง่าย นอกจากนี้ การตรวจสอบในทุกนโยบายของทุกพรรคการเมืองย่อมทำให้งานควบคุมป้องกันความขัดแย้งในเชิงเป้าหมาย อีกทั้งยังก่อให้เกิดภาระงานมากมายโดยใช้เหตุ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การมุ่งพิจารณาเฉพาะนโยบายขนาดใหญ่ของพรรคการเมืองเสียงข้างมากที่จะจัดตั้งรัฐบาล และเฝ้า

จับตามองไปตั้งแต่ขั้นการก่อตัวไปจนถึงขั้นการพิจารณาอนุมัติงบประมาณจะทำให้กลไกการควบคุมและป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายที่จะนำเสนอต่อไปมีความเป็นไปได้

5.2 กลไกการทำงานของระบบควบคุมและป้องกันทุจริตเชิงนโยบาย

5.2.1 ขั้นตอนเตรียมการ

ในสภาวะปกติที่รอบวาระการบริหารงานของรัฐบาลคือ 4 ปี บรรดากำหนดเวลาเกี่ยวกับการเลือกตั้งทั่วไปจะสามารถกำหนดล่วงหน้าได้ตามวันเวลาแห่งปฏิทิน การเตรียมการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งก็สามารถกำหนดล่วงหน้าได้ในทำนองเดียวกัน กิจกรรมในกลไกที่จะนำเสนอจะกำหนดไว้ตามรอบปกติตามวาระ 4 ปี

สิ่งที่ต้องเตรียมการในขั้นตอนแรกจะประกอบไปด้วย จัดทำประกาศกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการนำเสนอนโยบายของพรรคการเมือง กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินงานในทุกขั้นตอน การจัดเตรียมแบบฟอร์มสำหรับการนำเสนอของพรรคการเมือง โดยในแบบฟอร์มที่นำเสนอจะต้องชัดเจนว่ามีเนื้อหาตามหัวข้อ หรือรายละเอียดการนำเสนอข้อมูล หรือเอกสารประกอบใด ที่ต้องการให้พรรคการเมืองนำเสนอเพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้วิเคราะห์ ตลอดจนโครงสร้างของรายงานผลการวิเคราะห์ที่จะนำเสนอในขั้นตอนที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ หากต้องการให้พรรคการเมืองทำการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ในนโยบายของตนเอง ก็จะต้องเตรียมข้อมูลอันเป็นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการวิเคราะห์เช่นนั้นให้แก่บรรดาพรรคการเมืองไว้ด้วย เพราะหากจัดหาหรือให้ข้อมูลพื้นฐานหรือสูตรในการคิดคำนวณที่ต่างกันอาจจะมีส่วนทำให้ได้ผลการวิเคราะห์ที่ต่างกันอย่างมากที่จะเทียบเคียงกันได้ อย่างไรก็ตาม การได้มาซึ่งข้อมูลเหล่านี้คงจะต้องประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐด้านเศรษฐกิจการเงินการคลังซึ่งน่าจะเป็นทางและมีความเป็นกลาง หรือจากหน่วยงานภาคเอกชน หรือสถาบันเศรษฐกิจการคลังระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับ

ตัวอย่าง 4 ของการวิเคราะห์

กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการขนาดใหญ่:

โครงการรถไฟความเร็วสูง ไทย-จีน

เพชรนิภา โดมินิค แลม

แปลและเรียบเรียงโดย: ศุภสิน อธิพิพัทธ์วงศ์

ตั้งแต่ปลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้เร่งผลักดันโครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีนอย่างเงียบๆ ทำให้แผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวเริ่มมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น จนอาจมองได้ว่า การเร่งผลักดันโครงการก่อน

การเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในวันที่ 24 มีนาคมที่จะถึงนี้ เป็นความพยายามของรัฐบาลชุดปัจจุบันที่จะป้องกันไม่ให้รัฐบาลใหม่ ล้มเลิกโครงการในอนาคต

คำถามสำคัญคือ โครงการรถไฟความเร็วสูงมีรายละเอียดเป็นอย่างไร และจะส่งผลดีต่อไทยหรือไม่ โครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีนจะเชื่อมต่อเส้นทางจากกรุงเทพฯ ไปยังหนองคาย โดยใช้เทคโนโลยีที่นำเข้าจากจีน ผู้โดยสารสามารถข้ามชายแดนจากหนองคายไปยังลาว และขึ้นรถไฟต่อจากนครหลวงเวียงจันทน์ผ่านลาวตอนเหนือไปยังเมืองคุนหมิง ซึ่งตั้งอยู่ทางตอนใต้ของจีน ทั้งนี้ รถไฟความเร็วสูงไทย-จีนถือเป็นหนึ่งในโครงการสำคัญภายใต้ความริเริ่มหนึ่งแถบหนึ่งเส้นทาง (Belt and Road Initiative: BRI) หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อโครงการเส้นทางสายไหม ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาลจีนกับประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และยกระดับการเดินทางข้ามพรมแดน

โครงการดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลดีต่อไทย โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับโครงการเส้นทางสายไหมอื่น ๆ ทั่วโลก จากการศึกษาโครงการเส้นทางสายไหมในประเทศต่าง ๆ ของโอเอ็มเอฟและธนาคารโลก พบว่า รถไฟความเร็วสูงกรุงเทพฯ-หนองคาย ซึ่งสามารถเชื่อมต่อไปยังนครหลวงเวียงจันทน์ จะส่งผลดีต่อเศรษฐกิจไทย ช่วยลดต้นทุนทางการค้า และเพิ่มมูลค่าที่ดินตลอดเส้นทาง นอกจากนี้ ตัวเลขทางเศรษฐกิจมหภาคของไทยดูจะสอดคล้องหรืออย่างน้อยที่สุดไม่ขัดกับงานศึกษาข้างต้น และในทางปฏิบัติ ผู้แทนของไทยยังทำหน้าที่ในการเจรจาต่อรองได้ค่อนข้างดีเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

ประเด็นสำคัญคือ โครงการรถไฟความเร็วสูงมีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศพอสมควร โดยโครงการรถไฟความเร็วสูงระยะที่ 1 จะใช้งบประมาณทั้งสิ้น 179,000 ล้านบาท หรือประมาณครึ่งหนึ่งของมูลค่าโครงการทั้งหมด ซึ่งอาจสูงกว่า 300,000 ล้านบาท (เทียบเท่ากับ 2% ของขนาดเศรษฐกิจไทยในปี 2560) ทั้งนี้ โดยปกติ การตั้งงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ มักต่ำกว่าความเป็นจริง ทำให้วงเงินลงทุนทั้งหมดอาจสูงกว่าที่ประเมินไว้ในตอนแรกหลายเท่า อย่างไรก็ตาม จนถึงปัจจุบัน ไทยยังไม่ประสบกับปัญหาหนี้สาธารณะที่สูงเกินไปจากการดำเนินโครงการดังเช่นที่เกิดขึ้นในบางประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงแหล่งเงินทุนของโครงการพบว่า โครงสร้างทางการเงินที่รัฐบาลประเมินไว้ค่อนข้างสมเหตุสมผล โดยจะเป็นการกู้ยืมจากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศอย่างน้อย 80% ของวงเงินโครงการทั้งหมด และการกู้ยืมที่เหลือจะมาจากแหล่งเงินกู้ในต่างประเทศในรูปของสกุลเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะอยู่ที่ประมาณ 2-3% แต่อัตราดอกเบี้ยสุดท้ายจะเป็นเท่าใดนั้นยังอยู่ในระหว่างการเจรจา

อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่รัฐบาลประเมินไว้เบื้องต้นมีค่าสูงกว่าอัตราเงินเพื่อคาดการณ์ของไทย แต่ยังคงต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยของเศรษฐกิจไทยในอดีตและที่คาดการณ์ไว้ ดังนั้นมูลค่าที่แท้จริงของเงินกู้ที่ยังไม่ได้ชำระจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่สัดส่วนของภาระหนี้สินโดยรวมต่อรายได้ประชาชาติมีแนวโน้มลดลง

หากพิจารณาในภาพรวมจะพบว่า ข้อมูลข้างต้นยังไม่ได้บ่งชี้ถึงสัญญาณอันตรายในโครงการรถไฟความเร็วสูงของไทย เหมือนกับโครงการเส้นทางสายไหมในประเทศอื่น ๆ แต่สิ่งที่ต้องพิจารณาให้ลึกซึ้งขึ้นอยู่ในรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ โดยเฉพาะ ข้อมูลที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงได้แต่มักถูกมองข้าม และข้อมูลที่รัฐบาลไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ

ข้อมูลสำคัญที่มักถูกมองข้าม

ประการแรก ในความเป็นจริงแล้ว การพัฒนาระบบขนส่งทางรางจากกรุงเทพฯ ไปยังหนองคาย มีอยู่ด้วยกันสองโครงการ โดยจะเป็นการวางระบบรางขนานกันไปบนเส้นทางเดียวกัน ได้แก่ การยกระดับรถไฟรางเดี่ยวให้เป็นรถไฟรางคู่ และการก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง ทั้งนี้ โครงการยกระดับรถไฟรางคู่ที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันใช้งบประมาณทั้งสิ้น 80,000 ล้านบาท โดยจะรองรับทั้งการขนส่งสินค้า และการโดยสารของประชาชนทั่วไป ในขณะที่รถไฟความเร็วสูงจะจำกัดเพียงการขนส่งผู้โดยสารเท่านั้น

ข้อมูลดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณา เนื่องจากผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการเชื่อมต่อเส้นทางกรุงเทพฯ-หนองคาย-นครหลวงเวียงจันทน์ อาจแตกต่างกันออกไปโดยขึ้นอยู่กับรูปแบบการขนส่งที่รองรับ กล่าวคือ โครงการพัฒนารถไฟรางคูมีแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล เนื่องจากเศรษฐกิจไทยพึ่งพาภาคการผลิต การขนส่ง และการค้าสินค้า ในขณะที่ประโยชน์จากโครงการรถไฟความเร็วสูงยังคงค่อนข้างจำกัด เนื่องจากมุ่งเน้นเฉพาะการลดระยะเวลาเดินทางของผู้โดยสาร เมื่อเทียบกับการขนส่งทางรางโดยปกติ และการขนส่งในรูปแบบอื่นๆ

ประการที่สอง โครงการรถไฟความเร็วสูงกรุงเทพฯ-หนองคาย ระยะที่ 1 (กรุงเทพฯ-นครราชสีมา) มีแนวโน้มจะขาดทุนทางการเงิน กล่าวคือ จากผลการคำนวณการชำระหนี้เบื้องต้น โดยกำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ค่อนข้างต่ำที่ 1-5% และกำหนดราคาตั๋วรถไฟไว้ที่ 500 บาท ตามที่กระทรวงคมนาคมได้ประเมินไว้ แสดงให้เห็นว่า รถไฟความเร็วสูงต้องการผู้โดยสารจำนวน 50,000 ถึง 85,000 คน/วัน เป็นระยะเวลา 20 ปี เพื่อชำระต้นทุนของโครงการ หากพิจารณาร่วมกับความจุของรถไฟที่จำกัดไว้ที่ 600 คน/ขบวน จะพบว่า การเดินรถไฟโดยมีผู้โดยสารเต็มคันรถจะต้องเกิดขึ้นประมาณทุก ๆ 5-9 นาที เป็นระยะเวลา 12 ชั่วโมงต่อวัน เพื่อที่จะให้ได้จำนวนผู้โดยสารตามที่คำนวณไว้ข้างต้น และที่สำคัญคือ การคำนวณเบื้องต้นนี้ยังไม่ได้รวมต้นทุนในการเดินรถไฟที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ การขาดทุนทางการเงินของโครงการยังสะท้อนให้เห็นได้จากการคาดการณ์ของกระทรวงคมนาคมที่ระบุถึงจำนวนผู้โดยสารที่อาจใช้บริการในช่วง 20 ปีแรกของการเดินรถไฟว่าจะมีอย่างน้อย 5,000 ถึง 25,000 คน/วัน

อย่างไรก็ตาม การล้มเลิกโครงการจากการขาดทุนทางการเงินอาจไม่ใช่เหตุผลที่จำเป็นเสมอไป โครงการพัฒนาระบบขนส่งทางรางหลายโครงการทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเส้นทางสายไหมหรือไม่ก็ตาม มักเป็นการลงทุนที่รัฐบาลเลือกที่จะยอมขาดทุน เพื่อสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมต่อพลเมืองของประเทศ มากกว่าการแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินโครงการเพียงอย่างเดียว เช่น ระบบขนส่งมวลชนที่มีราคาเหมาะสม และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมถึงการเข้าถึงระบบสาธารณสุขของประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกล

ประการที่สาม รัฐบาลได้มีการประมาณการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมดังกล่าว โดยพบว่า โครงการรถไฟความเร็วสูงกรุงเทพฯ-หนองคาย ระยะที่ 1 จะก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐศาสตร์ มากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ กล่าวคือ แม้ว่าจะนำผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม เช่น ระยะเวลาในการเดินทางที่ลดลง มาใช้ในการประเมินความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของการดำเนินโครงการ แต่โดยสุทธิแล้ว ผลประโยชน์เหล่านี้ยังน้อยกว่าการขาดทุนทางการเงิน ข้อมูลที่รัฐบาลไม่ได้เปิดเผย

รัฐบาลเลือกที่จะไม่เผยแพร่ผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการ ไม่ว่าจะเป็นมุมมองของรัฐบาลต่อผลกระทบของโครงการ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงผลกระทบของผลประโยชน์ดังกล่าวต่อประชาชน แต่รัฐบาลกลับเลือกเปิดเผยข้อมูลเพียงตัวเลขการขาดทุนทางเศรษฐศาสตร์โดยรวมของโครงการเท่านั้น

โดยปกติ รัฐบาลมักนำเสนอข้อมูลด้านดีของโครงการเป็นหลัก หากรัฐบาลตัดสินใจเผยแพร่ตัวเลขการขาดทุนทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการ แทนการเผยแพร่ผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เนื่องด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้ว โครงการรถไฟความเร็วสูงไทย-จีนอาจถือเป็นข่าวร้ายสำหรับคนไทย สำหรับในกรณีนี้ อาจเป็นไปได้ว่า ในขณะที่ รัฐบาลเผยแพร่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการเพียงบางมุมเท่านั้น ดังนั้น การเลือกตั้งที่ใกล้เข้ามาจะทำให้รัฐบาลมีแรงจูงใจอย่างมากในการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับประโยชน์ของโครงการต่อสาธารณชนมากขึ้น

ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม รัฐบาลควรสร้างกระบวนการดำเนินโครงการที่โปร่งใส และการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชน การเผยแพร่ผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์ของโครงการจะเป็นก้าวสำคัญในการกลับเข้าสู่กระบวนการตามปกติ ซึ่งจะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าใจและรับรู้ถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะ

ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หากรัฐบาลสามารถสร้างการมีส่วนร่วมกับภาคประชาชนให้เกิดขึ้นได้จริง บรรยากาศในการพูดคุยเกี่ยวกับรายละเอียดอื่นๆ ที่ยังคลุมเครือ แต่ประชาชนทั่วไปมีความกังวลอาจดีขึ้น เช่น สิทธิในการถือครองที่ดินตลอดเส้นทางรถไฟ การสิทธิของโครงการ และเงื่อนไขของการกู้ยืม เนื่องจากโครงการจะส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อประชาชนในประเทศ พวกเขาจึงควรมีโอกาสที่จะได้พิจารณารายละเอียดอย่างรอบคอบ

ในท้ายที่สุดแล้ว การดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของคนไทยจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งรัฐบาลจีนและไทย แม้ว่ารัฐบาลไทยต้องการผลักดันโครงการให้เป็นรูปธรรมโดยเร็ว แต่ต้นทุนที่สูงของโครงการและการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนที่มีไม่มากนัก อาจทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินโครงการได้ในอนาคต

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีโอกาสที่จะดึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เข้ามามีส่วนร่วมอย่างเปิดกว้างตามกระบวนการปกติ ซึ่งจะเป็หนทางที่ดีที่สุดที่ทำให้มั่นใจได้ว่าโครงการที่ออกแบบมาจะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสามารถส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจไทยได้เต็มศักยภาพ

ที่มา : <https://tdri.or.th/2019/03/thailands-chinese-high-speed-railway/>

5.2.2 ขั้นตอนการให้พรรคการเมืองเสนอนโยบาย

ในการพิจารณาขั้นตอนนี้ อาจมีการแบ่งหัวข้อย่อยออกได้ ดังนี้

ผู้นำเสนอ ในส่วนนี้ในบางระบบบางประเทศใช้ระบบการให้สิทธิ กล่าวคือ โดยเหตุที่ระบบดังกล่าวนี้ ต้องการจะให้มีการวิเคราะห์เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ประชาชนใช้ในการตัดสินใจลงคะแนน จึงมีกรอบระยะเวลาที่จำกัดในการดำเนินการ หากให้ทุกพรรคการเมืองนำเสนออาจไม่มีเวลาเพียงพอในการดำเนินการ จึงได้กำหนดขอบเขตของพรรคการเมืองที่มีสิทธิจะนำเสนอไว้ด้วย เช่น เป็นพรรคการเมืองหลัก (ใช้เกณฑ์จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาขั้นต่ำของพรรคการเมืองในเวลาที่ประกาศกำหนดการเลือกตั้งทั่วไป) และการให้พรรคการเมืองเลือกว่าประสงค์จะให้ดำเนินการหรือไม่ โดยอาจพิจารณาว่าหากการประเมินเป็นที่น่าเชื่อถือได้รับการยอมรับและพรรคการเมืองเชื่อมั่นว่าการประเมินจะเป็นผลดีในการดึงดูดคะแนนจากผู้มีสิทธิออกเสียง ย่อมเป็นธรรมดาที่พรรคการเมืองจะเลือกส่งนโยบายให้ประเมิน หรือพรรคการเมืองอาจเกรงว่าการไม่เสนอนโยบายให้วิเคราะห์ประเมินจะเป็นการส่งสัญญาณว่าพรรคการเมืองดังกล่าวมีข้อด้อย มีข้อขัดแย้งหรือไม่มีความพร้อมในการจัดทำนโยบายในขณะที่พรรคการเมืองคู่แข่งล้วนแต่นำเสนอโยบายให้ทำการประเมิน

ในกรณีของประเทศไทยนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดให้ทุกพรรคการเมืองนำเสนออย่างี่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันนั้นมีความเหมาะสมดีแล้ว เพราะปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกันในระหว่างพรรคการเมือง หรือการกีดกันพรรคการเมืองขนาดเล็ก น่าจะนำไปสู่การถกเถียงอย่างไม่เกิดประโยชน์ใด ๆ ประกอบกับในการเลือกตั้งทั่วไปที่เพิ่งผ่านมา ทุกพรรคก็ได้้นำเสนอโยบายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้น เมื่อทุกพรรคเข้าใจหน้าที่ดังกล่าวนี้แล้ว ก็สมควรที่จะให้เป็นหน้าที่ของพรรคการเมืองที่จะต้องนำเสนอโยบายของพรรคต่อไป เพียงแต่การดำเนินการตามกลไกใหม่นี้

