



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน
กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ

ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๗



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์
เรื่อง

การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน
กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โดย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ

ISBN ๙๗๘-๙๗๔-๙๖๑๔-๔๒-๖

พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๐

จำนวน ๒๐๐ เล่ม

ด้วยทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

บทคัดย่อ

ชื่อ โครงการ (ภาษาไทย)

การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน: กรณีศึกษา
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ

(ภาษาอังกฤษ)

The Development of Performance Criteria and
Standards: A Case Study of the Office of the National Counter
Corruption Commission

การวิจัยเรื่องการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน: กรณีศึกษาสำนักงาน
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษา เกณฑ์และ
มาตรฐานการปฏิบัติงาน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามภาระงานทั้งสี่ด้าน ได้แก่ ด้านการปราบปราม
การทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการบริหารและพัฒนา
ทรัพยากรมนุษย์

การวิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบเชิงคุณภาพ โดยการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก
เอกสาร การใช้เทคนิคเดลฟาย และการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยเก็บข้อมูลจากกลุ่มผู้ให้ข้อมูลจาก
การสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน 19 คน และจากการใช้เทคนิคเดลฟายจำนวน 22 คน การประชุมเชิง
ปฏิบัติการผู้บริหารระดับกลางจำนวน 28 คน การวิเคราะห์ข้อมูลใช้ คำมีชยฐาน คำฐานนิยม
ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ค่าเฉลี่ย และค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน

ผลการวิจัยพบว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานที่ได้จากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ และ
มีความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติในระดับมากขึ้นไป ประกอบด้วย มาตรฐานการปฏิบัติงานใน
ด้านการปราบปรามการทุจริตจำนวน 20 มาตรฐาน ด้านการป้องกันการทุจริตจำนวน 11 มาตรฐาน
ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินจำนวน 13 มาตรฐาน และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์
จำนวน 16 มาตรฐาน

Abstract

The Development of Performance Criteria and Standards: A Case Study of the Office of the National Counter Corruption Commission

This purpose of this research was to develop performance criteria and standards for the Office of the National Counter Corruption Commission (NCCC) according to its performance in the following areas: corruption suppression, corruption prevention, declaration and inspection of assets, and the human resource management.

This research used qualitative method of data collection, namely in-depth interviews with 19 participants, documentary research, Delphi technique with 22 participants and a workshop with 28 participants. Data were analyzed by Median, Interquartile range, Mean, Standard deviation.

The research found that sixty standards were rated as valid – namely 20 standards for performance related to corruption suppression, 11 standards for performance related to corruption prevention, 13 standards for performance related to declaration and inspection of assets and 16 standards for performance related to human resource management. Moreover, all sixty standards were confirmed to rank “high” by the NCCC’s middle ranking officials.

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ให้เงินสนับสนุนการวิจัย ซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้วิจัยและคณะ ได้ร่วมดำเนินการวิจัยอย่างคล่องตัวมา ได้ และที่สำคัญคือ มูลคณากรในหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ให้ความร่วมมือในการเข้าถึงข้อมูลและ ให้ความชัดเจนด้าน ข้อมูลแก่คณะผู้วิจัย ทั้ง โดยการ โทรศัพท์ ไปขอ คำปรึกษา คำแนะนำเพิ่มเติม และการให้เวลาพบซึ่งเป็นประ โยชน์ต่อการวิจัยและคณะผู้วิจัยประทับใจ ในการอำนวยความสะดวกทุกด้านที่ได้รับมาโดยตลอด

ที่สำคัญที่สุด ผู้วิจัยต้องขอขอบคุณอย่างสูงแก่ผู้ให้สัมภาษณ์ และผู้ให้ข้อมูลทุกท่านด้วย วิธีการ telefonic ที่ให้ข้อมูลที่มีคุณค่าอย่างมากกับงานวิจัยครั้งนี้ เพราะท่านเหล่านั้นต้องเสียสละเวลา ให้ข้อมูลคณะผู้วิจัยหลายครั้ง ด้วยการต้องมาตอบคำถามซ้ำ ๆ หลายครั้ง ซึ่งรายนามของทุกท่าน ปรากฏตามภาคผนวก ง. รวมทั้งผู้ที่ให้ข้อมูลที่เป็นประ โยชน์ต่อการวิจัยอีกหลายท่านที่ไม่สามารถ กล่าวนามของท่านเหล่านั้น ได้ครบทุกท่าน แต่ทุกท่านที่ให้ข้อมูลย่อมตระหนักว่าท่านเป็นผู้มีส่วน อย่างมากที่สุดที่ทำให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ และ ข้อมูลของท่านเป็นคุณประโยชน์อย่างมาก ในการให้ศึกษาเพื่อให้เกิดประ โยชน์ต่อส่วนรวม โดยเฉพาะการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการ ปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

ผู้วิจัยขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ถอดคำสัมภาษณ์และเจ้าหน้าที่ตรวจพิสูจน์อักษรของร่าง งานวิจัย พร้อมทั้งขอบคุณมูลคณากรทุกท่านของคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา รัฐสภา ที่ได้ช่วยใน การติดต่อประสานงานให้คำแนะนำที่เป็นประ โยชน์และผลักดันจนการวิจัยสำเร็จผล ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือคณะกรรมการผู้ตรวจอำนงานวิจัยเล่มนี้ทุกท่าน ที่ตลอดเวลา ตรวจอ่าน ให้คำชี้แนะ และแก้ไข ข้อบกพร่องจากงานวิจัยที่มีความหนาของหน้าถึง 200 กว่าหน้า ซึ่งเป็นประ โยชน์อย่างมาก และ ช่วยทำให้งานวิจัยครั้งนี้มีคุณภาพ ซึ่งผู้วิจัยและคณะขอขอบคุณคณะกรรมการผู้ตรวจอ่านที่ทำให้ การดำเนินการวิจัยลุล่วงไปได้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศรีสมบัติ โขภระจักษ์ซัด

2 กุมภาพันธ์ 2550

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	
Abstract	
กิตติกรรมประกาศ	
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์	4
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	4
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	5
2 การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 องค์กรอิสระ	6
2.2 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ	25
2.3 การศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์และมาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงาน	52
2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย	85
2.5 คำถามของการวิจัย	86
3 วิธีดำเนินการวิจัย	87
3.1 ระเบียบวิธีวิจัย	87
3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง	89
3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	91
3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล	93
3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล	94
3.6 หลักความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของการวิจัย	96
3.7 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย	97
3.8 ข้อจำกัดในการวิจัย	97
3.9 สรุป	98
สารบัญ	ก

สารบัญ (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

บทที่	หน้า
4 ผลการวิจัย	99
ส่วนที่ 1 การปราบปรามการทุจริต	99
ส่วนที่ 2 ภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน	146
ส่วนที่ 3 ภารกิจด้านการป้องกันการทุจริต	165
ส่วนที่ 4 ภารกิจด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	183
5 อภิปรายผลการวิจัย	209
ส่วนที่ 1 การปราบปรามการทุจริต	209
ส่วนที่ 2 การตรวจสอบทรัพย์สิน	218
ส่วนที่ 3 การป้องกันการทุจริต	222
ส่วนที่ 4 การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	227
ส่วนที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	234
บรรณานุกรม	246
ภาคผนวก	252

สารบัญตาราง

ตาราง 1	สถิติเรื่องกล่าวหาโรงเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปี พ.ศ. 2543-2546	43
ตาราง 2	สถิติผลการดำเนินงานเรื่องกล่าวหาโรงเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ	44
ตาราง 3	ผลการดำเนินการคดีที่เสร็จไป (หน่วย: เรื่อง)	48
ตาราง 4	การยื่นบัญชีแสดงรายการ ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	50
ตาราง 5	เรื่องที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด	50
ตาราง 6	ผลการดำเนินงานการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายฉิบปถิ	51
ตาราง 7	ผลการปฏิบัติงานของ ICAC เขตปกครองพิเศษฮ่องกงปี ค.ศ.2001	55
ตาราง 8	การประเมินผลการปฏิบัติงานในปี ค.ศ. 2004 – 2005	56
ตาราง 9	เปรียบเทียบมิติวัฒนธรรมการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการของทริสกับมุมมองของวัฒนธรรมการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล	73
ตาราง 10	องค์ประกอบของการบริหารบ้านเมืองที่ดีของสำนักงาน ก.พ.	77
ตาราง 11	วิธีการศึกษาวิจัย โดยสังเขปที่เชื่อมโยงจุดมุ่งหมาย ประเด็น และวิธีการวิจัย	87
ตาราง 12	ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR) จากวิธีการเคลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิ รอบสุดท้าย (n = 22)	137
ตาราง 13	ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากวิธีการเคลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิ รอบสุดท้าย (n = 22)	139
ตาราง 14	ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากวิธีการเคลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิ รอบสุดท้าย (n = 22)	141
ตาราง 15	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n = 28)	142
ตาราง 16	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n = 28)	144
ตาราง 17	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n = 28)	145
ตาราง 18	ผลการดำเนินงานการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายฉิบปถิ	154

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง 19	ค่านิยมฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากวิธีการเคลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิ รอบสุดท้าย (n = 22)	160
ตาราง 20	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n = 28)	163
ตาราง 21	ผลการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกัน การทุจริต	167
ตาราง 22	ผลการดำเนินโครงการของสำนักงาน ป.ป.ช.	171
ตาราง 23	ค่านิยมฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากวิธีการเคลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิ รอบสุดท้าย (n = 22)	179
ตาราง 24	ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n = 28)	181
ตาราง 25	ค่านิยมฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของความเหมาะสมของ มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร โครงสร้างและ บทบาทหน้าที่จากการทำเคลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิ 22 คน รอบสุดท้าย	197
ตาราง 26	ค่านิยมฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของความเหมาะสมของ มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร โครงสร้างและ บทบาทหน้าที่จากการทำเคลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิ 22 คน รอบสุดท้าย	198
ตาราง 27	ค่านิยมฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของความเหมาะสมของ มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร โครงสร้างและ บทบาทหน้าที่จากการทำเคลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิ 22 คน รอบสุดท้าย	200
ตาราง 28	ค่านิยมฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของความเหมาะสมของ มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร โครงสร้างและ บทบาทหน้าที่จากการทำเคลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิ 22 คน รอบสุดท้าย	202
ตาราง 29	ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ จากความคิดเห็น ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จำนวน 28 คน ด้านการ บริหารจัดการองค์กร : โครงสร้างและบทบาท หน้าที่	203

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตาราง 30	ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ จากความคิดเห็น ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จำนวน 28 คน ด้านการบริหารจัดการองค์กร บุคลากร	204
ตาราง 31	ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ จากความคิดเห็น ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จำนวน 28 คน ด้านการบริหารจัดการองค์กร : การพัฒนาบุคลากร	206
ตาราง 32	ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ จากความคิดเห็น ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จำนวน 28 คน ด้านการบริหารจัดการองค์กร : ค่าตอบแทน	207
ตาราง 33	สรุปเกณฑ์และมาตรฐาน การปฏิบัติงานดำเนินการปราบปรามทุจริต	235
ตาราง 34	สรุปเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน	238
ตาราง 35	สรุปเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริต	239
ตาราง 36	สรุปเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	241

สารบัญภาพ

ภาพ 1	การดำเนินงานคดีที่ตกไป	45
ภาพ 2	การดำเนินงานคดีไม่รับดำเนินการต่อ	46
ภาพ 3	การดำเนินงานคดีที่ริ้มลุค	47
ภาพ 4	กรอบแนวคิดการพัฒนา เกณฑ์ มาตรฐานและตัวบ่งชี้คุณภาพงาน	85
ภาพ 5	เรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามา	108
ภาพ 6	ภาพคดีริ้มลุค/ไม่ริ้มลุคคดี/ไม่รับ	110
ภาพ 7	ร้อยละของคดีริ้มลุค/ตกไป/ไม่รับดำเนินการ	110
ภาพ 8	เปรียบเทียบคดีที่รับมาดำเนินการกับคดีที่เสร็จไป	119
ภาพ 9	เปรียบเทียบสัดส่วนคดีที่อยู่ระหว่างดำเนินการ	119
ภาพ 10	อัตราร้อยละของคดีเสร็จสิ้นแยกตามประเภทคดี	121
ภาพ 11	ร้อยละของคดีที่ริ้มลุคตามประเภทคดี	136
ภาพ 12	การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ	149
ภาพ 13	การตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐเปรียบเทียบต่อวัน	150
ภาพ 14	เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ	155
ภาพ 15	ร้อยละของการดำเนินงานเสร็จสิ้น	156
ภาพ 16	ขั้นตอนการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน ของสำนักงาน ปปช.	243

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นคณะกรรมการชุดแรกของการจัดตั้งองค์กร ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการทำหน้าที่สนับสนุนกิจกรรมภาระงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่วันที่ 25 เมษายน 2542 และครบวาระการดำรงตำแหน่งเมื่อ เดือนตุลาคม 2546 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2545) และต่อมาการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่สองได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ในปี 2547 โดยต้องครบวาระในปี 2555 แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ลาออกทั้งคณะ เมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 หลังจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคำพิพากษา เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2548 “พิพากษาว่าจำเลยทั้ง 9 คนมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 83 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 125 ให้จำคุกจำเลยทั้งเก้าคนมีกำหนดคนละ 2 ปี เมื่อพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์แห่งคดีทั้งปวงและประวัติการทำงานของจำเลยทั้งเก้าแล้วเห็นว่ามีเหตุแห่งควรปราณี ให้รอการลงโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 มีกำหนด 2 ปี” (คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/ 2548 อ้างในนิธิ ศรีนาราง, 2548, หน้า 75)

อย่างไรก็ตามระหว่างที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่สามกำลังอยู่ระหว่างการสรรหา และหากมีการแต่งตั้งได้ตามกำหนด คณะกรรมการชุดนี้ก็มีวาระดำรงตำแหน่งถึง 9 ปี คณะปฏิรูปการปกครอง ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุข ได้ทำการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข (คปค.) ออกประกาศฉบับที่ 19 ลงวันที่ 22 กันยายน 2549 แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ชุดใหม่ ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ออกประกาศฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2549 ระบุให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ได้รับแต่งตั้งตามประกาศฉบับที่ 19 ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งตามประกาศฉบับดังกล่าว และมีวาระการดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข, ฉบับที่ 31, 2549)

สำหรับงานหลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ การปราบปรามทุจริต งานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และงานด้านการป้องกันทุจริต จากผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาตั้งแต่การจัดตั้งองค์กร ป.ป.ช. ชุดแรกตั้งแต่ปี 2542 ถึงปี 2546 และจากผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้รายงานต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พบว่าการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. มีปัญหาในการปฏิบัติงานดังนี้ (1) ปัญหาข้อขัดข้องจากความไม่สอดคล้องของข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการประสานกับฝ่ายบริหารของรัฐบาล และข้อจำกัดของกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูล (2) ปัญหาจากการรับผิดชอบงานที่ครอบคลุมเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (3) หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามมาตรการป้องกันทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ (4) การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการ เช่นการบริหารงบประมาณตามยุทธศาสตร์ และการพัฒนาบุคลากร (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2545)

นอกจากนี้ จากผลการวิจัยของ โกวิทท์ กังสนันท์ และคณะ (2546) ได้ศึกษาเรื่องการพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช. การวิจัยได้สำรวจแนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบโครงสร้าง ผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดสำคัญด้านต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงและมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. พร้อมทั้งได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาไว้สี่ด้าน คือ (1) กลยุทธ์การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (2) โครงสร้างองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. (3) การพัฒนาระบบงานการทำงานหลักของสำนักงาน ป.ป.ช. และ (4) การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งผลการวิจัยของ โกวิทท์ กังสนันท์ และคณะ (2546) ได้ชี้ให้เห็นภาพรวมของการประเมินผลการปฏิบัติงานของ สำนักงาน ป.ป.ช. ในระดับมหภาค โดยการวิจัยดังกล่าวมุ่งหาทิศทางในการเพิ่ม

วัดความสามารถในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. อีกทั้งได้เสนอแนะในประเด็นที่ต้องการให้หน่วยงานมีรูปแบบการพัฒนาหน่วยงานในสี่ด้านดังกล่าวข้างต้น

ดังนั้นการวิจัยครั้งนี้จึงเห็นความสำคัญของปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. จึงมุ่งเพื่อศึกษาถึงเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานขององค์กรให้เป็นไปตามแผนและนโยบายที่กำหนดไว้ และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายนโยบายในการติดตามตรวจสอบว่าสำนักงาน ป.ป.ช. นั้นดำเนินงานบรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ เพียงใด กระบวนการที่ใช้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลคุ้มกับค่าใช้จ่ายหรือไม่ เกิดการเรียนรู้หรือพัฒนาหรือไม่ อะไรคือผลผลิต ผลลัพธ์และผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และที่สำคัญที่สุด คือเพื่อให้สามารถจัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนามาตรฐานการทำงานที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงพัฒนาต่อไป ดังนั้นการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน จึงเป็นภารกิจหลักที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการบริหารองค์กร

การวิจัยครั้งนี้ต้องการศึกษาในระดับจุลภาคเพื่อเจาะลึกและให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่การปฏิบัติในด้านการปราบปรามการทุจริต การป้องกันการทุจริต การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยได้กำหนดแนวทางการสร้างเกณฑ์ (criteria) มาตรฐานงาน (standards) และกำหนดตัวบ่งชี้ (indicators) คุณภาพการทำงานในประเด็นดังกล่าว เพื่อช่วยในการตรวจสอบติดตามผล ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อต้องการให้หน่วยงานมีเกณฑ์ มาตรฐานงานที่ชัดเจนในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติ เพื่อเป็นการพัฒนาการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและให้เกิดการทำงานที่มีการตรวจสอบ

การวิจัยครั้งนี้จึงมีจุดมุ่งหมายในการศึกษาว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างไรเพื่อให้เกิดคุณภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพในการทำงาน รวมทั้งการพัฒนาองค์กร ตามภารกิจทั้งสี่ด้าน คือด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นให้เห็นถึงการปฏิบัติงานที่มีการตรวจสอบ ซึ่งการปฏิบัติงานที่มีความรับผิดชอบและมีการตรวจสอบเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญ ต่อเป้าหมายหลักที่ต้องการให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

1.2 วัตถุประสงค์

1.2.1 เพื่อศึกษาเกณฑ์และตัวบ่งชี้ คุณภาพการปฏิบัติงาน จากภาระงาน ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ของสำนักงาน ป.ป.ช.

1.2.2 เพื่อพัฒนา มาตรฐานคุณภาพการปฏิบัติงาน จากภาระงานด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของ สำนักงาน ป.ป.ช.

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 การวิจัยมีขอบเขต ในการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

1.3.2 การศึกษากำหนดกรอบความคิดในการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานโดยกำหนดขอบเขตการศึกษาครั้งนี้โดยการสร้างและพัฒนามาตรฐานในภาระงานด้าน การพัฒนากระบวนการทำงานหลักของ สำนักงาน ป.ป.ช. ในประเด็นภาระงานด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ของสำนักงาน ป.ป.ช.

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ผลการวิจัยจะ ได้ข้อความสารสนเทศเพื่อให้เกิดองค์ความรู้ว่าในการปฏิบัติงานนั้นได้มีการวัดผลการปฏิบัติงาน โดยมีการกำหนดมาตรฐาน เกณฑ์และตัวบ่งชี้คุณภาพการทำงาน ของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้เกิดองค์ความรู้แก่ฝ่ายปฏิบัติงานว่าภาระงานที่ทำอยู่นั้น มีการวัดผลการปฏิบัติงานในลักษณะใดที่สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานได้

1.4.2 เป็นประโยชน์กับหน่วยงานในการนำเกณฑ์และมาตรฐาน ตัวบ่งชี้ที่สร้าง มาทดลองกับการปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานในการวัดผลการปฏิบัติงานที่เหมาะสม และส่งเสริมการปฏิบัติงานแบบมีความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ (accountability) เพื่อเป็นประโยชน์ต่อ ผู้ปฏิบัติงานและ/หรือผู้กำหนดนโยบาย

1.4.3 การประเมินผลจากการนำมาตรฐาน เกณฑ์และตัวบ่งชี้ไปปฏิบัติจริงในการทำงาน จะส่งผลไปสู่การปรับปรุงมาตรฐาน และตัวบ่งชี้คุณภาพงาน เป็นข้อมูลเพื่อพัฒนามาตรฐาน และตัวบ่งชี้ในการทำงานเพื่อให้การทำงานมีคุณภาพ และสามารถตรวจสอบวัดผลการปฏิบัติงานอย่างมีหลักเกณฑ์

1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

เกณฑ์การปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. หมายถึง ตัวบ่งชี้คุณภาพของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งบ่งบอกถึงลักษณะการปฏิบัติงานที่เป็นความสำเร็จ ที่จะใช้ในการประเมินการปฏิบัติงานตามภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. ในที่นี้ใช้เกณฑ์ตามกรอบการประเมินการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ก.พ.ร. ตามมิติประสิทธิผล ประสิทธิภาพ คุณภาพงาน และการพัฒนาองค์กร

มาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. หมายถึง ระดับของผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่กำหนดขึ้นเพื่อบ่งบอกความสำเร็จหรือคุณภาพของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในแต่ละภารกิจว่าจะต้องบรรลุหรือผ่านตามเกณฑ์นั้น ๆ ในการวิจัยครั้งนี้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยการสำรวจความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

บทที่ 2

การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้จะนำเสนอกรอบแนวคิดหลัก ที่แนวทางด้วยกัน โดยกรอบแรกเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่ปราบปรามการทุจริต โดยทั่วไปของแต่ละประเทศ โดยเน้นรูปแบบแนวคิดการจัดตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตในรูปแบบขององค์กรอิสระ ทั้งแนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฮ่องกง สิงคโปร์ เกาหลี เป็นต้น และแนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระของประเทศไทย ครอบคลุมไปถึงการกำหนดกรอบและอำนาจขององค์กรอิสระ ส่วนกรอบที่สองเสนอโครงสร้างรูปแบบขององค์กรที่ศึกษา คือ สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนกรอบที่สามเป็นการทบทวนแนวคิดการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์และมาตรฐานในการปฏิบัติงาน และการสร้างขีดความสามารถขององค์กรทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ สำหรับกรอบสุดท้ายเป็นการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาตัวบ่งชี้ พร้อมนำเสนอคำถามการวิจัย

2.1 องค์กรอิสระ

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอเพื่อปูพื้นฐาน โดยเป็นการสรุปให้เห็นแนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระของต่างประเทศ และประเทศไทย เพื่อให้เห็นฐานคิด วัตถุประสงค์ ความต้องการให้มีองค์กรอิสระเกิดขึ้น และหลักการในการกำหนดองค์กรอิสระนั้นมีองค์ประกอบที่ทำงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.1.1 แนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระของต่างประเทศ

แนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระ สืบเนื่องจากความคิดการให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐ เพราะ โดยทั่วไปแต่ละประเทศ อาจมีระบบการคานอำนาจ แต่หากการคานอำนาจไม่มีประสิทธิภาพ แนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระจึงเป็นทางเลือกที่ถูกกำหนดขึ้นมา ซึ่งหากพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจหรือ separation of powers ของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นการคานอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ (Piffner, 1993) ซึ่งในประเด็นการแบ่งแยกอำนาจเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะถ้ามองว่าการแบ่งแยกอำนาจยิ่งกว้างมากเท่าไร การควบคุมดูแลยิ่งยากขึ้น โดยนักวิชาการบางกลุ่มมีการมองว่าอำนาจยิ่งมีช่วงการควบคุมแคบ คือการแบ่งแยกอำนาจ ยิ่งขอย่อยให้มีการตรวจสอบหรือการคานอำนาจมากกลุ่ม หรือ Small government จะเป็นส่วนที่ช่วยป้องกัน

การทุจริตได้ (World Development Report, 1997) และข้อสังเกตอีกประการคือบางประเทศ อำนวย
ในการตรวจสอบผู้นำประเทศไม่ค่อยมีประสิทธิภาพ หรือการตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติอ่อนแอ
เพราะขาดความสามารถหรือขาดข้อมูลสารสนเทศที่เพียงพอ

อย่างไรก็ตามการสร้างมาตรการตรวจสอบหรือการเข้มงวดมากเกินไป ก็อาจนำไปสู่
การหยุดนิ่งไม่เกิดความเคลื่อนไหว ดังนั้นรัฐบาลหลายประเทศ มีการสร้างความยืดหยุ่น โดยอาศัย
กฎระเบียบ หรือ institutional arrangement ซึ่งเป็นสิ่งที่ผนวกไว้ทั้งการควบคุมและการยืดหยุ่น จึง
จัดตั้งการควบคุมตรวจสอบ เช่นการจัดตั้งองค์การอิสระหรือคณะกรรมการปราบปรามการทุจริต
(independent anticorruption commission) เพื่อเป็นมาตรการในการปราบปรามการทุจริต สำหรับ
ประเทศสหรัฐอเมริกา แนวคิดของ James Madison และผู้ก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาคนอื่นๆ
เชื่อมั่นในฝ่ายนิติบัญญัติมากกว่าฝ่ายประธานาธิบดีและสมาชิกทางฝ่ายบริหาร (Tochin & Tolchin,
2001, หน้า 25) ดังนั้นในยุคต้นทศวรรษ 1980 รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมาย
การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาอิสระ หรือ Office of the Independent Counsel โดยแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของ
รัฐบาลกลางขึ้นมา เพื่อดำเนินการกับการประพฤติผิดมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาล
กลางสหรัฐอเมริกา ซึ่งในยุคของรัฐบาลประธานาธิบดี Reagan มีเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางหลายคน
ถูกดำเนินคดีในข้อหาการกล่าวเท็จต่อรัฐสภาสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้องค์กรดังกล่าวยังดำเนินการ
สอบสวนเกี่ยวกับคดี Iran-Contra และคดีการสอบสวนประธานาธิบดี Clinton ในเรื่องปัญหาที่ดิน
ในรัฐ Arkansas และการสอบสวนความประพฤติผิดทางเพศของประธานาธิบดี Clinton ในทำเนียบ
ขาว (Albanese, 1999, หน้า 293)

ประเทศสิงคโปร์

ในส่วนของประเทศสิงคโปร์จะเป็นการนำเสนอให้เห็นความเป็นมาของการจัดตั้ง
หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านทุจริต โดยย่อ พร้อมทั้ง มาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการ
ปราบปรามการทุจริต และมาตรการในการป้องกันการทุจริต

ความเป็นมา

ประเทศสิงคโปร์มีหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ หน่วยงาน
สืบสวนการประพฤติทุจริต (The Corruption Practices Investigation Bureau หรือ CPIB) เป็น
องค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่สืบสวนและมุ่งป้องกันการทุจริตทั้งในภาครัฐและเอกชน ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ.
1952 และมีอำนาจในการสืบสวนตามกฎหมายการป้องกันการทุจริตตามมาตรา 241 (the
Prevention of Corruption Act, Chapter 241) เนื่องจากประเทศสิงคโปร์ได้ประสบปัญหาการทุจริต
ของตำรวจในช่วงทศวรรษ 1940s และในช่วงต้นทศวรรษ 1950s ซึ่งขณะนั้นการปราบปรามการ

ทุจริตต้องขึ้นตรงต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในแผนการต่อต้านการทุจริต (Anti Corruption Branch หรือ ACB) ซึ่งเป็นหน่วยงานเล็กๆ ต้องยืมกำลังพลจากหน่วยงานตำรวจมาทำงาน และปัญหาคือเมื่อตำรวจได้กระทำทุจริตเสียเอง ประเทศสิงคโปร์จึงมุ่งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ โดยได้จัดตั้งหน่วยงานสืบสวนการประพฤติทุจริตหรือ The Corruption Practices Investigation Bureau หรือ CPIB ซึ่งต่อมาเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพมาก (CPIB, 2549, โกวิทท์ กังสนันท์ และคณะ 2546, หน้า 32-39) และเป็นหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่เฉพาะการต่อต้านการทุจริตเท่านั้น ได้รับค่าตอบแทนสูง การให้สาธารณชนเข้าถึงได้ง่ายในการให้ข้อมูล การร้องทุกข์ และการอยู่ในการกำกับของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งทำให้องค์กรมีอิสระในการทำงานสอบสวนคดีบุคคลผู้มีอำนาจ (โกวิทท์ กังสนันท์ และคณะ 2546, หน้า 32-39) ซึ่งหน้าที่หลักของ CPIB คือ 1) สืบสวนการกระทำผิดในข้อหาการกระทำทุจริต 2) สืบสวน การปฏิบัติงานในทางที่ผิดและความประพฤติเสื่อมเสียของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้การทุจริตลดลง 3) ป้องกันการทุจริตโดยการตรวจสอบการปฏิบัติงาน กระบวนการทำงานในภาครัฐบาลเพื่อลดโอกาสของการทุจริต (CPIB, 2549)

มาตรการปราบปรามการทุจริต

สิ่งที่น่าสนใจคือ ในช่วงแรกของการก่อตั้ง CPIB ประสบปัญหามากมาย ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช.ของประเทศไทยสามารถนำมาศึกษาเพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับการบริหารจัดการ กล่าวคือ CPIB ในยุคเริ่มก่อตั้งเผชิญกับปัญหาด้าน 1) กฎหมายที่ไม่เพียงพอและเป็นอุปสรรคต่อการเก็บรวบรวมหลักฐาน 2) การขาดการสนับสนุนจากสาธารณชน โดยที่ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือเพราะยังเกิดข้อสงสัยในประสิทธิผลการทำงานของหน่วยงาน รวมทั้งความกลัวในเรื่องการกลับมาแก้แค้นของผู้กระทำผิด ต่อมาสถานการณ์ได้เปลี่ยนในทางดีขึ้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1959 เมื่อทางฝ่ายการเมือง โดยพรรคการเมือง the People's Action เข้ามามีอำนาจในการบริหารประเทศและมีการปฏิบัติจริงจังในการต่อต้านและปราบปรามการทุจริต ส่งผลให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในหน่วยงาน CPIB ประกอบกับการเพิ่มมาตรการทางกฎหมายที่เข้มแข็งขึ้น โดยในปี ค.ศ.1960 ได้มีการแก้ไขร่างกฎหมายต่อต้านการทุจริตขึ้นใหม่คือ the Prevention of Corruption Act ซึ่งทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพมากเพราะ ได้เพิ่มอำนาจการสืบสวนพร้อมการเพิ่มบทลงโทษสูงขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ.1989 ได้มีการตรากฎหมายการปราบปรามการทุจริตหรือ the Corruption (Confiscation of Benefits) Act ซึ่งให้อำนาจศาลในการอายัดและยึด (freeze and confiscate) ทรัพย์สินแก่ผู้ต้องหาว่าทุจริต และในปี ค.ศ.1999 ได้มีการออกกฎหมายใหม่มาแทนที่กฎหมายการปราบปรามการทุจริต หรือ the Corruption (Confiscation of Benefits) Act ซึ่งกฎหมายใหม่เรียกชื่อว่า the Corruption,

Drug Trafficking and other Serious Crimes (Confiscation of Benefits) Act ซึ่งกฎหมายใหม่ต่อต้านการฟอกเงิน โดยให้อำนาจศาลในการยึดทรัพย์สินของผู้กระทำผิด (CPIB, 2549)

ซึ่งตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ การกำหนดบทลงโทษทางกฎหมายที่ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดข้อหาทุจริตได้บัญญัติว่า “หากผู้ใด เสนอ ได้รับ หรือรับมาซึ่งสินบน จะถูกลงโทษ ให้ปรับเป็นเงินไม่เกิน \$ 100,000 หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือลงโทษทั้งจำทั้งปรับ นอกจากนี้ศาลยังสามารถกำหนดบทลงโทษโดยเทียบเท่ากับจำนวนเงินที่รับสินบน” และได้กำหนดโทษแก่ผู้ร่วมมือในการทุจริตประพฤตินิยมชอบไว้ดังนี้ “หากผู้ใด ได้รับหรือรับมาซึ่งสินบน ในนามของผู้อื่นหรือทำแทนผู้อื่น ให้ถือว่าผู้นั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดประพฤตินิยมชอบเองหรือเป็นผู้รับสินบนเอง จะถูกลงโทษเท่าเทียมกับผู้กระทำทุจริต” กล่าวคือให้ปรับเป็นเงินไม่เกิน \$ 100,000 หรือจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือลงโทษทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวสามารถปรับใช้กับผู้ใดที่เสนอให้สินบนในนามผู้อื่นหรือทำแทนผู้อื่นด้วย โดยให้รับโทษเช่นเดียวกัน (CPIB, 2549)

ดังนั้นปัจจัยที่ส่งผลให้ CPIB ของประเทศสิงคโปร์เป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตและส่งผลให้ ปัจจุบันปัญหาการทุจริตที่ซับซ้อนมีค่อนข้างน้อยเพราะเหตุผลคือ 1) เจตจำนงของนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมืองหรือ political will ที่มีความมุ่งมั่นอย่างเต็มที่ในการปราบปรามการทุจริต 2) สิงคโปร์มีกฎหมายการต่อต้านการทุจริตที่เพียงพอสามารถรับมือกับปัญหาการทุจริตได้ทุกรูปแบบ พร้อมทั้งการกำหนดบทลงโทษผู้กระทำผิดที่รุนแรง สามารถยับยั้งให้คนกลัวเกรงได้ 3) หน่วยงาน CPIB เป็นหน่วยงานที่มีความอิสระในการทำงานอย่างแท้จริง และเป็นกรปฏิบัติงานปราบปรามการทุจริต โดยต้องไม่คำนึงถึงความสัมพันธ์โดยส่วนตัว ญาติพี่น้อง สถานะทางสังคมต่างๆ รวมทั้งอิทธิพลทางการเมืองก็ไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงได้ (CPIB, 2549)

มาตรการป้องกันการทุจริต

สำหรับมาตรการในการป้องกันการทุจริต CPIB ได้วางมาตรการไว้หลายด้านในการป้องกันการทุจริต โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐบาล ได้แก่

- 1) ปรับปรุงวิธีการทำงานและกระบวนการทำงานที่ยุ่งง่าย ซับซ้อน เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการทำงาน เช่นในการออกใบอนุญาตให้บุคคล เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเองรับสินบน หรือหาประโยชน์จากประชาชน เช่นการเร่งให้บริการกับคนที่ให้สินบนเท่านั้น
- 2) เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้องแจ้งสถานะการมีหนี้สินปีละครั้ง
- 3) เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องแจ้งทรัพย์สิน รวมทั้งทรัพย์สินการลงทุนต่างๆ ในบริษัทเอกชน และทั้งทรัพย์สินและการลงทุนต่างๆ ในบริษัทเอกชนของคู่สมรสและบุตร โดยต้อง

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

แจ้งเมื่อเข้ารับตำแหน่งครั้งแรก และต่อเนืองมาทุกๆปี หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินมากเกินสภาพเงินเดือนที่ได้รับ ต้องอธิบายหรือให้เหตุผลว่า ได้ทรัพย์สินมาด้วยวิธีการอย่างไร และหากผู้นั้นมีหุ้นอยู่ในบริษัทเอกชน ต้องถูกขอให้สละความเป็นเจ้าของเพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interests)

4) การไม่รับของขวัญ ทั้งในรูปของเงิน และสิ่งของจากผู้ที่มาติดต่อ และการรับของที่ระลึกในกรณีการเข้าเยี่ยมให้มอบให้กับหัวหน้าหน่วยงานซึ่งต้องตีค่าสิ่งของนั้นกับ Accountant-General

5) ข้อกำหนดที่เจ้าหน้าที่รัฐ “ปฏิบัติได้” (Dos) กับสิ่งที่ “ห้ามปฏิบัติ” (Don'ts) ดังนี้
เจ้าหน้าที่รัฐ “ปฏิบัติได้” กับสิ่งต่อไปนี้ (A list of “Dos” for Public Officers) ได้แก่

- (1) รายงานเรื่องเบาะแสการทุจริตประพฤติมิชอบ
 - (2) กำหนดขอบเขตความสัมพันธ์กับ เจ้าหน้าที่รัฐอื่นๆ ที่เข้ามาติดต่องานเกี่ยวข้องด้วย โดยตั้งอยู่บนฐานของความเป็นทางการ เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกกล่าวหาการให้อภิสิทธิ์พิเศษเฉพาะคน
 - (3) แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลประโยชน์ในด้านธุรกิจทั้งในนามของตนเองและในนามของครอบครัว หลีกเลี่ยงตนเองจากการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการธุรกิจของครอบครัว
 - (4) ปฏิบัติต่อผู้มาติดต่องานอย่าง เป็นธรรม เท่าเทียมกัน โดยปราศจากความเกรงกลัวอิทธิพลหรือให้อภิสิทธิ์แก่ผู้ใด
 - (5) สร้างความเข้าใจในการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมายป้องกันการทุจริต (the Prevention of Corruption Act) และนโยบายต่างๆของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน
 - (6) ขอคำปรึกษาหัวหน้าหากมีข้อสงสัยในการปฏิบัติงาน
 - (7) จงรักภักดีต่อหน่วยงานและ มีหัวใจที่ยึดผลประโยชน์สูงสุดของหน่วยงาน
- เจ้าหน้าที่รัฐ “ห้ามปฏิบัติ” สิ่งต่อไปนี้ (A list of “Don'ts” for Public Officers)

ได้แก่

- (1) ห้ามรับรางวัลจากเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ที่มาติดต่องานซึ่งตนเองได้ทำไปโดยหน้าที่
- (2) ห้ามรับรางวัลจากผู้ใด ในการระงับการกระทำตามหน้าที่ของตน ซึ่งควรต้องกระทำตามหน้าที่
- (3) ห้ามรับรางวัลใดๆ ที่เป็นการแสดงให้เห็นว่าโน้มน้าวตนเองให้ใช้หน้าที่เลือกปฏิบัติโดยให้อภิสิทธิ์แก่ผู้ใดเป็นพิเศษ

- (4) ห้ามรับรางวัลใดๆ ที่เป็นการแสดง หรือการ โน้มน้าวให้ละเว้นการเลือกไม่ปฏิบัติต่อบุคคลใดที่เกิดจากการทำหน้าที่ของตนเอง
- (5) ห้ามกระทำโดยการจงใจหรือตั้งใจในการแก้ไข หรือกรอกข้อความทำให้เกิดความผิดพลาดของข้อความในเอกสารการทำงาน
- (6) ห้ามรับเชิญงานเลี้ยง หรือห้ามการรับเชิญไปรับประทานอาหารจากผู้ใดที่มาติดต่องานด้วย เพื่อป้องกันการถูกกล่าวหา
- (7) ห้ามรับของขวัญจากผู้ใดที่มาติดต่องานด้วย ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดหรืองานเลี้ยง ตั้งสรรค์ตามเทศกาลใดก็ตาม
- (8) ห้ามเชิญผู้ใดที่มาติดต่องานด้วย เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานจัดเลี้ยงที่ตนดำเนินการอยู่
- (9) ห้ามรับจ้างหรือรับค่าตอบแทนการทำงานเป็นค่าล่วงเวลา เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากผู้มีอำนาจ
- (10) ห้ามรับค่าธรรมเนียม ค่าบริการทางวิชาชีพจากผู้ใดจากการให้บริการตามหน้าที่ของตนเอง
- (11) ห้ามรับ เงินค่าตอบแทน หรือ ค่าชดเชยใดๆ จากผู้รับสัญญาที่เข้ามารับโครงการในหน่วยงาน
- (12) ห้ามลงทุนในธุรกิจกับผู้ใด ที่ติดต่อเกี่ยวข้องกับตนเองอยู่
- (13) ห้ามรับข้อเสนอใดๆ หรือรับหุ้นในธุรกิจ หรือ รับช่วงต่อจากคู่สัญญา (sub-contract) จากผู้ใดที่ติดต่อกับตนเองอยู่
- (14) ห้ามรับค่าตอบแทน (commission) หรือเงินส่วนแบ่ง โดยทุจริต (kickback) อื่นๆ จากผู้รับสัญญาที่เกิดจากการให้บริการหรือสิ่งของใดๆ
- (15) ห้ามรับข้อเสนอ หรือรับบริการ โดยไม่คิดเงิน เช่นค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าบริการ ในการครบแต่งสถานที่ จากผู้ใดที่ติดต่อกับตนเองอยู่ด้วย
- (16) ห้ามใช้ความสัมพันธ์เอาอกเอาใจแก่ผู้ใดที่ติดต่อกับตนเองด้วยจนเกินเหตุอันควร ด้วยการปฏิบัติในเชิงให้อภิสิทธิ์หรือชอบพอเป็นพิเศษ
- (17) ห้ามรับค่าตัวเครื่องบินจากผู้รับสัญญาของหน่วยงาน โดยอ้างเหตุว่าเป็นการฝักออบรบ หรือสร้างทำเป็นว่าเพื่อตรวจสอบผลิตภัณฑ์จากต่างประเทศ
- (18) ห้ามจัดประชุมอย่างเป็นทางการหรือเพื่อจัดการต่อรองกับผู้รับสัญญาในสถานที่ของหน่วยงาน หรือใช้สถานที่ทำงานของผู้รับสัญญา เว้นแต่มีเหตุผลที่จำเป็นต้องทำเช่นนั้น

- (19) ห้ามไปหา เยี่ยมเยียนสถานที่ทำงาน หรือบ้านของผู้รับสัญญาที่ติดต่อกันอยู่
- (20) ห้ามรับเงินกุ๊ยมไม่ว่าโดยมีประกันหรือ ไม่มีประกันจากผู้รับสัญญาที่ติดต่อกันด้วยกันอยู่
- (21) ห้ามรับข้อเสนอให้ทำงานจากผู้รับสัญญาในขณะที่อยู่ระหว่างการให้ปรึกษาโครงการที่เกี่ยวข้องกันอยู่
- (22) ห้ามไม่ให้ผู้รับสัญญาจ่ายค่าใช้จ่ายส่วนตัวใดๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
- (23) ห้ามให้ผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาแทรกแซงการทำงานตามหน้าที่ในความรับผิดชอบ
- (24) ห้ามทำลายหรือสร้างความเสื่อมเสียแก่รัฐบาล เช่น ให้คำชี้แนะแก่ผู้รับสัญญาในทางที่คัดค้านประโยชน์หรือชี้แนะช่องโหว่ในสัญญาให้ผู้รับสัญญา ทั้งนี้ไม่ว่าได้รางวัลตอบแทนหรือไม่ได้รางวัลตอบแทนก็ตาม

เขตปกครองพิเศษฮ่องกง: หน่วยงานปราบปรามการทุจริต หรือ ICAC (HK)

ในส่วนของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงจะเป็นการนำเสนอให้เห็นความเป็นมาของการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการปราบปรามการทุจริตหรือ The Independent Commission Against Corruption (ICAC) โดยย่อ พร้อมทั้ง มาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต และมาตรการในการป้องกันการทุจริต

ความเป็นมา

สำหรับเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประสบปัญหาการทุจริตอย่างมากในวงการตำรวจฮ่องกงในช่วงทศวรรษ 1960 โดยเฉพาะในปี ค.ศ. 1973 กรณี Chief Police Superintendent, Peter Godber ที่ถูกตั้งข้อสงสัยว่าทุจริตเพราะรัวรวผิดปกติเพราะมีทรัพย์สิน HK\$ 4.3 million และ Godber ได้หลบหนีไป ดังนั้นในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ.1974 ผู้ว่าการรัฐฮ่องกงได้จัดตั้งองค์การอิสระคือคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต หรือ The Independent Commission Against Corruption (ICAC) โดยงานสำคัญลำดับแรกคือการนำเอา Peter Godber มารับโทษตามกฎหมาย ต่อมาในปี ค.ศ. 1975 Peter Godber ก็ถูกเนรเทศจากประเทศอังกฤษ ถูกนำมาฟ้องร้องในข้อหาการสับคบกั้นกระทำผิด และการรับสินบน โดยถูกตัดสินลงโทษในทั้งสองข้อหาจำคุก 4 ปี ดังนั้นการดำเนินคดีดังกล่าวถือเป็นผลงานที่เด่นของ ICAC และเป็นจุดเริ่มต้นที่แสดงให้เห็นความตั้งใจในการต่อต้านการทุจริตอย่างแท้จริง (ICAC, 2549)

ICAC มีแนวทางการปฏิบัติงานสามแนวทางคือ การสืบสวน การป้องกัน และการให้ความรู้หรือการศึกษาโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนี้ได้รับค่าตอบแทนสูงกว่าหน่วยงานรัฐบาลอื่น และห้ามมีการโยกย้ายไปยังหน่วยงานอื่น และมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีทุจริต อีกทั้งมีหน้าที่หลักในการให้ทุนส่งเสริมในการรณรงค์ให้ความรู้แก่สาธารณชน ในเรื่องการค้าต่อต้านการทุจริต ซึ่งปัญหาการทำงานของหน่วยงานนี้ คือต้องรายงานไปยังผู้ว่าการรัฐฮ่องกงโดยตรงเพียงคนเดียวและการไม่มีเอกสิทธิ์คุ้มครอง นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบติดตามการทำงานจากคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งหากองค์กรนี้ต้องการมีอำนาจในตัวเองควรเปลี่ยนการรายงานมุ่งตรงไปที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ใช่รายงานไปยังฝ่ายบริหารคือผู้ว่าการรัฐ แต่อย่างไรก็ตามหน่วยงานนี้มีการทำงานปราบปรามควบคู่กับการให้ทุนอุดหนุนการรณรงค์ให้ความรู้แก่สาธารณะ ซึ่งก็มีผลงานเป็นที่ประจักษ์และได้รับการยอมรับ โดยเฉพาะการกวาดล้างการทุจริตของตำรวจฮ่องกง (World Development Report, 1997, หน้า 107-108)

มาตรการด้านการปราบปรามการทุจริต

กฎหมายได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของ ICAC ดังนี้ (ผาสุกและคณะ, 2541)

- 1) รับและพิจารณาคำร้องเรียนเรื่องการทุจริตและสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร
 - 2) สืบสวนกรณีข้อกล่าวหาเรื่องการทุจริตตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา ICAC รวมทั้งกรณีคิดสินบน และกรณีกระทำความผิดกฎหมายต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ
 - 3) สืบสวนพฤติกรรมของข้าราชการที่มีการเกี่ยวข้องกับทุจริต
 - 4) ตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติการกิจของส่วนราชการ หาช่องโหว่ที่นำไปสู่การทุจริต และหาวิธีการแก้ไขปรับปรุงช่องโหว่หรือหาทางหรือหาทางปรับปรุงกระบวนการทำงานดังกล่าว
 - 5) ให้คำแนะนำหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ใดก็ตามที่ขอคำแนะนำเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต
 - 6) ให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าส่วนราชการ หรือหน่วยงานสาธารณะใดๆ เกี่ยวกับวิธีการทำงานที่สามารถช่วยลดการทุจริต
 - 7) ให้การศึกษาแก่สาธารณชนเรื่องผลร้ายของการทุจริต
 - 8) แสวงหาการสนับสนุนร่วมมือ จากสาธารณะเพื่อรณรงค์ต่อต้านการทุจริต
- โดยบทบาทของ ICAC ด้านการปราบปรามการทุจริตมีดังต่อไปนี้ (phanach วัฒนธรรม 2537, หน้า 173-174)

- 1) การสืบสวนเพื่อการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริต
- 2) การสืบสวนในทางลับด้านชีวิตความเป็นอยู่และฐานะทางการเงินเพื่อสืบว่าคำร้องเรียนมีมูลหรือไม่ โดยไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหารู้ตัว
- 3) ข้อมูลต่างๆ จะถูกรวบรวมเข้ามาที่เจ้าหน้าที่สืบสวน โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากที่มีเพียงเล็กน้อยเป็นข้อมูลที่แตกแขนงออกไปมากมาย ทั้งข้อมูลจากธนาคาร กองตรวจคนเข้าเมือง การสืบสวนแบบประกบตัว ความร่วมมือจากต่างประเทศ เป็นต้น
- 4) หากได้พยานหลักฐานพร้อมจึงเข้าดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัย พร้อมกับการยึดเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง
- 5) ในกรณีที่ข้าราชการถูกเรียกไปให้การในเรื่องของการมีมาตรฐานความเป็นอยู่สูงกว่าปกติ หรือมีทรัพย์สินในครอบครองของตน หรือของครอบครัวที่ไม่สามารถให้คำอธิบายที่น่าพอใจต่อศาลได้ ศาลมีอำนาจยึดทรัพย์หรือเงินเหล่านั้น ไว้เป็นของแผ่นดิน
- 6) สำนักปราบปรามหรือ Operation Department ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบในการปราบปราม และลดหรือตัดโอกาสการทุจริต สามารถจับกุมผู้ต้องสงสัย หรือผู้ต้องหาที่กำลังไว้เพื่อทำการสอบสวนและส่งฟ้องศาลได้ โดยมีห้องขัง (Detention Center) ซึ่งอยู่ชั้นบนของกรมปราบปราม ซึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหาสามารถกระทำได้ไม่เกิน 24 ชั่วโมง ก่อนที่จะนำส่งฟ้องศาล พร้อมทั้งมีห้องสอบสวนซึ่งมีกล้องถ่ายภาพ และบันทึกเทปการสอบสวนปากคำผู้ต้องหา การบันทึกภาพและเสียงจะทำเป็น 3 ชุด โดยจะเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐานที่สำนักปราบปราม (Operation Department) ชุดหนึ่ง
- 7) ในกรณีที่เป็นการคดีทุจริต ICAC สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ หากเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้าดำเนินการ จำเป็นต้องรายงานให้ทราบด้วย
- 8) เมื่อสอบสวนแล้ว ส่วนใหญ่คดีจะถูกนำสู่การพิจารณาของศาล แต่ในกรณีที่ไม่สามารถฟ้องร้องได้ เช่นพยานหลักฐานไม่เพียงพอ เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาส่วนหนึ่งก็จะถูกลงโทษทางวินัย โดยให้ออกจากงาน เพื่อป้องกันไม่ให้ทำความเสียหายแก่สังคมอีก
- 9) การป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ ICAC นั้น จะไม่ดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลเอง เจ้าหน้าที่สืบสวนจะเปิดเผยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งหมดกับที่ปรึกษากฎหมายที่มาจากกรมอัยการ การฟ้องร้องคดีจึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการ

มาตรการด้านการป้องกันการทุจริต

การดำเนินการป้องกันการทุจริต มีภารกิจดังนี้ (ถาพ.เดช. พัฒนธรรม 2537, หน้า 174 - 177)

1) หลักการพื้นฐานของการป้องกันคือการสร้างระบบที่จะป้องกันมิให้เกิดการทุจริต
 2) การป้องกันดำเนินด้วยการศึกษาระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ ในการศึกษาอาจจะดำเนินการตั้งแต่การทุจริตพื้นฐานหรือไปจนถึงเรื่องเงินบริจาค 10 เซ็นต์ที่หายไปจากกล่องรับบริจาค

3) กรมป้องกันอาชญากรรมทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน แต่มิใช่การตรวจสอบทางด้านการเงิน หากเป็นการตรวจสอบระบบการบริหารราชการของหน่วยราชการต่างๆ ผู้ให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ กิจการขนส่งมหาวิทยาลัย หน่วยงานที่รับบริการจากกรมป้องกันมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ข้าราชการในสังกัดต่างๆกับกิจการสาธารณะอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงกิจการในภาครัฐกิจของเอกชน

4) สำนักป้องกัน แบ่งงานเป็น 3 ด้าน ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายมนุษยสัมพันธ์ และฝ่ายวิชาการ โดยไม่มีเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยอยู่ในสังกัด แต่มักจ้างเจ้าหน้าที่ซึ่งสำเร็จการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย และรับสมัครบุคลากรที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 7 ปี เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำและคำปรึกษาแก่ฝ่ายเอกชน รวมทั้งสามารถขอข้อมูลต่างๆ จากทุกสาขาวิชาชีพในภาคเอกชนด้วยกัน

5) นโยบายในด้านการปฏิบัติงาน แม้ สำนักป้องกันการทุจริต จะมีอำนาจเข้าไปในหน่วยงานของราชการทั่วไป และสามารถสั่งการให้หน่วยนั้นๆ ดำเนินกระบวนการปฏิบัติงานในรูปแบบใหม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติจริงแล้วเจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันการทุจริตมักจะ ไม่ออกคำสั่งเช่นนั้น (ภาณุเดช พัฒนธรรม 2537, หน้า 174-177)

6) ประธานกรรมการของ ICAC มีคณะกรรมการที่ปรึกษาทำหน้าที่ช่วยให้คำแนะนำด้านมาตรการป้องกันการทุจริต และมีอนุกรรมการย่อยที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำการศึกษาและจัดทำรายงานระบบการทำงาน และโอกาสของการทุจริตที่เกิดขึ้นในกรม กองต่างๆ รายงานจะครอบคลุมถึงประเด็นด้านนโยบาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการทำงาน โครงสร้างของเจ้าพนักงานและการประชาสัมพันธ์ ผู้ทำรายงานมีอำนาจหน้าที่แสวงหาข้อมูล โดยตรงจากหน่วยงานที่ศึกษา หากเมื่อได้รับข้อมูลครบถ้วนแล้วจึงวิเคราะห์ถึงช่องโหว่ต่างๆ ที่นำไปสู่การทุจริต และจัดทำคำแนะนำเพื่ออุดช่องโหว่ เพื่อลด หรือกำจัดทุจริต หลังจากนั้นเสนอผลงานวิจัยให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณารับข้อเสนอแนะ ไปปฏิบัติ เมื่อมีการรับข้อเสนอแนะ ไปปฏิบัติ ทางหน่วยงานป้องกันการทุจริต จะคอยช่วยตรวจสอบแผนการดำเนินมาตรการอุดช่องโหว่ เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการที่เสนอแนะ ถูกนำไปปฏิบัติและเพื่อตรวจดูว่าจะมีช่องโหว่เกิดขึ้นหรือไม่ (ผาสุกและคณะ, 2541, หน้า 257)

ประเทศออสเตรเลีย: หน่วยงานปราบปรามการทุจริต หรือ ICAC (NSW) รัฐนิวเซาท์เวลส์

ในส่วนของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย จะเป็นการนำเสนอให้เห็นความเป็นมาของการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการต่อต้านการทุจริตหรือ The Independent Commission Against Corruption (ICAC) พร้อมความแตกต่างจาก ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงโดยย่อ พร้อมทั้ง มาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต และ มาตรการในการป้องกันการทุจริต

ความเป็นมา

คณะกรรมการต่อต้านการทุจริต หรือ The Independent Commission Against Corruption (ICAC) ก่อตั้งตามพระราชบัญญัติการต่อต้านการทุจริต (The Independent Commission Against Corruption Act 1988, the ICAC Act) โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมาก เช่น (1) มุ่งเน้นในประเด็นการทุจริตที่มีความซับซ้อนค่อนข้างเป็นระบบ และเป็นการทุจริตในภาครัฐ และมุ่งคดีที่มีวงเงินสูงถึง A\$ 40,000 หรือมากกว่า ซึ่งต่างจาก ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงที่ดำเนินการทั้งในภาครัฐและเอกชนและมุ่งเฉพาะการทุจริตในหน่วยงานตำรวจ และอาชญากรรมที่เกี่ยวกับองค์กร ซึ่งอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นองค์กรของประเทศออสเตรเลียอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน The National Crime Authority (2) การส่งเรื่องให้หน่วยอื่นฟ้อง ซึ่งต่างจาก ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงที่ทำงานสอบสวนและฟ้องร้องด้วย (3) ให้คำแนะนำในการป้องกันการทุจริต (4) การจัดทำการประชาสัมพันธ์และรายงานการสืบสวนของหน่วยงาน (5) ให้คำแนะนำคำปรึกษาและข้อมูลด้านการทุจริตแก่สาธารณชน(6) เสริมศักยภาพให้หน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ความรับผิดชอบและให้การทุจริตลดลง (7) ปราบปรามยับยั้งการทุจริตด้วยมาตรการสืบสวนและการเปิดเผยต่อสาธารณะ (8) ส่งเสริมจริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐ (ICAC Annual Report, 2548, คัมภีร์ แก้วเจริญและคณะ, 2548:14) โดยประมวลมาตรการต่างๆ ได้ดังนี้

1) การเปิดเผยการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยผ่านการสอบสวน

การเปิดเผยการทุจริตประพฤติมิชอบต่อสาธารณชนถือเป็นหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการฯ การสอบสวนคดีการทุจริตประพฤติมิชอบ เริ่มขึ้นเมื่อประชาชนมีการร้องเรียนหรือการรายงานจากผู้บริหารในหน่วยงานรัฐ และหรือการริเริ่มโดยตรงของคณะกรรมการฯ เอง เพราะกฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ บัญญัติให้ผู้บริหารในหน่วยงานรัฐมีหน้าที่รายงานต่อคณะกรรมการฯ ถึงการดำเนินการที่น่าสงสัยว่าเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยคณะกรรมการเองสามารถเป็นฝ่ายริเริ่มดำเนินการ โดยการดำเนินการสอบสวนกรณีพบว่า

สภาพแวดล้อมมีความน่าเชื่อถือว่ามีการเกี่ยวข้องกับการทุจริตประพฤติมิชอบ (คัมภีร์ แก้วเจริญและคณะ, 2548:15-16)

คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ต้องเก็บรักษาข้อมูลที่มีความสำคัญ การให้ความคุ้มกันแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่สมัครใจเปิดเผยข้อมูลการทุจริต มีอำนาจในการเรียกตัวบุคคลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาได้สวนข้อมูลเป็นการเฉพาะ โดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน ดังนั้นในการสอบสวนคดีหากผู้ใดไม่ให้ความร่วมมือตามที่คณะกรรมการฯ ร้องขอ ให้ถือว่ามีความผิด มีบทลงโทษจำคุกถึง 1 ปี ส่วนประชาชนที่ให้ข้อมูลและหลักฐาน จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยหลักฐานนั้นจะไม่ถูกใช้เพื่อเอาผิดต่อผู้ให้ข้อมูล แต่หากผู้ใดให้หลักฐานเท็จจะถูกลงโทษจำคุก 5 ปีหรือปรับเป็นเงินคอลลาร์ออสเตรเลีย & 200,000 เหรียญ (คัมภีร์ แก้วเจริญและคณะ, 2548:16)

นอกจากนี้คณะกรรมการฯ สามารถร้องขออำนาจในการดักฟังภายใต้กฎหมาย Listening Device Act 1984 เช่นมีอำนาจดักฟังทางโทรศัพท์ หรือบันทึกเสียงโทรศัพท์โดยอาศัยกฎหมาย ซึ่งอำนาจในการดักฟังตามกฎหมาย Interception Act 1979 ต้องได้รับการอนุญาตจากผู้พิพากษา และในการดำเนินงานสอบสวน เจ้าหน้าที่คณะกรรมการฯ สามารถสามารถขอยกหมายค้นจากประธานคณะกรรมการฯ หรือศาลได้ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ปรับเปลี่ยนให้การขอยกหมายค้นมาจากอำนาจศาลของมลรัฐเท่านั้นเพราะต้องการหลีกเลี่ยงปัญหาที่อาจเกิดขึ้นกับคณะกรรมการฯ (คัมภีร์ แก้วเจริญและคณะ, 2548:16)

2) การประชาพิจารณ์

การประชาพิจารณ์ หรือ public hearing ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย เป็นสิ่งที่แตกต่างจาก ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เพราะที่ฮ่องกงไม่มีกระบวนการดังกล่าว ตามกฎหมาย ICAC Act ปี ค.ศ.1988 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการจัดให้มีการรับฟังข้อมูลเพื่อจุดประสงค์ในการสอบสวนเพราะการรับฟังข้อมูลเป็นเครื่องมือช่วยในการสอบสวน และเป็น การสร้าง โอกาสและเพิ่มช่องทางในข้อมูลข่าวสารที่คณะกรรมการฯ จะได้รับจากประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจที่มีพฤติกรรมในทางด้านทุจริตประพฤติมิชอบ ดังนั้นการประชาพิจารณ์จึงเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันขัดขวางการทุจริต (คัมภีร์ แก้วเจริญและคณะ, 2548:16)

นอกจากนี้ผู้ที่ให้ข้อมูลกับคณะกรรมการฯ อาจร้องขอ การให้ข้อมูล โดยเฉพาะบุคคล โดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนหรือ private hearing โดยต้องมีเหตุผลเหมาะสมว่าจำเป็นต้องใช้วิธีการดังกล่าว เพราะการทำประชาพิจารณ์ อาจทำให้เกิดอคติในการชี้ตัวพยานสำคัญ ซึ่งการทำประชาพิจารณ์อาจจะนำไปสู่หรืออาจไม่นำไปสู่การฟ้องร้องก็ได้ และการประชาพิจารณ์อาจถูก

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ประชาชนบางกลุ่มมองว่าเป็นการละเมิดสิทธิส่วนตัว อย่างไรก็ตามคณะกรรมการฯ ยังคงใช้การ
 ประชาพิจารณ์เป็นเครื่องมือหลักเพื่อการปราบปรามการทุจริต

3) การป้องกันการทุจริตและการให้การศึกษา

ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ให้ความสำคัญกับการป้องกันการทุจริตโดยการเน้นว่า
 “การป้องกันดีกว่าการแก้ไข” ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ถือเป็นหลักในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงาน
 ของรัฐในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในหน่วยงาน การดำเนินงานด้านการป้องกันมุ่งที่การปรับปรุง
 วิธีการทำงาน การดำเนินการเพื่อลด หรือตัดโอกาส หรือเปิดช่องทางการทุจริตในหน่วยงานของรัฐ
 มาตรการที่ ICAC ใช้ในการป้องกันการทุจริต ได้แก่ การมีกลไกตรวจสอบการใช้งานข้อมูลของ
 ภาครัฐ หน่วยงานที่มีข้อมูลสำคัญควรมีระบบที่ทำให้ผู้บริหารตรวจสอบได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดบ้างที่
 เข้ามายังฐานข้อมูลของหน่วยงาน ใช้ข้อมูลอะไรบ้าง และเพื่อจุดประสงค์อะไร เพื่อป้องกันไม่ให้
 เจ้าหน้าที่ผู้ไม่เกี่ยวข้องกับงานนั้น เข้ามาใช้ฐานข้อมูลได้ (คัมภีร์ แก้วเจริญและคณะ, 2548:17)

ประเทศเกาหลีใต้

ในส่วนของประเทศเกาหลีใต้จะเป็นการนำเสนอให้เห็นความเป็นมาของการจัดตั้ง
 หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการทุจริตโดยย่อ พร้อมทั้งหน่วยงานองค์กรอิสระอื่นๆ พร้อมมาตรการ
 ทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต และมาตรการในการป้องกันการทุจริต

ความเป็นมา

Korea Independent Commission against Corruption (KICAC) ก่อตั้งเมื่อ เดือน
 มกราคม เมื่อปีค.ศ. 2002 หลังจากมีการประกาศใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริตคือ The Anti-
 Corruption Act ในปี ค.ศ. 2001 โดย KICAC เป็นหน่วยงานอิสระเพื่อให้ภารกิจเป็นไปตามพันธกิจ
 ที่ตั้งไว้ และมีความเป็นกลางไม่ฝักใฝ่พรรคการเมืองใด และเพื่อหลักประกันในความเป็นอิสระ
 อย่างแท้จริง ผู้บริหารสูงสุด หรือ Commissions ซึ่งมีทั้งหมด 9 คน โดยผู้บริหารระดับสูง 3 คน
 ได้รับการรับรองจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้บริหารระดับสูงอีก 3 คนได้รับการรับรองจาก
 ประธานสภาฎีกา และผู้บริหารระดับสูงอีก 3 คนได้รับการรับรองจากประธานาธิบดี ซึ่งตำแหน่ง
 ผู้บริหารระดับสูงนี้ไม่สามารถไล่ออกหรือย้ายไปที่อื่นได้ เพื่อให้ได้ปฏิบัติงานอย่างเต็ม
 ความสามารถปราศจากการแทรกแซง และยังมีฝ่ายบริหารระดับบริหารงานพร้อมเจ้าหน้าที่
 ผู้ปฏิบัติงานอีก 160 คน (United Nations, 2004:35)

หน่วยงาน KICAC ได้จัดตั้งขึ้นให้ ทำงานในระดับชาติและมีสถานะเทียบเท่ากับ
 กระทรวง เพื่อปฏิบัติงานด้านการจัดวางนโยบาย การประเมินผลค่านโยบายการต่อต้านการทุจริต
 การป้องกันการทุจริต การปราบปรามหน่วยงานที่มีแนวโน้มต่อไปในด้านทุจริต การให้ความ

คุ้มครอง ปกป้องแก่ผู้แจ้งและให้เบาะแสการทุจริต การให้ความรู้และการประชาสัมพันธ์แก่ประชาชน นอกจากนี้ภารกิจที่สำคัญคือการติดตาม ตรวจสอบกิจกรรมของ นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าการรัฐ สมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญคือการให้รางวัลนำจับและแจ้งเบาะแสการทุจริต ซึ่งกฎหมายต่อต้านการทุจริตให้รางวัลแก่ผู้แจ้งข้อมูลการทุจริตเป็นเงิน W 2 billion หรือ ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา หรือ 40 ล้านบาทไทย และเพิ่งมีการทบทวนกฎหมายดังกล่าวในการเพิ่มเงินรางวัลให้แก่ผู้แจ้งข้อมูลการทุจริตโดยตั้งเพดานไว้ที่ W 200 million ถึง W 2 billion (Government Institutions, 2549) ที่สำคัญคือหน่วยงานได้สร้างแนวปฏิบัติปฏิบัติทางจริยธรรมหรือ The Code of Conduct สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ เดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2003 (United Nations, 2004:36)

นอกจากนี้ประเทศเกาหลียังมีการเชื่อมโยงประสานระบบการทำงานในการต่อต้านการทุจริตร่วมกับหน่วยงานหลายหน่วยเช่น the Ministry of Government Administration and Home Affairs, ตำนักงานอัยการหรือ The Public Prosecutor's Office, หน่วยงานตำรวจของเกาหลี หรือ the Korean National Police Agency, คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการเงินและคณะกรรมการด้านความเป็นธรรมทางการค้าหรือ the Financial Supervisory Commission and the Korean Fair Trade Commission และ The Board of Audit and Inspection, BAI (United Nations, 2004) ซึ่ง BAI เป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ.1962 โดยเป็นหน่วยตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐบาล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของข้าราชการ การดำเนินงานต่างๆของรัฐบาล และหากตรวจพบความไม่ถูกต้องในการใช้จ่ายเงิน หรือการปฏิบัติงานที่มีอำนาจ ทั้งการเรียกร้องให้ข้าราชการปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ หรือให้แก่ไขมาตรการที่ใช้ให้ถูกต้อง หรือสามารถส่งเรื่องไปยังอัยการได้ ปัจจุบันมีผู้ปฏิบัติงานจำนวน 892 คน ซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการฝึกอบรมให้เป็นนักกฎหมาย และผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานหรือ Head of the organization ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีและอยู่ในวาระได้ 4 ปี โดยไม่สามารถให้ออกก่อนกำหนดได้เว้นแต่การถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ (Report on the Observance of Standards and Codes, 2549)

การจัดตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตของประเทศเกาหลีมีการพัฒนามาตรการในการปราบปรามการทุจริต และมีการส่งเสริมหน่วยที่ทำงานด้านการปราบปรามการทุจริตได้อย่างดี ซึ่งสำหรับกรุง Seoul นับว่าได้รับการยกย่องให้เป็นแบบปฏิบัติที่ดีและได้รับรางวัล Best Practice e-Government Prix at the Fifth World Government Innovation Forum โดยคิดอันดับ 5 ของโลกในด้านผลิตนวัตกรรมของภาครัฐบาล ที่ร่วมสนับสนุนโดยสหประชาชาติและและรัฐบาลของประเทศเม็กซิโก (The Merida Papers, 2004) โดย Goh Kun ผู้ว่าการรัฐของกรุง Seoul ได้ใช้มาตรการ

ปราบปรามการทุจริตโดยการใช้ E- Government หรือ เรียกว่า “ระบบเปิด หรือ OPEN system” (“the Online Procedures Enhancement for Civil Application”) เป็นการให้บริการรับเรื่องร้องเรียนทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศหรือ web based internet service ซึ่งเริ่มเปิดให้บริการเมื่อเดือน 15 เมษายน ปี ค.ศ.1999 โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจำนวน 12 คน ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม โดยกลุ่มหนึ่งมีความเชี่ยวชาญในการติดตาม ตรวจสอบ ส่วนอีกกลุ่มมีความเชี่ยวชาญด้านการใช้โปรแกรมคอมพิวเตอร์และการพัฒนาระบบการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ยึดหลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่ทำให้มีการตรวจสอบได้ในหลักของระบบการบริหาร โดยเปิดให้ประชาชนทุกคนเข้ามาในระบบ ได้มีการติดต่อ และรับเรื่องร้องเรียนของประชาชนทุกคน ทุกแห่งตลอดเวลาเพื่อให้ส่งเรื่องร้องเรียนเพื่อเป็นการตรวจสอบดูแล การทบทวนหรือการรับรองขั้นสุดท้ายตามตารางเวลาที่กำหนดโดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งปรากฏว่าประชาชนพอใจในระบบใหม่นี้ และมีสมาชิกเพิ่มขึ้นเรื่อยๆและผลการวิจัยที่สำรวจถึงผลการทำงานดังกล่าว ปรากฏผลในทางบวกโดยประชาชนมองว่าการทุจริตลดลง (Cho & Choi, 2004, หน้า 719-735 และ United Nations, 2004)

Mayor Goh นับว่าเป็นผู้ว่าราชการรัฐที่มีชื่อเสียงที่ดี ด้านความซื่อสัตย์สุจริต มีความเป็นผู้นำ มีความสามารถด้านการบริหาร เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการเมือง Seoul เป็นคนที่สองเมื่อปี ค.ศ.1998 ก็ได้ประกาศสงครามกับการทุจริตเพราะในช่วงนั้นประเทศเกาหลีประสบกับวิกฤติเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1997 ซึ่งรัฐบาลถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการทุจริตทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้น ดังนั้น Mayor Goh ได้ประกาศสงครามกับการทุจริตเป็นวาระสำคัญลำดับแรกในการบริหารงาน โดยใช้หลักการ 4 ด้านคือ (1) ขจัดปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริต (2) ลงโทษเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีการทำทุจริตอย่างจริงจัง (3) ส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการบริหารและ (4) มีหลักประกันให้การร่วมมือระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานที่ขจัดปัญหาการทุจริต นอกจากนี้ยังสร้างดัชนีการต่อต้านการทุจริตหรือ Anti-Corruption Index (ACI) โดยมีการรายงานประจำปีถึงดัชนีการต่อต้านการทุจริต ทำให้ประชาชนสามารถเปรียบเทียบดัชนีดังกล่าวของแต่ละภูมิภาคหรือเขต หากเขตไหนมีตัวดัชนีที่ชี้ให้เห็นการทุจริตสูง เป็นการกดดันเจ้าหน้าที่ ที่จะปรับปรุงตนเองให้มีคะแนนดีขึ้น นอกจากนี้ยังมีระบบการรายงานการต่อต้านการทุจริต โดยการส่งแบบสำรวจทางไปรษณีย์ สอบถามประชาชนที่ส่งคำร้องเรียนเข้ามาเพื่อสอบถามผลการทำงานและ ได้รับบริการอย่างไรบ้าง และหากพบว่ามีกรณีปฏิบัติงานที่ไม่ถูกต้องก็จะมีการสอบสวนในเรื่องที่ถูกร้องเรียนเข้ามา (Cho & Choi, 2004, หน้า 719-735)

ประเทศญี่ปุ่น

ในส่วนของประเทศญี่ปุ่นจะเป็นการนำเสนอกลไกทางหน่วยงานด้านกฎหมายกับการป้องกันปราบปรามการทุจริต

คำว่า “การทุจริต” (corruption) ไม่ได้ถูกนิยามไว้ในกฎหมายอาญาของประเทศญี่ปุ่น การกระทำผิดที่สร้างการทุจริตได้แก่ การคิดสินบน การรับสินบน การข่มขู่และการทำลายความไว้วางใจ กฎหมายป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมหรือ The Unfair Competition Prevention Law (UCPL) ที่รวมถึงมาตรการของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีการประชุมองค์การพัฒนาคความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) ในการปราบปรามการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ต่างประเทศในการติดต่อด้านธุรกิจการค้า กฎหมายต่อต้านการรับสินบนไม่ได้บังคับใช้กับการกระทำผิดที่กระทำนอกราชอาณาจักร (Japan Integrity Assessment, 2004)

ประเทศญี่ปุ่นไม่ปรากฏว่ามีหน่วยงานตรวจสอบระดับชาติหรือ Ombudsman ที่จะดูแลหน่วยงานภาครัฐทั้งประเทศ แต่ก็มีหน่วยงานตรวจสอบภาคประชาชน civil ombudsman ซึ่งปรากฏตั้งแต่ทศวรรษ 1980s ซึ่งมีบทบาทคอยเฝ้าระวังรัฐบาลและสภาท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 1994 องค์การตรวจสอบของภาคเอกชนได้รวมตัวกันก่อตั้ง สมาคมตรวจสอบระดับชาติ (National Ombudsmen Association) ซึ่งนับถึงเดือนมิถุนายน ปี ค.ศ. 2003 มีสมาชิกทั่วประเทศ 79 คน ซึ่งสมาคมได้ผลิตคำคัดค้านความโปร่งใสของสภาท้องถิ่นในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งหน่วยตรวจสอบภาคประชาชนได้มีผลงานในการชนะคดีในศาลหลายคดี และกิจกรรมที่สำคัญคือหน่วยตรวจสอบที่ชื่อว่า “Kabunushi (shareholder) Ombudsman” ที่สามารถฟ้องร้องและชนะคดีในการฟ้องร้อง หลายคดี ในเรื่องการรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ที่สำคัญคือองค์กรประชาสังคมหรือ Civil Society Organization (CSO) ไม่มีสถานะทางกฎหมายกล่าวคือ การก่อตั้ง CSO ไม่ต้องมีใบอนุญาตหรือ license แต่มีสถานะทางกฎหมายว่าเป็นองค์กรที่ไม่หวังผลประโยชน์และต้องได้รับการยอมรับในเขตปกครองตั้งแต่ระดับอำเภอ โดยกระบวนการให้การรับรองอย่างเป็นทางการใช้เวลา 4 เดือน (Japan Integrity Assessment, 2004)

สำหรับการตรวจสอบสถาบันทางการเงินนั้น บทบาทของหน่วยงานบริการด้านการเงินหรือ Financial Services Agency (FSA) ถูกตั้งเมื่อเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2000 เพราะต้องการแก้ไขปัญหาจากการที่ระบบราชการและระบบสถาบันการเงินที่เต็มไปด้วยการสร้างพรรคพวก และห่างไกลจากการตรวจสอบจากภาคประชาชน FSA จึงตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีการนำหลักความโปร่งใส ความเป็นธรรมในการบริหารการเงิน โดยยึดหลักกฎที่ชัดเจนภายใต้ระเบียบวินัยและความรับผิดชอบของด้านการตลาด ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปรัฐบาลกลาง หน่วยงาน FSC ได้ถูกย้ายหน่วยมา

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

อยู่เป็นหน่วยงานภายนอกของคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 2001 หน้าที่หลักของ FSC คือการวางแผนการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการเงิน การตรวจสอบและควบคุมสถาบันทางการเงิน การควบคุมสำนักผู้ตรวจสอบบัญชี และสถาบันตรวจสอบ และสอดคล้องกับการปฏิบัติ ตามกฎของตลาดหลักทรัพย์ (Japan Integrity Assessment, 2004)

ส่วนการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐนั้นกฎหมายการเปิดเผยข่าวสารข้อมูล (The Information Disclosure Act) ได้ผ่านเมื่อปี ค.ศ. 1998 ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยประชาชนจะได้รับข้อมูลที่ร้องขอภายใน 45 วัน โดยประมาณนับแต่รับทราบการร้องขอ นอกจากนั้นการเข้าถึงความยุติธรรม โดยระบบการฟ้องร้องเล็กๆน้อยๆที่ เปิดใช้เมื่อปี ค.ศ. 1998 เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายขึ้น โดยระบบจัดให้บุคคลฟ้องเรียกร้องใน วงเงิน 300,000 yen (US\$2,500) หรือประมาณ 100,000 บาท โดยระยะเวลา 40 วันนับจากการฟ้องถึง วันที่มีไต่สวน และการตัดสินวินิจฉัยภายใน 1-2 ชั่วโมงโดยไม่ต้องใช้อัยการ ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่าย สูงสุดในการยื่นฟ้องประมาณ 3,000 yen (US\$25) หรือ 1,000 บาท (Japan Integrity Assessment, 2004)

สำหรับการเปิดเผยทรัพย์สินของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นสิ่งจัดให้มีขึ้นตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1983 และนับตั้งแต่นั้นมาก็มีบทปฏิบัติกันมาเป็นปกติ แต่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเพราะ โดยธรรมชาติเป็นลักษณะของการอาสาสมัคร และไม่มีการลงโทษหากรัฐมนตรีไม่เปิดเผยทรัพย์สิน ซึ่ง ขอบข่ายการเปิดเผยทรัพย์สินขยายกว้างขึ้นในปี ค.ศ. 1989 กล่าวคือต้องเปิดเผยทรัพย์สินของคู่ สมรสและสมาชิกในครอบครัวของรัฐมนตรี โดยข้อมูลทรัพย์สินต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ โดย รายงานในสื่อสิ่งพิมพ์ ในขณะที่เกี่ยวกับการเปิดเผยทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูก ควบคุมโดยกฎหมายการเปิดเผยทรัพย์สินของรัฐสภา (the Parliamentarians Assets Disclosure Law) ที่ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1992 โดยกฎหมายกำหนดให้สมาชิกสภา ต้องยื่นแสดงทรัพย์สินของ ตนต่อประธานสภาแต่ละสภา ภายใน 100 วันนับตั้งแต่เข้ารับตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ตามไม่มี กำหนดบทลงโทษหากสมาชิกสภาไม่ยื่นแสดงทรัพย์สิน หรือแจ้งทรัพย์สินเป็นเท็จ ลักษณะการ รายงานมีสามประเภทคือ (1) รายได้ประจำปี ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นและกิจกรรมที่เกี่ยวกับธุรกิจต้อง เปิดเผยปีละครั้ง (2) การรายงานฉบับย่อต้องรายงานเปิดเผยในสื่อสิ่งพิมพ์ (3) การรายงานข้อมูล ทั้งหมดต้องเปิดให้เข้าถึงในห้องอ่านหนังสือของสภาแต่ละสภา (Japan Integrity Assessment, 2004)

ประเทศเยอรมนี

ในส่วนของประเทศเยอรมนีจะเป็นการนำเสนอกลไกทางหน่วยงานด้านกฎหมายกับการป้องกันปราบปรามการทุจริต

การทุจริต (corruption) ไม่มีปรากฏการนิยามศัพท์ไว้ในกฎหมายอาญาของประเทศเยอรมนี แต่กระนั้นก็ตามการทุจริตเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมาย เพราะถือว่าการดักดวงผลประโยชน์, การหลอกลวงและการรับสินบนเป็นสิ่งผิดกฎหมาย มาตรการด้านการปราบปรามการทุจริต และการทุจริตถูกมองว่าเป็นความผิดเพียงเล็กน้อย อีกทั้งความพยายามของภาคข้าราชการในการต่อสู้กับการทุจริตค่อนข้างอ่อนแอ แม้ผู้กระทำผิดถูกกล่าวหาแต่ไม่มีหน่วยงานกลางที่ดูแลการทุจริตในทุกระดับของรัฐบาล นอกจากนี้การขาดอัตรากำลังในการปฏิบัติงานทำให้เป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนสอบสวน (Germany Integrity Assessment, 2004)

ประเทศเยอรมนีไม่มีองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐที่พิทักษ์สาธารณะ ไม่มีหน่วยตรวจสอบ (Ombudsman) หรือหน่วยงานที่มีลักษณะคล้ายคลึงเทียบเท่ากันที่จำทำหน้าที่ในนามสาธารณะหรือประชาชน และเนื่องจาก ระบบข้าราชการของประเทศเยอรมันรับรูปแบบจากปรัชญาของ Hegelian โดยมองว่ารัฐไม่ใช่ผลผลิตของประชาสังคม ซึ่งกลไกการควบคุมที่คงมีอยู่ของประเทศเยอรมนีและทำหน้าที่ได้ดีคือ The Bundesrechnungshof ระบบข้าราชการหรือ Beamtenchaft ของประเทศเยอรมันค่อนข้างมีชื่อเสียงในการทำงานหนักและ มีความเป็นธรรมและแต่ละต้องไม่ได้ แต่ปัจจุบันค่อนข้างเป็นหน่วยที่ค่อนข้างล่าช้าในการรับเรื่องการบริหารจัดการให้มีมาตรฐาน ด้านประสิทธิภาพ ความโปร่งใสและความเป็นมิตรกับผู้มาติดต่อ (Germany Integrity Assessment, 2004)

การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารค่อนข้างจำกัดเสรีภาพ เพราะข้าราชการยึดมั่นกับการรักษาความลับของราชการหรือ "Amtsverschwiegenheit" กล่าวคือ โดยหลักการแล้วเอกสารทุกอย่างของทางราชการถือเป็นความลับ ซึ่งในทางปฏิบัติประชาชนรับรู้ข้อมูลส่วนบุคคลที่ทางรัฐเก็บรวบรวมไว้ซึ่งในทางปฏิบัติพบปัญหามากมายและรัฐบาลแห่งชาติได้มีแนวทางในการจะนำเสรีภาพในการให้ข้อมูลข่าวสารเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและอาจยกเลิกหลักการที่มองว่าเอกสารราชการทุกอย่างเป็นความลับ (Germany Integrity Assessment, 2004)

สำหรับการเปิดเผยทรัพย์สินของสมาชิกของรัฐบาลไม่มีข้อกำหนดไว้ แต่หากเมื่อไหร่ก็ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือ Chancellor หรือสมาชิกของคณะรัฐมนตรีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาบุคคลเหล่านั้นต้องแจ้งประธานรัฐสภาเกี่ยวกับสิ่งที่อาจเป็นไปได้ในเรื่องมีการผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญห้ามสมาชิกทุกคนของคณะรัฐมนตรี ห้ามรับตำแหน่งมีเงินเดือนอื่นๆ

ห้ามมีตำแหน่งในบริษัทใดๆ หรือห้ามรับค่าตอบแทนในฐานะผู้เชี่ยวชาญ (Germany Integrity Assessment, 2004)

2.1.2 ฐานแนวคิดของการจัดตั้งองค์กรอิสระในประเทศไทย

การทบทวนแนวคิดการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจะนำเสนอในประเด็นแนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระของประเทศไทย การกำหนดองค์ประกอบและอำนาจขององค์กรอิสระของประเทศไทย และแนวคิดการควบคุมการทำงานขององค์กรอิสระ โดยรัฐสภา หรือผู้นำประเทศโดยผ่านสำนักงบประมาณ หรือกระบวนการทางศาล ซึ่ง ดร. วิษณุ วรรณุญ ได้เสนอแนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระของประเทศไทย โดยเป็นการคำนึงถึงประเด็นการมีองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบการทำงานของ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายการบริหาร เพราะการเป็นอิสระเป็นกลไกที่สามารถรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะ การมีประสิทธิภาพในการทำงานหากโครงสร้างของหน่วยงานมีอิสระในการควบคุม กฎระเบียบการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ด้วยเหตุผลเพราะว่าขณะนั้นกลไกที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น นอกจากนี้ได้มีการเสนอแนวทางให้กำหนดระบอบองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือบัญญัติหลักการเรื่ององค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญไว้กว้างๆ เฉพาะสิ่งที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น (วิษณุ วรรณุญ, 2538, หน้า 46-48)

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้ไม่มุ่งเน้นประเด็นที่ว่าหน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริตของ ประเทศมีความเหมาะสมหรือเป็นองค์กรอิสระที่แท้จริงหรือไม่ แต่การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ที่เน้นศึกษาว่าองค์กรดังกล่าวมีการปฏิบัติงานอย่างไรให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งได้มีการนำเสนอให้ประเทศไทยมีหน่วยงานปราบปรามการทุจริตในรูปแบบองค์กรอิสระ ตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (สถาบันพระปกเกล้า, 2545, หน้า 43) ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดความหมายขององค์กรอิสระ เพียงแต่ไม่กำหนดขอบเขตไว้โดยตรง ทำให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานใดบ้างเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งสุรพงษ์ โสธนะเสถียร ได้กำหนดการจัดประเภทขององค์กรอิสระว่า ควรเป็นองค์กรอิสระที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรเหล่านั้นต้องไม่ใช่องค์กรที่เป็นสถาบันหลักทางการเมืองเช่นศาลยุติธรรม แต่อาจเป็นองค์กรอิสระที่เกิดจากการเมือง โดยเฉพาะจากวุฒิสภา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดเป็นองค์กรอิสระที่มาจากคณะกรรมการสรรหาที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยตรง เพื่อให้วุฒิสภากลับกรองเลือกเข้ามา (สุรพงษ์ โสธนะเสถียร, 2547, หน้า 139-147)

ซึ่งสอดคล้องกับ นายแพทย์วิจารณ์ พานิช ที่ได้วิเคราะห์ถึงองค์การอิสระ โดยผู้เขียนมองว่า เหตุผลที่แท้จริงของการจัดตั้งองค์การอิสระ เพื่อสร้างประสิทธิภาพความคล่องตัวในการทำงานขององค์การอิสระ การมีกฎระเบียบและกลไกที่เอื้ออำนวยให้องค์กรทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลางและรักษาผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง พร้อมทั้งวิเคราะห์ถึงความเป็น้องค์กรอิสระว่าควรถูกตรวจสอบได้ โดยการควบคุมองค์การอิสระควรยึดหลักการตรวจ สอบผลงาน และประสิทธิภาพในการทำงานดูความคุ้มค่า หรือเป็นการติดตามตรวจสอบแบบภายหลังการปฏิบัติไปแล้วหรือ post-audit มิใช่การตรวจสอบแบบก่อนการปฏิบัติหรือ pre-audit หรือการตรวจสอบชั้นตอนรายละเอียดในการทำงานด้วยกฎระเบียบ คือไม่มุ่งเน้นที่ผลงาน พร้อมทั้งวิเคราะห์ว่าการที่คณะรัฐมนตรีออกกฎระเบียบต่างๆ มาควบคุมองค์การอิสระอย่างต่อเนื่อง โดยตลอดเป็นการผิดเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การอิสระ แต่ควรมีการประเมินผลงานเพื่อหาทางปรับปรุงรูปแบบการบริหาร ให้มีประสิทธิภาพเพื่อได้ผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การอิสระ (วิจารณ์ พานิช, 2545, หน้า 9-15)

ดังนั้นหลักการสำคัญของการจัดตั้งองค์การอิสระคือต้องมีความเป็นอิสระ โดยต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่องค์กรของรัฐที่เป็น เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเที่ยงตรง การกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ (autonomy) โดยมีอำนาจด้านต่างๆ รวมทั้งอำนาจในการตรากฎระเบียบของตนเอง จึงมีการระบุวิธีการต่างๆ ได้แก่การห้ามโยกย้าย ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ตลอดจนการดำรงตำแหน่ง ยกเว้นกรณีประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง อีกทั้งการกำหนดให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว (วิจารณ์ พานิช, 2545, หน้า 11) แต่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ดำเนินงานอยู่ในปัจจุบันอาจมีปัญหาด้านการเลือกปฏิบัติในการสอบสวนข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน และระบบการวินิจฉัยและระบบสารสนเทศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สุรพงษ์ โสภนะเสถียร, 2547, หน้า 140) นอกจากนี้ ในกรณีหากมีปัญหาในเรื่องการตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรที่ประสบปัญหาหรือประธานรัฐสภาเท่านั้นเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นผู้วินิจฉัยข้อขัดแย้งที่เป็นปัญหาระหว่างองค์กรในรัฐธรรมนูญ (สุรพงษ์ โสภนะเสถียร, 2547, หน้า 142)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

2.2 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ

ในส่วนนี้เป็นการนำเสนอภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ และผลการดำเนินงาน โดยสรุป

2.2.1 ภารกิจของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงานป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2542 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 โดยแปรรูปมาจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (สำนักงาน ป.ป.ป.)

