

การสังเคราะห์การทุจริตเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบระบบ
และพัฒนากลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายของไทย*

The Synthesis for System Design and Mechanism Development to
Prevent Policy Corruption in Thailand

พัชรพรรณ นุชประยูร^๑ อมรรัตน์ กุลสุจริต^๒
สุปรียา แก้วละเอียต^๓ ศักดิ์วุฒิ วิบูลสมัย^๔ และ กविना กิจกำแหง^๕

Bajrawan Nuchprayool¹ Amornrat Kulsudjarit²
Supreeya Kaewla-ia³ Sakwut Wibunsamai⁴ and Kavina Kitkamhaeng⁵

บทคัดย่อ

การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) มักเกิดจากการใช้อำนาจในทางบริหาร และช่องว่างทางกฎหมายเข้าแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมือง หรือฝ่ายบริหาร โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและช่องทางการตัดสินใจดำเนินนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านการจัดทำโครงการสาธารณะที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และเป็นปัญหาที่พบมากขึ้นในประเทศไทยจนก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล อันสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังขาดกลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ จึงนำมาสู่การศึกษาวิจัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการออกแบบระบบและพัฒนา กลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายให้ครอบคลุมกระบวนการทางนโยบายทั้งหมด

* บทความวิจัยนี้คัดมาจกส่วนหนึ่งของงานวิจัย เรื่อง “การสังเคราะห์การทุจริตเชิงนโยบายเพื่อการออกแบบระบบและพัฒนากลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายของไทย” ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประจำปีงบประมาณ 2561

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล: nuchprayool@gmail.com

¹ Assistant Professor, Faculty of Law, National Institute of Development Administration, E-mail: nuchprayool@gmail.com

^๒ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

^๒ Assistant Professor, Faculty of Law, Krirk University

^๓ รองศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำศูนย์กฎหมายมหาชนและศูนย์กฎหมายภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

^๓ Associate Professor, lecturer at the Center for Public Law and the Center for Tax Law of the Faculty of Law, Thammasat University

^๔ รองผู้กำกับการ สถานีตำรวจภูธรบางซ้าย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

^๔ Deputy Superintendent, Bang say Police Station, Phra Nakhon Si Ayutthaya

^๕ วิศวกรด้านสื่อสารโทรคมนาคมและนักวิชาการอิสระ

^๕ Telecommunications engineer and Independent Scholar

ได้รับบทความ 5 สิงหาคม 2563 อนุมัติให้ตีพิมพ์ 25 สิงหาคม 2563

ในทุกขั้นตอนโดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย การตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การติดตามตรวจสอบ การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย

จากการศึกษาพบว่า การทุจริตเชิงนโยบายมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายบริหารของรัฐหรือผู้บริหารขององค์กรซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์ หรือการเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการ หรือกิจการใด ๆ โดยส่งผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินตามโครงการหรือกิจการนั้น ๆ และทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐนั้น ปรากฏขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบาย ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง และภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ในขั้นการก่อตัวนโยบายและควรพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลต่อรัฐสภาในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและควบคุมตรวจสอบงบประมาณ รวมทั้งปรับปรุงแบบงบประมาณเป็นระบบงบประมาณสองขาเพื่อสร้างกลไกการตรวจสอบนโยบายในขั้นการตัดสินใจนโยบาย และพัฒนากลไกสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดย ป.ป.ช. ในการทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการสกัดกั้น ตรวจสอบ และปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย รวมทั้งบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นในการนำระบบและกลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายไปใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ: ทุจริตเชิงนโยบาย การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ การคอร์รัปชัน กระบวนการทางนโยบาย

Abstract

Policy Corruption is generally caused by the use of administrative power and exploitation of loopholes in the law. From the policy formulation initiated by political parties or the Executive Branch, the loopholes have been exploited as a channel to make a decision on policy through the stage of policy implementation in public projects that fulfill one's gains or benefits for his/her associates and cause damages to the country. This is an increasing problem found in Thailand causing substantial damages to its economic and social developments. It showed that Thailand still lacks effective mechanisms to prevent policy corruption. Accordingly, this study was conducted with an aim to design a system and to develop a mechanism to prevent policy corruption and cover all stages from policy formation process, policy decision making, policy implementation, and policy evaluation. In order to fulfill such objectives, this study was qualitative research that is divided into five steps: documentary research on relevant laws of Thailand and other countries; case studies; focus group discussion; in-depth

interviews; and hearing of opinions on the draft of the study

It is found from this study that the policy corruption, associated with activities of Executive Power or executives of organizations which serves their personal interests or creates a conflict of interests, is caused by the exercise of power by means of a project proposal, the project implementation, or any other activities which result in the fulfillment of personal gains from such projects or activities. but damages to the country. This can occur in every stage of the policy process. The researcher, therefore, argued that measures for policy corruption prevention should be in place. Such measures include empowering the Election Commission of Thailand (ECT), political parties, and the people to prevent policy corruption at the policy formation stage; enhancing the capacity of the Parliamentary Budget Office to perform its duty of providing information to the Parliament in the budget approval consideration stage and the budget control stage and using Comprehensive Budget as a way to review the policy at the policy decision-making stage; encouraging roles of the National Anti-corruption Commission (NACC) as the main organ in preventing, inspecting and suppressing policy corruption; and integrating cooperation of relevant entities to effectively implement the system and mechanisms of the policy corruption prevention.

Keywords: policy corruption, conflict of interests, corruption, policy stages

บทนำ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลายในหลายประเทศทั่วโลก ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกันที่การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในทุกระดับชั้นตั้งแต่ข้าราชการประจำนักการเมืองระดับท้องถิ่น หรือระดับประเทศ รวมถึง ภาคเอกชนที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับงานของภาครัฐโดยรูปแบบการทุจริตของประเทศไทยมีแนวโน้มทวีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จากเดิมที่เป็นการทุจริตทางตรง เช่น การรับสินบน การทุจริตต่อตำแหน่งราชการ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น ได้มีการเปลี่ยนเป็นรูปแบบทุจริตเชิงนโยบายมากขึ้น มีกระบวนการแก้กฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง การใช้อำนาจและอิทธิพลในการแทรกแซงกลไกทางกฎหมาย หรือการแสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อนจากการดำเนินงานตามโครงการ หรือนโยบายของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปัจจุบันได้เกิดกรณีการทุจริตที่เรียกว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption)” ซึ่งเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือการเอื้อประโยชน์หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจบริหารในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใด ๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินตามโครงการหรือกิจการนั้น ๆ และทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งการทุจริตในรูปแบบดังกล่าวเป็นปัญหาที่พบมากขึ้น

ในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล

จากผลการวิจัยที่ผ่านมา พบว่า การทุจริตเชิงนโยบายมักเกิดจากการใช้อำนาจในทางบริหารและช่องว่างทางกฎหมายเข้าแสวงหาประโยชน์ส่วนตนซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่นั้นตอนการกำหนดนโยบายของพรรคการเมืองหรือฝ่ายบริหารโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและช่องว่างทางการตัดสินใจดำเนินนโยบาย ตลอดจนการนำนโยบายไปปฏิบัติผ่านการจัดทำโครงการสาธารณะที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ผลสะท้อนที่เกิดขึ้นจากการทุจริตเชิงนโยบายแสดงให้เห็นว่ายังขาดกลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ แม้ว่าที่ผ่านมาองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ รวมถึง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้พยายามกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การดำเนินการมีข้อจำกัด เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจการยับยั้งโครงการที่อาจนำไปสู่การทุจริต การขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเสนอโครงการ การตรวจสอบ และยับยั้งการดำเนินนโยบายที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต การถ่วงดุลอำนาจทางการบริหาร รวมถึง ปัญหาการประสานงานระหว่างหน่วยงานเพื่อดำเนินการร่วมกันในการตรวจสอบ

สภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ปรากฏให้เห็นจากข้อเท็จจริงว่าการทุจริตเชิงนโยบายนั้นมีความร้ายแรงและกระทบต่อผลประโยชน์ของชาติ โดยมักจะเกิดขึ้นในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (Mega Projects) ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ อาทิ โครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่าน โครงการจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร โครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณและขาดโอกาสในการใช้ประโยชน์จากโครงการเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผลการศึกษาวิจัยที่ได้ศึกษาถึงนโยบายของรัฐอันนำมาสู่ความเสียหาย อาทิ การศึกษาเรื่อง “การคอร์รัปชัน: กรณีศึกษาโครงการรับจำนำข้าวทุกเม็ด” ปรากฏผลการศึกษาว่า ผู้ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากโครงการนี้เป็นชาวนาขนาดกลางและขนาดใหญ่ และโครงการรับจำนำข้าวดังกล่าวสร้างความเสียหายมหาศาลต่อสังคม การดำเนินการนอกจากจะทำให้เกิดภาวะขาดทุนทางบัญชีถึง 5.4 - 7.5 แสนล้านบาท และยังก่อให้เกิดต้นทุนทางสังคมที่สูงกว่าประโยชน์ของโครงการถึง 1.23 แสนล้านบาท รวมทั้ง เกิดการทุจริตจากการระบายข้าวในราคาต่ำมีมูลค่าขึ้นสูงถึง 8.4 หมื่นล้านบาท ส่วนใหญ่มาจากการขายข้าวแบบรัฐต่อรัฐ 4.5 หมื่นล้านบาท และอื่น ๆ อีกจำนวนมาก ซึ่งเหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นซ้ำซากในสังคมไทยทั้งในระดับชาติ และท้องถิ่นนับวันจะมีความแยบยลและซับซ้อนมากขึ้นในพฤติการณ์การทุจริตเชิงนโยบาย ตลอดจนตรวจสอบหรือเอาผิดถึงคณะบุคคลผู้กระทำการทุจริตเชิงนโยบายนั้นทำได้ยาก

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) จึงเป็นปัญหาที่พบมากขึ้นในปัจจุบัน ก่อให้เกิดผลเสียต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นในอนาคต ได้แก่ การออกแบบมาตรการทางกฎหมายและอื่น ๆ ในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย อันเกิดจากกระบวนการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่ต้องกำหนดหลักเกณฑ์ให้ชัดเจน มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

การออกแบบกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางกฎหมายอันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของคณะรัฐมนตรีในการเสนอโครงการหรือดำเนินโครงการใด ๆ อันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือบุคคลอื่นหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ การออกแบบและเสนอแนะมาตรการกลไก เพื่อการส่งเสริมให้ภาคประชาสังคม ประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบโครงการอันเกิดจากการดำเนินการของภาครัฐ ดังนั้น ในบทความนี้จะได้กล่าวถึง การทุจริตเชิงนโยบายในกระบวนการทางนโยบาย (1) กลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยภาคประชาชน (2) บทบาทอำนาจหน้าที่ ป.ป.ช. ในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย (3) บทสรุปและข้อเสนอแนะ (4)

1. การทุจริตเชิงนโยบายกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ

“นโยบายสาธารณะ” ถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของสาธารณชน ดังนั้น ก่อนจะมีการกำหนดเป็นนโยบายจึงจำเป็นต้องพิจารณาและกำหนดเสียก่อนว่าปัญหาที่แท้จริงนั้นคืออะไร เพื่อที่หลังจากนโยบายนั้นได้ถูกนำไปปฏิบัติแล้วจะได้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นได้ โดยปกติขั้นตอนการระบุปัญหาและการกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นแรกในกระบวนการนโยบาย โดยขั้นตอนนี้หมายความว่าความรวมถึงขั้นการก่อตัวนโยบาย ซึ่งหมายถึงขั้นที่ประเด็นปัญหาได้รับการหยิบยกขึ้นมาสู่ความสนใจของผู้กำหนดนโยบายเพื่อนำไปสู่การตัดสินใจ โดยการก่อตัวของนโยบาย อาจเกิดการผลักดัน หรือนำเสนอประเด็นปัญหาโดยบุคคล และกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง สภาพการณ์ต่าง ๆ อันเป็นปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดนโยบาย หลังจากที่ถูกก่อตัวนโยบายแล้ว จะมีการกำหนดทางเลือกนโยบาย เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในการกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะต่อไป โดยในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงการทุจริตเชิงนโยบายที่ปรากฏในวงจรนโยบายสาธารณะ (Public Policy Process/ Public Policy Cycle) 5 ขั้นตอน ดังนี้

1.1 การทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย (Policy Formation)

ในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายมีการกำหนดกลไกหรือมาตรการที่เรียกว่า “เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการพัฒนา” จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอในการหาเสียงเลือกตั้งว่ามีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่ โดยให้พรรคการเมืองที่ประสงค์จะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งส่งข้อมูลตามแบบรายงานการดำเนินงานตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ในขั้นตอนการพัฒนาให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และ กกต. จะทำการรวบรวมและเผยแพร่ต่อสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ๆ ได้แก่ เพื่อให้พรรคการเมืองได้มีกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ และความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง อีกทั้งเพื่อให้สาธารณชนมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกพรรคการเมือง และมีส่วนร่วมในการกำกับติดตาม ตรวจสอบการดำเนินนโยบายของพรรคการเมือง เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติของการขับเคลื่อนมาตรการดังกล่าวของ กกต. พบว่าไม่น่าจะบรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากเหตุผลดังนี้

1. การไม่มีบทบังคับที่ชัดเจนในการให้พรรคการเมืองต้องนำเสนอแบบรายงานเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายให้ครบถ้วน ตลอดจนกำหนดเวลาที่แน่นอน ทั้งนี้พบว่า กกต. ไม่ได้มีการนำข้อมูลขึ้นเว็บไซต์ครบทุกพรรคการเมือง ซึ่งขาดความชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรกับพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่ส่งข้อมูลหรือข้อมูลที่ส่งกับ กกต. และไม่ได้มีการแสดงถึงกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ ตลอดจนที่มาที่ไปของการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง ดังนั้น ประชาชนไม่น่าจะมีข้อมูลนโยบายของพรรคการเมืองครบถ้วนทุกพรรคก่อนการเลือกตั้งทั่วไปจากแหล่งข้อมูลของ กกต.

2. การขาดการสรุปข้อมูลนโยบายของพรรคการเมืองที่กรอกข้อมูลและแนบเอกสารประกอบ ใน “แบบรายงานการดำเนินงานตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการพัฒนา” พบว่า บางพรรคการเมืองส่งข้อมูลที่มีเนื้อหาจำนวนมาก กกต. ไม่มีการสรุปสาระสำคัญ แต่มีการนำข้อมูลทั้งหมดมาเผยแพร่ และบางกรณีพรรคการเมืองส่งข้อมูลที่มีเนื้อหาน้อยมากและไม่มีเอกสารประกอบ กกต. ก็นำไปเผยแพร่ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า กกต. ต้องดำเนินการให้มีข้อมูลที่ใช้ในการเผยแพร่เป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก สรุปสาระสำคัญของนโยบายของพรรคการเมือง และส่วนที่สอง เป็นรายละเอียดทั้งหมดที่พรรคการเมืองกรอกข้อมูล พร้อมทั้งเอกสารชี้แจงรายละเอียดประกอบ ทั้งนี้ ส่วนที่สองจะมีไว้เพื่อผู้สนใจอาจค้นเพิ่มเติม โดยการดาวน์โหลดเอกสารฉบับเต็มได้

3. ข้อมูลที่พรรคการเมืองตอบในแบบรายงานการดำเนินงานตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการพัฒนานโยบายของพรรคการเมืองบางพรรคพบว่า ไม่ได้แสดงถึงกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ ตลอดจนที่มาที่ไปของการพัฒนานโยบายดังกล่าวที่ชัดเจนเพียงพอที่จะสนับสนุนความจำเป็นที่จะต้องนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ หรือไม่มีหลักประกันที่ชัดเจนว่านโยบายดังกล่าวจะไม่มีปัจจัยต่อความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย หรือจะมีมาตรการป้องกันอย่างไร กรณีนี้ก็ไม่มีมาตรการของ กกต. ใด ๆ ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งอาจส่งผลให้การวิเคราะห์สถานการณ์ทุจริตที่จะดำเนินการต่อไปโดยหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น การขาดความชัดเจนว่าจะดำเนินการอย่างไรกับพรรคการเมืองในกรณีที่ไม่ส่งข้อมูลหรือข้อมูลที่ส่งกับ กกต. ไม่มีการแสดงถึงกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ ตลอดจนที่มาที่ไปของการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง กรณีนี้ผู้วิจัยเห็นว่า กกต. ควรจะต้องมีการนำเอาข้อมูลที่บรรดาพรรคการเมืองส่งในแบบรายงานเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ในขั้นตอนการพัฒนาไปประมวลและวิเคราะห์ว่ามีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่ อย่างไร โดยทำเป็นสรุปความเห็นส่งไปยัง ป.ป.ช. พร้อมกับแนบข้อมูลที่พรรคการเมืองต่าง ๆ จัดส่งมา ทั้งนี้ การวิเคราะห์ผลการดำเนินการตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง กกต. อาจใช้รูปแบบการแต่งตั้งอนุกรรมการที่ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาเป็นผู้พิจารณาความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายก็ได้

1.2 การทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation)

ขั้นตอนของการกำหนดนโยบายเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมืองเป็นอย่างมาก

เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่เป็นจุดเริ่มต้นของนโยบายที่เป็นทางการและนำไปสู่พฤติกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ตามมา โดยผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายที่สำคัญมีได้ทั้งทางฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายโดยตรง ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายที่ไม่ใช่ฝ่ายการเมืองแต่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายอย่างเป็นทางการ เช่น กลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมือง และปัจเจกชน เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย มาตรา 162 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสาก่อนการเริ่มบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่รัฐสภาสามารถใช้เพื่อสกัดกั้นนโยบายที่อาจนำไปสู่การทุจริตในอนาคตได้ แต่อย่างไรก็ดี การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาในประเทศไทย ยังมีข้อจำกัดบางประการ ได้แก่

ประการแรก รัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่ได้ให้อำนาจรัฐสภาในการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี แต่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและรัฐสภามีอำนาจเพียงอภิปรายถึงความเหมาะสมของนโยบายต่าง ๆ ได้เท่านั้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตรา 162 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ยังบัญญัติข้อยกเว้นที่ให้คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้ก่อนที่จะมีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาไว้ว่า “ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

ประการที่สอง ในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เป็นเพียงการบอกแนวทางหรือทิศทางในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ ในภาพรวมเท่านั้น จะไม่ได้มีแสดงรายละเอียดของนโยบายต่าง ๆ ที่แถลง จึงทำให้การอภิปรายความเหมาะสมของนโยบายต่าง ๆ ไม่สามารถระบุได้ชัดเจนว่านโยบายนั้นจะก่อให้เกิดการทุจริตและก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศในอนาคตหรือไม่ อีกทั้ง ในการประเมินความเสี่ยงของนโยบายเป็นเรื่องเทคนิคที่ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ เพราะต้องประเมินผลกระทบของนโยบายในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ ซึ่งสมาชิกรัฐสภาส่วนใหญ่ไม่ได้มีความรู้และความเชี่ยวชาญเฉพาะในเรื่องเหล่านี้ ประกอบกับปัจจุบัน ยังไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประเมินความเสี่ยงของนโยบายที่รัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาเพื่อเป็นข้อมูลให้กับรัฐสภาในการอภิปรายในชั้นของการแถลงนโยบายแต่อย่างใด จึงทำให้การควบคุมตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหารที่แถลงต่อรัฐสภาทำได้อย่างจำกัด

ประการสุดท้าย แม้ว่าตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักการของระบบรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีจะบริหารประเทศภายใต้ความรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารที่เข้ามาบริหารประเทศโดยการจัดตั้งรัฐบาลได้ ต้องมาจากเสียงข้างมากในสภา ดังนั้น

โดยสภาพเท่ากับว่า รัฐบาลต้องมีเสียงข้างมากในสภา ซึ่งหากเสียงข้างมากนั้นมีลักษณะเด็ดขาดย่อมทำให้กลไกของการควบคุมตรวจสอบนโยบายในชั้นของการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจทางนโยบายเป็นไปได้ยาก

ด้วยข้อกำหนดทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้รัฐสภาของประเทศไทยที่แม้ว่าจะมีความชอบธรรมตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในการควบคุมตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหาร ไม่สามารถที่จะยับยั้งการทุจริตเชิงนโยบายในชั้นของการกำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนะในเบื้องต้นว่า ควรเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในชั้นของการกำหนดนโยบาย โดยการให้อำนาจแก่รัฐสภาในการให้ความเห็นชอบหรือลงมติความไว้วางใจต่อนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาได้ และเสนอให้สำนักงบประมาณของรัฐสภาหรือสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประเมินผลกระทบของนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เพื่อเป็นข้อมูลให้รัฐสภาใช้ในการอภิปรายในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

1.3 การทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการตัดสินใจทางนโยบาย (Policy Decision) และการนำนโยบายมาปฏิบัติ (Policy Implementation)

