ลิขสิทธิ์ของ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# รายงานการวิจัย

เรื่อง

## การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย

## Political and Bureaucratic Corruption and its Solution

โดย
รองศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต

ISBN 974-8053-82-2
พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ.2546

# รายงานการวิจัย
# เรื่อง
# การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย
# Political and Bureaucratic Corruption and its Solution

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดย
ผู้ช่วยศาสตราจารย์อุดม รัฐอมฤต

ISBN 974-8053-82-2
พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2546
จำนวน 100 เล่ม

จัดพิมพ์โดยสำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ลิขสิทธิ์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# คำนำ

ปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการเป็นสิ่งเลวร้ายในวิถีการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ถึงกับมีการเรียกพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฉ้อฉลประโยชน์ส่วนรวมนี้ว่า "การปล้นชาติปล้นแผ่นดิน" เพราะส่งผลเสียหายต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ สร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม และเป็นเหตุแห่งวิกฤตทางการเมืองของประเทศอยู่เนืองๆ จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่จะพบว่าการทุจริตเป็นประเด็นที่มีการศึกษาวิจัยเพื่อแสวงหาองค์ความรู้ไปใช้ในการแก้ไขปัญหากันอยู่อย่างไม่ขาดสาย แต่แทนที่พฤติกรรมที่สังคมตั้งข้อรังเกียจนี้จะบรรเทาเบาบางลง กลับกลายเป็นว่าการใช้อำนาจรัฐเบียดบังประโยชน์ส่วนรวมยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังที่ดำรงอยู่ในระบบการเมืองและวงราชการไทย และนับวันแต่จะทวีความสลับซับซ้อนมากขึ้นทุกที การศึกษาวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจึงยังคงเป็นเรื่องที่มีสาระดึงดูดความสนใจของวงวิชาการและสาธารณชนอยู่เสมอ

สำนักวิชาการ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาราชการ

ในการรวบรวมข้อมูลเพื่อการเสนองานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้รับคำแนะนำที่เป็นประโยชน์จากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่าน อาทิ รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณเฉลิม ศรีผดุง รองเลขาธิการ ก.พ. คุณสมนึก พิมลเสถียร ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาระบบบริหาร สำนักงบประมาณ นายแพทย์บุญชัย สมบูรณ์สุข รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา คุณธงชัย กลั่นกรอง ผู้อำนวยการสำนักระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร คุณชั่งทอง โอภาสศิริวิทย์ ผู้อำนวยการสำนักงานข้อมูลข่าวสารของราชการ คุณสามารถ จิตมหาวงศ์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งได้รับความอนุเคราะห์อย่างดียิ่งจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ คุณกล้านรงค์ จันทิก เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. คุณทองสุด กลิ่นประภัทร รองเลขาธิการฯ คุณวินัย กลิ่นสุวรรณ รองเลขาธิการฯ คุณปรีชา เลิศกมลมาศ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนงาน คุณพงศ์นิตย์ ศิธราชู ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 2 คุณยงยุทธ มะลิทอง สำนักปราบปรามการทุจริต 1 และเจ้าหน้าที่อีกหลายท่านที่มิได้กล่าวนามไว้ในส่วนของสื่อมวลชนและองค์กรเอกชน ผู้วิจัยได้รับข้อคิดและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์จาก คุณประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ บรรณาธิการข่าวหนังสือพิมพ์ประชาชาติ

ธุรกิจ และคุณรสนา โตสิตระกูล เลขาธิการมูลนิธิสุขภาพไทย ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณในความอนุเคราะห์ของท่านทั้งหลายที่ได้เอ่ยนามมาไว้ ณ ที่นี้

อนึ่ง ผู้วิจัยขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้ความกรุณาอ่านงานวิจัยและได้ให้ข้อคิดข้อวิจารณ์ที่เป็นประโยชน์ จนทำให้ผู้วิจัยสามารถแก้ไขปรับปรุงงานวิจัยให้มีความสมบูรณ์ขึ้นเป็นอันมาก

ผู้วิจัยยังต้องขอบคุณผู้ช่วยวิจัย คือ ว่าที่ร้อยตรี บุญชาติ กู้เกียรติสกุล และคุณวีระศักดิ์ แสงสารพันธ์ ที่ช่วยรวบรวมข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์ ตลอดจนเป็นธุระในการจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มให้จนสำเร็จสมบูรณ์

ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยในอนาคตได้ตามสมควร

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# บทคัดย่อ

**ส่วนที่ 1** รายละเอียดเกี่ยวกับโครงการ

ชื่อโครงการ (ภาษาไทย) การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย

(ภาษาอังกฤษ) Political and Bureaucratic Corruption and Its Solution

ชื่อผู้วิจัย นายอุดม รัฐอมฤต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กรุงเทพมหานคร 10200

หมายเลขโทรศัพท์ 6132130

ชื่อที่ปรึกษาโครงการวิจัย นายนิยม รัฐอมฤต

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กรุงเทพมหานคร

หมายเลขโทรศัพท์ 3108478

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปีงบประมาณ 2542

**ส่วนที่ 2** บทคัดย่อ

การทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการเป็นปัญหาที่แพร่ระบาดอย่างกว้างขวางในสังคมไทย พฤติกรรมเหล่านี้เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ภายใต้ระบบราชการแบบอุปถัมภ์ การทุจริตมักเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องการกระทำของบุคคลที่อยู่ในฝ่ายการเมืองที่มุ่งแสวงหาประโยชน์เพื่อ "ถอนทุน" หรือเตรียมทุนสำหรับการ "เล่นการเมือง" ร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำในฐานะผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่ของตนเองเพราะแทนที่จะกระทำการโดยยึดประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นหลัก กลับใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนตัว

ท่ามกลางพฤติการณ์การทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและหลากหลาย คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการทุจริตในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้างหรือจัดหาพัสดุเป็นการทุจริตที่แพร่กระจายอยู่ทั่วไปและมีความสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับระบบการใช้อำนาจรัฐของบุคคลทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ การทุจริตประเภทนี้ก่อความเสียหายต่อการพัฒนาบ้านเมืองอย่างร้ายแรง เนื่องจากผลกระทบที่มีต่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณจำนวนมหาศาลย่อมก่อให้เกิดกระบวนการบิดเบือนกลไกของระบบเศรษฐกิจ เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม และที่สำคัญคือทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการเมืองการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย

การศึกษาวิจัยนี้แสดงให้เห็นว่า กระบวนการทุจริตในภาครัฐนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกันในหลายมิติทั้งทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ แม้ในปัจจุบันจะมีความพยายามอย่างมากที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริต แต่ส่วนใหญ่เป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านจึงไม่อาจทำให้ปัญหาการทุจริตลดน้อยลงไปหรือหมดไปได้อย่างสิ้นเชิง อาทิ ในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ เมื่อพิจารณาว่าการทุจริตเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่จะได้รับในทางเศรษฐกิจ การลดจำนวนผลประโยชน์โดยการเพิ่ม “ต้นทุน” การผลิตหรือการเพิ่ม”มูลค่าในการเสี่ยงดู” จะเป็นทางออกที่มีเหตุผล หรือหากมองว่าการทุจริตเป็นเรื่องของการผูกขาด การขยายโอกาสในการแข่งขันอย่างเสรีให้มากที่สุดก็อาจจะแก้ไขปัญหาได้

แต่ในมุมมองทางสังคมและการเมืองแล้ว เมื่อพิจารณาปัญหาการทุจริตว่าเป็นเรื่องของความแตกต่างด้านโครงสร้างของชนชั้นในสังคมก็เป็นเรื่องของการผูกขาดอำนาจในการบริหาร หรือเป็นเรื่องของระบบอุปถัมภ์ การแก้ไขปัญหาโดยกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง การกระจายทรัพยากรให้เป็นไปอย่างทั่วถึง รวมถึงการปลูกฝังค่านิยมใหม่ๆ ที่ถูกต้องก็เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง

ส่วนในมุมมองทางกฎหมาย หากพิจารณาว่าปัญหาการทุจริตเกิดจากการที่ไม่สามารถเอาผิดกับบุคคลที่กระทำความผิดได้เพราะกฎหมายมีช่องว่าง ก็สมควรให้มีข้อเสนอเพื่อแก้ไขกฎหมายให้รัดกุมหรือชัดเจนมากขึ้น

จุดประสงค์ของงานวิจัยนี้จึงเป็นความพยายามในการศึกษาถึงมูลเหตุของการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยโดยเน้นการศึกษาเฉพาะกรณีการจัดซื้อ

จัดจ้างรายใหญ่ เพื่อทราบถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นและบทบาท อำนาจและอุปสรรคขององค์กรต่างๆ ของภาครัฐที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตในปัจจุบัน รวมตลอดถึงบทบาทของภาคเอกชนและสื่อมวลชนที่เป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการที่ใช้ในงานวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยประยุกต์

ส่วนประกอบงานวิจัยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการศึกษาถึงสาเหตุของการทุจริตและโครงสร้างการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ รวมถึงรูปแบบ กระบวนการในการตรวจสอบและผลกระทบของการทุจริตในดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของทางราชการ และส่วนที่สองเป็นการประเมินผลของการศึกษาทั้งหมดเพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริต ซึ่งจากการศึกษาพบว่า

1) เมื่อพิจารณาทางด้านกฎหมายในภาพรวมแล้วพบว่า ระเบียบและกฎหมายที่ใช้อยู่ในระบบราชการปัจจุบันเปิดให้มีการใช้ดุลพินิจทำให้เป็นช่องทางของการทุจริต เช่น การเปิดให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในกรณีของการแปลงงบโดยฝ่ายการเมือง หรือการอนุมัติให้มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ หรือในกรณีกฎหมายที่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบ ได้แก่ข้อจำกัดในการเรื่องมาตรฐานการพิสูจน์เพื่อยืนยันการกระทำความผิด เป็นต้น

2) อุปสรรคประการหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ ระบบตรวจสอบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งระบบตรวจสอบภายใน หรือการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกด้วยองค์กรอิสระที่ดำเนินการอยู่ไม่มีศักยภาพเพียงพอทั้งในแง่ของประสิทธิภาพของบุคลากร และองค์กรที่จะดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดให้ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้การป้องกันการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย เช่น การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและวิธีการทุจริตในแต่ละกรณีอย่างเพียงพอ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบต้องใช้ระยะเวลาในการสืบสวนที่ยาวนานเกินไป ทำให้กระบวนการดำเนินการล่าช้า ส่งผลต่อรูปคดีและทำให้กระแสการตื่นตัวของสังคมขาดช่วง ซึ่งล้วนแต่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตขาดประสิทธิภาพ

3) นอกจากการแก้ปัญหาข้อจำกัดของระบบตรวจสอบที่เป็นอยู่แล้ว ระบบงานของรัฐยังจะต้องแก้ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือการเปิดให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญที่สุด เพราะปัญหาการทุจริตไม่อาจแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงได้ หากว่าการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตถูกจำกัดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ให้ความสนใจต่อการมีส่วนร่วมและแรงสนับสนุนของประชาชน ดังนั้น การขยายฐานของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตออกไปสู่ภาคเอกชน คือทั้งองค์กรเอกชน สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ จึงเป็นทางเดียวที่จะสร้างเครือข่ายของระบบงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

# สารบัญ


| | หน้า |
|---|---|
| **บทที่ 1 บทนำ** | 1 |
| 1. สภาพปัญหา | 1 |
| 2. วัตถุประสงค์ | 12 |
| 3. ขอบเขตของการวิจัย | 12 |
| 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 13 |
| 5. นิยามศัพท์ในการวิจัย | 13 |
| **บทที่ 2 แนวความคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง** | 14 |
| 1. คำจำกัดความของการทุจริตในระบบราชการ | 14 |
| 2. สาเหตุของการทุจริตในระบบราชการ | 17 |
| 3. ประเภทและวิธีการในการทุจริตในระบบราชการ | 21 |
| 4. ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบราชการ | 23 |
| 5. งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง | 24 |
| 6. สมมติฐาน | 36 |
| 7. กรอบความคิดในการวิเคราะห์การทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย | 37 |
| 8. วิธีดำเนินการวิจัย | 37 |
| **บทที่ 3 โครงสร้างการจัดซื้อจัดจ้างกับการตรวจสอบการทุจริต** | 39 |
| 1. โครงสร้างการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ | 39 |
| - การจัดทำงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง | 40 |
| - การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง | 41 |
| 1. วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง | 42 |
| 2. ขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง | 44 |
| 2.1 ขั้นตอนของการเสนอให้มีการจัดซื้อจัดจ้าง | 44 |


สำนักวิทยาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**(สารบัญต่อ)**


| | หน้า |
|---|---|
| 2.2 ขั้นตอนในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและการทำสัญญา | 46 |
| 1. อำนาจดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง | 46 |
| 2. คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง | 47 |
| 3. ส่งที่ราชการต้องตรวจสอบในการจัดซื้อจัดจ้าง | 47 |
| 4. การทำสัญญาซื้อหรือจ้าง | 48 |
| 5. การส่งข้อมูลจากจัดซื้อหรือจ้าง ให้หน่วยงานตรวจสอบ | 48 |
| 2.3 ขั้นตอนการตรวจรับและใช้สิทธิตามเงื่อนไขแห่งสัญญา | 49 |
| **2.** การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ | 50 |
| (1) การควบคุมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง | 51 |
| 1. คณะกรรมการว่าด้วยพัสดุ (กวพ.) | 51 |
| 2. กระทรวงอุตสาหกรรม | 52 |
| 3. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน | 52 |
| (2) การควบคุมภายนอกกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง | 53 |
| 1. องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ | 54 |
| 2. องค์กรฝ่ายบริหารตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน | 54 |
| 3. องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ | 56 |
| ก. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ | 56 |
| ข. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา | 57 |
| ค คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน | 58 |
| 4. องค์กรเอกชน | 59 |

(สารบัญต่อ)

หน้า

**บทที่ 4 รูปแบบ กระบวนการ และผลกระทบของการทุจริต** 63

1. รูปแบบและกระบวนการของการทุจริต 64

(1) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการปรากฏอยู่ในระบบการใช้อำนาจรัฐที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรม 64

(2) การทุจริตเกิดจากการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย 69

(3) การทุจริตที่มาจากความอ่อนแอของระบบตรวจสอบ 74

(4) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเรื่องของการสมคบกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับธุรกิจเอกชน 76

2. ผลกระทบของการทุจริต 89

ก. ผลกระทบของการทุจริตที่มีต่อการบริหารราชการ 89

ข. ผลกระทบด้านการเมือง 90

ค. ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ 91

ง. ผลกระทบทางด้านสังคม 92

**บทที่ 5 ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต** 94

ส่วนที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกัน 94

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทำงบประมาณ 94

2. กฎหมายกำหนดราคากลาง 96

3. กระบวนการใช้ดุลยพินิจและความรับผิดชอบ 98

4. ปัญหาการตรวจสอบจากภายนอกและกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน 100

ส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในเชิงปราบปราม 101

1. ปัญหาของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม 101

2. ปัญหาในการบริหารการตรวจสอบ 104

สำนักงานคณะกรรมการการเมือง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(สารบัญต่อ)

หน้า

3. ปัญหาการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของภาคเอกชนและประชาสังคม 107

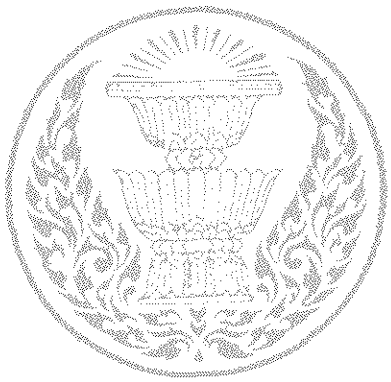
**บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ** 110

1. บทสรุป 110
2. ข้อเสนอแนะ 113
   1) การแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย 113
   2) ปฏิรูประบบตรวจสอบการทุจริตให้มีความเข้มแข็ง 115
   3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน 116

**บรรณานุกรม**

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

# บทที่ 1
## บทนำ



สำนักวิชาการ

### 1. สภาพปัญหา

การทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการของไทยเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลกระทบต่อความเชื่อถือศรัทธาในระบบงานของรัฐและกระทบต่อผลประโยชน์ที่ประชาชนพึงได้รับจากบริการสาธารณะของรัฐ ปัญหานี้เป็นปัญหาเรื้อรังที่สังคมไทยยังหาทางแก้ไขที่มีประสิทธิภาพไม่ได้ ดังจะเห็นได้จากสถิติเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับไว้ดำเนินการตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2520 – 2542 มีมากกว่า 40,000 คดี[1] กรณีทุจริตในระบบงานของรัฐที่เป็นข่าวแพร่หลายในสื่อสารมวลชนในรอบ 1-2 ปีที่ผ่านมา เช่น กรณีการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข[2] กรณีการประมูลโครงการติดตั้งอุปกรณ์สื่อสัญญาณใช้ความเร็วสูง (โครงการ SDH) ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย[3] กรณีประมูลโครงการกำจัดมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร[4] กรณีกรมส่งเสริมการเกษตรจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้[5] เป็นต้น รวมถึงการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ให้ความสำคัญต่อปัญหานี้อย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน ด้วยการตราบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)[6] เป็นองค์กรอิสระและให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการมากขึ้นกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

---

[1] คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2542 (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2542), หน้า 45-46.

[2] มติชน, 6-7 กรกฎาคม 2541 หน้า 1 (แฉบิ๊กสาธารณสุขฮั้วบริษัทยาหาผลประโยชน์)

[3] ไทยรัฐ, 8 กรกฎาคม 2541 หน้า 1 ("ทวี" แฉแหลก เคเบิลหมื่นล้าน)

[4] ไทยโพสต์, 5 สิงหาคม 2541, หน้า 1 ("ดร.โจ" ทรยศคนกรุง ใบเสร็จตบหน้ามัด "ฮั้ว" 3.5 หมื่นล้าน)

[5] มติชน, 26 กันยายน 2541 หน้า 1 (จับพิรุธ 'เมล็ดผัก' ฉาว! โมเม 'นำเข้า')

[6] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 297 – 302.

ทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีการจัดตั้งขึ้นตั้งแต่พุทธศักราช 2518 และต้องถูกยุบเลิกไปโดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาแทนที่ตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2542 เป็นต้นมา อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดมาตรการอื่นในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเพิ่มเติมขึ้นมาอีกด้วย[7]

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตย การบริหารราชการไทยได้ถูกกดดันให้ต้องให้ความสนใจต่อปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบงานของรัฐมาโดยตลอด[8] กล่าวคือมีการสร้างกลไกสำหรับการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ภายในระบบการเมืองและระบบราชการ ในการตรวจสอบในระบบการเมือง ได้แก่ การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยให้อยู่ในความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อให้แต่ละฝ่ายสามารถทำหน้าที่ของตนในลักษณะดุลและคานอำนาจระหว่างกันเองได้ ยอมให้จัดตั้งพรรคการเมืองได้หลายพรรคและการรับรองสถานะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้แทนของปวงชนให้แยกกันเป็นฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลถือได้ว่าเป็นวิธีการในการป้องกันและควบคุมการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐ ในการตรวจสอบในระบบราชการอาจแยกได้เป็นการตรวจสอบภายในองค์กร และการตรวจสอบจากภายนอกองค์กร การตรวจสอบภายในองค์กรก็มีผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาไปตามลำดับชั้นและสายงาน การตรวจสอบจากภายนอกองค์กร ได้แก่การวางกฎเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยผ่านส่วนราชการ อาทิ

---

[7] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 291-296 และมาตรา 303

[8] โปรดดูรายละเอียดใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์, คอรัปชั่นกับประชาธิปไตยไทย, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 318-370 ; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)," วารสารกฎหมาย ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กันยายน 2540, หน้า 93-103

สำนักวิทยการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยอาจจำแนกความเป็นมาในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการไทย ออกเป็น 3 ยุค ดังนี้

**ยุคแรก** เป็นช่วงเวลาที่ยังมิได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการอย่างเป็นการถาวร

ในยุคนี้เริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง วันที่ 24 มิถุนายน พุทธศักราช 2475 ไปจนถึงการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเหตุการณ์วันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 โดยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับในยุคดังกล่าวได้ให้ความสำคัญต่อการควบคุมมิให้มีการใช้อำนาจรัฐไปในทางทุจริต โดยเฉพาะการควบคุมทางการเมืองที่รัฐบาลซึ่งใช้อำนาจบริหารจะต้องถูกตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการที่สมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามให้ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงต่อสาธารณะในเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมถึงการใช้มาตรการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดหรือทั้งคณะ[9] ในส่วนของมาตรการควบคุมตามปกติอื่น ได้แก่ การตรวจสอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2476 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้มีอำนาจตรวจสอบทรัพย์สินของแผ่นดินรวมถึงการใช้จ่ายเงินผลประโยชน์ที่รัฐเก็บมาจากราษฎร เพื่อให้ประชาชนเกิดความไว้วางใจในการใช้จ่ายเงินของรัฐ[10] บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาที่บัญญัติให้การทุจริตการใช้อำนาจรัฐเป็นความผิดที่ต้องรับโทษอาญา และสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสายการบังคับบัญชาก็มีกฎหมายว่าด้วยวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยวินัยของพนักงานและเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่กำหนดความผิดและโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางทุจริตไว้ด้วย

---

[9] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์, อ้างแล้ว, หน้า 327-331.

[10] ดูประวัติและความเป็นมาของการตรวจเงินแผ่นดินใน หนังสือครบรอบ 120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2538), หน้า 29-44.

อย่างไรก็ดี ก็ยังมีการใช้มาตรการพิเศษเพื่อเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการขึ้นอีกในยุคนี้[11] ได้แก่

พุทธศักราช 2488 ประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พุทธศักราช 2488 ซึ่งรัฐสภากำหนดให้มีผลบังคับใช้เพียงถึงวันที่ 31 ธันวาคม พุทธศักราช 2489 ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งมีจำนวนจำนวนไม่เกิน 10 คนแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี มีอำนาจพิจารณาสอบสวนข้าราชการและพนักงานเทศบาลซึ่งประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ ซึ่งเป็นเรื่องที่มีโทษถึงปลดออกหรือไล่ออก และถ้าสอบสวนแล้วมีความผิดจริงก็ให้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งลงโทษได้

พุทธศักราช 2490 ประกาศใช้พระราชกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พุทธศักราช 2490 ซึ่งมีผลบังคับใช้ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พุทธศักราช 2491 ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติฉบับพุทธศักราช 2488 คือกำหนดวิธีการสอบสวนลงโทษวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นพิเศษ แต่ส่วนที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือข้อกำหนดให้ข้าราชการหรือพนักงานเทศบาลที่ร่ำรวยผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าร่ำรวยขึ้นในทางที่ชอบเป็นผู้กระทำผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่ในทางทุจริตซึ่งจะต้องถูกลงโทษวินัยไล่ออกและถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่มีมากผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน

พุทธศักราช 2492 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องราวร้องทุกข์ พุทธศักราช 2492 กำหนดให้คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์มีหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องทุกข์ของประชาชน เพื่อรายงานข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ

พุทธศักราช 2496 รัฐบาลได้จัดตั้งกรมตรวจราชการแผ่นดินให้ทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและติดตามพฤติการณ์ของข้าราชการที่ทุจริตในวงราชการในลักษณะทำนองเดียวกับสำนักงานสืบสวนสอบสวนกลาง (Federal Bureau of Investigation หรือ

---

[11] โปรดดูรายละเอียดใน อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ", (วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530), หน้า 42-45.

F.B.I.) ของประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ต่อมาก็ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พุทธศักราช 2503

พุทธศักราช 2503 มีการตราพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐ พุทธศักราช 2503 จัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวแก่ภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีรวมทั้งพิจารณาเรื่องร้องเรียนกล่าวหาเจ้าหน้าที่ในเรื่องการจัดเก็บภาษีโดยมิชอบด้วย ต่อมาหน่วยงานนี้ได้ถูกยุบไปในปี พุทธศักราช 2515 เมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พุทธศักราช 2515 ให้ขึ้นมาทำหน้าที่แทน โดยให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ในการสอบสวนในเรื่องความผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นของรัฐเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้มีอำนาจกว้างขวางมากจนถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการใช้อำนาจดังกล่าวไปในทางที่ไม่ชอบและเป็นเหตุให้ถูกยุบเลิกไปในที่สุดเมื่อเกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมืองในวันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516[12]

**ยุคที่สอง** เป็นยุคที่มีการให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการอย่างเป็นกิจจะลักษณะ

ยุคนี้เริ่มตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 ไปจนถึงก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในยุคนี้ ซึ่งตามมาด้วยการเรียกร้องของมติมหาชนให้มีการจัดการต่อปัญหาการทุจริตของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับต่างๆ รวมทั้งการเรียกร้องให้มีการยึดทรัพย์ของผู้นำทางการเมืองระดับสูง กรณีของจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียร และพันเอกณรงค์ กิตติขจร รวมทั้งบุคคลในครอบครัวของบุคคลทั้งสาม ได้ทำให้เกิดความตื่นตัวต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบราชการเป็นอย่างมาก ในชั้นแรกรัฐบาลของศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้อง

---

[12] สุธี อากาศฤกษ์, การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ, (เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2525), หน้า 109-110.

กันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ จนเป็นที่ยอมรับว่าได้ผลดีจนในที่สุดรัฐสภาเห็นชอบตามที่รัฐบาลในขณะนั้นเสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการที่มีกฎหมายรองรับอย่างเป็นการถาวร โดยการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พุทธศักราช 2518

สำนักวิทยบริการ
สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ที่มีอิสระตามสมควร กล่าวคือ แต่งตั้งโดยฝ่ายบริหารด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการรวมถึงการพิจารณาเสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามให้ฝ่ายบริหารพิจารณากำหนดเป็นข้อปฏิบัติในหน่วยงานของรัฐ และที่สำคัญกฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำเนินการสอบสวนลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติอีกด้วย

อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการตามกฎหมายดังกล่าวยังได้ผลไม่เป็นที่น่าพอใจ ในจำนวนเรื่องร้องเรียนกว่า 40,000 เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. รับไว้ดำเนินการตั้งแต่ปี พ.ศ.2520 – 2542 ปรากฏว่ามีเรื่องที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วมีหลักฐานชี้มูลความผิดเพียง 1,618 เรื่อง[13] และในจำนวนเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชี้มูลความผิดนี้ เป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางอาญา หรือทั้งทางวินัยและอาญาซึ่งเกี่ยวข้องกับการทุจริตในระบบงานของรัฐเพียง 817 เรื่องเท่านั้น ที่เหลือเป็นเรื่องที่มีมูลความผิดทางวินัย 801 เรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบของคณะกรรมการป.ป.ป. ในเรื่องที่มีการกล่าวหานักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่เห็นกันว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของบุคคลในกลุ่มนี้ ทำให้เมื่อมีการพิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงได้มีการให้ความ

---

[13] ดูรายละเอียดใน คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2542 (กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2542), หน้า 45-46

สำนักวิชาการ

สำคัญกับประเด็นปัญหานี้และบัญญัติหลักการที่สำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปรับปรุงให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น[14]

**ยุคที่สาม** เป็นยุคที่สร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ยุคนี้เริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน เป็นช่วงของการให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการมากกว่ายุคที่ผ่านมา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอิสระอย่างแท้จริง และให้มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบฐานะทางทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติในระหว่างหรือหลังจากที่ดำรงตำแหน่งหรือไม่และที่สำคัญคือไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น แต่คณะกรรมการชุดนี้มิได้มีอำนาจพิจารณาโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องเอง แต่เป็นอำนาจของวุฒิสภาในกรณีถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งหรือกระบวนการยุติธรรมทางศาล หรือการดำเนินการทางวินัยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้วแต่กรณี

ในการดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542 และต่อมาได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2542 เป็นต้นมา กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญคือให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พุทธศักราช 2518 รวมทั้งพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่ม

---

[14] โปรดดูประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในรายงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่ สสร.ก.1/0011 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2540

เติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2530 และวางข้อกำหนดในทางเนื้อหาและวิธีปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการขึ้นใหม่ ตามกฎหมายใหม่นี้นอกเหนือจากกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) แล้วยังได้จัดตั้งหน่วยธุรการคือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรมที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

แม้จะได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายขึ้นใหม่ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้กับกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ แต่ก็มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความสัมฤทธิผลของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ทั้งในเชิงหลักการและทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายประการ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นที่เห็นกันดีแล้วว่าปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยเป็นปัญหาที่ซับซ้อนเกี่ยวพันกับสภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง การแก้ไขปัญหาจึงมิได้อยู่เพียงการปรับแก้ทางด้านกฎหมายเพียงด้านเดียว

มีข้อน่าสังเกตว่ากระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการตามปกติไม่สามารถจัดการกับการทุจริตของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ทำให้มีการใช้อำนาจพิเศษภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลถึง 3 ครั้งด้วยกัน ครั้งแรกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน และมีคำสั่งยึดทรัพย์สินจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ให้เป็นของรัฐเมื่อปี พุทธศักราช 2507 ครั้งที่สองในปี พุทธศักราช 2517 ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ภายหลังจากตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวกแล้ว ในที่สุดอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวกให้ตกเป็นของรัฐ ครั้งที่สาม ในปี พุทธศักราช 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ภายหลังจากยึดอำนาจจากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหวัณ ออกประกาศแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์

สิน (ค.ต.ส.) ทำการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองรวม 25 คน และต่อมาได้มีคำสั่งยึดทรัพย์สินของนักการเมืองจำนวน 10 คน ตามผลการพิจารณาตรวจสอบที่ ค.ต.ส. เสนอ[15]

การทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการปรากฏขึ้นในหลายด้าน แต่ละด้านย่อมเกี่ยวข้องกับพฤติการณ์การใช้อำนาจของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ราชการกระทำการเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องในลักษณะเฉพาะซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการและส่วนรวมมากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป แต่ที่เห็นกันว่าสร้างความเสียหายให้แก่รัฐอย่างมหาศาล ได้แก่การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างหรืออำนาจในการอนุมัติงานในโครงการใหญ่ที่มีผลประโยชน์ในเชิงทรัพย์สินไม่ว่าเป็นการใช้เงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐหรือการให้สิทธิประโยชน์แก่เอกชนเฉพาะรายที่มีมูลค่าของโครงการคิดเป็นเงินจำนวนมาก เช่น การจัดซื้อจัดจ้างในการสร้างอาคาร สร้างถนน เขื่อน วัสดุอุปกรณ์ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ราคาแพง หรือในกรณีการอนุมัติให้สัญญาให้สิทธิพิเศษแก่เอกชนในการผูกขาดดำเนินกิจการด้านการคมนาคม โทรคมนาคม[16] หรือการให้สัมปทานป่าไม้ เหมืองแร่และสิทธิพิเศษอื่นๆ รวมไปจนกระทั่งถึงการทุจริตในการให้คุณให้โทษแก่บุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง อาทิ การแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง หรือการลงโทษ ในกรณีเหล่านี้การทุจริตในระบบราชการมักเกิดขึ้นโดยการอาศัยโอกาสที่กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำระดับกระทรวงหรือกรมเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด หรือบางกรณีใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางเพราะเหตุมีความจำเป็นพิเศษ

การพิจารณาเพื่อสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้นกระทำกันอยู่ในหมู่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องไม่กี่คน ซึ่งทำเป็นโอกาสที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนที่มีประโยชน์ได้เสีย

---

[15] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว, หน้า 98-102. เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติโดยคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินข้างต้น ทำให้พบว่านักการเมืองและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับผลประโยชน์จากธุรกิจเอกชนเป็นจำนวนเงินหลายล้านบาท เช่น ในรายการยึดอายัดทรัพย์สินของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ พบว่ามีการรับเช็คของขวัญจากบริษัทเอกชนที่ระบุชื่อและบุคคลที่ไม่ระบุชื่อรวมเป็นเงินสูงถึง 284.27 ล้านบาท, มติชนสุดสัปดาห์, 2 เมษายน 2536

[16] ดูรายละเอียดใน ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง การคอร์รัปชั่นในระบบราชการไทย,(กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ป., 2541).

ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะสมคบกันเพื่อการดำเนินการต่างๆ ในส่วนของรัฐออกมาในรูปที่เอื้อประโยชน์แก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น ราชการจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงกว่าปกติ ตรวจรับงานที่ไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่ตรงตามรูปแบบรายการมาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ หรือกระทำการในทางอื่นเพื่อให้ประโยชน์ตกแก่ฝ่ายที่สมคบกันแทนที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการในเรื่องนั้นอย่างเต็มที่กลับต้องใช้จ่ายเงินจำนวนมากหรือสูญเสียประโยชน์จำนวนมหาศาลเพราะการทุจริตในกรณีดังกล่าว

ในการศึกษาพฤติกรรมการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐในส่วนที่กระทำกันในกลุ่มที่เป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ประจำพบว่ามีข้อแตกต่างในเชิงสาเหตุของการทุจริตที่แตกต่างจากการทุจริตที่ดำเนินการในฝ่ายการเมือง[17] แม้ว่าเป็นที่เข้าใจกันได้ว่าการทุจริตที่ฝ่ายการเมืองจะกระทำได้ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือจากฝ่ายประจำก็ตาม กล่าวคือ ในขณะที่การทุจริตในวงราชการมักมีสาเหตุของการทุจริตมาจากการที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่สร้างระบบอุปถัมภ์ทำให้ข้าราชการประจำต้องหาทางใช้อำนาจของระบบไปเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตัวเองหรือพวกพ้อง โดยเฉพาะอำนาจที่เกิดขึ้นโดยระเบียบราชการที่อาจปกปิดเหตุผลการตัดสินใจของตนต่อสาธารณชนเพื่อเป็นช่องทางในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ยิ่งในการจัดซื้อจัดจ้างที่เอกชนที่เป็นผู้ขายสินค้าและบริการย่อมพร้อมที่จะลงทุนเพื่อแลกกับประโยชน์ตอบแทนที่ได้กลับมาคุ้มกับทุนที่ลงไป

ส่วนการทุจริตที่ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ริเริ่มมักมีลักษณะเป็น "การถอนทุน" ที่ได้ลงไปภายใต้ระบบการเมืองที่นักการเมืองต้องพึงแหล่งเงินจากทุนส่วนตัว หรือนายทุนพรรคเพื่อสนับสนุนให้ตนได้รับการเลือกตั้ง[18] ในเมื่อนักการเมืองส่วนใหญ่ต้องยอมจำนนต่อระบบการใช้สิ่งของและเงินทองเพื่อซื้อเสียงสนับสนุนจากผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน การทุจริตที่ฝ่ายการเมืองเกี่ยวข้องจึงมาจากระบบการเมืองที่ขาดคุณ

---

[17] ดู สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, อ้างแล้ว, หน้า 409-414 และ หน้า 422-424

[18] วิษณุ วรัญญู และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 29-36. รายงานการวิจัยฉบับนี้ได้แสดงให้เห็นว่าเงินรายได้ที่พรรคการเมืองและนักการเมืองได้รับมาเพื่อเป็นทุนสนับสนุนในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมีที่มาจากเงินบริจาคของนายทุนพรรคและเงินที่ได้มาโดยวิธีการที่ไม่สง่าผ่าเผยคืออาศัยอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ธรรม ต้องทุจริตเพื่อตอบแทนนายทุนที่สนับสนุนตน หรือเพื่อคืนทุนหรือเตรียมทุนไว้สำหรับการ "เล่นการเมือง" ที่นักการเมืองยังต้องอาศัยเงินเพื่อการมีตำแหน่งในทางการเมืองต่อไป[19]

แม้เป็นที่ทราบกันว่าการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยจะเกิดขึ้นในพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในลักษณะที่หลากหลาย แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการทุจริตในการใช้งบประมาณของรัฐในการจัดหาพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ ซึ่งใช้งบประมาณของแผ่นดินเป็นหมื่นๆ ล้านบาทในแต่ละปี เป็นการทุจริตที่แพร่กระจายอยู่ทั่วไปและสัมพันธ์อย่างลึกซึ้งกับระบบการใช้อำนาจรัฐทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ การฉ้อฉลเงินงบประมาณของรัฐจำนวนมหาศาลก่อให้เกิดการบิดเบือนกลไกระบบเศรษฐกิจ ทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นต่อระบบการเมือง และสร้างไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งล้วนแต่ก่อผลเสียหายต่อการพัฒนาประเทศอย่างร้ายแรง

ยิ่งในสถานการณ์ของประเทศที่กำลังตกอยู่ในภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ ธุรกิจในภาคเอกชนต้องอยู่ในสภาพถดถอย การประกอบธุรกิจจึงต้องหันมาพึงพิงการใช้จ่ายในภาครัฐมากขึ้นเนื่องจากเป็นแหล่งทุนจำนวนมหาศาลที่ภาคเอกชนอาจเข้าไปแข่งขันเพื่อช่วงชิงผลประโยชน์ได้ไม่ว่าจะด้วยกระบวนการที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับระบบการใช้อำนาจรัฐของไทยที่ยังเปิดโอกาสให้นักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในวงราชการอาศัยตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ได้ การทุจริตในการใช้งบประมาณของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อจัดหาพัสดุของส่วนราชการจึงยิ่งเป็นพฤติการณ์ที่แพร่ระบาดมากยิ่งขึ้น ยิ่งเป็นการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการหรืองานที่ต้องใช้งบประมาณในวงเงินสูงเป็นระดับร้อยล้านพันล้านบาทซึ่งต้องอาศัยอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเป็นผู้สั่งการหรือควบคุมดูแลด้วยแล้ว ความล่อแหลมของการที่จะมีการทุจริตแสวงหาประโยชน์จากการใช้งบประมาณดังกล่าวจากบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น

---

[19] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 3-8.

**2. วัตถุประสงค์**

เพื่อศึกษามูลเหตุและรูปแบบวิธีการของการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย

1. เพื่อวิเคราะห์ถึงผลกระทบจากการทุจริตที่มีต่อระบบการเมืองและวงราชการของไทยที่จะบั่นทอนต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

2. เพื่อศึกษาบทบาทและอำนาจหน้าที่องค์กรต่างๆ ของรัฐซึ่งทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3. เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรเอกชนและสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย

5. เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

**3. ขอบเขตของการวิจัย**

1. ศึกษาเฉพาะกรณีทุจริตที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระบบการเมืองและวงราชการ

2. ศึกษาเฉพาะกรณีทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการที่เป็นโครงการขนาดใหญ่มีมูลค่ามากตั้งแต่ 100 ล้านบาทขึ้นไปและเป็นข่าวครึกโครมในหน้าหนังสือพิมพ์

3. ศึกษาเฉพาะกรณีทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการที่เกิดขึ้นในช่วงประมาณ 2 ปีที่ผ่านมา

4. ศึกษาเปรียบเทียบการทุจริตที่เกิดจากข้าราชการประจำเป็นผู้ดำเนินการ และการทุจริตที่ริเริ่มโดยฝ่ายการเมือง

**4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ทำให้ทราบขั้นตอนและวิธีการเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในระบบการเมืองและวงราชการ

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

2. ทำให้ทราบถึงกลไกการตรวจสอบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในระบบการเมืองและวงราชการว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด

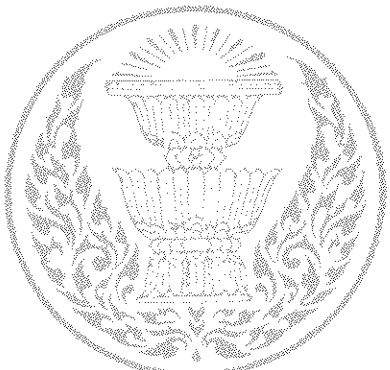
3. ทำให้ได้แนวทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในระบบการเมืองและวงราชการ ทั้งในเชิงการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและรูปธรรมในเชิงพฤติกรรม

**5. นิยามศัพท์ในการวิจัย**

เพื่อให้งานวิจัยดำเนินไปตามวัตถุประสงค์และภายใต้ขอบเขตที่ชัดเจน จึงนิยามศัพท์ที่ใช้ในรายงานการวิจัยนี้ ดังนี้

1. **การทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการ** หมายความเฉพาะการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายจากตำแหน่งหน้าที่เพื่อตนเองหรือพรรคพวกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเข้าไปมีส่วนในการจัดหาพัสดุของรัฐโดยวิธีซื้อหรือจ้างตามระเบียบกฎหมายของทางราชการ ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ ไม่ว่าจะมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปเป็นผู้ร่วมกระทำด้วยหรือไม่

2. **การตรวจสอบการทุจริต** หมายความเฉพาะมาตรการที่มีการนำมาใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ โดยไม่รวมถึงการตรวจสอบเพื่อวัตถุประสงค์ในการประเมินผลงาน หรือประเมินคุณภาพของการบริหารทรัพย์สินของราชการ หรือวัตถุประสงค์อื่น



# บทที่ 2

# กรอบความคิดเชิงทฤษฎีและการทบทวนวรรณกรรม

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## 1. คำจำกัดความของการทุจริตในระบบราชการ

การทุจริตหรือคอร์รัปชั่น (Corruption) ในความหมายทั่วไปหมายถึง "พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ส่วนตัว" Huntington เห็นว่าในรัฐเสรีประชาธิปไตย เจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะเป็นกลไกของรัฐในการดำเนินการปกครองตามแนวนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของราษฎร จึงต้องมีความสำนึกต่อการปฏิบัติงานเพื่อส่วนรวมเสมอ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากกรอบที่สังคมมอบหมายเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว จึงต้องถือว่าเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่[1]

ในมิติด้านสังคมวิทยา การทุจริตเป็นพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเบี่ยงเบนไปจากวิธีปฏิบัติที่ยอมรับกันเพื่อให้ได้ประโยชน์สำหรับตนเอง[2] เป็นพฤติกรรมของบุคคลที่ฉ้อฉลต่อความไว้วางใจของสังคม ซึ่งแสดงออกดังนี้ (1) มักเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับบุคคลมากกว่าหนึ่งคน (2) โดยภาพรวมเกี่ยวข้องกับความลับ (3) มักเกี่ยวข้องกับพันธกรณีหรือประโยชน์ได้เสียร่วมกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง (4) ผู้ที่กระทำโดยปกติมักจะพยายามอำพรางสิ่งที่ตนทำ (5) การกระทำทั้งหลายมักเกี่ยวข้องกับการฉ้อฉล (6) การกระทำไม่ว่ารูปแบบใด ๆ เป็นการทรยศต่อความไว้วางใจ (7) การกระทำนั้นมักจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่ในสองด้านที่ขัดแย้งกันของ ผู้กระทำนั้น (8) เป็นการกระทำที่ละเมิดแบบแผนพฤติกรรมการทำหน้าที่และความรับผิดชอบตามระเบียบของสังคม[3]

---

[1] Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies (New Haven : Yale University Press, 1968), p.59.