2.2.2 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานป.ป.ช.

สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยมีภารกิจหลัก (องค์กกรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง, 2545: p. 57) ดังต่อไปนี้

- 1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 2) ศึกษารวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 3) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในวงราชการและการเมือง
- 4) ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย
- 5) เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

2.2.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดยที่อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏอยู่ในเจตนารมณ์และบทบาทหน้าที่ที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 และตามกฎหมายอื่นที่มีบทบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (องค์กกรอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง, 2545: p. 56-57) ซึ่งหากพิจารณาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปี พ.ศ.2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (สำนักงานปปช., 2547; มณีวรรณ นัครอุทัย, 2547)

(1) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานสภาฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานสภาฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาเรื่องเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าว หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ให้หรือผู้สนับสนุนด้วย

(3) ใ้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(8) เสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการ

ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกัน และปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม

(9) คำเนิการให้ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิ หรือ เอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อนุมัติ หรืออนุญาตให้สิทธิประ โยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่ บุคคลใด ไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทาง ราชการ

(10) คำเนิการเพื่อป้องกันการทุจริต และเสริมสร้างทัศนคติ และค่านิยมเกี่ยวกับ ความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งคำเนิการให้ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(13) คำเนิการอื่น ๆ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือที่ กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นนี้ได้แก่

(13.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.๒๕๔๒

(13.2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของ รัฐ พ.ศ.๒๕๔๒

(13.3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

2) การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตบัญญัติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้ (สำนักงานปปช., 2547; มณีวรรณ ฉัตรอุทัย, 2547)

(1) สั่งให้ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติกรทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมา ให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประ โยชน์แห่งการ ใ้สวน ข้อเท็จจริง

(2) คำเนิการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำ การหรือสถานที่อื่นใดรวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระ อาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น บัด หรืออายัดเอกสาร

ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการ เพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และวิธีการจ่ายค่าเบียดเบียนค่าเดินทาง และค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา ๒๘

(6) ออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

(7) การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(7.1) แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบ ข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(7.2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

(7.3) การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

(8) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี ดังนี้

(8.1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้ง คณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

(8.2) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

(9) มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชากล่าวหาสั่งพักราชการหรือ พักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง

3) อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายอื่น มีดังต่อไปนี้ (สำนักงาน ป.ป.ช., 2547; มณีวรรณ ฉัตรอุทัย, 2547)

(1) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา ๑๔ วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน

(2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า การดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า จำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทานหรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังนี้

(2.1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2.2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

(2.3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจกรรมเพื่อตรวจสอบ ค้น ชี้คหรือออกเอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ทำการ ไล่สวนข้อเท็จจริงและหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(2.4) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการ ไล่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัว ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

(2.5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม (2.3) หรือ (2.4)

(2.6) กำหนดระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้และประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้ง เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุด ดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงาน สอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของ รัฐมนตรี เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้น กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

นอกจากนี้ โกวით์ ถังสนันท์ ทิพาพร พิมพ์พิสุทธิ์ และเมธาวุฒิ พิทรพรวิฑูร (2546: p 4-1) ได้ สรุปมุมมองภารกิจหลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกเป็น 4 ด้าน ดังนี้

1) ภารกิจด้านการป้องกัน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจด้านป้องกันซึ่งแบ่งเป็น 2 ด้าน คือด้านตัว ระบบ และด้านบุคคล กล่าวคือ ด้านตัวระบบ มาตรา 19 (8) บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เสนอ มาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อีก ำานหนึ่ง คือด้านตัวบุคคล มาตรา 19 (10) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ำานเนินการเพื่อป้องกันทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้ง ำานเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) การกีดกันการปราบปราม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 10 ส่วนที่ 3 ส่วนที่ 4 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 4,5,6,7,8 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาคัดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง คือผู้บริหารระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตและร้ายวศิคปกคิออกจากตำแหน่ง และได้สวนวินิจฉัยผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐว่าทุจริตและร้ายวศิคปกคิเพื่อดำเนินการทางวินัย อาญา และให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจสืบสวนในคดีซึ่งเป็นการผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยอำนาจและฐานะเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้บังคับบัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัดในกระบวนการตั้งคดีของพนักงานอัยการ

3) การกีดกันการตรวจสอบทรัพย์สิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 10 ส่วนที่ 1 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยแบ่งเป็นสามระยะ คือ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง พันตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วหนึ่งปี กรณีผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ซึ่งต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน ต้องตรวจสอบทุก สามปี หรือห้า ปี หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่น ยื่นเท็จหรือปกปิด ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา ห้า ปี นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม และการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของคณะรัฐมนตรี (องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง, 2545)

4) การกีดกันการบริหารจัดการองค์กร

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 302 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 10 บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน

โกวิท คุ้มกัน และคณะ (2546) กล่าวว่า การจัดตั้งสถาบันของสำนักงาน ป.ป.ช. บนพื้นฐานของกฎหมายแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ จุดมุ่งหมายและนัยสำคัญหลายประการคือ

- (1) องค์กรสำนักงาน ป.ป.ช. บริหารงานในลักษณะของคณะกรรมการ (commission) และปฏิบัติตามอาณัติ (mandate) และภารกิจที่กฎหมายกำหนด
- (2) ขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดทิศทางและกรอบชี้แนะ (guidelines) เป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (3) สำนักงาน ป.ป.ช. มีฐานะเป็นหน่วยธุรการ และทำงานสนับสนุนคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (4) สำนักงาน ป.ป.ช. มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระในการบริหารงานบุคคล งานงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (5) กิจการหรือการประกอบกิจการของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งภายในที่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอกอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารสูงสุด (เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.) และคณะบริหารสำนักงาน ป.ป.ช.
- (6) ในภาพรวมขององค์กร คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีความจำเป็นตึงพึ่งพาซึ่งกันและกัน ในการดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามทุจริตของประเทศ
- (7) ในฐานะเป็นกรม (department) สำนักงาน ป.ป.ช. มีหน่วยงานขึ้นต่อ (accountable) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (oversight) ของสถาบันรัฐสภา

2.2.5 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ และหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ช.

สำนักงาน ป.ป.ช. แบ่งส่วนราชการภายใน ออกเป็น 11 สำนัก 4 กอง 1 ส่วน (สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช., 2548: หน้า 1-10) ดังนี้

1) สำนักป้องกันทุจริต 1

มีหน้าที่เสนอมาตรการความเห็นชอบเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภาศาล หรือ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2) สำนักป้องกันทุจริต 2

มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมในความ ซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชน หรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

3) สำนักปราบปรามการทุจริต 1

มีหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนหรือมีเหตุอันควร สงสัยว่ากระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ในสังกัดดังนี้ คือ กระทรวงมหาดไทย (ยกเว้นกรมที่ดิน), สำนัก นายกรัฐมนตรี, กระทรวงแรงงาน, กระทรวงศึกษาธิการ, กระทรวงสาธารณสุข, กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, กระทรวงวัฒนธรรม, องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น, ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี, กระทรวง ทบวง เฉพาะสำนักราชเลขาธิการ, สำนัก พระราชวัง, สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการที่พิเศษเพื่อประสานงาน โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, สำนักงานคณะกรรมการการวิจัยแห่งชาติ, ราชบัณฑิตยสถาน, องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์การอิสระอื่นๆ หน่วยงานที่มีฐานะเป็นองค์กรมหาชน

4) สำนักงานปราบปรามการทุจริต 2

มีหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนหรือมีเหตุอันควร สงสัยว่ากระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมในสังกัดดังนี้ กระทรวงกลาโหม, กระทรวงการต่างประเทศ, กระทรวงยุติธรรม, กระทรวงการคลัง, กระทรวงพาณิชย์, กระทรวงอุตสาหกรรม, กระทรวง คมนาคม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี, กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงพลังงาน, กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา, กรม ที่ดิน, สำนักงานอัยการสูงสุด, สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และรัฐวิสาหกิจ

5) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1

มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังนี้ คือ นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, ประธานสภาฎีกา, ประธานศาลปกครองสูงสุด, อัยการสูงสุด, กรรมการเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, รองประธานสภาฎีกา, รองประธานศาลปกครองสูงสุด, หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร, รองอัยการสูงสุด เมื่อมีคำร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่งโดยมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(2) ใ้สวนและวินิจฉัยดำเนินคดีอาญา กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้คือ นายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรี, ข้าราชการการเมืองอื่นเมื่อมีผู้เสียหายกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา กระทำผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(3) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งใ้สวนวินิจฉัยเรื่องร้ายรอยผิดปกติของบุคคลตามข้อ 1 และ ข้อ 2

6) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 2

มีหน้าที่ ใ้สวนและวินิจฉัยเมื่อมีคำร้องขอให้ถอดถอนหรือดำเนินคดีอาญากรณีที่มีการกล่าวหาเรื่องเรียนสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ ใ้สวนและวินิจฉัยเรื่องร้ายรอยผิดปกติของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

7) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 3

มีหน้าที่ ใ้สวนและวินิจฉัยเมื่อมีคำร้องขอให้ถอดถอนกรณีที่มีการกล่าวหาเรื่องเรียนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงว่าร้ายรอยผิดปกติ ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และ ใ้สวนวินิจฉัยเรื่องร้ายรอยผิดปกติ ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

8) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 4

มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้บริหารและสมาชิกเทศบาลนคร ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณ ไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา (เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล) และ ใต้สวนและวินิจัยเมื่อมีการกล่าวหา ร้องเรียนหรือมีพฤติการณ์ ว่าร้ายวชิคปกคิ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติของบุคคลตามข้อ 1

9) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 5

มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ยกเว้น ผู้พิพากษา ศาลฎีกา และตุลาการในศาลปกครองสูงสุด) และ ใต้สวนและวินิจัยเมื่อมีการกล่าวหา ร้องเรียนหรือมีพฤติการณ์ว่าร้ายวชิคปกคิหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติตามที่ ป.ป.ช. กำหนดของบุคคลตามข้อ 1

10) สำนักคดี

มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) เสนออุทธรณ์ฎีกาถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดออกจากตำแหน่ง
- (3) ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมิใช่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ในศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี
- (4) ตั้งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพ้นจากตำแหน่งและสั่งให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพ้นจากตำแหน่ง
- (5) ดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบุคคลที่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ/หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย
- (6) ยึด อายัดทรัพย์สิน เพิกถอนการ โอนทรัพย์สินที่มีการ โอนไปโดยมิชอบ และเพิกถอนสิทธิต่างๆ
- (7) ดำเนินการบังคับคดี ดำเนินการตามบทกำหนดโทษ คิดตามผลการดำเนินคดีและดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี
- (8) ดำเนินการเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

(9) คำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดกันระหว่างประ โยชน์ส่วนบุคคลและ ประโยชน์ส่วนรวม

(10) คำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นของรัฐมนตรี

(11) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

11) สำนักนโยบายและแผน

มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำ ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการ

(2) จัดทำรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(3) จัดทำรายละเอียดของแผนงานและ โครงการ เพื่อขอรับเงินอุดหนุนการ ปฏิบัติงาน นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

(4) วิจัยและส่งเสริมการวิจัย เพื่อพัฒนาระบบและวิธีการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในวงราชการและการเมือง

(5) กำหนดตำแหน่งที่ต้องแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน การพัฒนาระบบรูปแบบ และวิธีการดำเนินการสำรวจทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน

(6) พัฒนาระบบกฎหมาย ข้อปฏิบัติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ใน วงราชการและการเมือง

(7) คำเนินการทางวิชาการ เพื่อพัฒนาระบบการปฏิบัติงาน และพัฒนาเอกสาร และข้อมูลทางวิชาการ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง

(8) คำเนินการการวิเทศสัมพันธ์ เพื่อสร้างความร่วมมือ ทั้งในด้านวิชาการและ การสนับสนุนงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง

(9) จัดวางระบบพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์และ โปรแกรม

(10) จัดวางระบบพัฒนาระบบฐานข้อมูลรวม

(11) ดูแล บำรุงรักษาและแก้ไขปัญหาการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ โปรแกรมและ วิทยุสื่อสาร

(12) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

12) กองรับเรื่องร้องเรียน

มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดวางและพัฒนาระบบทะเบียนข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และแบบบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน
- (2) ดำเนินการรับเรื่องกล่าวหาและสอบถามผู้กล่าวหาเพิ่มเติม
- (3) สรุปเรื่องตามคำกล่าวหาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา
- (4) ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นในเรื่องความผิดเล็กน้อย นำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา
- (5) ดำเนินการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- (6) ตรวจสอบเอกสารหลักฐานเบื้องต้น
- (7) นำเสนอประธานกรรมการหรือกรรมการ ซึ่งประธานกรรมการมอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกหน้า
- (8) ดำเนินการงานสารบรรณของสำนักงาน ป.ป.ช.
- (9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

13) กองการเจ้าหน้าที่

ทำหน้าที่จัดวางระบบและบริหารงานบุคคล สรรหา บรรจุ แต่งตั้งบุคคลให้เป็นไปตามมาตรฐาน พัฒนา และบริการจัดเก็บข้อมูลบุคคล เสริมสร้างวินัย คุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณ จัดวางระบบและพัฒนาศักยภาพบุคคล ดำเนินกิจกรรมเจ้าหน้าที่สัมพันธ์ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

14) กองคลัง

ทำหน้าที่ดำเนินการบริหารการเงินการบัญชี ทั้งในและนอกงบประมาณและเงินกองทุนต่างๆ ดำเนินการบริหารการพัสดุ อาคารสถานที่และยานพาหนะ ดำเนินการบริหารจัดการด้านสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ ดำเนินการเกี่ยวกับงานบริหารทั่วไปของสำนักงาน ป.ป.ช. และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

15) กองงานคณะกรรมการ

ทำหน้าที่ดำเนินการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวบรวมประมวลมติ และติดตามการดำเนินการตามมติ คำเนิการเกี่ยวกับงาน โฆษกของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตอบ-แถลงการณ์กรณีสื่อมวลชนเสนอข่าวสารที่ไม่สมควรหรือคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ติดตามประสานงานในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความสนใจและสั่งการ ทั้งภายในและภายนอกสำนักงาน และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

16) ส่วนอำนวยการนักบริหาร การข่าวและตรวจสอบภายใน

แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) กลุ่มอำนวยการนักบริหาร ทำหน้าที่
 - (1.1) ปฏิบัติงานเลขานุการนักบริหาร ช่วยตรวจสอบความถูกต้องของเรื่องที่จะเสนอผู้บริหาร
 - (1.2) ประสานงานและติดตามข้อมูลตามแผนงานและ โครงการที่ผู้บริหารให้ความสนใจและสั่งการ
 - (1.3) สรุปเรื่องและวิเคราะห์เรื่องเพื่อช่วยในการตั้งการของผู้บริหารตามที่สั่งการ
 - (1.4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- (2) กลุ่มการข่าว ทำหน้าที่
 - (2.1) ติดตาม สืบสวน และศึกษาวิเคราะห์ ความเคลื่อนไหว สถานการณ์ และพฤติกรรมของบุคคล กลุ่มบุคคล องค์กร และสื่อมวลชน ที่เป็นเป้าหมายด้านการข่าว
 - (2.2) ติดตาม วิเคราะห์เกี่ยวกับการปกครอง การเมือง การทหาร การเศรษฐกิจ และสังคมเพื่อทำรายงานข่าวกรอง กำหนดแผนและปฏิบัติการหาข่าว
 - (2.3) ประเมินสถานการณ์ วางแผนการปฏิบัติงานด้านข่าวกรองที่มีผลกระทบต่องานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง
 - (2.4) ปฏิบัติการต่อต้านการหาข่าว การจารกรรมข้อมูล ที่มีผลกระทบต่องานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการและการเมือง
 - (2.5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย
- (3) กลุ่มตรวจสอบภายใน
 - (3.1) ตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งค้ำงงบประมาณบัญชีและพัสดุ
 - (3.2) ตรวจสอบหลักฐานเอกสารทางการบัญชี การเงิน ยอดเงิน การทำสัญญา การจัดซื้อพัสดุ การเบิกจ่าย การลงบัญชี การจัดเก็บรักษาพัสดุในคลังพัสดุ
 - (3.3) ตรวจสอบการใช้และเก็บรักษายานพาหนะ
 - (3.4) ตรวจสอบงบประมาณรายจ่ายและการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย

(3.5) ตรวจสอบ เงินยืม และการจ่ายเงินทรอองราชการ และเงินนอก
งบประมาณทุกประเภท

(3.6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย

2.2.6 กรอบอัตรากำลังในปัจจุบันของสำนักงาน ป.ป.ช.และการบริหารจัดการ ทรัพยากรมนุษย์ในสำนักงาน ป.ป.ช.

กรอบอัตรากำลังของสำนักงาน ป.ป.ช. ในปี พ.ศ. 2546 มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่
ปฏิบัติงานตาม ตำแหน่งที่ครองจริง รวมทั้งสิ้น 676 อัตรာ โดยแยกเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำ
และลูกจ้างตามสัญญาจ้าง ตามกรอบอัตรากำลังและตำแหน่งที่ครองจริง (กองกรเจ้าหน้าที่,
สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อมูล ณ วันที่ 20 มกราคม 2549) ดังนี้

2.2.6.1 จำนวนข้าราชการระดับผู้บริหารระดับ 8-11 ตามกรอบอัตรากำลังมี
อัตรา 25 อัตรา แต่มีอัตราตามตำแหน่งครองจริง 18 อัตรา

2.2.6.2 จำนวนข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ตามกรอบ
อัตรากำลังมีอัตรา 512 อัตรา แต่มีอัตราตามตำแหน่งครองจริง 492 อัตรา

2.2.6.3 จำนวนลูกจ้างประจำ ตามกรอบอัตรากำลังมีอัตรา 38 อัตรา และมีอัตรา
ตามตำแหน่งครองจริง 38 อัตรา

2.2.6.4 ลูกจ้างตามสัญญาจ้าง 95 อัตราตามกรอบอัตรากำลังมีอัตรา 248 อัตรา
แต่มีอัตราตามตำแหน่งครองจริง 128 อัตรา

ตามมาตรา 107 หมวด 10 สำนักงาน ป.ป.ช. ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ
ออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป และการบริหารบุคคลของสำนักงาน
ป.ป.ช. โดยเฉพาะเรื่อง 1) การแบ่งส่วนราชการภายใน และการกำหนดขอบเขตหน้าที่ของส่วน
ราชการ 2) กระบวนการบริหารบุคคล 3) การจ้างและแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือ
ผู้ชำนาญการเฉพาะด้านที่จะเป็นประ โขชน์ต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. 4) การจ้าง
ลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. 5) การจัดระบบสวัสดิการแก่ข้าราชการ 6) การรักษาทะเบียนประวัติและ
ควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการ

โดยพื้นฐานหลักการและรูปแบบการปฏิบัติในด้านการบริหารงานทรัพยากรมนุษย์
ของสำนักงาน ป.ป.ช. ยึดกรอบปฏิบัติของสำนักงาน ป.ป.ป. เดิมเป็นส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
หลักการทั่วไป และเฉพาะด้านของการบริหารบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. สอดแบบและอ้างอิง
มาจาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่สำนักงาน ก.พ. ใช้เป็นแม่แบบ

โกวิทย์ กิ่งสนั่น และคณะ (2546) อธิบายว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทอกแบบและอ้างอิงมาจาก พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน ป.ป.ช. ทำให้เกิดผลกระทบสำคัญหลายประการ ประการแรกคือ ผลกระทบต่อสถานภาพความเป็นอิสระในการบริหาร ในภาพรวม โดยเฉพาะต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ ที่ต้องการให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นส่วนราชการที่เป็นอิสระ ซึ่งครอบคลุมทั้งความอิสระด้านองค์กร (Organizational) ความอิสระด้านบุคคลากร (Personal) และความอิสระด้านการเงิน (Financial)

ประการที่สอง เมื่ออยู่ภายใต้กรอบและข้อกำหนดของกฎระเบียบข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ป.ป.ช. ขาดความยืดหยุ่น และลักษณะอ่อนตัวในการจัดรูปแบบองค์กร ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องมีเพื่อความคล่องตัวในการปรับตัวให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การทุจริต และกระแสความเคลื่อนไหวต่อต้านการทุจริตทั้งในและต่างประเทศ ประการที่สาม คือการขาดความยืดหยุ่นและความคล่องตัวด้านการบริหารงานบุคคล เช่น การสร้างขวัญและกำลังใจ ให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ในรูปแบบที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และไม่ใช้เงิน แรงจูงใจในการทำงาน และความก้าวหน้าในสายงานอาชีพที่สอดคล้องกับลักษณะพื้นฐานของวิชาชีพป้องกันปราบปรามทุจริต และประการสุดท้าย คือ การเกิดข้อจำกัดที่จะผลักดันให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีขีดความสามารถในการบริหารเชิงกลยุทธ์ ที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ป้องกันปราบปรามทุจริตที่มีลักษณะพลวัตมากขึ้น เนื่องจากสำนักงานไม่สามารถระดมกำลังทั้งในด้านโครงสร้าง กำลังคน และงบประมาณเพื่อสนับสนุนทิศทาง และเป้าหมายกลยุทธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2.7 ผลการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

ผลการดำเนินงานแยกพิจารณาตามภาระงาน 4 ด้านคือด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่รัฐ และด้านการบริหารจัดการองค์กรดังนี้

2.2.7.1 ผลงานด้านการปราบปรามการทุจริต

สำหรับผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้พิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณชนคือผลการดำเนินงานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ถึงปี พ.ศ. 2546 โดยแยกนำเสนอเปรียบเทียบเป็นรายปี และขอรวมผลการดำเนินงานทั้งหมดในเรื่องที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่รัฐ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึงปี พ.ศ. 2546 ปรากฏรายการตามตาราง 1 ตาราง 2 และ ตาราง 3

จากการศึกษาวิจัยของ พ.ต.อ. สีนาท ประยูรรัตน์และคณะ (2548) ได้สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ปราบปรามการดำเนินงานด้านการปราบปรามการทุจริต การดำเนินทางวินัยและการดำเนินคดีทางอาญา ระหว่าง วันที่ 18 เดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. 2542 ถึง วันที่ 31 เดือนธันวาคม ปี พ.ศ. 2547 พบว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการ 9,816 เรื่อง รวมกับเรื่องที่ได้รับโอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ป. อีก 2,084 เรื่อง รวมทั้งสิ้น 11,900 เรื่อง ดำเนินการแล้วเสร็จ 5,516 เรื่อง ค้างดำเนินการ 6,384 เรื่อง ในส่วนของเรื่องที่ยังดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 5,516 เรื่องนั้น เป็นเรื่องที่มีมูลความผิดได้ 337 เรื่อง และเป็นเรื่องราววิจัยคดีเพียง 2 เรื่อง ส่วนที่เหลือจำนวน เป็นเรื่องที่ไม่รับไว้ดำเนินการต่อ ไม่ยกขึ้น

พิจารณาหรือตกไป

ซึ่ง พ.ต.อ. สีนาท ประยูรรัตน์และคณะ (2548) ได้ชี้ให้เห็นถึงการขาดประสิทธิผลในการดำเนินงาน โดยสรุปปัญหาจากผลการดำเนินงานด้านปราบปรามการทุจริตจากสถิติดังกล่าวเบื้องต้นดังนี้ว่า

- 1) การดำเนินการกับเรื่องร้องเรียนมีความล่าช้า กล่าวคือ มีเรื่องเข้ามาปีละประมาณ 2,000 เรื่อง แต่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จเพียงปีละ 1,000 เรื่อง จึงมีเรื่องค้างดำเนินการ 5 ปี รวมประมาณ 5,000 เรื่อง
- 2) เรื่องร้องเรียนที่รับไว้ดำเนินการ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จมีมูลความผิดเพียงร้อยละ 6 โดยใช้กระบวนการดำเนินการเดียวกันทุกเรื่อง
- 3) เรื่องร้ายวิจัยคดี ซึ่งเป็นมาตรการริบทรัพย์ทางแพ่ง มีมูลเพียง 2 เรื่องจากผลการดำเนินในระยะเวลา 5 ปี ซึ่งได้ผลน้อยมาก (พ.ต.อ. สีนาท ประยูรรัตน์และคณะ, 2548, หน้า 3:3:24)

ตาราง 1 สถิติเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปี พ.ศ. 2543-2546

เรื่องกล่าวหา	สถิติการดำเนินการในปี 2543 - 2546															
	2543				2544				2545				2546			
	รับใหม่	รวม	เสร็จ	คงเหลือ	รับใหม่	รวม	เสร็จ	คงเหลือ	รับใหม่	รวม	เสร็จ	คงเหลือ	รับใหม่	รวม	เสร็จ	คงเหลือ
1. เรื่องรับโอนตามมาตรา 128	2,084	2,084	971	1,113	0	1,113	464	649	0	649	210	439	0	439	97	342
2. เรื่องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 58	3	3	2	1	0	1	1	0	9	9	0	9	1	10	8	2
3. เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	26	26	9	17	13	30	12	18	12	30	15	15	1	10	8	2
4. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตปกปิด	12	12	-	12	33	45	7	38	32	70	16	54	45	99	45	54
5. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	970	970	84	886	1,110	1,996	401	1,595	1,092	2,687	533	2,154	1,025	3,179	690	2,489
6. เรื่องพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ ตาม มาตรา 89	603	603	34	569	841	1,410	165	1,245	930	2,175	375	1,800	904	2,704	394	2,310
7. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดที่เกี่ยวข้องกับการเสนอ ราคา	176	176	16	160	182	342	49	293	263	556	52	504	179	683	67	616
รวม	3,874	3,874	1,116	2,758	2,179	4,937	1,099	3,838	2,338	6,176	1,201	4,975	2,165	7,140	1,306	5,834

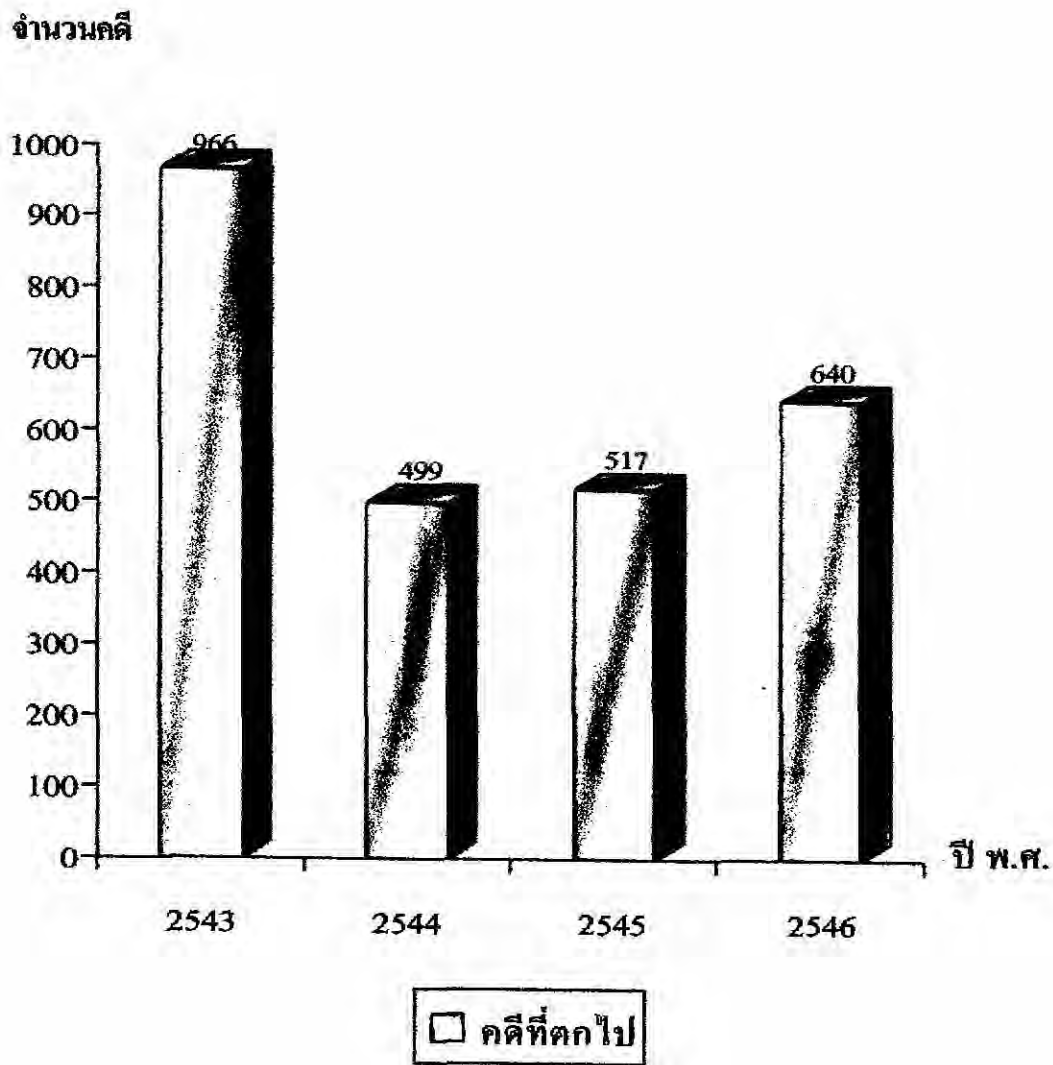
หน้า 2

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 2 สถิติผลการดำเนินงานเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เรื่องกล่าวหา	ผลดำเนินการในปี 2543 - 2546															
	2543				2544				2545				2546			
	ตก ไป	ไม่ รับ/ ยก	รวม	ช้ มูล	ตก ไป	ไม่ รับ/ ยก	รวม	ช้ มูล	ตก ไป	ไม่ รับ/ ยก	รวม	ช้ มูล	ตก ไป	ไม่ รับ/ ยก	รวม	
1. เรื่องรับโอนตามมาตรา 128	953	12	6	971	431	18	15	464	194	2	14	210	85	2	10	97
2. เรื่องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตาม มาตรา 58	2	-	-	2	1	-	-	1	-	-	-	-	8	-	-	8
3. เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	2	7	-	9	2	9	1	12	3	11	1	15	3	2	-	5
4. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวสติปกปิด	-	-	-	-	-	7	-	7	1	14	1	16	3	42	0	45
5. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่	3	81	-	84	17	384	-	401	140	390	3	533	335	349	6	690
6. เรื่องพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ ตามมาตรา 89	6	24	4	34	45	92	28	165	171	149	55	375	195	100	99	394
7. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิด ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา	-	16	-	16	3	46	-	49	8	43	1	52	11	56	-	67
รวม	966	140	10	1,116	499	556	44	1,099	517	609	75	1,201	640	551	115	1,306

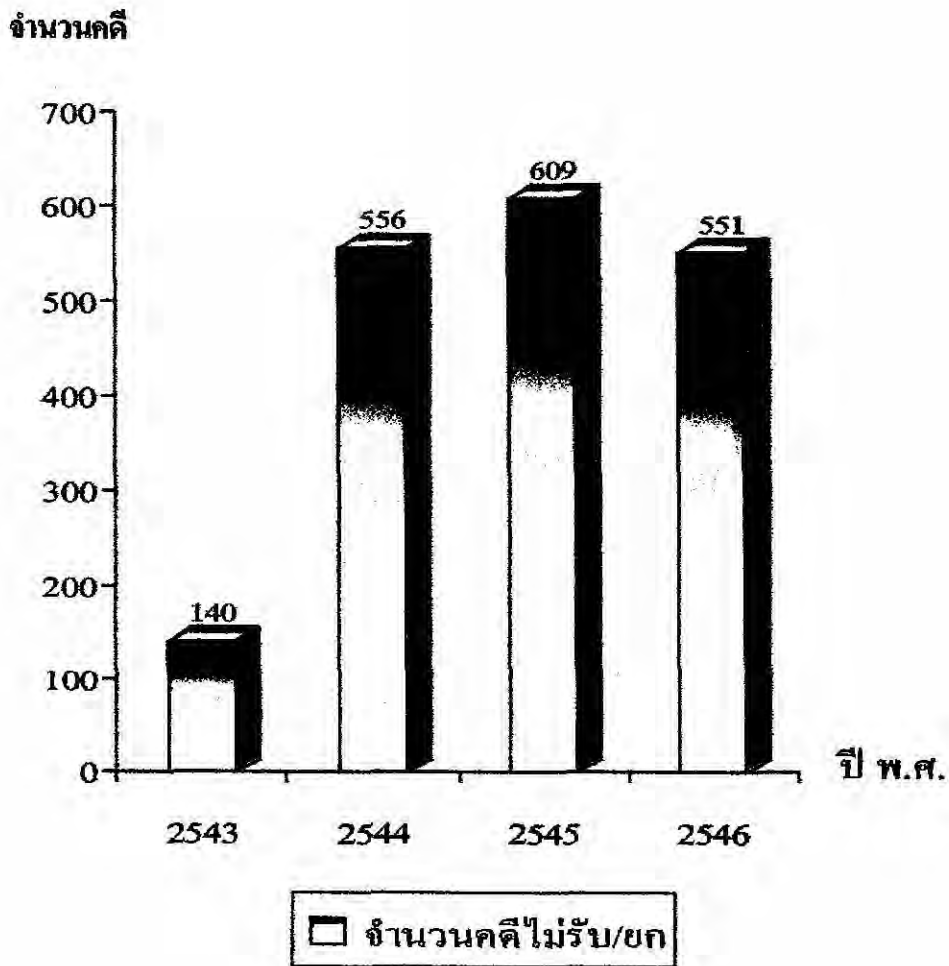
ภาพ 1 การดำเนินงานคดีที่ตกไป



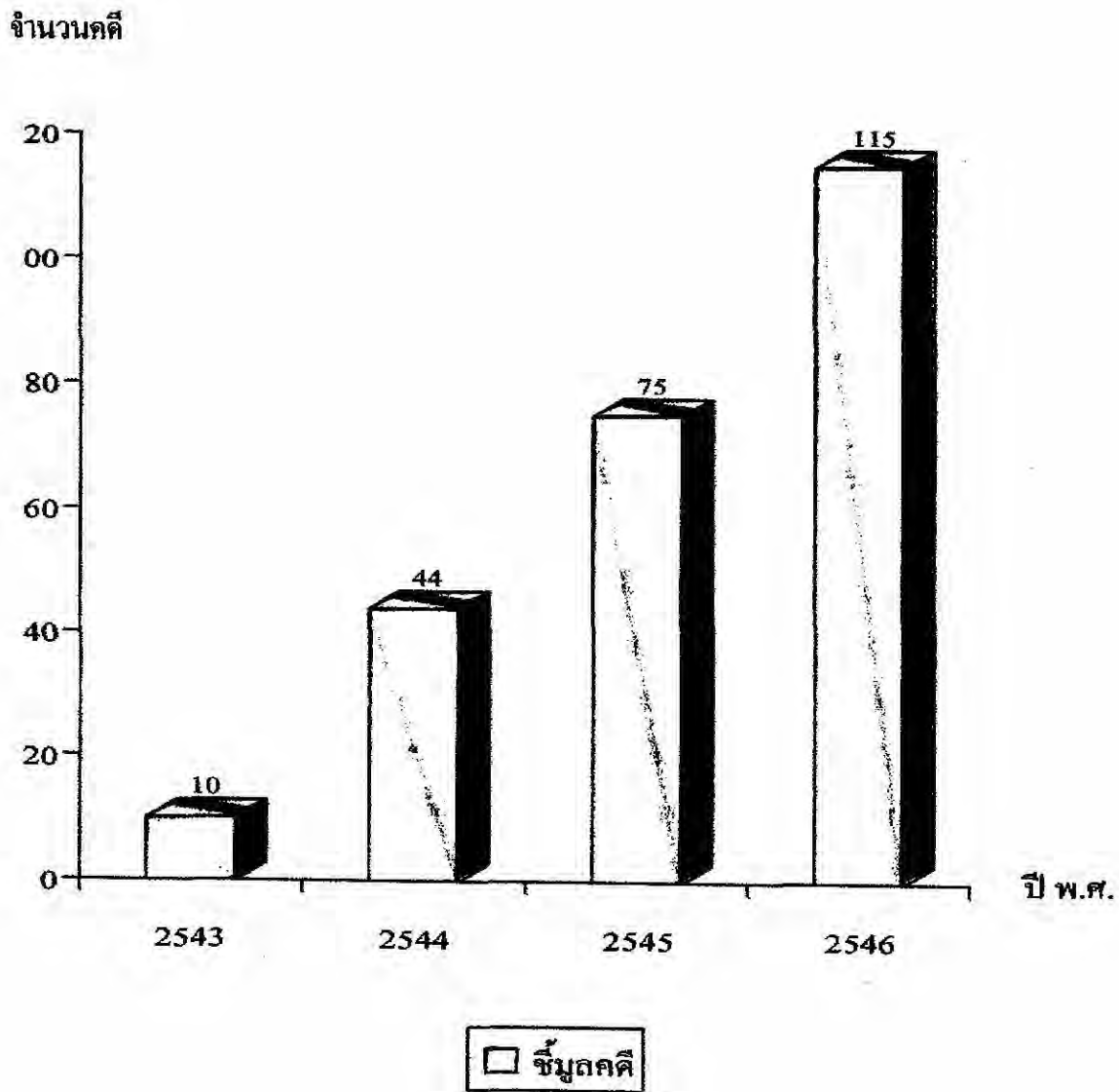
รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาพ 2 การดำเนินงานคดีไม่รับดำเนินการต่อ

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน



ภาพ 3 การดำเนินงานคดีที่ข้อมูล



รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 3 ผลการดำเนินการคดีที่เสร็จไป (หน่วย: เรื่อง)

การดำเนินการทางวินัยและดำเนินคดีทางอาญา	ผลดำเนินการ (หน่วย:เรื่อง)			
	2543	2544	2545	2546
1. ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	0	1	2	0
2. ส่งอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจฯ และหรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน	2	18	22	43
3. ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย และหรือส่งอธิบดีกรมที่ดินเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิ	3	7	13	8
4. ส่งผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย และส่งอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจฯ	5	18	38	64
รวม	10	44	75	115

ที่มา: คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2543, 2544, 2545, 2546

2.2.7.2 ผลการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต

ผลงานด้านการป้องกันการทุจริตได้แยกเป็น 2 ส่วนคือ ด้านตัวระบบคือการเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ และด้านตัวบุคคลคือการป้องกันการทุจริต เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยม เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตและดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยผลการดำเนินงานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึง ปี พ.ศ. 2546 ดังนี้ (คณะกรรมการ ป.ป.ช. 2543, 2544, 2545, 2546)

1) การเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ ปรากฏผลการดำเนินงานดังนี้

- (1) การเสนอกรณีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เทศกิจเกี่ยวกับปัญหา หามแร่ – แผลงลอย
- (2) การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็กของกรมชลประทาน

- (3) การเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการ จัดซื้อยาของกระทรวงสาธารณสุข
- (4) มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในหน่วยงาน ของรัฐ
- (5) การเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะแก่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นการประสานงาน
- (6) การติดตามผลการปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการทุจริต ตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีการติดตั้งระบบควบคุมการ จัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์

2) การป้องกันการทุจริต เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยม เกี่ยวกับความ ซื่อสัตย์สุจริตและดำเนินการ ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดย ปรากฏผลการดำเนินงานดังนี้

- (1) กิจกรรมการสนทนาทาง โทรศัพท์เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และ ศรัทธาในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และกิจกรรมที่ เผยแพร่ทางสถานีวิทยุ กิจกรรมการเสวนาและ โครงการต่างๆ
- (2) การดำเนินการตาม โครงการประชาสัมพันธ์และชุมชนสัมพันธ์ โดยมีการจัด โครงการต่างๆ

2.2.7.3 ผลการดำเนินงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐปรากฏผลการดำเนินงานแยกพิจารณา เป็น 2 ส่วนคือ การตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐและเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ร่ำรวย ผิดปกติ

1) การตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการตรวจสอบทรัพย์สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการ ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึง ปี พ.ศ. 2546 ปรากฏ รายละเอียดตามตาราง 4 ซึ่งพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจยื่นบัญชีฯ และเอกสาร ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ ภายในระยะเวลาที่กำหนด และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา 295 ซึ่งปรากฏรายละเอียดตามตาราง 5

ตาราง 4 การยื่นบัญชีแสดงรายการ ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณี	ผลการดำเนินงาน (หน่วย : ราย)			
	2543	2544	2545	2546
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง				
1. เข้ารับตำแหน่ง	3,896	4,569	1,331	1,215
2. พ้นจากตำแหน่ง	779	939	559	913
3. พ้นจากตำแหน่งหนึ่งปี	96	877	426	493
เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง				
1. เข้ารับตำแหน่ง	2,054	1,230	725	626
2. ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง	0	12	75	54
3. พ้นจากตำแหน่ง	5	19	585	398
4. พ้นจากตำแหน่งหนึ่งปี	0	12	75	54
5. พ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ	192	816	38	39
6. พ้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหนึ่งปี	0	517	28	35
รวม	7,022	8,985	4,326	4,257

ตาราง 5 เรื่องที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

กรณีผู้ยื่นบัญชี	ผลดำเนินการ (หน่วย: ราย)			
	2543	2544	2545	2546
1. จงใจไม่ยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบภายในระยะเวลาที่กำหนด	6	6	2	4
2. จงใจยื่นบัญชีฯและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ	4	0	2	1
3. จงใจไม่ยื่นบัญชีฯและเอกสารประกอบภายในระยะเวลาที่กำหนด และจงใจยื่นบัญชีฯและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ	0	0	2	0
รวม	10	6	6	5

ที่มา : คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2546

2) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่รัฐว่าร้ายผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีชื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าร้ายผิดปกติ ซึ่งผลการดำเนินงานนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2546 ปรากฏรายละเอียดดังตาราง 6

ตาราง 6 ผลการดำเนินงานการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติ

รายการกิจกรรม	ผลการดำเนินงาน (หน่วย : เรื่อง)		
	2544	2545	2546
1. รับไว้พิจารณาดำเนินการ	45	70 (32+38)	99 (54+45)
2. ดำเนินการเสร็จ	7	17	45
2.1 ให้ข้อกล่าวหาตกไป	(-)	(1)	(3)
2.2 ไม่รับ/ ยก	(7)	(14)	(42)
2.3 ว่าร้ายผิดปกติ	(-)	(2)	(-)
3. อยู่ระหว่างดำเนินการ	38	54	54

ที่มา : คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2544, 2545, 2546

2.2.7.4 ผลการดำเนินงานด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ผลการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการ เป็นการปฏิบัติการกิจที่ทำให้การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ คือการบริหารงานบุคคล งบประมาณ การศึกษาวิจัย งานวิชาการและต่างประเทศ ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ งานการข่าวของหน่วยงาน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นการบริหารบุคคล ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช.มีผลงานที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริหารงานบุคคลดังนี้

1) การดำเนินการสรรหาบุคคลากร และการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดยนอกจากมีการสรรหาบุคคลากรมาเสริมอัตรากำลังให้เหมาะสมกับปริมาณงานแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. ยังจัดทำหลักเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัลประจำปี การศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงระเบียบค่าตอบแทนพิเศษประจำปี และการศึกษาเพื่อออกร่างระเบียบค่าตอบแทนพิเศษรายเดือนและค่าครองชีพสำหรับข้าราชการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2546)

2) การพัฒนาบุคลากร โดยมีการจัดประชุมพิเศษ การฝึกอบรม การส่งข้าราชการ ไปศึกษาดูงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในและต่างประเทศ การพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวน ด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2546)

3) มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน ป.ป.ช. (2546-2550) โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานไว้ 6 ยุทธศาสตร์คือ (1) เสริมสมรรถนะบุคลากร (2) พัฒนาเครือข่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต (3) เสริมสร้างภาวะผู้นำ ขวัญกำลังใจของบุคลากรและค่านิยมร่วม (4) เสริมสร้างประสิทธิภาพการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (5) ปรับกลไกและวิธีการทำงานเพื่อกระตุ้น (6) เป็นแกนนำปลูกจิตสำนึก ซึ่งมีแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์จำนวน 13 แผนงาน 45 โครงการ (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2545) นอกจากนี้สำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรบนฐานขีดสมรรถนะ (มณีวรรณ นัทรอุทัย และคณะ, 2547)

4) การพัฒนาระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูล ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการอนุมัติเห็นชอบแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศ พ.ศ. 2546-2550 เพื่อเป็นกรอบการพัฒนา ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

2.3 การศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์และมาตรฐานในการประเมินผลการปฏิบัติงาน

เกณฑ์และมาตรฐานเป็นสิ่งจำเป็นยิ่งในการประเมิน โดยเกณฑ์ (criterion) หมายถึงดัชนีบ่งชี้คุณค่าหรือคุณภาพภายในหรือภายนอกที่สัมพันธ์กับจุดมุ่งหมายหนึ่ง ๆ (indicators of merit or worth) ซึ่งบรรยายคุณสมบัติหรือลักษณะที่เป็นความสำเร็จ ความมุ่งหวัง หรือความปรารถนาของสิ่งที่ต้องการประเมิน ส่วน มาตรฐาน (standard) หมายถึงระดับคุณลักษณะที่กำหนดขึ้น (designed levels) ของผลการปฏิบัติงาน (performance) ที่จะต้องบรรลุหรือผ่าน ตามเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งจึงจะถือว่าประสบความสำเร็จหรือมีคุณภาพ เพื่อบ่งบอกความสำเร็จ ความมีคุณภาพหรือคุณค่าของสิ่งที่ต้องการประเมินตามเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งที่น่ามาใช้ในการประเมิน ถ้าปราศจากมาตรฐานและเกณฑ์แล้ว นักประเมินจะไม่สามารถพิจารณาตัดสินผลของการประเมินได้เลย (Worthen, Sander, & Fitzpatrick, 1997) ซึ่งมาตรฐานสำหรับการประเมินแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ มาตรฐานสัมบูรณ์ (absolute standard) คือเป็นการประเมิน โดยใช้ระบบการวัดผลแบบอิงกลุ่ม (norm - reference measurement) โดยอาศัยหลักการของเหตุผล และประสบการณ์ส่วนบุคคล หรือการใช้ความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญมาใช้ในการกำหนดการบรรลุหรือผ่านข้อบังคับ (requirements) ตามเกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งซึ่งแสดงระดับของความรู้ ความสามารถ และทักษะหนึ่ง ๆ โดยเป็นการวัดแบบอิงเกณฑ์ (criterion referenced measurement) อีกด้านคือมาตรฐานสัมพัทธ์ (relative standard) เป็นการ

ประเมินโดยอาศัยหลักการนำข้อมูลการประเมิน เช่น คะแนนคุณภาพของผลการปฏิบัติงาน นำไปเปรียบเทียบกับข้อมูลการประเมิน ในเรื่องที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ที่ดำเนินการประเมินต่างเวลากัน ว่าแตกต่างกัน (องอาจ นัยพัฒน์, 2544)

การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้ เป็นการนำผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเกณฑ์หรือมาตรฐานในการปฏิบัติงานทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมากำหนดเป็นแนวทางหรือกรอบในการศึกษา โดยเสนอข้อมูลจากการศึกษาเรื่องการสร้างขีดความสามารถในการบริหารในเมือง New Jersey ของ The New Jersey Initiative (2002) แนวทางการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard: BSC) ของ Robert Kaplan และ David Norton (1992) แนวการนำการนำระบบแผนแบบสมดุลมาใช้ประเมินสมรรถนะระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงาน ก.พ. และการศึกษาของสำนักงานข้าราชการพลเรือน และการศึกษาของบุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ดี (2844) รวมทั้งการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้า (2848) ที่ได้ศึกษาและสร้างเกณฑ์ตามหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good government) รวมทั้งผลการวิจัยของโกวิทย์ กังสนันท์และคณะ (2546) และการใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีตามอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติ

2.3.1 ประเทศสิงคโปร์

จากการศึกษาการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการให้บริการ หน่วยงาน CPIB ของประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดมาตรฐานการให้บริการ (Services Standards) ไว้ดังนี้ (CPIB, 2549)

- 1) การให้บริการแก่ผู้โทรศัพท์เข้ามายังหน่วยงาน
 - (1) 90 เปอร์เซ็นต์ของผู้ที่โทรมาติดต่อ ได้รับบริการ ภายใน 5 นาที
 - (2) เพียง 10 เปอร์เซ็นต์ของผู้ที่โทรมาติดต่อ ได้รับบริการ ภายใน 10 นาที
 - (3) ไม่มีเลข ที่ต้องรอนานเกิน 10 นาที
- 2) สามารถรับโทรศัพท์ที่ติดต่อเข้ามาในหน่วยงาน อย่างช้าที่สุดเมื่อเสียงกริ่งโทรศัพท์ดังในครั้งที่สาม
- 3) การตัดสินใจในการส่งฟ้องหรือดำเนินการต่อ มีมาตรฐานการปฏิบัติงานดังนี้
 - (1) ภายใน 1 สัปดาห์ สำหรับใบร้องเรียนที่ส่งมาทาง ไปรษณีย์ (mail)
 - (2) ภายในเร็วที่สุด หรือทันที สำหรับการรายงานหรือใบร้องเรียนที่เข้ามาส่งด้วยตนเองยังหน่วยงาน (walk-in complainants)
- 4) การดำเนินงานตามคำร้องเรียนที่ส่งมา
 - (1) ภายใน 48 ชั่วโมง หลังจากได้มีการกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบคดี

(2) ภายในเร็วที่สุด หรือทันที สำหรับความก้าวหน้าของคดี

5) การสืบสวนคดีเสร็จสมบูรณ์ภายใน 2 เดือนหรือน้อยกว่านั้น เว้นแต่หน่วยงานต้องการใช้เวลามากขึ้นเนื่องจากธรรมชาติของคดีนั้นๆ

2.3.2 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง: ICAC

หน่วยงาน ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Performance Standards) ไว้ดังนี้

- 1) สามารถตอบสนองต่อการแจ้งการทุจริตภายใน 48 ชั่วโมง
- 2) สามารถตอบสนองต่อการแจ้งเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการทุจริตภายใน 2 วันทำการ
- 3) สามารถตอบสนองต่อการร้องขอในการให้คำแนะนำการป้องกันอาชญากรรมภายใน 2 วันทำการ
- 4) สามารถตอบสนองต่อการร้องขอในการให้การศึกษาด้านการต่อต้านการทุจริตหรือการให้ข้อมูลภายใน 2 วันทำการ

ผลการปฏิบัติงานในปี ค.ศ. 2001 พบว่าหน่วยงาน ICAC เขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ โดยสามารถดำเนินงานการรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตดังนี้

ตาราง 7 ผลการปฏิบัติงานของ ICAC เขตปกครองพิเศษฮ่องกงปี ค.ศ.2001

ผลการปฏิบัติงาน	เป้าหมาย	ปฏิบัติได้จริง
ผู้ร้องเรียนเรื่องการทุจริต ได้รับการติดต่อเพื่อสัมภาษณ์ภายใน 24 ชั่วโมง	100 %	99%
ผู้ร้องเรียนเรื่องที่ไม่ใช่การทุจริต ได้รับการติดต่อภายใน 2 วันทำการ	100%	100%
ทุกสายที่โทรศัพท์เข้ามา ได้รับการจัดการในทันที	100%	100%
การสอบสวน (ตรวจสอบ) กรณีต่อการทุจริตเสร็จสิ้นภายใน 12 เดือน	90%	91%
การป้องกันการทุจริตตอบสนองต่อภาคเอกชนที่ร้องขอคำแนะนำการป้องกันการทุจริตภายใน 2 วันทำการ	100%	100%
การให้ความรู้เพื่อป้องกันการทุจริตตอบสนองต่อการร้องขอข้อมูลข่าวสารหรือการให้บริการความรู้เพื่อป้องกันการทุจริตภายใน 2 วันทำการ	100%	100%

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

2.3.3 ประเทศออสเตรเลีย

หน่วยงาน ICAC ของประเทศออสเตรเลียได้กำหนดมิติในการมุ่งผลลัพธ์ตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ปีคือ 2003-2007 ไว้ 4 ด้านด้วยกัน (ICAC - Annual Report 2004-2005, 2549) คือ

1. การสืบสวนการทุจริต (investigating corruption)
2. การป้องกันการทุจริต (preventing corruption)
3. การตรวจสอบความรับผิดชอบ (accountability)
4. การจัดองค์กร (our organization)

นอกจากนี้ได้กำหนดตัวบ่งชี้ของมิติดังกล่าวไว้ปรากฏตามตาราง 8

ตาราง 8 การประเมินผลการปฏิบัติงานในปี ค.ศ. 2004-2005

ตัวบ่งชี้ตามผลลัพธ์ (Result indicator)	2004-2005	2003-2004	2002-2003
ตัวบ่งชี้ด้านการสืบสวนการทุจริต			
จำนวนข้อร้องเรียน รายงาน และ ข้อมูลที่ได้รับ	2,511	2,886	1,882
ระยะเวลาเฉลี่ยที่ใช้ในการดำเนินการตามข้อร้องเรียน (วัน)	41.2	N/A	N/A
การเริ่มการสอบสวนเบื้องต้น	41	136	105
เริ่มการสืบสวนตามกลุ่มคดีประเภท 2	3	23	N/A
เริ่มการสืบสวนตามกลุ่มคดีประเภท 1	7	11	29*
การสืบสวนสิ้นสุดภายใน 6 เดือน	30	N/A	N/A
จำนวนวันที่ทำประชาพิจารณ์	94	33	18
การรายงานผลการสืบสวนต่อรัฐสภา	6	10	5
การลงโทษจากการสืบสวนของ ICAC	9	6	10
ตัวบ่งชี้ด้านการป้องกันการทุจริต			
โทรศัพท์/อีเมล เพื่อขอคำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต	333	322	242
คำร้องที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อขอคำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต	48	53	64
คำแนะนำในการป้องกันการทุจริตสืบเนื่องมาจากคำร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทุจริต	67	53	60
การขยายกลยุทธ์ในการเยี่ยมบ้าน ไปยังภูมิภาคและท้องถิ่น	2	2	2
การเป็นวิทยากรบรรยายและนำเสนองาน	43	32	58
การจัดฝึกอบรม	45	37	39
การเสนอแนะการป้องกันการทุจริตในรายงานการสืบสวน	37	92	30
ร้อยละของข้อเสนอแนะ (recommendations) ในการป้องกันการทุจริตในรายงานการสืบสวนที่ได้นำไปปฏิบัติ	95%	90%	92%
จำนวนผู้เข้าชมเว็บไซต์	41,875	45,660	31,508

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 8 (ต่อ)

ตัวบ่งชี้ตามผลลัพธ์ (Result Indicator)	2004-2005	2003-2004	2002-2003
ตัวบ่งชี้ด้านการตรวจสอบ			
การจัดประชุมคณะกรรมการฯ	6	6	6
จำนวนเรื่องที่ได้รับการพิจารณาจาก คณะกรรมการฯ	1,731	1,807	1,353
ร้อยละของการให้การเสนอแนะ (recommendations) ที่ได้รับการยอมรับจาก คณะกรรมการฯ	77.4%	82%	80%
การร่วมประชุมกับสภานิติบัญญัติ	2	2	2
การดักฟังทางโทรศัพท์และการใช้เครื่องมือบันทึก สำหรับการสืบสวน	4	3	3
Key result area : Our organization			
ยอดเฉลี่ยจำนวนสมาชิกที่ทำงาน	112.6	111	101
จำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรม	380	780	593

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

*ระบบการสืบสวนแบบการจัดประเภทหรือที่เรียกว่า categorizing investigations เป็นการสืบสวนเบื้องต้นก่อน โดย category 1 and category 2 ใช้ครั้งแรกในปี 2003-2004. โดยก่อนนี้การสืบสวนถูกจัดเป็นการสืบสวนเบื้องต้นหรือสืบสวนแบบทางการ

2.3.5 อนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต

เมื่อระหว่างวันที่ 9-11 ธันวาคม 2546 ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติเพื่อต่อต้านการทุจริต ซึ่งอนุสัญญาดังกล่าว กำหนดมาตรการป้องกันโดยวางแนวทางของนโยบายและการปฏิบัติเพื่อป้องกันและต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention Against Corruption, 2003 และ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์และคณะ, 2548) ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีความสำคัญที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อใช้กำหนดการพัฒนาเกณฑ์ มาตรฐานการปฏิบัติงานในด้านการต่อต้านการทุจริต โดยมีรายการดังนี้

1) กำหนดให้ประเทศภาคีมีหน่วยงานซึ่งทำหน้าที่ป้องกันการทุจริต โดยให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และปลอดจากอิทธิพลใดๆ ครอบงำ โดยให้องค์กรดังกล่าว ปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ที่สะท้อนให้เห็นการ

ทำงานที่ยึดหลักนิติธรรม การบริหารกิจการบ้านเมืองและทรัพย์สินของรัฐที่เหมาะสม ความซื่อสัตย์สุจริต ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ

2) ประมวลมาตรฐานการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดมาตรการและระบบที่สนับสนุนการรายงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการกระทำทุจริต เรียกร้องให้ประเทศภาคีกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องแสดงรายการสินทรัพย์หรือผลประโยชน์ซึ่งอาจเกิดจากการขัดแย้งผลประโยชน์

3) กำหนดแนวทางเรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง การส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปสามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติในการบริหารกิจการบ้านเมือง โดยยึดหลักความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อการบริหารงบประมาณประเทศ

4) กำหนดให้มีการรายงานต่อสาธารณชน เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้รับรู้กระบวนการในการปฏิบัติงานและการตัดสินใจ รวมทั้งการเผยแพร่ข้อมูลขององค์กร

5) กำหนดให้มีการดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริตของบุคลากรของศาลยุติธรรมและสำนักงานอัยการ

6) กำหนดแนวทางเพื่อป้องกันการทุจริตในภาคเอกชน

7) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคมและมาตรการการฟอกเงิน

8) อนุสัญญาฯ ได้กำหนดลักษณะที่หลากหลายของความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ได้แก่ เรื่องสินบน การยักยอกหรือการจัดการทรัพย์สินโดยมิชอบ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ กิจการที่อาศัยอิทธิพลอันมิชอบ การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การร่ำรวยผิดปกติ สินบนและการยักยอกทรัพย์สินในกิจการของภาคเอกชน การฟอกเงิน การปิดบังซ่อนเร้นทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริต และการจัดวางกระบวนการยุติธรรมและได้กำหนดความรับผิดชอบของนิติบุคคลไว้ด้วย

9) เรียกร้องให้ประเทศภาคีกำหนดเวลาอายุความให้ยาวพอสมควรสำหรับการฟ้องร้องดำเนินคดีกับการทุจริตนั้น กำหนดแนวทางว่าด้วยการฟ้องร้องดำเนินคดี การพิจารณาพิพากษาและมาตรการลงโทษ การอายัด การยึดและการริบทรัพย์สิน การคุ้มครองพยาน บุคคลที่แจ้งข้อเท็จจริงและผู้เสียหาย สิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย และเรียกร้องให้ประเทศภาคีมีหน่วยงานหรือบุคลากรที่เชี่ยวชาญการปราบปรามการทุจริต

10) กำหนดให้มีการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานระดับชาติและภาคเอกชนในการปราบปรามการทุจริต กำหนดเขตอำนาจในการดำเนินคดี ความร่วมมือระหว่างประเทศ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวบุคคลที่ผิดโทษ การช่วยเหลือกันระหว่างประเทศในด้านต่างๆ โดยเฉพาะ ในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวกรอง การช่วยเหลือทางวิชาการ การบังคับใช้

กฎหมาย การสอบสวนร่วมกันและวิธีการพิเศษในการสอบสวน การดำเนินคดีและการ โอนการ ดำเนินคดีอาญา การริบทรัพย์สิน การติดตามเอาทรัพย์สินกลับคืนและการส่งทรัพย์สินกลับคืน อีกทั้ง กำหนดให้มีการประชุมประเทศภาคีเพื่อเป็นกลไกในการติดตามผลการปฏิบัติตามอนุสัญญาฉบับนี้ ด้วย

ซึ่งประเทศไทยได้ลงนาม (แต่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน) แต่จะมีผลบังคับใช้ในวันที่ 9 ธันวาคม 2548 ตามการให้สัตยาบันครั้งที่ 30 ในประเด็นของการส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งบรรจุอยู่ใน United Nations Convention Against Corruption (UNCAC) โดยอนุสัญญาดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับการใช้เครื่องมือด้านกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต อีกทั้ง การประชุมระดับนานาชาติ ครั้งที่ 8 ของสหประชาชาติ เมื่อ 18-25 เมษายน 2548 ที่ กรุงเทพมหานคร ได้กำหนดวาระการทุจริต: ภัยคุกคามและแนวโน้มในศตวรรษที่ 21 โดยได้ ดำเนินการเกี่ยวกับการปราบปรามการทุจริต การพัฒนา ประสิทธิภาพกลยุทธการป้องกัน โดยใช้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) ความ รับผิดชอบ (accountability) และความโปร่งใส (transparency) โดยการประชุมสหประชาชาติครั้งที่ 8 ได้มีการเสนอแนะการสร้างและพัฒนามาตรการในการเพิ่มขีดความสามารถของหน่วยงานในการ ปราบปรามและต่อต้านการทุจริตของประเทศภาคีไว้โดยสรุป (United Nation, 2005, หน้า 27-34) ดังนี้

1) สร้างหลักในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (codes of conduct for public official) กล่าวคือต้องสร้างหลักในการปฏิบัติงาน และมีการนำหลักการดังกล่าวไปปฏิบัติอย่างมี ประสิทธิภาพ โดยกำหนดมาตรฐานความประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐ การมีจริยธรรม คุณธรรม การ สร้างความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ ความซื่อสัตย์สุจริต ความจงรักภักดีต่อองค์กร ความ ขยันหมั่นเพียรและมีความประพฤติที่เหมาะสม โดยประเทศภาคีต้องสร้างมาตรการและส่งเสริม เครื่องมือที่เป็นหลักประกันในการนำมาตรการเหล่านั้น ไปปฏิบัติ ซึ่งสหประชาชาติเห็นควร ส่งเสริมมาตรการดังนี้ (1) การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (2) การกำหนด มาตรฐานด้านสมรรถนะของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่นการมีความรู้ความเข้าใจระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง กระบวนการในการปฏิบัติงาน (3) การสร้างเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน และการประเมินผล กระบวนการทำงานที่มีผลผลิตและการให้บริการอย่างมีคุณภาพ (4) ต้องมีผู้บริหารที่ส่งเสริมการ ให้บริการ

2) การพัฒนามาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีกลยุทธ์ในการป้องกัน ที่เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความรับผิดชอบ และมีความโปร่งใส ส่งเสริมความซื่อสัตย์ สุจริต การใช้อำนาจอย่างอิสระ ซึ่งมาตรการที่สำคัญคือการเปิดเผยทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เพราะ

เป็นการส่งเสริมความรับผิดชอบและความซื่อสัตย์สุจริต หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามควรมี มาตรการ (1) พัฒนากฎที่เป็นแนวทางในเรื่องการเปิดเผยทรัพย์สิน (2) ออกกฎหมายที่ให้ สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลในการเปิดเผยทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ (3) สร้างองค์กรที่มา ตรวจสอบการเปิดเผยทรัพย์สินและมีหลักประกันให้องค์กรนั้นด้วย

3) การให้ความรู้และการให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์ สุจริต โดยจุดมุ่งหมายการให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อต้องการให้มีการตรวจสอบ และเสริม ศักยภาพ

ของสาธารณชนในการติดตามการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยควรมีกิจกรรมดังนี้ (1) สนับสนุนหรือให้ทุนในการส่งเสริมการให้ความรู้แก่สาธารณชน (2) การจัดกิจกรรมเพื่อฝึกปฏิบัติ ด้านความซื่อสัตย์สุจริตทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ ด้วยการเข้าร่วมในการอภิปรายและ จัดทำโครงร่างต่างๆ (3) ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ทั้งในการรับรู้สิทธิของสาธารณชนเอง และสร้าง เครื่องมือที่น่าเชื่อถือในการให้สาธารณชนติดตามตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ (4) ส่งเสริมความเป็นผู้เชี่ยวชาญ และความเป็นอิสระ การสร้างขีดความสามารถขององค์กร ส่งเสริม ความซื่อสัตย์สุจริต และสนับสนุนการให้สื่อมวลชนเข้าถึงได้ (5) เปิดให้มีการขับเคลื่อนของประชา สังคม องค์กร NGO หรือการศึกษาวิจัยของสถาบันการศึกษาเพื่อติดตามการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี (good government) และ (6) การเสริมสร้างเครือข่ายของหน่วยงาน NGO เพื่อให้มีการกระจาย ข้อมูลการต่อต้านการทุจริตทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

4) มาตรการที่มีประสิทธิภาพในการต่อต้านการทุจริตคือการบังคับใช้กฎหมายที่มี ประสิทธิภาพ กล่าวคือต้องมีองค์กรป้องกันและต่อต้านการทุจริต มีการบังคับใช้กฎหมายและมี วิธีการที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือการปฏิบัติงานต้องเป็นอิสระ มีหลักประกันความปลอดภัย และเป็นความลับ เพื่อให้การทำงานงานมีหลักประกันของความตรง และความน่าเชื่อถือ อีกทั้งการต้อง ป้องกันพยานที่ให้เบาะแสหรือข้อมูล โดยการสร้างวิธีการคุ้มครองพยานให้กับผู้ที่เป็นพยานในคดี ทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

2.3.6 การศึกษามาตรฐานและเกณฑ์ในการประเมินผลงานที่สำคัญๆ ของประเทศ สหรัฐอเมริกา

2.3.6.1 โครงการประเมินการปฏิบัติงานของรัฐบาล

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีโครงการประเมินการปฏิบัติงานของรัฐบาล หรือ The Government Performance Project (GPP) ซึ่งได้ดำเนินงานประเมินผลความสามารถการ

บริหารจัดการการปฏิบัติงานทั้งของรัฐบาลระดับท้องถิ่น (local government) รัฐบาลระดับมลรัฐ (state government) และรัฐบาลกลาง (federal government) โดยโครงการดำเนินงานภายใต้ the Maxwell School of Citizenship and Public Affairs” Alan K. Campbell Public Affairs Institute ที่ Syracuse University ซึ่งได้ดำเนินการวิจัยประเมินผลงานมา 6 ปี โดยรูปแบบการประเมินหรือ GPP model ประกอบด้วยมิติการประเมินผลงาน 5 ด้านคือ Financial management, Capital management, Human resources management, Information technology management และ Managing for results (Government Performance Project, 2003)

ซึ่งผลงานล่าสุดในประเด็นการสร้างขีดความสามารถขององค์กรนั้น ได้มีการศึกษาของ The New Jersey Initiative (2002) ซึ่งได้ประเมินขีดความสามารถในการบริหาร 5 ด้านด้วยกันพร้อมการใช้เกณฑ์ (criteria) ในการประเมินการบริหารแต่ละด้านดังนี้

1) การบริหารการเงิน (Financial management) โดยสร้างเกณฑ์การประเมินผล (assessment criteria) คือ การจัดสรรงบประมาณแบบ (Multiyear perspective on budgeting) การมีมาตรการที่รักษาความมั่นคงทางการเงิน การมีข้อมูลทางการเงินเพียงพอให้แก่ผู้จัดทำนโยบาย ผู้บริหารและประชาชน ประการสุดท้ายคือการควบคุมการดำเนินงานด้านการเงินที่เหมาะสม และความยืดหยุ่นในการบริหาร

2) การบริหารทุน (Capital management) โดยสร้างเกณฑ์ในการประเมิน (assessment criteria) การบริหารทุนคือ การมีแผนงานที่เป็นหลักประกันได้ว่า ทรัพยากรขององค์กรถูกนำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องระบุน้อย่างชัดเจนในกระบวนการของแผนกลยุทธ์ ประการต่อมาคือการติดตามตรวจสอบประเมินผลกระบวนการปฏิบัติที่นำไปใช้ทั้งหมด ประการสุดท้ายคือการบำรุงรักษาที่เหมาะสมเพื่อให้บริการที่ดี ซึ่งต้องมีทุนสนับสนุนพอเพียงมีข้อมูลที่ต้องการ

3) การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human resources management) โดยสร้างเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน (assessment criteria) คือการวิเคราะห์กลยุทธ์ความต้องการด้านทรัพยากรมนุษย์ ทั้งในขณะปัจจุบันและในอนาคต (conducting strategic analysis of present and future human resource needs) การรับคนที่มีความสามารถเข้ามาทำงาน (Hiring a skilled workforce) การ (Retaining a skilled workforce) การให้แรงจูงใจเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร (Motivating the workforce to perform effectively in support of the municipality’s goal) และการสร้างโครงสร้างขององค์กร (Structuring the workforce)

4) การบริหารข้อมูลสารสนเทศและเทคโนโลยี (Information technology management) โดยสร้างเกณฑ์ในการประเมิน (assessment criteria) คือการวิเคราะห์กลยุทธ์ความจำเป็นในด้าน IT หรือระบบข้อมูลสารสนเทศทางเทคโนโลยีทั้งในปัจจุบันและอนาคต มีการรับเอาระบบ IT เข้ามาใช้ตามความจำเป็น มีการรับเอาระบบ software มาใช้ มีแหล่งเก็บข้อมูลที่เพียงพอสำหรับการดึงออกไปใช้ มีการรับเอาระบบข้อมูลสารสนเทศทางเทคโนโลยีทางด้านทรัพยากรมนุษย์ ประการสุดท้ายมีความน่าเชื่อถือในการดำเนินการและการดูแลรักษาระบบ IT

5) การบริหาร โดยมุ่งผลลัพธ์ (Managing for results) โดยสร้างเกณฑ์ในการประเมิน (assessment criteria) คือ การมุ่งผลที่ได้โดยมีแผนกลยุทธ์ เช่น วัตถุประสงค์ต้องเป็นเป้าหมายที่วัดได้ถึงความสำเร็จผลในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ประการต่อมา มีการวัดผลการปฏิบัติงาน ประการต่อมาก็คือ ผู้บริหารต้องมีการใช้ข้อมูลของการปฏิบัติงานเพื่อการจัดหานโยบายหรือการตัดสินใจ และประการสุดท้ายคือการติดต่อสื่อสารเผยแพร่ถึงผลลัพธ์ที่ออกมา

2.3.6.2 แนวทางการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล (Balanced Scorecard: BSC)

แนวทาง “การวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล” ซึ่งต่อไปอาจจะใช้เรียกชื่อว่า BSC นับว่าเป็นเครื่องมือทางการจัดการที่ช่วยในการนำกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ นำสู่การบริหารองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านทางการวัดและประเมินผลองค์การ เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่องค์กร โดยมุ่งเน้นตัวชี้วัดในการดำเนินงานขององค์กร Robert Kaplan และ David Norton ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกเรื่อง การวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1992 จากบทความเรื่อง “The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance” แนวคิดนี้ปัจจุบันองค์กรชั้นนำทั่วโลกได้นำไปปรับใช้กันอย่างแพร่หลาย

การวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล คือการบริหาร และเครื่องมือในการบริหารที่เป็นระบบ ที่เชื่อมโยงกลยุทธ์ขององค์การไปสู่การวัดผล จะเริ่มจากผู้บริหารขององค์กรที่มีวิสัยทัศน์และกลยุทธ์ จากนั้นจะมีการวัดความสำเร็จในการบริหารจัดการองค์กร ใน 4 มิติ ได้แก่ มิติทางการเงิน (Financial perspective) มิติทางด้านลูกค้า (Customer perspective) มิติทางด้านกระบวนการภายในองค์กร (Internal process perspective) และมิติด้านการเรียนรู้และนวัตกรรม (Learning and innovation) (Kaplan & Norton, 1996) โดยรายละเอียดพอสังเขปของแต่ละมุมมองมีดังนี้

1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspectives) ในอดีต การประเมินผลองค์การจะใช้เครื่องมือด้านบัญชีและการเงินเป็นหลัก แต่ตัวชี้วัดทางการเงินเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอเพราะมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น

- ไม่สามารถประเมินสิ่งที่จับต้องไม่ได้ (Intangible) เช่น ความรู้ ความพึงพอใจ
- บอกให้ทราบเฉพาะเรื่องในอดีต แต่ไม่บอกปัญหาและโอกาสในอนาคต

ดังนั้น จึงมีการเสริมมุมมองอื่นๆตามมา ดังนี้

1) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspectives) หน่วยราชการทุกแห่ง เช่นเดียวกับเอกชน ต่างก็มีลูกค้า ลูกค้าของหน่วยราชการมักจะได้แก่ประชาชน และหน่วยราชการด้วยกัน การประเมินผลในมุมมองนี้ก็คือ การประเมินว่าองค์กรสามารถนำเสนอสิ่งที่ลูกค้าต้องการได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งมักจะสัมพันธ์กับ ราคา คุณภาพสินค้า การบริการ เวลาในการจัดส่งสินค้า ชื่อเสียงและภาพลักษณ์ที่ดี

2) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspectives) ปัญหาที่พบมากคือการมองกระบวนการภายในที่สำคัญ ไม่ออก เนื่องจากความเคยชินต่อความเป็นฝ่ายหรือสายงาน (Function) แนวทางแก้ไขมีได้หลายแนว ที่นิยมคือ การเขียนแผนภูมิของกระบวนการ (Process map) และการพิจารณาจากกระบวนการหลักๆ ซึ่งมีสี่ประการ คือ กระบวนการด้านนวัตกรรม (Innovation), กระบวนการในการบริหารลูกค้า (Customer relationship management process), กระบวนการในการดำเนินงาน (Operational process), และกระบวนการในการปฏิบัติตามความต้องการของสังคม (Regulatory process)

3) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspectives) ถือเป็นมุมมองที่เป็นรากฐานของการบรรลุวัตถุประสงค์ในมุมมองอื่นๆ และสัมพันธ์กับแนวคิดทุนมนุษย์ (Human capital) ซึ่งทำให้การบริหารทรัพยากรมนุษย์เปลี่ยนมุมมองจากการมองคนเป็นค่าใช้จ่ายมาเป็นมองว่าคนเป็นทรัพยากรและทรัพย์สินที่สำคัญขององค์กร และแนวคิดทุนปัญญา (Intellectual capital) ซึ่งครอบคลุมปัจจัยที่มีคุณค่าที่จับต้องไม่ได้ เช่น ความรู้ ความคิด นวัตกรรม เป็นต้น มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนานี้มักจะเกี่ยวกับการพัฒนาภายในขององค์กร เช่น พัฒนาบุคลากร ผู้นำ บรรยากาศการทำงาน และระบบสารสนเทศ เป็นต้น โดยเครื่องมือนี้ เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการควบคุมความสมดุลให้กับองค์กรใน 3 ลักษณะ คือ

4) สร้างความสมดุลระหว่างการดำเนินงานทุกๆด้าน โดยองค์กรจะต้องให้ความสำคัญกับด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการจัดการภายใน และด้านการเรียนรู้และการเติบโตขององค์กร

5) ควบคุมความสมดุลระหว่างเป้าหมายระยะสั้น (Short term goal) และระยะยาว (Long term goal) เพราะ BSC จะช่วยในการถ่ายทอดวิสัยทัศน์ลงไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งจะช่วยให้มองเห็นความสัมพันธ์ของเป้าหมายในแต่ละช่วงได้ชัดเจน

6) ความสมดุลระหว่างเป้าหมาย (Target) กับผลงานที่เกิดขึ้นจริง (Actual results) เป็นการให้ BSC เป็นเครื่องมือในการควบคุม ติดตามผลการดำเนินการเปรียบเทียบกับเป้าหมาย เพื่อดูว่าในแต่ละช่วงเวลานั้น ผลงานที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ เพื่อนำมาวิเคราะห์หาสาเหตุและแก้ไข ถ้าการดำเนินงานไม่เป็นไปตามเป้าหมาย (วิโรจน์ ศิริอินทานนท์, 2545)

2.3.6.3 ปัจจัยความสำเร็จในการนำการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล ไปประยุกต์ใช้

ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จเมื่อนำ BSC นั้นได้มีการรวบรวมข้อค้นพบต่างๆ จากองค์กรที่ประสบความสำเร็จในการประยุกต์ใช้ BSC ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้ (Hendricks, Menor & Wiedman, 2004)

1) ความรู้ความเข้าใจว่า BSC เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนขององค์กรที่เริ่มต้นจากกลยุทธ์

กรอบแนวคิดของ BSC มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการบูรณาการในกระบวนการการบริหารจัดการ เนื่องจากมีการนำเอา BSC เข้าไปเกี่ยวข้องกับกลยุทธ์ในทางธุรกิจ BSC มีบทบาทสำคัญในการแปลงกลยุทธ์ไปสู่การปฏิบัติ องค์กรที่ประสบความสำเร็จในการนำ BSC มาใช้จะต้องมีการระบุยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนก่อนที่จะนำ BSC มาใช้ มีบางองค์กรที่นำ BSC มาใช้โดยที่ไม่ได้ศึกษากลยุทธ์อย่างถ่องแท้ จึงทำให้ผลที่ได้ อาจจะสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนความสำเร็จขององค์กรได้

เมื่อมีการกระทำที่ต่อเนื่องและสอดคล้องกันตั้งแต่กลยุทธ์ขององค์กร BSC ก็จะเป็นตัวเชื่อมที่สำคัญระหว่างผลการปฏิบัติงานในเชิงกลยุทธ์ของบริษัท (Strategic business performance) และผลการปฏิบัติงานของบุคลากร (individual employee performance) นอกจากนี้ BSC ยังเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ (Monitor) และช่วยให้การดำเนินการจัดการมีความก้าวหน้า อันนำไปสู่ความสำเร็จขององค์กรตามเป้าหมาย นอกจากนี้ยังสามารถช่วยสำรวจและทำให้เข้าใจถึงสาเหตุและผลของความสัมพันธ์ภายในธุรกิจ และการจัดการ/ การเปลี่ยนแปลงกลยุทธ์อย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยพิจารณาจากสิ่งที่เกิดขึ้นภายในองค์กร หรือการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมภายนอก

2) ผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจัง

การมีส่วนร่วมของผู้บริหารระดับสูงอย่างแท้จริง และเป็นรูปธรรมเป็นปัจจัยของความสำเร็จที่สำคัญ โดยต้องทำให้ผู้บริหารระดับสูงเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มพัฒนา BSC, การนำไปใช้ และการบริการจัดการ พันธสัญญา (Commitment) ของผู้บริหารระดับสูง ควรเกิดขึ้นก่อนที่จะมีการนำ BSC ไปใช้ในองค์กรเพื่อประกันความสำเร็จ

องค์กรส่วนใหญ่ นำ BSC มาใช้โดยเริ่มจากพนักงานระดับล่างก่อน โดยมีกลยุทธ์ที่จะทำให้ผู้บริหารระดับสูงให้การสนับสนุน โดยการเข้าไปพบและพูดคุยเป็นส่วนบุคคล และยกตัวอย่างองค์กรที่ประสบความสำเร็จโดยการนำ BSC มาใช้ เป็นต้น

3) ต้องเริ่มต้นจากการมีวิสัยทัศน์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับ BSC

เริ่มตั้งแต่วิสัยทัศน์ของ BSC, วิธีการปฏิบัติ, เครื่องมือที่จะต้องใช้, ขอบเขตของงาน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการการบริหารจัดการต่างๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานและการบรรลุเป้าหมายขององค์กรต่อไป

4) ใช้ BSC ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยนำไปเป็นเครื่องมือสำหรับการ

ทำงานในทุกระดับ

องค์กรที่ประสบความสำเร็จในการนำ BSC มาใช้ จะสามารถทำให้ทุกคนในองค์กรสามารถวางแผนกลยุทธ์ในงานที่ตนรับผิดชอบได้ ซึ่งจะทำให้ BSC เกิดประโยชน์ได้อย่างสูงสุด เนื่องจากมีการนำมาใช้อย่างทั่วถึง โดยพนักงานแต่ละคน สามารถนำผลของ BSC มาใช้ในการตัดสินใจในการปฏิบัติงานในชีวิตประจำวัน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) มีการสื่อสารและให้ความรู้แก่ทุกๆ คนในองค์กร

การให้ความรู้และการติดต่อสื่อสารที่ทั่วถึง เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้ BSC ประสบความสำเร็จ ซึ่งอาจทำได้โดย การจัดประชุมสัมมนา การสื่อสารผ่าน e-mail หรือการประชุมย่อยต่างๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน

6) ประยุกต์ใช้ BSC ให้เหมาะสมกับองค์กร

ความสำเร็จของ BSC ขึ้นอยู่กับการความสามารถในการนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรได้อย่างกลมกลืนกับระบบต่างๆ ที่องค์กรมีอยู่ เช่น ระบบการตอบแทนและการให้รางวัล หรือการจูงใจให้คนปฏิบัติงาน และสวัสดิการต่างๆ และที่สำคัญจะต้องบูรณาการกับแผนกลยุทธ์ขององค์กรนั้นๆ เป็นอย่างดี โดย BSC จะต้องสามารถเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของระบบเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม

นอกจากนี้ วีรวุฑ มาพะสิรานนท์ และ ฉัตรพันธ์ เจริญนันท์ (2546) ได้แปลและเรียบเรียงหนังสือเรื่องการใช้ระบบ Balance Scorecard ของ Olive N. G., Roy J. และ

Wetter M. โดยได้กล่าวถึงปัจจัยต่างๆ และลักษณะของการใช้งาน BSC ที่ประสบความสำเร็จ ดังต่อไปนี้

1) การสนับสนุนและการมีส่วนร่วม โครงการ BSC จะประสบความสำเร็จได้ยาก หากไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้บริหารระดับสูง ผู้บริหารระดับสูงจะต้องให้การสนับสนุนในด้านทรัพยากรอย่างเต็มที่ทั้งในด้านเวลาและการฝึกอบรม และจะต้องกระตุ้นให้ทุกๆ คนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา BSC โดยเริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กรที่ชัดเจน อีกวิธีการหนึ่งเช่น มีการเปิดโอกาสให้คนในหน่วยงาน ได้ตั้งชื่อหลักการหรือโครงการใหม่ๆ (ภายใต้หลักการหรือโครงการของ BSC)

2) ถ้ามีความสำคัญ กำหนดเวลาที่เหมาะสมเป็นสิ่งที่สำคัญ ผู้บริหารจะต้องไม่ทำให้คนในหน่วยงานมอง BSC ในแง่ลบ โดยอาจจะต้องมีการอธิบายถึงวัตถุประสงค์ของโครงการ ความจำเป็นหรือความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องมาจากโครงการที่ทำไปก่อนหน้านี้ เช่น ถ้าองค์กรใดเคยสร้างตัวชี้วัดภายใต้โครงการ TQM มาแล้ว ผู้บริหารก็ควรแสดงให้เห็นว่าจะเอา BSC มาเสริมได้อย่างไร

3) ส่วนประกอบของทีมงาน โครงการ BSC แนวคิดของ BSC คือ ต้องการเห็นภาพของหน่วยงานทั้งองค์กร ดังนั้นหลายๆ ส่วนขององค์กรควรมีตัวแทนเข้าร่วมในโครงการ คณะทำงานโครงการ BSC ควรมีประมาณ 4-15 คน ขึ้นอยู่กับขนาดขององค์กรเป็นสำคัญ ไม่ได้เป็นสูตรตายตัว แต่ก็ไม่ควรมีขนาดที่เล็กลงเกินไปจนกระทั่งบางหน่วยงานไม่ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น

4) ความครอบคลุมของโครงการ ลักษณะและขอบเขตของโครงการ BSC เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญมาก เพราะจะทำให้โครงการ ไม่ประสบผลตามที่คาดหวัง หรือไม่คุ้มค่ากับสิ่งที่ลงทุนไป บางบริษัทเริ่มจากโครงการนำร่อง (Pilot Project) เพื่อว่าจะได้มีโอกาสเรียนรู้จากข้อผิดพลาด และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้แก่พนักงาน อย่างไรก็ตามบางบริษัทเชื่อว่าควรดำเนินการให้ครอบคลุมทั้งองค์กร และมองไปข้างหน้าสู่เป้าหมายในอนาคต แต่ข้อเสียของการดำเนินการในลักษณะนี้คือ การแพร่กระจายข่าวสาร การได้รับการยอมรับสนับสนุน และการสอดแทรกแนวคิดที่เหมาะสมให้แก่พนักงานทั้งองค์กรย่อมใช้เวลานานมากทีเดียว

5) การวาง Scorecard บนฐานของกลยุทธ์องค์กร ถ้า BSC ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของกลยุทธ์องค์กร ก็จะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านประสิทธิภาพของการทำงาน เพราะแต่ละฝ่ายงานก็จะมีวัตถุประสงค์ในการทำงานไม่เหมือนกัน

6) การกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนและสอดคล้องกัน ตัวชี้วัดที่ใช้ใน BSC ต้องกระชับและสอดคล้องกันทั่วทั้งองค์กร และต้องมีความชัดเจน นอกจากนี้ควรจะต้องจัดเก็บไว้

ให้ผู้สนใจค้นหาได้อย่างสะดวก เพื่อสามารถนำไปใช้ในการอ้างอิงและสร้างความเชื่อถือให้กับทุกคนได้

7) ความสมดุลและความสัมพันธ์แบบเหตุและผลระหว่างตัววัด BSC มิได้ต้องการจะให้ภาพรวมในมุมกว้าง แต่ต้องการชี้ให้เห็นว่าจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ว่าตัววัดต่างๆ เหล่านั้นมีผลกระทบต่อกัน ในลักษณะใด เพื่อจะได้นำผลนั้นมาปรึกษากันในองค์การให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8) การตั้งเป้าหมาย จะต้องมีการตั้งเป้าหมายสำหรับการวัดแต่ละอย่าง ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์การ โดยเป้าหมายนั้นต้องมีความสมเหตุสมผลและสามารถที่จะบรรลุผลได้ อีกทั้งควรจะต้องแจ้งไว้ด้วยความทะเยอทะยานเพียงพอต่อการกระตุ้นให้คนในองค์การจะปฏิบัติตาม และที่สำคัญทุกคน จะต้องเห็นว่าเป้าหมายส่วนใหญ่นั้นไม่ไกลเกินเอื้อม

9) ความสัมพันธ์กับระบบควบคุมที่มีอยู่ ระบบการจัดการทั้งงบประมาณ การรายงาน และระบบรางวัลผลตอบแทนต่างๆ จะต้องมีการประยุกต์เข้ากับ BSC โดยการประสานเชื่อมต่อกับหรือเชื่อมโยงกับตัววัดต่างๆ ที่ใช้เข้าไว้ด้วยกัน มิฉะนั้นแล้วความรับผิดชอบที่มีกันอยู่จะมีอำนาจเหนือกว่าและคอยครอบงำให้การทำงานเป็นไปตามรูปแบบเดิมๆ

10) สร้างความมั่นใจในความเป็นไปได้ของตัวชี้วัดและการวัด BSC จะมีประสิทธิผลได้ก็ต่อเมื่อจะต้องทันเหตุการณ์และความเป็นไปได้ใดๆ อยู่เสมอ ข้อมูลข่าวสารต้องมีความชัดเจน เป็นเครื่องช่วยให้องค์กร สามารถปรึกษาหารือกัน ในเชิงกลยุทธ์และการเรียนรู้ องค์การต้องมีการพัฒนาระบบและการวัดด้วยสติปัญญาและความยืดหยุ่น ระบบที่ว่านั้นจะต้องมีการใช้ข้อมูลข่าวสารจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ ทั้งภายในและภายนอกองค์การ สามารถวัดเป็นจำนวนตัวเลขได้จากระบบ IT ด้วย

11) ระบบสนับสนุนและการนำเสนอด้วย IT หลายคนเชื่อว่า องค์การจะไม่สามารถใช้ประโยชน์จาก BSC ได้เต็มที่ หากไม่มีการนำ ระบบ IT มาสนับสนุน เพราะ IT สามารถทำให้คนในองค์การสามารถทำความเข้าใจกับข้อมูลและความเป็นจริง ได้โดยง่ายและรวดเร็ว ซึ่งจะมีผลทำให้คนในองค์การตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเอง ที่จะมีผลต่อการปฏิบัติงานของทั้งองค์การ

12) การฝึกอบรมและสารสนเทศ หลักการสำคัญของ BSC คือ สารสนเทศทั้งหลายจะต้องพร้อมต่อการเข้าถึง ง่ายต่อความเข้าใจ การฝึกอบรมที่ได้ผลอาจทำในรูปแบบของการสัมมนา การจัดทำคู่มือ และการใช้อินทราเน็ต (Intranet) เป็นต้น

13) การพัฒนาองค์การแห่งการเรียนรู้ กระบวนการนี้จะพัฒนาการมีส่วนร่วม การตระหนักในสถานการณ์ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ และความรับผิดชอบในการ

บรรทัดเป้าหมายขององค์การตามที่กำหนดไว้ ซึ่งจะทำให้มีการวิเคราะห์วิธีการที่จะทำให้บรรทัดเป้าหมาย ปัญหา และวิธีการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

14) การติดตามผล องค์การจะต้องมีการทบทวนและปรับปรุงกลยุทธ์อยู่เสมอ โดยจัดให้มีการปรึกษาหารือกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง บางช่วงอาจเป็น ไตรมาส หรือรายเดือน BSC ไม่ได้เป็นหลักการที่อยู่บังคับที่ แต่เป็นตัวอย่างที่มีชีวิตชีวาอยู่สำหรับทุกองค์การ (วีรวุฒมาจะศิริรานนท์ และ ัญญพันธ์ เชารนนท์, 2546)

2.3.6.4 การนำระบบแผนแบบสมดุลมาใช้ประเมินสมรรถนะระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงาน ก.พ.