ในชั้นของการตัดสินใจทางนโยบายนั้นเป็นการเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุดและเป็นขั้นตอนที่การตัดสินใจทางนโยบายเกี่ยวข้องกับฝ่ายการเมือง ได้แก่ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นหลัก ทั้งนี้ การตัดสินใจทางนโยบายสามารถทำได้ในสองลักษณะใหญ่ ได้แก่ การตัดสินใจผ่านกลไกในการตรา แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย และการตัดสินใจผ่านกลไกในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การออกคำสั่ง การออกกฎ การออกมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น

ลักษณะแรก การตัดสินใจทางนโยบายที่ใช้วิธีการตรา แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายนั้น ได้แก่ การตรากฎหมายเพื่อให้กลไกรองรับการดำเนินการตามนโยบายที่ได้แถลงไว้กับรัฐสภาหรือแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น การเสนอกฎหมายจึงเป็นเครื่องมืออันหนึ่งในการทุจริตเชิงนโยบาย โดยการตรากฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้กับนักการเมือง โดยอาศัยที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาที่สามารถผ่านกฎหมายได้โดยง่าย ยกตัวอย่างเช่น คดีการขายหุ้นบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) (ชินคอร์ป) ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร อดีตนายกรัฐมนตรี ให้แก่บริษัท เทมาเส็ก โฮลดิ้งส์ (พีทีอี) จำกัด ของประเทศสิงคโปร์ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544 โดยการตราพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เพื่อแก้ไขกฎหมายให้คนต่างชาติสามารถถือหุ้นในกิจการโทรคมนาคมได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 49 เพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของชินคอร์ปสามารถขายกิจการโทรคมนาคมให้ต่างชาติได้ง่ายขึ้น

นอกจากนี้ กฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการตัดสินใจและการดำเนินนโยบาย คือ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากกฎหมายงบประมาณแผ่นดินเป็นกฎหมายสำคัญที่ให้อำนาจในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อมาดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายของรัฐบาล จากข้อมูลสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2558) พบว่า บ่อยครั้งที่รัฐบาลใช้กฎหมาย

งบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการสร้างความนิยมทางการเมืองหรือเอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่สนับสนุนรัฐบาลผ่านการดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการการคืนภาษีสรรพสามิตรถยนต์คันแรกใช้งบประมาณ 67,434 ล้านบาท โครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา (แท็บเล็ต) ใช้งบประมาณ จำนวน 3,276.07 ล้านบาท เป็นต้น แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการดังกล่าวก่อให้เกิดการทุจริต แต่ก็ตั้งข้อสังเกตได้ว่าโครงการเหล่านี้มีลักษณะเป็นโครงการประชานิยม และเอื้อผลประโยชน์ให้กลุ่มกิจการบางประเภท ได้แก่ กลุ่มอุตสาหกรรมรถยนต์และกลุ่มธุรกิจอุปโภคบริโภค

แม้ว่าโดยหลักแล้ว องค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการตัดสินใจทางนโยบายโดยการตราแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติพบว่าระบบการคานอำนาจและการถ่วงดุลโดยรัฐสภาในกระบวนการนิติบัญญัติเกิดขึ้นได้น้อยมากในกรณีที่รัฐบาลสามารถคุมเสียงข้างมากในรัฐสภาได้ อีกทั้งในบางกรณียังปรากฏว่าสมาชิกรัฐสภาเองก็มีผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินนโยบายดังกล่าว จึงทำให้รัฐสภาผ่านกฎหมายที่เป็นเครื่องมือในการทุจริตเชิงนโยบายได้โดยง่าย

ลักษณะที่สอง การตัดสินใจทางนโยบายโดยการใช้วิธีการในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย ได้แก่ การใช้กลไกการกระทำทางปกครองแทนการตรากฎหมาย เช่น การออกกฎการออกคำสั่ง การทำสัญญาทางปกครอง เป็นต้น นอกจากนี้ การตัดสินใจทางนโยบายโดยการใช้วิธีการในรูปแบบอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย อาจอยู่ในรูปแบบของมาตรการทางการคลังหรือกิจการคลังที่ไม่ผ่านระบบงบประมาณ ได้แก่

1) การใช้เงินนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นเงินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายเงินคงคลัง และกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อเงินเหล่านี้ไม่ได้นำส่งคลังจึงไม่ได้ใช้จ่ายผ่านทางพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย รัฐสภาจึงไม่ได้เป็นผู้อนุมัติการใช้จ่ายเงินประเภทนี้ เงินดังกล่าวจึงมีความคล่องตัวในการใช้จ่ายสูง และไม่อยู่ในระบบการควบคุมตรวจสอบการเบิกจ่ายเช่นเดียวกับเงินในงบประมาณ จึงทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้จ่ายได้ง่าย และมักถูกใช้เป็นช่องทางในการดำเนินนโยบายประชานิยมหรือการทุจริตเชิงนโยบายได้

2) การใช้มาตรการทางภาษีที่นำไปสู่การขาดรายได้ หรือที่เรียกว่า “รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษี” (Tax Expenditures) เป็นเครื่องมือทางการคลังของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายทางเศรษฐกิจและสังคมที่ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในปัจจุบัน และมีแนวโน้มที่จะถูกนำมาใช้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เดชาธร พงษ์ถมมา (2552) มองว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลจะอยู่ในรูปแบบของบทบัญญัติ กฎ หรือระเบียบปฏิบัติในทางภาษีอากรที่กำหนดให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการหรือผู้บริโภคเฉพาะราย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนหรือช่วยเหลือการดำเนินกิจการหรือกิจกรรมบางประการของผู้เสียภาษีกลุ่มหนึ่ง ด้วยการยกเว้นภาษี การลดหย่อนภาษี การลดอัตราภาษีการเครดิตภาษีหรือขอคืนภาษี การกำหนด อัตราพิเศษเป็นการเฉพาะ และการเลื่อนความรับผิดทางภาษี เป็นต้น ซึ่งมาตรการเหล่านี้ สุปรียา แก้วละเอียด (2558) เห็นว่า ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจของฝ่ายบริหารได้เอง โดยที่ไม่ผ่านการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติทางภาษี กรณีนี้จึงถือเสมือนเป็นการใช้อำนาจ

บริหารแต่เพียงฝ่ายเดียวของฝ่ายบริหารโดยไม่มีรัฐสภาตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น โครงการบ้านหลังแรก โดยการออกกฎหมายทรงฉบับที่ 348 (พ.ศ. 2562) อาศัยอำนาจตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากรเพื่อลดหย่อนภาษีไม่เกินสองแสนบาท กรณีซื้อที่อยู่อาศัยไม่เกินห้าล้านบาท เป็นต้น ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลนำเรื่องมาตรการรายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีมาใช้ในการบริหารประเทศ ตามแนวนโยบายประชานิยมไว้ ซึ่งส่งผลในการสร้างภาระทางการคลังให้กับประเทศเป็นอย่างมาก

3) การใช้นโยบายกึ่งการคลัง คือ การดำเนินนโยบายหรือมาตรการที่ใช้ทุนจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจผ่านโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อมุ่งหวังให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้นและนำไปสู่การขยายตัวของภาคบริโภค ซึ่งในที่สุดจะกลายเป็นแรงผลักดันให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามที่ต้องการ ถือได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายผ่านสถาบันการเงินของรัฐเช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ธนาคารของรัฐบาล หรือธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น ในการช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยกลไกตลาดตามปกติได้ ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินมาตรการกึ่งการคลังจะไม่ปรากฏในงบประมาณ ซึ่งอาจเรียกอีกอย่างได้ว่า Off-Budget-Activities กล่าวอีกนัยหนึ่ง กิจกรรมกึ่งการคลัง ตามแนวคิดปรีชา สุวรรณทัต (2559) หมายความว่า กิจกรรมการเงินของรัฐที่อยู่นอกระบบงบประมาณรายจ่าย แต่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจเกิดเป็นความเสี่ยงทางการคลังทั้งในปัจจุบันและอนาคต

การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง พงศ์ระพีพร อาภากร และคณะ (2556) แบ่งได้เป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ (1) การให้สินเชื่อ รัฐบาลอาจมอบหมายให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเฉพาะกลุ่ม (2) การแทรกแซงผลผลิตทางการเกษตร (3) การพักชำระหนี้ (4) การค้ำประกันสินเชื่อโครงการค้ำประกันสินเชื่อ (5) การให้เงินอุดหนุน เป็นโครงการเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย เนื่องจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังเป็นการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ผ่านรัฐสภา การควบคุมตรวจสอบจึงเป็นตามระบบงบประมาณปกติ วาทีนิ นุชเล็ก (2559) เห็นว่าบ่อยครั้งที่นโยบายกึ่งการคลังถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายประชานิยม และหากไม่มีระบบตรวจสอบที่ดีอาจนำไปสู่การทุจริตได้ ตัวอย่างของนโยบายกึ่งการคลังที่สำคัญที่มีลักษณะเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย คือ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก ซึ่งเป็นการดำเนินการผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

จะเห็นว่า การตัดสินใจทางนโยบายโดยใช้รูปแบบที่ไม่จำต้องตราเป็นกฎหมายนั้นง่ายต่อการทุจริตเชิงนโยบายได้มากกว่าในรูปแบบที่ต้องตราเป็นกฎหมาย เนื่องจากรัฐสภาจะไม่สามารถเข้าควบคุมตรวจสอบ โดยอาศัยกลไกของการตรากฎหมายได้ รัฐสภาต้องใช้กลไกในการตรวจสอบทางการเมืองอื่น ๆ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ หรือการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นต้น

จากการศึกษาพบว่า รัฐสภาของประเทศไทยยังมีข้อจำกัดในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นของการตัดสินใจในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลทั้งที่อยู่ในรูปของการตรากฎหมายและโดยวิธีการอื่น ๆ หลายประการ ดังนี้

ประการแรก รัฐสภาไม่มีอำนาจในการอนุมัติรายรับ รายรับ ซึ่งประกอบไปด้วยรายได้ สาธารณะทั้งที่เป็นภาษีอากรและไม่ใช่ภาษีอากร เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ เป็นต้น และการกู้เงินของรัฐ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของประเทศไทยแสดงแต่เฉพาะ รายจ่าย หรือที่เรียกว่า “งบประมาณขาดดุล” งบประมาณรายรับเป็นเพียงเอกสารประกอบ งบประมาณไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย ซึ่งตามความหมายของสุปรียา แก้วละเอียด (2560) รัฐสภา ไม่มีอำนาจในการอนุมัติงบประมาณรายรับไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง งบประมาณรายรับได้ รัฐสภาได้รับทราบข้อมูลในส่วนรายรับสาธารณะเพื่อประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น หากรัฐสภาต้องการรักษาดุลทางงบประมาณ สิ่งที่รัฐบาลสามารถทำได้ คือ การตัดทอนงบประมาณรายจ่ายออกเท่านั้น