[2] Joseph LaPalombara, Politics Within Nations (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1974), p.405.

[3] Syed Hussein Alatas, The Sociology of Corruption (Singapore: Time Books International,1980),pp.12-14.

สำนักวิทยบริการ
สำนักงานคณะกรรมการการเมืองราชภัฏ

ในบริบทของสังคมไทย การทุจริตการใช้อำนาจรัฐมีความหมายเดียวกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง[4] ดังที่ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อธิบายความเกี่ยวกับคำๆ นี้ว่า "...การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎรพอจะจัดได้ว่าเป็นการฉ้อราษฎร์ คือเป็นการเรียกเอาเงินหรืออามิสอย่างอื่นเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นการให้คุณแก่ผู้ให้สินบน แต่การบังหลวงเป็นการที่เจ้าพนักงานทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ โดยจะสมคบกับราษฎรเบียดบังผลประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ..."[5] การฉ้อราษฎร์บังหลวง นอกจากมีความหมายรวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตคดโกงราชการ เรียกร้องเอาผลประโยชน์ หรือรีดไถราษฎรแล้ว ยังรวมถึงการเรียกร้องเอาค่าน้ำร้อนน้ำชา การรับของขวัญ ซึ่งเป็นการแสดงความรักเคารพและนับถืออันเนื่องมาจากตำแหน่งหน้าที่ การเล่นพวก หรือการใช้เส้นสาย การรับสินบน และการใช้อำนาจโดยมิชอบ และการประพฤติมิชอบ เช่น การโกงเวลาราชการ การทำงานส่วนตัวโดยไม่อุทิศตัวให้แก่ทางราชการอย่างเต็มที่ การใช้ลูกน้องทำงานซึ่งมิใช่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ แต่เป็นประโยชน์ต่อตนเองหรือพรรคพวก การใช้ของและสถานที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เป็นต้น[6]

อย่างไรก็ดี ปัญหาของการจำกัดความการทุจริตว่าควรจะกว้างหรือแคบอย่างไรก็ยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันอยู่เสมอแต่เพื่อให้เกิดขอบเขตที่ชัดเจนมากขึ้น

---

[4] ในกฎหมายเก่าของไทยสมัยอยุธยา ปรากฏบทบัญญัติในกฎหมายตราสามดวงที่ประกาศใช้ใน พ.ศ.1895 ระบุถึงการฉ้อราษฎรและบังหลวงไว้ว่า เป็นการเอาของหลวงมาเป็นของตน การข่มเหงราษฎร การปลอมแปลงพระธรรมนูญ พระโองการ พระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ อำพรางบังอาจกรรโชกราษฎรให้ได้รับความเดือดร้อน ปกปิดป้องกันผู้มีคดีและผู้ร้าย มิส่งให้ตุลาการดำเนินคดี แม้คำว่า"หลวง"แต่เดิมจะหมายถึงพระมหากษัตริย์ การทำผิดต่อหลวงหมายถึงทำผิดต่อพระมหากษัตริย์ ข้าราชการก็เป็นข้าของหลวงหรือข้าของพระมหากษัตริย์ และมีหน้าที่หลักคือรักษาผลประโยชน์ของหลวง (อ้างใน สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, คอร์รัปชั่นกับประชาธิปไตยไทย (กรุงเทพฯ : สามัคคีสาร, 2537), หน้า 33-34) แต่คำว่า "หลวง" ในบริบทของสังคมไทยปัจจุบันได้เปลี่ยนมาอยู่ในความหมายของ "ราชการ" หรือในความหมายของงานที่ทำเพื่อแผ่นดินหรือประโยชน์สาธารณะ

[5] เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชั่น" ประชุมเก็บตก (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514), หน้า 169-170.

[6] สมพร แสงชัย, "การฉ้อราษฎร์บังหลวง : ทฤษฎีและความเป็นจริง," รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 11 ฉบับที่ 1-3 (มกราคม – ธันวาคม 2528), หน้า 52-53.

James C. Scott จึงมีข้อเสนอให้พิจารณาจากหลักเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการ คือ 1) คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม (public interest) 2) คำนึงถึงมติมหาชน (public opinion) และ 3) หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal norms) โดยเขาเห็นว่าการใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นเครื่องชี้น่าจะมีปัญหาน้อยที่สุด เพราะการพิจารณาว่าอะไรเป็นประโยชน์ของส่วนรวมมักมองจากแง่มุมของค่านิยมและอุดมการณ์ กล่าวคือ ในมุมมองของคน ๆ หนึ่งอาจเห็นว่าการกระทำบางอย่างเป็นประโยชน์ของส่วนรวม ในขณะที่อีกคนหนึ่งอาจเห็นว่าไม่ใช่ และถ้าจะยึดถือมติมหาชนก็มีปัญหาอีกว่าจะใช้ความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมาก หรือความเห็นของผู้ที่มีอำนาจ หรือความเห็นที่ดีที่สุด การถือเอาความเห็นของคนกลุ่มหนึ่งหนึ่งกลุ่มใดย่อมเป็นเรื่องของอัตวิสัยและเป็นปัญหาในตัวของมันเอง[7]

การทุจริตในขอบเขตของกฎหมายไทย หมายถึงพฤติการณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าในกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีตำแหน่งหรือหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ[8] ไม่ว่าพฤติการณ์ดังกล่าวจะมุ่งที่ผลประโยชน์ในทางทรัพย์สิน หรือประโยชน์ทางอื่นที่มิใช่ทรัพย์สิน เป็นต้นว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กลั่นแกล้งราษฎร หรือมีเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรหรือราชการ เช่นนี้ก็ถือว่าเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเช่นกัน[9]

---

[7] James C. Scott, Comparative Political Corruption (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972), pp.3-4.

[8] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 4 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า "ทุจริตต่อหน้าที่" หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

[9] ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติ สมาชิกสภาจังหวัด หรือสมาชิกสภาเทศบาล เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษ ..."

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 "ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษ ..."

ในความเห็นของนักวิชาการไทยส่วนหนึ่งเห็นว่าการพิจารณาว่า พฤติการณ์การกระทำใดเป็นการทุจริต นอกจากจะต้องพิจารณากรอบที่กฎหมายกำหนดขึ้นแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงเรื่องค่านิยมและความรู้สึกในเชิงศีลธรรมของสังคม และธรรมเนียมปฏิบัติในทางวิชาชีพที่เกี่ยวข้องในพฤติการณ์แต่ละเรื่องประกอบด้วย[10]เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัยได้รับของขวัญจากนักศึกษาที่สอบได้วิชาที่อาจารย์ผู้นั้นเป็นผู้สอน หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจติดตามทรัพย์ที่คนร้ายขโมยไปมาได้แล้วได้รับเงินสมนาคุณจำนวนหนึ่งจากเจ้าของทรัพย์ หรือรัฐมนตรีรับสายสร้อยคอทองคำและพระเครื่องเลี่ยมทองเนื่องในโอกาสที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ ทัศนคติของบุคคลที่มีต่อพฤติการณ์แต่ละกรณีดังกล่าวอาจเห็นไม่เหมือนกันได้ การแก้ปัญหาดังกล่าวในทางปฏิบัติจึงมักทำด้วยการออกข้อกำหนดทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละหน่วยงานเพื่อเป็นเกณฑ์มาตรฐาน หรือแม้กระทั่งกำหนดเป็นกฎหมายห้ามกระทำเป็นเกณฑ์ขึ้นมาใหม่เพื่อความชัดเจนในทางปฏิบัติ[11]

## 2. สาเหตุของการทุจริตในระบบราชการ

ในการพิจารณาปัจจัยต่างๆที่เป็นสาเหตุของการทุจริตในระบบราชการให้เห็นได้ชัดเจนมากขึ้น อาจพิจารณาได้โดยจำแนกตามลักษณะของสาเหตุได้เป็น 2 ประการ คือ สาเหตุทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กับสาเหตุที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย

---

[10]ธานินทร์ กรัยวิเชียร, "กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง," การฉ้อราษฎร์บังหลวง หนังสือชุดแผ่นดินไทย เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : ทำเนียบรัฐบาล, 2520), หน้า 2-3; เกษม ศิริสัมพันธ์, "ข้อคิดเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชั่น," พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม 2520, หน้า 448-449; วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, "การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชั่น," วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 10 มกราคม 2516, หน้า 44-45.

[11] เช่นกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 103 ออกประกาศลงวันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ.2543 ห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นในโอกาสต่างๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียมประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคมเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้

สำนักวิชาการ
สถาบันวิทยบริการจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**1) สาเหตุทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง**

สาเหตุในด้านนี้เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเกิดการทุจริต ได้แก่ ค่านิยมของสังคม วัฒนธรรมและประเพณี โดยเฉพาะสังคมที่นิยมการบริโภค สังคมที่นิยมยกย่องคนมั่งมีและผู้มีอำนาจ ทำให้มีการแข่งขันในการบริโภค และการแสวงหาตำแหน่งและอำนาจโดยมิได้คำนึงวิถีทางว่าจะถูกผิดอย่างไรหรือไม่[12] โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานะทางสังคมระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรที่มีความแตกต่างกันมากในเรื่องระดับการศึกษา ประชาชนที่มีการศึกษาไม่สูงเมื่อเทียบกับข้าราชการ ทำให้ในการเข้ามาติดต่อราชการตกอยู่ในฐานะที่ต้องพึ่งพิง อยู่ในฐานะผู้อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ปกครองที่ต้องเอาใจผู้ที่มีอำนาจในลักษณะขอร้องกราบกราน หรือประจบประแจง แทนที่จะเป็นการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้บริการตามสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ[13]

นอกจากนี้ ในค่านิยมของสังคมที่คิดว่าตำแหน่งในงานราชการเป็นสมบัติส่วนบุคคล และเป็นสิ่งที่เสริมฐานะทางสังคมของบุคคลให้เหนือกว่าราษฎรทั่วไป ก็เป็นสาเหตุที่สำคัญของการทุจริตในระบบราชการ การตัดสินใจในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งมีส่วนช่วยเหลือบุคคลบางคน มักถูกมองว่าเป็นการให้คุณส่วนตัว ไม่ใช่เป็นเพียงผลของความสัมพันธ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในขณะเดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะเห็นว่าตนมีอำนาจดุลพินิจเหนือการตัดสินใจนั้นๆ ไปในทางเป็นคุณหรือเป็นโทษกับใครที่ตนต้องการก็ได้ ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมักถูกพิจารณาว่าเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ราชการ ธรรมเนียมในการให้ของขวัญกับการให้สินบนเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงดูจะ

---

[12]อุทัย หิรัญโต ได้ศึกษาถึงสาเหตุสำคัญของการทุจริตในระบบราชการไทย และสรุปให้เห็นสาเหตุของการทุจริตที่สำคัญไว้ 7 ประการ ได้แก่ (1) ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของผู้กระทำผิด (2) ความบกพร่องของระบบบริหารราชการ (3) ความต้องการที่จะได้รับความนิยมในทางสังคม (4) การมีอภิสิทธิ์ของนักการเมืองและความอ่อนแอของระบบการเมือง (5) อิทธิพลของของภริยาหรือผู้หญิง (6) ความจำเป็นบีบบังคับให้เอาอย่างการบริโภคเกินฐานะ (7) ผู้บังคับบัญชาไม่กวดขันหรือบกพร่องในหน้าที่ โปรดดูรายละเอียดใน "ปัญหาข้าราชการคอร์รัปชั่นในประเทศไทย," รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย, พิทยา บวรวัฒนา (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526) หน้า 373-413.

[13]James C. Scott, op.cit., p.15.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เป็นสิ่งที่มีอยู่ในสังคมเช่นนี้เสมอ และในหลายกรณีก็แยกออกจากกันได้ยาก ในระบบงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ต่ำและต้องการรายได้เพิ่มเติมให้พอต่อการดำรงตนในสังคม ตำแหน่งหน้าที่จึงกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ตามธรรมเนียมปฏิบัติ การให้สินน้ำใจหรือสินบนจึงเป็นเสมือนค่าธรรมเนียมที่ช่วยให้งานบริการสาธารณะดำเนินไปได้[14]

ในการศึกษาวิจัยระบบราชการของไทย Fred W. Riggs ได้ตั้งข้อสังเกตว่าตำแหน่งราชการระดับสูงของไทยไม่เพียงแต่ให้ผลตอบแทนผู้ดำรงตำแหน่งในรูปของอำนาจและเกียรติยศชื่อเสียงเท่านั้น แต่ยังให้ผลตอบแทนทางทรัพย์สินอย่างดีเยี่ยมอีกด้วย ผู้ที่เริ่มต้นเข้าดำรงตำแหน่งราชการอาจมีฐานะทางการเงินเพียงพอมีพอกิน แต่เมื่อไต่เต้าจนดำรงตำแหน่งระดับสูงแล้วมักจะมีฐานะร่ำรวยอย่างผิดปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งสูงสุดทางด้านบริหารของรัฐในกรณีเป็นรัฐมนตรีจะมีช่องทางแสวงหาประโยชน์ได้มากที่สุด[15]

สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในระบบงานของรัฐ ในสภาวการณ์ที่รัฐบาลมีบทบาทความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอย่างมากในกลไกทางเศรษฐกิจ ภารกิจของรัฐทำให้รัฐเป็นทั้งแหล่งของทรัพย์สินที่จะต้องมีการรวบรวมจัดเก็บและการใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณะ รวมถึงเป็นแหล่งสิทธิพิเศษทั้งหลาย เพราะมีการใช้อำนาจรัฐในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมืองและการบริหารซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนที่มีผลประโยชน์ในเรื่องนั้นๆ แตกต่างกัน อาทิ ผู้ประกอบธุรกิจอาจต้องเผชิญกับกฎหมายระเบียบข้อบังคับของรัฐที่มีความซับซ้อน หรือปัญหาความไม่แน่นอนในการได้รับประโยชน์จากรัฐตามที่ตนประสงค์ จึงย่อมเป็นเรื่องง่ายต่อการที่ผู้ประกอบธุรกิจจะใช้วิธีการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีตำแหน่งหน้าที่เกี่ยวข้อง หรือใช้ทรัพย์สินเงินทองเป็นเครื่องมือเพื่อให้ผู้มีตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องตัดสินใจไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่ให้

---

[14]Gunnar Myrdal, Asian Drama : Inquiry into the Poverty of Nations, Vol.II (N.Y. : Pantheon, 1968), pp.947-950.

[15]Fred W. Riggs, Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Policy (Honolulu : East-West Center Press, 1966), pp.243-245.

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประโยชน์หรือทรัพย์สินแก่ตนแทนที่จะปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายบ้านเมือง โดยเฉพาะสิทธิพิเศษในธุรกิจที่มีผลประโยชน์มูลค่ามหาศาล การทุจริตในระบบราชการย่อมมีโอกาสเกิดได้มากขึ้น

สาเหตุทางการเมืองก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งของการเกิดการทุจริตในระบบงานของรัฐ James C. Scott ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุเช่นนี้ด้วยการวิเคราะห์ โครงสร้างทางการเมืองในระบบ "พวก" (clique) หรือระบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ที่เป็นอยู่ในความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย ความสัมพันธ์ในลักษณะเช่นนี้เอื้อต่อการทุจริตในระบบงานของรัฐเนื่องจากเป็นสิ่งที่มีอยู่และได้ถูกใช้เป็นฐานในการแข่งขันทางการเมืองเพื่อยึดเหนี่ยวอำนาจในการบริหารงานของรัฐไว้กับกลุ่มการเมืองของฝ่ายนั้นๆ การดำเนินการบางอย่างก็อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เช่นการใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลในกลุ่มการเมืองเดียวกันให้เข้ามาดำรงตำแหน่งในระดับสูง แต่ในหลายกรณีความสัมพันธ์ในระบบ "พวก" ก็ทำให้เกิดการทุจริตในระบบราชการขึ้น เมื่อมีการอาศัยความสัมพันธ์ดังกล่าวเพื่อให้มีการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิชอบด้วยกฎหมายให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง[16]

**2) สาเหตุที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย**

ในการศึกษาปัญหาการทุจริตในระบบราชการในภูมิภาคเอเชีย Gunnar Myrdal ได้พบว่า ในประเทศที่เป็นสังคมพหุนิยม ผู้คนมีพื้นเพที่แตกต่างกัน มีความผูกพันต่อกลุ่มและสถาบันที่แตกต่างกัน และมีความรู้สึกเป็นคนร่วมสังคมเดียวกันน้อยมาก ในสภาวะดังกล่าว กฎหมายได้กลายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เกิดสำนึกและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม การทุจริตในระบบราชการที่แพร่ระบาดเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงถึงรัฐบาลที่อ่อนแอ เพราะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ[17]

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในรัฐสมัยใหม่มีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย และเมื่อเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตามกฎหมายก็มีโอกาสที่จะใช้อำนาจไป

---

[16]James C. Scott, op.cit., pp.13-14.

[17]Gunnar Myrdal, Asian Drama : Inquiry into the Poverty of Nations (N.Y. : Pantheon, 1968), pp.947-950.

ในทางที่ผิด เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องในหลายกรณี ข้อกำหนดเหล่านั้นทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องพิจารณากระทำการต่าง ๆ ในอำนาจหน้าที่ไปตามที่เห็นว่าถูกต้อง และถ้ากฎเกณฑ์นั้น ๆ ไม่รัดกุมก็เป็นช่องทางให้มีการดุลพินิจไปในทางที่มิชอบได้โดยง่ายขึ้น แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายที่ดีเพียงใดก็ตาม ก็จะต้องมีระบบ ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่เพียงพอและเหมาะสมกับงานของรัฐ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## 3. ประเภทและวิธีการในการทุจริตในระบบราชการ

รูปแบบของการทุจริตในระบบราชการปรากฏในรูปแบบหลากหลายในระดับความร้ายแรงที่แตกต่างกัน หลายกรณีเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบอย่างชัดเจน หรือที่เรียกว่าเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับหรือเรียกทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อันมิชอบเพราะเหตุที่ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง การยักยอกหรือเบียดบังเอาทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ของรัฐไปเป็นของส่วนตัว หรือการฉ้อฉลด้วยวิธีอื่น อาทิ การให้อภิสิทธิ์ช่วยเหลือพรรคพวกญาติพี่น้องให้ได้รับประโยชน์จากงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ ดูแลอยู่ การหลีกเลี่ยงภาษี การโกงการเลือกตั้ง ฯลฯ การทุจริตรับสินบน อาจเป็นประเภท "หล่อลื่น" คือจ่ายทรัพย์เพื่อให้เจ้าหน้าที่กระทำการตามหน้าที่ กับทุจริตประเภท "นอกกฎหมาย" จ่ายทรัพย์เพื่อให้กระทำการผิดกฎหมาย การทุจริตประเภท "เล็กน้อย" มีมูลค่าทางทรัพย์สินเป็นเงินไม่มากเพียง 10-20 บาทหรือ100-200 บาท ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อย กับการทุจริตประเภท "ใหญ่โต" มีมูลค่าทางทรัพย์สินมหาศาลเป็นแสนเป็นล้านบาท ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

การทุจริตในระบบราชการอาจแยกตามระดับความรู้สึกของสังคม โดยแยกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ "คอร์รัปชั่นขาว" (white corruption) ได้แก่การทุจริตในระบบราชการที่ประชาชนโดยทั่วไปและผู้นำในสังคมพอยอมรับได้เนื่องจากอิงอยู่กับธรรมเนียมประเพณี เช่น การให้ประเภท "สินน้ำใจ" ในโอกาสพิเศษโดยมิได้มีการเรียกร้อง "คอร์รัปชั่นเทา" (grey corruption) ได้แก่ การทุจริตในระบบราชการที่ประชาชนทั่วไปยังไม่แน่ใจว่าเป็นความผิดหรือไม่ แต่ในหมู่ผู้นำในสังคมเห็นว่าเป็นความผิด คือมีการใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพรรคพวก โดยในหมู่ผู้เกี่ยว

ข้องก็สมยอมต่อการใช้อำนาจที่มิชอบนั้น เช่น การให้ "เงินใต้โต๊ะ" เพื่อให้ปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือเพื่อเร่งรัดงานให้เร็วขึ้น หรือลดหย่อนความเข้มงวดของเจ้าหน้าที่ในการใช้กฎระเบียบ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์จากการที่ตนเองเป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่เข้าทำกับรัฐที่ตนเองเป็นผู้รับผิดชอบ "คอร์รัปชั่นดำ" (black corruption) ได้แก่การทุจริตในระบบราชการที่ทั้งประชาชนและผู้นำของสังคมเห็นว่าเป็นความผิดและควรได้รับโทษตามกฎหมาย ด้วยการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพรรคพวกโดยไม่คำนึงถึงว่าเป็นเรื่องขัดต่อกฎหมายหรือไม่ มีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายที่ก่อให้เกิดความทุกข์ยากแก่ประชาชนหรือความเสียหายประเทศชาติ[18]

นอกจากนี้ การทุจริตในระบบราชการอาจจำแนกไปตามลักษณะงานของรัฐ เช่น แบ่งเป็นการทุจริตการใช้งบประมาณแผ่นดิน อันได้แก่การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ การทุจริตในการใช้อำนาจเชิงนโยบาย อาทิ การขายสินทรัพย์ของทางราชการ การอนุมัติให้สัมปทานหรือสิทธิประโยชน์ในกิจการผูกขาดทั้งหลาย จำพวกสัมปทานป่าไม้ เหมืองแร่ ธุรกิจโทรคมนาคม ธุรกิจด้านการส่งออกสินค้า หรือการได้รับการส่งเสริมการลงทุน ฯลฯ การทุจริตด้านการจัดเก็บรายได้ของรัฐในรูปของภาษีรายได้นิติบุคคล ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีศุลกากร การทุจริตในการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การซื้อขายตำแหน่งที่สำคัญในส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการทุจริตในการใช้อำนาจขององค์กรซึ่งสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้อย่างอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารหรือองค์กรตุลาการอื่น ได้แก่ องค์กรตุลาการ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น การกระทำในลักษณะงานแต่ละด้านดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือนอกขอบของกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบให้แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น

---

[18] Arnold J. Heidenheimer (ed.), Political Corruption (New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1978), pp.18; สมพร แสงชัย "การฉ้อราษฎร์บังหลวง : ทฤษฎีและความเป็นจริง," รัฐศาสตร์สาร ปีที่ 11 ฉบับที่ 1-3 มกราคม-ธันวาคม 2528, หน้า 68-101.

## 4. ความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบราชการ

ในหลายกรณีกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐวินิจฉัยสั่งการ ไม่ว่าจะเป็นในทางผ่อนผันหรือเข้มงวด ซึ่งอาจเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายก็เพื่อให้มีการดำเนินการไปในทางที่ก่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุด แต่ในกรณีนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้ ดุลพินิจโดยมิได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงเลยก็ได้ เพราะการที่กฎหมายเปิดช่องในการวินิจฉัยสั่งการจึงกระทำการไปในทางที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองหรือพรรคพวก ทำให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์มหาชน ซึ่งในเรื่องนี้ทำให้ Max Weber เสนอว่าควรจะต้องบัญญัติกฎหมายที่ระบุอำนาจหน้าที่และขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลในองค์กรของรัฐไว้โดยชัดเจน เพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการตามอำเภอใจอย่างเด็ดขาด[19]

อย่างไรก็ดี เป็นเรื่องยากที่จะบัญญัติข้อกำหนดที่ตายตัวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดในกรณีต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมครบถ้วนทุกกรณี และแม้จะกำหนดได้ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาความไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นได้ ดังนั้น รัฐจำเป็นจะต้องอาศัยมาตรการในทางควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายประสงค์ ไม่กระทำการไปในทางใดๆ ที่เป็นการทุจริตแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบ การควบคุมโดยระบบที่เป็นอยู่ในวงงานของรัฐย่อมมีทั้งที่เกิดขึ้นภายในสายบังคับบัญชาของบุคคลที่ใช้อำนาจในองค์กรนั้นๆ เอง ซึ่งอาจดำเนินการตรวจสอบควบคุมภายใต้ข้อกำหนดในรูปของกฎหมาย และกฎระเบียบต่างๆ หรือในรูปของแนวปฏิบัติในทางจริยธรรม ทั้งอาจมีระบบการควบคุมที่จัดตั้งขึ้นเป็นพิเศษโดยกฎหมายเพื่อให้สามารถควบคุมพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐที่มี

---

[19]โปรดดู ภรณี กีร์ติบุตร, "Bureaucracy : ระบบราชการที่ปลอดจากการคอร์รัปชั่น" ใน รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย, พิทยา บวรวัฒนา (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 207-208.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ความแตกต่างหลากหลายในเนื้อหารวมถึงระดับความร้ายแรงและอิทธิพลของบุคคลที่ถูกควบคุมตรวจสอบได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ[20]

ในบทวิเคราะห์การแก้ปัญหาการทุจริตในระบบราชการของธนาคารโลก (World Bank)[21] ได้เสนอกระบวนการในการแก้ไขปัญหาด้วยนโยบายในภาพรวม โดยจำแนกได้เป็น 3 ประการ คือ

**ประการแรก** จะต้องทำการศึกษาวิเคราะห์สภาพข้อเท็จจริง สาเหตุ รวมถึงผลกระทบของการทุจริตในระบบราชการเป็นรายประเทศ

**ประการที่สอง** จะต้องผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบการเมือง กฎหมาย การบริหาร และเศรษฐกิจ โดยเน้นการจัดการปกครองประเทศให้ดีขึ้น รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งให้กับธรรมาภิบาล (Non-Governmental Organizations)

**ประการที่สาม** จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีสังคม รวมทั้งส่งเสริมองค์การพัฒนาเอกชน (Non-Governmental Organizations) และสื่อสารมวลชน ที่จะดำเนินการกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวต่อการติดตามสอดส่องปัญหาการควบคุมการทุจริตในระบบราชการ

## 5. งานวิจัยและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

สำหรับงานวิจัยค้นคว้าที่เกี่ยวกับการทุจริตในระบบราชการไทย มีการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องนี้อยู่บ้าง อาทิ ในการศึกษาปัญหาการทุจริตมีการวิจัยศึกษากันอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (2540-2544) ในงานวิจัยส่วนใหญ่ที่ปรากฏสามารถที่จะแบ่งประเภทโดยพิจารณาที่เนื้อหาของงานวิจัยที่มีการนำเสนอไปแล้วนั้น ได้เป็น 3 ประเด็นหลักคือ

---

[20] โปรดดู โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง", วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2524 หน้า 38-49; บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ", กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 257-264.

[21] World Bank, Controlling Corruption : A Parliamentary Handbook (Canada : Parliamentary Centre, 1998), pp.3-27.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นแรก เป็นการศึกษาปัญหาของการทุจริตในส่วนที่เกี่ยวกับสาเหตุของการทุจริตว่ามีสาเหตุมาจากปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองประการใดบ้าง เช่น เรื่องบริบทของสังคมไทยที่มีลักษณะที่เป็นสังคมพหุนิยมที่มีความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ สภาพการณ์ในทางเศรษฐกิจที่ทำให้ต้องมีการทุจริต และอิทธิพลของฝ่ายการเมืองต่อข้าราชการประจำในการบริหารจัดการเงินงบประมาณของรัฐ เป็นต้น

ประเด็นที่สอง เป็นการศึกษาถึงกลไกของรัฐในการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เช่น นับแต่อดีตเป็นต้นมาประเทศไทยได้ดำเนินมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยการจัดให้มีองค์กรพิเศษในการดำเนินการอย่างไร ประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด และสมควรที่จะมีการแก้ไขประการใดบ้างเช่น ปัญหาเรื่องระเบียบปฏิบัติ หรือกฎหมาย เป็นต้นทั้งนี้เพื่อเป็นการพัฒนาให้องค์กรดังกล่าวสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นสุดท้าย เป็นการศึกษาถึงบทบาทของภาคเอกชน ประชาสังคมและประชาชนในการที่จะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐโดยเฉพาะนับแต่ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ซึ่งทั้งสามประเด็นในตอนท้ายคณะผู้วิจัยต่างก็ได้มีการนำเสนอแนวทางการแก้ไข หรือยุทธศาตร์ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่ค่อนข้างจะไปในแนวทางเดียวกัน

งานวิจัยส่วนมากเป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร แต่มีงานวิจัยจำนวนหนึ่งที่เป็นการศึกษาวิจัยในเชิงปริมาณ งานวิจัยที่เห็นว่าสมควรกล่าวถึงในที่นี้ซึ่งสามารถสรุปเนื้อหาได้ดังนี้

1) การวิจัยศึกษาเพื่อทราบสาเหตุของการทุจริตในภาครัฐ การวิจัยส่วนมากเป็นการศึกษาเพื่อทราบถึงสาเหตุของปัญหาการทุจริตในวงราชการไทยว่ามีสาเหตุของปัญหามาจากอะไร กล่าวคือ จากการศึกษาของพรศักดิ์ ผ่องแผ้วและคณะ[22] พบว่า การทุจริตหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงนั้นเริ่มมีการกล่าวถึงในประเทศไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ดังที่ปรากฏหลักฐานในวรรณคดีและกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับการฉ้อโกง

---

[22] พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, รายงานผลการวิจัยเรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย, เอกสารอัดสำเนา เสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ป., พ.ศ.2539, หน้า 57.

การทุจริตและประพฤติมิชอบ ตั้งแต่สมัยอยุธยาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จนกล่าวได้ว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีอยู่คู่กับสังคมไทยตลอดมา ไม่ได้จำกัดว่าสถานการณ์ของบ้านเมืองจะอยู่ในสภาวการณ์อย่างไรและยังไม่เคยมีรัฐบาลชุดใดสามารถปราบปรามได้อย่างเด็ดขาด เหตุผลประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในวงราชการคือการใช้ระเบียบที่เคร่งครัดในการปฏิบัติงานราชการรวมทั้งการให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเด็ดขาดในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งมีผลกระทบต่ออุดมการณ์และพฤติกรรมของข้าราชการเป็นอย่างมาก[23] กล่าวคือ ทำให้ข้าราชการยอมปฏิบัติตามคำสั่งของข้าราชการการเมือง หรือผู้บังคับบัญชาจากส่วนกลางโดยไม่มีข้อโต้แย้ง กฎระเบียบที่เคร่งครัดมากมายของทางการซึ่งยากต่อการเข้าใจของประชาชนทำให้ข้าราชการใช้เป็นช่องทางในการหาผลประโยชน์แก่ตนเองแทนที่จะเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน และความแตกต่างในทางความเป็นจริงกับความแตกต่างในทางอุดมคติของสังคมไทยที่ข้าราชการมีค่านิยมในทางวัตถุมากกว่าอุดมคติทางด้านจริยธรรม เมื่อรวมกับระบบอุปถัมภ์และกระบวนการยุติธรรมหรือกระบวนการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการทุจริตกับข้าราชการที่กระทำผิดไม่ค่อยมีประสิทธิภาพทำให้ปัญหาการทุจริตยากที่จะแก้ไข ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนในขณะที่พฤติการณ์การทุจริตเป็นเรื่องที่หาพยานหลักฐานที่ชัดเจนได้ยาก ตลอดจนความเนิ่นนานของกระบวนการยุติธรรมทำให้ไม่สามารถที่จะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของข้าราชการได้[24]

นอกจากนี้ งานวิจัยของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ[25] ได้ศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการไทย ในประเด็นปัญหาและสาเหตุของการรั่วไหลของเงินรายได้จากภาษีอากร ธุรกิจโทรคมนาคมและการให้สัมปทานโครงการของรัฐ ตัวบ่ง

---

[23] พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, เพิ่งอ้าง, หน้า 118.

[24] อุทิศ ขาวเธียร, สถานการณ์และแนวทางประสานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการระดมความคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ณ โรงแรมเอเชียพัทยา จังหวัดชลบุรี วันที่ 7-8 ตุลาคม 2543, หน้า1-2.

[25] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, การคอร์รัปชั่นในระบบราชการไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ป., 2541).

ชี้บางประการแสดงระดับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการจากประสบการณ์ของนักธุรกิจ ข้อเสนอแนะและยุทธศาสตร์การวางแผนต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการ ผลของการศึกษาพบว่า ในเรื่องปัญหาและสาเหตุการรั่วไหลของเงินรายได้จากภาษีอากรเกิดจากปัญหาบุคลากรมีวัฒนธรรมการทำงานที่มีการรับเงินใต้โต๊ะเป็นค่าน้ำร้อนน้ำชาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดขั้นตอนของเจ้าหน้าที่และเพื่อหลบเลี่ยงการจ่ายภาษี ศุลกากรรวมถึงปัญหาด้านระเบียบด้านศุลกากรที่กำหนดพิกัดภาษีที่ซับซ้อนเปลี่ยนแปลงบ่อย ในประเด็นที่เกี่ยวกับธุรกิจโทรคมนาคมและการให้สัมปทานของรัฐพบว่าองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยและการสื่อสารแห่งประเทศไทยมีบทบาทช่วยเหลือผู้รับสัมปทานของตนในการแก้ไขสัญญาเพื่อลดต้นทุนและลดการแข่งขัน และเพื่อเพิ่มส่วนแบ่งการตลาดและส่วนแบ่งกำไรให้รัฐวิสาหกิจของตน โดยการกระทำดังกล่าวเป็นการพิจารณาในแง่เป้าหมายทางธุรกิจ ไม่ใช่เป้าหมายเพื่อสวัสดิการของประชาชน ผลกระทบจากการกระทำดังกล่าวทำให้กลุ่มธุรกิจโทรคมนาคมมีกำไรมหาศาลและเป็นฐานทางการเงินของพรรคการเมืองต่าง ๆ และเป็นการสร้างความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างพรรคการเมืองกับกลุ่มธุรกิจโทรคมนาคม เกี่ยวกับเรื่องตัวบ่งชี้บางประการสำหรับแสดงระดับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการ พบว่าในความเห็นของนักธุรกิจ ภาษีที่หลีกเลี่ยงได้เรียงจากง่ายไปหายาก ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีนิติบุคคล ภาษีนำเข้า การจ่ายเงินใต้โต๊ะเรียงจากมากไปหาน้อยได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงการคลัง กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงพาณิชย์ หากพิจารณาเป็นรายกรม ได้แก่ กรมศุลกากร กรมตำรวจ กรมที่ดิน และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นดรรชนีชี้ว่าหน่วยงานราชการได้แปรเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นหน่วยงานสาธารณะมาเป็นสำนักงานทำธุรกิจ อีกทั้งการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมักเกิดขึ้นภายใต้ความร่วมมือของผลประโยชน์ร่วมภาคธุรกิจเอกชนกับภาครัฐ ในประเด็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะยุทธศาสตร์ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีข้อเสนอว่า หน่วยงานป้องกันและปราบปรามจะประสบความสำเร็จได้จะต้องสร้างการยอมรับและความเชื่อถือจากสาธารณชนในแง่ของความสามารถและคุณภาพการทำงานของหน่วยงาน

นอกจากนี้แล้วจากรายงานผลการศึกษาของคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรมวุฒิสภาในเรื่องการจัดทำแผนพัฒนากระบวนการยุติธรรมตลอดจนการปรับ

ปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต[26] เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2543 ได้ข้อสรุปในเรื่องสาเหตุที่มาของการทุจริตไปในแนวทางเดียวกับที่ประชุมสัมมนาทางวิชาการที่จัดโดยสถาบันกฎหมายอาญา เรื่อง "บทบาทกระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขปัญหาคอรัปชั่น" เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2543[27] เช่นเดียวกับผลสรุปสาเหตุของการทุจริตจากการศึกษาในกรณีเฉพาะ เช่น สาเหตุของปัญหาการทุจริตในวงการก่อสร้างไทย[28] ซึ่งสรุปความโดยรวมได้ดังนี้

1. การทุจริตเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างมากมายในช่วง 30-40 ปีที่ผ่านมาทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคม เกิดจากค่านิยมของสังคมไทยที่เน้นเรื่องวัตถุนิยม ความมั่งคั่งร่ำรวย ซึ่งทำให้บุคคลนั้นได้รับการยอมรับในสังคม ทำให้เกิดความโลภ การเลียนแบบพฤติกรรมการแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ราชการ การเห็นแก่พวกพ้องและการรักษาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม การแก้ปัญหาด้วยการผ่อนสั้นผ่อนยาวประนีประนอมซึ่งล้วนนำไปสู่กระบวนการสมัครใจ หรือสมยอมกันในการให้ประโยชน์แก่ผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือเพื่อเป็นการยุติข้อขัดข้องอันเกิดขึ้นในระบบของการดำเนินการในองค์กรต่างๆ

2. การทุจริตเป็นอาชญากรรมที่มีความซับซ้อน หรือมีการดำเนินกระบวนการอย่างเป็นระบบ (systematic) และมีการพัฒนาไปตามความก้าวหน้าของสังคมจนไปจนถึงขั้นเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่าย มีการใช้ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ความชำนาญเฉพาะทางหรือ

---

[26] คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม, รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม ตลอดจนการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน, ฉบับที่ 2 องค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, เสนอแนบท้ายหนังสือประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ที่ สว 0009/(ร 38) ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543, หน้า 2-6.(เอกสารอัดสำเนา)

[27] สถาบันกฎหมายอาญา, "สรุปผลการสัมมนาเรื่องบทบาทกระบวนการยุติธรรมในการแก้ปัญหาคอรัปชั่น" TCLI UPDATE จดหมายข่าวของสถาบันกฎหมายอาญา, ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม – กันยายน 2543, หน้า 9-10.

[28] ต่อตระกูล ยมนาค, การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในวงการก่อสร้าง เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่องสังคมโปร่งใสไร้การทุจริต 18-19 พฤศจิกายน 2543 จัดโดยสำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี, หน้า 7-8.