หน่วยงานที่เป็นตัวแบบในการนำระบบแผนแบบสมดุล (Balanced Scorecard) มาใช้ในการประเมินสมรรถนะระบบการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ สำนักงานบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Office Personal Management) ของสหรัฐอเมริกา (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, 2548) โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรมนุษย์นั้น ได้กำหนดระบบมาตรฐานแห่งความสำเร็จ หรือ Human Capital Standard for Success โดยมีองค์ประกอบในการประเมิน 6 ประการคือ

- 1) ความสอดคล้องของยุทธศาสตร์กับการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับการกิจเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของส่วนราชการ
- 2) โครงสร้างของส่วนราชการ ไม่ซับซ้อน เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen centered agency) และต้องเป็นโครงสร้างที่จะช่วยให้ส่วนราชการบรรลุเป้าหมายพันธกิจที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- 3) ส่วนราชการจะต้อง (ก) รักษาไว้ซึ่งกำลังคนที่พัฒนาผลิตภาพอยู่ตลอดเวลา (ข) มีความยืดหยุ่นในการใช้กำลังคนเพื่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ และ (ค) นำแผนการสืบทอดตำแหน่ง (Success plans) มาใช้อย่างจริงจัง
- 4) จะต้องมีกำลังคนที่มีทักษะอย่างเพียงพอในสายงานหรือตำแหน่งที่มีความสำคัญ
- 5) ส่วนราชการจะต้องใช้ระบบให้รางวัลใจและการลงโทษเพื่อแยกผู้ที่มีผลงานออกจากผู้ที่ไม่มีผลงาน (Differentiate high and low performers)
- 6) ทักษะของข้าราชการทุกระดับและ โครงสร้างของส่วนราชการจะต้องเปลี่ยนแปลงไปให้สอดคล้องกับการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ และการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันในการจ้างงานและประมูลงาน ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ (สำนักวิจัยและพัฒนา ระบบงานบุคคล, 2548: หน้า 35)

นอกจากนี้ การประเมินการบริหารทรัพยากรมนุษย์แบบสมดุลเป็นการประเมินระบบ

โครงสร้างการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ที่เน้นความเชื่อมโยงของบุคคลผู้ปฏิบัติงาน (People) ยุทธศาสตร์การบริหาร (Strategy) และผลการปฏิบัติงาน (Performance) ขององค์กร ที่มีใช้การประเมินผลของบุคคลกรแต่ละคน นักวิชาการอันประกอบด้วย Brian E. Becker, Mark A. Huselid และ Dave Ulrich ได้เสนอแนวคิดเรื่อง HR scorecard ไว้ในหนังสือชื่อ “The HR Scorecard: Linking people, strategy and performance (2001)” โดยได้พัฒนาแนวคิดมาจากตัวแบบการประเมินแบบสมดุลของ Robert Kaplan และ David Norton ซึ่งเป็นผู้บุกเบิกเรื่อง Balanced Scorecard เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1992 จากบทความเรื่อง “The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance” แนวคิดนี้ปัจจุบันองค์กรชั้นนำทั่วโลกได้นำไปปรับใช้กันอย่างแพร่หลาย

สำนักงาน ก.พ. ได้สนับสนุนให้ส่วนราชการและจังหวัด บริหารทรัพยากรมนุษย์ตามกรอบความสำเร็จด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Standard for success) เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อความสำเร็จของส่วนราชการ/จังหวัด มาตรฐานความสำเร็จของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในส่วนราชการและจังหวัด ประกอบด้วย 5 มิติ ดังนี้ (สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, 2548: หน้า 63-65)

1) ความสอดคล้องเชิงยุทธศาสตร์ หมายถึงการที่ส่วนราชการและจังหวัด มีแนวทางและวิธีการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดังต่อไปนี้

(ก) ส่วนราชการและจังหวัดมีนโยบาย แผนงานและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งมีความสอดคล้องและสนับสนุนให้ส่วนราชการบรรลุพันธกิจ เป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

(ข) ส่วนราชการมีการวางแผนและบริหารกำลังคนทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพ กล่าวคือ “กำลังคนมีขนาดและสมรรถนะ” ที่เหมาะสมสอดคล้องกับการบรรลุภารกิจ และความจำเป็นของส่วนราชการทั้งในปัจจุบันและในอนาคต มีการวิเคราะห์สภาพกำลังคน (Workforce analysis) สามารถระบุช่องว่างด้านความต้องการกำลังคนและแผนเพื่อลดช่องว่างดังกล่าว

(ค) ส่วนราชการและจังหวัดมีนโยบาย แผนงาน โครงการและมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เพื่อดึงดูด ให้ได้มา พัฒนา และรักษาไว้ซึ่งกลุ่มข้าราชการ และผู้ปฏิบัติงานที่มีทักษะ หรือสมรรถนะสูง ซึ่งจำเป็นต่อความคงอยู่และขีดความสามารถในการแข่งขันของส่วนราชการและจังหวัด (Talent management)

(ง) ส่วนราชการและจังหวัด มีแผนการสร้างและแผนการพัฒนาผู้บริหารทุกระดับ รวมทั้งมีแผนการสร้างค่านิยมในการบริหารราชการ นอกจากนี้ยังรวมถึง

การที่ผู้นำปฏิบัติคนเป็นแบบอย่างที่ดีและสร้างแรงบันดาลใจให้กับข้าราชการและผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในเรื่องของผลการปฏิบัติงานและพฤติกรรมในการทำงาน

2) ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HR operational efficiency) หมายถึง กิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด (HR transactional activities) มีลักษณะดังต่อไปนี้

- a. กิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด เช่น การสรรหาคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การพัฒนา การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การโยกย้าย และกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์อื่นๆ มีความถูกต้องและทันเวลา (Accuracy and timeliness)
- b. ส่วนราชการและจังหวัดมีระบบฐานข้อมูลด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีความถูกต้อง เทียบตรง ทันสมัย และนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจและการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัดได้จริง
- c. สัดส่วนค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ต้องเหมาะสมรายจ่ายของส่วนราชการและจังหวัด มีความเหมาะสม และสะท้อนผลิตภาพของบุคคลากร (HR Productivity) ตลอดจนความคุ้มค่า (Value for money)
- d. มีการนำเทคโนโลยีและเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกิจกรรมและกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด เพื่อปรับปรุงการบริหารและค่าบริการ (HR Automation)

3) ประสิทธิภาพของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (HRM Programme effectiveness) หมายถึง นโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด ก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

- a. การรักษาไว้ซึ่งข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานซึ่งจำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมาย พันธกิจของส่วนราชการและจังหวัด (Retention)
- b. ความพึงพอใจของข้าราชการและบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน ต่อ นโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด

- c. การสนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งส่งเสริมให้มีการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ (Development and knowledge management) เพื่อพัฒนาข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานให้มีทักษะและสมรรถนะที่จำเป็นสำหรับการบรรลุภารกิจและเป้าหมายของส่วนราชการและจังหวัด
- d. การมีระบบการบริหารผลงาน (Performance management) ที่เน้นประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่า มีระบบหรือวิธีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่สามารถจำแนกความแตกต่างและจัดลำดับผลการปฏิบัติงานของข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานซึ่งเรียกชื่ออื่น ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานมีความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างผลการปฏิบัติงานส่วนบุคคล และผลงานของทีมงานกับความสำเร็จหรือผลงานของส่วนราชการและจังหวัด

4) ความพร้อมรับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์

หมายถึง การที่ส่วนราชการและจังหวัด จะต้อง

- a. รับผิดชอบต่อการตัดสินใจและผลการตัดสินใจด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนการดำเนินการด้านวินัย โดยคำนึงถึงหลักความสามารถและผลงาน หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม และหลักมนุษยชน
- b. มีความโปร่งใสในทุกกระบวนการของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ทั้งนี้จะต้องกำหนดให้ความพร้อมรับผิดชอบด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์แทรกอยู่ในทุกกิจกรรมด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของส่วนราชการและจังหวัด

5) คุณภาพชีวิตและความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน

หมายถึง การที่ส่วนราชการและจังหวัดมีนโยบาย แผนงาน โครงการ และมาตรการ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของข้าราชการและบุคลากรภาครัฐ ดังนี้

- (ก) ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานมีความพึงพอใจต่อสภาพแวดล้อมในการทำงาน ระบบงานและบรรยากาศการทำงาน ตลอดจนมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารราชการและการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งจะส่งเสริมให้ข้าราชการและผู้ปฏิบัติงานได้ใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ โดยไม่สูญเสียรูปแบบการใช้ชีวิตส่วนตัว

(ข) มีการจัดสวัสดิการและตั้งอำนวยความสะดวกเพิ่มเติมที่ไม่ใช่สวัสดิการภาคบังคับตามกฎหมาย ซึ่งมีความเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและสภาพของส่วนราชการและจังหวัด

(ค) มีการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างฝ่ายบริหารของส่วนราชการและจังหวัด กับข้าราชการและบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน และในระหว่างข้าราชการ และผู้ปฏิบัติงานด้วยกันเอง

2.3.7 การสร้างเกณฑ์การประเมินผลงานของหน่วยงานภาครัฐ

การศึกษาการสร้างเกณฑ์การประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐจะนำเสนอ การนำเอาแนวคิดการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุลมาใช้ในเมืองไทย ต่อมาการนำกรอบของสำนักงาน ก.พ.ร. และกรอบแนวทางอื่นๆ ดังนี้

2.3.7.1 แนวคิดการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล ในภาครัฐของประเทศไทย

ความสนใจในประสิทธิผลและประสิทธิภาพมีมากยิ่งขึ้นในประเทศไทยในยุคปัจจุบัน ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 (ทวีศักดิ์ สุททวาทิน, 2547) ดังนั้น การตรวจสอบความสำเร็จขององค์การภาครัฐจึงทวีความสำคัญยิ่งขึ้น นำไปสู่การใช้แนวคิดการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล ในการบริหารงานภาครัฐ

แนวคิดการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุลนี้ได้รับความนิยมไปทั่วโลกสำหรับประเทศไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ว่าจ้างบริษัทไทยเรตติ้ง แอนด์ อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส จำกัด (ทริส) ให้วางระบบการประเมินผล และทริสก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวนี้มาประยุกต์ใช้ และ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้นำไปใช้ โดยกำหนดให้ส่วนราชการจัดทำแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2548 - พ.ศ. 2551) เพื่อให้มีการบริหารที่ดีตาม มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 - พ.ศ. 2550) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีมติที่จะทำการประเมินผลสำหรับส่วนราชการ ไทยนั้น แม้จะมี 4 มิติ เช่นเดียวกับตัวแบบเดิมของ Kaplan และ Norton แต่ก็มีความแตกต่างในบางประการ ดังตารางเปรียบเทียบข้างล่างความแตกต่างดังกล่าวเป็นการปรับหลักการของการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล ซึ่งเหมาะกับองค์การรัฐกิจให้ใช้ได้กับ

องค์กรภาครัฐ จะเห็นได้ว่ามุมมองด้านการเงิน ถูกปรับเปลี่ยนเป็นมิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ เนื่องจากองค์กรภาครัฐไม่มุ่งเน้นกำไร ปรากฏตามตาราง 9

ตาราง 9 เปรียบเทียบมิติตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการของทริสกับ มุมมองของตัวแบบการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล

ตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงาน ของส่วนราชการของทริส	ตัวแบบการวัดผลการดำเนินงานแบบ สมดุล
มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ แสดงผลงานที่บรรลุวัตถุประสงค์และ เป้าหมายของแผนปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณ มาดำเนินการ เพื่อให้เกิด ประโยชน์สุขต่อประชาชน	มุมมองด้านการเงิน
มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ แสดงความสามารถในการปฏิบัติ ราชการ เช่น การลดรอบระยะเวลา การให้บริการ การบริหารงบประมาณ การประหยัดพลังงาน เป็นต้น	มุมมองด้านกระบวนการภายใน
มิติด้านคุณภาพการให้บริการ แสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการ ในการบริการที่มี คุณภาพ สร้างความพึงพอใจ แก่ผู้รับบริการ	มุมมองด้านลูกค้า
มิติด้านการพัฒนาองค์กร แสดงความสามารถในการบริหาร การเปลี่ยนแปลงขององค์กรและการพัฒนาบุคลากร เพื่อ สร้างความพร้อมในการสนับสนุนแผนปฏิบัติราชการ	มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา

ที่มา: ปรับจากสำนักงาน ก.พ.ร., 2548 และ BSC ของ Kaplan และ Norton, 1996

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

2.3.7.2 กรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ก.พ.ร

จากการพัฒนากรอบในการประเมินผลของบริษัทไทย เรดคิง แอนด์ อินฟอร์เมชั่น เซอร์วิสเซส จำกัด (ทริส) ที่วางระบบการประเมินผลให้สำนักงาน ก.พ.ร. ปรากฏรายการดังนี้

มิติที่ 1 มิติด้านประสิทธิผลตาม แผนปฏิบัติราชการ แสดงผลงานที่บรรลุ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการเพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

เกณฑ์ 1 ผลสำเร็จตามแผนปฏิบัติราชการ

ตัวบ่งชี้ 1.1 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุ เป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการของกลุ่มจังหวัด

ตัวบ่งชี้ 1.2 ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุ เป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการของจังหวัด

เกณฑ์ 2 สัมฤทธิ์ผลตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล

ตัวบ่งชี้ 2.1 ร้อยละของหมู่บ้านชุมชนเข้มแข็งที่เอาชนะยาเสพติด

ตัวบ่งชี้ 2.2 ระดับความสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการเกิด อาชญากรรม

ตัวบ่งชี้ 2.3 ระดับความสำเร็จในการดำเนินการบริหารจัดการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ตัวบ่งชี้ 2.4 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามนโยบายด้าน ทรัพยากรป่าไม้

มิติที่ 2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ แสดงการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการใน การบริการที่มีคุณภาพ สร้างความพึงพอใจแก่ผู้รับบริการ

เกณฑ์ 1 คุณภาพการให้บริการ

ตัวบ่งชี้ 1.1 ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้รับบริการ

เกณฑ์ 2 การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

ตัวบ่งชี้ 2.1 ระดับความสำเร็จของการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

เกณฑ์ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชน

ตัวบ่งชี้ 3.1 ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ

เกณฑ์ 4 การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ตัวบ่งชี้ 4.1 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

มิติที่ 3 มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ แสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดรอบระยะเวลาการให้บริการ การบริหารงบประมาณ การประหยัดพลังงาน เป็นต้น

เกณฑ์ 1 การบริหารงบประมาณ

ตัวบ่งชี้ 1.1 ร้อยละของอัตราการเบิกจ่ายเงินงบประมาณโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด

เกณฑ์ 2 การประหยัดพลังงาน

ตัวบ่งชี้ 2.1 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการประหยัดพลังงานของจังหวัด

เกณฑ์ 3 การลดระยะเวลาการให้บริการ

ตัวบ่งชี้ 3.1 ระดับความสำเร็จของร้อยละลดวงน้ำหนักรวมในการลดรอบระยะเวลาของขั้นตอนการปฏิบัติราชการของจังหวัด

มิติที่ 4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร แสดงความสามารถในการบริหารการเปลี่ยนแปลงขององค์กรและการพัฒนาบุคลากร เพื่อสร้างความพร้อมในการสนับสนุนแผนปฏิบัติราชการ

เกณฑ์ 1 การจัดการความรู้

ตัวบ่งชี้ 1.1 ระดับความสำเร็จของแผนการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์

เกณฑ์ 2 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ

ตัวบ่งชี้ 2.1 ระดับความสำเร็จของการพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศของจังหวัด

เกณฑ์ 3 การบริหารการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาบุคลากร

ตัวบ่งชี้ 3.1 ระดับความสำเร็จในการจัดทำแผนและนำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ

ดังนั้นในการสร้างเกณฑ์ มาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช สามารถใช้รูปแบบแนวทางของก.พร. ไปกำหนดเป็นกรอบแนวทางในการ

ประเมินตามมิติทั้ง 4 ด้าน แต่แยกตามลักษณะเฉพาะของแต่ละภาระงาน เนื่องจากภาระงานแต่ละด้านของสำนักงาน ป.ป.ช. จะมีภารกิจต่างๆ กันออกไป

2.3.7.3 การนำเอากรอบหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (good governance) มาพัฒนาเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงาน อย่างเช่นสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คุชชิ่ง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ดี (2544) และสถาบันพระปกเกล้า (2548) ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้เสนอหลักธรรมาภิบาลที่ได้จากการรวบรวมผลการประชุม ประจําปีระหว่างตัวแทนราชการกับสำนักงาน ก.พ. เมื่อ วันที่ 23 ธันวาคม 2542 ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการคือ หลักนิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม และหลักคุณธรรม เป็นองค์ประกอบที่เน้นเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล และการให้บริการของรัฐ สอดคล้องกับการวิจัยของสนธิ จรอนันต์ และคณะ (บทคัดย่อ) ที่ทำวิจัยเรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงการปฏิรูประบบงานการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนำเอาหลักการบริหารจัดการปกครองที่ดี (good governance) ที่มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับของสำนักงาน ก.พ.” (บทคัดย่อ) ซึ่งพอสรุปการใช้เกณฑ์ องค์ประกอบที่ชี้ให้เห็นถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลได้ดังตาราง 9

ตาราง 10 องค์ประกอบของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของสำนักงาน ก.พ.

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

หลัก นิติธรรม	กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้
	มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ ให้เหมาะกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป
	การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน
	ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่างๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่างๆ
หลักความ โปร่งใส	การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ
	จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
	เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ
	ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
หลักความ รับผิดชอบ	การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง
	การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ
	คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
หลักความ คุ้มค่า	ความพึงพอใจของผู้รับบริการ
	ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ
หลักการมี ส่วนร่วม	ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่างๆรวมถึงการประหยัดงบประมาณ
	ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ
	จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม
หลัก คุณธรรม	การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง
	คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริการจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด
	สังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

นอกจากนี้ บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ธี (2544) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล โดยเป็นการวิจัยเอกสารศึกษาเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลทั้งของไทยและต่างประเทศ โดยประมวลข้อมูลเอกสารด้านการกำหนดตัวชี้วัดตามหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทย เช่น องค์ประกอบของธรรมาภิบาลในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 ตัวชี้วัดการบริหารจัดการที่ดี ในมหาวิทยาลัย ของประธานสภาอาจารย์มหาวิทยาลัยทั่วประเทศ 2542 และตัวชี้วัดธรรมาภิบาล ในองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2543 โดยสรุปได้ว่าตัวชี้วัดที่ได้จากการศึกษามีทั้งที่เกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและการพัฒนากระบวนการของภาครัฐ บ้างวัดได้ในเชิงสถิติ บ้างวัดได้เฉพาะในเชิงคุณภาพ โดยองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลประกอบด้วย ความชอบธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับประเทศไทยหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) ผู้วิจัยได้กำหนดกรอบในมิติด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และด้านสังคม พร้อมตัวชี้วัดในมิติเหล่านั้น

สถาบันพระปกเกล้า (2848) ได้จัดทำดัชนีวัดระดับการบริหารจัดการที่ดีในมิติของการวัดผลด้านด้านหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการไม่รับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยใช้กรอบทางด้านกฎหมายคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 โดยผลการทดสอบดัชนีมีองค์ประกอบดังนี้

- 1) หลักนิติธรรมใช้องค์ประกอบดังนี้
 - (1) หน่วยงานมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างชัดเจน
 - (2) หน่วยงานมีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและประชาชน
 - (3) หน่วยงานมีความผูกพันต่อ กฎหมาย กฎ ระเบียบ ต่างๆ
 - (4) กฎ ระเบียบของหน่วยงานมีความถูกต้องตามกฎหมาย
 - (5) ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
 - (6) กฎหมายที่กำหนดโทษของหน่วยงานเป็นไปตามหลักกฎหมาย
 - (7) กฎระเบียบของหน่วยงานเป็นไปตามหลักกฎหมาย
- 2) หลักคุณธรรม
 - (1) หน่วยงานปลอดการทำผิดกฎหมาย
 - (2) หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย
 - (3) หน่วยงานปลอดจากการทำมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ

- 3) หลีกความโปร่งใส
 - (1) หน่วยงานมีความโปร่งใสในด้านโครงสร้าง
 - (2) หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ข้อมูล
 - (3) หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ
 - (4) หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล
- 4) หลีกการมีส่วนร่วม
 - (1) หน่วยงานมีการให้ข้อมูลข่าวสาร
 - (2) หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนของหน่วยงาน
 - (3) หน่วยงานมีการให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ
 - (4) หน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 5) หลีกสำนึกรับผิดชอบ
 - (1) หน่วยงานมีการสร้างความเจ้าของร่วมกัน
 - (2) หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน
 - (3) หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ
 - (4) หน่วยงานมีระบบติดตามประเมินผล
 - (5) หน่วยงานมีการจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน
 - (6) หน่วยงานมีแผนสำรอง
- 6) หลีกความคุ้มค่า
 - (1) หน่วยงานมีการประหยัด
 - (2) หน่วยงานมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
 - (3) หน่วยงานมีศักยภาพในการแข่งขัน

นอกจากนี้จากผลการวิจัยของ โกวิท ภัณฑรัตน์ และคณะ (2546) ได้ศึกษา การพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยได้สรุปเสนอแนะว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ควรสร้างขีดความสามารถของหน่วยงานในประเด็นสำคัญดังนี้

1) กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน ในขั้นตอนและกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนต้องมีการสร้างเกณฑ์และมาตรฐานงานที่ชัดเจน มีผู้รับผิดชอบงานที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับงาน มีการกำหนดขอบเขตของภาระงานในความรับผิดชอบ การแบ่งงานในกระบวนการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต้องชัดเจนและต้องไม่ซ้ำซ้อน และมีการจัดลำดับความสำคัญของลักษณะประเภทเรื่องที่

เข้าสู่กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน การกำหนดระบบสารสนเทศที่มีมาตรฐาน การสร้างระบบการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกและหน่วยงานภายในด้วยกัน เหล่านี้เป็นต้น

2) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง ต้องสร้างเกณฑ์และมาตรฐานคุณสมบัติของบุคลากรที่รับผิดชอบในการไต่สวนข้อเท็จจริง มีการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริง แบ่งความรับผิดชอบ ในขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตั้งแต่การรวบรวมพยานหลักฐาน วิธีการในการเก็บบันทึกข้อมูล การแจ้งข้อกล่าวหา การจัดทำสำนวนและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่มีเกณฑ์ชัดเจน การแยกพิจารณาในแต่ละประเภทเรื่องอย่างชัดเจน การจัดทำระบบการชี้มูลความผิดที่มีหลักการและเหตุผลที่ชัดเจนเป็นมาตรฐาน เหล่านี้เป็นต้น

3) กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของการปฏิบัติงานคือมีการแยกประเภทการตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การสร้างเกณฑ์ในขั้นตอนการกรอกบัญชีทรัพย์สินที่เป็นระบบเดียวกัน การสร้างระบบตรวจสอบความถูกต้อง การสร้างเครือข่ายในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกและภายใน การสร้างระบบสารสนเทศในการบันทึกข้อมูล เหล่านี้เป็นต้น

4) การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สร้างเกณฑ์และมาตรฐาน คุณสมบัติของบุคลากรในการรับผิดชอบภาระงานด้านต่างๆ การกำหนดความชำนาญเฉพาะด้าน การกำหนด career path ของบุคลากรในสายงานต่างๆ การสร้างเกณฑ์การฝึกอบรมความชำนาญเฉพาะด้านให้บุคลากร การกำหนดเกณฑ์ในการใช้บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษจากหน่วยงานภายนอกเข้ามาช่วยดำเนินการ เหล่านี้เป็นต้น

ดังนั้นจากการทบทวนวรรณกรรม ในประเด็นมาตรฐานและเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน เมื่อนำมาประยุกต์ใช้กับส่วนราชการ ไทยคือสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าจากการทบทวนวรรณกรรม การศึกษามาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. อาจนำกรอบการประเมินผล ตามมิติตี่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ใช้เป็นกรอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานของการบริหารภาครัฐ โดยเหตุผลที่กรอบการประเมินดังกล่าวมีความสอดคล้องกับแนวทางการศึกษาตามตัวแบบการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุลรวมทั้ง กรอบการประเมินผลดังกล่าวสำนักงาน ก.พ.ร. จะนำไปใช้ประเมินผลการปฏิบัติราชการตามแผนปฏิบัติราชการ ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งอาจเป็นประโยชน์กับฝ่ายรัฐสภาในการใช้กรอบตามมิติดังกล่าวเป็นแนวทาง ส่วนการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน การพัฒนาเกณฑ์ และตัวบ่งชี้สามารถใช้กรอบตามมิตติของสำนักงาน ก.พ.ร. ไปพัฒนาตามภาระงานแต่ละด้านของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

นอกจากนั้นเกณฑ์ในการจัดทำตัวบ่งชี้ อาจพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ Knack and Manning (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ตี, 2544 อ้างอิงจาก Knack and Manning, 2000) ได้เสนอไว้ว่าตัวบ่งชี้ที่จะจัดทำต้องมีความเหมาะสมกับลักษณะงานของแต่ละหน่วยงาน ต้องสามารถนำไปปฏิบัติได้ และมีความโปร่งใสในตัวบ่งชี้เอง ต้องมีคุณภาพและความแม่นยำของตัวบ่งชี้และกรอบตัวบ่งชี้ ต้องมีข้อมูลที่น่าเชื่อถือที่ได้มาซึ่งตัวบ่งชี้ ต้องสามารถระบุผลที่จะได้รับจากตัวบ่งชี้ได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้จากการนำแนวคิดการวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุลมาใช้จึงได้มีการพัฒนาตัวชี้วัด (Indicators) เพื่อวัดผลการปฏิบัติงานในหลายแง่มุมและหลายระดับขึ้นมาด้วย ทั้งนี้คุณสมบัติของตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่ดีตามที่ The Committee of the Fe'deration des Experts Comparables Europe' (FEE) ซึ่งสำนักงานประมาณ ได้ระบุไว้ใน "เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ" เมื่อปี พ.ศ. 2542 (อ้างใน ทวีศักดิ์ สุททวาทิ, 2547) มีดังต่อไปนี้

- 1) มีความเหมาะสม (Appropriateness)
- 2) มีความเพียงพอ (Adequacy)
- 3) มีประโยชน์ (Usefulness)
- 4) มีความเป็นไปได้ (Feasibility)
- 5) สามารถเก็บได้ทันเวลา (Timeliness)
- 6) มีความคงเส้นคงวา (Consistency)
- 7) สามารถนำมาเปรียบเทียบกันได้ (Comparability)
- 8) มีความชัดเจน (Clarity)
- 9) ควบคุมได้ (Controllability)
- 10) มีความครบถ้วนสมบูรณ์ (Comprehensiveness)
- 11) มีขอบเขตจำกัด (Bounded)
- 12) ตรงประเด็น (Relevance)

มุมมองแต่ละด้านจะเกี่ยวข้องกับตัวชี้วัดที่ต่างกันไป โดยหลักกว้างๆ มักจะปรากฏดังนี้ (พสุ เศษรินทร์, 2546)

1) มุมมองด้านการเงิน (Financial Perspectives) ตัวชี้วัดหลักแบ่งเป็นสองด้าน คือ ด้านรายได้ และด้านต้นทุน ในส่วนของรายได้นั้น ตัวชี้วัดมักได้แก่ จำนวนรายได้ที่คิดเป็นต้นทุน, ร้อยละของรายได้ที่เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา, ร้อยละของรายได้จากแหล่งต่างๆ เทียบกับรายได้

ทั้งหมด ส่วนตัวชี้วัดด้านต้นทุน มักได้แก่ อัตราส่วนต้นทุนต่อรายได้, รายได้ต่อพนักงาน, ถ้าไรต่อพนักงาน, ผลผลิตต่อพนักงาน หรือผลผลิตต่อชั่วโมงการทำงาน

2) มุมมองด้านลูกค้า (Customer Perspectives) มักพบตัวชี้วัดประเภท ร้อยละของความแตกต่างระหว่างราคาขององค์การกับราคาของคู่แข่ง, ร้อยละของสินค้าที่กลับ, ร้อยละของสินค้าที่เสียก่อนหมดช่วงรับประกัน, เวลาเฉลี่ยในการส่งสินค้าหรือให้บริการ, ความแปรปรวนหรือความแตกต่างจากเวลามาตรฐานที่กำหนดไว้, อัตราการเข้า-ออก ของพนักงานที่ติดต่อกู้คืนเป็นประจำ ดัชนีความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน, ดัชนีความน่าพอใจของลูกค้า, ดัชนีความพึงพอใจของลูกค้า

3) มุมมองด้านกระบวนการภายใน (Internal Process Perspectives) ตัวชี้วัดอาจแยกไปตามกระบวนการทั้งสี่ คือ (1) กระบวนการด้านนวัตกรรม ตัวชี้วัด เช่น จำนวนสินค้าหรือบริการใหม่ๆที่คิดขึ้น, ร้อยละของการออกรอคของสินค้าหรือบริการใหม่ (2) กระบวนการในการบริหารลูกค้า ตัวชี้วัดเช่น การให้บริการหน้าร้าน, การให้บริการในการซื้อสินค้า การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับลูกค้า และการทำกิจกรรมทางการตลาดที่ตรงใจกลุ่มเป้าหมาย (3) กระบวนการในการดำเนินงาน ตัวชี้วัด เช่น การผลิตสินค้าและบริการ, และการบริหารความเสี่ยง (4) กระบวนการในการปฏิบัติตามความต้องการของสังคม ตัวชี้วัด เช่น การแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม, และการมีธรรมาภิบาลที่ดี โดยทั่วไปในกระบวนการนี้จะวัดในสองประเด็นคือ วัดในด้านกิจกรรม (เช่น จำนวนครั้งในการจัดกิจกรรมด้านสังคม, จำนวนครั้งของการประชุมผู้ถือหุ้น) และวัดในด้านผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น (เช่น การได้รับการรับรองในเรื่องธรรมาภิบาลจากหน่วยงานหรือสถาบันอื่น เป็นต้น)

4) มุมมองด้านการเรียนรู้และการพัฒนา (Learning and Growth Perspectives) ตัวชี้วัดที่นิยมใช้ทั่วไป เช่น จำนวนวันในการอบรมต่อคนต่อปี, ร้อยละของบุคลากรที่ผ่านการทดสอบภายหลังการอบรม, ร้อยละของข้อเสนอแนะที่สามารถปฏิบัติได้, ร้อยละของเวลาที่ระบบไม่ทำงาน, และอัตราความเร็วของระบบสารสนเทศ เป็นต้น Kaplan และ Norton ได้สร้าง The human capital readiness report โดยแบ่งตามปัจจัยด้าน Human capital ทั้งห้า คือ ความสามารถหรือทักษะที่สำคัญ (Strategic skills/Competencies), ภาวะผู้นำ (Leadership), วัฒนธรรมองค์การและการรับรู้ในกลยุทธ์ขององค์การ (Culture and strategic awareness), ความสอดคล้องร่วมกันภายในองค์กร (Strategic alignment), และการแบ่งปันและถ่ายทอดความรู้ (Strategic integration and learning)

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยเรื่องตัวชี้วัดธรรมาภิบาล โดยขุนนาง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ธี (2544) และสถาบันพระปกเกล้า (2548) ได้เสนอแนวคิดในการจัดทำตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของแต่ละ

หน่วยงานว่ากระบวนการการสร้างตัวชี้วัด จะต้องมีความหมายในการประเมิน คือ ประเมินอะไร เพื่อวัตถุประสงค์อันใด และควรประเมินอย่างไร ซึ่งอาจจะพิจารณาวงจรการสร้างตัวชี้วัดดังนี้

1) วิเคราะห์ความต้องการในการปรับปรุงและพัฒนา - แทนการค้นหาปัญหาขององค์กรและความพยายามในการเสนอทางแก้ปัญหา ให้คณะกรรมการสร้างตัวชี้วัดทำงานร่วมกับหน่วยงานนั้นเพื่อหาความต้องการในการปรับปรุงและพัฒนาองค์กร

2) ศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กร - ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปรับปรุงโครงสร้างหรือกระบวนการ ในการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กร ควรพิจารณาหน่วยงานและกระบวนการที่เกี่ยวข้องในการสร้างความเข้าใจภาพรวมและความสัมพันธ์ของนโยบาย (Policy) กระบวนการดำเนินงาน (Procedure) และการปฏิบัติงาน (Practice) ของทั้งองค์กรเพื่อช่วยในการเสนอแนวทางที่มีความเป็นไปได้สูง

3) สร้างตัวบ่งชี้ - เนื่องจากหน่วยงานมีโครงสร้างที่เรียบง่าย หรือซับซ้อนแตกต่างกัน เมื่อมีความจำเป็นต้องสร้างตัวบ่งชี้ขององค์กรจึงต้องพิจารณาคัดเลือกตัวบ่งชี้หลักและตัวบ่งชี้ย่อยที่มีคำจำกัดความ (Definition) ที่ชัดเจน สามารถอธิบายหลักเกณฑ์และเหตุผล (Rationale) ของตัวบ่งชี้ได้ และมีกฎเกณฑ์ (Criteria) ที่ชัดเจนในการสร้างตัวบ่งชี้ว่าเป็นการวัดในเชิงปริมาณ (Quantity) หรือเชิงคุณภาพ (Quality)

4) นำตัวบ่งชี้ไปปรับใช้ - ควรต้องมีการทดสอบตัวบ่งชี้เพื่อให้แน่ใจในคุณภาพของตัวบ่งชี้ ว่ามีความหมาย (Meaningful) สามารถวัดได้ในทางปฏิบัติ (Practical) และสามารถสร้างความเชื่อถือ (Reliable) จากผลการประเมินได้

5) ทบทวนตัวบ่งชี้ - ต้องมีการตรวจสอบความทันสมัย และคงความเป็นไปได้เหมาะสม เพื่อปรับหลักเกณฑ์ในการวัดที่เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจะช่วยให้เกิดความยั่งยืนของตัวบ่งชี้

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาตัวบ่งชี้ สรุปได้ว่า ในทางปฏิบัติกระบวนการพัฒนาตัวบ่งชี้ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

1) การกำหนดองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ ซึ่งมีการปฏิบัติกันอยู่ 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 การกำหนดหรือนิยามทางทฤษฎี โดยการใช้ความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เทคนิควิธีที่ใช้ คือ การทำเดลฟาย (Delphi Technique) การสร้างทฤษฎีจากฐานราก แนวทางที่ 2 การกำหนดหรือนิยามเชิงประจักษ์ โดยการใช้วิธีการทางสถิติในการวิเคราะห์ข้อมูลจริง เพื่อกำหนดองค์ประกอบจากข้อมูล เทคนิควิธีที่ใช้ คือ การวิเคราะห์องค์ประกอบ

2) การตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ คุณภาพของตัวบ่งชี้ ประกอบด้วยเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) ความเที่ยงตรง (validity) ซึ่งประกอบด้วย ความตรงเชิงเนื้อหา (content validity) คือความ ตรงของตัวแปรในการเป็นตัวแทนของสิ่งที่ต้องการวัด การตรวจสอบมักใช้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านเนื้อหาของตัวบ่งชี้ต่างๆ และการวิเคราะห์องค์ประกอบ เพื่อยืนยันหรือสำรวจตัวแปรย่อยที่เป็นองค์ประกอบร่วมกัน ความตรงเชิงเปรียบเทียบ (convergent validity) เป็นความสอดคล้องของตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้น กับ ตัวบ่งชี้ที่วัดสิ่งเดียวกันที่มีอยู่และเป็นมาตรฐานแล้ว การตรวจสอบ โดยการหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวบ่งชี้ที่พัฒนาขึ้นกับที่มีอยู่แล้ว ความตรงของการเป็นตัวบ่งชี้ หรือการวัดความเที่ยงตรงภายนอกของตัวบ่งชี้ คือ ความสามารถในการบ่งชี้ความแตกต่างของสิ่งที่ต้องการวัดในระดับต่างๆกัน ได้เพื่อจัดจำแนกประเภท วิธีการตรวจสอบอาจใช้วิธีการทางสถิติ ตรวจสอบความสามารถของตัวบ่งชี้ ในการจำแนกกลุ่มที่แตกต่างกัน ด้วยวิธี Cluster analysis Canonical Correlation Analysis Multidimensionaling Analysis เป็นต้นหรือการหาค่าอำนาจจำแนกโดยการเปรียบเทียบความแตกต่างที่ได้จากการใช้ตัวบ่งชี้วัดกลุ่มที่มีคุณลักษณะนั้นอย่างแท้จริงกับกลุ่มที่ไม่มีคุณลักษณะนั้นหรือมีในระดับต่ำกว่า

(2) ความเชื่อมั่น (Reliability) หมายถึง ความสามารถของตัวบ่งชี้ที่วัด ได้คงที่ วิธีที่ใช้ ได้แก่ การหาค่าความคงที่ (Stability) ด้วยวิธีการทดสอบซ้ำ (test - retest) การหาค่าความสอดคล้องภายในของตัวบ่งชี้ด้วยการหาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์แอลฟาของครอนบาค เป็นต้น

(3) ความเหมาะสมในเชิงปฏิบัติ ได้แก่ การเข้าถึงข้อมูลได้ สามารถนำไปใช้ได้จริง ไม่ก่อให้เกิดผลเสีย ฯลฯ วิธีการที่ใช้ มักใช้การประเมิน โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ

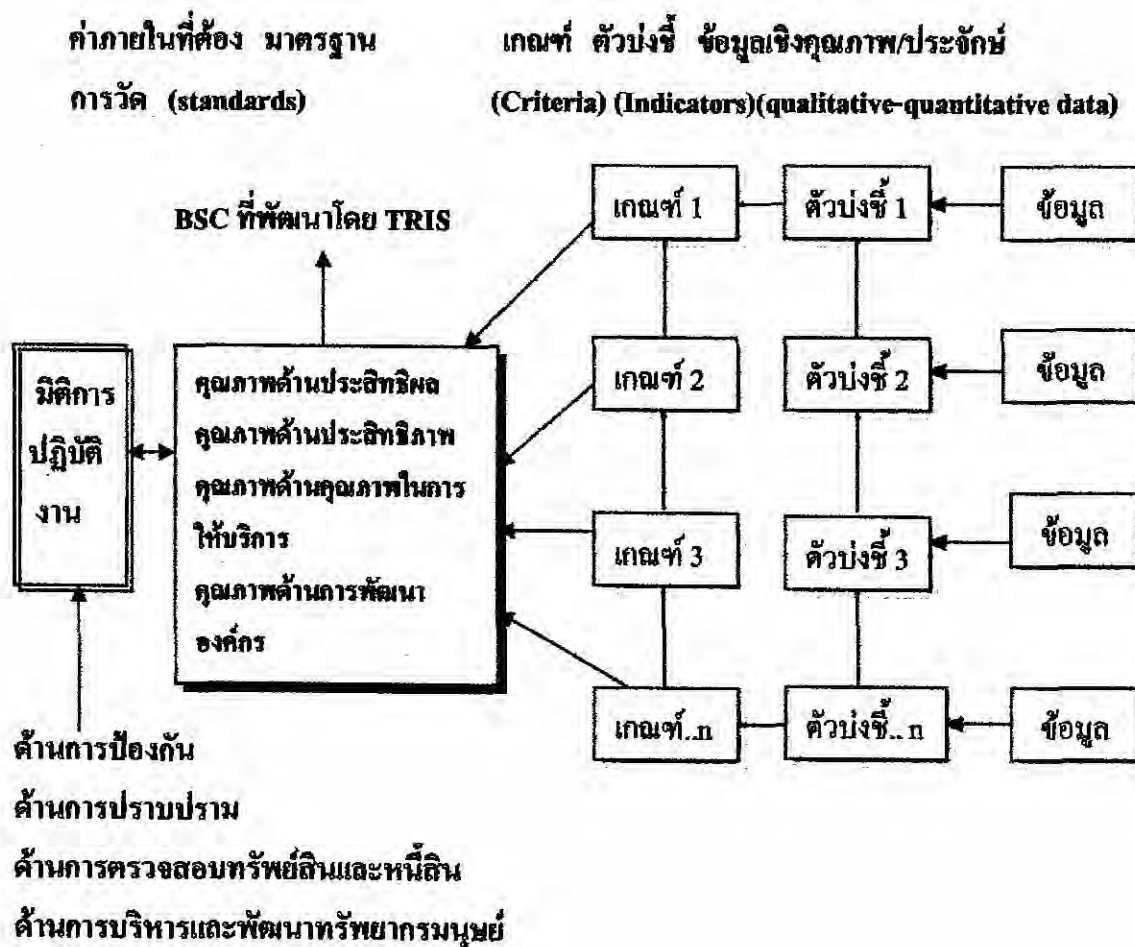
3) การคัดเลือกองค์ประกอบและตัวบ่งชี้ มักใช้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในการคัดเลือก โดยกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือก ได้แก่ ความตรง ความเหมาะสม และการนำไปใช้ได้จริง นอกจากนั้น อาจใช้การคัดเลือกจากการตรวจสอบคุณภาพด้านความตรง และความเชื่อมั่นของตัวบ่งชี้แต่ละตัว โดยการวิเคราะห์ทางสถิติ เช่น จากค่าการวิเคราะห์องค์ประกอบ เป็นต้น

โดยสรุป สำหรับการพัฒนาตัวบ่งชี้ของการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะผู้วิจัยใช้วิธีการศึกษาจากงานเอกสาร (documents) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interviews) เพื่อให้ได้มาซึ่งมิติที่เป็นกรอบในการประเมินผล และในการพัฒนาเกณฑ์ มาตรฐานงาน และตัวบ่งชี้ จะใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) โดยการคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และตรวจสอบคุณภาพด้วยข้อมูลด้วยการประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการจากฝ่ายปฏิบัติงาน และประการสุดท้ายจะวิเคราะห์สรุปการพัฒนามาตรฐานงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

2.4 กรอบแนวคิดในการวิจัย (Conceptual framework)

กรอบแนวคิดในการสร้างและพัฒนามาตรฐานและตัวบ่งชี้คุณภาพการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ใช้วิธีการผสมผสาน โดยการทบทวนวรรณกรรมจากแนวคิดทฤษฎีและผลการวิจัยที่เกี่ยวข้องมาสังเคราะห์ และการศึกษาข้อมูลเอกสาร ต่อมาใช้เทคนิคเดลฟาย เพื่อพัฒนา เกณฑ์ มาตรฐาน โดยใช้ตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการของทริสที่ปรับจากตัวแบบ การวัดผลการดำเนินงานแบบสมดุล โดยกำหนดกรอบแนวคิดดังนี้

ภาพ 4 กรอบแนวคิดการพัฒนา เกณฑ์ มาตรฐานและตัวบ่งชี้คุณภาพงาน



รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

2.5 คำถามของการวิจัย (Research questions)

2.5.1 เกณฑ์และตัวบ่งชี้การปฏิบัติงานด้านการป้องกัน ด้านการปราบปราม ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ควรเป็นลักษณะใด? และประกอบด้วยอะไรบ้าง?

2.5.2 การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานตามภาระงานด้านภาระงานด้านการป้องกันด้านการปราบปราม ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ควรเป็นลักษณะใด? และประกอบด้วยอะไรบ้าง?

โดยสรุปจากการทบทวนวรรณกรรม ถึงแนวคิดการจัดตั้งองค์กรอิสระทั้งของประเทศ ไทยและระบบต่างประเทศ การจัดตั้งหน่วยงานปราบปรามการทุจริตของนานาประเทศ ทำให้ทราบ ถึงฐานคิดที่มาขององค์กรอิสระและทราบแนวทางการกำหนดเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของ หน่วยงานเหล่านั้น พร้อมทั้งแนวคิดการกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการทบทวนแนวคิดด้านการประเมินผลการใช้เกณฑ์ในระบบการบริหารแบบใหม่ การศึกษา ตัวแบบการประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการของทริสที่ปรับจากตัวแบบการวัดผลการ ดำเนินงานแบบสมดุล อีกทั้งการศึกษาทบทวนโครงการประเมินการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือ The Government Performance Project (GPP) ในประเทศสหรัฐอเมริกาจากการศึกษาของ The New Jersey Initiative และการศึกษาทบทวนแนวทางของหน่วยงานในประเทศไทยที่ได้นำรูปแบบการสร้าง เกณฑ์การปฏิบัติงาน เหล่านี้เป็นต้น ล้วนเป็นข้อมูลที่ช่วยในการกำหนดแนวคิดเป็นกรอบการศึกษา ของการวิจัย เพื่อพัฒนาเกณฑ์ และมาตรฐานการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งกรอบแนวทาง การศึกษาสามารถกำหนดทิศทางในการศึกษาในบทที่สามเพื่อให้ได้คำตอบการวิจัยต่อไป

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย (Methodology)

วิธีการวิจัย เรื่องการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. จะนำเสนอ ระเบียบวิธีวิจัย ประชากรกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือการวิจัย การเก็บรวบรวมข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล หลักความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของการวิจัย ระยะเวลาในการวิจัย และข้อจำกัดของการวิจัย โดยปรากฏตามขั้นตอนต่อไปนี้

3.1 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ และการวิเคราะห์ข้อมูลผสมผสานเทคนิคการวิเคราะห์ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ การเก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อรวบรวมข้อมูลในการกำหนดกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. การใช้เทคนิคเดลฟาย และการประชุมเชิงปฏิบัติการ เพื่อวิเคราะห์การพัฒนามาตรฐานงาน และ เกณฑ์ คุณภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีรายละเอียดแสดงความเชื่อมโยงระหว่างจุดมุ่งหมายการวิจัย คำถามวิจัย วิธีการ และผลที่จะ ได้จากการวิจัยดังตาราง 11

ตาราง 11 วิธีการศึกษาวิจัยโดยสังเขปที่เชื่อมโยงจุดมุ่งหมาย ประเด็น และวิธีการวิจัย

จุดมุ่งหมาย Objectives	ประเด็นคำถาม Questions	แหล่งของข้อมูล Data Sources	วิธีการ Methods	ผลที่ได้ Outputs
1. เพื่อกำหนด เกณฑ์และตัวบ่งชี้ คุณภาพการ ปฏิบัติงาน สำนักงาน ป.ป.ช. ในภาระ งานทั้งสี่ด้าน	1. เกณฑ์และตัวบ่งชี้ คุณภาพการ ปฏิบัติงานของ สำนักงาน ป.ป.ช. ในภาระงานทั้งสี่ ด้าน ในมิติต่างๆ มี อะไรบ้าง?	1.1. เอกสาร ทั้งใน และต่างประเทศ เช่น ฐานข้อมูลจากสถิติ ตัวเลขของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้น 1.2 กลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ที่ทำงานเกี่ยวข้อง	1.1. เอกสาร 1.2 การสัมภาษณ์ เชิงลึก 1.3 เทคนิคเดลฟาย 3 รอบ 1.4 การประชุมเชิง ปฏิบัติการ	1. เกณฑ์และ ตัวบ่งชี้การ ปฏิบัติงาน ตาม ภารกิจทั้ง สี่ด้าน ของสำนักงาน ป.ป.ช.

ตาราง 11 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

จุดมุ่งหมาย Objectives	ประเด็นคำถาม Questions	แหล่งของข้อมูล Data Sources	วิธีการ Methods	ผลที่ได้ Outputs
		1) กลุ่มบุคลากรใน สำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2) กลุ่มนักการเมือง 3) กลุ่มข้าราชการ ประจำ 4) กลุ่มนักวิชาการ 5) กลุ่มองค์กรอิสระ		
2. กำหนด มาตรฐานการ ปฏิบัติงาน ด้านการ ป้องกัน ด้านการ ปราบปราม ด้าน การตรวจสอบ ทรัพย์สินและ หนี้สิน และด้าน การบริหารและการ พัฒนาทรัพยากร มนุษย์ของ สำนักงาน ป.ป.ช.	2. มาตรฐานการ ปฏิบัติงานด้านการ ป้องกัน ด้านการ ปราบปราม ด้าน การตรวจสอบ ทรัพย์สินและ หนี้สิน และด้าน การบริหารและ การพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมี มาตรฐานในระดับ ใด?	2. ผู้เกี่ยวข้องในการ ปฏิบัติงานของ สำนักงาน ป.ป.ช. 2.1 กลุ่มบุคลากรใน สำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2.2 กลุ่มนักการเมือง 2.3 กลุ่มข้าราชการ ประจำที่เกี่ยวข้อง 2.4 กลุ่มนักวิชาการ 2.5 กลุ่มองค์กร อิสระ	2.1 เอกสาร 2.3 เทคนิคเคลฟาย 3 รอบ 2.3. การสัมภาษณ์ เชิงลึก 2.4 การประชุมเชิง ปฏิบัติการ	2. มาตรฐาน การปฏิบัติงาน ตามภาระงาน ทั้งสี่ด้าน ของ สำนักงาน ป.ป.ช.

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรและการเลือกกลุ่มประชากรเป้าหมายดังนี้

3.2.1 ประชากรในการวิจัย ประกอบด้วยกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่

- 1) กลุ่มบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติงาน
- 2) กลุ่มข้าราชการการเมือง ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี
- 3) กลุ่มข้าราชการประจำ จากหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมการทุจริตประพฤติมิชอบ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม
- 4) กลุ่มนักวิชาการในสาขาที่เกี่ยวข้อง ในที่นี้หมายถึงกลุ่มอาจารย์คณะรัฐศาสตร์ และ คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยในทั้งสังกัดรัฐและเอกชนในเขตกรุงเทพมหานคร
- 5) กลุ่มองค์กรอิสระ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือกลุ่มองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานการทุจริตประพฤติมิชอบ

3.2.2 การเลือกกลุ่มตัวอย่าง/ผู้ให้ข้อมูล

การเลือกกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาวิจัยครั้งนี้แบ่งเป็น 2 แนวทาง โดยแนวทางแรกคือเกณฑ์ในการเลือกกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก และกลุ่มที่ให้ข้อมูลตามเทคนิคเดลฟาย รวมทั้งกลุ่มเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการ และแนวทางที่สองคือจำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการวิจัย

3.2.1.1 การใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์และผู้ให้ข้อมูลตามเทคนิคเดลฟายและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงาน ดำเนินการดังนี้

1) สำหรับเกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง ในการสัมภาษณ์เชิงลึกและการใช้เทคนิคเดลฟายทั้ง 3 รอบ การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างด้วยวิธีการเฉพาะเจาะจง ในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยใช้หลักเกณฑ์ดังนี้

(1) การใช้เทคนิคเดลฟาย เป็นการระดมความคิด โดย ไม่ให้ผู้ให้ข้อมูล ต้องเผชิญหน้ากันเพื่อป้องกันการมีอิทธิพลครอบงำจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง การคัดเลือกกลุ่ม

ตัวอย่าง โดยเฉพาะ จงตัวและไม่แจ้งให้ทราบว่ามีใครบ้างที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันที่เข้าร่วมให้ข้อมูล ตามวิธีการเคลฟาย พร้อมแจ้งให้ผู้เข้าร่วมให้ข้อมูลทราบว่าต้องให้ข้อมูลหลายรอบ และขึ้นอยู่กับความเต็มใจและสมัครใจของผู้ให้ข้อมูล

(2) การใช้เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างที่ได้คัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านระดับนโยบาย ของสำนักงาน ป.ป.ช.เช่น อาจเคยจัดทำยุทธศาสตร์แผนงาน แผนการดำเนินงาน การยกร่างแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับสำนักงาน ป.ป.ช หรือกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ป.ป.ช. หรือมีความเชี่ยวชาญในด้านการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอย่างดี หรืออาจเป็นอนุกรรมการ ได้สวนข้อเท็จจริงหรือคณะอนุกรรมการกั่นกรองเรื่องร้องเรียนมาก่อน

(3) กรณีนักวิชาการและองค์กรเอกชนอื่นๆ ใช้เกณฑ์คัดเลือกนักวิชาการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเป็นนักวิชาการทางสาขาที่เกี่ยวข้องเช่น รัฐศาสตร์ นิติศาสตร์ สังคมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และอื่นๆ

2) การใช้เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่ม ผู้บริหารระดับกลางและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช.ผู้ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่เคยปฏิบัติงานด้านนั้นมาก่อน โดยคัดเลือกจากทุกกอง หรือทุกสำนัก ทั้งด้านการปราบปราม การป้องกัน การตรวจสอบทรัพย์สิน และการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยอย่างน้อยต้องมีประสบการณ์ ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยการวิจัยครั้งนี้ทำหนังสือแจ้งขอความร่วมมือ ถึงเลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ช.ให้เป็นผู้คัดเลือก ฝ่ายบริหารระดับกลาง และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่มีประสบการณ์ทำงานอย่างเชี่ยวชาญ เพื่อเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการ

3.3.1.2 จำนวนกลุ่มเป้าหมาย/กลุ่มผู้ให้ข้อมูล แบ่งออกเป็น สามส่วนดังนี้

1) กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ เชิงลึก ได้คัดเลือกกลุ่มเป้าหมายผู้ให้สัมภาษณ์รวมทั้งสิ้น 19 คน โดยแยกเป็นผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญของสำนักงาน ป.ป.ช. 7 คน และอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 2 คน สมาชิกรัฐสภา 2 คน ข้าราชการประจำในระดับผู้บริหารและระดับฝ่ายนโยบายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช.จำนวน 6 คน และกลุ่มองค์กรอิสระ ได้แก่ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 คน

2) กลุ่มผู้ให้ข้อมูลคัดเลือกกลุ่มเป้าหมายผู้ให้สัมภาษณ์รวมทั้งสิ้น 23 คน โดยแยกเป็นผู้บริหารและผู้เชี่ยวชาญของสำนักงาน ป.ป.ช. 7 คน และอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 2 คน สมาชิกรัฐสภา 2 คน ข้าราชการประจำในระดับผู้บริหารและระดับฝ่ายนโยบายใน

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 6 คน นักวิชาการ 1 คน และ
กลุ่มองค์กรอิสระอื่นๆ ได้แก่ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจำนวน 5 คน

3) กลุ่มผู้บริหารระดับกลางและผู้ปฏิบัติงานที่เข้าร่วมการประชุมเชิง
ปฏิบัติการ เพื่อตรวจสอบมาตรฐานที่สร้างขึ้น โดยใช้เกณฑ์การคัดเลือกกลุ่มผู้ประเมินผลการ
ปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามภาระงานแต่ละด้าน โดยใช้กรอบการประเมินที่
สร้างจากการทำเคลฟาย ทั้ง 3 รอบเพื่อตรวจสอบมาตรฐานของเกณฑ์และตัวบ่งชี้การปฏิบัติงาน
ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สร้างขึ้นจากการทำเคลฟาย โดยทางสำนักงาน ป.ป.ช.
คัดเลือกจากผู้เชี่ยวชาญแต่ละหน่วยรวมทั้งสิ้น 28 คนแยกเป็นระดับ 9 จำนวน 6 คนระดับ 8 จำนวน
12 คน ระดับ 7 จำนวน 4 คน ระดับ 6 จำนวน 3 คน ระดับ 5 จำนวน 3 คนจากหน่วยต่างๆ ได้แก่
สำนักป้องกันการทุจริต 1-2 จำนวน 3 คน สำนักปราบปรามการทุจริต 1-2 จำนวน 5 คน สำนัก
ตรวจสอบทรัพย์สิน 1-5 จำนวน 8 คน สำนักคดี 1 คน สำนักนโยบายและแผน 6 คน กองรับเรื่อง
ร้องเรียน 1 คน กองงานคณะกรรมการ จำนวน 1 คน กองคลัง 1 คน กองการเจ้าหน้าที่ 1 คน ศอ.
ป.ป.ช. จำนวน 1 คน และกลุ่มการข่าวจำนวน 1 คน

3.3 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่แบบสัมภาษณ์ แบบสอบถาม พร้อมการให้ผู้ให้ข้อมูล
รับทราบและยินยอมตามแบบให้ความยินยอม (Informed consent) ดังรายละเอียดนี้

3.3.1 แบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยแบบสัมภาษณ์ที่ใช้รูปแบบแนวทางในการสัมภาษณ์
(interview guide line) ซึ่งมีคำถามชักประกอบในแบบสัมภาษณ์ ปรากฏตามภาคผนวก ก.

3.3.2 แบบสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับคุณภาพของผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน
คณะกรรมการ ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน
ป.ป.ช.) ซึ่งผู้วิจัยสร้างเป็นแนวในการทำเคลฟายรอบที่ 1 เป็นกรอบแนวทางเบื้องต้น ปรากฏกรอบ
แนวทางตามภาคผนวก ข. โดยมีขั้นตอนดังนี้ (จุมพล พุทธิทรชีวิน, 2539)

1) การคัดเลือกหรือกำหนดผู้ทรงคุณวุฒิในกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญหรือมี
ความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอย่างดี
โดยผู้วิจัยจะทำการติดต่อกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเป็นการส่วนตัวก่อน และกำหนดผู้เชี่ยวชาญที่มีความเต็ม
ใจและเห็นความสำคัญกับการวิจัยในเรื่องที่ศึกษาเพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประ โยชน์แก่งานวิจัย พร้อมทั้ง
กำหนดวัน นัดหมายในการ ไปสัมภาษณ์

2) ผู้วิจัยใช้การบันทึกเทป เป็นเครื่องมือในการสัมภาษณ์เพื่อสามารถเก็บประเด็นคำสัมภาษณ์ได้อย่างครบถ้วน โดยต้องขออนุญาตหรือได้รับคำยินยอมจากผู้ให้สัมภาษณ์ พร้อมทั้งอาจบันทึกประเด็นที่สำคัญระหว่างการสัมภาษณ์

3.3.3 แบบสอบถามในการทำเคลฟาย รอบที่ 2 ซึ่งการใช้แบบสอบถามรอบที่สองเป็นการนำเอาแนว โน้มที่ได้จากการสัมภาษณ์ในรอบแรกป้อนกลับไปให้ผู้เชี่ยวชาญทุกคนพิจารณาอีกในการทำเคลฟาย โดยการส่งข้อความไปทาง ไปรษณีย์ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญประมาณค่าข้อความที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งผู้วิจัยสร้างจากผลที่ได้จากการทำเคลฟาย รอบที่ 1 ใช้มาตราประมาณค่า 5 ระดับ

3.3.4 แบบสอบถามในการทำเคลฟาย รอบที่ 3 โดยการส่งข้อความไปทาง ไปรษณีย์ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญทบทวนยืนยันความคิดเห็นข้อความที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งผู้วิจัยวิเคราะห์ค่าความสอดคล้องของความคิดเห็น โดยใช้ค่ามัธยฐานซึ่งพิจารณาค่าฐานนิยมร่วมด้วย และจากการทำเคลฟาย รอบที่ 3 ด้วยโปรแกรม SPSS version 13 กำหนดหลักการคือคัดเลือกข้อที่มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ 4.0 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์น้อยกว่า 1.5

3.3.5 แบบสอบถามความคิดเห็นเป็นมาตราประมาณค่า 5 ระดับ โดยสรุปจากการกำหนดกรอบมาตรฐานคุณภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งผู้วิจัยจะสร้างขึ้นจากตัวบ่งชี้ที่ได้ผ่านการคัดเลือกกว่ามีความตรง ในการวัดคุณภาพการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้ง 4 ภาระงานหลัก มีความเชื่อมั่นด้านความสอดคล้องภายในของตัวบ่งชี้ในการวัด จากขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพของตัวบ่งชี้ โดยนำมาสอบถามในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ เกี่ยวกับระดับของตัวบ่งชี้ในเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ควรมีเป็นมาตรฐานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับได้ในการประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

3.3.6 แบบฟอร์มการให้ความยินยอมในการเข้าร่วมให้สัมภาษณ์และการให้ข้อมูลตามเทคนิคเคลฟาย ปรากฏแบบฟอร์มตามภาคผนวก จ.

3.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

แบ่งการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยออกเป็น 3 ระยะ

ระยะที่ 1 การสร้างกรอบความคิด ในการกำหนดมิติ ของคุณภาพการปฏิบัติงานของ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การเก็บรวบรวมข้อมูลในขั้นตอนนี้โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาจากการศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง และผลการศึกษาทั้งจากหน่วยงานในประเทศไทยและต่างประเทศรวมทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยกลุ่มตัวอย่างในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจำนวน 19 คน ปรากฏรายละเอียดในข้อ 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ระยะที่ 2 การสร้างเกณฑ์ ตัวบ่งชี้ และมาตรฐานของคุณภาพการปฏิบัติงานของ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การดำเนินการวิจัยในขั้นตอนนี้โดยใช้เทคนิคเดลฟาย ดังนี้

รอบที่ 1 การสัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับองค์ประกอบของคุณภาพการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้กรอบแนวคิดที่ได้จากการศึกษาเอกสารในขั้นที่ 1 โดยใช้กรอบแนวทางปรากฏตามภาคผนวก ข.

รอบที่ 2 เป็นการนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในรอบที่ 1 มาสร้างเป็นข้อคำถามที่เป็นเกณฑ์และตัวบ่งชี้คุณภาพการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดทำเป็นแบบสอบถามให้ผู้เชี่ยวชาญประเมินค่าความสำคัญ ความถูกต้องของเกณฑ์และตัวบ่งชี้ด้วยมาตราประมาณค่า 5 ระดับ นำมาวิเคราะห์ค่ามัธยฐาน และ ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของแต่ละข้อคำถาม

รอบที่ 3 เป็นการใช้แบบสอบถามเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญทบทวนและยืนยันคำตอบของตนเองจากผลการทำเดลฟาย ในรอบที่ 2 นำมาวิเคราะห์ค่ามัธยฐาน และ ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ โดยคัดเลือกรายข้อคำถามที่มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ 4.0 และและ ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ น้อยกว่า 1.5 เป็นตัวบ่งชี้ที่จะนำไปกำหนดมาตรฐานและเกณฑ์และตัวบ่งชี้คุณภาพของการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในภาระงานด้าน การป้องกัน การปราบปราม การตรวจสอบทรัพย์สิน การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

กลุ่มตัวอย่างในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยเทคนิคเดลฟาย ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นกลุ่มผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 23 คน ปรากฏตามรายละเอียดการคัดเลือก และจำนวนกลุ่มผู้ให้ข้อมูลในข้อ 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง แต่ผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมการวิจัย

ตามเทคนิคเดลฟาย ได้ขาดหายไป 1 คนเนื่องจากต้องใช้ระยะเวลาในการตอบการตอบกลับมา การวิจัยครั้งนี้จึงเหลือกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิเพียง 22 คน

การวิเคราะห์ข้อมูล

วิเคราะห์ ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ระยะที่ 3 การตรวจสอบคุณภาพของมาตรฐานการปฏิบัติงาน

การดำเนินการในขั้นตอนนี้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยการนำมาตรฐานการปฏิบัติงานที่สร้างขึ้น ไปให้ผู้บริหารระดับกลางของสำนักงานป.ป.ช.ประเมินความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ ด้วยมาตราประมาณค่า 5 ระดับ

กลุ่มตัวอย่าง กลุ่มประชากรในการนำมาเลือกตัวอย่างได้แก่ผู้เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานที่เป็นผู้บริหารระดับกลางของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยคัดเลือกมาตามภาระงานเป็นตัวแทนจากทุกหน่วยงานในสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวนประมาณ 28 คน ปรากฏรายละเอียดการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างในข้อ 3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิเคราะห์ข้อมูลในการดำเนินงานระยะที่สาม

วิเคราะห์ ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลของการวิจัยครั้งนี้ใช้การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพดังนี้

1) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณจำแนกได้ดังนี้

(1) การวิเคราะห์ข้อมูลจากการทำเดลฟาย วิเคราะห์โดยใช้ ค่ามัธยฐานและ ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

- หาค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากแบบสอบถามรอบที่ 3 ที่ตอบโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ และแสดง ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ และตำแหน่งที่ผู้เชี่ยวชาญแต่ละคนตอบในแบบสอบถามรอบที่ 3
- นำค่ามัธยฐานและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์มาแปลผล ดังนี้

ค่ามัธยฐาน จากแบบสอบถามปลายปิดแบบมาตราประมาณค่า 5 ระดับ ซึ่งให้น้ำหนักคะแนน ดังนี้

- 1 หมายถึง เหมาะสมน้อยที่สุด หรือ เห็นด้วยน้อยที่สุด
- 2 หมายถึง เหมาะสมน้อย หรือ เห็นด้วยน้อย
- 3 หมายถึง ไม่แน่ใจ
- 4 หมายถึง เหมาะสมมาก หรือ เห็นด้วยมาก
- 5 หมายถึง เหมาะสมมากที่สุด หรือ เห็นด้วยมากที่สุด

ค่ามัธยฐานที่หาได้จากคำตอบของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทั้งหมด (ซึ่งได้พิจารณาพร้อมกับค่าฐานนิยม โดยส่วนใหญ่ผู้ทรงคุณวุฒิให้น้ำหนักไปในทางเดียวกันค่อนข้างสูง) จึงกำหนดให้ค่ามัธยฐานที่ยอมรับจากผู้ทรงคุณวุฒิ ว่าเห็นด้วยกับข้อความนั้นมากในระดับตั้งแต่ 4.0

ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์

คำนวณหาค่าความแตกต่างระหว่างควอ ไทล์ที่ 1 กับควอ ไทล์ที่ 3 แปลความหมายตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังนี้

ถ้าพิสัยระหว่างควอ ไทล์ที่คำนวณ ได้มีค่าตั้งแต่ 1.50 ลงมา แสดงว่า ความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อข้อความนั้น สอดคล้องกัน

ถ้าพิสัยระหว่างควอ ไทล์ที่คำนวณ ได้มีค่ามากกว่า 1.50 แสดงว่า ความคิดเห็นของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญที่มีต่อข้อความนั้น ไม่สอดคล้องกัน

การวิจัยครั้งนี้คัดเลือกข้อความที่มีค่ามัธยฐานตั้งแต่ 4 ขึ้นไป ในการตอบรอบที่ 3 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ตั้งแต่ 1.5 ลงมา

(2) การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถามความเป็นไปได้อันเป็นการนำไปปฏิบัติที่ได้จากความคิดเห็นของกลุ่มเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใช้การวิเคราะห์ค่าเฉลี่ย และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน สำหรับการแปลผลระดับความคิดเห็นที่เป็นมาตราประมาณค่า 5 ระดับ (และ 0 หมายถึง ไม่แสดงความคิดเห็น) เป็นช่วงคะแนนคือ

ความคิดเห็นที่มีระดับ 1 (0.01-1) หมายถึง มีความเป็นไปได้ในระดับน้อยที่สุด

ความคิดเห็นที่มีระดับ 2 (1.01-2) หมายถึง มีความเป็นไปได้ในระดับน้อย

ความคิดเห็นที่มีระดับ 3 (2.01-3) หมายถึง มีความเป็นไปได้ในระดับปานกลาง

ความคิดเห็นที่มีระดับ 4 (3.01-4) หมายถึง มีความเป็นไปได้ในระดับมาก

ความคิดเห็นที่มีระดับ 5 (4.01-5) หมายถึง มีความเป็นไปได้ในระดับมากที่สุด

การตรวจสอบคุณภาพของเกณฑ์มาตรฐานที่ได้จากขั้นตอนวิธีการเคฟาย โดยประเมินความเป็นไปได้อันเป็นการนำไปปฏิบัติ จากความคิดเห็นของผู้บริหารระดับกลางโดยการคัดเลือกมาตรฐานที่มีความเป็นไปได้ในระดับมากขึ้นไป คือค่าเฉลี่ยมากกว่า 3.0 ขึ้นไป

2) การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและจากวิธีการเคสฟาย ใช้การวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูล ที่พัฒนาโดย Krippendorff, K (Krippendorff, 1980 อ้างใน ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัดและคณะ, 2548) เพื่อกำหนดหัวข้อ/กลุ่มหัวข้อแนวคิดสำคัญ (topic/category) และแบบแผนแนวคิดสำคัญอันเป็นแก่นสาระหลัก ดังนี้

- (1) ผู้วิจัยฟังเทปที่บันทึกการสัมภาษณ์แต่ละม้วนหลายครั้งก่อนที่จะอ่านแบบสัมภาษณ์ที่ได้จากการถอดเทป
- (2) ผู้วิจัยอ่านแบบสัมภาษณ์หลายครั้งจนรู้สึกเข้าใจเนื้อหาทั้งหมด
- (3) ทำบันทึกการวิเคราะห์ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุด รวมทั้งบันทึกข้อมูลที่ปกติที่น่าสนใจ หรือข้อมูลที่ขัดแย้ง หรือปัญหาต่างๆระหว่างการฟังเทป การถอดเทป การอ่าน และการวิเคราะห์ เพื่อช่วยเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์
- (4) ลงรหัสโดยการขีดเส้นใต้หรือแยกคำ วลี ข้อความ หรือประโยคที่สำคัญ โดยวิเคราะห์จากคำต่อคำ บรรทัดต่อบรรทัด วลีต่อวลี ข้อความต่อข้อความและประโยคต่อประโยค
- (5) จัดกลุ่มประเด็นย่อย โดยการวิเคราะห์ข้อมูลระหว่างแต่ละคนและระหว่างกลุ่มคน มีการจัดกลุ่มคำ วลี ข้อความ และประโยคที่มีความหมายคล้ายคลึงกัน และแตกต่างกันไว้เป็นหมวดหมู่
- (6) นำข้อความหรือประโยคที่กำหนดความหมายแล้ว มาจัดรวมเป็นประเด็นหลัก
- (7) เขียนรายงานในรูปของการบรรยาย โดยให้มีความต่อเนื่องและกลมกลืนกันในแต่ละประเด็นหลัก ประเด็นย่อย โดยมีการยกตัวอย่างคำพูดของผู้ให้สัมภาษณ์มาประกอบเพื่อความเข้าใจ

3.6 หลักความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของการวิจัย

เนื่องจากการวิจัยครั้งนี้เน้นหนักด้านการวิจัยเชิงคุณภาพ ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงอคติที่อาจเกิดขณะดำเนินการวิจัย การวิจัยครั้งนี้ได้ใช้ เทคนิควิธีการศึกษาและการเก็บรวบรวมข้อมูลหลากหลายวิธีเพื่อหลักประกันความน่าเชื่อถือและความถูกต้องของการวิจัยโดยใช้หลักการของ Yin (1994) และ Patton (1988) กล่าวคือ และความตรงทาง โครงสร้างของการวิจัยที่ใช้แหล่งข้อมูลที่มีการตรวจสอบความตรงการใช้ข้อมูลจากหลายแหล่งเป็นการยืนยันความถูกต้อง ส่วนความน่าเชื่อถือของการวิจัย ได้ใช้วิธีศึกษาโดยการเก็บข้อมูลแบบสามเส้า (data triangulation) จากแหล่งข้อมูลหลายแหล่ง เช่น การวิจัยเอกสารทั้งของต่างประเทศและในประเทศ การสัมภาษณ์เชิง

ลึก และการใช้เทคนิคเคลฟาย และการประชุมเชิงปฏิบัติการ นอกจากนี้การวิเคราะห์ข้อมูลที่บูรณาการเทคนิคการวิเคราะห์ข้อมูลด้านคุณภาพและด้านปริมาณ โดยวิเคราะห์ข้อมูลด้านคุณภาพจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการใช้เทคนิคเคลฟาย ส่วนเทคนิควิเคราะห์ข้อมูลด้านปริมาณจากวิธีการเคลฟายตลอดจนการตรวจสอบการวิเคราะห์ข้อมูลอีกครั้งด้วยการประชุมเชิงปฏิบัติ นอกจากนี้การกระบวนการดำเนินการวิจัยได้ออกแบบการวิจัยและการดำเนินการวิจัยเป็นขั้นตอนที่ชัดเจน

3.7 ระยะเวลาในการดำเนินการวิจัย

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษาวิจัยเชิงประเมิณครั้งนี้ประมาณ 1 ปี 6 เดือน โดยเริ่มตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2548 ถึง เดือนพฤศจิกายน 2549

3.8 ข้อจำกัดในการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีข้อจำกัดหลายประการด้วยกัน ประการแรก การดำเนินงานวิจัยเพิ่งเริ่มต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังคงอยู่ในสภาพสูญญากาศ กล่าวคือ ไม่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. นับตั้งแต่เดือน เมษายน 2548 และมีการสรรหาคณะกรรมการชุดที่สาม ถึงสองครั้ง แต่ยังไม่สำเร็จ ลุล่วง ซึ่งเป็นสถานะที่สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่สามารถปฏิบัติงานหลักๆ ได้เพราะไม่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลุ่มเป้าหมายในการศึกษาจึงไม่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดที่เป็นปัจจุบันที่สุด แต่อย่างไรก็ตามการวิจัยครั้งนี้ได้คัดเลือกกลุ่มอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งสองชุดที่ผ่านมาแล้ว มาเป็นกลุ่มเป้าหมายในการสัมภาษณ์ และการทำเคลฟาย ประการที่สองการวิเคราะห์ข้อมูลไม่สามารถนำข้อมูลปัจจุบันคือผลงานปี 2547-2548 มาวิเคราะห์ได้ เพราะข้อมูลยังไม่ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไรก็ตามผลงานในช่วงปัจจุบันอาจเป็นผลงานที่อยู่ในสภาพการณ์ที่ค่อนข้างวัดผลงานได้ยากเพราะ ไม่มีการปฏิบัติงานค้ำคคี

3.9 สรุป

โดยสรุป การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งใช้การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ โดยมุ่งเน้นเพื่อการพัฒนาเกณฑ์ มาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยใช้ทั้งแบบสัมภาษณ์และการใช้เอกสารทางวิชาการทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งการใช้เทคนิคเดลฟาย และการสัมภาษณ์กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน กลุ่มผู้ให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ และการใช้เทคนิคเดลฟายต้องเลือกกลุ่มเป้าหมายมุ่งที่ความสมัครใจ และความเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้ความสามารถในเรื่องที่สอบถามเป็นอย่างดี หรือเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. การวิเคราะห์ผลข้อมูลโดยใช้ ความถี่ ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลซึ่งแนวทางการวิเคราะห์เป็นประโยชน์ต่อการอภิปรายผลการวิจัยในบทที่สี่ ต่อไป

บทที่ 4

ผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน:กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อ พัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามภาระงาน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การนำเสนอผลการวิจัยจะเสนอผลที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพและการวิเคราะห์ทางค่านปริมาณ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเกณฑ์ และมาตรฐานการปฏิบัติงาน ตามจุดมุ่งหมายของการวิจัยข้างต้น พร้อมทั้งนำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูล โดยการบูรณาการ จากวิธีการวิจัยการศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการใช้เทคนิคเดลฟาย และการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยนำเสนอผลการวิเคราะห์เพื่อพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานงานจากภาระงานทั้ง 4 ด้าน โดยส่วนที่หนึ่ง นำเสนอด้านการปราบปรามการทุจริต ส่วนที่สองด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ส่วนที่สามด้านการป้องกันการทุจริต และส่วนที่สี่ด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

สำหรับการนำเสนอข้อมูลเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลตามภาระงาน โดยขั้นตอนแรก นำเสนอกระบวนการปฏิบัติงานตามภาระงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามที่กฎหมายบัญญัติ ขั้นตอนต่อมานำเสนอผลการปฏิบัติงานตามที่ได้ปฏิบัติจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งปัญหาในการปฏิบัติงาน ขั้นตอนที่สามนำเสนอมาตรฐานการปฏิบัติงานของต่างประเทศ ขั้นตอนี่สี่นำเสนอการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน พร้อมสรุปผลแต่ละประเด็น โดยการวิเคราะห์ข้อมูลแต่ละขั้นตอนจะบูรณาการ ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ การวิเคราะห์เอกสาร ผลการศึกษาจากวิธีการเดลฟาย และการเก็บข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ

ส่วนที่ 1 การปราบปรามการทุจริต

การนำเสนอข้อมูลเพื่อพัฒนาเกณฑ์ และมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนแรกนำเสนอกระบวนการในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามบัญญัติของกฎหมาย พร้อมทั้งผลการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. จากนั้นเปรียบเทียบแนวปฏิบัติตามมาตรฐานของต่างประเทศ และต่อมานำเสนอเกณฑ์และ

มาตรฐานการปฏิบัติที่ได้ผลการวิจัยจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และวิเคราะห์เอกสาร วิธีการใช้เทคนิคเดลฟาย และการประชุมเชิงปฏิบัติการ โดยจะนำเสนอข้อมูลตาม ภาระการปฏิบัติงานหลัก ๆ คือ การรับเรื่องร้องเรียน การไต่สวนข้อเท็จจริงและการดำเนินคดี โดยนำเสนอตามลำดับดังนี้

1.1 การปฏิบัติงานด้านการรับเรื่องร้องเรียน

ตามภาระงานด้านการรับเรื่อง จะนำเสนอกระบวนการในการปฏิบัติงาน ตามกฎหมายของการรับเรื่อง ค่อยำเสนอผลการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงานของภาระงานด้านการรับเรื่องของ สำนักงาน ป.ป.ช ดังนี้

1.1.1 กระบวนการปฏิบัติงานด้านการรับเรื่องร้องเรียน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ไม่มีการบัญญัติขั้นตอนของการรับเรื่องร้องเรียนไว้ แต่ กำหนดการพิจารณาเรื่องกล่าวหาซึ่งการรับเรื่องร้องเรียนจะรับเรื่องคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือไม่รับในกรณีดังต่อไปนี้ (รายงานประจำปี 2545; สำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2547)

(1) ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจาก ได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งตามมาตรา 59 (ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 58 เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีขึ้นไป นอกจากนี้ ยังรวมทั้งบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญๆ เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ อัยการสูงสุด เป็นต้น)

(2) ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66 (เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่) กล่าวคือ ให้ดำเนินคดีอาญากับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ในกรณีร้ายชัดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความประมาทกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(3) มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 75 (การกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายชัดปกติ ในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกิน 2 ปี)

(4) มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติตามมาตรา 77 หรือกระทำความผิดตามมาตรา 88

(5) มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามมาตรา 84 ส่วนเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่

- (1) ไม่ได้กล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- (2) ไม่ใช่เรื่องกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ ทูจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- (3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี
- (4) เรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกขึ้นพิจารณา ได้แก่

- (1) บัณฑิตเก่า ซึ่งไม่ระบุพยานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง
- (2) เรื่องที่ล่วงเลยมาเกินห้า ปีนับแต่วันเกิดเหตุ และไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไป

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติ กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนต้องผ่านกระบวนการของกองรับเรื่องร้องเรียน สามกองงาน ได้แก่กองรับเรื่อง กองงานคณะกรรมการ และสำนักปราบปรามการทุจริต 1-2 สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน 1-5 และสำนักคดีโดยมีการดำเนินงานในทางปฏิบัติงานดังนี้

- (1) กองรับเรื่อง เมื่อมีเรื่องร้องเรียนเข้ามาในขั้นตอนของกองรับเรื่องจะมีการดำเนินการเป็นสองระดับ (1) ฝ่ายสารบัญชีของกองรับเรื่องลงทะเบียนงานสารบรรณที่ร้องเรียนเข้ามาทุกเรื่อง (2) มีการตรวจสอบเบื้องต้น และ มีการตั้งอนุกรรมการฯ ขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามา เรียกชื่อว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาคัดกรองเรื่องร้องเรียน กล่าวหา เป็นไปตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่ง มีจำนวนคณะอนุกรรมการฯถาวรประมาณ 7 คน ซึ่ง โดยปกติประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่พิจารณาว่ารับหรือไม่รับเรื่องนั้นๆ ในขั้นต้น ฝ่ายรับเรื่องเป็นคนตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นด้วย ไม่ใช่แค่พิจารณาเรื่องว่ามีพฤติการณ์เพียงพอหรือว่าเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว และข้อกล่าวหาที่ต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่นั้นก็ มีหน้าที่ ที่จะต้องไปตรวจสอบเบื้องต้น เพิ่มเติมด้วยว่า เอกสารหรือว่าพฤติการณ์ที่ผู้ร้องชี้มา หรือแจ้งมา มีหลักฐานเพียงพอ ซึ่งในทางปฏิบัติที่มีอนุกรรมการฯ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช.ต้องเข้าไป

สอบพยานตามที่ทางผู้ร้องอ้าง เจ้าหน้าที่สืบสวนของฝ่ายรับเรื่องได้รับมอบหมายให้ต้องไปสืบสวนเบื้องต้น เช่น สอบพยานที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง ไปขอเอกสารหลักฐานมาพิจารณาว่าที่ผู้ถูกร้องมีมูลเพียงพอที่จะส่งไปไต่สวนหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณากลับกรองเรื่องร้องเรียนกล่าวหา มีการประชุมเพื่อพิจารณาเพียงสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง

(2) กองงานคณะกรรมการจะดำเนินงานดังนี้ (1) ทำงานในฐานะนายทะเบียนเอกสารลับ โดยออกเลขรับเรื่องเป็นเลขรหัสคดีที่จะระบุได้ว่าเรื่องนั้นจะส่งไปสำนักปราบ 1-2 หรือกองรับเรื่อง หรือกองงานรับเรื่องไว้พิจารณาเอง โดยเลขเรื่องจะใช้ระบบตามรหัสกองงานแล้วตามด้วย พ.ศ. (2) จัดวาระการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจัดทำมติคณะกรรมการ (3) มีคณะทำงานถาวร ทำหน้าที่พิจารณากลับกรองเรื่องบัตรสนเท่ห์

(3) สำนักปราบ 1-2 จะรับเรื่องที่ส่งมาจากกองรับเรื่องตามคำแนะนำของกองงานคณะกรรมการ สำนักปราบ 1-2 มีการแต่งตั้งอนุกรรมการกลับกรองคดี ซึ่งมีอนุกรรมการจำนวน 10 คน โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งท่านมาเป็นประธานอนุกรรมการกลับกรองฯ เพื่อทำหน้าที่กลับกรองเรื่องที่ร้องเรียนมาหากคดีไหนมีมูลจึงส่งเรื่องต่อให้แต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งหากมีการแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบ และตรวจสอบรายชื่ออนุกรรมการไต่สวนว่าผู้ถูกร้องยอมรับได้หรือไม่ อนุกรรมการกลับกรองเรื่อง จะมีการประชุมอย่างน้อยสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง

(4) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1-5 จะรับเรื่อง การตรวจสอบการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ หากคดีมีมูลก็ส่งต่อให้ตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรือพิจารณาให้ตกไป

(5) สำนักคดี จะรับเรื่องร้องเรียนจากกองรับเรื่องตามคำแนะนำของกองงานคณะกรรมการ โดยรับผิดชอบการปฏิบัติงานในส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ความคิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นของรัฐมนตรี

1.1.2 ผลการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงานของขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน

จากการวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า มีปัญหาในทางปฏิบัติงานหลายประการ เช่น ปัญหากระบวนการรับเรื่องมีหลายขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้า ปัญหาเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ไม่มีสถานะเป็น