ประการที่สอง รัฐสภาไม่มีอำนาจในการอนุมัติการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เนื่องจากเงินนอกงบประมาณจะไม่แสดงในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพราะจะ แสดงแต่เฉพาะรายจ่ายเงินในงบประมาณซึ่งเป็นรายจ่ายที่จ่ายจากเงินคงคลังในกรณีปกติทั่วไป ไม่รวมรวมรายจ่ายเงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคงคลัง กล่าวคือ เป็นเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน่วยงานของรัฐ โดยมีกฎหมายอนุญาตให้หน่วยงานเก็บไว้ใช้จ่ายเองได้โดยไม่ต้อง นำส่งคลังตามกฎหมายเงินคงคลังและกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อประโยชน์ ในการบริหารจัดการเงินได้อย่างคล่องตัว เช่น เงินรายได้หน่วยงาน กองทุนนอกงบประมาณ เงินกู้ เพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เป็นการกู้เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล เป็นต้น ในปัจจุบัน มีเงินนอกงบประมาณอยู่เป็นจำนวนมาก เงินนอกงบประมาณที่ไม่เป็นเงินคงคลังเหล่านี้ไม่ต้อง ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการใช้จ่าย และไม่ผ่านกระบวนการเบิกจ่ายเหมือนกับ เงินในระบบงบประมาณตามปกติ ซึ่งทุกหน่วยงานของรัฐมีเงินนอกงบประมาณด้วยกันทั้งสิ้น จึงทำให้เงินแผ่นดินกระจุกกระจายไม่เป็นเอกภาพและการใช้เงินแผ่นดินที่เป็นเงิน ในระบบงบประมาณกับเงินแผ่นดินนอกระบบงบประมาณไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

แม้ว่าในปัจจุบัน มาตรา 10 (6) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 จะได้กำหนดให้จัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานะของเงินนอกงบประมาณและแผนการใช้จ่ายเงิน นอกงบประมาณโดยรวมของหน่วยรับงบประมาณเพื่อเป็นเอกสารประกอบงบประมาณ เพื่อให้ รัฐสภาได้ได้รับรู้รับทราบจำนวนเงินนอกงบประมาณที่อยู่ในการดูแลของหน่วยงานและรับทราบ ว่ามีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเหล่านั้นมากน้อยเพียงใดในแต่ละปี แต่อย่างไรก็ดี เอกสาร ประกอบงบประมาณไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย รัฐสภาได้แต่รับทราบแต่ไม่ได้มีอำนาจในการอนุมัติ การใช้จ่ายเงินประเภทนี้อยู่ดี

ข้อจำกัดประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบและความรู้ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการ การวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ทั้งนี้ ปรีชา สุวรรณทัต (2559) ได้เคยเสนอปัญหาในด้านองค์ประกอบและรูปแบบของคณะกรรมการ การวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ที่อิงกับสัดส่วน พรรคการเมืองและมีการแต่งตั้งทุกครั้งที่มีการพิจารณางบประมาณ จึงทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการการวิสามัญในแต่ละครั้งขาดความต่อเนื่อง และมีข้อจำกัดในการพัฒนาองค์ความรู้ ทักษะและประสบการณ์ของคณะกรรมการ ซึ่งจะส่งผลให้การพิจารณางบประมาณรายจ่าย

ประจำปีงบประมาณโดยผ่านกลไกของคณะกรรมการวิสามัญไม่อาจช่วยให้การทำหน้าที่ของรัฐสภามีประสิทธิภาพได้อย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ ณรงค์ สักพັນโรจน์ (2538) กล่าวว่า ในทางปฏิบัติ การเลือกสรรจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางด้านงบประมาณเพื่อช่วยพิจารณางบประมาณในคณะกรรมการวิสามัญขาดทิศทางและหลักการ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม และนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาไปในบางส่วน

แม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาขึ้นตามประกาศรัฐสภา เรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2556 ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556 เพื่อทำหน้าที่ในการวิเคราะห์งบประมาณของประเทศและสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึง คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารแล้วก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาที่ตั้งขึ้นมีฐานะเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นเพียงกลุ่มงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้มีโครงสร้างองค์กรที่เป็นอิสระจากโครงสร้างส่วนราชการของรัฐสภา เหมือนกับสำนักงานงบประมาณของสภาkongkerของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบ ประกอบกับสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเพิ่มจัดตั้งขึ้นได้ไม่นานนัก จึงยังไม่มีบทบาทในการสนับสนุนการอนุมัติและการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของรัฐสภาเท่าที่ควร

ด้วยข้อจำกัดทั้งสามประการดังกล่าวข้างต้น ส่งผลให้รัฐสภาไม่สามารถที่จะยับยั้งการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นของการตัดสินใจทางนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คณะผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางเบื้องต้นในการสร้างความเข้มแข็งในกระบวนการอนุมัติการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ทั้งที่ผ่านกระบวนการทางงบประมาณและที่ไม่ผ่านกระบวนการทางงบประมาณ โดยสุปรียา แก้วละเอียด (2560) ได้แก่ การทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณของประเทศเป็นงบประมาณสองขาที่มีความครบถ้วนหรือ Comprehensive Budget ทำให้รัฐสภาสามารถอนุมัติงบประมาณทั้งรายรับและรายจ่าย ทั้งที่จ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังและนอกบัญชีเงินคงคลังได้ สุปรียา แก้วละเอียด (2561) กล่าวว่า การพัฒนาบทบาทของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาให้เป็นหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณเพื่อถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงโครงสร้างองค์กร การพัฒนาบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการพัฒนาบุคลากรของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทย เพื่อให้เป็นกลไกที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบนโยบายที่นำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหารต่อไป

2. กลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยภาคประชาชน

ความพยายามในการสร้างกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นโดยวิธีถ่วงดุลตรวจสอบระหว่างองค์กรทางการเมืองตามระบอบรัฐสภา หรือโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเอาไว้โดยเฉพาะ ตลอดจนโดยองค์กรของรัฐอื่นตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเอาไว้ อย่างไร

ก็ตาม คงไม่มีใครปฏิเสธว่ากลไกทั้งหลายดังที่กล่าวมานั้นล้วนแล้วแต่มีช่องว่าง หรือข้อจำกัด หรือถูกแทรกแซงในทางการเมืองไม่มากนักน้อยทั้งสิ้น ดังนั้น หากกระบวนการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง ก็จะทำให้กลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ปัญหาคือ จะทำอย่างไรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง ซึ่งผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยภาคประชาชนแยกเป็นขั้นตอนตามแบบจำลองกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย ดังนี้

2.1 ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย

ในขั้นตอนนี้ผู้มีริเริ่มจัดทำนโยบายได้แก่บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลายที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งต่างก็แข่งขันและพยายามนำเสนอ นโยบายต่าง ๆ ในการใช้โฆษณาหาเสียง โดยพรรคการเมืองเหล่านั้นมักจะใช้เหตุผลว่านโยบายของตนที่นำเสนอแล้วเพื่อการพัฒนาประเทศ และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ผลักดันนโยบายให้เป็นจริงต่อเมื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งในจำนวนเสียงข้างมาก ในสภาผู้แทนราษฎรเพียงพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้น ประชาชนผู้รับรู้ข้อมูลนโยบายของแต่ละพรรคในช่วงการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งทั่วไป หากมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลที่ต้องการและเป็นกลางในแต่ละนโยบายของพรรคการเมือง โดยเฉพาะนโยบายของพรรคการเมืองหลัก ๆ ที่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลที่ได้นำเสนอนโยบายที่สำคัญๆ ของพรรคเพื่อชักชวนและขอคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

เกี่ยวกับเรื่องนี้ แม้จะมีข้อปฏิบัติที่พรรคการเมืองต้องกรอกข้อมูลในแบบรายงานเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายของพรรคการเมืองในขั้นตอนการพัฒนานโยบายที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดทำขึ้นและส่งให้ กกต. ใช้ในการขอให้พรรคการเมืองตอบคำถามตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย จำนวน 5 นโยบายหลัก ๆ ที่สำคัญของพรรค โดยมีคำถามที่พรรคการเมืองต้องตอบและกรอกข้อมูลทั้งหมด 5 ด้าน ได้แก่ การแสดงความเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์และแผนแม่บทตามยุทธศาสตร์แห่งชาติ การกำหนดวัตถุประสงค์ของนโยบาย การประเมินความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย การแสดงกระบวนการคิดวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ และความเสี่ยงนโยบายด้วยการมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบและการเสริมสร้างความโปร่งใสในการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการที่พรรคการเมืองจะได้มีกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้และความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการพัฒนานโยบายของพรรคการเมือง อีกทั้ง เพื่อให้สาธารณชนมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจเลือกพรรคการเมือง และมีส่วนร่วมในการกำกับติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบายของพรรคการเมือง เมื่อพรรคการเมืองกรอกข้อมูลในแบบรายงานเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายของพรรคการเมืองในขั้นตอนการพัฒนานโยบายแล้วเสร็จ ก็ให้ส่งกลับ กกต. เพื่อนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมานั้น การเผยแพร่ข้อมูลนโยบายของพรรคการเมืองดังกล่าวของ กกต. เกิดขึ้นหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปได้มีขึ้นแล้ว ดังนั้น วัตถุประสงค์ที่กล่าวถึงข้างต้นจึงไม่อาจบรรลุได้

อย่างไรก็ตาม หากเราพิจารณาแบบชีวิตความเสี่ยงการทุจริตเชิงนโยบายที่เผยแพร่โดย กกต. ในช่วงที่ผ่านมา จะพบว่าเป็นข้อมูลที่ยากที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าใจ เนื่องจากมีจำนวนมาก และไม่มีการวิเคราะห์หรือสรุปใด ๆ ก่อนลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ของ กกต. แต่เป็นการสแกนข้อมูลดิบที่พรรคการเมืองต่าง ๆ กรอกข้อมูลส่งมา ทั้งที่เป็นแบบพิมพ์และแบบกรอกด้วยลายมือเขียน แม้จะเป็นการกรอกตามแบบฟอร์มที่ ป.ป.ช. ออกแบบให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น บรรดาพรรคการเมืองส่วนใหญ่ต่างก็กรอกข้อมูลเหตุผลประกอบการอธิบายนโยบายหลักของตนแบบมีรายละเอียดค่อนข้างมากจำนวนหลายหน้า หรือบางพรรคก็ให้ข้อมูลน้อยมากเกินไป จนไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ ทำให้เกิดปัญหาว่าความต้องการที่จะให้ประชาชนนำข้อมูลไปตัดสินใจก่อนการเลือกตั้ง หรือภาคประชาสังคมที่เป็นองค์กรหรือสถาบันจะได้นำนโยบายของพรรคการเมืองที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายไปศึกษาวิเคราะห์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลความจริงต่อสาธารณะต่อไปได้จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้จริง