สาขาอาชีพ ซึ่งตรงกันข้ามกับการพัฒนาของกระบวนการยุติธรรม ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ

3. ปัญหาการบริหารจัดการภาครัฐบกพร่อง บทบัญญัติของกฎหมายมีการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากเป็นพิเศษ เช่น ระบบราชการมีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารและมีระเบียบขั้นตอนยุ่งยาก มีการใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้างขวาง ระบบการเมืองขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายประกอบกับไม่มีช่องทางแน่ชัดที่สามารถให้ภาคเอกชนและประชาชนเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพถึงแม้ว่าจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พุทธศักราช 2540 แล้ว แต่โอกาสในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการเป็นไปได้ยากและมักจะถูกปฏิเสธเสมอ

4. แนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแต่เดิมเป็นหน้าที่ของภาครัฐจึงละเลยการมีส่วนร่วมของประชาชน ทำให้การดำเนินการขาดการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่สาธารณะ ทำให้ขาดความร่วมมือจากประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อประกอบกับไม่มีมาตรการในการให้ความคุ้มครองต่อผู้ที่ให้ความร่วมมือต่อรัฐในการปราบปรามการทุจริตจึงทำให้กระบวนการในการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดไม่มีประสิทธิภาพและภาคประชาชนมักจะเลี่ยงการให้ความร่วมมือ หรือสนับสนุนเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปราบปรามการทุจริต

5. ระบบการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกองค์กร ตลอดจนระบบการตรวจสอบภายในทางบัญชียังไม่เป็นอิสระ ไม่โปร่งใสเท่าที่ควร ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ มักปรากฏจุดอ่อนเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (conflict of interest)

6. สำหรับการทุจริตระดับสูง หรือเกี่ยวข้องกับองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ นักการเมือง และองค์กรระหว่างประเทศยังไม่มีกฎหมายบัญญัติความผิด

2) การศึกษาวิจัยปัญหาการทุจริตเพื่อหาแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหา ต่อต้านและลดปัญหาการทุจริตในวงราชการ การศึกษาเท่าที่ผ่านมายืนยันว่าปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่ระบาดอยู่ในสังคมไทยได้รับการติดตามและพยายามหามาตรการในการป้องกันและปราบปรามเรื่อยมา ด้วยวิธีการต่างๆ ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นมาตรการในทางกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในการศึกษาเรื่องปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ของอุดม รัฐอมฤต[29] ได้แสดงให้เห็นว่าอุปสรรคในการแสวงหาตัวผู้ทุจริตในแง่มุมของกฎหมายมีอยู่ 2 ประการ คือ ประการแรกเกี่ยวข้องกับสถานะของพนักงานสอบสวนที่ไม่เป็นอิสระทำให้ไม่อาจดำเนินการสอบสวนเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงระดับสูงได้ และประการที่สองเกี่ยวข้องกับความยากลำบากในการแสวงหาพยานหลักฐานยืนยันการกระทำความผิด เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดเป็นผู้ที่ควบคุมดูแลเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไว้เอง รวมทั้งมักจะรู้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับเป็นอย่างดี จึงรู้ช่องทางที่จะกลบเกลื่อนพยานหลักฐาน ซึ่งจากการสำรวจการทุจริตในภาครัฐซึ่งเป็นการสำรวจในระดับชาติชี้ให้เห็นว่าการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเกือบทั้งหมดจะถูกต้องสมบูรณ์ตามระเบียบพัสดุ เพราะผู้ร่วมในกระบวนการมีความรู้ความเข้าใจเรื่องระเบียบจนสามารถท่องขึ้นใจ อีกทั้งการออกคำสั่งของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงจะไม่มีลายลักษณ์อักษร และการจ่ายเงินก็เป็นเงินสด เป็นต้น เพราะฉะนั้นมาตรการในทางกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวจึงไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้[30]

---

[29] อุดม รัฐอมฤต, "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ", (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2531), หน้า 32-35.

[30] สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ., ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเรื่องยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย : แผนปฏิบัติการ จัดโดยสำนักงาน ก.พ., วันที่ 5 ตุลาคม 2543, หน้า 1-57 – 1-58.

ในศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตในเชิงพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์โดยใช้ตัวแบบ SOR[31] พบว่าแนวทางที่จะใช้ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตต้องใช้ทั้งมาตรการในทางกฎหมายซึ่งรวมถึงการปรับปรุงด้านกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐ การปรับปรุงแก้ไขระเบียบ ประเพณีและวัฒนธรรมบางอย่างในสังคม แก้ไขค่านิยม แก้ไขทัศนคติ ตลอดจนปรับปรุงปทัสถานทางด้านจริยธรรมของข้าราชการโดยทั่วไปร่วมกันไปด้วย ในขณะเดียวกันกลยุทธ์ในการป้องปรามการทุจริตมีหลากหลายมิติขึ้นอยู่กับว่าจะให้ความสำคัญที่จะศึกษาในแง่ใด ยุทธศาสตร์ที่ถูกกล่าวถึงในการสัมมนา "ยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันในประเทศไทย" ซึ่งจัดโดยกลุ่มยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรบุคคล สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.[32] เสนอว่า กลยุทธ์ในการป้องปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีรูปแบบขององค์กรและเครือข่ายที่มีเป้าหมายในการปราบปรามการทุจริตที่ดี เช่น มีวิธีการในการปราบปรามการทุจริตที่หลากหลายรูปแบบ มีการตั้งองค์กรอิสระเข้ามาทำการตรวจสอบการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ การปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยไม่ควรรวมศูนย์ที่ภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียวหากแต่ต้องกระจายไปยังหน่วยงานอื่นๆ เช่น สื่อมวลชนและ NGOs อีกทั้งการปราบปรามจะต้องเริ่มจากกรณีการทุจริตในวงแคบที่ไม่ใช่การทุจริตแบบเครือข่าย เป็นต้น

ในขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการที่จะป้องกันมิให้มีการทุจริตในวงกว้างและต้องสร้างแรงจูงใจที่จะมิให้ภาคเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต เช่น การจำกัดโอกาสในการทุจริตที่ขึ้นอยู่กับกฎระเบียบและนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐที่อาจมีลักษณะที่ทำให้เกิดกำไรส่วนเกินทางธุรกิจ ปรับขั้นตอนและลดขั้นตอนที่มีการใช้ดุล

---

[31] SOR หมายถึง เป็นตัวแบบที่ใช้หลักการในทางพฤติกรรมศาสตร์และสังคมศาสตร์แขนงต่างๆ มาทำความเข้าใจองค์ประกอบย่อย (Component) ของกระบวนการและพฤติกรรมในการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยมีกระบวนทัศน์คือ Stimuli (สิ่งเร้า) Organism (ตัวบุคคล) Response (การตอบสนองต่อสิ่งเร้า). โปรดดูรายละเอียดได้ใน พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, อ้างแล้ว, น.545-548.

[32] ดูรายละเอียดในสำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ., อ้างแล้ว, หน้า 1-69 – 1-71.

พินิจของเจ้าหน้าที่ลง เพิ่มแรงจูงใจโดยการเพิ่มค่าตอบแทนให้เหมาะสมเพื่อลดการทุจริต และเพื่อเป็นการเพิ่มต้นทุนในการทุจริต เป็นต้น

นอกจากนี้ในการศึกษาปัญหาคอรัปชั่นกับประชาธิปไตย ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ[33]ได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ซึ่งเป็นองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในขณะนั้น ผู้วิจัยได้ทำข้อเสนอแนะว่าการจัดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตนั้น รูปแบบขององค์กรจะต้องเป็นองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติงานในองค์กรเช่นว่านั้นจะต้องมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความมั่นใจในการทำหน้าที่ ข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกันกับความเห็นของอดีตเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประสิทธิ์ ดำรงชัย[34] ที่เห็นว่าควรต้องมีการปรับบทบาทคณะกรรมการ ป.ป.ป.ให้มีทั้งบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เนื่องจากในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ในขณะนั้น ในทางปฏิบัติต้องมีขอบข่ายที่กว้างขวางเกี่ยวโยงกับหน่วยงานจำนวนมาก ทำให้ขาดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และควรหันมาให้ความสำคัญกับมาตรการป้องกันในทางสังคมในการแก้ไขปัญหาการทุจริต นอกจากนั้นแล้วยังขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการ เช่น การที่ต้องอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้คัดเลือกตัวบุคคลที่ทำหน้าที่ประธานและกรรมการ ป.ป.ป. เสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้สั้นทำให้ต้องเกรงใจผู้เสนอแต่งตั้ง และข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป.ยังคงเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

ภายหลังเมื่อมีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อการพัฒนางานในหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะผู้วิจัยจาก

---

[33] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์, คอร์รัปชั่นกับประชาธิปไตยไทย(กรุงเทพฯ : 179 การพิมพ์, 2537), หน้า 361-363.

[34] ประสิทธิ์ ดำรงชัย, "บทบาทของ ป.ป.ป." วารสารข้าราชการ ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 มีนาคม2529, หน้า 29-37.

คณะวารสารศาสตร์และสื่อสารมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[35] พบว่า แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.จะเป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีบทบาทในเชิงการปราบปรามการทุจริตเป็นหลัก เช่น การเป็นหน่วยงานที่เน้นภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินกรณีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งระดับสูง และการไต่สวนกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าทุจริตในการใช้อำนาจเป็นสำคัญ ขาดการประชาสัมพันธ์ให้สาธารณชนได้รับรู้ มีลักษณะงานที่เน้นไปในเชิงรับมากกว่าการปฏิบัติงานในเชิงรุก และคณะกรรมการ ป.ป.ช.ยังคงไม่มีอิสระอย่างแท้จริง ยังคงต้องอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือเกรงกลัวผลร้ายที่จะเกิดขึ้นแก่ตน นั่นแสดงให้เห็นว่าแม้ปัญหาในเรื่องโครงสร้างขององค์กร และปัญหาทางด้านกฎหมายได้รับการแก้ไขแล้ว แต่การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ยังติดขัดอยู่ คงเป็นปัญหาในเรื่องของความสัมพันธ์ทางสังคมและปัญหาเรื่องคุณภาพของบุคลากรเป็นสำคัญ ทำให้เห็นว่าหากสามารถขยายฐานมวลชนเพื่อให้เกิดพลังสนับสนุนจากภาคประชาสังคมและประชาชนได้ ประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สำหรับข้อเสนอเกี่ยวกับปัจจัยในการแก้ไขปัญหาการทุจริต มีความเห็นกันว่าควรมีการสนับสนุนจากรัฐทั้งทางด้านนโยบายและทุน โดยรัฐควรวางแผนในการแก้ปัญหาการทุจริตไว้เป็นนโยบายระดับชาติ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้ประสานสอดคล้องกัน ทั้งนี้ โดยให้สอดรับกับการปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูปการเมือง และการเปลี่ยนแปลงภาคสังคมอื่นด้วย ในขณะเดียวกันประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และรัฐต้องส่งเสริมอย่างจริงจังในการศึกษาวิจัยให้เป็นระบบถึงลักษณะ ประเภทและกระบวนการทุจริตให้ลึกซึ้ง เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการทุจริตในแต่ละภาคของสังคมตรงกับสาเหตุที่แท้จริง ปรับกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสภาพสังคม รวมถึงการ

---

[35] คณะวารสารศาสตร์และสื่อมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเรื่องทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงจาก ป.ป.ป. เป็น ป.ป.ช., (กรุงเทพฯ: เสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ป., 2541) (เอกสารอัดสำเนา).

รณรงค์อย่างจริงจังเพื่อให้สังคมเกิดทัศนะและค่านิยมที่ถูกต้องเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการระแวดระวัง สอดส่องดูแลการทุจริต และชี้เบาะแสให้แก่เจ้าหน้าที่หากพบเห็นการทุจริตเพื่อประโยชน์ในการปราบปราม หรือร่วมกับสื่อในการใช้มาตรการลงโทษทางสังคม (social sanction) เช่น การประณาม และไม่ยอมรับผู้ที่มีอิทธิพลหรืออำนาจขึ้นมาโดยการทุจริต เป็นต้น เนื่องจากปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนเกี่ยวพันกับวิถีชีวิตของผู้คน ประชาชนจึงต้องร่วมกับกระบวนการยุติธรรมในการดูแลสังคมให้ปลอดภัยจากการทุจริต[36] ซึ่งในประการหลังนี้ดูจะรับกันกับกลยุทธ์ที่เสนอในการสัมมนาที่จัดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.[37] โดยในระยะสั้นควรมีต้นแบบการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นเป็นประจำ เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ การประมูลโครงการ เป็นต้น สำหรับระยะยาวนั้น ควรจะต้องมีแผนยุทธศาสตร์ระดับชาติและระดับหน่วยงานที่มีความสอดคล้องกันภายใต้แนวคิด วิสัยทัศน์ และเป้าหมายที่ต้องการให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ดี มีความโปร่งใส มีคุณภาพ คุณธรรม และยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งปัจจัยประการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคือ การระดมกำลังของประชาชนให้มีส่วนร่วมป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3) ประเด็นสุดท้ายเป็นการศึกษาถึงบทบาทของภาคเอกชนและประชาชนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตซึ่งดูเหมือนว่าในประเด็นนี้จะได้รับการกล่าวถึงกันมากขึ้นนับแต่ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ซึ่งหลักการสำคัญก็คือ การกระจายอำนาจรัฐโดยให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการการเมืองการปกครองมากขึ้น บทบาทของประชาสังคมไม่อาจเกิดขึ้นได้หากปราศจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเฉพาะประชาธิปไตยในเชิงแนวราบ หรือบูรณาการ ซึ่งเป็นขั้นตอนวิธีการ (procedure) ที่จะประกันการได้มาซึ่งการบริหารจัดการปกครองบ้านเมืองที่ดี (good governance)

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยกลไกและมาตรการต่างๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค การทำประชา

---

[36] สถาบันกฎหมายอาญา, อ้างแล้ว, หน้า 8-9.

[37] อุทิศ ขาวเธียร, อ้างแล้ว, หน้า 28-30.

พิจารณ์ร่างกฎหมายต่างๆ เป็นต้น ได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีการก่อรูปรวมตัวกันเป็นกลุ่มองค์กรประชาชน องค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายต่างๆ เพื่อดำเนินการในลักษณะของประชาสังคมและขบวนการชุมชนเข้มแข็งซึ่งปัจจุบันมีอยู่กว่า 5,000 องค์กรได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการพัฒนาของภาครัฐ และการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลและเผยแพร่ข้อมูลการทุจริตต่อสาธารณะโดยสื่อมวลชนประเภทต่างๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างกระแสกดดันให้มีการแก้ไขปัญหาการทุจริต เช่น การจัดสัมมนาโดยเครือข่ายประชาธิปไตยและ 4 องค์กรวิชาชีพอันประกอบด้วย สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย สมาคมสถาปนิกสยามแห่งประเทศไทย สมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทย และสมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย เป็นต้น[38] เพื่อหาหนทางในการลดปัญหาการทุจริตและร่วมสร้างเครือข่ายเพื่อแก้ไขปัญหาให้เกิดความโปร่งใสในสังคมและต่อต้านการทุจริต จากการศึกษาวิจัยของดวงกมล โชตะนา[39] ได้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทที่เกื้อหนุนกันของประชาสังคมและสื่อมวลชนว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกระแสกดดันฝ่ายการเมืองให้มีการแก้ไขปัญหาการทุจริตในกรณีของการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข และในทำนองเดียวกันบทบาทของภาคประชาชนที่สอดรับกับสื่อมวลชน สถาบันการเมือง สภาผู้แทนราษฎร องค์การพัฒนาเอกชน และองค์กรทางสังคมอื่นได้แสดงให้เห็นว่าสามารถสร้างพลังในการเปลี่ยนแปลงได้ และนำไปสู่การดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการในโครงการ "ผักสวนครัวรั้วกินได้" ของกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ และกรณีของการทุจริตแบบเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น แม้ว่ากระบวนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมจะใช้เวลานานก็ตาม อย่างไรก็ตาม การศึกษาวิจัยทำให้เห็นว่าความร่วมมือจากภาคประชาชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชาชนตระหนักว่ารัฐให้ความสำคัญกับการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังและมีความเชื่อมั่นในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าจะสามารถให้ความคุ้ม

---

[38] อุทิศ ขาวเธียร, อ้างแล้ว, หน้า 14-16.

[39] ดวงกมล โชตะนา, คอร์รัปชั่นและสื่อในประเทศไทย, (ม.ป.ท., 2543), หน้า 20-26.(เอกสารอัดสำเนา)

ครองต่อผู้ที่ให้ความร่วมมือในการปราบปรามการทุจริตได้ รวมทั้งจะต้องสามารถพึ่งพาสื่อมวลชนที่ดีและมีประสิทธิภาพได้อีกด้วย[40]

สำนักวิชาการ

## 6. สมมติฐาน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในการวิเคราะห์ปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย ผู้วิจัยได้วางกรอบสมมติฐานโดยอาศัยข้อสมมติตามความเชื่อทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ทุนนิยมว่ามนุษย์โดยทั่วไปเป็นคนเห็นแก่ตัวหรือรักตัวเอง (self-love) ดังตัวอย่างที่ Adam Smith แสดงไว้ว่าการที่บุคคลหนึ่งจะได้มาซึ่งสินค้าและบริการจากอีกบุคคลหนึ่งคงไม่สามารถได้มา ง่าย ๆ ด้วยการขอความเมตตา แต่จะเป็นการง่ายกว่าถ้ากระทำโดยการแสดงให้อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการทำเช่นนั้นเป็นผลประโยชน์ของผู้นั้นเอง เช่น ผู้ซื้อต้องการได้เนื้อสัตว์ เหล้าเบียร์ และขนมปัง สำหรับเป็นอาหารมื้อเย็น ก็จะต้องทำให้ผู้ขายเห็นว่าการขาย สินค้าเหล่านั้นเป็นประโยชน์ของผู้ขายเอง ไม่ใช่ด้วยการขอความเมตตาจากผู้ขาย[41] จากข้อความข้างต้นที่ Adam Smith แสดงไว้ อาจกล่าวได้ว่ามนุษย์เป็นผู้ที่มีเหตุผล (rational men) เหตุผลที่ว่านั้นก็คือการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน (self interest) โดยมีขั้นตอนการกระทำแยกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่หนึ่งจะเป็นการคิดคำนวณหาวิธีการปฏิบัติที่มีเหตุผลมากที่สุดในการที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ ขั้นตอนที่สองคือตัดสินใจเลือกหนทางที่มีเหตุผลมากที่สุดนั้น เช่นในการซื้อหาสินค้าและบริการมนุษย์จะต้องสำรวจตรวจสอบว่ามีสินค้าและบริการที่ต้องการที่มีคุณภาพและราคาเท่าใดหลังจากนั้นก็จะตัดสินใจซื้อสินค้าและบริการที่มีคุณภาพดีที่สุดและราคาถูกที่สุด มากกว่าที่จะตัดสินใจซื้อสินค้าและบริการที่มีคุณภาพต่ำราคาแพง รวมถึงการตัดสินใจในเรื่องอื่น ๆ มนุษย์ย่อมสำรวจตรวจสอบผลได้ผลเสียในเรื่องที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะตัดสินใจ

---

[40] สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ., ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเรื่องยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย : แผนปฏิบัติการ จัดโดยสำนักงาน ก.พ., วันที่ 5 ตุลาคม 2543, หน้า 1-66.

[41] Adam Smith, The Wealth of Nations, edited by Bruce Mazlish (New York : Bobbs-Merrill, 1961), pp. 14-15.

เลือกกระทำ โดยจะเลือกกระทำสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อตนเองมากกว่าสิ่งที่จะนำความเสียหายมาให้ตน[42]

จากข้อสมมติดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอกรอบสมมติฐานที่ประสงค์จะยืนยันและพิสูจน์ 2 ประการ ดังนี้

1) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในระบบการเมืองและวงราชการเกิดจากโอกาสที่กฎหมายเปิดช่องให้ใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ได้ โดยโอกาสที่จะรอดพ้นจากการถูกลงโทษตามกฎหมายเป็นไปได้มาก

2) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในระบบการเมืองและวงราชการจะมีมากเมื่อกลไกการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ

## 7. กรอบความคิดในการวิเคราะห์การทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย

ในการศึกษาวิจัยนี้ พฤติกรรมใดถือว่าเป็นการทุจริตนั้น จะยึดถือตามนิยามของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นเกณฑ์ ส่วนการวิเคราะห์การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการที่เกิดขึ้น จะเป็นการวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงวิธีการที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การแก้ปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยยังไม่สัมฤทธิผลอย่างมีประสิทธิภาพ

## 8. วิธีดำเนินการวิจัย

### 1. ประเภทของข้อมูล

ข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเอกสารอื่นของทางราชการ รวมทั้งเอกสารงานวิจัย ตำรา บทความทางวิชาการ ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ และสิ่งตีพิมพ์อื่น ๆ

---

[42] Anthony Downs, An Economic Theory of Democracy (New York : Harper and Row, 1957), pp.4-6.

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนทั่วไป รวมถึงนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

**2. วิธีเก็บข้อมูล**

โดยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสังเกตการณ์ภาคสนาม

สำนักวิทยบริการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**3. วิธีวิเคราะห์**

เป็นการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ และดำเนินการวิเคราะห์โดยอาศัยกรอบความคิดหลัก 2 ประการ ได้แก่

1) แนวความคิดในเชิงวัตถุประสงค์ที่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐและนักการเมืองเป็นตัวแทนของรัฐมีหน้าที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม โดยจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2) การพิจารณาเชิงโครงสร้างและประสิทธิภาพของระบบตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่จะเป็นมาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม

# บทที่ 3

## โครงสร้างการจัดซื้อจัดจ้างกับการตรวจสอบการทุจริต

ในการศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ เราจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจหลักการ วัตถุประสงค์ และวิธีปฏิบัติของทางราชการที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการในขั้นตอนและเงื่อนไขต่างๆ ซึ่งก็คือการพิจารณาโครงสร้างการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ รวมถึงระบบการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามหลักการ วัตถุประสงค์ และวิธีปฏิบัติที่กำหนดไว้

## 1. โครงสร้างการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ

ในโครงสร้างการบริหารเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ ส่วนราชการจะต้องเตรียมแผนการดำเนินงานซึ่งเริ่มต้นด้วยการจัดทำงบประมาณที่แสดงถึงเหตุผลและความจำเป็นที่หน่วยงานจะต้องจัดหาพัสดุ โดยแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมของหน่วยงาน รวมถึงแสดงรายละเอียดของประเภทและจำนวนของพัสดุที่ต้องการจัดหาเพื่อขออนุมัติวงเงินงบประมาณ และเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณจากผู้มีอำนาจแล้ว จึงเข้าสู่ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

**การจัดทำงบประมาณเพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง**

ระบบงบประมาณของประเทศไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน[38] (Planning, Programming Budgeting System) ที่เน้นการควบคุมการจัดสรรงบประมาณอย่างเข้มงวด ซึ่งใช้นับแต่ปีพุทธศักราช 2525 เป็นต้นมา โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญคือ เพื่อให้มีการเชื่อมโยงระหว่างวัตถุประสงค์และเป้าหมาย แผนงานและกิจกรรม ดังนั้น ระบบงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบันที่ใช้อยู่เป็นระบบที่มีการรวมอำนาจ (Centralization) ค่อนข้างสูง[39] จึงไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้อย่างมีประสิทธิ

---

[38]ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, "การปฏิรูประบบงบประมาณ:บทเรียนจากต่างประเทศ" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 40 ฉบับที่ 1 มีนาคม, 2543, หน้า 17.

[39] ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, เพิ่งอ้าง, หน้า18.

ภาพได้อย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังมีข้อจำกัดทางด้านระบบและวิธีการงบประมาณทำให้ขาดความยืดหยุ่นในการดำเนินการ จึงได้มีความพยายามในการปรับปรุงระบบงบประมาณเรื่อยมาจนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ด้วยการปรับให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนมากขึ้น ประกอบกับพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พุทธศักราช 2540 ซึ่งเน้นเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ ทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พุทธศักราช 2542 เห็นชอบกับแผนการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐและเห็นควรให้มีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ โดยให้สำนักงบประมาณดำเนินการเพื่อแสวงหาวิธีการที่เหมาะสมและดีกว่าในอันที่จะนำไปสู่ระบบงบประมาณแบบที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance-Based Budgeting) มีความโปร่งใสและการกระจายอำนาจในการจัดทำงบประมาณ และเพื่อให้รัฐบาลมั่นใจได้ว่า ผลผลิต (Outputs) ที่เกิดขึ้นมีความเชื่อมโยงกับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายของรัฐบาล มีปริมาณ ราคา และคุณภาพเหมาะสมสอดคล้องกัน และมีกลุ่มเป้าหมายที่เหมาะสมเป็นผู้ได้รับผลประโยชน์จากผลผลิตนั้นภายในระยะเวลาที่ต้องการ

โดยหลักการแล้วการจัดทำงบประมาณเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและการแก้ปัญหาในทางเศรษฐกิจของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นความพยายามที่จะจัดสรรการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เหมาะสม สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนเพื่อให้มีการจัดการงบประมาณที่มีอยู่นั้นให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ระบบงบประมาณจึงต้องประกอบด้วยหน้าที่หลักๆ 3 ประการคือ (1) การควบคุม (Control) เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปตามแผนหรือโครงการที่ได้วางไว้ (2) การจัดการ (Management) ได้แก่หน้าที่ของระบบงบประมาณในการจัดการ ในเรื่องการแปลงวัตถุประสงค์ให้เป็นแผนงาน โครงการและกิจกรรมต่างๆ รวมถึงการดูแลการใช้ทรัพยากรให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล (3) การวางแผน (Planning) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่รัฐดำเนินการ และการเลือกแผนงานเพื่อดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมทั้งการวางแผนการจัดสรรทรัพยากรในอนาคตด้วย ซึ่งในทางความเป็นจริงแล้วหน้าที่ทั้งสามประการนี้ไม่สามารถที่จะแยกออกจากกันได้ แต่จะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กันและขึ้นอยู่กับว่าจะให้ความสำคัญกับหน้าที่ประการใดมากกว่ากัน หากว่าระบบงบประมาณหรือการจัดทำงบประมาณไม่มีความรัดกุมและเหมาะสมกับสภาพการที่เป็นอยู่ในขณะนั้นก็ย่อมส่งผลให้เกิดช่องว่างที่นำไปสู่การทุจริตได้ในที่สุด เนื่องจากระบบงบประมาณมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดโครงสร้างและบท

บาทหน้าที่ของหน่วยงานกลาง ลักษณะในการบริหาร กระบวนการทำงาน ตลอดจนคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการปฏิบัติงาน

**การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง**

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อจัดหาพัสดุไว้ใช้ในราชการ ส่วนราชการต่างๆ จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งตั้งแต่มีการวางระเบียบตั้งแต่ปี พ.ศ.2498 ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด จนถึงในปัจจุบันระเบียบที่ใช้คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นแบบอย่างในการกำหนดระเบียบพัสดุของรัฐวิสาหกิจ และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้ถือปฏิบัติโดยอนุโลม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุได้วางกรอบการดำเนินการจัดพัสดุหาทุกประเภทโดยการจัดซื้อจัดจ้าง[40]ทั้งที่ใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ

วัตถุประสงค์ของการวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวทำให้มีการกำหนดโครงสร้างของการจัดซื้อจัดจ้างของราชการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนจะต้องดำเนินการการซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยจะต้องมีการบันทึกการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนพร้อมเหตุผลในการพิจารณาสั่งการไว้เป็นหลักฐาน ทั้งในการดำเนินการโดยทั่วไปยังต้องคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคา หรือผู้เสนองาน ซึ่งต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนในประกาศของทางราชการ หรือเอกสารที่ใช้ในการเสนอราคาหรือเสนองาน และมี

---

[40] ตามระเบียบฯ ข้อ 5 ได้ให้ความหมายของการจัดหาพัสดุซึ่งหมายถึง การจัดหาวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณด้วยการซื้อหรือการจ้าง

การซื้อ หมายความถึง การซื้อพัสดุทุกชนิด ทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลอง และบริการที่เกี่ยวเนื่องอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง

การจ้าง หมายความรวมถึง การจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจ้างเหมาบริการ แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการตามระเบียบของกระทรวงการคลัง การรับขนในการเดินทางไปราชการตามกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กระบวนการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่เพื่อให้การแข่งขันระหว่างเอกชนที่เข้าร่วมในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการเป็นไปอย่างเป็นธรรม[41]

การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ปรากฏตามโครงสร้างในส่วนที่สำคัญ คือ (1) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามวงเงินหรือเงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง และ (2) การกำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติแตกต่างกันไปตามวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

**1. วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง**

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ข้อ 18 กำหนดให้การซื้อหรือจ้างเพื่อจัดหาพัสดุโดยทั่วไปทำได้ 5 วิธี ได้แก่ วิธีตกลงราคา[42] วิธีสอบราคา[43] วิธีประกวดราคา[44] วิธีพิเศษ[45] และวิธีกรณีพิเศษ[46] นอกจากนี้ได้กำหนดวิธีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ขึ้นเป็นการเฉพาะอีกวิธีหนึ่ง[47]

การซื้อโดยวิธีพิเศษ ต้องกระทำภายใต้เงื่อนไขกรณีหนึ่งกรณีใดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 23 ดังต่อไปนี้

---

[41] ดูรายละเอียดใน ผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ, โครงสร้างการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในปัจจุบัน, หน้า 1-2. หลักการเหล่านี้ยังถูกผลักดันให้มีการบังคับใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศต่างๆ ที่เป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ หรือในการกำหนดข้อตกลงกับสถาบันการเงินที่เป็นแหล่งเงินกู้ เช่น กลุ่ม APEC, WTO, World Bang, OECF : โปรดดู ภิรมย์ สิมะเสถียร, การบริหารพัสดุ : แนวคิดและสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 เอกสารอัดสำเนา, หน้า 3-7. (เอกสารอัดสำเนา)

[42] วิธีตกลงราคา หมายถึงการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งในวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท

[43] วิธีสอบราคา หมายถึงการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งในวงเงินเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท

[44] วิธีประกวดราคา หมายถึงการซื้อการจ้างครั้งหนึ่งในวงเงินเกิน 2,000,000 บาท

[45] วิธีพิเศษ ซึ่งหมายถึงการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งในวงเงินเกิน 100,000 บาท และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดตามระเบียบฯ ข้อ 23 สำหรับการซื้อ ข้อ 24 สำหรับการจ้าง และข้อ 25 สำหรับการซื้อหรือการจ้างของส่วนราชการในต่างประเทศหรือมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศ

[46] วิธีกรณีพิเศษ หมายถึงการซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจในกรณีดังต่อไปนี้

1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั้นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

[47] ระเบียบสำนักนายรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ข้อ 60 ถึงข้อ 64

1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการ หน่วยการปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจเสียหายแก่ราชการ

3) เป็นพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ

4) เป็นพัสดุที่ความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

5) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

6) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุยี่ห้อเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึงอะไหล่ รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องจัดซื้อตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ

7) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดิน และหรือสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

8) เป็นพัสดุที่ดำเนินการซื้อโดยวิธีการอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

ส่วนการจ้างโดยวิธีพิเศษต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขกรณีหนึ่งกรณีใดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ข้อ 24 ดังต่อไปนี้

1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็น ต้องถอดตรวจให้ทราบความเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้

3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าจะเสียหาย

4) เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ

5) เป็นงานที่จำเป็นต้องการจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการและจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม

6) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

สำหรับส่วนราชการในต่างประเทศหรือมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศ ระเบียบฯ ข้อ 25 กำหนดว่าจะซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษก็ได้ โดยให้ติดต่อซื้อหรือจ้างกับผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งอยู่ในวงเงินที่ให้ดำเนินการโดยวิธีตกลงราคา หรือวิธีสอบราคา ระเบียบฯ ข้อ 22 เปิดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจพิจารณาดำเนินการโดยวิธีการที่

กำหนดไว้สำหรับวงเงินที่สูงกว่าได้ แต่ห้ามไม่ให้แบ่งซื้อหรือแบ่งจ้างโดยลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันเพื่อให้วงเงินต่ำกว่าที่กำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใด หรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไป

ดังนั้น การจะใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างวิธีใดในระหว่างวิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา และวิธีประกวดราคา ย่อมให้ขึ้นอยู่กับวงเงินที่จะจัดซื้อจัดจ้าง แต่ถ้ามีความจำเป็นตามที่ระเบียบกำหนดก็อาจดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีพิเศษ หรือวิธีกรณีพิเศษได้ซึ่งจะต้องระบุไว้ในรายงานขอซื้อขอจ้างในขั้นตอนการเริ่มต้นการดำเนินการจัดหาพัสดุ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินการจัดหาพัสดุโดยฝ่าฝืนระเบียบพัสดุ และเป็นกรณีทุจริตเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ต้องถูกดำเนินการทั้งทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา[48]

**2. ขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง**

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 กำหนดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างไว้ ดังนี้

**2.1 ขั้นตอนของการเสนอให้มีการจัดซื้อหรือจัดจ้าง**

ระเบียบฯ ข้อ 27 กำหนดว่าการซื้อหรือการจ้างทุกวิธีให้เจ้าหน้าที่พัสดุเป็นผู้เสนอเรื่องต่อหัวหน้าส่วนราชการ โดยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้คือ ก่อนการดำเนินการซื้อหรือการจ้างทุกวิธี นอกจากการซื้อที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างตามข้อ 28 ให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนราชการดังต่อไปนี้ (1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อหรือจ้าง (2) รายละเอียดของพัสดุที่จะซื้อหรืองานที่จ้าง (3) ราคามาตรฐานหรือราคากลางหรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณ (4) วงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ วงเงินตามโครงการเงินกู้ หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าว ให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น (5) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้น หรือให้งานนั้นแล้วเสร็จ (6) วิธีที่จะซื้อหรือจ้างและเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้น (7) ข้อเสนออื่นๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะ

---

[48] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ข้อ 10 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541.

กรรมการต่างๆ ที่จำเป็นในการซื้อหรือจ้าง การออกประกาศสอบราคา หรือประกาศประกวดราคา

การจัดซื้อจัดจ้างไปก่อน แล้วทำรายงานขอซื้อขอจ้างภายหลัง หรือไม่ได้ทำไว้เลย เป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนระเบียบพัสดุ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจถูกดำเนินการทั้งทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา เพราะถือเป็นการก่อหนี้ผูกพันก่อนขออนุมัติ และการทำเอกสารหลักฐานย้อนหลังอาจเป็นช่องทางให้มีการทุจริตได้ง่ายคือแสดงปริมาณการซื้อหรือจ้างเกินความเป็นจริงเพื่อเบิกเงินส่วนเกินจากราชการเป็นประโยชน์ส่วนตัว[49]

อนึ่ง การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคาในวงเงินไม่เกิน 10,000 บาท หรือการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษกรณีเร่งด่วนตามข้อ 23 (2) หรือข้อ 24 (3) ซึ่งไม่อาจทำรายงานตามปกติได้ เจ้าหน้าที่พัสดุหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการนั้นจะทำรายงานเฉพาะรายการที่เห็นว่าจำเป็นก็ได้ (ข้อ 27 วรรคสอง)

ในกรณีการซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ตามระเบียบฯ ข้อ 28 กำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการดังนี้ (1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อ (2) รายละเอียดของที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ต้องการซื้อ รวมทั้งเนื้อที่และท้องที่ที่ต้องการ (3) ราคาประเมินของทางราชการในท้องถิ่นนั้น (4) ราคาซื้อขายของที่ดินและสิ่งก่อสร้างใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อครั้งหลังสุดประมาณ 3 ราย (5) วงเงินที่จะซื้อ โดยให้ระบุวงเงินงบประมาณวงเงินตามโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อในครั้งนั้น (6) วิธีที่จะซื้อและเหตุผลที่ต้องซื้อโดยวิธีนั้น (7) ข้อเสนออื่นๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ เป็นจำเป็นในการซื้อการออกประกาศสอบราคาหรือประกาศประกวดราคา

อนึ่ง การซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง ให้ติดต่อกับเจ้าของโดยตรง เว้นแต่การซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างในต่างประเทศที่จำเป็นต้องติดต่อผ่านนายหน้า หรือดำเนินการในทำนองเดียวกันตามกฎหมายหรือประเพณีนิยมของท้องถิ่น (ระเบียบฯ ข้อ 28 วรรคสอง)

ปัญหาในขั้นการรายงานขอซื้อขอจ้างที่สำคัญ คือเรื่องราคากลาง ซึ่งหน่วยงานเจ้าของงบประมาณจะเป็นผู้คำนวณราคากลางเอง หรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นคำนวณ

---

[49] กองบรรณาธิการ, "ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพัสดุ" วารสารตรวจเงินแผ่นดิน ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 มีนาคม-พฤษภาคม 2542, หน้า 32-33.

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ราคากลางให้ ตามหลักการจะต้องใกล้เคียงกับความจริงให้มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติเป็นจุดอ่อนของการจัดซื้อจัดจ้างที่ยังขาดการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้การคำนวณราคากลางถูกต้องตามความเป็นจริงและเหมาะสมตามความจำเป็น อันเป็นสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้เกิดการสมยอมกันในการเสนอราคา[50]

**2.2 ขั้นตอนในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการทำสัญญา**

**1) อำนาจดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง**

ผู้มีอำนาจอนุมัติการซื้อหรือการจ้างโดยทั่วไปก็คือหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งสำหรับราชการบริหารส่วนกลางคืออธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ อาจแยกการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ออกเป็น 3 ประการ คือ

1.1) อำนาจในการดำเนินการซื้อหรือจ้าง เป็นต้นว่า การให้ความเห็นชอบในการดำเนินการซื้อหรือจ้างตามระเบียบฯข้อ 29 และการแต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบฯ ข้อ 34 เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการโดยไม่จำกัดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง

1.2) อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ ข้อ 65 ข้อ 66 และข้อ 67 แล้วแต่กรณี

1.3) อำนาจในการลงนามในสัญญาหรือข้อตกลงซื้อหรือจ้างเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในฐานะผู้ซื้อหรือผู้ว่าจ้างตามระเบียบฯ ข้อ 132

โดยหลักการทั่วไป อำนาจในการดำเนินการข้างต้นจะต้องดำเนินไปตามลำดับแต่อาศัยระเบียบฯ ข้อ 9 ผู้มีอำนาจให้ความเห็นชอบอาจมอบอำนาจเป็นหนังสือให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดสั่งการแทนก็ได้โดยต้องคำนึงถึงระดับตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่จะรับมอบอำนาจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว เฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งที่มีวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท ระเบียบฯ ข้อ 39 วรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุจัดซื้อหรือจ้างได้ภายในวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการตาม

---

[50] เพิ่งอ้าง, หน้า 33-34.

ระเบียบฯ ข้อ 29 โดยไม่ต้องเสนอหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาสั่งการในขั้นตอนที่ 2 และ 3 อีก[51]

**2) คณะกรรมการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง** ในการจัดซื้อจัดจ้างนอกจากวิธีการตกลงราคา ส่วนราชการจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองราคา คุณภาพของสินค้าและบริการ หรือคุณสมบัติของผู้รับจ้าง ให้เป็นไปตามที่ระเบียบฯ กำหนด โดยจะต้องตั้งคณะกรรมการต่างๆ ดังนี้ ในกรณีเป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ในกรณีโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ในกรณีโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ คณะกรรมการจัดซื้อ หรือจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ

**3) สิ่งที่ส่วนราชการต้องตรวจสอบในการจัดซื้อจัดจ้าง** ระเบียบฯ เปิดโอกาสให้ส่วนราชการที่มีความจำเป็นสามารถคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อหรือการจ้างในกรณีที่จำเป็นต้องจำกัดเฉพาะผู้ที่มีความสามารถ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผู้ขาย หรือผู้รับจ้างที่มีผลงานดีมีประสิทธิภาพ รวมทั้งป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคา หรือการได้พัสดุ หรืองานจ้างที่ไม่มีคุณภาพ โดยกำหนดเงื่อนไขและวิธีการคัดเลือกไว้ดังนี้

ก. การพิจารณาถึงความสามารถในการรับงานของผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ในการซื้อหรือการจ้างแต่ละครั้งให้ส่วนราชการพิจารณาถึงความสามารถในการรับงานของผู้ขายหรือผู้รับจ้างประกอบการคัดเลือกของส่วนราชการด้วย ในกรณีที่ส่วนราชการใดมีการขึ้นบัญชีผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นสำหรับการซื้อหรือการจ้างไว้แล้ว ให้ส่วนราชการนั้น แจ้งให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่อยู่ในบัญชีผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นดังกล่าวแสดงหลักฐานถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่ตนมีอยู่ในวันเสนอราคาตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดทั้งในด้านบุคลากร เครื่องมือ โรงงาน และฐานะทางการเงินของตนต่อส่วนราชการ[52]

ข. การป้องกันการสมยอมในการเสนอราคา ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานแต่ละรายว่าเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ก่อนการเปิดซองสอบราคา ประกวดราคา หรือเสนองาน

---

[51] กองบรรณาธิการ, "ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพัสดุ" วารสารตรวจเงินแผ่นดิน ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 มิถุนายน –สิงหาคม 2542, หน้า39-40.