พนักงานเจ้าหน้าที่ ปัญหาคดีทุจริตมีปริมาณมากทำให้เกิดปัญหาการค้างค้ำของคดี ปัญหาการไม่จัดแบ่งกลุ่มประเภทคดียากง่าย ปัญหาการขาดการกำหนดมาตรฐานระยะเวลาในการทำงานในการรับเรื่องร้องเรียน ปัญหาเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประการแรก ปัญหากระบวนการรับเรื่องมีหลายขั้นตอนทำให้เกิดความล่าช้า ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงานจัดการในองค์กร เพราะปัจจุบันในการปฏิบัติงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการรับเรื่องร้องเรียน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลักๆ ถึงห้าหน่วยงาน และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ดำเนินการกั้นกรองเรื่องร้องเรียนหลายชุดด้วยกัน กล่าวคือ มีคณะกรรมการพิจารณาตัดสินกรองเรื่องร้องเรียนกล่าวหา ของกองรับเรื่อง คณะอนุกรรมการกั้นกรอง ของกองงานคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการกั้นกรองของสำนักปราบปรามการทุจริต 1-2 ซึ่งตามกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯดังกล่าว ดังนั้นการแต่งตั้งคณะกรรมการฯเพื่อกั้นกรองเรื่องที่รับเรื่องเรียนหลายชุดหากมองในแง่บวกก็อาจส่งผลดีเพราะเป็นการตรวจสอบ คานอำนาจกันหลายขั้นตอน แต่หากมองในอีกแง่อาจเป็นการสร้างขั้นตอนให้มีความยุ่งยากล่าช้า ไม่ก่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานส่งผลให้งานขาดประสิทธิภาพ (efficiency) และขาดประสิทธิผล (effectiveness) ได้ และ อาจส่งผลต่อการบริหารจัดการภายในองค์กรที่อาจมองถึงการไม่ไว้วางใจ (trust) ในการทำงานของเจ้าหน้าที่

ซึ่งกระบวนการขั้นตอนในการกั้นกรองเรื่องร้องเรียน นับตั้งแต่การรับเรื่องร้องเรียนเข้ามาและมีการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นเพื่อดูว่าเรื่องร้องเรียนนั้นมีมูลเบื้องต้นหรือไม่นั้นพบว่ากระบวนการที่ดำเนินการอยู่มีลักษณะดังนี้

- (1) กองรับเรื่องทำหน้าที่ลงทะเบียนรับเรื่องตามระเบียบงานสารบัญที่ร้องเรียนเข้ามา
- (2) กองรับเรื่องส่งเรื่อง ไปยังกองงานคณะกรรมการเพื่อให้ออกเลขรับเรื่องเป็นเลขรหัสคดี
- (3) เมื่อกองงานคณะกรรมการทำหน้าที่นายทะเบียนยื่นสับออกเลขรับเรื่องเป็นเลขรหัสคดี แล้วผู้อำนวยการกองเรื่องใช้ดุลพินิจพิจารณาเรื่องที่เข้ามาว่า เรื่องใดส่งกลับไปให้กองรับเรื่องเพื่อตรวจสอบเบื้องต้น หรือส่งไปตรงที่สำนักปราบ 1-2 หากเป็นเรื่องคดีสำคัญ ๆ คดีใหญ่ ๆ หรือส่งไปที่สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สินหากเรื่องนั้นตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหาเป็นนักการเมือง หรือทางกองงานคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาเองหากเรื่องนั้นเป็นเรื่องบัตรสนเท่ห์

(4) ในกรณีส่งเรื่องไปยังกองรับเรื่อง ก็มีคณะกรรมการพิจารณา กลั่นกรองเรื่องร้องเรียนกล่าวหา เพื่อตรวจสอบเบื้องต้นและจากนั้นกองรับเรื่องส่งเรื่องให้สำนักปราบ 1-2

(5) ในกรณีส่งเรื่อง ไปสำนักปราบ 1-2 เรื่องร้องเรียนถูกนำเข้า คณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ ทั้งในกรณีที่รับเรื่อง โดยตรงจากกองงานคณะกรรมการ และการรับ เรื่องที่มีการตรวจสอบเบื้องต้นแล้วจากกองรับเรื่อง

(6) ในกรณีส่งเรื่องให้สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งจะรับเรื่องคดีเกี่ยวกับ นักการเมือง

(7) ในกรณีส่งสำนักคดี ซึ่งรับเรื่องคดีอื่น

ดังนั้นรูปแบบการปฏิบัติงานในปัจจุบันมีกระบวนการตรวจสอบกลั่นกรองหลาย ขั้นตอนส่งผลให้การทำงานมีความล่าช้า ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ โกวิท ภัณฑรัตน์และคณะ (2546) ที่พบว่า การกำหนดขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนมีลักษณะซ้ำซ้อน โดยเฉพาะใน กิจกรรมการเตรียมเรื่อง และสรุปเรื่อง การพิจารณาของคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ ของแต่ละ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ไม่เกี่ยวข้องต่อการเคลื่อนไหว ความคืบหน้าของงาน และไม่ก่อให้เกิด มูลค่าเพิ่มในระบบการทำงาน

ปัญหาประการที่สองคือการที่เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีสถานะเป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้เกิดความไม่คล่องตัว เพราะไม่มี อำนาจตามกฎหมายในการ แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และในทางปฏิบัติจริง เมื่อมีการรับเรื่องร้องเรียนเข้ามาในกระบวนการกลั่นกรองเรื่องว่ามีมูลเบื้องต้นพอที่จะตั้งคณะ อนุ กรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่นั้น คณะอนุกรรมการฯ ของแต่ละหน่วยจะมอบหมายให้ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ต้องเข้าไปสืบสวนเบื้องต้น สอบพยานตามที่ทางผู้ร้องอ้าง และต้องทำหน้าที่ พิจารณาเรื่องว่ามีพฤติการณ์เพียงพอหรือว่าเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อกล่าวหาก็คง อยู่ในฐานะหน้าที่ รวมทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้น เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ ที่จะต้องไป ตรวจสอบเบื้องต้นเพิ่มเติมด้วยว่ามีหลักฐานเพียงพอ

ปัญหาประการที่สามคือการรับเรื่องร้องเรียนมีความซับซ้อนหลากหลาย และมีความ ยากง่ายแตกต่างกัน ปริมาณคดีมีปริมาณมาก และมีปริมาณงานค้างค้างการพิจารณาในแต่ละปี ค่อนข้างสูง เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐทุกประเภทคดี ทำให้คดีทุจริตนับตั้งแต่คดีเล็กน้อย จนถึงคดี สำคัญๆ ใหญ่ๆ มุ่งยากซับซ้อนต้องเข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้ง การต้องรับ โอนเรื่องคดีทุจริตจากสำนักงาน ป.ป.ป. เค็ม นอกจากนี้ในทางปฏิบัติคณะกรรมการ

ป.ป.ช.ยังมีคดีทุจริต ตามพระราชบัญญัติอื่นๆที่อยู่ในความรับผิดชอบ เช่นความผิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา ดังที่อดีตคณะกรรมการท่านหนึ่งให้ข้อมูลไว้น่าสนใจว่า

เพราะมันมีกฎหมายตัวอยู่ในนี้ด้วย... กฎหมายตัวนี้อีกเรื่องหนึ่ง ฉบับนั้นทั้งฉบับเลยมาฝากไว้กับ ป.ป.ช. ต้องสอบสวนด้วย ซึ่งมันไม่ practical ซึ่งหัดจริงจัง ๆ คืองานเกี่ยวกับการตัวนี้มันต้องเป็นเรื่อง effective ต้องเรื่องที่ต้องทำทันที ไม่ใช่เป็นเรื่องที่ร้องเรียนมา 2 - 3 ปีแล้วเรามาตาม เพราะมันจะตัวกันไปเรื่อยเรื่อย ไปหาหลักฐานที่ไหนเอามาฝากให้ ป.ป.ช. เป็นคนทำ มีพระราชบัญญัติของการถือหุ้นของรัฐมนตรี ที่กฎหมายเขียนว่ารัฐมนตรีห้ามถือหุ้นเกิน 5 เปอร์เซ็นต์มาอยู่ใน ป.ป.ช. อีก เพราะฉะนั้น ป.ป.ช. นี่นอกจากทำหน้าที่ตามกฎหมาย ป.ป.ช. แล้ว ต้องทำหน้าที่ตามกฎหมายตัว พระราชบัญญัติการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ แล้วก็พระราชบัญญัติว่าด้วยการถือหุ้นของรัฐมนตรี 3 ฉบับ เพราะฉะนั้นคนไม่ได้ดูแล 2 ฉบับหลัง เวลาพูดก็พูดแต่งงาน ป.ป.ช. เพราะฉะนั้นเหมือนกับ ignore อะไรจนปานนี้ยังจับงานตัวไม่ได้ถึงงานหนึ่ง อาจจะจับ ได้บ้างแต่ฟ้องคดียังอยู่อัยการอยู่เลย ยังไม่มีผลออกมาเลยสักอัน

กฎหมายตัว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีก่อนคิดตามกฎหมายตัว อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นะครับ ที่นี้พอพรรคสองพอสอบสวนแล้วมีการกล่าวหาแล้วว่ามีผลกระทบความผิดและเห็นว่าการสอบสวนนั้นมีมูลขึ้นมาเนี่ยก็มาเข้า 2, 3 กรณี 1. ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำ ความผิด ในนี้หมายถึงว่าทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ให้ไปใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็คือเรื่องการไต่สวน เป็นอำนาจของ ป.ป.ช. ต่อไปโดยเฉพาะ ถ้ากรณีที่ว่าถูกรายงานกระทำผิด ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ พออันที่ 3 กรณีที่ทั้งข้าราชการและประชาชนกระทำผิดกรณี กฎหมายเขาก็เปิดโอกาส ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรจะดำเนินการสอบสวน ตัวเองไต่สวนต่อไปก็ได้ หรือจะดำเนินการในส่วนเหล่านี้บางส่วนได้

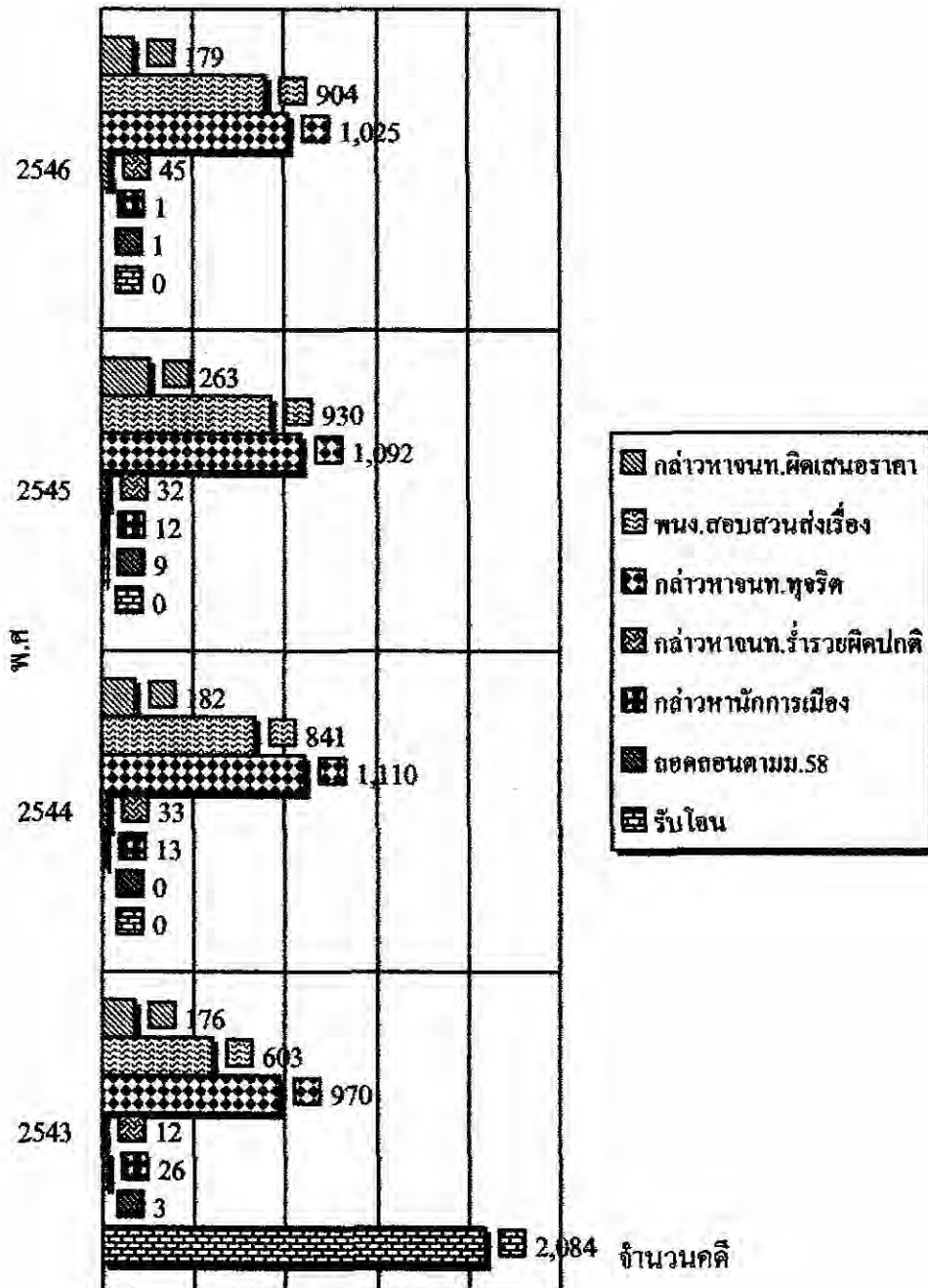
จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่าส่วนใหญ่ทุกคนเห็นสอดคล้องกันว่า ปัญหาใหญ่ของสำนักงาน ป.ป.ช.ที่ทำให้มีงานค้างรอการพิจารณาเนื่องจาก กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจพิจารณาคดีทุจริตของข้าราชการทุกเรื่องในขณะที่จำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีจำนวนจำกัดเพียงแค่ 9 คนเท่านั้น และทางแก้ไขที่เป็นไปได้คือการลดภาระงานลง กล่าวคือควรกำหนดขอบข่ายประเภทการทุจริตที่ต้องรับผิดชอบให้รับผิดชอบคดีที่สำคัญๆ หรือการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นๆ ดำเนินการในคดีเล็ก ๆ ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลไว้อย่างสอดคล้องกัน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อมูลไว้น่าสนใจว่า

เพราะเขาเขียนไว้โดยเฉพาะ ในกฎหมายรัฐธรรมนูญว่ากรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอยู่ในอำนาจการไต่สวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกรอบอำนาจเขามีอยู่ในนั้น ทีนี้ถ้าเกิดคนอื่นไปทำขึ้นมา มันจะขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้การสอบสวนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย อัยการก็ไม่มีอำนาจฟ้อง เหมือนคดีที่เกิดขึ้นปัจจุบันมีหลายเรื่องที่พนักงานสอบสวนรับทำแล้วปรากฏว่ามันมีปัญหาในเรื่องอำนาจการสอบสวน พอไปสอบสวนเข้าปั๊บ เอ๊ะ ข้อหานี้มันเกี่ยวข้องกับข้าราชการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งมันจะต้องให้ทาง ป.ป.ช. เขาไต่สวน ถ้าเกิดไม่ได้ขึ้นมา อัยการฟ้องขึ้นไปนี่ก็มีปัญหาแล้วมันขาด คล้าย ๆ ว่าทำให้อัยการ ไม่มีอำนาจฟ้องเพราะในเรื่อง กฎหมาย วิ. อาญา เขาเขียนไว้เลยว่า การฟ้องของอัยการต้องผ่านการสอบสวน โดยชอบด้วยกฎหมาย

...เลยทำให้คดีหลังไหลมาอยู่ที่ ป.ป.ช. ทั้งหมดทุกคดีที่เกี่ยวกับเรื่องทุจริตเพราะในกฎหมายเขียนไว้อย่างนั้นทีนี้เมื่อหลังไหลมาที่ ป.ป.ช. แล้วมันก็ลักษณะคล้าย ๆ กับว่า First come First serve ก็คือใครมาถึงก่อนก็พิจารณาก่อน ใครมาทีหลังก็เข้าคิวกันไป เพราะถ้าสมมติว่าจะแยกว่าถ้าเรื่องใหญ่มาเอาเรื่องใหญ่ก่อน เรื่องเล็กมาทีหลังมันก็เท่ากับ ไม่ให้ความสำคัญหรือเหมือนกับเรื่องเล็กทีนี้ในเมื่อทุกคดีเข้ามามีปริมาณงานมันก็เยอะ ที่สำคัญคืออย่างนี้ ตอนที่ผมเป็น ป.ป.ช. อยู่เนี่ยมันค้างอยู่ 6,000 คดี ณ ปัจจุบัน ณ วันนี้เกือบหมื่นแล้วเพราะ ไม่มี ป.ป.ช. ผมเคยพูดในที่ประชุมให้สัมภาษณ์ ไปตลอดเวลาที่ค้าง 6,000 คดีนี้ถ้าทำวันละคดี ใช้เวลา 30 ปี เพราะฉะนั้นเวลานี้ที่ shorter มากคือคนที่เอาเรื่องเข้าไปส่ง ป.ป.ช. แล้วนี่ก็กลัวเข้ามาช้า ไม่อนุวัติแต่งตั้งโยกย้าย ไม่ให้เงินเดือน คือเหมือนคนตายทั้งเป็นอยู่ใน ป.ป.ช. เลย ซึ่งอันนี้มันจะผิดหลักมาก

จากผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในช่วงปี พ.ศ. 2542 ถึงปี พ.ศ. 2546 พบว่าผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อสาธารณะ ในด้านการปราบปรามการทุจริต การดำเนินทางวินัยและการดำเนินคดีทางอาญาระหว่าง ปี พ.ศ. 2542 ถึง ปี พ.ศ. 2546 พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการรวมทั้งหมด 8,472 เรื่อง โดยหากแยกพิจารณาสถิติคดีเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐตามภาพ 9 จะเห็นว่าประเภทคดีบางประเภทเข้ามาในปริมาณค่อนข้างสูงเช่น การกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตต่อหน้าที่ และเรื่องพนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ตามมาตรา 89 แต่บางประเภทปริมาณคดีเข้ามาค่อนข้างน้อย เช่น เรื่องถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรื่องกล่าวหาว่าการเมืองทุจริต เหล่านี้เป็นต้น ปรากฏตามภาพ 5

ภาพ 5 เรื่องร้องเรียนที่รับเข้ามา



รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาการจัดแบ่งกลุ่มคดี จากปริมาณคดีที่รับเรื่องร้องเรียนมีปริมาณมาก และสำนักงาน ป.ป.ช. จัดแบ่งประเภทคดีตามกฎหมายซึ่งต่างจากระบบงานศาลยุติธรรมที่จัดกลุ่มคดีตามฐานความผิดแต่ทางศาลยุติธรรมแบ่งแยกความยากง่ายของคดีออกเป็นตามระดับคือระดับแรกเป็นคดีไม่ยุ่งยากใช้เวลาประมาณ 1-2 วันก็เข้าช่องทางเร่งด่วน (fast track) ส่วนแบบที่สองเป็นคดีปกติธรรมดา (Normal case) และคดีประเภทที่สามเป็นประเภทคดีที่ยุ่งยากซับซ้อน (crucial case) โดยใช้เกณฑ์การแบ่งแยกความยากง่ายจากจำนวนพยานหลักฐาน ทุนทรัพย์เหล่านี้เป็นต้น แต่ทางสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ได้มีการไม่จัดแบ่งกลุ่มคดีใหญ่ๆที่มีความสำคัญ และคดีเล็กๆออกจากกัน พบว่าการรับเรื่องร้องเรียนมีความสลับซับซ้อนหลากหลายของเรื่องที่ร้องเรียนเข้ามาและมีความยากง่ายของคดีที่แตกต่างกัน ในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการรับเรื่องร้องเรียนและคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง ก่อนส่งคดี ไปยังคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ฉะนั้นหากค่านแรกในการรับเรื่องยังมีความยุ่งยากไม่ชัดเจนในการกำหนดกลุ่มประเภทคดี และไม่มีการจัดลำดับความยากง่ายของคดี และลำดับความสำคัญของเรื่อง และใช้วิธีการพิจารณาคดีที่เข้ามาตามลำดับก่อนหลัง ย่อมเป็นปัญหาหลักคือกระบวนการดำเนินงานขั้นต่อ ๆ ไป ผู้เชี่ยวชาญให้ความเห็นสอดคล้องกันในประเด็นความซ้ำซ้อน ของงาน โดยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านหนึ่งให้ข้อมูลว่า

ถามว่าขณะนี้ถ้าปริมาณงานเขาเท่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ โดยยังไม่มีการเปลี่ยนโครงสร้างเรื่องของการงานที่เข้ามา ด้วยกำลังคนที่มีอยู่ซึ่งดูแล้วก็ไม่เห็นจะเพิ่มอะไร ได้มากมายอย่างนี้เขาทำงานไหวหรือเปล่า ผมว่าเขาทำงานไม่ไหวขณะนี้นะครับ ผมว่าเขาทำงานไม่ไหวหรอก แต่ผมคิดว่ามันจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงที่ว่าเอางานบางอย่างนี้ลดภาระเขาออกไป แต่ถ้าเกิดด้วยโครงสร้างปัจจุบัน การพัฒนาองค์กรอย่างนี้สิ่งที่สำคัญที่เขาจะทำงาน ได้นี้ เขาจะต้อง 1. คือตัดงานที่มันไม่จำเป็นออก ลดภาระงานที่ไม่จำเป็นเขาออกไป 2. จะต้องทำอะไร มีกลไกใหม่ที่ให้บุคคลภายนอกหรือองค์กรข้างนอกเข้ามาช่วยทำบางอย่างแทนเขา

นอกจากนี้ผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ให้ข้อมูลสอดคล้องกันในประเด็นปัญหาภาระงานโดยบอกว่า

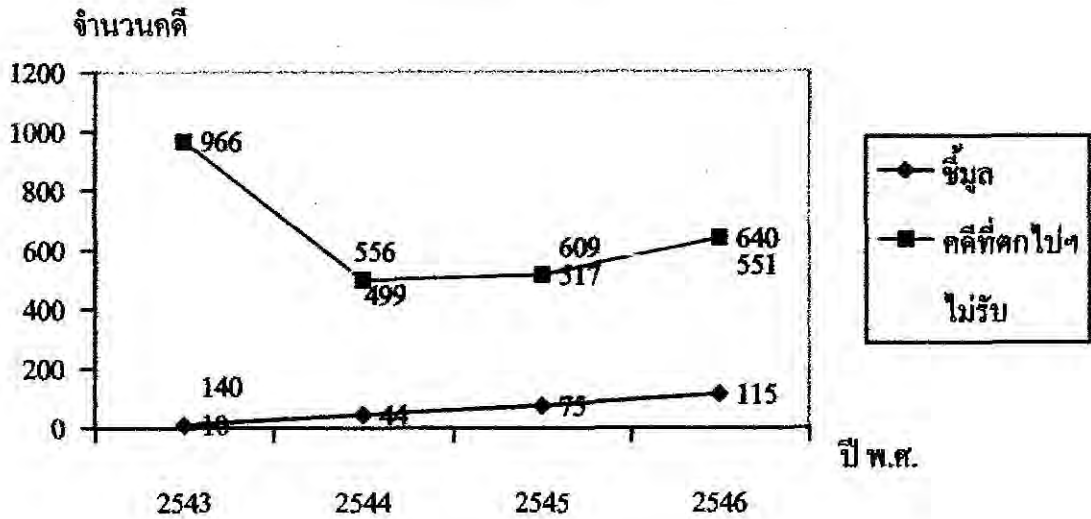
น่าจะกำหนด แต่ว่าจริง ๆ แล้วก็กำหนดไม่ได้ เพราะว่าในการสอบสวนนั้นะครับ มันไม่ได้ขึ้นอยู่กับเราฝ่ายเดียว เรากำหนดนี่ปกติเวลาเราจะสอบสวนเรื่องใดนี้เรา จะกำหนดแพลนนิ่งเอาไว้เลย... น่าจะแบ่งเป็น 3 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งคือเรื่องใหญ่ เรื่องยาก กลุ่มที่สองคือปานกลางกลุ่มที่สาม เรื่องเล็กน้อย แต่ละกลุ่มก็กำหนดไว้ น่าจะเป็น 3 กลุ่ม เรื่องใหญ่จริง ๆ เรื่องปานกลาง และเรื่องเล็กน้อย อย่างนี้จะง่ายกว่า

ประการที่ห้า ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการทำงาน จากผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาสามารถบ่งบอกถึงปัญหาของการรับเรื่องร้องเรียนว่าควรมีการกำหนดมาตรฐานการทำงานเพื่อให้บรรลุประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพการให้บริการและการพัฒนาองค์กร เพราะผลงานที่เสร็จสิ้นไปของการรับเรื่องร้องเรียนพบว่าได้มีกระบวนการในการพิจารณาเรื่องและมีการกลั่นกรองคดีโดยพิจารณาขั้นแรกว่าไม่รับคดีไว้หรือยกไป และตกไปนั้น พบว่ามีปริมาณคดีค่อนข้างสูง อีกทั้งปริมาณคดีที่รับเข้ามาและเสร็จสิ้นไป ไม่ระบุกรอบระยะเวลาของการดำเนินงานที่เข้ามาและระยะเวลาการสิ้นสุดแต่ละคดีได้ชัดเจน กล่าวคือผลการดำเนินงานที่เสร็จสิ้นนับจากยอดสะสมของคดีทั้งหมด โดยไม่คิดจากฐานของกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสมของแต่ละประเภทคดี จึงไม่ทราบว่าคดีแต่ละประเภทใช้ระยะเวลาดำเนินการเท่าไร ดังนั้นหากการปฏิบัติงาน ต้องการมุ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพและประสิทธิผล การปฏิบัติงานในการรับเรื่องร้องเรียน ควรมีการกำหนดเกณฑ์การทำงานให้ชัดเจนขึ้น

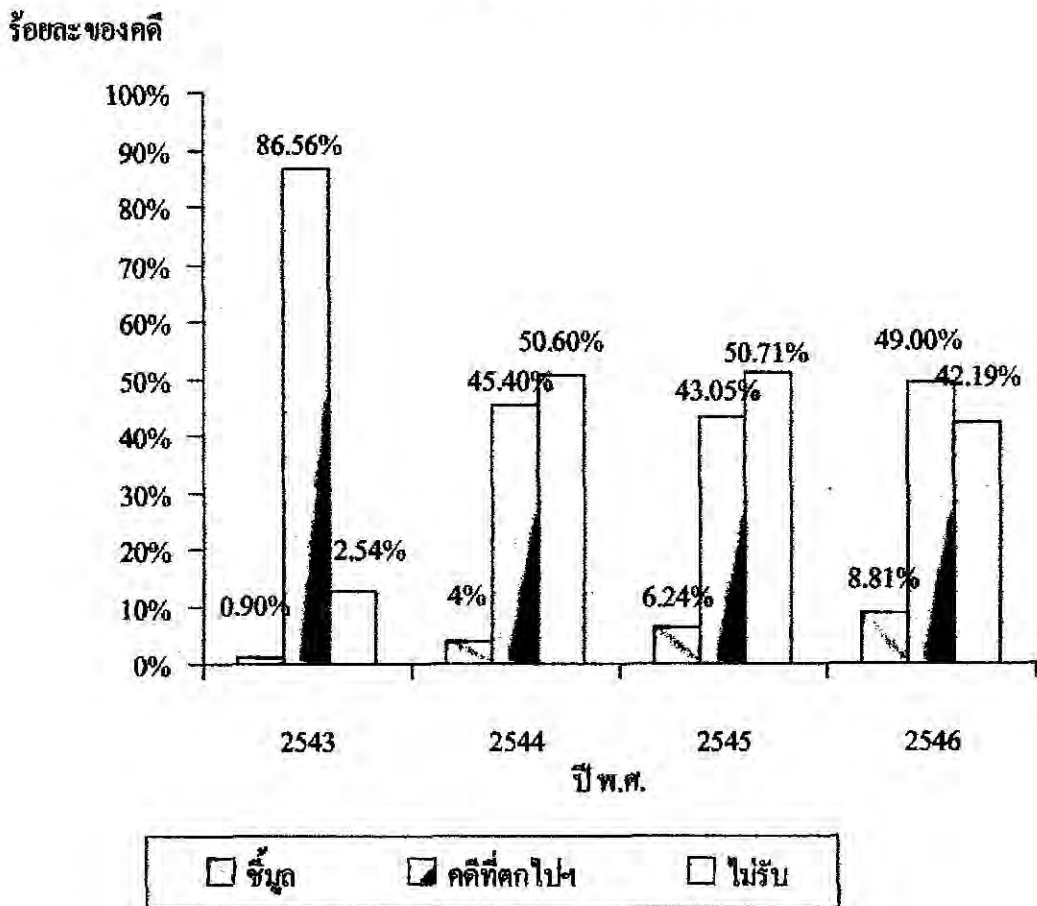
กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป คือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการพิจารณาเรื่องกล่าวหาเรื่องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ ใ้ส่วนข้อเท็จจริงแล้วไม่ปรากฏพยานหลักฐานว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ส่วนกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับหรือยก ในกรณีเรื่องกล่าวหาเรื่องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเพียงเรื่องการขอตรวจสอบพฤติกรรมหรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากเห็นหรือสงสัยว่าพฤติการณ์แห่งการกระทำจะมีการทุจริตหรือกระทำความผิดระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับของราชการ รวมทั้งเห็นว่าการกระทำไม่ถูกต้องและร้องขอความเป็นธรรมเนื่องจากไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยมีได้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมแต่อย่างใด หรือเป็นเรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วและเรื่องที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่มีหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการ ใ้ส่วนข้อเท็จจริง

ทั้งนี้จากผลการดำเนินงานเรื่องที่รับเข้ามาและดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วในแต่ละปีพบว่า สัดส่วนคดีที่ไม่รับไว้และ จำนวนคดีที่ตกไป มีปริมาณมากกว่าคดีที่ขึ้นสู่ปรากฏตามภาพ 6 โดยคดีที่ตกไปมีร้อยละ 45.40 ร้อยละ 43.05 และร้อยละ 49. ในปี พ.ศ. 2544 ปี พ.ศ. 2545 และปี พ.ศ. 2546 ตามลำดับและ คดีที่ไม่รับไว้พิจารณามีร้อยละ 50.60 ร้อยละ 50.71 และร้อยละ 42.19. ในปี พ.ศ. 2544 ปี พ.ศ. 2545 และปี พ.ศ. 2546 ตามลำดับ ปรากฏตามภาพ 7

ภาพ 6 ภาพคดีข้อมูล/ไม่ข้อมูลคดี/ไม่รับ



ภาพ 7 ร้อยละของคดีข้อมูล/ตกไป/ไม่รับค่านินการ



จากผลการวิจัยของโกวิทย์ กังสนันท์และคณะ (2546) พบว่าผลการร้องเรียนของสำนักงานป.ป.ช. มีความล่าช้ามาก ทั้งในการรับเรื่องตามมาตรา 66 มาตรา 84 มาตรา 89 เป็นต้น นอกจากนี้กรณีเรื่องการทุจริตที่ร้องเรียนมาในรูปของหนังสือและบัตรสนเท่ห์ บางเรื่องร้องเรียนเข้ามาเป็นเวลาหลายเดือน ยังไม่มีการสรุปเรื่อง อีกทั้งปัญหาของการไม่ได้กำหนดมาตรฐานการทำงานระยะเวลาการทำงานคือระยะเวลาสูงสุด ผู้รับผิดชอบ การกำหนดขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียนมีลักษณะซ้ำซ้อน ทั้งในการเตรียมเรื่องการสรุปเรื่อง การพิจารณาของคณะอนุกรรมการก้านกรองของแต่ละหน่วยงาน ไม่เกื้อต่อความเคลื่อนไหว ทำให้บางเรื่องมีความล่าช้ามากเกินความจำเป็น

นอกจากนี้ การกำหนดเกณฑ์ มาตรฐานการทำงานก็มีปัญหาถูกใช้ตามมาเพราะหากการจัดกลุ่มประเภทคดีไม่ชัดเจน การกำหนดระยะเวลาการทำงานของแต่ละประเภทคดีย่อมแตกต่างกันตามความยากง่ายของคดี การรับเรื่องแล้วต้องมีการแจ้งให้ผู้ถูกร้องทราบในระยะเวลาเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร อีกทั้งหากมีการรับเรื่องแล้วพิจารณาว่าควรรับเรื่องไว้หรือไม่รับเรื่องไว้ ควรมีการแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบในระยะเวลาที่เหมาะสม อคติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ท่านหนึ่งให้ข้อมูลที่นำเสนอไว้ว่า

จะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานนี้ผมค่อนข้างจะหนักใจที่ว่ามันเป็นอย่างไร ถึงได้พูดทางโทรศัพท์ว่านอกจากเราปรับปรุงเสียใหม่ให้เป็นมาตรฐาน ไม่อย่างนั้นอันนี้อาจารย์ไปกำหนดบอกว่าสมมุติว่าขั้นตอนการรับมาต้องให้เสร็จภายในกี่เดือน ถ้าคนหนึ่งมันไปปรับของนักการเมืองซึ่งมีเงินเป็นหมื่นล้านพันล้าน นักการเมืองอย่างต่ำ 50 – 60 ล้าน แต่ข้าราชการอย่างเราถ้าสมมุติหน่วยหนึ่งที่ตรวจทางข้าราชการก็ไม่มาก ก็มีนิดหน่อยเท่านั้นก็เกิดมาตรฐานว่าเราจะกำหนดขั้นตอนเวลานั้นก็ลำบาก นี่ไม่ได้พูดถึงมาตรฐานของตัวมันเอง

นอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการ ได้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา มาตรฐานงานว่า

กรอบของเวลาที่จะทำ ไม่ใช่ว่าบางเรื่องส่งไป ป.ป.ช. ค้างนานแล้วยังไม่รู้เลยว่าจะรับหรือไม่รับหรืออะไรอย่างไร ตรงนี้ผมว่าน่าจะกำหนดกรอบได้ใหม่ถ้าส่งเรื่องไปที่ ป.ป.ช. แล้วนี้ภายใน 30 วันควรจะรู้ผลว่าจะเป็นอย่างไรให้ 30 วัน ถ้าเกิดไม่ทันก็ขยายไปได้ครั้งละ 15 วันอะไรอย่างนี้ ก็กำหนดลงแบบนี้เลยผมว่าก็จะเป็นการเร่ง อย่างกรณีตำรวจนี่ถ้าเป็นเรื่องที่จะต้องส่ง ป.ป.ช. นี้ต้องส่งภายใน 30

วัน รับเรื่องแล้วต้องรีบส่งภายใน 30 วันนะ ที่นี้ส่ง 30 วัน ของ ป.ป.ช. ก็เหมือนกัน
รับเรื่องมาแล้วภายใน 30 วันก็ต้องรู้ผลแล้วว่าคดีเป็นอย่างไรในเบื้องต้น ...
เพราะว่ามันเป็นเรื่องลักษณะคดีมันแตกต่างกัน ถ้าคดียากก็อาจจะใช้เวลานาน
หน่อย คดีใหญ่ ๆ อย่างนี้จะไปใช้แค่ 30 วันคงไม่พอ แต่มันก็ต้องมีการรอบเบื้องต้น
ว่าสักกี่วันแล้วขยายเวลาต่อไป คุณจะเอา 30 วันเบื้องต้นไหม หรือจะเอา 45 วัน
หรือจะเอา 60 วันแล้วแต่ก็ให้ทาง ป.ป.ช. เขาเสนอขึ้นมาว่าคุณไหวแค่ไหน

ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. ท่านหนึ่งให้ข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานว่า

...คือเจ้าหน้าที่ธุรการที่ลงทะเบียน ได้รับเรื่องของท่านไว้แล้ว ถ้าจะให้แจ้งก็ใช้เวลา
ไม่เท่าไร 4 – 5 วันน่าจะบอกเขาได้ คือเรื่องที่เขาเข้ามา คือมันมีขั้นตอนรองรับ
เรื่อง พอรับเรื่องเข้ามาแล้ว เขาต้องไปที่ที่กองงานคณะกรรมการ กองงานเขาจะ
เป็นคนออกเลขทะเบียนเรื่องร้องเรียน แล้วเขาจะตรวจสอบเรื่องก่อนว่าเรื่องพวก
นี้ เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้กล่าวหา มีเรื่องเดิมมีอะไร ไว้คู่หรือเปล่า แล้วถึง
กลับมาที่กองรับเรื่องอีกที ขั้นตอนนี้เราก็เคยกำหนดเวลา ผมจำเวลาไม่ได้ว่าต้อง
ภายในกี่วัน ส่งไปมากน้อยอย่างนี้ ...ครบ ถึงจะส่งมาให้เจ้าหน้าที่สืบสวน เจ้าหน้าที่
ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องคดี ที่จะมาตรวจเรื่องว่าหลักฐานเพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่
พอต้องขอทราบข้อเท็จจริงจากผู้ร้อง

ประการที่หก การร้องเรียนการทุจริต ยังมีปัญหาการเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามี
ส่วนร่วม และการ ไม่มีช่องทางในการแจ้งเบาะแสการทุจริตผ่าน การสื่อสารสองทางเช่น การใช้ระบบ
อินเทอร์เน็ต และ ไม่มีช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในบางกรณี เช่น การดำเนินคดีอาญา
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 66 กฎหมายกำหนดให้เฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่จะกล่าวหา
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯร้ายผิดคดี

1.2. การได้สวนข้อเท็จจริง และการดำเนินคดี

ในด้านการ ได้สวนข้อเท็จจริงจะนำเสนอข้อมูลการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายบัญญัติ
และการปฏิบัติงาน พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคของการปฏิบัติงานในขั้นตอนการ ได้สวนข้อเท็จจริง
ผลการศึกษาจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) และ
เอกสารอ้างอิงทั้งในประเทศและต่างประเทศจะนำมาบูรณาการเพื่อพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน

1.2.1 กระบวนการปฏิบัติงานในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการดำเนินคดี

ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจะนำเสนอขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการดำเนินคดีดังนี้

1.2.1.1 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

การปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ตามมาตรา 25 และมาตรา 26 ในขณะที่ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้

ดังนั้นประเด็นที่สำคัญในทางปฏิบัติมีอยู่สองประการคือเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามบทบัญญัติมาตรา 45 วรรคหนึ่ง ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยประกอบด้วย กรรมการหนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่และหรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด

การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวน ตามที่มาตรา 49 บัญญัติไว้ว่าเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน ให้คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) หรือมาตรา 26 ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายไว้ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ตามมาตรา 26 ว่าในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาดังต่อไปนี้

1. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

2. คำเนิการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการ ไล่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อคำเนิการต่อไป

อีกทั้งตามมาตรา 25 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ถ้อยคำเพื่อเพื่อประโยชน์แห่งการ ไล่สวนข้อเท็จจริง

2. คำเนิการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ เพื่อตรวจสอบ ค้นยึดหรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ ไล่สวนข้อเท็จจริง

3. มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนคำเนิการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การ ไล่สวนข้อเท็จจริง หรือวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.2.1.2 กระบวนการคำเนิการเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลความผิด

กระบวนการในการคำเนิการแยกเป็นการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาแต่ละกลุ่มและมาตรการที่ใช้ดังนี้ (สำนักงาน ป.ป.ช., 2545)

1) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องที่ประธานวุฒิสภาส่งมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไล่สวนข้อเท็จจริงเนื่องจากมีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิมมติผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง หรือกรณีผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล นับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาทิจารณาถอดถอนถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง และส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่ผลการ ไล่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญา หรือร้ายวยผิดปกติ หากอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์และแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดจะแต่งตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้

สมบูรณ์ แต่หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องแทน

2) กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีกระบวนการดำเนินการดังนี้ (สำนักงาน ป.ป.ช., 2545)

(1) ทางวินัย ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัย หรือพิจารณาให้พ้นจากตำแหน่งตามฐานความคิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ได้รับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาดังนี้

- เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย กฎหมายกำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่หรือทั้งหมดที่เห็นไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น
- ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ต้องพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความคิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก
- ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย กรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
- ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่อง และส่งสำเนาคำสั่งลงโทษให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

- ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เลขไม่
ดำเนินการตาม (2.1.3) และ (2.1.4) กฎหมายให้ถือว่า
ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนกระทำความผิด
วินัย
- ในกรณีผู้บังคับบัญชาไม่ดำเนินการทาวินัย หรือการ
ดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม กฎหมาย
กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เสนอความเห็นไปยัง
นายกรัฐมนตรี เพื่อส่งการตามความเห็นสมควร หรือ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งองค์รกลางบริหารบุคคลให้
ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมก็ได้
- ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ
ป.ป.ช. ได้มีมติมีสิทธิอุทธรณ์คดีพินิจในการสั่งลงโทษของ
ผู้บังคับบัญชาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชา
หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน มีคำสั่งลงโทษ

3) ทางอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้อง
คดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่
สมบูรณ์และแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดจะแต่งตั้ง
คณะทำงานร่วมกันเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ
ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องแทน

4) ทางแพ่ง ในกรณีมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ ประธานกรรมการ
ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้
ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

1.2.2 ผลการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงานตามขั้นตอนการไต่สวน และการดำเนินคดี

ปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงได้แก่ ปัญหาภาระงานของ
คณะอนุกรม การไต่สวนมากเกินไป ปัญหากระบวนการทำงานในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏ
รายการดังนี้

ปัญหาประการแรกคือปริมาณคดีซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงมีภาระงานมากเกินไปกล่าวคือคดีทุจริตทุกคดีต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการปฏิบัติงานที่ผ่านมาพบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเพียงจำนวน 9 คน แม้ว่าตามกฎหมายกำหนดว่าแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการแทนได้ ซึ่งที่ผ่านมาในทางปฏิบัติได้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนโดยให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. 1 คนมาเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวน และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นกรรมการและฝ่ายเลขานุการ ซึ่งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง จะรับผิดชอบคดี คณะฯ ละหนึ่งเรื่อง แต่สืบเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐทุกคดี อีกทั้งยังต้องโอนภาระงานคดีเดิมของสำนักงานคณะกรรมการปราบปรามการทุจริต (สำนักงาน ป.ป.ป.) ซึ่งการมีคดีเข้าในความรับผิดชอบจำนวนมากทำให้มีภาระงานมากเกินไป กำลังที่อดีตคณะกรรมการ.ป.ป.ช. ท่านหนึ่งให้ข้อมูลไว้น่าสนใจว่า

เนื่องจาก ป.ป.ป. นี้คณะกรรมการเป็นข้าราชการประจำ แล้วคนที่ดูแล ป.ป.ป. คือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกฯ เพราะฉะนั้นก็ไม่สามารถจะดำเนินคดีกับนักการเมืองได้ ดังนั้นก็เลยสร้าง ป.ป.ช. ขึ้นมา เพื่อที่จะ วัตถุประสงค์เดิมจะรับดำเนินคดีกับระดับสูง ก็อบรรดาอธิบดี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง รัฐมนตรี นักการเมืองทั้งหลายเหล่า รากฐานเดิม แล้วก็ให้ ป.ป.ป. ดูเหมือนเดิมแต่ว่าดูระดับต่ำ ป.ป.ป. เขาเหมือนเดิม แต่ถ้าเป็นชั้นสูงไปแล้วก็เป็น ป.ป.ช. คือแห่งชาติ แห่งชาติต้องดูระดับชาติ แต่พอเรื่องนี้เข้าไปในที่ประชุม ...เอมารวมกันให้เป็น เอา ป.ป.ช. กับ ป.ป.ป. มารวมกันเป็น ป.ป.ช.อย่างเดียว ก็ต้องรับผิดชอบคดีทั้งหมดตั้งแต่พลตำรวจ นายสิบตรี สิบโท ไปจนถึงพลเอก ถึงจอมพลเลย แล้วก็รับผิดชอบตั้งแต่ซี 1 ขึ้นไปถึงซี 11 เลย ตั้งแต่เทศบาลเก็บเงินค่าจอดรถ 5 บาท 10 บาท ไปถึงนายกรัฐมนตรีไปอยู่ที่เดียวกัน ซึ่งอันนี้มันผิดหลักตั้งแต่ต้น ก็คือว่าเอาเด็กกับผู้ใหญ่ไปรวมกัน

จากผลการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ในช่วงปี พ.ศ. 2542 ถึงปี พ.ศ. 2546 พบว่าผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีต่อสาธารณะ ในด้านการปราบปรามการทุจริต การดำเนินทางวินัยและการดำเนินคดีทางอาญาระหว่าง ปี พ.ศ. 2542 ถึง ปี พ.ศ. 2546 พบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการทั้งหมด 8,472 เรื่อง นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่ได้รับ โอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ป. เดิม อีก 3,874 เรื่อง รวมคดีที่รับไว้ดำเนินการตั้งแต่ช่วงปี 2543 ถึงปี 2546 รวมทั้งสิ้น 10,556 เรื่อง เมื่อ

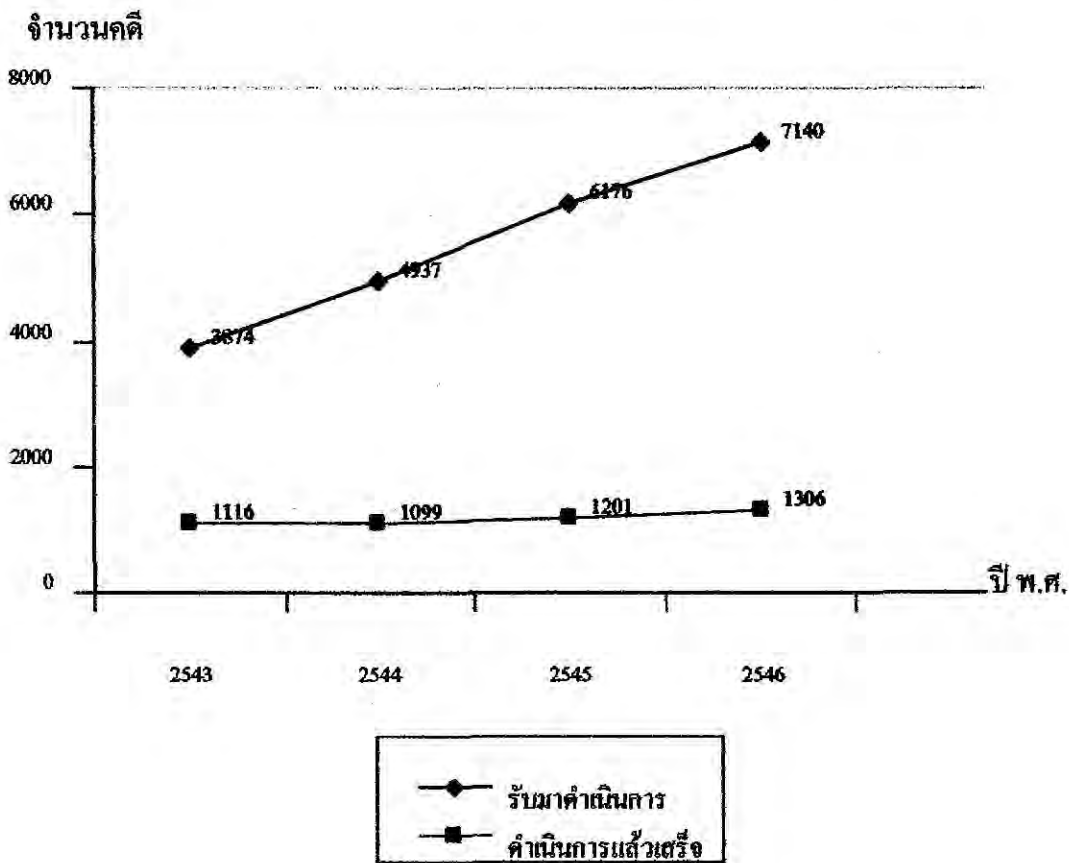
พิจารณาถึงผลสัมฤทธิ์ของงาน พบว่าเรื่องที่รับเข้ามาได้ดำเนินการแล้วเสร็จ 4,722 เรื่อง หรือร้อยละ 44.73 และยังคงค้างดำเนินการอีก 5,834 เรื่อง หรือร้อยละ 55.27 ของเรื่องที่ดำเนินการเสร็จไปทั้งหมด

ในส่วนของเรื่องที่ดำเนินการแล้วเสร็จจำนวน 4,722 เรื่องนั้น เป็นเรื่องที่ชี้มูลความผิดได้ 244 เรื่อง (ร้อยละ 5.17) และ 2,622 เรื่อง (ร้อยละ 55.53) เป็นคดีที่ตกไป ส่วนที่เหลือจำนวน 1,856 เรื่อง (ร้อยละ 39.30) ไม่รับคดีไว้ดำเนินการต่อ ดังนั้นหากใช้เกณฑ์กำหนดว่าประสิทธิผลของปริมาณคดีที่มีการพิจารณาคดีเสร็จสิ้นไปแล้วพบว่าประสิทธิผลของงานสำเร็จไปประมาณเกือบ 40 เปอร์เซ็นต์ แต่อย่างไรก็ตามปริมาณคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่สามารถระบุถึงกรอบระยะเวลาได้ ส่วนข้อเท็จจริงในแต่ละคดี เพราะเป็นการนับรวมปริมาณคดีสะสม

อีกทั้งเมื่อแยกรายการของผลการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่ามีเรื่องเข้ามาปีละประมาณ 2,000 กว่าเรื่อง แต่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จประมาณปีละ 1,000 เรื่อง ในอัตราที่ค่อนข้างคงที่ โดยในแต่ละปีมีเรื่องค้างดำเนินการ ปีละประมาณ 2,000 กว่าเรื่อง ซึ่งยังคงมีเรื่องค้างดำเนินการนับถึงปี พ.ศ. 2546 จำนวน 5,834 เรื่อง ปรากฏรายละเอียดตามตาราง 1 และตาราง 2 ในการทบทวนวรรณกรรมบทที่สอง

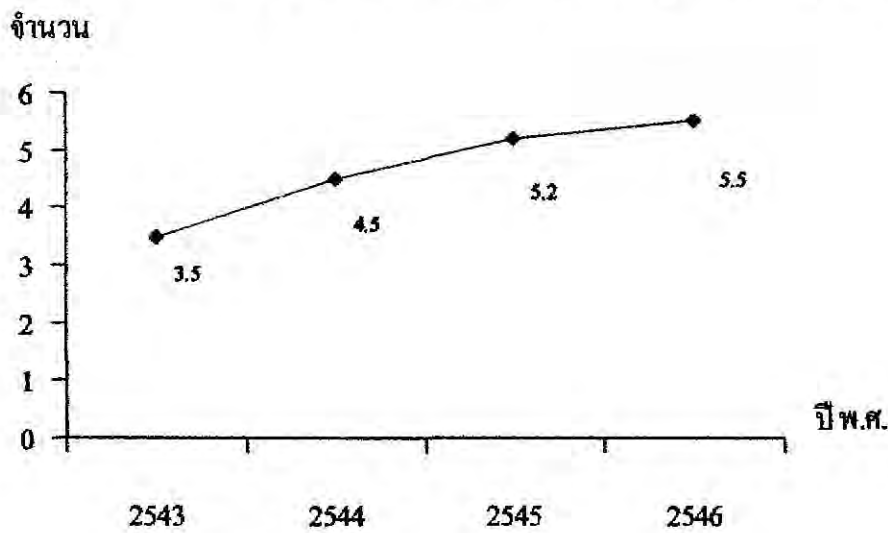
เนื่องจากมีคดีที่อยู่ระหว่างดำเนินการ (คดีที่เข้ามาใหม่รวมกับคดีที่ค้าง) ในแต่ละปีมียอดรวมปริมาณคดีที่ค้างเพิ่มขึ้นทุกปี ซึ่งคิดสัดส่วนคดีที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ต่อปริมาณคดีที่เสร็จสิ้นในแต่ละปี มีสัดส่วนคดีที่เสร็จสิ้นไปค่อนข้างคงที่คือ ปีละประมาณ 1,000 กว่าเรื่อง กล่าวคือในปี พ.ศ. 2543 ดำเนินการเสร็จสิ้นไป 1,116 เรื่องปี พ.ศ. 2544 ดำเนินการเสร็จสิ้นไป 1,099 เรื่อง ปี พ.ศ. 2545 ดำเนินการเสร็จสิ้นไป 1,201 เรื่อง และปี พ.ศ. 2546 ดำเนินการเสร็จสิ้นไป 1,306 เรื่อง ซึ่งคิดเป็นสัดส่วนคดีที่อยู่รับไว้ดำเนินการ ต่อ คดีที่เสร็จไปในปี พ.ศ. 2543 คิดเป็น 3.5:1 ในปี พ.ศ. 2544 คิดเป็น 4.5:1 ในปี พ.ศ. 2545 คิดเป็น 5.2:1 ในปี พ.ศ. 2546 คิดเป็น 5.5:1 ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบปริมาณคดีที่รับมาดำเนินการต่อคดีที่เสร็จสิ้นไปมีสัดส่วนคดีคงเหลือค้างอยู่ระหว่างดำเนินการเพิ่มขึ้นทุกปีปรากฏตาม ภาพ 8-9

ภาพ 8 เปรียบเทียบคดีที่รับมาดำเนินการกับคดีที่เสร็จไป



รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

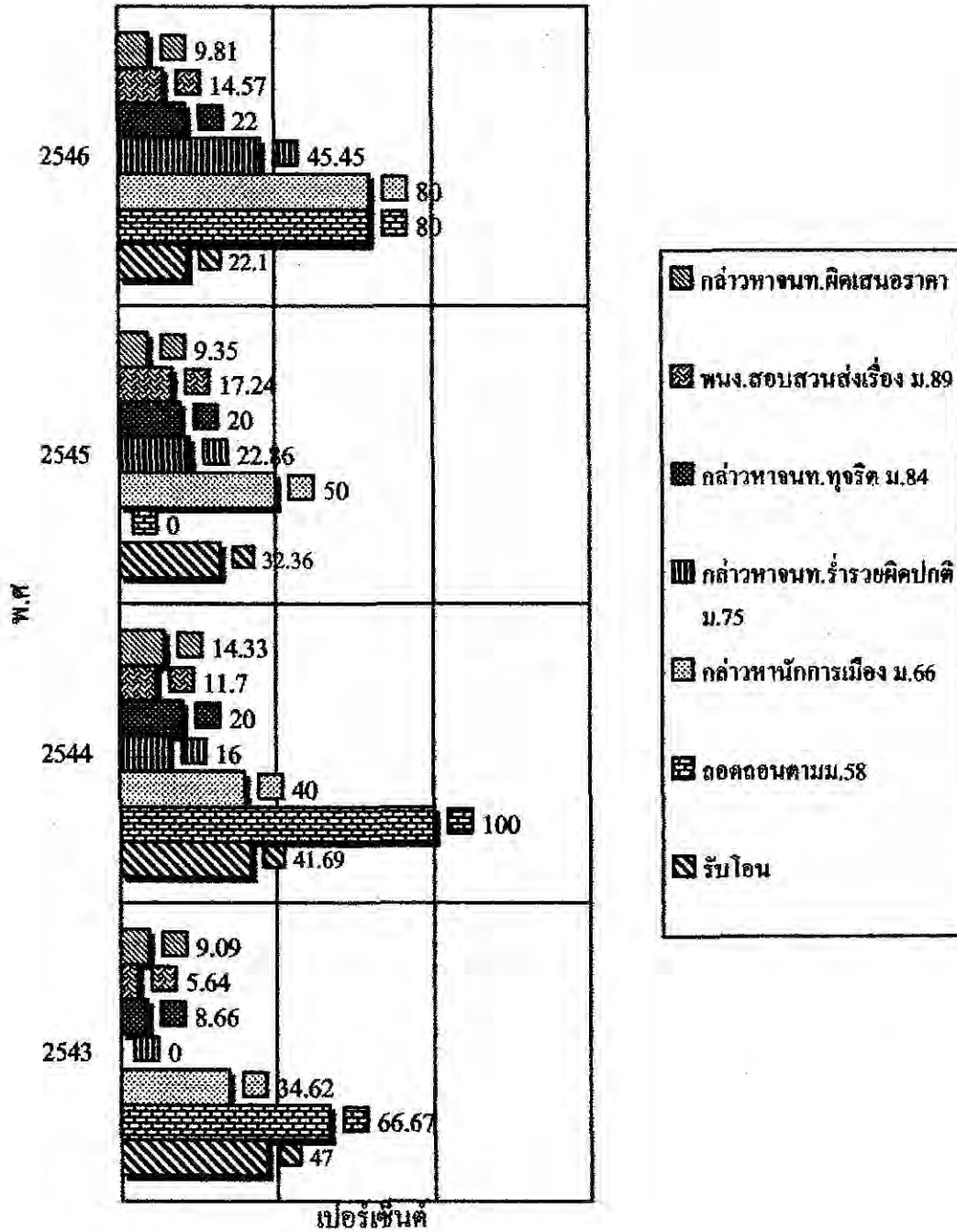
ภาพ 9 เปรียบเทียบสัดส่วนคดีที่อยู่ระหว่างดำเนินการ



ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการขาดกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสมต่อการดำเนินงาน ในขั้นตอนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การดำเนินงานในขั้นตอนได้สวนข้อเท็จจริง ไม่ได้กำหนด เกณฑ์ มาตรฐานการทำงาน การกำหนดระยะเวลาไว้ว่าคดีควรเสร็จสิ้นเมื่อใด อีกทั้งการ ไม่แบ่งแยกประเภทคดีที่รับเข้ามาตามความยากง่ายของคดี แต่แบ่งแยกตามประเภทคดีฐานความผิดตามมาตรา ได้แก่ (1) เรื่องรับโอนตามมาตรา 128 (2) เรื่องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 58 (3) เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามมาตรา 66 (4) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ ตามมาตรา 75 (5) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามมาตรา 84 (6) เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ ตามมาตรา 89 และ (7) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา

ซึ่งหากพิจารณาผลการดำเนินงานที่ผ่านมา เพื่อดูอัตราร้อยละของคดีที่เสร็จไป โดยเทียบจากยอดคดีรวมตามแต่ละประเภทคดีกับคดีที่เสร็จสิ้นแยกตามแต่ละประเภทคดี พบว่าคดีที่ดำเนินการเสร็จสิ้นไปในแต่ละปีคิดเป็นอัตราร้อยละค่อนข้างน้อยมากในสามกลุ่มประเภทคดีแรก คือ (1) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ตามมาตรา 84 มีคดีที่ดำเนินการเสร็จสิ้นในอัตราร้อยละ 8.66, 20.09, 19.84, 21.70 ในปี พ.ศ. 2543, 2544, 2545, 2546 ตามลำดับ (2) เรื่องที่พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้ ตามมาตรา 89 มีคดีที่ดำเนินการเสร็จสิ้นในอัตราร้อยละ 5.64, 11.70, 17.24, 14.57 ในปี พ.ศ. 2543, 2544, 2545, 2546 ตามลำดับ (3) เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคา มีคดีที่ดำเนินการเสร็จสิ้นในอัตราร้อยละ 9.09, 14.33, 9.35, 9.81 ในปี พ.ศ. 2543, 2544, 2545, 2546 ตามลำดับ ปรากฏตามตาราง 10 และที่สำคัญคือระยะเวลาการดำเนินการของคดีที่เสร็จสิ้นไปไม่สามารถบอกกรอบเวลาได้ว่าแต่ละคดีที่เสร็จไปใช้ระยะเวลาดำเนินการเท่าไร

ภาพ 10 อัตราร้อยละของคดีเสร็จสิ้นแยกตามประเภทคดี



รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ปัญหาประการที่สามคือกระบวนการในการทำงานล่าช้า ไม่สามารถตอบสนองต่อปริมาณงานที่รับผิดชอบทำให้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกระบวนการปฏิบัติงานในการกำหนดรูปแบบคณะอนุกรรมการ ได้สวนข้อเท็จจริง มีความล่าช้าในการทำงานจากกระบวนการบริหารจัดการ เช่น การขาดฐานข้อมูลรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิทำให้เป็นอุปสรรคต่อการกลั่นกรองคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิมาเป็นอนุกรรมการ ได้สวน การล่าช้าในกระบวนการดำเนินการ ได้สวนข้อเท็จจริงเพราะผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกติดภารกิจภายนอกไม่มีเวลามาประชุม และการรวบรวมหลักฐานคดีทุจริตดำเนินการ โดยฝ่ายเลขา เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช.และเกิดความซ้ำซ้อนของงานในการต้องมาสรุปทบทวนเรื่องหลาย ๆ ครั้งตามความประสงค์ของอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จึงเป็นการเพิ่มภาระงาน โดยไม่เกิดมูลค่าเพิ่มในการทำงาน อีกทั้งอนุกรรมการฯบางส่วนอาจไม่มีประสบการณ์ในงาน ได้สวน ซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่บอกเหตุผลในความล่าช้าในกระบวนการ ได้สวนข้อเท็จจริงที่สอดคล้องกันซึ่งผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช.ท่านหนึ่งให้ข้อมูลน่าสนใจดังนี้

พอลี้ก่อนๆ [คณะอนุกรรมการ ได้สวนข้อเท็จจริง] ขึ้นมาทีนี้ยาวเลย อนุฯ ก็เรียกผู้เสียหายมาสอบ เรียกพยานถ้าพยานเยอะก็ต้องสอบกันเยอะอาจจะเป็นปี เป็นปี ๆ พอลี้สอบเสร็จก่อนๆ มีความเห็นว่าควรดำเนินคดีหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลก็เห็นว่าไม่ควรจะดำเนินคดี ถ้ามีมูลก็ดำเนินคดี ก็เข้ากรรมการชุดใหญ่อีกทีหนึ่ง 4 แล้วนะครับ คราวนี้ก็ต้องมาพิจารณาตามความเห็นของอนุกรรมการ ได้สวน ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลก็ส่งอัยการฟ้อง คือถ้ามีมูลก็จำหน่ายคดีไป หรือถ้าเห็นว่าต้องสอบสวนเพิ่มเติมก็ต้องไปเข้ากระบวนการอีก เพราะฉะนั้นเท่าที่ผ่านมาเรื่องไม่เป็นเรื่อง...พยานเยอะแยะอะไรพวกนี้ อย่างน้อย 2 ปี เข้าใจหรือยัง เฉลี่ยแล้วนี่ 2 ปี แต่ถ้าเกิดเป็นเรื่องใหญ่ พยานเยอะ 3 ปี 4 ปี 5 ปี เพราะฉะนั้นเรื่องที่ยันทุจริตโดยนักการเมืองทั้งหลายถึงได้ค้าง

ปัญหาประการที่สี่คือการดำเนินคดีอาญา ซึ่งทางสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องมีการทำงานเกี่ยวข้องกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพราะหากเมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา และส่งจำนวนมาให้อัยการสูงสุดดำเนินคดี ทางสำนักงานอัยการสูงสุดจึงมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบจำนวนการ ได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อรับผิดชอบดำเนินคดีต่อไป ดังนั้นการประสานงาน การส่งต่อคดีย่อมต้องมีความเข้าใจถึงลักษณะการบริหารจัดการ การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การทำงานสามารถบรรลุผลสำเร็จ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีอำนาจในการตรวจสอบรายงานเอกสาร และความเห็นที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าว และการตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์เพื่อฟ้องคดีต่อไป นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการตามกฎหมายอีกสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดต่อหน้าที่ฯ ตามที่ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมา และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ที่บัญญัติให้สำนักงานอัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลกับบุคคลผู้กระทำผิดตามกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว

ดังนั้นเพื่อเป็นการรองรับภารกิจใหม่ตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทางสำนักงานอัยการสูงสุดได้ ปรับโครงสร้างหน่วยงาน โดยจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อมูลพร้อมเอกสารประกอบดังนี้ “โดยมีคำสั่งที่ 92/2543 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2543 จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมทั้งมีคำสั่งอัยการสูงสุดที่ 712546 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546” จึงกำหนดแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานอัยการสูงสุด (เพิ่มเติม) โดยจัดตั้งสำนักงานคดีพิเศษขึ้น ต่อมาได้โอนอรรถคดี ทรัพย์สิน และข้าราชการของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาเป็นภารกิจของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2 ตั้งกักสำนักงานคดีพิเศษ

สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติงานพบว่า ในทางปฏิบัติ การประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสองฝ่ายประสบ ปัญหาจากมาตรฐานการทำสำนวนของคณะอนุกรรมการแต่ละคณะฯ ไม่เหมือนกัน ทำให้มีความยุ่งยากในการดำเนินคดี เพราะสำนวนการไต่สวนมักจะขาดสาระสำคัญและเอกสาร หลักฐานเกี่ยวกับของกลาง การจัดลำดับเอกสาร การแจ้งข้อกล่าวหาหรือฐานความผิด มักจะไม่ตรงกับข้อเท็จจริง มีขาด มีเกิน ซึ่งทำให้พนักงานอัยการมีความเห็นไม่ตรงกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้ต้องตั้งคณะทำงานร่วมกัน ส่งผลต่อความล่าช้าในการพิจารณาฟ้องคดีสู่ศาล เช่น ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรมีหลักฐานเอกสารแสดงสถานภาพของผู้ถูกกล่าวหา เช่นการมอบหมายกำหนดหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ในขณะที่กระทำผิด ซึ่งผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นข้าราชการอัยการท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า

คณะอนุกรรมการฯ ส่งเรื่องมาซึ่งไม่เป็นแบบฟอร์มมาตรฐานเดียวกันการตรวจสอบต้องใช้เวลาเพราะสำนวนที่ส่งมามีความหลากหลายสไตล์ การตรวจสอบหลักฐานที่ใช้ประกอบการฟ้อง บางครั้งมีไม่ครบถ้วนต้องเสียเวลา

บางครั้งหลักฐานไม่พอส่งฟ้องก็ต้องมาตั้งคณะทำงานร่วมกันสองฝ่ายทำให้เสียเวลา
ยาวเข้าไปอีก

นอกจากนี้ผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช. ท่านหนึ่งให้เหตุผลไว้นำสนใจว่า

ที่ว่ายากต่อ ไปก็คือว่าเมื่อคดีได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการแล้ว แล้วจะไป
ฟ้องศาลเมื่อคดีมีมูลก็ไปฟ้องศาล ต้องไปอัยการ อัยการก็จะไปตรวจสอบสำนวน
อีก ถ้าอัยการไม่เห็นด้วยต้องตั้งกรรมการร่วม แต่ถ้าเมื่อตั้งกรรมการร่วมแล้วตกลง
กันไม่ได้ ป.ป.ช. ไปฟ้องเอง ถามว่า ป.ป.ช. มีปัญญาไปฟ้องเองไหม... ไม่เคย นี่คือ
มาตรฐาน เราไปฟ้องเองได้ไหม- - ไม่ได้... ที่นี้ถ้าฟ้องเองนี้เราก็บอกว่าถ้าจะทำให้
ได้แล้วมัน effective นี่มันก็ต้องมีตั้งสำนักงาน นายของเรานี้ไม่จำเป็นจะต้องตั้ง
ข้างในทั้งหมดหรอก อาจจะมีชื่อทนายอะไรต่ออะไร ถึงเวลาเราก็เรียกมา...คือเรา
ไม่ได้ฝึกเจ้าหน้าที่มาเพื่อจะ ไปนั่งฟ้องกับศาล

1.3 มาตรฐานการปฏิบัติงานของต่างประเทศ

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ
ต่างประเทศ พบว่าเขตปกครองพิเศษฮ่องกง สิงคโปร์และประเทศเกาหลีใต้ เป็นหน่วยงานที่มีการ
ปฏิบัติงานที่เป็นแบบอย่างที่ดีและมีชื่อเสียงในด้านประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต แต่อย่างไร
ก็การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานของหลายประเทศสามารถนำมาเปรียบเทียบ เพื่อเป็นแนวทาง
ได้ดังนี้

ICAC (HK) ของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงมีหน้าที่สืบสวน สอบสวนข้อกล่าวหา
คอร์รัปชันภายใต้กฎหมาย ICAC (HK) ของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช.
จะทำหน้าที่ สืบสวน จับกุม กักขัง ปลดปล่อยโดยมีประกัน และริบทรัพย์สิน ICAC ของเขตปกครอง
พิเศษฮ่องกงกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานว่ามีหน้าที่สืบสวนสอบสวนการทุจริตติดสินบนเจ้าหน้าที่
สืบสวนคดีทุจริตเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สืบสวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกรร โชกทรัพย์สิน พิจารณา
ดำเนินคดีผู้ที่ถูกกล่าวหากระทำทุจริต และ คุ้มครองข้อเท็จจริงและพิจารณาดำเนินคดีผู้กระทำผิดต่อ
ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายและรวมถึงการใช้อำนาจที่ผิด (United
Nations,2004) และรายงานการกระทำที่จะเป็นการคอร์รัปชันจะได้รับการตรวจสอบอย่างมืออาชีพ
ที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว และหากเป็นไปได้จะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 1 เดือน การ
สืบสวนสอบสวนกรณีต่อการคอร์รัปชันเสร็จสิ้นภายใน 12 เดือน และการสนใจต่อการคอร์รัป

ชั้นในภาคเอกชนด้วย นอกจากนี้ ICAC (HK) ของฮ่องกงจะรับผิดชอบร่วมกันกับหน่วยงานอัยการ ในการฟ้องคดีต่อศาล

หน่วยงานปราบปรามการทุจริตหรือ ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง กำหนดเกณฑ์ในการรับเรื่องและพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนที่เกี่ยวกับการทุจริตที่อยู่ในข่ายที่จะรับไว้ ดำเนินการได้ ตามกฎหมายสามฉบับคือ พระราชบัญญัติปราบปรามการทุจริต (ICAC Ordinance) พระราชบัญญัติป้องกันการทุจริตหรือการเรียกรับสินบน (The Prevention of Bribery Ordinance) และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการทุจริตการเลือกตั้ง (The Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance) และได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน (Performance Standards) ดังนี้

- ตอบสนองต่อข้อร้องเรียนการคอร์รัปชันภายใน 48 ชั่วโมง กล่าวคือหากบุคคลซึ่งเปิดเผยตัวเองและรายงานการคอร์รัปชัน จะได้รับการสัมภาษณ์ทันทีหากจำเป็น และ ICAC ติดต่อกลับเพื่อสัมภาษณ์ผู้แจ้งข่าวภายใน 48 ชั่วโมงและจะได้รับแจ้งผลลัพธ์ของรายงานที่แจ้งโดยเร็วที่สุด
- ตอบสนองต่อข้อร้องเรียนที่ไม่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันภายใน 2 วันทำการ กล่าวคือ หากบุคคลที่รายงานเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน จะได้รับการติดต่อภายใน 2 วันทำการ
- ทุกสายที่โทรศัพท์โดยใช้บริการสายด่วน (Hotline) หรือบริการโทรศัพท์ของเขตพื้นที่ จะได้รับการจัดการในทันที
- รายงานการกระทำที่จะเป็นการคอร์รัปชัน จะได้รับการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพที่มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว และหากเป็นไปได้จะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 1 เดือน
- บุคคลที่ร้องขอคำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันคอร์รัปชัน จะได้รับการติดต่อภายใน 2 วันทำการ
- บุคคลที่ร้องขอข้อมูลข่าวสารหรือการบริการให้ความรู้ในการป้องกันคอร์รัปชัน จะได้รับการติดต่อภายใน 2 วันทำการ

นอกจากนี้ ICAC ของเขตปกครองฮ่องกงยังให้บทบาทแก่สาธารณชนในการร้องเรียน (รายงาน) การคอร์รัปชัน ความสำเร็จในการต่อสู้กับการคอร์รัปชันในฮ่องกงของ ICAC ขึ้นอยู่กับประชาชน โดย ICAC ยินดีรับเรื่องร้องเรียนหรือรายงานที่สงสัยว่าจะมีการคอร์รัปชัน ICAC กระตุ้นให้สาธารณชนเปิดเผยตัวเองและแจ้งหรือรายงานการคอร์รัปชันด้วยตนเอง ซึ่งการร้องเรียนหรือรายงานทำได้ดังนี้

- รายงานด้วยตนเองที่ศูนย์รายงาน ICAC ตลอด 24 ชั่วโมง ทุกวัน
- แจ้งด้วยจดหมายไปที่ คณะกรรมการฯ ของ ICAC ที่ GPO Box 1000, Hong Kong
- แจ้งทาง โทรศัพท์ที่ สายด่วน ICAC ตลอด 24 ชั่วโมงที่เบอร์โทรศัพท์ 2526 6366
- ร้องเรียนด้วยตนเอง/ โทรศัพท์/ จดหมาย ไปที่ ศูนย์ICAC ใน 8 เขตพื้นที่

สำหรับหน่วยงาน KICAC ของประเทศเกาหลีใต้ จากการศึกษาข้อมูลและการไปศึกษา
 ดูงานของคณะผู้วิจัยที่หน่วยงาน KICAC ในระหว่างวันที่ 21 ถึง วันที่ 25 สิงหาคม 2549 พบว่า
 หน่วยงาน KICAC ไม่ได้เน้นการปฏิบัติงานทางด้านการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตโดยตรง แต่ให้
 ความสำคัญไปที่การต่อสู้เอาชนะการคอร์รัปชันและสร้างสังคมที่โปร่งใส ด้วยการป้องกันการ
 คอร์รัปชัน โดยกำหนดนโยบายในการต่อต้านการคอร์รัปชันและการให้คำแนะนำการป้องกัน
 คอร์รัปชันแก่องค์กรภาครัฐ เพื่อช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบและนโยบาย รวมทั้งดำเนินการ
 หารือที่จริงจังเกี่ยวกับการคอร์รัปชันของหน่วยงานรัฐ สำหรับการดำเนินการเมื่อมีการแจ้งเบาะแสมี
 แนวปฏิบัติดังนี้

(1) จัดตั้งและดำเนินการเครื่องมือของสถาบัน เช่น ชั้นตอนกระบวนการ ในการจัดการ
 กับการรายงานเบาะแสคอร์รัปชัน การปกป้องผู้แจ้งเบาะแส, ระบบการชดเชย ฯลฯ ที่จะส่งเสริม
 กระตุ้นให้สาธารณชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรง

(2) ใช้อำนาจในการจับกุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐที่มีการคอร์รัปชัน ดังเรื่องให้มี
 การพิพากษา และร้องขอให้มีการตรวจสอบ (ไต่สวน) ซ้ำ กรณีที่ผลลัพธ์ยังไม่เพียงพอ และการ
 ตักเตือนคดีโดยไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้แจ้งเบาะแส

จากการศึกษาของประเทศออสเตรเลีย พบว่าหน่วยงาน ICAC ของประเทศออสเตรเลีย
 ได้กำหนดมิติในการมุ่งผลลัพธ์ตามแผนยุทธศาสตร์ 5 ปี คือ 2003-2007 การสืบสวนคดีทุจริตที่ต้อง
 มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องด้วยเท่านั้น มีการจัดกลุ่มประเภทคดีหรือเรียกว่า categorizing
 investigations เป็นการสืบสวนเบื้องต้นก่อนโดยการจัดกลุ่มคดีประเภท 1 และกลุ่มคดีประเภท 2 ใช้
 ครั้งแรกในปี 2003-2004 โดยก่อนนี้การสืบสวนถูกจัดเป็นการสืบสวนเบื้องต้นหรือสืบสวนแบบ
 ทางการ ด้วยวัตถุประสงค์การปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริต ได้แก่

- ประเด็นที่ร้องเรียนมาที่ ICAC
- เรื่องต้องถูกประเมินภายในช่วงเวลาและระยะที่ใช้เฉลี่ยเหมาะสม
- ปริมาณเรื่องที่ได้ตรวจสอบแล้ว
- ปริมาณเรื่องที่ตรวจสอบเสร็จสิ้นภายในกรอบเวลาที่เหมาะสม
- ปริมาณเรื่องที่พบว่าการประพฤติทุจริต
- การจัดวันให้มีการตรวจตราและการซักถามในที่สาธารณะ

- รายงานที่จัดทำเสร็จ
- ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่ได้ตรวจสอบแล้วตามที่ระบุไว้ในมาตรา 76(2)(b) ใน ICAC

Act

หน่วยปราบคอร์รัปชัน CPIB ของประเทศสิงคโปร์ จะเหมือนกับ ICAC (HK) กล่าวคือประเทศสิงคโปร์รับผิดชอบการสืบสวนการทุจริตคอร์รัปชันที่ทำได้ครอบคลุมทั้งภาครัฐและเอกชน สิ่งที่ทำให้สิงคโปร์มีความคล่องตัวมากคือการรายงานผลเรื่องคอร์รัปชันสามารถรายงานโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี สำหรับ ICAC (NSW) ต่างกับ ICAC (HK) และ CPIB ของสิงคโปร์ ที่ไม่ได้ครอบคลุมการคอร์รัปชันภาคเอกชน กล่าวคือถ้าไม่มีหน่วยงานภาครัฐเกี่ยวข้องกับ ICAC ไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบ อีกทั้งในขณะที่ ICAC (HK) ของฮ่องกงสามารถฟ้องคดีต่อศาล แต่ ICAC ของ (NSW) ไม่มีอำนาจการฟ้องร้องคดีจึงไม่สามารถตัดสินได้ว่าบุคคลที่ถูกกล่าวหา นั้นมีความผิดหรือไม่ ICAC (NSW) ไม่สามารถตัดสินใจให้กับหน่วยงานอื่นๆ หรือมีอำนาจเหนือการตัดสินใจนั้น สิ่งที่มีความครอบคลุมในการทำงานที่กว้างกว่าคือ ICAC (NSW) เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมกล่าวคือ ตัวแทนจากสาธารณชนที่คนจะได้เข้าร่วมอยู่ในหน่วยคณะกรรมการฝ่ายดำเนินการปฏิบัติงาน (Operation Review Committee) ซึ่งจะมีหน้าที่ตรวจให้มั่นใจว่า ICAC (NSW) ได้สอบสวนคำร้องเรียนจากสาธารณชนอย่างเหมาะสม

ประชาชนสามารถเข้าร่วมและดูคำสอบสวนจากภาครัฐของ ICAC (NSW) ได้ซึ่งจะมีการประชาสัมพันธ์ในหนังสือพิมพ์ของเมืองใหญ่ สำหรับการสอบถามในซินดิเคย์และประชาสัมพันธ์ลงในหนังสือพิมพ์ของเมืองใหญ่และหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นและหนังสือพิมพ์ระดับประเทศสำหรับการสอบถามในพื้นที่อื่นนอกซินดิเคย์ นอกจากนี้การสอบถามจากภาครัฐยังได้พิมพ์อยู่ใน Sydney Morning Herald law listing อีกด้วย นอกจากนี้ประชาชนยังสามารถขอรายงานเรื่องการสอบสวนของ ICAC (NSW) และดูสำเนาและหลักฐานของการสอบถามได้ หากท่านผู้ใดต้องการอ่านสำเนาสามารถติดต่อ ICAC (NSW) เพื่อที่จะได้กำหนดวันที่จะเข้ามาดูเอกสารได้

แต่สิ่งที่สำคัญคือ ICAC (NSW) ให้ความสำคัญกับคดีทุจริตที่สำคัญๆ และกระทบกับผลประโยชน์ต่อส่วนรวม เนื่องจากองค์กรมีข้อจำกัดด้านอัตราค่าจ้างคน และงบประมาณ นอกจากนี้ The Independent Commission Against Corruption Act 1988. ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ ในการเรียกผู้เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาในการได้สวนข้อมูล การไม่ให้ความร่วมมือ ในกรณีดังกล่าวจะถูกลงโทษจำคุก 1 ปี แต่หากให้ข้อมูลเท็จจะมีโทษจำคุก 5 ปี หรือโทษปรับเป็นเงิน 200,000 ดอลลาร์ ออสเตรเลีย นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจร้องขอการค้นพืงทางโทรศัพท์ (คัมภีร์ แก้วเจริญ, 2548)

1.4 การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานงานด้านการปราบปรามการทุจริต

ในส่วนนี้จะนำเสนอมาตรฐานการปฏิบัติงาน จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิเคราะห์เอกสาร จากนั้นนำเสนอมาตรฐานการปฏิบัติงานจากผลการศึกษาวิธีการเคลฟาย และจากผลการประชุมเชิงปฏิบัติการของฝ่ายปฏิบัติงานของสำนักงานปปช.

1.4.1 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิจัยเอกสาร

มาตรฐานการปฏิบัติงานจากข้อมูลการสัมภาษณ์และวิจัยเอกสารจะนำเสนอตามภาระการปฏิบัติงานหลักๆคือการรับเรื่อง และความด้วยมาตรฐานงานในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการดำเนินคดีดังนี้

1.4.1.1 มาตรฐานงานการรับเรื่อง

การดำเนินการในการรับเรื่องร้องเรียนที่เป็นด่านแรกเข้ามาจึงมีความสำคัญที่สำนักงาน ป.ป.ช. ควรพัฒนามาตรการ ในการรับเรื่องเข้ามาใหม่หรือกำหนดเกณฑ์ในการทำงาน กล่าวคือหากยังคงปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ.ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาคดีทุจริต ทุกเรื่อง ซึ่งทำให้การรับเรื่องทุจริตของข้าราชการทั้งหมดเข้ามาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ช. ก็หมายถึงต้องหาทางแก้ไขโดยการเพิ่มอัตรากำลัง หรือพัฒนากระบวนการทำงานเพื่อรองรับกับงานที่จะต้องผ่านเข้ามาในหน่วยงานทั้งหมด หรือหากปรับปรุงการบริหารจัดการ กำหนดมาตรฐานการทำงาน ลดขั้นตอนในการทำงานที่ซ้ำซ้อนออกไป เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของงานดังนี้

ประการแรก การรับเรื่องร้องเรียน ควรมีการลดขั้นตอนและกระบวนการในการรับเรื่องร้องเรียนให้กระบวนการทำงานมีความคล่องตัวมากขึ้น ควรแบ่งกลุ่มประเภทคดีตามความยากง่าย กลุ่มคดีประเภทไหนต้องผ่านการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ หรือให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการมอบหมายหน้าที่ให้ผู้อื่นดำเนินการแทนให้ จากการสัมภาษณ์ได้มีผู้ให้ความเห็นหลากหลายในการกำหนดมาตรฐานการรับเรื่องร้องเรียน แต่ส่วนใหญ่เห็นว่าควรกำหนดแบ่งกลุ่มประเภท เรื่องที่ไม่ต้องผ่านคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯของแต่ละหน่วยงาน หากเรื่องนั้นมีการสอบสวนมาพอสมควรและมีหลักฐานเพียงพอที่จะนำเสนอต่อคณะกรรมการไต่สวนได้ โดยผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช.ท่านหนึ่งกล่าวว่า

...ออกกระเบียบว่าควรเอาการร้องที่พนักงานสอบสวนส่งมานี้ถือเป็นเรื่องที่เราฟังเลยแล้วมาเป็นเรื่องที่ไม่ต้องสอบเพิ่มในส่วนนั้น หรือคิดว่าใช้ได้เลย แต่จริง ๆ แล้วที่เราปฏิบัติมาเราจะต้องสอบสวนอีกครั้งหนึ่ง คือพนักงานสอบสวนเขาสอบไว้ บางทีข้อมูลบางอย่างเขาก็สอบ ไม่ละเอียด พนักงานสอบสวนก็รีบส่งมาเรา

ภายใน 30 วัน ทีนี้ทางเราก็ยังมีปัญหาว่าบางทีรายละเอียดเราต้องการมากกว่านั้น เขาเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐใหม่ ความคิดนี้เป็นความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ความคิดในกระบวนการยุติธรรมหรือว่าเป็นฐานความคิดที่จะเข้ากฎหมาย ป.ป.ช. หรือไม่ เรายังไม่ชัดเจน ปัญหาอันนี้ก็เป็นเรื่องที่จบไปโดยว่าอาจจะมีการทบทวนในชุดต่อไป ก็ต้องใช้อันใหม่เพราะออกเป็นระเบียบแล้วก็ต้องแก้กฎหมายประกอบๆ ว่าให้กระบวนการไต่สวนนี้ไม่ควรจะให้กรรมการลงมาอยู่ที่ ไม่ใช่ว่าลงมาเป็นประธานอนุฯ ทุกชุด คือจะต้องมีหรือมอบหมายอะไรอย่างนี้ ควรจะมีตัวผ่อนคลายตรงนี้หรือผ่อนอำนาจลงมา เพราะอำนาจตามกฎหมายความจริงเกิดกรรมการชุดก่อน ๆ ท่านมอบ เป็นธรรมเนียม มาตรา 27 จะบอกว่าให้มอบเลขานุการมีอำนาจที่จะออกหนังสือ มีอำนาจที่จะไปใช้อำนาจตามกฎหมายได้ คณะกรรมการไม่อยู่ ท่านเลขฯ ก็รับมาตลอด ...