พรรคการเมืองจะถูกเรียกร้องให้ดำเนินการในรายละเอียดเพิ่มขึ้นซึ่งจะต้องพยายามไม่ให้เกิดภาระจนเกินสมควรและทำความเข้าใจแก่บรรดาพรรคการเมืองให้ชัดเจนในภาระที่เพิ่มขึ้น นอกไปจากควรพิจารณาว่ามีบทบังคับหรือสภาพบังคับอย่างไรกับการดำเนินการเรื่องดังกล่าวนี้ด้วย

นโยบายที่นำเสนอ การเรียกร้องให้พรรคการเมืองนำเสนอแนวนโยบายนั้น นอกจากแนวคิด วิธีการดำเนินการ และแหล่งเงินทุนที่จะใช้ ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วยการเลือกตั้งแล้ว สิ่งที่คุณจะผู้วิจัยจะนำเสนอเพิ่มเติมและเกี่ยวข้องกับการควบคุมป้องกัน การทุจริตเชิงนโยบายก็คือ หากเป็นนโยบายขนาดใหญ่ที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อผู้คน ในวงกว้าง ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ สถานะทางการเงินการคลังของประเทศ ควรจะต้องให้มีการนำเสนอข้อมูลรายละเอียดการดำเนินการ พร้อมทั้งผลวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ในการดำเนินการตามนโยบาย โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานหรือเครื่องมือที่จัดเตรียมไว้ให้ กล่าวคือหากเป็นโครงการขนาดเล็ก พรรคการเมืองไม่ต้องทำอะไรมากไปกว่าเดิม แต่หากเป็นโครงการขนาดใหญ่ พรรคการเมืองต้องทำงานเพิ่มขึ้นในการวิเคราะห์ต้นทุนนโยบาย ปัญหาเบื้องต้นที่สำคัญก็คือ จะใช้อะไรเป็นตัววัดขนาดของโครงการ และจะให้พรรคการเมืองวิเคราะห์แสดงผลในด้านใดบ้าง

ตัวอย่าง 5 ของการวิเคราะห์

กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจของโครงการอุดหนุนเด็กแรกเกิด

ดร.สมชัย จิตสุชน

ในห้วงเวลากว่าปีที่ผ่านมา ได้มีความพยายามจากหลายภาคส่วนในการโน้มน้าวให้รัฐบาลไทยขยายความครอบคลุมของโครงการเงินอุดหนุนเด็กแรกเกิดจากปัจจุบันที่ให้เฉพาะเด็กที่เกิดในครอบครัวยากจนให้เป็นแบบถ้วนหน้า คือเด็กทุกคนที่อายุอยู่ในเกณฑ์จะได้รับเงินอุดหนุนหมดไม่ว่าจะยากดีมีจนอย่างไร โดยให้ถือว่าเป็นสิทธิ (right) ที่เด็กทุกคนมีมาตั้งแต่เกิด ความพยายามนี้เผชิญกับข้อโต้แย้งที่สำคัญสองประการ

ประการแรก งบประมาณที่ต้องใช้ในกรณีให้แบบถ้วนหน้าจะสูงเกินไป ยิ่งหากมีการขยายอายุการได้สิทธิไปจนถึง 6 ปี (จากปัจจุบัน 3 ปี) ตามคำริของนายกรัฐมนตรีด้วยแล้ว งบประมาณจะสูงกว่าปัจจุบัน 4-5 เท่าตัว คือคาดว่าจะต้องใช้งบประมาณราว 2 หมื่นล้านบาทหากดำเนินการถ้วนหน้า 0-6 ปีในทันที คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2562

ประการที่สอง การให้เงินกับเด็กทุกคนหมายถึงการให้เงินกับลูกคนรวยหรือคนชั้นกลางด้วยทั้งที่เด็กเหล่านั้นมีพ่อแม่ที่ฐานะดีและไม่ขาดแคลนเงินทองดูแลอย่างเต็มที่อยู่แล้ว ดังนั้นนอกจากจะเป็นการเสียเงินโดยใช่เหตุแล้วยังไม่น่าจะก่อให้เกิดผลดีใดๆ กับเด็กกลุ่มนั้นเนื่องจากเงินที่เพิ่มเพียง 600 บาทเป็นเรื่องเล็กน้อยมากสำหรับครอบครัวยุคใหม่ จะเป็นการดีกว่าถ้าคงระบบปัจจุบันที่ให้เงินเฉพาะเด็กในครอบครัวยากจนที่ขาดแคลนเงิน และถ้าไม่ต้องให้เงินกับลูกคนรวยก็สามารถนำเงินส่วนนี้มาเพิ่มให้กับเด็กยากจนได้อีกด้วย

ตรรกะข้างต้นดูเหมือนจะเป็นสิ่งที่โต้แย้งได้ยาก เพราะเป็นการจัดสรรงบประมาณอย่างชาญฉลาด ไม่สิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ และการมีเงินมาช่วยเหลือเด็กยากจนได้มากขึ้นย่อมเป็นสิ่งที่พึงปรารถนา อย่างไรก็ตาม มีข้อเท็จจริงหนึ่งที่คนส่วนใหญ่ไม่รู้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวคือจากประสบการณ์การให้เงินอุดหนุนเด็กทั่วโลก พบว่า หากต้องมีกระบวนการคัดกรองว่าครอบครัวยากจน ครอบครัวยากจนใดไม่จน กระบวนการคัดกรองนั้นจะทำให้เด็กที่ไม่จนจริงได้รับสิทธิ แต่ที่สำคัญคือจะเกิดกรณี ‘เด็กยากจนตกหล่น’ คือเด็กในครอบครัวยากจนกลับถูกคัดออก โดยการตกหล่นนี้จะมีเสมอไม่ว่ากระบวนการคัดกรองจะออกแบบไว้ดีอย่างไร (ความจริงแล้วยังการคัดกรองเข้มงวด คนจนตกหล่นก็ยิ่งมาก)

ในกรณีของไทย ผลการศึกษาพบว่าอัตราการตกหล่นอยู่ที่ร้อยละ 30 กล่าวคือ ในเด็กยากจนทุก 100 คน

จะมีเด็กไม่ได้รับเงินอุดหนุน 30 คน และเพราะการมีเด็กยากจนตกหล่นภายใต้นโยบายที่ให้เงินอุดหนุนเฉพาะเด็กในครอบครัวยากจนนี้เองทำให้มี 32 ประเทศเลือกที่จะให้เงินอุดหนุนแบบถ้วนหน้าเพราะเป็นเพียงวิธีเดียวที่แก้ปัญหาเด็กตกหล่นได้

ส่วนกรณีของไทยนั้นทราบว่ามีแนวคิดจะปรับเกณฑ์รายได้จากเดิม 36,000 บาทต่อคนต่อปี เป็นเกณฑ์เดียวกับ บัตรสวัสดิการแห่งรัฐคือ 100,000 บาทต่อคนต่อปีของคนอายุ 18 ปีขึ้นไป ด้วยความหวังว่าจะทำให้อัตราการตกหล่นลดลง ซึ่งจะใช้งบประมาณครึ่งหนึ่งของกรณีถ้วนหน้า แม้จะเป็นเจตนาที่ดีแต่การปรับเกณฑ์รายได้โดยไม่ทำให้ถ้วนหน้าหมายความว่ายังมีการคัดกรองอยู่ จึงยังไม่แก้ปัญหาคนจนตกหล่นอยู่ดี

กลับมาคำถามว่างบประมาณที่ใช้กรณีถ้วนหน้าแพงไปหรือไม่ เราต้องจ่ายเงินมากขึ้นสองเท่าตัว (เทียบกับกรณีใช้เกณฑ์รายได้ 100,000 บาท) เพื่อขจัดอัตราการตกหล่นร้อยละ 30 เป็นสิ่งที่คุ้มค่าหรือไม่ เรื่องนี้แล้วแต่จุดยืนทางการเมืองและการให้น้ำหนักกับการตกหล่นของเด็กยากจน 30% ว่าเป็นเรื่องคอขาดบาดตายเพียงใด สำหรับผู้เขียนเห็นว่าการคุ้มค่าเพราะไทยเป็นสังคมสูงอายุแล้ว และจำเป็นต้องมีการลงทุนในเด็กเล็กอย่างทั่วถึงเพื่อให้สามารถสร้างคนรุ่นใหม่ที่มีศักยภาพโดยไม่ตกหล่น

นอกจากนั้นแล้วยังเป็นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในระยะยาวที่ได้ผลที่สุดด้วย ส่วนที่ว่าเด็กรวยไม่สมควรได้รับเงินนั้น เราสามารถมองว่าเป็นการคืนเงินภาษีให้เขา เพราะต้องยอมรับว่าอย่างไรเสียรายได้ภาษีของรัฐบาลก็มาจากกระเป๋าคนรวยมากกว่า (รวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่มก็มาจากกระเป๋าคนรวยไม่น้อยกว่า 70-80%) หากการคืนภาษีให้คนรวยในรูปของเงินอุดหนุนเด็กมีส่วนช่วยป้องกันการตกหล่นของเด็กยากจน ก็เป็นสิ่งที่สมควรทำมิใช่หรือ และอย่าลืมว่าจำนวนเด็กที่เกิดน้อยลงไปเรื่อย ๆ จะทำให้งบประมาณส่วนนี้ลดลงและไม่เป็นภาระของประเทศแบบปลายเปิดแน่นอน

กล่าวโดยสรุป เป็นความจริงว่าการให้เงินอุดหนุนเด็กเล็กแบบถ้วนหน้ามีต้นทุนงบประมาณสูงกว่า แต่ส่วนนี้เป็นการใช้เพื่อสร้างอนาคตของชาติโดยไม่ตกหล่นเด็กยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ จึงเป็นงบประมาณที่คุ้มค่ากว่าการใช้ในเรื่องอื่นอีกหลายประการ

ที่มา : <https://tdri.or.th/2018/10/child-support-grant-2/>

สำหรับการกรองขนาดของโครงการนั้น อาจจะใช้สัดส่วนของค่าใช้จ่ายในโครงการต่องบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาหรืองบประมาณรายจ่ายเฉลี่ยย้อนหลังสี่ปีตามรอบวาระปกติของรัฐบาล หรือสัดส่วนของค่าใช้จ่ายต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ซึ่งล้วนเป็นเรื่องการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ที่ควรจะได้มีการหารือบรรดาผู้เชี่ยวชาญทางการเงินการคลัง หรือบรรดาหน่วยงานของรัฐ สถาบันวิจัย สถาบันอุดมศึกษา องค์กรภาคเอกชน เพื่อหาตัวคัดกรองที่เหมาะสมต่อไป

สำหรับกรณีรายการที่จะให้พรรคการเมืองวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ในนโยบายของตนเอง นั้น มีได้ในหลายด้านหลายแง่มุม ดังจะแสดงตัวอย่างให้เห็นบ้างดังนี้

- รายละเอียดของการดำเนินการและแผนการใช้จ่ายเงินตามนโยบาย
- แหล่งเงินทุนที่จะใช้ดำเนินการ (เงินงบประมาณ ภาษี การกู้ยืม)
- ข้อมูล เครื่องมือที่ใช้ในการวิเคราะห์ (ถ้ามีที่แตกต่างไปจากที่จัดให้ไว้)
- ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจะเป็นการลดหรือเพิ่มรายรับหรือรายจ่ายภาครัฐ

- ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจะนำไปสู่การลดหรือเพิ่มการขาดดุลหรือเกินดุลในงบประมาณรายจ่าย

- ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจะเป็นการลดหรือเพิ่มหนี้สาธารณะในรอบวาระ 4 ปีข้างหน้า (หรือระยะยาวกว่านั้น)

- ผลที่จะเกิดขึ้นแก่ระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไป (เช่น การจ้างงาน อำนาจซื้อของครัวเรือน)

- ผลที่จะเกิดขึ้นแก่บางสาขาโดยเฉพาะเจาะจง (เช่น สาธารณสุข การศึกษา สิ่งแวดล้อม)

การพิจารณาคัดสรรว่าจะขอให้พรรคการเมืองส่งข้อมูลในหัวข้อดังกล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับนโยบายพรรคการเมืองอย่างไรบ้างนั้น คณะผู้วิจัยเสนอว่าควรที่จะคำนึงถึงประเด็นสำคัญสองประการคือ ประการแรก โดยที่วัตถุประสงค์ของการป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตขนาดใหญ่ที่จะมีผลกระทบอย่างมาก จึงควรมีความชัดเจนว่าเมื่อได้รับข้อมูลมาแล้ว จะเพียงพอ (ในเบื้องต้น) ที่จะทำให้เกิดตัดสินใจที่จะดำเนินการเฝ้าระวังต่อไปได้ ไม่ควรเหวี่ยงแหขอข้อมูลในทุก ๆ ด้าน จนเกิดความลำบากใจหรืออึดอัดใจกับฝ่ายให้ข้อมูล และนำไปสู่การต่อต้านหรือก่อให้เกิดความระแวงไม่ไว้วางใจต่อกัน ต้องไม่ลืมว่าเป็นการดำเนินการขอข้อมูลในช่วงของการเลือกตั้งที่ฝ่ายให้ข้อมูลกำลังมีภาระงานการรณรงค์หาเสียงอย่างเข้มข้น อีกทั้งยังเป็นการขอข้อมูลจากทุกพรรคการเมือง และยังไม่ทราบว่าข้อมูลที่นำเสนอมาของพรรคการเมืองใดจะถูกนำมาทำการวิเคราะห์จนกว่าจะทราบผลการเลือกตั้งอย่างไม่เป็นทางการ อีกประการหนึ่ง การนำเสนอข้อมูลที่ได้รับมาเหล่านี้ ก.ก.ต. มีภาระหน้าที่ในการจัดรวบรวมข้อมูลและต้องเผยแพร่สู่สาธารณะ จึงควรต้องมีระยะเวลาหนึ่งที่ทำให้เผยแพร่ข้อมูลออกไปได้ก่อนการเลือกตั้งด้วย ดังนี้ การนำเสนอข้อมูลที่มากเกินไปสำหรับพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ย่อมมีผลต่อการรับรู้ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเช่นกัน ตัวอย่างเช่น หากมีข้อมูลเชิงเทคนิคมากเกินไปแน่นอนว่าจะมีผู้สนใจน้อยเข้ามาศึกษาเรียนรู้น้อยมากและต้องใช้เวลาในการศึกษาทำความเข้าใจในทางกลับกันหากมีการนำเสนอข้อมูลน้อยไป ก็จะต้องตอบคำถามให้ชัดเจนแก่ผู้ให้ข้อมูลว่าจะขอข้อมูลมากมายไปทำไม อนึ่ง ในบางประเทศที่ใช้ระบบการนำเสนอผลการวิเคราะห์นโยบายก่อนลงคะแนนเพื่อการตัดสินใจนั้น ทราบดีถึงปัญหาเหล่านี้ว่ามีผู้ลงคะแนนเสียงไม่มากนักที่สนใจในเรื่องเหล่านี้ แต่สื่อมวลชนจะเป็นผู้เข้ามาหยิบยกไปนำเสนอต่อสาธารณชนในรูปแบบและเนื้อหาที่เข้าใจได้ง่ายขึ้นอีกทอดหนึ่ง ดังนั้นในส่วนของการนำนโยบายของพรรคการเมืองออกสู่สาธารณะโดย ก.ก.ต. ควรที่จะนำเสนอในรูปแบบที่กระชับและเข้าใจได้ง่าย ส่วนในรายละเอียดการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์น่าจะถูกรวบรวมไว้เพื่อนำไปใช้ในการวิเคราะห์ภายหลังต่อไป แต่ทั้งนี้ หากพรรคการเมืองประสงค์จะเผยแพร่เพื่อโฆษณานโยบายของตนเองด้วยตนเอง ก็น่าที่จะทำได้เช่นกัน

กรอบระยะเวลาในการนำเสนอ นโยบาย เพื่อความสะดวกในการตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการหรือไม่ อย่างไร ควรที่จะให้พรรคการเมืองนำเสนอมาในช่วงเวลาแห่งการรับสมัครในการเลือกตั้งหมายความว่า รายละเอียดเกี่ยวกับบรรดารายการเอกสารและข้อมูลต่างๆ จะต้องมีการประกาศให้ทราบอย่างช้าที่สุดเมื่อได้มีการประกาศกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้ง เพื่อพรรคการเมืองจะได้มีระยะเวลาหนึ่งเตรียมการเกี่ยวกับเอกสารและข้อมูล อนึ่ง หากกำหนดการเลือกตั้งไม่ถูกกระทบกระเทือนจากการยุบสภา

ก่อนสภามหาวิทยาลัยตามกฎหมาย การคาดการณ์ถึงวันเลือกตั้งย่อมมีความเป็นไปได้สูงยิ่งหากจะดำเนินการแจ้งแก่บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลายเป็นเวลา 4 – 6 เดือนก่อนวันเลือกตั้งจะทำให้การจัดทำนโยบายของพรรคการเมืองเป็นไปได้ดียิ่งขึ้น

หากในระบวยาวการดำเนินการวิเคราะห์นโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนอได้มีการยอมรับและพัฒนาไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการเลือกตั้งแล้ว อาจก่อให้เกิดแนวโน้มที่จะให้มีการวิเคราะห์และแสดงผลการวิเคราะห์ต่อสาธารณชนเพื่อประกอบการตัดสินใจลงคะแนนเลือกตั้งก็มีความเป็นไปได้เช่นกัน และหากเกิดสถานการณ์เช่นนั้น กรอบระยะเวลาในการนำเสนอโยบายจากพรรคการเมืองและการแสดงผลการวิเคราะห์ในตัวนโยบายต่อสาธารณชนคงจะต้องได้รับการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนไปด้วย

ตัวอย่าง 6 ของการวิเคราะห์

กรณีศึกษาการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ :

ภาษีที่ดินกับการสร้างวินัยการใช้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร

เมื่อรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกาศจะเสนอร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง นักเศรษฐศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ส่วนใหญ่ต่างชื่นชมในความกล้าหาญทางการเมืองของพลเอกประยุทธ์ เพราะเราทราบดีว่า รัฐสภาไทยจะไม่กล้าตรากฎหมายเก็บภาษีที่ดินจากคนรวย

ภาษีที่ดินเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่ช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองและมีอิสระทางการเงินในระดับหนึ่ง ภาษีที่ดินช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินเพราะภาษีที่ดินสามารถลดการเก็งกำไรจากการถือครองที่ดินทิ้งไว้เฉยๆ โดยไม่ทำประโยชน์ได้ ยิ่งกว่านั้นภาษีที่ดินยังเป็นเครื่องมือการคลังสำคัญที่จะบังคับให้นักการเมืองท้องถิ่น ต้องมีวินัยการใช้เงินและความรับผิดชอบ (accountable) ต่อประชาชนผู้เสียภาษี เพราะถ้าขึ้นถลุงเงิน เช่น เดินทางไปดูงานต่างประเทศ หรือดูงานในประเทศแฝงการเที่ยวโสเภณีเด็ก ก็จะไม่ได้รับเลือกตั้งอีก