[52] ชาญชัย แสวงศักดิ์, สาระน่ารู้เกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 (สำนักพิมพ์นิติธรรม : กรุงเทพฯ, 2542), หน้า 47-52.

แล้วแต่กรณี และในกรณีการซื้อหรือการจ้างทำพัสดุโดยวิธีประกวดราคา หรือโดยวิธีการคัดเลือก ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานดังกล่าวก่อนการเปิดซองข้อเสนอด้านเทคนิค ซองข้อเสนอด้านราคา หรือซองข้อเสนอทางการเงิน ถ้าผู้เสนอราคารายใดมีความเกี่ยวข้องในลักษณะเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ให้ตัดสิทธิผู้เสนอราคานั้นทั้งหมด[53]

นอกจากนี้ หากปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบก่อนหรือในขณะที่มีการเปิดซองว่ามีผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานกระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติตัดรายชื่อผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานที่กระทำการดังกล่าวทุกรายออกจากการเป็นผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานในครั้งนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติจะวินิจฉัยว่าผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานนั้นเป็นผู้ที่ให้ความร่วมมือเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของทางราชการ และมิได้เป็นผู้ริเริ่มให้มีการกระทำดังกล่าวตามนัยข้อ 145 เบญจ จะไม่ตัดรายชื่อผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานนั้นออกจากการเป็นผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานในการซื้อหรือการจ้างทำพัสดุ หรือการจ้างออกแบบและควบคุมงานนั้นก็ได้[54]

**4) การทำสัญญาซื้อหรือจ้าง** เมื่อดำเนินการคัดเลือกผู้เสนอราคาหรือเสนองานที่เหมาะสมได้แล้ว ส่วนราชการจะต้องจัดทำสัญญาตามแนวทางที่ระเบียบว่าด้วยการพัสดุกำหนด ซึ่งอาจจัดทำสัญญาตามตัวอย่างที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) กำหนด หรือสัญญาที่มีข้อความหรือรายการที่แตกต่างออกไปที่ได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้วเพื่อไม่ให้ทางราชการเสียเปรียบหรือเกิดปัญหาข้อสัญญาไม่รัดกุมในภายหลัง รวมทั้งสัญญาที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้ได้บางกรณี เช่น สัญญาแบบปรับราคาได้[55] และเมื่อมีการตรวจรายละเอียดของสัญญาแล้ว ระเบียบฯว่าด้วยการพัสดุ ข้อ 132 กำหนดให้การลงนามในสัญญาเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ

**5) การส่งข้อมูลการจัดซื้อหรือจ้างให้หน่วยงานตรวจสอบ** ในกรณีที่สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือซึ่งมีมูลค่าของการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่หนึ่งล้านบาทขึ้นไป ระเบียบฯว่า

---

[53] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 ข้อ 15 เบญจ

[54] ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 27-37.

[55] ผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ, อ้างแล้ว, หน้า 21.

สำนักวิชาการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วยการพัสดุ ข้อ 135 กำหนดให้ส่วนราชการที่ทำสัญญาต้องส่งสำเนาสัญญาหรือข้อตกลงให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี และกรมสรรพากร ภายใน 30 วันนับแต่วันทำสัญญาหรือข้อตกลง

**2.3 ขั้นตอนการตรวจรับ และการใช้สิทธิตามเงื่อนไขแห่งสัญญา**

1) การตรวจรับพัสดุ

ในการตรวจรับพัสดุหรือตรวจการจ้าง คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ หรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง มีหน้าที่ตรวจให้เป็นไปตามคุณลักษณะเฉพาะ แบบรูปรายการละเอียด เงื่อนไข และข้อกำหนดในสัญญา หรือข้อตกลงทุกประการ และจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด[56] เนื่องจากการตรวจรับมีผลกระทบโดยตรงในการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง หรือคู่สัญญาของทางราชการ ด้วยเหตุนี้ในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรายการในสัญญารวมทั้งการขยายเวลาทำการ การปรับหรืองดค่าปรับ ในทางปฏิบัติจึงมีการมอบหมายให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจรับ หรือคณะกรรมการตรวจการจ้างในการทำความเห็นเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ[57]

2) การใช้สิทธิตามเงื่อนไขแห่งสัญญา

ตามระเบียบฯว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้มีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิตามเงื่อนไขของสัญญา อันได้แก่ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญา[58]

---

[56] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ข้อ 71 สำหรับการตรวจรับพัสดุ ข้อ 72 และข้อ 73 สำหรับการตรวจการจ้างและการควบคุมงานก่อสร้าง

[57] ภิรมย์ สิมะเสถียร, อ้างแล้ว, หน้า 21.

[58] โดยปกติสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้ว จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่ได้ แต่หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจอนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในเงื่อนไขแห่งระเบียบฯ ข้อ 136 ดังต่อไปนี้

(1) มีความจำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยไม่ทำให้ทางราชการต้องเสียประโยชน์ หรือเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ และถ้ามีการเพิ่มวงเงินจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือขอทำความตกลงในส่วนที่ใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือแล้วแต่กรณีด้วย

(2) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงตาม (1) หากจำเป็นต้องเพิ่มหรือลดวงเงิน หรือเพิ่มหรือลดระยะเวลาส่งมอบของหรือเพิ่มหรือลดระยะเวลาในการทำงาน ต้องตกลงพร้อมกันไป

(3) การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงสำหรับการจัดหาที่เกี่ยวกับความมั่นคงแข็งแรง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่าง จะต้องได้รับการรับรองจากวิศวกร สถาปนิก และวิศวกรผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งรับผิดชอบหรือสามารถรับรองคุณลักษณะเฉพาะ แบบ และรายการของงานก่อสร้าง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่างนั้น แล้วแต่กรณีด้วย

การบอกเลิกสัญญา[59] การงดหรือลดค่าปรับและการขยายเวลาทำการตามสัญญา[60] รวมทั้งการใช้สิทธิอื่นตามเงื่อนไขของสัญญาหรือข้อตกลงหรือข้อกฎหมาย[61]

## 2. การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ

สำนักวิชาการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โครงสร้างการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อจัดหาพัสดุของทางราชการเป็นข้อกำหนดให้การใช้อำนาจในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน และที่สำคัญได้วางแนวปฏิบัติให้มีการดำเนินการโดยยึดถือหลักการที่สำคัญๆ อาทิ หลักความโปร่งใส (Transparency) มีการแข่งขันอย่างเปิดเผยและจริงจัง (Open and Effective Competition) ให้ความเป็นธรรมในการพิจารณาแก่ทุกฝ่าย (Fair Dealing) อันเป็นการกำหนดขั้นตอนและวิธีการเพื่อวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่วินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเชิงป้องกันอีกด้วย อาทิ เช่น การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่ง หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดูแลการจัดซื้อจัดจ้างเพียงคนเดียวหรือฝ่ายเดียว หรือการกำหนดให้การดำเนินการต่างๆ ต้องมีการบันทึกและรายงาน

---

[59] สัญญาหรือข้อตกลงที่ได้มีการทำกันขึ้นแล้ว ระเบียบฯ ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการอาจบอกเลิกสัญญาได้โดยแยกเป็น

(1)การบอกเลิกสัญญาเพราะมีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ตามระเบียบฯ ข้อ 137

(2) การบอกเลิกสัญญาตามระเบียบฯ ข้อ 138 ในกรณีคู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงได้และจะต้องมีการปรับตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น และจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินค่าพัสดุหรือค่าจ้าง อย่างไรก็ดี หัวหน้าส่วนราชการอาจพิจารณาผ่อนปรนได้เท่าที่จำเป็น ถ้าคู่สัญญายินยอมเสียค่าปรับให้แก่ทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ

[60] ตามระเบียบฯ ข้อ 139 หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจงด หรือลดค่าปรับแก่คู่สัญญา หรือขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของส่วนราชการ

(2) เหตุสุดวิสัย

(3) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย

อย่างไรก็ดี ระเบียบฯ กำหนดให้ส่วนราชการต้องระบุไว้ในสัญญาให้เป็นหน้าที่ของคู่สัญญาที่จะต้องยกเหตุดังกล่าวให้ส่วนราชการทราบภายใน 15 วันนับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง ไม่เช่นนั้นจะยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างไม่ได้ เว้นแต่กรณีเป็นเหตุตาม (1) ซึ่งมีหลักฐานชัดแจ้งหรือส่วนราชการทราบดีอยู่แล้วตั้งแต่ต้น

[61] ระเบียบฯ ข้อ 140 กำหนดว่า ในกรณีที่ไม่มีระเบียบกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการที่จะใช้สิทธิตามเงื่อนไขของสัญญา หรือข้อตกลง หรือข้อกฎหมาย ให้อยู่ในดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะใช้สิทธิดังกล่าวสั่งการได้ตามความจำเป็น

ผลโดยเปิดเผย ไม่ปิดไว้ให้รู้กันเฉพาะบุคคลใดหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ก็ทำให้ลดโอกาสของการใช้ดุลพินิจส่วนตัวของผู้มีอำนาจไปตามอำเภอใจ และทำให้การใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการของผู้มีอำนาจอยู่ในกรอบของระเบียบและวัตถุประสงค์ที่สังคมพึงปรารถนา หรือหากมีการใช้อำนาจไปในทางไม่ชอบก็ทำให้สามารถตรวจพบได้โดยง่าย

แต่ถึงกระนั้นการวางระบบระเบียบในการใช้อำนาจก็ไม่เป็นการเพียงพอที่จะสกัดกั้นมิให้ผู้ที่ถืออำนาจปฏิบัติหน้าที่ไปในทางทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจดุลพินิจอนุมัติอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะเรื่องเฉพาะรายในบางกรณีก็มิได้มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน แต่ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของผู้อนุมัติ อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจให้คุณให้โทษกับบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตามใจชอบ สิทธิขาดในการสั่งการดังกล่าวเป็นที่มาของการทุจริตทั้งในส่วนของฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐภายหลังการการดำเนินการหรือการควบคุมแบบแก้ไขควบคู่ไปด้วยจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในทางปฏิบัติอยู่ในระดับที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการควบคุมในลักษณะแรก

**1) การควบคุมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง**

ในภาพรวมโดยทั่วไป กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยปกติอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ถ้าอยู่ในวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เกินอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ คือไม่เกิน 25 ล้านบาท หัวหน้าส่วนราชการก็มีอำนาจอนุมัติได้เอง แต่ถ้าวงเงินเกิน 25 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 50 ล้านบาท อำนาจอนุมัติอยู่ที่ปลัดกระทรวง และถ้าวงเงินเกิน 50 ล้านบาท เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด (ข้อ 66) เพราะฉะนั้น การควบคุมอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างรายใหญ่ๆ ในวงเงินตั้งแต่ 50 ล้านบาทขึ้นไป จึงอยู่ในอำนาจของฝ่ายการเมืองโดยตรง ส่วนในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท รัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็สามารถใช้อำนาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบได้ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่รับผิดชอบดูแลให้มีการปฏิบัติราชการไปตามนโยบายทั่วไปหรือนโยบายเฉพาะของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา

นอกจากนี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ยังได้กำหนดให้มีองค์กรกลางกำกับดูแลการบริหารพัสดุ ดังนี้

**1) คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.)** มีองค์ประกอบตามที่ระเบียบฯ ข้อ 11 คือ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน กรรมการผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง 11 ส่วนราชการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกิน 5 คน และเจ้าหน้าที่สำนัก

งานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ กวพ.มีอำนาจหน้าที่ทั้งหมด 15 ประการ (ตามข้อ 12) พอสรุปในส่วนที่สำคัญได้ดังนี้

(1) ตีความและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

(2) พิจารณาการอนุมัติ ยกเว้น หรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(3) พิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับการที่ส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

(4) เสนอความเห็นต่อผู้รักษาการตามระเบียบในการพิจารณาและแจ้งเวียนชื่อผู้ทิ้งงาน และการสั่งเปลี่ยนแปลงเพิกถอนผู้ทิ้งงานของส่วนราชการ

(5) กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีปฏิบัติเพื่อให้มีการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

(6) เสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุต่อคณะรัฐมนตรี

(7) ดำเนินการอื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการพัสดุ

**2) กระทรวงอุตสาหกรรม** มีหน้าที่ตามระเบียบฯ ข้อ 17 (1) ดังนี้

(1) พิจารณาคำขอใบรับอนุญาตแสดงเครื่องหมายมาตรฐาน คำขอรับใบอนุญาตทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นไปตามมาตรฐาน และคำขอจดทะเบียนผลิตภัณฑ์

(2) จัดทำบัญชีชื่อผู้ซื้อปีละหนึ่งครั้ง และใบแทรกคู่มือผู้ซื้อระบุรายชื่อมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ประกาศกำหนดใหม่ และบัญชีรายชื่อผลิตภัณฑ์รายใหม่ที่ได้ผ่านการพิจารณาตาม (1) เดือนละหนึ่งครั้ง เพื่อเผยแพร่แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่นเป็นประจำ

(3) ตรวจสอบความจำเป็นพิเศษของส่วนราชการที่จะต้องกำหนดรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะ หรือรายการในการก่อสร้างให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในข้อ 16( 2) หรือ (3)

**3) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน**

ตามระเบียบฯ ข้อ 17 (2) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สอดส่องมิให้มีการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามข้อ 16 ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้พัสดุที่ผลิตในประเทศ หรือ

สำนักวิชาการ

เป็นกิจการของคนไทย และพัสดุที่ได้มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และหากพบการหลีกเลี่ยงให้รายงานผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปเพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ผู้หลีกเลี่ยง และรายงานให้ผู้รักษาการตามระเบียบทราบ นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามระเบียบดังกล่าวแล้ว การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยทั่วไปยังอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินอีกด้วย

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรควบคุมทั่วไปที่ดูแลเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ ได้แก่ สำนักงบประมาณ ซึ่งทำหน้าที่ดูแลการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามระเบียบวิธีงบประมาณ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการขอเปลี่ยนแปลงแผนการใช้งบประมาณที่ไม่ตรงกับรายการที่ส่วนราชการได้รับอนุมัติไว้แต่แรก ซึ่งจะต้องมีกระบวนการพิจารณากันเป็นกรณีพิเศษ รวมถึงกรมบัญชีกลาง ซึ่งทำหน้าที่ดูแลการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการต่างๆ ให้เป็นไปตามระเบียบของการเบิกจ่ายและตามงบประมาณที่ได้รับ

อย่างไรก็ดี การควบคุมโดยองค์กรในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมดูแลของหัวหน้าส่วนราชการหรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป หรือองค์กรกลางที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอีกชั้นหนึ่ง ล้วนแล้วแต่เป็นกระบวนการควบคุมดูแลภายในกลุ่มเดียวกันเอง หรือถ้าเป็นคนละหน่วยงานก็เป็นการควบคุมกำกับในเชิงประสานงานกันภายใต้นโยบายของหน่วยเหนือหรือรัฐบาลที่ดูแลหน่วยงานนั้น ในหลายกรณีจึงมักพบว่าการควบคุมจึงมิได้มีลักษณะจริงจังมากนัก การควบคุมมิใช่ในลักษณะปราบปรามการกระทำผิด หากแต่เป็นไปในลักษณะถ้อยทีถ้อยอาศัย และรักษาภาพพจน์ของหน่วยงานราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ถ้าหากมีการตรวจพบการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องก็มักพิจารณาไปในทางแง่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าจะมองไปในทางทุจริต การควบคุมภายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจึงมีข้อจำกัดที่ไม่อาจดำเนินการในทุกกรณีได้อย่างเต็มที่ จึงมีกลไกการควบคุมของรัฐอีกส่วนหนึ่งที่มีลักษณะเป็นการควบคุมนอกกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

**2) การควบคุมนอกกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง**

นอกจากการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างโดยองค์กรของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลภายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงแล้ว ยังมีองค์กรของรัฐ ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรในฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรเอกชนที่อยู่

นอกภาคราชการ ที่อาจเข้ามาควบคุมตรวจสอบการทุจริตที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐได้อีกด้วย

**(1) องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ**

ในกรณีการทุจริตที่เป็นปัญหาสำคัญหรือเป็นข่าวครึกโครม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 183 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐบาลให้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อรัฐสภา หรือคณะกรรมาธิการของรัฐสภาคณะต่างๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 ซึ่งอาจเป็นตั้งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร และ/หรือวุฒิสภาก็ได้ โดยอาจดำเนินการสอบสวนด้วยการเรียกให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง หรือทำการตรวจสอบหาข้อเท็จจริงโดยตรง ยิ่งกว่านั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 185 และมาตรา 186 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรกรณีเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรี หรือจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีเกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล มีสิทธิหยิบยกประเด็นปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าชื่อกันเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งอาจทำให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือรัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวาระ อย่างไรก็ดี มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่ากระบวนการควบคุมที่มีลักษณะทางการเมืองเช่นนี้ ในประสบการณ์ของประเทศไทยมักไม่มีผลเป็นที่ยอมรับกันนัก เนื่องจากพฤติกรรมของนักการเมืองในรัฐสภาไทยที่ผ่านมามีลักษณะประนีประนอมในลักษณะ "ไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวรในวงการเมือง"[62] อีกทั้งกระบวนการตรวจสอบในลักษณะของการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจบุคคลในคณะรัฐบาลก็ต้องอาศัยเสียงข้างมากในสภาเป็นพิเศษทำให้ยากแก่การที่จะบรรลุผลในเชิงชี้ผิดชี้ถูกได้ คงเป็นได้แต่เพียงสร้างกระแสต่อสาธารณะให้เห็นว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดเป็นผู้ที่สังคมไม่ควรให้ความเชื่อถือเท่านั้น

**(2) องค์กรฝ่ายบริหารตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน**

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช 2540[63] บัญญัติให้ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน

---

[62] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (กรุงเทพฯ : รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538), หน้า 23.

[63] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 29 ก ลงวันที่ 21 เมษายน 2542.

การยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น (มาตรา 3 (5)) เป็นส่วนหนึ่งในความผิดมูลฐานของการฟอกเงิน หลักการสำคัญอยู่ที่การตรวจสอบที่มาของเม็ดเงินซึ่งได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายเพื่อนำไปสู่การจับกุมตัวผู้กระทำผิด หากว่าเงินเหล่านั้นได้มาจากการกระทำความผิดตามที่กฎหมายฟอกเงินกำหนด (มาตรา 3) ซึ่งรวมถึงเงินที่ได้จากการทุจริตและครอบคลุมถึงผู้ยึดถือเงินแทนด้วย กล่าวคือ เป็นผู้โอน รับโอน หรือเปลี่ยนสภาพทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำผิด เพื่อซุกซ่อนหรือปกปิดแหล่งที่มาของทรัพย์สินนั้น หรือเพื่อช่วยเหลือผู้อื่นไม่ว่าก่อน ขณะหรือหลังกระทำความผิด (มาตรา 5 (1)) กระทำการใดๆ เพื่อปกปิด หรืออำพรางลักษณะที่แท้จริงของการได้มา แหล่งที่ตั้ง การจำหน่าย การโอน การได้สิทธิใดๆ ซึ่งทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (มาตรา 5 (2)) สนับสนุนการกระทำความผิด หรือช่วยเหลือผู้กระทำความผิดก่อน หรือขณะกระทำความผิด (มาตรา 7(1)) ไม่ว่าผู้กระทำจะเป็นคนไทยหรือมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย หรือเป็นคนต่างด้าวที่กระทำความผิดโดยประสงค์ให้ความผิดเกิดขึ้นในประเทศไทย แม้จะเป็นการกระทำนอกราชอาณาจักรก็ตาม (มาตรา 6) กฎหมายกำหนดให้เป็นการกระทำผิดฐานฟอกเงินและต้องได้รับโทษตามกฎหมาย (มาตรา 7, มาตรา 60-66) โดยให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) (มาตรา 25) เป็นผู้รับผิดชอบตรวจสอบดูแลการดำเนินการตามพระราชบัญญัติ

กลไกที่สำคัญตามกฎหมายนี้ได้แก่การกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงาน ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (มาตรา 40-41) ทั้งยังกำหนดให้สถาบันการเงิน สำนักงานที่ดิน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องรายงานการดำเนินธุรกรรมที่มีลักษณะผิดปกติหรือต้องสงสัย หรือรายการที่มีจำนวนเงินสดตั้งแต่ 2 ล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป หรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าตั้งแต่ 5 ล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไปอีกด้วย[64]

องค์กรตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงเป็นกลไกที่สำคัญอีกองค์กรหนึ่งในการป้องกันปราบปรามการทุจริต และเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งสำหรับ

---

[64] กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2543) ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2543 ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.2542 มาตรา 13 (1) และ (2).

ผู้กระทำผิดหากว่าผู้กระทำผิดนำทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตนั้นมาฟอกให้เป็นเงินที่ถูกต้องตามกฎหมาย

**(3) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ**

**ก. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนที่จะปฏิรูประบบการตรวจสอบอำนาจรัฐให้เกิดประสิทธิภาพ จึงกำหนดโดยบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้น และให้องค์กรนี้เป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่แก้ปัญหาการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐทั้งในฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ เป็นองค์กรอิสระไม่อยู่ในสังกัดของฝ่ายการเมืองใดเพื่อให้สามารถตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของรัฐได้อย่างจริงจังโดยไม่ต้องหวั่นเกรงต่ออำนาจหรืออิทธิพลใด

นอกเหนือจากภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงแล้ว คณะกรรมการป.ป.ช.มีภารกิจด้านป้องกันและด้านปราบปรามที่สำคัญดังนี้

ด้านป้องกัน มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมถึงอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ด้านปราบปราม มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ ผู้บริหารระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติเพื่อดำเนินการทางวินัย อาญา หรือให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ยังมีอำนาจสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในคดีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542

ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการกล่าวหาร้องเรียนว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น นอกเหนือจากการสอบสวนเพื่อดำเนินการทางวินัยข้าราชการโดยส่วนราชการในสายการบังคับบัญชาแล้ว องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งทางวินัยและทางอาญา ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ซึ่งมีอำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา และเมื่อพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานของหน่วยงานอื่นของรัฐมีการกระทำอันเป็นการทุจริตก็มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดำเนินการทางวินัย และส่งเรื่องให้อัยการดำเนินคดีอาญา ถ้าเป็นกรณีของการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจส่งเรื่องให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนออกจากตำแหน่งตามมาตรา 304 แห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องเป็นคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย

**ข. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา**

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 197 ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

แม้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.2542 มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจยุติการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ แต่อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 ก็ทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารับเรื่องร้องเรียนการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของราชการไว้พิจารณาได้ และหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควร

สงสัยว่ามีการทุจริต ก็มีอำนาจแจ้งความเห็นต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อทราบและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป[65]

**ค. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน**

องค์กรนี้เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ประกอบด้วยองค์กรอิสระ 2 องค์กรคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์กรนี้มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปเกี่ยวกับการวางนโยบายและการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน และวินัยทางงบประมาณและการคลัง การควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ ซึ่งรวมเอาการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นการตรวจสอบทั่วไป และการตรวจสอบสืบสวนเฉพาะกรณีที่สงสัยว่าจะมีการทุจริตของหน่วยรับตรวจไว้ด้วย

กรณีพบว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่ามีการทุจริตการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้าง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนกรณีทุจริตซึ่งในปัจจุบันคือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย รวมทั้งแจ้งผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้กำกับดูแลหน่วยงานรับตรวจเพื่อดำเนินการตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบหน่วยรับตรวจที่จะต้องรายงานการดำเนินการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรับทราบภายในทุกเก้าสิบวัน และในกรณีที่ไม่มีการดำเนินการภายในระยะเวลาอันสมควร คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี[66]

นอกจากนี้ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐมีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยไม่มีเหตุอันสมควร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 16 บัญญัติให้คณะ

---

[65] ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พ.ศ.2543 ข้อ 28.

[66] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 46.

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเสนอข้อสังเกตและความเห็นพร้อมทั้งพฤติการณ์ของหน่วยงานของรัฐนั้นต่อประธานรัฐสภาเพื่อแจ้งไปยังคณะกรรมาธิการของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยังคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายประจำปีต่อไป

**(4) องค์กรเอกชน**

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้ปรับโครงสร้างการบริหารของรัฐให้ประชาชนหรือภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมบริหารจัดการมากขึ้นกว่าอดีตที่ผ่านๆ มา การมีส่วนร่วมมีระดับต่างๆ ตั้งแต่ให้มีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมให้ข้อมูล ให้ความเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมกระทำการและรับผล ไปจนถึงร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ[67] การยอมรับบทบาทของสถาบันเชิงสังคมและชุมชนย่อมเป็นการส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันและยั่งยืนในการลดปัญหาการทุจริต[68]

ในทางปฏิบัติองค์กรเอกชนในรูปขององค์กรที่เป็นทางการหรือเป็นกลุ่มบุคคลที่ไม่เป็นทางการก็อาจมีส่วนในการควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการได้ แต่ในประเทศไทยนอกจากองค์กรทางการเมืองที่จัดตั้งในรูปของพรรคการเมืองแล้ว ยังไม่มีองค์กรเอกชนที่มีการจัดตั้งโดยมีวัตถุประสงค์โดยตรงเพื่อเฝ้าระวังและตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ และเท่าที่ผ่านมาองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเกิดขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ องค์กรเอกชนที่มีบทบาทอยู่บ้างในการตรวจสอบจึงมักเป็นองค์กรที่มีเงื่อนไขหรือผลประโยชน์

---

[67] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) ในสังคมไทย (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 117-134..

[68] จากรายงานการวิจัยในความรับผิดชอบของสำนักพัฒนาระบบบริหารบุคคลภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. ที่ได้เสนอใน "ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอรัปชั่นในประเทศไทย" ในการสัมมนาเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2543 ณ โรงแรมอมารีวอเตอร์เกท กรุงเทพมหานคร ได้มีข้อเสนอว่า การกำหนดรูปแบบขององค์กรในการปราบปรามปัญหาการคอรัปชั่นที่เหมาะกับประเทศไทย คือ ระบบ "ล่างขึ้นบน" โดยให้ความสำคัญ แก่บทบาทของสื่อมวลชน และองค์กรเอกชนในการปราบปรามการทุจริตคอรัปชั่น ไม่ควรรวมศูนย์การปราบปรามการทุจริตคอรัปชั่นให้จำกัดอยู่เฉพาะที่หน่วยงานของรัฐ หากแต่ต้องกระจายไปยังหน่วยงานอื่น เช่น สื่อมวลชนและองค์กรเอกชน โดยจะต้องมีกลไกของรัฐที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนได้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเข้าถึงข้อมูลและการให้บุคคลภายนอกซึ่งรวมถึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย

เกี่ยวข้อง เช่น กลุ่มชาวบ้านหรือกลุ่มของผู้ประกอบอาชีพที่มีผลประโยชน์ได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรง องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานเกี่ยวข้อง และสื่อมวลชน ที่มักมีบทบาทสำคัญในการหยิบยกประเด็นการจัดซื้อจัดจ้างที่มีปัญหาออกตีแผ่แก่สาธารณชนและเรียกร้องให้รัฐบาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงข้อเท็จจริง หรือหาทางแก้ไข รวมทั้งแสดงความรับผิดชอบต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ในกรณีของการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข บทบาทของสื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือพิมพ์ และสื่อวิทยุโทรทัศน์ได้ทำการขุดคุ้ยเชิงสืบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตในแง่มุมต่างๆ[69] แล้วตีแผ่เป็นข่าวให้สาธารณชนได้รับทราบ อันเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนได้หันมาสนใจต่อปัญหาการทุจริตมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมาในอดีต จากการศึกษาการนำเสนอข่าวสารและเหตุการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ[70] ปรากฏว่าข่าวการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของ

---

[69] ผลการศึกษาวิจัยของดวงกมล โชตะนา เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างเสรีภาพของสื่อมวลชนกับปัญหาการคอร์รัปชั่นซึ่งเป็นการตรวจสอบการรายงานข่าวคอร์รัปชั่นของสื่อมวลชนเฉพาะสื่อที่เป็นสิ่งพิมพ์ 6 เล่ม ได้แก่ ไทยรัฐ เดลินิวส์ มติชน ข่าวสด กรุงเทพธุรกิจและประชาชาติธุรกิจในช่วงเวลาระหว่าง 13 ก.ค. 38 ถึง ก.ย. 43 พบว่า สิ่งตีพิมพ์ดังกล่าวมีการรายงานข่าวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชั่น (ทั้งการคอรัปชั่นในภาครัฐและภาคเอกชน) ในทางตรงประมาณ 278 เรื่อง จากจำนวนปริมาณข่าว-รายงาน-บทวิเคราะห์ ไม่ต่ำกว่า 4,200 ครั้ง ดังนี้

| ประเภทข่าว | จำนวน (เรื่อง) | ร้อยละ |
|---|---|---|
| 1. ข่าวคอรัปชั่นทั่วไป* | 94 | 33.81 |
| 2. คอรัปชั่นในภาครัฐ** | 134 | 48.20 |
| 3.คอรัปชั่นภาคเอกชน*** | 50 | 17.98 |
| **รวม** | 278 | 100 |

ที่มา: ปรับปรุงข้อมูลจาก ดวงกมล โชตะนา(2543).

* คอร์รัปชั่นทั่วไป ประกอบด้วย การรายงานผลการวิจัย, ความเห็น, ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชั่นโดยผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานราชการและสถาบันการศึกษาทั้งในและต่างประเทศ

** คอร์รัปชั่นในภาครัฐ ประกอบด้วย การทุจริตซื้อขายเสียง, การจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ, การบิดเบือนอำนาจหน้าที่ซึ่งครอบคลุมการเรียกร้องสินบนและการใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง, พฤติกรรมไม่ถูกกฎหมายของข้าราชการและนักการเมือง, การเบียดบัง-ยักยอกเงินหลวง, การซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ

*** คอร์รัปชั่นในภาคเอกชน ประกอบด้วย การฉ้อโกงในสถาบันการเงิน, การฉ้อโกงผู้บริโภคและรัฐ, คอร์รัปชั่นในวงการสื่อ

[70] สถิติการรายงานข่าวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชั่นในภาครัฐแยกตามเหตุการณ์ที่มีการรายงานในช่วงระยะเวลาระหว่าง 13 ก.ค. 2538 ถึง ก.ย. 2543ของสื่อมวลชน เฉพาะสื่อมวลชนที่เป็นสิ่งพิมพ์ 6 เล่ม ได้แก่ ไทยรัฐ เดลินิวส์ มติชน ข่าวสด กรุงเทพธุรกิจและประชาชาติธุรกิจ มีดังนี้*

ทางราชการได้รับความสนใจจากหนังสือพิมพ์ในการรายงานข่าวมากเป็นอันดับที่สองในจำนวนหัวข้อข่าวที่หนังสือพิมพ์ให้ความสนใจที่จะทำข่าว

อย่างไรก็ดี บทบาทขององค์กรเอกชนอื่นจะมีบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการได้มากหรือน้อย ขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถและศักยภาพขององค์กรนั้นๆ เอง และขึ้นอยู่กับระบบการเมืองที่เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนที่จะรวมตัวกระทำกิจกรรมในลักษณะควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐได้กว้างขวางลึกซึ้งเพียงใด โดยปกติระบบการเมืองที่เป็นเผด็จการหรือผูกขาดอำนาจไว้ในกลุ่มผู้ปกครอง การกระทำบทบาทขององค์กรเอกชนและสื่อมวลชนจะเป็นไปได้ยาก แต่ถ้าระบบการเมืองที่เป็นประชาธิปไตย และมีการให้หลักประกันสิทธิในการรับทราบข้อมูลข่าวสารของราชการ และเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและนักการเมืองแก่องค์กรเอกชนและสื่อมวลชนอย่างกว้างขวางแล้วโดยหลักการแล้วการแสดงบทบาทในการควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างย่อมเป็นไปได้ง่ายและมีประสิทธิภาพสูง โดยเฉพาะบทบาทของสื่อมวลชนในการลดปัญหาคอร์รัปชั่นในมุมมองในระดับสากล[71] ในฐานะที่เป็นตัวกลางในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างแท้จริงได้ กล่าวคือ สื่อมวลชนไม่ได้ทำหน้าที่เพียงกระตุ้นเตือนสาธารณชนให้ตระหนักรู้ถึงปัญหาการทุจริตเท่านั้น บทบาทของสื่อมวลชนยังต้องสนับสนุนการจัดการปกครองที่ดีในเชิงป้องกัน โดยการรายงานถึงสาเหตุของปัญหา ผลกระทบที่ตามมา และหนทางเยียวยาปัญหาการทุจริต การ

| การคอร์รัปชั่นในภาครัฐ | จำนวนหัวเรื่อง | ร้อยละ |
|---|---|---|
| 1.การทุจริตซื้อขายเสียง | 23 | 17.16 |
| 2.การจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ | 26 | 19.40 |
| 3.การบิดเบือนอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการรับสินบนและการเอื้อประโยชน์ | 41 | 30.59 |
| 4.พฤติกรรมที่ไม่ถูกกฎหมายของข้าราชการและนักการเมือง | 23 | 17.16 |
| 5.การเบียดบัง-ยักยอกเงินหลวง | 18 | 13.43 |
| 6.การซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ | 3 | 2.23 |
| **รวม** | 134 | 100 |

*หมายเหตุ: ปรับปรุงข้อมูลจาก ดวงกมล โชตะนา(2543)

[71] จากรายงานผลสำรวจประจำปี 2543 ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ร่วมกับ ฟรีดอมเฮาส์ ซึ่งสำรวจใน 89 ประเทศ ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิเสรีภาพของสื่อมวลชนกับบทบาทในการลดปัญหาคอร์รัปชั่นว่า ในประเทศที่สื่อมีสิทธิเสรีภาพมากปัญหาการคอร์รัปชั่นมักมีน้อย แต่ผลจะเป็นตรงกันข้ามในประเทศที่สื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพน้อย

ตรวจสอบและติดตามรายงานความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการทุจริตอีกด้วย แต่ที่กล่าวมานั้นสื่อมวลชนเองย่อมจะต้องเป็นองค์กรที่สามารถดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการเข้าถึงข้อมูล เสรีภาพในการแสดงออก[72] รวมถึงความเป็น "มืออาชีพ" ที่ยึดถือจรรยาบรรณของวิชาชีพสื่อมวลชนเป็นสำคัญ

นอกจากนี้ การที่องค์กรเอกชนและสื่อมวลชนจะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างเข้มแข็งจึงมักขึ้นอยู่กับความตื่นตัวของประชาชนในทางการเมืองและความเข้มแข็งของประชาสังคม นั่นหมายความว่าลำพังการเน้นบทบาทขององค์กรเอกชนในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน แต่บทบาทขององค์กรเอกชนจะต้องได้รับการสนับสนุนจากปัจจัยอื่นๆ หรือการสนับสนุนจากสถาบันในเชิงสังคมและชุมชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การเสริมสร้างความเข้มแข็งในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตในระบบงานของรัฐจำเป็นจะต้องสร้างองค์กรที่มีฐานมวลชนอย่างกว้างขวางในรูปแบบ "เครือข่าย" (Net-work) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพทั้งในเชิงป้องกันและปราบปราม

---

[72] ฟรีดอมเฮาส์ ประเมินระดับของเสรีภาพสื่อมวลชนโดยพิจารณาจากตัวบ่งชี้ต่างๆ เช่น

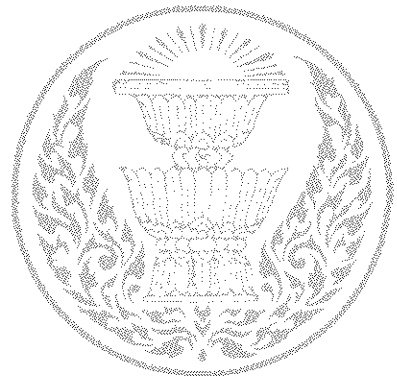
1. อิทธิพลของกฎหมายและการตัดสินใจของรัฐบาลเกี่ยวกับเนื้อหาข่าวที่มีการนำเสนอ
2. อิทธิพลทางการเมืองหรือการควบคุมเนื้อหาข่าว
3. อิทธิพลทางเศรษฐกิจทั้งในระดับเอกชนและระดับรัฐบาลที่มีต่อเนื้อหาข่าว และ
4. ความปลอดภัยจากการคุกคามของสื่อมวลชนต่อการรายงานข่าว

# บทที่ 4

# รูปแบบ กระบวนการ และผลกระทบของการทุจริต

การทุจริตเป็นพฤติการณ์ที่ต้องห้ามสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และถือประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง ทำให้การกระทำผิดดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของราชการจะต้องมีการวางแผนเป็นขั้นเป็นตอนเพื่อปกปิดความผิด ไม่ว่ากรณีทุจริตนั้นจะริเริ่มมาจากฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการประจำก็ตาม ด้วยเหตุนี้ พฤติการณ์ในการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างจึงต้องอาศัยการให้ความร่วมมือของทั้งสองฝ่าย จะด้วยการสมรู้กัน หรือด้วยการที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรู้แต่ไม่เข้าทักท้วงขัดขวาง คือ "เอาหูไปนาเอาตาไปไร่" เสีย รวมถึงภาคเอกชนที่ต้องการจะเข้าเป็นผู้จัดหาพัสดุหรือได้รับงานจากหน่วยงานของรัฐอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการทุจริตหรือรับรู้เพื่อหวังประโยชน์ส่วนตนมากกว่าการแข่งขันทางด้านคุณภาพและราคาของสินค้าและบริการอย่างเป็นธรรม

การศึกษาตัวอย่างการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างของราชการที่ผ่านมา หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่ส่อว่ามีการทุจริตในการดำเนินการ ทำให้เห็นรูปแบบของพฤติการณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป แม้ว่าการทุจริตจะมีจุดมุ่งหมายที่การแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้องเหมือนๆกัน แต่เมื่อพิจารณาพฤติการณ์ของการทุจริตในสภาพแวดล้อมที่ต่างกันทำให้สามารถวิเคราะห์กระบวนการและผลกระทบของการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยให้เห็นได้อย่างชัดเจน



## 1. รูปแบบและกระบวนการของการทุจริต

**(1) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการปรากฏอยู่ในระบบการใช้อำนาจรัฐที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรม**

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**ก. การใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองที่ดูแลหน่วยงานของรัฐ**

อิทธิพลของฝ่ายการเมืองในการให้คุณให้โทษกับข้าราชการโดยเฉพาะอำนาจของฝ่ายการเมืองในการโยกย้ายข้าราชการได้นั้น ได้กลายมาเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ฝ่ายข้าราชการขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจอย่างถูกต้อง นอกจากนี้แล้วความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและฝ่ายการเมืองในลักษณะอุปถัมป์ทำให้ระบบราชการเป็นเพียง "เบี้ย" ตัวหนึ่งของฝ่ายการเมืองเท่านั้น และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำในส่วนที่เกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการแล้ว อิทธิพลของฝ่ายการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้องตั้งแต่ในชั้นของการขอตั้งงบประมาณ จึงอาจกล่าวได้ว่าด้วยความเกี่ยวข้องกันในลักษณะนี้ ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไม่อาจแยกออกจากกันได้โดยเด็ดขาดในการเข้าไปมีส่วนในการแสวงหาผลประโยชน์จากเงินงบประมาณ และการบริหารเงินงบประมาณของแผ่นดิน และประโยชน์ที่จะได้รับจากภาคเอกชนที่จะเข้ามาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการซึ่งมักจะเป็นเรื่องของการให้สินบนเพื่อให้ได้งานซึ่งนำไปสู่ปัญหาการผูกขาดและการสมยอมในการเสนอราคาในที่สุด

ผู้บริหารระดับรองอธิบดีในกระทรวงสาธารณสุขให้สัมภาษณ์เกี่ยวกับกรณีการแสวงประโยชน์จากการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขว่า "ในช่วงต้นปีของทุกปี รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณจัดหาเวชภัณฑ์และเครื่องมือทางการแพทย์ให้กับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งก็จะมีบรรดานักการเมืองพยายามเข้าไปเกี่ยวข้องกับงบประมาณจำนวนนี้ โดยส่งคนของตนเข้าไปหาทางดำเนินการจัดการกับงบประมาณดังกล่าว แต่สาเหตุที่เพิ่งจะมาเกิดข่าวการทุจริตจัดซื้อยาก็เพราะเหตุว่าการทุจริตน่าจะเป็นไปอย่างกว้างขวางและผู้ที่ทุจริตคิดว่าการกระทำของตนนั้นไม่เป็นข่าว หรือคิดว่าอย่างไรก็คงไม่สามารถสืบสาวมาถึงตนได้ อีกทั้งเนื่องจากวงเงินงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างมีมากและภาวะ

เศรษฐกิจในปัจจุบันกำลังประสบปัญหา โดยเฉพาะสื่อมวลชนเข้ามาให้ความสำคัญ และสนใจเป็นพิเศษ เพราะมีข่าวเกี่ยวข้องกับนักการเมืองระดับสูงในกระทรวงสาธารณสุขด้วย ซึ่งในการจัดซื้อยา บริษัทยาของเอกชนมักจะมีการมอบสินน้ำใจให้กับผู้จัดซื้อยา ไม่ว่าจะเป็นในรูปของการบริจาคเงิน การให้สวัสดิการต่างๆ ซึ่งแต่ก่อนเป็นลักษณะแถมยาให้ ในช่วงเศรษฐกิจกำลังเฟื่องฟูถึงขนาดที่มีการมอบตั๋วเครื่องบินให้ไปเที่ยว แม้จะมิได้มอบโดยตรง แต่ดำเนินการผ่านคนกลางมาอีกทอดหนึ่ง ซึ่งถือว่ามีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจชัดเจน."