แต่อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการรับเรื่องนั้นเนื่องจากการกลั่นกรองเรื่องเบื้องต้นมีความสำคัญมากเพราะหากเรื่องถูกกลั่นกรองว่าไม่รับ ก็จะถูกคัดออกจากกระบวนการไต่สวนซึ่งผู้เชี่ยวชาญบางส่วนให้ความเห็นแย้งว่าการคัดระบบการมีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองฯ อาจส่งผลเสียมากกว่าเพราะการตั้งระบบกลั่นกรองเพื่อให้เกิดการตรวจสอบและการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เพราะการกลั่นกรองเรื่องเข้ามาในระบบหรือ ไม่รับเรื่อง เป็นสิ่งสำคัญต่อกระบวนการทำงาน ซึ่งคณะอนุกรรมการท่านหนึ่งให้ข้อมูลที่สำคัญว่า

ซึ่งอนุกรรมการกลั่นกรองทุกชุดนี้ก็จะมีการ ป.ป.ช. 1 ท่านเป็นประธานกรรมการ เพราะฉะนั้นประธานกรรมการก็แต่งตั้งอนุกรรมการกลั่นกรอง... เพราะว่า step แรกนี้จะสำคัญว่าจะรับหรือไม่รับ คือถ้าไม่รับเขาก็หลุดไปเลย ในอนุกรรมการกลั่นกรองนี้ถ้าไม่รับก็หลุดไปเลย แต่ถ้ารับนี่ก็เข้ากระบวนการอีกอย่างหนึ่ง ทีนี้เมื่ออนุกรรมการกลั่นกรองนี้กลั่นกรองแล้วเห็นควรว่าจะรับหรือไม่รับ ที่จะมีความเห็นเข้าคณะกรรมการชุดใหญ่ 9 คน ประเด็นที่ 2 ตรงนี้กรรมการชุดใหญ่ต้องมานั่งพิจารณาอีกว่าที่อนุกรรมการ ไม่รับนี้ O.K. โหม ถ้าไม่รับด้วยก็จบไปเลย คนที่จำหน่ายคดีไปแจ้งว่าไม่รับ

ประการที่สอง ควรกำหนดกรอบระยะเวลาของขั้นตอนการรับเรื่อง ทั้งนี้ได้มีการเสนอเป็นหลายแนวทาง กล่าวคือ วิธีการแรกหากยังคงรูปแบบการมีคณะอนุกรรมการฯ คือทั้งคณะอนุกรรมการพิจารณารับเรื่องร้องเรียนกล่าวหา และคณะอนุกรรมการกลั่นกรองของแต่ละหน่วยงานไว้ ควรมีการกำหนดมาตรฐานระยะเวลาในการทำงานแต่ละขั้นตอนให้ชัดเจน หรือวิธีที่สองคือการลดหรือตัดขั้นตอนกระบวนการทำงาน เช่นการยกเลิกรูปแบบคณะอนุกรรมการรับเรื่อง

ร้องเรียน และคณะกรรมการกั่นกรอง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ดำเนินการควรกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมในการรับเรื่องทั้งกระบวนการควรมีการ กำหนดมาตรฐานการทำงานให้ชัดเจน หรือมอบหมายเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการกั่นกรองเรื่อง ว่าควรมอบหมายให้ใครรับผิดชอบ ดังเช่น ส่วนใหญ่ผู้เชี่ยวชาญให้ข้อมูลที่สอดคล้องกัน โดย อนุกรรมการฯท่านหนึ่งบอกว่า

...ต้องมากำหนดกรอบ เป็นระเบียบ หรือว่าเป็นกรอบเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นคนออกผลว่าครั้งนี้ข้อเสนอแนะควรจะกำหนดกรอบเวลาในการที่จะรับเรื่องเบื้องต้นจนถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะรับเรื่องแล้วก็จะตั้งอนุฯ [อนุกรรมการฯได้สวนข้อเท็จจริง] น่าจะมีกรอบเวลาเบื้องต้นว่าสักเท่าไร

อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.ท่านหนึ่งให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า

คือเฉพาะตัวเกณฑ์ใช้ใหม่ คือเรื่องร้องเรียน ป.ป.ช. มันก็มีทั้งเรื่องที่ไม่เป็นเรื่อง แล้วก็เรื่องที่ต้องดำเนินการต่อไปอยู่ในนั้น ที่นี้การกั่นกรองเรื่องพวกนี้ก็ จำเป็นที่จะต้องใช้เวลาตามสมควรที่จะรู้ว่าจะรับหรือไม่รับ ที่นี้พออื่นเข้ามาเนี่ย การไม่รับจะต้องผ่านกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยหรือเปล่า อันนี้ต้องโดยข้อกฎหมายว่า จะต้องผ่านกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยหรือเปล่า หรือว่าเจ้าหน้าที่ธุรการเขาสามารถ คัดลिनไปได้เลย คือถ้าต้องผ่านกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ก็จะเป็นเรื่องที่ยู่ยากมาก ที่เดียว เพราะว่าเรื่องร้องเรียนมันเยอะ แม้ ป.ป.ช. จะไปตั้งอนุฯกั่นกรอง [อนุกรรมการกั่นกรอง] กั่นกรองแล้วในที่สุดก็มาผ่าน ป.ป.ช. อีก มันก็เยอะ เพราะฉะนั้นถ้าเป็นไปได้ควรจะต้องให้ หมายความว่ามีคนที่จะเข้ามา กั่นกรองมี อำนาจจะคัดลिनใจไปเลย ไม่ต้องผ่านอนุกรรมการฯ ที่นี้ส่วนอันที่จำเป็นที่จะต้อง ดำเนินการต่อไปก็ค่อยมาพิจารณาว่า ที่นี้การที่จะคัดลिनใจรับเรื่องหรือไม่รับเรื่อง มันจะมีเกณฑ์เวลาหรือไม่ คือ 2 อันนี้มันต่างกัน ผมว่าถ้าจะไม่รับเรื่องนี้ควร จะต้องแจ้ง ควรจะมีเกณฑ์เวลา เพราะว่าอันไหนที่ไม่เป็นเรื่องก็จะบอกไปเลย แต่ อันที่รับไว้พิจารณาก็เป็นอีกกรณีหนึ่ง มันอาจจะมีความยุ่งยากมากกว่า ก็ควรจะ กำหนดเวลาเกณฑ์ที่ไม่รับเรื่อง

ประการที่สาม แนวทางการแก้ไขสถานะของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. นั้น ทางกระทรวง ยุติธรรมได้มีการขร่างแก้ไขกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวด 2 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจากตามขร่างแก้ไขกฎหมายดังกล่าวซึ่งอยู่ในชั้นของสำนักงานกฤษฎีกา ปรากฏว่าตาม

บทบัญญัติมาตรา 26 แก้ไขบทบัญญัติที่เพิ่มเติม โดยให้เพิ่มเป็นวรรคสอง วรรคสามของมาตรา 26 ดังนี้

“ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานตาม (1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการก็ได้

การดำเนินการของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ตามวรรคสองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

ข้อสังเกตจากแนวทางการแก้ไขดังกล่าวอธิบายว่า เนื่องจากได้บัญญัติให้มีเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้เพิ่มเติมคือเจ้าหน้าที่พนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น จึงมีการบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. โดยในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานตาม (1) ก็ได้ แต่ทั้งนี้ในการดำเนินการของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดด้วย

ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายรองรับยอมทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานและการบรรลุประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาในประเด็นนี้ ไม่ได้เป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการแต่เป็นปัญหาที่ต้องมีการแก้ไขข้อกฎหมาย ดังนั้นหากฝ่ายนโยบายได้มีการศึกษาทราบถึงปัญหาในการปฏิบัติงาน ควรมีการกำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่าสมควรให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

1.4.1.2 การไต่สวนข้อเท็จจริงและการดำเนินคดี

แนวทางแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยการเสนอแนวทางการปรับรูปแบบการมีคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง และการกำหนด เกณฑ์ มาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมต่อการทำงานในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ประการแรกการพัฒนากระบวนการทำงานโดยมีการเสนอให้ปรับกระบวนการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้หลายแนวทาง จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญมีความเห็นแยกเป็นสองแนวทาง โดยส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า ไม่เห็นด้วยกับรูปแบบปัจจุบันในการมีคณะอนุกรรมการไต่สวนซึ่งมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. 1 คนเข้ามาเป็นประธานคณะอนุกรรมการไต่สวน และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรับผิดชอบคดีทุจริตทุกคดี และผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนมองว่าควรจัดรูปแบบการมีคณะอนุกรรมการไต่สวนออกไป หรือการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการ ซึ่งผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. ท่านหนึ่งบอกว่า

ไม่จำเป็นต้องนั่งเลขก็ได้ แต่ปัจจุบันกฎหมายให้นั่งก็ต้องถือตามกฎหมาย อันนี้ความเห็นส่วนตัวว่าน่าจะปรับปรุง เพราะว่านั่งไม่ไหว มันเป็นเรื่องที่เราต้องยอมรับ ก็เอาคนที่มีความรู้ความสามารถที่คิดว่าไว้ใจได้ในชั้นอนุ [อนุกรรมการไต่สวน] มาทำ ก็อย่าง กกต. เห็น ไหม กกต. เวลาเสนอขอบุบอย่างที่เราได้ยื่นกัน เขาไม่มี กกต. ตัวจริงมานั่ง เขาก็มีคณะอนุ แล้วอนุก็ส่ง ไป กกต. อย่างนี้ทำไมทำไม่ได้ กกต. ไม่ต้องมานั่งสักคนเลย แต่อันนี้สุดแล้วแต่ปัจจุบันกฎหมายให้ทำอย่างนั้นเราต้องยึดถือกฎหมายเป็นหลักก็ต้องทำอย่างนั้น แต่พูดถึงว่าถ้ามีการปรับปรุงแก้ไขมันก็น่าจะมีการพิจารณาส่วนนี้ด้วย

อย่างไรก็ตามผู้ให้สัมภาษณ์อีกส่วนหนึ่งเห็นด้วยกับการคงไว้ของรูปแบบคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงเพราะเป็นเป็นรูปแบบที่เหมาะสมและต้องคำนึงตามเจตนารมณ์ของการตั้งคณะอนุกรรมการฯ โดยข้าราชการอัยการท่านหนึ่งกล่าวว่า

ดูเจตนาของการตั้งอนุฯ ไต่สวนขึ้นมาให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงานเข้ามาร่วมกันมันก็จะให้ความเป็นธรรม หัวใจเลยนะครับเพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหาหรือกับผู้กล่าวหาเหมือนกันว่าอย่างน้อยก็มีหลายหน่วยงานมาช่วยกันดูตรงนี้เพราะมันเป็นกระบวนการในขั้นตอนของการสอบสวน ตรงนี้ก็น่าจะมีหลายหน่วยงานมาตรวจมาคอยดูในเมืองต้นเลย เท่าที่ผมดู Concept เพื่อความเป็นธรรม ตรงนี้จุดประสงค์

นอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นสอดคล้องกับการคงรูปแบบของคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยการกำหนดรูปแบบอนุกรรมการฯ ช่วยป้องกันการมีอิทธิพลซึ่งข้าราชการระดับสูงท่านหนึ่งบอกว่า

หมายความว่าผู้ถูกกล่าวหาบางที่เป็นข้าราชการระดับสูง เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเปล่า อะไรหรือเปล่า จะมีอิทธิพลเหนือพนักงานเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ ไหม การที่จะให้อนุฯ ซึ่งอาจจะม่ีเจ้าหน้าที่ผู้ใหญ่ขึ้นมาช่วยในการสอบสวนมันก็อาจจำเป็นในส่วนนี้อาจจะไม่กลัวอิทธิพล อะไรต่ออะไรทำนองนั้น เพราะใน Concept ของเราอย่าลืมว่าเดิมที่เรามีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาก็เพื่อป้องกันในเรื่องการมีอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดนี้แหละ ก็ให้พนักงานสอบสวนเดิมที่พนักงาน

สอบสวนสอบก็คิดว่าจะมีปัญหาอิทธิพลเหนือพนักงานสอบสวน จึงมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมา แล้วก็มีอนุฯซึ่งเป็นผู้ใหญ่ขึ้นมาดู อาจจะ ไม่กลัว อิทธิพลคุณก็สอบไปตามพยานหลักฐานเพื่อความเป็นธรรม ผมมองประเด็นตรง นั้นนะ เหตุผลว่าทำไมถึงต้องมี

แนวทางแบบแรก คือให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งอนุกรรมการ ไล่สวนข้อเท็จจริง สำหรับคดีใหญ่ๆสำคัญๆเกี่ยวกับนักการเมือง คดีคอร์รัปชั่นที่มีวงเงินจำนวนสูง และให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.มอบหมายให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. (หากถูกกำหนดให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่) ดำเนินการ พิจารณาไล่สวนข้อเท็จจริงเฉพาะคดีเกี่ยวกับการทุจริตของข้าราชการที่ไม่ยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นด้วยกับรูปแบบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบเฉพาะคดีสำคัญๆ ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช.ท่านหนึ่งบอกว่า

ควรจะแบ่งประเภทคดี ว่าอนุ [อนุกรรมการไล่สวน] โทษที่ ป.ป.ช. ควรจะลงไปเป็น กรรมการด้วย หรืออนุโทษที่ไม่จำเป็น คดีประเภทโทษที่ไม่จำเป็นที่กรรมการ ป.ป.ช. ไม่ จำเป็นว่าจะต้องลงไปทุกคดี เอาคดีสำคัญ ๆ ความจริงในความเห็นผม คดีที่พวก นักการเมืองแล้วก็คดีพวกนักการเมืองหรืออาจจะสักระดับ 11 ป.ป.ช. ถึงควรจะลงไป ถ้า ต่ำกว่านั้นลงมาก็ควรจะปล่อยให้อนุกรรมการ ๆ

ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับ “ขกร่างแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต” (ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) ที่ได้มีการเสนอแนวทางบัญญัติให้มี เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้เพิ่มเติมกล่าวคือ มาตรา 45 ในการ ไล่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ไล่สวนเพื่อดำเนินการแทนหรือจะมอบหมายให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเป็นเบื้องต้นแล้วรายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาก็ได้ ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คณะกรรมการที่แต่งตั้งตามวรรคหนึ่งต้องประกอบด้วยประธานอนุกรรมการ อนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด และมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและ เลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อ ใ้ ส่วนกรณีตามมาตรา 63 มาตรา 69 หรือกรณีใ้ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 77 ประธานอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ ระดับ ของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

ซึ่งจากบทบัญญัติที่มีการเสนอแก้ไขใหม่ ยังคงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง อนุกรรมการดำเนินการแทนได้ แต่ไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นประธาน อนุกรรมการก็ได้ เว้นแต่ในบางกรณี เช่นการการใ้ส่วนกรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่งตาม มาตรา 63 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 69 การกล่าวหาผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองร้ายวผิดปกติตามมาตรา 77 ซึ่งจะแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช.มาเป็นประธาน อนุกรรมการ ดังนั้นเป็นแนวทางหนึ่งในการแต่งตั้งอนุกรรมการใ้ส่วน หรือการมอบหมายพนักงาน เจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 เรื่องการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 ตามข้อ 5 ระบุว่า “ในการใ้ส่วนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจ มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ใ้รับแต่งตั้งดำเนินการใ้ส่วนข้อเท็จจริงรวบรวมพยาน หลักฐานและสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนด”

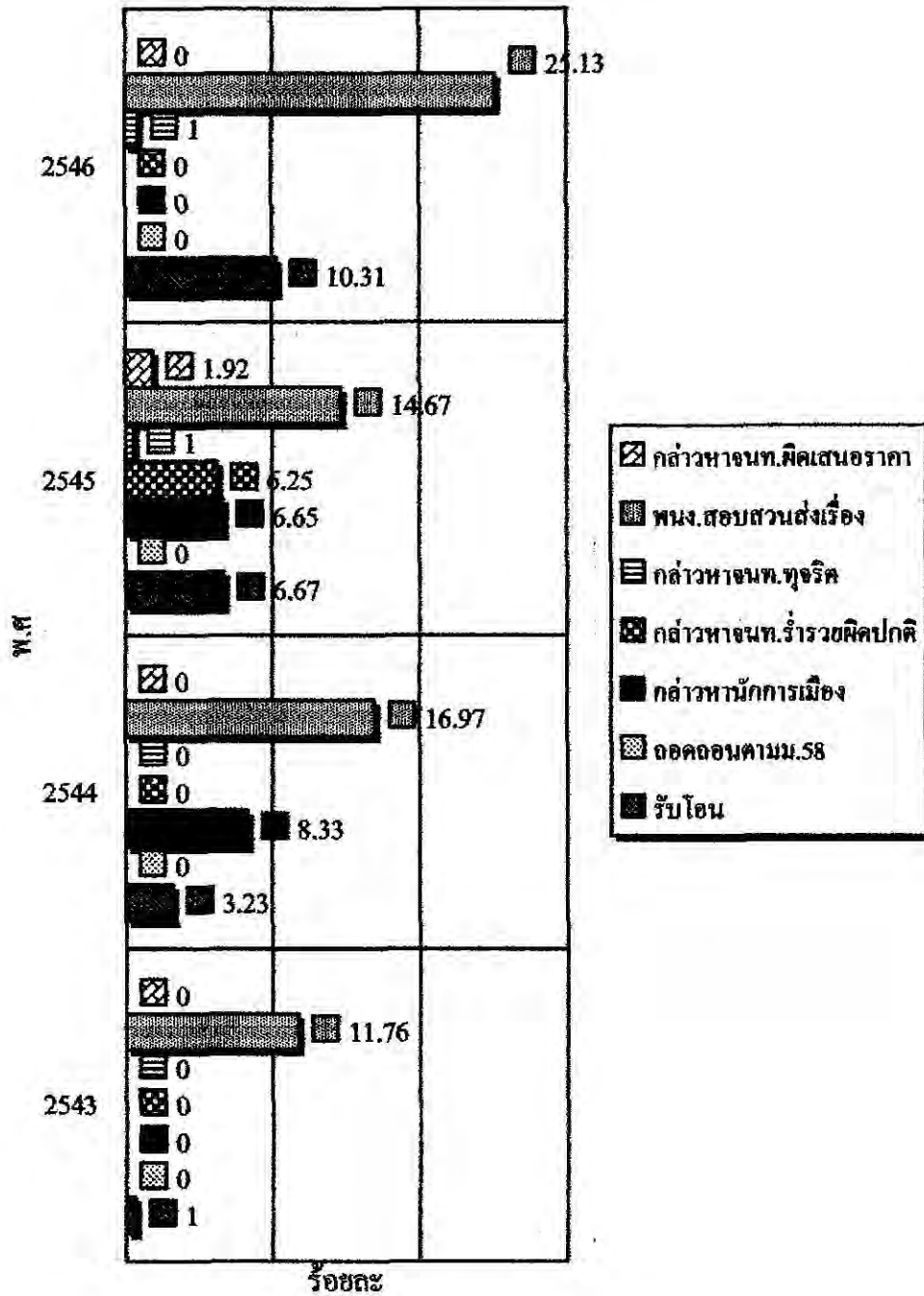
แนวทางที่สองให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มอบหมายให้กระทรวงต้นสังกัดของผู้ถูกร้อง รับผิดชอบพิจารณาสำหรับคดีทุจริตของข้าราชการในเรื่องเล็กน้อย ซึ่งจากการสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ผู้ทรงคุณวุฒิมีความคิดเห็นเกี่ยวกับรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป

แนวทางที่สามให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มอบหมายให้หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกร้อง รับผิดชอบพิจารณาสำหรับคดีทุจริตของข้าราชการระดับ 1 ถึง ระดับ 5 คือตั้งแต่ พลตำรวจถึง พันโท แล้วและมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบข้าราชการระดับ 6, 7 และ 8 ส่วน ระดับ 9 ขึ้น ไปคงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.รับผิดชอบ

แนวทางอื่นๆ ได้แก่การกำหนดให้มี ป.ป.ช.ประจำจังหวัดในฐานะอนุกรรมการก็ได้
 ประการที่สองควรมีการกำหนดกรอบเวลาที่เหมาะสมของการได้สวนข้อเท็จจริง
 การแจ้งผลการวินิจฉัยคดีที่ข้อมูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แก่ผู้ถูกร้อง และควรมีการตรวจสอบ
 ผลการดำเนินงาน ได้สวนข้อเท็จจริงโดยอาจกำหนดการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบ
 ภายนอก ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาของขั้นตอนการได้สวน
 ข้อเท็จจริง การแจ้งผลการวินิจฉัย และการกำหนดให้มีการตรวจสอบภายในและภายนอก สำหรับ
 การกำหนดเกณฑ์เวลาผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลที่หลากหลายดังนี้

นอกจากนี้หากใช้เกณฑ์ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของงาน โดยการ ใช้เกณฑ์
 ผลสัมฤทธิ์ของงานที่ปริมาณคดีข้อมูลจะพบว่า ผลการทำงานมีอัตราร้อยละค่อนข้างต่ำในการชี้มูล
 คดี แต่อย่างไรก็ตามการใช้เกณฑ์ผลสัมฤทธิ์ด้วยตัวบ่งชี้ที่ปริมาณคดีที่ข้อมูลอาจไม่เหมาะสมเพราะ
 หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทุ่มเทเวลาทำงานมีการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วควร ใช้เกณฑ์การ
 ดำเนินงานที่ได้ได้สวนเสร็จสิ้นเป็นเกณฑ์ในการวัดประสิทธิผลของงาน ไม่ว่าผลการวินิจฉัยจะชี้มูล
 หรือให้ตกไปก็ตาม ดังนั้นการใช้เกณฑ์ผลสัมฤทธิ์ด้วยตัวบ่งชี้ที่ปริมาณคดีที่ข้อมูลอาจไม่เหมาะสม
 เพราะ ทั้งนี้จากผลการดำเนินงานที่เสร็จสิ้นไปแล้วนั้น พบว่าในแต่ละปีคดีที่ชี้มูลความคิดเมื่อแยก
 ตามประเภทคดี โดยเปรียบเทียบกับปริมาณคดีดำเนินการเสร็จสิ้นไปทั้งหมด มีการชี้มูลในอัตรา
 ร้อยละค่อนข้างต่ำทุกประเภทคดี (คิดร้อยละจากแต่ละประเภทคดี) เว้นแต่ เรื่องพนักงานสอบสวน
 ส่งเรื่องให้ตามมาตรา 89 ซึ่งมีอัตราร้อยละของคดีที่สามารถชี้มูลได้ในปริมาณสูงกว่าเรื่องกล่าวหา
 อื่นๆ กล่าวคือ คดีเป็นร้อยละ 11.76, 16.97, 14.67 และ 25.13 ในปี พ.ศ. 2543, 2544, 2545 และ 2546
 ตามลำดับ ปรากฏตามภาพ 11 ซึ่งสถิติดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ในการนำไปพัฒนามาตรฐานงาน
 ด้านคุณภาพการทำงาน การตรวจสอบความถูกต้องงานได้สวนข้อเท็จจริง เหล่านี้เป็นต้น

ภาพ 11 ร้อยของคดีที่รับคู่ตามประเภทคดี



1.4.2 ผลการประเมินการพัฒนามาตรฐานงาน โดยผู้ทรงคุณวุฒิ

การวิจัยครั้งนี้ได้นำความคิดเห็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ 22 คนมาสรุปเป็นแนวทางและมาตรฐานในการปฏิบัติงานตามภารกิจการปราบปรามการทุจริต สร้างเป็นแบบสอบถามให้ผู้ทรงคุณวุฒิประเมิน และทำการตรวจสอบความเป็นไปได้ของการนำไปปฏิบัติ โดยใช้แบบสอบถาม ความคิดเห็น ซึ่งเก็บข้อมูลของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช จำนวน 28 คน โดยวิธีการประชุมเชิงปฏิบัติการ (workshop) และนำเสนอผลเป็น 2 ส่วน ดังนี้

จากการใช้เทคนิคการสอบถามดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดกรอบของ เกณฑ์ และตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 22 คน (เคลฟายรอบแรกสอบถามจากผู้ทรงคุณวุฒิ 23 คน ต่อมาในรอบที่สองและสามผู้ทรงคุณวุฒิ 1 ท่านไม่สามารถร่วมให้ข้อมูลต่อได้) ให้ความคิดเห็นตามกรอบที่กำหนดให้ในรอบแรก และได้นำความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาคัดเลือก และสร้างเป็นข้อคำถามเป็นแบบสอบถาม ที่พัฒนามาจากรอบแรกและส่งให้ผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับความสำคัญของแต่ละข้อ โดยส่ง ไปให้ผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับความสำคัญอีกสองรอบ และใช้เกณฑ์ในรอบสุดท้าย โดยต้องผ่านเกณฑ์หากค่ามัธยฐานมีค่าตั้งแต่ 4.0 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์มีค่าตั้งแต่ 1.5 ลงมา โดยได้ข้อสรุปการให้เจ้าหน้าที่คะแนนดังนี้

ตาราง 12 ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ (IQR) จากวิธีการเคลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิ รอบสุดท้าย (n= 22)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
1. เมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับเรื่องร้องเรียนต้องแจ้งให้ผู้ร้องรับทราบที่ได้รับเรื่องไว้แล้วอย่างน้อยภายใน 3 วัน	5	5	1.0	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
2. ควรมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนและติดตามเรื่องที่ร้องเรียนด้วยระบบการสื่อสารสองทาง(ทางเว็บไซต์)	4.5	5	1.0	เหมาะสมมากที่สุด/สอดคล้อง
3. เมื่อรับเรื่องร้องเรียนควรมีการแบ่งกลุ่มประเภทคดีสำคัญใหญ่ ๆ ชับซ้อนและคดีเล็ก ๆ ไม่ซับซ้อน	5	5	1.0	เหมาะสมมากที่สุด/สอดคล้อง

ตาราง 12 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
การรับเรื่องร้องเรียน				
5. การตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นว่าคำร้อง มีพยานหลักฐานมีมูลพอหรือไม่ที่จะส่งได้สวนข้อเท็จจริง ควรกำหนดระยะเวลาพิจารณาการกั้นกรองเรื่องที่ร้องเรียนมาอย่างน้อยแต่ละคดีต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วัน	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
6. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของปริมาณเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการตรวจสอบเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
7. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของปริมาณเรื่องร้องเรียนที่พบว่ามีมูลการทุจริตที่เสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
8 คุณภาพของงานใช้เกณฑ์ของความชัดเจนของขั้นตอนเรื่องที่ดำเนินอยู่สามารถรับทราบความก้าวหน้าแต่ละขั้นตอนตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	4	4	0	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง

หมายเหตุข้อ 4 ไม่ผ่านการประเมินจึงไม่ปรากฏตามตาราง

จากตาราง 12 แสดงว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการรับเรื่อง ส่วนใหญ่ผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิ ยกเว้น “การตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น (ตามหมวด 2 มาตรา 19 และมาตรา 25) เพื่อประโยชน์แห่งการได้สวนข้อเท็จจริง” (ข้อ 4.1, 4.2, 4.3) นอกจากนั้นผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในประเด็นการตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นว่า “เป็นถึงจำเป็นต้องมีคณะกรรมการกั้นกรองเพื่อ เป็นการกั้นกรองเรื่องและ การมีคณะกรรมการกั้นกรองเรื่องเป็นการตรวจสอบคนอำนาจ การทำงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช.”

ตาราง 13 คำนวณฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ผลการประเมิน โดยผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง				
1. รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเรื่องทุจริตของข้าราชการทุกเรื่อง ต้องเข้า ป.ป.ช. หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นการได้สวนข้อเท็จจริงควรปรับแก้โดย				
1.2 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งอนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงสำหรับคดีใหญ่ๆสำคัญๆเกี่ยวกับนักการเมือง คดีคอร์รัปชันที่มีวงเงินจำนวนมาก	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด/สอดคล้อง
กระบวนการวินิจฉัย				
3. กำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ควรเสร็จสิ้นแต่ละคดีภายใน 30 วัน	4.5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด/สอดคล้อง
4. มีการแจ้งผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ให้แก่ผู้ถูกร้องทราบภายใน 30 วันนับจากวันวินิจฉัย	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด/สอดคล้อง
5. ควรกำหนดระบบตรวจสอบเพื่อตรวจสอบคุณภาพของการทำคดีโดย 5.1 ตั้งหน่วยตรวจสอบภายในสำนักงาน ป.ป.ช.	4.5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด/สอดคล้อง
6. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของผลสำเร็จของปริมาณเรื่องที่ได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการที่ดำเนินการเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	4.5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด/สอดคล้อง

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 13 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
7. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของผลสำเร็จของการ ได้สวนข้อเท็จจริง โดยวัดจากปริมาณการชี้มูลคดีทุจริตที่เสร็จสิ้นตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
8. คุณภาพของงานใช้เกณฑ์ของความถูกต้องของปริมาณเรื่อง ได้สวนข้อเท็จจริงของ คณะอนุกรรมการฯ ที่ดำเนินการเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	4.5	5	1	เหมาะสมมาก ที่สุด/ สอดคล้อง

หมายเหตุข้อ L1, L3, L4, L5, 2, 5.2 ไม่ผ่านการประเมินจึงไม่ปรากฏตามตาราง

จากตาราง 11 แสดงว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านกระบวนการ ได้สวนข้อเท็จจริง มาตรฐานที่ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันว่ามีความเหมาะสม มีดังนี้

ข้อ 1.2 “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งอนุกรรมการ ได้สวนข้อเท็จจริงสำหรับคดี ใหญ่ๆ สำคัญๆ เกี่ยวกับนักการเมือง คดีคอร์รัปชันที่มีวงเงินจำนวนมาก”

ข้อ 3 “กำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ควรเสร็จสิ้นแต่ละคดี ภายใน 30 วัน”

ข้อ 4 “มีการแจ้งผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ให้แก่ผู้ถูกร้องทราบภายใน 30 วัน นับจากวันวินิจฉัย”

ข้อ 5 “ควรกำหนดระบบตรวจสอบเพื่อตรวจสอบคุณภาพของการทำคดี โดย คั้งหน่วย ตรวจสอบภายในสำนักงาน ป.ป.ช.”

ข้อ 6 “ประสิทธิผลของงานใช้เกณฑ์ของผลสำเร็จของปริมาณเรื่องที่ ได้สวนข้อเท็จจริง ของคณะอนุกรรมการฯ ที่ดำเนินการเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม”

ข้อ 7 “ประสิทธิผลของงานใช้เกณฑ์ของผลสำเร็จของการ ได้สวนข้อเท็จจริง โดยวัด จากปริมาณการชี้มูลคดีทุจริตที่เสร็จสิ้นตามกรอบเวลาที่เหมาะสม”

ข้อ 8 “คุณภาพของงานใช้เกณฑ์ของความถูกต้องของปริมาณเรื่อง ใ้ส่วนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการที่ดำเนินการเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม”

ส่วนใหญ่ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันว่าไม่ควรใช้รูปแบบเดิมและความเห็นที่ผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิในประเด็นการใ้ส่วนข้อเท็จจริงคือ “การให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งอนุกรรมการใ้ส่วนข้อเท็จจริงสำหรับคดีใหญ่ๆที่สำคัญๆเกี่ยวกับนักการเมือง คดีคอร์รัปชันที่มีวงเงินจำนวนสูง” (ข้อ 1.2)

ส่วนในขั้นตอนการวินิจฉัยนั้นส่วนใหญ่ผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิเกือบทุกข้อ ยกเว้น “การเปิดให้มีการตรวจสอบจากภายนอกเพื่อตรวจสอบคุณภาพของการทำคดีโดยมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม” (ข้อ 5.2) ที่ไม่ผ่านการประเมิน นอกจากนั้นผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในประเด็นการตรวจสอบจากภายนอก ไม่เหมาะสมเพราะ “การติดตามอาจมีปัญหาด้านตรวจสอบซึ่งอาจมีการปลอมเข้ามาตรวจสอบได้ หรือมีการนำไปเรียกร้องผลประโยชน์”

ตาราง 14 คำมัธยฐาน คำพิสัยระหว่างควอไทล์ จากผลการประเมิน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	การดำเนินคดี	Median	Mode	
1. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติรับมูลความผิดข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ควรแจ้งผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย โดยควรแจ้งให้ทราบภายใน 30 นับจากวันลงมติ	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด/สอดคล้อง
2. กรณีตั้งการกรรมการร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ควรกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นของการรวบรวมหลักฐานอย่างน้อยภายใน 6 เดือนสำหรับคดีใหญ่ๆยุ่งยาก และคดีเล็กๆที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนควรรวบรวมหลักฐานอย่างน้อยภายใน 1 เดือน	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด/สอดคล้อง

จากตาราง 14 แสดงว่า ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันว่ามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีมีความเหมาะสมทุกข้อ นอกจากนั้นผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะ

เพิ่มเติมในประเด็นที่ว่า “ควรมีการทำวิจัยเพื่อศึกษาว่าคณะกรรมการจะสามารถวินิจฉัยอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ จะต้องใช้เวลาเท่าใด”

1.4.3 ผลการตรวจสอบคุณภาพของมาตรฐานที่ได้ ด้วยการประเมินความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ตามความคิดเห็นของผู้บริหารระดับกลางที่ผ่านการปฏิบัติงานมาก่อน โดยการเก็บข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ จากเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. โดยการแปลผลผ่านเกณฑ์ในกรณีที่มีค่าเฉลี่ยมากกว่า 3.0 ขึ้นไป

จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2549 มีผู้เข้าร่วมซึ่งเป็นผู้บริหารระดับกลางของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 28 คน โดยการวิจัยครั้งนี้กำหนดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการในกลุ่มของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ระดับฝ่ายปฏิบัติงานตั้งแต่ระดับ 5 ถึงระดับ 9 เพื่อรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงาน พร้อมกับนำแบบสอบถามที่ได้รับการปรับปรุงแล้ว เพื่อให้ฝ่ายปฏิบัติงานให้ข้อมูลและความคิดเห็นตามแบบสอบถาม เพื่อดูความสอดคล้องกับผลที่ได้ ในการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งผลการวิจัยปรากฏรายการตามตาราง 15

ตาราง 15 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n=28)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
1. เมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับเรื่องร้องเรียนต้องแจ้งให้ผู้ร้องรับทราบว่าได้รับเรื่องไว้แล้วอย่างน้อยภายใน 3 วัน	3.11	1.55	เป็นไปได้ระดับมาก
2. ควรมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนและติดตามเรื่องที่ร้องเรียนด้วยระบบการสื่อสารสองทาง(ทางเว็บไซต์)	3.39	1.57	เป็นไปได้ระดับมาก
3. เมื่อรับเรื่องร้องเรียนควรมีการแบ่งกลุ่มประเภทคดีสำคัญใหญ่ ๆ ชับซ้อนและคดีเล็ก ๆ ไม่ซับซ้อน	4.25	1.2	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด

ตาราง 15 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
การรับเรื่องร้องเรียน			
5. การตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นว่าคำร้อง มีพยาน หลักฐาน มีมูลพอหรือไม่ที่จะส่งได้สวนข้อเท็จจริง ควรกำหนดระยะเวลาพิจารณาการกลั่นกรองเรื่องที่ร้องเรียนมาอย่างน้อยแต่ละคดีต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วัน	3.60	1.37	เป็นไปได้ ระดับมาก
6. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของปริมาณเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการตรวจสอบเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	3.67	1.36	เป็นไปได้ ระดับมาก
7. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของปริมาณเรื่องร้องเรียนที่พบว่าไม่มีผลการทุจริตที่เสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	3.29	1.38	เป็นไปได้ ระดับมาก
8 คุณภาพของงานใช้เกณฑ์ของความชัดเจนของขั้นตอนเรื่องที่ดำเนินอยู่สามารถรับทราบความก้าวหน้าแต่ละขั้นตอนตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	3.48	1.42	เป็นไปได้ ระดับมาก

หมายเหตุ ข้อ 4 ถูกตัดออกในขั้นตอนการวิเคราะห์เดลฟายจึงไม่ปรากฏตามตาราง

จากตาราง 15 พบว่า กลุ่มผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นสอดคล้องกับมาตรฐานการปฏิบัติงานในขั้นตอนการรับเรื่องที่ได้จากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิด้วยเทคนิคเดลฟายทุกข้อ โดยมีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติในระดับมากถึงมากที่สุด

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 16 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n=28)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
1. รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเรื่องทุจริตของข้าราชการทุกเรื่อง ต้องเข้า ป.ป.ช. หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นการ ไล่สวนข้อเท็จจริงควรปรับแก้โดย			
1.2 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งอนุกรรมการไล่สวนข้อเท็จจริงสำหรับคดีใหญ่ ๆ สำคัญ ๆ เกี่ยวกับนักการเมือง คดีคอร์รัปชันที่มีวงเงินจำนวนมาก	4.32	0.98	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด
3. กำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯควรเสร็จสิ้นแต่ละคดีภายใน 30 วัน	3.93	0.94	เป็นไปได้ระดับมาก
4. มีการแจ้งผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯให้แก่ผู้ถูกร้องทราบภายใน 30 วันนับจากวันวินิจฉัย	3.89	0.97	เป็นไปได้ระดับมาก
5. ควรกำหนดระบบตรวจสอบเพื่อตรวจสอบคุณภาพของการทำคดีโดย			
5.1 ตั้งหน่วยตรวจสอบภายในสำนักงาน ป.ป.ช.	3.25	1.43	เป็นไปได้ระดับมาก
6. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของผลสำเร็จของปริมาณเรื่องที่ไล่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการที่ดำเนินการเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	3.48	1.22	เป็นไปได้ระดับมาก
7. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของผลสำเร็จของการไล่สวนข้อเท็จจริง โดยวัดจากปริมาณการชี้มูลคดีทุจริตที่เสร็จสิ้นตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	3.22	1.31	เป็นไปได้ระดับมาก
8.คุณภาพของงานใช้เกณฑ์ของความถูกต้องของปริมาณเรื่องไล่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการฯที่ดำเนินการเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม	3.63	1.27	เป็นไปได้ระดับมาก

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

หมายเหตุข้อ 1.1, 1.3, 1.4, 1.5, 2, 5.2 ถูกคัดออกในขั้นตอนการวิเคราะห์เดลฟาย

จากตาราง 16 พบว่า กลุ่มผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นสอดคล้องกับมาตรฐานการปฏิบัติงานในขั้นตอนการรับเรื่องที่ได้จากความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิด้วยเทคนิคเดลฟายเกือบทุกข้อ (ยกเว้น ข้อ 1.1, 1.3, 1.4, 1.5 ข้อ 2 และข้อ 5.2) โดยมีความเห็นว่ามีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติในระดับมากถึงมากที่สุด

ตาราง 17 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n=28)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	SD	
การดำเนินคดี			
1.เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติชี้มูลความผิดข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ควรแจ้งผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย โดยควรแจ้งให้ทราบภายใน 30 นับจากวันลงมติ	4.53	0.84	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด
2.กรณีตั้งการกรรมการร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ควรกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นของการรวบรวมหลักฐานอย่างน้อยภายใน 6 เดือน สำหรับคดีใหญ่ๆยุ่งยาก และคดีเล็กๆที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนควรรวบรวมหลักฐานอย่างน้อยภายใน 1 เดือน	3.43	1.25	เป็นไปได้ระดับมาก

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

จากตาราง 17 พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยในระดับมาก กับมาตรฐานการปฏิบัติงานในขั้นตอนการดำเนินคดี

สรุป

ในด้านการปราบปรามการทุจริต ผลการวิจัย ที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi) ในกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ และการประชุมเชิงปฏิบัติการในกลุ่มเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ตลอดจนการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวการปฏิบัติงานของต่างประเทศ พบว่า การปฏิบัติงานด้านการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทยยังมีปัญหาอุปสรรคทั้งในด้านข้อกฎหมายที่กำหนดให้ปฏิบัติ และปัญหาจากการบริหารจัดการ และส่วนใหญ่มีปัญหาหลักๆ จากกระบวนการทำงานและการบริหารจัดการ มากกว่าเป็นปัญหาทางด้านกฎหมาย ซึ่งในการกำหนดมาตรฐานงานจึงต้องคำนึงแนวทางที่เป็นไปได้ และแนวทางที่ควรจะเป็นหากแก้ไขกฎหมายที่เป็นข้อปัญหาต่อการปฏิบัติงานได้

ส่วนที่ 2 การศึกษาด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

ในขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สิน จะนำเสนอกระบวนการปฏิบัติงานตามบัญญัติของกฎหมาย และผลการปฏิบัติงานจริงพร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคในขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สิน จากนั้นวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานของต่างประเทศ และการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน ด้วยการบูรณาการข้อมูลจาก ข้อมูลเอกสาร วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก การใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) และการประชุมเชิงปฏิบัติการ

2.1 กระบวนการปฏิบัติงานตามขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 10 ส่วนที่ 1 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 2 มาตรา 19 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไว้ตามที่กฎหมายกำหนด ตามหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยื่นทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ดังนั้นการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงต้องมีการกำหนดตำแหน่ง หลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลา การยื่นบัญชีในขณะดำรงตำแหน่ง และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่น ยื่นเท็จหรือปกปิด ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพื่อให้พ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นอกจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดกั้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม และการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของคณะรัฐมนตรี

2.2 ผลการปฏิบัติงานและปัญหาการปฏิบัติงานตามขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สิน

ในการปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและความมืออยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. มีการแบ่งโครงสร้างการรับผิดชอบงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1-5 พร้อมทั้งรับผิดชอบการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ ดังนี้

(1) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 1. รับผิดชอบ การยื่นบัญชีตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่น (ยกเว้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(2) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 2 รับผิดชอบการยื่นบัญชีตรวจสอบทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

(3) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 3 รับผิดชอบการยื่นบัญชีตรวจสอบทรัพย์สินของประธานสภาฎีกา, ประธานศาลปกครองสูงสุด, อัยการสูงสุด, กรรมการเลือกตั้ง, ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา, ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ, กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, รองประธานสภาฎีกา, รองประธานศาลปกครองสูงสุด, หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร, รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร

กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

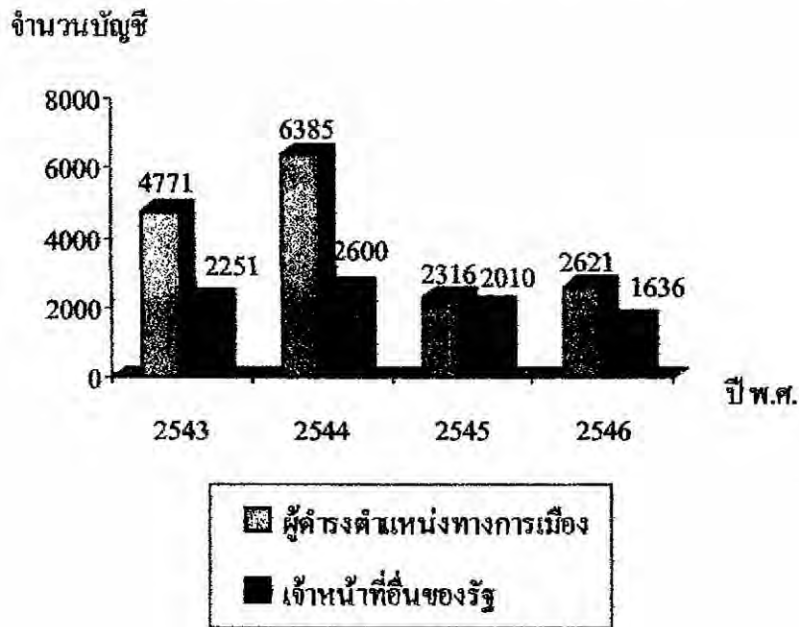
(4) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 4 รับผิดชอบการยื่นบัญชีตรวจสอบทรัพย์สินของ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 5 รับผิดชอบการยื่นบัญชีตรวจสอบทรัพย์สินของ ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และรับผิดชอบเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ

ผลการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินในปัจจุบันพบว่าด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ พิจารณาผลการดำเนินงานออกเป็น 2 ส่วนคือการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งการได้สวนข้อเท็จจริงกรณีเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ ปรากฏรายละเอียดใน เรื่องการได้สวนข้อเท็จจริงข้างต้นแล้ว ดังนั้นการนำเสนอในส่วนนี้ส่วนใหญ่จะเน้นการตรวจทรัพย์สิน

1) การตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึง ปี พ.ศ. 2546 ในรอบ 4 ปีที่ผ่านมาคณะกรรมาการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และตามการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่าในแต่ละปีผลการดำเนินงานการตรวจสอบตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและมีมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มียอดรวมของการดำเนินงานมีปริมาณสูงขึ้นหรือลดลงตามสภาพการณ์ของแต่ละปี เช่นหากมีการเลือกตั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่นในช่วงปีดังกล่าว ผลการดำเนินงานย่อมมีปริมาณสูงขึ้น ซึ่งที่ผ่านมา มีผลการดำเนินงานการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐรวม 7,022 บัญชี, 8,985 บัญชี, 4,326 บัญชี, 4,257 บัญชี ในปี พ.ศ. 2543, 2544, 2545, 2546 ตามลำดับปรากฏตาม ภาพ 12

ภาพ 12 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ



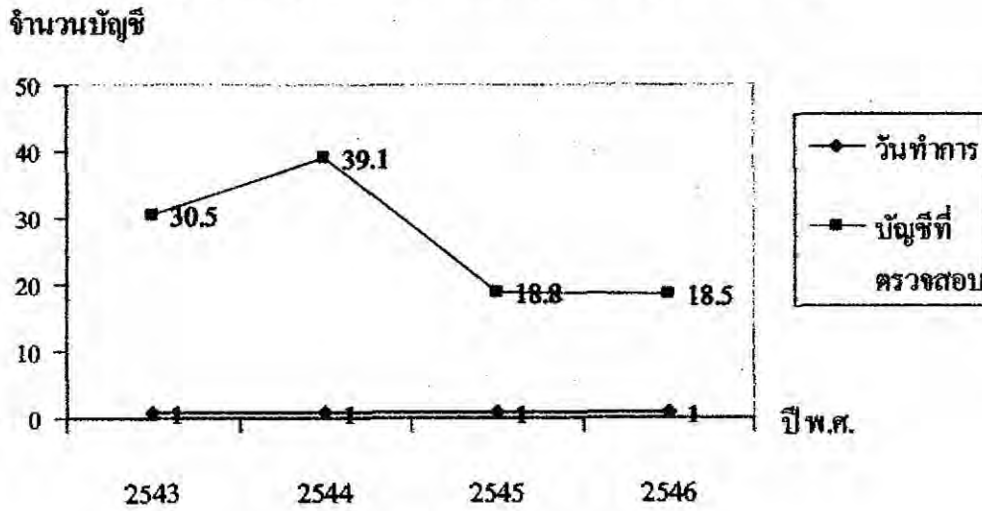
รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ข้อสังเกตในการดำเนินงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน พบว่า ในการรายงานผลการดำเนินงาน ไม่แสดงผลงานที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ซึ่งหากพิจารณาด้านประสิทธิผลของการดำเนินงานนับว่าบรรลุวัตถุประสงค์ เพราะสามารถดำเนินงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐในแต่ละปี ได้เสร็จถูกลง แต่หากพิจารณาถึงด้านประสิทธิภาพ และด้านคุณภาพของการดำเนินงาน ต้องมีการพิจารณาการใช้หลักเกณฑ์การตรวจสอบบัญชี กระบวนการในการตรวจสอบ เช่น การเสร็จสิ้นในเวลาที่เหมาะสม การเข้าถึงข้อมูลในการตรวจสอบ ความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เหล่านี้เป็นต้น

หากเปรียบเทียบปริมาณงานในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกับระยะเวลาใน 1 ปี (วันทำการ 230 วันหรือ 1,380 ชั่วโมง) พบว่าในปี พ.ศ. 2543 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินได้ 30.5 บัญชีต่อ 1 วัน (7,022/230) ในปี พ.ศ. 2544 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินได้ 39.1 บัญชีต่อ 1 วัน (8,985/230) ในปี พ.ศ. 2545 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินได้ 18.8 บัญชีต่อ 1 วัน (4,326/230) ในปี พ.ศ. 2546 ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถ

ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินได้ 18.5 บัญชีต่อ 1 วัน (4,257/230). แต่ทั้งนี้เป็นไปตามจำนวนคดีที่รับไว้ในปี 2544 มีปริมาณมากที่สุดจึงทำให้อัตราการตรวจสอบสูงตามไปด้วย ซึ่งปริมาณงานมีส่วนส่วนการทำงานปรากฏตามภาพ 13

ภาพ 13 การตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐเปรียบเทียบกับวัน



นอกจากนี้ผลการดำเนินงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินที่รายงานไว้ไม่ได้ระบุระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบแล้วเสร็จ แต่ผลจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ไว้ว่า ปัจจุบันระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สิน ประมาณรายละ 2 ปี ถึง 5 ปี ซึ่งนับว่ามีความล่าช้ามาก

ปัญหาประการที่สองคือการไม่มีกรอบระยะเวลาของการตรวจสอบ สำหรับแนวการปฏิบัติที่ทำอยู่ในปัจจุบัน การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินทั้งหมดของผู้แจ้ง โดยที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น เช่นการ ออกหนังสือเพื่อขอข้อมูลทรัพย์สินของบุคคลนั้นไปที่ ธนาคารทั่วประเทศ ทั้งธนาคารพาณิชย์ของประเทศไทย ธนาคารของรัฐบาล และธนาคารต่างประเทศที่มีสาขาในประเทศไทย ทุกแห่ง กรมที่ดินและสำนักงานที่ดินประจำจังหวัดทั่วประเทศ กรมการขนส่งทางบก สำนักงานทะเบียน หน่วยจดทะเบียนพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารชาติ ตลาดหลักทรัพย์เพื่อดูเรื่องหุ้นเหล่านี้เป็นต้น รวมทั้งการตรวจสอบสถานภาพการแต่งงานของผู้ถูกตรวจสอบทรัพย์สินด้วย เช่น ตรวจสอบที่สำนักบริหารการทะเบียนของกรมการปกครอง ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ใช้เวลายาวนานมาก

สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่สามารถกำหนดระยะเวลาได้ทำให้ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานด้านความทันเวลา ตามที่มีผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกัน ซึ่งอดีตกรรมการ ป.ป.ช. ท่านหนึ่งให้ข้อมูลไว้อย่างน่าสนใจตามลำดับว่า

กรณีตรวจสอบทรัพย์สินรัฐธรรมนูญกับกฎหมายประกอบเขียนว่า ให้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเร็ว ไม่มีกรอบบอกว่าจะต้องตรวจกี่วัน แต่มีกรอบที่ควรจะเป็นอยู่ตรงรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ว่าถ้า ป.ป.ช. ตรวจแล้วเห็นว่าพอใจไม่ยื่นบัญชี จงใจยื่นเท็จ หรือจงใจกรอกผิดต้องให้พ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่งนั้นเป็นเวลา 5 ปี หลังจากวันพ้น แต่ในข้อเท็จจริงเวลาตรวจสอบบัญชี กว่าจะพบว่าแสดงเท็จหรือปกปิด เกือบ 5 ปี บางที 5 ปีแล้ว

ระยะเวลาในการตรวจสอบ กฎหมายเขียนไว้ว่าให้ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเร็ว กรอบเวลาไม่ระบุ แต่ถูกจำกัดด้วยระยะเวลา 5 ปี ที่ห้ามดำรงตำแหน่ง ภายหลังหากพบว่าพอใจ แต่ในการปฏิบัติทำได้ยาก เพราะมีปัญหาเรื่องการขอข้อมูล เพราะต้องตรวจสอบทรัพย์สินทุกรายการทำให้ล่าช้า เพราะต้องพึ่งหน่วยงานอื่นในการขอข้อมูล ป.ป.ช. กำหนดให้ตอบกลับภายใน 30 วัน แต่ไม่เป็นไปตามนั้น ทั้ง ๆ ที่กฎหมายเขียน ถ้าไม่ตอบมา มีโทษจำ 6 เดือน ปรับ 20,000 หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ก็ไม่เคยใช้ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาไว้ และเป็นเรื่องที่ยากเพราะทรัพย์สินที่ให้แสดงมีทั้ง เงินสด เงินฝาก เงินลงทุน เงินให้กู้ยืม บ้าน ที่ดิน ทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งต้องตรวจสอบหมด และกฎหมายให้แสดงทรัพย์สินทุกชนิดที่มีอยู่ตั้งแต่เกิด

นอกจากนี้การไม่มีกรอบเวลาเป็นมาตรฐาน ทำให้เป็นปัญหาในการตรวจสอบที่มีความหลากหลายของทรัพย์สินที่ไม่เหมือนกัน อย่างเช่น ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งบอกว่า “คนไม่แสดงที่ดินเลยกับคนแสดงที่ดินร้อยแปลงในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ใช้เวลาเท่ากัน เพราะเวลาขอข้อมูลจากกรมที่ดิน ไม่ได้ระบุรายละเอียดทรัพย์สินของแต่ละคนที่จะตรวจสอบแต่ให้ตรวจสอบว่ามีอะไร เท่าไร จึงทำให้เป็นปัญหาล่าช้า” อีกทั้งการที่กฎหมายไม่มีกรอบเวลา ไม่มีการกำหนดโทษหากล่าช้าทำให้กระบวนการตรวจสอบค่อนข้างล่าช้า ดังที่ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งเล่าเพิ่มเติมในประเด็นดังกล่าวว่า “การขอข้อมูล กำหนดไว้ว่า ให้ตอบกลับภายใน 30 วัน แต่ในทางปฏิบัติทำไม่ได้แม้มีกฎหมายกำหนดไว้ว่า มีโทษ จำ 6 เดือน ปรับ 20,000 บาท แต่ไม่เคยใช้ เพราะกฎหมายไม่ได้กำหนดเวลา”

ปัญหาประการที่สามการกำหนดเวลาในการแจ้งทรัพย์สิน เป็นข้อบัญญัติตามกฎหมายเรื่องตรวจสอบทรัพย์สิน คือกำหนดให้แสดงทรัพย์สินภายใน 30 วัน นับแต่วันรับตำแหน่ง ปัญหา

ในการปฏิบัติงานพบว่าระยะเวลาที่กำหนดมีช่องว่างของเวลาทำให้มีการปรับเปลี่ยนทรัพย์สินเคลื่อนย้ายทรัพย์สินได้ บางครั้งผู้ถูกตรวจสอบได้จดทะเบียนล่าช้า เพื่อหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบ บางครั้งโอนทรัพย์สินให้ผู้อื่น นอกจากนี้การต้องแจ้งรายการทรัพย์สินหลังจากพ้นตำแหน่ง 30 วัน และหลังจากพ้นตำแหน่ง ไปอีก 1 ปี ที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการจัดให้มีระบบตรวจสอบเพื่อป้องกันข้อตกลงทุจริตที่สัญญาจะให้หลังจากพ้นตำแหน่งเพื่อเป็นการป้องกันการตรวจสอบของหน่วยงาน แต่ก็ทำให้เป็นภาระหนักในการทำงานและเหมือนกับไม่มีความไว้วางใจกันตั้งผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่งเล่าให้ฟังว่า “กฎหมายรัฐธรรมนุญฉบับนี้ออกมาเนื่องจากความไม่ไว้วางใจใครเลย การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้เป็นภาระ แล้วก็ เป็นเรื่องที่ทำให้การใช้ดุลยพินิจเพื่อความไม่เป็นธรรมเป็นไปได้โดยง่าย ทุกคนที่แต่พวกใครพวกมัน” และอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.ท่านหนึ่งให้ข้อมูลเพิ่มเติมไว้โดยบอกว่า

การแจ้งทรัพย์สินและหนี้สินมีหลายอย่าง ในการรับตำแหน่งให้แจ้งภายใน 30 วัน หลังจากได้รับการแต่งตั้ง บางตำแหน่งต้องแจ้งทุกปีระหว่างที่อยู่ในตำแหน่ง บางตำแหน่งต้องแจ้งทุก 3 ปีระหว่างอยู่ในตำแหน่ง บางตำแหน่งไม่ต้องแจ้งเลยแต่ว่า ดอนออกต้องแจ้งภายใน 30 วัน แล้วก็พ้นไปแล้วภายใน 1 ปีแจ้งอีกทีหนึ่ง เพราะฉะนั้นต้องแจ้งอย่างน้อย 2 ครั้ง ออกกับเข้า แล้วก็แจ้งเมื่อพ้นตำแหน่งแล้ว 1 ปี ทำให้งานตรวจสอบทรัพย์สินมีจำนวนมาก และ ถ้าคนหนึ่งได้รับแต่งตั้งหลายตำแหน่ง สมมุติเป็นอธิบดีกรมนี้ แจ้ง 1 ครั้ง อีก 3 เดือนต่อมาได้รับแต่งตั้งให้เป็นบอร์ดการบินไทยต้องแจ้งอีกในฐานะบอร์ด มาเป็นบอร์ดยาสูบต้องแจ้งอีก มาเป็นบอร์ดธนาคารต้องแจ้งอีก จะเป็นงานมหาศาลที่ซ้ำซ้อนกัน

กติกาในการยื่นของตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. ตรวจสอบ 3 จังหวะ (1). เข้ามา ต้องยื่นภายใน 30 วัน (2) ก็คือออกไปก็ยื่นภายใน 30 วัน (3) ต้องยื่นหลังจากออกไปแล้วอีก 1 ปี หากยังไม่ครบ แม้ 8 เดือน ยังยื่นอีกไม่ได้ ต้องรอนเดือนที่ 11 ต่อ 12 ถึงจะยื่น อาจทำให้ผู้ต้องแจ้งลืมได้เป็นการไม่สะดวก

ปัญหาประการที่สี่คือการกำหนดกรอบของผู้ที่ต้องแจ้งทรัพย์สิน ปัญหาในทางปฏิบัติพบว่าทำให้สามารถบิดเบือนข้อมูลได้ ดังที่ผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งให้ข้อมูลไว้น่าสนใจว่า

“กำหนดให้ผู้ต้องแจ้งทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ นักการเมืองทุกคน ข้าราชการชั้นกับมติ ครม. ในปัจจุบันคือระดับ ซี10 และ ซี 11 รวมทั้งคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะซึ่งทำให้สามารถหลีกเลี่ยงโดยการ โอนให้กับบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วได้”

ในการดำเนินการปัจจุบันเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช เป็นผู้ดำเนินการแล้วจึงรายงานให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช พิจารณา ซึ่งในการพิจารณาว่าผู้แจ้งทรัพย์สินงใจปกปิดหรือแจ้งเท็จหรือไม่ หลักการที่กรรมการใช้พิจารณาคือการเปรียบเทียบสัดส่วนของทรัพย์สินที่ลี้มแจ้งกับทรัพย์สินที่มี รวมทั้งฐานะ รายได้ พิจารณาเป็นราย แต่ยังไม่มีการกำหนดเกณฑ์ว่าควรเป็นสัดส่วนเท่าไรจึงจะถือว่างใจปกปิด นอกจากนั้นการตรวจสอบทรัพย์สินยังเป็นการตรวจสอบเพื่อตรวจความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินหลังจากผู้ยื่นพื้นตำแหน่งว่ามีความผิดปกติหรือไม่ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจของ กรรมการ โดยใช้เกณฑ์การชี้แจงที่มาของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นแต่ยังไม่มีการกำหนดเกณฑ์เชิงปริมาณ ดังที่มีอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.ท่านหนึ่งให้ข้อมูลเพื่อเป็นการพัฒนาเกณฑ์ มาตรฐานงานไว้ว่า

การตรวจสอบทรัพย์สิน ตรวจแล้วต้องทำรายงานเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. 9 ท่านว่าได้ตรวจความถูกต้อง ความมีอยู่จริงแล้ว พอเขาพื้นตำแหน่งก็ตรวจความ ถูกต้อง มีอยู่จริง แล้วเอา 2 บัญชีมาเปรียบเทียบ ตอนเข้ารับตำแหน่งมีเท่าไร พื้น ตำแหน่งมีเท่าไร ต่างกันขนาดไหน บางคนทรัพย์สินลดลง ไปก็จบ บางคน ทรัพย์สินใกล้เคียงกันก็จบ บางคนเพิ่มมากขึ้นเยอะ ก็ให้เขาชี้แจงว่าที่เพิ่มมากขึ้น มันมาจากไหน ถ้าชี้แจงไม่ได้ ป.ป.ช. ก็จะมีมติว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น อันนี้เป็นเรื่อง ตรวจสอบทรัพย์สิน โดยเฉพาะเลย เป็นเรื่องทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ไม่ใช่ร่ำรวย ผิดปกติ คนละอัน และจะส่งให้อัยการร้องขอศาล ขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าเพิ่มขึ้นผิดปกติ ตรวจสอบแล้วชี้แจง ไม่ได้ แต่ยังไม่เคยมี เพราะเขาแต่ง บัญชีได้

ปัญหาประการที่ห้าคือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ซึ่งการประกาศ รายการทรัพย์สินที่แสดงนั้นเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ ปัจจุบันมีการประกาศเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเท่านั้นเนื่องจากกฎหมายกำหนดไว้ให้เปิดเผยได้เฉพาะตำแหน่ง เหล่านั้น ตำแหน่งอื่นห้ามเปิดเผย จึงอาจทำให้ประชาชนไม่ได้มีความตระหนักที่จะมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยคิดว่าหน้าที่ในการตรวจสอบเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้นทำให้ ประชาชนและสังคมมีส่วนร่วมในการการป้องกันการทุจริตน้อยมาก ดังที่ผู้ทรงคุณวุฒิท่านหนึ่ง บอกว่า “การตรวจสอบ มีประกาศให้สาธารณชนทราบเฉพาะบัญชีทรัพย์สินของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีตามกฎหมายรัฐธรรมนูญบังคับให้เปิดเผย แต่บัญชีอื่น ไม่ได้เปิดเผยเนื่องจากกฎหมาย ห้ามเปิดเผย” นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดในการร้องเรียนกรณีทุจริตที่ไม่เปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามี ส่วนร่วม ซึ่งผู้ทรงเชี่ยวชาญท่านหนึ่งให้ข้อมูลว่า “อีกส่วนหนึ่งคือการตรวจสอบกรณีร่ำรวย ผิดปกติซึ่ง ป.ป.ช จะดำเนินการได้เมื่อมีผู้ร้องเรียน ..ตรวจสอบเฉพาะทรัพย์สินที่ถูกร้อง โดยมี ขั้นตอนการปฏิบัติเหมือนการตรวจสอบทรัพย์สินแต่รายการตรวจสอบน้อยกว่า การพิจารณาว่า

ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ใช้เกณฑ์การชี้แจงแหล่งที่มาของทรัพย์สิน โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงิน” คั้งที่
 อธิบดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ข้อมูลสอดคล้องกันว่า “ในกฎหมายจริง ๆ คำว่าร่ำรวยผิดปกติคือว่า
 มีเงินเพิ่มขึ้น โดยที่ไม่มีที่แหล่งที่มา ไม่สามารถชี้แจงได้โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงิน” พร้อมทั้งขยาย
 ความในรายละเอียดไว้ว่า

การตรวจสอบกรณีร่ำรวยผิดปกติ เป็นเรื่องที่มีผู้ร้องว่านักการเมือง ข้าราชการร่ำรวย
 ผิดปกติ บัญชีทรัพย์สินมีมากมาย มีที่ดิน บ้าน รถราคาแพง ในขณะที่มีรายได้น้อย
 มีแต่เงินเดือน ต้องสอบโดยการค้นหาทรัพย์สิน ตรวจสอบเฉพาะที่คำร้องระบุซึ่งตรวจ
 น้อยกว่า ฉะนั้นเวลา ก็อาจจะน้อยกว่า

นอกจากนี้พบว่า มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจยื่นบัญชีฯ และเอกสาร
 ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และจงใจไม่ยื่นบัญชีฯ
 ภายในระยะเวลาที่กำหนด และส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย มาตรา 295 ซึ่งมีปริมาณงานแต่ละปีไม่มากนัก ปรากฏรายละเอียดตามตาราง 18

ตาราง 18 ผลการดำเนินงานการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ

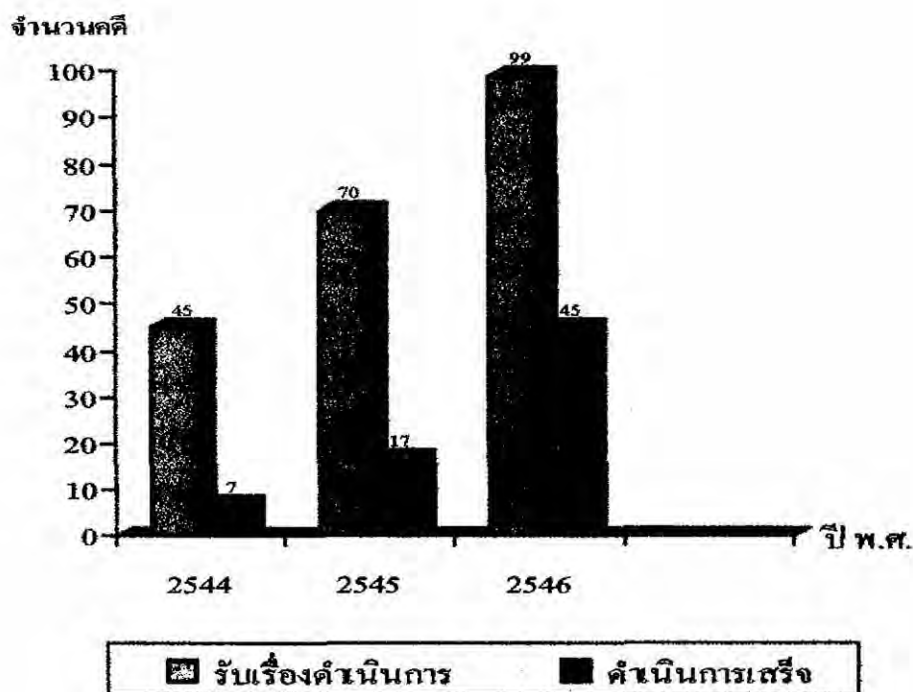
รายการกิจกรรม	ผลการดำเนินงาน (หน่วยนับ : เรื่อง)		
	2544	2545	2546
1. รับไว้พิจารณาดำเนินการ	45	70 (32+38)	99 (54+45)
2. ดำเนินการเสร็จ	7	17	45
2.1 ให้ข้อกล่าวหาตกไป	(-)	(1)	(3)
2.2 ไม่รับ/ ยก	(7)	(14)	(42)
2.3 ร่ำรวยผิดปกติ	(-)	(2)	(-)
3. อยู่ระหว่างดำเนินการ	38	54	54

ที่มา : คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2544, 2545, 2546

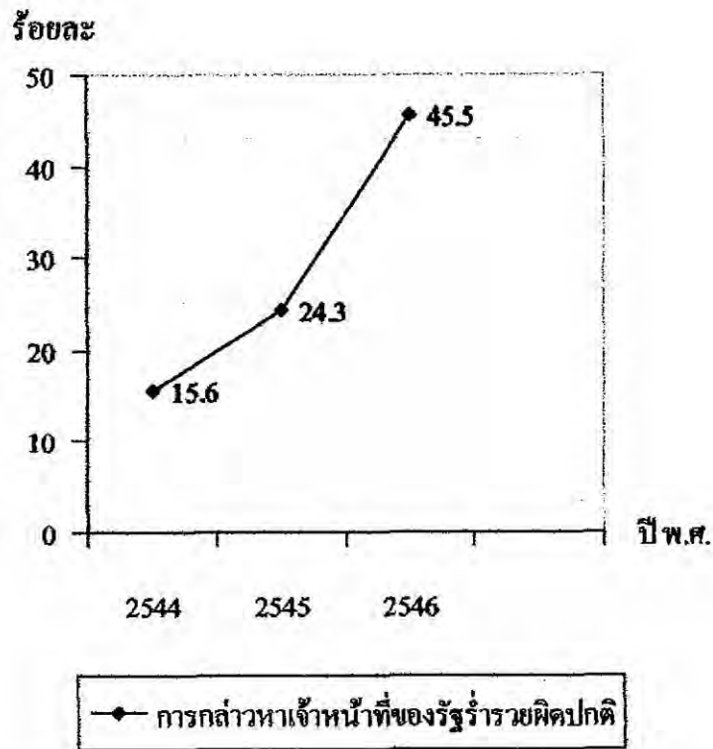
2. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายคดีปกติ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายคดีปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าร้ายคดีปกติ ซึ่งผลการดำเนินงานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึงปี พ.ศ. 2546 มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาจากจำนวนเรื่องที่ยื่นฟ้องแล้วเสร็จเพิ่มจาก 7 เรื่อง (ปี 2544) เป็น 17 เรื่อง (ปี 2545) และ 45 เรื่อง (ปี 2546) ปรากฏรายละเอียดดัง ภาพ 14 เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนคดีที่รับไว้ดำเนินการแต่ละปี กับคดีที่ดำเนินการเสร็จสิ้น พบว่าสัดส่วนของผลสำเร็จของการทำงานมีสัดส่วนงานค้างอยู่ระหว่างดำเนินการที่เพิ่มขึ้นกล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2544 คิดเป็นสัดส่วน 6.4: 1 ในปี พ.ศ. 2545 คิดเป็นสัดส่วน 4.1: 1 และในปี พ.ศ. 2546 คิดเป็นสัดส่วน 2.2: 1 และหากเทียบอัตราร้อยละของงานที่สำเร็จ พบว่ามีอัตรางานที่ทำเพิ่มขึ้นทุกปี กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2544 คิดเป็นร้อยละ 15.6 ในปี พ.ศ. 2545 คิดเป็นร้อยละ 24.3 และในปี พ.ศ. 2546 คิดเป็นร้อยละ 45.5 ปรากฏตามภาพ 15

ภาพ 14 เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายคดีปกติ



ภาพ 15 ร้อยละของการดำเนินงานเสร็จสิ้น



จากผลการดำเนินการกล่าวหาเจ้าหน้าที่พบปัญหาการปฏิบัติงานจากสถิติงานต่างดำเนินการ ตามภาพ 15 จะเห็นได้ว่ายังมีเรื่องที่ยังมีเรื่องที่ยังดำเนินการ ไม่แล้วเสร็จคงค้างอยู่อีกเป็นจำนวนมากกว่าเมื่อเทียบกับเรื่องที่ยังดำเนินการแล้วเสร็จ แสดงให้เห็นว่า กระบวนการไต่สวนเรื่องกล่าวหาที่มีปัญหาข้อขัดข้องบางประการที่ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินงานน้อยกว่าที่ควรเป็น และที่สำคัญคือกระบวนการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช. มีความซ้ำซ้อนและแบ่งแยกงานไม่ชัดเจน เนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่รับผิดชอบการตรวจสอบทรัพย์สิน ต้องมีการปฏิบัติงานในเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติด้วย ซึ่งประเด็นการวิเคราะห์ผลงานเรื่องกล่าวหาดังกล่าว ได้วิเคราะห์ไว้ในเรื่องการไต่สวนข้อเท็จจริงในรายละเอียดที่ปรากฏเบื้องต้นแล้ว

2.3 มาตรฐานการตรวจสอบทรัพย์สินของต่างประเทศ

สำหรับมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินในต่างประเทศ พบว่ามีความหลากหลาย กล่าวคือ สำหรับประเทศญี่ปุ่น การเปิดเผยทรัพย์สินของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นถึงจัดให้มีขึ้นตั้งแต่ในปี ค.ศ. 1983 และนับตั้งแต่นั้นมานับถือปฏิบัติกันมาเป็นปกติ แต่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเพราะ โดยธรรมชาติเป็นลักษณะของการอาสาสมัคร และไม่มีการลงโทษหาก

รัฐมนตรีไม่เปิดเผยทรัพย์สิน ซึ่งขบข้ายการเปิดเผยทรัพย์สินขยายกว้างขึ้นในปี ค.ศ.1989 นั่นคือต้องเปิดเผยทรัพย์สินของคู่สมรสและสมาชิกในครอบครัวของรัฐมนตรี โดยข้อมูลทรัพย์สินต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ โดยรายงานในสื่อสิ่งพิมพ์ ในขณะที่เดียวกันการเปิดเผยทรัพย์สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกควบคุมโดย “กฎหมายการเปิดเผยทรัพย์สินของรัฐสภา” (the Parliamentarians Assets Disclosure Law) ที่ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1992 โดยกฎหมายกำหนดให้สมาชิกรัฐสภา ต้องยื่นแสดงทรัพย์สินของตนต่อประธานสภาแต่ละสภา ภายใน 100 วันนับตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง แต่อย่างไรก็ตามไม่มีกำหนดบทลงโทษหากสมาชิกรัฐสภาไม่ยื่นแสดงทรัพย์สินหรือแจ้งทรัพย์สินเป็นเท็จ ลักษณะการรายงานมีสามประเภทคือ (1) รายได้ประจำปี ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นและกิจกรรมที่เกี่ยวกับธุรกิจต้องเปิดเผยปีละครั้ง (2) การรายงานฉบับย่อต้องรายงานเปิดเผยในสื่อสิ่งพิมพ์ (3) การรายงานข้อมูลทั้งหมดต้องเปิดให้เข้าถึงในห้องอ่านหนังสือของสภาแต่ละสภา

ในทำนองเดียวกัน สำหรับประเทศเยอรมันการเปิดเผยทรัพย์สินของของสมาชิกของรัฐบาลไม่มีข้อกำหนดไว้ แต่หากเมื่อไหร่ก็ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือ Chancellor หรือสมาชิกของคณะรัฐมนตรีได้เป็นสมาชิกรัฐสภาบุคคลเหล่านั้นต้องแจ้งประธานรัฐสภาเกี่ยวกับสิ่งที่อาจเป็นไปได้ในเรื่องมีการผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญห้ามสมาชิกทุกคนของคณะรัฐมนตรีห้ามรับตำแหน่งมีเงินเดือนอื่นๆ ห้ามมีตำแหน่งในบริษัทใดๆ หรือห้ามรับค่าตอบแทนในฐานะผู้เชี่ยวชาญ โดยเด็ดขาด

อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศเกาหลี ก่อนข้างมีลักษณะการวางแผนปฏิบัติไม่เหมือนกับประเทศญี่ปุ่นและประเทศเยอรมัน กล่าวคือก่อนข้างเข้มงวดมากกว่า โดยประเทศเกาหลีมีการปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังนี้ *ประการแรก* ในเรื่องการแจ้งทรัพย์สินส่วนตัวเจ้าหน้าที่ระดับสูงและบุคคลซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่มีความสำคัญจะต้องแจ้ง (ลงทะเบียน) รายได้และทรัพย์สินของตัวเอง , พ่อแม่ คู่สมรสและบุตร รวมทั้งต้องรายงานการเปลี่ยนแปลงรายได้และทรัพย์สินทุกปี รายได้และทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ระดับสูง (เกรด 1) จะถูกใส่ไว้ในหนังสือพิมพ์, รวมทั้งหุ้นด้วย หากพบว่า การแจ้งทรัพย์สินมีการบิดเบือนทะเลย หรือผิดพลาด “public service ethics committee” จะใช้วิธีต่อไปนี้ (1) เตือน และวิธีการแก้ไข (2) ปรับ (3) ประกาศในหนังสือพิมพ์ (4) ร้องขอให้มีการตัดสินให้ออก หรือลงโทษทางวินัย *ประการที่สอง* การรายงานเรื่องการรับของขวัญ / ของกำนัล หากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือครอบครัวได้รับของขวัญมูลค่ามากกว่า 100,000 วอน (100 \$) จากต่างประเทศหรือชาวต่างชาติ ในการติดต่อดำเนินการตำแหน่งหน้าที่ของตน และของขวัญเหล่านี้จะต้องตกเป็นสมบัติของประเทศ

2.4 การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานในการตรวจสอบทรัพย์สิน

2.4.1 จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก.

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน สรุปได้ดังนี้

ประการแรก การกำหนดเกณฑ์ มาตรฐานงาน และตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานไม่สามารถกำหนดเป็นแนวการปฏิบัติจริงๆ เว้นแต่ต้องแก้ไขกฎหมาย เพราะไม่ได้เป็นปัญหาที่การบริหารจัดการ เช่นการให้ระบุว่าให้ต้องแสดงทรัพย์สิน ณ วันเข้ารับตำแหน่งและวันพ้นตำแหน่ง โดยให้ยื่นได้ภายใน 30 วันแต่ทรัพย์สินต้องย้อนมา ณ วันเข้ารับตำแหน่งและกำหนดให้ผู้ที่ต้องแจ้งทรัพย์สินรวมถึงบุตรทุกคนที่ยังไม่ได้สมรส (เดิมกำหนดเฉพาะบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเท่านั้น)

ประการที่สอง กรณีบุคคลใดมีการรับตำแหน่งที่ต้องแจ้งทรัพย์สินหลายตำแหน่ง ถ้าภายใน 6 เดือนให้ถือตำแหน่งที่แจ้งครั้งแรกเป็นหลัก เนื่องจากภายใน 6 เดือน ทรัพย์สินไม่ควรจะเปลี่ยนแปลง และการแจ้งทรัพย์สินให้ยื่นเพียงก่อนรับตำแหน่งและหลังพ้นตำแหน่ง ไม่ควรต้องให้แจ้งเมื่อพ้นตำแหน่งไปแล้ว 1 ปี เพราะไม่เป็นธรรม โดยอดีตกณะกรรมการ ป.ป.ช.ท่านหนึ่งอธิบายเหตุผลว่า “วงเกณฑ์การตรวจสอบให้เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีอยู่จริงตามที่เขาแสดง ตรวจสอบเท่าที่เขาแสดง อย่างนี้เร็วขึ้น ทำได้ ทำรายงานได้เร็ว แต่ขณะเดียวกันถ้ามีใครซึ่งชื่องเบาะแสมาว่าที่เขามีแจ้งมาอย่างนี้จริง ๆ แล้วมันไม่ถูกต้องเราก็ตรวจสอบละเอียดเฉพาะรายไป”

ประการที่สามการตรวจสอบใช้ เกณฑ์จำนวนทรัพย์สิน ต้องดูปริมาณทรัพย์สิน ไม่ใช่วงเงิน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อป้องกันการทุจริต จึงควรตรวจสอบทรัพย์สินขั้นต้น เพื่อที่จะเอามาเทียบกับตอนออกไปจากระบบแล้ว ว่าเพิ่มขึ้นมากน้อยแค่ไหน มาจากสาเหตุอะไร กล่าวคือตรวจสอบครั้งแรกไม่ใช่ ตรวจสอบเพื่อหาว่ารายงานเท็จหรือไม่ และการตรวจสอบอีกครั้งเมื่อพ้นจากตำแหน่ง เพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติระหว่างอยู่ในตำแหน่ง และดุลพินิจของการพิจารณาว่าจงใจปกปิดหรือไม่ ดูจากร้อยละของมูลค่าทรัพย์สินที่ไม่ได้แจ้งต่อทรัพย์สินทั้งหมด ไม่นเกิน 2 %

ประการที่สี่การจัดทำฐานข้อมูล ของนักการเมืองที่อยู่ในขอบข่ายถูกตรวจสอบทรัพย์สิน ควรมีการสร้างฐานข้อมูล เพื่อช่วยให้เกิดความคล่องตัว ในการตรวจสอบซ้ำอีก และเป็น การพัฒนาระบบการจัดการความรู้ให้สำนักงาน ป.ป.ช. อีกทั้งข้อมูลในบัญชีรายรับเป็นฐานข้อมูลที่ต้องศึกษาอยู่ตลอดเวลา ไม่ใช่ตรวจสอบแล้วก็แล้วกัน ควรเป็นการตรวจสอบเชิงวิเคราะห์ ป้องกัน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญท่านหนึ่งให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ว่า

ต้องแจ้งเป็น data base แต่ต้องปรับให้สอดคล้องกับการฟอกเงิน บัญชีทรัพย์สิน เช่น ใบเสร็จ อย่างสนใจเพียงที่ขึ้น ปัจจุบันควรมีการสร้างเป็นฐานข้อมูลสำหรับ นักการเมือง เพราะปรากฏว่า เมื่อนำเป็นนักการเมืองแล้วทรัพย์สินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ มาก รัฐธรรมนูญ 2540 ช่วยฟอกเงินได้มากเพราะไม่มีการตรวจสอบไปก่อน 2540 ว่ามีเท่าไร เมื่อเป็นนักการเมืองก็มาแจ้งไว้เป็นการร่ำรวยโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งในอนาคตก็อาจเกิดขึ้นได้อีก

ประการที่ห้า ควรแจ้งรูปแบบการใช้แบบฟอร์ม การยื่นแบบบัญชีทรัพย์สิน และการ ตรวจสอบทรัพย์สินต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ รวมทั้งการเปิดเผยให้ประชาชนช่วยตรวจสอบด้วย ควรใช้หลักการเพื่อการป้องกันการทุจริต โดยต้องตรวจสอบเป็นระบบต่อเนื่องแบบสมบูรณ์ (package) เกี่ยวกับการทุจริต กล่าวคือเมื่อมีข้อสงสัยว่าทุจริตให้ดำเนินการขั้นตอนแรกคือ ตรวจสอบทรัพย์สิน ขึ้นต่อมาหากกรณีพบว่าร่ำรวยผิดปกติ เมื่อมีหลักฐานว่าอธิบายไม่ได้ถือว่า ทุจริต เป็นต้น

2.4.2 ผลการประเมินการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานโดยผู้ทรงคุณวุฒิจาก วิธีการเคอฟาย จากการใช้ได้กำหนดกรอบของ เกณฑ์ และตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 22 คน ให้ความคิดเห็นตามกรอบที่กำหนดไว้ในรอบแรก และ ได้นำความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาคัดเลือก และสร้างเป็นข้อคำถามเป็นแบบสอบ ที่พัฒนามาจาก รอบแรกและส่งให้ผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับความสำคัญของแต่ละข้อ และส่งไปให้ผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับ ความสำคัญอีกสองรอบ ซึ่งใช้เกณฑ์ค่ามัธยฐานตั้งแต่ 4.0 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ตั้งแต่ 1.5 ลง มาโดยได้ข้อสรุปการให้นำหนักคะแนนในรอบที่สามซึ่งเป็นรอบสุดท้ายดังนี้

ตาราง 19 คำมัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
1. กรณีบุคคลใดมีการรับตำแหน่งที่ต้องแจ้งทรัพย์สินหลายตำแหน่ง ถ้าภายใน 6 เดือนให้ถือตำแหน่งที่แจ้งครั้งแรกเป็นหลัก	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
2. เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อป้องกันการทุจริต จึงควรตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นต้น เพื่อที่จะเอามาเทียบกับตอนออกไปจากระบบแล้ว ไม่ใช่เพื่อหาว่ารายงานเท็จหรือไม่	4.5	5	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
4. คุณภาพของการตรวจสอบทรัพย์สินคือความถูกต้องของการตรวจสอบไม่น้อยกว่า 90%	4.5	5	1	เหมาะสมมาก ที่สุด/ สอดคล้อง
5. ประสิทธิภาพของการตรวจสอบทรัพย์สินคือระยะเวลาในการตรวจสอบ ไม่ควรเกิน 2 ปี	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
6. ควรตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเท่าที่แจ้ง (แสดง) แต่หากมีการแจ้งเบาะแสดความไม่ถูกต้อง จึงควรละเอียดเป็นรายๆ ซึ่งทำให้สามารถกำหนดระยะเวลาทำได้เสร็จภายใน 1 เดือน	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
8. วางเกณฑ์การตรวจสอบให้เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีอยู่จริงตามที่เขาแสดง แต่ถ้ามีใครชี้ช่องเบาะแสดว่าที่เขามีแจ้งมาอย่างนี้จริง ๆ แล้วมันไม่ถูกต้องเราก็ควรละเอียดเฉพาะรายไป	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 19 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
10. ถ้าเป็นการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเท่าที่เขาแสดง ใช้เวลาในการตรวจสอบเฉลี่ยหนึ่งเดือน แต่ถ้าแบบเดิม (ไม่เอาเท่าที่มีอยู่จริง) ใช้เวลาอย่างต่ำ 2 ปี	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
11. ต้องแก้กฎหมาย ให้ต้องแสดงทรัพย์สินที่มีอยู่ ณ วันเข้ารับตำแหน่งและวันพ้นตำแหน่ง โดยให้แสดงได้ภายใน 30 วันแต่ทรัพย์สินต้องย้อนมา ณ วันเข้ารับตำแหน่ง	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
12. การตรวจสอบทรัพย์สิน ควรตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติระหว่างอยู่ในตำแหน่ง	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
14. มีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และรายละเอียดของการยื่นทรัพย์สินให้ผู้ที่ต้องยื่นได้รับทราบ	5	5	1	เหมาะสมมาก ที่สุด/ สอดคล้อง
15. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการยื่นทรัพย์สิน โดยการเปิดเผยรายการทรัพย์สินให้สาธารณชนรับทราบ	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
16. มีการประกาศผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งของ นักการเมืองให้สาธารณชนทราบ	5	5	1	เหมาะสมมาก ที่สุด/ สอดคล้อง
17. กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบกรณีมีผู้ร้องเรียนนักการเมือง ข้าราชการร่ำรวยผิดปกติให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี	4.5	5	1	เหมาะสมมาก ที่สุด/ สอดคล้อง

รายงานการวิจัย : การพัฒนาแผนกและมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 19 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
18. มีการประกาศผลการตรวจสอบกรณี นักการเมืองร่ำรวยผิดปกติให้สาธารณชนทราบ	5	5	1	เหมาะสมมาก ที่สุด/ สอดคล้อง
19. เกณฑ์ในการพิจารณาการร่ำรวยผิดปกติคือ ทรัพย์สินที่ได้มานั้น ไม่สามารถชี้แจงแหล่งที่มา ได้ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงินของทรัพย์สิน	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง
20.2 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและรายงานให้ คณะกรรมการพิจารณา	4	4	1	เหมาะสมมาก/ สอดคล้อง

หมายเหตุ ข้อ 3, 7, 9,13, 20.1 ไม่ผ่านการประเมิน

จากตาราง 19 แสดงว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ส่วนใหญ่จากผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันว่ามีความเหมาะสมเกือบทุกข้อ ยกเว้น “การตรวจสอบทรัพย์สินน่าจะมีแค่ก่อนเข้ารับตำแหน่งและหลังจากพ้นตำแหน่ง แต่ไม่ควรร้องให้แจ้งเมื่อพ้นตำแหน่งไปแล้ว 1 ปี เพราะไม่เป็นธรรม” (ข้อ 3) “การตรวจสอบ ใช้เกณฑ์จำนวนทรัพย์สิน ต้องดูตัวปริมาณทรัพย์สิน ไม่ใช่ช่วงเงินหรือค่าของทรัพย์สิน” (ข้อ 7) “การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินควรตรวจสอบเมื่อมีการแจ้งเบาะแส” (ข้อ 9) “ดุลพินิจของการพิจารณาว่าจงใจปกปิดหรือไม่ดูจากร้อยละของมูลค่าทรัพย์สินที่ไม่ได้แจ้งต่อทรัพย์สินทั้งหมดไม่เกิน 2 %” (ข้อ 13) และ “การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง 9 ท่านเป็นผู้ตรวจสอบเอง” (ข้อ 20.1)

2.4.3 ผลการตรวจสอบความเหมาะสมของมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยผู้ปฏิบัติงาน จากการเก็บข้อมูลจากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ กลุ่มผู้บริหารระดับกลางของสำนักงาน .ป.ช. ที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ จำนวน 28 คน เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติของมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานที่ได้จากวิธีการเคลฟาย โดยระดับค่าเฉลี่ยมากกว่า 3.0 ขึ้น ไปถือว่าผ่านเกณฑ์ ดัง ได้ผลตามตาราง 18

ตาราง 20 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n=28)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
1. กรณีบุคคลใดมีการรับตำแหน่งที่ต้องแจ้งทรัพย์สินหลายตำแหน่ง ถ้าภายใน 6 เดือนให้ถือตำแหน่งที่แจ้งครั้งแรกเป็นหลัก	3.46	1.45	เป็นไปได้ระดับมาก
2. เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อป้องกันการทุจริต จึงควรตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นต้นเพื่อที่จะเอามาเทียบกับคอนออกจากระบบแล้วไม่ใช่เพื่อหาว่ารายงานเท็จหรือไม่	3.33	1.54	เป็นไปได้ระดับมาก
4. คุณภาพของการตรวจสอบทรัพย์สินคือความถูกต้องของการตรวจสอบไม่น้อยกว่า 90%	3.33	1.24	เป็นไปได้ระดับมาก
5. ประสิทธิภาพของการตรวจสอบทรัพย์สินคือระยะเวลาในการตรวจสอบ ไม่ควรเกิน 2 ปี	3.92	1.07	เป็นไปได้ระดับมาก
6. ควรตรวจสอบความถูกต้องและความมืออยู่จริงเท่าที่แจ้ง (แสดง) แต่หากมีการแจ้งเบาะแสความไม่ถูกต้องจึงควรละเอียดเป็นรายๆ ซึ่งทำให้สามารถกำหนดระยะเวลาทำได้เสร็จภายใน 1 เดือน	3.11	1.39	เป็นไปได้ระดับมาก
8. วางเกณฑ์การตรวจสอบให้เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มืออยู่จริงตามที่เขาแสดง แต่ถ้ามีใครชี้ข้อเบาะแสมว่าที่เขามีแจ้งมาอย่างนี้จริง ๆ แล้วมันไม่ถูกต้องเราก็ควรละเอียดเฉพาะรายไป	3.32	1.49	เป็นไปได้ระดับมาก
10. ถ้าเป็นการตรวจสอบความถูกต้องและความมืออยู่จริงเท่าที่เขาแสดงใช้เวลาในการตรวจสอบเฉลี่ยหนึ่งเดือน แต่ถ้าแบบเดิม(ไม่เอาเท่าที่มืออยู่จริง)ใช้เวลาอย่างต่ำ 2 ปี	3.18	1.54	เป็นไปได้ระดับมาก