จากข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาดังกล่าว ป.ป.ช. และ กกต. อาจต้องนำมาวิเคราะห์ทบทวน และหาแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อให้กระบวนการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยภาคประชาชนในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบายมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยต้องทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก เข้าใจง่าย เพียงพอ และทันต่อเหตุการณ์ ดังนั้น กกต. จะต้องนำเอาแบบรายงานเกณฑ์ชีวิตความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายของพรรคการเมืองในขั้นตอนการพัฒนาโยบายที่ได้รับคำตอบกลับมาจากบรรดาพรรคการเมืองต่าง ๆ ไปประมวลและวิเคราะห์ว่ามีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่ โดยสรุปความเห็นส่งไปยัง ป.ป.ช. พร้อมกับแนบแบบรายงานที่พรรคการเมืองจัดส่งมา และเผยแพร่บทสรุปจากการประมวลและวิเคราะห์ดังกล่าวต่อสาธารณะ นอกจากนี้ ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎ หรือระเบียบ หรือคำสั่งของ กกต. ที่จะบังคับให้พรรคการเมืองแสดงความโปร่งใสในการพัฒนาโยบายของพรรคการเมืองมากขึ้น ตลอดจนเปิดช่องให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้สะดวกมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดกลไกหนุนเสริมที่มีประสิทธิภาพโดยภาคประชาชน

2.2 ขั้นตอนการกำหนดนโยบาย

กระบวนการที่สำคัญในขั้นตอนนี้ได้แก่การแถลงนโยบายและขั้นตอนหลังการแถลงนโยบายของรัฐบาล ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายคือ รัฐสภาและสำนักงบประมาณรัฐสภา แต่ข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า การถ่วงดุลตรวจสอบตามระบบรัฐสภา หรือโดยองค์กรของรัฐอื่นตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเอาไว้แล้วแล้วแต่มีช่องว่าง หรือข้อจำกัด หรือถูกแทรกแซงในทางการเมืองไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตาม การแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจก่อนที่จะเริ่มปฏิบัติหน้าที่อันเป็นหน้าที่ที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญนั้น ในทางปฏิบัติก็จะมีการถ่ายทอดสดทางทีวีและวิทยุ ทำให้ประชาชนได้รับฟังข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล อันเป็นประโยชน์ต่อการที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับติดตามตรวจสอบการดำเนินนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาลในภาคปฏิบัติได้ โดยประชาชนอาจช่วยให้เบาะแสเกี่ยวกับความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตเชิงนโยบายแก่องค์กรของรัฐบาลต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

2.3 ขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย

กระบวนการที่สำคัญในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็นหากเป็นนโยบายที่นำไปสู่การริเริ่มโครงการขนาดใหญ่ และนโยบายที่ต้องใช้งบประมาณและนโยบายที่ไม่ใช้งบประมาณ ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายคือ รัฐสภา รัฐบาล สำนักงบประมาณรัฐสภา และหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการ แต่ข้อเท็จจริงดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า กลไกการตรวจสอบอาจไม่มีประสิทธิภาพภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ โดยเฉพาะนโยบายที่ริเริ่มโครงการขนาดใหญ่คงปฏิเสธไม่ได้ว่าในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการไม่ได้มีการดำเนินการศึกษาโครงการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการและวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการเพื่อนำเสนอให้ฝ่ายบริหารพิจารณาตัดสินใจด้วยข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอ

ดังนั้น กลไกสำคัญที่จะมาช่วยในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้คือภาคประชาชน กล่าวคือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำโครงการของรัฐต้องทำให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยต้องมีการเปิดเผยข้อมูลและมีกระบวนการรับฟังที่มีประสิทธิภาพ ไม่ใช่เพียงการรับฟังเพื่อให้ครบถ้วนตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่ต้องเน้นไปที่การเปิดเผยข้อมูลที่แท้จริง ทั้งถึง ทันการณ์ ระยะเวลาเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและการรับฟังประชาชนที่เหมาะสม เพื่อจะได้ข้อแนะนำจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ข้อแนะนำจากภาคประชาชนที่มีคุณภาพ เป็นกลาง รัฐบาลควรจะนำกลับมาทบทวนและวิเคราะห์อย่างจริงจัง เพื่อประกอบกับการตัดสินใจนโยบายของตนที่จะผลักดันว่า คุ้มค่า เหมาะสมและจำเป็นหรือไม่ หรือจะก่อให้เกิดประโยชน์มหาชนที่คุ้มค่าและได้สัดส่วนกับงบประมาณที่รัฐจะต้องลงทุนหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ ต้องมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาหรือเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของรัฐ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนอย่างแท้จริงให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในการจัดทำโครงการที่ครบถ้วนถูกต้อง ปราศจากอคติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ อีกทั้ง ปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ เกี่ยวกับการคุ้มครองประชาชนผู้ให้เบาะแสเมื่อพบเห็นความสุ่มเสี่ยงหรือการทุจริตเชิงนโยบาย เพื่อให้ประชาชนเข้ามาเป็นกลไกหนุนเสริมภาครัฐในการช่วยสอดส่องดูแลในช่องทางต่าง ๆ และคอยแจ้งข้อมูลการทุจริต อาจกล่าวได้ว่าต้องทำให้ประชาชนรู้สึกมั่นใจในความปลอดภัยที่จะให้ข้อมูลต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันจะทำให้เกิดการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย ซึ่งจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ข้อมูลในการจัดทำโครงการที่ครบถ้วน ถูกต้องปราศจากอคติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ อาจนำไปสู่การตัดสินใจยกเลิกโครงการที่มีมูลการทุจริตเชิงนโยบายที่อาจทำให้รัฐเสียหายได้

2.4 ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

กระบวนการที่สำคัญและองค์กรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ได้แก่ การตรวจสอบโดยรัฐสภาผ่านระบบกรรมธิการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือผ่านการอภิปราย หรือตั้งกระทู้ การรายงานฝ่ายบริหารโดยหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการให้ทราบถึงความก้าวหน้าของงาน หรือโครงการที่รัฐบาลได้ตัดสินใจดำเนินการไปแล้ว และ

การรายงานการใช้จ่ายงบประมาณต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อย่างไรก็ตาม ในโครงการขนาดใหญ่ที่รัฐอาจจะต้องมีการดำเนินการว่าจ้างเอกชนมาดำเนินการแทนนั้น ยังมีกลไกตรวจสอบโดยสำนักงานอัยการสูงสุดที่ทำหน้าที่ตรวจทานการแก้ไขร่างสัญญา ในขั้นตอนการบริหารสัญญาไม่ให้เกิดความเสียหายและเป็นช่องทางในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเอกชนคู่สัญญา ในทางกลับกันบริษัทเอกชนที่เข้าร่วมกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ ปัจจุบันมีมาตรการบรรษัทภิบาลในการป้องกันไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการทุจริตในทุกรูปแบบ และถูกเรียกร้องให้เปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการร่วมกับภาครัฐที่ถูกต้อง ตรงไปตรงมาด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ และส่งข้อมูลเมื่อมีองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบทุจริตร้องขอ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นบริษัทเอกชนคู่สัญญามักมีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักบรรษัทภิบาลส่วนใหญ่ เนื่องมาจากการทุจริตแทรกแซงโดยนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวข้องกับโครงการส่วนใหญ่มีการทุจริตโดยทำเป็นกระบวนการร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ และเอกชนคู่สัญญา

นอกจากนี้ ยังมีกระบวนการที่สำคัญและองค์กรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนดังกล่าว ซึ่งมีกลไกสำคัญที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนด มาตรา 245 มีสาระสำคัญให้เกิดกลไกระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ โดยให้เป็นการประสานร่วมมือระหว่างองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินร่วมกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) กกต. และ ป.ป.ช. ในกรณีที่พบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง โดยมีกระบวนการการตรวจสอบและให้มีหนังสือแจ้งต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี (ครม.) โดยไม่ชักช้า อีกทั้ง ให้เปิดเผยการตรวจสอบดังกล่าวให้ประชาชนทราบ ซึ่ง ป.ป.ช. เองโดยหลักก็จะเป็นองค์กรตรวจสอบทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนเมื่อพบว่า มีความเสี่ยงในการนำนโยบายไปก่อให้เกิดการทุจริต หากมีการทุจริตเกิดขึ้นก็จะมีการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีในศาลต่อไป

สำหรับในขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ภาคประชาชนเองก็มีหน้าที่สำคัญในการที่จะเป็นกลไกหนุนเสริม มีบทบาทในการสอดส่อง ตรวจสอบ แนะนำ เสนอต่อสาธารณะถึงการกระทำที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย และส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องต่อองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต่อไป อย่างไรก็ตาม ภาคประชาชนจะทำหน้าที่อย่างเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพได้นั้นขึ้นกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของรัฐ การคุ้มครองประชาชนผู้ให้เบาะแส อันจะทำให้เกิดการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพในขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องสอดส่อง ติดตาม และดูแลอย่างใกล้ชิด อีกทั้ง ป.ป.ช. ต้องเร่งผลักดันให้มีการสร้างกลไกในการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ตลอดจนปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตให้ทันต่อสภาพปัญหาและเกิดประสิทธิผล

2.5 ขั้นตอนการประเมินนโยบาย

กระบวนการที่สำคัญและองค์กรที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนการประเมินนโยบายได้แก่ รัฐสภาคณะรัฐมนตรี สำนักงบประมาณ และหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ โดยรัฐสภาดังที่กล่าวมาแล้วก็จะตรวจสอบโดยรัฐสภาผ่านระบบกรรมวิธีการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาหรือผ่านการอภิปรายหรือตั้งกระทู้ถามเพื่อติดตามและประเมินผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ นอกจากนี้ ครม. โดยหลักแล้วเป็นเจ้าของนโยบายก็มีหน้าที่กำกับติดตามและรับรายงานผลการดำเนินงานจากหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการเป็นระยะ ๆ และนำข้อสังเกตจากหน่วยงานตรวจสอบมาพิจารณา และหากพบว่าอาจมีช่องทางการทุจริต ครม. หรือรัฐมนตรีที่ดูแลหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการมีหน้าที่โดยตรงในการสกัดกั้นไม่ให้เกิดการทุจริตในทุกระดับซึ่งน่าจะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพมาก เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแลเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายบริหารโดยตรง หากไม่ละเลยหรือไม่ร่วมในกระบวนการการทุจริตเชิงนโยบายเสียเอง ทั้งนี้ ในขั้นตอนการประเมินนโยบายนี้ สำนักงบประมาณก็มีบทบาทสำคัญในการทบทวนช่องว่าง หรือกรณีที่ทำให้เกิดการใช้จ่ายการเงินการคลังของรัฐที่ไม่คุ้มค่าหรือเสียหาย เพื่อใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานในปีงบประมาณต่อไป อีกทั้ง หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการมีหน้าที่โดยตรงในการรายงานความก้าวหน้าไปยัง ครม. และองค์กรตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง

สำหรับในขั้นตอนการประเมินนโยบาย ภาคประชาชนโดยเฉพาะเป็นรายบุคคลอาจมีข้อจำกัดในองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญในการประเมิน ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยเห็นว่าภาครัฐควรสนับสนุนและผลักดันให้ภาคประชาชนจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันที่รวมบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจ หรือความเชี่ยวชาญในการประเมิน ศึกษา วิเคราะห์โครงการอย่างถูกต้องตามหลักวิชาการ ตลอดจนวิเคราะห์ความคุ้มค่าของโครงการ เพื่อให้เกิดการเผยแพร่ข้อมูลที่เป็นกลางและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

จากการศึกษากลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายนั้น ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว ภาระหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารภายใต้การนำของ ครม. โดยพรรคการเมืองฝ่ายที่คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องทำงานบนความรับผิดชอบต่อรัฐสภา ตามกระบวนการตรวจสอบของการเมืองการปกครองในระบอบรัฐสภาที่ให้ ส.ส. มีสิทธิยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ครม. หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือสิทธิในการยื่นกระทู้ถามรัฐบาล อีกทั้ง การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญตามกลไกที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งมีองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายซึ่งเป็นเชิงของการป้องกันและในเชิงการปราบปราม หากมีการทุจริตเชิงนโยบายเกิดขึ้นแล้ว ได้แก่ กกต. คตง. และ ป.ป.ช. เช่นนี้แล้วประชาชนอาจต้องรออีก 4 ปี หากคิดว่าตนเลือกผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมืองที่มีการทุจริตเชิงนโยบาย แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีกระบวนการตรวจสอบที่ประชาชนสามารถทำได้ในระหว่างที่นักการเมืองเหล่านั้นยังอยู่ในวาระการดำรงตำแหน่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ประชาชนจะทำการติดตามและตรวจสอบการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายใน 5 ขั้นตอน ดังที่มีการวิเคราะห์ข้างต้น โดยสรุปแล้วการจะส่งเสริมและสนับสนุนภาคประชาชนให้เข้มแข็งเพื่อมาเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพ

หนุนเสริมองค์กรตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐได้ จำเป็นต้องทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือจัดให้มีกฎหมายหลัก ๆ ที่จะดึงภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริต ได้อย่างแท้จริง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสาร กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส การทุจริตเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ เพราะตามหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใสและตรวจสอบได้จะเป็นเครื่องมือสำคัญในการสกัดกั้นการทุจริตทั้งหลายได้ ตลอดจนต้องทำให้ประชาชนรู้สึกปลอดภัยและเชื่อมั่นที่จะได้รับความคุ้มครองจากภาครัฐ ในการแจ้งเบาะแสการทุจริต ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดยภาคประชาชนจะเป็นเครื่องมือที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ สามารถอุดช่องว่างกลไกตรวจสอบ ที่ทำโดยองค์กรของรัฐที่มีข้อจำกัดและข้อบกพร่องหลายประการได้อย่างแน่นอน

3. บทบาทอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

จากการศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย พบว่า ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลัก ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นอกจากนี้ ยังเป็นองค์กร หลักในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 - 2564) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุทธศาสตร์ที่ 3 “สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย” เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ การดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ และนโยบายของรัฐบาล

จากการศึกษาพบว่า ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายทั้งใน การป้องกันตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่ให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการเสนอมาตรการ ความเห็น และ ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการในเรื่อง 1) ปรับปรุง การปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงาน ของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต 2) จัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด และ 3) เสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็น ช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ ให้เกิดผลดีต่อราชการในการเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีความเสี่ยงที่อาจ เกิดการทุจริตจากการดำเนินงานตามนโยบายทุกขั้นตอน เช่น ความเสี่ยงที่จะเอื้อประโยชน์ให้ ตนเองหรือพวกพ้อง ความเสี่ยงในการใช้อำนาจเพื่อเปลี่ยนแปลงรายละเอียดโครงการ ความเสี่ยง ที่จะก่อให้เกิดความขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยเฉพาะในนโยบายที่มีลักษณะเป็นนโยบาย ประชานิยม หรือนโยบายที่ใช้เงินงบประมาณสูง แต่อย่างไรก็ดี การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นและข้อเสนอแนะนั้น ในสภาพบังคับทางกฎหมายไม่มีผลผูกพันหน่วยงานหรือ ฝ่ายบริหารโดยทันที หน่วยงานหรือฝ่ายบริหารยังคงมีดุลพินิจในการดำเนินการตามนโยบาย

ที่ได้กำหนดไว้ ดังนั้น ผลของข้อเสนอแนะจึงต้องอาศัยกลไกในการกำกับติดตาม และประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะองค์กรตรวจสอบเพื่อบูรณาการร่วมกันในการกำกับดูแล และตรวจสอบในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ข้อเสนอแนะดังกล่าว อนึ่ง จากการศึกษาพบว่าในข้อเท็จจริงยังขาดกลไกการประชาสัมพันธ์ข้อเสนอแนะให้ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม รับทราบ จึงเป็นส่วนสำคัญหนึ่ง ที่ทำให้กลไกการตรวจสอบ และร้องเรียน โดยภาคประชาชนยังไม่เกิดผลจากการเฝ้าระวังตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากนัก

นอกจากนี้พบว่า ขาดกลไกการดำเนินการตรวจสอบและเฝ้าระวังความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพในด้านการพิจารณาตรวจสอบก่อนการดำเนินงาน ก่อนการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการในการจัดทำงบประมาณ รายจ่ายประจำปีและระบบการจัดทำงบประมาณตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้ว ทั้งในกรณีที่มีการให้เงินงบประมาณหรือมาตรการทางภาษี ประกอบกับการขาดช่องทางในการเปิดเผยข้อมูล ต่อสาธารณชน จึงทำให้เป็นอุปสรรคต่อการเข้าไปร่วมตรวจสอบกระบวนการทำงาน ของนโยบายโดยภาคประชาชน

สำหรับการขับเคลื่อนเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย และคู่มือการใช้ เกณฑ์ชี้วัดนั้นเป็นการพัฒนาเครื่องมือที่สำคัญในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายตามที่ได้ กล่าวไว้แล้วนั้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า เครื่องมือดังกล่าวยังประสบปัญหาในการนำ มาใช้ในการสกัดกั้นโดยเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงนี้ ไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายเป็นเงื่อนไขให้ พรกระการเมืองจะต้องจัดแจงและตอบแบบสอบถาม เป็นเพียงรูปแบบการขอความร่วมมือใน การตอบแบบสอบถามตามเกณฑ์เท่านั้น จึงทำให้พรรคการเมืองหลายพรรคไม่นำเกณฑ์ ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายมาใช้เป็นเครื่องมือในการทบทวนนโยบายใน การหาเสียงเลือกตั้ง และส่งผลโดยตรงต่อการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน นอกจากนี้ ยังพบปัญหาการขาดฐานข้อมูลในการวิเคราะห์นโยบาย รวมทั้ง ขาดการพิจารณาปรับปรุง แนวทางการตรวจสอบ ประเมิน และแนวทางการป้องกันการทุจริตที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับ เกณฑ์ตัวชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ในการนี้จะได้อธิบายแนะแนวทางในการแก้ไข ในลำดับต่อไป

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้นำเสนอแบบจำลองกลไกในการสกัดกั้น การทุจริตเชิงนโยบาย ข้อเสนอแนะในการพัฒนาสำนักงบประมาณของรัฐสภาเป็นองค์กร สนับสนุนในการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย การปรับปรุงแบบงบประมาณสองขาในการป้องกันการ ทุจริตเชิงนโยบาย และข้อเสนอแนะในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดย ป.ป.ช. สรุปได้ดังนี้

4.1 กลไกการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย

สำหรับข้อเสนอแนะในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย คณะผู้วิจัยได้นำเสนอ โดยนำกระบวนการทางนโยบายที่มีอยู่ 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การก่อตัวของนโยบาย การกำหนด

นโยบายการตัดสินใจนโยบาย การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการประเมินนโยบาย มาเป็นโครงสร้างในการจัดทำแบบจำลองกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยระบุผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการทางนโยบายทุกขั้นตอน และเสนอแนะรูปแบบการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยระบุองค์การที่จะทำหน้าที่เป็นกลไกและมาตรการในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย โดยมีแบบจำลองดังต่อไปนี้

1. ในขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย มีข้อเสนอให้รัฐสภารับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำโครงการของรัฐ ให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลต่อรัฐสภาในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ นอกจากนี้ภาคประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในการจัดทำโครงการที่ครบถ้วน ถูกต้อง ปราศจากอคติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ

2. ในขั้นตอนการกำหนดนโยบาย ควรกำหนดให้มีการแถลงนโยบายต่อสภามีการลงมติในรายประเด็น เพื่อใช้กลไกทางรัฐสภาในการตรวจสอบการกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร และกำหนดให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการวิเคราะห์นโยบาย

3. ในขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย กำหนดให้เป็นหน้าที่ของ 3 ฝ่าย ได้แก่ รัฐสภารับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำโครงการของรัฐ จากนั้นให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลต่อรัฐสภาในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ ทั้งนี้ โดยมีภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลในการจัดทำโครงการที่ครบถ้วน ถูกต้อง ปราศจากอคติ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจ

4. ขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรกำหนดให้มีการใช้กลไกทางรัฐสภาในการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบาย นอกจากนี้ องค์การตรวจสอบทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังและแจ้งเตือนเมื่อพบโอกาสในการนำนโยบายไปก่อให้เกิดการทุจริต และที่สำคัญอย่างยิ่ง ได้แก่ ภาคประชาสังคมมีบทบาทในการสอดส่องตรวจสอบและนำเสนอต่อสาธารณะถึงการกระทำที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย

5. ขั้นตอนการประเมินนโยบาย ในขั้นตอนนี้ควรใช้กลไกของรัฐสภาในการติดตามและประเมินผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ และฝ่ายบริหารควรจัดให้มีการประเมินการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นช่วงเวลา โดยอาจกำหนดให้มีการประเมินในระหว่างดำเนินการเป็นรายไตรมาส หรือติดตามความก้าวหน้าเป็นระยะเพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่ อนึ่ง ในขั้นตอนการประเมินนโยบายควรให้สำนักงานงบประมาณนำผลการประเมินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาใช้ประกอบการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานในปีงบประมาณต่อไป

4.2 การพัฒนาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาเป็นองค์กรสนับสนุนการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

จากการศึกษาถึงการจัดตั้ง หน้าที่ และอำนาจของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาของประเทศไทย พบว่า แม้ว่าการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาไทยจะสอดคล้องกับแนวทางสากล ในการมีหน่วยวิเคราะห์ วิจัย และจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง

การงบประมาณให้แก่รัฐสภา ซึ่งเอื้อต่อการสนับสนุนบทบาทของรัฐสภาในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้ แต่อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันสำนักงบประมาณของรัฐสภาไทยยังมีข้อจำกัดบางประการที่ทำให้ไม่สามารถเป็นองค์กรที่สนับสนุนการควบคุมตรวจสอบงบประมาณของรัฐสภาและไม่สามารถเป็นกลไกในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายได้ ดังนี้

ประการแรก สำนักงบประมาณของรัฐสภาไทยไม่ได้เป็นหน่วยงานอิสระแยกออกมาจากโครงสร้างการบริหารของสำนักงานรัฐสภาดังเช่นสำนักงบประมาณของสภาองเกรสสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบ สุปรียา แก้วละเอียด (2561) สำนักงบประมาณของรัฐสภาไทยเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นเพียงกลุ่มงานที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ภายใต้โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น จึงไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน บุคลากร และงบประมาณ

ประการที่สอง การศึกษาวิเคราะห์งบประมาณ เศรษฐกิจ และนโยบายมหภาคของสำนักงบประมาณของรัฐสภายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังขาดแคลนอัตรากำลังและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (กรอบอัตรากำลังตำแหน่งนักวิเคราะห์งบประมาณจำนวน 30 อัตรา) ที่ผ่านมาสักสำนักงบประมาณของรัฐสภาสามารถดำเนินการได้เพียงการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในภาพรวมเท่านั้น ไม่สามารถติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินได้ เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจหน้าที่หรือบทบาทโดยตรงที่จะเข้าไปตรวจสอบหน่วยงานที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ส่งผลให้ไม่สามารถทำการตรวจสอบและอ่านรายงานทางวิชาการและรายงานการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งมีปริมาณมากและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ เพื่อสนับสนุนการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติได้

ประการที่สาม สภาพภูมิรัฐประเศไทยได้มีแนวคิดในการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาโดยให้เป็นหน่วยงานภายใต้การกำกับของรัฐสภา มีโครงสร้างแตกต่างหากจากโครงสร้างส่วนราชการของรัฐสภา สมชัย จิตสุชน (2560) มองว่าเพื่อรักษาความเป็นอิสระทางวิชาการและการบริหารมิให้ใกล้ชิดนักการเมืองมากเกินไป และเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีคุณภาพสูงและมีใจรักความเป็นอิสระ เนื่องจากการวิเคราะห์ของสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาจะต้องมีความแม่นยำ คุณภาพสูง รวมทั้ง ความเป็นกลางทางการเมือง การอยู่ภายใต้ระบบราชการอาจทำให้การรับสมัครบุคลากรลักษณะดังกล่าวข้างต้นทำได้ยาก อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาเป็นการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณขึ้นมาใหม่ แยกต่างหากจากสำนักงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งจะทำให้บทบาทและภารกิจของทั้งสองหน่วยงานนี้มีความทับซ้อนกับบางประการ กล่าวคือ บทบาทของทั้งสององค์กรมีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่การทำงานเป็นแบบแยกส่วนกัน ซึ่งจะนำมาสู่การสิ้นเปลืองงบประมาณและทรัพยากรบุคคลที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการเป็นหน่วยสนับสนุนการควบคุมตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่นำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของประเทศ

จากการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายและจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะผู้วิจัยเห็นว่า สำนักงบประมาณของรัฐสภาควรเป็นองค์กรที่มี

บทบาทสำคัญในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย ตั้งแต่ขั้นของการกำหนดนโยบายจนถึงการประเมินผลของนโยบาย โดยต้องทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ ความเสี่ยงและผลกระทบของนโยบายที่นำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล ตลอดจนติดตามตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินนโยบายดังกล่าว เพื่อจัดทำรายงานให้แก่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาองค์กรตรวจสอบอื่น ๆ และเปิดเผยรายงานดังกล่าวสู่สาธารณะ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบในทุกภาคส่วน

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลไทยขาดการพัฒนาบทบาทในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย ดังนั้น จำเป็นต้องมีการแก้ไขและปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และอัตรากำลังของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลใหม่ ดังนี้

ข้อเสนอด้านโครงสร้างองค์กร เพื่อที่จะทำให้สำนักงานงบประมาณของรัฐบาลเป็นหน่วยงานสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลที่เป็นอิสระในการดำเนินการ โดยไม่อยู่ภายใต้โครงสร้างของส่วนราชการของรัฐบาลและเพื่อลดความซ้ำซ้อนของภารกิจระหว่างสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลและสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐบาล สุปรียา แก้วละเอียด (2560) เห็นว่าควรยุบรวมสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐบาลที่จะเกิดขึ้นกับสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลที่มีอยู่แล้วให้เป็นหน่วยงานเดียว โดยอาจใช้ชื่อที่เป็นสากลว่า “สำนักงานงบประมาณของรัฐบาล” หรือ Parliamentary Budget Office มีสถานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐบาลเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ และเป็นหน่วยงานสนับสนุนของรัฐบาลทางวิชาการและสนับสนุนการควบคุมตรวจสอบนโยบายของฝ่ายบริหาร โดยการตราเป็นร่างพระราชบัญญัติสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. เพื่อเป็นกฎหมายจัดตั้งองค์กร กำหนดอำนาจและหน้าที่การเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากร และการอื่นที่จำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่

ข้อเสนอด้านอัตรากำลัง สำนักงานงบประมาณของรัฐบาลควรได้รับการจัดสรรอัตรากำลังและงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เนื่องจากลักษณะงานของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญสูง ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรที่จะดำรงตำแหน่งในสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลให้มีคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ บัญชี การเงิน การคลังและการงบประมาณ การวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ กฎหมาย นอกจากนี้ ควรมีระบบการคัดเลือกบุคลากรและการฝึกอบรมอย่างเข้มข้นให้มีความเป็นมืออาชีพและมีความเป็นกลางทางการเมือง อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดคุณสมบัติของบุคลากรของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลก็เพื่อทำให้หน่วยงานดังกล่าวเปรียบเสมือนคลังสมอง (Think Tank) ของรัฐบาลและเปรียบเสมือนหน่วยวิชาการด้านเศรษฐกิจ การคลังและการงบประมาณของชาติด้วย

นอกจากนี้ กฎหมายควรกำหนดกระบวนการในการเข้าสู่ตำแหน่งของบุคลากรของสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลเสียใหม่ เพื่อตอบโจทย์ความเป็นมืออาชีพและความเป็นกลางทางการเมืองดังเช่นสำนักงานงบประมาณของสภาองเกรสสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งผู้อำนวยการงบประมาณของรัฐบาลที่นอกจากจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ การคลังและการงบประมาณแล้วจะต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองอีกด้วย การแต่งตั้งไม่ควรกำหนดให้ผูกกับฝ่ายบริหารเพื่อให้ปลอดการแทรกแซง โดยอาจออกแบบให้มี

การคานอำนาจกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ทั้งนี้ ประธานของสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามิได้ร่วมกันแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงบประมาณของรัฐสภา ทั้งนี้ ควรกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ไม่ยาวนานนัก เพื่อให้การทำงานมีความต่อเนื่องระดับหนึ่ง เช่น 4 ปี หรือ 5 ปี เป็นต้น และดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ เพื่อไม่ให้เกิดการผูกขาดอำนาจและคงความเป็นอิสระขององค์กร

ข้อเสนอด้านอำนาจและหน้าที่ เพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย สำนักงบประมาณของรัฐสภาไทย ควรมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(1) การวิเคราะห์และคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและกรอบของงบประมาณ กล่าวคือ การประมาณการรายรับและรายจ่าย สถานการณ์คลังของภาครัฐ เช่น สถานะเงินคงคลังภาระหนี้สาธารณะ เป็นต้น ทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว

(2) ศึกษาและวิเคราะห์ต้นทุนค่าใช้จ่าย (Cost Estimate) ผลกระทบทางเศรษฐกิจและการคลังของนโยบายของรัฐบาล และร่างกฎหมายที่มีผลต่อรายได้ รายจ่าย การก่อหนี้สาธารณะและการเงินของประเทศ เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของรัฐ พ.ศ.

(3) การศึกษาและวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายควบคู่ไปกับคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

(4) ติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสมคุ้มค่า และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ

(5) การรายงานสถานะทางด้านการเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และการงบประมาณให้รัฐสภาทราบเป็นรายไตรมาส

(6) รายงานวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ จากการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

โดยกลไกที่สำคัญของสำนักงบประมาณของรัฐสภา คือ การจัดทำและการเผยแพร่รายงานโดยรายงานที่จัดทำตามอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะจัดส่งให้กับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้ว ควรจัดส่งให้กับองค์กรการตรวจสอบอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น และที่สำคัญที่สุดรายงานของสำนักงบประมาณของรัฐสภาต้องเปิดเผยให้สาธารณะในลักษณะที่เข้าใจและเข้าถึงได้ง่าย (Accessible and Comprehensible) เพื่อนำไปสู่การสร้างตระหนักรู้ให้แก่ประชาชน (Awareness) และนำไปสู่การตรวจสอบโดยภาคประชาสังคมต่อไป

คณะผู้วิจัยเสนอว่า อำนาจและหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้นสามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ในขั้นของการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางนโยบาย การดำเนินนโยบายไปจนถึง การประเมินผลนโยบาย ดังนี้

(1) ในขั้นของการกำหนดนโยบายหรือกรณีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา คณะผู้วิจัยเสนอให้สำนักงบประมาณของรัฐสภาควรทำหน้าที่ในการวิเคราะห์นโยบายที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศหรือเป็นนโยบายที่อาจ

ก่อให้เกิดการทุจริตตามมา โดยจัดทำเป็นรายงานให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการอภิปรายและควบคุมตรวจสอบนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา และรายงานเช่นว่านี้ควรจัดส่งให้กับองค์กรการตรวจสอบอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คตง. เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ได้รับรู้ถึงความเสี่ยงและผลกระทบของนโยบายของรัฐบาลที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายที่อาจนำไปสู่ความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงหรือนโยบายที่อาจนำไปสู่การทุจริต เพื่อจะได้เฝ้าระวังและทำการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป นอกจากนี้ รายงานของสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาต้องมีการเผยแพร่สู่สาธารณะ

(2) ในขั้นของการตัดสินใจทางนโยบาย คณะผู้วิจัยเสนอให้สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ควรทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายและร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่มีผลต่อเศรษฐกิจ การเงิน การคลังของประเทศ ทั้งที่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่อาจจะไม่ใช่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยตรง แต่เป็นร่างกฎหมายที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศ หรือเล็งเห็นได้ว่าเป็นการทุจริตเชิงนโยบาย เช่น ร่างกฎหมายแปรรูปรัฐวิสาหกิจหรือร่างกฎหมายที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กลุ่มนายทุนหรือกิจการของนักการเมือง เป็นต้น โดยจัดทำเป็นรายงานให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อนำไปเป็นข้อมูลในการพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าว และจัดส่งรายงานเช่นว่านี้ควรจัดส่งให้กับคณะกรรมการการวิสามัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ องค์กรการตรวจสอบอื่น ๆ และเผยแพร่สู่สาธารณะต่อไป

(3) ในขั้นของการดำเนินนโยบาย คณะผู้วิจัยเสนอให้นอกจากสำนักงานงบประมาณของรัฐสภาทำหน้าที่ในการรายงานสถานะทางด้านเศรษฐกิจ การเงินการคลัง และการงบประมาณให้รัฐสภาทราบเป็นรายไตรมาสแล้ว ควรเพิ่มบทบาทในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญ ๆ ของรัฐบาล ซึ่งอยู่ระหว่างการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่การระงับยับยั้งโครงการที่เล็งเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจและการคลังของประเทศหรือเกิดการทุจริตได้ทันทั่วทั้งที่โดยจัดส่งรายงานดังกล่าวให้กับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการการ องค์กรการตรวจสอบอื่น ๆ และเผยแพร่สู่สาธารณะเพื่อนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบต่อไป

(4) ในขั้นของการประเมินผลของนโยบาย คณะผู้วิจัยเสนอให้ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ จากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้ครอบคลุมนโยบายสำคัญ ๆ ของรัฐบาลให้มากขึ้น เช่น รายงานการดำเนินนโยบายการคืนภาษีสรรพสามิตรยนต์คันแรก รายงานการดำเนินการของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น ซึ่งเป็นการกึ่งในปัจจุบันที่ทำอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ดี ด้วยข้อจำกัดเรื่องโครงสร้างและอัตรากำลังทำให้บทบาทในเรื่องนี้ของสำนักงานงบประมาณของรัฐสหายังน้อยอยู่มาก และยังไม่เห็นผลในการควบคุมตรวจสอบเท่าที่ควร คณะผู้วิจัยเสนอให้ นอกจากรายงานดังกล่าวจะต้องจัดส่งให้แก่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้ว รายงานวิเคราะห์ผลการดำเนินงานตามนโยบายและแผนงานต่าง ๆ ควรถูกบรรจุเป็นเอกสารประกอบงบประมาณเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาควบคู่ไปกับการพิจารณาและอนุมัติร่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อีกทั้ง ให้จัดส่งรายงานดังกล่าวให้แก่
องค์กรการตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สตง. เพื่อนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบ
หลังการเบิกจ่ายต่อไป และเผยแพร่สู่สาธารณะด้วย

4.3 หน้าที่อำนาจและบทบาทในการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายโดย ป.ป.ช.

จากผลการศึกษาผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะต่อการดำเนินงานของ ป.ป.ช. เพื่อสกัดกั้น
การทุจริตเชิงนโยบาย 6 ประการ โดยแบ่งตามกระบวนการทางนโยบาย ดังนี้

ประการแรก การพัฒนาเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายและคู่มือการใช้
เกณฑ์ชี้วัด ควรมีการพัฒนาหลักเกณฑ์และบูรณาการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ
หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยง
สำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2562 และกำหนดมาตรการการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ใน
การใช้เกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายและปรับปรุงเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อ
การทุจริตเชิงนโยบายเป็นระยะ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนานโยบายไปสู่การปฏิบัติ
นอกจากนี้ ควรเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องรับผิดชอบการดำเนินการ
ตามนโยบาย รวมทั้ง กำหนดให้มีมาตรการสนับสนุนด้านงบประมาณ บุคลากร และองค์ความรู้
ในการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินการตามเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยง
ต่อการทุจริตเชิงนโยบายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง ในการขับเคลื่อนเกณฑ์ชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบายและ
คู่มือการใช้เกณฑ์ชี้วัด ขั้นตอนการก่อตัวของนโยบาย ควรกำหนดให้เป็นเงื่อนไขบังคับของ
พรรคการเมืองตามกฎหมายในการชี้แจงนโยบายพรรคการเมืองตามเกณฑ์ชี้วัดในขั้นตอน
การหาเสียงเลือกตั้ง และเผยแพร่ในระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนได้ทราบ นอกจากนี้
ควรกำหนดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบ ความคุ้มค่า ความเป็นไปได้ และความเสี่ยง
ของนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งเพื่อนำเสนอต่อสังคมอย่างกว้างขวาง รวมทั้งกำหนด
ให้นโยบายที่พรรคการเมืองใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งต้องแสดงให้เห็นปรากฏถึงความเชื่อมโยงกับ
แผนยุทธศาสตร์ชาติ และต้องอธิบายแหล่งที่มาของงบประมาณในการดำเนินการตามนโยบาย
ให้ชัดเจน ระบุกลุ่มเป้าหมายและผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว

ประการที่สาม การขับเคลื่อนมาตรการสกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบายที่สำคัญคือ
เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับติดตามและตรวจสอบการดำเนิน
นโยบายสาธารณะของรัฐบาล อันจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความโปร่งใส
ลดโอกาสและความเสี่ยงในการทุจริตที่อาจเกิดขึ้น

ประการที่สี่ ในขั้นตอนการตัดสินใจนโยบาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรใช้อำนาจ
ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ. 2561 ในการให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการวางแผนงานของหน่วยงาน
ของรัฐในขั้นการจัดทำโครงการ ในกรณีที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย รวมทั้ง จัดให้มี
การเผยแพร่ต่อสาธารณะและแจ้งต่อองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบอื่น เช่น
สตง. ป.ป.ท. และ กกต. ในกรณีการจัดการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ดำเนินการ เฝ้าระวังตามอำนาจ
หน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายนั้นต่อไป นอกจากนี้ มาตรา 32 (2) แห่งพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อำนาจเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใดที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ หรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้อีกด้วย

ประการที่ห้า สำหรับขั้นตอนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ควรกำหนดให้มีการรายงานการดำเนินการตามนโยบายในระบบอิเล็กทรอนิกส์มาเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ รวมทั้ง การเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อเอื้อให้มีการตรวจสอบการดำเนินการตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าตรวจสอบได้ง่าย

ประการสุดท้าย ในขั้นตอนการประเมินนโยบาย สำนักงาน ป.ป.ช. อาจนำเกณฑ์ตัวชี้วัดความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงนโยบาย ในขั้นตอนการนำนโยบายสู่การปฏิบัติไปกำหนดเป็นตัวชี้วัดในการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) และกำหนดให้นำผลการประเมินมาประกอบการพิจารณาในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ หรือกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานต้องปฏิบัติ หรือกำหนดมาตรการในการป้องกันปัญหาในขั้นตอนการเสนอโครงการในงบประมาณต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ณรงค์ สักพันโรจน์. (2538). *การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ)*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- เดชารร พงษ์ธมมา. (2552). *รายจ่ายแผ่นดินที่เป็นภาษีเงินได้ในประมวลรัษฎากร*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (2559). *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลังภาครัฐ*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พงศ์ระพีพร อาภากร และคณะ. (2556). *ความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ในบทความวิจัยประกอบการสัมมนาทางวิชาการของสำนักเศรษฐกิจการคลัง ครั้งที่ 10 ประจำปี 2556*. กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- พัชรวรรณ นุชประยูร และ อมรรัตน์ กุลสุจริต. (2561). *การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน*. *วารสารนิติศาสตร์*, 47(3), 647-682.
- พัชรวรรณ นุชประยูร และ อมรรัตน์ กุลสุจริต. (2561). *มาตรฐานสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ FIDIC: ข้อสังเกตบางประการของสัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จในประเทศไทย*. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 11(2), 2-28.
- วาทีนิ นุชเล็ก. (2559). *มาตรการในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.

- สมชัย จิตสุชน. (2558). *ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา (Thai PBO)*. เข้าถึงได้จาก <http://thaipublica.org/2015/08/tdri-16-8-2558/>.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2558). *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทย ด้านนโยบายประชานิยมที่จะส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะและการเพิ่มบทบาทนิติต่อความรับผิดชอบในโครงการประชานิยม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2560). กฎหมายงบประมาณของต่างประเทศ ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศ: สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส. *โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน*. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะนิติศาสตร์.
- สุปรียา แก้วละเอียด. (2558). การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของภาษีโดยองค์กรตุลาการ. *วารสารนิติศาสตร์*, 44(4), 838.
- Nuchprayool Bajrawan. (2016). Legal measures to prevent and combat corruption of public contracts in the ASEAN Community. In *Conference Proceedings of 5th International Conference on Advancement of Development Administration 2016 - Social Sciences and Interdisciplinary Studies (The 5th ICADA 2016-SSIS) "ASEAN and Globalization: New Paradigm, Interdependency, Democracy, and Accountability"* (รางวัล Top Paper Awards 2016). (260-270).
- Nuchprayool Bajrawan. (2017). Anti-Corruption law reform: a law and economics perspective. In *Conference Proceedings of 4th Annual International Conference on law and Policy*, AICLP 2017 (Oxford), (119-125). Oxford: United Kingdom.