แต่น่าเสียดายว่ารัฐบาลกลับใจอ่อน ยอมผ่อนตามกระแสการวิงวอนของคนชั้นกลางบางกลุ่ม โดยเฉพาะนักธุรกิจ ข้าราชการ และคนในเครือข่ายบางกลุ่มที่ใกล้ชิดกับรัฐบาล มาตรา 43 ในร่างกฎหมายจึงกำหนดให้ยกเว้นไม่จัดเก็บภาษีจากผู้ที่มีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยส่วนที่มีมูลค่าไม่เกินห้าสิบล้านบาท

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (หรือ อบท. ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล อบต. กทม. เมืองพัทยา หรือ อบท.อื่น ยกเว้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด) มีพันธกิจหรืออำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ถึง 31 กิจกรรมสำคัญ ๆ เช่น การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ บริการด้านสาธารณสุข/สาธารณสุขมูลฐาน การจัดการศึกษา และฝึกอาชีพ สิ่งแวดล้อม การท่องเที่ยว สาธารณสุข บำรุงศิลปวัฒนธรรม ตลอดจนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาธิปไตย ฯลฯ

แต่ อบท. กลับไม่มีรายได้เพียงพอที่จะให้บริการแก่ประชาชน จึงต้องพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก ในปี 2559 อบท. มีรายได้ของตนเอง เพียง 70,000 ล้านบาท หรือ 10.7 % ของรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น

การยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาทจะทำให้รายได้ส่วนนี้ของ อบท. ส่วนใหญ่ ลดฮวบลง โดยเฉพาะ อบท.เกือบทั้งหมดในชนบทจะไม่มีรายได้จากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเลย ทำให้ไม่มีบตที่จะใช้ใน

การจัดบริการสาธารณะ สาเหตุเพราะนอกจากเกษตรกรส่วนใหญ่จะมีที่ดินเกษตรถือครองเฉลี่ยเพียง 20 ไร่แล้ว ราคาประเมินยังค่อนข้างต่ำ ตัวอย่างเช่น ในอำเภอเมืองนครปฐม ที่ดินเกษตรมีราคาประเมินเพียงไร่ละ 8 แสน – 2 ล้านบาท ถ้าราคาประเมินเท่ากับ 1 ล้านบาทต่อไร่ คราวเรือนเกษตรที่จะเสียภาษีที่ดิน ต้องมีที่ดินไม่ต่ำกว่า 50-62 ไร่ซึ่งมีจำนวนน้อยมากในชนบท ยกเว้นคนที่มั่งคั่งมีที่ดินจำนวนมาก 100 ไร่ หรือโรงงานอุตสาหกรรมเท่านั้น อบท. ที่จะมีรายได้เพียงพอหรือเพิ่มขึ้นต้องเป็นเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร หรือพัทยาเท่านั้น

น่าเสียดายว่ามหาดไทยไม่มีสถิติจำนวนบุคคลที่มีที่ดินและบ้านมูลค่าเกิน 50 ล้านบาท แต่การประมาณการจากสถิติของสำนักงานสถิติพบว่า **ครัวเรือนทั่วประเทศที่มีที่ดินมูลค่าตั้งแต่ 50 ล้านบาท มีเพียง 15,700 ครัวเรือน (จาก 21.3 ล้านครัวเรือน) และครัวเรือนที่บ้านมีมูลค่าสูงกว่า 50 ล้านบาท มีเพียง 5,000 ครัวเรือน นั่นหมายความว่าครัวเรือนกว่า 99 % ไม่ต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง** ฉะนั้นกฎหมายภาษีที่ดินฉบับนี้ก็แทบไม่มีประโยชน์

เมื่อไม่มีรายได้จากภาษีที่ดิน อบท. ก็ต้องพึ่งเงินที่รัฐบาลแบ่งให้กับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมากขึ้น ในปี 2558 งบประมาณ 2 ก่อนนี้รวมกันเท่ากับร้อยละ 50.6 ของรายได้ท้องถิ่น การพึ่งเงินจากรัฐบาลส่วนกลางมากขึ้นจะก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อการพัฒนาท้องถิ่นหลายประการ

ประการแรก อบท. ส่วนใหญ่คงต้องตัดทอนการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ยกเว้นว่ารัฐบาลกลางจะแบ่งเงินรายได้จำนวนมากขึ้นให้แก่ อบท. แต่การพึ่งงบประมาณจากรัฐบาลกลางมากขึ้น นอกจากจะทำให้ อบท. ไม่อาจกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนแล้ว โครงการพัฒนาต่างๆยังต้องขึ้นกับข้าราชการในส่วนกลางและนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งมีได้เข้าใจความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น ยิ่งกว่านั้นการพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางยังก่อให้เกิดปัญหาทุจริต “เงินทอน” จากนักการเมืองระดับชาติ **พูดง่ายๆ คือ นักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องการเงินมาพัฒนาพื้นที่ของตนต้องยอมอยู่ในอุปถัมภ์ของพรรครัฐบาล ประชาธิปไตยไทยก็จะยังคงอยู่ในวังวนของการเมืองอุปถัมภ์ โดยหัวหน้าพรรคการเมืองไม่กี่คน**

ประการที่สอง การยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งก่อสร้างมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท จะทำลายแรงจูงใจของ อบท. ในการหารายได้มาใช้พัฒนาท้องถิ่น แม้ว่า อบท. ยังจัดเก็บภาษีได้น้อย แต่สถิติรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง บ่งบอกว่า อบท. มีความพยายามจัดเก็บภาษีมากกว่าที่ อบท. ได้รับจากรัฐบาลกลาง ระหว่างปี 2545-2559 รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 10% ขณะที่รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่นและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 7.6%

ร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (มาตรา 28) เปิดโอกาสให้ อบท. สามารถกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างจากอัตราตามพระราชกฤษฎีกาได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนด และมาตรา 44 รัฐบาลสามารถตราพระกฤษฎีกาลดภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภทเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจ หรือสังคมหรือเหตุการณ์หรือกิจการ หรือสภาพแห่งท้องถิ่นได้

อำนาจดังกล่าวย่อมทำให้ อบท. มีแรงจูงใจที่จะกำหนดอัตราภาษีที่เงินและสิ่งก่อสร้างที่สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจสังคม และความจำเป็นของการใช้เงินในการพัฒนาท้องถิ่น บาง อบท. อาจกำหนดอัตราภาษีให้ต่ำหน่อย บาง อบท. ที่มีความจำเป็นก็อาจกำหนดอัตราภาษีสูงขึ้น แต่ถ้าหากมีการยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีคุณค่าต่ำกว่า 50 ล้านบาท จำนวนผู้อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีจะมีจำนวนไม่กี่คน ดังนั้นอำนาจตามมาตรดังกล่าวจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินนโยบายการคลังและการพัฒนาท้องถิ่นของ อบท. ยกเว้นว่า อบท. จะมีความจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มและกล้าขึ้นภาษีที่เก็บจากคนรวยไม่กี่คนใน อบท. ที่มีฐานภาษีเกิน 50 ล้านบาท

ผลเสียที่สำคัญประการสุดท้าย คือ การยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท จะทำลายบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น และการส่งเสริมประชาธิปไตยตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่ อบท. พ.ศ. 2542 (มาตรา 16)

หากประชาชนทุกคนที่มีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ว่าจะมีมูลค่าเท่าไรก็ตาม มีส่วนเสียภาษีให้แก่ อบท. สิ่งที่จะ

เกิดขึ้น คือ ประชาชนในท้องถิ่นจะมีแรงจูงใจคอยเฝ้าติดตามว่าผู้บริหารท้องถิ่นเอาเงินภาษีของตนไปใช้ประโยชน์สำหรับคนในท้องถิ่นส่วนใหญ่ หรือใช้ประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวก ผลที่ตามมา คือ ผู้บริหารท้องถิ่นที่นำเงินภาษีไปใช้ส่วนตัว หรือใช้ในโครงการที่ไม่เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมก็จะไม่ได้รับเลือกตั้ง บรรดานักการเมืองท้องถิ่นจะต้องเริ่มคิดโครงการพัฒนาที่เป็นประโยชน์ส่วนร่วมต่อท้องถิ่น

เมื่อประชาชนส่วนใหญ่มีส่วนติดตามการใช้จ่ายของนักการเมืองอย่างใกล้ชิดเพื่อรักษาผลประโยชน์จากภาษีที่ดินเสียในการเลือกตั้งระดับชาติ ประชาชนก็จะเรียนรู้ว่านโยบายหาเสียงของพรรคการเมือง นโยบายใดเป็นนโยบายที่ดี คู่กับเงินภาษีของตน นโยบายใดเป็นประโยชน์ที่จะก่อความเสียหายต่อส่วนรวม

ภาษีที่ดิน จึงเป็นภาษีที่ฝึกให้คนไทยคอยสอดส่องการใช้เงินของนักการเมืองอย่างใกล้ชิด เป็นภาษีที่ป้องกันมิให้นักการเมืองใช้นโยบายประชานิยมแบบขาดความรับผิดชอบทางการคลังมาหาเสียง เป็นเครื่องมือสร้างวินัยการเงินการคลังให้กับพรรครัฐบาล ดีกว่าการตรากฎหมายห้ามพรรคการเมืองใช้นโยบายประชานิยมหาเสียง

คำถามสุดท้าย คือ ใครควรเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผมขอเสนอให้สมาชิกของ สนช. ใช้แนวคิดเรื่อง ทุกคนที่มีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต้องเสียภาษี “เสียน้อย หรือเสียมาก ก็ต้องเสียภาษี” เพราะคนที่มีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต้องใช้บริการสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ ถนนหนทาง บริการเก็บขยะ ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่ต้องใช้เงินภาษี ท่านที่วิ่งเต้นขอยกเว้นไม่ให้รัฐบาลเก็บภาษีสำหรับที่ดินมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท ท่านไม่ละอายใจหรืออย่างไร ท่านต้องการบริการสาธารณูปโภค/สาธารณูปการ แต่ท่านไม่ยอมเสียภาษีทางตรงที่จะนำมาจัดหาบริการเหล่านี้

ผมขอยกตัวอย่าง ประชาชนใน อบต. โพรหมเตือที่มีที่ดินเกษตร 20 ไร่ เสียภาษีปีละ 110 บาท แต่เขาก็มีส่วนเสียภาษีให้ อบต.

ข้อเสนอของผม คือ ทุกคนที่มีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่อยู่อาศัยตั้งแต่ 1 ล้านบาทขึ้นไป ต้องเสียภาษีบ้าง เช่น ถ้ามูลค่าที่ดินรวมกับบ้านที่อยู่อาศัยมีมูลค่า 1-20 ล้านบาท ขอให้เสียภาษีปีละ 50 บาทต่อมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 1 ล้านบาท ถ้ามูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของท่านมีมูลค่า 20 ล้านบาท ท่านก็เสียภาษีปีละ 1,000 บาท เท่านั้น

ส่วนผู้มีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมกันมูลค่า 20.01-50 ล้านบาท ขอให้เสียภาษี 100 บาทต่อมูลค่าที่ดิน-สิ่งปลูกสร้าง 1 ล้านบาท ดังนั้นถ้าที่ดินและบ้านของท่านมีมูลค่า 50 ล้านบาท ท่านก็เสียภาษีเพียง 100 บาท $\times 50 = 5,000$ บาท ต่อปี

ถ้าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีมูลค่าเกิน 50 ล้านบาท ก็ให้เสียภาษีในอัตราที่กำหนดในร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณา แต่ผมมีข้อสังเกตว่าในปีแรกที่มีการประกาศใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผมไม่อยากจะให้รัฐบาลเก็บภาษีจนเกิดรายได้เพิ่มขึ้นจำนวนมาก เพราะรายได้จากภาษีนี้น้อยเป็นภาระต่อประชาชนและภาคธุรกิจ ทางที่ดี คือ ในปีแรกๆ เริ่มบังคับใช้กฎหมาย รัฐบาลควรมีเป้าหมายว่ารายได้รวมจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะต้องไม่เพิ่มขึ้นจากรายได้รวมในปี 2560 เกินกว่า 3%-3.5% ที่เป็นอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจ แล้วจึงค่อยๆ ปรับฐานภาษีขึ้นไปในเวลา 5 ปีแรก แต่อัตราการปรับฐานภาษีนี้น่าจะเป็นอัตราที่กำหนดตายตัวในพระราชบัญญัติ มิใช่ปล่อยให้รัฐบาลในอนาคตเป็นผู้กำหนด

ผมหวังว่า ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา และสมาชิก สนช. ทุกท่านจะมีความกล้าหาญเรียกร้องให้ทุกคนที่มีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างร่วมกัน เสียภาษีตามหน้าที่ของพลเมือง “เสียน้อย เสียมาก ไม่ต่างกัน แต่ขอให้ร่วมกันเสีย” ครับ

ที่มา : <https://tdri.or.th/2017/09/land-tax/>

5.2.3 ขั้นตอนการวิเคราะห์นโยบายของพรรคการเมือง

ในขั้นตอนนี้ จะขอนำเสนอแยกเป็นหัวข้อย่อยดังนี้

การกำหนดคณะหรือกลุ่มผู้ทำการวิเคราะห์ โดยเหตุที่กลุ่มองค์กรอิสระที่คณะผู้วิจัยเสนอให้ร่วมกันดำเนินการในเรื่องนี้คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) อาจจะสามารถดำเนินการในส่วนของการวิเคราะห์แนวทางการดำเนินงานและแผนการใช้จ่ายเงินตามนโยบายของพรรคการเมืองในฐานะที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณตามภารกิจของแต่ละองค์กร แต่องค์กรอิสระเหล่านี้ต่างก็มิได้เป็นผู้เชี่ยวชาญโดยตรงในการวิเคราะห์ในทางเศรษฐกิจการเงินและการคลังโดยตรง จึงมีความจำเป็นอยู่เองที่จะต้องจัดให้มีกลุ่มบุคคลหรือหน่วยงานสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนของการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อคาดการณ์ถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจของบรรดานโยบายเหล่านั้น ในหลาย ๆ ประเทศ กระบวนการเหล่านี้จะดำเนินการโดยหน่วยงานอิสระที่มีประสบการณ์และความชำนาญด้านการวิเคราะห์เศรษฐกิจการเงินการคลัง เพื่อเป็นหลักประกันความน่าเชื่อถือ ตลอดจนความเป็นกลางของผลการวิเคราะห์ที่จะแสดงออกมา ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้มีได้ในองค์กรที่สังกัดฝ่ายนิติบัญญัติ ดังเช่น สำนักวิเคราะห์งบประมาณแห่งรัฐสภา (the Parliamentary Budget Office: PBO) ของแคนาดาหรือออสเตรเลีย หรือองค์กรที่สังกัดฝ่ายบริหาร เช่น สำนักวิเคราะห์นโยบายทางเศรษฐกิจ (the Bureau for Economic Policy Analysis: CPB) ในสังกัดกระทรวงการคลังของเนเธอร์แลนด์ ที่จะดำเนินการโดยไม่ถูกครอบงำการปฏิบัติหน้าที่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบิดเบือนผลการวิเคราะห์ ดังนั้น ในระยะเริ่มแรกที่ยังไม่มีองค์กรดำเนินการเช่นนี้ ทั้งสามองค์กรอิสระของไทยอันได้แก่ ก.ก.ต. ป.ป.ช. และ ค.ต.ง. ควรที่จะได้จัดหากลุ่มบุคคลผู้มีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญที่สามารถดำเนินการบนหลักการที่กล่าวมาข้างต้นนี้จากองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน สถาบันการศึกษา หรือสถาบันวิจัยอิสระ เข้ามารวมตัวกัน และอาจแบ่งเป็นทีมย่อยๆ ตามหัวข้อการวิเคราะห์ในแต่ละด้าน โดยให้มีการสอบถามผลการวิเคราะห์ซึ่งกันและกัน แล้วจึงนำเสนอต่อองค์กรอิสระทั้งสามเพื่อเปิดเผยผลการดำเนินการส่วนนี้ต่อไป

การคัดเลือกนโยบายของพรรคการเมืองที่จะนำมาวิเคราะห์ เมื่อได้มีการลงคะแนนเสียงและนับคะแนนเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว หลังจากนั้นประมาณไม่เกินสองสัปดาห์ ก็น่าที่จะทราบอย่างไม่เป็นทางการว่าพรรคการเมืองใดได้รับคะแนนเสียงเป็นอย่างไร องค์กรอิสระทั้งสามก็จะได้คัดเลือกนโยบายของพรรคการเมือง โดยเกณฑ์ที่ใช้อย่างสอดคล้องกับกระบวนการดำเนินงานนี้ก็คือ นโยบายที่มีโอกาสหรือความเป็นไปได้ที่จะถูกนำไปเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคตอันใกล้ หรือกล่าวอีกอย่างได้ว่าควรเป็นนโยบายของพรรคที่มีโอกาสเป็นรัฐบาลนั่นเอง หากมีพรรคใดได้เสียงข้างมากอย่างชัดเจน ก็ย่อมหมายความว่านโยบายของพรรคการเมืองนั้น หากไม่มีพรรคการเมืองใดได้เสียงข้างมากเพียงพรรคเดียว หรือมีลักษณะที่จะต้องจัดตั้งรัฐบาลร่วมกันหลายพรรคแล้ว ก็ย่อมจะได้แก่นโยบายของบรรดาพรรคการเมืองหลายพรรคที่มีเสียงในระดับหนึ่งที่จะได้รับโอกาสเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล หากมีความชัดเจนถึงพรรคร่วมรัฐบาล การหยิบยกนโยบายจะไม่มีปัญหายุ่งยากนัก แต่หากไม่มีความชัดเจนและยังมีการแข่งขันแย่งชิงกันเป็นผู้จัดตั้งแล้ว เพื่อไม่ให้องค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเกิดความลำบากใจในการคัดเลือกนโยบายพรรคการเมือง จึงขอเสนอให้มี