แต่โดยสภาวการณ์ที่อำนาจในทางการเมืองของประเทศไทยที่ไม่มีความมั่นคงที่ยาวนานมากนักทำให้ฝ่ายการเมืองจำเป็นต้องสร้างระบบเครือข่ายของกระบวนการทุจริตไว้ในหน่วยราชการต่างๆ เช่น การมอบตำแหน่งให้แก่บุคคลที่ไว้วางใจแลกกับการตอบแทนบุญคุณของข้าราชการเหล่านั้น หรือในบางกรณีฝ่ายการเมืองจะย้ายข้าราชการที่เป็นคนของตนให้มาดำรงแหน่งสำคัญๆ ในหน่วยราชการนั้น เป็นต้น กล่าวโดยสรุปก็คือ ฝ่ายการเมืองสามารถใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานเป็นแรงจูงใจในการดึงดูดข้าราชการในระดับต่างๆ เข้ามาสังกัดเครือข่ายของตน

ตารางที่ 1 ประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข

| |
|---|
| ปลายปีงบประมาณ 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติจัดสรรเงินงบประมาณเพิ่มเติมจำนวน 1,400 ล้านบาทให้แก่กระทรวงสาธารณสุข เป็นค่ายาและเวชภัณฑ์ในหมวดค่าใช้สอย โดยจัดสรรให้แก่โรงพยาบาลศูนย์และโรงพยาบาลทั่วไป 92 แห่ง เป็นเงิน 560 ล้านบาท และให้แก่โรงพยาบาลชุมชน 711 แห่ง เป็นเงิน 840 ล้านบาท ปรากฏข้อเท็จจริงจากการสืบสวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ว่ามีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในงานบริการสาธารณสุขระดับอำเภอในบางจังหวัด สาเหตุสืบเนื่องมาจากข้าราชการการเมืองที่ทราบช่องว่างของการยกเลิกราคากลางยาซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้ประกาศยกเลิกไปเมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2540 และทราบถึงการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม |

ให้กับสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดต่างๆ จึงได้สั่งการชี้แนะให้นายแพทย์สาธารณสุขนำเงินงบประมาณเพิ่มเติมไปจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทที่ได้เตรียมการกันไว้ในราคาจัดซื้อที่แพงกว่าปกติ แล้วเรียกเงินส่วนแบ่งจากงบประมาณเพิ่มเติมที่สำนักงานสาธารณสุขนั้นๆ ได้รับมา[1] ผลของการตรวจพบการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในครั้งนี้ทำให้รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขถูกกดดันให้ต้องลาออกจากตำแหน่ง และปลัดกระทรวงสาธารณสุขถูกสอบสวนทางวินัยร้ายแรง และถูกโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น

กรณีทุจริตรายนี้นับว่าเป็นการทุจริตที่แสดงถึงการสมคบกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับข้าราชการประจำที่มีรายละเอียดชัดเจนมาก โดยพฤติการณ์ทุจริตแยกเป็นในส่วนของฝ่ายนโยบายที่ใช้การสั่งการลงไปยังข้าราชการที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ และในส่วนของข้าราชการฝ่ายปฏิบัติที่เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

<u>กระบวนการสั่งการของฝ่ายนโยบาย</u>

ก. นายแพทย์ระดับ 9 ในกระทรวงสาธารณสุขสั่งการด้วยวาจาและทางโทรศัพท์ไปยังสาธารณสุขจังหวัดโดยตรงให้จัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากกลุ่มบริษัทยาตามที่ระบุ

ข. นักการเมืองสั่งการโดยตรงไปยังสาธารณสุขจังหวัดโดยตรงเฉพาะจังหวัดที่สนิทสนมกัน

ค. บริษัทนายหน้าติดต่อสาธารณสุขจังหวัด และผู้อำนวยการโรงพยาบาลโดยตรงพร้อมแสดงนามบัตรนักการเมืองเพื่อให้ทราบว่าได้ติดต่อผ่านฝ่ายการเมืองมาแล้ว

---

[1] สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป., <u>ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป.</u>, ข่าวที่ 12/2541 วันที่ 20 พฤศจิกายน พ.ศ.2541.

สำนักวิชาการ

<u>กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของข้าราชการฝ่ายปฏิบัติ</u>

- สาธารณสุขจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการสั่งซื้อยาและเวชภัณฑ์เองแต่ผู้เดียวในราคาสูงกว่าปกติโดยใช้วิธีการตกลงราคา ด้วยการแบ่งการจัดซื้อเป็นครั้งละไม่เกิน 100,000 บาทเพื่อให้อยู่ในอำนาจจัดซื้อของตน

- สาธารณสุขจังหวัดโอนเงินให้โรงพยาบาลดำเนินการจัดซื้อเองด้วยวิธีการตกลงราคา แต่ต้องซื้อยาจากบริษัทที่มีการกำหนดชื่อมาแล้วในราคาที่แพงกว่าปกติ โดยอ้างว่ามีข้าราชการระดับสูงในกระทรวงสาธารณสุขโทรศัพท์มาแจ้งว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้สั่งการลงมา

- สาธารณสุขจังหวัดโอนเงินให้โรงพยาบาลรับไปดำเนินการเองทั้งหมด แต่ขอร้องโรงพยาบาลด้วยวาจาว่าให้นำเงินสวัสดิการของโรงพยาบาลหรือเงินส่วนตัวของผู้อำนวยการโรงพยาบาลจำนวน 15% ของงบประมาณที่ได้รับมามอบให้กับสาธารณสุขจังหวัดหรือเมื่อจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์จากบริษัทยาที่กำหนดให้บริษัทขายยาหักเงินเอาไว้เพื่อส่งให้ส่วนกลางต่อไป

- บางจังหวัดอาจสั่งซื้อผ่านองค์การเภสัชกรรม แต่ระบุในช่องหมายเหตุถึงชื่อบริษัทที่ขาย การจัดซื้อผ่านองค์การเภสัชกรรมจะทำในวงเงินเท่าใดก็ได้ไม่จำกัด ทำให้สั่งซื้อครั้งละมากๆ และเนื่องจากเป็นการซื้อจากรัฐวิสาหกิจ จึงไม่ค่อยถูกเพ่งเล็งจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน[2]

การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำที่เป็นคนของนักการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบงบประมาณจำนวนมากโดยไม่คำนึงถึงคุณสมบัติและความเหมาะสมเพื่อเอื้ออำนวยให้การทุจริตทำได้ง่ายขึ้น การวางตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในระดับสูงโดยมิได้ยึดถือระบบคุณธรรมเช่นนี้ทำให้ระบบงานของข้าราชการประจำต้องตกอยู่ยุคมืด ข้าราชการ

---

[2] ชูชัย ศุภวงศ์, "ทุจริตซื้อยา โอกาสของประชาคม สธ.," <u>มติชน</u> วันที่ 22 สิงหาคม 2541

ขาดขวัญ กำลังใจ และจริยธรรม ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ต้องยอมสยบให้แก่นักการเมืองผู้มีอำนาจที่ใช้อำนาจฉ้อฉลเพียงเพื่อให้ตนรักษาตำแหน่งเอาไว้ให้ได้ ด้วยการยอมเป็นเครื่องมือ หรือแม้กระทั่งอำนวยความสะดวกให้การทุจริตดำเนินไปด้วยความราบรื่น และข้าราชการประจำบางคนก็ถือโอกาสแสวงหาประโยชน์อันมิชอบร่วมไปกับผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วย[3]

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**ข. การใช้อำนาจของฝ่ายข้าราชการประจำ**

ในการดำเนินการในการบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐและเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามแผนงานที่วางไว้ข้าราชการประจำเป็นกลไกที่มีความสำคัญในการที่จะทำให้กิจกรรมต่างๆ เหล่านั้นบรรลุผล การดำเนินการ หรือปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจึงต้องกระทำภายใต้กรอบของกฎหมายที่มีการกำหนดไว้ในแต่ละเนื่อง แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จากสภาพการณ์ที่ต้องเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณจำนวนมหาศาล และความคาดหวังในเรื่องของความเจริญก้าวหน้าในทางการงาน และเมื่อรวมกับอิทธิพลจากภายนอก เช่น ฝ่ายการเมือง ผลประโยชน์ที่เป็นสินบนที่คาดว่าจะได้รับ เป็นต้น ทำให้ข้าราชการจำนวนหนึ่งต้องเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริต ยิ่งหากว่าเป็นกรณีที่เป็นข้าราชการในระดับสูงกระทำทุจริตแล้วย่อมสามารถที่จะสร้างอิทธิพลให้แก่ข้าราชการชั้นผู้น้อย หรือในระดับปฏิบัติงานได้ในทำนองเดียวกันกับอิทธิพลที่มาจากฝ่ายการเมือง

การทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ครั้งนี้ทำให้มีการตั้งข้อสังเกตพอสรุปสาระสำคัญได้ 4 ประการ คือ

1) กระบวนการทุจริตมีลักษณะเป็นการสมคบกันระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งเกิดขึ้นได้ในทุกเวลาที่โอกาสเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง แม้ในสถานการณ์ที่ประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ สังคมย่อมไม่คาดคิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำผิดได้ถึงขนาดนี้

---

[3] สุวิทย์ วิบูลย์ผลประเสริฐ และวิชัย โชควิวัฒน, "การทุจริตซ้ำซากในกระทรวงสาธารณสุข", มติชน, 1 กันยายน 2541.

2) การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างกระทำกันอย่างเป็นระบบระหว่างผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่สั่งการด้วยวาจาไปยังข้าราชการผู้ดำเนินการจัดซื้อ จึงเป็นการทุจริตที่ไม่มี "ใบเสร็จ"และไม่ว่าข้าราชการที่รับคำสั่งจะเต็มใจปฏิบัติหรือไม่ แต่เพื่อความมั่นคงของตำแหน่งหน้าที่ ไม่เป็นการเสี่ยงต่อการถูกกลั่นแกล้ง รวมทั้งสำหรับข้าราชการบางรายอาจเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับการอุปถัมภ์สนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาให้มีตำแหน่งที่สูงขึ้น

3) โครงสร้างของระบบอำนาจที่ไม่ชอบธรรมเช่นนี้ ทำให้ระบบคุณธรรมของวงงานราชการเสียไป เพราะข้าราชการที่ได้ดีเป็นพวกที่ร่วมมือกับการทุจริตแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบ แต่ข้าราชการที่มีความซื่อสัตย์ ยึดมั่นในเกียรติศักดิ์ศรีแห่งวิชาชีพและคุณธรรมความถูกต้องต้องถูกโยกย้ายหรือถูกกลั่นแกล้ง ทำให้หมดขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการ[4]

**(2) การทุจริตเกิดจากการอาศัยช่องว่างของกฎหมาย**

การกำหนดให้มีราคากลางในการจัดหาพัสดุของทางราชการก็นับเป็นสิ่งที่สำคัญต่อการป้องกันการทุจริต ตามระเบียบสำนักนายรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ข้อ 62 (1) กำหนดเรื่องการจัดซื้อยาในบัญชียาหลักแห่งชาติว่าถ้าซื้อโดยวิธีตกลงราคาหรือวิธีพิเศษ ให้ซื้อในราคาที่ไม่สูงกว่าราคากลางที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด ทำให้การยกเลิกราคากลางเปิดช่องให้มีการทุจริตในการจัดซื้อยา คือจัดซื้อยาในราคาแพงเท่าใดก็ได้ การจัดซื้อพัสดุโดยไม่มีเพดานราคาทำให้รัฐได้มาซึ่งพัสดุที่มีราคาแพง[5]

---

[4] สงวน นิตยารัมภ์พงศ์, "เรียนรู้อะไรจากกรณีซื้อยาแพงในสาธารณสุข," มติชน วันที่ 2 กันยายน 2541.

[5] ดูความเห็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. กรณี กวพ.มีความเห็นว่าการยกเลิกราคากลางของยาโดยไม่ประกาศใช้ราคากลางของยาฉบับใหม่รองรับ ไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ใน ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. ข่าวที่ 3/2542 วันที่ 10 กันยายน 2542 และรายงานพิเศษ, "วิพากษ์ผลสอบยา", มติชน, 24 กรกฎาคม 2542, หน้า 7.

การเปลี่ยนหมวดงบประมาณจากหมวดที่ต้องอยู่ภายใต้การจัดสรรของคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพื่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) ซึ่งกระทรวงการคลังแต่งตั้งขึ้น เป็นหมวดที่หน่วยงานราชการนั้นสามารถจัดสรรเงินงบประมาณนี้ได้เอง[6]

นอกจากนี้ยังมีวิธีการแบ่งซอยการจัดซื้อจัดจ้างให้อยู่ในวงเงินงบประมาณไม่เกิน 1 แสนบาท แต่ทำเรื่องจัดซื้อตกอยู่ในอำนาจของหน่วยงานที่จะใช้วิธีการตกลงราคา ไม่ต้องใช้วิธีการสอบราคาหรือประกวดราคา ทำให้สามารถใช้อำนาจจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่ต้องการได้ตามที่ได้ตกลงกันไว้กับเอกชนผู้จัดหาพัสดุให้กับทางราชการ[7]

การจัดซื้อจัดจ้างของราชการตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุก็เช่นเดียวกับกฎหมายในกระบวนการบริหารราชการอื่นๆ ที่ให้อำนาจและสิทธิขาดในการบริหารแก่ข้าราชการทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองโดยกฎหมายเปิดให้มีการใช้ดุลพินิจอนุมัติอนุญาตเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ในบางกรณีไม่มีกฎเกณฑ์ที่แน่นอน ขึ้นอยู่กับความเห็นส่วนตัวของผู้อนุมัติที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่มีเกณฑ์วัดถูกวัดผิด อีกทั้งระบบตรวจสอบก่อนการใช้ดุลพินิจมักไม่มีการตรวจสอบภายหลังการใช้อำนาจก็ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดการใช้อำนาจไปในทางแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องได้โดยง่าย

การจัดซื้อจัดจ้างของราชการที่ดำเนินการไปตามนโยบายของฝ่ายการเมืองระดับรัฐมนตรีในกรณีตัวอย่าง เช่น กรณีการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้ของกรมส่งเสริมการเกษตร เราจะพบว่าข้าราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบมักอธิบายเหตุผลตอบข้อสงสัยว่าทำไมจึงตัดสินใจดำเนินการจัดซื้อในลักษณะที่ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์เช่นนั้นไม่ได้ หรือที่ตอบได้บ้างก็เป็นเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจที่ไม่น่ารับฟัง เป็นต้น ว่าทำไมจึงต้องจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในราคาแพงกว่าปกติมาก เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการชี้แจงกับนักข่าวหนังสือพิมพ์ว่า "...เมล็ดข้าวโพดทั่วไปกิโลกรัมละ 80 บาท แต่ถ้าเป็นเมล็ด

---

[6] รายงานพิเศษ, "วิพากษ์ผลสอบยา", มติชน, 24 กรกฎาคม 2542, หน้า 7.

[7] เพิ่งอ้าง

พันธุ์ชนิดลูกผสมกิโลกรัมละ 8,000 บาท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสายพันธุ์ เอาพ่อค้าในตลาดที่ขายเมล็ดชนิดนี้มายืนยันได้ หากถามว่าทำไมต้องเลือกพันธุ์ชนิดลูกผสมและราคาแพง เพราะโครงการนี้เป็นโครงการนำร่องที่ต้องการรณรงค์จิตสำนึกให้ชาวบ้านหันมาปลูกผักสวนครัว จึงต้องเลือกเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพมีเปอร์เซ็นต์ในการงอกสูง"[8] ในขณะสาธารณชนกลับเห็นว่าการนำเมล็ดพันธุ์ไปให้ชาวบ้านปลูกไว้กินเองไม่จำต้องจัดซื้อพันธุ์ที่มีราคาแพงเช่นนั้น

ตารางที่ 2 ประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

| |
|---|
| โครงการ "ผักสวนครัวรั้วกินได้" ดำเนินการโดยใช้งบประมาณประจำปี 2541 ของกรมส่งเสริมการเกษตร จัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชเป็นเงิน 254 ล้านบาท แจกจ่ายให้แก่ประชาชนรวมกว่า 2 ล้านครอบครัวตามนโยบายการเกษตรแบบพึ่งตนเอง เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์เศรษฐกิจด้วยการชักชวนให้แรงงานที่กลับสู่ท้องถิ่นมาร่วมปลูกพืชผักกินกันเองในครอบครัว แต่ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์จนปรากฏเป็นข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ว่าการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชดังกล่าวไม่โปร่งใส มีการจัดซื้อในราคาที่แพงเกินกว่าราคาปกติ และในที่สุดด้วยการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามปกตินี้ทำให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรับผิดชอบงานของกรมส่งเสริมการเกษตรต้องถูกกระแสกดดันให้ต้องลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี และข้าราชการในระดับรองอธิบดีและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการดำเนินการจัดซื้อตามโครงการนี้ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวน[9]<br>การจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชตามโครงการนี้มีข้อน่าสังเกตว่า รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ดูแลกรมส่งเสริมการเกษตรได้ออกมาแถลงต่อสื่อมวลชน[10] ว่าเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ แก้ไขปัญหาแรงงานที่ไม่มีงานทำต้องกลับคืนสู่ท้องถิ่น |

[8] มติชน, 28 กันยายน 2541, หน้า 19. (วิรัช โต้ซื้อเมล็ดพันธุ์ฉาว การเมืองจุ้น!)

[9] ในขณะที่เขียนงานวิจัยนี้ การสอบสวนทางวินัยข้าราชการดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้น

[10] มติชน, 25 กันยายน 2541, หน้า 1 และ 19.

*และเพื่อสร้างรายได้ให้ผู้ปลูกได้มาก จึงต้องจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพให้ผลผลิตสูง คือเป็นเมล็ดพันธุ์ลูกผสมที่ผ่านการคัดเลือกอย่างประณีต อัตราการงอกของเมล็ดไม่ต่ำกว่ามาตรฐานตามวิชาการ ทั้งหมดผ่านการตรวจสอบจากกรมวิชาการเกษตร และเพื่อให้สามารถแก้ไขวิกฤตได้ทันท่วงทีจึงได้ดำเนินการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ซึ่งส่วนกลางไม่ได้ดำเนินการเองแต่แบ่งแยกการจัดซื้อให้ศูนย์พันธุ์พืชเพาะเลี้ยงของกรมส่งเสริมการเกษตรที่กระจายอยู่ในแต่ละภูมิภาค 11 ศูนย์รับไปเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบราคาเพื่อจัดซื้อจากผู้เสนอราคาที่เหมาะสมตามรายละเอียดที่กรมส่งเสริมการเกษตรกำหนด ซึ่งสามารถสอบราคากลางได้*

มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งการโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายดังนี้

1. การจัดซื้อนี้มีความไม่โปร่งใส

เห็นได้ว่าในการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นนโยบายของรัฐมนตรีผู้ดูแลหน่วยงานที่สั่งการให้ผู้บริหารของกรมส่งเสริมการเกษตรระดับรองอธิบดีเป็นผู้รวบรวมงบประมาณที่มีเหลืออยู่ของกรม แล้วทำเป็นแผนการใช้งบประมาณเสนอสำนักงบประมาณเพื่อขอใช้เงินงบประมาณปี 2541 ทำให้ข้าราชการประจำมีเวลาเตรียมการได้อย่างจำกัด เพราะต้องดำเนินการให้ได้ตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ซึ่งตัวรัฐมนตรีที่รับผิดชอบก็ยอมรับถึงข้อจำกัดในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเช่นนี้

*"ผมไม่อยากให้กรมส่งเสริมการเกษตรเข้ามายุ่งเกี่ยวเรื่องจัดซื้อจัดจ้าง ต้องการให้กรมส่งเสริมการเกษตรอย่างเดียว ต้องการให้มีหน่วยงานกลางมาดูแล กระทรวงอื่นๆ ได้งบประมาณจำนวนมากและเร่งเบิกจ่าย 15 วันสุดท้ายของเดือนกันยายน กระทรวง*

สำนักวิทยบริการ
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

*มหาดไทยได้ไป 4,000 ล้านบาทมีโครงการอะไรออกมาช่วยเหลือคนตกงาน ไม่เห็นโครงการอะไรซักอย่าง ทำไม่ไม่มีใครว่าอะไรเลย"*[11]

ทั้งในส่วนที่ฝ่ายการเมืองชี้แจงว่ามีการตรวจสอบมาตรฐานของเมล็ดพันธุ์ว่าได้มาตรฐานโดยกรมวิชาการเกษตร แต่จากการสอบถามอธิบดีกรมวิชาการเกษตร กลับมีการให้ข้อมูลว่ากรมวิชาการเกษตรมิได้เข้าไปทำการตรวจสอบคุณภาพ และยืนยันว่าไม่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อตั้งแต่ต้น[12]

2. เป็นการจัดซื้อของแพงอย่างไม่มีเหตุผล

เมล็ดพันธุ์พืชที่ทำการจัดซื้อเป็นพันธุ์ผัก 16 ชนิดประกอบด้วย ผักชี มะเขือเทศ โหระพา มะเขือยาว หอมแบ่ง ข้าวโพดหวาน บวบเหลี่ยม มะละกอ ผักกวางตุ้ง ผักคะน้า มะเขือเปราะ พริกขี้หนู ถั่วฝักยาว ผักบุ้ง ผักโขม และกะเพรา มีการชี้แจงว่าเนื่องจากเมล็ดพันธุ์บางอย่างต้องนำเข้าจากต่างประเทศ ทำให้อาจมีราคาแพงกว่าราคาเมล็ดพันธุ์ที่ผลิตได้ในประเทศหลายเท่า หากถามว่าทำไมต้องเลือกพันธุ์ชนิดลูกผสมและราคาแพง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการชี้แจงว่าต้องการให้ชาวบ้านหันมาปลูกผักสวนครัวจึงต้องเลือกเมล็ดพันธุ์ที่มีคุณภาพ[13]

แต่ดูเหมือนว่าคำชี้แจงเช่นนี้ไม่อาจทำให้สาธารณชนเห็นคล้อยตามได้ เพราะเหตุที่ว่าการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชทั้ง 16 ชนิดนั้นเป็นพืชผักที่ปกติสามารถหาได้ภายในประเทศในราคาไม่แพงได้อยู่แล้ว จึงไม่มีเหตุผลที่จะอ้างความจำเป็นที่ต้องจัดซื้อเมล็ดพันธุ์จากต่างประเทศราคาแพงเพื่อมาแจกจ่ายแก่ชาวบ้าน[14]

ผลของการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความไม่โปร่งใสในการดำเนินการตั้งแต่ขั้นกำหนดรายละเอียดของโครงการ ทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูงผู้รับผิดชอบการจัดซื้อไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทำไมจึงจัดซื้อในราคาแพงเช่นนั้น

---

[11] เพิ่งอ้าง, หน้า 19.

[12] มติชน, 26 กันยายน 2541, หน้า 23.

[13] มติชน, 28 กันยายน 2541, หน้า 19.

[14] ดูรายละเอียดของข้อท้วงติงต่างๆ ใน มติชน, 26 และ 28 กันยายน 2541.

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยมีการประเมินกันว่าราชการต้องใช้เงินงบประมาณจัดซื้อในราคาที่แพงกว่าปกติถึง 3 เท่า และทำให้เกิดข้อสงสัยต่อมาว่าการจัดซื้อที่ดำเนินการโดยวิธีพิเศษ และขาดการพิจารณาตรวจสอบควบคุมคุณลักษณะของเมล็ดพันธุ์ที่จัดซื้อ จนทำให้มีการซื้อขายกันในราคาสูงกว่าปกติมากเช่นนี้ นำไปสู่การตั้งข้อสงสัยว่าจะมีที่มาจากการสมรู้กันระหว่างฝ่ายบริหารกับพ่อค้า[15]

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใสนอกจากจะเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งฝ่ายประจำและฝ่ายการเมืองแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบแล้ว ในกรณีที่มีการตรวจสอบพบว่ามีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบหรือถูกทักท้วงวิพากษ์วิจารณ์จากสังคม ผู้บังคับบัญชาระดับสูงไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำก็มักมีการเลี่ยงความรับผิดชอบออกไปว่าเป็นเรื่องที่ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนตนเองไม่เกี่ยวข้องเพราะเพียงแต่เป็นผู้กำกับด้านนโยบายเท่านั้น ทำให้เห็นกันว่าเมื่อมีการทุจริตผู้ที่ต้องเป็น "แพะรับบาป" คือข้าราชการระดับล่าง ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะหาหลักฐานดำเนินการเอาผิดไม่ได้เพราะขาด "ใบเสร็จ"

**(3) การทุจริตมีที่มาจากความอ่อนแอของระบบตรวจสอบ**

ความไม่มีประสิทธิภาพของกระบวนการตรวจสอบ หน่วยงานของรัฐมักอาศัยกลไกภายในหน่วยงานนั้นๆ เอง เช่น แต่งตั้งผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สอบสวนหาข้อเท็จจริงการทุจริต การใช้กลไกเช่นนี้ไม่สามารถค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างสมบูรณ์ เพราะข้อเท็จจริงต่างๆ ในการจัดซื้อจัดจ้างมักเกี่ยวพันกับตัวฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นเจ้าของนโยบายจัดหาพัสดุในเรื่องนั้น คณะกรรมการสอบสวนที่เป็น

---

[15] ดูข้อวิจารณ์ของนายกมล บันไดเพชร ที่ปรึกษาคณะกรรมการการเกษตร พรรคความหวังใหม่ นายเงิน ไชยศิวามงคล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกาฬสินธุ์ พรรคความหวังใหม่ และนายสุรเชษฐ์ มาศดิตถ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครศรีธรรมราช พรรคประชาธิปัตย์ ใน มติชน, วันที่ 28 กันยายน 2541, หน้า 19.

ข้าราชการประจำตามปกติย่อมไม่มีใครกล้าตั้งประเด็นกล่าวหาฝ่ายการเมืองที่เป็นผู้บังคับบัญชาของตนเอง[16]

ระบบอำนาจที่ไม่มีระบบตรวจสอบที่ดีพอก็ทำให้ "การสั่งด้วยวาจา" ของนักการเมืองและผู้บังคับบัญชาในฝ่ายประจำมีผล และยากต่อการแสวงหา "ใบเสร็จ" หรือหลักฐานที่จะสาวไปถึงตัวผู้บงการ ความรู้สึกไม่ปลอดภัยและไม่มีหลักประกันสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ให้ข้อมูลหรือเบาะแสของการทุจริตเป็นสิ่งที่บุคคลในวงราชการทราบกันดี จนถึงขั้นในบางกรณีผู้บังคับบัญชาระดับปลัดกระทรวงต้องออกหนังสือเวียนให้หลักประกันแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อขอความร่วมมือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข[17]

กระบวนการสมรู้ระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทุจริตการจัดหาพัสดุของทางราชการยังปรากฏในรูปของการจัดซื้อพัสดุที่มีราคาแพงกว่าราคาปกติ ด้วยการที่เอกชนอ้างว่าเสนอพัสดุที่มีแหล่งผลิตในต่างประเทศซึ่งมีราคาสูงมาก แต่เวลาส่งพัสดุกลับเอาพัสดุที่ผลิตในประเทศที่มีราคาถูกมาให้[18] หรือแทนที่จะจัดส่งพัสดุที่เป็นผลิตภัณฑ์จากประเทศเยอรมันซึ่งมีคุณภาพดีราคาสูง กลับส่งพัสดุที่ผลิตจากประเทศปากีสถานหรือตุรกี ที่

---

[16] สุวิทย์ วิบูลย์ผลประเสริฐ และวิชัย โชควิวัฒน, "การทุจริตซ้ำซากในกระทรวงสาธารณสุข", มติชน, 1 กันยายน 2541.

[17] หนังสือกระทรวงสาธารณสุขที่ ด่วนที่สุด ที่ สธ 0201/01/ว 277 ลงวันที่ 18 สิงหาคม 2541 ระบุข้อความตอนหนึ่งว่า "5. สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ไม่ถือว่าผู้ให้ข่าวเรื่องการบริหารงบประมาณที่ส่อไปในทางไม่สุจริต มีความผิด ไม่ว่าจะมาจากชมรมแพทย์ชนบทหรือหน่วยงานอื่นใดในกระทรวงสาธารณสุข" หรือความที่ปรากฏในสารจากปลัดกระทรวงสาธารณสุข เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2541 ตอนหนึ่งที่ว่า "2. ผมยืนยันจะปกป้องผู้ที่ออกมาให้ข้อมูล และผู้ที่ได้กระทำผิดพลาดไปโดยถูกบังคับ หลอกลวง หรือไม่มีเจตนา ขณะนี้กำลังหารือองค์การสูงสุดเพื่อพิจารณาช่วยเหลืออยู่แล้ว"

[18] ดูกรณีจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้ของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตร ซึ่งมีการอ้างว่าสิ่งของที่มีการจัดซื้อเป็นของที่มีแหล่งผลิตในต่างประเทศราคาจึงแพงกว่าปกติ ทั้งๆ ที่เมล็ดพันธุ์ที่ต้องการสามารถจัดหาได้ในประเทศ ดูบทที่ 4

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

มีคุณภาพด้อยกว่าและราคาถูกกว่า[19] ระบบการตรวจสอบพัสดุที่มีการจัดซื้อจัดจ้างที่หละหลวมก็เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของราชการได้เป็นอย่างดี

**(4) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นเรื่องของการสมคบกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับธุรกิจของเอกชน**

การสมคบกันกระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการยังปรากฏในรูปของการสร้างข้อจำกัดในการจัดหาพัสดุและทำให้เกิดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เป็นธรรมและทำให้ราชการต้องใช้งบประมาณจำนวนมากกว่าที่ควรจะเป็นตามปกติ อันได้แก่ การเปิดให้มีการสมยอมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือการ "ฮั้ว" และการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จัดให้มีการเสนอราคาเอื้อต่อเอกชนรายหนึ่งรายใดหรือกำหนดเงื่อนไขของบุคคลที่จะเข้าเสนอราคาเป็นพิเศษเพื่อให้การแข่งขันในการเสนอราคาอยู่ในวงจำกัดมากที่สุด

**(4.1) การสมยอมกันในการเสนอราคา**

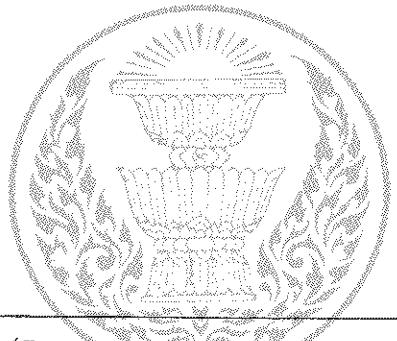
การสมยอมกันในการเสนอราคา หรือการฮั้ว หมายถึงการตกลงกระทำการร่วมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดราคาอันเป็นการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญาแต่ผู้เดียว หรือเพื่อประโยชน์อย่างใดในระหว่างผู้กระทำการเช่นว่านั้น[20]

ตารางที่ 3 ประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโครงการติดตั้งอุปกรณ์สื่อสัญญาณความเร็วสูง (SDH) ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

---

[19] "ชำแหละจอมเขมือบ ปั้นยาแพง งาบงบฯ สธ. 1,400 ล้าน" มติชน, 21 สิงหาคม 2541, หน้า 2.

[20] นิยามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542.



โครงการติดตั้งอุปกรณ์สื่อสัญญาณความเร็วสูง (Synchronous Digital Hierachy – SDH) เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาการให้บริการโทรศัพท์ พ.ศ.2538-2541 ในความรับผิดชอบขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นกรณีกล่าวหาว่าเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างของราชการที่มีการแสดงถึงการสมยอมกันระหว่างเอกชนผู้เข้าเสนอราคาที่ชัดเจนอีกอันหนึ่ง โดยเฉพาะในประเด็นที่เห็นว่าฝ่ายการเมืองซึ่งดูแลงานขององค์การโทรศัพท์ให้ความเห็นชอบในการจ้างบริษัทเอกชนผู้เข้าเสนอราคาแม้ในลักษณะที่เห็นได้ชัดว่ามีการสมยอมหรือ "ฮั้ว" ในระหว่างกลุ่มผู้เสนอราคากันเอง

สำนักวิทยบริการ
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

โครงการนี้ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2538 วงเงินลงทุน 9,000 ล้านบาท ต่อมาเนื่องจากผลกระทบของอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราระหว่างประเทศได้มีการขอปรับวงเงินขึ้นเป็น 10,400 ล้านบาทโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยที่เป็นโครงการใหญ่มีเนื้องานมาก เพื่อให้งานเสร็จตามแผนที่กำหนดไว้ องค์การโทรศัพท์ฯ ได้แบ่งงานออกเป็น 6 โซน และเปิดให้เอกชนที่สนใจยื่นซองประกวดราคาเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้จัดหาอุปกรณ์และติดตั้งโครงข่ายเคเบิลใยแก้วแยกไปในแต่ละโซน จากกระบวนการพิจารณาข้อเสนอของบริษัทเอกชนที่เสนอราคาปรากฏว่าบริษัทเอกชนที่ผ่านการพิจารณาด้านเทคนิคล้วนแต่เสนอราคาสูงกว่าราคาประเมินที่องค์การโทรศัพท์ฯ ตั้งไว้ แม้จะได้มีการต่อรองราคากันแล้ว จึงมีการยกเลิกการประกวดราคาและให้บริษัทที่ผ่านการคัดเลือกด้านเทคนิคเสนอราคาใหม่ แต่การเสนอราคาใหม่อีก 2 ครั้งก็ยังคงไม่ผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ จนในการพิจารณาการเสนอราคาครั้งที่ 4 คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ในการประชุมเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2540 ได้อนุมัติให้องค์การโทรศัพท์ฯ จัดซื้ออุปกรณ์ตามโครงการ SDH องค์การโทรศัพท์ฯ เสนอในวงเงินกว่าหนึ่งหมื่นหนึ่งพันห้าร้อยล้านบาท รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเห็นชอบให้องค์การโทรศัพท์ฯ ทำสัญญาจัดซื้อพร้อมติดตั้งอุปกรณ์ในโครงการนี้กับบริษัทที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ต่อไปได้ แต่เพราะเหตุที่โครงการจัดซื้อจัดจ้างนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่โปร่งใสอย่างมาก

ในที่สุดทำให้มีการยกเลิกการเสนอราคา

เหตุผลที่ทำให้เห็นว่าการดำเนินการจัดซื้อตามโครงการนี้ไม่โปร่งใสมีดังนี้

1) ก่อนที่จะมีการเปิดซองเสนอราคาได้มีการลงข่าวทางหนังสือพิมพ์เป็นการล่วงหน้าไปก่อนแล้วว่าบริษัทที่เสนอราคาบริษัทใดจะเป็นผู้ได้รับงาน และเมื่อมีการเปิดซองก็ปรากฏชื่อบริษัทที่เสนอราคาต่ำสุดตามที่หนังสือพิมพ์ระบุไว้จริงๆ

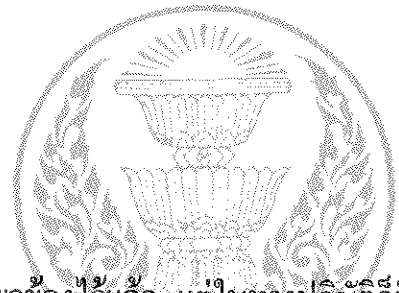
2) องค์การโทรศัพท์ฯ ได้เปิดให้มีการยื่นซองเสนอราคารวม 4 ครั้ง ผลการเปิดซองปรากฏว่าผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดในแต่ละโซนทั้ง 6 โซนเป็นบริษัทกลุ่มเดียวกันกับครั้งแรกๆ

3) ราคาที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดเสนอในแต่ละครั้ง กลับปรากฏว่าอุปกรณ์ชนิดเดียวกันเสนอแต่ละครั้งมีราคาแตกต่างกันมาก

4) ปรากฏหลักฐานว่าประธานคณะกรรมการเปิดซองเสนอราคาของผู้เสนอตัวเข้ารับงานได้ตั้งข้อสังเกตว่ามีการสมยอมกัน

รูปแบบการฮั้วในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการเป็นที่รู้จักแพร่หลายในหมู่เอกชนที่เข้าประมูลเพื่อรับงานจากรัฐ มีการประมาณกันว่า 10 % ของงบประมาณแต่ละปีต้องจ่ายเป็นค่าฮั้วให้กับภาคธุรกิจการเมืองที่ประกอบด้วยพ่อค้า สมาคม ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายประจำและรัฐมนตรีในฝ่ายการเมือง[21] ปีๆ หนึ่งรัฐจึงต้องเสียงบประมาณไปโดยการกระทำมิชอบนี้ไม่น้อย เดิมหากเป็นการฮั้วกันเองโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้เข้าไปเกี่ยวข้องก็เอาผิดกับเอกชนที่รวมหัวกันหาประโยชน์ที่ไม่ชอบนี้ไม่ได้ จนเมื่อรัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 การแสวงหาประโยชน์โดยวิธีการเช่นนี้จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายและมีโทษทางอาญา อย่างไรก็ดี การสมคบกันทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการที่สำคัญมักเป็นการฮั้วที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมอยู่ด้วย ซึ่งแม้จะมีพระราชบัญญัติดัง

[21] การเมือง, "ฮั้วเนเวอร์ ดาย", ประชาชาติธุรกิจ, 23 – 26 กันยายน 2541.