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 20 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
11. ต้องแก้กฎหมาย ให้ต้องแสดงทรัพย์สินที่มีอยู่ ณ วันเข้ารับตำแหน่งและวันพ้นตำแหน่ง โดยให้แสดงได้ภายใน 30 วันแต่ทรัพย์สินต้องยื่นมา ณ วันเข้ารับตำแหน่ง	3.81	1.49	เป็นไปได้ระดับมาก
12. การตรวจสอบทรัพย์สินตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติระหว่างอยู่ในตำแหน่ง	3.64	1.33	เป็นไปได้ระดับมาก
14. มีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และรายละเอียดของการยื่นทรัพย์สินให้ผู้ที่ต้องยื่น ได้รับทราบ	4.43	1.03	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด
15. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการยื่นทรัพย์สิน โดยการเปิดเผยรายการทรัพย์สินให้สาธารณชนรับทราบ	4.5	0.96	เป็นไปได้ระดับเป็นไปได้มากที่สุด
16. มีการประกาศผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งของนักการเมืองให้สาธารณชนทราบ	4.5	0.96	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด
17. กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบกรณีมีผู้ร้องเรียนนักการเมือง ข้าราชการร่ำรวยผิดปกติให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี	3.36	1.25	เป็นไปได้ระดับมาก
18. มีการประกาศผลการตรวจสอบกรณีนักการเมืองร่ำรวยผิดปกติให้สาธารณชนทราบ	4.53	0.92	ระดับมากที่สุด
19. เกณฑ์ในการพิจารณาการร่ำรวยผิดปกติคือทรัพย์สินที่ได้มานั้นไม่สามารถชี้แจงแหล่งที่มาได้โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงินของทรัพย์สิน	4.18	1.15	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด
20. การตรวจสอบความถูกต้องของความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินควรปฏิบัติดังนี้			
20.2 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและรายงานให้คณะกรรมการพิจารณา	4.39	1.03	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด

หมายเหตุ ข้อที่ 3, 7, 9, 13, 20.1 ถูกคัดออกในขั้นตอนการวิเคราะห์เดลฟาย

จากตาราง 20 พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกับความคิดเห็นที่ได้จากผลการประเมิน โดยผู้ทรงคุณวุฒิว่ามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินมีความเป็นไปได้ในการปฏิบัติในระดับมาก ถึงระดับมากที่สุด ทุกข้อ

ส่วนที่ 3 การกิจด้านการป้องกันการทุจริต

ผลการศึกษามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริต แบ่งการนำเสนอเป็น 4 ประเด็น คือ กระบวนการปฏิบัติงานในปัจจุบัน ผลการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงาน ข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงาน มาตรฐานการปฏิบัติงานของต่างประเทศ และการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานจาก การตรวจสอบความเป็นไปได้ของมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การใช้เทคนิคเดลฟายและการประชุมเชิงปฏิบัติการ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 กระบวนการปฏิบัติงานในปัจจุบัน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภารกิจด้านป้องกันซึ่งแบ่งเป็น 2 ด้าน คือด้านตัวระบบ และด้านบุคคล กล่าวคือ ด้านตัวระบบ มาตรา 19 (8) บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อีกด้านหนึ่ง คือด้านตัวบุคคล มาตรา 19 (10) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเพื่อป้องกันทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ในการดำเนินงานป้องกันการทุจริตสำนักงาน ป.ป.ช. แบ่งหน่วยงานดำเนินงานเป็น สำนักป้องกัน 1 ทำหน้าที่ป้องกันการทุจริตที่ตัวระบบ โดยการเสนอมาตรการที่เป็นการป้องกันการทุจริตในระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐ และสำนักป้องกัน 2 ทำหน้าที่ป้องกันการทุจริตที่ตัวบุคคล โดยมีภารกิจในการเสริมสร้างค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต และการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สำนักป้องกัน 1 มีหน้าที่ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อเสนอมาตรการที่จะช่วยป้องกันไม่ให้มีการทุจริตในระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ จะเน้นงานด้านกฎหมายเป็นหลัก เป็นการทำงาน

เชิงวิชาการเพื่อรวบรวมข้อมูลและจัดทำข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล ขึ้นอยู่กับรัฐบาลว่าจะนำไปใช้หรือไม่

ในการดำเนินงานตามกลยุทธ์ที่ 1 คือการสร้างศรัทธา ด้วยการให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ของบุคคลเพื่อให้ประชาชนเกิดความศรัทธาในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและส่วนรวมและสร้างความเชื่อมั่นในบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านความซื่อสัตย์สุจริต และกลยุทธ์ที่ 2 การหาเครือข่ายในการป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริต เริ่มจากตัวปัจเจกบุคคล และส่งผลต่อเป็นกลยุทธ์ที่ 3 คือการสร้างจิตสำนึกในการป้องกันการทุจริต

3.2 ผลการปฏิบัติงานและปัญหาของการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต

ผลการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต แยกเป็น 2 ส่วนคือ ด้านตัวระบบคือการเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ และด้านตัวบุคคลคือการป้องกันการทุจริต เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยม เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตและดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยผลการดำเนินงานนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 ถึง ปี พ.ศ. 2546 ในด้านตัวระบบ โดยการเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะ ปรากฏผลการดำเนินงานดังนี้ (1) การเสนอกรณีการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่เทศกิจเกี่ยวกับปัญหาหาบเร่ – แผงลอย (2) การกำหนดราคากลางงานก่อสร้างแหล่งน้ำขนาดกลางและขนาดเล็กของกรมชลประทาน (3) การเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดซื้อของกระทรวงสาธารณสุข (4) มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภายในหน่วยงานของรัฐ (5) การเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะแก่ส่วนราชการหน่วยงานของรัฐเพื่อเป็นการประสานงาน (6) การติดตามผลการปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันการทุจริตตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีการติดตั้งระบบควบคุมการจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมผ่านทางด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ (คณะกรรมการ ป.ป.ช. 2543 2544, 2545, 2546)

ปัญหาประการแรกคือด้านระบบและการเสนอมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันการทุจริตยังไม่ทันกับเหตุการณ์ มาตรฐานการทำงานในด้านการเสนอมาตรการต่างๆยังไม่คล่องตัว ดังที่ผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. ท่านหนึ่งได้ให้ข้อมูลที่น่าสนใจบอกว่า

...ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากระบบก็คือเกิดจากตัวกฎหมาย เกิดจากระเบียบ เกิดจากกฎกระทรวงที่มันไปเอื้อหรือว่ามีช่องว่าง ทางนี้ก็จะ ไปศึกษาวิจัยเพื่อค้นคิดขึ้นมาว่ามันจะมีอะไรที่จะ ไปอุดช่องว่างช่องโหว่และเมื่อ ได้เรียบร้อยแล้วก็เสนอกองการ ถ้ากรรมการเห็นชอบก็นำเสนอ ครม. เพื่อเป็นมติ ครม. ออกไปให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติ ป้อง ๑ นี้จะเป็นเชิงกฎหมายหมด

นอกจากนี้อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.ท่านหนึ่งให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า

ก็ต้องป้องกันที่ตัวระบบก็คือช่องว่างช่องโหว่ลงไป ถ้าเราป้องกันแล้วมันยังเล็ดรอดออกไปก็คือส่วนงานต่าง ๆ นี้ต้องเข้าไปดำเนินการแต่ตอนนี้มันค่อนข้างเยอะมาก แค่ อบต. นี้ ๖,๐๐๐ - ๗,๐๐๐ แห่ง คือตอนนี้ถ้าดู อบต. อบจ. อาจารย์จะสังเกตเห็นเลยว่า คนที่เข้าไปคือคนที่ทำงาน ๖๐ - ๗๐ เปอร์เซ็นต์ก็คือพวกอาชีพรับเหมาก่อสร้าง เข้าไปก็อาจารย์ดูแล โครงการสร้างถนน โครงการขุดลอก มันก็จะเป็นอยู่อย่างนี้ เพราะว่าคนที่เข้าไปก็คือมีผลประโยชน์

ประการที่สองปัญหาด้านการป้องกันที่ตัวบุคคล จากผลการปฏิบัติงานด้านตัวบุคคล เป็นการป้องกันการทุจริต โดยการเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยม เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตและดำเนินการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยปรากฏผลการดำเนินงานดังนี้ (1) จัดกิจกรรมการสนทนาทางโทรศัพท์เพื่อสร้างความเชื่อมั่น และศรัทธาในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และกิจกรรมที่เผยแพร่ทางสถานีวิทยุ (2) จัดกิจกรรมการเสวนา และโครงการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตมีการดำเนินการหลายกลุ่มเป้าหมาย ปรากฏตามตาราง 19 ดังนี้

ตาราง 21 ผลการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

โครงการ	ผลการดำเนินงาน			
	พ.ศ. 2545		พ.ศ. 2546	
	จำนวน ครั้ง/ สถาบัน/ ประเภท	จำนวน คน/เรื่อง/ หน่วยงาน	จำนวน ครั้ง/ สถาบัน/ ประเภท	จำนวน คน/เรื่อง/ หน่วยงาน
1. การให้ความรู้สร้างความเข้าใจเพื่อป้องกัน				
1.1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นกับ ผู้รับเหมา	15 ครั้ง	33,80 คน	-	-
1.2 ภาคธุรกิจเอกชน			1 ครั้ง	75 คน
1.3. โครงการสัมมนาผู้บริหารสถานศึกษา	8 ครั้ง	971 คน	5 ครั้ง	873 คน
1.4. การสัมมนาครู อาจารย์ ผู้ปฏิบัติการสอน	3 ครั้ง	357 คน	5 ครั้ง	949 คน

ตาราง 21 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

โครงการ	ผลการดำเนินงาน			
	พ.ศ. 2545		พ.ศ. 2546	
	จำนวน ครั้ง/ สถาบัน/ ประเภท	จำนวน คน/เรื่อง/ หน่วยงาน	จำนวน ครั้ง/ สถาบัน/ ประเภท	จำนวน คน/เรื่อง/ หน่วยงาน
1.5 การสัมมนาบุคลากรเรื่องการป้องกันการทุจริตยุคใหม่	1 ครั้ง	78 คน	-	-
1.6 โครงการวิทยากรน้อย เพื่อเสริมสร้างความซื่อสัตย์สุจริต	1 ครั้ง	38 คน	2 ครั้ง	96 คน
1.7 การเสวนาเรื่อง การสร้างกลไกการจัดการค้ำป้องกันการทุจริต	1 ครั้ง	13 คน	-	-
1.8 โครงการสถาบันการศึกษาสัมพันธ์	17 สถาบัน	155 คน	-	-
2. การยกย่องผู้เป็นแบบอย่างความซื่อสัตย์สุจริต				
2.1 มอบรางวัลผู้มีผลงานสนับสนุนส่งเสริมการป้องกันการทุจริต	-	6 คน	-	-
2.2 การยกย่องผู้ประพฤติปฏิบัติคนชอบด้วยความซื่อสัตย์สุจริต	-	8 คน		10
2.3 การตอบแทนผู้ทำความดีในการป้องกันปราบปรามการทุจริต	-	3 หน่วยงาน	-	2 หน่วยงาน
3. การกระตุ้นและสร้างจิตสำนึก				
3.1 โครงการผลิตวีดิทัศน์เพื่อเสริมสร้างคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต		9 เรื่อง		6 เรื่อง
3.2 กิจกรรมการอภิปราย	4 ครั้ง	784 คน	-	-
3.3 กิจกรรมการประกวด	4 ประเภท	-	-	-

ที่มา : ประมวลวิเคราะห์จากข้อมูลผลการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ปี 2545-46

ปัญหาการประเมินประสิทธิผลการทำงาน สืบเนื่องจากผลการดำเนินงานข้างต้น บ่งบอกเพียงการบรรลุผลในการปฏิบัติงานตามแผนงานที่วางไว้ แต่ยังไม่มีการวัดความสำเร็จของการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต ซึ่งหากพิจารณาตามภารกิจการป้องกันการทุจริต ซึ่งแบ่งภารกิจออกเป็น 3 ด้าน ได้แก่ การกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตในระบบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ การสร้างค่านิยมและปลูกจิตสำนึกในความซื่อสัตย์สุจริต และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต ผลสำเร็จของการดำเนินงานสามารถวัดได้จากการลดลงของการประพฤติทุจริตในหน่วยงานภาครัฐ การมีค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริตและต่อต้านการทุจริตของทุกภาคส่วน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต ซึ่งตัวชี้วัดตามความคิดเห็นของผู้ทำงานด้านนี้คือตัวหนึ่งที่น่าจะใช้บ่งชี้ว่าการเสริมสร้างจิตสำนึกในการร่วมต่อต้านการทุจริตมีประสิทธิผลคือ ปริมาณการร้องเรียนการทุจริตจะเพิ่มขึ้นในช่วงเริ่มต้นเพราะแสดงว่าคนมีการตื่นตัว ดังที่ผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช.ท่านหนึ่งได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาไว้อย่างน่าสนใจว่า

อย่างช่วงแรก ถ้าสมมุติว่าเกิดเราทำงานลงไปแล้วก็ได้ผล ร้องเรียนกันเข้ามาเยอะ แต่ถ้าเราวัดด้วยร้องเรียนที่มีมูลก็ต้องเข้ามาเยอะ เพราะว่าเราสามารถเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของเขาได้ว่าต่อไปถ้ามีเรื่องร้องเรียนท่านต้องแจ้งมา ทำให้เขามีส่วนร่วมได้นั้นคือผลสำเร็จของงาน เพราะฉะนั้นผลสำเร็จของงานไม่ใช่เรื่องลดคนละคะ ช่วงแรกเรื่องจะต้องเพิ่มเข้ามา เพราะว่าเราไปศึกษาพฤติกรรมของคนไทย ความเป็นไทย ทุจริตคอร์รัปชั่นมันเงินหลวงทั้งนั้นทรัพยากรของชาติ ไม่ใช่ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่จะมาทุจริต

ประการที่สามคือการวัดผลสัมฤทธิ์ของการป้องกันการทุจริต เมื่อพิจารณาถึงสัมฤทธิ์ผลของการป้องกัน พบว่าไม่มีข้อมูลการติดตามผลของการดำเนินงานว่าส่งผลทำให้การทุจริตลดลงหรือไม่ ผลการทำงานที่ผ่านมาแสดงให้เห็นเพียงการได้ทำกิจกรรมการป้องกันตามแผนงานเสร็จสิ้นไปในปริมาณเท่าไร ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 22 คน ส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าภารกิจด้านการป้องกันการทุจริตยังไม่บรรลุผล เนื่องจากปัญหา 2 ประเด็น ได้แก่ บทบาทหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการป้องกันการทุจริต และความไม่มีอิสระในการทำงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่ต้องขึ้นอยู่กับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช.ท่านหนึ่งให้ข้อมูล ถึงปัญหาเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ต่อการป้องกันการทุจริต โดยระบุว่า “ป.ป.ช. เกิดขึ้นมาเพื่อให้เป็นระบบตรวจสอบการใช้

อำนาจรัฐ ดังนั้นหน้าที่ของ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ คือ หน้าที่เชิงเดียวคือ เกิดปัญหาแล้ว เป็นการป้องกันเชิงรับไม่ใช่เชิงรุก”

ปัญหาประการที่สี่คือการขาดการให้ความสำคัญกับการป้องกัน แต่มุ่งเรื่องการปราบปราม ซึ่งเป็นกระบวนการทาง output แต่ไม่เน้นปัจจัยนำเข้า (input) กับกระบวนการ (process) ที่ทำให้เกิดการทุจริต จึงให้ความสำคัญที่การปราบปรามมากกว่าการป้องกัน โดยผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ว่า

...ซึ่งที่จริงแล้ว ป.ป.ช. ควรมีหน้าที่ป้องกันเชิงรุก คือ การกระตุ้นส่งเสริมให้สังคมมีความตระหนักในการป้องกันการทุจริต...ปัจจุบันงานป้องกันของ ป.ป.ช. ไม่ได้เป็น action ในการป้องกัน เป็นงานวิชาการ คือ รวบรวมข้อมูลจากการปราบปรามทุจริต มาสร้างเป็นผลงานวิชาการจัดทำ recommendation ให้รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลนำไปป้องกัน ป.ป.ช. ไม่มี authority ในการป้องกัน

ปัญหาประการที่ห้าคือความไม่เป็นอิสระในการดำเนินงานด้านการป้องกัน เนื่องจากการทำงานแผนงานโครงการด้านการป้องกันต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่คณะกรรมการฯ จึงเป็นปัญหาต่อแนวคิดสร้างสรรค์ หากเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ดังที่ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านให้ข้อมูลสอดคล้องกัน ซึ่งผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้ข้อมูลที่น่าสนใจว่า

นำเสนอเรื่องมาตรการที่ใช้ในการป้องกันการทุจริต เพื่อเสนอให้หน่วยงานรัฐนำไปปฏิบัติ ต้องนำเขื่อนุกรมการพิจารณา ซึ่งมักจะถูกคัดค้านในตอนเริ่มต้นว่า ู้ได้อย่างไรว่าหน่วยงานนั้นมีการทุจริต จึงจะกำหนดมาตรการให้เขา

...คือการที่เจ้าหน้าที่เสนอหัวข้อเรื่องบางทีมันไม่ผ่าน เขาคิดมาว่าควรจะศึกษาเรื่องนี้ พอเสนอเข้าไปบอกยังไม่ผ่าน บางทีเจ้าหน้าที่เสนอ ของกรมนี้ควรจะเป็นอย่างนี้ เจ้าหน้าที่โดนก่อน คุณรู้ได้อย่างไรว่าเขาอย่างนี้ บางทีเจอธุรกรรมการทำมาจากระทรวง ทบวง รวมทั้งในการดำเนินงานด้านการเสริมสร้างจิตสำนึกและค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริตก็ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของคณะกรรมการด้วย

ปัญหาประการที่หกการสร้างเครือข่ายในการป้องกันการทุจริตคณะกรรมการ ป.ป.ช พบว่าการสร้างเครือข่ายในภาครัฐและประชาชนค่อนข้างเป็นอุปสรรคเพราะการขาดความพร้อมของประชาชนและเจ้าหน้าที่ จึงให้ความสำคัญที่การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินงานตามโครงการต่างเพื่อให้ความรู้และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม โดยการดำเนินการตามโครงการประชาสัมพันธ์และชุมชนสัมพันธ์ โดยมีการจัดโครงการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปรากฏดังตาราง 20

ตาราง 22 ผลการดำเนินโครงการของสำนักงาน ป.ป.ช.

โครงการ	ผลการดำเนินงาน			
	พ.ศ. 2545		พ.ศ. 2546	
	จำนวน ครั้ง	จำนวน คน	จำนวน ครั้ง	จำนวน คน
1. การสัมมนาผู้เกี่ยวข้อง	3	8285	1	300
2. การฝึกอบรมหลักสูตรวิทยากร	2	1080	-	-
3. การสัมมนาหลักสูตร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	4	68160	5	58732

ที่มา : ประมวลวิเคราะห์จากข้อมูลผลการดำเนินของสำนักงาน ป.ป.ช. ปี 2545-46

จากปัญหาการเข้าถึงกลุ่มประชาชน และกลุ่มเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการป้องกันการทุจริต รวมทั้งในการส่งเสริมและสร้างจิตสำนึกความซื่อสัตย์สุจริต และการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตยังไม่ปรากฏผลออกเป็นรูปธรรม จึงมุ่งกลุ่มเป้าหมายที่ให้ความสำคัญมากที่สุดคือกลุ่มนักเรียน โดยใช้การบูรณาการเข้าไปในการเรียนการสอน ดังที่ผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช.ท่านหนึ่งให้รายละเอียดว่า

...พูดถึงเรื่อง Highlight ว่าทุกวันนี้ที่เลือกทำอะไร เจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ยาก ประชาชนทั่วไปถ้าเรามองทั้งประเทศก็กว้าง เราอาจจะสร้างเครือข่ายได้ แต่ในเมื่อตราบไคท์ที่ยังมีปัญหาเรื่องปากท้องเขาไม่พร้อมที่จะมาสนใจปัญหาสาธารณะ ถึงแม้คุณจะทำอบรมให้ความรู้เขาแต่ไหนก็ตาม เรียกมาสัมมนา เรียกมาอบรมให้ความรู้อย่างไรก็ตาม แต่ตราบไคท์ที่เขายังมีปัญหาปากท้อง พี่ก็จะ ไปมองกลุ่มเป้าหมายนักเรียน

นิสิต นักศึกษา บุคลากรทางการศึกษาว่าเราจะให้อะไรต่อความรู้อันเนื่องเกี่ยวกับ ป้องกันการทุจริตลงไปได้อย่างไร ซึ่งที่ผ่านมาทางพี่ก็จะมือนุกรรมการ เสริมสร้าง ซึ่งจะมาจากปลัดกระทรวงศึกษา บุคลากรจากกระทรวงศึกษามานั่ง ประชุมกัน สิ่งที่เราทำคือเราสัมภาษณ์ครู อาจารย์ ระดับผู้บริหารของสถานศึกษาว่า ถ้าเราเอาคุณธรรมตัวนี้ลงไปโรงเรียนมีความเป็นไปได้แค่ไหน ไปกำหนดเป็น นโยบาย เราต้องการที่จะเอาแนวคิดตรงนี้แทรกไปในกระบวนการเรียนการสอน ในเรื่องของทัศนคติค่านิยมในความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งเรามองว่าปัจจุบันนี้ทางการ ศึกษาอาจจะไปเน้นในด้านวิชาการมากแต่ว่าเรื่องคุณธรรม จริยธรรมอาจจะไม่ ค่อยได้เน้นเท่าไร

3.3 มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริตของต่างประเทศ

จากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของประเทศ ต่างๆ ได้แก่ ฮังการี สิงคโปร์ เกาหลี และออสเตรเลีย (รัฐนิวเซาท์เวลส์) ส่วนใหญ่จะกำหนดภารกิจ เป็น 3 ด้าน คือ การสืบสวนการทุจริต (Corruption Investigation) การป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention) และ การให้ความรู้ (Education) ซึ่งภารกิจที่มีความสำคัญมากคือการ ป้องกันการทุจริต ตามแนวคิดที่ว่า “ การป้องกันดีกว่าการแก้ไข” โดยมีหลักการพื้นฐานของการ ป้องกันคือการสร้างระบบที่จะป้องกันมิให้เกิดการทุจริต และมีการค้าเนินการที่คล้ายคลึงกันดังนี้

สำหรับประเทศ ฮังการี จากการศึกษาระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงานในหน่วยงาน ของรัฐ ประธานกรรมการของ ICAC มีคณะกรรมการที่ปรึกษาทำหน้าที่ช่วยให้คำแนะนำด้าน มาตรการป้องกันการทุจริต และมีอนุกรรมการย่อยที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำการศึกษาและจัดทำรายงาน ระบบการทำงาน และ โอกาสของการทุจริตที่เกิดขึ้นในกรม กองต่างๆ รายงานจะครอบคลุมถึง ประเด็นด้านนโยบาย กฎ ระเบียบ ขั้นตอนการทำงาน โครงสร้างของเจ้าพนักงานและการ ประชาสัมพันธ์ ผู้ทำรายงานมีอำนาจหน้าที่แสวงหาข้อมูล โดยตรงจากหน่วยงานที่ศึกษา เมื่อได้รับ ข้อมูลครบถ้วนแล้วจึงวิเคราะห์ถึงช่องโหว่ต่างๆ ที่นำไปสู่การทุจริต และจัดทำคำแนะนำเพื่ออุด ช่องโหว่ เพื่อลด หรือกำจัดการทุจริต หลังจากนั้นเสนอผลงานวิจัยให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ พิจารณารับข้อเสนอแนะ ไปปฏิบัติ เมื่อมีการรับข้อเสนอแนะ ไปปฏิบัติ ทางหน่วยงานป้องกันการ ทุจริต จะคอยช่วยตรวจสอบแผนการดำเนินการอุดช่องโหว่ เพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการที่ เสนอแนะ ถูกนำไปปฏิบัติและเพื่อตรวจสอบว่ามีช่องโหว่เกิดขึ้นหรือไม่ นอกจากนั้น นโยบายใน ด้านการปฏิบัติงาน กรมการป้องกันการทุจริต จะมีอำนาจเข้าไปในหน่วยงานของราชการทั่วไป และสามารถสั่งการให้หน่วยงานนั้นๆ ดำเนินกระบวนการปฏิบัติงานในรูปแบบใหม่ได้

ส่วนประเทศเกาหลี หน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริต มีจุดเด่นในด้านการเน้นการ ป้องกันการทุจริต โดยใช้หลัก การต่อต้านการทุจริต ของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

โดยเน้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านและป้องกันการทุจริต ซึ่งดำเนินการด้วยกระบวนการส่งเสริมและสร้างความตระหนักในการต่อต้านการทุจริตในสังคม ดังนี้

1) ด้านเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการจัดโปรแกรมการศึกษาให้ความรู้ในการต่อต้านการทุจริตให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) ด้านประชาชน โดยการสร้างความมั่นใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยกำหนดให้มีการปกป้องคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสดังนี้ (1) การรับประกันการจ้างงาน (Employment Guarantee) หากผู้แจ้งเบาะแสดได้รับความลำบากหรือคาดว่าจะได้รับความลำบากในการทำงาน (จ้างงาน) หรือถูกแบ่งแยกในสภาพการทำงานอันเนื่องมาจากการรายงานการทุจริต KICAC จะให้ความรับประกันถึงการจ้างงาน ซึ่งรวมถึงการให้ได้อยู่ในตำแหน่งเดิม หรือย้ายที่ทำงานใหม่ (2) การสร้างความมั่นใจ (Confidentiality) ACACT กำหนดห้ามมิให้มีการเปิดเผยหรือขออนุญาตที่จะเป็นการระบุถึงผู้แจ้งเบาะแสด โดยมิได้รับการยินยอมจากผู้แจ้งเบาะแสนั้น นอกจากนี้ Act ยังกำหนดไว้ว่า การเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของผู้แจ้งเบาะแสด ซึ่งทำให้เกิดการทำให้ได้รับบาดเจ็บเนื่องมาจากการรายงานการทุจริตนั้น เป็นการผิดกฎหมาย (3) การให้ความปลอดภัยทางร่างกาย (Physical Safety) KICAC จะร้องขอให้หน่วยงานตำรวจที่มีศักยภาพเข้ามาช่วยปกป้องผู้แจ้งเบาะแสด, คู่สมรส, ญาติ, หุ้นส่วน หรือเพื่อนบ้านของผู้แจ้งเบาะแสด หากผู้แจ้งเบาะแสดถูกคุกคาม อันเป็นผลเนื่องมาจากการร้องเรียนการทุจริต (4) การให้รางวัล (Financial Rewards) KICAC จะให้รางวัลตอบแทนแก่ผู้แจ้งเบาะแสดไม่เกิน 2 ล้านเหรียญสหรัฐ หากการรายงานการทุจริตนั้นส่งผลโดยตรงในการฟื้นฟู หรือเพิ่มแนวทาง หรือลดค่าใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนั้น KICAC อาจขอรางวัลให้กับผู้แจ้งเบาะแสด หากผู้แจ้งเบาะแสดมีส่วนช่วยในการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

3) การสำรวจสถานการณ์การทุจริต เป็นการประเมินโดยใช้ดัชนีความซื่อสัตย์ของหน่วยงานรัฐ (Index of Integrity) โดยกำหนดกรอบการวัด $\text{Index of Integrity} = \text{Perceived integrity} + \text{Potential Integrity}$ ใช้วิธีการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ กลุ่มตัวอย่างเป็นผู้ใช้บริการหน่วยงานภาครัฐ (ที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการสำรวจค่า Index of Integrity) ได้จากรายชื่อที่หน่วยงานรวบรวมให้ กลุ่มเป้าหมายคือหน่วยงานภาครัฐที่มีความเสี่ยงในการทุจริต เมื่อทำการสำรวจเสร็จสิ้น จะประกาศผลการสำรวจให้สาธารณะทราบ ซึ่งจะเป็นการทำให้หน่วยงานภาครัฐต้องระมัดระวังมากขึ้น

จากการที่เกาหลีได้รับการยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีผลงานการป้องกันการทุจริตในระดับดีประเทศหนึ่ง ซึ่งผลการดำเนินงานป้องกันการทุจริตของ KICAC ที่ควรพิจารณานำมาเป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานงานได้ดังนี้ (KICAC, 2006)

1) การสร้างข้อปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ 19 พฤษภาคม 2003 ได้มีการกำหนดแนวประพฤติปฏิบัติหรือ code of conduct เพื่อวางแนวทางพฤติกรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในชีวิตส่วนตัวและการทำงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ CCPO (code of conduct for public officials) และครอบคลุมถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์ด้านการบริการกับหน่วยงานภาครัฐด้วยในปี 2005 ทำให้มีหน่วยงาน องค์กรที่ต้องอยู่ภายใต้ CCPO ประมาณ 800 หรือมากกว่า ซึ่งจาก model code of conduct นี้ มีองค์กรทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ได้พัฒนาแนวประพฤติปฏิบัติของตนเองขึ้นมาขึ้นอยู่กับสภาพการทำงานของตัวเองประมาณ 320 หน่วยงาน จากการที่แต่ละหน่วยงานมีการกำหนดแนวประพฤติปฏิบัติไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ นับได้ว่าเกาหลีได้วางรากฐานที่จะสร้างความยุติธรรมและโปร่งใสในการทำงานบริการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งแนวประพฤติปฏิบัติกำหนดรายละเอียด แนวทางที่เจ้าหน้าที่ของรัฐควรปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

- ข้อห้ามการใช้ทรัพย์สิน หรือตำแหน่งหน้าที่หน่วยงานอย่างไม่เหมาะสมเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว
- ขั้นตอนในการจัดการกับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาที่ไม่เป็นธรรมหรือลำเอียง
- การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest)
- ขั้นตอนในการจัดการกับคำสั่งที่ไม่เหมาะสมของนักการเมือง

นอกจากนั้น เพื่อให้แนวประพฤติปฏิบัติได้ถูกนำไปใช้อย่างถูกต้อง ก็ยังมีการจัดให้เจ้าหน้าที่ด้านแนวประพฤติปฏิบัติจัดทำกระบวนการให้คำแนะนำปรึกษา , การรายงาน การละเมิดไม่ปฏิบัติตามกระบวนการ การคืนทรัพย์สินที่ได้รับมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแทรกแซงหรือจัดการกับการละเมิดจรรยาบรรณนี้

2) การตรวจสอบสถานการณ์ความซื่อสัตย์สุจริตของหน่วยงานภาครัฐ ในการทำให้การควบคุมการทุจริตมีประสิทธิภาพ ต้องมีการสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) ระหว่าง เจ้าหน้าที่ภาครัฐผู้ทำหน้าที่บริการภาครัฐและผู้ให้บริการภาครัฐ (ประชาชน) โดยการกำหนดกรอบการประเมิน เพื่อกระตุ้นองค์กรภาครัฐ เพิ่มความพยายามในการต่อต้านการทุจริตด้วยการสร้างความมั่นใจในความซื่อสัตย์ของหน่วยงานและระบบการป้องกันการทุจริตของหน่วยงานนั้น ด้วยการให้ประชาชนเป็นผู้ประเมิน การประเมินความซื่อสัตย์สุจริต (The Integrity Assessment) ถูกออกแบบเพื่อตรวจสอบพื้นที่ที่มีการทุจริต เพื่อช่วยให้หน่วยงานภาครัฐได้ปรับปรุงนโยบายและระบบการต่อต้านการทุจริต เพื่อรักษาระดับความซื่อสัตย์สุจริตของการให้บริการภาครัฐ รัฐบาลเกาหลีได้นำ แนวประพฤติปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐมาใช้

3) การกำหนดรายการทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ระดับสูงรวมทั้งครอบครัวถูกกำหนดให้มีหุ้นได้รวมกันมากที่สุด 30 ล้านวอน

4) กฎหมายต่อต้านการทุจริต (Anti Corruption Act) กำหนดว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกออกจากราชการด้วยความผิดของการทุจริต จะถูกห้ามทำงานในหน่วยงานภาครัฐ และหน่วยงานเอกชนในระยะเวลาหนึ่ง (5 ปี) เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การทุจริต

5) การทำโครงการร่วมทีมกับประชาชน เพื่อสร้างเมืองแห่งความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งเป็นตัวอย่างที่ดีของความร่วมมือระหว่างภาครัฐ – เอกชน ในการต่อต้านการทุจริต มีการดำเนินโครงการดังนี้

(1) การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อร่วมกันจำแนก / ระบุ งานที่ต้องทำเพื่อต่อต้านการทุจริต ในการสร้างวัฒนธรรมความซื่อสัตย์สุจริต

(2) การลงนามความร่วมมือ ซึ่งเป็นก้าวแรกของการนำรายละเอียดของงานที่ต้องทำร่วมกัน ไปใช้ปฏิบัติ ตัวแทนแต่ละภาคส่วนในชุมชนท้องถิ่น รวมตัวกันเพื่อประกาศความพยายามที่จะต่อต้านการทุจริต

(3) การรณรงค์ (Street campaign) ในระดับรากหญ้า มีการรณรงค์เพื่อสร้างความตระหนักถึงจริยธรรม และให้ข้อมูลแก่ท้องถิ่นเกี่ยวกับรายละเอียดของการลงนามความร่วมมือ

(4) การบรรยาย มีการบรรยายพิเศษให้กับประชาชน ผู้จะเป็นคนตรวจติดตาม และตัวแทนต่างๆ เกี่ยวกับนโยบายของรัฐในการต่อต้านการทุจริต และแนวทางการเข้ามีส่วนร่วม ในการต่อต้านการทุจริต

5) KICAC ได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริต ให้กับกระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ, กระทรวงก่อสร้างและคมนาคม, กระทรวงพาณิชย์, อุตสาหกรรมและพลังงาน และคณะกรรมการการค้าอย่างยุติธรรม

เกาหลี วางรากฐานที่จะสร้างความยุติธรรมและโปร่งใสในการทำงานบริการของหน่วยงานภาครัฐ โดย (1) ขจัดปัจจัยที่ทำให้เกิดการทุจริต (2) ลงโทษเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีการทำทุจริตอย่างจริงจัง (3) ส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการบริหารและ (4) มีหลักประกันให้การร่วมมือระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐผู้ปฏิบัติงานที่จัดปัญหาการทุจริต และการสร้างแนวทางประพฤติกฎปฏิบัติ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ได้กำหนดกลยุทธ์ของหน่วยป้องกันการทุจริต ดังนี้ (ICAC(HK), 2549)

1) สร้างเสริมความเป็นหุ้นส่วน กลยุทธ์ทั่วไปของหน่วยงานคือการทำงานอย่างใกล้ชิดกับคณะผู้บริหารขององค์กร/ บริษัทเพื่อระบุถึงปัญหาการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ และวางแผนวิธีการแก้ปัญหาที่ทำได้จริง โดยเน้นที่จะทำให้อโอกาสเกิดการทุจริตน้อยที่สุด

2) การให้คำปรึกษาแต่เนิ่น ๆ การป้องกันตั้งแต่แรก คือวิธีการลดโอกาสการเกิดการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด หน่วยงานมีจุดมุ่งหมายที่จะให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตอย่างทันทั่วทั้งที่แก่หน่วยงานรัฐและประชาชน

3) ทบทวนอย่างเป็นประจำ มีการทบทวนขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐและประชาชนอย่างละเอียดเพื่อที่จะลดโอกาสการเกิดการทุจริตในภาครัฐ พื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริตสูงจะได้รับพิจารณาก่อน

4) บริการเฉพาะเรื่อง มีการให้บริการ ให้คำปรึกษาที่ฟรีและเป็นความลับเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของภาคเอกชน

ที่สำคัญยังงคงได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานป้องกันการทุจริต ดังนี้ (1) บุคคลที่ร้องขอคำแนะนำเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตจะได้รับการติดต่อภายใน 2 วันทำการ (2) บุคคลที่ร้องขอข้อมูลข่าวสารหรือการบริการให้ความรู้ในการป้องกันการทุจริตจะได้รับการติดต่อภายใน 2 วันทำการ

สำหรับประเทศสิงคโปร์ กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้องแจ้งสถานะการมีหนี้สินปีละครั้ง และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนต้องแจ้งทรัพย์สิน รวมทั้งทรัพย์สินการลงทุนต่างๆ ในบริษัทเอกชน และทั้งทรัพย์สินและการลงทุนต่างๆ ในบริษัทเอกชนของกลุ่มสมรสและบุตร โดยต้องแจ้งเมื่อเข้ารับตำแหน่งครั้งแรก และต่อเนืองมาทุกๆปี หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นเจ้าของทรัพย์สินมากเกินสภาพเงินเดือนที่ได้รับ ต้องอธิบายหรือให้เหตุผลว่าได้ทรัพย์สินมาด้วยวิธีการอย่างไร และหากผู้นั้นมีหุ้นอยู่ในบริษัทเอกชน ต้องถูกขอให้แสดงความเป็นเจ้าของเพื่อป้องกันความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interests) อีกทั้งมีการกำหนดแนวทางประพฤติปฏิบัติ (Code of Conduct) สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ (CPIB, 2549)

นอกจากนี้ประเทศสิงคโปร์ยังปรับปรุงวิธีการทำงานและกระบวนการทำงานที่ซับซ้อน เพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าในการทำงาน เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเองรับสินบนหรือหาประโยชน์จากประชาชน เช่นการเร่งให้บริการกับคนที่ให้สินบนเท่านั้น

สำหรับ ICAC ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ได้ปรับปรุงวิธีการทำงาน การดำเนินการเพื่อลด หรือตัดโอกาส หรือเปิดช่องทางการทุจริตในหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดแนวทางหลักของการป้องกันการทุจริตดังนี้ 1) จัดให้มีกลยุทธ์ที่หลากหลายเพื่อการพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐในการต่อต้านและตอบสนองอย่างเหมาะสมต่อการทุจริต 2) จัดให้มีแนวทางและคำแนะนำแก่หน่วยงานภาครัฐของ NSW ในประเด็นที่อาจนำไปสู่พฤติกรรมกรรมการทุจริต และ 3) ส่งเสริมให้ชุมชนมีความตระหนัก และเชื่อมั่นในการรายงานการทุจริต ที่สำคัญ ICAC(NSW) ของนิวเซาท์เวลส์มีกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจข้อมูลของภาครัฐ หน่วยงานที่มีข้อมูล

สำคัญควรมีระบบที่ทำให้ผู้บริหารตรวจสอบได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดบ้างที่เข้ามายังฐานข้อมูลของหน่วยงาน ใช้ข้อมูลอะไรบ้าง และเพื่อจุดประสงค์อะไร เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ผู้ไม่เกี่ยวข้องกับงานนั้น เข้ามาใช้ฐานข้อมูลได้ รวมทั้งการกำหนดแนวทางประพฤติปฏิบัติ (Code of Conduct) สำหรับเจ้าหน้าที่ ICAC สำหรับ ICAC ของนิวเซาท์เวลส์ ได้กำหนดตัวชี้วัดมาตรฐานการปฏิบัติงานป้องกันการทุจริต ดังนี้ (1) การให้คำแนะนำการป้องกันการทุจริตแก่หน่วยงานภายนอก (2) จำนวนการฝึกอบรมที่จัดขึ้น (ICAC, 2549)

3.4 การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริต

การวิจัย จะนำเสนอการพัฒนา เกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน จากการวิเคราะห์ ข้อมูลเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การใช้เทคนิคเดลฟาย และการตรวจสอบมาตรฐานการปฏิบัติงานจากข้อมูลการประชุมเชิงปฏิบัติการจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. และข้อมูลเอกสารของมาตรฐานการปฏิบัติงานของต่างประเทศ ดังนี้

3.4.1 ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าจากข้อมูลเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ได้ให้แนวทางและข้อเสนอแนะในการดำเนินงานด้านการป้องกันการทุจริต โดยสรุปดังนี้

1) การปฏิบัติงานของ สำนักงาน ป.ป.ช. ควรให้ความสำคัญกับงานป้องกัน ป้องปราม ก่อน แล้วจึงปราบปราม โดยผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช. ท่านหนึ่งให้ข้อมูลว่า “ในการป้องกัน เน้นเรื่องของการสร้างจิตสำนึกตั้งแต่ในสถาบันครอบครัวขึ้นมา ...การป้องปรามในการที่ต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกาทุจริต มีเครือข่ายแจ้งข่าว เพื่อยับยั้งหรือยุติการประพฤติทุจริต”

2) หลักการที่สำคัญของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือต้องมีมาตรการในการดำเนินการดังนี้

- (1) การสร้างมาตรการป้องกันให้เข้มแข็ง คนจะกลัว ไม่กล้าทำ เพราะทำแล้วไม่คุ้ม
- (2) การเสนอมาตรการที่เป็นการวางระบบในเรื่องการสร้างรากฐานของการสร้างคุณธรรม ความถูกต้อง สร้างความเข้มแข็งให้กับสังคม คือ การทำระบบการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน โปร่งใส ที่ทำให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย และให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลยพินิจให้น้อยที่สุด
- (3) การส่งเสริมให้ประชาชนและสังคมมีส่วนร่วมในการป้องกันและ

ต่อต้านการทุจริต โดยต้องมีแนวทางเป็นหลักการดังนี้

- การสร้างจิตสำนึกที่ต้องทำแบบบูรณาการ โดยมีเป้าหมาย คือ เด็กนักเรียน และให้ผู้ร่วมรับผิดชอบคือกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งต้องดำเนินการให้มีในหลักสูตรอย่างเพียงพอ และมีแผนการปลูกจิตสำนึกระดับชาติ ในระยะสั้น และระยะยา
- การทำการป้องกัน ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีองค์กรเครือข่ายต้องทำเชิงรุก ต้องถึงตัวคน เช่น การสร้างเครือข่ายชุมชน
- สร้างความมั่นใจในการร่วมต่อต้านการทุจริต โดยการกำหนดหลักประกันเกี่ยวกับความคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส (whistle blowers)

- (4) การป้องกันการทุจริต ต้องป้องกันที่สาเหตุ กล่าวคือการแก้ไขข้าราชการผู้น้อยมีรายได้ที่พอเพียง (เพิ่มเงินเดือน) และแก้ไขโดยไม่เปิด โอกาสให้ข้าราชการผู้ใหญ่ หาเงินจากตำแหน่งหน้าที่
- (5) การป้องกันการทุจริตต้องทำอย่างครอบคลุมทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต และควรครอบคลุมถึงภาคเอกชน ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนผู้ใหญ่เห็นสอดคล้องกัน โดยผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช.ท่านหนึ่งให้ข้อมูลที่เป็นประ โยชน์ว่า

เนื่องจากการทุจริต ต้องมีคนนอกที่ได้ผลประโยชน์ร่วมด้วย ที่ไม่ใช่ระบบราชการ ซึ่งคือบุคคลสำคัญ ที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมาป้องกันปราบปรามที่ระบบภาครัฐอย่างเดียว กติกาของ สำนักงานป.ป.ช. ก้าวไปไม่ถึง ผู้ให้ ซึ่งเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริต คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ไปฆ่าตัวคันเชื้อ

3.4.2 ผลการประเมินการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยผู้ทรงคุณวุฒิ จากการใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) ได้กำหนดกรอบของ เกณฑ์ และตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 22 คน ให้ความคิดเห็นตามกรอบที่กำหนดไว้ในรอบแรก และได้นำความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาคัดเลือก และสร้างเป็นข้อคำถามเป็นแบบสอบถาม ที่พัฒนามาจากกรอบแรกและส่งให้ผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับความสำคัญของแต่ละข้อ และส่งไปให้ผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับความสำคัญอีกสองรอบ โดยกำหนดเกณฑ์ค่ามัธยฐานตั้งแต่ 4.0 ขึ้น ไปและค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ตั้งแต่ 1.5 ลงมา โดยได้ข้อสรุปการให้น้ำหนักคะแนนดังนี้

ตาราง 23 ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ จากวิธีการเคลฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิ
รอบสุคท้าย (n= 22)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
1. เสนอมาตรการ ให้มีการปรับระบบกระบวนการทำงานในภาครัฐให้มีความชัดเจนและโปร่งใส ให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย โดยเจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลยพินิจให้น้อยที่สุด	5	5	1.0	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง
2. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช มีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์แล้วว่าช่วยป้องกันการประพฤติทุจริต ให้หน่วยงานรัฐได้นำไปใช้อย่างจริงจัง	5	5	1.0	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง
3. มีการให้ความสำคัญกับผู้แจ้งเบาะแส (whistle blowers) โดยกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครอง พยาน	5	5	0.75	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง
4. มีแผนการปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริตระดับชาติ ในระยะสั้น และระยะยาว	5	5	1.0	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง
5.เปิด โอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต โดย สร้างจิตสำนึกให้คนมีส่วนร่วม และสร้างความพร้อมในการมีส่วนร่วม (ให้ความรู้วิธีการเข้ามามีส่วนร่วม)	5	5	0.5	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง
6. มีการเสริมสร้างค่านิยม ความซื่อสัตย์สุจริตในทุกภาคส่วนทั้ง ส่วนราชการ / ภาคเอกชน / ประชาชน และนักเรียน นักศึกษา	5	5	0.5	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง
7. มีการส่งเสริมคนดี การสร้างค่านิยมความซื่อสัตย์	5	5	0.5	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 23 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
8. มีการสร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในการต่อต้าน การทุจริต โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์	5	5	0.5	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง
9. มีการสำรวจ ตรวจสอบ สถานการณ์ความซื่อสัตย์สุจริต หรือการประพฤติทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในแต่ละหน่วยงานที่มีความเสี่ยงในการทุจริต และรายงานผลให้สาธารณชนทราบ	5	5	0.5	เหมาะสม/ สอดคล้อง
10. บุคลากรของ ป.ป.ช เป็นแบบอย่างของความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อสร้างศรัทธาให้กับประชาชน	5	5	0.5	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง
11. มีการให้บริการแนะนำให้คำปรึกษาการป้องกันการทุจริตให้กับองค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน	5	5	1.0	เหมาะสมมากที่สุด/ สอดคล้อง

จากตาราง 23 จะเห็นได้ว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันว่ามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริตทั้ง 11 ข้อมีความเหมาะสม นอกจากนั้นยังมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมจากผู้ทรงคุณวุฒิดังนี้

- 1) หลักการในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริตต้องประกอบด้วย
 - (1.1) “Good Governance ทุกองค์กร ของจริง โปร่งใส ตรวจสอบได้”
 - (1.2) “การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน”
 - (1.3) “การสร้างความรู้ ความเข้าใจของทุกภาคส่วนทั้งเรื่องพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญ คืออะไร จะมีส่วนร่วมได้อย่างไร”
 - (1.4) “การดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องทำทุกภารกิจเป็น package (ตรวจสอบทรัพย์สิน รื้อรายผิดปกติ ทุจริต) ในลักษณะป้องกัน (offensive) จะช่วยในการป้องกัน และทำให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพ”

- 2) “ในการสร้างเครือข่าย หากมีการกระจายความรับผิดชอบจะเป็นการสร้างเครือข่ายไปในตัว” (ข้อ 8)
- 3) “ในการให้บริการแนะนำ หากทุกหน่วยมี ป.ป.ช. ย่อย จะช่วยในการป้องกันได้ดีขึ้น” (ข้อ 11)

3.4.3 ผลการตรวจสอบความเหมาะสมของมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยผู้ปฏิบัติงาน จากการเก็บข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ กลุ่มผู้บริหารระดับกลางของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ จำนวน 28 คน เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติของมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานที่ได้จากวิธีการเคลฟาย ซึ่งกำหนดระดับความคิดเห็นที่ผ่านเกณฑ์มีค่าเฉลี่ยมากกว่า 3.0 ขึ้นไป ซึ่งได้ผลดังตาราง 24

ตาราง 24 ค่าเฉลี่ยและส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติ (n=28)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
1. เสนอมาตรการ ให้มีการปรับระบบกระบวนการทำงาน ในภาครัฐ ให้มีความชัดเจนและ โปร่งใส ให้ประชาชน เข้าใจได้ง่าย โดยเจ้าหน้าที่รัฐ ใช้ดุลยพินิจให้น้อยที่สุด	4.14	1.07	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด
2. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช มีอำนาจในการบังคับใช้ มาตรการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์แล้วว่า จะช่วยป้องกันการประพฤติทุจริต ให้หน่วยงานรัฐ ได้นำไปใช้อย่างจริงจัง	4.39	1.1	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด
3. มีการให้ความสำคัญกับผู้แจ้งเบาะแส (whistle blowers) โดยกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครอง พยาน	4.28	1.1	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด
4. มีแผนการปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริต ระดับชาติ ในระยะสั้น และระยะยาว	4.68	0.86	เป็นไปได้ระดับมากที่สุด

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 24 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
5. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต โดย สร้างจิตสำนึกให้คนมีส่วนร่วม และสร้างความพร้อมในการมีส่วนร่วม (ให้ความรู้ วิธีการเข้ามามีส่วนร่วม)	4.68	0.82	เป็นไปไ้ระดับมากที่สุด
6. มีการเสริมสร้างค่านิยม ความซื่อสัตย์สุจริตในทุกภาคส่วนทั้ง ส่วนราชการ / ภาคเอกชน / ประชาชน และนักเรียน นักศึกษา	4.71	0.81	เป็นไปไ้ระดับมากที่สุด
7. มีการส่งเสริมคนดี การสร้างต้นแบบความซื่อสัตย์	4.64	0.87	เป็นไปไ้ระดับมากที่สุด
8. มีการสร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์	4.53	1	เป็นไปไ้ระดับมากที่สุด
9. มีการสำรวจ ตรวจสอบ สถานการณ์ความซื่อสัตย์สุจริต หรือการประพฤติทุจริตคอร์รัปชั่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในแต่ละหน่วยงานที่มีความเสี่ยง ในการทุจริต และรายงานผลให้สาธารณชนทราบ	4.36	0.91	เป็นไปไ้ระดับมากที่สุด
10. บุคลากรของ ป.ป.ช เป็นแบบอย่างของความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อสร้างศรัทธาให้กับประชาชน	4.75	0.64	เป็นไปไ้ระดับมากที่สุด
11. มีการให้บริการแนะนำให้คำปรึกษาการป้องกันการทุจริตให้กับองค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน	4.32	1.05	เป็นไปไ้ระดับมากที่สุด

จากตาราง 24 พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติงานมีความเห็นด้วยในระดับมากที่สุด กับมาตรฐานการปฏิบัติงาน ในขั้นตอนการป้องกันการทุจริตในทุกข้อ

สรุป

โดยสรุปการปฏิบัติงานด้านการป้องกันของสำนักงาน ป.ป.ช.เป็นงานที่มีความยากลำบากเพราะการไม่สามารถประเมินให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ว่า การมีมาตรการป้องกันทำให้ปัญหาการทุจริตลดลง อย่างไรก็ตามในการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริต จากการวิจัยพบว่าการนำเสนอการวางมาตรการที่สามารถนำไปใช้ได้จริง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต โดย สร้างจิตสำนึกให้คนมีส่วนร่วม และสร้างความพร้อมในการมีส่วนร่วม การเสริมสร้างค่านิยม ความซื่อสัตย์สุจริตในส่วนราชการและ เด็กและเยาวชน การส่งเสริมคนดี การสร้างต้นแบบความซื่อสัตย์ ตลอดจนการสร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เหล่านี้เป็นต้น

ส่วนที่ 4 ภารกิจด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ผลการศึกษาการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงาน ป.ป.ช. จะวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 4 ประเด็น คือ ประเด็นแรกคือ กระบวนการการปฏิบัติงานในปัจจุบัน ขึ้นต่อมานำเสนอผลการปฏิบัติงานและปัญหาในการปฏิบัติงาน และวิเคราะห์มาตรฐานการปฏิบัติงานของต่างประเทศ ขึ้นตอนสุดท้ายนำเสนอการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน โดยการวิเคราะห์ข้อมูลตามกระบวนการดังกล่าวได้บูรณาการข้อมูลจากการศึกษา เอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การใช้เทคนิคเดลฟาย และการประชุมเชิงปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

4.1 กระบวนการปฏิบัติงานในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 302 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 10 บัญญัติให้สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบและประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน

การดำเนินงานด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยเฉพาะการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในปัจจุบัน จากการศึกษาจะนำเสนอเป็น 4 ส่วน ส่วนแรกคือโครงสร้างและ

บทบาทหน้าที่ ส่วนที่สอง คือ บุคลากร ส่วนที่สามคือ การพัฒนาบุคลากร และส่วนที่ 4
คำตอบแทน

1) โครงสร้างและบทบาทหน้าที่

การจัดโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ ที่เป็นองค์อำนาจ 9 คน (โดยอำนาจบริหารงานจริงอยู่ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดย
สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นเพียงหน่วยธุรการ (ตามกฎหมาย) และมี เลขานุการสำนักงาน ป.ป.ช.
ทำหน้าที่เป็นเหมือนหัวหน้าฝ่ายธุรการ

การแบ่งบทบาทหน้าที่ ตามกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในฐานะ
เจ้าขององค์อำนาจ สำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่บริหารจัดการเพื่อสนับสนุน แต่ที่ผ่านมา
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุดแรกทำงานลักษณะเหมือนเป็นคณะกรรมการฯ ที่มอบนโยบายผ่าน
เลขานุการ ซึ่งเลขานุการมีหน้าที่บริหารจัดการองค์กร ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชุด ที่ 2 มี
แนวคิด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เองในฐานะองค์อำนาจ ต้องบริหารบริหารจัดการให้งานธุรการของ
สำนักงาน ป.ป.ช. ตอบสนองการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงแต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อไป
บริหารจัดการองค์กร 3 คณะด้วยกัน คือ

(1) อนุกรรมการบริหารการจัดการโครงสร้างและการบริหารองค์กร มีหน้าที่
รับผิดชอบระบบการบริหารงานบุคคล การจัดการวัสดุ ครุภัณฑ์ เทคโนโลยี สภาพแวดล้อม องค์กร
ซึ่งงานธุรการทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับด้านนี้จะต้องส่งผ่านอนุกรรมการฯ ชุดนี้เป็นฝ่ายให้ นโยบายหรือ
เห็นชอบก่อน

(2) อนุกรรมการงบประมาณ มีหน้าที่ในการปรับปรุงระบบงบประมาณ
ระเบียบการเงิน ระเบียบงบประมาณต่าง ๆ ที่มาปรับปรุงแก้ไขกลไกให้สิ้นไหลได้ง่ายขึ้น และ
ควบคุมการอนุมัติเบิกจ่ายงบประมาณ

(3) อนุกรรมการกฎหมาย มีหน้าที่รับผิดชอบระบบกฎหมาย ข้อจัดแย้ง
ข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายใน พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ หรือกฎหมายเกี่ยวกับ
งานธุรการ ประธานอนุกรรมการฯ โดย เลขานุการสำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่ดูแลงานทั่ว ๆ ไป
เรื่องเข้าวาระการประชุม ซึ่งเลขานุการฯ มีฐานะเป็นเลขานุการของการประชุมคณะกรรมการ
ป.ป.ช. ซึ่งจากการสัมภาษณ์เชิงลึกส่วนใหญ่ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า คณะกรรมการ
ป.ป.ช. ไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นงานธุรการประจำ
ดังที่มีผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช. ท่านหนึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นนี้ว่า

คือตัวเขาเป็นองค์กรอิสระ 9 คนเป็นองค์กรอิสระ ตัวบริหารประจำมันเป็นข้าราชการของรัฐ องค์กรอิสระ ข้าราชการของรัฐ มันต้องแยกส่วนจากกัน ไม่ใช่มาขึ้นการบังคับบัญชา อะไร ไม่ใช่ ไม่ควรเลย เพราะถือว่าพวกนี้อยู่เดี๋ยวก็น่าไป พวกนี้เข้ามาทำหน้าที่ คือใจต้องบริสุทธิ์ก่อนมาทำหน้าที่ เป็นอิสระ ไม่มาครอบงำ ข้าราชการประจำ ไม่ควร เพราะฉะนั้นการบริหารจัดการ การที่จะมานั่งอนุมัติ อะไรบางอย่าง ก็ไม่ควรจะเข้ามายุ่ง คืออย่างเลขฯ ให้เลขฯ ทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ก็เหมือนปลัดกระทรวง ทำหน้าที่ไป บริหารองค์กรไป กรรมการไม่เกี่ยว จริง ๆ กรรมการ ไม่เกี่ยวเลย กรรมการไม่ควรจะมาเกี่ยวข้องอะไรทั้งสิ้น แต่เป็นปัญหาเพราะเข้ามายุ่งในเรื่องการบริหาร คือจริง ๆ นี้ไม่ต้องยุ่ง เขาอาจจะมิชอบความคิดเห็นของกรรมการส่วนรวมลง ไป แต่ว่าอำนาจการบริหารงานก็ควรจะเป็นเหมือนเลขฯ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เหมือนปลัดกระทรวง หน้าที่ปลัดกระทรวงคือใหญ่ไปเลย คุณข้าราชการประจำไปเลย

2) การบริหารงานบุคคล

ในประเด็นการบริหารงานบุคคล ได้แยกนำเสนอเป็นการสรรหา การคัดเลือกบุคลากร และเรื่องค่าตอบแทนดังนี้

(1) การสรรหา การคัดเลือกบุคลากร

การสรรหา การคัดเลือกได้แยกเสนอเป็นการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการคัดเลือกเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ดังนี้

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 7 การสรรหาและการเลือกกรรมการระบุให้ดำเนินการดังนี้

ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหา 15 คน ประกอบด้วย (1) ประธานศาลฎีกา (2) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด (4-10) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน (11 - 15) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 2 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน และให้คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 18 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ภายใน 30 วัน ซึ่งมีมติในการเสนอชื่อ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ¼ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

วิธีการเลือกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดดังนี้

- 1) ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภา ทำการคัดเลือกผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ โดยวิธีลงคะแนนลับ
- 2) การตัดสินใจให้บุคคลซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ
- 3) ถ้าไม่ครบเก้าคนให้นำรายชื่อที่เหลือมาให้สมาชิกวุฒิสภาคัดเลือกใหม่ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน ถ้ามีผู้ได้คะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกิน 9 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก
- 4) ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการประชุมและเลือกประธาน แก้วแจ้งผลต่อประธานวุฒิสภาทราบ
- 5) ประธานวุฒิสภา เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานและกรรมการ

คุณสมบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ดังนี้

หมวด 1 มาตรา 9 ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องมีคุณสมบัติดังนี้

- 1) มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด
- 2) มีอายุต่ำกว่า 45 ปีโดยบริบูรณ์
- 3) เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่ง ไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

(2) เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.

สภาพปัจจุบัน เมื่อจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. รับโอนข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ป. ทั้งหมดเข้ามาอยู่ในองค์กรใหม่คือสำนักงาน ป.ป.ช. สำหรับการคัดเลือกทั่วไปในกระบวนการเดิม ใช้วิธีการคัดเลือกหรือวิธีการสอบแข่งขัน ส่วนวิธีการรับ โอน มีกระบวนการสอบแข่งขัน การเสนอผลงานมีการทดสอบความรู้ทุกด้าน ทั้งความรู้ความสามารถด้านข้อกฎหมาย การวัดพฤติกรรมพื้นฐาน และการตรวจสอบประวัติบ้างเล็กน้อย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ปฏิบัติงานในหน่วยงานแยกตามสายงานได้ 8 ประเภทได้แก่ (1) งานบริหาร (2) เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. (3) เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป (4) งานบุคลากร (5) เจ้าหน้าที่งานธุรการ (6) งานโสตทัศนีย์ (7) งานตรวจสอบภายใน (8) สายงานบริการ ซึ่งสายงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ตั้งแต่ระดับ 7 ถึงระดับ 9 ได้มีการกำหนดตำแหน่ง จำนวนพิเศษ

(2) ค่าตอบแทน

ในสภาพปัจจุบัน การกำหนดค่าตอบแทนตามกฎหมายกำหนดให้ยึดโยงกับสำนักงาน ก.พ. โดยอนุ โลม ยกเว้นกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ออกกฎระเบียบเอง แต่ในทางปฏิบัติ นอกจากเงินเดือนแล้วเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ทุกคนยังได้รับค่าตอบแทนรายตำแหน่งตามระดับซีหรือระดับชั้น โดยให้ค่าตอบแทนเพิ่มระดับชั้นละ 1,000 บาท และได้รับค่าล่วงเวลา ค่าเบี้ยประชุมสำหรับอนุกรรมการฯ ครั้งละ 1,000 บาทต่อคน ดังนั้นสำหรับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. มีค่าตอบแทนอื่นที่มีใช้เงินเดือนสรุปได้ดังนี้

- เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่ได้เป็นอนุกรรมการฯ จะได้ค่าเบี้ยประชุม (ค่าตอบแทนพิเศษ) ครั้งละ 1,000 บาท โดยกำหนดการเบิกค่าเบี้ยประชุมเดือนละ ไม่เกิน 10 ครั้ง
- เจ้าหน้าที่ป.ป.ช. ได้รับค่าตอบแทนตามระดับชั้นหรือระดับซี และมีค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งบริหาร และตำแหน่งความเชี่ยวชาญพิเศษ

3) ระบบการบริหารงานภายในสำนักงาน สำนักงาน ป.ป.ช.ยังคงใช้ระบบการบริหารแบบระบบราชการ โดยการดำเนินงานต้องผ่านตามสายงานการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น

4.2 ผลการปฏิบัติงานและปัญหาของการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในประเด็นผลการปฏิบัติงานจะนำเสนอแยกเป็น ผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารจัดการองค์กรดังนี้

4.2.1 ผลการดำเนินงานด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการปฏิบัติภารกิจที่ทำให้การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญที่กำหนดไว้ คือการบริหารงานบุคคล งบประมาณ การศึกษาวิจัย งานวิชาการและต่างประเทศ ตลอดจนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ งานการข่าวของหน่วยงาน ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้มุ่งเน้นผลงานที่เกี่ยวกับด้านการบริหารงานบุคคลสำนักงาน ป.ป.ช.ดังนี้

1) การดำเนินการสรรหาบุคลากร และการสร้างแรงจูงใจให้ข้าราชการทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากการสรรหาบุคลากรมาเสริมอัตรากำลังให้เหมาะสมกับปริมาณงานแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. ยังจัดทำหลักเกณฑ์การจ่ายเงินรางวัลประจำปี การศึกษาวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงระเบียบค่าตอบแทนพิเศษประจำปี และการศึกษาเพื่อยกร่างระเบียบค่าตอบแทนพิเศษรายเดือนและค่าครองชีพสำหรับข้าราชการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2546)

2) การพัฒนาบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. มีการจัดประชุมนิเทศ การฝึกอบรม การส่งข้าราชการ ไปศึกษาดูงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งในประเทศและ

ต่างประเทศ การพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวน ด้วยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2546)

3) สำนักงาน ป.ป.ช. มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของสำนักงาน ป.ป.ช. (2546-2550) โดยได้กำหนดยุทธศาสตร์สำหรับหน่วยงานไว้ 6 ยุทธศาสตร์คือ (1) เสริมสมรรถนะบุคลากร (2) พัฒนาเครือข่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต (3) เสริมสร้างภาวะผู้นำ ขวัญกำลังใจของบุคลากรและค่านิยมร่วม (4) เสริมสร้างประสิทธิภาพการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (5) ปรับกลไกและวิธีการทำงานเพื่อกระตุ้น (6) เป็นแกนนำปลูกจิตสำนึก ซึ่งมีแผนงานภายใต้ยุทธศาสตร์จำนวน 13 แผนงาน 45 โครงการ (คณะกรรมการ ป.ป.ช., 2545) นอกจากนี้สำนักงาน ป.ป.ช. ยังมีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรบนฐานขีดสมรรถนะ (มณีวรรณ ฉัตรอุทัย และคณะ, 2547)

4) ในการพัฒนาระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูล สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการอนุมัติแผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศ พ.ศ. 2546-2550 เพื่อเป็นกรอบการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช.

4.2.2 ปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 19 คน สรุปประเด็นปัญหาในการปฏิบัติงานได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการแบ่งบทบาทหน้าที่ พบประเด็นปัญหาในการปฏิบัติงานการแบ่งหน้าที่ในหน่วยงาน สืบเนื่องตั้งแต่ เดือนมิถุนายน 2548 จนถึงปัจจุบัน(เดือนกันยายน 2549) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะว่างเว้นลง ทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่สามารถดำเนินงานด้านคดีต่างๆ ได้เนื่องจาก อำนาจบริหารจัดการอยู่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ออกระเบียบต่างๆ ทั้งหมด ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ล้าช้า เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นผู้มีอำนาจบริหารและรับผิดชอบเรื่องใดส่วนคดีด้วย การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามารับผิดชอบการบริหารงานด้านธุรการมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือภารกิจของคณะกรรมการป.ป.ช. มีภาระมากเกินไปและทำให้การบริหารด้านธุรการไม่คล่องตัว โดยผู้บริหารสำนักงานป.ป.ช. ท่านหนึ่งให้ข้อเสนอแนะว่า “ถ้าเพื่อว่าถ้าจะให้ดียิ่งขึ้นคือต้องแก้กฎหมายให้ท่านเลขาฯ มีอำนาจแทนคณะกรรมการฯในส่วนที่ท่านมอบหมายหรืออย่างน้อยที่สุดที่ผ่านมาแล้วนี้ท่านต้องมอบหมายให้เป็นปกติมาก่อน”

ประเด็นที่ 2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบปัญหาดังนี้

1) กรรมการสรรหาตามกฎหมายกำหนดสัดส่วน ดังนี้ ตุลาการ : นักวิชาการ (อธิการบดี) : นักการเมือง คือ 3 : 7 : 5 ซึ่งไม่มีองค์กรภายนอกหรือภาคประชาชนเลย และสัดส่วนของอธิการบดีมหาวิทยาลัยรัฐทุกแห่งต้องเลือกกันเองให้เหลือ 7 คน แต่ปัญหาคือ ปัจจุบันมหาวิทยาลัยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเพราะมีการยกฐานะวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัย (เช่น มหาวิทยาลัยราชภัฏฯ 40 - 50 แห่ง และ มหาวิทยาลัยราชชมงคลฯ 9 แห่ง) ซึ่งอาจทำให้สัดส่วนโน้มเอียงไปทางด้านมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ และมหาวิทยาลัยราชชมงคล เนื่องจากรูปแบบการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ขึ้นอยู่กับปัจจุบันมีความยุ่งยาก และทำให้เกิดการบล็อกโหวต (Block Vote) ได้เพราะให้ขึ้นอยู่กับการลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาซึ่งอาจมีปัญหาการไม่เป็นกลางซึ่งในประเด็นการลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภา ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนไม่เห็นด้วย ซึ่งปัญหาการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ข้าราชการตุลาการท่านหนึ่งให้ข้อมูลน่าสนใจว่า “กระบวนการสรรหามันมีข้อบกพร่อง เพราะว่าทำไปทำมาแล้วนี่การเมืองมันเข้าไปแทรกแซงได้ในการสรรหา คือข้อเท็จจริงมันปรากฏอยู่แล้วตอนนี้ ทีนี้ก็จะปรับแก้อย่างไรก็ต้องเก็บปัญหาที่จะต้องพิจารณากัน” นอกจากนี้ข้าราชการระดับสูงท่านหนึ่งบอกว่า

โลกของความเป็นจริงกับโลกวิชาการมันต่างกัน มันคิดตั้งแต่ กฎหมายรัฐธรรมนูญบังคับไว้ว่า ส.ว. [สมาชิกวุฒิสภา] บริสุทธิ์ แต่โลกของความเป็นจริง ส.ว. ไม่ใช่ผู้บริสุทธิ์หรอก ส.ว. เขาบอกว่าต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองใด ส.ว. ต้องไม่สมัครหาเสียง ส.ว. ต้องเป็นเหมือนฤาษี แต่จริง ๆ แล้วไม่ใช่ พิสูจน์มาแล้ว 6 ปีที่ผ่านมา ส.ว. ก็อยู่ในกึ่งสังกัดพรรคการเมือง...

2) นอกจากนี้ การสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดสัดส่วนว่ามาจากภาคส่วนใดบ้าง นอกจากนี้การกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า รองอธิการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือศาสตราจารย์ ซึ่งเป็นการกีดกันภาคเอกชนและประชาชน และการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนใหญ่เน้นมาจากข้าราชการ อาจจะไม่มีความเป็นอิสระ เนื่องจากข้าราชการอาจเติบโตมาจากระบบอุปถัมภ์ อีกทั้งการกำหนดคุณสมบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นข้าราชการระดับ 10 หรือว่าเทียบเท่า อธิบดีหรือเทียบเท่า ทำให้เกิดความสับสน เพราะหน่วยงานราชการมีความหลากหลาย บางหน่วยเทียบระดับขึ้นแต่บางหน่วย ไม่ได้กำหนดการเทียบระดับขึ้นไว้ :

ประเด็นที่สาม ปัญหาเรื่องอัตราค่าจ้าง พบว่าอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. กับภาระงานที่จะทำให้มีคุณภาพ ไม่สัมพันธ์กัน สำนักงาน ป.ป.ช. มีอัตราค่าจ้างน้อยเกินไป โดยเฉพาะบุคลากรสายงานด้านการปราบปรามการทุจริต

ประเด็นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าเบี้ยประชุมสำหรับอนุกรรมการฯ ครั้งละ 1,000 บาท แต่กำหนดว่าภายในหนึ่งเดือนสามารถเบิกค่าเบี้ยประชุมได้ไม่เกิน 10 ครั้ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อขวัญกำลังใจ เพราะการปฏิบัติงานด้านนี้เป็นงานค่อนข้างเสี่ยง อีกทั้งทำให้มีการกำหนดกรอบการประชุมให้ไม่เกินเดือนละ 10 ครั้ง ส่งผลให้คดีมีความล่าช้าเพราะหากการประชุมเกินกว่ากำหนดก็ไม่สามารถเบิกค่าเบี้ยประชุมได้ นอกจากนี้การกำหนดค่าตอบแทนพิเศษระดับละ 1,000 บาท กล่าวคือ ระดับ 6 ได้เงินเพิ่ม 6,000 บาท ระดับ 8 ได้เงินเพิ่ม 8,000 บาท เป็นต้น แต่มีปัญหาคือ ระดับ 7 ด้านธุรการ และด้านปราบปราม ได้ค่าตอบแทนพิเศษเท่ากันแต่ภาระงานต่างกัน

ประเด็นที่ห้า ปัญหาระบบการบริหารงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช.ขาดความคล่องตัว เนื่องจากเป็นระบบราชการ การดำเนินงานต้องผ่านตามสายงานการบังคับบัญชา เช่นเรื่องการขออนุมัติเดินทางเพื่อหาข้อเท็จจริงในต่างจังหวัดมีกระบวนการที่ใช้เวลาค่อนข้างนาน ทำให้เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะสายงานปราบปรามไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระ ส่งผลให้การทำงานเกี่ยวกับคดีมีความล่าช้า

4.3 มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กรของต่างประเทศ

ผลจากการศึกษาเอกสารเกี่ยวกับโครงสร้างของหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศต่างๆ ได้แก่ เกาหลี ฮังการ และนิซเวทเวลส์ ออสเตรเลีย พบว่า มีความแตกต่างจากการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ของประเทศไทย ดังนี้

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ มีหน่วยงาน เรียกว่า KICAC (Korea Independent Commission Against Corruption) KICAC เป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงกับประธานาธิบดี ประกอบด้วยคณะกรรมการ 9 คน โดยเป็นกรรมการประจำ (standing) ที่สรรหาโดยประธานาธิบดี 3 คน เป็นข้าราชการการเมือง และอีก 6 คนเป็นกรรมการแบบไม่ประจำ (Non standing) ที่สรรหาโดย รัฐสภา 3 คน สรรหาโดยศาลฎีกา 3 คน ประธานคณะกรรมการเลือกจากกรรมการประจำ คณะกรรมการมีวาระ 3 ปี และต่อเติมตำแหน่งได้อีก 1 ครั้ง และมีเลขาธิการ คูสแลบริหารงานสำนักงานต่างๆ ได้แก่ Policy Planning Office, Public Relation and Cooperation Bureau, Report Inspection Unit, Corrupt Practices Inspection ส่วนบุคลากรในหน่วยงาน แบ่งเป็น คณะกรรมการ (Commissioner) ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ (Officer) ประจำหน่วยงาน

ในขณะที่ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีหน่วยงานเรียกว่า ICAC (Independent Commission Against Corruption) เป็นหน่วยงานอิสระ ประกอบด้วย กรรมการ (Commissioner) ซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อ มีวาระ 5 ปี มีรองกรรมการ (Deputy Commissioner) 1 คน ทำหน้าที่ดูแลบริหารหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ Strategic Operation Division , Legal DIVISION , Corruption Prevention Education Division และ Corporate Services Division ซึ่งแต่ละหน่วยจะมี ผู้อำนวยการ (Executive Director) เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ICAC กำหนดมาตรฐานด้านการพัฒนาองค์กรดังนี้ (1) มีข้อตกลงด้านการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กร (2) จัดโปรแกรมพัฒนาบุคลากรที่เน้นหัวข้อที่จำเป็นต่อการเรียนรู้ คือ ด้านเทคนิค ด้านความเชี่ยวชาญ และด้านการบริหาร (3) มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการบริหารข้อมูลของหน่วยงานอย่างต่อเนื่อง เพื่อที่จะให้เกิดการจัดการความรู้ที่ดีขึ้น

4.4 การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ในส่วนนี้นำเสนอการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานออกเป็น 3 ส่วน โดยส่วนแรกเป็นข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการวิเคราะห์เอกสาร ส่วนที่สองวิเคราะห์ข้อมูลจากวิธีการศึกษาจากเทคนิคเดลฟาย และตรวจสอบด้วยข้อมูลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ และการศึกษาข้อมูลเอกสารจากมาตรฐานการปฏิบัติงานของต่างประเทศ ดังนี้

4.4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิและการวิเคราะห์เอกสาร สรุปข้อเสนอแนะแนวทางการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้ดังนี้

1) โครงสร้างและการแบ่งบทบาทหน้าที่ พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เสนอมาตรฐานการปฏิบัติงานสอดคล้องกันในประเด็นดังนี้

(1) ในประเด็นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช.