การพิจารณาจากเกณฑ์สัดส่วน 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสภาเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่ากับ 500 คน จำนวนสัดส่วน 2 ใน 3 จะได้แก่จำนวน 334 คน จากนั้นให้หยิบยกนโยบายของบรรดาพรรคการเมืองทั้งหลาย (เรียงตามลำดับจำนวนสมาชิกมากน้อยลดหลั่นกันไป) ที่มีจำนวนรวมกันได้ 334 คน หรือใกล้เคียง มาใช้ในการวิเคราะห์ การหยิบยกเช่นนี้ เพราะเห็นว่า นโยบายของพรรคการเมืองเหล่านี้มีโอกาที่จะได้รับการพิจารณาในเวทีการเจรจาต่อรองเข้าร่วมเป็นรัฐบาล จึงควรที่จะได้รับการพิจารณาวิเคราะห์ไว้ด้วยแม้จะเป็นพรรคการเมืองในลำดับหลังหรือมีจำนวนสมาชิกน้อยกว่าพรรคการเมืองหลักแต่ก็ยังถือว่าอยู่ในจำนวน 2 ใน 3 ซึ่งเป็นโอกาสในการเข้าร่วมรัฐบาล

ในบางประเทศนั้น การที่พรรคขนาดเล็กกว่าได้รับการประเมินวิเคราะห์นโยบายด้วยนั้น จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ใช้ในการต่อรองการร่วมรัฐบาล กล่าวคือ หากเป็นนโยบายในเรื่องเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน และนโยบายของพรรคขนาดเล็กมีผลในเชิงบวกดีกว่าพรรคการเมืองที่เป็นแกนหลักการจัดตั้งรัฐบาล อำนาจต่อรองของพรรคขนาดเล็กก็จะมีสถานะสูงขึ้นมา ในทางตรงกันข้าม หากนโยบายของพรรคการเมืองหลักมีผลการประเมินที่ดีกว่านโยบายของพรรคขนาดเล็ก ก็ย่อมเป็นการตอกย้ำอำนาจต่อรองที่สูงกว่าของพรรคการเมืองที่เป็นแกนจัดตั้งรัฐบาลนั่นเอง

กรอบของการวิเคราะห์ ในส่วนของการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์จะมีลักษณะ ควบคู่หรือคู่ขนานไปกับผลการวิเคราะห์ที่กำหนดให้พรรคการเมืองนำเสนอตามที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยจะต้อง ใช้เครื่องมือและข้อมูลพื้นฐานอย่างเดียวกัน หากมีผลการวิเคราะห์ที่ต่างกันก็ต้องแสดงให้เห็นถึงสาเหตุ ที่ทำให้ผลการคำนวณหรือการแปลความข้อมูลที่ต่างกันไป หรือหากมีการใช้เครื่องมือหรือข้อมูลที่ต่างกัน จะต้องมีการวิเคราะห์วิจารณ์ถึงนัยสำคัญของความแตกต่างที่เกิดขึ้นด้วย

ในประเทศที่ให้แสดงผลการวิเคราะห์ของหน่วยงานอิสระเผยแพร่ต่อผู้ลงคะแนนจะใช้ในการ ตัดสินใจลงคะแนนเสียงนั้น จะไม่มีการให้ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินการตามนโยบายนั้น เพราะอาจจะเป็น การชี้นำเป็นผลดีหรือผลร้ายต่อพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งได้ สำหรับกรณีกลไกที่คณะผู้วิจัย นำเสนอนั้น เป็นการนำเสนอผลการวิเคราะห์ภายหลังการเลือกตั้ง หากจะมีข้อเสนอแนะใดๆ ก็น่าที่จะทำได้ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ หรือการวิเคราะห์แนวทางการดำเนินการตามนโยบาย และแผนการใช้จ่ายเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานที่เหมือนหรือใกล้เคียงกัน ที่ผ่านมาในอดีต เพื่อให้เกิดการคิดการวิพากษ์วิจารณ์ในตัวนโยบายนั้นทั้งในวาระการแถลงนโยบายครั้งแรก ต่อรัฐสภาและจากสาธารณะทั่วไป รวมไปถึงเป็นข้อสังเกตให้แก่หน่วยงานประจำที่จะต้องรับนโยบายนั้น ไปปฏิบัติหรือหน่วยงานที่กำกับควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินภาครัฐ อันน่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่การ ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวก่อนที่จะถูกบรรจุเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่จะต้องดำเนินการต่อไป

ตัวอย่าง 7 ของการวิเคราะห์

รายงานการวิเคราะห์ของสำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 2/2562 :

บทสรุปผู้บริหาร

ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและแนวโน้มทางการคลัง

เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

รายงานการวิเคราะห์ภาวะเศรษฐกิจมหภาคและแนวโน้มทางการคลัง ประกอบด้วยเนื้อหา 4 ส่วน ได้แก่ 1) ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน 2) แนวโน้มและเสถียรภาพทางการคลัง 3) ภาวะเศรษฐกิจ ในอนาคต และ 4) การวิเคราะห์ สมมติฐานทางเศรษฐกิจและการคลังปี 2563 ของรัฐบาล เพื่อนำผลการศึกษามาใช้ในการนำเสนอข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ของฝ่ายนิติบัญญัติ

การศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน พบว่า เศรษฐกิจไทยมีการเติบโตอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ ปี 2557 เป็นต้นมา โดยมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ อัตราเงินเฟ้อทั่วไปอยู่ในระดับต่ำ ดุลบัญชีเดินสะพัดมีการเกินดุลในระดับสูง ทุนสำรองระหว่างประเทศอยู่ในระดับมั่นคง และค่าเงินบาทมีเสถียรภาพ อย่างไรก็ดี ศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจ มีแนวโน้มลดต่ำลงเมื่อเทียบกับทศวรรษก่อน และแม้ว่าภาวะเศรษฐกิจ ในปัจจุบันจะเติบโตอย่างต่อเนื่อง แต่การขยายตัวทางเศรษฐกิจดังกล่าว กลับไม่ส่งผลให้ค่าจ้างแรงงานที่แรงงานได้รับจริง เพิ่มขึ้นมากนัก ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่ออำนาจซื้อและการบริโภคของประชาชนในระยะต่อไป

การวิเคราะห์แนวโน้มและเสถียรภาพทางการคลัง มีข้อค้นพบว่า รัฐบาลได้ดำเนินการด้านการคลังตาม วินัยทางการคลัง และรักษาปริมาณเงินคงคลังให้เพียงพอต่อการเบิกจ่ายของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดทำ งบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบขาดดุลที่รายจ่ายมากกว่ารายได้อย่างต่อเนื่อง เพื่อรักษาเสถียรภาพและการเติบโต ทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกัน รัฐบาลยังคงสามารถบริหารจัดการด้านการคลังและงบประมาณเกี่ยวกับการควบคุม รายจ่ายประจำ การบริหารหนี้สาธารณะและภาระหนี้ และภาระผูกพันงบประมาณข้ามปี ให้สอดคล้องกับแผนการใช้จ่าย และศักยภาพการจัดเก็บรายได้ที่มีแนวโน้มดีขึ้น อันเป็นการส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว ปัจจัยทาง เศรษฐกิจมหภาคที่อาจส่งผลด้านสูงและต่ำต่อเศรษฐกิจไทยในระยะต่อไป ประกอบด้วยการลงทุนในโครงการระเบียง เศรษฐกิจภาคตะวันออก (EEC) ภาวะเศรษฐกิจโลกชะลอตัว สงครามทางการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐ ประชาชนจีน และการออกจากสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักร ทั้งนี้ การวิเคราะห์ผลในภาพรวมพบว่าปัจจัยดังกล่าว อาจก่อให้เกิด ความเสี่ยงในการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศมากกว่าการเป็นปัจจัยสนับสนุน ดังนั้น นักลงทุนระหว่าง ประเทศจึงชะลอการลงทุนออกไปก่อน ทำให้ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกชะลอตัว และส่งผลด้านลบต่อเศรษฐกิจไทย ทั้งนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศคาดการณ์ว่าเศรษฐกิจไทยจะขยายตัวในอัตราที่ลดลงในปี 2562 – 2563 เมื่อเทียบกับปี 2561

สำนักงบประมาณของรัฐสภาพิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐบาลควรปรับสมมติฐานภาวะเศรษฐกิจ มหภาคและ โครงสร้างงบประมาณตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562 เรื่อง วงเงินงบประมาณรายจ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ให้เป็นปัจจุบัน และสอดคล้องกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจมหภาคและภาวะเศรษฐกิจ ระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นความไม่แน่นอนด้านสงครามการค้าระหว่างสหรัฐอเมริกาและ สาธารณรัฐประชาชนจีน ที่ทำให้เศรษฐกิจทั่วโลกชะลอตัว ทำให้การส่งออกสินค้าและบริการของไทยในปี 2562 มีแนวโน้มขยายตัวต่ำกว่าปี 2561 ซึ่งอาจส่งผลด้านลบต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจไทยในปี 2562 – 2563

การประมาณการการใช้จ่ายของรัฐคาดการณ์ว่า จะปรับตัวสูงขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งสอดคล้องกับ การกำหนดกรอบวงเงินประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ที่มีปริมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ ก่อน จำนวน 200,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม รายจ่ายลงทุนที่มีการเบิกจ่ายล่าช้า โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และ

2561 สามารถเบิกจ่ายได้เพียงร้อยละ 60.20 และ 56.22 ตามลำดับ และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (8 เดือนแรก) สามารถเบิกจ่ายได้เพียงร้อยละ 36.10 เท่านั้น ทั้งนี้ การเบิกจ่ายที่ล่าช้าดังกล่าวอาจส่งผลต่อการขับเคลื่อนและกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีการรักษาวินัยทางการคลังอย่างเข้มงวด โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (7 เดือนแรก) ฐานะเงินคงคลังเฉลี่ยอยู่ที่ 335,512 ล้านบาท มีความเพียงพอต่อการเบิกจ่ายของหน่วยงานของรัฐ และแม้จะมีการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง แต่สัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ยังคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

ที่มา :

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=638&filename=index

นอกจากนี้ ในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ในนโยบายของพรรคการเมืองนั้น มีประเด็นที่น่าสนใจด้วยกันว่า ควรจะเป็นการพิจารณานโยบายแต่ละเรื่องเป็นเอกเทศสำหรับพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ หรือจะต้องแสดงความสัมพันธ์ของผลการวิเคราะห์ของแต่ละนโยบายที่มีต่อภาพรวมของนโยบายของพรรคการเมืองหนึ่ง ๆ ด้วย ในระยะแรก ๆ ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังไม่คุ้นชินกับกลไกและในฝ่ายกลุ่มทำงานวิเคราะห์ยังมีประสบการณ์น้อยในการวิเคราะห์นโยบายพรรคการเมือง เห็นว่าการพิจารณารายนโยบายเป็นเอกเทศให้เป็นไปอย่างได้ครบถ้วน ถูกต้อง และเพียงพอ ให้ได้รับการยอมรับเชื่อถือจากทุกฝ่ายน่าจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมกว่าในระยะแรกของการดำเนินการ

กรอบระยะเวลาในการดำเนินการ หากพิจารณากรอบเวลาตามกฎหมายไปจนถึงวันที่รัฐบาลแถลงนโยบายครั้งแรกต่อรัฐสภาแล้ว การวิเคราะห์นโยบายดังกล่าวนี้จะมีระยะเวลาดำเนินการประมาณ 3 เดือนเป็นอย่างน้อย (เริ่มนับจากวันถัดจากวันสมัครรับเลือกตั้งวันสุดท้ายไปจนถึงวันที่ ก.ก.ต. ประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ) เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับภาระงานที่คาดว่าจะมีเข้ามา คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในวาระแรกที่จะดำเนินการ ควรจะต้องเลือกสรรคัดสรรรายการที่จะทำการวิเคราะห์ให้เหมาะสมและที่จำเป็นเท่านั้น ไม่ควรที่จะเริ่มจากการวิเคราะห์ในทุก ๆ ด้าน อาจจะเริ่มจากส่วนที่สำคัญในวาระแรก แล้วค่อยขยายหัวข้อออกไปในวาระการเลือกตั้งทั่วไปรอบต่อ ๆ ไป ไม่เช่นนั้นหากไม่พร้อมอย่างจริงจัง ผลการวิเคราะห์อาจออกมาไม่เป็นที่ยอมรับอันจะส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของกลไกและกระบวนการไปในที่สุด ประสพการณ์จากหลาย ๆ ประเทศ แสดงให้เห็นในหลายรูปแบบ เช่น เริ่มจากให้พรรคการเมืองวิเคราะห์นโยบายตนเองเผยแพร่ แล้วค่อยขยายไปสู่การให้หน่วยงานอิสระดำเนินการ หรือเริ่มจากแสดงผลการวิเคราะห์ภายหลังการเลือกตั้งเพราะเกรงว่าจะก่อให้เกิดการขึ้นการลงคะแนนแบบไม่ตั้งใจไปสู่การแสดงผลก่อนการเลือกตั้งโดยมีความน่าเชื่อถือไม่ต้องกังวลต่อประเด็นการกล่าวหาว่าเป็นการชี้นำ หรือเริ่มจากคำถามสั้น ๆ เพียงไม่กี่หัวข้อ แล้วค่อยขยายจำนวนหัวข้อการวิเคราะห์ออกไปเรื่อย ๆ จนสามารถปิดช่องโหว่ของความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายหนึ่ง ๆ ต่อนโยบายภาพรวมของพรรคการเมือง

รายงานผลการวิเคราะห์ สำหรับรายงานผลการวิเคราะห์นั้น ในรอบแรกเห็นควรให้จัดทำเป็นรายนโยบายและประกอบไปด้วยหัวข้อต่อไปนี้

- ชื่อพรรคการเมือง และชื่อนโยบาย
- รายละเอียดเกี่ยวกับนโยบาย
- ผลการวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์ (รวมถึงเครื่องมือ และข้อมูลพื้นฐานที่ใช้)
- ผลวิเคราะห์แผนการดำเนินงานและแผนการใช้เงิน
- ข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานตามนโยบาย
- บทสรุป หรือบทคัดย่อของรายงาน

5.2.4 ขั้นตอนการนำเสนอผลการวิเคราะห์นโยบายพรรคการเมืองรอบแรก

เมื่อคณะทำงาน หรือองค์กรอิสระที่ดำเนินงาน ได้จัดทำรายงานสำเร็จเป็นที่เรียบร้อย จะต้องนำเสนอที่ประชุมร่วมกันขององค์กรอิสระทั้งสามคือ ก.ก.ต. ป.ป.ช. และ ส.ต.ง. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นประกอบรายงานนั้นๆ (ถ้ามี) จากนั้นฝ่ายธุรการของกลไกจะต้องดำเนินการจัดส่งรายงานเช่นว่านี้ให้แก่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้าพรรคการเมืองหรือผู้แทนพรรคการเมือง (กรณีหัวหน้าพรรคมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา) ที่มีสมาชิกรัฐสภาสังกัดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง เพื่อให้รายงานที่จัดทำได้รับการพิจารณาอย่างเป็นจริงจัง ควรจะต้องส่งให้บุคคลดังกล่าวข้างต้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองสัปดาห์ก่อนกำหนดวันแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา

จากนั้น ควรจะได้มีการเผยแพร่รายงานดังกล่าวเต็มฉบับบนเว็บไซต์ขององค์กรอิสระทั้งสามจัดส่งรายงานให้แก่สถาบันอุดมศึกษาที่มีการเรียนการสอนด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สถาบันวิจัย สถาบันการศึกษาอบรมชั้นสูง รวมถึงควรมีการจัดแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนให้เข้าใจถึงวัตถุประสงค์การดำเนินงาน กลไกการทำงาน และผลการวิเคราะห์ เพื่อสื่อมวลชนจะได้นำไปวิพากษ์วิจารณ์เสนอต่อสาธารณชนต่อไป โดยกระบวนการทั้งหมดนี้ ควรจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนการแถลงนโยบายของรัฐบาล อย่างน้อยเพื่อให้ประชาชนผู้ลงคะแนนจะได้ทราบว่านโยบายของพรรคการเมืองที่ตนเลือกไปนั้น ถูกประเมินอย่างไร และถูกหยิบยกมาเป็นนโยบายของรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นแค่ไหน เพียงไร อันจะช่วยสนับสนุนการสร้างบรรยากาศความสนใจในทางการเมืองให้แก่ประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมและช่วยให้การเฝ้าระวังการทุจริตโดยประชาชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางเป็นทางการอีกทางหนึ่ง

5.2.5 ขั้นตอนการวิเคราะห์เปรียบเทียบนโยบายที่นำเสนอครั้งแรกกับนโยบายที่ถูกคัดเลือกนำเสนอในการแถลงนโยบายและการอภิปรายในรัฐสภา

โดยเหตุที่การจัดให้มีการวิเคราะห์ประเมินนโยบายของพรรคการเมืองมีวัตถุประสงค์หลักที่จะติดตามเฝ้าระวังเกี่ยวกับโครงการขนาดใหญ่ตามนโยบายที่มีศักยภาพที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดการทุจริต บทบาทในการเฝ้าติดตามจึงไม่ควรที่จะหยุดอยู่เพียงนโยบายที่เสนอในการหาเสียงเลือกตั้งเท่านั้น เพราะนโยบายเหล่านี้ยังคงเป็นเพียงความคิดหรือแนวคิดเท่านั้น และการจะไปวิพากษ์หรือกล่าวหากันให้ยุติการดำเนินการตามนโยบายเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะเริ่มการดำเนินการใด ๆ นอกจาก

จะถูกกล่าวหาว่าเป็นการแทรกแซงฝ่ายบริหารโดยองค์กรอิสระแล้ว ยังอาจถูกครหาเกี่ยวกับความไม่เป็นกลางทางการเมืองได้ง่าย บทบาทเกี่ยวกับการวิเคราะห์นโยบายของพรรคการเมืองก็ควรที่จะดำเนินการต่อไป เพราะขั้นตอนที่สำคัญมากๆ ต่อไปก็คือการจัดสรรงบประมาณให้แก่การดำเนินตามนโยบายที่สัญญาไว้กับสาธารณชนและแถลงไว้ต่อรัฐสภา จากจุดเวลานี้หรือภายหลังการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จะทำให้มีโอกาสทราบได้ว่าจากบรรดานโยบายทั้งหลายที่นำเสนอไว้โดยพรรคการเมืองร่วมจัดตั้งรัฐบาล นโยบายใดบ้างที่ถูกคัดเลือกคัดสรรมาอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อดำเนินงาน และในบรรดานโยบายที่ถูกคัดเลือกคัดสรรนั้น มีการแก้ไขปรับปรุงเปลี่ยนแปลงต่างไปจากที่ได้มีการนำเสนอตอนหาเสียงและจะมีผลกระทบต่อการวิเคราะห์ที่ได้นำเสนอไปในขั้นตอนก่อนหน้านี้หรือไม่ อย่างไร มีข้อวิพากษ์วิจารณ์จากพรรคการเมืองฝ่ายค้านในการอธิบายหรือไม่ อย่างไร รวมตลอดถึงมีนโยบายใหม่ถูกนำเสนอเข้ามาหรือไม่ อย่างไร