กล่าวข้างต้นกำหนดความผิดและโทษอาญาสำหรับบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้แล้ว แต่ในทางปฏิบัติก็ยังแก้ไขไม่ได้อย่างเด็ดขาด กระบวนการในการสมคบกันทุจริตอาจแยกพิจารณาจากกันเป็น 2 ส่วน คือ การดำเนินการในส่วนของเอกชนผู้เสนอราคาเอง และในส่วนที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในส่วนของผู้เสนอราคา ขั้นตอนแรกเป็นการติดต่อหารือระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกันเองเพื่อร่วมกันในการกำหนด หรือกำหนดวิธีการในการคำนวณราคา ขั้นตอนที่สองเป็นการเปิดเผยราคาที่จะเสนอกันก่อนที่จะมีการเปิดซองเสนอราคากันจริง และขั้นสุดท้ายเป็นการกระทำใดๆ เพื่อขัดขวางหรือกีดกันผู้อื่นไม่ให้เสนอราคา หรือยอมเสนอราคาสูงกว่า หรือถอนตัวจากการเสนอราคาเพื่อให้ผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใดได้รับงานไป อาจด้วยการเสนอผลประโยชน์ตอบแทน หรือถึงขนาดข่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หากไม่ให้ความร่วมมือในการฮั้ว

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอาจโดยเจ้าหน้าที่ที่เป็นฝ่ายประจำหรือฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ร่วมในการจัดให้มีการเสนอราคา เป็นฝ่ายรู้เห็นเป็นใจกับเอกชนที่เสนอราคาไม่เป็นธรรมต่อรัฐ กระทำการให้ความช่วยเหลือ หรือกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายใดเป็นการเฉพาะ ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็อาจใช้อำนาจบีบบังคับฝ่ายประจำซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาต้องยอมรับการเสนอราคาที่ไม่ถูกต้อง

ความไม่ชอบมาพากลที่ตรวจสอบได้ คือมีผู้ยื่นซองเสนอราคาน้อยกว่าจำนวนผู้ที่สนใจมาซื้อซองเสนอราคาในขั้นตอนแรกอย่างมากผิดปกติ หรือเมื่อมีการเปิดซองเสนอราคาก็พบว่าผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดจะเสนอราคาสูงกว่าราคากลาง หรือต่ำกว่าราคากลางเพียงเล็กน้อย ผลร้ายที่เกิดขึ้นคืองบประมาณของทางราชการที่ต้องจ่ายเกินกว่าราคาที่ควรจะเป็น คือต้องจัดซื้อจัดจ้างในราคาแพง เนื่องจากผู้ที่หวังจะได้งานจากราชการต้องมีค่าใช้จ่ายเพื่อให้ได้รับงานจากราชการสูงขึ้นทั้งๆ ที่ไม่ใช่ค่าใช้จ่ายในการผลิตหรือในการจัดหาพัสดุที่ราชการต้องการเลย คือต้องยอมจ่ายให้ฝ่ายเอกชนด้วยกันเพื่อให้ร่วมมือในการฮั้วและจ่ายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำเป็น "เอาหูไปนาเอาตาไปไร่" ปล่อยให้เอกชนที่ยื่นซองและเสนอราคาต่ำสุด แม้จะด้วยการฮั้วกันได้รับงานจัดหาพัสดุของราชการโดยข้ออ้างที่ว่าไม่มีหลักฐานว่ามีการสมยอมกันระหว่างผู้ที่เข้าร่วมในการเสนอราคา กรรมการเปิดซองประกวดราคามักจะอธิบายแต่เพียงว่ากรรมการจะต้องพิจารณาข้อเสนอทางด้าน

เทคนิค ส่วนบริษัทเอกชนจะฮั้วกันหรือไม่เป็นเรื่องที่กรรมการเปิดซองมักไม่ค่อยได้ให้ความสนใจ เพราะไม่มีใครแสดงให้กรรมการสรุปได้เช่นนั้น[22] แม้ในกรณีที่มีข้อครหาว่ามีการสมยอมกันในการเสนอราคา และราคาต่ำสุดที่มีการเสนอสูงกว่าราคาประเมินมากอย่างในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโครงการขยายสื่อสัญญาณความเร็วสูง (SDH) ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมผู้มีหน้าที่กำกับดูแลกลับไม่ให้ความสนใจปัญหาในเรื่องการสมยอมกันในการเสนอราคาและยอมอนุมัติให้มีการจัดซื้อจัดจ้างและผ่านเรื่องการขอขยายวงเงินจัดซื้อจัดจ้างท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์ของสาธารณชน[23]

ตารางที่ 4 ประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโครงการกำจัดขยะของกรุงเทพมหานคร

| |
|---|
| โครงการนี้ได้กลายเป็นเรื่องราวสู่สาธารณชนเมื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมาธิการปกครองของรัฐสภากล่าวหาว่าการประกวดราคาเพื่อหาเอกชนเข้าดำเนินการในโครงการกำจัดขยะของกรุงเทพมหานครส่อว่าไม่โปร่งใส มีการฮั้วกันในระหว่างผู้เสนอราคาอย่างชัดเจน |
| โครงการนี้ได้มีการประกาศประกวดราคาโดยกรุงเทพมหานคร มีผู้ซื้อเอกสาร 33 ราย มีผู้ยื่นซอง 6 ราย แต่กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ใช้กำจัดขยะมูลฝอย 3 แห่งคือ เขตหนองแขม เขตรามอินทราและเขตอ่อนนุช แต่ละพื้นที่กำหนดให้กำจัดขยะได้ 2,000 ตันต่อวัน ในที่สุดคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้พิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคและราคาแล้วตัดสินให้บริษัทเอกชนที่เข้าร่วมประกวดราคา 3 รายเป็นผู้ได้รับงานไปคนละพื้นที่มีกำหนด 20 ปี รวมเป็นมูลค่า 35,000 ล้านบาท |

[22] ดู กรุงเทพธุรกิจ, 6 สิงหาคม 2541. (ล้มประมูลกลบฮั้วขยะกทม.)

[23] ดูกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโครงการติดตั้งอุปกรณ์สื่อสัญญาณใช้ความเร็วสูง (SDH) ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย

นอกเหนือจากข้อคัดค้านที่เห็นว่าโครงการดังกล่าวดำเนินการไปอย่างรวบรัดไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่ต้องทำตามกฎหมายคือไม่ผ่านความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 และไม่ได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังมีการตั้งข้อสงสัยที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการที่ไม่โปร่งใสบางประการ[24] อาทิเช่น

ประการแรก ได้มีการเชิญชวนให้บริษัทเอกชนจากทั่วโลกเข้าร่วมประกวดราคา มีบริษัทเอกชนให้ความสนใจเข้าร่วมถึง 112 บริษัท แต่เมื่อมีการเปิดซองทางเทคนิคมีบริษัทที่ผ่านเข้าสู่การพิจารณาด้านราคาเพียง 5 ราย

ประการต่อมา บริษัทที่ชนะการประกวดราคา 2 ราย คือ บริษัทที่ 1 ซึ่งใช้พื้นที่ฝั่งกากขยะที่เหลือจากการเผาที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เสนอราคากำจัดขยะที่อ่อนนุช 885 บาทต่อตัน และที่รามอินทรา 919 บาทต่อตัน ส่วนบริษัทที่ 2 ใช้พื้นที่จังหวัดสมุทรปราการ เสนอราคาที่อ่อนนุช 921 บาทต่อตัน และที่รามอินทรา 868 บาทต่อตัน อันเป็นราคาที่เสนอไขว้กันอันแสดงให้เห็นเจตนาที่จะสมยอมให้ต่างฝ่ายต่างได้รับงานกันคนละพื้นที่ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาก็ตัดสินให้บริษัทที่เสนอราคาต่ำกว่าในแต่ละพื้นที่เป็นผู้ได้รับงานโดยมิได้ให้ความสนใจในเรื่องการสมยอมในการเสนอราคาของทั้งสองบริษัท

อีกประการหนึ่งคือเมื่อตรวจสอบความสัมพันธ์ระหว่างบริษัทที่ได้รับงานกำจัดขยะของกรุงเทพมหานครสองรายแล้วปรากฏว่าเป็นบริษัทที่ได้เข้าซื้อหุ้นสามัญของบริษัทเอกชนบริษัทหนึ่งที่มีผู้บริหารระดับสูงเป็นญาติกับผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันในทางธุรกิจอย่างใกล้ชิด[25] ส่วนบริษัทเอกชนรายที่สามที่ได้รับงานก็มีผู้ถือหุ้นเป็นญาติของนักการเมืองที่เป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลอยู่ในขณะนั้น

---

[24] ดูรายละเอียดใน สยามรัฐ, 3 –8 สิงหาคม 2541. (อภิมหาฮั้วตัวจริง ขยะ 3.5 หมื่นล้าน เขย่าเก้าอี้ ครม. โจ)

[25] ไทยโพสต์, 5-6 สิงหาคม 2541. และสยามรัฐ, 5-8 สิงหาคม 2541.

ข้อสงสัยทั้งสามประการเมื่อประกอบกับข้อทักท้วงเรื่องวิธีการดำเนินการตามโครงการแบบรวบรัด ไม่ดำเนินการขอความเห็นชอบจากองค์กรที่เกี่ยวข้องตามขั้นตอนปกติ ทั้งที่เป็นโครงการใหญ่ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากต่อเนื่องถึง 20 ปี ทำให้โครงการดังกล่าวไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ผู้บริหารกรุงเทพมหานครจึงได้สั่งยกเลิกการประกวดราคาตามโครงการดังกล่าวไปในที่สุด กรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาบางคนถึงกับยอมรับว่าไม่ได้ให้ความสนใจว่าบริษัทที่เข้าประกวดราคารายใดจะมีการร่วมทุนในการดำเนินธุรกิจบางอย่างร่วมกันอยู่[26] อย่างไรก็ดี การมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้เสนอราคาต่อส่วนราชการก่อนวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2542 ยังมิได้เป็นข้อต้องห้ามตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 แต่การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบฯ เมื่อปี พ.ศ.2541 พฤติการณ์เช่นนี้กลายเป็นคุณสมบัติต้องห้ามของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานที่จะต้องถูกตัดรายชื่อไม่ให้เข้าร่วมในการเสนอราคา[27]

ตามกฎหมายเดิม เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างอาจทำอะไรไม่ได้มากนัก นอกจากใช้อำนาจยกเลิกการประกวดราคาเพราะเหตุที่ปรากฏหลักฐานพอให้เชื่อได้ว่ามีการเสนอราคาโดยมีการฮั้วกันระหว่างผู้เข้าเสนอราคาทำให้ราชการเสียประโยชน์ ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 ก็ยิ่งเป็นกรณีที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าการสมยอมในการเสนอราคาระหว่างผู้เสนอราคาไม่ว่าจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปร่วมรู้เห็นด้วยหรือไม่ก็ตาม เป็นการกระทำที่กฎหมาย

---

[26] ดูคำให้สัมภาษณ์ของนายไกรศักดิ์ ชุณหะวัณ ที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น ใน กรุงเทพธุรกิจ, 6 สิงหาคม 2541.

[27] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มโดยระเบียบฯ (ฉบับที่4) พ.ศ.2541 ข้อ 15 เบญจ

บัญญัติเป็นความผิดที่ต้องรับโทษทางอาญา

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อกำหนดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541 ได้กำหนดให้การสมยอมในการเสนอราคาเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามระเบียบฉบับนี้ในฐานที่เป็นการกระทำที่เป็น "การขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม"[28] และได้กำหนดความผิดและโทษทางวินัยสำหรับเจ้าหน้าที่ไว้ในข้อ 10 ซึ่งการกระทำประการหนึ่งที่ถือว่าเป็นความผิดในข้อนี้คือมีพฤติการณ์ที่เอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าเสนอราคาหรือเสนองานให้มี "การขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม" ซึ่งสอดคล้องกับข้อ 15 ทวิ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนมีหน้าที่ต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ทั้งยังได้กำหนดให้ต้องมีการบันทึกหลักฐานในการดำเนินการพร้อมทั้งระบุเหตุผลในการพิจารณาสั่งการในขั้นตอนที่สำคัญเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการจัดซื้อจัดจ้างของราชการจะละเลยไม่ใส่ใจต่อการสมยอมระหว่างผู้เสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าด้วยข้ออ้างใดๆ ไม่ได้อีกต่อไป

**(4.2) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือบุคคลที่เข้าเงื่อนไขของทางราชการให้เอื้อประโยชน์แก่เอกชนรายหนึ่งรายใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด เป็นการเฉพาะ**

ตัวอย่างของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของราชการบางกรณีพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบส่อไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่เอกชนรายหนึ่งรายใดเป็นการเฉพาะด้วยการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่หน่วยราชการต้องการจัดหาให้จำกัด

---

[28] "การขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม" หมายความว่า การที่ผู้เสนอราคา หรือผู้เสนอรายงานรายหนึ่งหรือหลายรายกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการขัดขวางหรือเป็นอุปสรรค หรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมในการเสนอราคาหรือเสนองานต่อส่วนราชการ ไม่ว่าจะกระทำโดยการสมยอมกัน หรือโดยการให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ เรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรือใช้กำลังประทุษร้าย หรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือแสดงเอกสารอันเป็นเท็จ หรือกระทำการใดโดยทุกจิต ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์ในระหว่างผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานด้วยกัน หรือเพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้เสนอราคมหรือผู้เสนองานรายหนึ่งรายใดเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับส่วนราชการนั้น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อให้เกิดความได้เปรียบส่วนราชการโดยมิใช่ไปในทางประกอบธุรกิจปกติ

แคบอยู่เฉพาะพัสดุที่อยู่ในมือของธุรกิจเอกชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด และยากที่กลุ่มอื่นจะเข้ามาร่วมแข่งขันเสนอราคาได้ อาทิเช่น การ "ล็อกสเปก" ในกรณีของการจัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการที่กำหนดคุณลักษณะเฉพาะไว้ในลักษณะเฉพาะเจาะจง ทำให้มีสินค้าที่ทางราชการสามารถพิจารณาจัดซื้อได้อย่างจำกัด และเป็นเหตุให้ทางราชการต้องจัดซื้อกับกลุ่มเอกชนที่ผูกขาดสินค้าดังกล่าวในราคาที่สูงกว่าราคาที่ควรจะเป็น เพราะเอกชนรายอื่นๆ ไม่อาจเข้าร่วมในการเสนอราคาพัสดุอย่างเป็นธรรมได้[29] การกำหนดรูปแบบในรายละเอียดของพัสดุให้มีความยุ่งยากในการจัดหา หรือจัดทำได้ในเวลาอันจำกัดก็เป็นอีกลักษณะหนึ่งที่จำกัดโอกาสของเอกชนที่จะเข้าแข่งขันเสนอราคาอย่างกว้างขวางและเป็นธรรม เช่นในกรณีของการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้ของกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่กำหนดให้มีการเสนอราคาเมล็ดพันธุ์พืชจำนวน 16 ชนิด โดยให้บรรจุในซองและหีบห่อที่ส่วนราชการนั้นๆ กำหนดในปริมาณมากแต่ในเวลาที่จำกัด ซึ่งทำให้ทางราชการมีโอกาสได้รับข้อเสนอจากเอกชนในวงที่จำกัด คงมีเอกชนบางรายเท่านั้นที่เข้าร่วมในการเสนอราคาตามที่ส่วนราชการนั้นกำหนดได้ จริงอยู่ที่ว่าในบางครั้งส่วนราชการอาจมีความจำเป็นต้องจัดหาพัสดุเพื่อจุดมุ่งหมายที่เฉพาะเจาะจงในการใช้ประโยชน์ หรือในเงื่อนเวลาที่จำกัดมาก ทำให้อาจต้องจัดหาพัสดุที่มีผู้ดำเนินการให้ได้ในวงจำกัด แต่กระนั้นการดำเนินการในลักษณะพิเศษเช่นนี้ก็ต้องถือเป็นข้อยกเว้น และจะกระทำได้ในกรณีที่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบว่าเป็นพัสดุที่มีความจำเป็นจริงๆ รวมทั้งผู้รับผิดชอบมีข้อมูลของคุณภาพและราคาของพัสดุที่จะจัดซื้อเพื่อประกอบการพิจารณาไว้แล้ว ในกรณีของการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชของกรมส่งเสริมการเกษตรดังกล่าวไม่อาจจัดอยู่ในเงื่อนไขความจำเป็นและความพร้อมเช่นที่กล่าวมาเลย เพราะเมล็ดพันธุ์พืชที่นำไปแจกจ่ายแก่ประชาชนก็มิได้เป็นพันธุ์พืชที่มีคุณลักษณะพิเศษ หรือความจำเป็นที่ราชการจะต้องดำเนินการแจกจ่ายในรูปหีบห่อที่กำหนดขึ้นก็มิได้มีความสำคัญเท่าใดนักเมื่อเทียบ

---

[29] ดูรายละเอียดกรณีทุจริตการจัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการใน อาคม เอ่งฉ้วน, ผ่าทุจริตคอมพิวเตอร์กระทรวงศึกษาธิการ (กรุงเทพฯ : วี.พริ้นท์ จำกัด (1991)), หน้า 77-113.

กับงบประมาณที่ทางราชการต้องจ่ายซึ่งเป็นราคาที่สูงมาก การวางเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดย่อมเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนบางกลุ่มในการเสนอราคาจัดหาพัสดุในราคาที่สูงกว่าราคาที่ควรจะเป็นตามปกตินั่นเอง

การ "ล็อกสเปก" ที่เกิดขึ้นจากการวางข้อกำหนดคุณสมบัติของเอกชนที่จะเข้าเสนอราคาจัดหาพัสดุให้แก่ราชการได้อย่างจำกัดเป็นพิเศษก็เป็นอีกกรณีหนึ่งที่เกิดขึ้นในกระบวนการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของราชการ เช่น การกำหนดให้บริษัทที่จะเสนอราคาเพื่อรับงานการก่อสร้างของทางราชการต้องมีผลงานในเรื่องนั้นๆ ในกำหนดเวลาที่ยาวหลายปี หรือจำนวนมูลค่าของงานที่เคยทำกับทางราชการต้องมากเป็นพิเศษ หรือต้องมีทุนจดทะเบียนสูงมาก เป็นต้น การวางเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้เสนอราคาไว้สูงมากกว่าที่ควรส่งผลให้เป็นการจำกัดจำนวนเอกชนที่จะเข้าแข่งขันเพื่อเสนอราคาเข้ารับงานของราชการได้อย่างมาก[30] เมื่อเหลือผู้เสนอราคาในจำนวนที่จำกัดก็ทำให้ผู้เสนอราคาที่สมคบกันไว้ได้รับงานแม้ในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น แต่ก็ให้อยู่ในประมาณการของราคากลาง หรือมากน้อยกว่าราคากลางในวงเงินที่ราชการอาจตกลงทำสัญญากับบริษัทเอกชนนั้นได้ เป็นต้น

---

[30] โปรดดูกรณีการเสนอราคาฉมทรายในการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่าของบริษัทท่าอากาศยานสากลแห่งใหม่ (จำกัด) หรือ บทม. ในกองบรรณาธิการ, หนองงูเห่าโคตรคอร์รัปชั่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ตะวันออก),2542, หน้า 53-61

ตารางที่ 5 ประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างกรณีทุจริตการจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ

ข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตการจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ (Computer Lab) ของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) และกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ในปีงบประมาณ 2539 – 2540 ได้ถูกนำขึ้นมาวิพากษ์วิจารณ์ทั้งจากนักการเมืองฝ่ายค้านและสื่อมวลชนอย่างมาก โดยเฉพาะในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลในขณะนั้น ด้วยเห็นว่ากระบวนการจัดซื้อของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่โปร่งใสและมีกรณีของการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์ที่จัดซื้อไปในทางเอื้อประโยชน์ต่อเอกชนกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรือที่เรียกกันว่า "ล็อกสเปก"

โครงการจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์เป็นไปตามนโยบายปฏิรูปการศึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาซึ่งประสงค์จะให้มีการดำเนินการเป็นโครงการต่อเนื่องตั้งแต่ปี 2539-2541 เฉพาะโครงการสำหรับโรงเรียนในสังกัดของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (สปช.) จำนวน 26,017 แห่งมีวงเงินถึงกว่า 7,600 ล้านบาท ในปี 2539 มีงบประมาณสำหรับครุภัณฑ์ห้องปฏิบัติการภาษาสำหรับโรงเรียน 3,700 แห่ง เป็นเงินจำนวน 1,300 ล้าน และปี 2540 มีงบประมาณกว่า 4,000 ล้านบาท นอกจากนี้ ในปี 2540 สปช.ยังได้รับจัดสรรงบประมาณอีกกว่า 2,000 ล้านบาทสำหรับจัดซื้อครุภัณฑ์ประจำห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์ของโรงเรียน 5,999 แห่ง ทั้งยังมีนโยบายจะจัดซื้อให้ครบทุกโรงเรียนภายในปี 2542[31]ส่วน

กรมสามัญศึกษาก็ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี 2540 และ 2541 เพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ในห้องปฏิบัติการคอมพิวเตอร์รวมเป็นเงินกว่า 1,400 ล้านบาท[32]

ประเด็นความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ในวงเงินมหาศาลดังกล่าวเริ่มจากการเข้ามามีบทบาทของบริษัทเอกชนรายหนึ่งที่ลงนามในสัญญาร่วมค้ากับองค์การค้าของคุรุสภา

---

[31] ผู้จัดการรายสัปดาห์ ปีที่ 11 ฉบับที่ 566,6-12 ตุลาคม 2540 หน้า 18.

[32] อาคม เอ่งฉ้วน, ผ่าทุจริตคอมพิวเตอร์กระทรวงศึกษาธิการ, วี.พริ้นท์ จำกัด (1991),2542, หน้า 106-107.

ตามนโยบายบริหารในเชิงธุรกิจของฝ่ายการเมืองที่เข้ามารับผิดชอบกระทรวงศึกษาธิการ โดยบริษัทเอกชนดังกล่าวรับเป็นผู้จำหน่ายสินค้าและผลิตภัณฑ์ทางการศึกษาขององค์การค้าของคุรุสภา และการที่บริษัทเอกชนรายนี้เข้ามาประกอบธุรกิจในกระทรวงศึกษาได้เพราะนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงการได้ไปเป็นผู้จัดหาครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ในโครงการนี้ด้วย ยิ่งทำให้เห็นความสัมพันธ์ในทางผลประโยชน์ที่ร่วมกันของทั้งสองฝ่าย[33]

นายอาคม เอ่งฉ้วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดกระบี่ พรรคประชาธิปัตย์ ยังได้ยืนยันในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2540 ว่า องค์การค้าของคุรุสภาได้จัดพาผู้บริหารระดับสูงของกรมสามัญศึกษาซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ครั้งนี้ไปทัศนศึกษาร่วมกับเจ้าหน้าที่ขององค์การค้าของคุรุสภาที่ประเทศไต้หวัน และฮ่องกง ในระหว่างวันที่ 1 – 6 สิงหาคม 2539 โดยในรายการเดินทางมีการไปดูงานของบริษัทผลิตคอมพิวเตอร์ในไต้หวัน ซึ่งเป็นบริษัทผลิตคอมพิวเตอร์ที่เจ้าหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการนำคุณลักษณะของผลิตภัณฑ์มาใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการจัดซื้อครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ในเวลาต่อมา[34]

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนเดียวกันยังได้ชี้ให้เห็นว่า ในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์เพื่อประกาศให้มีการประกวดราคา ผู้ที่วางหลักเกณฑ์คุณลักษณะได้ถือเอาเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ผลิตในไต้หวันเป็นหลัก ทั้งยังได้มีการลดสเปกที่จะใช้ในการประกวดราคาหลายข้อ เช่น ในข้อกำหนดเรื่องเครื่องควบคุมรายการ (มาสเตอร์คอนโทรล) มีคุณลักษณะแป้นควบคุมต้องมีปุ่มแบบแยกต่างหาก (ฟังก์ชั่นคีย์) ไม่น้อยกว่า 26 ปุ่ม เพื่อให้ไปตรงกับเครื่องคอมพิวเตอร์รุ่นหนึ่งที่ผลิตในไต้หวันโดยเฉพาะ นอกจากนี้ เครื่องที่ยื่นเสนอราคาต้องสามารถนำเครื่องไปเชื่อมต่อกับเครื่องไมโครคอมพิวเตอร์ชนิดไอบีเอ็มคอมแพททิเบิล (IBM Compatible) ซึ่งเป็นการบังคับให้นำเครื่องไปต่อกับเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ใช้ระบบของไอบีเอ็มเท่า

---

[33] ทีมข่าวการศึกษา,"คอมพิวเตอร์ "ฉาว" สุชวิช "ชิ่ง" โยนบาปชิงชัย รับลูก สบตา แกรมมี่", ฐานสัปดาห์วิจารณ์ ฉบับที่ 180 วันที่ 4*10 ตุลาคม 2540, หน้า 65-67.

[34] เพิ่งอ้าง, หน้า 66 และดู อาคม เอ่งฉ้วน, อ้างแล้ว, หน้า 90-93.

นั้น รวมทั้งมีการแปลคัดลอกคุณลักษณะของปุ่มปรับระดับเสียงมาสเตอร์คอนโทรลของเครื่องคอมพิวเตอร์ยี่ห้อดังกล่าวอย่างชัดเจน[35]

บริษัทเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับองค์การค้าของคุรุสภาได้ทำสัญญากับบริษัทผู้ผลิตที่ได้หวันผูกขาดเป็นตัวแทนนำเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทยแต่เพียงผู้เดียวไว้แล้ว แม้การจัดซื้อจะเปิดโอกาสให้สถานศึกษาตามจังหวัดต่างๆ สามารถดำเนินการได้เอง แต่เมื่อ "สเปกถูกล็อก" ไว้เรียบร้อยอย่างนี้แล้ว ก็ทำให้ไม่มีผู้ขายรายอื่นสามารถเข้ามาแข่งขันได้ และถ้าต้องการขายสินค้าก็ต้องเข้ามาเป็นผู้ที่รับช่วงจากบริษัทเอกชนที่ได้ทำการผูกขาดไว้ก่อนนี้เท่านั้น[36]

แม้นักการเมืองที่ดูแลโครงการดังกล่าวจะออกมาปฏิเสธว่ามิได้เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อคอมพิวเตอร์ดังกล่าว แต่เป็นอำนาจของผู้บริหารระดับอธิบดีซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่จะต้องเป็นผู้พิจารณาดำเนินการจัดซื้อในขั้นตอนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ แต่การจัดซื้อในโครงการนี้มิใช่งานประจำปกติ แต่เป็นโครงการตามนโยบายของฝ่ายการเมืองซึ่งบุคคลในระดับรัฐมนตรีที่ดูแลกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ผลักดันโครงการขึ้นมาเอง การปฏิเสธความรับผิดชอบของฝ่ายการเมืองต่อความไม่ชอบมาพากลของกระบวนการจัดซื้อจึงทำให้เห็นภาพเด่นๆ ในระบบงานราชการของไทยที่ฝ่ายการเมืองมักอาศัยข้าราชการประจำที่เป็นพรรคพวกและไว้วางใจกันเป็นเครื่องมือ[37] และ "โยน" ความรับผิดชอบในการดำเนินการตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการให้ข้าราชการประจำจะต้องไปใช้ไหวพริบหาทางออกกันเองเพื่อแลกกับประโยชน์ที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และที่สำคัญคือความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ถ้ามีการดำเนินการไปอย่างไรแล้ว เกิดมีผู้มาตรวจสอบพบว่ามีการทุจริตหรือการดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้าราชการประจำผู้ปฏิบัติก็ไปหาทางออกกันเอง โดยฝ่ายการเมืองอยู่ในฐานะ "ลอยตัว" เพราะจะอ้างแต่เพียงว่าเป็นผู้มอบนโยบายไปเท่านั้น มิได้สั่งการในทางปฏิบัติให้ไปทำในสิ่ง

---

[35] ดูคำอภิปรายของนายอาคม เอ่งฉ้วน, อ้างแล้ว, หน้า 96-99.

[36] ดู อาคม เอ่งฉ้วน, อ้างแล้ว, หน้า 100-101.

[37] ทีมข่าวการศึกษา, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 13, หน้า 65-67.

ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ในความเป็นจริงจะรู้กันว่าฝ่ายการเมืองเป็นผู้บงการอยู่เบื้องหลัง แต่ก็ยากที่จะหาพยานหลักฐานใดเป็นเครื่องยืนยันคำบงการเช่นนั้นได้

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**2. ผลกระทบของการทุจริต**

ก. ผลกระทบของการทุจริตที่มีต่อการบริหารราชการ

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการเป็นปัญหาสำคัญที่สุดปัญหาหนึ่งในเรื่องการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยเนื่องจากเกี่ยวพันกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินจำนวนมหาศาล และการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ จึงส่งผลกระทบในเชิงโครงสร้างที่มีผลต่อกระบวนการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะพิจารณาในมิติทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม

ทำให้ระบบงานของรัฐกลายเป็นระบบ “ธุรกิจการเมือง” เป็นแหล่งที่บุคคลจะเข้ามาแสวงหาอำนาจ และผลประโยชน์จากการใช้อำนาจนำเงินงบประมาณของรัฐไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ที่จะได้ทั้งฐานะทางการเมืองและฐานทางเศรษฐกิจของตนและพวกพ้อง การเมืองและการบริหารประเทศจึงกลายเป็นเพียงแหล่งผลประโยชน์ที่ใครก็ได้ที่มีช่องทางจะเข้ามากอบโกย หรือจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจ ไม่ใช่การทำหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบต่อประโยชน์สุขของราษฎรอย่างบุคคลที่เป็น “มืออาชีพ” ระบบงานของรัฐจึงเต็มไปด้วยนักการเมืองที่ซื้อเสียง และข้าราชการประจำที่ซื้อตำแหน่ง

ทำให้การบริหารงานพัสดุของรัฐขาดคุณธรรมและเป้าหมายอย่างแท้จริง เพราะการจัดตั้งโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการคิดขึ้นเป็นเพียง “งานใช้เงิน” ของบ้านเมืองให้หมดไปเป็นปีๆ ยิ่งการตรวจสอบประเมินผลในเชิงประสิทธิภาพยังไม่มีอย่างเป็นกิจจะลักษณะ การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐจึงเป็นเพียงการใช้จ่ายเงินให้หมดไปตามแผนการใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วเท่านั้น ผลของการดำเนินการไม่ใช่สิ่งที่ต้องให้ความสนใจมากนัก ความสำคัญคงอยู่ที่ปฏิบัติงานให้เป็นไปตาม “นโยบาย” หรือความพอใจของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

การจัดซื้อจัดจ้างที่เน้นประโยชน์ส่วนบุคคลของฝ่ายการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเป็นการบ่อนทำลายระเบียบของสังคม และความศักดิ์สิทธิ์ของระบบกฎหมายโดยรวม เนื่องจากทำให้บุคคลที่หวังจะได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐย่อมจะต้องดำเนินการทุกทางโดยสมรู้กันทุจริต ไม่ว่าจะโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายเพื่อทำให้เห็นว่ามีความชอบธรรมที่จะดำเนินการได้ หรือโดยการฝ่าฝืนข้อกฎหมาย แต่กลบเกลื่อนพยานหลักฐาน ไม่ให้มีบุคคลอื่นล่วงรู้หรือตรวจสอบได้

การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างเป็นแหล่งรายได้ของนักการเมืองที่แสวงหาอำนาจโดยมิชอบ ดังนั้นจึงเป็นพฤติกรรมที่สนับสนุนโครงสร้างของระบบการเมืองแบบ "อำนาจนิยม" เอื้ออำนวยต่อการสร้างฐานการผูกขาดอำนาจในระบบอุปถัมภ์ จึงมีผลกระทบต่อหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยตรง

นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบโดยตรงกับการจัดระบบการบริหารบ้านเมืองที่ดีหรือการสร้างธรรมาภิบาล อันเป็นทั้งวิธีการและเนื้อหาของหลักการจัดการบ้านเมืองที่พึงประสงค์เพื่อการดำรงอยู่ของสังคมรัฐที่มีการพัฒนาได้อย่างยั่งยืน

<u>ข. ผลกระทบทางด้านการเมือง</u>

การทุจริตในระบบงานของรัฐย่อมส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อตัวเจ้าหน้าที่และองค์กรของรัฐ ปัญหาการทุจริตเป็นตัวบิดเบือนกลไกและกระบวนการของภาคราชการในการแปลงนโยบายและการจัดสรรทรัพยากรไปสู่การปฏิบัติ ทำให้กลไกของรัฐดำเนินงานให้สัมฤทธิ์ผลที่ตั้งไว้ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม แทนที่การบริหารจัดการในภาครัฐจะยืนอยู่บนหลักการคุ้มครองประโยชน์มหาชนกลับกลายเป็นระบบผลประโยชน์ของบุคคลผู้มีอำนาจที่มีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวและการอุปถัมภ์พรรคพวกที่มีสายสัมพันธ์ในทางอำนาจ ยิ่งไปกว่านั้นการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตยังส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบการเมือง เพราะการปล่อยให้นักการเมืองเข้ามากระทำการทุจริตได้ ย่อมมีผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากระบบการเมืองที่เต็มไปด้วยนักการเมืองทุจริต สังคมย่อมไม่

สำนักวิทยบริการ

อาจคาดหวังการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่บุคคลในสังคมพึงได้รับ การใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรม เพื่อฉกฉวยผลประโยชน์เอาส่วนตน เป็นการก่อปัญหาการเลือกปฏิบัติและการสร้างความไม่เสมอภาคในระหว่างราษฎรที่อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคม และกระทบต่อความเลื่อมใสศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<u>ค. ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ</u>

การทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทยเป็นปัญหาทางสังคมที่มีผลกระทบต่อการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจของประเทศ จากการศึกษาของธนาคารโลก ประเทศที่มีการทุจริตสูง อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะไปได้ช้า ตรงกันข้ามกับประเทศที่มีปัญหาการทุจริตในระบบงานของรัฐน้อย อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจก็จะอยู่ในอัตราที่สูง เนื่องจากการทุจริตก่อให้เกิดเบี่ยงเบนกระบวนการตัดสินใจของสาธารณะอันนำไปสู่การลงทุนของสังคมไปในสิ่งที่ไม่สมควรหรือไม่เป็นที่ต้องการของส่วนรวม ก่อให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐที่ไม่คุ้มค่า ไม่มีประสิทธิภาพ มีการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจ่ายค่าจ้างก่อสร้างและการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์แพงกว่าราคาตลาด ทำให้เงินงบประมาณของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศขาดหายและไม่อาจนำมากระจายให้เกิดประโยชน์ได้อย่างทั่วถึง เป็นการบิดเบือนไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากมีการจัดสรรทรัพยากรไปในกิจกรรมที่เกินความจำเป็น ก่อให้เกิดการเสียโอกาสที่จะพัฒนางานของรัฐที่จำเป็น หรือที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจของประเทศ[38]

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างยังเป็นการทำลายกลไกตลาด ทำให้การดำเนินธุรกิจเอกชนไม่สามารถแข่งขันได้บนพื้นฐานของความสามารถที่แท้จริง รวมทั้งยังเป็นการเพิ่มต้นทุนของธุรกิจ อันก่อให้เกิดผลเสียต่อความสามารถในการแข่งขันทางการค้าของประเทศ ทำให้นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และผู้ประกอบธุรกิจต้องมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนหรือใน

---

[38] Parliamentary Centre and Economic Development Institute of the World Bank, <u>Controlling Corruption : A Parliamentarian's Handbook</u>, Laurentian Seminar, 1999, pp. 12-15.

การผลิตสูงขึ้น ทำให้ไม่สามารถจะแข่งขันกับประเทศที่ไม่มีปัญหาหรือมีปัญหาการทุจริตในระบบราชการน้อยกว่าได้ การเพิ่มต้นทุนทางธุรกิจในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นการทำลายบรรยากาศการลงทุนของภาคเอกชนไปในตัว ซึ่งเท่ากับเป็นการเหนี่ยวรั้งการพัฒนาของประเทศโดยแท้ นายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ถึงกับเปรียบการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐว่าเป็นเหมือนเหลือบทำลายสังคม และถือว่าเป็นการปล้นชาติปล้นแผ่นดินอย่างไม่มีปัญหา[39]

สำนักวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<u>จ. ผลกระทบทางด้านสังคม</u>

การทุจริตในการใช้อำนาจรัฐส่งผลกระทบโดยตรงต่อระบบคุณธรรมของคนในสังคม เนื่องจากสังคมไทยซึ่งผู้คนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ และเน้นคุณสมบัติของคนว่าต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต การทุจริตจึงเป็นการสร้างความเสื่อมโทรมต่อระดับคุณธรรมของคนในสังคมลงไปอย่างมาก เป็นการเปลี่ยนค่านิยมของคนให้ยึดถือผลประโยชน์และอำนาจโดยไม่สนใจว่าสิ่งนั้นจะได้มาโดยวิธีที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผลกระทบดังกล่าวเมื่อเป็นตั้งแต่ระดับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำระดับสูงก็ทำให้ก่อรูปเป็นวัฒนธรรมขององค์กร แม้จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เห็นด้วยกับการประพฤติปฏิบัติเช่นนั้น หากไม่ยอม "เอาหูไปนา เอาตาไปไร่" ก็ต้องยอมร่วมกระทำผิดไปด้วย เพราะการขัดขวางหรือไม่ร่วมมือกับการทุจริตจะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน การทุจริตกลายเป็นพฤติกรรมปกติที่ให้ประโยชน์ทั้งในเชิงรายได้และความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่เพราะการมีกลุ่มมีสังกัดว่าเป็น "คนของใคร"

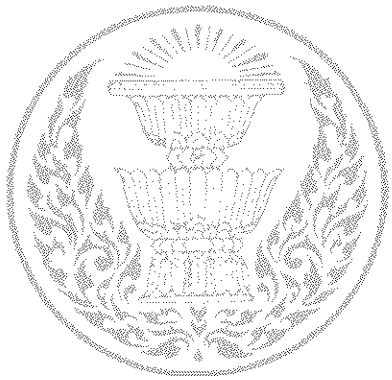
ประการต่อมา การทุจริตยังส่งผลกระทบที่สำคัญต่อการก่อปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม เมื่อการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐถูกครอบงำด้วยอิทธิพลของอำนาจและผลประโยชน์แทนที่หลักประโยชน์สาธารณะและความเสมอภาคในการได้รับบริการ ความไม่

---

[39] อานันท์ ปันยารชุน "ความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาทของกระบวนการยุติธรรมในการแก้ปัญหาคอร์รัปชั่น", <u>TCLI UPDATE จดหมายข่าวของสถาบันกฎหมายอาญา</u>, ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม - กันยายน 2543, หน้า 4.

ประโยชน์แทนที่หลักประโยชน์สาธารณะและความเสมอภาคในการได้รับบริการ ความไม่เป็นธรรมในสังคมย่อมก่อปัญหาที่ตามมาคือความขัดแย้งเพื่อแย่งชิงทรัพยากรและงบประมาณของราษฎรในแต่ละพื้นที่

นอกจากนี้ การทุจริตยังก่อภาระทางสังคมที่ตามมาอีกมากมาย นอกเหนือจากภาระในฐานะผู้เสียภาษีอากร ประชาชนยังมีภาระของการเป็นผู้บริโภค การได้รับสินค้าและบริการที่ไม่มีคุณภาพตามมาตรฐาน หรือมีราคาแพงกว่าปกติ รวมทั้งอาจเป็นภัยต่อคุณภาพชีวิต และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อันสืบเนื่องมาจากการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐเป็นเหตุให้มีการละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค หรือกฎหมายอื่นที่มีเพื่อคุ้มครองที่มีเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของสาธารณะ



# บทที่ 5

## ปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### ส่วนที่ 1 ปัญหาและอุปสรรคในเชิงป้องกัน

#### 1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ

ปัญหาของการจัดทำงบประมาณในแง่ที่เกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคือ การที่ผู้มีอำนาจสามารถตั้งงบประมาณได้อย่างง่ายๆ ได้กลายมาเป็นช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการทุจริต ทำให้ผลประโยชน์ที่จะได้จากการทุจริตนั้นมีความเสี่ยงน้อยในการที่จะต้องรับผิดชอบ หรือถูกตรวจพบ ถึงแม้ว่าในกระบวนการจัดทำงบประมาณ[1] การอนุมัติงบประมาณ[2] การบริหารงบประมาณ[3] การประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณและการตรวจสอบ[4]นั้น จะต้องดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องก็ตาม

---

[1]กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 169, 179, 180, 181, 230, 284, และ 312) พระราชบัญญัติงบประมาณ พุทธศักราช 2502 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และกฎระเบียบการคลังที่เกี่ยวข้อง เช่น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พุทธศักราช 2525 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พุทธศักราช 2524 ระเบียบการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณ พุทธศักราช 2543 ระเบียบว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พุทธศักราช 2491 และระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พุทธศักราช 2520 เป็นต้น

[2] กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 93, 169, 175, 176, 179, 180) และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2502 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) (มาตรา 8, 9, 15, 16, และ มาตรา 17)

[3]กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นต้นว่า พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2502 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พุทธศักราช 2525 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) และระเบียบการเบิกจ่ายจากคลัง พุทธศักราช 2520 เป็นต้น

[4]กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ พระราชบัญญัติตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2522 ซึ่งกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตรวจสอบภายในจัดตั้งโดยคณะรัฐมนตรี พุทธศักราช 2519 และให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นผู้กำหนดตำแหน่งและคุณสมบัติโดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ฝึกอบรม และระเบียบปฏิบัติของกระทรวงการคลัง พุทธศักราช 2535 ซึ่งกำหนดให้มีการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ เป็นต้น

กล่าวคือ สำหรับการพิจารณาในประเด็นในเชิงป้องกันปัญหาการทุจริตที่เกิดจากกระบวนการจัดทำงบประมาณนั้น อาจแยกพิจารณาระหว่างเรื่องความบกพร่องของระบบงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่เปิดช่องให้ผู้มีอำนาจสามารถปัดความรับผิดชอบ หรือหาผลประโยชน์ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย กับเรื่องซึ่งผู้มีอำนาจในการตั้งงบประมาณต้องการหาผลประโยชน์โดยใช้ระบบงบประมาณเป็นเครื่องมือมาตั้งแต่แรก สำหรับประเด็นนี้ข้าราชการระดับรองอธิบดีในกระทรวงสาธารณสุขได้ยืนยันว่า

> *"...ในช่วงต้นปีของทุกปี รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณจัดหาเวชภัณฑ์และเครื่องมือทางการแพทย์ให้กับกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งก็จะมีบรรดานักการเมืองพยายามเข้าไปข้องเกี่ยวกับงบประมาณจำนวนนี้ โดยส่งคนของตนเข้าไปหาทางดำเนินการจัดการกับงบประมาณดังกล่าว...."*

ในแง่ของการป้องกันปัญหาการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ระบบงบประมาณโดยเฉพาะกระบวนการในการจัดทำงบประมาณจะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้มีความละเอียด ชัดเจน โปร่งใสและรับผิดชอบมากขึ้น โดยเฉพาะในชั้นของการเสนอขอตั้งงบประมาณโดยผู้มีอำนาจ ทั้งฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูงนั้น จะต้องมีการศึกษาโครงการและกำหนดรายละเอียดต่างๆ ตลอดจนผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับไว้อย่างชัดเจน ไม่ใช่มีแต่เพียงโครงการซึ่งมีวัตถุประสงค์อย่างคร่าวๆ เท่านั้นก็สามารถเสนอขอตั้งงบประมาณได้อย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางและตามมาด้วยปัญหาการทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ เช่น การกำหนดสเปกเพื่อการผูกขาดของภาคธุรกิจ การแปลงงบปัญหาเรื่องการบริหารงบประมาณ เป็นต้น ดังตัวอย่างที่เกิดในกรณีปัญหาการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้ หรือการจัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น

ดังนั้น การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณให้มีความเหมาะเพื่อให้เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นจากกระบวนการจัดทำงบประมาณจึงเป็นสิ่งที่มีเหตุผลและสมควรจะต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมโดยเร็วที่สุด

และดูเหมือนจะสอดคล้องกับแนวคิดของกระแสการผลักดันให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณที่เป็นอยู่ในขณะนี้

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**2. กฎหมายกำหนดราคากลาง**

การที่ระเบียบพัสดุกำหนดให้ต้องทำรายงานการขอซื้อหรือขอจ้างก่อนนั้น เพื่อให้การตัดสินใจมีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ จะต้องแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ต้องแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของพัสดุที่จะจัดให้มีการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีราคามาตรฐาน หรือราคากลาง หรือราคาที่เคยซื้อเคยจ้างครั้งหลังสุดภายในเวลา 2 ปีงบประมาณ ต้องแสดงวงเงินว่าจะได้จากที่ใด ต้องมีกำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุหรืองานนั้นให้แล้วเสร็จ วิธีที่จะซื้อหรือจ้างพร้อมทั้งเหตุผล ถ้าหากเป็นกรณีการซื้อที่ดินและ/หรือสิ่งก่อสร้างจะมีรายการที่แตกต่างออกไปในเรื่องของการแสดงรายละเอียดที่ดินและ/หรือสิ่งก่อสร้างที่ต้องการซื้อรวมทั้งเนื้อที่และท้องที่ซึ่งต้องการ ราคาประเมินของทางการในท้องที่นั้นและราคาซื้อขายของที่ดินและ/หรือสิ่งก่อสร้างใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อครั้งหลังสุดประมาณ 3 ราย และเมื่อทำรายงานการขอซื้อหรือขอจ้างแล้วจะต้องได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการก่อนด้วย โดยปกติหน่วยงานเจ้าของงบประมาณจะเป็นผู้คำนวณราคากลางเอง หรือขอให้หน่วยงานอื่นคำนวณราคากลางให้ โดยจะต้องได้ตัวเลขที่มีความใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากที่สุด หรือหากเป็นไปได้จะต้องเป็นราคากลางตามสภาวะตลาดที่แท้จริง แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมายังไม่มีกระบวนการศึกษาวิจัย ตรวจสอบ ควบคุมเพื่อให้การกำหนดหรือคำนวณราคากลางเป็นไปอย่างถูกต้องตามความเป็นจริง หรือเหมาะสมตามความจำเป็นอย่างแท้จริง การคำนวณราคากลางในบางครั้งใช้ราคาพัสดุที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงและไม่มีความเหมาะสมและทันสมัย หรือมีการคำนวณวัสดุที่ใช้มากเกินความจำเป็นอันเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่จูงใจให้มีการสมยอมกันในการเสนอราคา

จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับผู้อำนวยการสำนักของกรุงเทพมหานครยืนยันในประเด็นนี้ว่า " *...หากการคำนวณราคากลางไม่ได้มาตรฐานถูกต้อง ปัญหาที่ตามมาก็คืองานก่อ*

*สร้างมีราคาสูงกว่ามาตรฐานมาก ผู้รับจ้างก็จะร่วมมือกันสมยอมในการเสนอราคา (ฮั้ว) และหากมีราคาต่ำกว่าความเป็นจริงก็จะมีปัญหาในการควบคุมคุณภาพของงานและอาจเกิดความล่าช้างานไม่แล้วเสร็จตามกำหนด ฉะนั้น ในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ หน่วยงานจะต้องกำหนดราคากลางตามเกณฑ์ค่าวัสดุ กำไร และภาษีอย่างถูกต้อง ถ้าหน่วยงานพิจารณาได้ราคาที่ยุติธรรมถูกต้องแล้ว ปัญหาอื่นๆ ก็ไม่น่าเป็นห่วง ส่วนที่สำคัญคือหน่วยงานไม่รู้ราคาที่ถูกต้อง...ผู้แทนราษฎร*

ความเห็นของผู้บริหารระดับรองอธิบดีในกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า *"กรณีของประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะตั้ง หรือกำหนดราคากลางในการจัดซื้อยาเพราะเหตุว่า หากไม่มีราคากลางแล้วก็จะเป็นการเปิดโอกาส หรือช่องทางให้มีการทุจริตได้กว้างขวางมากขึ้น ซึ่งการกำหนดราคากลางนั้นจะต้องมีการกำหนดให้มีความใกล้เคียงกับความเป็นจริงให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้จึงจะเกิดประสิทธิภาพ ดังนั้น ถ้าหากว่าสามารถที่จะกำหนดราคากลางให้เหมาะสมได้แล้ว การกำหนดราคาจำหน่ายยาก็จะไม่สูงมากเกินไปนัก โดยเหตุนี้การยกเลิกที่จะไม่ใช้ราคากลางในการจัดซื้อยานั้นโดยอ้างเหตุเพียงเพราะประเทศกำลังประสบปัญหาทางด้านเศรษฐกิจนั้นจึงรับฟังไม่ได้"*

อย่างไรก็ดี ผู้ให้สัมภาษณ์คนเดิมให้ข้อสังเกตถึงปัญหาในการกำหนดราคากลางให้ใกล้เคียงกับราคาที่เป็นจริงนั้นไม่ใช่เรื่องง่าย "...โดยส่วนมากแล้ว ในกรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องมืออุปกรณ์ที่มีเทคโนโลยีทันสมัย และเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว เช่น เครื่องคอมพิวเตอร์ ซึ่งผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานมีน้อย ทำให้การจัดซื้อมักจะมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ เนื่องจากได้เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ล้าสมัยตกรุ่นไปแล้ว หรือได้เครื่องที่มีคุณภาพไม่เหมาะสมกับงบประมาณ และการที่หน่วยงานมอบความไว้วางใจให้ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับเครื่องมือเทคโนโลยีที่ทันสมัยเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะได้เครื่องมือที่มีคุณภาพและราคาไม่แพง เนื่องจากผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับเครื่องมือดังกล่าวมีน้อย ถ้าได้บุคคลที่เป็นคนดีก็จะไม่มีปัญหา จึงเป็นการยากที่จะตรวจสอบ"

การคำนวณราคากลางเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการโดยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญ เช่น ในกรณีของการถอดแบบการก่อสร้างผู้ที่คำนวณราคากลางอาจเป็นวิศวกร หรือสถาปนิกซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในการก่อสร้างเป็นอย่างดี แต่สิ่งหนึ่งที่จะต้องมีการยอมรับกันก็

คือ ในทางปฏิบัติมักจะมีในการคำนวณราคากลางเกินความเป็นจริง เช่น การเผื่อเหลือเผื่อขาด หรือกำหนดราคากลางเผื่อเพื่อความสะดวกสบายของหน่วยงานนั้น เป็นต้น และกลายเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การคำนวณราคากลางสูงกว่าความเป็นจริง ซึ่งในส่วนนี้สมควรที่คณะกรรมการราคากลางจะต้องให้ความสนใจและควบคุมการกำหนดราคากลางให้มีความเหมาะสมตามความจำเป็นของแต่ละโครงการ และเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องใช้วงเงินงบประมาณสูงที่ควรมีการพิจารณาอย่างละเอียดเป็นรายๆ ไป

การกำหนดราคากลางให้ใกล้เคียง หรือให้เป็นราคากลางที่แท้จริงมีมาตรฐานแล้ว ราคากลางก็จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญอันหนึ่งที่จะป้องกันปัญหาการทุจริตได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่าหากราคากลางเป็นราคาขั้นต่ำที่ทางราชการยอมจ่ายในกรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อมีราคาขั้นต่ำแล้วผู้เสนอราคารายใดๆ จะมีการสมยอมกันในการเสนอราคาก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อโครงการของรัฐมากมายนัก ทั้งนี้เนื่องจากว่าไม่มีส่วนต่างอย่างมากมายเพียงพอระหว่างราคากลางและราคาที่มีการเสนอ หรือผลประโยชน์ที่จะได้รับจากการสมยอมกันในการเสนอราคาไม่มากพอที่จะจูงใจให้มีการกระทำเช่นนั้น ปัญหาการสมยอมราคา และปัญหาการทุจริตก็จะลดลงไปในที่สุด การป้องกันการทุจริตก็สามารถทำได้ง่ายขึ้น

**3. กระบวนการในการใช้ดุลพินิจและความรับผิดชอบ**

ในการบริหารงบประมาณของหน่วยงานของรัฐนั้น สิ่งที่ผู้มีอำนาจสั่งการต้องทำอยู่เสมอคือ การใช้ดุลพินิจในการสั่งการ โดยปกติการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจเป็นการยากที่จะควบคุมตรวจสอบได้ ดังความเห็นคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ที่ว่า

"การทุจริตคอรัปชั่นโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงเกิดขึ้นตลอดเวลา เพราะกฎหมายให้อำนาจดุลพินิจสูง ไม่มีเกณฑ์การใช้ดุลพินิจที่วัดความ

ถูกผิดได้ อีกทั้งไม่มีระบบการตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ คนจึงอยากดำรงตำแหน่ง แข่งกันเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อให้ได้อำนาจและทรัพย์สิน"[5]

การวิเคราะห์ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจจึงเป็นเรื่องที่ยากจะตัดสินลงไปให้ชัดเจนในทางคุณค่า (Value Judgement) ได้ ถึงแม้ว่าการใช้ดุลพินิจเป็นสิ่งจำเป็นและยากที่จะเลี่ยงได้ เพราะการห้ามการใช้ดุลพินิจในการจัดซื้อจัดจ้างก็อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่ประโยชน์ของราชการได้เช่นเดียวกัน อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้วิจารณ์เรื่องนี้ว่า "...พูดกันง่ายๆ ว่าอำนาจดุลพินิจทำให้ข้าราชการคอร์รัปชั่น แต่ผมว่าไม่มีไม่ได้หรอก ถ้าไม่มีอำนาจดุลพินิจ จะบริหารประเทศโดยใช้กฎหมายเป็นหลักแล้วเดินตามไป ผมว่ามันตายตัวเกินไป ...เราอาจซื้อไมโครโฟนที่ไม่ได้ความในสถานที่ที่มีการประชุมสำคัญของประเทศ แต่บอกว่าไม่รู้จะทำอย่างไรเพราะว่าใช้วิธีตามระเบียบราชการปรากฏว่าซื้อมาแล้วใช้ไม่ได้ ซื้อดีไม่ได้เพราะเปิดซองแล้วอันนั้นไม่ใช่ราคาต่ำสุด ผมคิดว่าดุลพินิจหลักเลี่ยงไม่ได้" ดังนั้น ปัญหาก็คือทำอย่างไรจึงควบคุมได้ เนื่องจากระเบียบพัสดุที่ใช้อยู่ยังเปิดให้มีการใช้ดุลพินิจได้หากว่ามีความจำเป็นหรือเป็นกรณีเร่งด่วน ซึ่งในส่วนนี้ดุลพินิจเป็นสิ่งที่ดีเมื่อมีการใช้อย่างสุจริตและอยู่ในกรอบแห่งวัตถุประสงค์ ไม่มีการทุจริตหาผลประโยชน์ที่มิชอบ ถึงแม้ว่าการใช้ดุลพินิจจะถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้กรอบของวัตถุประสงค์ของโครงการ แต่กระนั้นการใช้ดุลพินิจจะต้องมีการพิจารณามากกว่าเรื่องผลประโยชน์ที่รัฐจะได้ เช่น เรื่องความถูกต้องตามกฎหมาย ผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม หรืออีกนัยหนึ่งคือ การใช้ดุลพินิจต้องใช้ให้น้อยและในกรณีจำเป็นเท่านั้น และการใช้ดุลพินิจต้องมีความเป็นภาวะวิสัยและรับผิดชอบต่อสังคม

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้ดุลพินิจก็คือ เมื่อมีประเด็นข้อสงสัยในความผิดปกติของการใช้ดุลพินิจสั่งการหรือส่อว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น ผู้ที่ใช้ดุลพินิจมักจะปฏิเสธความรับผิดชอบ เช่น อ้างว่ากฎหมายอนุญาตให้ใช้ดุลพินิจได้เนื่องจากมีเวลาดำเนินการที่จำกัด หรืออ้างว่าเป็นเรื่องความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เป็นผู้เสนอเรื่อง หรือมีข้ออ้างว่าไม่มี

---

[5] คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สกว.ร่วมกับ คพป., 2538), หน้า 19.

พยานหลักฐานที่ชัดเจนว่าการทุจริตนั้นเกิดจากการใช้ดุลพินิจของตนเพราะไม่ได้มีการสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษร หรืออ้างว่าเป็นเรื่องของผู้มีอำนาจคนก่อนเป็นผู้ใช้ดุลพินิจสั่งการตนเพียงแต่รับทราบเท่านั้น เป็นต้น ข้ออ้างเหล่านี้ทำให้เกิดปัญหาในการพิสูจน์ที่ราบที่มาของการทุจริตที่แท้จริงและเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ โดยเฉพาะหากว่าผู้นั้นเป็นข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำระดับสูง ดังเช่นในกรณีของการทุจริตยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข กรณีจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืชในโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

**4. ปัญหาการตรวจสอบจากภายนอกและกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน**

ปัญหาการทุจริตเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นภายในระบบราชการและมีการดำเนินการที่ซับซ้อนและเป็นระบบ เป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่ลงตัวและการสมยอมกันจึงยากต่อการตรวจสอบ และกระบวนการดำเนินการในภาครัฐ เช่น กรณีของการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ไม่ได้เปิดช่องให้ต้องมีบุคคลภายนอกเข้าร่วมอยู่ด้วย ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบในภายหลัง หรือต้องการตรวจสอบหากสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้นจึงกระทำได้ยาก อีกทั้งกรณีเปิดโปงการทุจริตการใช้งบประมาณตามโครงการใหญ่ๆ ของทางราชการมักไม่ได้เกิดจากการตรวจพบของกระบวนการตรวจสอบภายในระบบราชการเอง หากแต่เป็น "อุบัติเหตุ" ของการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในภาครัฐ หรือระหว่างภาครัฐกับภาคธุรกิจเอกชนที่เกี่ยวข้อง หรือระหว่างภาคธุรกิจเอกชนด้วยกันเองโดยการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้มีการเปิดเผยเรื่องราวการทุจริตไปยังบุคคลภายนอก เท่ากับว่าลำพังระบบการตรวจสอบภายในไม่เพียงพอที่จะป้องกันการทุจริตได้ ดังนั้น การจัดให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือระบบการตรวจสอบจากองค์กรที่เป็นอิสระจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นหากต้องการให้การป้องกันการทุจริตในภาครัฐสามารถดำเนินการได้ดีกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะการเข้ามีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชน อย่างไรก็ดี คุณสมบัติของผู้เข้าร่วมในกระบวนการใช้งบประมาณของรัฐก็เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะเข้า

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ร่วมพิจารณา หลักประกันความน่าเชื่อของผู้ที่เข้าร่วมก็เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อประสิทธิภาพในการป้องกันการทุจริต เช่นเดียวกับการให้หลักประกันอื่นแก่ภาคเอกชน รัฐจะต้องให้การสนับสนุนการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรเหล่านี้ หรือบุคคลเหล่านี้ เช่น หลักประกันในเรื่องของค่าตอบแทน และหลักประกันในเรื่องความปลอดภัยในเรื่องชีวิตร่างกาย เป็นต้น

**ส่วนที่ 2 ปัญหาและอุปสรรคในเชิงปราบปราม**

**1. ปัญหาของระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม**

โดยธรรมชาติของการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการเป็นเรื่องของการสมคบกันระหว่างบุคคลที่มีผลประโยชน์โดยมิชอบร่วมกันระหว่างผู้ใช้อำนาจในภาคราชการด้วยกันเอง หรือระหว่างผู้ใช้อำนาจรัฐกับบุคคลในภาคเอกชนซึ่งผู้ใช้อำนาจอาจเป็นระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ ส่วนเอกชนก็อาจเป็นนักธุรกิจหรือบุคคลทั่วไป ดังนั้น ในกรณีที่การประสานประโยชน์ของบุคคลทุกฝ่ายลงตัว การสมคบกันฉ้อฉลประโยชน์ของส่วนรวมก็เป็นเรื่องที่รู้กันอยู่เฉพาะบุคคลในวงจำกัดนี้เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้หากองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบปกติ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่พบการดำเนินการที่ผิดปกติ โอกาสที่เกิดเรื่องอื้อฉาวจนมีการตั้งเรื่องเพื่อให้องค์กรตรวจสอบเข้าไปแสวงหาพยานหลักฐาน จนถึงขั้นนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษตามกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นไม่ได้ง่ายๆ การจัดการกับการกระทำความผิดที่มักไม่มีผู้เสียหายที่จะเข้าร้องทุกข์กล่าวโทษเช่นนี้จึงเป็นข้อจำกัดเบื้องต้นที่ทำให้การปราบปรามในเชิงรับขาดประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง

ข้อจำกัดตามกฎหมายในการเริ่มกระบวนการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 308 กรณีร้องขอให้มีการตรวจสอบการทุจริตเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญ มาตรา 309 ให้สิทธิเฉพาะผู้เสียหายจากการทุจริตเท่านั้น รวมถึงการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กำหนดขั้นตอนและวิธีการถอดถอนนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งโดย

การรวบรวมลายมือชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน และจะต้องมีผู้ริเริ่มจำนวนไม่เกิน 100 คน ซึ่งจะต้องแจกแจงข้อกล่าวหาตามความเป็นจริงและรับรองลายมือชื่อของผู้ร่วมลงลายมือชื่อ หากมีการกล่าวหาเท็จหรือรับรองลายมือชื่อเป็นเท็จมีโทษปรับและ/หรือจำคุก 1-3 ปี อันเป็นมาตรการที่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนร้องขอให้มีการตรวจสอบเท่าใดนัก

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แม้เมื่อเริ่มกระบวนการตรวจสอบการทุจริตแล้ว ปัญหาก็ยังมีอยู่ว่าการจะยืนยันว่าบุคคลใดกระทำการทุจริตจะต้องอาศัยการยืนยันด้วยพยานหลักฐาน หลักการทั่วไปในคดีอาญา ศาลจะตัดสินว่าจำเลยกระทำผิดตามที่ถูกกล่าวหาต่อเมื่อมีพยานหลักฐานยืนยันแน่ชัดว่ามีการกระทำความผิดและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้นจนปราศจากข้อสงสัย อุปสรรคในการที่จะจัดการกับการทุจริตในแง่พยานหลักฐานมีอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรกเป็นปัญหาหลักการพิสูจน์ความผิด การแสวงหาพยานหลักฐานจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดย่อมเป็นสิ่งที่ดำเนินการด้วยวิธีปกติให้ประสบผลได้ยาก บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริต หากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมรู้ลู่ทางที่จะกลบเกลื่อนพยานหลักฐานเพราะเป็นผู้ที่ควบคุมดูแลการกระทำทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับข้อกล่าวหา การใช้อำนาจสั่งการ หรือการใช้ดุลพินิจกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่อยู่ในอำนาจหน้าที่มักวางอยู่บนหลักที่ผู้ถืออำนาจสั่งการเห็นว่าเหมาะสมกับสถานการณ์และวัตถุประสงค์ของโครงการที่บุคคลผู้นั้นเป็นผู้ถือตัวชี้วัดเอง เมื่อเขาเห็นว่าเหมาะสมแล้ว คนอื่นจะเห็นว่าไม่เหมาะสมก็เป็นเรื่องต่างคนต่างความคิด ไม่มีใครผิดใครถูกเด็ดขาด ในขณะที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าซื้อแพงกว่าราคาปกติมาก ผู้รับผิดชอบกลับบอกว่าจำต้องซื้อของในราคาเช่นนี้เพื่อวัตถุประสงค์ที่เขาตั้งไว้ หรือตามนโยบายของผู้บังคับบัญชา ถ้าให้ฝ่ายที่รับผิดชอบโครงการตัดสินก็ต้องบอกว่าดำเนินการชอบแล้ว (ดูการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์พืช) ดังนั้น ถ้าจะให้ฝ่ายที่กล่าวหามีภาระการพิสูจน์ให้ชัดแจ้งว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจทุจริตจึงเป็นเรื่องยาก เพราะโดยทั่วไปผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ผิดจนกว่าจะพิสูจน์ให้เห็น

เป็นอย่างอื่น นายอานันท์ ปันยารชุนอดีตนายกรัฐมนตรีถึงกับเสนอให้เปลี่ยนหลักกฎหมายในเรื่องนี้เป็นว่าถ้าเป็นปัญหาเกี่ยวกับการทุจริต คือผู้ถูกกล่าวหาจะต้องเป็นผู้พิสูจน์ตัวเองว่าบริสุทธิ์[6]

นอกจากนี้ ระบบกฎหมายที่เน้นอยู่ที่การได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่ชัดเจนจนปราศจากข้อสงสัยตามหลักกฎหมายอาญาและทางวินัย หากมีความเคลือบแคลงสงสัยในกรณีที่มีการกล่าวหาก็ต้องยกประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารในระดับนักการเมือง หรือผู้บริหารที่เป็นหัวหน้าส่วนราชการที่จะมีข้ออ้างว่าไม่มีพยานหลักฐานที่แสดงถึงการสั่งการใดๆ "ไม่มีใบเสร็จ" แต่ความรับผิดชอบกลับตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับกลางหรือระดับปฏิบัติการซึ่งเป็นผู้รับมอบหมายในทางนิตินัย การสอบสวนกรณีทุจริตโครงการใหญ่จึงยากที่จะสาวไปถึงฝ่ายการเมือง

ประการที่สอง ปัญหาความยากลำบากในการได้มาซึ่งความร่วมมือจากพยานแม้ในกรณีที่อาจทราบเบาะแสหรือพยานบุคคลที่อาจยืนยันข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตได้ แต่คดีทุจริตที่มีผลกระทบทั้งผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงินมหาศาลและมีตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็น "เดิมพัน" ย่อมเกี่ยวข้องกับบุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลเป็นที่ยำเกรงของบุคคลโดยทั่วไป รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องและถูกอ้างเป็นพยาน ดังนั้น ในกรณีที่รัฐยังไม่มีมาตรการในการให้ความคุ้มครองพยานจากการถูกข่มขู่คุกคาม ขู่ฆ่า หรือการถูกฟ้องร้อง ก็ย่อมเป็นการยากที่จะแสวงหาพยานบุคคลที่พร้อมจะรับภาระและยอมเสี่ยงภัยให้การเป็นพยานเพื่อยืนยันการทุจริตของบุคคลที่มีอิทธิพล การขาดความร่วมมือจากบุคคลที่อาจให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตได้ทำให้การปราบปรามการทุจริตในสังคมไทยดำเนินไปด้วยความยากลำบากอย่างยิ่ง

ไม่ว่าจะมีการปรับหลักกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความยากลำบากในการพิสูจน์การกระทำความผิด เช่น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 303 กรณีถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยใช้คำที่ลดภาระในการพิสูจน์ของผู้กล่าวหาลงด้วยการใช้คำว่า "มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทาง

---

[6] อานันท์ ปันยารชุน, "ความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาทของกระบวนการยุติธรรมในการแก้ปัญหาคอร์รัปชั่น" TCLI UPDATE จดหมายข่าวของสถาบันกฎหมายอาญา ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2543 หน้า 5.

ทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ..." แต่ก็หาได้ลดความสำคัญของการพิสูจน์พยานหลักฐานให้เห็นถึงการกระทำที่มีการกล่าวหา ในทางปฏิบัติองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบยังคงต้องรวบรวมพยานหลักฐานที่แสดงถึงการทุจริตให้ได้มากที่สุด เพียงแต่ลดมาตรฐานการพิสูจน์ที่ผู้กล่าวหาจะต้องนำสืบเพื่อแสดงถึงมูลความผิดลงไปบ้างเท่านั้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**2. ปัญหาในการบริหารการตรวจสอบ**

ลักษณะเฉพาะของการตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทยคงเน้นที่การสอบสวนปราบปรามใน "เชิงรับ" คือการดำเนินการตรวจสอบไปตามกรณีที่มีการร้องเรียน แม้จะมีความพยายามในการแยกแยะความสำคัญของเรื่องที่ต้องมีการดำเนินการเร่งด่วนอยู่บ้าง เช่น หากเป็นกรณีกล่าวหาร้องเรียนนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน ก็จะมีการดำเนินการไต่สวนให้เป็นเรื่องด่วนพิเศษกว่ากรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป แต่ระบบตรวจสอบการทุจริตของไทยขาดกลไกที่จะเข้าถึงปัญหาของการทุจริตที่แท้จริง ทำให้เกิดความล่าช้า โยนกลอง ขาดความรับผิดชอบ ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจนทำให้มีผู้สรุปว่ากลไกของรัฐขาดเจตจำนงทางการเมืองที่จะปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง[7] ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือกรณีสอบสวนเรื่องทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ในช่วงเวลาตั้งแต่เมื่อกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงชุดแรกเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2541 จนถึงกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริงที่สืบเนื่องกรณีซื้อยาแพงผ่านองค์การเภสัชกรรมซึ่งปลัดกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2543 รวมเวลาประมาณ 2 ปี มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจากกระทรวงสาธารณสุขรวม 24 ชุด นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมการซึ่งได้รับมอบหมายจากส่วนราชการต่างๆ ให้พิจารณากรณีทุจริตในเรื่องนี้อีก ได้แก่ สำนัก

---

[7] รสนา โตสิตระกูล, "บทเรียนจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม กรณีการทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข" เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่องสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต จัดโดย สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ก.พ. และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

นายกรัฐมนตรี 3 ชุด สำนักงาน ป.ป.ป. 2 ชุด สำนักงาน ป.ป.ช. 3 ชุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 1 ชุด สำนักงาน ก.พ. 2 ชุด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา 1 ชุด[8]

เจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินท่านหนึ่งได้ยืนยันลักษณะการทำงานตรวจสอบขององค์กรของรัฐไว้ว่า *"...การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินในปัจจุบันนั้น แม้ว่าจะมีอยู่ด้วยกันหลายองค์กรที่เกี่ยวข้องก็ตาม แต่ทว่าในแต่ละองค์กรก็ทำงานในลักษณะที่ต่างคนต่างทำ เปรียบเสมือนกับการเล่นดนตรีที่เล่นกันในลักษณะที่ต่างคนต่างเล่น จึงไม่เป็นเพลง และบางทีก็เล่นกันชิ้นสองชิ้น ก็เลยไม่ดัง การเล่นดนตรีที่ดี อุปกรณ์ดนตรีชิ้นต่างๆ จะต้องเล่นพร้อมๆ กัน จึงจะไพเราะและดัง โดยเฉพาะองค์กร ป.ป.ช.และองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทั้งหลายจะต้องมีการร่วมมือกันป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง... ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ แม้ว่าจะได้มีการออกมาตรการต่างๆ ในการตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินออกมามากมายก็ตาม แต่ก็ขาดผู้ที่จะไปดำเนินการติดตามถึงผลของการตรวจสอบนั้นว่าเป็นเช่นไร เพราะหน่วยงานราชการของไทยนั้นมีลักษณะที่**ต่างคนต่างใหญ่**ด้วยกันแทบทั้งนั้น"*

การตรวจสอบที่ยังขาดกระบวนการที่กระตุ้นให้เกิดการแก้ไขอย่างเป็นระบบการตรวจสอบทั่วไป เช่น กรณี สตง. มักเป็นกรณีการสุ่มตรวจทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ หรือที่เรียกว่า "ตรวจตามใบเสร็จ" แต่ขาดการมองปัญหาในเชิงรุก ไม่มีการเตรียมกลไก เครื่องมือและเครือข่ายการตรวจสอบ หรือประเมินสภาวการณ์ของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ล่อแหลมต่อการทุจริตและส่งผลกระทบต่อการบริหารโดยรวม การตรวจสอบการทุจริตที่เป็นรูปธรรมจึงมักเกิดขึ้นโดย "อุบัติเหตุ" เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องมีผลประโยชน์ขัดกัน คือถ้าไม่มีการขัดแย้งกันในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดูแลการจัดซื้อจัดจ้าง หรือตัวบุคคลในบริษัทห้างร้านที่เสนอตัวเข้ารับงานจัดหาพัสดุด้วยกันเองแล้วก็ยากที่จะมีการร้องเรียนให้มีการตรวจสอบ นักข่าวหนังสือพิมพ์ท่านหนึ่งได้วิจารณ์การทำงานของกรรมการ ป.ป.ช.ว่าอยู่ในกรอบความ

---

[8] ดูเอกสารประกอบหมายเลข 4 ใน รสนา โตสิตระกูล, บทเรียนจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมกรณีการทุจริตยาและเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข. อ้างแล้วในเชิงอรรถข้างต้น

คิดของราชการทั้งหมด คือต้องรอให้มีคนมาร้องเรียน ถ้าเป็นข่าวหนังหนังสือพิมพ์เชื่อไม่ได้ ทั้งๆ ที่การเสนอบทวิเคราะห์แยกแยะพฤติการณ์ทุจริตของหนังสือพิมพ์มีที่มาจากเอกสารราชการทั้งสิ้น[9]

นักข่าวหนังสือพิมพ์คนเดียวกันยังได้ยกรูปธรรมของปัญหาในการบริหารการตรวจสอบในภาครัฐอีกประการหนึ่งคือการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.รับโอนเรื่องร้องเรียนจำนวน 2,000 เรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ป.โดยไม่มีการแยกแยะเรื่องที่กล่าวหาตั้งแต่ข้าราชการระดับ 1 ลูกจ้างประจำ ไปจนถึงข้าราชการระดับ 11 จนถึงนักการเมือง ทำให้กระทบต่อความสามารถของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการตรวจสอบกรณีทุจริตที่สำคัญ เพราะใช้กระบวนการตรวจสอบในระบบงานเดียวกัน ทั้งที่การตรวจสอบกรณีทุจริตของนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงเป็นเป้าหมายหลักของการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ตาม ยิ่งการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 45 กำหนดให้ต้องมีกรรมการ ป.ป.ช.อย่างน้อยคนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการทำการไต่สวนเรื่องร้องเรียนทุกเรื่องที่ได้รับไว้พิจารณา จึงยิ่งเป็นการยากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะสามารถตรวจสอบการทุจริตที่มีจำนวนมากให้มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้[10]

การตรวจสอบไม่สร้างผลสะเทือนให้สังคมเกิดการเคลื่อนไหวกดดันผู้ที่ต้องรับผิดชอบการทุจริต ความเคลื่อนไหวในกระบวนการตรวจสอบทุจริตถูกจำกัดให้ต้องดำเนินการอย่างปิดลับ ขาดการสื่อสารกับสังคม หรือไม่เช่นนั้นก็เป็นข่าวในช่วงเริ่มต้นแล้วก็เงียบหายไป ความคืบหน้า ปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบไม่อยู่ในความรับรู้ของสังคม แม้ในกรณีตรวจพบการทุจริตหรือความบกพร่องในการใช้งบประมาณก็ไม่มีกระบวนการรายงานให้เกิดผลในทางจิตวิทยาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ แม้กระทั่งในชั้นที่การตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้วตรวจพบการทุจริตอย่างไร ก็ขาดการขยายผลในเชิงการลงโทษทาง

---

[9] ความเห็นของประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ ในการสัมมนาเรื่องการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 25 กันยายน 2543.

[10] ความเห็นของประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์, อ้างแล้ว.

สำนักวิชาการ

สังคม ไม่ว่าจะเป็นการวิพากษ์วิจารณ์ความบกพร่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือการลงโทษทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายงานที่ส่งรัฐสภาไม่ได้ถูกใช้ให้เกิดผลกระทบต่อการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการอย่างแท้จริงแต่อย่างใด

**3. ปัญหาการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของภาคเอกชนและประชาสังคม**

ภายใต้บริบทของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ส่วนตัวในระบบอุปถัมภ์มากกว่าการให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ในเชิงระบบหรือสถาบัน จึงทำให้ปัญหาการทุจริตในสังคมไทยมีลักษณะแตกต่างกับสังคมอื่น จากข้อมูลการวิจัยของธนาคารโลกพบว่าปัญหาการทุจริตมักจะมีความสัมพันธ์กับเรื่องสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนในประเทศนั้นๆ กล่าวคือ ประเทศที่สื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพมาก ปัญหาการทุจริตจะมีน้อยกว่าประเทศที่สื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพน้อย นั่นแสดงให้เห็นว่าบทบาทของสื่อมวลชนเป็นปัจจัยที่สำคัญในการแก้ปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง เมื่อพิจารณาในเชิงสถาบันที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต แต่สำหรับประเทศไทยการย้อนกลับไปดูว่าสมมติฐานเบื้องต้นและความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับ “สื่อมวลชน” นั้นเป็นการพิจารณาว่า “สื่อมวลชน” เป็นเครื่องมือที่สำคัญในเชิงสถาบันหรือไม่ (ไม่ได้ทำเพื่อผลประโยชน์) จึงเป็นสิ่งที่สำคัญในทำนองเดียวกันกับเรื่องประสิทธิภาพของสื่อมวลชน (ซึ่งรวมถึงบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรสื่อมวลชนนั้นๆ ด้วย) ภายใต้สมมติฐานว่าสื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพเพียงพอในการตรวจสอบปัญหาการทุจริต และในอีกด้านหนึ่งซึ่งมีความสำคัญไม่ด้อยไปกว่าก็คือ โอกาสหรือวิธีการที่สนับสนุนให้สื่อมวลชนสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในด้านของสื่อมวลชนเองก็ต้องมีความกระตือรือร้นที่จะใช้สิ่งที่มีอยู่นั้นด้วยความรับผิดชอบ

บทบาทของสื่อมวลชนในการควบคุมและตรวจสอบการทุจริตจึงเป็นมาตรการหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ ถึงอย่างไรก็ตาม บทบาทของสื่อมวลชนก็ไม่ได้หมายความว่าต้องการให้สื่อมวลชนทำหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำรวจ เพียงแต่ความคาดหวังต่อสื่อมวลชนในฐานะของ

องค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต โดยอาศัยความรู้และวิธีการในการนำเสนอข่าวสารข้อมูล เช่น เข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะที่เป็นการนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างรายใหญ่ๆ นำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะที่จะเป็นการทุจริตแก่สาธารณะ และเป็นผู้นำและให้ความรู้เกี่ยวกับประชาชนในการตรวจสอบการทุจริต เป็นต้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แต่ถึงอย่างไรก็ตามการคาดหวังที่จะให้สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการทุจริตนั้นดูจะเป็นการสร้างภาระหน้าที่ให้แก่สื่อมวลชนอย่างมาก ทั้งที่ปัญหาเรื่องการทุจริตเป็นปัญหาที่ไม่ใช่แต่เพียงหน้าที่ของผู้หนึ่งผู้ใดเพียงลำพัง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งผู้ที่เกี่ยวข้อง (ประชาสังคม) และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกำลังสำคัญ นอกจากนี้แล้วในการใช้มาตรการต่างๆ ในการจัดการกับปัญหาการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จะต้องมีมาตรการหรือวิธีการที่หลากหลาย ยืดหยุ่นและสามารถดำเนินการได้อย่างเหมาะสมในแต่ละกรณีนั่นหมายความว่า ภายใต้ความหลากหลายของรูปแบบและวิธีการในการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีการศึกษาให้เกิดความเข้าใจกระบวนการในการทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประมวลให้เกิดองค์ความรู้ร่วมกันในการหาวิธีการในการควบคุมไม่ให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละกรณีภายใต้ขอบเขตของกฎหมายหลักซึ่งใช้อยู่ในขณะนี้ซึ่งมีเพียงฉบับเดียวคือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ” กฎหมายจะต้องถูกบัญญัติให้เท่าทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปและเพื่อเป็นการป้องกันปัญหามากกว่าที่จะแก้ไขปัญหากฎหมายควรจะเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนสามารถเข้าถึงกระบวนการ ตลอดจนข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการตั้งในเบื้องต้นให้มากที่สุดเท่าที่กฎหมายจะสามารถอำนวยให้ได้ เพื่อให้มีการรายงานข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละกรณีอย่างกว้างขวางหลังจากนั้นกระบวนการตรวจสอบโดยประชาชนก็จะเริ่มต้นได้

สิ่งที่เป็นปัญหาและพบอยู่เสมอในการที่ทำให้สื่อมวลชนไม่สามารถที่จะใช้บทบาทและทำหน้าที่ที่ตนมีอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพก็คือ ข้อจำกัดในด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในแต่ละกรณี ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ปัญหาความร่วมมือของทางการในการให้สื่อมวลชนเข้าร่วมหรือตรวจสอบข้อมูล และปัญหาในเรื่องความปลอด

ภัยในการรายงานข่าวของสื่อมวลชน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้จะต้องได้รับการแก้ไขในเบื้องต้น หากว่าต้องการเห็นบทบาทของสื่อมวลชนในการตรวจสอบการทุจริต

ในส่วนของภาคประชาสังคม การต่อสู้กับปัญหาการทุจริตที่ฝังรากลึกในสังคมจะไม่สามารถได้รับการแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากว่าไม่ได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชนที่เข้มแข็ง ปล่อยให้สังคมยอมรับโดยปริยายว่าการทุจริตนั้นเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินชีวิต เป็น "ความชั่วร้ายที่จำเป็น" ดังนั้น จึงมีการเสนอยุทธศาสตร์ในการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตจำนวนมากมาย เพื่อให้เกิดกลไกที่จะสามารถแก้ไขได้ถึงรากเหง้าของปัญหาอย่างแท้จริงนั้นข้อเสนอส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าจักต้องเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนเพื่อที่ประชาชนจะได้รู้และตระหนักถึงผลกระทบและความเสียหายอย่างมากมายมหาศาลที่เกิดจากการทุจริต ผลประโยชน์จำนวนมากมายที่สมควรจะต้องถูกนำมาใช้ในการพัฒนาประเทศ นำมาใช้แก้ไขปัญหาความยากจน ความขาดแคลนจำนวนมากตามชนบทจะต้องถูกช่วงชิงไปเพียงเพราะว่าผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและการบริหารเงินงบประมาณใช้อำนาจหน้าที่ซึ่งตนมีอยู่นั้นไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ตนและพวกพ้องแทนที่จะนำเงินงบประมาณนั้นไปแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาประเทศซึ่งเป็นเรื่องของส่วนรวม และท้ายที่สุดแล้วการทุจริตย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ต่อชุมชนที่สมควรจะได้รับประโยชน์จากโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่รัฐดำเนินการไปแล้วนั้น เพราะว่าแนวทางการใช้เงินงบประมาณของรัฐในโครงการจัดซื้อจัดจ้างไม่ว่าจะเป็นนโยบายในเรื่องใดต่างมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศและเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน งบประมาณจำนวนมากถูกจัดสรรเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นที่ห่างไกลไม่ว่าจะเป็น ถนน โรงเรียน ระบบโทรคมนาคม ระบบชลประทานเพื่อพัฒนาการเกษตร ระบบขนส่งมวลชน และสาธารณูปโภคอื่นๆ โครงการต่างๆ เหล่านี้จะไม่ใช่ผลลัพธ์ที่มีคุณภาพสมบูรณ์ได้เลย หากว่าเงินที่จะนำมาจัดหาจัดจ้างนั้นถูกฉกฉวยเอาไปโดยบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ ดังนั้นภาคประชาชน และประชาสังคมจึงต้องร่วมมือกันกับองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการจัดการกับปัญหาการทุจริตเพื่อให้เกิดเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพและกระจายครอบคลุมในทุกพื้นที่

# บทที่ 6

# บทสรุปและข้อเสนอแนะ

## 1. บทสรุป

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่ได้นำเสนอมาตั้งแต่ต้นเป็นการศึกษาโดยการใช้ตัวอย่างของกรณีการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการที่เป็นโครงการขนาดใหญ่และมีการใช้งบประมาณจำนวนมากเป็นเครื่องกำหนดประเด็นนำในการศึกษา การยกเอากรณีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของราชการที่สำคัญ ๆ เป็นกรณีศึกษา (Case Study) นั้น เป็นไปตามเหตุผลที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่า การจัดซื้อจัดจ้างเป็นกระบวนการในการใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อการพัฒนาประเทศที่มีความแพร่หลายและกว้างขวาง และมีปรากฏในทุกหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างยังมีองค์ประกอบของบุคคลที่ร่วมกระบวนการที่หลากหลาย ตั้งแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นข้าราชการระดับสูงจนถึงชั้นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ และบุคคลในภาคธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ทั้งที่เป็นบริษัทข้ามชาติ จนถึงบริษัทขนาดเล็ก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นผู้ที่มีความรู้ทั้งทางกฎหมายและความชำนาญในทางวิชาชีพที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องเป็นอย่างดี กระบวนการและวิธีการในการทุจริตจึงเป็นไปอย่างแนบเนียน ซับซ้อน มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบหรือเป็นเครือข่าย และมักไม่แสดงออกให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยากที่จะติดตามเอาผิดได้ อีกทั้งยังเป็นสาเหตุของปัญหาการทุจริตในรูปแบบอื่น ๆ ที่ตามมาอีก เช่น การให้สินบน การซื้อขายตำแหน่ง การโกงภาษี เป็นต้น

โดยธรรมชาติของเรื่อง การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของราชการเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นภายในระบบราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับกฎหมายและระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ มากมาย หากบุคคลภายนอกไม่มีความรู้ ความสนใจหรือมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องด้วยแล้วก็ยากที่จะรับรู้ถึงกระบวนการและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ อีกทั้งผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดก็เป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือมีการตกลงผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะสมยอมกัน การกระทำความผิดจึงไม่เป็นที่รับรู้ของบุคคลอื่น เว้นเสียแต่จะมี "อุบัติเหตุ" หรือมีข้อขัดแย้งในเรื่องของผล

ประโยชน์ระหว่างกันเอง อันนำไปสู่กระบวนการตรวจสอบ เพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ในกรณีที่มีการดำเนินการตรวจสอบการทุจริต ก็ยังปรากฏอยู่เสมอว่ากระบวนการตรวจสอบยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ปัญหาการทุจริตในระบบงานของรัฐ ทั้งนี้เพราะว่าระบบกฎหมายที่เป็นอยู่มีข้อจำกัดให้ต้องมีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพื่อชี้ตัวผู้กระทำผิด ทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้โดยเฉพาะผู้กระทำผิดระดับรัฐมนตรี หรือข้าราชการระดับสูง จึงส่งผลให้การทุจริตเป็นเรื่องที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันเอื้อมไปไม่ถึง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การศึกษาวิจัยนี้ยืนยันให้เห็นว่า กระบวนการทุจริตในภาครัฐนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกันในหลายมิติทั้งทางด้านสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ทั้งในด้านของสาเหตุรูปแบบและวิธีการกระทำการทุจริต ซึ่งแน่นอนว่าผลกระทบที่ตามมานั้นมีทั้งต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในสังคมไทยปัจจุบันมีความพยายามอย่างมากที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริต แต่ส่วนใหญ่เป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาเพียงด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การวิเคราะห์ในทางเศรษฐศาสตร์ หากมองว่าการทุจริตเป็นเรื่องของผลประโยชน์ที่จะได้รับในทางเศรษฐกิจ การลดจำนวนผลประโยชน์โดยการเพิ่มต้นทุนการผลิต หรือการเพิ่มมูลค่าในการเสี่ยงดูจะเป็นทางออกที่มีเหตุผล หรือหากมองว่าการทุจริตเป็นเรื่องของการผูกขาด การเพิ่มโอกาสในการแข่งขันอย่างเสรีให้มากที่สุด ก็อาจจะแก้ไขปัญหาได้ อย่างนี้เป็นต้น แต่ในทางสังคมและการเมืองแล้ว หากปัญหาการทุจริตเป็นเรื่องของความแตกต่างทางด้านโครงสร้างของชนชั้นในสังคม เป็นเรื่องของการผูกขาดอำนาจในการบริหาร หรือเป็นเรื่องของโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมเป็นแบบอุปถัมภ์ การแก้ไขปัญหาโดยการปลูกฝังค่านิยมใหม่ ๆ ที่ถูกต้อง ก็เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดผลในการแก้ไขปัญหาได้ในอนาคต ส่วนทางด้านกฎหมาย หากพิจารณาว่าปัญหาการทุจริตที่ไม่สามารถเอาผิดได้นั้นเกิดจากการที่มีช่องว่างของกฎหมายในการเอาผิดกับผู้กระทำผิด การเสนอให้แก้ไขกฎหมายจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ หรือการทุจริตเป็นเรื่องที่กฎหมายไม่รัดกุมเพียงพอ การปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจนมากขึ้นก็สามารถกระทำได้ แต่ทั้งหมดที่กล่าวมานี้คงไม่อาจทำให้ปัญหาการทุจริตลดน้อยลงไป หรือหมดไปได้อย่างสิ้นเชิงหากว่าพิจารณาเฉพาะในด้านใดด้านหนึ่งเท่านั้น ข้อพิจารณาในมิติต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้เมื่อพิจารณาโดยภาพรวมแล้วจะพบว่าช่องว่างของกฎหมายและระเบียบที่ใช้อยู่ในระบบราชกาลปัจจุบันเปิดช่องให้สามารถทุจริตได้ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการจะต้องอยู่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภายใต้กรอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่น การเปิดให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในกรณีของการแปลงงบโดยฝ่ายการเมือง หรือการอนุมัติให้มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และในกรณีช่องว่างของกฎหมายที่ใช้ในการตรวจสอบ อันได้แก่ข้อจำกัดของกฎหมายในการเรื่องมาตรฐานการพิสูจน์ เพื่อยืนยันการกระทำความผิด เป็นต้น

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือระบบตรวจสอบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งระบบตรวจสอบภายใน หรือการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก โดยองค์กรอิสระที่ดำเนินการอยู่ไม่มีศักยภาพเพียงพอทั้งในแง่ของประสิทธิภาพของบุคลากร และองค์กรที่จะดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดให้ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งส่งผลทำให้การป้องกันการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพตามไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น การขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาและวิธีการทุจริตในแต่ละกรณีอย่างเพียงพอ ทำให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบต้องใช้ระยะเวลาในการสืบสวนที่ยาวนานเกินไป ทำให้กระบวนการดำเนินการล่าช้า ส่งผลต่อรูปคดีและทำให้กระแสการตื่นตัวของสังคมขาดช่วงซึ่งกระทบต่อประสิทธิผลในการยับยั้งพฤติกรรมการทุจริตในที่สุด และปัจจัยประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาคเอกชน ปัญหาการทุจริตคงไม่อาจบรรเทาเบาบางลงหากว่าการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยขาดความสนใจและการมีส่วนร่วมจากประชาชน

ปัญหาของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้รับความสนใจและกลายเป็นประเด็นสำคัญที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างกลไกและช่องทางใหม่ ๆ สำหรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการร่วมกันติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานในภาครัฐ โดยมุ่งหวังให้สังคมไทยเป็นสังคมที่มีความโปร่งใสปลอดจากการทุจริต ทำให้เกิดความจำเป็นในการปฏิรูประบบการบริหาร การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และการดำเนินการในด้านอื่น ๆ ให้เกิดความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน อย่างไรก็ดีการขาดความตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญของภาคประชาชนต่อปัญหาการทุจริตยังคงเป็นปัญหาในระดับรากฐาน (Grass-root) ของสังคมไทยที่จะต้องได้รับการแก้ไข การสนับสนุน ส่งเสริม เผยแพร่ อบรม หรือประชาสัมพันธ์ให้

สำนักวิชาการ

ประชาชนตระหนักถึงภัยอันร้ายแรงของการทุจริตต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและการพัฒนาประเทศ ตลอดจนการสร้างแนวร่วมเครือข่ายประชาชนเพื่อต่อสู้กับปัญหาการทุจริตจึงล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่จะขาดเสียมิได้

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

**2. ข้อเสนอแนะ**

จากผลการศึกษาวิจัยทำให้ได้ข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย 3 ประการ คือ ประการแรก แก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดโอกาสการทุจริตและเพิ่มประสิทธิภาพในกับการตรวจสอบ ประการที่สอง ปฏิรูประบบตรวจสอบการทุจริตให้มีความเข้มแข็ง และประการที่สาม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน

**1) แก้ไขปรับปรุงกฎหมาย**

ก. การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อลดโอกาสการทุจริต

- แก้ไขกฎหมายจัดทำงบประมาณ และกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ กล่าวคือ ระบบการจัดทำงบประมาณแบบเน้นผลงานที่สำนักงบกำลังดำเนินการศึกษาแนวทางเพื่อปรับปรุงวิธีการจัดทำงบประมาณของแผ่นดินนั้นเป็นระบบที่จะต้องมีการศึกษาเพื่อกำหนดรายละเอียดของโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยราชการต้องการเสนอเพื่อขอตั้งงบประมาณในการดำเนินการรวมตลอดถึงประสิทธิภาพ (Out-put) ประสิทธิผล (Out-come) ที่จะได้รับจากการดำเนินการตามโครงการนั้น เท่ากับเป็นการบังคับให้หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการที่ต้องการขอตั้งงบให้มีความละเอียดชัดเจนเพียงพอในระดับของกระบวนการ รวมถึงผลที่จะได้จากการดำเนินการใช้งบประมาณเช่นว่านั้น ย่อมเท่ากับหน่วยงานนั้นจะต้องมีการศึกษาเกี่ยวกับโครงการให้ดีก่อนที่จะมีการขอตั้งงบ ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้ทำให้กระบวนการตั้งงบมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างโครงการใหญ่ ๆ

- วางระเบียบเพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อสร้างเกณฑ์มาตรฐานในการกำหนดราคากลาง โดยต้องกำหนดให้มีการศึกษาและสำรวจโดยผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างเป็นอย่างดี เพื่อให้แน่ใจได้ว่าราคากลางที่จะใช้เป็นมาตรฐานมีความถูกต้อง ทันสมัยและครอบคลุมรายละเอียดในทุกด้าน

- *แก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้ในกรณีจัดซื้อจัดจ้างในโครงการใหญ่ ๆ หน่วยงานของรัฐต้องแต่งตั้งบุคคลภายนอกที่เป็นตัวแทนขององค์กรที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่เชื่อถือเข้าร่วมเป็นกรรมาการเพื่อให้การดำเนินการจัดหาพัสดุ*

- วางหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนการสั่งซื้อสั่งจ้างต้องแสดงถึงเหตุผลความจำเป็นอย่างชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ว่าการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามหลักการที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติตามแผนงบประมาณจะต้องรายงานให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบเพื่อการตรวจสอบอีกด้วย

- *วางกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างของราชการต้องเปิดให้มีการตรวจสอบได้เสมอ* และต้องสะดวกในการเข้าถึง โดยเฉพาะในขั้นตอนการเริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีการประกาศ หรือประชาสัมพันธ์ให้สื่อมวลชนและบุคคลที่สนใจได้มีโอกาสทราบอย่างกว้างขวางและทั่วถึง อีกทั้งในขั้นตอนการตรวจรับ ต้องกำหนดให้มีหลักฐานที่แสดงถึงรายละเอียดขั้นตอนและการดำเนินการที่ชัดเจน รวมทั้งการแสดงรูปถ่ายหรือการจัดเก็บตัวอย่างพัสดุที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจะต้องมีการจัดเก็บไว้ชั่วระยะเวลาหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

<u>ข. การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ</u>

- ปรับปรุงกฎหมายให้เกิดองค์กรตรวจสอบที่จะเน้นการจัดการกับปัญหาการทุจริตที่มีระดับความสำคัญโดยเฉพาะ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้คณะกรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรกลางป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับชาติที่รับผิดชอบเฉพาะการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ส่วนการทุจริตกรณีทั่วไปให้เป็นอำนาจขององค์กรอื่น

- รวมถึงการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความคล่องตัวมากขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต เช่น การแก้ไขมาตรา 45 ให้การดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งให้มีอำนาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช หรือบุคคลอื่นดำเนินการไต่สวนแทนคณะอนุกรรมการได้ หรือให้คณะกรรมการ

ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง แทนที่จะต้องแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการในทุกกรณีเท่านั้น ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ล่าช้า เพราะเรื่องที่ต้องไต่สวนมีเป็นจำนวนมาก แต่ต้องรอการไต่สวนของคณะอนุกรรมการที่มีกรรมการ ป.ป.ช ท่านหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการไปร่วมในการไต่สวนอยู่ด้วย และกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีเพียง 9 คนเท่านั้น

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจรับเรื่องเพื่อไต่สวนข้อกล่าวหากรณีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้กว้างขึ้นกว่าที่กำหนดไว้เดิม คือ ตามมาตรา 309 กำหนดไว้เพียงผู้เสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำผิดเป็นผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมิฉะนั้นจะต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อร้องขอต่อระธานวุฒิสภาตามมาตรา 304 และมาตรา 305 เพื่อให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องขอถอดถอนออกจากตำแหน่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการไต่สวน ซึ่งเป็นการจำกัดการตรวจสอบการทุจริตให้ทำได้ยากจนเกินไป โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจรับเรื่องจากเครือข่ายองค์กรเอกชนที่มีคุณสมบัติและความน่าเชื่อถือตามที่กฎหมายกำหนดได้ ในประเด็นนี้ นอกจากจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีช่องทางที่จะเข้าไปตรวจสอบเพื่อปราบปรามการทุจริตแล้ว ยังเป็นการเพิ่มช่องทางแก่ประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการทุจริตได้มากขึ้นอีกด้วย

- ปฏิรูปกฎหมายให้มีการสร้างกลไกการตรวจสอบการทุจริตให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่เป็นระบบไม่ให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน เกิดช่องว่าง หรือการขัดแย้งกันเองในเรื่องอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กร โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของการแก้ปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในแต่ละด้าน เพื่อให้เกิดสารสร้างความรู้ ทักษะ และความชำนาญเฉพาะตานของบุคลากร รวมตลอดถึงการพัฒนาทางด้านทรัพยากรและเทคโนโลยีที่จำเป็นในองค์กรตรวจสอบ

**2) ปฏิรูประบบตรวจสอบการทุจริตให้มีความเข้มแข็ง**

- กำหนดยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตร่วมกันระดับชาติในลักษณะที่ร่วมกันแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยให้มีรายละเอียดถึงระดับแผนปฏิบัติการเป็น

กรณี ๆ ไป โดยคำนึงถึงรูปแบบของการทุจริตที่เกิดขึ้น และให้ทุกองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นถึงผลสำเร็จร่วมกันในการขจัดปัญหาการทุจริตเป็นสำคัญ

- การตรวจสอบการทุจริตจะเข้มแข็ง องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต้องมีบุคลากรที่มีศักยภาพ มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ มีเครื่องมือที่ทันสมัยเพียงพอที่จะรับมือกับการทุจริตที่เป็นเครือข่ายซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างของสังคม

- จัดให้มีศูนย์ข้อมูลรับแจ้งและรายงานการทุจริต และมีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตในทุกรูปแบบจากทั้งภาครัฐและภาคประชาชนอย่างทั่วถึง เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวนโดยไม่ยึดติดกับระบบงานแบบ "ราชการ" ซึ่งมักจะเป็นแบบตั้งรับตามแบบแผนที่เคยปฏิบัติเท่านั้น

- องค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยเฉพาะ ป.ป.ช. จะต้องเป็นแกนนำสำคัญในการเป็นผู้ให้ความรู้ และสนับสนุนให้ภาคเอกชน และประชาชนที่สนใจเข้าร่วมเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริต เฝ้าระวัง ติดตาม รายงาน หากพบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น ตลอดจนส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในแง่มุมต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลที่จะใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

- ต้องให้การสนับสนุนทางด้านการเงินแก่องค์กรภาคเอกชนที่ทำหน้าที่เฝ้าระวังการทุจริตอย่างเพียงพอจากภาครัฐ โดยอาจตั้งเป็นกองทุนที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริต หรือให้องค์กรเช่นว่านั้นสามารถเสนอโครงการหรือกิจกรรมต่อต้านการทุจริตเพื่อขอรับเงินอุดหนุนจากภาครัฐได้

- สนับสนุนให้มีการใช้มาตรการทางสังคมในการสร้างแรงกดดันต่อผู้ที่มีพฤติกรรมในการทุจริต เช่น "การขึ้นบัญชีดำ" องค์กร หรือบุคคลที่มีพฤติกรรมทุจริตหรือใช้ "การคว่ำบาตร" จากผู้ที่มีวิชาชีพเดียวกันหากพบว่ามีพฤติกรรมการทุจริต

**3) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน**

<u>ส่งเสริมบทบาทของสื่อมวลชน</u>

บทบาทของสื่อมวลชนต่อปัญหาการทุจริตเท่าที่ผ่านมานั้น สื่อมวลชนได้หลายมาเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริต กล่าวคือ สื่อมวล

ชนเป็นทั้งผู้รับข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตและเป็นผู้นำเสนอข่าวสารที่เกี่ยวกับการทุจริตโดยวิธีการรายงานข่าวต่อสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นสื่อมวลชนที่เป็นสิ่งตีพิมพ์หรือสื่อมวลชนด้านโทรทัศน์และวิทยุ บทบาทในเรื่องดังกล่าวของสื่อมวลชนปรากฏชัดเจนในหลายกรณี เช่น การเปิดโปงการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข การจัดซื้ออุปกรณ์คอมพิวเตอร์ของกระทรวงศึกษาธิการ หรือการจัดซื้อเมล็ดพันธุ์ผักของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถึงแม้ว่าในการแสดงบทบาทของสื่อมวลชนบางด้าน โดยเฉพาะโทรทัศน์ยังมีบทบาทไม่มากในการรายงานข่าวเกี่ยวกับการทุจริตและไม่มีลักษณะเป็นการรายงานข่าวในเชิงขุดคุ้ยหาข้อเท็จจริงในระดับลึกมากนัก หรือมีเวลาในการเสนอข่าวค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากปัญหาเรื่องโครงสร้างองค์กรของสื่อมวลชนเองที่ต้องยึดโยงกับผลประโยชน์และกำไร หรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของสื่อมวลชนต่อการรายงานข่าวการทุจริต ความสะดวกในทางปฏิบัติที่สื่อมวลชนจะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ ถึงแม้ว่าไม่มีอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชนแล้วก็ตาม สิ่งต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้เป็นปัจจัยที่ไปขัดขวางประสิทธิภาพการทำงานของสื่อมวลชนที่มีผลกระทบต่อคุณภาพของข้อมูลข่าวสารที่สื่อมวลชนเสนอไปนั้นด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผลกระทบที่ตามมาที่ถือว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาการทุจริตจากการที่สื่อมวลชนไม่สามารถทำหน้าที่หรือแสดงบทบาทของตนเองได้อย่างโปร่งใสคือ ประชาชนในระดับล่างมีโอกาสน้อยที่จะได้รับข่าวสารที่ถูกต้อง หรือไม่สามารถแน่ใจได้เลยว่าข่าวที่ได้รับจากการรายงานข่าวของสื่อมวลชนนั้นเรื่องใดเป็นเรื่องจริงหรือไม่ ทั้งยังทำให้ความสนใจที่จะติดตามข่าวสารการตระหนักรู้ของประชาชนต่อปัญหาการทุจริตไม่ได้รับความสนใจจากประชาชนหรือไม่มากเท่าที่ควรจะเป็น ทำให้ปัญหาการทุจริตจึงจำกัดอยู่เพียงผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือกลุ่มที่มีความสนใจจริงไม่กี่กลุ่ม นั่นเท่ากับว่าสื่อมวลชนไม่สามารถนำเสนอข่าวให้ไปถึงประชาชนอย่างทั่วถึง ไม่สามารถขยายการสนับสนุนการต่อสู้กับปัญหาการทุจริตลงไปถึงประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้

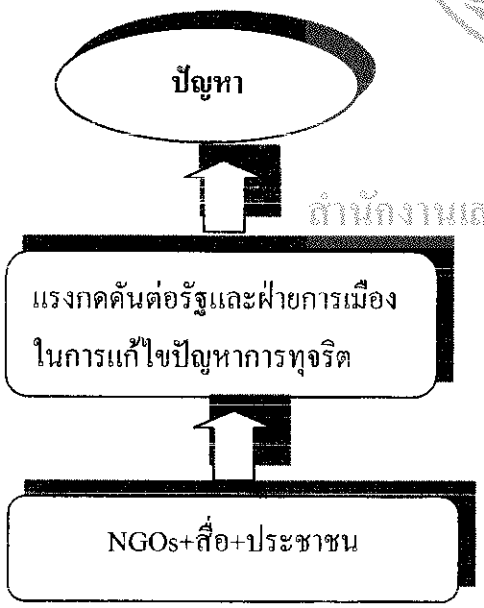
ตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้วซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทสื่อมวลชนในการที่จะเป็นผู้สร้างและผู้นำกระแสหรือพลังของมวลชนในการตื่นตัวต่อปัญหาการทุจริตในวงราชการโดยเฉพาะของกรณีการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น กรณีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข และกรณีโครงการผักสวนครัวรั้วกินได้ของกระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์ เป็นต้น กล่าวคือ สื่อมวลชนได้แสดงบทบาทของตนเองในการเป็นผู้นำในการสร้างพลังมวลชนในการผลักดันให้มีการดำเนินการตรวจสอบปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพในระดับหนึ่ง ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้ที่ริเริ่มเปิดประเด็นเป็นรายแรกและต้องอาศัยความร่วมมือในการเคลื่อนไหวให้ข้อมูลจากเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน เช่น ชมรมแพทย์ชนบท ชมรมเภสัชกรชนบท ในกรณีการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข จากการที่สื่อมวลชนได้ใช้ความสามารถในทางวิชาชีพของตนติดตามเรื่องเพื่อนำข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดเกี่ยวกับการทุจริตในแง่มุมต่าง ๆ แล้วนำเสนอเป็นรายงานข่าวให้ประชาชนทั้งประเทศได้รับทราบอย่างต่อเนื่องติดต่อกันเป็นเวลาถึง 5 เดือน กระแสข่าวได้ก่อให้เกิดการผนึกกำลังกันอย่างเข้มแข็งในลักษณะที่เป็น "เครือข่าย" ร่วมกับบทบาทที่หนุนกันของประชากรและสังคม "ฐานความสนใจอยากรู้" ที่ขยายไปถึงประชาชน จนกลายมาเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้เกิดประสิทธิผลในการต่อต้านการทุจริต เนื่องจากเป็นการเร่งเร้าให้เกิดกระแสการมีส่วนร่วมจากประชาชนและกลายมาเป็นแรงกดดันทำให้ฝ่ายการเมืองหันมาสนใจการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

ในกรณีของการทุจริตในการจัดซื้อยาได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ในการที่สื่อมวลชนจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างเครือข่ายในการต่อต้านการทุจริตในฐานะผู้มีหน้าที่รับและเสนอข่าวสาร และนับได้ว่าในกรณีนี้สื่อมวลชนประสบความสำเร็จในการแสดงบทบาทของตน ถึงแม้ว่าท้ายที่สุดแล้วจะมีผลเพียงทำให้ข้าราชการที่ทุจริตจำนวนหนึ่งที่ถูกระบุว่าเป็นตัวการที่สำคัญในขบวนการทุจริตได้ก็ตาม

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ภาพที่ 2 แสดงกระบวนการในการต่อต้านการทุจริตที่ปรากฏขึ้นโดยบทบาทของสื่อมวลชน




บทบาทของสื่อมวลชนที่แท้จริงนั้นสามารถเป็นทั้งเครื่องมือและปัจจัยที่สำคัญในการที่จะสร้างพลังในการกดดันให้เกิดการแก้ไขปัญหาการทุจริตต่อทั้งภาครัฐและฝ่ายการเมืองได้ในระดับที่น่าพอใจ แต่ที่จะต้องให้ได้ความสนใจเป็นพิเศษก็คือ ในทุกกรณีที่ปรากฏเป็นปัญหาว่ามีการทุจริตที่เกิดขึ้นนั้น ไม่ได้เกิดจากการที่สื่อมวลชนทำหน้าที่เองในการขุดคุ้ยติดตามในเชิงเฝ้าระวังหรือตรวจสอบว่ามีการทุจริตเกิดขึ้นหรือไม่ ถึงแม้ว่าบทบาทหน้านองนี้เป็นบทบาทของสื่อมวลชนที่สังคมคาดหวังว่าควรจะมีก็ตามที แต่ด้วยข้อจำกัดทั้งภายในและภายนอกขององค์กรสื่อมวลชนเองอาจทำให้สื่อมวลชนในประเทศไทยไม่สามารถแสดงบทบาทของตนเองได้อย่างสมบูรณ์ ในทุกกรณีดูเหมือนว่าข่าวเกี่ยวกับการทุจริตโดยเฉพาะในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการมักจะเป็นเรื่อง “อุบัติเหตุ” ที่ทำให้เกิดเป็นข่าวออกไปสู่ประชาชน หรือบุคคลภายนอก กล่าวคือ หากไม่ใช่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการโครงการใดบ้างที่มีการทุจริต ทั้งนี้เพราะว่า ทั้งผู้ให้ผลประโยชน์แลผู้ที่รับผลประโยชน์ หากตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์กันอย่างลงตัวแล้ว กระบวนการทุจริตไม่มีโอกาสที่จะเป็นข่าวอย่างแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ สื่อเองด้วยข้อจำกัดอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันโดยเฉพาะในด้านการบริหารจัดการองค์กร และประสิทธิภาพของบุคลากรทำให้สื่อมวลชนเริ่มทำหน้าที่ได้ภายหลังจากที่ได้ภายหลังจากที่ข่าวเกี่ยวกับการ

ทุจริตได้รั่วไหลออกสู่ภายนอกเท่านั้น ซึ่งการรั่วไหลอาจเกิดจากการขัดผลประโยชน์กันเองก ของภาคเอกชนที่เข้าร่วมโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ หรืออาจเกิดจากการที่ฝ่ายรับผล ประโยชน์ประสบปัญหาเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์กันเอง เป็นต้น

กรณีศึกษาที่ยกเป็นตัวอย่างนั้นแสดงให้เห็นแต่เพียงว่าหากสื่อมวลชนสามารถ แสดงบทบาทของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมเป็นการปลุกกระแสของสังคมให้เกิดความ สนใจต่อปัญหาการทุจริตและนำไปสู่การต่อต้านหรือแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ แต่ทั้งนี้ไม่ได้ หมายความว่าการดำเนินบทบาทของสื่อมวลชนในทุกกรณีจะสามารถนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาได้ทุกเรื่องเสมอไปไม่ว่าสื่อมวลชนนั้นจะได้นำเสนอข่าวนั้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม อาจกล่าวได้แต่เพียงว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการรายงานข่าวของสื่อมวลชนกับประสิทธิผล ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตสำหรับประเทศไทยเท่านั้น

<u>ส่งเสริมบทบาทของภาคประชาชนและประชาสังคม</u>

การรณรงค์สร้างค่านิยมและทัศนคติให้ทุกคนในสังคมตระหนักถึงความร้ายแรง ของกระแสการทุจริตเพื่อร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบการเมืองและ วงราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต หรือให้ข้อเท็จจริง พยาน หลักฐาน หรือเบาะแสแก่เจ้าหน้าที่ในการสอบสวนเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิด นอกจากนี้ การรณรงค์สร้างทัศนคติทางการเมืองให้ประชาชนยึดมั่นในประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่า ผลประโยชน์เฉพาะหน้า ไม่สนับสนุนนักการเมืองที่ใช้วิธีการซื้อเสียงเพื่อให้ได้รับเลือกตั้ง รวมทั้งต่อต้านการใช้เงินเพื่อซื้อตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งระดับสูงอื่น ๆ ซึ่งปกติ เป็นบทบาทของรัฐที่จะต้องปลูกฝังความคิดเหล่านี้ให้กับประชาชนอยู่แล้ว แต่การดำเนินการ โดยภาคเอกชนก็เป็นความริเริ่มที่ช่วยเร่งปฏิกิริยาของสังคมได้ไม่น้อย

# บรรณานุกรม

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**ภาษาไทย**

กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์. รัฐธรรมนูญกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2542.

กองบรรณาธิการ, "ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการพัสดุ" วารสารตรวจเงินแผ่นดิน ปีที่ 4 ฉบับที่ 4 มิถุนายน –สิงหาคม 2542, หน้า39-40.

กองบรรณาธิการผู้จัดการ. หนองงูเห่าโคตรคอร์รัปชั่น. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ตะวันออก, 2542.

เกษม ศิริสัมพันธ์, "ข้อคิดเกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชั่น," พัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม 2520, หน้า 448-449;

คณะกรรมการ ป.ป.ป., รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี 2542. กรุงเทพฯ : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์ พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), 2542.

คณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม. รายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องการจัดทำแผนพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน, ฉบับที่ 2 องค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เสนอแนบท้ายหนังสือประธานคณะกรรมาธิการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา ที่ สว 0009/(ร 38) ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2543. (เอกสารอัดสำเนา)

คณะวารสารศาสตร์และสื่อมวลชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการวิจัยเรื่อง ทัศนคติของประชาชนที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงจาก ป.ป.ป. เป็น ป.ป.ช. กรุงเทพฯ: เสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ป., 2541.(เอกสารอัดสำเนา)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ธนกิจการเมืองกับการปฏิรูปการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2543), หน้า 3-8.

ชาญชัย แสวงศักดิ์, สาระน่ารู้เกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 (สำนักพิมพ์นิติธรรม : กรุงเทพฯ, 2542), หน้า 47-52

ดวงกมล โชตะนา, คอร์รัปชั่นและสื่อในประเทศไทย. เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่องสังคมโปร่งใสไร้การทุจริต 18-19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2543 จัดโดยสำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี.

ต่อตระกูล ยมนาค, การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในวงการก่อสร้าง เอกสารการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่องสังคมโปร่งใสไร้การทุจริต 18-19 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2543 จัดโดยสำนักงาน ป.ป.ช., สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน จังหวัดชลบุรี.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, "การปฏิรูประบบงบประมาณ:บทเรียนจากต่างประเทศ" วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่40 ฉบับที่ 1(มีนาคม, 2543),น. 17-30.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2520.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)," วารสารกฎหมาย ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 กันยายน 2540, หน้า 93-103

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) ในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

ประสิทธิ์ ดำรงชัย, "บทบาทของ ป.ป.ป." วารสารข้าราชการ ปีที่ 31 ฉบับที่ 3 มีนาคม 2529, หน้า 29-37.

ประสิทธิ์ ดำรงชัย. การปราบปรามการร่ำรวยผิดปกติในวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2536.

ผาณิต นิติทัณฑ์ประภาศ. โครงสร้างการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในปัจจุบัน. เอกสารประกอบการบรรยาย, ม.ป.ป. (เอกสารอัดสำเนา).

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์, คอรัปชั่นกับประชาธิปไตยไทย, กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

สำนักวิชาการ

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. รายงานวิจัยเรื่อง การคอรับชั่นในระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., 2541.(เอกสารอัดสำเนา)

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ, รายงานผลการวิจัยเรื่ององค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย, กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ป.ป., 2539, (เอกสารอัดสำเนา).

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. องค์ความรู้ว่าด้วยการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทย, กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ป., 2539.

ภรณี กีร์ติบุตร. "Bureaucracy : ระบบราชการที่ปลอดจากการคอร์รัปชั่น" ใน พิทยา บวรวัฒนา (บรรณาธิการ) รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

ภิรมย์ สิมะเสถียร. การบริหารพัสดุ : แนวคิดและสาระสำคัญของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2541. เอกสารประกอบการบรรยาย, ม.ป.ป.

โภคิน พลกุล, "รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง," วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 12 ฉบับที่ 1 พ.ศ.2524 หน้า 38-49

มาลี พฤกษ์พงศาวลี. บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนกับการศึกษา. กรุงเทพมหานคร : รายงานวิจัยประกอบการร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. .... ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2541.

สำนักวิทยบริการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

มูลนิธิแพทย์ชนบท. ลำดับเหตุการณ์การตรวจสอบของสังคมกรณีทุจริตซื้อยาและเวชภัณฑ์ 1,400 ล้านบาทในกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ.2541. กรุงเทพมหานคร : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2541.

รสนา โตสิตระกูล, "บทเรียนจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม กรณีการทุจริตยาและเวชภัณฑ์ กระทรวงสาธารณสุข" เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2543 เรื่องสังคมโปร่งใสไร้ทุจริต จัดโดย สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ก.พ. และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วันที่ 18-19 พฤศจิกายน 2543 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ซิตี้ จอมเทียน ชลบุรี

วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์, "การวิเคราะห์การขัดแย้งกับการศึกษาเรื่องคอร์รัปชั่น," วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 10 มกราคม 2516, หน้า 44-45.

วิษณุ วรัญญู และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนทางการเงินและประโยชน์อย่างอื่นจากรัฐและเอกชนแก่พรรคการเมืองและสมาชิกพรรคการเมือง กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

สถาบันกฎหมายอาญา, "สรุปผลการสัมมนาเรื่องบทบาทกระบวนการยุติธรรมในการแก้ปัญหาคอรัปชั่น" TCLI UPDATE จดหมายข่าวของสถาบันกฎหมายอาญา, ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม – กันยายน 2543.

สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป., ข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป., ข่าวที่ 12/2541 วันที่ 20 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2541.

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. หนังสือครบรอบ 120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2538. หน้า 29-44.

สำนักงาน ก.พ. สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐ, ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเรื่องยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย : แผนปฏิบัติการ จัดโดยสำนักงาน ก.พ., วันที่ 5 ตุลาคม 2543.

สุธี อากาศฤกษ์, การดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อความมั่นคงแห่งชาติ, (เอกสารการวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2525.

สุรพล นิติไกรพจน์. ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

เสนีย์ ปราโมช, "สัมมนาเรื่องคอร์รัปชั่น" ประชุมเก็บตก กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2514.

อาคม เอ่งฉ้วน. ผ่าทุจริตคอมพิวเตอร์กระทรวงศึกษาธิการ. กรุงเทพมหานคร : วี.พริ้นท์ จำกัด (1991), 2542.

อานันท์ ปันยารชุน "ความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาทของกระบวนการยุติธรรมในการแก้ปัญหาคอร์รัปชั่น", TCLI UPDATE จดหมายข่าวของสถาบันกฎหมายอาญา, ปีที่4 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน พุทธศักราช 2543.

อุดม รัฐอมฤต. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ,วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530.

อุทัย หิรัญโต. "ปัญหาข้าราชการคอร์รัปชั่นในประเทศไทย" ใน พิทยา บวรวัฒนา (บรรณาธิการ) รัฐประศาสนศาสตร์ : รวมผลงานของนักวิชาการไทย กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.

อุทิศ ขาวเธียร, สถานการณ์และแนวทางประสานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการระดมความคิดการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ณ โรงแรมเอเซียพัทยา จังหวัดชลบุรี วันที่ 7-8 ตุลาคม 2543.

**เอกสารอื่นๆ**

บันทึกการสัมมนาเรื่องการแก้ไขปัญหาการทจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย จัดโดยสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ณ ห้องจิตติ ติงศภัทิย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 25 กันยายน 2543.

พรรคความหวังใหม่. อภิมหายั้วก็ไม่กลัวความผิด "โครงการ SDH". เอกสารเผยแพร่, ม.ป.ป., ม.ป.ท.

รายงานของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ที่ สสร.ก.1/0011 ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2540.

หนังสือกระทรวงสาธารณสุขที่ ด่วนที่สุด ที่ สธ 0201/01/ว 277 ลงวันที่ 18 สิงหาคม พุทธศักราช 2541 .

เอกสารข่าวการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ป. ข่าวที่ 6/2541, 18 กันยายน 2541, ข่าวที่ 12/2541, 20 พฤศจิกายน 2541, ข่าวที่ 3/2542, 10 กันยายน 2542.

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

**หนังสือพิมพ์**

| | |
|---|---|
| กรุงเทพธุรกิจ | 6 สิงหาคม 2541 : |
| ฐานสัปดาห์วิจารณ์ | 4 – 10 ตุลาคม 2540 : 65 - 67 |
| ไทยโพสต์ | 5 สิงหาคม 2541 : 1, 16 |
| | 6 สิงหาคม 2541 : 1, 16 |
| ประชาชาติธุรกิจ | 3 – 5 สิงหาคม 2541 : 1, 13 |
| | 10 – 12 สิงหาคม 2541 : 3 |
| ผู้จัดการรายสัปดาห์ | 6 – 12 ตุลาคม 2540 : 18 |
| มติชน | 21 สิงหาคม 2541 : 2 |
| | 22, 23 สิงหาคม 2541 : 9 |
| | 24 สิงหาคม 2541 : 2 |
| | 2 กันยายน 2541 : 2 |
| | 11 กันยายน 2541 : 3 |
| | 25, 26, 27, 28 กันยายน 2541: 1, 19- 1, 23– 1, 24– 1, 19 |
| | 16 เมษายน 2542 : 7 |
| | 10 มิถุนายน 2542 : 6 |
| | 7 กรกฎาคม 2542 : 2, 16 |
| | 24, 25, 26 กรกฎาคม 2542 : 7 |
| สยามรัฐ | 3, 4, 5, 6, 7, 8 สิงหาคม 2541 : 1 |

**กฎหมายที่เกี่ยวข้อง**

กฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ.2543) ลงวันที่ 11 กันยายน พ.ศ.2543 ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พุทธศักราช 2542.

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พุทธศักราช 2542.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พุทธศักราช 2542.

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พุทธศักราช 2542.

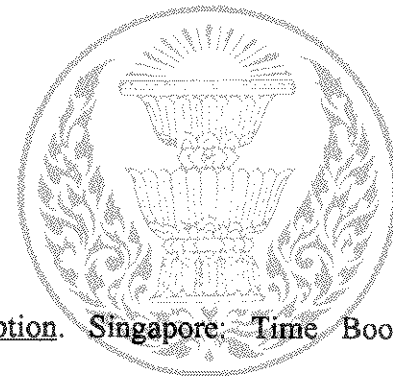
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.

ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าด้วยการเสนอ การรับคำร้องเรียนและการสอบสวนหาข้อเท็จจริง พุทธศักราช 2543.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2542.

**<u>การสัมภาษณ์</u>**

เจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ช.
เจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ
เจ้าหน้าที่สำนักงาน ก.พ.



**ภาษาต่างประเทศ**


Alatas Syed Hussein. The Sociology of Corruption. Singapore: Time Books International, 1980.

Downs Anthony. An Economic Theory of Democracy. New York : Harper and Row, 1957.

Heidenheimer Arnold J. (ed.,). Political Corruption. New Brunswick, N.J.: Transaction Books, 1978.

Huntington Samuel P. Political Order in Changing Societies New Haven: Yale University Press, 1968.

Khan Mushtag H.. "Patron-Client Networks and Economic Effects of Corruption in Asia." In Corruption and Development, pp. 15-39. Edited by Mark Robinson. London: Frank Cass Publishing, 1998.

LaPalombara Joseph. Politics within Nations. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1974.

Myrdal, Gunnar. Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations. N.Y.: Pantheon, 1968.

Parliamentary Centre and Economic Development Institute of the World Bank, Controlling Corruption : A Parliamentarian's Handbook, Laurentian Seminar, 1999.

Rick Stapenhurst, and Sahr Kpundeh, J. (ed.,). Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity. Washington D.C.: The World Bank, 1999.

Riggs Fred W.. Thailand : The Modernization of a Bureaucratic Policy. Honolulu: East-West Center Press, 1966.

Scott James C.. Comparative Political Corruption. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972.

Smith Adam. The Wealth of Nations. Edited by Bruce Mazlish. New York: Bobbs-Merrill, 1961.

Stacey, Frank. Ombudsmen Compared. Oxford : Clarendon Press, 1978.