และฝ่ายสำนักงาน ป.ป.ช. ที่รับผิดชอบงานด้านธุรการ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า ควรปรับให้มีการกำหนดบทบาทหน้าที่แบ่งแยกให้ชัดเจนระหว่าง คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ สำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจในการบริหารฝ่ายธุรการขององค์กร ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการวินิจฉัยด้านคดี

- (2) ในประเด็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. วางเว้นลงทั้งคณะ ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าควรเขียนบทแก้ไขกฎหมายให้ครอบคลุม กรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วางลง อาจให้มีหน่วยงานใดไปทำหน้าที่แทน เช่นศาลยุติธรรมไปทำงานชั่วคราวจนกว่าจะมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีช่องทางให้กรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วางลงทั้งคณะจะไปอาศัยช่องทางไหนได้
- (3) ในประเด็นการกำหนดวาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนซึ่งเป็นส่วนน้อยเห็นควรกำหนดวาระการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นเทอมเดียวกันกับรัฐบาล คือมีวาระ 4 ปี และหมดวาระพร้อมกัน ในขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระอยู่คร่อมเทอมกับรัฐบาลด้วยเหตุผลเพื่อเป็นการส่งเสริมการตรวจสอบนักการเมืองที่หมดเทอมได้

2) แนวทางการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้ทรงคุณวุฒิได้ข้อมูลการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน ในประเด็นดังนี้

- (1) ในประเด็นการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ความเห็นหลากหลายในประเด็นคุณสมบัติของกรรมการสรรหาบางส่วนเสนอว่าควรจัดสัดส่วนกรรมการสรรหาให้เหมาะสม และกำหนดให้ให้มีตัวแทนจากองค์กรภาคประชาชน เช่นกลุ่มวิชาชีพ สมาคมการค้า, สมาคมอุตสาหกรรม ส่วนตัวแทนจากภาครัฐควรมีการปรับบทบาทส่วนเกี่ยวกับตัวแทนอธิการบดี เพราะมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ และมหาวิทยาลัยราชมงคล เพิ่มจำนวนสัดส่วนมากขึ้น

ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนเสนอให้คณะกรรมการ หรือที่ประชุมศาลฎีกาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเหมือนคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต) จึงควรให้องค์กรที่เป็นกลางเป็นคนเลือกเพื่อป้องกันไม่ให้การเมืองเข้าไปเกี่ยวข้อง โดยสมาชิกวุฒิสภาท่านหนึ่งบอกว่า “เพื่อความเป็นกลางจริง ๆ ผมอยากให้คณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง ป.ป.ช. ต้องไม่เกี่ยวข้องการเมือง อย่าง ก.ก.ต. มันไม่มีส่วนได้

เสียในทางการเมือง ป.ป.ช. เพียงแต่เราปราบปรามการทุจริต ให้ทางองคมนตรีเป็นคนเลือกมา 9 คนหรือ 10 คนก็แล้วแต่”

นอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนเห็นด้วยกับแนวทางของบางประเทศที่มีการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการกำหนดสัดส่วนการสรรหาจากสถาบันระดับชาติ 3 ฝ่าย คือฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายตุลาการ (ศาล) และฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) โดยแบ่งสัดส่วนการเลือกสรรจากตัวแทนคณะกรรมการป.ป.ช.จากแต่ละฝ่ายจำนวน 3 คน

- (2) ในประเด็นคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นแยกเป็นสองแนวทางโดยแนวทางแรกเห็นควรกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าต้องมีคุณสมบัติคือ (1) มีความรู้ด้านกฎหมาย เพื่อใช้ในการวินิจฉัยคดี และ (2) มีคุณสมบัติตามกฎหมายระบุและควรกำหนดให้มีสัดส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมาย/ บัญชี/ ระเบียบราชการแผ่นดิน /เศรษฐศาสตร์/รัฐศาสตร์/การบริหาร เป็นต้น ในขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนเห็นว่าคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดเหมาะสมแล้ว โดยเหตุผลที่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านจากภายนอกมาเป็นคณะอนุกรรมการได้

2) การคัดเลือกเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ข้อสรุปดังนี้

- (1) ในประเด็นคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า ควรมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง เช่น งานด้านการปราบปราม งานด้านสนับสนุน ควรมีความหลากหลายเป็นสหวิชาชีพ และควรมีความรู้ทั่วไป เช่น ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ อีกทั้งควรมีความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่นการสอบสวน นิติศาสตร์ เป็นต้น และควรแยกสายงานให้ชัดเจนระหว่าง เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. และ เจ้าหน้าที่ธุรการ นอกจากนี้ต้องมีคุณธรรมพื้นฐานคือความสุจริตควรมีการประกาศใช้แนวทางจริยธรรมที่พึงปฏิบัติ
- (2) ในประเด็นการคัดเลือกบุคลากร การสอบแข่งขันควรต้องมีความโปร่งใส ยุติธรรม มีความชัดเจน การรับ โอนต้องมีการกักตุนที่มีความชัดเจน ควรมีการพัฒนาแนวทางในการสรรหาที่หลากหลาย

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

เช่นการร่างระเบียบใหม่ที่เทียบเคียง กำหนดตำแหน่งให้คนภาคเอกชนที่มีความรู้และประสบการณ์มีโอกาสสอบตามประสบการณ์เข้ามาและเทียบระดับตำแหน่งได้ เช่น การตรวจสอบทรัพย์สิน ต้องการคนทำงานที่มีความรู้ด้านการเงิน การธนาคาร

3) การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้ามาเป็นคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง จากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ข้อสรุปดังนี้

- (1) เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้ามาเป็นคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า ควรมีการกำหนดมาตรฐานของอนุกรรมการฯ ผู้ทรงคุณวุฒิอย่างชัดเจน โดยสำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลหรือทำบัญชีรายชื่ออนุกรรมการฯ (บัญชีผู้ทรงคุณวุฒิ) ที่มีความชำนาญแต่ละด้าน อีกทั้งควรกำหนดคุณวุฒิ/ประสบการณ์/ความรู้ความสามารถพิเศษ/ตำแหน่งหน้าที่การงาน/และควรคำนึงถึงความพร้อมและการอุทิศเวลาของผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก
- (2) ในประเด็นการแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าควรมีการประกาศรายชื่ออนุกรรมการฯ ให้ เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกกล่าวหา และผู้ร้องเรียนอย่างโปร่งใส

4) แนวทางการพัฒนาบุคลากร จากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ประเด็นสำคัญๆในการพัฒนามาตรฐานดังนี้

- (1) ในประเด็นการพัฒนาบุคลากร ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่า ควรต้องมีการปฐมนิเทศน์ให้มีความรู้พื้นฐานในการทำงานทั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. อีกทั้งก่อนเข้าปฏิบัติงานควรมีการถ่ายทอดความรู้จากประสบการณ์ของคนเก่าให้กับคนใหม่เป็นการสอนงาน (Coaching) และควรต้องมีแผนพัฒนาบุคลากร ทุกระดับรวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

- (2) ในประเด็นความก้าวหน้าของเส้นทางอาชีพของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าควรมีการกำหนดเส้นทางอาชีพของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ให้ชัดเจนในแต่ละตำแหน่ง แต่ละสายงานควรมีการพัฒนาอบรมหลักสูตรใดบ้าง จึงจะมีความพร้อมในการเลื่อนตำแหน่ง เช่น ด้านปราบปราม ด้านป้องกัน ควรกำหนดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่แต่ละด้านและควรมีการกำหนดเกณฑ์จริยธรรม (code of conduct) ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.
- (3) ในด้านการพัฒนาคุณภาพของบุคลากร ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานแต่ละด้าน เช่น การตรวจสอบทรัพย์สิน การไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) ในด้านความรับผิดชอบภาระงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าควรมีการตั้งเกณฑ์มาตรฐานภาระงานของเจ้าหน้าที่ ให้รับผิดชอบคดีประมาณ 30 – 40 คดี ต่อปี / ต่อคน โดยผู้บริหารป.ป.ช.ท่านหนึ่งระบุว่า “คือมันมีมาตรฐานอยู่เท่าที่กำลังจะรับได้นี้คนหนึ่งประมาณ 30 คดีไม่เกิน 40 คดี พอสมควร เพราะว่าพวกนี้มันจะกระทบทั้งเรื่องใหญ่เรื่องเล็ก เรื่องที่ตั้งอนุฯ ไต่สวนหรือไม่ แต่ปัจจุบันนี้ไม่ขนาดนั้นแล้ว 60 – 80 คดี”

5) แนวทางในการกำหนดค่าตอบแทน จากการสัมภาษณ์เชิงลึกได้

แนวทางการพัฒนามาตรฐานงานในประเด็นสำคัญๆ ดังนี้

- (1) ในประเด็นการกำหนดเงินเดือน ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นแยกเป็นสองแนวทาง โดยส่วนหนึ่งเห็นว่าควรกำหนดค่าตอบแทนเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. (ยกเว้นเจ้าหน้าที่ธุรการ) ให้มีอัตราสูงกว่าเดิม และให้อยู่ในระดับเดียวกับเงินเดือนของอัยการ ในขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีอัตราเงินเดือนสูงพิเศษ
- (2) ในประเด็นค่าตอบแทนพิเศษ ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นแยกเป็นสองแนวทาง โดยส่วนหนึ่งเห็นว่าควรมีการให้ค่าตอบแทนพิเศษ

เพื่อจูงใจให้คนที่มีคุณภาพเข้าไปทำงาน คือสิ่งที่เป็นกุศโลบายอย่างหนึ่ง ที่จะทำให้คนเดินไปในทิศทางที่กำหนดยุทธศาสตร์ “ของดี ต้องราคาแพง” โดยการกำหนดค่าตอบแทนพิเศษพิจารณาตามองค์ประกอบ 2 อย่าง คือ ระดับซี และ ภาระงาน ซึ่งอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.ท่านหนึ่งให้ข้อมูลน่าสนใจว่า “ซี 1 เพิ่ม 1,000 ซี 7 เพิ่ม 7,000 ซี 6 เพิ่ม 6,000 แต่ว่านั่นก็ไม่ถูกอีก เพราะมันน้อยเกินไป ป.ป.ช. นี่จะครบเวลาไปทำคดีต่างจังหวัด ไปสอบสวนต่างจังหวัดนี้ไปปรับเลี้ยงก็ไม่ได้ ไปเปิดโรงแรมให้นอนก็ไม่ได้ ทุกอย่างต้องยิ่งกว่าพระ พุดง่าย ๆ ต้องรักษาวินัย” และอีกท่านหนึ่งให้ข้อมูลน่าสนใจว่า “พูดเรื่องค่าตอบแทนนี้พูดยาว จริง ๆ แล้วส่วนนี้มันเป็นส่วนสำคัญ มันทำให้ผลงานจะออกมาเร็วหรือช้าก็เป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่ง ผมว่าคนเรานั้นก็อยู่ที่ขวัญและกำลังใจในการทำงาน” ในขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งเห็นว่าไม่สมควรมีค่าตอบแทนพิเศษเพราะค่าตอบแทนพิเศษ เพราะเห็นหน้าที่ปกติที่ต้องรับผิดชอบ โดยข้าราชการตุลาการท่านหนึ่งบอกว่า “ต้องถามว่า คุณรับเงินเดือนมาเพื่อทำอะไร ถ้าอันนี้มันอยู่ในหน้าที่ของคุณแล้ว คุณรับเงินเดือน ก็แค่นั้นเอง”

- (3) ในประเด็นค่าเบี่ยประชุมผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นหลากหลายเนื่องจาก ปัจจุบันในทางปฏิบัติ สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนดให้เบิกค่าเบี่ยประชุมครั้งละ 1,000 บาท และเบิกได้ไม่เกินเดือนละสิบครั้ง โดยผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ควรกำหนดว่าเดือนหนึ่งสามารถเบิกค่าเบี่ยประชุมได้มากที่สุดเพียงสิบครั้ง ควรจะให้มีการเบิกค่าเบี่ยประชุมเป็นไปตามภาระงานที่ได้ปฏิบัติจริง ซึ่งอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. ท่านหนึ่งบอกว่า “คือออกระเบียบปรับใหม่เรื่องเบี่ยประชุมว่าคุณขยันก็ทำงาน ไม่ *Limit* แต่ว่าระเบียบยังไม่ทันจะออก” ในขณะที่ผู้ทรงคุณวุฒิอีกส่วนหนึ่งเห็นว่า ค่าเบี่ยประชุมค่อนข้างน้อยและควรมีการปรับค่าเบี่ยประชุมให้สูงขึ้นเนื่องจากสถาบันเอกชนกำหนดเบี่ยประชุมค่อนข้างสูง อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกท่านหนึ่งบอกว่า “เขา

ขึ้นเบื้องกรรมการต่าง ๆ มากมาย เพราะสมัยก่อนผมเป็นประธาน [สถาบันแห่งหนึ่ง] ผมได้ 5,500 เคียวนี่ 55,000 แล้วใครจะมาประชุมกับคุณพันเดียว เขาคิดทางโน้นเขาก็ไปโน้นเขาก็ไม่มา อย่างอัยการนี่มาที่เราให้เรา ดำรวจมาจากต่างจังหวัดเราให้เขา 1,000 เขาก็ตาย”

4.4.2 ผลการประเมินการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานโดยผู้ทรงคุณวุฒิจากวิธีการเดลฟาย จากการใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) ได้กำหนดกรอบของ เกณฑ์ และตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 22 คน ให้ความคิดเห็นตามกรอบที่กำหนดไว้ในรอบแรก และได้นำความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญมาคัดเลือก และสร้างเป็นข้อคำถามเป็นแบบสอบถาม ที่พัฒนาจากรอบแรกและส่งให้ผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับความสำคัญของแต่ละข้อ และส่งไปให้ผู้เชี่ยวชาญจัดอันดับความสำคัญอีกสองรอบ โดยใช้เกณฑ์ค่ามัธยฐานตั้งแต่ 4.0 และค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ตั้งแต่ 1.5 ลงมา โดยได้ข้อสรุปการให้นำนักคะแนนดังนี้

ตาราง 25 ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของความเหมาะสมของมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ จากการทำเดลฟายโดย ผู้ทรงคุณวุฒิ 22 คน รอบสุดท้าย

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
1 โครงสร้าง และบทบาทหน้าที่				
1.1. กำหนดบทบาทหน้าที่แบ่งแยกระหว่าง คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ สำนักงาน ป.ป.ช. ให้ชัดเจน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมอบหมายอำนาจให้ ฝ่ายเลขานุการสำนักงาน ป.ป.ช.รับผิดชอบในการ บริหารองค์กรเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและ ทรัพย์สินด้านธุรการ	4		1	เหมาะสม มาก / สอดคล้อง

หมายเหตุข้อ 1.2 ไม่ผ่านการประเมิน

จากตาราง 23 พบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันในประเด็นการแบ่งบทบาทหน้าที่ระหว่างคณะกรรมการ ฯ และ สำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างของสำนักงาน ป.ป.ช.ว่า ไม่ควรจัด โครงสร้างเหมือนรูปแบบหน่วยงานราชการเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ต้องจัดให้เป็นแนวราบ (flat organization) ที่มีความขับเคลื่อน (mobility) ข้าราชการได้อย่างคล่องตัว สำหรับประเด็นที่เมื่อคณะกรรมการฯพินตำแหน่ง เรื่องใดที่ต้องเสนอไปศาลฎีกา เรื่องใดต้องส่งไปที่อัยการ หรือส่งศาลรัฐธรรมนูญ ให้หน่วยงานนั้นตั้งคณะกรรมการฯชั่วคราวมารับเรื่องที่เขาหน้าที่ ป.ป.ช.ค่านินแล้วเสร็จ พร้อมให้คณะกรรมการฯนั้นวินิจฉัยขั้นสุดท้าย

ตาราง 26 ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของความเหมาะสมของมาตรฐานการปฏิบัติงาน ด้านการบริหารจัดการองค์กร บุคลากร จากการทำ เฉลยพาย โดย ผู้ทรงคุณวุฒิ 22 คน รอบสุดท้าย

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
คณะกรรมการ ป.ป.ช				
2.6.คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรทำหน้าที่กำหนดและควบคุมนโยบาย ส่วนงานด้านธุรการมอบให้สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบ	4	4	1	เหมาะสมมาก / สอดคล้อง
เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช				
3.1 มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง งานด้าน การปราบปราม งานด้านสนับสนุน โดยทั่วไป - มีความรู้ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ และมีความรู้เฉพาะด้าน	4	4	1	เหมาะสมมาก / สอดคล้อง
3.2. แยกสายงานให้ชัดเจนเป็น พนักงาน ป.ป.ช และเจ้าหน้าที่ธุรการ	4.5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง

ตาราง 26 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
3.3 มีการพัฒนาแนวทางในการสรรหาที่หลากหลาย เช่นการร่างระเบียบใหม่ที่เทียบเคียง กำหนดตำแหน่งให้คนภาคเอกชนที่มีความรู้และประสบการณ์มีโอกาสอบทวนประสบการณ์เข้ามาและเทียบระดับตำแหน่งได้	4	4	0	เหมาะสมมาก / สอดคล้อง
3.4 กระบวนการสอบแข่งขันมีความโปร่งใส ยุติธรรม มีความชัดเจน การรับ โอนมีกฎกติกาที่มีความชัดเจน	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
อนุกรรมการฯ				
5.1 มีการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเป็น อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดมาตรฐานด้านคุณวุฒิ ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถ พิเศษ ตำแหน่งหน้าที่การงาน	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
5.2 มีการกำหนดคุณสมบัติของอนุกรรมการ โดย ต้อง มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ ที่ต้อง ดำเนินการในการได้สวนข้อเท็จจริงและต้องสามารถ อุทิศเวลาให้กับงาน	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
5.3 มีการประกาศรายชื่อของอนุกรรมการฯ ชุดต่าง ให้ เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกร้อง และผู้ร้อง อย่าง โปร่งใส	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง

หมายเหตุ ข้อ 1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7 ไม่ผ่านการประเมิน

จากตาราง 26 แสดงว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านบุคลากร ผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิทุกข้อ ยกเว้น การปฏิบัติกรณีคณะกรรมการพ้นจากตำแหน่ง (ข้อ1.2) กำหนดสัดส่วนกรรมการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ข้อ 2.1.;2.2) การปรับแก้กฎหมายให้ภาคเอกชนเข้ามาเป็น

กรรมการ ป.ป.ช.ได้ กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้มีความรู้ด้านกฎหมาย บัญชี บริหารฯลฯ และกำหนดวาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็น 4 ปี (ข้อ 2.3) ให้คณะกรรมการ หรือที่ประชุมสภาฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช.ไม่ใช่องค์กรที่เกี่ยวกับการเมืองเหมือน ก.ก.ตฯ นอกจากนั้นผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในประเด็นคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่า ให้มีองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิสอดคล้องกับภารกิจใหม่ที่แยกลักษณะคดีเป็นกลุ่มหลักๆ เช่น ภาษี ที่ดิน สุลกากร การทุจริตในโครงการใหญ่ (mega project) เป็นต้น สำหรับการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการฯ ควรให้สอดคล้องกับองค์กรอิสระอื่นๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง) และศาลรัฐธรรมนูญ หรือกำหนดให้มีวาระ 6 ปี แต่ควรให้สามารถถอดถอนได้ง่ายขึ้น

ตาราง 27 คำมัธฐาน คำพิสัยระหว่างควอไทล์ ของความเหมาะสมของมาตรฐานการ

ปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร : การพัฒนาบุคลากร จากการทำเคสฟายโดยผู้ทรงคุณวุฒิ 22 คน รอบสุดท้าย

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
4. การพัฒนาบุคลากร				
4.1. มีการประชุมเทคนิคให้มีความรู้พื้นฐานในการทำงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ เจ้าหน้าที่งาน ป.ป.ช. ก่อนทำงาน และมีการอบรมเป็นระยะๆ	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
4.2 จัดให้มีระบบพี่เลี้ยง (coaching) ในการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่งาน ป.ป.ช. ที่บรรจุเข้ามาใหม่ เพื่อให้มีการถ่ายทอดความรู้ให้แก่นักและกันจากประสบการณ์ของคนเก่าให้กับคนใหม่	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
4.3. ต้องมีแผนพัฒนาบุคลากร ทุกระดับรวมทั้ง คณะกรรมการป.ป.ช. ด้วย	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
4.5 มีการกำหนดเกณฑ์จริยธรรม (code of conduct) ของ พนักงาน ป.ป.ช.	5	5	0	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง

ตาราง 27 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
การพัฒนาบุคลากร				
4.6. มีการกำหนดเส้นทางการพัฒนาอาชีพ ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
4.7 มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เช่น การตรวจสอบทรัพย์สิน การไต่สวน / การสอบสวน	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
4.8 มีการกำหนดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่แต่ละด้าน	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง

หมายเหตุ ข้อ 4.4 ไม่ผ่านการประเมิน

จากตาราง 27 แสดงว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาบุคลากร ผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิเกือบทุกข้อ และผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรดังนี้

- 1) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรมีการจัดตั้งสถานที่สำหรับฝึกงานหรือ In-house Training Unit และควรมีการร่วมมือประสานงานกับหน่วยงานสำนักงาน ป.ป.ช. ระหว่างประเทศด้วย
- 2) สำนักงาน ป.ป.ช.ควรมีการประสานกับสถาบันฝึกอบรมหรือ Training Unit ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 28 ค่ามัธยฐาน ค่าพิสัยระหว่างควอไทล์ ของความเหมาะสมของมาตรฐานการปฏิบัติงาน ด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ : ค่าตอบแทน จากการทำเคลฟาย โดยผู้ทรงคุณวุฒิ 22 คน รอบสุดท้าย

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน			แปลผล
	Median	Mode	IQR	
6. ค่าตอบแทน				
6.1 ควรกำหนดค่าตอบแทนเบี้ยประชุมแก่อนุกรรมการฯ เป็นครั้งละ 1,500-2,000 บาท / คน	4	4	1	เหมาะสมมาก / สอดคล้อง
6.3 ให้ค่าตอบแทนที่สูงแก่เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ในการปราบปราม เพื่อป้องกันไม่ให้ทุจริต	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
6.4 การประเมินผลเพื่อเลื่อนขั้น หรือให้ค่าตอบแทนพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ตามภาระงาน	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
6.5 กำหนดเงินเดือน และค่าตอบแทนพิเศษ ให้เจ้าหน้าที่ / คณะกรรมการ ให้เพียงพอ ให้อยู่อย่างพอเพียง โดยพิจารณาตามองค์ประกอบ 2 อย่าง คือ ระดับชั้น และ ภาระงาน	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
6.6 ควรกำหนดค่าตอบแทนให้สูงตามน้ำหนักของงาน / อาชีพ (กำหนดระบบเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ บังคับใช้กฎหมายเป็นอีกระบบ) และให้ปรับโครงสร้างค่าตอบแทนตามความสำคัญของคดีที่รับผิดชอบ	5	5	1	เหมาะสมมากที่สุด / สอดคล้อง
7. ควรกำหนดค่าตอบแทน / เงินเดือน ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ให้สูงเหมือนของอัยการ ยกเว้นเจ้าหน้าที่ธุรการ	4	4	1	เหมาะสมมาก / สอดคล้อง

หมายเหตุ ข้อ 6.2, 8, 9 ไม่ผ่านการประเมิน

จากตาราง 28 แสดงว่า มาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาบุคลากร ผ่านการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิทุกข้อ ยกเว้นประเด็นที่ว่า “ควรกำหนดค่าตอบแทน / เงินเดือน ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ให้สูงเหมือนของอัยการ (ยกเว้นเจ้าหน้าที่ธุรการ) และผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในประเด็นค่าตอบแทนดังนี้

1) การกำหนดค่าเบี้ยประชุมมีปัญหาทั้งการกำหนดอัตราที่สูงมากและการกำหนดอัตราที่ไม่สูง ดังนั้นจึงต้องทำปรับระบบให้ดีและมีประสิทธิภาพเสียก่อน โดยค่าเบี้ยประชุมต้องกำหนดเกณฑ์ว่าเป็นค่าตอบแทนอะไร เช่น ค่าตอบแทนการเสียเวลา หรือจะใช้เป็นแรงจูงใจ (incentive) ซึ่งจะต้องวิเคราะห์จากผลงานที่ผ่านมาเพราะในปัจจุบันค่าตอบแทนขององค์กรอื่นๆ แตกต่างกันมาก

2) การกำหนดระบบเงินเดือนให้สูงผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นเพิ่มเติมว่าเป็นคาบสอง کم เพราะตัวเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. มีคุณสมบัติและมาตรฐานการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน

4.4.3 การตรวจสอบความเหมาะสมของมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยผู้ปฏิบัติงาน
จากการเก็บข้อมูลจากการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการกลุ่มผู้บริหารระดับกลางของสำนักงาน ป.ป.ช. จำนวน 28 คน เพื่อตรวจสอบความเป็นไปได้ในการปฏิบัติของมาตรฐานและแนวทางการปฏิบัติงานที่ได้จากวิธีการเคลฟาย โดยกำหนดเกณฑ์ค่าเฉลี่ยมากกว่า 3.0 ขึ้น ไปปรากฏตามตาราง 29

ตาราง 29 แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ จากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. จำนวน 28 คน ด้านการบริหารจัดการองค์กร : โครงสร้างและบทบาทหน้าที่

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
1 โครงสร้าง และบทบาทหน้าที่			
1.1. กำหนดบทบาทหน้าที่แบ่งแยกระหว่าง คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ สำนักงาน ป.ป.ช. ให้ชัดเจน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมอบหมายอำนาจให้ฝ่ายเลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ช.รับผิดชอบในการบริหารองค์กรเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินด้านธุรการ	4.15	1.16	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด

หมายเหตุข้อ 1.2 ถูกตัดออกในขั้นตอนการวิเคราะห์เคลฟาย

บทที่ 4

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

จากตาราง 29 พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติงาน มีความเห็นด้วยกับมาตรฐานการปฏิบัติงานใน ระดับมากที่สุด ใน โครงสร้างและบทบาทหน้าที่

ตาราง 30 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ จากความ คิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช จำนวน 28 คน ด้านการบริหารจัดการองค์กร บุคลากร

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
คณะกรรมการ ป.ป.ช			
2.3 ให้คณะกรรมการ หรือที่ประชุมสภาตุลาการเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ใช่ องค์กรที่เกี่ยวกับการเมืองเหมือน ก.ก.ค จึงควรให้องค์กรที่ เป็นกลางเป็นคนเลือก เพื่อไม่ให้การเมืองเข้าไปเกี่ยวข้อง	3.96	1.19	เป็นไปได้ ระดับมาก
2.6.คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรทำหน้าที่กำหนดและควบคุม นโยบาย ส่วนงานด้านธุรการมอบให้สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ป.ป.ช.รับผิดชอบ	4.46	0.88	เป็นไปได้ ระดับมาก
เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช			
3.1 มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง เช่น งานด้านการ ปรามปราม งานด้านสนับสนุน โดยทั่วไป - มีความรู้ ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ และ มีความรู้เฉพาะด้าน	4.21	1.1	เป็นไปได้ ระดับมาก ที่สุด
3.2. แยกสายงานให้ชัดเจนเป็น พนักงาน ป.ป.ช และ <u>เจ้าหน้าที่ธุรการ</u>	4.46	1.17	เป็นไปได้ ระดับมาก ที่สุด
3.3 มีการพัฒนาแนวทางในการสรรหาที่หลากหลาย เช่น การร่างระเบียบใหม่ที่เทียบเคียง กำหนดตำแหน่งให้คน ภาคเอกชนที่มีความรู้และประสบการณ์มีโอกาสสอบตาม ประสบการณ์เข้ามาและเทียบระดับตำแหน่งได้	3.43	1.37	เป็นไปได้ ระดับมาก
3.4 กระบวนการสอบแข่งขันมีความ โปร่งใส ยุติธรรม มี ความชัดเจน การรับ โอนมีกฎกติกาที่มีความชัดเจน	4.5	0.88	เป็นไปได้ ระดับมาก ที่สุด

ตาราง 30 (ต่อ)

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
อนุกรรมการฯ			
5.1 มีการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเป็นอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดมาตรฐาน คำนวณวุฒิ ประสิทธิภาพ ความรู้ความสามารถพิเศษ ตำแหน่งหน้าที่ การงาน	4.39	0.95	เป็นไปได้ ระดับมาก ที่สุด
5.2 มีการกำหนดคุณสมบัติของอนุกรรมการ โดยต้องมีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆที่ต้องดำเนินการในการได้ ส่วนข้อเท็จจริงและต้องสามารถอุทิศเวลาให้กับงาน	4.61	0.87	เป็นไปได้ ระดับมาก ที่สุด
5.3 มีการประกาศรายชื่อของอนุกรรมการฯชุดต่าง ให้เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกร้อง และผู้ร้อง อย่างโปร่งใส	4.46	0.96	เป็นไปได้ ระดับมาก ที่สุด

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

หมายเหตุข้อ 2.2, 2.4, 2.5, 2.7 ถูกคัดออกในขั้นตอนการวิเคราะห์เดลฟาย

จากตาราง 30 พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติงาน มีความเห็นด้วยกับมาตรฐานการปฏิบัติงานในระดับมาก ถึงระดับมากที่สุดเกือบทุกข้อ ยกเว้นข้อ 2.2., ข้อ 2.4, และข้อ 2.7 ที่เห็นด้วยในระดับปานกลาง

ตาราง 31 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ จากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช จำนวน 28 คน ด้านการบริหารจัดการองค์กร : การพัฒนาบุคลากร

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
4. การพัฒนาบุคลากร			
4.1. มีการประชุมเทคนิคให้มีความรู้พื้นฐานในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ เจ้าหน้าที่งาน ป.ป.ช. ก่อนทำงาน และมีการอบรมเป็นระยะๆ	4.43	1.26	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด
4.2 จัดให้มีระบบพี่เลี้ยง (coaching) ในการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่งาน ป.ป.ช. ที่บรรจุเข้ามาใหม่ เพื่อให้มีการถ่ายทอดความรู้ให้แก่กันและกันจากประสบการณ์ของคนเก่าให้กับคนใหม่	4.18	1.36	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด
4.3. ต้องมีแผนพัฒนาบุคลากร ทุกระดับรวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย	4.53	1.07	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด
4.5 มีการกำหนดเกณฑ์จรรยาบรรณ (code of conduct) ของพนักงาน ป.ป.ช	4.32	1.21	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด
4.6. มีการกำหนดเส้นทางการพัฒนาอาชีพ ของเจ้าหน้าที่งาน ป.ป.ช.	4.28	1.15	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด
4.7 มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เช่น การตรวจสอบทรัพย์สิน การไต่สวน / การสอบสวน	4.64	0.87	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด
4.8 มีการกำหนดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่แต่ละด้าน	4.18	1.19	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด

หมายเหตุข้อ 4.4 ถูกคัดออกในขั้นตอนการวิเคราะห์เคลฟาย

จากตาราง 31 พบว่ากลุ่มผู้ปฏิบัติงาน มีความเห็นด้วยในระดับมาก ถึงระดับมากที่สุด ในทุกข้อสำหรับประเด็นการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการพัฒนาบุคลากร

ตาราง 32 ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐานของความเป็นไปได้ในการปฏิบัติ จากความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช จำนวน 28 คน ด้านการบริหารจัดการองค์กร
: ค่าตอบแทน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ผลการประเมิน		แปลผล
	Mean	S.D	
6. ค่าตอบแทน			
6.1 ควรกำหนดค่าตอบแทนเบี้ยประชุมแก่นุกรรมการฯ เป็นครั้งละ 1,500-2,000 บาท / คน	3.18	1.32	เป็นไปได้ ระดับมาก
6.3 ให้ค่าตอบแทนที่สูงแก่เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ในการปราบปราม เพื่อป้องกันไม่ให้ทุจริต	3.61	1.47	เป็นไปได้ ระดับมาก
6.4 การประเมินผลเพื่อเลื่อนขั้น หรือให้ค่าตอบแทน พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ตามภาระงาน	4.39	0.92	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด
6.5 กำหนดเงินเดือน และค่าตอบแทนพิเศษ ให้เจ้าหน้าที่ / คณะกรรมการ ให้เพียงพอ ให้อยู่อย่างพอเพียง โดยพิจารณาตามองค์ประกอบ 2 อย่าง คือ ระดับขั้น และ ภาระงาน	4.42	0.90	เป็นไปได้ ระดับมากที่สุด
6.6 ควรกำหนดค่าตอบแทนให้สูงตามน้ำหนักของงาน / อาชีพ (กำหนดระบบเงินเดือนของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเป็นอีกระบบ) และให้ปรับ โครงสร้างค่าตอบแทนตามความสำคัญของคดีที่รับผิดชอบ	3.96	1.16	เป็นไปได้ ระดับมาก
7. ควรกำหนดค่าตอบแทน / เงินเดือน ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ให้สูงเหมือนของอัยการ ยกเว้นเจ้าหน้าที่ธุรการ	3.89	1.25	เป็นไปได้ ระดับมาก

หมายเหตุข้อ 6.2, 8, 9 ถูกคัดออกในขั้นตอนการวิเคราะห์เดลฟาย

จากตาราง 32 พบว่าจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ ในกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน จำนวน 28 คน พบว่า ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยในระดับมาก ถึงระดับมากที่สุด กับมาตรฐานการปฏิบัติงาน ในทุกประเด็นเกี่ยวกับเรื่องค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.

สรุป

จากผลการศึกษาการปฏิบัติงานด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พบว่า ส่วนใหญ่ยังมีปัญหาด้านการบริหารบุคลากร การแบ่งกลุ่มบุคลากร ให้ปฏิบัติงานตามความชำนาญ เฉพาะด้านยังไม่ชัดเจน เช่นการแบ่งภาระงาน ใ้ส่วนออกจากงานตรวจสอบทรัพย์สินแต่เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานยังต้องทำงานทั้งสองลักษณะในเวลาเดียวกัน นอกจากนี้ปัญหาการบริหารจัดการ การแบ่งภาระงานของสำนักงาน ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ป.ช.ช.ยังทำให้การทำงานไม่คล่องตัว ดังนั้น แนวทางการนำเสนอในด้านการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กรใน หลายประเด็นได้รับการเสนอแนะจากทั้งผู้ทรงคุณวุฒิเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงาน เช่นการปรับเรื่องการบริหารหน่วยงานให้ชัดเจน การสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. การคัดเลือกบุคลากรและการ สร้างความชำนาญเฉพาะด้าน การกำหนดค่าตอบแทน เหล่านี้เป็นต้น

บทที่ 5

การอภิปรายผลการวิจัย

บทนี้เป็นการอภิปรายผลการวิจัย ซึ่งบูรณาการข้อมูลที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่สี่ โดยส่วนแรกวิเคราะห์สรุปปัญหาตามกรอบการปฏิบัติงาน พร้อมนำเสนอ เกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานเพื่อบรรลุมิติวัตถุประสงค์การวิจัย โดยได้นำเสนอการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานตามแนวการประเมินผลตามหลักประสิทธิผล หลักประสิทธิภาพ หลักคุณภาพในการให้บริการและหลักการพัฒนาองค์กร โดยนำเสนอตามภาระงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งสี่ด้าน ได้แก่ ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ประการสุดท้ายเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะ

ส่วนที่ 1 การปราบปรามการทุจริต

ในส่วนนิติการปฏิบัติงานด้านการปราบปราม ประการแรกเสนอปัญหาโดยสรุปที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ประการที่สองนำเสนอการกำหนด เกณฑ์ และตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามภาระงานด้านการปราบปราม และกำหนดมาตรฐานตามการยอมรับของผู้ทรงคุณวุฒิตามระดับคุณภาพของการปฏิบัติงาน (performance) ด้านการปราบปรามการทุจริต

1. ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริต

ปัญหาการปฏิบัติงานตามภาระงานด้านปราบปรามสามารถประเมินสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานได้เป็นสองประเด็นหลัก

ประเด็นแรก ปัญหาจากการบริหารจัดการในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะในขั้นตอนการรับเรื่อง กระบวนการทำงานที่หน่วยงานมีการสร้างกระบวนการในการรับเรื่อง การกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา ซึ่งการมีการกลั่นกรองเรื่องหลายขั้นตอนมีผลดีในด้านการตรวจสอบ ถ่วงดุล ไม่ให้เกิดการทุจริตในการทำงาน แต่ขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนดังกล่าวได้เช่นกัน ซึ่ง ความล่าช้าก็เป็นความไม่ยุติธรรมเช่นกัน

นอกจากนี้ปัญหาด้านการบริหารจัดการในการได้ส่วนข้อเท็จจริงยังมีปัญหา การบริหารการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิได้เหมาะสมตามเวลาและ

สภาพการณ์แต่ละเรื่อง การไม่กำหนดแบ่งกลุ่มความยากง่ายของคดีในการ ไล่สวนข้อเท็จจริง และ การไม่กำหนดกรอบระยะเวลาการเสร็จสิ้นของการไล่สวนคดี และมีปริมาณเรื่องกล่าวหา มากเกินไป การบริหารจัดการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบคดีทุจริตทุกคดีย่อมส่งผลให้เกิด ความล่าช้า เหล่านี้เป็นต้น

ประเด็นที่สองปัญหาจากข้อจำกัดตามกฎหมาย เช่นการไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่อำนาจหน้าที่ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการทำงานของเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในกระบวนการ ขั้นตอนแรกคือการรับเรื่องและการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนกล่าวหา เนื่องจากเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องทำหน้าที่ในการพิสูจน์หลักฐานเบื้องต้น การไปสืบค้นข้อมูล การหาหลักฐานต้องอาศัย อำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจน แต่ผู้ปฏิบัติงานกลับไม่มีอำนาจตามกฎหมาย นอกจากนี้ประเด็น ข้อจำกัดทางกฎหมายที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไล่สวนข้อเท็จจริง ควรปรับปรุงให้เกิดความ คล่องตัวในการทำงาน

ดังนั้นจากสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานยังขาดความชัดเจนของการบริหารจัดการและ ข้อจำกัดทางกฎหมายดังนั้น การวิเคราะห์การพัฒนามาตรฐานงานในการปฏิบัติงาน ตามกรอบ เกณฑ์และตัวบ่งชี้จึงมีข้อจำกัดเช่นกันว่าอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการปรับแก้ไขการบริหารจัดการ และการแก้ไขข้อกฎหมายที่เป็นข้อขัดข้องในการทำงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว ก็สามารถพัฒนา มาตรฐานงานที่ควรเป็นไปได้อย่างมากที่สุด

2. การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริต

ในด้านการปราบปรามการทุจริต ได้กำหนดเกณฑ์และตัวบ่งชี้ตามมติการรับเรื่อง การ ไล่สวนข้อเท็จจริงและการดำเนินคดี พร้อมการวิเคราะห์มาตรฐานงานในการปฏิบัติงานของ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่ควรเป็นไปได้

2.1 การรับเรื่อง

ในประเด็นการรับเรื่องร้องเรียน สามารถสรุปกรอบเกณฑ์ และตัวบ่งชี้ตาม ลักษณะ ภาระงานจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยในบทที่ 4 ได้แก่ ลักษณะ การรับเรื่องร้องเรียน และ กระบวนการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน

2.1.1 มาตรฐานของงาน ด้าน “การรับเรื่องร้องเรียน” พบว่า จากการวิเคราะห์ ผลการวิจัยจากบทที่ 4 เพื่อพัฒนาลักษณะงานเดิมให้ดีขึ้น เพราะการปฏิบัติงานในรูปแบบเดิม ไม่ เคยปรากฏว่ามีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการแจ้งเรื่องให้ผู้ร้องเรียนทราบว่าจะแจ้งภายในกี่

วันเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนมาแล้วจึงไม่มีมาตรฐานระดับขั้นต่ำ (minimum standard) มาก่อน และเพื่อ ประสิทธิภาพของงาน โดยใช้ “เกณฑ์การให้บริการที่รวดเร็วทันต่อเวลา” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานจากการยอมรับของผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่าส่วนใหญ่ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ เห็นสอดคล้องกันว่าควรกำหนดระยะเวลาการแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบภายใน 3 วัน ปรากฏตามกรอบการกำหนดมาตรฐาน 1 แต่อย่างไรก็ตามผู้ทรงคุณวุฒิบางส่วนให้ข้อสังเกตว่าควรคำนึงถึงลักษณะระบบการสื่อสารของประเทศไทยที่อาจยืดหยุ่นเป็นระยะเวลา 7 วัน และจากการตรวจสอบเกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวกับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานพบว่ามีความคิดเห็นด้วยในระดับมาก (mean = 3.11) ปรากฏตามตาราง 15

นอกจากนี้ เพื่อ คุณภาพของงาน การใช้เกณฑ์ “ด้านการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม/การเข้าถึงข้อมูลอย่างสะดวก” ของการปฏิบัติงาน พบว่าจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 เนื่องจากลักษณะการปฏิบัติงานที่ผ่านมาไม่มีการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม ด้วยเหตุผลของการทำงานที่เป็นลักษณะความลับตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม พบว่ามาตรฐานงานที่ยอมรับจากผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นสอดคล้องว่าควรกำหนดการสื่อสารหลายช่องทางรวมทั้งการติดตามความก้าวหน้าของเรื่องกล่าวหาทางเว็บไซต์ (web site) ได้โดยเงื่อนไขที่ผู้เกี่ยวข้องในคดีเท่านั้นที่จะเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 1 ซึ่งการตรวจสอบจากฝ่ายปฏิบัติงานมีความคิดเห็นสอดคล้องในระดับมาก (mean=3.39) ปรากฏตามตาราง 15

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 1

มิติ 1 การปราบปรามการทุจริต	
ลักษณะที่ 1 กระบวนการรับเรื่องร้องเรียน	
เกณฑ์ 1	ความรวดเร็วทันต่อเวลา (Timeliness)
ตัวบ่งชี้ 1	มีการกำหนดระยะเวลาแจ้งเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องรับทราบ เรียนทราบภายใน 3 วัน
เกณฑ์ 2	การเปิด โอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม/การเข้าถึง ข้อมูล (Accessibility)
ตัวบ่งชี้ 2	มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนหลายช่องทาง เช่นมีการติดต่อด้วย ระบบสื่อสารสองทางเช่น web site

2.1.2 มาตรฐานของงานด้าน “กระบวนการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน” ตาม

ลักษณะงานของ กระบวนการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน พบว่าจากการวิเคราะห์ ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ลักษณะการปฏิบัติงานที่ผ่านมามีการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนหลายขั้นตอน และหลายหน่วยงานในการปฏิบัติงานที่ผ่านมาไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานว่า ควรเสร็จเมื่อไหร่ เพื่อ **ประสิทธิภาพของงาน** จึงควรมี “**เกณฑ์ความรวดเร็วทันต่อเวลา**” ซึ่ง มาตรฐานที่ยอมรับในกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นสอดคล้องกันว่า (ตัวบ่งชี้ 2.1.1) ควร กำหนดระยะเวลาการกลั่นกรองเรื่องที่ร้องเรียน เพื่อมีการตรวจสอบเบื้องต้นว่าคำร้อง มี พยานหลักฐาน มีมูลพอหรือไม่ที่จะส่ง ใ้ส่วนข้อเท็จจริง อย่างน้อยแต่ละคดีต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วัน (ตัวบ่งชี้ 2.1.2) ปริมาณเรื่องที่ร้องเรียนที่พบว่า มีมูลการทุจริตเสร็จสิ้นตาม กรอบเวลาที่ เหมาะสม ปรากฏตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 2 โดยผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า “เงื่อนไขของเวลา ป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ ถ้าไม่มีเงื่อนไขเวลา เปิดโอกาสให้เรียกรับเงิน” จาก การตรวจสอบความคิดเห็นของฝ่ายปฏิบัติงาน พบว่ามีความคิดเห็นสอดคล้องในระดับมากสำหรับ ตัวบ่งชี้ 2.1.1 (mean 3.6) ส่วนตัวบ่งชี้ 2.1.2 (mean 3.29) ปรากฏตามตาราง 15

อย่างไรก็ตามเพื่อประสิทธิภาพของงาน ควรกำหนด “**เกณฑ์ความชัดเจนของ กระบวนการกลั่นกรองเรื่อง**” ซึ่ง ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่ารูปแบบเดิม ไม่ เหมาะสม ควรลดขั้นตอนการมีอนุกรรมการฯ แต่ให้ปรับหรือกำหนดกลุ่มอนุกรรมการในการการ กลั่นกรองเรื่องที่ร้องเรียนขึ้นมาโดยเฉพาะ โดยไม่ต้องมีอนุกรรมการกลั่นกรองซ้ำซ้อนอีก แต่ ความเห็นยังไม่สอดคล้องกันว่าควรเป็นรูปแบบ (1) ควรเป็นการตั้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็น ประธานอนุกรรมการฯ หรือ (2) การมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. แสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน ปรากฏตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 2 แต่จากการตรวจสอบความ คิดเห็นของฝ่ายปฏิบัติงาน พบว่ามีความคิดเห็นสอดคล้องในระดับมากทั้งรูปแบบ (1) mean = 3.14 และรูปแบบ (2) mean=3.86 ปรากฏตามตาราง 15

นอกจากนี้เพื่อ **คุณภาพของงาน** การใช้เกณฑ์ความถูกต้อง ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าควรมีมาตรฐานการปฏิบัติงานว่าควรมี “**เกณฑ์การจัดตั้งหน่วยตรวจสอบ ภายใน**” เพื่อตรวจสอบการกลั่นกรอง ปรากฏตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 2 และจากการ ตรวจสอบความคิดเห็นของฝ่ายปฏิบัติงาน พบว่ามีความคิดเห็นสอดคล้องในระดับมาก (mean=3.25) ปรากฏตามตาราง 15

ประการสุดท้ายเพื่อ **ประสิทธิผลของงาน** การใช้ “**เกณฑ์ผลสำเร็จของงาน**” ผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องกันว่าควรมีมาตรฐานการปฏิบัติงานว่าควรใช้ ปริมาณเรื่องที่ ร้องเรียนที่ดำเนินการตรวจสอบเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสมปรากฏตามกรอบการกำหนด

มาตรฐานงาน 2 และจากการตรวจสอบความคิดเห็นของฝ่ายปฏิบัติงาน พบว่ามีความคิดเห็น สอดคล้องในระดับมาก (mean=3.29) ปรากฏตามตาราง 15

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 2

<p>มิติ 1 การปราบปรามการทุจริต</p> <p>ลักษณะที่ 2 กระบวนการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน</p> <p>เกณฑ์ 2.1 ความรวดเร็วทันเวลา (Timeliness)</p> <p> ตัวบ่งชี้ 2.1.1 มีการกำหนดระยะเวลาที่งานเสร็จการกลั่นกรองเรื่องต้องเสร็จสิ้นภายใน 60 วัน</p> <p> ตัวบ่งชี้ 2.1.2 ปริมาณเรื่องที่ร้องเรียนที่พบว่ามิมีมูลการทุจริตเสร็จสิ้นตามกรอบเวลาที่เหมาะสม</p> <p>เกณฑ์ 2.2 ความชัดเจนของกระบวนการทำงาน (Clarity)</p> <p> ตัวบ่งชี้ 2.2 มีการลดขั้นตอนพิจารณาการกลั่นกรองเรื่องของคณะอนุกรรมการฯ</p> <p>เกณฑ์ 2.3 ความถูกต้องของการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน (Rightness)</p> <p> ตัวบ่งชี้ 2.3 มีการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน (internal auditor)</p> <p>เกณฑ์ 2.4 ผลสำเร็จของงาน</p> <p> ตัวบ่งชี้ 2.4 ปริมาณเรื่องที่ร้องเรียนที่ดำเนินการตรวจสอบเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม</p>

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

2.2 การได้ส่วนข้อเท็จจริงและการดำเนินคดี

ในประเด็นการได้ส่วนข้อเท็จจริงและการดำเนินคดี สามารถสรุปกรอบเกณฑ์ และตัวบ่งชี้ตาม ลักษณะภาระงานจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยในบทที่ 4 ได้แก่ ลักษณะ กระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริง และการดำเนินคดี

2.2.1 มาตรฐานของงานตามลักษณะ “กระบวนการได้ส่วนข้อเท็จจริง” พบว่าจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ลักษณะการปฏิบัติงานที่ผ่านมารูปแบบการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ส่วน โดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการฯ มีภาระงานมากเกินไป ไม่มีการแบ่งประเภทคดีให้เหมาะสม และทำให้งานไม่คล่องตัว ส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการ

ให้ปรับรูปแบบใหม่เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเพื่อพัฒนา *ประสิทธิภาพของงาน* ควรลดภาระงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยใช้ “*เกณฑ์ความชัดเจน*” ซึ่ง มาตรฐานการปฏิบัติงานที่ยอมรับจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นสอดคล้องกันว่า ควรปรับรูปแบบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบได้ส่วนข้อเท็จจริงเฉพาะคดีใหญ่ๆ สำคัญๆ เกี่ยวกับนักการเมือง คดีทุจริตต่อหน้าที่ที่มีวงเงินจำนวนสูง และควรแบ่งกลุ่มประเภทคดีระดับใหญ่ ระดับกลาง และระดับเล็กให้เหมาะสมสอดคล้องกันกับการกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นของงาน ปราบปรามการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 3 และจากการตรวจสอบความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าเห็นสอดคล้องในระดับมากที่สุด (mean=4.32) ปราบปรามตาราง 16

นอกจากนี้เพื่อ *ประสิทธิภาพของงาน* ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานว่าควรเสร็จสิ้นเมื่อไหร่ จึงควรมี “*เกณฑ์ความรวดเร็วทันต่อเวลา*” ซึ่งจากมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับจากผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าเหมาะสมแต่ความคิดเห็นไม่สอดคล้องกัน ในประเด็นที่ว่า (ตัวบ่งชี้ 3.2.1) ควรกำหนดระยะเวลาได้ส่วนให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปีสำหรับคดีใหญ่ (ตัวบ่งชี้ 3.2.2) สำหรับคดีระดับกลางที่มีความซับซ้อนพอสมควร แต่วงเงินไม่มากนักและผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการระดับไม่สูงนักควรเสร็จสิ้นภายใน 1 ปีครึ่ง และ (ตัวบ่งชี้ 3.2.3) คดีที่มีความสำคัญระดับเล็ก คดีทุจริตทั่วไปควรกำหนดการได้ส่วนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี (ตัวบ่งชี้ 3.2.4) ปริมาณเรื่อง ได้ส่วนข้อเท็จจริงที่พบว่าสามารถชี้มูลคดีทุจริตเสร็จสิ้นตามเวลาที่เหมาะสม ปราบปรามการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 3 และจากการตรวจสอบความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าเห็นสอดคล้องในระดับมากทั้งในประเด็น (ตัวบ่งชี้ 3.2.1) mean=3.43 ประเด็น (ตัวบ่งชี้ 3.2.2) mean=3.18 และประเด็น (ตัวบ่งชี้ 3.3.3) mean=3.36 และตัวบ่งชี้ 3.3.4 (mean =3.48) ปราบปรามตาราง 16

สำหรับการพัฒนามาตรฐานการได้ส่วนข้อเท็จจริงตามมิติ *การพัฒนาองค์กร* ควรจัดทำฐานข้อมูลผู้ทรงคุณวุฒิตามเกณฑ์ จึงควรมี “*เกณฑ์การจัดการกับองค์ความรู้*” ในการรวบรวมรายชื่อ เพื่อสามารถคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความสามารถตรงกับเรื่องที่ได้ส่วน ให้เป็นประโยชน์กับการแต่งตั้งอนุกรรมการได้ส่วน ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ ส่วนใหญ่เห็นสอดคล้องว่า ควรจัดทำฐานข้อมูลผู้ทรงคุณวุฒิในหลากหลายสาขา และแบ่งแยกกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิตามความชำนาญเฉพาะด้าน ปราบปรามการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 3

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 3

<p>มิติ 1 การปราบปรามการทุจริต</p> <p>ลักษณะที่ 3 กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง</p> <p>เกณฑ์ 3.1 ความชัดเจน (Clarity)</p> <p> ตัวบ่งชี้ 3.1.1 มีการลดภาระงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริง เฉพาะคดีสำคัญๆ ใหญ่ๆ</p> <p> ตัวบ่งชี้ 3.1.2 มีการแบ่งแยกประเภทคดี ใหญ่ๆ สำคัญ คดีธรรมดา และคดีเล็กๆ</p> <p>เกณฑ์ 3.2 การกำหนดระยะเวลาการได้สวน/ความรวดเร็วทันต่อเวลา (Timeliness)</p> <p> ตัวบ่งชี้ 3.2.1 คดีใหญ่ควรกำหนดระยะเวลาได้สวนให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี</p> <p> ตัวบ่งชี้ 3.2.2 คดีระดับกลางที่มีความซับซ้อนพอสมควร แต่วงเงินไม่มากนัก และผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการระดับ ไม่สูงนักควรเสร็จสิ้นภายใน 1 ปีครึ่ง</p> <p> ตัวบ่งชี้ 3.2.3 คดีที่มีความสำคัญระดับเล็ก คดีทุจริตทั่วไปควรกำหนดการได้สวนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี</p> <p> ตัวบ่งชี้ 3.2.4 ปริมาณเรื่องได้สวนข้อเท็จจริงที่พบว่าสามารถชี้มูลคดีทุจริตเสร็จสิ้นตามเวลาที่เหมาะสม</p> <p>เกณฑ์ 3.3 การจัดการกับความรู้ (Knowledge management)</p> <p> ตัวบ่งชี้ 3.3 มีการจัดทำฐานข้อมูลผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริง</p>

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

2.2.2 มาตรฐานของงานตามลักษณะ “การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช..” จากการวิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ส่วนใหญ่ที่เป็นการยอมรับจากกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง จากผู้เชี่ยวชาญ และผู้ปฏิบัติงานว่า เพื่อ *ประสิทธิภาพของงาน* ควรมี “*เกณฑ์ความรวดเร็วทันต่อเวลา*” เพื่อกำหนดกรอบระยะเวลาในการเสร็จสิ้นของงาน ซึ่งมาตรฐานระดับขั้นต่ำ (minimum standard) ไม่มีการกำหนดมาก่อน ดังนั้นมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับของผู้ทรงคุณวุฒิส่วนใหญ่ เห็นสอดคล้องว่าควร (ตัวบ่งชี้ 4.1.1) มีการกำหนดระยะเวลาการวินิจฉัยของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน (ตัวบ่งชี้ 4.1.2) มีการกำหนดระยะเวลาการแจ้งผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายใน 30 วันนับจากวันวินิจฉัย (ตัวบ่งชี้ 4.1.3) มีการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ ที่ถูกพิจารณาโทษทางวินัย ควรแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย โดยควรแจ้งให้ทราบภายใน 30 วันนับจากวันลงมติ และ (ตัวบ่งชี้ 4.1.4) มีการกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นของการรวบรวมหลักฐานของการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐาน 4 และจากการตรวจสอบเกณฑ์และตัวบ่งชี้ดังกล่าวกับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานพบว่าเห็นสอดคล้องในระดับมากสำหรับตัวบ่งชี้ (4.1.1) mean=3.93 และ ตัวบ่งชี้ (4.1.2) mean= 3.89 ตัวบ่งชี้ (4.1.4) mean= 3.43 และเห็นด้วยในระดับมากที่สุดสำหรับตัวบ่งชี้ (4.1.3) mean= 4.53 ปรากฏตามตาราง 17

นอกจากนี้ เพื่อคุณภาพของงาน ด้านระบบการตรวจสอบคุณภาพของการทำคดีควรมี “เกณฑ์ความถูกต้องของการทำงาน” ซึ่งระดับมาตรฐานการยอมรับจากผู้ทรงคุณวุฒิเห็นสอดคล้องกันว่า ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐาน 4 และจากการตรวจสอบเกณฑ์และตัวชี้วัดดังกล่าวกับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานพบว่ามีความเห็นด้วยในระดับมาก (mean=3.25) ปรากฏตามตาราง 17

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 4

มิติ 1 การปราบปรามการทุจริต

ลักษณะที่ 4 การดำเนินคดี

เกณฑ์ 4.1 ความรวดเร็วทันต่อเวลา (Timeliness)

ตัวบ่งชี้ 4.1.1 มีการกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยของคณะกรรมการ
ป.ป.ช. ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน

ตัวบ่งชี้ 4.1.2 มีการกำหนดระยะเวลาการแจ้งผลการวินิจฉัยของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายใน 30 วันนับ
จากวันวินิจฉัย

ตัวบ่งชี้ 4.1.3 มีการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งผู้บังคับบัญชาของ
ข้าราชการ ที่ถูกพิจารณาโทษทางวินัยควรแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา
ของข้าราชการเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย โดยควรแจ้งให้
ทราบภายใน 30 วันนับจากวันลงมติ

ตัวบ่งชี้ 4.1.4 ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมหลักฐานการตั้ง
คณะกรรมการร่วมระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่
ป.ป.ช. อย่างน้อยสำหรับคดีใหญ่ๆ ยุ่งยาก ควรเสร็จสิ้น ภายใน 6
เดือน ส่วนคดีเล็กๆ ที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนควรเสร็จสิ้นอย่างน้อย
ภายใน 1 เดือน

เกณฑ์ 4.2 ความถูกต้อง (Rightness)

ตัวบ่งชี้ 4.2 มีการตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบคุณภาพของ
การทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

ส่วนที่ 2 การตรวจสอบทรัพย์สิน

ในส่วนมิตติการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ประการแรกนำเสนอปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ประการที่สองการกำหนดกรอบของเกณฑ์ และตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมิตติการะงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและกำหนดมาตรฐานตามระดับคุณภาพของการปฏิบัติงาน (performance) ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

1. ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยส่วนใหญ่เป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการ เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริต พบว่าภาระกิจการตรวจสอบทรัพย์สิน ไม่มีปัญหาปริมาณงานล้นมือ ดังนั้นการบริหารจัดการในรูปแบบที่เป็นอยู่ เจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สินต้องปฏิบัติงานทั้งด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการกล่าวหานักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่ นักการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานด้านตรวจสอบทรัพย์สินมีผลงานที่ไม่สามารถวัดผลประสิทธิผลของงานได้ เพราะผลงานที่ผลิตออกมาเป็นการแสดงให้เห็นภาระงานที่ทำเสร็จ แต่ไม่ทราบว่าเสร็จสิ้นในระยะเวลาเท่าไร การวัดคุณภาพงานที่สำเร็จไม่สามารถบ่งบอกถึงอัตราความถูกต้องในการตรวจสอบทรัพย์สิน การขาดความชัดเจนของขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงาน การไม่มีระบบฐานข้อมูลของการตรวจสอบทรัพย์สิน เหล่านี้เป็นต้น

2. การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

ในประเด็นการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน สามารถสรุปกรอบเกณฑ์ และตัวบ่งชี้ตาม ลักษณะภาระงานจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยในบทที่ 4 ได้แก่ กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน ดังนี้

2.1 มาตรฐานของงานตามลักษณะ “กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” พบว่าจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ลักษณะการปฏิบัติงานที่ผ่านมา พบว่าไม่มีการกำหนดกรอบเวลาในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนั้นส่วนใหญ่ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิเห็นสอดคล้องกันว่า เพื่อประสิทธิภาพของงาน ควรมี “เกณฑ์ความทันต่อเวลา” โดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการปฏิบัติงานว่าควรเสร็จสิ้นเมื่อไร ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า (ตัวบ่งชี้ 5.1.1) ควรกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินให้เสร็จสิ้นไม่ควรเกิน 2 ปี แต่ (ตัวบ่งชี้ 5.1.2) ในกรณีเป็นการตรวจสอบความ

ถูกต้องและความมีอยู่จริงเท่าที่แจ้ง ควรกำหนดระยะเวลาตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน 1 เดือน และ (ตัวบ่งชี้ 5.1.3) กรณีการตรวจสอบการกล่าวหาพนักงานการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐว่าร้ายวผิดปกติกวตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 5 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติพบว่ามีส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมาก โดยในกรณี (5.1.1) mean= 3.92 โดยในกรณี (5.1.2) mean=3.18 โดยในกรณี (5.1.3) mean=3.36 ปรากฏตามตาราง 20

นอกจากนี้จากเพื่อประสิทธิภาพของงานควรมี “เกณฑ์ความชัดเจน” ในการปฏิบัติงาน ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ผู้เชี่ยวชาญเห็นสอดคล้องกันว่ามาตรฐานการปฏิบัติงาน ควรมีดังนี้ (ตัวบ่งชี้ 5.2.1) ความชัดเจนในการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณา (ตัวบ่งชี้ 5.2.2) มีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และรายละเอียดของการยื่นทรัพย์สินให้ผู้ที่ต้องยื่นได้รับทราบ (ตัวบ่งชี้ 5.2.3) .ให้การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติระหว่างอยู่ในตำแหน่ง (ตัวบ่งชี้ 5.2.4) มีการตรวจสอบทรัพย์สินเบื้องต้นเมื่อแรกเข้ารับตำแหน่ง แล้วเปรียบเทียบเมื่อออกไปจากตำแหน่ง ไม่ใช่เพื่อหาว่ารายงานเท็จ (ตัวบ่งชี้ 5.2.5) มีเกณฑ์ในการพิจารณาถึงกรณีว่าร้ายผิดปกติ คือทรัพย์สินที่ได้มานั้นไม่สามารถชี้แจงแหล่งที่มาได้ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงินของทรัพย์สิน ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 5 และจากการตรวจสอบความคิดเห็นของฝ่ายปฏิบัติพบว่ามีด้วยทั้งในระดับมากที่สุดและระดับมากที่สุดสำหรับตัวบ่งชี้ (5.2.1) mean=4.39 (2) mean=4.43, และ(5.2.5) mean=4.18 สำหรับตัวบ่งชี้เห็นด้วยในระดับมาก (5.2.3) mean= 3.64, (5.2.4) mean=3.33, ปรากฏตามตาราง 20

สำหรับมิติเพื่อคุณภาพของงาน ควรกำหนด “เกณฑ์ความถูกต้อง” ของการตรวจสอบทรัพย์สินและ “เกณฑ์ความชัดเจน (Clarity)” ในการปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่ผู้เชี่ยวชาญเห็นสอดคล้องกันว่ามาตรฐานการปฏิบัติงาน ควรกำหนดความถูกต้องของงานตรวจสอบทรัพย์สินต้องไม่น้อยกว่า 90% ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 5 และจากการตรวจสอบความคิดเห็นของฝ่ายปฏิบัติพบว่ามีความเห็นด้วยในระดับมาก (mean=3.31) ปรากฏตามตาราง 18

นอกจากนี้เพื่อคุณภาพในการปฏิบัติงาน “การใช้เกณฑ์ ความโปร่งใส (Transparency)” ส่วนใหญ่ผู้เชี่ยวชาญเห็นสอดคล้องกันว่า มาตรฐานการปฏิบัติงาน ควรกำหนดดังนี้ (ตัวบ่งชี้ 5.4.1) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการยื่นทรัพย์สิน โดยเปิดเผยรายการทรัพย์สินให้สาธารณชนรับทราบ (ตัวบ่งชี้ 5.4.2) มีการประกาศผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งของนักการเมืองให้สาธารณชนรับทราบ (ตัวบ่งชี้ 5.4.3) มีการประกาศผลการตรวจสอบกรณีนักการเมืองว่าร้ายผิดปกติให้สาธารณชนรับทราบ และจากการ

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 5

มิติ 2 การตรวจสอบทรัพย์สิน

ลักษณะที่ 5 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน

เกณฑ์ 5.1 ความรวดเร็วทันต่อเวลา (Timeliness)

ตัวบ่งชี้ 5.1.1 มีการกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นของการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนังสือให้เสร็จสิ้นไม่ควรเกิน 2 ปี

ตัวบ่งชี้ 5.1.2 การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเท่าที่แจ้ง ควร กำหนดระยะเวลาตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน 1 เดือน

ตัวบ่งชี้ 5.1.3 มีการกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นในการตรวจสอบกรณีการ กล่าวหาพนักงานเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติควร ตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี

เกณฑ์ที่ 5.2 ความชัดเจน (Clarity)

ตัวบ่งชี้ 5.2.1 มีการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและ รายงานให้คณะกรรมการพิจารณา

ตัวบ่งชี้ 5.2.2 มีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และรายละเอียดของการขึ้น ทรัพย์สินให้ผู้ที่ต้องยื่นทราบ

ตัวบ่งชี้ 5.2.3 การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นการตรวจสอบความ เปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติระหว่างอยู่ในตำแหน่ง

ตัวบ่งชี้ 5.2.4 มีการตรวจสอบทรัพย์สินเบื้องต้นเมื่อแรกเข้ารับตำแหน่ง แล้ว เปรียบเทียบเมื่อออกไปจากตำแหน่ง ไม่ใช่เพื่อหาว่ารายงานเท็จ

ตัวบ่งชี้ 5.2.5 มีเกณฑ์ในการพิจารณาถึงกรณีร่ำรวยผิดปกติ

เกณฑ์ที่ 5.3 ความถูกต้อง (Rightness)

ตัวบ่งชี้ 5.3.1 มีการกำหนดอัตราความถูกต้องของการตรวจสอบ ทรัพย์สินที่ยอมรับ ได้ถูกต้องของงานตรวจสอบทรัพย์สิน ค่อนข้างไม่น้อยกว่า 90%

เกณฑ์ที่ 5.4 ความโปร่งใส (Transparency)

ตัวบ่งชี้ 5.4.1 ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการขึ้นทรัพย์สิน

ตัวบ่งชี้ 5.4.2 มีการประกาศผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของ ทรัพย์สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งของนักการเมืองให้สาธารณชน รับทราบ

ตัวบ่งชี้ 5.4.3 มีการประกาศผลการตรวจสอบกรณีนักการเมืองร่ำรวย ผิดปกติให้สาธารณชนรับทราบ

เกณฑ์ที่ 5.5 การจัดการความรู้ (Knowledge management)

ตัวบ่งชี้ 5.5.1 มีการจัดทำฐานข้อมูลการแจ้งทรัพย์สินหนังสือของ นักการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่นักการเมือง

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ส่วนที่ 3 การป้องกันการทุจริต

ในส่วนนิติการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริต ประการแรกนำเสนอปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ประการที่สองการกำหนดกรอบของเกณฑ์ และตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมติการะงานด้านการป้องกันการทุจริตและกำหนดมาตรฐานตามระดับคุณภาพของการทำงาน (performance) ด้านการป้องกันการทุจริต

3.1 ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริต

นับว่าการปฏิบัติงานในด้านการป้องกันการทุจริตมีปัญหาค่อนข้างมาก เพราะการวัดผลการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริตยังไม่สามารถชี้ชัดให้เห็นเป็นรูปธรรมว่าสามารถทำให้ลดปัญหาการทุจริตได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากการวิเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 4 พบว่าการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริตเป็นสิ่งที่ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่สนับสนุนมาตรฐานการทำงานทุกมาตรการ และให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันมากกว่า ด้านอื่นๆ ดังนั้นมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริตจึงค่อนข้างเป็นงานที่ท้าทายการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช.

3.2 การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริต

ในการะงานป้องกันการทุจริต สามารถสรุปกรอบของ เกณฑ์ และตัวบ่งชี้ตาม ลักษณะภาระงานจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยในบทที่ 4 ได้แก่ ลักษณะงานด้าน การวางมาตรการป้องกันการทุจริต การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต และการเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ตามลำดับดังนี้

3.2.1 มาตรฐานของงานตามลักษณะ “การวางมาตรการป้องกันการทุจริต” พบว่าจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ลักษณะการปฏิบัติงานที่ผ่านมา พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิเห็นสอดคล้องกันว่า เพื่อประสิทธิภาพของงาน ควรกำหนด “เกณฑ์ผลสำเร็จของการจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตของภาครัฐ” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการให้มีการปรับระบบกระบวนการทำงานในภาครัฐให้มีความชัดเจน โปร่งใส ให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย โดยเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจให้น้อยที่สุด ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 6 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean=4.14) ปรากฏตามตาราง 24

นอกจากนี้เพื่อประสิทธิภาพของงาน ควรกำหนด “เกณฑ์ระดับความสำเร็จของการป้องกันการทุจริต” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรมีการ

สำรวจ ตรวจสอบ สถานการณ์ความซื่อสัตย์สุจริต หรือการประพฤติทุจริตคอร์รัปชั่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในแต่ละหน่วยงานที่มีความเสี่ยงในการทุจริต และรายงานผลให้สาธารณชนทราบ ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 6 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean=4.36) ปรากฏตามตาราง 20

ประการสุดท้ายเพื่อประสิทธิภาพของงาน ควรกำหนด “เกณฑ์การนำมาตรการไปใช้จริง” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์แล้วว่าจะช่วยป้องกันการประพฤติทุจริต ให้หน่วยงานรัฐได้นำไปใช้อย่างจริงจัง ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 6 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean=4.39) ปรากฏตามตาราง 20

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 6

มิติ 3 การป้องกันการทุจริต

ลักษณะที่ 6 การวางมาตรการป้องกันการทุจริต

เกณฑ์ 6.1 ผลสำเร็จของการจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตของภาครัฐ

ตัวบ่งชี้ 6.1 มีการเสนอมาตรการ ให้มีการปรับระบบกระบวนการทำงาน ในภาครัฐให้มีความชัดเจนและ โปร่งใส ให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย โดยเจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลยพินิจให้น้อยที่สุด

เกณฑ์ 6.2 การนำมาตรการไปใช้จริง

ตัวบ่งชี้ 6.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการที่ได้ ศึกษาและวิเคราะห์แล้วว่าจะช่วยป้องกันการประพฤติทุจริต ให้หน่วยงานรัฐ ได้นำไปใช้อย่างจริงจัง

เกณฑ์ 6.3 ระดับความสำเร็จของการป้องกันการทุจริต

ตัวบ่งชี้ 6.3 มีการสำรวจ ตรวจสอบ สถานการณ์ความซื่อสัตย์สุจริต หรือ การประพฤติทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในแต่ละ หน่วยงานที่มีความเสี่ยงในการทุจริต และรายงานผลให้สาธารณชน ทราบ

3.2.2 มาตรฐานของงานตามลักษณะ “การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต” พบว่าจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ลักษณะการปฏิบัติงานที่ผ่านมา พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิเห็นสอดคล้องกันว่า เพื่อคุณภาพของงาน ควรกำหนด “เกณฑ์การสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการให้มีมาตรการในการคุ้มครองพยาน และการให้รางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส (whistle blowers) ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 7 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean=4.28) ปรากฏตามตาราง 20

ในประเด็นเพื่อประสิทธิภาพของงาน ควรกำหนด “เกณฑ์ความครอบคลุมทั่วถึง” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการให้ มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต และ วิธีการเข้ามามีส่วนร่วม .ให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง และต่อเนื่อง ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 7.3.1. และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean=4.28) ปรากฏตามตาราง 20

นอกจากนี้เพื่อประสิทธิภาพของงาน ควรกำหนด “เกณฑ์ความครอบคลุมทุกกลุ่ม” ที่เกี่ยวข้องกับ การทุจริต ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงาน (ตัวบ่งชี้ 7.3.1) ควรให้มีมาตรการมีการให้บริการแนะนำให้ คำปรึกษาการป้องกันการทุจริตให้กับองค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน (ตัวบ่งชี้ 7.3.2) มีการสร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในการต่อต้าน การทุจริต โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ อย่างต่อเนื่อง ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 7 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (ตัวบ่งชี้ 7.3.2) mean=4.32 และข้อ (ตัวบ่งชี้ 7.3.3) mean= 4.53 ปรากฏตามตาราง 20

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 7

มิตี 3 การป้องกันการทุจริต

ลักษณะที่ 7 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต

เกณฑ์ 7.1 การสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม

ตัวบ่งชี้ 7.1 มีมาตรการในการให้ความคุ้มครอง และการให้รางวัล แก่ ผู้แจ้ง
เบาะแส พยาน

เกณฑ์ 7.2 ความครอบคลุมทั้งถึงทุกกลุ่ม

ตัวบ่งชี้ 7.3.1 มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต และ วิธีการเข้า
มามีส่วนร่วม .ให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง และต่อเนื่อง

ตัวบ่งชี้ 7.3.2 มีการให้บริการแนะนำให้คำปรึกษาการป้องกันการทุจริต
ให้กับองค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน

ตัวบ่งชี้ 7.3.3 มีการสร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในการต่อต้าน การ
ทุจริต โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ อย่างต่อเนื่อง

3.2.3 มาตรฐานของงานตามลักษณะ “การเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมความ

ซื่อสัตย์สุจริต” พบว่าจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ลักษณะการ

ปฏิบัติงานที่ผ่านมา พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิเห็นสอดคล้องกันว่า เพื่อ*ประสิทธิภาพของงาน* ควรกำหนด “เกณฑ์ *ความสำเร็จของการเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต*” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการ ให้มีแผนการปลูกจิตสำนึก การต่อต้านการทุจริตระดับชาติ ในระยะสั้น และระยะยาว ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนด มาตรฐานงาน 8 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยใน ระดับมากที่สุด (mean=4.68) ปรากฏตามตาราง 20

นอกจากนี้เพื่อ*ประสิทธิภาพของงาน* ควรกำหนด “เกณฑ์*ความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย*” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนด มาตรการ มีการเสริมสร้างค่านิยม ความซื่อสัตย์สุจริตในทุกภาคส่วนทั้ง ส่วนราชการ / ภาคเอกชน / ประชาชน และนักเรียน นักศึกษา ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 8 และจากการ ตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean=4.71) ปรากฏตามตาราง 20

ประการสุดท้ายเพื่อการพัฒนาองค์กร ควรกำหนดเกณฑ์ “การพัฒนาวัฒนธรรมที่ซื่อสัตย์” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการ.(ตัวบ่งชี้ 8.3.1) มีการส่งเสริมคนดี และการสร้างต้นแบบความซื่อสัตย์ (ตัวบ่งชี้ 8.3.2) บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นแบบอย่างของความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อสร้างศรัทธาให้กับประชาชน ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 8 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด ทั้งตัวบ่งชี้ 8.3.1 (mean = 4.64) และตัวบ่งชี้ 8.3.2 (mean = 4.75) ปรากฏตามตาราง 20

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 8

มิติ 3 การป้องกันการทุจริต

ลักษณะที่ 8 การเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต

เกณฑ์ 8.1 การพัฒนาวัฒนธรรมที่ซื่อสัตย์

ตัวบ่งชี้ 8.1 มีแผนการปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริตระดับชาติ ในระยะสั้น และระยะยาว

เกณฑ์ 8.2 ความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย

ตัวบ่งชี้ 8.2 มีการเสริมสร้างค่านิยม ความซื่อสัตย์สุจริตในทุกภาคส่วนทั้งส่วนราชการ / ภาคเอกชน / ประชาชน และนักเรียน นักศึกษา

เกณฑ์ 8.3 การสร้างแบบอย่างที่ดีของความซื่อสัตย์สุจริต

ตัวบ่งชี้ 8.3.1. มีการส่งเสริมคนดี และการสร้างต้นแบบความซื่อสัตย์

ตัวบ่งชี้ 8.3.2 บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นแบบอย่างของความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อสร้างศรัทธาให้กับประชาชน

ส่วนที่ 4 การบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ในส่วนมิตติการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร ประการแรกนำเสนอปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ประการที่สองการกำหนดกรอบของเกณฑ์ และตัวบ่งชี้ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามมิตติการะงานด้านการบริหารจัดการองค์กร และกำหนดมาตรฐานตามระดับคุณภาพของการปฏิบัติงาน (performance) ด้านการบริหารจัดการองค์กร

4.1 ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ปัญหาการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร พบว่าเป็นปัญหาด้านการบริหารจัดการ ซึ่งมีผลให้การทำงานล่าช้า การกำหนดมาตรฐานการทำงานจึงมีข้อจำกัดหากการบริหารจัดการของหน่วยงานไม่ปรับเปลี่ยน ดังนั้นการนำเสนอมาตรฐานการทำงานในขั้นตอนการบริหารจัดการจึงค่อนข้างสำคัญ เพราะหาก การบริหารจัดการยังคงรูปแบบเดิม ก็ย่อมทำให้ การกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานมีปัจจัยแทรกซ้อนได้

4.2 การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

การพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการองค์กร สามารถสรุปกรอบของ เกณฑ์ และตัวบ่งชี้ตาม ลักษณะภาระงานจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยในบทที่ 4 ได้แก่ ลักษณะการสรรหาและการคัดเลือก การพัฒนาฝึกอบรม และการสร้างขวัญและกำลังใจ ของบุคลากร ดังต่อไปนี้

4.2.1 มาตรฐานของงานตามลักษณะ “การสรรหาและการคัดเลือก”

พบว่าจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ลักษณะการปฏิบัติงานที่ผ่านมา พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิเห็นสอดคล้องกันว่า เพื่อคุณภาพงาน ควรกำหนด “เกณฑ์ ความเหมาะสมของบุคลากร” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการ (ตัวบ่งชี้ 9.1.1) มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของบุคลากร ได้แก่ *คณะกรรมการ ป.ป.ช.* เป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมาย / บัญชี บริหาร ระเบียบราชการแผ่นดิน/เศรษฐศาสตร์/รัฐศาสตร์/สังคมศาสตร์, เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เช่น งานด้านการปราบปราม งานด้านสนับสนุน โดยทั่วไป – มีความรู้ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ และ มีความรู้เฉพาะด้าน และอนุกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆที่ต้องดำเนินการ ในการ ใ้สวนข้อเท็จจริงและต้องสามารถอุทิศเวลาให้กับงาน(ตัวบ่งชี้ 9.1.2) มีการแบ่ง แยกสายงานของบุคลากรอย่างชัดเจนเป็น พนักงาน ป.ป.ช และ เจ้าหน้าที่ธุรการ ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 9 และจากการตรวจสอบ

ความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยกับตัวบ่งชี้ 9.1.1 ในระดับมาก (mean=3.68) และตัวบ่งชี้ 9.1.2 เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean= 4.46) ปรากฏตามตาราง 30

นอกจากนี้เพื่อคุณภาพของงาน ควรกำหนด “เกณฑ์ ความโปร่งใส” ในการสรรหา คัดเลือก ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการ (ตัวบ่งชี้ 9.2.1) กระบวนการสอบแข่งขันมีความโปร่งใส ยุติธรรม มีความชัดเจน การรับโอนมีกฎกติกาที่มีความชัดเจน (ตัวบ่งชี้ 9.2.2) มีการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเป็นอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดมาตรฐาน คำนวณวุฒิ ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถพิเศษ ตำแหน่งหน้าที่การงาน (ตัวบ่งชี้ 9.2.3) มีการประกาศรายชื่อของอนุกรรมการฯ ชุดต่างๆ ให้เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกร้อง และผู้ร้อง อย่างโปร่งใส ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 9 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุดทั้งตัวบ่งชี้ 9.2.1 (mean=4.5), ตัวบ่งชี้ 9.2.2 (mean= 4.39) และตัวบ่งชี้ 9.2.3 (mean =4.46) ปรากฏตามตาราง 30

ประการสุดท้าย เพื่อคุณภาพงานควรกำหนด “เกณฑ์ความเหมาะสมของแนวทางการสรรหา” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการให้มีการพัฒนาแนวทางในการสรรหาที่หลากหลาย เช่นการร่างระเบียบใหม่ที่เทียบเคียงกำหนดตำแหน่งให้คนภาคเอกชนที่มีความรู้และประสบการณ์มีโอกาสสอบถามประสบการณ์เข้ามาและเทียบระดับตำแหน่งได้ ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 9 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมาก (mean=3.43) ปรากฏตามตาราง 30

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 9

มิติ 4 การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

ลักษณะที่ 9 การสรรหาและการคัดเลือก

เกณฑ์ 9.1 ความเหมาะสมของบุคลากร

ตัวบ่งชี้ 9.1.1 มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของบุคลากร ได้แก่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีความรู้ด้านกฎหมาย / บัญชี บริหาร
ระเบียบราชการแผ่นดิน / เศรษฐศาสตร์ / รัฐศาสตร์/สังคมศาสตร์
เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เช่น งานด้านการปราบปราม งานด้านสนับสนุน
โดยทั่วไป – มีความรู้ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ และมีความรู้เฉพาะ
ด้าน อนุกรรมการ ต้องมีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆที่ต้อง
ดำเนินการในการได้สวนข้อเท็จจริงและต้องสามารถอุทิศเวลา
ให้กับงาน

ตัวบ่งชี้ 9.1.2 มีการแบ่ง แยกสายงานของบุคลากรอย่างชัดเจนเป็น พนักงาน
ป.ป.ช และ เจ้าหน้าที่ธุรการ

เกณฑ์ 9.2 ความโปร่งใสในการสรรหา คัดเลือก

ตัวบ่งชี้ 9.2.1 กระบวนการสอบแข่งขันมีความโปร่งใส ยุติธรรม มีความ
ชัดเจน การรับ โอนมีกฎกติกาที่มีความชัดเจน

ตัวบ่งชี้ 9.2.2 มีการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเป็นอนุกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดมาตรฐาน ด้านคุณวุฒิ ประสบการณ์
ความรู้ความสามารถพิเศษ ตำแหน่งหน้าที่การงาน

ตัวบ่งชี้ 9.2.3 มีการประกาศรายชื่อของอนุกรรมการฯชุดต่าง ให้ เป็นที่ยอมรับ
ของผู้ถูกร้อง และผู้ร้องอย่างโปร่งใส

เกณฑ์ 9.3 ความเหมาะสมของแนวทางการสรรหา

ตัวบ่งชี้ 9.3.1 มีการพัฒนาแนวทางในการสรรหาที่หลากหลาย เช่นการร่าง
ระเบียบใหม่ที่เทียบเคียง กำหนดตำแหน่งให้คนภาคเอกชนที่มี
ความรู้และประสบการณ์มีโอกาสสอบตาม ประสบการณ์เข้ามาและ
เทียบระดับตำแหน่งได้

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

4.2.2 มาตรฐานของงานตามลักษณะ “การพัฒนาฝึกอบรม” พบว่าจากการ

วิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ลักษณะการปฏิบัติงานที่ผ่านมา พบว่า ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นสอดคล้องกันว่า เพื่อ*ประสิทธิภาพของงาน* ควรกำหนด “เกณฑ์ให้มีการพัฒนาบุคลากร” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการ (ตัวบ่งชี้ 10.1) มีแผนพัฒนาบุคลากร ทุกระดับรวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ตัวบ่งชี้ 10.2) มีการประชุมพิเศษให้มีความรู้พื้นฐานในการทำงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ เจ้าหน้าที่งาน ป.ป.ช. ก่อนทำงาน และมีการอบรมเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 10 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุดทั้ง ตัวบ่งชี้ 10.1 (mean=4.53) และตัวบ่งชี้ 10.2 (mean= 4.43) ปรากฏตามตาราง 31

นอกจากนี้เพื่อ*การพัฒนาองค์กร* ควรกำหนด “เกณฑ์มีการจัดการกับความรู้” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการ ให้มีการจัดให้มีระบบที่เลี้ยง (coaching) ในการทำงานให้กับเจ้าหน้าที่งาน ป.ป.ช. ที่บรรจุเข้ามาใหม่ เพื่อให้มีการถ่ายทอดความรู้ให้แก่กันและกันจากประสบการณ์ของคนเก่าให้กับคนใหม่ ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 10 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean= 4.18) ปรากฏตามตาราง 31

ประการต่อมาเพื่อ*คุณภาพงาน* ควรกำหนด “เกณฑ์ ความเหมาะสมกับวิชาชีพ” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการให้มีการกำหนดจริยธรรม (code of conduct) ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 10 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean= 4.32) ปรากฏตามตาราง 31

ประการสุดท้ายเพื่อ*ประสิทธิภาพของงาน* ควรกำหนดเกณฑ์ “ความถูกต้องของการปฏิบัติงาน” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการ (ตัวบ่งชี้ 10.4.1) มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เช่น การตรวจสอบทรัพย์สินการได้สวน / การสอบสวน (ตัวบ่งชี้ 10.4.2) มีการกำหนดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่แต่ละด้าน ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 10 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุดทั้งตัวบ่งชี้ 10.4.1 (mean= 4.64) และ ตัวบ่งชี้ 10.4.2 (mean= 4.18) ปรากฏตามตาราง 31

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 10

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มิติ 4 การบริการจัดการองค์กร

ลักษณะที่ 10 การพัฒนาฝึกอบรม

เกณฑ์ 10.1 มีการพัฒนานุคลากร

ตัวบ่งชี้ 10.1 มีแผนพัฒนานุคลากร ทุกระดับรวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตัวบ่งชี้ 10.2 มีการปรุมนิเทศให้มีความรู้พื้นฐานในการทำงานของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ก่อนทำงาน
และมีการอบรมเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง

เกณฑ์ 10.2 มีการจัดการความรู้

ตัวบ่งชี้ 10.2 มีการจัดให้มีระบบพี่เลี้ยง (coaching) ในการทำงานให้กับเจ้า
พนักงาน ป.ป.ช. ที่บรรจุเข้ามาใหม่ เพื่อให้มีการถ่ายทอด
ความรู้ให้แก่กันและกันจากประสบการณ์ของคนเก่าให้กับคน
ใหม่

เกณฑ์ 10.3 ความเหมาะสมกับวิชาชีพ

ตัวบ่งชี้ 10.3 มีการกำหนดเกณฑ์จรรยาบรรณ (code of conduct) ของ เจ้าหน้าที่
ป.ป.ช.

เกณฑ์ 10.4 ความถูกต้องของการปฏิบัติงาน

ตัวบ่งชี้ 10.4.1 มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เช่น การตรวจสอบทรัพย์สิน
การไต่สวน / การสอบสวน

ตัวบ่งชี้ 10.4.2 มีการกำหนดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่แต่ละด้าน

4.2.3 มาตรฐานของงานตามลักษณะ “การสร้างขวัญและกำลังใจ ของบุคลากร” พบว่าจากการวิเคราะห์ผลการวิจัยจากบทที่ 4 ลักษณะการปฏิบัติงานที่ผ่านมา พบว่าผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นสอดคล้องกันว่า เพื่อคุณภาพงาน ควรกำหนดเกณฑ์ “ความเหมาะสมของค่าตอบแทน” ซึ่ง มาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรกำหนดมาตรการ กำหนดระบบ ค่าตอบแทนที่เหมาะสม (เช่น ให้ค่าตอบแทนสูงแก่เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ในการ ปรารบปราม / กำหนดเงินเดือน และค่าตอบแทนพิเศษ ให้เจ้าหน้าที่ / คณะกรรมการ ให้เพียงพอ ให้ อยู่อย่างพอเพียง โดยพิจารณาตามองค์ประกอบ 2 อย่าง คือ ระดับชั้น และ ภาระงาน / กำหนด

ค่าตอบแทนให้สูงตามน้ำหนักของงาน / อาชีพ (กำหนดระบบเงินเดือนของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเป็นอีกระบบ) และให้ปรับโครงสร้างค่าตอบแทนตามความสำคัญของคดีที่รับผิดชอบ / ควรกำหนดค่าตอบแทน / เงินเดือน ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ให้สูงเหมือนของอัยการ ยกเว้นเจ้าหน้าที่ธุรการ ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 11 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมาก ปรากฏตามตาราง 32

นอกจากนี้เพื่อ**ประสิทธิภาพของงาน** ควรกำหนดเกณฑ์ “**ความชัดเจนของภาระประเมินผล**” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า เกณฑ์การประเมินผลเพื่อเลื่อนขั้น หรือ ให้ค่าตอบแทน พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ด้านภาระงาน ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 11 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean = 4.39) ปรากฏตามตาราง 32

ประการต่อมาเพื่อ**คุณภาพงาน** ควรกำหนดเกณฑ์ “**ความเหมาะสมของภาระงาน**” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรมีการตั้งเกณฑ์มาตรฐานภาระงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ให้รับผิดชอบคืออย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและความยากง่าย (ประมาณ 30 – 40 คดี ต่อปี / ต่อคน) ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 11 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมาก (mean = 3.41) ปรากฏตามตาราง 31

ประการสุดท้ายเพื่อ**ประสิทธิภาพ** ควรกำหนดเกณฑ์ “**ความชัดเจนของอาชีพ**” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรมีการกำหนดเส้นทาง การพัฒนาอาชีพ ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 11 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean = 4.28) ปรากฏตามตาราง 29 นอกจากนี้ เพื่อ**คุณภาพงาน**ควรกำหนดเกณฑ์ “**ความเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่**” ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ผู้ทรงคุณวุฒิยอมรับสอดคล้องกันว่า ควรมีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทำหน้าที่กำหนดและควบคุมนโยบาย ส่วนงานด้านธุรการมอบให้สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ป.ป.ช.รับผิดชอบ ปรากฏรายการตามกรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 11 และจากการตรวจสอบความเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานพบว่าส่วนใหญ่เห็นด้วยในระดับมากที่สุด (mean = 4.46) ปรากฏตามตาราง 31

กรอบการกำหนดมาตรฐานงาน 11

มิติ 4 การบริการจัดการองค์กร

ลักษณะที่ 11 การสร้างขวัญและกำลังใจของบุคลากร

เกณฑ์ 11.1 ความเหมาะสมของค่าตอบแทน

ตัวบ่งชี้ 11.1 กำหนดระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสม

เกณฑ์ 11.2 ความชัดเจนของการประเมินผล

ตัวบ่งชี้ 11.2 เกณฑ์การประเมินผลเพื่อเลื่อนขั้น หรือให้ค่าตอบแทน
พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ตามภาระงาน

เกณฑ์ 11.3 ความเหมาะสมของภาระงาน

ตัวบ่งชี้ 11.3 มีการตั้งเกณฑ์มาตรฐานภาระงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ให้
รับผิดชอบได้อย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงปริมาณคดี และ
ความยากง่าย (ประมาณ 30 – 40 คดี ต่อปี / ต่อคน)

เกณฑ์ 11.4 ความชัดเจนของอาชีพ

ตัวบ่งชี้ 11.4 มีการกำหนดเส้นทางการพัฒนาอาชีพ ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.