มาถึงในขั้นนี้ จำนวนนโยบายและเนื้อหาสาระของนโยบายที่จะดำเนินการจริงก็จะมี ความชัดเจนขึ้น และจำนวนข้อมูลโดยรวมน่าจะลดน้อยลงเพราะจะมีนโยบายบางส่วนที่ถูกคัดเลือกออกไป การวิเคราะห์ควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปเพื่อกำหนดเป้าหมายแห่งการเฝ้าระวังให้มีความชัดเจนสำหรับการนำเสนองบประมาณเพื่อดำเนินการในโครงการเหล่านี้ต่อไป สำหรับกรอบระยะเวลาในขั้นตอนนี้ อาจกำหนดได้ไม่แน่นอนนักเพราะขึ้นอยู่กับช่วงเวลาแถลงนโยบายกับช่วงเวลาของการนำเสนองบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบาย อย่างไรก็ตาม เห็นว่าการวิเคราะห์ในส่วนนี้ไม่น่าจะจำเป็นที่จะต้องนำเสนอต่อภายนอก เพียงจัดการวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อรับขั้นตอนของการงบประมาณน่าจะเพียงพอแล้ว

ตัวอย่าง 8 ของการวิเคราะห์

รายงานวิชาการของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 3/2562 : บทสรุป
ผู้บริหาร

การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

รายงานวิชาการ เรื่อง การวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน จัดทำขึ้นเพื่อใช้สนับสนุนข้อสังเกตของคณะกรรมการการศึกษามิวิจิตราร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ที่มีต่อสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) โดยให้บทวนความเหมาะสมในการก่อสร้างอาคารทางการศึกษาให้สัมพันธ์กับแนวโน้มประชากรแรกคลอดที่ลดลง เพื่อสะท้อนถึงความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อเป็นประโยชน์ในการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษานำไปต่อยอดเพื่อใช้ในการติดตามการบริหารงบประมาณฯ เชิงลึกในอนาคตต่อไป รวมถึงเป็นการนำเสนอข้อมูลต่อบุคคลทั่วไปที่สนใจ

จากการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทำให้ทราบว่าอัตราแรกคลอดของประชากรไทยมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราเกิดเฉลี่ย 770,864 คนต่อปี และมีแนวโน้มลดลงเฉลี่ยปี ละ 10,863 คน (2550-2560) ซึ่งสอดคล้องกับการอนุมัติการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562 ต่อปริมาณโครงการที่มีแนวโน้มลดลงโดยมีจำนวน 19,053 โครงการ 13,641 โครงการ และ 6,248 โครงการ ตามลำดับปีงบประมาณ และมูลค่าโครงการที่มีแนวโน้มลดลงด้วย ปริมาณ 15,353 ล้านบาท 13,844 ล้านบาท และ 12,649 ล้านบาท ตามลำดับปีงบประมาณ ทั้งนี้

จากข้อมูลภาพรวมดังกล่าวได้สะท้อนถึงแนวโน้มการอนุมัติปริมาณโครงการและมูลค่าโครงการภายใต้งบลงทุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างของ สพฐ. มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับแนวโน้มอัตราการเกิดของประชากร กลุ่มเป้าหมาย หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า เมื่อแนวโน้มการเกิดของประชากรไทยลดลง การจัดสรรงบลงทุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างของ สพฐ. จะลดลงด้วยเช่นกัน ประกอบกับ ข้อมูลที่ศึกษาเพิ่มเติมทำให้ทราบว่าจำนวนโรงเรียนในสังกัดของ สพฐ. ของปีการศึกษา 2558 มีจำนวนสถานการศึกษาลดลง 1,446 โรงเรียน จากปีการศึกษา 2550 โดยจำนวนที่ลดลงดังกล่าวสอดคล้องกับแนวโน้มอัตราเกิดของประชากร กลุ่มเป้าหมายที่ลดลง และงบลงทุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ลดลง ด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษารายละเอียดในมิติโครงสร้างภายในงบลงทุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งประกอบด้วยโครงการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างใหม่ และโครงการปรับปรุงซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างที่มีอยู่เดิม พบว่าสัดส่วนโครงการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างใหม่มีแนวโน้มสูงขึ้นระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562 โดยมีสัดส่วนโครงการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างใหม่คิดเป็นร้อยละ 74.09 80.80 และ 90.39 ของงบลงทุน ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ตามลำดับปีงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มูลค่าโครงการก่อสร้างอาคารฯ ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนเป็นจำนวนเงิน 247,398,400 บาท ซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวโน้มอัตราเกิดของประชากรกลุ่มเป้าหมายที่มีแนวโน้มลดลง เช่นเดียวกับ การศึกษามิติเชิงพื้นที่โดยการวัดความสัมพันธ์ทางสถิติระหว่างจำนวนประชากร ค กลุ่มเป้าหมายกับการจัดสรรงบลงทุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างทั้ง 77 จังหวัด (ข้อมูลปีงบประมาณ พ.ศ. 2561) ด้วยการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ (Correlation Coefficient) พบผลลัพธ์อยู่ที่ .5011 หรือแปลผลทางสถิติได้ว่าการพิจารณาปัจจัยจำนวนประชากรกลุ่มเป้าหมาย มีอิทธิพลต่อการกำหนดงบลงทุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างฯ ในระดับปานกลาง (หากค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ มีค่าใกล้ 1 หมายความว่าจำนวนประชากรฯ และงบลงทุนฯ มีความสัมพันธ์กันอย่างมาก แต่หากมีค่าเป็น 0 จะหมายความว่าไม่มีความสัมพันธ์กัน) ประกอบกับการศึกษาข้อมูลเชิงประจักษ์ (เอกสารรายการลักษณะ งบลงทุนที่ดำเนินการในพื้นที่จังหวัด ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2561) อนุมานได้ว่าจำนวนประชากรกลุ่มเป้าหมายของแต่ละจังหวัดไม่ใช่ตัวบ่งชี้หลักในการจัดสรรงบลงทุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

จากผลการศึกษาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นสรุปได้ว่าจำนวนประชากรกลุ่มเป้าหมายมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่งบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้างอาคารต่างๆ ของ สพฐ. มีแนวโน้มสูงขึ้น ประกอบกับความสัมพันธ์ ระหว่างจำนวนประชากรฯ และงบลงทุนฯ ค่อนข้างจะไม่มีอิทธิพลต่อกัน กล่าวคือรัฐบาลอาจนำปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือนโยบายของรัฐบาลและมีความจำเป็นเร่งด่วนเป็น เกณฑ์สำคัญในการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณมากกว่าปัจจัยด้านประชากร อาทิ ความสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี ความสอดคล้องแผนแม่บทของ สพฐ. ความสอดคล้องกับความต้องการและการแก้ไขปัญหาสำคัญของพื้นที่ อย่างไรก็ตาม สพฐ. ควรทบทวนการจัดสรรงบลงทุนค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งรวมถึงค่าก่อสร้างต่างๆ และค่าปรับปรุงซ่อมแซม ให้มีความสอดคล้องกับแนวโน้มอัตราแรกคลอดของประชากรในแต่ละพื้นที่ เพื่อให้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดสามารถตอบสนองด้านโครงสร้างพื้นฐานของสถานการศึกษาให้กับเยาวชนได้อย่างคุ้มค่า นอกจากนั้น พบข้อบ่งชี้ในการบริหารจัดการรายจ่ายลงทุนของ สพฐ. ว่าควรมีการทบทวนและปรับปรุงแก้ไขจากสัดส่วนร้อยละ 64.93 ของการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนของ สพฐ. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และการโอนรายการในลักษณะรายจ่ายลงทุนของ สพฐ. ตามพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ด้วยวงเงิน 3,062 ล้านบาท ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ถูกโอนงบประมาณมากที่สุดในประเทศ (โอนรายจ่ายลงทุนตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างภายในระยะเวลาที่กำหนดไปตั้งจ่ายเป็นงบกลาง)

ที่มา :

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=624&filename=index

5.2.6 ขั้นตอนการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณในนโยบายของรัฐบาล

การคัดเลือกจัดสรรนโยบายเข้าสู่การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจะถูกทำให้เป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อได้มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่การดำเนินการตามนโยบายนั้น ซึ่งจะมีใช่เพียงการบอกกล่าวว่าจะดำเนินการอย่างไร แต่จะมีรายละเอียดเพิ่มเติมว่าจะดำเนินการโดยหน่วยงานใด ดำเนินการอย่างไร ในเวลาใด ภายใต้เงินงบประมาณ หรือเงินกู้ หรือเงินอื่นๆ อย่างไร และเป็นรายละเอียดส่วนสำคัญที่รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินงานให้เป็นตามกรอบของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด อันจะทำให้การวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์และการเฝ้าระวังต่อความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น การวิเคราะห์ข้อมูลตามเอกสารงบประมาณจึงเป็นส่วนสำคัญที่ไม่น้อยไปกว่าเอกสารในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและการดำเนินการวิเคราะห์ในส่วนนี้ย่อมมีความต่อเนื่องน่าจะทำให้เห็นและเข้าใจการคลี่คลายตัวของแนวคิดลงสู่การปฏิบัติรวมไปถึงแผนการใช้จ่ายเงินอันเป็นประโยชน์ต่อการเฝ้าระวังนโยบายที่มีแนวโน้มจะก่อความเสียหายหรือการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพขึ้น

อย่างไรก็ดี ปัญหาที่สำคัญในการดำเนินการตามขั้นตอนนี้ก็คือกรอบระยะเวลาดำเนินการ และข้อมูลอื่นที่จำเป็นต้องใช้ประกอบในการวิเคราะห์ ในปัญหาด้านกรอบระยะเวลานั้น แม้จะมีความชัดเจนว่าเป้าหมายแห่งการวิเคราะห์จะชัดเจนและมีจำนวนน้อยลง แต่หากเอกสารงบประมาณมาถึงในเวลาที่เหมาะสมติดกับการพิจารณาโดยรัฐสภา ย่อมทำให้เกิดข้อจำกัดในด้านเวลาทั้งในการวิเคราะห์และการนำเสนอผลการวิเคราะห์ส่งมอบให้แก่รัฐสภาเพื่อใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณางบประมาณ สำหรับปัญหาในด้านข้อมูลอื่นที่จำเป็นต้องใช้ประกอบการวิเคราะห์นั้น ได้แก่ปัญหาการขอข้อมูลจากหน่วยงานในฝ่ายบริหารทั้งจากหน่วยงานกลาง เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานประเภทกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในนโยบาย อันเป็นเป้าหมายการเฝ้าระวัง ปัญหาอาจมีได้ตั้งแต่การไม่ให้ความร่วมมือ ความซักไซ้ในการจัดส่งข้อมูล ความไม่ครบถ้วน ไม่สอดคล้องกัน หรือแม้กระทั่งความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ควรที่จะได้มีการเตรียมการประสานงานไว้ล่วงหน้า หรือดำเนินการประสานงานผ่านหัวหน้าฝ่ายบริหารไว้เป็นเบื้องต้นก่อนจะลงไปดำเนินการในระดับหน่วยงาน

สำหรับหัวข้อในการวิเคราะห์ ก็ควรจะเป็นไปในกรอบเดียวกันกับที่กำหนดไว้แต่แรกทีให้พรรคการเมืองเสนอนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลง ความชัดเจนของข้อมูล อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการพัฒนาระบบการเสนอนโยบายของพรรคการเมืองในรอบการเลือกตั้งต่อไปด้วย อย่างไรก็ดี หากจะมีการเพิ่มหัวข้อในการวิเคราะห์ ก็น่าที่จะทำได้บนพื้นฐานของวัตถุประสงค์ที่จะเฝ้าระวังการดำเนินการตามนโยบายของพรรคการเมือง

โดยเหตุที่ผลของการดำเนินการในขั้นตอนนี้จะถูกคาดหวังให้รัฐสภาได้ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบฝ่ายบริหารให้ดียิ่งขึ้น จึงควรที่จะทำให้แล้วเสร็จในเวลาเริ่มพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วนำเสนอไปยังบุคคลเดียวกับที่ดำเนินการในขั้นตอนที่ 4 ก่อนนี้

5.2.7 ขั้นตอนการวิเคราะห์ในขั้นสุดท้าย

เมื่อรัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้วเสร็จ กลุ่มคณะทำงาน วิเคราะห์วิจัยจะนำผลการพิจารณาของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องนโยบายที่เป็นเป้าหมายมาพิจารณา เปรียบเทียบว่ามีข้อแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ในขั้นตอนการพิจารณาใด ด้วยเหตุผลเช่นไร มีข้อท้วงติงหรือ ข้อสังเกตจากเวทีการอภิปรายอย่างไรบ้าง เพื่อทำการวิเคราะห์จัดทำสรุปเกี่ยวกับนโยบายที่เป็นเป้าหมาย ต่อไป จากนั้นควรจะได้จัดส่งรายงานสรุปดังกล่าวนี้ให้แก่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดอยู่ องค์การอิสระที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานกลาง เช่น สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่ต้องดำเนินงานเกี่ยวข้องกับนโยบาย นั้น รวมถึงนำรายงานสรุปเผยแพร่ในเว็บไซต์ขององค์การอิสระทั้งสามนี้ด้วย

ตัวอย่าง 9 ของการวิเคราะห์

รายงานวิชาการของสำนักงานงบประมาณรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 6/2560 :

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาวិเคราะห์การจัดสรรงบประมาณ ให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ

การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ มีสาเหตุริเริ่มมาจากปรากฏการณ์และผลกระทบ จากการปรับสถานภาพสถาบันอุดมศึกษาจากส่วนราชการสู่การเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการมุ่งบรรลุวัตถุประสงค์ทางการบริหารและการงบประมาณ และความคาดหวังที่จะพึงพางบประมาณของรัฐหรือ งบประมาณแผ่นดินให้น้อยลง โดยการศึกษาวิเคราะห์ในครั้งนี้ได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันอุดมศึกษา ในกำกับของรัฐจากเว็บไซต์ เอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ที่คณะผู้ศึกษาสามารถสืบค้นได้โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์ให้ได้มาซึ่ง ข้อมูลเบื้องต้นที่เกี่ยวกับงบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ เพื่อให้ระบบงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษา ในกำกับของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด โดยกรอบในการศึกษาวิเคราะห์ ได้แก่ การศึกษาวิเคราะห์ งบประมาณภาพรวมของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้งก่อนและ หลังการปรับสถานภาพ โดยทำการวิเคราะห์ ทั้งภาพรวมและแยกส่วน รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์ร่วมกับอัตรา ค่าธรรมเนียมการศึกษาและการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษา โลก ซึ่งสรุปผลการศึกษาได้ดังต่อไปนี้

(1) เจตนารมณ์หรือเป้าหมายสำคัญของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐคือ การลดภาระงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลให้การสนับสนุนในรูปงบประมาณแบบวงเงินรวมหรืองบประมาณใน รูปเงินก้อน (Block Grant) โดยให้ สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถพึ่งพาตนเองได้จากเงินนอกงบประมาณหรือแสวงหารายได้อื่นให้มากขึ้น โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 - 2560 สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพิ่มจำนวนจาก 6 แห่งเป็น 20 แห่ง สถาบันอุดมศึกษาที่เป็นส่วนราชการลดจำนวนจาก 72 แห่งเหลือ 61 แห่ง ซึ่งในภาพรวมพบว่างบประมาณที่รัฐบาล อุดหนุนมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเมื่อเทียบกับงบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่าสัดส่วน

งบประมาณ ไม่ได้ลดน้อยลงเลย โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 - 2559 ซึ่งมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐจำนวน 15 แห่ง พบว่างบประมาณที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยร้อยละ 9.75 ต่อปี ในขณะที่งบประมาณของกระทรวงศึกษาธิการ (ในช่วงเวลาเดียวกัน) เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 2.35 ต่อปี

(2) งบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐแบ่งออกเป็นงบประมาณแผ่นดิน คืองบประมาณที่ได้รับจัดสรรตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เงินอุดหนุนจากรัฐบาล) และเงินงบประมาณรายได้ (เงินนอกงบประมาณ) ซึ่งพบว่าสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐยังคงพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินในสัดส่วนที่สูงเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 44.12 โดยมีลักษณะผันผวนปีต่อปี และไม่มี แนวโน้มที่จะลดต่ำลงอย่างชัดเจน โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2560 มีร้อยละการพึ่งพาเงินงบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 41.50 - 44.00

(3) สถาบันอุดมศึกษาที่มีสถานภาพเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐตั้งแต่ก่อตั้งจำนวน 4 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง และมหาวิทยาลัยพะเยา มีร้อยละการพึ่งพางบประมาณแผ่นดินที่สูงถึงประมาณร้อยละ 70 - 76 เช่นเดียวกับสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพจากส่วนราชการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ จำนวน 15 แห่ง พบว่ามีแนวโน้มของงบประมาณแผ่นดินเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 4.80 - 15.90 และหากพิจารณาเฉพาะสถาบันอุดมศึกษาที่ปรับสถานภาพพร้อมกันในปี พ.ศ. 2551 จำนวน 5 แห่ง คือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จะพบว่า ตลอดระยะเวลาหลังการปรับสถานภาพแล้ว ยังคงพึ่งพางบประมาณแผ่นดินประมาณร้อยละ 42 - 75 และส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

(4) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาได้โดยอำนาจของสภาสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบจ่ายตามจริง และระบบ เหมากจ่าย จากการศึกษาวิเคราะห์สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐทั้ง 2 กลุ่ม ในกรณีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารีที่ใช้ระบบจ่ายตามจริง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ยังคงใช้ระบบเหมากจ่าย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ที่เปลี่ยนจากระบบจ่ายตามจริงเป็นระบบเหมากจ่าย และมหาวิทยาลัยบูรพาที่ใช้ ทั้ง 2 ระบบควบคู่กัน พบว่า ในระยะเวลาเพียงไม่กี่ปีการศึกษาที่ผ่านมา สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงและปรับเปลี่ยนอัตราค่าธรรมเนียมการศึกษาในอัตราที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยแล้วประมาณร้อยละ 20 - 250 นอกจากนี้ ยังไม่รวมถึงการที่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐสามารถ ถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ จัดหาประโยชน์และถือเป็นรายได้ของสถาบันอุดมศึกษา รวมถึงสามารถแสวงหารายได้จากแหล่งต่าง ๆ ได้

(5) สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเป็นความคาดหวังเพื่อมุ่งยกระดับและพัฒนาการศึกษาไทยให้มีคุณภาพ ประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม ซึ่งการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Times Higher Education ในปี พ.ศ. 2560 พบว่า ประเทศไทยมีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐติดอันดับโลกจำนวน 8 แห่ง ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และมหาวิทยาลัยขอนแก่น แต่มีคะแนนไม่สูงมากนักในองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ คุณภาพการสอน คุณภาพงานวิจัย และการนำงานวิจัยไปใช้อ้างอิง ส่วนการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาโลกโดย Quacquarelli Symonds พ.ศ. 2556 - 2559 พบว่า ยังไม่มีสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐติดอันดับโลก สะท้อนถึงแนวคิดและหลักการของการเป็นสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐเพื่อยกระดับคุณภาพการเรียนการสอน ความเป็นอิสระทางวิชาการ และเพื่อพัฒนางานวิจัยต่าง ๆ ยังไม่ประสบความสำเร็จมากนัก ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณจึงควรคำนึงการนำไปใช้ประโยชน์ได้ตรงกับความต้องการและบรรลุเป้าหมายในเชิงคุณภาพของการจัดการศึกษาและคุณภาพของบัณฑิตเป็นสำคัญ

การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐมีข้อเสนอแนะแนวทาง การพัฒนาระบบ

งบประมาณให้กับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลควรกำหนดแนวทางหรือนโยบายในการมุ่งลดภาระทางงบประมาณของรัฐที่อุดหนุนให้แก่สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐในระยะยาว โดยกำหนดแนวทางปฏิบัติอย่างค่อยเป็นค่อยไปพร้อมกำหนดค่าเป้าหมายต่อปี เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถวางแผน เตรียมการ ปฏิบัติการ และสามารถแสวงหาเงินรายได้มาใช้ในกิจการของสถาบันอุดมศึกษา ทั้งนี้ เพื่อบรรลุหลักการกลางในการลดการพึ่งพางบประมาณของรัฐและให้สถาบันอุดมศึกษาสามารถเลี้ยงตนเองได้ อย่างไรก็ตาม จะต้องไม่เป็นการผลกระทบสู่ชีวิต/นักศึกษาโดยการขึ้นค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมเพื่อการศึกษาอื่น ๆ

(2) กฎหมายจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐกำหนดให้สภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้เอง ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายหรือระเบียบกลาง เพื่อเป็นกรอบแนวทางและหลักประกันว่าอัตราที่เรียกเก็บเหล่านั้นจะไม่สูงเกินไปจนกระทบต่อโอกาสที่จะเข้าถึงการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

(3) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการศึกษา ควรมีการกำหนดอัตราค่าเล่าเรียนและค่าธรรมเนียม อื่น ๆ สำหรับสถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐให้มีความแตกต่างกันมาก โดยจะต้องสะท้อนถึงต้นทุนในการจัดการศึกษาที่แท้จริงรายได้และงบประมาณอุดหนุนจากรัฐ

(4) รัฐบาลควรกำหนดหลักเกณฑ์การขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐที่รัดกุมชัดเจนมากยิ่งขึ้น อาทิ การขอรับการสนับสนุนงบลงทุนสิ่งก่อสร้างที่มีมูลค่าสูงควรจะต้องอุดหนุนในสัดส่วนร้อยละเท่าใด หรือในกรณีปรับปรุงซ่อมแซมอาคารหรือระบบสาธารณูปโภค ควรควรวินการสนับสนุนงบประมาณ หรือไม่

(5) หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรมีการจัดอันดับสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ เพื่อสะท้อนถึงคุณภาพของการเรียนการสอน การวิจัย ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศ โดยคำนึงการใช้งบประมาณ มาเป็นตัวชี้วัดหนึ่ง

(6) ควรมีการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับงบประมาณของสถาบันอุดมศึกษาในกำกับ โดยเปรียบเทียบกับคุณภาพการศึกษาในโอกาสต่อไป

ที่มา : https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=423

5.3 การกำหนดลักษณะของความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

หากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความร่วมมือในระหว่างองค์กรอิสระ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2) อันได้แก่ มาตรา 221 กำหนดให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร มาตรา 244 ความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระกรณีเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน และมาตรา 245 ความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระกรณีเกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของรัฐ จะเห็นว่ามีเพียงมาตรา 244 และมาตรา 245 เท่านั้นที่กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้อย่างเฉพาะเจาะจงในรัฐธรรมนูญ แต่บทบัญญัติทั้งสองมีลักษณะของงานปราบปรามหรือดำเนินการภายหลังมีการกระทำเกิดขึ้นแล้ว หรือเป็นการกำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระในการปราบปรามการกระทำที่เกิดขึ้นแล้ว มิใช่การกระทำในเชิงป้องกัน ดังนั้น จึงเหลือเพียงกรณีตาม มาตรา 221 ที่บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้องค์กรอิสระร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กร และถ้าองค์กรอิสระใดเห็นว่ามีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้แจ้งองค์กรอิสระนั้นทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป” ซึ่งได้กำหนดหลักการสำคัญไว้กว้าง ๆ สองประการคือ ให้ร่วมมือและช่วยเหลือกันเพื่อให้

บรรลุเป้าหมายของแต่ละองค์กรประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือให้แจ้งอีกองค์อิสระหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังนี้ หากจะกล่าวถึงฐานทางกฎหมายของการดำเนินการตามข้อเสนอของ คณะผู้วิจัยน่าจะเป็นไปตามมาตรา 221 กรณีแรกคือ การร่วมมือและช่วยเหลือกันในระหว่างองค์กรอิสระ เพื่อการป้องกันการทุจริตมิให้เกิดขึ้น แต่เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกล่าวเพียงกรอบกว้าง ๆ เท่านั้น ไม่ได้บอกไปถึงว่าจะร่วมมือ ช่วยเหลือกันอย่างไรใดในรูปแบบใด คณะผู้วิจัยจะนำเสนอเกี่ยวกับรูปแบบ หรือลักษณะ เนื้อหา ขอบเขต ของความร่วมมือ โดยแบ่งหัวข้อออกดังนี้

5.3.1 ประเด็นสำคัญหรือขอบเขตของการความร่วมมือ

การกำหนดประเด็นสำคัญของการทำงานร่วมกันหรือขอบเขตของการทำงานร่วมกันนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่ง ในทำนองเดียวกับการทำงานของแต่ละองค์กรที่จะต้องมีความหมายหรือวัตถุประสงค์ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน ยิ่งเมื่อหลายองค์กรต้องเข้ามาทำงานร่วมกันขอบเขตเกี่ยวกับการทำงาน ร่วมกันยิ่งควรจะต้องมีความชัดเจนและมีความเฉพาะเจาะจง เพื่อให้เห็นถึงเป้าหมาย ภารกิจที่แต่ละองค์กร จะเข้ามาดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเริ่มต้นจากที่ไม่เคยทำงานร่วมกันอย่างเป็นกิจจะลักษณะ มาก่อน คณะผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณากำหนดร่วมกันสำหรับการดำเนินการ ในกระบวนการวิเคราะห์นโยบายพรรคการเมืองนั้น เมื่อพิจารณาจากขั้นตอนการดำเนินงานในหัวข้อ (3) ประกอบไปด้วยข้อมูลที่มีความชัดเจนในระดับหนึ่ง ดังนี้

(1) ประเภทของการทุจริตที่เป็นเป้าหมายดำเนินการ ได้แก่การทุจริตเชิงนโยบาย ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินการคลังของประเทศในปริมาณมหาศาล นั่นคือ เป็นการดำเนินการ ที่จะใช้เงินจำนวนมากในการดำเนินการ ซึ่งในการนี้ ทางคณะผู้วิจัยพิจารณาเลือกดำเนินการกับการดำเนินการตามนโยบายที่พรรคการเมืองได้หาเสียงไว้ในการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะมีพัฒนาการคลี่คลายไปสู่ การปรับสถานะเป็นนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา และถูกจัดสรรงบประมาณเพื่อนำไปปฏิบัติจริง

(2) ลักษณะของงานที่จะดำเนินการร่วมกัน งานที่จะร่วมกันดำเนินการตามข้อเสนอนี้คือ งานป้องกันที่ไม่ใช่การปราบปรามและไม่ใช้การสร้างความตระหนักรู้แก่สังคม แต่เป็นการเฝ้าระวังติดตาม เพื่อขัดขวางไม่ให้มีการทุจริตเกิดขึ้น หรือให้มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อไม่ให้เกิดการทุจริต เพราะเชื่อว่าหาก ปลอ่ยให้ดำเนินการไปแล้ว การเยียวยาความเสียหายจะค่อนข้างเป็นไปได้ยากอย่างซึกซ้าไม่ทันการณ์ การป้องกัน ล่วงหน้าไม่ให้เกิดขึ้น หรือพยายามแก้ไขยังยั้งไม่ให้เกิดผลก่อนการดำเนินการน่าจะได้ผลดีกว่า

(3) วัตถุประสงค์ของการร่วมมือ การเข้ามามีร่วมมือในโอกาสนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการ เข้ามาร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติการ และร่วมประเมินผลการดำเนินงาน โดยมิใช่การแบ่งปันการ ใช้อำนาจ ทุกองค์กรยังคงใช้อำนาจในส่วนขององค์กรของตน และมีใช้การแบ่งปันทรัพยากร แต่เป็นการ นำทรัพยากรไม่ว่าบุคคล เงิน และข้อมูลมาใช้ เพื่อร่วมกันทำงานให้เสร็จสิ้นไป

(4) แบบแผนของความสัมพันธ์ในการร่วมมือ เนื่องด้วยสถานะความเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งแต่ละองค์กรต่างมีภารกิจอำนาจหน้าที่ของตนเองที่ชัดเจน การเข้ามามีร่วมกันในที่นี้จึงควรที่จะเป็น

ในแนวราบคือ มีความสัมพันธ์อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ต่างไปจากความสัมพันธ์ในแนวดิ่งที่องค์กรหนึ่งจะมีสถานะเหนือกว่าองค์กรอื่นที่เข้าร่วมกัน การมีความเสมอภาคอย่างมีนัยสำคัญว่าในเรื่องที่สำคัญจะต้องได้รับการปรึกษาหารือ ได้รับความยินยอม และได้รับการตัดสินใจร่วมกันจากทุกฝ่ายอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการแต่ละเรื่องราวหรือบางเรื่องราว อาจมีความจำเป็นหรือเพื่อความสะดวกคล่องตัวที่จะต้องมืองค์กรหนึ่งที่รับผิดชอบดำเนินการ องค์กรทั้งหลายที่เข้าร่วมมือสามารถที่จะตกลงกันและมอบหมายให้องค์กรใดมีบทบาทนำในการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือหลายเรื่องก็ได้เช่นกัน เพราะได้ผ่านการตัดสินใจร่วมกันแล้ว แต่ทั้งนี้ หากองค์กรที่มีบทบาทนำในเรื่องใดพบปัญหาใดที่ยังไม่ได้มีการตกลงกันไว้ในระหว่างกัน ย่อมสมควรที่จะนำเรื่องดังกล่าวเข้ามาหารือร่วมกันอีกครั้งหนึ่งเพื่อความสอดคล้องประสานงานไม่ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน

(5) การกำหนดผู้ร่วมดำเนินการ ตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัย องค์กรอิสระที่เข้าร่วมดำเนินการในที่นี้ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

5.3.2 รูปแบบของการร่วมมือและการบริหารจัดการความร่วมมือ

ในเรื่องของรูปแบบความร่วมมือเพื่อดำเนินการตามข้อเสนอของคณะผู้วิจัยนั้น อย่างที่กล่าวไว้ก่อนหน้านี้แล้วว่ามาตรา 221 แห่งรัฐธรรมนูญ กล่าวไว้เพียงกว้างมิได้ระบุเรื่องขอบเขตของเรื่อง มิได้ระบุบทบาทว่าองค์กรใดต้องกระทำการอย่างไร ในเวลาใดมิได้ระบุเงื่อนไขขั้นตอนการทำงานไว้แต่อย่างใด ต่างไปจากกรณีให้ร่วมดำเนินการตามมาตรา 244 สำหรับความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระกรณีเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน และตามมาตรา 245 สำหรับความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระกรณีเกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของรัฐ ดังนั้น เพื่อให้การร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจจะลักษณะ มีความจริงจัง และมีความเป็นทางการ เพื่อสนับสนุนส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่มาร่วมดำเนินการ คณะผู้วิจัยยังเห็นว่า ในระยะเริ่มแรกน่าจะไม่มี ความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายใด ๆ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของแต่ละองค์กรเพื่อดำเนินการตามข้อเสนอในงานวิจัยฉบับนี้ โดยถือว่าการปฏิบัติงานร่วมกันเป็นการส่งเสริมให้การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในปัจจุบันขององค์กรหนึ่งๆ มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยอาศัยอำนาจหน้าที่รวมถึงความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ขององค์กรอื่นเข้ามาช่วยเสริม (แต่หากดำเนินการผ่านไประยะเวลาหนึ่งเห็นกันว่ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมาย จึงค่อยพิจารณาปรับปรุงอีกคราวหนึ่ง) ในขั้นนี้สมควรให้มีการจัดทำในรูปแบบของความตกลงร่วมกันระหว่างองค์กร หรือในรูปแบบของระเบียบปฏิบัติงานสำหรับการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กร ซึ่งจะต้องมีการกำหนดกลไกการบริหารงานความร่วมมือที่ประกอบไปด้วยเนื้อหาสาระในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันขององค์กรทั้งสามในการที่จะปฏิบัติงานร่วมกันภายใต้ข้อตกลงหรือระเบียบนี้

(2) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่เข้าร่วมดำเนินการ

(3) กระบวนการเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกเนื้อหาสาระบางส่วน หรือทั้งหมดของความตกลงหรือระเบียบ

(4) องค์ประกอบของการร่วมกันและกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในเรื่องที่สำคัญ

(5) การกำหนดผู้แทนของแต่ละองค์กร

(6) ความสัมพันธ์กับบุคคลภายนอก และองค์กรอื่น

(7) ขอบเขตของเรื่องหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการร่วมกัน

(8) กลไกและขั้นตอนการดำเนินงาน และการกำหนดองค์กรที่จะมีบทบาทนำ ในแต่ละส่วน หรือแต่ละขั้นตอนการดำเนินงาน

(9) การปฏิบัติงานร่วมกันของบุคลากร และประมวลจริยธรรม (code of conduct)

(10) การแบ่งปันข้อมูลและการรักษาความลับของข้อมูล

(11) เงินทุน การบริหารการเงิน และการจัดซื้อจัดจ้างที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการ

(12) การใช้ทรัพยากรอื่นร่วมกัน

(13) หน่วยงานบริหารการร่วมปฏิบัติงานภายใต้ความตกลงหรือระเบียบนี้

(14) การประเมินประสิทธิภาพการร่วมปฏิบัติงาน

(15) การบริหารความขัดแย้ง และปัญหาอุปสรรคในการร่วมปฏิบัติงาน

5.3.3 ขั้นตอนการดำเนินการบนความร่วมมือ

ก่อนจะนำเสนอขั้นตอนการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการดำเนินการแต่ละส่วนแต่ละขั้นตอนสามารถกำหนดแต่ละองค์กรที่จะมีบทบาทนำในการดำเนินการได้ดังนี้

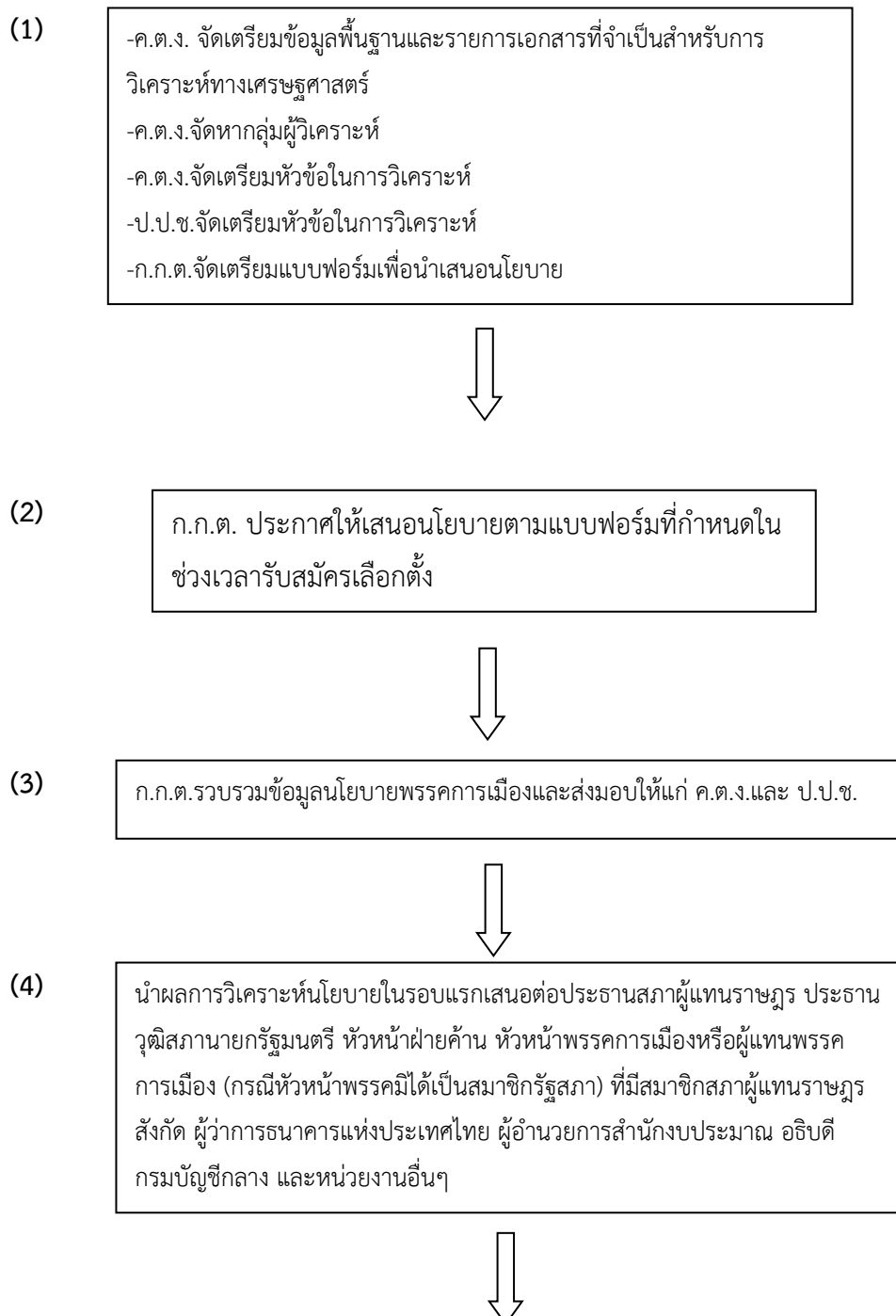
คณะกรรมการการเลือกตั้ง ควรจะมีบทบาทนำในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมืองทั้งหมด เพราะจะเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และมีปฏิสัมพันธ์กับพรรคการเมือง เริ่มตั้งแต่การกำหนดแบบฟอร์ม การรับและรวบรวมนโยบายของพรรคการเมือง การติดต่อประสานงานกับพรรคการเมืองเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพียงพอเกี่ยวกับนโยบาย การรวบรวมนโยบายของรัฐบาล การเปรียบเทียบนโยบายของพรรคการเมืองกับนโยบายของรัฐบาล และโครงการตามนโยบายที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการ

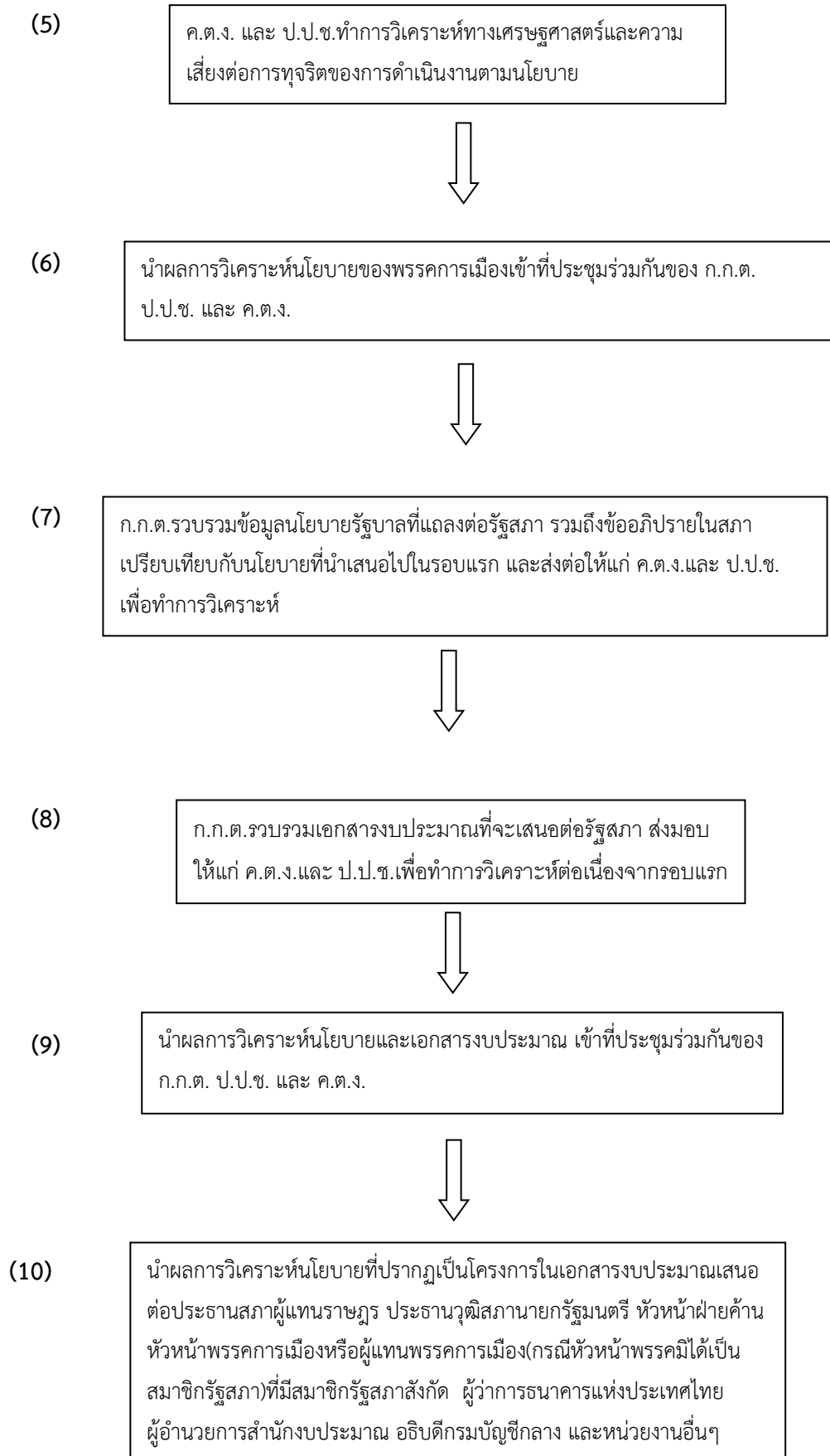
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ควรจะมีบทบาทนำในการนำวิเคราะห์ขั้นตอนการดำเนินการตามนโยบายทั้งหมดในทุกขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเสี่ยงที่อาจจะมีการทุจริต

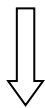
เกิดขึ้นตามแผนและขั้นตอนการดำเนินงาน ซึ่งสามารถพิจารณาเทียบเคียงได้จากฐานข้อมูลของตนและประสบการณ์ความชำนาญในการพิจารณาปัญหาการปราบปรามทุจริต

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะมีบทบาทนำในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ทั้งหมด ในนโยบายและการดำเนินงานตามนโยบายของพรรคการเมือง ในส่วนนี้รวมไปถึงการกำหนดรายการข้อมูล และเอกสารที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์ รวมตลอดไปถึงการประสานงานกับหน่วยงานอื่นๆ ทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชนเพื่อขอข้อมูลที่จำเป็นต้องใช้ในการวิเคราะห์ด้วย

ต่อไปนี้เป็นแผนภูมิการดำเนินการตามลำดับ

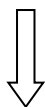






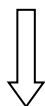
(11)

ก.ก.ต. รวบรวมผลการประชุมอนุมัติงบประมาณ ขั้ออภิปราย และข้อสังเกต
ในการพิจารณา รวบรวมส่งให้ ค.ต.ง.และป.ช.วิเคราะห์ในรอบสุดท้าย



(12)

นำผลการวิเคราะห์นโยบายและเอกสารงบประมาณ เข้าที่ประชุม
ร่วมกันของ ก.ก.ต. ป.ป.ช. และ ค.ต.ง.เป็นครั้งสุดท้าย



(13)

นำผลการวิเคราะห์คราวสุดท้ายต่อรัฐสภา รัฐบาล หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่าย
ค้านและพรรคการเมืองที่มีสมาชิกรัฐสภาสังกัดอยู่ องค์การอิสระที่เกี่ยวข้อง
สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย
และส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่หรือรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินงาน
เกี่ยวข้องกันนโยบายนั้น และนำรายงานเผยแพร่ในเว็บไซต์ขององค์การอิสระ

กลไกที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาในบทนี้จะมีการร่วมมือในสองกรณีคือ กรณีแรก
ในระหว่างดำเนินการ องค์การหนึ่งพบว่าตนไม่มีอำนาจดำเนินการจึงถูกกำหนดให้แจ้งอีกองค์การหนึ่งที่มีอำนาจ
ซึ่งไม่มีความซับซ้อนแต่อย่างใด สำหรับกรณีที่สอง องค์การอิสระต้องดำเนินการร่วมกับองค์การอื่นไปด้วยกัน
โดยเฉพาะกรณีที่ต้องมีการปรึกษาหารือกัน ดังเช่นการร่วมมือดำเนินงานป้องกันการทุจริตซึ่งนำเสนอมา
องค์การอิสระที่เกี่ยวข้องย่อมจะต้องอาศัยกฎหมายรองรับหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการร่วมกันดังกล่าว

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

1) เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระแล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาการปฏิบัติงานในระหว่างองค์กรอิสระที่ผ่านมาให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้นเป็นสำคัญ โดยมีมาตรา 221 วางกลไกทั่วไปสำหรับใช้กรณีท้อง้องค์อิสระแห่งหนึ่งพบว่าการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น แต่การกระทำดังกล่าวไม่อยู่ในหน้าที่ของตน ก็ให้้องค์อิสระนั้น ๆ มีหน้าที่แจ้ง้องค์อิสระที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการ การดำเนินการเช่นนี้จะทำให้องค์กรดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอให้มีผู้ร้องเรียนหรือริเริ่มเรื่องใหม่ และในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับยังได้มีบทบัญญัติรองรับไว้ในทำนองเดียวกัน รวมทั้งได้มีการขยายความไปถึงกรณีท้อง้องค์อิสระหลาย้องค์กรมีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกัน ในข้อเท็จจริงใดที่เกิดขึ้น ด้วยการกำหนดกลไกให้องค์อิสระเหล่านั้นปรึกษาหารือร่วมกัน หรือเชิญประธานแต่ละ้องค์กรมาร่วมปรึกษาหารือเพื่อดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน ในขณะที่กลไกความร่วมมือตามมาตรา 244 เป็นกลไกเฉพาะสำหรับกรณีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันไม่ชอบ กลไกความร่วมมือตามมาตรา 245 เป็นกลไกเฉพาะเพื่อระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

นอกไปจากนี้ โดยเหตุที่กลไกความร่วมมือที่กำหนดขึ้นเป็นการแก้ไขปัญหาการทำงานที่ผ่านมาในอดีตซึ่งเน้นในการทำงานด้านปราบปราม ตรวจสอบ และแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะพบว่ากลไกความร่วมมือนี้ยังคงมีลักษณะของการทำงานเชิงแก้ไขมากกว่าการทำงานในเชิงป้องกันมิให้การกระทำที่ไม่พึงประสงค์หรือผลที่ไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น ยิ่งเมื่อพิจารณาใน “ต้นแบบข้อเท็จจริงในประโยคกฎหมาย” ของมาตรา 221 มาตรา 244 และ มาตรา 245 ประกอบด้วยแล้วก็จะเห็นชัดเจนว่าล้วนใช้สำหรับการร่วมดำเนินการตรวจสอบในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วทั้งสิ้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะวางบทบัญญัติความร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระไว้ แต่เป็นความร่วมมือสำหรับดำเนินงานในตรวจสอบ ปราบปราม เชิงแก้ไขในการกระทำหรือผลแห่งการกระทำที่เกิดขึ้นแล้ว หากจะนำเสนอให้มีกลไกความร่วมมือในเชิงป้องกัน คงจะอ้างอิงเพื่อปรับใช้บทบัญญัติเหล่านี้ไม่ได้ คงจะได้เพียงอ้างอิงถึงความพยายามที่จะให้เกิดความร่วมมือในระหว่างองค์กรอิสระเท่านั้น

2) แม้ว่ากลไกที่มีอยู่ในระบบปัจจุบันจะทำหน้าที่ในเชิงการร่วมมือในงานด้านการตรวจสอบปราบปราม หรือเชิงแก้ไขก็ตาม แต่นัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าสนใจก็คือ ลำพังเพียงกลไกที่ปรากฏขึ้นเป็นบทบัญญัติไม่ว่าในกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่เพียงพอต่อการดำเนินการให้เกิดความร่วมมือให้เกิดผลขึ้นเป็นจริงเป็นจังได้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ เพื่อให้เกิดความร่วมมือ องค์กรอิสระยังจะต้องมากำหนดรายละเอียดของกลไกในการร่วมมือกันอีก โดยจะต้องมีกฎหมายแม่บท หรือกฎหมายลำดับรอง ประกาศ รวมถึงบันทึกความเข้าใจร่วมกัน (MOU) ระหว่างหน่วยงาน

3) โดยที่การทุจริตเชิงนโยบายมักจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องและอาจส่งผลกระทบต่อคนต้องบประมาณหรือฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ จากการศึกษากลไกเกี่ยวกับการพิจารณาจัดทำและอนุมัติงบประมาณในปัจจุบัน คณะผู้วิจัยพบว่า มีเพียงกลไกเชิงป้องกันตามมาตรา 144 ประการเดียว ซึ่งเกี่ยวข้องกับข้อห้ามในการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการของสภาส่วนนอกนั้นจะเป็นการกำหนดกรอบกว้าง ๆ สำหรับการจัดทำและพิจารณาอนุมัติงบประมาณ แต่ยังไม่พบกลไกในการตรวจสอบที่ชัดเจน

4) อย่างที่ทราบกันทั่วไปว่าการหาเสียงในการเลือกตั้งทั่วไปนั้น บรรดาพรรคการเมืองมีหน้าที่ที่จะต้องนำเสนอนโยบายและแหล่งเงินของนโยบายต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งกลไกนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พรรคการเมืองมีความรับผิดชอบทางการเงินการคลังมากยิ่งขึ้น หากต่อมาได้มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลและนำนโยบายที่หาเสียงมาเป็นนโยบายดำเนินการของรัฐบาล พรรคการเมืองนั้นก็ต้องจัดทำงบประมาณเพื่อดำเนินการตามนโยบายที่นำเสนอไว้โดยคำนึงถึงสถานะการเงินของประเทศ อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าได้มีการปฏิบัติเรื่องนี้อย่างจริงจังเท่าใดนัก หลายพรรคการเมืองยังคงเสนอแหล่งเงินได้แบบหยาบ ๆ ไม่ชัดเจน หลายพรรคการเมืองไม่ได้นำเสนอไว้ และที่สำคัญยังไม่พบกลไกรองรับเรื่องดังกล่าวในการพิจารณาจัดทำและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแต่อย่างใด

6.2 ข้อเสนอแนะ

1) โดยเหตุที่การจัดทำกลไกเพื่อประมาณการต้นทุนของนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยคาดการณ์ว่าในหลักการแล้วคงเป็นที่ยอมรับได้ไม่ยากนักว่าเป็นกลไกการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ และเชื่อว่าทุกฝ่ายจะตั้งข้อกังวลสงสัย รวมไปถึงความหวาดระแวงในประเด็นมูลเหตุจูงใจในทางการเมืองของกลไกดังกล่าวนี้ไปในขณะเดียวกัน ดังนั้น ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไประดับชาติในอนาคตข้างหน้า ควรที่จะได้มีการนำระบบหรือกลไกการประมาณการดังกล่าวนี้ไปใช้ในการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่กำลังจะเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษ เช่น

กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือในการเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือเทศบาลขนาดใหญ่ เพื่อจะได้ทดสอบการทำงานของกลไกที่จะได้ถูกออกแบบขึ้นว่ามีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพเพียงไร และสามารถนำบทเรียนไปใช้ในการเลือกตั้งของการเมืองระดับชาติได้ในโอกาสต่อไป

2) ในประเด็นกำหนดเวลาการเปิดเผยผลการวิเคราะห์ประมาณการนโยบายว่าควรจะทำก่อนหรือภายหลังทราบผลการเลือกตั้งทั่วไปนั้น คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์หลักสำคัญของกลไกที่จะจัดตั้งขึ้นนั้น ๆ เอง ถึงแม้ว่าวัตถุประสงค์ดั้งเดิมหรือหลักของกลไกที่คณะผู้วิจัยศึกษามานำเสนอในงานนี้จะนำไปเพื่อการให้ข้อมูลที่น่าเชื่อถือแก่ผู้ออกเสียงลงคะแนนและเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือแก่ระบบพรรคการเมืองและการเลือกตั้งก็ตาม แต่โดยที่คณะผู้วิจัยมุ่งหวังหรือมีวัตถุประสงค์ให้กลไกดังกล่าวนี้ทำหน้าที่เฝ้าระวังป้องกันไม่ให้เกิดกระบวนการทุจริตเชิงนโยบาย และให้เป็นกลไกเฝ้าระวังต่อเนื่องไปจนถึงการเสนอนโยบายต่อรัฐสภา การจัดทำงบประมาณของฝ่ายบริหาร และสืบเนื่องไปจนถึงการนำนโยบายไปปฏิบัติภายหลังจากนั้น คณะผู้วิจัยจึงไม่กำหนดให้มีการเปิดเผยผลก่อนการออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้ง นอกจากนี้ โดยเหตุที่กลไกนี้กำลังจะถูกนำมาปฏิบัติเป็นครั้งแรกและกรอบเวลาในการดำเนินการเลือกตั้งที่มีไม่มากนักก็ยังไม่มีความแน่นอนในเชิงของรอบระยะเวลา หากให้มีการประมาณการเพื่อนำเสนอผลก่อนการเลือกตั้ง อาจจะทำให้เกิดข้อถกเถียงโต้แย้งต่าง ๆ นานา ในทางที่ไม่สร้างสรรค์จนอาจมีผลเสียอย่างใหญ่หลวงต่อความน่าเชื่อถือของกลไกดังกล่าวนี้ตั้งแต่ในการดำเนินการครั้งแรก จนอาจถึงขนาดทำให้ต้องยกเลิกเลิกล้มกลไกนี้ไปในที่สุด

คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า หากการดำเนินการในคราวแรกได้รับการตอบรับหรือได้รับข้อเสนอแนะในเชิงสร้างสรรค์ และเห็นประโยชน์อันสำคัญของกลไกดังกล่าวนี้จากทุกภาคส่วนของสังคมแล้ว โอกาสของการที่จะริเริ่มให้มีการนำเสนอผลการวิเคราะห์ประมาณการก่อนการออกเสียงลงคะแนนในการเลือกตั้งย่อมจะมีความเป็นไปได้อย่างชอบธรรมมากยิ่งขึ้น สังคมควรจะได้มีโอกาสเริ่มที่จะเรียนรู้การทำงานของกลไกอย่างจำกัดไปก่อนในเบื้องต้น และเมื่อได้เรียนรู้ได้มีประสบการณ์ไประยะหนึ่ง การจะขยายหรือพัฒนากลไกไปในทางใด จะเป็นไปในทางลดขนาดหรือขยายการดำเนินงานไปอย่างไร สังคมน่าจะเป็นผู้ให้คำตอบสุดท้ายในเรื่องนี้ได้เหมาะสมที่สุด

3) ตามกลไกการวิเคราะห์ประมาณการนโยบายของพรรคการเมืองที่คณะผู้วิจัยนำเสนอมาในงานวิจัยนี้ ดูจะเป็นการจำเพาะเจาะจงลงไปนโยบายที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งเท่านั้น กล่าวคือ ในการศึกษาวิจัยนี้เป็นระบบการป้องกันและปราบปรามทุจริตในกรณีปกติ มีองค์กรหรือหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน เป็นองค์กรที่มีกฎหมายรองรับภารกิจและให้มีอำนาจหน้าที่อันจำเป็นเพื่อดำเนินงานตามภารกิจอย่างเป็นอิสระ เป็นกลาง และมีความรับผิดชอบไว้ชัดเจน มีข้อมูลสำคัญ มีทรัพยากรบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญมีประสบการณ์ มีงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวด้วย ดังตัวอย่างของประเทศออสเตรเลีย แคนาดา และเนเธอร์แลนด์ที่ผู้วิจัยนำเสนอไปแล้ว องค์กรที่จัดทำภารกิจเหล่านี้เป็นองค์กรที่มีประวัติและผลการดำเนินการพิสูจน์ให้เห็นความเชี่ยวชาญ ความน่าเชื่อถืออันเป็นที่ยอมรับในวงกว้างมาก่อนแล้ว การได้รับมอบหมายให้

ภารกิจที่มีความอ่อนไหวในทางการเมืองจึงไม่เป็นปัญหามากเท่าใดนัก ในขณะที่สถานการณ์ของประเทศไทยย่อมแตกต่างกันออกไป องค์กรที่มีประสบการณ์มีความสามารถในการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ล้วนแต่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าในเบื้องต้นคงจะต้องใช้แนวความคิดร่วมมือป้องกันการทุจริตที่ปรากฏขึ้นเป็นร่องรอยในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาเป็นรากฐานสำหรับการสร้างกลไกการวิเคราะห์ประเมินนโยบายพรรคการเมืองไปก่อนระยะหนึ่ง เมื่อกลไกเหล่านี้เริ่มพิสูจน์ให้เห็นประโยชน์และความจำเป็นของกลไกแล้ว ค่อยพัฒนาไปสู่การจัดสร้างกลไกตามปกติในระยะต่อไป ย่อมหมายความว่าภายใต้กลไกที่นำเสนอในงานวิจัยนี้ย่อมไม่สามารถครอบคลุมไปถึงกลไกการนำเสนอโยบายระหว่างวาระฝ่ายบริหารหรืออายุรัฐบาลได้นั่นเอง เมื่อถึงเวลาที่เหมาะสมก็คงจะได้มีการพิจารณาจัดทำกลไกการป้องกันตามปกติสำหรับนโยบายอื่นของรัฐบาลที่เกิดขึ้นในระหว่างการทำหน้าที่ฝ่ายบริหารด้วย

4) สำหรับแนวทางการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อจัดทำภารกิจในเรื่องของการวิเคราะห์นโยบายของพรรคการเมือง รวมไปถึงนโยบายของรัฐบาลในฐานะที่เป็นระบบปกติ นั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าโดยเหตุที่องค์กรดังกล่าวจะมีภารกิจหลักที่จะต้องทำการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ในเรื่องเกี่ยวกับสถานะทางเศรษฐกิจ สถานะการคลังและการเงินของประเทศ โดยในภารกิจดังกล่าวจะมีความเกี่ยวข้องกับสถาบันทางการเมืองทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ รวมตลอดถึงพรรคการเมือง ดังนั้น ในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง ความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบ จึงเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้เกิดการยอมรับและได้รับความเชื่อถือในผลงานที่ออกมาอย่างมาก นอกเหนือไปจากความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และประสิทธิภาพ ก็เป็นปัจจัยสำคัญขององค์กรอย่างไม่น้อยไปกว่ากัน ภายใต้สภาพโครงสร้างการจัดองค์กรภาครัฐในปัจจุบันของไทย คณะผู้วิจัยเห็นว่า การจัดให้มีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระเพื่อทำงานในระดับชาติที่มีความเกี่ยวข้องกับสถาบันการเมืองนั้น ไม่จำเป็นต้องให้องค์กรมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสมอไป ความเป็นอิสระในการดำเนินการขององค์กรย่อมสามารถจัดทำได้ด้วยกลไกหลายประการของกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการสรรหาผู้บริหารองค์กร การกำหนดวาระผู้บริหาร การกำหนดอำนาจหน้าที่องค์กรและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น การบริหารการเงิน การบริหารบุคลากร และระบบการตรวจสอบกำกับดูแลองค์กรนั้นๆ เอง จากตรงจุดนี้ประกอบเข้ากับการกิจที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเมือง คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า องค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นนี้ควรให้อยู่ในสังกัดของฝ่ายรัฐสภาดังในลักษณะขององค์กรที่ปรากฏอยู่ในกรณีของแคนาดาและออสเตรเลีย เพื่อทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ อีกทั้งยังสามารถให้บริการด้านการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์ให้แก่รัฐสภาได้อีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้ อาจพิจารณายกระดับหน่วยงานประจำที่มีอยู่คือ สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการ

สภาผู้แทนราษฎร⁹¹ ขึ้นเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้สายบังคับบัญชา ในระบบราชการปกติ เพื่อให้การทำงานขององค์กรไม่ถูกอิทธิพลของข้าราชการประจำหรือข้าราชการการเมือง ในฝ่ายรัฐสภาเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมาย⁹² ส่วนในเชิงรูปแบบนั้นจะให้มีสถานะ เป็นนิติบุคคลในรูปแบบของสถาบันพระปกเกล้า⁹³ หรือองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชนนั้น คณะผู้วิจัยขอเสนอให้สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรนำไปพิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ดี หากให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่วิเคราะห์ประมาณการนโยบายของฝ่าย การเมืองอย่างเป็นระบบปกติแล้ว ยังมีข้อคำถามที่เหลืค้างอยู่ก็คือ องค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้จะมีภารกิจ การวิเคราะห์ประมาณการนโยบายเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายอีกอยู่หรือไม่ หรือจะเป็นไป เพื่อให้ข้อมูลแก่การผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งเท่านั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าสำหรับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ สำหรับการทำงานวิเคราะห์ประมาณการนโยบายในระบบปกตินั้น ย่อมไม่เป็นไปเพื่อการป้องกันการทุจริต โดยตรง แต่ข้อมูลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติภารกิจขององค์กรดังกล่าวนี้จะเป็นข้อมูลที่องค์กรซึ่งมีภารกิจด้าน การต่อต้านการทุจริตไม่ว่าจะเป็น ป.ป.ช. หรือ ส.ต.ง. หรือ ค.ต.ง. หรือ ก.ก.ต.จะต้องนำไปศึกษาพิจารณา ดำเนินการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป หากพบว่าผลการศึกษาเชิงเศรษฐศาสตร์ชี้ให้เห็นถึง ความไม่คุ้มค่า ศักยภาพที่มีอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ หรือการดำเนินงานตามนโยบายมี ความเสี่ยงต่อการเกิดทุจริต ก็เป็นเรื่องที่องค์กรทั้งสี่แห่งจะต้องพิจารณาร่วมกันดำเนินการให้บรรลุเป้าหมาย ร่วมกันตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

⁹¹ ดู ประกาศรัฐสภา เรื่อง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556 และ ประกาศ กร. เรื่องการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2556 ลว. 21 มีนาคม 2556.

⁹² สำหรับข้อถกเถียงและข้อเสนอเกี่ยวกับบทบาทของสำนักงบประมาณของรัฐสภา โปรดดู สิวาพร สุขเอียด, การจัดตั้งสำนัก งบประมาณรัฐสภาของไทย, สืบค้นจาก <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2557/hi2557-002.pdf> เมื่อ 1 กรกฎาคม 2562 และ สำนักงบประมาณของรัฐสภา, รายงานสรุปผลโครงการเสวนาวิชาการ “3 ปี PBO พลวัตรใหม่ของฝ่ายนิติบัญญัติ” วันพฤหัสบดีที่ 2 พฤศจิกายน 2560 ณ ห้องโถงชั้น 1 อาคารรัฐสภา 1. สืบค้นจาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=451 เมื่อ 1 กรกฎาคม 2562

⁹³ ดู มาตรา 5 และมาตรา 6 (7)(8) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541.

รายการอ้างอิง

หนังสือ

กมล สกนเดชา. การเมืองของการสร้างมาตรการ และกลไกในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต และประพฤตินิชอบในวงราชการ: ศึกษาเฉพาะกรณีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป.. สาร นิพนธ์มหาวิทยาลัย คณะรัฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2533.

กลุ่มคณะกรรมการการปกครอง สำนักกรรมการ 2, “บันทึกการพิจารณารายมาตราของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช เล่ม 9 หมวด 12 องค์การอิสระ.”, กรุงเทพฯ : สภานิติ บัญญัติแห่งชาติ. 2559.

กลุ่มงานประธานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความต่างของรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติ ร่างรัฐธรรมนูญเบื้องต้น และร่างรัฐธรรมนูญฉบับลง ประชามติ (ปี59). กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559.

ชูชาติ สว่างสาละ. พ.ร.บ.ร่วมทุน หนามยอกอกอกอิมหาโครงการ. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์มุม ใหม่. 2544. สำนักงาน ป.ป.ป. มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิชอบในวงราชการ. เล่ม 1-5 (เอกสารอัดสำเนา).

ทินพันธุ์ นาคะตะ. รัฐศาสตร์ : ทฤษฎี แนวความคิด ปัญหาสำคัญและแนวทางการศึกษา วิเคราะห์การเมือง, กรุงเทพฯ : โครงการเอกสารและตำรา, 2541.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน: สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข .กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2549.

นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, “การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย”. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เมษายน 2555.

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. “ยุทธศาสตร์ชาวนโยบาย การวิจัยพัฒนาชาวนโยบาย และการมองไป ข้างหน้า” ในชุดโครงการเฝ้ามองนโยบายเกษตรไทย” โดยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย (สกว.) กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2556.

บันทึกการพิจารณารายมาตรา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช เล่มที่ 10

ปกป้อง ศรีสนิท, “การวิเคราะห์โทษทางอาญาด้วยหลักนิติเศรษฐศาสตร์”, วารสาร นิติศาสตร์ ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 , 2553.

ประสิทธิ์ ดำรงค์ชัย. ทิศทางของประเทศไทยในการสร้างธรรมาภิบาลและแก้ไขปัญหาทุจริต คอร์รัปชัน. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการเรื่อง “ความสำเร็จ และบทเรียนของประเทศไทยในการ สร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) และการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน. 17 กุมภาพันธ์ 2543.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. “คอร์รัปชันในภาครัฐ: ความเห็นและประสบการณ์ของครัวเรือน”. รายงานผลการวิจัยคอร์รัปชันในประเทศไทย. (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544).

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตริรัตน์, “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และการพัฒนาเศรษฐกิจ”, วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์, 21 (ธันวาคม 2546).

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2537.

_____. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย .กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศึกษา เศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ลอยลม ประเสริฐศรี. “บทบาทของรางวัลนำจับและการลงโทษต่อการแก้ปัญหาคอร์รัปชันภายหลังกระทำความผิด : การทดลองทางเศรษฐศาสตร์ในห้องปฏิบัติการ” . วิทยานิพนธ์ เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

วงศ์ เดชกิจวิกรม. มหาภาพยโง่งข้าว .กรุงเทพฯ : บจก. อมรินทร์บุ๊คเซนเตอร์, 2557.

วิทยากร เชียงกูร. แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล. กรุงเทพมหานคร: สายธาร, 2549.

วุฒิพงษ์ เปรียบจริยวัฒน์. คู่มือทรรราช : แบบเรียนวิชาทรรราชวิทยา, กรุงเทพฯ : สถาบันสหัสวรรษ, 2543.

ศุภชัย ยาวะประภาส. คอร์รัปชันในวงราชการ: “มุมมองข้าราชการและแผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชัน” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “การแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน และประชาธิปไตยในประเทศไทย”. (16 มิถุนายน 2536).

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ปัญหาคอร์รัปชัน...สาเหตุและทางออก. (เอกสารอัดสำเนา) 2536.

สถาบันพระปกเกล้า . สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 . นนทบุรี : วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552.

สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย, เราจะป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุค ปฏิรูปกันอย่างไร. กรุงเทพฯ : สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย, 2547.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน, 2549.

_____. ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร: ร่วมด้วยช่วยกัน, พ.ศ. 2549.

สุปรียา แก้วละเอียด. กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

_____. กฎหมายงบประมาณของประเทศไทย.กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560.

เสาวนีย์ ไทยรุ่งโรจน์ และคณะ. สภาพแวดล้อมทางธุรกิจและทัศนคติของผู้ประกอบการต่อการให้บริการของภาครัฐ. รายงานการวิจัยการคอร์รัปชันในประเทศไทย. (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544).

อรพินท์ สฟโชคชัย และคณะ. รัฐธรรมนูญ และกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งใสด้านภัยทุจริต. ได้รับทุนสนับสนุนจาก กรมวิเทศสหการและโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP). (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2543).

อัมมาร สยามวาลา และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้า, 2549.

อุดม รัฐอมฤต, ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

Ades, Alberto, and Rafael di Tella. "Competition and Corruption." Working paper, Oxford University Institute of Economics and Statistics. Oxford, United Kingdom, 1994.

Askin, S and C. Collins. "External Collusion with Kleptocracy: Can Zaire Recapture its Stolen Wealth?" Review of African Political Economy, No. 57, 1993.

Charlick, R. "Corruption in Political Transition: a Governance Perspective." Corruption and Reform, Vol. 7, No. 3, 1993.

Charter of Budget Honesty Policy Costing Guidelines.

Clarke, M. (ed.) Corruption: Causes, Consequences and Control, London: Frances Pinter, 1983.

Cooter, Robert D. "The Rule of State Law Versus the Rule-of-Law State: Economic Analysis of the Legal Foundations of Development." In Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics 1996. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

CPB Netherland Bureau for Economic Policy Analysis, "Charting choices 2008-2011: economics effects of eight election platforms", CPB Document No.139, December 2006.

DE SOUSA, Luís, Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance, San Domenico di Fiesole : European University Institute, 2009.

Demongeot, P. "Market-oriented approaches to capacity building in Africa." Public Administration. Vol. 14, No. 5, 1994.

Dia, M. "A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan Africa." World Bank Technical Paper Number 225. Washington, D.C.: World Bank. 1993.

Doig, R. A. "Good Government and Sustainable Anti-Corruption Strategies: a Role for Independent Anti-Corruption Agencies?" Public Administration and Development. Vol. 15, No. 2, 1995.

Findlay, M. and Stewart, A. "Implementing Corruption Prevention Strategies Through Codes of Conduct." Corruption and Reform. Vol. 7, No. 1, 1992.

Frimpong, K. "An Analysis of Corruption in Botswana." UNDP-PACT & OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies. Paris, 1997.

Gest, N. & Grigorescu, A. Rev Int Organ , Interactions among intergovernmental organizations in the anti-corruption realm, Newyork : Springer US, 2009.

Gong, T. "Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences." Crime, Law and Social Change. Vol. 19, No. 4, 1993.

Goudie, A. and Stasavage "Corruption: the Issues," OECD Development Centre Technical Paper, No. 122, 1997.

Guhan, S. and Paul, S. (eds.) Corruption in India: An Agenda for Action, New Delhi: Vision Books, 1997.

Harsch, E. "Accumulators and Democrats: Challenging State Corruption in Africa." Journal of Modern African Studies, Vol. 31, No. 1, 1993.

Harvey Wallace and Clifford Roberson. Principle of Criminal Law, 2nd edition. Needham Heights : Allyn and Bacon, 2001.

Hayward, P. (ed.) "Political Corruption," special issue of Political Studies, Vol. 45, No. 3, 1997.

Heidenheimer, A.J. et al. Political Corruption: A Handbook, New Jersey: Transaction, 1989.

Hill, M. The Policy Process in the Modern State, London: Prentice Hall, 1997.

Hope, K. R. "Administrative Corruption and Administrative Reform in Developing Countries." Corruption and Reform. Vol. 2, No. 2, 1987.

Huntington, S. Political Order in Changing Societies. Yale: Yale University Press, 1968.

IDS. "Liberalisation and the New Corruption." IDS Bulletin. Vol. 27, No. 2, 1996.

IMF (International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department). Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis. Washington, D.C.: IMF, Pamphlet Series 48, 1995.

IRIS. Governance and the Economy in Africa: Tools for Analysis and Reform of Corruption, Center for Institutional Reform and the Informal Sector [IRIS], University of Maryland, 1996.

Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett. "Governance and Returns on Investment: An Empirical Investigation." Policy Research Working Paper 1550. World Bank, Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division, Washington, D.C., 1995.

_____. "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects." World Bank, Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division, Washington, D.C., 1996.

JC Smith. Criminal Law. 10th edition, London : Butterworths, 2002.

Johnston, Michael. "What Can Be Done about Entrenched Corruption?" Washington, D.C.: The World Bank, 1997. Paper presented at the 9th Annual Bank Conference on Development Economics.

Kaufmann, D. "Corruption: The Facts." Foreign Policy, 107, 1997.

Klitgaard, R. "Cleaning Up and Invigorating the Civil Service." Washington: World Bank, 1997.

_____. Controlling Corruption, Berkeley: University of California Press, 1988.

Kpundeh, S. J. Politics and Corruption in Africa: A Case Study of Sierra Leone, Lanham: University Press of America, 1995.

Langseth, P and Rick Stapenhurst. The Role of the National Integrity System in Fighting Corruption EDI Staff Working Paper, Washington, D.C.: World Bank, 1997.

Larrea-Santos, R. "Corruption and Integrity Initiatives Implemented in Developing Countries." UNDP-PACT & OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies. Paris, 1997.

Levi, M. Regulating Fraud. London: Tavistock, 1987.

Little, W. and Posada-Carbo, E. (eds.) Political Corruption in Europe and Latin America, London: Macmillan/ILAS, 1996.

Mariana Mota Prado, Lindsey Carson, Brazilian Anti-Corruption Legislation and its Enforcement: Potential Lessons for Institutional Design, Manchester : University of Totonto, 2014.

Muganda, A. A. “The War Against Corruption in Tanzania: Overview of the report of the Presidential Commission on Corruption.” UNDP-PACT & OECD Development Centre Workshop on Corruption and Integrity Improvement Initiatives in the Context of Developing Economies. Paris, 1997.

Netherlands, OECD “Journal on Budgeting”, Volume 2015/2.

Noonan, J. T. Jr. Bribes. New York: Macmillan, 1984.

Norad (2008), “Anti-Corruption Approaches – a Literature Review”, commissioned on behalf of ADB, Cida, Danida, Norad Sadeve, and Sida Scanteam.

OECD, Australia, “journal on Budgeting”, Vol.2015/2, 2016.

OECD, CANADA, “.journal on budgeting”, volume 2015/2, 2016.

OECD. The Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance of the Development Assistance Committee. OECD: Paris, 1997.

Orn-orn Poochaoren, Collaboration In Anti-Corruption Work: Who To Work With And How?, Singapore : National University of Singapore, 2014.

PBO Guidance 03/2518, “Costing policy proposals during the caretaker period”, released 5 December 2018.

Reed, Q. Transition, Dysfunctionality and Change in the Czech and Slovak Republics.” Crime, Law and Social Change. Vol. 22, No. 4, 1994.

กฎหมายและเอกสารอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ข้อมูลจากเว็บไซต์

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน www.oag.go.th

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ www.nacc.go.th

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ www.cdc.or.th

ผู้ตรวจการแผ่นดิน www.ombudsman.go.th

ศาลรัฐธรรมนูญ www.constitutionalcourt.or.th

สำนักงานงบประมาณ www.bb.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th

CPB Netherland “Bureau for Economic Policy Analysis <http://www.econpol.eu/about/CPB>, January 2019.

Frits Bos & Coen Teulings, Evaluating election Platforms: a task for fiscal councils? Scope and rules of the game in view of 25 years of Dutch practice, Munich Personal RePEc Archive, June 2011, Paper No.31536, <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/31536/> , January 2019.

Jennifer Robson, The problem with involving the PBO in elections, <http://macleans.ca>, October 2018.

Miranda Stewart and Holly Jager, The Australian Parliamentary Budget Office: A sustainable innovation in fiscal decision-making?., <http://ssrn.com/abstract=2225543>, January 2019.

PBO, When and why was the PBO created, About the PBO., <http://www.pbo-dpb.gc.ca/about>, January, 2019.

PBO,Parliament of Australia, http://www.aph.gov.au/about_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/About_the_PBO, November 2018.