เกณฑ์ 11.5 ความเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่

ตัวบ่งชี้ 11.5 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่กำหนดและควบคุม
นโยบาย ส่วนงานด้านธุรการมอบให้สำนักงานเลขาธิการ
สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบ

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ส่วนที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ (Conclusion and Recommendations)

ในส่วนนี้นำเสนอข้อสรุปจากการอภิปรายผลข้างต้นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย พร้อมข้อเสนอแนะดังนี้

5.1 จากวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาเกณฑ์การปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ผลการวิจัยพบว่า เกณฑ์การปฏิบัติของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้เกณฑ์ตามมิติประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพของงานและการพัฒนาองค์กรปรากฏรายการตามตาราง 31-34 ดังนี้

5.1.1 ประสิทธิภาพตามภาระงานทั้งสี่ด้าน พบว่า เกณฑ์การปฏิบัติงานคือ (1) ผลสำเร็จของงาน (2) มีการสร้างจิตสำนึกและสร้างความพร้อมในการมีส่วนร่วมป้องกันการทุจริตของประชาชน (3) การพัฒนาบุคลากร

5.1.2 ประสิทธิภาพตามภาระงานทั้งสี่ด้าน พบว่า เกณฑ์การปฏิบัติงานคือ (1) ความรวดเร็วทันต่อเวลา (2) ความชัดเจนของกระบวนการทำงาน (3) ความครอบคลุมทั่วถึง

5.1.3 คุณภาพตามภาระงานทั้งสี่ด้าน พบ เกณฑ์การปฏิบัติงานคือ (1) การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วม/การเข้าถึงข้อมูล (2) ความถูกต้องของการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน (3) ความโปร่งใส (4) การนำมาตราการไปใช้จริง(5) ระดับความสำเร็จของการป้องกันการทุจริต(6) การสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม (7) ความเหมาะสมของการสรรหา/บทบาทหน้าที่/ค่าตอบแทน

5.1.4 การพัฒนาองค์กร ตามภาระงานทั้งสี่ด้าน พบว่า เกณฑ์การปฏิบัติงานคือ (1) การพัฒนาวัฒนธรรมความซื่อสัตย์สุจริต (2) การจัดการกับความรู้

5.2 จากวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่า ได้มาตรฐานการปฏิบัติงาน 20 มาตรฐานตามภาระงานด้านการปราบปรามการทุจริต มาตรฐานการปฏิบัติงาน 11 มาตรฐานตามภาระงานด้านการป้องกันการทุจริต มาตรฐานการปฏิบัติงาน 13 มาตรฐานตามภาระงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และมาตรฐานการปฏิบัติงาน 16 มาตรฐานตามภาระงานด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยปรากฏรายการตามตาราง 33-36

ตาราง 33 สรุปเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริต

มิติ: เกณฑ์	มาตรฐานการปฏิบัติงาน
มาตรฐานการรับเรื่อง	
ประสิทธิผล: <i>ผลสำเร็จของงาน</i>	1. ปริมาณเรื่องที่ร้องเรียนที่ดำเนินการตรวจสอบเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม
มาตรฐานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริง	
ประสิทธิผล: <i>ผลสำเร็จของงาน</i>	2. ปริมาณงานไต่สวนที่ดำเนินการเสร็จในเวลาที่เหมาะสม
มาตรฐานการรับเรื่อง	
ประสิทธิภาพ: <i>ความรวดเร็วทันต่อเวลา</i>	3. มีการกำหนดระยะเวลาแจ้งเรื่องร้องเรียนให้ผู้ร้องรับทราบภายใน 3 วัน 4. มีการกำหนดระยะเวลาการกลั่นกรองเรื่องที่ร้องเรียนอย่างน้อยแต่ละคดีต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วัน 5. ปริมาณเรื่องร้องเรียนที่พบว่ามิใช่การทุจริตที่เสร็จทันเวลา
ประสิทธิภาพ: <i>ความชัดเจนของกระบวนการทำงาน</i>	6. มีการลดขั้นตอนพิจารณาการกลั่นกรองเรื่องของคณะอนุกรรมการฯ
มาตรฐานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริง	
ประสิทธิภาพ: <i>ความชัดเจนของกระบวนการทำงาน</i>	7. มีการลดภาระงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง เฉพาะคดีสำคัญๆ ใหญ่ๆ 8. มีการแบ่งแยกประเภทคดี ใหญ่ๆ สำคัญ คดีธรรมดา และคดีเล็กๆ

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 33 (ต่อ)

มิติ:เกณฑ์	มาตรฐานการปฏิบัติงาน
มาตรฐานด้านการได้สวนข้อเท็จจริง	
<p>ประสิทธิภาพ: ความรวดเร็วทันต่อเวลา</p>	<p>9. ปริมาณเรื่องที่ไต่สวนที่สามารถข้มูลคดีทุจริตที่เสร็จสิ้นตามเวลาที่เหมาะสม</p> <p>10. คดีใหญ่ควรกำหนดระยะเวลาไต่สวนให้เสร็จสิ้นภายใน 2 ปี</p> <p>11. คดีระดับกลางที่มีความซับซ้อนพอสมควร แต่วงเงินไม่มากนักและผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการระดับไม่สูงนักควรเสร็จสิ้นภายใน 1 ปีครึ่ง</p> <p>12. คดีที่มีความสำคัญระดับเล็ก คดีทุจริตทั่วไปควรกำหนดการไต่สวนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี</p>
มาตรฐานการดำเนินคดี	
<p>ประสิทธิภาพ : ความรวดเร็วทันต่อเวลา</p>	<p>13. มีการกำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน</p> <p>14. มีการกำหนดระยะเวลาการแจ้งผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายใน 30 วันนับจากวันวินิจฉัย</p> <p>15. มีการกำหนดระยะเวลาในการแจ้งผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ ที่ถูกพิจารณาโทษทางวินัยควรแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา ของข้าราชการเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย โดยควรแจ้งให้ทราบภายใน 30 วันนับจากวันลงมติ</p> <p>16. ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการรวบรวมหลักฐานการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.อย่างน้อยสำหรับคดีใหญ่ๆยุ่งยาก ควรเสร็จสิ้น ภายใน 6 เดือน ส่วนคดีเล็กๆ ที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน ควรเสร็จสิ้นอย่างน้อย ภายใน 1 เดือน</p>

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 33 (ต่อ)

มิติ:เกณฑ์	มาตรฐานการปฏิบัติงาน
มาตรฐานด้านการรับเรื่อง	
คุณภาพงาน: การเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกเข้า มามีส่วนร่วมการเข้าถึงข้อมูล	17.มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนหลายช่องทาง เช่น มีการ ติดต่อด้วยระบบสื่อสารสองทางเช่น web site
คุณภาพงาน: ความถูกต้องของการกั้นกรองเรื่อง ร้องเรียน	18.มีการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน (internal auditor)
มาตรฐานการดำเนินงาน	
คุณภาพงาน: ความถูกต้อง	19.มีการตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบ คุณภาพของการทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช.
มาตรฐานการได้สวนข้อเท็จจริง	
การพัฒนาองค์กร: การจัดการกับความรู้ (KM)	20 มีการจัดทำฐานข้อมูลผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อแต่งตั้งเป็น อนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริง

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 34 สรุปเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน

มิติ: เกณฑ์	มาตรฐานการปฏิบัติงาน
มาตรฐานด้าน กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน	
ประสิทธิภาพ: ความรวดเร็วทันต่อเวลา	1 มีการกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นของการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินให้เสร็จสิ้นไม่ควรเกิน 2 ปี 2 การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงเท่าที่แจ้ง ควร กำหนดระยะเวลาตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน 1 เดือน 3 มีการกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นในการตรวจสอบกรณี การ กล่าวหานักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ ควรตรวจสอบให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี.
ประสิทธิภาพ: ความชัดเจนของกระบวนการทำงาน	4 มีการมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและ รายงานให้คณะกรรมการพิจารณา 5 มีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และรายละเอียดของการ ยื่น ทรัพย์สินให้ผู้ต้องยื่นทราบ 6 การตรวจสอบทรัพย์สินเป็นการตรวจสอบความ เปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติระหว่างอยู่ในตำแหน่ง 7 มีการตรวจสอบทรัพย์สินเบื้องต้นเมื่อแรกเข้ารับตำแหน่ง แล้วเปรียบเทียบกับเมื่อออกไปจากตำแหน่ง ไม่ใช่เพื่อหาว่า รายงานเท็จ 8. มีเกณฑ์ในการพิจารณาถึงกรณีร้ายวผิดปกติ
คุณภาพงาน: ความถูกต้อง	9. มีการกำหนดอัตราความถูกต้องของการตรวจสอบ ทรัพย์สินที่อมรับได้ถูกต้องของงานตรวจสอบทรัพย์สิน ต้องไม่น้อยกว่า 90%

รายงานประจำปี : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 34 (ต่อ)

มิติ: เกณฑ์	มาตรฐานการปฏิบัติงาน
มาตรฐานด้าน กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน	
คุณภาพของงาน: ความโปร่งใส	10. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการขึ้นทรัพย์สิน 11. มีการประกาศผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งของนักการเมืองให้สาธารณชนรับทราบ 12. มีการประกาศผลการตรวจสอบกรณีนักการเมืองร่ำรวยผิดปกติให้สาธารณชนรับทราบ
การพัฒนาองค์กร: การจัดการความรู้ (KM)	13. มีการจัดทำฐานข้อมูลการแจ้งทรัพย์สินหนีสินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นที่ไม่ใช่พนักงานการเมือง

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 35 สรุปเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริต

มิติ: เกณฑ์	มาตรฐานการปฏิบัติงาน
มาตรฐานการวางมาตรการป้องกันการทุจริต	
ประสิทธิผล : ผลสำเร็จของการจัดทำมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตของภาครัฐ	1. มีการเสนอมาตรการ ให้มีการปรับระบบกระบวนการทำงานในภาครัฐ ให้มีความชัดเจนและโปร่งใส ให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย โดยเจ้าหน้าที่รัฐ ใช้ดุลยพินิจให้น้อยที่สุด
ประสิทธิผล: ระดับความสำเร็จของการป้องกันการทุจริต	2. มีการสำรวจ ตรวจสอบ สถานการณ์ความซื่อสัตย์สุจริต หรือการประพฤติทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในแต่ละหน่วยงานที่มีความเสี่ยงในการทุจริต และรายงานผลให้สาธารณชนทราบ
มาตรฐานการเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต	
ประสิทธิผล : ความสำเร็จของการเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต	3. มีแผนการปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริตระดับชาติในระยะสั้น และระยะยาว

ตาราง 35 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มิติ: เกณฑ์	มาตรฐานการปฏิบัติงาน
มาตรฐานการวางมาตรการป้องกันการทุจริต	
ประสิทธิภาพ: การนำมาตรการไปใช้จริง	4. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการบังคับใช้ มาตรการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์แล้วว่าจะช่วยป้องกันการ ประพฤติทุจริต ให้หน่วยงานรัฐ ได้นำไปใช้อย่างจริงจัง
มาตรฐานการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต	
ประสิทธิภาพ: ความครอบคลุมทั่วถึง	5. มีการให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริต และ วิธีการเข้ามามีส่วนร่วม .ให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง และ ต่อเนื่อง 6. มีการให้บริการแนะนำให้คำปรึกษาการป้องกันการ ทุจริตให้กับองค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน 7. มีการสร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในการต่อต้าน การทุจริต โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ อย่างต่อเนื่อง
ประสิทธิภาพ : ความครอบคลุมกลุ่มเป้าหมาย	8. มีการเสริมสร้างค่านิยม ความซื่อสัตย์สุจริตในทุกภาค ส่วนทั้ง ส่วนราชการ / ภาคเอกชน / ประชาชน และ นักเรียน นักศึกษา
มาตรฐาน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต	
คุณภาพงาน: การสร้างแรงจูงใจในการมีส่วนร่วม	9. มีมาตรการ ในการให้ความคุ้มครอง และการให้รางวัล แก่ ผู้แจ้งเบาะแส พยาน
มาตรฐานการเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต	
การพัฒนา: การพัฒนาตัวแบบความซื่อสัตย์	10. มีการส่งเสริมคนดี และการสร้างต้นแบบความซื่อสัตย์ 11. มุคตากรของ ป.ป.ช. เป็นแบบอย่างของความซื่อสัตย์ สุจริต เพื่อสร้างศรัทธาให้กับประชาชน

ตาราง 36 สรุปเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านการบริหารและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

มิติ: เกณฑ์	มาตรฐานการปฏิบัติงาน
มาตรฐานการพัฒนาฝึกอบรม	
ประสิทธิผล: มีการพัฒนาบุคลากร	1. มีแผนพัฒนาบุคลากร ทุกระดับรวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย 2. มีการปฐมนิเทศให้มีความรู้พื้นฐานในการทำงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ เจ้าหน้าที่งาน ป.ป.ช. ก่อน ทำงาน และมีการอบรมเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง
มาตรฐานการพัฒนาฝึกอบรม	
ประสิทธิภาพ: ความถูกต้องของการปฏิบัติงาน	3. มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เช่น การตรวจสอบ ทรัพย์สิน การไต่สวน / การสอบสวน 4. มีการกำหนดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่แต่ละด้าน
มาตรฐานการสร้างขวัญและกำลังใจ ของบุคลากร	
ประสิทธิภาพ : ความชัดเจนของการประเมินผล	5. เกณฑ์การประเมินผลเพื่อเลื่อนขั้น หรือให้ค่าตอบแทน พิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ตามภาระงาน
ประสิทธิภาพ: ความชัดเจนของอาชีพ	6. มีการกำหนดเส้นทางการพัฒนาอาชีพของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.
มาตรฐานการสรรหาและการคัดเลือก	
คุณภาพงาน : ความโปร่งใสในการสรรหา คัดเลือก	7. กระบวนการสอบแข่งขันมีความ โปร่งใส ยุติธรรม มี ความชัดเจน การรับ โอนมีกฎกติกาที่มีความชัดเจน 8. มีการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเป็นอนุกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดมาตรฐาน ค่านคุณวุฒิ ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถพิเศษ ตำแหน่งหน้าที่ การงาน 9. มีการประกาศรายชื่อของอนุกรรมการฯ ชุดต่าง ให้ เป็นที่ ยอมรับของผู้ถูกร้อง และผู้ร้อง อย่าง โปร่งใส

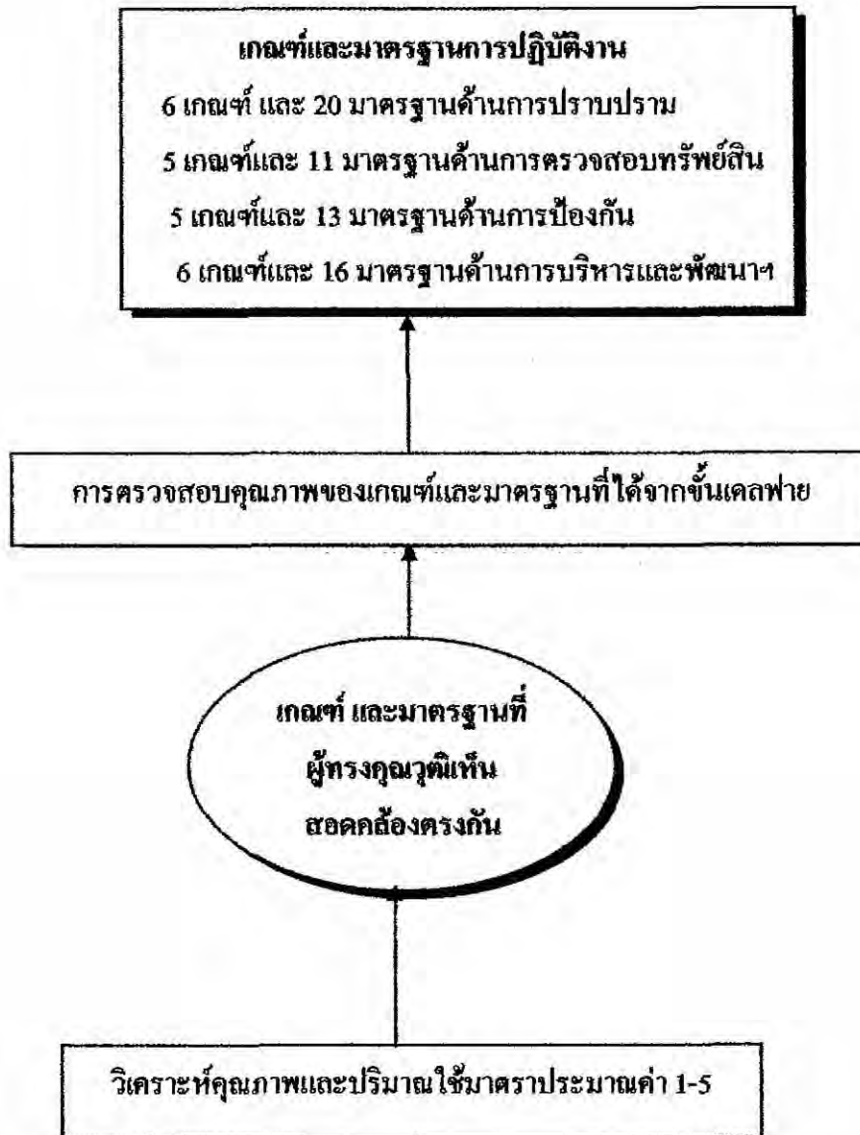
รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตาราง 36 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มิติ: เกณฑ์	มาตรฐานการปฏิบัติงาน
มาตรฐานการสรรหาและการคัดเลือก	
คุณภาพงาน: ความเหมาะสมของบุคลากร	10. มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งของบุคลากร
คุณภาพงาน: ความเหมาะสมของแนวทางการสรรหา	11. มีการพัฒนาแนวทางในการสรรหาที่หลากหลาย เช่น การร่างระเบียบใหม่ที่เทียบเคียง กำหนดตำแหน่งให้คนภาคเอกชนที่มีความรู้และประสบการณ์มีโอกาสสอบถามประสบการณ์เข้ามาและเทียบระดับตำแหน่งได้
มาตรฐานการพัฒนาฝึกอบรม	
คุณภาพงาน: ความเหมาะสมของวิชาชีพ	12. มีการกำหนดเกณฑ์จรรยาบรรณ (code of conduct) ของพนักงาน ป.ป.ช.
มาตรฐานการสร้างขวัญและกำลังใจ ของบุคลากร	
คุณภาพงาน : ความเหมาะสมของค่าตอบแทน	13. การกำหนดระบบค่าตอบแทนที่เหมาะสม
คุณภาพงาน: ความเหมาะสมของภาระงาน	14 มีการตั้งเกณฑ์มาตรฐานภาระงานของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ให้รับผิดชอบคืออย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงปริมาณคดี และความยากง่าย (ประมาณ 30 – 40 คดี ค่อปี / ค่อคน
คุณภาพงาน: ความเหมาะสมของบทบาทหน้าที่	15. กำหนดให้คณะกรรมการป.ป.ช.ทำหน้าที่กำหนดและควบคุมนโยบายส่วนงานด้านธุรการมอบให้สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ป.ป.ช.รับผิดชอบ
มาตรฐานการพัฒนาฝึกอบรม	
การพัฒนาองค์กร: มีการจัดการความรู้	16. มีการจัดให้มีระบบพี่เลี้ยง (coaching) ในการทำงาน ให้กับเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ที่บรรจุเข้ามาใหม่ เพื่อให้มีการถ่ายทอดความรู้ให้แก่กันและกันจากประสบการณ์ของคนเก่าให้กับคนใหม่

ภาพ 16 ขั้นตอนการพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานงานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช.



รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

5.2 ข้อเสนอแนะ (Recommendations) จากผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า มีประเด็นปัญหาหลักใหญ่ๆ สองประเด็นคือด้านกฎหมายและด้านการบริหารจัดการ จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติการดังนี้

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจากผลการวิจัยที่ได้นำเสนอการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. นั้นพบว่ามาตรฐานการปฏิบัติงานในบางลักษณะมีข้อจำกัดด้านกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนวยให้แก่ฝ่ายปฏิบัติงาน ได้แก่

(1) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ควรได้รับการแก้ไข เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ระบุให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงเป็นอุปสรรคต่อการต้องปฏิบัติงาน ตรวจสอบข้อมูลเรื่องกล่าวหาเบื้องต้น จึงควรแก้ไขกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. 9 คนต้องรับผิดชอบคดีทุจริตทุกคดี แม้กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ได้สวนข้อเท็จจริงได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติจริงต้องมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. รวบรวมพยานหลักฐานและปริมาณคดีมีมากเกินไป จึงควรแก้ไขกฎหมายกำหนดกรอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบเฉพาะคดีใหญ่ๆ ที่สำคัญเท่านั้น

(3) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. วางลงที่ไม่ใช่ด้วยเหตุผลจากการหมดวาระตามปกติ ควรแก้ไขกฎหมายกำหนดมอบหมายให้ มีผู้รับผิดชอบแทน

2) ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ จากผลการวิจัยพบว่า การพัฒนามาตรการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถปรับปรุงแก้ไขได้ด้วยการบริหารจัดการในหน่วยงาน เพราะบางส่วนไม่ได้เป็นปัญหาทางกฎหมายแต่เป็นปัญหาทางด้านการบริหารจัดการให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพและมีคุณภาพ ได้แก่

(1) กระบวนการรับเรื่อง ควรมีการบริหารจัดการให้ขั้นตอนลดลง และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรกำหนดความรับผิดชอบ โดยเฉพาะในการรับเรื่อง และกลั่นกรองเรื่องกล่าวหา แม้ว่าการกลั่นกรองหลายขั้นตอนมีผลดีด้านการตรวจสอบ แต่ควรใช้มาตรการ ตรวจสอบภายใน (Internal auditor) เข้ามาตรวจสอบกระบวนการในขั้นตอนนี้ ซึ่งคงทำให้การทำงานคล่องตัวมีประสิทธิภาพมากกว่าการผ่านกระบวนการกลั่นกรองในรูปแบบปัจจุบันเพราะค่อนข้างล่าช้าใช้ระยะเวลานาน

(2) ควรแก้ไขการมอบหมายงานให้มีความชัดเจนในการปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์ในการประเมินผลและการพัฒนามาตรฐานงานในอนาคต เช่นการที่เจ้าหน้าที่ในสายงานตรวจสอบทรัพย์สินต้องรับผิดชอบทั้งด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ทุจริต ควรแก้ไขให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. มีความชำนาญงานเฉพาะด้าน ควรให้เจ้าหน้าที่ที่มีความ

เชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องและสร้างความก้าวหน้าในสายงานของแต่ละด้านให้ชัดเจน เช่น ความเชี่ยวชาญด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ด้านการปราบปรามการทุจริต เป็นต้น

(3) ควรแก้ไขกระบวนการขั้นตอนงานเอกสารที่ไม่จำเป็น เนื่องจากการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้เป็นองค์กรอิสระ การบริหารจัดการในรูปแบบราชการที่ส่งผลกระทบต่อความล่าช้าโดยไม่เกิดมูลค่าเพิ่มในการทำงานควรลดขั้นตอนให้กระชับ และตรวจสอบได้ เช่นการขออนุมัติ ไปปฏิบัติงานนอกพื้นที่ การขออนุมัติไปติดตามความก้าวหน้าของงานตามหน้าที่ ควรมีกระบวนการที่ชัดเจน และคล่องตัวกว่าในปัจจุบัน

สรุป

จากผลการวิจัยครั้งนี้ ได้นำเสนอ การพัฒนาเกณฑ์ และมาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ตามภาระงานทั้งสี่ด้าน ได้แก่ ด้านการปราบปรามการทุจริต ด้านการป้องกันการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการวิจัยได้ใช้กรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแนวคิดของBalanced Scorecard ที่บริษัทไทยเรตติ้ง แอนด์ อินฟอร์เมชัน เซอร์วิส จำกัด (ทริส) ได้นำมาประยุกต์ใช้ในหน่วยงานภาครัฐตามเกณฑ์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) และ มาตรฐานงานจากผลการวิจัยครั้งนี้ เป็นผลจากการวิเคราะห์ข้อมูลจากผลการปฏิบัติงานที่ยังมีปัญหาทั้งด้านการบริหารจัดการและข้อจำกัดทางกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม เกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงานดังกล่าวได้รับการยอมรับอย่างสอดคล้องจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญตามวิธีการเดสฟาย และผ่านการตรวจสอบเบื้องต้นจากการสอบถามความคิดเห็นของฝ่ายปฏิบัติงานสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมาตรฐานการปฏิบัติงานที่ได้ ยังไม่มีการทดลอง นำไปใช้ในทางปฏิบัติจริง ดังนั้นหากสำนักงาน ป.ป.ช. ได้นำไปปรับทดลองใช้ก็จะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานในการที่จะสามารถปรับแก้ไขมาตรฐานงานดังกล่าวให้สมบูรณ์ต่อไป

11.1 ภาษาไทย

โกวิทย์ กังสนันท์ ทิพาพร พิมพ์พิสุทธิ์ และเมธาวุฒิ พิรพรวิฑูร.

2546. การพัฒนาองค์กรและเพิ่มความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช. ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

คัมภีร์ แก้วเจริญและคณะ.

2548. “การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองศึกษาเฉพาะขั้นตอนของ พนักงานอัยการ: สำนักงานอัยการสูงสุด” ใน การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงาน ยุติธรรม ครั้งที่ 3 กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน. ณ ศูนย์ การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

จุมพล พูลภัทรชีวิน.

2539. “เทคนิคการวิจัยแบบ BDFR” ใน เทคนิคการวิเคราะห์นโยบาย. หน้า 59-72 ทศพร สิริ สัมพันธ์ (บรรณาธิการ) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ไทยโพสต์

2548 “บันทึกหน้า 4 ‘ปัยสาร’” ฉบับวันที่ 30 พฤษภาคม 2548. เรียกข้อมูลเมื่อ 2 มิถุนายน

2548. จาก([http://www.thaipost.net/index.asp?bk=thaipost&post_date=30/may/2548 &news_id=107777&cat_id=501](http://www.thaipost.net/index.asp?bk=thaipost&post_date=30/may/2548&news_id=107777&cat_id=501))

นงลักษณ์ วิรัชชัย.

2538. ความสัมพันธ์โครงสร้างเชิงเส้น. (LISREL). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

นิธิ ศรีนาราง

2548. คดีประวัติศาสตร์ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชื่นเงินเดือนตัวเอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อริศปวีณ

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ถี.

2544. รายงานการวิจัยเรื่องตัวชี้วัดขรรฆยาภิบาล กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า. 101 หน้า

- ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
2549. ประกาศฉบับที่ 31 ประกาศ ณ วันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช 2549 เรื่อง “การ
ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”
ฉันทวีวรรณ ฉัตรอุทัย และคณะ.
2547. รายงานผลการศึกษาแผนพัฒนาบุคลากรบนฐานจิตสมรรถนะ. ศูนย์บริการวิชาการ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..)
ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ (เอกสาร ไรเนียว)
- วีรวิทย์ นามะศิริรานนท์ และ ฉัตรอุทัย เจชรนันท์.
(2546) การใช้ระบบ Balance Scorecard. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์ Be Bright Books
ศิริชัย กาญจนาวดี.
2544. ทฤษฎีการประเมิน (พิมพ์ครั้งที่สอง) กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภชัย ยาวประภาณ.
2538. นโยบายสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.
- สถาบันพระปกเกล้า.
2545. องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร: A.P.
กราฟฟิคดีไซน์และการพิมพ์จำกัด.
- สถาบันพระปกเกล้า.
2548 (ครั้งที่ 2). วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี. สถาบันพระปกเกล้า จังหวัดนนทบุรี:
บริษัทพิมพ์ดี
- สนิท จรอนันต์ และคณะ.
2548. การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการ
ทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ. (บทคัดย่อ)
เรียกข้อมูลเมื่อ 23 มิถุนายน 2548, จาก <http://nccc.thaigov.net/>
- สมหวัง พิทยานูวัฒน์.
2538. รวมบทความการประเมินผลโครงการ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย.

สีหนาท ประยูรรัตน์ และคณะ.

2548. “การสร้างความร่วมมือในการปราบปรามคอร์รัปชัน” ใน การประชุมทางวิชาการระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรม ครั้งที่ 3 กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน. ณ ศูนย์การประชุมอิมแพ็ค เมืองทองธานี อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

2544. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2545.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

2545. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2545.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

2545. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ประจำปี 2545.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

2547. กฎหมายที่เกี่ยวข้องและประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล.

2548. ทูนมนุญกับการพัฒนาสมรรถนะการบริหารทรัพยากรมนุษย์ กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.

สำนักนโยบายและแผน.

2548. สรุปโครงการแบ่งส่วนราชการสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช.องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญและองค์กรส่งเสริมการเมืองภาคพลเมือง (2545).

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล.

2548 ทูนมนุญกับการพัฒนาสมรรถนะการบริหารทรัพยากรมนุษย์ สำนักงาน ก.พ.

สำเร็จ บุญเรืองรัตน์.

2529. ทฤษฎีการวัดผลและประเมินผลการศึกษาฉบับปรับปรุง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สยามศึกษา.

องอาจ นัยพัฒน์.

2544. “ตัวบ่งชี้ เกณฑ์ และมาตรฐานในการประเมิน” วารสารการวัดผลการศึกษา ปีที่ 22 ฉบับที่ 67 มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

11.2 ภาษาอังกฤษ

Albanese, J. S.

1999. **Criminal Justice**. Boston: Allyn and Bacon.

Becker, B.E., Huselid, M.A., & Ulrich, D.

2001. **The HR scorecard: Linking people, strategy and performance**. MA: Harvard Business School Press.

Chelimsky, E. & Shadish, W.R.

1997. **Evaluation for the 21st Century: A Handbook**. California: Sage

Cho, Y. H. and Choi, Byung-Dae.

2004. "E-Government to Combat Corruption: The Case of Seoul Metropolitan Government". **International Journal of Public Administration**. Vol. 27, No. 10, pp. 719-735. Retrieved August 29, 2005, from <http://www.dekker.com/servlet/product/DOI/101081PAD200029114>

Colwell, W.L., & Koletar, J. W.

1984. "Performance Measurement for Criminal Justice: The Federal Bureau of Investigation (FBI) Experience" **Public Productivity Review** VIII (3): pp.207-224.

CPIB.

2005. **Law and Enforcement** Retrieved March 21, 2005, from <http://www.cpi.gov.sg/lawenforcement.htm>

Government Institutions.

2005. **Anti-Corruption Resources Republic of Korea** Retrieved May 3, 2005, from file://G:\NSW ICAC\ADB OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-Pacific)

Hendricks, K., Menor L., & Wiedman C.

2004. **The balanced scorecard: to adopt or not to adopt?** Ivey business Journal, (Nov-Dec).

ICAC.

2006. **About ICAC – History**. Retrieved August 20, 2006, from <http://www.icac.org.hk/text/eng/abou/index.html>

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ICAC

2006. **Investigation Reports**. Retrieved August 20, 2005, from <http://www.icac.nsw.gov.au/>

Japan Integrity Assessment.

2004. Retrieved August 25, 2005, from http://www.globalintegrity.org/images/country_jp.png

Kaplan, R.S., & Norton, D.P.

1996. **The balanced scorecard: Translating strategy into action**. MA: Harvard Business School Press.

KICAC

2006. KICAC News Brief No.10 Summer 2006. **Starting out anew towards Transparent Society**. KICAC, 2006

KICAC

2006. KICAC News Brief No.10 **Transparent Society; Advancing towards a transparent Korea**. KICAC, 2006

Moore, M.H.

1995. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. Massachusetts: Harvard University Press.

New Jersey Initiative.

2002. **Building Management Capacity in The New Jersey Municipalities**. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs at Syracuse. NY: University of Syracuse.

Patton, M. Q.

1986. **Utilization-Focused Evaluation**. California: Sage.

Pfiffner, J.P.

1993. **Governance and American Politics: Classic and Current Perspectives**. PA: Harcourt Brace College Publishers.

Phillips, J. J., Stone, R. D., and Phillips, P. P.

2001. **Human Resource Scorecard Measuring: The Return on Investment**. Boston: Butterworth Heinemann.

Rossi, P. H. & Freeman, H. E.

1993. **Evaluation: A Systematic approach**. California: Sage

Report on the Observance of Standards and Codes, ROSC,

2005. Retrieved August 20, 2005, from

<http://www.imf.org/external/np/rosc/kor/fiscal/htm>

Swanson, R. A and Holton III, E.H.

2001. **Foundations of Human Resource Development**. Sanfrancisco: Berrett-Koehler Publishers, Inc.

Tolchin, S. J. & Tolchin, M.

2001. **Glass Houses: Congressional Ethics and the Politics of Venom**. Colorado: Westview Press.

United Nations.

2004. **Global Action Against Corruption: The Merida Papers**. United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations. Vienna.

World Development Report.

1997. "Restraining Arbitrary State Action and Corruption". **World Development Report**

Retrieved August 26, 2005, from

http://www.mapnp.org/library/hr_mgmnt/hr_mgmnt.htm: 1-5

รายงานการวิจัย : การพัฒนากรอบแนวคิดการตรวจประเมินการทุจริต

ประวัตินักวิจัย

1. ผศ.ดร. ศรีสมปิติ โชคประจักษ์ชัด

ตำแหน่งปัจจุบัน ประธานหลักสูตรคุุชฎิบัณฑิตสาขาอาชญวิทยา การบริหารงานยุติธรรม และสังคม ภาควิชาสังคมศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล
ประวัติการศึกษา

Ph.D. (Public Policy), George Mason University, USA.

สังคมศาสตรมหาบัณฑิต. (อาชญวิทยาและการบริหารงานยุติธรรม) มหาวิทยาลัยมหิดล
ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

2. ผศ. ดร. ศิริพร แยมนิล

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำภาควิชามนุษยศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล

ประวัติการศึกษา

Ph.D. (Human Resource Development)

University of Minnesota, St. Paul, MN 55108 USA.

ว.ท.ม. (การวิจัยพฤติกรรมศาสตร์ประยุกต์) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
ก.ศ.บ.(คณิตศาสตร์) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร

3. ผศ. ดร. นิตยา ตำเรืองผล

ประวัติการศึกษา

วท.บ. (เคมี) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ค.ม. (การศึกษาวิทยาศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กศ.ค. (การวิจัยและพัฒนาหลักสูตร) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ปัจจุบัน คณบดี คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลกรุงเทพ

ภาคผนวก ก

แบบแนวทางการสัมภาษณ์ (Interview guideline)

1. กระบวนการในการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. มีแนวการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง?

คำถามซัก 1.1 มีการดำเนินงานด้านใดบ้าง?

1.2 การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไรบ้าง?

1.3 มีปัญหาอะไรบ้าง?

1.4 มีมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างไร?

1.5 ควรพัฒนามาตรฐานงานในลักษณะใด?

2. การปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบทรัพย์สินของหน่วยงาน มีแนวการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง?

คำถามซัก 2.1 มีการดำเนินงานด้านใดบ้าง?

2.2 การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไรบ้าง?

2.3 มีปัญหาอะไรบ้าง?

2.4 มีมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างไร?

2.5 ควรพัฒนามาตรฐานงานในลักษณะใด?

3. การปฏิบัติงานด้านการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. มีแนวการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง?

คำถามซัก 3.1 มีการดำเนินงานด้านใดบ้าง?

3.2 การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไรบ้าง?

3.3 มีปัญหาอะไรบ้าง?

3.4 มีมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างไร?

3.5 ควรพัฒนามาตรฐานงานในลักษณะใด?

4. กระบวนการในการปฏิบัติงานด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีแนวการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง?

คำถามซัก 4.1 มีการดำเนินงานด้านใดบ้าง?

4.2 การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างไรบ้าง?

4.3 มีปัญหาอะไรบ้าง?

4.4 มีมาตรฐานการปฏิบัติงานอย่างไร?

4.5 ควรพัฒนามาตรฐานงานในลักษณะใด?

ภาคผนวก ข

แนวทางใช้ประกอบการเก็บข้อมูลด้วยวิธีการประเมิน โดยผู้ทรงคุณวุฒิ เรื่อง การพัฒนา เกณฑ์ มาตรฐานการปฏิบัติงาน: กรมศึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช)

ตารางภาคผนวก 1 กรอบมิติ เกณฑ์ และตัวบ่งชี้การปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการปราบปรามการทุจริต

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
1. การรับเรื่องร้องเรียน	1.1 ด้านประสิทธิภาพการรับเรื่องร้องเรียน	1.1.1 ผลสำเร็จของการจัดการกับเรื่องที่ได้รับแจ้งการร้องเรียน	1.1.1.1 ร้อยละของเรื่องได้รับร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จต่อเรื่องที่รับทั้งหมด
		1.2 ด้านคุณภาพการให้บริการรับเรื่องร้องเรียน	1.2.1.1 ขั้นตอนในการรับเรื่อง . ร้องเรียนมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ 1.2.1.2 มีตัวชี้วัดผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียนที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ 1.2.2.1 ระดับความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในความโปร่งใสของการรับเรื่องร้องเรียน 1.2.3.1 จำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการรับเรื่องร้องเรียน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ 1.2.4.1 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการรับเรื่องร้องเรียน
	1.2.2 ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในความโปร่งใสของการรับเรื่องร้องเรียน	1.2.2.1 ระดับความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในความโปร่งใสของการรับเรื่องร้องเรียน	
	1.2.3 ความถูกต้องของการรับเรื่องร้องเรียน	1.2.3.1 จำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการรับเรื่องร้องเรียน และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ	
		1.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน	1.2.4.1 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการรับเรื่องร้องเรียน

ตารางภาคผนวก 1 (ต่อ)

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	1.3 ด้านประสิทธิภาพการรับเรื่องร้องเรียน	1.3.1 การลดระยะเวลาการให้บริการรับเรื่องร้องเรียน 1.3.2 ความสะดวกในการร้องเรียน	1.3.1.1 ระยะเวลาของขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน 1.3.2.2 ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการเรื่องที่ได้รับเรื่องร้องเรียน
	1.4 ด้านการพัฒนาองค์กร	1.4.1 การจัดการความรู้ที่สนับสนุนการรับเรื่องร้องเรียน 1.4.2 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศการรับเรื่องร้องเรียน 1.4.3 การบริหารการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาบุคลากรรับเรื่องร้องเรียน	1.4.1.1 ระดับความสำเร็จของแผนการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนการรับเรื่องร้องเรียน 1.4.2.1 ระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศการรับเรื่องร้องเรียน 1.4.3.1 ระดับความสำเร็จในการจัดทำแผนและนำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ 1.4.3.2 ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับ การฝึกอบรม
2. การได้สวนข้อเท็จจริง	2.1 ด้านประสิทธิผล	2.1.1 ผลสำเร็จของการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง	2.1.1.1 ร้อยละของเรื่องที่ได้ดำเนินการได้สวนแล้วเสร็จต่อเรื่องที่รับทั้งหมด

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตารางภาคผนวก 1 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	2.2 ด้านคุณภาพการให้บริการ	2.2.1 ความโปร่งใสของการได้สวนข้อเท็จจริง	2.2.1.1 ขั้นตอนในการได้สวนข้อเท็จจริงมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ 2.2.1.2 มีตัวชี้วัดผลการได้สวนข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
		2.2.2 ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในความโปร่งใสของได้สวนข้อเท็จจริง	2.2.2.1 ระดับความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในความโปร่งใสของการได้สวนข้อเท็จจริง
		2.2.3 ความถูกต้องของได้สวนข้อเท็จจริง	2.2.3.1 จำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการได้สวนข้อเท็จจริงและจำนวนการ ร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
		2.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน	2.2.4.1 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการได้สวนข้อเท็จจริง
	2.3. ด้านประสิทธิภาพ	2.3.1 การลดระยะเวลาการได้สวนข้อเท็จจริง	2.3.1.1 ระยะเวลาของขั้นตอนได้สวนข้อเท็จจริง 2.3.1.2 ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น 2.3.1.3 ระยะเวลาที่ใช้ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ได้สวนข้อเท็จจริง

ตารางภาคผนวก 1 (ต่อ)

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
3. การได้ สวนวินิจัย	2.4 ด้านการพัฒนา องค์กร	2.4.1 การจัดการ ความรู้ที่สนับสนุน การได้สวนข้อเท็จจริง	2.4.1.1 ระดับความสำเร็จของ แผนการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุน ได้สวนข้อเท็จจริง
		2.4.2 การพัฒนาระบบ ฐานข้อมูลและสารสนเทศ ได้สวนข้อเท็จจริง	2.4.2.1 ระบบฐานข้อมูลและ สารสนเทศได้สวนข้อเท็จจริง
		2.4.3 การบริหารการ เปลี่ยนแปลงและ พัฒนาบุคลากรได้ สวนข้อเท็จจริง	2.4.3.1 ระดับความสำเร็จในการ จัดทำแผนและนำข้อเสนอการ เปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ 2.4.3.2 ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับ การฝึกอบรม
	3.1 ด้าน ประสิทธิผลของ การได้สวนวินิจัย	3.1.1 ผลสำเร็จของ การดำเนินการได้สวน วินิจัย	3.1.1.1 ร้อยละของเรื่องที่ดำเนินการ ได้สวนแล้วเสร็จต่อเรื่องที่รับ ทั้งหมด
		3.2 ด้านคุณภาพ การให้บริการ	3.2.1 ความโปร่งใส ของการได้สวน วินิจัย
	3.2.2 ความพึงพอใจ ของผู้เกี่ยวข้องใน ความโปร่งใสของได้ สวนวินิจัย		3.2.2.1 ระดับความพึงพอใจของ ผู้เกี่ยวข้องในความโปร่งใสของการ ได้สวนวินิจัย
	3.2 ด้านคุณภาพ การให้บริการ	3.2.3 ความถูกต้อง ของได้สวนวินิจัย	3.2.3.1 จำนวนความผิดพลาดที่ เกิดขึ้นจากการได้สวนวินิจัย และ จำนวนการร้องเรียนหรือการ กล่าวหาที่ได้รับ

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตารางภาคผนวก 1 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	3.3 ด้านประสิทธิภาพของการได้สวนวินิจฉัย	3.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน 3.3.1 การลดระยะเวลาการได้สวนวินิจฉัย	3.2.4.1 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการได้สวนวินิจฉัย 3.3.1.1 ระยะเวลาของขั้นตอนได้สวนวินิจฉัย 3.3.1.2 ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการได้สวนวินิจฉัย
	3.4 ด้านการพัฒนาองค์กร	3.4.1 การจัดการความรู้ที่สนับสนุนการได้สวนวินิจฉัย 3.4.2 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศการได้สวนวินิจฉัย 3.4.3 การบริหารการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาบุคลากรได้สวนวินิจฉัย	3.4.1.1 ระดับความสำเร็จของแผนการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนได้สวนวินิจฉัย 3.4.2.1 ระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศการได้สวนวินิจฉัย 3.4.3.1 ระดับความสำเร็จในการจัดทำแผนและนำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ 3.4.3.2 ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรม
4. การดำเนินคดี	4.1 ด้านประสิทธิผลของการดำเนินคดี 4.2 ด้านคุณภาพการให้บริการ	4.1.1 ผลสำเร็จของการดำเนินคดี 4.2.1 ความโปร่งใสของการดำเนินคดี	4.1.1.1 ร้อยละของเรื่องที่ดำเนินคดีที่แล้วเสร็จต่อเรื่องที่รับทั้งหมด 4.2.1.1 ขั้นตอนในการดำเนินคดีมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ 4.2.1.2 มีตัวชี้วัดผลการดำเนินคดีที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ

ตารางภาคผนวก 1 (ต่อ)

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
		4.2.2 ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องใน ความโปร่งใสของ การดำเนินคดี	4.2.2.1 ระดับความพึงพอใจของ ผู้เกี่ยวข้องต่อความโปร่งใสของการ ดำเนินคดี
		4.2.3 ความถูกต้อง ของการดำเนินคดี	4.2.3.1 จำนวนความผิดพลาดที่ เกิดขึ้นจากการดำเนินคดี และจำนวน การร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
		4.2.4 การมีส่วนร่วม ของประชาชน	4.2.4.1 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความ ความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือ ข้อคิดเห็นของประชาชนในการ
	4.3 ด้าน ประสิทธิภาพของ การดำเนินคดี	4.3.1 การลด ระยะเวลาการ ดำเนินคดี	4.3.1.1 ระยะเวลาของขั้นตอนการ ดำเนินคดี 4.3.1.2 ระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนิน ดำเนินคดี
	4.4 ด้านการพัฒนา องค์กร	4.4.1 การจัดการ ความรู้ที่สนับสนุน การดำเนินคดี	4.4.1.1 ระดับความสำเร็จของ แผนการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุน การดำเนินคดี
		4.4.2 การพัฒนา ระบบฐานข้อมูลและ สารสนเทศของการ ดำเนินคดี	4.4.2.1 ระบบฐานข้อมูลและ สารสนเทศของการดำเนินคดี
		4.4.3 การบริหารการ เปลี่ยนแปลงและการ พัฒนาบุคลากร ดำเนินคดี	4.4.3.1 ระดับความสำเร็จในการ จัดทำแผนและนำข้อเสนอการ เปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ 4.4.3.2 ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรม

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตารางภาคผนวก 2 กรอบมิติ เกณฑ์ และตัวบ่งชี้การปฏิบัติงาน ของสำนักงาน ป.ป.ช.
และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการป้องกันการทุจริต

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
1. การวาง มาตรการ ป้องกัน และ ปราบปราม	1.1 ด้าน ประสิทธิผล	1.1.1 ผลสำเร็จของ การวางมาตรการ ป้องกันและ ปราบปราม	1.1.1.1 จำนวนมาตรการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตที่ได้ดำเนินการ
	1.2 ด้านคุณภาพ ของการวาง มาตรการป้องกัน และปราบปราม	1.2.1 คุณภาพของ มาตรการป้องกันและ ปราบปราม 1.2.2 การมีส่วนร่วม ของประชาชน	1.2.1.1 ระดับความพึงพอใจของ ผู้เกี่ยวข้องต่อมาตรการป้องกันและ ปราบปราม 1.2.2.1 ระดับความสำเร็จในการเปิด โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการกำหนดมาตรการป้องกันและ ปราบปราม
	1.3 ด้าน ประสิทธิภาพของ มาตรการป้องกัน และปราบปราม	1.3.1 การนำ มาตรการป้องกันและ ปราบปรามไปใช้ได้ จริง	1.3.1.1 ความสำเร็จของการนำ มาตรการป้องกันและปราบปรามไป ใช้ได้จริง
	1.4 ด้านการพัฒนา องค์กร	1.4.1 การจัดการ ความรู้	1.4.1.1 ระดับความสำเร็จของ แผนการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุน มาตรการป้องกัน
2. การ เสริมสร้าง ทัศนคติใน ความ ซื่อสัตย์ สุจริต	2.1 ด้าน ประสิทธิผลของ การเสริมสร้าง ทัศนคติในความ ซื่อสัตย์สุจริต	2.1.1 ผลสำเร็จของ การเสริมสร้าง ทัศนคติในความ ซื่อสัตย์สุจริต	2.1.1.1 จำนวน โครงการเสริมสร้าง ทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริตของ ข้าราชการ

ตารางภาคผนวก 2 (ต่อ)

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	2.2 ด้านคุณภาพการเสริมสร้างทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริต	2.2.1. ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริต 2.2.2. การมีส่วนร่วมของประชาชน	2.2.1.1 ระดับความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริต 2.2.2.1 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอนแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการการเสริมสร้างทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริต
	2.3 ด้านประสิทธิภาพของการเสริมสร้างทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริต	2.3.1 ปริมาณของการเสริมสร้างทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริต 2.3.2 คุณภาพของการเสริมสร้างทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริต	2.3.1.1 จำนวนโครงการการเสริมสร้างทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริต 2.3.2.1 ทัศนคติต่อความซื่อสัตย์สุจริตของผู้เข้าร่วมโครงการเสริมสร้างทัศนคติในความซื่อสัตย์สุจริต
	2.4 ด้านการพัฒนาและการเรียนรู้	2.4.1 การจัดการความรู้ที่สนับสนุนการรับเรื่องร้องเรียน 2.4.2 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศการรับเรื่องร้องเรียน	2.4.1.1 ระดับความสำเร็จของแผนการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนการรับเรื่องร้องเรียน 2.4.2.1 ระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศการรับเรื่องร้องเรียน

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตารางภาคผนวก 2 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
3.การ ประชาสัม พันธ์์และ การ เผยแพร่	3.1 ด้าน ประสิทธิผลของ การประชาสัมพันธ์ และการเผยแพร่	2.4.3 การบริหารการ เปลี่ยนแปลงและการ พัฒนาบุคลากรรับเรื่อง ร้องเรียน	2.4.3.1 ระดับความสำเร็จในการ จัดทำแผนและนำข้อเสนอการ เปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ 2.4.3.2 ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับ การฝึกอบรม
		3.1.1 ผลสำเร็จของการ ประชาสัมพันธ์และ การเผยแพร่มาตรการ ป้องกันและ ปราบปราม	3.1.1.1 จำนวนช่องทางในการ ประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ มาตรการป้องกันและปราบปราม
		3.2 ด้านคุณภาพ ของการ ประชาสัมพันธ์และ การเผยแพร่	3.2.1 ความพึงพอใจ ของผู้เกี่ยวข้องในการ ประชาสัมพันธ์และ การเผยแพร่มาตรการ ป้องกันและ ปราบปราม 3.2.2. การมีส่วนร่วม ของประชาชน
3.3 ด้าน ประสิทธิภาพของ การประชาสัมพันธ์ และการเผยแพร่	3.3.1 ปริมาณของการ ประชาสัมพันธ์และ การเผยแพร่มาตรการ ป้องกันและ ปราบปราม 3.3.2 คุณภาพของการ เสริมสร้างทัศนคติใน ความซื่อสัตย์สุจริต	3.3.1 ปริมาณของการ ประชาสัมพันธ์และ การเผยแพร่มาตรการ ป้องกันและ ปราบปราม	3.3.1.1 จำนวนครั้งของการ ประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่ มาตรการป้องกันและปราบปราม 3.3.2.1 การรับรู้ของประชาชนใน มาตรการป้องกันและปราบปราม

ตารางภาคผนวก 2 (ต่อ)

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	3.4 ด้านการพัฒนาองค์กร	3.4.1 การจัดการความรู้ที่สนับสนุนการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่มาตรการป้องกันและปราบปราม 3.4.2 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ 3.4.3 การบริหารการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนานุเคราะห์ประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่มาตรการป้องกันและปราบปราม	3.4.1.1 ระดับความสำเร็จของแผนการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนการประชาสัมพันธ์และการเผยแพร่มาตรการป้องกันและปราบปราม 3.4.2.1 ระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศ 3.4.3.1 ระดับความสำเร็จในการจัดทำแผนและนำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ 3.2 ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับการฝึกอบรม

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตารางภาคผนวก 3 กรอบมิติและเกณฑ์และตัวบ่งชี้การปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช.
และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาระงาน	นิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
1. การ ตรวจสอบ บัญชีแสดง รายการ ทรัพย์สิน และหนี้สิน	1.1 ด้าน ประสิทธิภาพ ตรวจสอบบัญชี แสดงรายการ ทรัพย์สินและ หนี้สิน	1.1.1 ผลสำเร็จของ การตรวจสอบ	1.1.1.1 ร้อยละของเรื่องที่ดำเนินการ ตรวจสอบแล้วเสร็จต่อเรื่องที่รับ ทั้งหมด
	1.2 ด้านคุณภาพการ ตรวจสอบบัญชี แสดงรายการ ทรัพย์สินและ หนี้สิน	1.2.1 ความโปร่งใส ของการตรวจสอบ	1.2.1.1 เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของ การตรวจสอบมีความชัดเจนเป็นที่ ยอมรับ
		1.2.2 ความพึงพอใจ ของผู้เกี่ยวข้องใน ความโปร่งใสการ ตรวจสอบ	1.2.2.1 มีตัวชี้วัดผลการตรวจสอบที่ เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อ สาธารณะ 1.2.2.1 ระดับความพึงพอใจของ ผู้เกี่ยวข้องในความ โปร่งใสของการ ตรวจสอบ
		1.2.3 ความถูกต้องของ ผลการตรวจสอบ	1.2.3.1 จำนวนความผิดพลาดที่ เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน และ จำนวนการร้องเรียนหรือการ กล่าวหาที่ได้รับ
1.2.4 การมีส่วนร่วม ของประชาชน	1.2.4.1 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความ คิดเห็นหรือ จำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการ ดำเนินการเรื่องต่างๆ		

ตารางภาคผนวก 3 (ต่อ)

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	1.3 ด้าน ประสิทธิภาพของ การตรวจสอบบัญชี แสดงรายการ ทรัพย์สินและ หนี้สิน	1.3.1 การลดขั้นตอน การตรวจสอบ	1.3.1.1 ระยะเวลาในการดำเนินการ ตรวจสอบเสร็จสิ้น
	1.4 ด้านการพัฒนา องค์กร	1.4.1 การจัดการ ความรู้ที่สนับสนุนการ ตรวจสอบบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและ หนี้สิน	1.4.1.1 ระดับความสำเร็จของ แผนการจัดการความรู้เพื่อ สนับสนุนการตรวจสอบบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน
		1.4.2 การพัฒนาระบบ ฐานข้อมูลและ สารสนเทศของการ ตรวจสอบบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและ หนี้สิน	1.4.2.1 ระบบฐานข้อมูลและ สารสนเทศของการตรวจสอบบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
		1.4.3 การบริหารการ เปลี่ยนแปลงและการ พัฒนาบุคลากร ตรวจสอบบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและ หนี้สิน	1.4.3.1 ระดับความสำเร็จในการ จัดทำแผนและนำข้อเสนอการ เปลี่ยนแปลง ไปสู่การปฏิบัติ 1.4.3.2 ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับ การฝึกอบรม

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตารางภาคผนวก 3 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
2. การตรวจสอบกรณีร้องเรียนสิทธิการเข้าถึงบริการสุขภาพและทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ	2.1 ด้านประสิทธิภาพของการตรวจสอบกรณีร้องเรียนสิทธิการเข้าถึงบริการสุขภาพและทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ	2.1.1 ผลสำเร็จของการตรวจสอบ	2.1.1.1 ร้อยละของเรื่องที่ยื่นการตรวจสอบแล้วเสร็จต่อเรื่องที่รับทั้งหมด
	2.2 ด้านคุณภาพการตรวจสอบกรณีร้องเรียนสิทธิการเข้าถึงบริการสุขภาพและทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ	2.2.1 ความโปร่งใสของการตรวจสอบ	2.2.1.1 เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของการตรวจสอบมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ 2.2.1.2 มีตัวชี้วัดผลการตรวจสอบที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ
		2.2.2 ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในความโปร่งใสการตรวจสอบ	2.2.2.1 ระดับความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องในความโปร่งใสการตรวจสอบ
		2.2.3 ความถูกต้องของผลการตรวจสอบ	2.2.3.1 จำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบ และจำนวนการร้องเรียนหรือการกล่าวหาที่ได้รับ
		2.2.4 การมีส่วนร่วมของประชาชน	2.2.4.1 จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นหรือจำนวนข้อเสนอแนะหรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่างๆ

ตารางภาคผนวก 3 (ต่อ)

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	2.3 ด้านประสิทธิ ภาพของการตรวจ สอบกรณีร่ำรวย ผิดปกติ และ ทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติ	2.3.1 การลดขั้นตอน การตรวจสอบ	2.3.1.1 ระยะเวลาในการดำเนินการ ตรวจสอบเสร็จสิ้น
	2.4 ด้านการพัฒน องค์กร	2.4.1 การจัดการ ความรู้ที่สนับสนุนการ ตรวจสอบกรณีร่ำรวย ผิดปกติ และ ทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นผิดปกติ	2.4.1.1 ระดับความสำเร็จของ แผนการจัดการความรู้เพื่อ สนับสนุนการตรวจสอบกรณีร่ำรวย ผิดปกติ และ ทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติ
		2.4.2 การพัฒนาระบบ ฐานข้อมูลและ สารสนเทศของการ ตรวจสอบกรณีร่ำรวย ผิดปกติ และ ทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นผิดปกติ	2.4.2.1 ระบบฐานข้อมูลและ สารสนเทศของการตรวจสอบกรณี ร่ำรวยผิดปกติ และ ทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นผิดปกติ
		2.4.3 การบริหารการ เปลี่ยนแปลงและการ พัฒนาบุคลากร ตรวจสอบกรณีร่ำรวย ผิดปกติ และ ทรัพย์สิน เพิ่มขึ้นผิดปกติ	2.4.3.1 ระดับความสำเร็จในการ จัดทำแผนและนำข้อเสนอการ เปลี่ยนแปลงไปสู่การปฏิบัติ 2.4.3.2 ร้อยละของบุคลากรที่ได้รับ การฝึกอบรม

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตารางภาคผนวก 4 กรอบมิติ เกณฑ์ และตัวบ่งชี้การปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช
และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
1. การสรรหาและการคัดเลือก (Recruitment and selection)	1.1 ด้านประสิทธิภาพของการสรรหาและการคัดเลือก	1.1.1 ทิศทาง นโยบาย และเป้าหมายการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human resource planning)	1.1.1.1 การจัดทำแผนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่เชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์ของ ป.ป.ช. 1.1.1.2 การวางแผนอัตรากำลังเชิงกลยุทธ์ที่ระบุจำนวนและสมรรถนะของบุคคลที่ต้องการ
	1.2 ด้านคุณภาพการสรรหาและการคัดเลือก	1.2.1 ความโปร่งใสและความพร้อมรับผิดในระบบและกลไกด้านการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง และการโยกย้าย 1.2.2 การสรรหาคัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย ฯลฯ มีความเหมาะสม ถูกต้อง	1.2.1.1 มีหลักเกณฑ์และมีการประกาศหลักเกณฑ์ด้านการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง และ โยกย้าย 1.2.1.2 การเปิด โอกาสให้บุคคลกรสอบถามข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง และ โยกย้าย 1.2.1.3 ระดับความพึงพอใจของบุคคลกรเกี่ยวกับกระบวนการสรรหาและคัดเลือกบุคลากร

ตารางภาคผนวก 4 (ต่อ)

ภาระงาน	นิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	1.3 ด้านประสิทธิภาพของการสรรหาและการคัดเลือก	1.3.1 การสรรหากัดเลือก บรรจุแต่งตั้ง การ โยกย้าย ฯลฯ มีความรวดเร็ว และทันเวลา	1.3.1.1 ร้อยละของการบรรจุแต่งตั้ง การ โยกย้ายตามแผนอัตรากำลัง 1.3.1.2 ระดับความสำเร็จในการจัดทำฐานข้อมูลบุคลากรด้านการสรรหา การบรรจุแต่งตั้ง และ โยกย้าย
	1.4 ด้านการพัฒนาองค์กรด้านสรรหาและการคัดเลือก	1.3.2 การพัฒนาระบบฐานข้อมูลและสารสนเทศการบริหารทรัพยากรมนุษย์	
		1.4.1 การปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์	1.4.1.1 การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล สนับสนุนให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 1.4.1.2 มีการแบ่งปันแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารและความรู้ เพื่อพัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีทักษะและสมรรถนะที่จำเป็น
		1.4.2 การจัดการความรู้	1.4.2.1 มีการใช้ระบบข้อมูลในการตัดสินใจด้านการบริหาร

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตารางภาคผนวก 4 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
2. การฝึกอบรมและพัฒนา (Training and development)	2.1 ด้านประสิทธิผลของการฝึกอบรมและการพัฒนา	2.1.1 แผนการพัฒนาบุคลากรที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์	2.1.1.1 มีการระบุวิธีการการพัฒนาบุคลากรตามสมรรถนะของบุคลากรที่ต้องการทั้งในปัจจุบันและอนาคต 2.1.1.2 ระดับความสำเร็จของร้อยละในการบรรลุเป้าหมายตามแผนการพัฒนากุศลลากร
	2.2 ประสิทธิภาพของการฝึกอบรมและการพัฒนา	2.1.2 ผลสำเร็จของการปฏิบัติตามแผนการพัฒนากุศลลากร 2.2.1 การฝึกอบรมและพัฒนาที่ตรงกับความต้องการและสอดคล้องกับแผนการพัฒนากุศลลากร	2.2.1.1 มีการศึกษาความจำเป็นในการฝึกอบรมและพัฒนา 2.2.1.2 มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรเป็นระบบ ต่อเนื่อง และทันเวลา
	2.3 คุณภาพของการฝึกอบรมและการพัฒนา	2.3.1 ความคุ้มค่าด้านการพัฒนากุศล	2.3.1.1 มีการประเมินผลของการฝึกอบรมและพัฒนา 2.3.1.2 มีการศึกษาความคุ้มค่าและความเหมาะสมของสัดส่วนค่าใช้จ่ายด้านการพัฒนากุศล

ตารางภาคผนวก 4 (ต่อ)

ภาระงาน	มติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	2.4 ด้านการ พัฒนาองค์กร ด้านการฝึกอบรม และการพัฒนา	2.4.1 การจัดการ ความรู้ 2.4.2 การพัฒนาระบบ ฐานข้อมูลและ สารสนเทศการพัฒนา ทรัพยากรมนุษย์	2.4.2.1 การสนับสนุนให้เกิดการ เรียนรู้และพัฒนาอย่างต่อเนื่อง 2.4.2.2 มีการแบ่งปันแลกเปลี่ยน ข้อมูลข่าวสารและความรู้ เพื่อ พัฒนาผู้ปฏิบัติงานให้มีทักษะและ สมรรถนะที่จำเป็น 2.4.2.3 มีการใช้ระบบข้อมูลในการ ตัดสินใจด้านการบริหาร
3. การ ประเมินผลงาน (Performance appraisal) เพื่อ พิจารณาเลื่อน ขั้นให้เงิน	3.1 ประสิทธิภาพ ของการประเมิน งาน 3.2 คุณภาพของ การประเมินผล	3.1.1 มาตรการการ ประเมินผลปฏิบัติงาน ของบุคลากรทุกระดับ 3.1.2 การนำผลการ ประเมินไปใช้ในการ จัดทำแผนการพัฒนา บุคลากร 3.2.1 ความโปร่งใส และความพร้อมรับคิด ในระบบและกลไก ด้านการประเมินผล การปฏิบัติงาน 3.2.2 ฐานข้อมูลที่ เกี่ยวข้องกับ การประเมินผลการปฏิบัติ- งานของบุคลากร	3.1.1.1 ขวัญและกำลังใจในการ ทำงาน 3.1.1.2 ความพึงพอใจของบุคลากร 3.2.1.1 ความเหมาะสมของเกณฑ์ 3.2.1.2 การประกาศเกณฑ์การ ประเมินผลการปฏิบัติงานให้ บุคลากรทราบ 3.2.1.3 มีรายงานที่เกี่ยวข้องกับการ ประเมินผลปฏิบัติงานของ ข้าราชการ

รายงานวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตารางภาคผนวก 4 (ต่อ)

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
4. คุณภาพชีวิตในการทำงาน	3.3 ประสิทธิภาพของกระบวนการประเมินผล	3.3.1 ระบบการประเมินผลที่มีความเชื่อมโยงกับระบบการบริหารบุคคลอื่นๆ	3.3.1.1 ความถูกต้องของเกณฑ์ 3.3.1.2 ระยะเวลาการประเมินทันการต่อเวลา
	3.4 การพัฒนาองค์กรด้านการประเมินผล	3.4.1 การทำฐานข้อมูลมาใช้ใน การประเมินผล	3.4.1.1 มีการจัดทำฐานข้อมูลอย่างเพียงพอ 3.4.1.2 ความทันสมัยของฐานข้อมูล
	4.1 ประสิทธิภาพด้านคุณภาพชีวิตในการทำงาน	4.1.1 ขวัญและกำลังใจในการทำงาน	4.1.1.1 มาตรการ และแนวทางในการเสริมสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงาน
		4.1.2 สภาพแวดล้อมการทำงานที่เอื้อต่อการทำงาน	4.1.1.2 ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการการสร้างคุณภาพชีวิตในการทำงาน
		4.1.3 ความผูกพันระหว่างบุคลากรกับหน่วยงาน	4.1.3.1 การชี้แจงความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร
	4.1.4 สิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน	4.1.4.1 จัดสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึง	
	4.1.5 สวัสดิการในการทำงานและนอกเหนือการทำงาน	4.1.5.1 มีการจัดสวัสดิการอย่างเพียงพอและทั่วถึง	

ตารางภาคผนวก 4 (ต่อ)

ภาระงาน	มิติการประเมิน	เกณฑ์	ตัวบ่งชี้
	4.2 ประสิทธิภาพ ด้านคุณภาพชีวิต ในการทำงาน	4.2.1 การจัดสวัสดิการ ที่เหมาะสมกับความ ต้องการของบุคลากร	4.2.1.1 การจัดสวัสดิการที่ยึดหยุ่น ตามความต้องการของแต่ละบุคคล
	4.3 คุณภาพด้าน คุณภาพชีวิตใน การทำงาน	4.3.1 ความพึงพอใจ ด้านค่าตอบแทนและ สวัสดิการ	4.3.1.1 การสำรวจความต้องการ ด้านสวัสดิการ 4.3.1.2 การสำรวจความพึงพอใจ เกี่ยวกับสภาพแวดล้อม หรือสิ่ง อำนวยความสะดวกในการทำงาน
	4.4 การพัฒนา องค์กรด้าน คุณภาพชีวิตใน การทำงาน	4.4.1 การมีส่วนร่วม ในการบริหารของกรม	4.4.1.1 การเปิดโอกาสให้บุคลากร มีส่วนร่วมในการตัดสินใจของกรม

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาคผนวก ก

แบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติงานของ ป.ป.ช.

รายงานภาวะวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

คำชี้แจง การปฏิบัติงานในภารกิจด้านต่างๆของ ป.ป.ช คต่อไปนี้ เป็นข้อสรุปที่ได้จากการ
สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 20 คนในรอบที่ 1 โปรดพิจารณาและประเมินตามความ
คิดเห็นของท่าน และให้คะแนน ดังนี้

- 5 ถ้าท่านคิดว่าจะมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานในด้าน
นั้นๆ ในระดับมากที่สุด
- 4 ถ้าท่านคิดว่าจะมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานในด้าน
นั้นๆในระดับมาก
- 3 ถ้าท่านคิดว่าจะมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานในด้าน
นั้นๆในระดับปานกลาง
- 2 ถ้าท่านคิดว่าจะมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานในด้าน
นั้นๆในระดับน้อย
- 1 ถ้าท่านคิดว่าจะมีความเหมาะสมที่จะใช้เป็นมาตรฐานการปฏิบัติงานในด้าน
นั้นๆในระดับน้อยที่สุด

ตอนที่ 1 ภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริต

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>การรับเรื่องร้องเรียน</p> <p>1. เมื่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับเรื่องร้องเรียน ต้องแจ้งให้ผู้ร้องรับทราบว่า ได้รับเรื่อง ไว้แล้วอย่างน้อยภายใน 3 วัน</p> <p>2. ควรมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนและติดตามเรื่องที่ร้องเรียนด้วยระบบการสื่อสารสองทาง(ทางเว็บไซต์)</p> <p>3. เมื่อรับเรื่องร้องเรียนควรมีการแบ่งกลุ่มประเภทคดีสำคัญใหญ่ ๆ ซับซ้อนและคดีเล็ก ๆ ไม่ซับซ้อน</p> <p>4. การตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้น (ตามหมวด 2 มาตรา 19,25) เพื่อประโยชน์แห่งการ ได้สวนข้อเท็จจริงควรดำเนินการดังนี้</p> <p>4.1 คงรูปแบบเดิมในการตั้งอนุกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อตรวจสอบเบื้องต้นเพื่อให้เห็นว่าควรรับเรื่อง (กองรับเรื่องร้องเรียน)</p> <p>4.2 ตัดขั้นตอนการตั้ง อนุกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยให้อนุกรรมการก้นกรองเรื่องรับเรื่องร้องเรียนพิจารณาว่ามีมูลที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงหรือไม่โดยคงรูปแบบเดิมที่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. 1 ท่านเป็นประธานอนุกรรมการ</p> <p>4.3. ตัดขั้นตอนการตั้ง อนุกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียน และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. แสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน</p>						

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความถี่เห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>5. การตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นว่าคำร้อง มีพยานหลักฐานมีมูลพอหรือไม่ที่จะส่ง ได้สวนข้อเท็จจริง ควรกำหนดระยะเวลาพิจารณาการกลับกรองเรื่องที่ร้องเรียนมาอย่างน้อยแต่ละคดีต้องแล้วเสร็จภายใน 60 วัน</p> <p style="text-align: center;">กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง</p> <p>6. รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเรื่องทุจริตของข้าราชการทุกเรื่อง ต้องเข้า ป.ป.ช. หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในประเด็นการ ได้สวนข้อเท็จจริงควรปรับแก้โดย</p> <p>6.1 รูปแบบคงเดิมคือให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งอนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงสำหรับคดีทุจริตของข้าราชการทุกคดี</p>						
<p>6.2 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งอนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงสำหรับคดีใหญ่ๆสำคัญๆเกี่ยวกับนักการเมือง คดีคอร์รัปชันที่มีวงเงินจำนวนสูง</p>						
<p>6.3 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการ พิจารณาได้สวนข้อเท็จจริงเฉพาะคดีเกี่ยวกับการทุจริตของข้าราชการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน</p>						
<p>6.4 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้กระทรวงต้นสังกัดของผู้ถูกร้อง รับผิดชอบพิจารณาสำหรับคดีทุจริตของข้าราชการในเรื่องเล็กน้อย</p>						
<p>6.5 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกร้อง รับผิดชอบพิจารณาสำหรับคดีทุจริตของข้าราชการระดับ 1 ถึง ระดับ 5 คือตั้งแต่ พลตำรวจถึงพันโท แล้วและมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบข้าราชการระดับ 6 7 และ 8 ส่วนระดับ 9 ขึ้นไปคงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับผิดชอบ</p>						

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความพึงพอใจ					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
7. กำหนดระยะเวลาของการได้ส่วนข้อเท็จจริง โดยแบ่งตามประเภทของคดีดังนี้						
7.1 คดีใหญ่ๆที่สำคัญๆที่มีความยุ่งยากซับซ้อน มีวงเงินจำนวนมาก การทุจริตในโครงการใหญ่ๆ ควรมีระยะเวลากำหนดการเสร็จสิ้นในชั้นตอนนี้ต่อคดีประมาณ 2 ปี						
7.2 คดีที่มีความสำคัญระดับกลางคือคดีที่มีความซับซ้อนพอสมควร แต่วงเงินไม่มากนักและผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการระดับไม่สูงนัก ควรมีกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นประมาณ 1 ปีครึ่ง						
7.3 คดีที่มีความสำคัญระดับเล็ก คดีทุจริตทั่วไป ควรกำหนดระยะเวลาได้ส่วนให้เสร็จสิ้นไม่เกิน 1 ปี						
กระบวนการวินิจฉัย						
8. กำหนดระยะเวลาในการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ควรเสร็จสิ้นแต่ละคดีภายใน 30 วัน						
9. มีการแจ้งผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ให้แก่ผู้ถูกร้องทราบภายใน 30 วันนับจากวันวินิจฉัย						
10. ควรกำหนดระบบตรวจสอบเพื่อตรวจสอบคุณภาพของการทำคดีโดย						
10.1 ตั้งหน่วยตรวจสอบภายในสำนักงาน ป.ป.ช.						
10.2 เปิดให้มีการตรวจสอบจากภายนอกเพื่อตรวจสอบคุณภาพของการทำคดีโดยมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม						

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>การดำเนินคดี</p> <p>11. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติชี้มูลความผิดข้าราชการที่ถูกกล่าวหา ควรแจ้งผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัย โดยควรแจ้งให้ทราบภายใน 30 นับจากวันลงมติ</p> <p>12. กรณีตั้งการกรรมการร่วมกันระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ควรกำหนดระยะเวลาเสร็จสิ้นของการรวบรวมหลักฐานอย่างน้อยภายใน 6 เดือนสำหรับคดีใหญ่ๆยุ่งยาก และคดีเล็กๆที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนควรรวบรวมหลักฐานอย่างน้อยภายใน 1 เดือน</p>						

ตอนที่ 2 ภารกิจด้านการป้องกันการทุจริต

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>1. เสนอมาตรการ ให้มีการปรับระบบกระบวนการทำงานในภาครัฐให้มีความชัดเจนและ โปร่งใส ให้ประชาชนเข้าใจได้ง่าย โดยเจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลยพินิจให้น้อยที่สุด</p> <p>2. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช มีอำนาจในการบังคับใช้มาตรการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์แล้วว่าช่วยป้องกันการประพฤติดุจริต ให้หน่วยงานรัฐได้นำไปใช้อย่างจริงจัง</p> <p>3. มีการให้ความสำคัญกับผู้แจ้งเบาะแส (whistle blowers) โดยกำหนดมาตรการในการให้ความคุ้มครอง พยาน</p>						

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>4. มีแผนการปลูกจิตสำนึกการต่อต้านการทุจริตระดับชาติ ในระยะสั้น และระยะยาว</p> <p>5. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริต โดย สร้างจิตสำนึกให้คนมีส่วนร่วม และสร้างความพร้อมในการมีส่วนร่วม (ให้ความรู้ วิธีการเข้ามามีส่วนร่วม)</p> <p>6. มีการเสริมสร้างค่านิยม ความซื่อสัตย์สุจริต ในทุกภาคส่วนทั้ง ส่วนราชการ / ภาคเอกชน / ประชาชน และนักเรียน นักศึกษา</p> <p>7. มีการส่งเสริมคนดี การสร้างต้นแบบความซื่อสัตย์</p> <p>8. มีการสร้างเครือข่ายกับภาคประชาสังคมในการต่อต้าน การทุจริต โดยการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์</p> <p>9. มีการสำรวจ ตรวจสอบ สถานการณ์ความซื่อสัตย์สุจริต หรือการประพฤติทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในแต่ละหน่วยงานที่มีความเสี่ยงในการทุจริต และรายงานผลให้สาธารณชนทราบ</p> <p>10. บุคลากรของ ป.ป.ช เป็นแบบอย่างของความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อสร้างศรัทธาให้กับประชาชน</p> <p>11. มีการให้บริการแนะนำให้คำปรึกษาการป้องกันการทุจริตให้กับองค์กร หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน</p>						

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ตอนที่ 3 ภารกิจด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (บริหารจัดการองค์กร)

ราชอาณาจักรไทย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>1 โครงสร้าง และบทบาทหน้าที่</p> <p>1.1. กำหนดบทบาทหน้าที่แบ่งแยกระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ สำนักงาน ป.ป.ช. ให้ชัดเจน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมอบหมายอำนาจให้ฝ่ายเลขานุการสำนักงาน ป.ป.ช.รับผิดชอบในการบริหารองค์กรเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สินด้านธุรการ</p> <p>1.2 ในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งและจะปฏิบัติหน้าที่ระหว่างนั้นมิได้ควร กำหนดแนวทางไว้ให้มีหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น อัยการ ผู้พิพากษา สามารถได้รับการแต่งตั้งเข้ามาทำงานชั่วคราวจนกว่าจะมี การตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นใหม่ หรือมีช่องทางให้ว่า เมื่อยังไม่มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรจะให้ทำอย่างไรกับคดี</p> <p>2. คณะกรรมการ ป.ป.ช</p> <p>2.1 กรรมการสรรหา ควรจัดให้มีสัดส่วนระหว่างองค์กรภายนอก ศาล องค์กรการเมือง และนักวิชาการ</p> <p>2.2. การสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีการกำหนดสัดส่วนการสรรหาจาก 3 องค์กรหลัก คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) : ตุลาการ (ศาล) : และฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) โดยเลือกสรรตัวแทนในแต่ละฝ่ายในสัดส่วนเป็น 3 : 3 : 3</p>						

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความถี่					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>2.3 ให้คณะกรรมการ หรือที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ใช่องค์กรที่เกี่ยวกับการเมืองเหมือน ก.ก.ค จึงควรให้องค์กรที่เป็นกลางเป็นคนเลือก เพื่อไม่ให้เกิดการเมืองเข้าไปเกี่ยวข้อง</p> <p>2.4 ปรับแก้กฎหมาย ให้ภาคเอกชน ประชาชน เข้ามาเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้</p> <p>2.5 กำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้มีสิทธิ เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช ให้มีสัดส่วนของผู้มีความรู้ด้านกฎหมาย / บัญชี บริหาร ระเบียบราชการแผ่นดิน/ เศรษฐศาสตร์/รัฐศาสตร์/สังคมศาสตร์</p> <p>2.6.คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรทำหน้าที่กำหนดและควบคุมนโยบาย ส่วนงานด้านธุรการมอบให้สำนักงานเลขาธิการ สำนักงาน ป.ป.ช.รับผิดชอบ</p> <p>2.7 กำหนดวาระการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นเทอมเดียวกันกับรัฐบาล 4 ปี</p> <p>3. เข้าพนักงาน ป.ป.ช</p> <p>3.1 มีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง เช่น งานด้านการปราบปราม งานด้านสนับสนุน โดยทั่วไป - มีความรู้ภาษาอังกฤษ คอมพิวเตอร์ และ มีความรู้เฉพาะด้าน</p> <p>3.2 แยกสายงานให้ชัดเจนเป็น พนักงาน ป.ป.ช และเจ้าหน้าที่ธุรการ</p> <p>3.3 มีการพัฒนาแนวทางในการสรรหาที่หลากหลาย เช่นการร่างระเบียบใหม่ที่เทียบเคียง กำหนดตำแหน่งให้คนภาคเอกชนที่มีความรู้และประสบการณ์มี โอกาสสอบตามประสบการณ์เข้ามาและเทียบระดับตำแหน่งได้</p>						

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>3.4 กระบวนการสอบแข่งขันมีความโปร่งใส ยุติธรรม มีความชัดเจน การรับ โอนมีกฎกติกาที่มีความชัดเจน</p> <p>4. การพัฒนาบุคลากร</p> <p>4.1. มีการประชุมพิเศษให้มีความรู้พื้นฐานในการทำงานของ คณะกรรมการป.ป.ช. และ เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ก่อนทำงาน และมีการอบรมเป็นระยะๆ</p> <p>4.2 จัดให้มีระบบพี่เลี้ยง (coaching) ในการทำงานให้กับเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ที่บรรจุเข้ามาใหม่ เพื่อให้มีการถ่ายทอดความรู้ให้แก่มั่นและกันจากประสบการณ์ของคนเก่าให้กับคนใหม่</p> <p>4.3. ต้องมีแผนพัฒนาบุคลากร ทุกระดับรวมทั้ง คณะกรรมการป.ป.ช. ด้วย</p> <p>4.4. มีการตั้งเกณฑ์มาตรฐานภาระงานของเจ้าพนักงานป.ป.ช. ให้รับผิดชอบคดีประมาณ 30 – 40 คดี ต่อปี / ต่อคน</p> <p>4.5 มีการกำหนดเกณฑ์จริยธรรม (code of conduct) ของ พนักงาน ป.ป.ช</p> <p>4.6. มีการกำหนดเส้นทางการพัฒนาอาชีพ ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.</p> <p>4.7 มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เช่น การตรวจสอบทรัพย์สิน การไต่สวน / การสอบสวน</p> <p>4.8 มีการกำหนดสมรรถนะของเจ้าหน้าที่แต่ละด้าน</p> <p>5. อนุกรรมการฯ</p> <p>5.1 มีการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเป็น อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยกำหนดมาตรฐาน ด้าน คุณวุฒิ ประสบการณ์ ความรู้ความสามารถพิเศษ ตำแหน่งหน้าที่การงาน</p>						

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>5.2 มีการกำหนดคุณสมบัติของอนุกรรมการ โดยต้องมีความรู้ความสามารถในด้านต่างๆที่ต้องดำเนินการในการไต่สวนข้อเท็จจริงและต้องสามารถอุทิศเวลาให้กับงาน</p> <p>5.3 มีการประกาศรายชื่อของอนุกรรมการฯ ชุดต่างให้เป็นที่ยอมรับของผู้ถูกร้อง และผู้ร้อง อย่างโปร่งใส</p> <p>6. ค่าตอบแทน</p> <p>6.1 ควรกำหนดค่าตอบแทนเบี้ยประชุมแก่อนุกรรมการฯ เป็นครั้งละ 1,500-2,000 บาท / คน</p> <p>6.2 ค่าตอบแทนประชุม เบิกได้ตามงาน ไม่มีขีดจำกัดในแต่ละเดือน</p> <p>6.3 ให้ค่าตอบแทนที่สูงแก่เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ในการปราบปราม เพื่อป้องกันไม่ให้ทุจริต</p> <p>6.4 การประเมินผลเพื่อเลื่อนขั้น หรือให้ค่าตอบแทนพิจารณาจากผลสัมฤทธิ์ตามภาระงาน</p> <p>6.5 กำหนดเงินเดือน และค่าตอบแทนพิเศษ ให้เจ้าหน้าที่ / คณะกรรมการ ให้เพียงพอ ให้อยู่อย่างพอเพียง โดยพิจารณาตามองค์ประกอบ 2 อย่าง คือ ระดับชั้น และ ภาระงาน</p> <p>6.6 ควรกำหนดค่าตอบแทนให้สูงตามน้ำหนักของงาน / อาชีพ (กำหนดระบบเงินเดือนของเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเป็นอีกระบบ) และให้ปรับโครงสร้างค่าตอบแทนตามความสำคัญของคดีที่รับผิดชอบ</p> <p>7. ควรกำหนดค่าตอบแทน / เงินเดือน ของเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ให้สูงเหมือนของอัยการ ยกเว้นเจ้าหน้าที่ธุรการ</p>						

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>8. เจ้าหน้าที่งาน ป.ป.ช. ที่เข้ามาเป็นอนุกรรมการฯ ต้องมีคุณสมบัติตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป ซึ่งจะได้ค่าตอบแทน (เบี้ยประชุม) แต่ให้จ่ายเพียงครึ่งหนึ่งของอนุกรรมการฯ ที่มาจากภายนอก เพราะเจ้าหน้าที่มีเงินเดือนตามหน้าที่อยู่แล้ว</p> <p>9. กำหนดค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าพนักงานทางด้านปราบปราม ที่ทำหน้าที่ในเรื่องของการตรวจสอบ เป็นค่าส่วนวนหมาจ่าย</p>						

ตอนที่ 4 การปฏิบัติงานการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>1. กรณีบุคคลใดมีการรับตำแหน่งที่ต้องแจ้งทรัพย์สินหลายตำแหน่ง ถ้าภายใน 6 เดือนให้ถือตำแหน่งที่แจ้งครั้งแรกเป็นหลัก</p> <p>2. เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อป้องกันการทุจริต จึงควรตรวจสอบทรัพย์สินขั้นต้นเพื่อที่จะเอามาเทียบกับตอนออกไปจากระบบแล้ว ไม่ใช่เพื่อหาว่ารายงานเท็จหรือไม่</p> <p>3. การตรวจสอบทรัพย์สินน่าจะมีแค่ก่อนเข้ารับตำแหน่งและหลังจากพ้นตำแหน่ง แต่ไม่ควรต้องให้แจ้งเมื่อพ้นตำแหน่งไปแล้ว 1 ปี เพราะไม่เป็นธรรม</p> <p>4. คุณภาพของการตรวจสอบทรัพย์สินคือความถูกต้องของการตรวจสอบไม่น้อยกว่า 90%</p> <p>5. ประสิทธิภาพของการตรวจสอบทรัพย์สินคือระยะเวลาในการตรวจสอบ ไม่ควรเกิน 2 ปี</p>						

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความถี่					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>6. ควรตรวจสอบความถูกต้องและความมืออยู่จริงเท่าที่แจ้ง (แสดง) แต่หากมีการแจ้งเบาะแสความไม่ถูกต้อง จึงตรวจละเอียดเป็นรายๆ ซึ่งทำให้สามารถกำหนดระยะเวลาทำได้เสร็จภายใน 1 เดือน</p> <p>7. การตรวจสอบ ใช้เกณฑ์จำนวนทรัพย์สิน ต้องดูตัวปริมาณทรัพย์สิน ไม่ใช่วงเงินหรือค่าของทรัพย์สิน</p> <p>8. วางเกณฑ์การตรวจสอบให้เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มืออยู่จริงตามที่เขาแสดง แต่ถ้ามีใครชี้ช่องเบาะแสมว่าที่เขามีแจ้งมาอย่างนี้จริง ๆ แล้วมันไม่ถูกต้องเราก็ตรวจละเอียดเฉพาะรายไป</p> <p>9. การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินควรตรวจเมื่อมีการแจ้งเบาะแส</p> <p>10. ถ้าเป็นการตรวจสอบความถูกต้องและความมืออยู่จริงเท่าที่เขาแสดงใช้เวลาในการตรวจสอบเฉลี่ยหนึ่งเดือน แต่ถ้าแบบเดิม(ไม่เอาเท่าที่มืออยู่จริง)ใช้เวลาอย่างต่ำ 2 ปี</p> <p>11. ต้องกำกฏหมาย ให้ต้องแสดงทรัพย์สินที่มีอยู่ ณ วันเข้ารับตำแหน่งและวันพ้นตำแหน่ง โดยให้แสดงได้ภายใน 30 วันแต่ทรัพย์สินต้องย้อนมา ณ วันเข้ารับตำแหน่ง</p> <p>12. การตรวจสอบทรัพย์สิน ควรตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติระหว่างอยู่ในตำแหน่ง</p> <p>13. คุณพินิจของการพิจารณาว่าจงใจปกปิดหรือไม่ ดูจากร้อยละของมูลค่าทรัพย์สินที่ไม่ได้แจ้งต่อทรัพย์สินทั้งหมดไม่เกิน 2 %</p> <p>14. มีการประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และรายละเอียดของการยื่นทรัพย์สินให้ผู้ที่ต้องยื่นได้รับทราบ</p>						

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความถี่					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
15. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการยื่น ทรัพย์สิน โดยการเปิดเผยรายการทรัพย์สินให้ สาธารณชนรับทราบ						
16. มีการประกาศผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลง ของทรัพย์สินเมื่อพ้นจากตำแหน่งของนักการเมืองให้ สาธารณชนทราบ						
17. กำหนดระยะเวลาในการตรวจสอบกรณีมีผู้ ร้องเรียนนักการเมือง ข้าราชการ ร่ำรวยผิดปกติให้แล้ว เสร็จภายใน 1 ปี						
18. มีการประกาศผลการตรวจสอบกรณีนักการเมือง ร่ำรวยผิดปกติให้สาธารณชนทราบ						
19. เกณฑ์ในการพิจารณาการร่ำรวยผิดปกติคือ ทรัพย์สินที่ได้มานั้น ไม่สามารถชี้แจงแหล่งที่มาได้ โดยไม่คำนึงถึงจำนวนเงินของทรัพย์สิน						
20. การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลจริงของ ทรัพย์สินและหนี้สินควรปฏิบัติดังนี้						
20.1 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้ง 9 ท่านเป็นผู้ ตรวจสอบเอง						
20.2 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงาน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและรายงานให้คณะกรรมการ พิจารณา						

มาตรฐานการปฏิบัติงาน	ระดับความคิดเห็น					ข้อเสนอแนะ
	5	4	3	2	1	
<p>การรับเรื่องร้องเรียน</p> <p>21. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของปริมาณเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการตรวจสอบเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม</p> <p>22. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของปริมาณเรื่องร้องเรียนที่พบว่ามิมูลการทุจริตที่เสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม</p> <p>23. คุณภาพของงานใช้เกณฑ์ของความชัดเจนของขั้นตอนเรื่องที่ยื่นข้อร้องเรียนสามารถรับทราบความก้าวหน้าแต่ละขั้นตอนตามกรอบเวลาที่เหมาะสม</p> <p>การไต่สวนข้อเท็จจริง</p> <p>24. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของผลสำเร็จของปริมาณเรื่องที่ได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการที่ดำเนินการเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม</p> <p>25. ประสิทธิภาพของงานใช้เกณฑ์ของผลสำเร็จของการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยวัดจากปริมาณการชี้มูลคดีทุจริตที่เสร็จสิ้นตามกรอบเวลาที่เหมาะสม</p> <p>26. คุณภาพของงานใช้เกณฑ์ของความถูกต้องของปริมาณเรื่องที่ได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการที่ดำเนินการเสร็จตามกรอบเวลาที่เหมาะสม</p>						

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ภาคผนวก ง
รายชื่อผู้ให้ข้อมูลการวิจัย

1. รายชื่อผู้ให้สัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interviews) มีดังนี้
 - (1) นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - (2) พล.ต.ท. ดร. วิเชียร โชติ สุโขศิริรัตน์ อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - (3) นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา อธิบดีรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - (4) นายจรรพงค์ เรืองสุวรรณ อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม
 - (5) นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม
 - (6) นายชาริต เฟิงคิชฐ์ รองอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ
 - (7) พล.ต.อ.สุวรรณ เวโซ่ อดีตตุลาการรัฐธรรมนูญ
 - (8) ดร.จิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลฎีกาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 - (9) นายถวิล ไพรสมณ์ อดีตสมาชิกวุฒิสภา อดีตคณะกรรมการการวุฒิสภาองค์กรอิสระ
 - (10) นายสุรศักดิ์ ศรีรัตน์ตระกูล อัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด/อนุกรรมการ ใ้สวนข้อเท็จจริง
 - (11) นายอรรถพันธ์ ยาวะประภาส อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2
 - (12) พล.ต.ต. ปริญญา จันทร์สุริยา ผบก.ปป. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
 - (13) นายศราวดี เมนะเสวต เลขานุการสำนักงาน ป.ป.ช.
 - (14) นายชูศักดิ์ ปริญญา โสย สำนักงาน ป.ป.ช.
 - (15) นางสาวดวงพร รุจิเรข สำนักงาน ป.ป.ช. (ฝ่ายป้องกัน)
 - (16) นายปรีชา เลิศกมลมาศ สำนักงาน ป.ป.ช.
 - (17) พ.ต.อ. สิหนาท ประยูรรัตน์ สำนักงาน ป.ป.ช.
 - (18) นายประหัด พวงจำปา สำนักงาน ป.ป.ช. ฝ่ายบุคคล สำนักงาน ป.ป.ช.
 - (19) นายธิตติ เมฆวนิชย์ ฝ่ายป้องกันการทุจริต 2 สำนักงาน ป.ป.ช.
2. รายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่ประเมินเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีดังนี้
 - (1) นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - (2) พล.ต.ท. ดร. วิเชียร โชติ สุโขศิริรัตน์ อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - (3) นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา อธิบดีรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
 - (4) นายจรรพงค์ เรืองสุวรรณ อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม
 - (5) นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม

- (6) นายชาริต เฟ็งคิมส์ ร่องอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ
- (7) พล.ต.อ.สุวรรณ สุวรรณเวโซ อธิบดีตุลาการรัฐธรรมนูญ
- (8) ดร.จิรนิติ หะวานนท์ ตุลาการศาลฎีกาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (9) นายคณ บุนนาค ตุลาการศาลฎีกา ประจำสำนักวิชาการศาลยุติธรรม
- (10) นายถวิล ไพโรสฉงษ์ อธิบดีสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมาธิการวุฒิสภาด้านองค์กรอิสระ
- (11) นายสุรศักดิ์ ศรีรัตนตระกูล อัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด /อนุกรรมการได้สวนข้อเท็จจริง
- (12) นายอรุณพนธ์ ยาวะประภาส อัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2
- (13) นายสมรรถชัย วิศาลาภรณ์ ตุลาการศาลปกครอง
- (14) นายเกียรติภูมิ แสงศิริธร ตุลาการศาลปกครอง
- (15) พล.ต.ต. ปริชญญา จันทร์สุริยา ผู้บังคับการสำนักงานปราชญ์การทุจริต
- (16) รศ. วีรพงศ์ บุญญ โยภูภาค รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- (17) นายศราวดี มณะเสวต เลขานุการสำนักงาน ป.ป.ช.
- (18) นายชุตติศักดิ์ ปริบุญ โย ผู้ช่วยเลขานุการสำนักงาน ป.ป.ช.
- (19) นางสาวดวงพร รุจิเรช สำนักงาน ป.ป.ช.
- (20) นายปรีชา เลิศกมลมาศ รองเลขานุการสำนักงาน ป.ป.ช.
- (21) พ.ต.อ. สัทนัท ประยูรรัตน์ สำนักงาน ป.ป.ช.
- (22) นายประหัด พวงจำปา สำนักนโยบายและแผน สำนักงาน ป.ป.ช.
- (23) นายรติ เมฆวณิชย์ สำนักป้องกันการทุจริต 2 สำนักงาน ป.ป.ช.

ภาคผนวก จ

ใบยินยอมในการเข้าร่วมงานวิจัย (Informed Consent)

การวิจัยเรื่อง“การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน: กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

รายงานการวิจัย : การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

ข้าพเจ้า..... ยินยอมให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาวิจัย เรื่อง “การพัฒนาเกณฑ์และมาตรฐานการปฏิบัติงาน: กรณีศึกษาสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” โดยผู้ช่วยศาสตราจารย์.ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด เป็นผู้รับผิดชอบโครงการวิจัย ข้าพเจ้าได้รับทราบคำอธิบายจากผู้วิจัยและเข้าใจดีว่า การศึกษาวิจัยในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเกณฑ์ และมาตรฐานการปฏิบัติงาน ตามภาระงานของ สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพและใช้เทคนิคเดลฟาย (Delphi technique) ที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลใช้หลายวิธี เช่น การศึกษาจากเอกสาร การสัมภาษณ์ และการใช้เทคนิคเดลฟาย ข้าพเจ้าให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูล ด้วยความสมัครใจ โดยมีได้ถูกบังคับและขู่เชิญแต่อย่างใด ข้าพเจ้าสามารถเพิกถอนหรือยุติการสัมภาษณ์ได้เมื่อต้องการ โดยไม่ต้องอธิบายเหตุผลและจะไม่มีผลกระทบใด ๆ ต่อตัวข้าพเจ้าทั้ง ในเรื่องส่วนตัวและการงาน ผู้วิจัยได้บันทึกคำตอบของข้าพเจ้าด้วยเครื่องบันทึกเสียงขนาดเล็ก และจะจดบันทึกย่อร่วมด้วยขณะสัมภาษณ์ ซึ่งข้าพเจ้ายินยอมให้กระทำการดังกล่าวได้ เทปที่บันทึกเสียงนั้นจะถูกทำลายในทันทีเมื่อผลงานวิจัยได้รับการตีพิมพ์และเผยแพร่แล้ว การสัมภาษณ์ใช้เวลาประมาณ 50 นาที การนำเสนอผลงานวิจัยจะนำเสนอในภาพรวมโดยไม่มีภาระระบุชื่อของข้าพเจ้าแต่อย่างใด ข้าพเจ้านุญาตให้ผู้วิจัยสามารถนำบทสัมภาษณ์ของข้าพเจ้า ไปนำเสนอได้โดยตรงหรือนำเสนอในลักษณะการเรียบเรียง คำพูดใหม่โดยยังคงความหมายเดิมไว้ ข้าพเจ้าสามารถสอบถามข้อสงสัยใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยได้ที่ ผศ.ดร. ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด คณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ศาลายา พุทธมณฑล นครปฐม 73170หมายเลขโทรศัพท์ 09-135-6706 และ ข้าพเจ้าสามารถร้องขอบทคัดย่อของงานวิจัยฉบับนี้ได้เมื่อการวิจัยได้สิ้นสุดลง การลงนามของข้าพเจ้านี้ บ่งชี้ว่าข้าพเจ้าได้อ่านและเข้าใจข้อมูลที่เขียนไว้ข้างต้นแล้ว และยินดีเข้าร่วมใน การวิจัยในครั้งนี้

ลงนาม (ผู้เข้าร่วมวิจัย)

..... (ผู้วิจัย)

วันที่



ออกแบบโดย : กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีจัดการพิมพ์
พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร