

บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
กับความมั่นคงของชาติ

โดย

นางสิรินทร์ พันธุ์เกษม
ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 1
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ 26
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556-2557

บทคัดย่อ

เรื่อง บทบาทสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นางสิรินทร์ พันธุ์เกษม

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ และบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่หลักในตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ การปฏิบัติงานของ สตง. สามารถลดการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งจะส่งผลดีต่อความมั่นคงของชาติ

ผลการวิจัยปรากฏว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่สูงและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติทั้งระยะสั้นและระยะยาว ในด้านการเมืองและการบริหาร ด้านเศรษฐกิจและด้านสังคมจิตวิทยา การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อป้องกันการทุจริต โดยธรรมาภิบาลภาครัฐที่มีความจำเป็นได้แก่ การตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล ความโปร่งใสในการบริหารงาน และการตรวจสอบจากภายนอก ทั้งที่กระทำจากหน่วยตรวจสอบภาครัฐ คือ สตง. และการตรวจสอบ โดยองค์กรตรวจสอบเอกชนที่มีความรู้ความสามารถในเชิงวิชาชีพตามมาตรฐานการตรวจสอบ

สตง. ได้ดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกำหนดยุทธศาสตร์การตรวจสอบเชิงรุกซึ่งเป็นการตรวจสอบในลักษณะป้องปราม เป็นการตรวจสอบก่อนที่หน่วยรับตรวจจะดำเนินโครงการหรือจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้มั่นใจว่า การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย ไม่มีการฉ้อ และมีความคุ้มค่า ราชการและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด การตรวจสอบเชิงรุกที่สำคัญของ สตง. ประกอบด้วย การสร้างพันธมิตรในการตรวจสอบ การแจ้งข้อบกพร่องหรือชะลอการจ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่เหมาะสม การเผยแพร่ผลการตรวจสอบ และการส่งเสริมให้หน่วยรับตรวจมีระบบการควบคุมภายในที่เข้มแข็ง

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยเพื่อให้บทบาทของ สตง. ในด้านการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันมีความเข้มแข็งมากขึ้น ประกอบด้วย การสร้างเครือข่ายการตรวจสอบ การเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยรับตรวจ การปรับปรุงกฎหมายในเรื่องบทลงโทษ การส่งเสริมจริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการปลูกฝังจิตสำนึกสาธารณะในการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

คำนำ

การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพราะทำให้ประเทศไม่ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่เนื่องจากเงินงบประมาณส่วนหนึ่งถูกเบียดบังไปเป็นประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะองค์กรตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐจะมีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไรบ้าง โดยผู้วิจัยได้ศึกษาข้อมูลจากงานวิจัย เอกสาร และบทความทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ความเห็นของนักวิชาการ ตลอดจนการสัมภาษณ์ผู้บริหารและผู้ทรงคุณวุฒิของหน่วยงานภาครัฐที่มีความรับผิดชอบทั้งทางตรงและทางอ้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ผลการวิจัยทำให้ทราบถึงสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ การดำเนินการของรัฐบาลและบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อมูลในงานวิจัยนี้จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้ประเทศไทยมีความมั่นคงอย่างยั่งยืน

(นางสิรินทร์ พันธุ์เกษม)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ฉ
สารบัญแผนภาพ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
คำจำกัดความ	5
บทที่ 2 ทฤษฎี หลักการ แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	7
ทฤษฎีความมั่นคง	7
หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล	12
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ	18
หลักการการตรวจเงินแผ่นดิน	22
สรุป	27
บทที่ 3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ	28
สถานการณ์ความมั่นคงไทย	29
สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ	31
การส่งเสริมธรรมาภิบาลและการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน	33
ยุทธศาสตร์ และนโยบายการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	40
สรุป	43

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	45
รูปแบบ วิธีการ และแนวโน้มสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน	45
ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อความมั่นคงของชาติ	50
ธรรมาภิบาลภาครัฐ	54
การดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน	58
สรุป	68
บทที่ 5 สรุป และข้อเสนอแนะ	69
สรุป	69
ข้อเสนอแนะ	72
บรรณานุกรม	81
ภาคผนวก	83
ผนวก ก	84
ผนวก ข	86
ประวัติย่อผู้วิจัย	94

- ฉ -

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่

3-1 คำนีภาพลักษณะการคอร์รัปชันของประเทศไทย ปี 2547-2556

33

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่	หน้า
2-1 ความเชื่อมโยงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนราชการ และรัฐสภา	25

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันหรือการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นปัญหาเรื้อรังที่ฝังรากลึกในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน เป็นปัญหาที่ยากจะแก้ไขเนื่องจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคมและวัฒนธรรมของไทยเอื้อต่อการขยายตัวของการทุจริตทุกรูปแบบ กล่าวคือ โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยเป็นระบบทุนนิยม ประชาชนตกอยู่ภายใต้กระแสบริโภคนิยม ระบบเศรษฐกิจของประเทศถูกผูกขาดโดยกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ โครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมเป็นระบบอุปถัมภ์ที่ยอมรับในระบบอำนาจนิยม ประชาชนยึดมั่นในค่านิยมที่ยกย่องและเกรงกลัวผู้มีอำนาจ มีตำแหน่ง มียศถาบรรดาศักดิ์ ในขณะที่ผู้มีอำนาจมีตำแหน่งหน้าที่ราชการให้การยกย่องสรรเสริญ คนที่มีฐานะร่ำรวยมากกว่าคนที่ทำความดี มีความซื่อสัตย์สุจริต

การทุจริตในวงราชการมีหลายรูปแบบ เช่น การฝ่าฝืนหลักเลี้ยว หรือบิดเบือนระเบียบแบบแผนหรือกฎข้อบังคับการ จูงใจเรียกร้องบังคับข่มขู่หน่วยงานหนึ่งยกเว้นแก๊งค์ หรือหาประโยชน์ให้ตนเองหรือพวกพ้อง การสมยอมรู้เห็นเป็นใจเพิกเฉยละเว้นการกระทำที่ต้องปฏิบัติ หรือรับผิดชอบตามหน้าที่ การยกยอกเบียดบังซึ่งทรัพย์สินของราชการการ ปลอมแปลงหรือการกระทำใดๆ อันเป็นเท็จและการมีผลประโยชน์ร่วมในกิจการบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนบันดาลประโยชน์ได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการทุจริตที่มีรูปแบบซับซ้อนยากในการตรวจสอบซึ่งสังคมไทยเผชิญอยู่ในขณะนี้คือ การทุจริตเชิงนโยบายหรือผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นการคอร์รัปชันที่ถูกกฎหมายแต่อาจผิดหลักประโยชน์ของสาธารณะและหลักจริยธรรม

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจจากทั่วโลก การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศหนึ่งจึงส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น องค์การสากลอิสระที่มีบทบาทในการต่อต้านการคอร์รัปชันคือ Transparency International (องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ) ได้จัดอันดับความโปร่งใสของประเทศทั่วโลกพบว่า ในปี 2555 ประเทศที่มีความโปร่งใสมาก มีการคอร์รัปชันหรือใช้อำนาจในทางที่ผิดน้อยที่สุด 5 อันดับแรก ได้แก่ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ สวีเดน นิวซีแลนด์ และสิงคโปร์ สำหรับประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 88 จาก 174 ประเทศทั่วโลก ได้คะแนน 37 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100

คะแนน รายงานขององค์กรดังกล่าว ยังระบุว่า ประเทศไทยมีการคอร์รัปชันในด้านการเมืองเป็นส่วนใหญ่สำหรับกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชียที่มีคะแนนต่ำที่สุด คือ สหภาพพม่า ได้คะแนน 15 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 172

สหประชาชาติได้ให้ความสนใจกับปัญหาดังกล่าว จึงได้กำหนดให้วันที่ 9 ธันวาคม ของทุกปี เป็นวันต่อต้านการทุจริตสากล (International Anti-Corruption Day) รวมทั้งได้ให้การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption) เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ซึ่งสาระสำคัญของอนุสัญญาดังกล่าว ได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับความร้ายแรงของปัญหาภัยคุกคามเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคมอันเป็นผลมาจากการทุจริต ซึ่งเป็นการบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม และความยุติธรรม ตลอดจนเป็นภัยต่อการพัฒนาการอันยั่งยืนและหลักนิติธรรมนอกจากนี้ อนุสัญญาดังกล่าว ยังระบุถึงการให้อำนาจในการส่งเสริมและสร้างเสริมมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการส่งเสริม อำนาจความสะอาด และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนการส่งเสริมให้การบริหารราชการและทรัพย์สินแผ่นดินเป็นไปอย่างซื่อสัตย์สุจริต

การทุจริตเป็นภัยร้ายแรงสำคัญที่ทำลายความมั่นคงของชาติ เนื่องจากทำให้ประเทศไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่ เพราะเงินงบประมาณส่วนหนึ่งถูกเบียดบังไปใช้เพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่ง ส่งผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ก่อให้เกิดปัญหาอื่นๆตามมา เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม และปัญหาอาชญากรรม รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน มุ่งเสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง เพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของประชาชน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน ตลอดจนสนับสนุนการสร้างค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต ความเสมอภาคเท่าเทียมกันและความถูกต้อง ชอบธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแล้วก็ตาม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันก็ยังคงมีอยู่และเป็นสาเหตุสำคัญของความขัดแย้งทางการเมือง เมื่อนักการเมืองแต่ละฝ่ายต่างก็ยกปัญหาการกระทำทุจริตของอีกฝ่ายเป็นข้ออ้างในการขู่ขู่ให้ฝ่ายสนับสนุนตนเกลียดชังอีกฝ่ายหนึ่ง ทำให้เกิดความแตกแยกและขัดแย้งในสังคม ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

ประเทศชาติจะมีความมั่นคงมากขึ้นหากสามารถลดหรือป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐได้ ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่หลักในตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยเชื่อว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาลอย่างน้อย 3 ประการ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) ความโปร่งใส (Transparency) และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน (Value for Money) ซึ่งทั้ง 3 ประการนี้มีความสำคัญในการลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และส่งผลดีต่อความมั่นคงของชาติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ประกอบด้วย รูปแบบ วิธีการ และแนวโน้มสถานการณ์การทุจริต
2. เพื่อศึกษาผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อความมั่นคงของชาติ
3. เพื่อศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของรัฐบาล เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน
4. เพื่อศึกษาข้อมูลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์และนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ข้อตรวจพบที่สำคัญ และผลการดำเนินการของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
5. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการส่งเสริมธรรมาภิบาล เพื่อป้องกันหรือลดการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาข้อมูลเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย บทความ บทสัมภาษณ์ และข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ดังนี้

1. ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ระหว่างปี 2550-2555
2. ข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ ระหว่างปี 2550-2555

3. ข้อมูลนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล ระหว่างปี 2550-2555

4. ข้อมูลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยยุทธศาสตร์และนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2554-2557 และผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินระหว่างปี 2550-2555

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยแบ่งวิธีการดำเนินการวิจัยเป็น 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) เพื่อสำรวจสภาพความเป็นจริง และข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการทุจริตภาครัฐ ธรรมชาติหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และแนวทางในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนี้

1. วิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารวิชาการ บทความ ความคิดเห็นและบทสัมภาษณ์ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในและต่างประเทศ
2. วิเคราะห์นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของรัฐบาล และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

3. วิเคราะห์รายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ 2 สัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ และสืบสวนการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานศาลฎีกา และสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีขั้นตอนการสัมภาษณ์ ดังนี้

1. กำหนดประเด็นและออกแบบแบบสัมภาษณ์
2. กำหนดบุคคลที่จะสัมภาษณ์
3. นัดหมายและดำเนินการสัมภาษณ์
4. สรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ส่วนที่ 3 สรุปข้อมูลที่ได้จากการวิจัยทั้งส่วนที่ 1 และส่วนที่ 2 เพื่อนำไปอภิปรายผลการวิจัย และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ผลที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ ดังนี้

1. เป็นแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การตรวจสอบสามารถป้องกันการทุจริตภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม
2. เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันหรือลดโอกาสการทุจริตภาครัฐ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานภาครัฐ
3. เป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินที่คำนึงถึงธรรมาภิบาลและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งจะส่งผลดีต่อความมั่นคงของชาติ

คำจำกัดความ

เพื่อให้ผู้ที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์จากการวิจัยครั้งนี้มีความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ผู้วิจัยได้กำหนดคำจำกัดความของคำเฉพาะที่ใช้ในงานวิจัย ดังนี้

ความมั่นคงของชาติ	หมายถึง การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติจากภัยการทุจริตคอร์รัปชัน
การทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ	หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีหน้าที่ตำแหน่งหรือนั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น
การทุจริตเชิงนโยบาย	หมายถึง การทุจริตที่มีลักษณะซับซ้อนและแยกย่อยเกิดขึ้นจากผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะตรากฎหมายยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติมออกกฎข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบอนุมัติ หรืออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐขนาดใหญ่ หรือ Mega Project และ โครงการของรัฐบาลที่ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินจำนวนมากทั้งนี้มีเจตนาพิเศษเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองกลุ่มทุนธุรกิจเครือญาติ และพวกพ้อง

ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันของผล

ประโยชน์ (conflict of interest) หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอันเป็นที่ไว้วางใจ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในองค์กร ต้องเลือกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมซึ่งทำให้ตัดสินใจยากในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติ

ธรรมาภิบาลในการใช้จ่ายเงิน หมายถึง การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐที่มีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) มีความโปร่งใส (transparency) และมีความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน (value for money)

ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability)

หมายถึง การดำเนินงานของภาครัฐที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน และมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการดำเนินงานที่สามารถอธิบายให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรับรู้ได้

ความโปร่งใส (transparency)

หมายถึง การดำเนินงานของภาครัฐที่เปิดโอกาสให้ประชาชนรับรู้ข่าวสารข้อมูลและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานได้

ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน (value for money)

หมายถึง การใช้จ่ายงบประมาณโดยประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นไปตามลำดับความสำคัญวัตถุประสงค์ และเวลาที่กำหนดไว้

บทที่ 2

ทฤษฎี หลักการ แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การวิจัยเรื่อง บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ มีความสมบูรณ์และครบถ้วนด้วยสาระที่สามารถนำไปใช้อ้างอิงเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎี หลักการ แนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ทฤษฎีความมั่นคง หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน และหลักการตรวจเงินแผ่นดิน รายละเอียดดังนี้

ทฤษฎีความมั่นคง

ความมั่นคงของชาติ หมายถึง สภาวะการณ์หรือสภาพที่รัฐชาติภายใต้การนำของรัฐบาลที่มีอำนาจอธิปไตยในการปกครองดินแดนดังกล่าวด้วยตัวเองที่สามารถดำรงอยู่ด้วยความปลอดภัยจากอันตรายทั้งปวงไม่ว่าจะเป็น เกณฑ์การเสี่ยงใดๆ ความเกรงกลัว ความกังวล และความสงสัย มีความเจริญก้าวหน้า มีเสรีต่อความกดดันต่างๆ ซึ่งจะประจักษ์ให้เกิดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนภายในชาติดำเนินไปได้อย่างอิสระ มีความแน่นแฟ้นเป็นปึกแผ่น มีความแน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงไปโดยง่าย มีความอดทนต่อแรงกดดันต่างๆ ที่มากระทบในทุกๆ ด้าน ทั้งด้านเอกราช อธิปไตย ในด้านบูรณภาพแห่งดินแดน ในด้านสวัสดิภาพ ความปลอดภัยและผาสุกของประชาชน ในด้านการปกครองของประเทศและวิถีการดำเนินชีวิตของคน อีกทั้งจะต้องมีขีดความสามารถที่จะพร้อมเผชิญต่อสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น หรือกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง สภาพที่รัฐใดรัฐหนึ่งสามารถดำรงสภาพของรัฐนั้นๆ ได้ในทุกสภาวะการณ์ ไม่ว่าสภาวะนั้นจะเป็นอย่างไร

แนวคิดเรื่องความมั่นคงทั่วไป มี 6 ประการ คือ

1. ความมั่นคงของชาติ (National Security) แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่มุ่งเน้นในการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความมั่นคงโดยอาศัยพลังอำนาจของชาติ (National Power) เพราะพลังอำนาจของชาติจะเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการพิทักษ์รักษาสิ่งสำคัญที่เปรียบเสมือนหัวใจของชาตินั้น ก็คือ ความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) และผลประโยชน์ของชาติ (National Interests) ดังนั้น การดำเนินการที่จะมุ่งไปสู่ความมั่นคงประเภทนี้จะมีความแตกต่างกันไปตามความมุ่งประสงค์ของแต่ละชาติ และผลประโยชน์ของแต่ละชาติ

2. ความมั่นคงภายใน (Internal Security) แนวความคิดนี้เกี่ยวพันโดยตรงกับความมั่นคงของชาติโดยจะมุ่งเน้นไปในเรื่องของความมั่นคงภายในประเทศที่จะนำไปสู่ความมั่นคงของชาติในที่สุด

3. ความมั่นคงของภูมิภาค (Regional Security) แนวความคิดนี้จะให้ความสำคัญกับประเทศใกล้เคียงกันหลายประเทศที่รวมตัวกันเป็นภูมิภาคย่อยซึ่งความมั่นคงในภูมิภาคนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประเทศแต่ละประเทศมีความมั่นคงทั้งภายในและมีความมั่นคงของชาติ (พลังอำนาจของชาติที่เหมาะสม)

4. ความมั่นคงของโลก (International Security) แนวความคิดนี้มีลักษณะเหมือนกับความมั่นคงของภูมิภาคแต่จะแตกต่างกันที่การรวมตัวกันเป็นกลุ่มที่ใหญ่ขึ้นคือทุกประเทศในโลกนี้ซึ่งจะรวมความมั่นคงภายในแต่ละชาติและความมั่นคงของชาติแต่ละชาติ

5. ความมั่นคงของสภาวะแวดล้อม (Environmental Security) แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่พยายามจะรักษาภาวะเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมภายในโลกเพื่อให้สังคมมนุษย์ยังคงอยู่ต่อไปพร้อมกับธรรมชาติได้การพิจารณาแนวความคิดนี้จะมองไปในอนาคตโดยใช้หลักวิชาการทางวิทยาศาสตร์สำหรับประเด็นสำคัญของความมั่นคงประเภทนี้คือประเทศที่ก่อให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อมมากมักจะเป็นประเทศมหาอำนาจหรือประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ดังนั้น ความรับผิดชอบในการออกค่าใช้จ่ายในการรักษาสิ่งแวดล้อมจะต้องเป็นสัดส่วนที่แตกต่างกันอย่างไร

6. ความมั่นคงของบุคคล (Human Security) แนวความคิดนี้เป็นแนวความคิดที่หลายประเทศได้พึงเล็งและให้ความสนใจเป็นอย่างสูงโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นของสิทธิมนุษยชน โดยการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงของมนุษย์นั้นจะต้องใช้พลังอำนาจของชาติในด้านต่างๆ มาเป็นเครื่องมือเป็นจำนวนมาก เพราะแต่ละบุคคลจะมีความมั่นคงได้จะมีองค์ประกอบที่ต้องพิจารณาหลายประการเช่น สิทธิมนุษยชน คุณภาพชีวิต การศึกษาฐานะทางการเงิน อนามัยชุมชน ฯลฯ

แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติในช่วงแรกๆ จะจำกัดอยู่เพียงในกิจการของทหารหรือการใช้อำนาจแห่งชาติให้บรรลุผลอันสมบูรณ์ ในสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศหรือสถานการณ์อันเร่งด่วนฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมและกาลเวลา เมื่อมีสิ่งท้าทายใหม่ๆ เข้ามามีอิทธิพลและมีผลกระทบต่อความเป็นชาติ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติก็ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสม กล่าวคือ แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติได้ขยายครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาวะแวดล้อมภายในประเทศหลาย ๆ ด้านคือ ปัจจัยทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และทางสังคมจิตวิทยา ดังนั้นจึงมีผู้ให้คำนิยามแนวคิดนี้ในกรอบที่กว้างขึ้น เช่น

สุรชาติ บำรุงสุข กล่าวว่า ในยุคสงครามเย็นนั้น การพิจารณาเรื่องความมั่นคง จะให้น้ำหนักประเด็นทางทหารเป็นสำคัญ ความมั่นคงของรัฐก็คือความมั่นคงทางทหาร นักทฤษฎีด้านความมั่นคง เรียกแนวคิดเช่นนี้ว่าเป็น“ความมั่นคงแบบดั้งเดิม”(Traditional Security) แต่เมื่อสิ้นสุดยุคสงครามเย็น เป็นผลให้การเผชิญหน้าทางทหารน้อยลง ทำให้ปัญหาความมั่นคงแต่เดิมได้เปลี่ยนไปด้วย ประเทศต่างๆ ในยุคหลังสงครามเย็นเผชิญกับปัญหาใหม่ๆ และสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปัญหาเหล่านี้ได้แก่ ปัญหาความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อม ปัญหาการย้ายถิ่นของประชากรปัญหาผู้ลี้ภัย ปัญหาความมั่นคงของมนุษย์ ปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหาศาสนา ปัญหาชาตินิยม ปัญหาความขัดแย้งทั้งในประเทศ และระหว่างประเทศ ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ และปัญหาการก่อการร้ายสากล

Klaus Knorr กล่าวว่า ความมั่นคงแห่งชาติขึ้นอยู่กับจิตวิสัยของบุคคลแต่ละคน ไม่ได้มีความหมายจำกัดอยู่เฉพาะประเด็นใดประเด็นหนึ่ง แต่ขึ้นอยู่กับจุดประสงค์ของการนำไปใช้ของบุคคลมากกว่า ดังนั้นความหมายของความมั่นคงแห่งชาติไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะความมั่นคงทางการทหารเท่านั้น แต่ควรเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจในเรื่องการใช้เครื่องมือทางการทูต ทางเศรษฐกิจ ทางหน่วยข่าวกรอง หรือทางทหาร เพื่อป้องกันบูรณภาพของดินแดนและอำนาจผลประโยชน์ของชาติในต่างประเทศ

Trager และ Simonic ได้ให้คำจำกัดความของความมั่นคงแห่งชาติว่า เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างเงื่อนไขของชาติ และเงื่อนไขทางการเมืองระหว่างประเทศ ที่จะป้องกันและขยายค่านิยม ที่สำคัญของชาติต่อฝ่ายตรงข้ามและในการตอบโต้ฝ่ายตรงข้าม

Marian D.Irish และ Elke Frant ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความมั่นคงแห่งชาติไม่ได้ หมายถึงความสามารถในการป้องกันการรุกรานจากภายนอกประเทศเท่านั้น แต่ยังหมายถึงความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การมีกฎหมายของบ้านเมือง ความชอบธรรมของระบบการเมือง ประชาชนเต็มใจและยอมรับการตัดสินใจของรัฐบาล รวมทั้งประชาชนจะต้องมีความเกรงกลัวต่อผลที่เกิดขึ้นหากไม่เชื่อฟังกฎหมายบ้านเมือง

ส่วนความมั่นคงแห่งชาติในบริบทของประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2485 ได้กำหนดค่านิยมเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติเอาไว้ด้วยว่า “ความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หมายความว่า การให้เอกราชของชาติ หรือสวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงปลอดภัย รวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร”

นอกจากคำนิยามดังกล่าวข้างต้น มีนักวิชาการไทยให้ความหมายของคำว่าความมั่นคงแห่งชาติ อาทิเช่น แนวคิดของสมชัย รัถวิจิตร และคณะ ที่กล่าวถึง ความมั่นคงแห่งชาติว่า หมายถึงสถานะที่ทำให้ประชาชนในชาติสามารถดำรงชีวิตอยู่ด้วยความมั่นใจในความปลอดภัยจากอันตรายปราศจากการตื่นตัวและความวิตกกังวลต่างๆ และต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ 4 ประการ คือ 1. ความมั่นคงทางด้านสังคม 2. ความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจ 3. ความมั่นคงทางการเมือง และ 4. ความมั่นคงทางด้านทหาร ในขณะที่ พิเชษฐ ทองศรีนุ่น ได้ให้ความหมายของ ความมั่นคงว่า หมายถึงความสงบเรียบร้อยและความสงบสุขของบ้านเมือง ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนการปราศจากการถูกขู่เข็ญหรือคุกคามด้วยวิธีการใดๆของผู้ไม่หวังดีต่อชาติและประชาชน ประจวบ ไชยสาสน์ (เอกสารการบรรยาย วปอ., 2540) ให้ความหมายว่า ความมั่นคงแห่งชาติ หมายถึง ความมั่นคงภายในและภายนอก และยังมีความหมายที่ครอบคลุมหลายมิติ โดยในปัจจุบันนิยมเรียกว่า “comprehensive security” อาทิเช่น ความมั่นคงทางการทหาร ซึ่งหมายถึงความพร้อมทางการทหารเพื่อป้องกันการรุกราน ความมั่นคงทางการเมือง หมายถึง การมีระบบการเมืองที่มั่นคงมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หมายถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ มีอัตราการส่งออกสูง ประชาชนมีรายได้สูง และความมั่นคงทางสังคมหมายถึงคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน โดยได้รับการศึกษาอย่างทั่วถึง มีระบบสาธารณสุขที่ดี ปลอดภัยจากโรคร้ายไข้เจ็บและมีความกินดีอยู่ดี เป็นต้น โดยในแต่ละประเทศจะมุ่งเน้นให้ความสำคัญในแต่ละด้านแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับช่วงเวลาและสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของประเทศนั้นๆ

การพิจารณาองค์ประกอบของความมั่นคงนั้น สามารถพิจารณาได้จากภัยคุกคามต่อความมั่นคง ซึ่งภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบเดิม ประกอบด้วย สงคราม ปัญหาเขตแดน และปัญหาการแทรกแซงของมหาอำนาจ ในขณะที่ภัยคุกคามต่อความมั่นคงรูปแบบใหม่ประกอบด้วย การก่อการร้าย การลักลอบขนอาวุธ การลักลอบค้ายาเสพติด การกระทำอันเป็นโจรสลัด การลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย การค้าสตรีและเด็ก การฟอกเงิน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ โรคระบาด การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ และการเกิดภัยพิบัติ หรือภัยธรรมชาติ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาเพื่อดำเนินการให้เกิดความมั่นคงของชาติ จึงต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวด้วย

ในปี 2558 จะเป็นปีที่กลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนก้าวสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเต็มรูปแบบ ดังนั้นการพิจารณาเรื่องความมั่นคงแห่งชาติจะต้องให้ความสำคัญกับปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายของการกระทำที่เข้าข่ายอาชญากรรมข้ามชาติไว้ 10 ลักษณะ ดังนี้

1. การลักลอบค้ายาเสพติด
2. การลักลอบเข้าเมือง
3. การค้าอาวุธ
4. การค้าหญิงและเด็ก
5. องค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ และการก่อการร้าย
6. การลักลอบค้าชิ้นส่วนมนุษย์
7. การลักลอบค้าอุปกรณ์นิวเคลียร์
8. การโจรกรรมและลักลอบค้ายานพาหนะ
9. การฟอกเงิน

10. อื่นๆ เช่น อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ สิ่งแวดล้อม ทรัพย์สินทางปัญญา การติดสินบนเจ้าหน้าที่ การแทรกซึมและครอบงำธุรกิจ และการโจรกรรมศิลปวัตถุกรอบนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2555-2559 จึงให้ความสำคัญต่อความเปลี่ยนแปลงของบริบทความมั่นคงภายในประเทศ โดยมุ่งเน้น 5 ประเด็นหลัก ได้แก่ 1. ความมั่นคงของสถาบันหลักของประเทศ 2. ความขัดแย้งของคนในชาติ 3. ความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ 4. ความเชื่อมั่นของประเทศในการบริหารตามหลักนิติธรรม 5. วิฤตการณ์ความมั่นคงจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ (ปณิธาน วัฒนายากร : เอกสารการบรรยาย วปอ., 2557)

จากทฤษฎีและแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่าความมั่นคงของชาติเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยและองค์ประกอบที่แตกต่างกันมากมายและหลายระดับ การดำเนินการใดๆ ถ้าขาดการพิจารณาในลักษณะที่เป็นองค์รวม (Holistic) ก็อาจจะก่อให้เกิดการความล่าช้าหรือความเสียหายที่จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติได้ การดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงแห่งชาติจึงต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานทุกหมู่เหล่า และทุกภาคส่วน จึงจะเป็นการดำเนินการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติและความมั่นคงของชาติ สำหรับการวิจัย เรื่อง “บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ” นี้ ผู้วิจัยให้ความสนใจในประเด็นการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากเห็นว่า การบริหารงานที่ไม่ยึดหลักธรรมาภิบาลมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมือง และเป็นสาเหตุของความขัดแย้งของคนในชาติในปัจจุบัน คู่ขัดแย้งต่างก็ยกประเด็นการบริหารงานที่ไม่สุจริตไปโจมตีฝ่ายตรงกันข้าม รวมทั้งใช้เป็นข้ออ้างในการก่อการปฏิวัติรัฐประหาร ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ก็จะส่งผลให้ความขัดแย้งลดลง การเมืองมีความมั่นคงมากขึ้น และส่งผลดีต่อความมั่นคงแห่งชาติ

หลักการ และแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หรือหลักการจัดการที่ดี (good governance) เป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาการทำงานของภาครัฐ (public sector) ภาคเอกชน (private sector) หรือองค์กรสังคมต่างๆ (civil society) ธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี มีประสิทธิภาพ มีความเป็นธรรมทางสังคม สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ มีระบบการทำงานอย่างมีหลักการ และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม มีระบบราชการที่เคารพในสิทธิของพลเมือง และมีกระบวนการทำงานที่โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ธรรมาภิบาลทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง เน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ธรรมาภิบาลมีการพัฒนาที่มีพื้นฐานมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกระดับ เพื่อให้ประเทศมีระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน (“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองฯ” ,2542)

แนวคิดธรรมาภิบาลปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรายงานธนาคาร โลกเมื่อปี 2532 กล่าวถึง ความสำคัญของธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย (The World Bank,1989) ต่อมาองค์การสหประชาชาติ (United Nation Development Program - UNDP) ได้นำแนวความคิดนี้ไปวิเคราะห์ และอธิบายรายละเอียดในเอกสาร Governance for Sustainable Human Development (United Nation Development Program [UNDP], 1997) หลังจากนั้นหลายองค์กร อาทิ ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank-ADB) (Asian Development Bank [ADB] , 1997) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (The International Monetary Fund--IMF) ได้นำแนวความคิดนี้ไปใช้ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือให้เงินกู้ยืมแก่ประเทศต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าประเทศเหล่านั้นจะสามารถแก้ปัญหาได้ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อการพัฒนา มนุษย์อย่างยั่งยืน (sustainable human development) (The International Monetary Fund [IMF] , 1992)

ในปี 2544 องค์กรพัฒนาเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organization of Economy Cooperation Development - OECD) ซึ่งเป็นองค์กรที่เสนอแนวคิด Governance มาตั้งแต่ต้น ได้เสนอบทความ เรื่อง Governance of the Future ย้ำเตือนความสำคัญของการปฏิรูปว่าเป็นจุดหมาย และค่านิยมร่วมกันของทุกองค์กร การปฏิรูปไม่มีสูตรสำเร็จ แต่ก็สามารถเรียนรู้จากกันและกันได้ รัฐจำเป็นต้องไปด้วยกันได้กับสังคมยุคใหม่ ที่ซับซ้อน หลากหลาย เป็นสังคมแห่งความรู้และเทคโนโลยีที่เต็มไปด้วยความคาดหวัง รัฐต้องเรียนรู้ปัญหาเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคม

และสิ่งสำคัญคือสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจจากประชาชนบทความของ OECD สนับสนุนความสำคัญของการสื่อสารระหว่างประชาชนกับรัฐ ซึ่งเป็นที่มาของความเชื่อถือ ไว้วางใจ และการมีจุดหมายสูงสุดร่วมกัน การสื่อสารเป็นกระบวนการแรกที่ต้องปฏิรูปด้วยวิธีการง่ายๆ คือการพูดจากันอย่างจริงใจ หลีกเลี่ยงคำพูดหวานที่สร้างความสับสน (Organization of Economy Cooperation Development [OECD] , 2001)

วิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 ทำให้ประเทศไทยมีความตื่นตัวและสนใจในเรื่อง ธรรมนูญมากขึ้น เพราะธรรมนูญเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตย ทั้งนี้ เป็นที่เชื่อกันว่า หากมีการนำแนวคิดธรรมนูญไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ระบบบริหารของรัฐมีความยุติธรรมเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งยังนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ซึ่งจะทำให้ประเทศชาติพัฒนาไปในทิศทางที่ดี เกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง(สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2544)

ธรรมนูญเป็นกระแสหลักในการพัฒนาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างเต็มที่เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายสูงสุดไว้ดังนี้

1. การบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen centered)
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์จากการปฏิบัติงาน
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของรัฐให้ทันต่อเหตุการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ
7. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ (“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546”)

คำนิยามของธรรมนูญ

ความหมายของธรรมนูญเมื่อเริ่มนำมาใช้ในทศวรรษที่ 1980 (2523) หมายถึง คุณลักษณะของรัฐ 6 ประการ คือ

1. การเป็นรัฐที่มีบทบาทน้อย (as the minimal state)
2. มีการประกอบการแบบเอกชน (as corporate governance)
- 3) มีการบริหารราชการแนวใหม่ (as the new public management)
4. มีการจัดการที่ดี (as ‘good’ governance)
5. มีระบบเครือข่ายระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน (as a socio-cybernetic system) และ
6. มีความสามารถดำเนินงานได้ด้วยตัวเอง (as self-organizing networks)

จากความหมายดังกล่าวการจัดการที่ดีจึงมีลักษณะที่เป็นการกระจายงานออกเป็น ส่วน ๆ แต่ละส่วน

ต่างพึ่งพิงซึ่งกันและกัน มีการใช้อำนาจของส่วนกลางน้อยลง หน่วยงานจึงมีอิสระมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ตระหนักถึงความสำคัญของการตรวจสอบได้ (Rhodes, 1996 : 663)

ธนาคารโลกระบุว่า ธรรมชาติมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างและธำรงไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและเท่าเทียมกัน เป็นปัจจัยสำคัญในการได้มาซึ่งนโยบายเศรษฐกิจที่ดี เพราะรัฐเป็นผู้วางและรักษากฎระเบียบต่างๆ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาของประเทศ ระบบราชการที่น่าเชื่อถือ การจัดการทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพและระบบการให้บริการที่มีคุณภาพ จะช่วยส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้นในสังคม การปฏิรูประบบราชการถือเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่เน้นการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐ โดยอาศัยหลักความรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมายที่ส่งเสริมและพัฒนาความโปร่งใสของการบริหารงานที่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ โดยกำหนดเป็นหลักการว่า การดำเนินนโยบายใดๆ ต้องคำนึงถึงวิธีการที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (The World Bank, 1989)

นฤมล ทับจุมพล (2541 : 122-124) ได้รวบรวมแนวคิดของนักวิชาการจำนวนหนึ่งเกี่ยวกับธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐไว้ ดังนี้

ประเวศ วะสี อธิบายธรรมรัฐว่า ประกอบด้วยภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคสังคมที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม โดยรัฐและธุรกิจต้องมีความโปร่งใสมีความรับผิดชอบที่สามารถตรวจสอบได้ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ ก่อให้เกิดธรรมรัฐแห่งชาติขึ้น

อานันท์ ปันยารชุน เสนอว่า ธรรมรัฐ คือ ผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้ กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ โดยสาระของธรรมรัฐ หรือ Good Governance คือ องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลจะสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน

ธรรมรัฐ ในทัศนะของ ชีรยุทธ บุญมี คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (interactive relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดีควรเป็นความร่วมมือแบบสื่อสารสองทาง ระหว่างรัฐบาลประชาธิปไตยและฝ่ายสังคม เอกชน องค์การที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐ (Non-Governmental Organization--NGO) โดยเน้นการมีส่วนร่วม (participation) ความโปร่งใส และตรวจสอบได้ การร่วมกันกำหนดนโยบาย (shared

policy making) และการจัดการด้วยตนเอง (self-management) ของภาคสังคมเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เห็นว่า ธรรมชาติของการจัดการบริหารประเทศที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับ ทั้งในระบบองค์กรและกลไกของภาครัฐที่สำคัญที่สุดคือ ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี ลงมาถึงส่วนราชการต่างๆ ของรัฐ และองค์กรภาคเอกชน (private sector organizations) ทั้งที่แสวงหากำไร และไม่แสวงหากำไร รวมทั้งสมาคมต่างๆ และภาคประชาสังคม (civil society)

กล้าณรงค์ จันทิก กล่าวว่า ธรรมชาติของ ธรรมรัฐ คือ การทำให้ระบบการบริหารจัดการที่ดีทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งต้องเกิดจากสำนึกความรู้สึกของภาคนั้นๆ โดยไม่ใช่อำนาจรัฐไปทำให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของการอยู่ร่วมกัน การสร้างธรรมรัฐจึงขึ้นอยู่กับข้าราชการและนักการเมือง ทั้ง 2 ฝ่ายต้องเป็นคนดีมีความโปร่งใส ประชาชนต้องร่วมมือกันต่อสู้กับความไม่เป็นธรรม

วรภัทร โทชนะเกษม อธิบายว่า Good Governance หมายถึง “การกำกับดูแลที่ดี” หรือหมายถึง การใช้สิทธิ์ของความเป็นเจ้าของที่จะปกป้องดูแลผลประโยชน์ของตนเอง โดยผ่านกลไกที่เกี่ยวข้องในการบริหาร โดยหัวใจสำคัญของ Good Governance คือ ความโปร่งใส (transparency) ความยุติธรรม (fairness) และความรับผิดชอบในผลของการตัดสินใจ (accountability)

ในขณะที่ พิทยา บวรวัฒนา (2545) เห็นว่า ธรรมชาติของธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่

1. รัฐบาลกลางที่มีขนาดเล็กลง และบทบาทน้อยลง (a smaller government that does less) โดยรัฐบาลกลางกระจายอำนาจลงไปที่ท้องถิ่น เพิ่มคนและงบประมาณไปที่ท้องถิ่นมากขึ้น ส่วนกลางทำงานน้อยลงเท่าที่จำเป็น เนื่องจาก

1.1 ภาครัฐที่มีขนาดใหญ่เกินไป ต้องใช้งบประมาณในการดูแลเป็นจำนวนมาก

1.2 ภาคเอกชนทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐ เนื่องจากภาครัฐไม่มีคู่แข่งจึงขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการ และการผูกขาดทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพต่ำ

1.3 ภาคธุรกิจต้องเป็นผู้นำในการพัฒนาประเทศ ในขณะที่ภาครัฐเป็นผู้อำนวยความสะดวก (facilitator)

2. วิสัยทัศน์แบบโลกาภิวัตน์และการจัดองค์กรแบบใหม่ที่มีความยืดหยุ่น (government with a global vision and flexibility) ข้าราชการต้องมีวิสัยทัศน์แบบโลกาภิวัตน์ เข้าใจบทบาทของตนเอง เช่น ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์จะต้องรู้ว่าคู่แข่งทางการค้าของประเทศ

เป็นอย่างไร ภาวะตลาดโลกเป็นอย่างไร รวมทั้งต้องเข้าใจ เครือข่ายโครงสร้างธุรกิจโลกด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ต้องอาศัยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วม

ภาครัฐต้องหารูปแบบการจัดองค์กรใหม่ ที่ไม่ใช่ระบบลำดับชั้นบังคับบัญชา (hierarchy) แบบเดิม หรือการแยกรูปแบบการจัดการภาครัฐออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนคมนโยบายและส่วนปฏิบัติ ซึ่งส่วนปฏิบัติอาจเป็นภาคเอกชน รัฐทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการความสะดวก ซึ่งจะช่วยประหยัดรายจ่ายในการปฏิบัติงาน

3. รัฐบาลที่รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงาน (accountable government) ความสำคัญต่อการตรวจสอบได้ของภาครัฐมากขึ้น เป็นการตรวจสอบจากภายนอก ประชาชน สื่อมวลชน หรือองค์กรตรวจสอบที่ดึงขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อมากขึ้น จรรยาบรรณข้าราชการเป็นสิ่งจำเป็น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มขึ้น เช่น สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และศาลปกครอง เป็นต้น

4. ภาครัฐที่มีความยุติธรรม (government that is fair) การจัดการที่ดีทำให้เกิดความยุติธรรม และมีความเสมอภาคมากขึ้น ความยุติธรรมที่เป็นรูปธรรมถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญ นโยบายภาครัฐ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ระบุคำนิยามของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองฯ” , 2542)

จากคำนิยามของธรรมาภิบาล สรุปได้ว่า องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล มี 8 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การมีส่วนร่วม (participation) หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งหญิงและชาย ทั้งโดยตรงหรือผ่านสถาบันหรือตัวแทน การมีส่วนร่วมยังหมายรวมถึงเสรีภาพในการเข้าร่วมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น

2. การปฏิบัติตามกฎหมาย (rule of law) ธรรมนูญบาลต้องประกอบด้วยกฎหมายที่เป็นธรรมและมีการบังคับใช้อย่างเป็นกลาง ปกป้องสิทธิของประชาชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะสิทธิของเสียงข้างน้อย นอกจากนี้ จะต้องมียุติธรรมที่เป็นอิสระ และผู้รักษากฎหมายที่เป็นกลาง ไม่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

3. ความโปร่งใส (transparency) การตัดสินใจใด ๆ ตลอดจนการนำผลการตัดสินใจไปปฏิบัติต้องเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด ต้องจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจนั้น สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรง

4. การสนองความต้องการ (responsiveness) ต้องมีกระบวนการที่สามารถสนองตอบความต้องการของผู้ที่มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ภายในกรอบระยะเวลาที่สมเหตุสมผล

5. การมีความเห็นร่วมกัน (consensus oriented) ผู้ได้รับประโยชน์หลากหลายในสังคมต้องยอมรับความคิดเห็นส่วนใหญ่ที่มีประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการพัฒนามนุษย์ในระยะยาวเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วย

6. ความเสมอภาคและการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (equity and inclusiveness) เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าทุกคนรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ไม่เกิดความรู้สึกแปลกแยก

7. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency) ผลผลิตของรัฐบรรลุความต้องการของสังคม โดยใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ทั้งนี้หมายรวมถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อมด้วย

8. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ตลอดจนประชาชนทั่วไปต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคม หรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบต่อการตัดสินใจหรือการกระทำใด ๆ ของตน

จากองค์ประกอบของธรรมนูญบาลทั้ง 8 ประการข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการทำให้เกิดธรรมนูญบาลในภาครัฐ ได้แก่ ประชาชน องค์กรภาครัฐ และองค์กรตรวจสอบ โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม องค์กรภาครัฐต้องมีส่วนรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และสนองความต้องการของประชาชน รวมทั้งต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใส และการปฏิบัติตามกฎหมายของการดำเนินงานภาครัฐ

นอกจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ภาครัฐบริหารงาน โดยคำนึงถึงหลักธรรมนูญบาลแล้ว แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ให้ความสำคัญกับธรรมนูญบาลในการบริหารงานภาครัฐ

ด้วยเช่นกัน โดยในแผนฯฉบับที่ 9 (2545-2549) กล่าวถึง “การบริหารจัดการที่ดี สร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม” ในขณะที่แผนฯ ฉบับที่ 10 (2550-2554) มุ่งให้ธรรมาภิบาลของประเทศดีขึ้น

สำหรับการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการศึกษาบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นที่น่าพอใจและมีประสิทธิภาพตรงตามวัตถุประสงค์ การดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงสามารถส่งเสริมธรรมาภิบาลของภาครัฐเพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ดี มีความรับผิดชอบต่อสังคม ลดการผิดพลาด และยับยั้งการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ

คำว่า “ทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 1(1) หมายถึง “การแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 มาตรา 4 หมายถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น”

สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2549 : 80) ให้ความหมายของการคอร์รัปชันว่า หมายถึง กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ครอบครัว วงศาคณาญาติพวกพ้อง และคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมาย สถานะในระบบราชการ หรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรืออาจไม่ผิดกฎหมายไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสิ่งตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดต่อหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชน ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก และขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น

การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ ทำให้สูญเสียเงินงบประมาณที่ควรจะถูกนำไปใช้ในโครงการต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย งานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institution–TDRI) ระบุว่า เงินงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐประมาณ ร้อยละ 20 สูญเสียไปเพราะกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มี

ประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการทุจริตในรูปแบบการล่อโจง และการฮั้วประมูล เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้น การทุจริตยังส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศอีกด้วย

คอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สะสมมายาวนานจนประชาชนส่วนหนึ่งคิดว่า คอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติธรรมดา ทั้งนี้ ผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับคอร์รัปชัน จากงานสัมมนา เรื่อง เราจะป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในยุคปฏิรูปกันอย่างไร ที่จัดขึ้นโดยสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย (2546) พบว่าหัวหน้าครวัเรือนเห็นว่า การทุจริตประพฤติมิชอบเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติอันดับที่สามารถจากปัญหาเศรษฐกิจและปัญหาความยากจน ผู้ประกอบการ เห็นว่า การทุจริตประพฤติมิชอบเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเจริญเติบโตของธุรกิจรองจากผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจ โดยร้อยละ 79 ของผู้ประกอบการยอมรับว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ธุรกิจต้องจ่ายค่าสินบนให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างสะดวกโดยเห็นว่าภาครัฐส่วนใหญ่ต้องมีการหยอดน้ำมันด้วย “เงินและผลประโยชน์” งานจึงจะสำเร็จได้แม้ข้าราชการเองก็ยังคงคิดว่าการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตในสังคมและเป็นเรื่องปกติทั่วไป โดยร้อยละ 49 ยอมรับว่ารู้ว่ามี การซื้อขายตำแหน่งในวงราชการ ทั้งนี้มีข้าราชการเพียงร้อยละ 24 เท่านั้น ที่เห็นว่ารัฐมีความตั้งใจจริงที่จะต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาคราชการ ในขณะที่ รายงานผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำงานของรัฐสภา รัฐบาล องค์กรอิสระ และประเด็นอื่น ๆ พ.ศ.2547 ของสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งสำรวจโดย ดร.ถวิลวดี บุรีกุล พบว่า ประชาชนร้อยละ 47.5 เห็นว่า เจ้าหน้าที่ภาครัฐบางคนมีส่วนเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน (ถวิลวดี บุรีกุล , 2547)

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย ซึ่งได้รายงานผลสำรวจ “สถานการณ์คอร์รัปชันไทย ปี พ.ศ. 2554” จากหน่วยงานเอกชนข้าราชการและประชาชนทั่วประเทศจำนวนกว่า 2,400 ราย พบว่า คดีนี้สถานการณ์คอร์รัปชันในไทยในช่วงเดือน ธันวาคม พ.ศ.2554 เพิ่มขึ้นจากเดือน มิถุนายน 2554 และ ธันวาคม 2553 ซึ่งหมายความว่า ประเทศไทยมีปัญหาคอร์รัปชันในระดับรุนแรงและสถานการณ์แย่ลง นอกจากนี้ การสำรวจยังพบว่าภาคเอกชนประมาณร้อยละ 81.2 ยอมรับว่าเคยจ่ายสินบนหรือ “เงินใต้โต๊ะ” กว่าสองแสนล้านบาทต่อปีหรือประมาณร้อยละ 25-30 ของมูลค่างาน โดยเฉพาะการซ่อมแซมและสร้างถนน/สะพานติดอันดับ โครงการรับสินบนอันดับ แรกรองลงมา คือ การจัดซื้ออุปกรณ์ของภาครัฐการจ่ายเงินชดเชยช่วยน้ำท่วมการชดเชยพันธุ์พืช/สัตว์การให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ ตามนโยบายของรัฐขณะที่หน่วยงานที่มีภาพลักษณ์คอร์รัปชันมากที่สุด คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจรองลงมา คือ นักการเมืองและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการอนุมัติโครงการกรมศุลกากรกรมสรรพากรกรมที่ดิน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2555 ดร.เสาวณีย์ ไทยรุ่งโรจน์ อธิการบดีมหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้แถลงผลสำรวจ “ดัชนีคอร์รัปชัน” ในยุครัฐบาลนายกรัฐมนตรียิ่งลักษณ์ ชินวัตร พบว่า ดัชนีคอร์รัปชันพุ่งขึ้นทุกด้านผู้ประกอบการธุรกิจร้อยละ 85.9 ต้องจ่ายเงินเพิ่มพิเศษหรือเงินคอร์รัปชัน ให้นักการเมืองและข้าราชการประจำเพิ่มจากเดิมร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 30-35 ผลสำรวจระบุว่า มีผู้ประกอบการเพียงร้อยละ 4.7 เท่านั้น ที่ตอบว่าไม่ได้จ่ายเพิ่มพิเศษข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการคอร์รัปชันที่กำลังขยายตัวลุกลามอย่างรวดเร็วในเมืองไทยและจำนวนเงินที่ถูกคอร์รัปชันมีจำนวนที่สูงมาก ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ2555มีงบลงทุนจำนวน 840,000 ล้านบาท จะถูกคอร์รัปชันไปร้อยละ 30-35 หรือคิดเป็นเงินประมาณ 252,000-294,000 ล้านบาท และส่งผลกระทบต่อจีดีพีสูงถึงร้อยละ 2.18-2.54 หมายความว่า เงินงบประมาณลงทุน จำนวน 840,000 ล้านบาท นั้น หากไม่ถูกคอร์รัปชันไปจะทำให้ประเทศได้ลงทุนเป็นเงินเต็มจำนวน ทำให้ประเทศไทยมีอัตราจีดีพีสูงขึ้น โดยจีดีพีที่ปลอดคอร์รัปชันจะสูงถึงร้อยละ 7.78-8.14 ทั้งนี้ กลุ่มอาชีพที่ถูกระบุว่ามีการคอร์รัปชันมากที่สุด คือ 1. นักการเมือง 2. นักธุรกิจ และ 3. ข้าราชการประจำ

การทุจริตคอร์รัปชันจึงมีตั้งแต่การกินคำเล็กๆ ไปจนถึงการสวาปามคำโตๆ มีตั้งแต่การยักยอกเบียดบังเงินงบประมาณหรือทรัพย์สินของหลวงไปจนถึงการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจรัฐกำหนดนโยบายเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง หากกฎหมายให้อำนาจจัดทำนโยบายดังกล่าวได้ ผู้มีอำนาจจะดำเนินการตามกระบวนการต่อไป หากมีปัญหาขัดข้องเนื่องจากขัดตอกฎหมาย ผู้มีอำนาจจะใช้อำนาจของรัฐตรากฎหมายใหม่ หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมกฎหมายเก่า หรือตีความกฎหมายที่มีอยู่เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้อง (ลาด คำเนิน , 2552 : 3)

นอกจากนี้ การขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือได้ว่าเป็นการทุจริตอย่างหนึ่ง เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับผลประโยชน์เฉพาะตนอันไม่สมควร เพราะประโยชน์น่าจะเป็นของรัฐหรือส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ เช่น การใช้ข้อมูลจากตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตน หรือการเอื้อประโยชน์จากงานในหน้าที่ให้แก่ผู้ใกล้ชิด (เมธี ครองแก้ว , 2550 : 33)

สาเหตุของการทุจริตมีหลายประการ เช่น เจ้าหน้าที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรมขาดกลไกในการลงโทษ ขาดการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจัง ขาดการตรวจสอบและการควบคุมกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ที่ได้รับค่าตอบแทน/เงินเดือนไม่พอกับการครองชีพและมีปัญหาทางเศรษฐกิจหรืออบายมุขรวมไปถึงสภาพการทำงานที่เปิดโอกาสและเอื้ออำนวยต่อการกระทำทุจริต หรือกระบวนการปฏิบัติงานมีช่องโหว่ เป็นต้น

ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ (2550 : 17) เห็นว่า การทุจริตเกิดจากการแทรกแซงทางด้านการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการขึ้นำการทำงานของข้าราชการที่ใจแข็งไม่พอ ต้องการผลประโยชน์ต่อตำแหน่งหน้าที่ด้วยการทำสิ่งที่ผิด กระทำการทุจริตในลักษณะผลประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน

กล้าณรงค์ จันทิก (2550 : 24) ได้ให้ข้อคิดและหลักการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเป็นภารกิจที่ภาคประชาชนต้องเข้ามามีบทบาทที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประชาชนต้องช่วยกันเป็นหูเป็นตาดูแลทรัพย์สินงบประมาณ ซึ่งเป็นของประชาชนเอง ต้องช่วยกันสอดส่อง เพื่อให้สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง

การทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นทุกภาคส่วน และมีเกิดจากความร่วมมือหรือความยินยอมพร้อมใจ ร่วมกันทำของนักธุรกิจ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งปัจเจกชน ทั้งนี้การแพร่ระบาดของการทุจริตประพตติมิชอบสืบเนื่องมาจากมาตรการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เช่น การดำเนินคดีอาญา และการแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ยังไม่สามารถดำเนินการอย่างได้ผล ด้วยเหตุว่ากฎหมายที่ใช้ปราบคอร์รัปชัน บัญญัติให้รัฐเป็นฝ่ายที่จะต้องมีการพิสูจน์ความผิดตามข้อกล่าวหา ซึ่งต้องการหลักฐานที่อยู่ในมือของหน่วยงานราชการหรือเอกชนซึ่งตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่วมกันคอร์รัปชัน

ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2556-2560 ต้องการให้ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน จึงเน้นการสร้างเสริมความแข็งแกร่งกับการเพิ่มความสามารถของประเทศในเวทีโลก ประกอบด้วย การศึกษาเพื่อให้คนไทยมีความสามารถในการแข่งขันและรองรับการเปลี่ยนแปลงของโลก การลงทุนและพัฒนาโครงสร้างเพื่อให้ไทยเป็นศูนย์กลางของภูมิภาค การปฏิรูปการศึกษาเพื่อความมั่นคงของชาติ การสร้างเสริมความมั่นคงด้านอาชีพและรายได้ให้ประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกร รวมทั้งการแก้ปัญหาสำคัญที่บ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ คือ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพตติมิชอบนั่นเอง ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ให้ความสำคัญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเช่นเดียวกัน โดยแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (2555-2559) ระบุว่า ต้องการให้ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันไม่ต่ำกว่า 5.0 คะแนน

เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งมีวงจรร่วมกันสามฝ่าย คือ นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ ยุทธศาสตร์ชาติจึงได้กำหนดวัตถุประสงค์เฉพาะแห่งชาติ ให้ประเทศไทยมีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล การทุจริตประพตติมิชอบลดลงอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะสำเร็จได้ด้วยนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ 4 ประการ คือ 1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน มีการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล ปราศจากการทุจริตประพตติ 2. ปลุกฝังค่านิยมให้ประชาชนและเยาวชนของชาติ ต่อต้านการทุจริตและลดการยึดติดวัตถุนิยมโดย

ดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง 3. สร้างกลไกตลาดที่สามารถตรวจสอบและให้คุณให้โทษแก่ภาคธุรกิจในเรื่องธรรมาภิบาล และ 4. จัดปัญหาการทุจริตประพศุติมิชอบอย่างจริงจัง

หลักการการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการบริหารงานที่จะทำให้มั่นใจว่าการปฏิบัติงานมีความถูกต้อง และบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ซึ่งในระบบราชการนั้นการตรวจสอบการตรวจสอบที่สำคัญคือ การตรวจสอบภายนอก (external audit) ซึ่งหมายถึง การที่กฎหมายกำหนดให้มีบุคคลที่สามที่มีความเป็นอิสระ ไม่มีส่วนได้เสียในกิจการ มีความรู้ความสามารถในวิชาชีพการตรวจสอบ ทำการตรวจสอบรายการที่กิจการบันทึกบัญชี เพื่อสร้างความมั่นใจให้ผู้มีส่วนได้เสียกับองค์กร เช่น ผู้กำกับดูแล หรือผู้ถือหุ้น ว่าการดำเนินงานขององค์กรมีความถูกต้องครบถ้วน (พะยอม สิงห์เสนห์ , 2548)

นิยามของการตรวจสอบ

สมาคมบัญชีแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Accounting Association--AAA) (สุชาย ยังประสิทธิ์กุล , 2548 : 1-1) ให้นิยามการตรวจสอบว่า การตรวจสอบเป็นกระบวนการรวบรวมและประเมินหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจ และรายงานผลให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทราบ การตรวจสอบกระทำโดยผู้ตรวจสอบที่มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสารประกอบการลงบัญชี และหลักฐานอื่น ๆ ตามแนวปฏิบัติที่กำหนดเป็นมาตรฐานวิชาชีพไว้เพื่อวินิจฉัยและแสดงความเห็นว่างบการเงินที่กิจการจัดทำขึ้นมีความถูกต้องตามที่ควรในสาระสำคัญตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป

ในขณะที่ศาสตราจารย์ คุณหญิงพะยอม สิงห์เสนห์ ให้นิยามการตรวจสอบว่าการตรวจสอบ คือ การตรวจสอบสมุดบัญชี เอกสารประกอบการลงบัญชี และหลักฐานอื่น ๆ โดยผู้ประกอบวิชาชีพสอบบัญชี ตามแนวปฏิบัติที่กำหนดเป็นมาตรฐานวิชาชีพไว้ เพื่อที่ผู้สอบบัญชีจะสามารถวินิจฉัยและแสดงความเห็นได้ว่า งบการเงินที่กิจการจัดทำขึ้น มีความถูกต้องตามที่ควรในสาระสำคัญตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป และงบการเงินดังกล่าว ได้แสดงข้อมูลที่จำเป็นเพื่อให้ผู้อ่านงบการเงินได้ทราบอย่างเพียงพอแล้ว นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบยังเสนอข้อสังเกตต่อผู้บริหารของกิจการเพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่องเกี่ยวกับ การควบคุมภายในของกิจการ และบางครั้งการตรวจสอบยังช่วยให้ผู้ตรวจสอบสามารถรายงานการทุจริตในกิจการให้ผู้บริหารได้ทราบด้วย (พะยอม สิงห์เสนห์, 2548)

จากคำนิยามการตรวจสอบข้างต้น สรุปได้ว่า องค์ประกอบของการตรวจสอบ ประกอบด้วย

1. การปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ (systematic approach) ผู้ตรวจสอบต้องปฏิบัติงานตามแผนการตรวจสอบ และมาตรฐานการตรวจสอบที่กำหนด
2. การปฏิบัติงานอย่างเป็นกลาง (objectively conducted) ผู้ตรวจสอบต้องมีความเป็นอิสระในการตรวจสอบและแสดงความเห็น
3. การรวบรวมและประเมินความน่าเชื่อถือของเอกสารหลักฐาน (obtain and evaluate evidence) ผู้ตรวจสอบต้องรวบรวมและประเมินความน่าเชื่อถือและความเพียงพอของหลักฐานที่ใช้ในการบันทึกบัญชี รวมทั้งหลักฐานจากแหล่งอื่นๆ
4. การรายงานผลการตรวจสอบ (communicated the results) ผู้ตรวจสอบต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้ใช้งบการเงิน โดยแสดงความเห็นที่น่าเชื่อถือในรายงาน ซึ่งอาจเป็นทั้งการรายงานด้วยวาจา และการรายงานอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร

องค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการกำหนดมาตรฐาน (International Organization for Standardization-ISO) ได้กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบ ประกอบด้วย (Russell, 2007)

1. การปฏิบัติงานอย่างมีจริยธรรม (ethical conduct) ผู้ตรวจสอบต้องมีความซื่อสัตย์ และทำในสิ่งที่ถูกต้อง
2. การแสดงข้อมูลอย่างยุติธรรม (fair presentation) ผู้ตรวจสอบต้องรายงานผลการตรวจสอบอย่างเป็นธรรม
3. การปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพ (due professional care) ผู้ตรวจสอบต้องมีความสามารถในการปฏิบัติงานอย่างมืออาชีพ
4. ความเป็นอิสระ (independence) ผู้สอบบัญชีต้องหลีกเลี่ยงการกระทำใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้มั่นใจในความซื่อสัตย์สุจริต
5. การปฏิบัติงานอย่างมีหลักฐาน (evidence based approach) ผู้ตรวจสอบต้องตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงโดยมีหลักฐานประกอบ

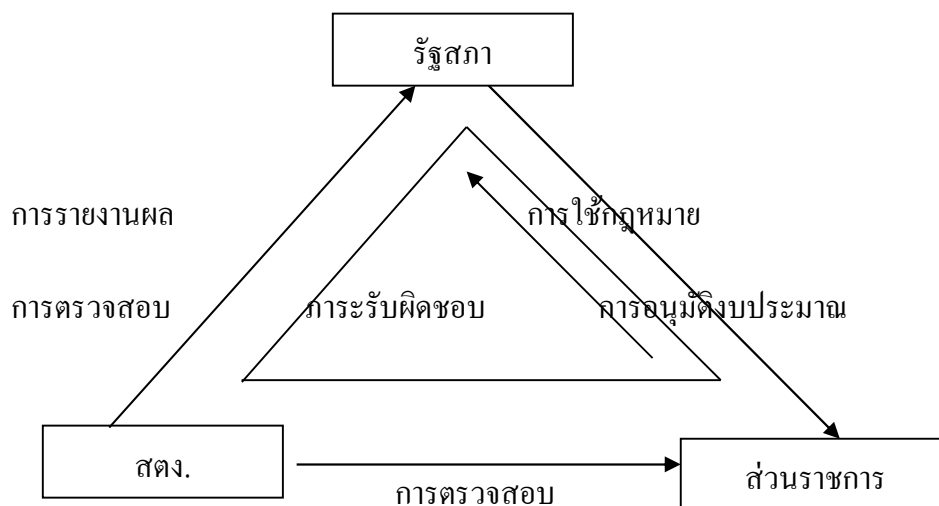
การตรวจสอบภาครัฐ เรียกว่า การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพยากรของแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เป็นการเสริมสร้างความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (accountability) ของภาครัฐต่อประชาชน ผู้ตรวจสอบภาครัฐต้องปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพเพื่อให้ได้ผลงานที่น่าเชื่อถือและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมาตรฐานการตรวจสอบภาครัฐที่รับรองทั่วไป (Generally Accepted Government Auditing Standards--GAGAS) ประกอบด้วย (นิพนธ์ เห็น โชคชัยชนะ และ ศิลปพร ศรีจันทเพชร , 2550 : 12)

1. การตรวจสอบต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (public interest) และความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยรวม (collective well-being of people)
2. ผู้ตรวจสอบต้องมีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติงาน (integrity)
3. ผู้ตรวจสอบต้องมีความเป็นกลาง (objectivity)
4. ผู้ตรวจสอบต้องมีความเป็นมืออาชีพ (professional behavior)
5. ผู้ตรวจสอบต้องมีความเป็นอิสระ (independence)
6. ผู้ตรวจสอบต้องไม่มีความสัมพันธ์ใด ๆ กับหน่วยรับตรวจซึ่งอาจทำให้มีข้อจำกัดและไม่สามารถตรวจสอบหรือเสนอความเห็นในรายงานการตรวจสอบได้อย่างมีอิสระ (personal impairment)
7. ผู้ตรวจสอบต้องมีวิจาร์ณญาณในการวางแผน การปฏิบัติงาน และการรายงานผลการตรวจสอบ
8. ผู้ตรวจสอบต้องมีความสามารถในการตรวจสอบที่เพียงพอในการปฏิบัติงาน
9. ผู้ตรวจสอบต้องมีความรู้และทักษะอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการตรวจสอบ อาทิ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับหน่วยงานที่ตรวจสอบ การเลือกตัวอย่างในการตรวจสอบ การเลือกวิธีการตรวจสอบ การใช้คอมพิวเตอร์ วิศวกรรม ตลอดจนทักษะในการติดต่อสื่อสารที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพทั้งโดยวาจาและเป็นลายลักษณ์อักษร

องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภาครัฐของไทย คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. การปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในยุคแรกเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีรายรับรายจ่ายของภาครัฐ เพื่อให้ทราบว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ต่อมาเมื่อระบบราชการมีความซับซ้อนและมีขนาดใหญ่ขึ้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ปรับเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบจากการตรวจสอบเพื่อติดตามความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจ เป็นการตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดบกพร่อง โดยการส่งเสริมให้ส่วนราชการมีระบบการควบคุมภายในที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดการสูญเสียนงบประมาณที่อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดบกพร่องดังกล่าว รวมทั้งเป็นการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการปฏิบัติงานได้ด้วย

การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นจุดเชื่อมโยงที่สำคัญของภาระรับผิดชอบของส่วนราชการ และรัฐสภา ซึ่งสามารถแสดงได้ตามภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2-1 : ความเชื่อมโยงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนราชการ และรัฐสภา



ภาพ 1 อธิบายได้ว่า รัฐสภาควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในฐานะตัวแทนของประชาชน โดยการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ อย่างเหมาะสม เมื่อได้รับการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายและมีการใช้จ่ายเงิน หน่วยงานภาครัฐต้องรับผิดชอบในการจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงิน เรียกว่า รายงานการเงิน หรืองบการเงิน ในขณะที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของรายงานการการเงินดังกล่าวและรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาสามารถใช้ข้อมูลจากรายงานเพื่อการกำกับดูแลส่วนราชการต่าง ๆ ให้ดำเนินการตามหน้าที่รับผิดชอบ

การปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย 2 ส่วน ได้แก่ การปฏิบัติงานตรวจสอบ และการสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานที่ดี

1. การปฏิบัติงานตรวจสอบ

พันธกิจ (mission) ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คือ การตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเงินภาครัฐ รวมทั้งการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นว่า การได้มา การใช้จ่ายเงิน และการบริหารทรัพยากรของแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด คุ่มค่า และโปร่งใส เป็นการป้องกันหรือลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมเพื่อลดความสูญเสียชีวิตทรัพยากรของแผ่นดิน และลดโอกาสการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานราชการ

การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย การตรวจสอบการเงินทั่วไป การตรวจสอบงบการเงิน การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาต่าง ๆ การตรวจสอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบสืบสวน การปฏิบัติงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะทำให้มั่นใจว่า หน่วยงานภาครัฐจัดทำบัญชีและรายงานการเงินตามมาตรฐานที่กำหนด การใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือทรัพย์สินในความรับผิดชอบอย่างถูกต้อง ตรงตามวัตถุประสงค์ และเป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง การดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการโดยประหยัด คุ่มค่า มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

2. การสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานที่ดี

การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบภายหลังจากส่วนราชการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปแล้ว หรือเรียกว่า “Post Audit” ซึ่งในหลายกรณี ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วพบว่า การจ่ายเงินงบประมาณไม่ถูกต้อง ไม่ประหยัด ไม่มีประสิทธิภาพ และไม่คุ้มค่า แต่ไม่สามารถเรียกเงินงบประมาณที่จ่ายไปแล้วคืนกลับมาได้ หรือเรียกคืนได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ผลการตรวจสอบจึงไม่อาจป้องกันความเสียหายได้ทั้งหมด ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันและลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงกำหนดยุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีในส่วนราชการ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมายที่เกิดประโยชน์สุขและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 กำหนดให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ ที่เห็นว่าจำเป็นให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติ ซึ่งใน ปี 2544 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยรับตรวจมีระบบการควบคุมภายในที่ดี ซึ่งจะช่วยลดความผิดพลาดบกพร่องและการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ หรือหากมีความผิดพลาดบกพร่องและการทุจริตเกิดขึ้นก็สามารถตรวจพบได้ง่าย ซึ่งเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของหน่วยรับตรวจ การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการวางนโยบายการตรวจสอบเชิงรุก (proactive audit) เน้นการป้องกันความเสียหายหรือการกระทำทุจริตต่อการเงิน ภาครัฐมากกว่าการแก้ไข (to prevent is better than cure) ตามหลักการบริหารงานสมัยใหม่ (Osborne & Gaebler , 1992)

นอกจากนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถใช้ระบบการควบคุมภายในเป็นเครื่องมือในการวางแผนการตรวจสอบ โดยการประเมินระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการ หากประเมินแล้วพบว่า หน่วยรับตรวจใดมีระบบการควบคุมภายในที่ดี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจพิจารณาละเว้นการตรวจสอบ หรือเน้นการตรวจสอบเฉพาะประเด็นที่พิจารณาแล้วว่าการควบคุมย่อหย่อน ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดเวลาในการตรวจสอบ และสามารถตรวจสอบส่วนราชการได้จำนวนมากขึ้น และส่งผลดีต่อภาพรวมของการตรวจสอบภาครัฐ

สรุป

สภาพการณ์ของโลกปัจจุบันที่เป็นโลกแห่งข้อมูลข่าวสารที่ไร้พรมแดน ส่งผลให้แต่ละประเทศไม่สามารถที่จะอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้ การแสวงหาพันธมิตรทั้งในระดับภูมิภาคและระดับนานาชาติส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศทั้งทางด้านการทหาร เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง บริบทความมั่นคงภายในประเทศในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมโดยไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะปัจจัยและภัยคุกคามที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางการทหารเท่านั้น หากแต่มีปัจจัยอีกหลายประการที่ต้องนำมาพิจารณาเพื่อให้ประเทศชาติมีความมั่นคงอย่างยั่งยืน หนึ่งในหลายปัจจัยเหล่านั้น คือ การบริหารตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พันธะสัญญาในการก้าวเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างสมบูรณ์ในปี 2558 ทำให้ประเทศไทยไม่อาจละเลยต่อธรรมาภิบาลในการดำเนินงานของภาครัฐ เพื่อให้ได้รับการยอมรับและมีความน่าเชื่อถือในหมู่ประเทศพันธมิตร ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐที่มีมายาวนานจึงต้องได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ ต้องมีบทบาทสำคัญในการกำหนดยุทธศาสตร์การส่งเสริมธรรมาภิบาลของภาครัฐ เพื่อให้เกิดความมั่นคงของชาติ

บทที่ 3

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ

สถานการณ์ความมั่นคงของชาติในปัจจุบันมีขอบเขตที่กว้างกว่าเดิมมาก ภัยคุกคามความมั่นคงของชาติมีความสลับซับซ้อนเชื่อมโยงกันในทุก ๆ มิติ ทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ซึ่งอาจเกิดจากการปฏิบัติการก่อการร้าย หรือการก่อความไม่สงบของกลุ่มบุคคลที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ปัญหาด้านสังคม ความขัดแย้งของกลุ่มชนในชาติที่ต่างเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรม และประเพณี การจลาจล การก่อวินาศกรรม การลอบสังหารบุคคลสำคัญ รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในบริบทความมั่นคงทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาวะโลกไร้พรมแดนอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ ภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ การขยายตัวและการเคลื่อนไหวของประชากร ความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนการดำเนินการของภาครัฐที่ไม่คำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล จนทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน นำไปสู่การขาดเสถียรภาพและความมั่นคงทางการเมือง ซึ่งทุกปัญหาล้วนทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบต่อไทยต้องเผชิญวิกฤตความมั่นคงในทุกด้าน เสี่ยงต่อความเสียหายร้ายแรงต่อประเทศ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในฐานะเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของภาครัฐ สามารถดำเนินการเพื่อลดหรือป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ ซึ่งจะเป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลของภาครัฐเพื่อก่อให้เกิดความมั่นคงของชาติอย่างถาวร

ในบทนี้จะกล่าวถึงสถานการณ์ความมั่นคงของไทย สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล และการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ยุทธศาสตร์และนโยบายการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ที่ประเทศไทยเผชิญอยู่ ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของชาติ

สถานการณ์ความมั่นคงของไทย

การปฏิรูปการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการรวมศูนย์อำนาจการบริหารสู่การกระจายอำนาจอย่างกว้างขวาง เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของการเมืองภาคประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนไทยมีสิทธิเสรีภาพ มีความเสมอภาค และมีส่วนร่วมในการเมืองทุกระดับ เป็นรัฐธรรมนูญที่มุ่งสร้างฝ่ายบริหารให้มีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพทางการเมืองเพื่อให้สามารถบริหารประเทศได้อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมธรรมาภิบาลในระบบการเมืองและระบบราชการให้มีความสุจริต มีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยมีองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับและทุกด้าน รูปธรรมของการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ การกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น ภาคประชาชนมีอิสระมากขึ้นในการเคลื่อนไหวทางการเมือง การบริหารงานของรัฐบาลต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตามนโยบายที่สัญญาไว้กับประชาชน

อย่างไรก็ตาม โดยสภาพโครงสร้างอำนาจของสังคมไทยที่อยู่ภายใต้ระบบอุปถัมภ์มายาวนาน เป็นระบบการพึ่งพาระหว่างผู้มีอำนาจหรือผู้มีอิทธิพลกับผู้ที่อ่อนแอกว่า ได้ส่งผลให้การปฏิรูปการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าว ถูกเบี่ยงเบนเพื่อผลประโยชน์แอบแฝงทางการเมืองหลายประการ อาทิ การสรรสร้างนโยบายบางด้านที่ทำให้ประชาชนต้องพึ่งพารัฐบาลหรือพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลมากกว่าพึ่งพาตนเอง การครอบงำการเมืองท้องถิ่นเพื่อเป็นฐานช่วงชิงอำนาจการปกครองประเทศ ซึ่งขัดกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจในระบอบประชาธิปไตย และการอาศัยอำนาจทางการเมืองแทรกแซงกระบวนการแต่งตั้ง ตลอดจนการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จนทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่สามารถดำเนินการได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ นำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศต้องแบกรับภาระปัญหาต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ ประชาชนยังขาดความเชื่อมั่นต่อการบริหารจัดการประเทศตามหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ในการปกครองประเทศแบบประชาธิปไตย เพื่อยึดโยงทำให้สังคมมีกติกาการอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข โดยที่หลักนิติธรรมจะต้องเริ่มจากการบัญญัติกฎหมายที่เป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม โดยเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความเข้าใจ และมีความซื่อสัตย์สุจริต อีกทั้งประชาชนมีความเคารพและเชื่อมั่นต่อกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการสร้างความมั่นคงแข็งแรงให้กับสังคม แต่ปรากฏว่าประเทศไทยมีกฎหมายจำนวนมากที่ล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป กระบวนการแก้ไขและออกกฎหมายในปัจจุบันยังไม่สอดคล้อง

และไม่สะท้อนความเป็นจริงของปัญหา รวมทั้งยังมีความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ในขณะที่การบังคับใช้กฎหมายนั้น ยังมีบางส่วนที่ละเว้นการปฏิบัติตามข้อบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด มีการเลือกปฏิบัติและดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดด้วยความอคติ ความไม่รู้ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ประชาชนบางส่วนจึงไม่มีความเชื่อมั่นต่อความยุติธรรม และความเป็นธรรมตามกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก

ความมั่นคงของชาติจะเกิดขึ้นได้ ย่อมเกิดจากการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาล ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลดังที่เป็นอยู่ มีความขัดแย้ง แบ่งแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ล้วนส่งสัญญาณให้เห็นถึงความไม่มั่นคงของรัฐทั้งสิ้น จึงจำเป็นต้องสร้างความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ตลอดจนการพัฒนากลไกการดำเนินงานที่จะช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้กับสังคมไทย เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความมั่นคงของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม

ธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ เป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ดังนั้น นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 จึงกำหนดนโยบายที่มีความสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและรักษาไว้ ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติจากภัยการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554 ที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ก็ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการบริหารจัดการภาครัฐด้วยเช่นกัน ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559 ก็เห็นว่าประเทศไทยมีความเสี่ยงส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารภาครัฐอ่อนแอ ไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจอธิปไตยใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน และระหว่างประชาชนกับประชาชนในบางพื้นที่มีช่องว่างมากขึ้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อคิดเห็นแต่การมีส่วนร่วมตัดสินใจในระดับนโยบายยังมีน้อย เจ้าหน้าที่รัฐย่อหย่อนในการปฏิบัติตามหน้าที่ การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง ขณะที่ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันชี้ให้เห็นว่า ยังคงมีการทุจริตประทุมิชอบและไม่โปร่งใส นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรมในมิติเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของต่างชาติที่มีต่อประเทศไทย ดังนั้น ประเทศไทยจะต้องสร้างภูมิคุ้มกันความเสี่ยง เพื่อให้ประเทศพร้อมเผชิญการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ

จากผลการสอบสวนและศึกษาเรื่องการทุจริตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตของวุฒิสภา ได้สรุปกรณีทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

1. การทุจริตเชิงนโยบาย
2. การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
3. การทุจริตในการให้สัมปทาน
4. การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ
5. การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือประโยชน์ทับซ้อน

1. การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตที่แยกขาด โดยอาศัยรูปแบบของกฎหมาย หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริงดังนี้

1.1 มีการกำหนดนโยบายที่จะทำโครงการหรือกิจการ โดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาล ที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นอันดับแรก

1.2 มีการเตรียมการรองรับโครงการหรือกิจการนั้น ให้มีความชอบด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบ

1.3 ท้ายสุดคือผลประโยชน์อันมิควรได้เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือพวกพ้อง หรือญาติมิตรของผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งอาจเป็นเงิน ทรัพย์สิน และสิทธิประโยชน์อย่างอื่น

2. การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มักเกิดจากความร่วมมือระหว่างนักการเมือง พ่อค้า และข้าราชการประจำ อันมีลักษณะเป็นธุรกิจทางการเมือง ที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ การที่นักการเมืองและนักธุรกิจร่วมกันครอบครองที่ดินของรัฐ โดยมีชอบ โดยมีข้าราชการให้ความร่วมมือและได้รับผลประโยชน์ตอบแทน

3. การทุจริตในการให้สัมปทาน เป็นการแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบจากโครงการหรือกิจการของรัฐซึ่งรัฐได้รับอนุญาต หรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนในลักษณะสัมปทานผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่ง เช่น การทำสัญญาสัมปทานโรงงานสุรา การทำสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม เป็นต้น

4. การทุจริตโดยการทำลายระบบการตรวจสอบอำนาจรัฐ เป็นการพยายามดำเนินการเพื่อให้ได้บุคคลซึ่งมีสายสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้องค์กรเหล่านี้มีความอ่อนแอ ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5. การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นกรณีทุจริตสีเทา (gray area of corruption) ซึ่งกลุ่มคนชั้นนำในสังคมไม่อาจยอมรับได้ แต่คนทั่วไปอาจเห็นว่าเป็นเรื่องธรรมดา เช่น การมีผลประโยชน์ได้เสียทางการเงินหรือในทางสัญญา การมีรายได้นอกเหนือจากตำแหน่งหน้าที่ การรับของขวัญที่มีมูลค่าสูง หรือ กรณีผู้มีอำนาจในฐานะผู้วินิจฉัยสั่งการ กระทำการใด โดยรู้ว่าตนหรือสามี หรือภรรยา บุตรผู้เยาว์ หรือหุ้นส่วนได้รับประโยชน์ทางการเงินจากการวินิจฉัยสั่งการหรือการกระทำของตน เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้เผยแพร่ผลการสำรวจดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI) พบว่าค่าดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยในระยะเวลา 10 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 ถึงปี พ.ศ.2556 นั้น ยังอยู่ในระดับต่ำ กล่าวคือ มีคะแนนระหว่าง 3.3-3.8 จากคะแนนเต็ม 10 คะแนน (ตารางที่ 3- 1) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยได้เป็นอย่างดีว่าการดำเนินงานในการต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่า ประเทศไทยจะได้มีความพยายามในการกำหนด และใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดก็ตาม นอกจากนี้ คะแนนดังกล่าวชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการบริหารงานอีกด้วย

ตารางที่ 3-1 : ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย ปี 2547-2556

ปี	ลำดับที่	จำนวนประเทศที่สำรวจ	คะแนนความโปร่งใส
2547	64	145	3.6
2548	59	158	3.8
2549	63	163	3.6
2550	84	179	3.3
2551	80	180	3.5
2552	84	180	3.4
2553	78	178	3.5
2554	80	182	3.4
2555	88	174	3.7
2556	102	177	3.5

ที่มา : จาก Corruption Perception Index, by Transparency International, 2013, retrieved February 12, 2014, from <http://www.transparency.org>

การส่งเสริมธรรมาภิบาลและการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

1. การส่งเสริมธรรมาภิบาล

การส่งเสริมธรรมาภิบาลในประเทศไทยเป็นความพยายามร่วมกันทั้งภาครัฐและเอกชน ในภาครัฐนั้น เกิดจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงของไทยในปี พ.ศ.2540 ซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตประทุมิชอบในวงราชการ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาชนซึ่งเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างให้เกิดความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนการตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าว ไม่ได้ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างจริงจังและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศให้พ้นตัวจากวิกฤติข้อมเป็นไปได้ยาก ทั้งยังอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง มากขึ้นอีกด้วย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบให้สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (TDRI) ทำการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการป้องกัน

และแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มอบให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) นำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวไปจัดทำบันทึกเรื่อง การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2542 ต่อมาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ได้ประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 ซึ่งนับได้ว่าเป็นก้าวแรกหรือเรียกได้ว่าเป็นการวางฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ พัฒนาการเกี่ยวกับธรรมเนียมปฏิบัติของภาครัฐในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดสรุปดังนี้

1.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ คือ

1.1.1 หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือได้ว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

1.1.2 หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยบรรจงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างดีแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตเป็นนิสัยประจำชาติ

1.1.3 หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมา ด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

1.1.4 หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

1.1.5 หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

1.1.6 หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้คนไทยประหยัดและใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า

สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก รวมทั้งรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 วรรคแรก (ปัจจุบันเป็นฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550) กำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 เป็นเพียงข้อมูลกำหนดที่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องดำเนินการ แต่ยังคงวิธีการปฏิบัติไปสู่เป้าหมายหลัก จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการ และข้าราชการปฏิบัติให้ชัดเจนเป็นแนวเดียวกัน โดยให้ใช้ดุลพินิจน้อยที่สุด เพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติ ทั้งนี้ ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามเพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ โดยมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคแรก และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้วางแนวทางกรอบธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาระบบราชการไทย โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจนเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผล พร้อมทั้งมีการทำงานอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ และได้รับประโยชน์สูงสุด

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้นำแนวความคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร ต่อสังคม (Corporate Social Responsibility :CSR) และการกำหนดมาตรฐาน ISO ในด้านต่างๆ ไปประยุกต์ใช้ในภาครัฐและภาคเอกชน ประกอบกับแนวคิดที่มีอยู่ดั้งเดิม คือ การช่วยเหลือแบ่งปัน และการทำบุญให้ทาน จึงได้มีกลุ่มธุรกิจและองค์กรต่างๆ ร่วมกันผลักดันแนวคิด CSR ให้เกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างเป็นรูปธรรม มีการจัดตั้งเครือข่ายธุรกิจเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (Social Venture Network Asia (Thailand)) สถาบันธุรกิจเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility Institute : CSRI) ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) ฯลฯ ได้ร่วมสร้างกระแสความรับผิดชอบต่อสังคมผ่านการ

จัดทำกิจกรรมการพัฒนาชุมชนต่าง ๆ ทั่วประเทศ รวมไปถึงโฆษณาในเชิงสร้างสรรค์และความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

2. การแก้ไขปัญหาคอรัปชัน

สำหรับการแก้ไขปัญหาคอรัปชันนั้น ได้มีบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายบทบัญญัติ ประกอบด้วย

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 74 กำหนดให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในขณะที่มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (4) พัฒนาระบบภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ และ (5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน.

2.2 นโยบายรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ด้านนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี : ประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดิน ข้อ 8.1.5 เสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง เพื่อให้ข้าราชการเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจของประชาชน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน โดยปรับปรุงกฎหมายให้มีการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งระดับสูง และตำแหน่งที่มีอำนาจมาก รวมทั้งบุคลากรขององค์กรอิสระต่อสาธารณชน เพื่อความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ และเปิดโอกาสให้สาธารณชนร่วมตรวจสอบบุคลากรของภาครัฐเพิ่มขึ้น พัฒนาและนำมาตรการทางสังคมมาใช้ควบคู่กับการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนสนับสนุนการสร้างค่านิยมของสังคมให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต ความเสมอภาคเท่าเทียมกันและความถูกต้องชอบธรรม

2.3 มติคณะรัฐมนตรี

2.3.1 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 6 พฤษภาคม 2551

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ให้หน่วยงานภาครัฐ นำแนวทางและมาตรการตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแปลงไปสู่การปฏิบัติ ต่อมาคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2551 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ ทุกหน่วยงานจัดทำแผนปฏิบัติการว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2555 ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. 2552-2555

2.3.2 มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 24 กรกฎาคม 2555

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอให้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงทุกกระทรวง ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ทุกส่วนราชการ โดยให้เป็นส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ และให้รองหัวหน้าส่วนราชการทำหน้าที่เป็นหัวหน้าศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอีกตำแหน่งหนึ่ง

2.4 ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. 2552-2555

2.4.1 ยุทธศาสตร์ที่ 1 เสริมสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ให้หน่วยงานภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งส่งเสริม เสริมสร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้หน่วยงานภาครัฐบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีทัศนคติ วิสัยทัศน์ ในการร่วมกันแก้ไขและรับผิดชอบต่อปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบภาครัฐ รวมทั้งการณรงค์ เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ให้ทุกภาคส่วนมีวินัย เคารพกฎหมาย กฎ และระเบียบ ที่จะเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหา การพัฒนา ตลอดจนเป็นการวางรากฐานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีมาตรการ/แนวทางดำเนินงานที่สำคัญ เช่น

2.4.1.1 ส่งเสริม การฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ ความเข้าใจ เพื่อให้ปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาล

2.4.1.2 ควบคุม กำกับดูแล การปฏิบัติงาน การประพฤติปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม

2.4.1.3 ส่งเสริมค่านิยมการยกย่องและเชิดชูความดี ความซื่อสัตย์สุจริต และการต่อต้าน การทุจริต โดยให้ยึดถือเป็นค่านิยมกระแสหลักของชาติ

2.4.1.4 ส่งเสริมการสร้างแรงจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

2.4.2 ยุทธศาสตร์ที่ 2 บูรณาการหน่วยงานทุกภาคส่วน ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับทุกภาคส่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการติดตามตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ เสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชนให้เป็นกลไกในการตรวจสอบ ถ่วงดุล รวมถึงการสร้างหลักประกันความปลอดภัยในการแจ้งข้อมูลหรือเบาะแสในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีมาตรการ/แนวทางดำเนินงานที่สำคัญที่สำคัญ เช่น

2.4.2.1 ประสานความร่วมมือทางด้านข้อมูลและการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน ภาครัฐกับองค์กรทุกภาคส่วน

2.4.2.2 จัดตั้ง “ศูนย์การข่าวกลาง” เพื่อดำเนินการจัดระบบการข่าว เก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ตลอดจนการเชื่อมโยงแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารด้านการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐจากทุกหน่วยงาน เพื่อนำไปประมวล วิเคราะห์ เพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

2.4.2.3 ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ

2.4.2.4 กำหนดมาตรการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้แจ้งข้อมูลหรือเบาะแส ให้ได้รับรางวัลตอบแทน

2.4.3 ยุทธศาสตร์ที่ 3 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ มีวัตถุประสงค์ มุ่งพัฒนาระบบและกลไกในการตรวจสอบ ควบคุม และถ่วงดุลการใช้อำนาจให้เหมาะสม ชัดเจน และมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ระดับภูมิภาค สร้างกลไก ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับภาคเอกชนให้มีศักยภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ปรับปรุง แก้ไข และพัฒนากฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อการทุจริต หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ เสริมสร้างประสิทธิภาพในการคุ้มครองพยานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง ส่งเสริมความร่วมมือด้านการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับองค์กรอื่นระหว่างประเทศ โดยมีมาตรการ/แนวทางดำเนินงานที่สำคัญ เช่น

2.4.3.1 ให้นำหน่วยงานภาครัฐที่มีพันธกิจด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีโครงสร้างของหน่วยงาน อัตรากำลัง การบริหารงานบุคคล และงบประมาณที่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจและความรับผิดชอบ

2.4.3.2 ให้นำหน่วยงานภาครัฐจัดทำดัชนีชี้วัดความโปร่งใสและเกณฑ์มาตรฐานกลางความโปร่งใสของแต่ละหน่วยงาน โดยให้มีหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรกลางทำหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล การดำเนินการ

2.4.3.3 ให้นำหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการบริหารราชการ

2.4.3.4 พัฒนาระบบการสืบสวนสอบสวนหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงให้รวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรมชาติ

2.4.3.5 ประสานความร่วมมือกับองค์กรระดับนานาชาติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

2.4.3.6 ให้มีการวางระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของแต่ละหน่วยงาน เพื่อรวบรวมและนำไปใช้ประโยชน์ ซึ่งข้อมูลข่าวสาร งานวิจัย และงานวิชาการต่างๆ

2.4.4 ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาศักยภาพเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ มีวัตถุประสงค์ มุ่งพัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาการทุจริตให้เป็นระบบอย่างต่อเนื่อง สร้างมาตรฐานทางวิชาชีพให้สามารถร่วมมือหรือประสานการปฏิบัติกับองค์กรทุกภาคส่วน รวมถึงองค์กรอื่นระหว่างประเทศ โดยมีมาตรการ/แนวทางดำเนินงานที่สำคัญ เช่น

2.4.4.1 พัฒนาสมรรถนะและขีดความสามารถเจ้าหน้าที่ของรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2.4.4.2 กำหนดให้มีการจัดตั้งสถาบัน จัดทำหลักสูตรการศึกษาและ/หรือหลักสูตรการฝึกอบรมของวิชาชีพด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

2.4.4.3 ส่งเสริมให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ และข้อมูลข่าวสารด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐระหว่างประเทศให้เป็นปัจจุบัน

2.4.4.4 จัดตั้งศูนย์ข้อมูลความรู้ทางวิชาการเพื่อให้มีกระบวนการเรียนรู้และการถ่ายทอดความรู้ ตลอดจนให้มีการศึกษาตัวอย่างกรณี (case study)

2.4.4.5 กำหนดให้มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบในการติดตามประเมินผล รวมถึงการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจรรยาบรรณวิชาชีพ

ยุทธศาสตร์ และนโยบายการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ซึ่งกำหนดให้ สตง. ต้องตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งาน หรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ กรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ สตง. ต้องแสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย นอกจากนี้ สตง. ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินประจำปีงบประมาณ ทูลสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความจริงหรือไม่ รวมทั้งศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณด้วย สำหรับในด้านรายได้ของภาครัฐ สตง. มีหน้าที่ตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

การปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในยุคแรกเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีรายรับรายจ่ายของภาครัฐ เพื่อให้ทราบว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ต่อมาเมื่อระบบราชการมีความซับซ้อนและมีขนาดใหญ่ขึ้น รวมทั้งมีแนวโน้มความรู้ไหลสิ้นเปลืองในการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การปฏิบัติงานที่เน้นการตรวจสอบเชิงรุกซึ่งปรับเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบจากการตรวจสอบเพื่อติดตามความผิดพลาดบกพร่องจากการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจเป็นการตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความผิดพลาดบกพร่อง โดยส่งเสริมให้ส่วนราชการมีระบบการควบคุมภายในที่เหมาะสม ซึ่งจะช่วยลดการสูญเสียเงินงบประมาณที่อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดบกพร่อง รวมทั้งช่วยป้องกันไม่ให้เกิดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันได้ด้วย ทั้งนี้ เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานจากการตรวจสอบข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณที่เกิดขึ้นแล้ว

เป็นการรับฟังและตรวจสอบข้อมูลโครงการภาครัฐที่ยังไม่ได้จ่ายเงินมากขึ้น เพื่อป้องกันการทุจริตหรือผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบาย หรือโครงการที่ไม่รอบคอบและไม่เหมาะสม

การตรวจสอบเชิงรุก

องค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ หรือ INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลก เพื่อพัฒนาและกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบภาครัฐ ระบุไว้ในมาตรฐานการตรวจสอบภาครัฐระหว่างประเทศฉบับที่ 1 (ISSAI 1) ว่าด้วยปฏิญญาลิมาหรือ Lima Declaration¹ ว่าการตรวจสอบมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่า การบริหารทางการเงินของภาครัฐมีความน่าเชื่อถือ การตรวจสอบเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายที่มุ่งเปิดเผยการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน รวมทั้งไม่ปฏิบัติตามหลักกฎหมาย หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความประหยัด ซึ่งการเปิดเผยดังกล่าวต้องเป็นไปโดยไม่ล่าช้า (early) เพื่อให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสามารถดำเนินการแก้ไขหรือชดเชยได้ทันเวลา หรือเพื่อป้องกันการรั่วไหล (INTOSAI, ISSAI 1, The Lima Declaration 1998, Section 1: Purpose of the audit, p.5)

ปฏิญญาลิมาได้ให้ความหมายของการตรวจสอบเชิงรุก (Pre-audit) ว่าเป็นการสอบทานข้อมูลการบริหารทางการเงินก่อนที่จะมีการใช้จ่ายจริง (before the fact) เพื่อให้มั่นใจว่ามีการบริหารที่ดี (sound management) การตรวจสอบเชิงรุกจึงมีประโยชน์ในการป้องกันความเสียหายก่อนที่จะเกิดขึ้นจริง

การตรวจสอบเชิงรุกตามมาตรฐานการตรวจสอบภาครัฐระหว่างประเทศและวิธีการปฏิบัติงานของ สตง. จึงหมายถึง การตรวจสอบที่มุ่งในด้านการป้องกัน ป้องปราม เผยแพร่ความรู้ให้เกิดการระทาคความผิด สร้างมาตรฐานและแบบอย่างการปฏิบัติที่ถูกต้อง เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบจากแบบดั้งเดิมที่ตั้งรับ คือ รอให้มีการใช้จ่ายเงินก่อนแล้วเข้าไปตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายเงิน เป็นการเข้าไปตรวจสอบตั้งแต่ได้รับข้อมูลว่า อาจมีความไม่ชอบมาพากล หรือการทุจริตในโครงการหรือการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยไม่จำเป็นว่าจะมีการใช้จ่ายเงินไปแล้วหรือไม่

¹ Lima Declaration เป็นปฏิญญาว่าด้วยแนวทางการตรวจสอบภาครัฐ ซึ่งเกิดจากการเห็นพ้องต้องกันจากที่ประชุมองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๘ (IX INCOSAI) เมื่อเดือนตุลาคม 2520 ที่เมืองลิมา ประเทศเปรู

การตรวจสอบเชิงรุกของ สตง. ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) ที่มุ่งเน้นการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของงาน (result) เพื่อให้ทราบว่า ผลผลิต (output) และ ผลลัพธ์ (outcome) เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่าหรือไม่ รวมถึงมีการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ โดย สตง. จะวิเคราะห์ความเสี่ยงที่อาจทำให้การดำเนินงานเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งปัญหาอุปสรรคหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและมีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินงาน ภายหลังจากการตรวจสอบ สตง. จะแจ้งผลการตรวจสอบรวมทั้งเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดิน การตรวจสอบเชิงรุกมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือการขยับยั้งความเสียหายและป้องกันการทุจริต เนื่องจากเป็นการแจ้งผลการตรวจสอบที่ระบุถึงจุดอ่อนของโครงการ เพื่อให้การดำเนินโครงการมีความรอบคอบมากขึ้น

นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2554-2557 ได้กำหนดยุทธศาสตร์การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างเชิงรุกที่มีเป้าหมาย เพื่อให้การตรวจสอบครอบคลุมโครงการที่มีความเสี่ยงสูงอย่างทันกาล เป็นระบบ ตามมาตรฐานวิชาชีพ เพื่อให้รายงานการตรวจสอบถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ รวมทั้งยกระดับความรับผิดชอบต่อประชาชน (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน , ยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2554-2557 : 9)

สตง. ตระหนักดีว่า ในการปฏิบัติงานตรวจสอบเชิงรุกนั้น สตง. จำเป็นต้องมีเครือข่ายพันธมิตรที่จะเป็นแหล่งข้อมูลในการตรวจสอบ ดังนั้น ในปี 2555 สตง. จึงได้ดำเนินโครงการ “เปิดบ้านรัฐวิสาหกิจเงินแผ่นดินกับ สตง.” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ สตง. เป็นที่รู้จักของประชาชนอย่างกว้างขวางมากขึ้น ตลอดจนเป็นการสร้างเครือข่ายการตรวจสอบภาคประชาชนเพื่อให้ช่วยเป็นหูเป็นตาสอดส่องดูแลการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือทรัพย์สินของทางราชการ การดำเนินโครงการดังกล่าวนี้ ถือเป็นก้าวสำคัญของการตรวจสอบเชิงรุกของ สตง. ในการให้ความรู้กับประชาชนเกี่ยวกับวิธีการง่ายๆ ในการสังเกตหรือตรวจสอบความไม่ชอบมาถวลของการใช้จ่ายเงินหลวง รวมถึงให้ประชาชนได้ตระหนักรู้ว่า การทุจริตในหน้าที่ราชการทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียเงินงบประมาณในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนมีผลกระทบที่สำคัญต่อชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน โดยคาดหวังว่า โครงการดังกล่าวจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกับ สตง. ซึ่งในที่สุดแล้วจะช่วยป้องกันการทุจริตของภาครัฐได้

สรุป

การทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐในประเทศไทยเป็นปัญหาสะสมมาอย่างยาวนาน จนประชาชนส่วนหนึ่งเห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติ เป็นส่วนหนึ่งของการบริการภาครัฐ ที่ต้องจ่ายเงินเพื่อให้ได้รับการบริการที่สะดวกรวดเร็ว สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีรูปแบบที่ซับซ้อน กระทำเป็นเครือข่ายและเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณที่มีจำนวนสูงขึ้น จนเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความก้าวหน้า การพัฒนาและการเจริญเติบโตของประเทศ รวมทั้งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการเคลื่อนไหว ชุมนุมประท้วงทางการเมือง ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพและความชอบธรรมในการบริหารประเทศ ซึ่งในที่สุดแล้วย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

ธรรมาภิบาลในการบริหารงานภาครัฐ จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในปัจจุบัน นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2555-2559 จึงให้ความสำคัญกำหนดนโยบายที่มีความสำคัญเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงที่เป็นแก่นหลักของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งกำหนดนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทั่วไป เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติจากภัยการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

นอกจากนี้ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554 ที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ก็ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการบริหารจัดการภาครัฐด้วยเช่นกัน ในขณะที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 พ.ศ.2555-2559 ก็เห็นว่าประเทศไทยมีความเสี่ยงส่วนหนึ่งเกิดจากการบริหารภาครัฐอ่อนแอ ไม่สามารถขับเคลื่อนการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจอัฐถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม

การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นความพยายามร่วมกันของทั้งภาครัฐและเอกชน โดยในภาครัฐมีการกำหนดเป็นระเบียบและกฎหมาย ที่สำคัญได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 วรรคแรก และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวางแนวทางการธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาระบบราชการไทยโดยมีการดำเนินงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ มีเป้าหมายการดำเนินงานอย่างชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้กำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์และมาตรการแนวทางดำเนินงานที่มุ่งส่งเสริมให้การบริหารงานภาครัฐมีธรรมาภิบาล ในขณะที่ภาคเอกชนก็ให้ความสำคัญกับการบริหารงานที่มีความรับผิดชอบต่อ

สังคม (Corporate Social Responsibility) มากขึ้น ผ่านการจัดทำกิจกรรมการพัฒนาชุมชนต่างๆ ทั่วประเทศ รวมไปถึงโฆษณาในเชิงสร้างสรรค์และความรับผิดชอบต่อสังคม

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ สตง. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ ก็ตระหนักถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติด้วยเช่นกัน จึงได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การ ตรวจสอบเชิงรุก ซึ่งหมายถึง การตรวจสอบที่มุ่งในด้านการป้องกัน ป้องปราม เผยแพร่ความรู้ มาตรฐานและแบบอย่างการปฏิบัติที่ถูกต้อง เพื่อไม่ให้เกิดการกระทำความผิด เป็นการปรับเปลี่ยน วิธีการตรวจสอบจากแบบดั้งเดิมที่ตั้งรับ คือ รอให้มีการใช้จ่ายเงินก่อนแล้วเข้าไปตรวจสอบเอกสารการ เบิกจ่ายเงิน เป็นการเข้าไปตรวจสอบตั้งแต่ได้รับข้อมูลว่า อาจมีความไม่ชอบมาพากล หรือการทุจริตใน โครงการหรือการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยไม่จำเป็นว่าจะมีการใช้จ่ายเงินไปแล้วหรือไม่ ผลการ ตรวจสอบเชิงรุกจึงสามารถช่วยยับยั้ง หรือป้องกัน ไม่ให้เกิดความเสียหายจากการใช้จ่ายเงิน งบประมาณของภาครัฐ รวมทั้งช่วยป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐได้อีกด้วย

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ผลการศึกษา เรื่อง “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ” ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับ รูปแบบ วิธีการ และแนวโน้มสถานการณ์การทุจริต ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันต่อความมั่นคงของชาติ ธรรมชาติของภาครัฐ และการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน โดยผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการสร้าง ธรรมชาติของภาครัฐ ประกอบด้วย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน อัยการสูงสุด และสำนักงานศาลฎีกา

รูปแบบ วิธีการ และแนวโน้มสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้สรุปผลการตรวจสอบในปี 2553 ซึ่งมีหน่วยรับตรวจในความรับผิดชอบต้องตรวจสอบ จำนวน 71,866 หน่วย ตรวจสอบและออกรายงานได้ จำนวน 7,332 หน่วย ประกอบด้วย ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จำนวน 1,416 หน่วย ราชการ ส่วนท้องถิ่น จำนวน 5,272 หน่วย ที่เหลือเป็นรัฐวิสาหกิจ บริษัทย่อย กองทุน เงินทุนหมุนเวียน และหน่วยรับตรวจอื่น ในภาพรวมผลการตรวจสอบสามารถคำนวณมูลค่าความเสียหาย/ค่าเสีย โอกาสเป็นตัวเงินรวมทั้งสิ้น 27,783.22 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินงบประมาณ ที่เรียกคืนหรือรายได้ที่จัดเก็บเพิ่ม จำนวน 929.98 ล้านบาท และโอกาสที่รัฐสูญเสียงบประมาณ โดย ไม่ประหยัดหรือสูญเสียรายได้จำนวน 26,853.24 ล้านบาท

ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับประกาศ ประกวดราคา จำนวน 23,152 ประกาศ และสัญญาจ้าง จำนวน 73,502 สัญญา ตรวจสอบได้จำนวน 3,403 ประกาศ (ร้อยละ 14.7) และ 7,865 สัญญา (ร้อยละ 10.7) หน่วยงานที่ตรวจสอบ 2,389 หน่วย มูลค่าตามสัญญา 65,115.70 ล้านบาท ผลการตรวจสอบปรากฏว่า มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตาม ระเบียบพัสดุ มติคณะรัฐมนตรี หนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง รวมจำนวน 1,082 หน่วย จำนวน 1,255 เรื่อง เป็นมูลค่าตามสัญญา 3,153.35 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับสัญญาจ้าง อาทิจ้าง การจัดทำสัญญาจ้างไม่รัดกุม การจัดทำราคากลางไม่ถูกต้อง การคำนวณราคากลางสูงกว่าที่ ควร และที่สำคัญพบว่า การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างส่วนหนึ่งไม่โปร่งใส และไม่เป็นธรรม โดย

เจ้าหน้าที่มีพฤติกรรม หรือการกระทำที่เอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย เช่น ไม่จัดส่งประกาศประกวดราคาเผยแพร่ยังหน่วยงานงาน และภายในเวลาที่กำหนดการพิจารณาผลการประกวดราคา โดยพยายามนำเงื่อนไขตามเอกสารประกวดราคาที่ไม่ใช่สาระสำคัญมาตัดสิทธิ์ผู้เข้าเสนอราคาบางรายออกไปจากการแข่งขัน เป็นต้น

นอกจากนี้ สตง. ได้ตรวจสอบสืบสวนในลักษณะการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า จะมีการทุจริตหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมายจากข้อมูลที่มีผู้ร้องเรียน ข่าวกจากสื่อมวลชน หรือจากการตรวจสอบเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริง และรายละเอียดแห่งการกระทำผิดที่เกิดขึ้น เพื่อให้ข้อเสนอนั้นและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยในปีงบประมาณ 2553 สตง. ได้ตรวจสอบแล้วเสร็จและมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนด จำนวน 139 หน่วย จำแนกเป็นประเด็นความผิดได้จำนวน 145 เรื่อง ประกอบด้วย ข้อบกพร่องกรณีไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หรือข้อบกพร่องกรณีไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ และข้อบกพร่องกรณีมีพฤติกรรมน่าเชื่อว่า เป็นการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ โดยเกิดจากทั้งกรณีที่เป็นกรกระทำทั้งที่เจตนาและไม่เจตนา กรณีการขาดความเอาใจใส่ในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานและผู้บังคับบัญชา กรณีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ กรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมถึงกรณีการเอื้อประโยชน์ต่อพวกพ้อง โดยไม่คำนึงถึงความเสียหายที่อาจเกิดต่องบประมาณทางราชการ

รายงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ประจำปี 2554 เปิดเผยข้อมูลว่า การทุจริตคอร์รัปชันที่พบเห็นบ่อยที่สุด คือ กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศชาติมากที่สุด คือ การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองระดับสูง โดยเป็นการทุจริตคอร์รัปชันในลักษณะตัวแทนของกลุ่มผลประโยชน์เป็นส่วนใหญ่ สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ที่พบเห็นได้มากในปัจจุบัน คือ

1. การแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และเพื่อถนอมทุนคืนของนักการเมืองที่ซื้อเสียงเข้ามา
2. นักการเมืองจำเป็นต้องหาทุนเข้าพรรค เพื่อช่วยบริหารทางการเมือง
3. การขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในกระบวนการทางการเมือง
4. ประเพณีและวัฒนธรรมไทย เงินได้โต๊ะเป็นธรรมเนียม
5. ขาดระบบลงโทษที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่าสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยที่พบเห็นได้มากในปัจจุบันจะเป็นสาเหตุด้านการเมือง รวมทั้งการขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดสำหรับเจ้าหน้าที่ที่คอร์รัปชัน นอกจากนี้ สาเหตุที่สำคัญอีกประการ คือ ค่านิยมที่ฝังรากลึกในสังคมไทย กล่าวคือ การที่สังคมไทยมีทัศนคติที่ผิดว่า “ประเพณีและวัฒนธรรมไทย เงินได้โตะเป็นธรรมเนียม” และ “ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย” เป็นปัจจัยหลักที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

รูปแบบ/ลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันมีดังต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบายที่จะทำโครงการหรือกิจการ โดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นอันดับแรก
2. การเตรียมการรองรับ โครงการหรือกิจการนั้น ให้มีความชอบด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบ
3. การแทรกแซงครอบงำของฝ่ายการเมืองมากขึ้น
4. การใช้อำนาจและหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง
5. การมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือฮั้วกันระหว่างภาครัฐกิจกับนักการเมือง บุคลากรหรือผู้บริหารของหน่วยงานภาครัฐ
6. การแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์โดยมิชอบจากโครงการหรือกิจการของรัฐ ซึ่งรัฐอนุญาตหรือมอบให้เอกชนดำเนินการแทนในลักษณะสัมปทานผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่ง
7. การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ เป็นการพยายามดำเนินการให้บุคคลที่มีสายสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ
8. การอาศัยช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่ทั้งในประเทศและกฎหมายสากล
9. การให้สินบน ของกำนัล และรางวัลต่างๆ
10. การขู่เข็ญ กรร โชก ริด ไร ถูทรัพย์สินและเงินทองจากประชาชน
11. การจ่ายเงินเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ในภายหลัง
12. การวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงราชการ
13. การทุจริตจากการกำกับดูแล
14. การมีเจตนาซ่อนเร้นหรือบิดเบือนข้อเท็จจริง จนเกิดความเสียหายต่อสาธารณะ
15. การเพิกเฉยต่อการรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม

16. การใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ร่วมมือกันเป็นขบวนการ หรือร่วมมือกับองค์กร อาชญากรรมที่มีลักษณะข้ามชาติมากขึ้น

17. การจัดตั้งนิติบุคคลเพื่ออำพรางการกระทำความผิด หรือเป็นความผิดในรูป ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทมากขึ้น

นอกจากนี้ ป.ป.ช. ยังเปิดเผยข้อมูลการสำรวจทัศนคติของภาคธุรกิจและภาครัฐที่มีต่อ สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย ซึ่งพบว่า รูปแบบ/ลักษณะการทุจริตคอร์รัปชันใน สังคมไทย ที่มีโอกาสที่จะเกิดขึ้นบ่อยและมีระดับความรุนแรงหรือผลกระทบเพิ่มขึ้นมาก ได้แก่ การวิ่งเต้นขอตำแหน่งในวงราชการ การแทรกแซงครอบงำของฝ่ายการเมืองมากขึ้น การมี ผลประโยชน์ร่วมกันหรือฮั้วกันระหว่างภาคธุรกิจกับนักการเมือง การให้สินบน ของกำนัลหรือ รางวัลต่าง ๆ และการจ่ายเงินเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ในภายหลัง

การทุจริตในปัจจุบัน มีการพัฒนารูปแบบไปเป็นการทุจริตเชิงซ้อน มีการทำผิดเป็น เครือข่าย (Network Corruption) เป็นกระบวนการความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลคามหาศาลใน โครงการใหญ่ๆ ของรัฐ เป็นการทุจริตโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ และกำหนดนโยบายที่เอื้อ ประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง เป็นการทุจริตเชิงนโยบาย และมีผลประโยชน์ทับซ้อน การหาหลักฐานหรือพยานทำได้ยากยิ่ง มีการใช้ช่องว่างทางกฎหมาย และบิดผัน (Abuse) การใช้ กฎหมาย ที่สำคัญยิ่งคือ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเป็นผู้ประพฤติผิดกฎหมายเสียเอง ในปัจจุบันการ ทุจริตในวงราชการเกิดขึ้นทั้งราชการส่วนกลางและระดับไปยั้งราชการส่วนท้องถิ่น ในด้าน ปริมาณการทุจริตที่เพิ่มขึ้นนั้น นับจากเรื่องที่ถูกส่งเข้าไปยังสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเรื่องราวที่ได้รับการร้องเรียน กล่าวหา และกล่าวโทษ ที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ของข้าราชการ ของรัฐ ซึ่งยังไม่ได้รวมถึงเรื่องที่ไม่ได้รับการร้องเรียน และเปิดเผยเข้าไปอีกด้วย ดังนั้นตัวเลขหรือ สถิติต่าง ๆ จึงยังไม่เป็นค่าจริงที่จะชี้วัดถึงปริมาณการทุจริตที่เกิดขึ้นจริงได้ และที่สำคัญปัญหาการ ทุจริตเป็นประเด็นนำไปสู่การทำรัฐประหารในประเทศไทยถึง 3 ครั้ง ทำให้เกิดความชะงักงันใน การพัฒนาประชาธิปไตย และส่งผลต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก

ข้อมูลจาก สตง. และ ป.ป.ช. สอดคล้องกับข้อมูลขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ที่ได้รายงานผลการจัดอันดับค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี 2013 (พ.ศ. 2556) พบว่า ประเทศไทยได้ 35 คะแนน ต่ำกว่าคะแนนปี 2012 (พ.ศ.2555) ซึ่งประเทศไทยได้ 37 คะแนน ส่วนอันดับหล่นมาจากอันดับที่ 88 ในปี 2012 มาอยู่อันดับที่ 102 ของโลกร่วมกับประเทศเอกวาดอร์ โมลโดวา และปานามา โดยประเทศในเอเชียที่มีคะแนนสูง แสดงถึงการบริหารจัดการดี ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์และฮ่องกง ซึ่งมีคะแนน 86 และ 75 คะแนน ในลำดับที่ 5 และ 15 ตามลำดับ

นอกจากนี้ Political and Economic Risk Consultancy หรือ PERC ซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษาเกี่ยวกับความเสี่ยงด้านการเมืองและเศรษฐกิจ มีที่ตั้งอยู่ที่ประเทศฮ่องกง ได้เสนอผลการสำรวจการคอร์รัปชันด้านเศรษฐกิจหรือธุรกิจของประเทศในแถบเอเชียและเอเชียอาคเนย์ 15 ประเทศ เทียบกับสหรัฐอเมริกา โดยการสำรวจจะแบ่งช่วงคะแนนออกเป็น 0 = คอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือไม่มี ไปจนถึง 10 = คอร์รัปชันมากที่สุด PERC ระบุว่า ถ้าประเทศใดมีระดับการโกงมากกว่า 7 แปลว่า การคอร์รัปชันอยู่ในระดับ “อันตรายร้ายแรง”

ผลการสำรวจประเทศที่มีการคอร์รัปชันสูงจนอยู่ในภาวะอันตรายร้ายแรง ได้แก่ อันดับหนึ่ง อินโดนีเซีย ได้ 8.32 คะแนน (แชมป์คอร์รัปชันสูงสุดในเอเชีย) อันดับสอง ไทย ได้ 7.63 คะแนน อันดับสาม กัมพูชา ได้ 7.25 คะแนน อันดับสี่ อินเดีย ได้ 7.21 คะแนน อันดับห้า เวียดนาม ได้ 7.11 คะแนน อันดับหก ฟิลิปปินส์ ได้ 7.00 คะแนน สำหรับประเทศที่ได้รับการจัดอันดับ “คอร์รัปชันน้อยที่สุด” ได้แก่ อันดับหนึ่ง สิงคโปร์ ได้ 1.07 คะแนน อันดับสอง ฮ่องกง ได้ 1.89 คะแนน อันดับสาม ออสเตรเลีย ได้ 2.40 คะแนน อันดับสี่ อเมริกา ได้ 2.89 คะแนน อันดับห้า ญี่ปุ่น ได้ 3.99 คะแนน อันดับหก เกาหลีใต้ ได้ 4.64 คะแนน นอกจากนี้ ก็จะมี กลุ่มประเทศ คอร์รัปชันกลาง ๆ ระหว่าง 5-7 คะแนน ได้แก่ มาเก๊า 5.84 คะแนน จีน 6.16 คะแนน ไต้หวัน 6.47 คะแนน และมาเลเซีย 6.70 คะแนน

การสำรวจของ PERC ดังกล่าวนี้ เป็นการสอบถามความเห็นของคนที่ทำธุรกิจกับประเทศในแถบเอเชียว่า มองภาพลักษณ์ของเรื่องคอร์รัปชันในประเทศต่าง ๆ ว่าเป็นอย่างไร เพื่อประกาศให้นักธุรกิจทราบว่า ประเทศใดมีการคอร์รัปชันมาก ไม่ควรจะทำค้า และการค้า และไม่ควรจะไปลงทุนด้วย ผลสำรวจของ PERC ในแต่ละปี ได้รับความสนใจอย่างมากจากนักธุรกิจและผู้นำประเทศเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจลงทุน หรือผูกมิตรทำการค้ากับประเทศต่าง ๆ ซึ่งผลจากการสำรวจนี้ ทำให้การทำธุรกรรมทางการเงินในประเทศไทยกำลังถูกจับตามองจากนานาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในทวีปยุโรป ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยถูกลดความเชื่อถือในสายตาชาวโลก การทำการค้าและการดำเนินความสัมพันธ์ในระดับนานาชาติจะยากขึ้น เพราะขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างยิ่ง

ข้อมูลที่ได้จากการปฏิบัติงานขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น สตง. และ ป.ป.ช. ตลอดจนผลการสำรวจจากองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศ ตามที่กล่าวมาข้างต้น แสดงถึงปัญหาความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐของประเทศไทยที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่สูง และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น รวมทั้งมีการแพร่กระจายออกไปอย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งประชาชนบางส่วนยอมรับว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่จะต้องเกิดขึ้น ถ้าหากประชาชนมีความจำเป็นที่จะต้อง

ติดต่อกับหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าวข้างต้น ยังสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมาของประเทศไทยได้ระดับหนึ่งว่า การดำเนินการยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อความมั่นคงของชาติ

ผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับความเห็นต่อผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อความมั่นคงของชาติ ได้ข้อมูล ดังนี้

นางสาวประไพร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก เพราะการรักษาความมั่นคงต้องใช้งบประมาณ เมื่อมีการทุจริต การใช้จ่ายก็จะไม่ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ ไม่คุ้มค่าและสมประโยชน์ที่จะได้รับ บางครั้งก็เป็นอันตราย เช่น ชื่อของที่ใช้ไม่ได้ ก็ไม่สามารถป้องกันความปลอดภัยได้

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ที่ปรึกษาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติอย่างมาก ก่อให้เกิดวงจร “อุบาทว์” ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน สังคม และประเทศชาติ ความทุกข์ยากของประชาชนไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาความเจ็บป่วย และปัญหาการศึกษา ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเต็มที่ หรือที่เรียกว่า “โง่” “จน” “เจ็บ” เงินแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปถูกเบียดบังยกยอกน้อ โกงในการใช้จ่ายไม่ว่าด้านการศึกษา การเยียวยารักษาพยาบาล หรือการศึกษาเรียนรู้ เช่น ตำราเรียนฟรีก็ซื้อแพง ทำให้ได้ความรู้ไม่เท่าที่เสียเงินไป ยาปลอมหรือด้อยคุณภาพ บัญปลอมหรือไม่มีคุณภาพ ไม่สมราคา เป็นต้น ส่งผลกระทบต่อประชาชนในด้านการเรียนรู้ การอยู่ดีกินดี การประกอบอาชีพ และสุขภาพอนามัย เป็นต้น

นายประสาธ พงษ์ศิริวาทย์ กรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเงินงบประมาณได้อย่างเต็มที่ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประเทศ นักธุรกิจไม่กล้าลงทุน เพราะไม่อยากจะจ่ายเปอร์เซ็นต์ได้โต๊ะ รวมทั้งทำให้ทัศนคติของคนในสังคมเสื่อมด้วย

ร.ต.ต. พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริภาร รองอธิการสูงสุด เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและส่งผลเสียหายแก่ประเทศเป็นอย่างมาก การทุจริตทำให้การบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และระเบียบแบบแผนที่ดีส่งผลกระทบในด้านการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งพวกพ้องเข้าไปอยู่ในตำแหน่งที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองได้ อาจทำให้ได้บุคคลที่ไม่เหมาะสมไปบริหารงานทำให้

งานไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ยิ่งไปกว่านั้น การทุจริตยังเป็นการปลุกฝังความรู้สึกเกลียดชังให้ฝ่ายตรงกันข้าม ทำให้เกิดการประท้วงต่อต้านซึ่งมีรูปแบบที่รุนแรงมากขึ้น นำไปสู่การปฏิวัติซึ่งนานาชาติไม่ยอมรับ อาจตัดความร่วมมือและความช่วยเหลือต่างๆ และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติในที่สุด

นายอนุรักษ์ สง่าอารีย์กุล ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา ให้ความเห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก เนื่องจาก การทุจริตคอร์รัปชันมีความเชื่อมโยงกับระบบและพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ได้บุคคลที่มีเจตนาไม่สุจริตเข้าสู่การเมือง และทำความเสียหายต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้ระบบเดินไม่ได้ นอกจากนี้ การทุจริตคอร์รัปชันที่มีความเชื่อมโยงกับระบบการเมืองยังส่งผลกระทบต่อความแบ่งแยกของสังคมอีกด้วย สังคมแบ่งเป็นพวกใครพวกมัน ใครไม่เลือกก็ไม่ได้งบประมาณไปพัฒนา เป็นต้น

ผลกระทบของการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีต่อความมั่นคงแห่งชาติอาจจะแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน คือ 1. ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเมืองและการบริหาร 2. ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ และ 3. ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา

1. ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเมืองและการบริหาร

1.1 ผลกระทบในระยะสั้น

1.1.1 ทำให้ข้าราชการทั่วไปเสียขวัญและกำลังใจ ข้าราชการที่ทำงานด้วยความมานะบากบั่นและสุจริตแต่ยากจน เมื่อเห็นเพื่อนข้าราชการที่ทุจริตและประพฤติมิชอบมีความเป็นอยู่ดี มีรถยนต์ใช้ ผู้ใหญ่เกรงใจ ทำให้ขวัญและกำลังใจในการทำงานไม่ดี เข้าทำนองที่ว่า "ทำดีไม่ได้ดี ทำชั่วได้ดี" การทำงานก็จะเฉื่อยชาลง เมื่อมีคนประเภทนี้มาก ๆ เข้า งานของรัฐก็เป็นอย่างเชื่องช้าทำให้การพัฒนาการบริหารเป็นไปด้วยความยากลำบาก เกิดผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ

1.1.2 การทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลบางกลุ่ม ก่อให้เกิดผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ ส่งผลให้การพัฒนาทางการเมืองไม่บรรลุผล

1.1.3 หากการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นในระบบการบริหารงานบุคคล โดยมีการทุจริตเรียกเงินตอบแทนเพื่อให้ได้รับการบรรจุแต่งตั้ง จะทำให้คนที่ดีหรือคนที่มีความสามารถมากที่สุดไม่มีโอกาสได้เข้าทำงาน ก่อให้เกิดผลเสียต่อการบริหารงานโดยรวมในที่สุด

1.1.4 หากมีการทุจริตคอร์รัปชันในระบบการบริหารการเงินและงบประมาณ จะทำให้เงินงบประมาณในการปฏิบัติงานซึ่งมีน้อยอยู่แล้ว ลดน้อยลงไปอีก เป็นอุปสรรคในการบริหารงานของแต่ละหน่วย ตลอดจนเป็นการจุดติดการพัฒนาของประเทศโดยรวม

1.2 ผลกระทบในระยะยาว

1.2.1 ในด้านการเมือง ประชาชนจะเสื่อมศรัทธาต่อผู้แทนราษฎรบางคน ซึ่งได้รับเลือกตั้งมาด้วยการสนับสนุนจากกลุ่มผู้มีอิทธิพลทำให้การพัฒนาการเมืองในระยะบอบประชาธิปไตยล้มเหลว ก่อให้เกิดระบบทุนนิยมเผด็จการทางการเมืองหมุนเวียนเข้ามาเป็นวงจร

1.2.2 ระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งล้มเหลวจากการทุจริต จะส่งผลให้ข้าราชการซึ่งตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เกิดความท้อถอย เสียขวัญและกำลังใจการทำได้ไม่ได้รับผลดีตอบแทน มีผลให้ระบบการบริหารและการเมืองในบางจุดชะงักงันขาดการพัฒนาโดยต่อเนื่อง

1.2.3 ทำให้กลไกของรัฐที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมสูญเสียไป อันจะเป็นข้ออ้างประการสำคัญในการปฏิบัติรัฐประหาร เป็นผลให้เกิดความล้มเหลวในการพัฒนาการเมืองในระยะบอบประชาธิปไตย

2. ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ

2.1 ผลกระทบในระยะสั้น

2.1.1 การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามความเป็นจริง เนื่องจากมีต้นทุนเพิ่มจากการจ่ายเงินนอกระบบ เป็นการเพิ่มต้นทุนสินค้าที่แพงกว่าราคาต้นทุนที่ควรจะเป็น ตัวอย่างเช่น กรณีรถบรรทุกขนส่งสินค้าหรืออุปกรณ์การผลิตที่ต้องจ่ายค่าผ่านทางนอกระบบเพื่อจะได้ผ่านด่านตรวจของตำรวจไปโดยสะดวก ตามราคาที่ตำรวจเรียกกร้อง ทำให้ต้นทุนของสินค้า หรือต้นทุนการผลิตเพิ่มสูงขึ้น ยิ่งถ้าด่านตรวจมีจำนวนมากขึ้นเท่าใด ต้นทุนก็จะสูงมากขึ้นเท่านั้น ทำให้ผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาที่แพงขึ้น เกิดปัญหาเงินเฟ้อซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ

2.1.2 การรับเงินหรืออามิสสินจ้างของข้าราชการในอีกหลายกรณี เพื่อปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติราชการอันเป็นการให้คึกแก่ผู้ให้สินบนนั้น เช่น การปล่อยให้คนต่างด้าวเข้าเมืองได้อย่างผิดกฎหมาย บุคคลพวกนี้จะเข้ามาเป็นแรงงานรับจ้างในอัตราค่าแรงต่ำกว่าปกติ ทำให้นายจ้างนิยมจ้างแรงงานพวกนี้มากกว่าแรงงานคนไทยซึ่งมีกฎหมายแรงงานคุ้มครอง จึงเกิดการว่างงานของแรงงานคนไทย และตามมาด้วยปัญหาในด้านเศรษฐกิจของประเทศ

2.1.3 รัฐสูญเสียรายได้ เนื่องจากการทุจริตประพฤติดมิชอบของข้าราชการ เช่น การรับสินบนพ่อค้าผู้ขนของหนีภาษี หรือการปล่อยปลดละเลยให้มีการจำหน่ายสินค้าหนี

ภาษี ทำให้รัฐขาดรายได้ที่พึงได้เพื่อนำไปใช้หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งขาดรายได้ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศในรูปของงบประมาณรายจ่าย

2.1.4 ผลกระทบต่อผู้มีรายได้น้อย เช่น ผู้ค้าขายหาบเร่ แผงลอย แท็กซี่ สามล้อและมอเตอร์ไซค์รับจ้าง เป็นต้น โดยบุคคลผู้มีอาชีพเหล่านี้มักจะถูกตรวจสอบและจับผิดในข้อหาเล็ก ๆ น้อย ๆ อยู่เสมอ ทำให้ต้องเจียดเงินส่วนหนึ่งจ่ายให้เจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้รับความสะดวกและไม่ถูกตรวจสอบ รายได้ต่อวันก็น้อยอยู่แล้วก็ลดลงไป จึงไปเพิ่มค่าบริการ ทำให้ประชาชนต้องผู้บริโภคหรือรับการบริการที่มีราคาสูงเกินความจำเป็น

2.2 ผลกระทบในระยะยาว

2.2.1 ทำให้รัฐบาลได้รับประโยชน์ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วยจากเงินที่ลงทุนไป โดยเงินส่วนหนึ่งไปตกหล่นอยู่ที่คนเพียงไม่กี่คน เกิดปัญหาเงินไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ อาจต้องกู้เงินจากต่างประเทศ ในขณะที่ เงินที่กู้มาทำโครงการพัฒนาส่วนหนึ่งก็ถูกคอร์รัปชันไปเช่นกัน ทำให้ต้องกู้เงินเพิ่มอยู่ตลอดเวลา ส่งผลกระทบต่อระบบการเงินการคลังของประเทศ

2.2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รัฐใช้งบประมาณสูงเกินความจำเป็น เกิดปัญหาใช้จ่ายฟุ่มเฟือย ไม่ประหยัด ขาดการออม ทำให้สินค้ามีราคาต้นทุนสูงเพราะต้องเสียไปให้แก่ระบบอื่นนอกวงจรการผลิตที่แท้จริง

2.2.3 ปัญหาเศรษฐกิจเสียหายจากการละเลยไม่จับกุมผู้กระทำผิดของเจ้าหน้าที่ต่อการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า ทำให้เกิดภัยธรรมชาติ บ้านเรือน ไร่นาเสียหาย รัฐต้องเสียเงินจำนวนมากในการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ได้รับความเดือดร้อน อาจทำให้งบประมาณต้องถูกลดจำนวนลง

2.2.4 ทำให้เกิดปัญหาเงินหมุนเวียนนอกระบบ เช่น เมื่อข้าราชการระดับสูงกระทำการทุจริตเรียกรับเงินสินบนจำนวนมากจากบ่อนการพนัน และต้องการปกปิดไม่ให้ป.ป.ช. รู้ระบบการเงิน จึงอาจนำเงินไปฝากที่ธนาคารยังต่างประเทศ ก่อให้เกิดเงินหมุนเวียนนอกระบบ เป็นผลเสียต่อระบบการเงินของประเทศในระยะยาว

3. ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา

3.1 ผลกระทบในระยะสั้น

3.1.1 ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการติดต่อราชการ ประชาชนผู้มาติดต่อราชการจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นกว่าที่ควรจะต้องจ่ายตามระเบียบของทางราชการ หากไม่จ่ายให้ก็จะไม่ได้รับความสะดวกต่าง ๆ ทำให้เสียเวลา

3.1.2 ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการที่เจ้าหน้าที่ไม่ให้ความเป็นธรรมเนื่องจากการรับสินบนจากอีกฝ่ายหนึ่ง

3.1.3 ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นผู้มีเงินกับคนจนมากยิ่งขึ้น เนื่องจากผู้มีเงินจะใช้เงินในการอำนวยความสะดวกทำให้ได้รับอภิสิทธิ์มากกว่าผู้ที่ไม่ได้มีเงินจ่าย

3.1.4 เกิดผลเสียต่อการสร้างค่านิยมในสังคมไทย เพราะค่านิยมของคนไทยนิยมคนมั่งมีเงิน ดังที่มีคำกล่าวที่ว่า “มีเงินนับเป็นน้อง มีทองนับเป็นพี่” ทำให้การประเมินค่าของบุคคลมิได้ขึ้นอยู่กับลักษณะหรือคุณงามความดี แต่ขึ้นอยู่กับเงินหรือความมั่งมีของเขา โดยมิได้สนใจว่าเงินทองนั้นได้มาอย่างไร แม้แต่เป็นเงินทองที่ได้มาจากการทุจริตและประพฤตินิชอบคนก็ยังนิยมยกย่องนับถือ

3.2 ผลกระทบในระยะยาว

3.2.1 ทำให้ระบบการบริการประชาชนไม่ได้รับการพัฒนา ก่อให้เกิดระบบค่าน้ำร้อนน้ำชา เงินคิดสินบน เงินใต้โต๊ะ ซึ่งทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากราชการโดยเท่าเทียม

3.2.2 ประชาชนเกิดทัศนคติและค่านิยมที่ผิด เห็นแก่เงินมากกว่าชื่อเสียงเกียรติภูมิ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งจะทำให้ประชาชนรุ่นต่อ ๆ ไปขาดคุณภาพ จะส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว

3.2.3 ระบบกระบวนการยุติธรรมขึ้นต้นต้องสูญเสียไปเนื่องจากการทุจริตและประพฤตินิชอบ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เดือดร้อนขนาดที่ฟัง ก่อให้เกิดความเดือดร้อนทุกหย่อมหญ้า ส่งผลต่อความมั่นคงของประเทศในที่สุด

ธรรมาภิบาลภาครัฐ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) ระบุว่า การทุจริตประพฤตินิชอบยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ขณะที่การเข้าถึงสิทธิและกระบวนการยุติธรรมของคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมไทยยังไม่เท่าเทียมและเป็นธรรม ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ และการละเว้นหรือเลือกปฏิบัติต่อประชาชนทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้งบประมาณแผ่นดินสิ้นเปลืองโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย รวมทั้งมีความบิดเบือนในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย โดยที่ในบางส่วนเป็นการใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับกลุ่มเป้าหมายหรือปัญหาเร่งด่วนที่ควรจะได้รับลำดับความสำคัญ

ผลการพัฒนาด้านการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลในช่วง 3 ปีแรกของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 สะท้อนว่า ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ โดยดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทยที่สำรวจโดยองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ หรือ Transparency International ในช่วง ปี 2550-2552 มีคะแนนอยู่ในช่วง 3.3-3.5 เทียบกับในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ที่คะแนนอยู่ในช่วง 3.2-3.8

ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 เป็นการสร้างภูมิคุ้มกัน ในมิติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาประเทศมีความสมดุลและยั่งยืน โดยจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการ ประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและ ข้าราชการโดยยึดหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีระบบถ่วงดุลอำนาจการตรวจสอบที่เข้มงวดและรอบด้าน เพื่อให้ระบบราชการมีความ เข้มแข็ง และมีประสิทธิภาพ โดยต้องพัฒนาข้าราชการให้มีคุณภาพสูง มีคุณธรรม จริยธรรมทาง อาชีพ และมีความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการเพิ่มประสิทธิภาพการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พัฒนาระบบและกลไกการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างมีส่วนร่วมควบคู่ไปกับการปลูกจิตสำนึกธรรมาภิบาลแก่ประชาชน ทุกกลุ่ม เพื่อให้ประชาชนตระหนักถึงผลประโยชน์ของสังคม

ธรรมาภิบาลภาครัฐ คือ วิธีการที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารประเทศ ได้แก่ นักการเมืองในตำแหน่งและข้าราชการในตำแหน่ง ตัดสินใจด้านนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศ รวมถึงความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งในปัจจุบันและ อนาคต ดังนั้น จึงต้องมีวิธีการในการกำกับดูแลการทำหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการประจำ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า การตัดสินใจด้านนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นสิ่งที่ได้มีการพิจารณา อย่างรอบด้านและรอบคอบแล้วว่ามีความเหมาะสม โดยเฉพาะในแง่ประโยชน์ของส่วนรวม การทำหน้าที่ของนักการเมืองและข้าราชการประจำจึงจำเป็นต้องมีธรรมาภิบาลที่ดี โดยหลัก สำคัญของธรรมาภิบาลจะมีเป้าหมายเพื่อความมั่นคงและความยั่งยืนของประเทศ ซึ่งโดยทั่วไปหลัก สำคัญของธรรมาภิบาล ก็คือ

1. หลักความโปร่งใส เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมั่นใจว่าการตัดสินใจและการ ดำเนินการของผู้ทำหน้าที่นั้น ได้ทำอย่างดีแล้ว
2. หลักความซื่อตรงในหน้าที่ ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น เพื่อให้การตัดสินใจเป็นไป ตามหลักการ หรือหลักวิชาการที่ควรจะเป็น ตามเหตุตามผล ไม่มีวาระซ่อนเร้น และ
3. หลักการรับผิดชอบต่อการตัดสินใจ เพื่อให้ผู้ทำหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบ ต่อการใช้อำนาจและการทำหน้าที่ของตน

หลักทั้งสามข้อนี้ สิ่งที่ต้องตระหนักก็คือ ทรัพยากรหรือทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ (นักการเมืองและข้าราชการประจำ) ดูแลและรับผิดชอบนั้น ไม่ใช่ของคนใดคนหนึ่งแต่เป็นของส่วนรวม เป็นของประเทศ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการตัดสินใจของภาครัฐก็คือ คนทั้งประเทศ ด้วยเหตุนี้ การใช้หลักธรรมาภิบาลสำหรับภาครัฐจึงต้องเข้มกว่าภาคเอกชน เช่น ในเรื่องความโปร่งใส ภาครัฐต้องพร้อมเปิดกว้างให้ประชาชนตรวจสอบการตัดสินใจและการปฏิบัติตามนโยบายในรายละเอียดได้ ในเรื่องความซื่อตรง บุคลากรภาครัฐก็ต้องพร้อมให้ประชาชนตรวจสอบในมาตรฐานที่สูง เพราะประชาชนคาดหวังให้เจ้าหน้าที่ภาครัฐเป็นบุคคลสาธารณะที่มีจริยธรรม และมีความซื่อตรงในการทำหน้าที่ นอกจากนี้ ในประเด็นการรับผิดชอบต่อสิ่งที่ได้ทำไป ประชาชนก็คาดหวังให้บุคคลที่ทำหน้าที่ออกมาแสดงความรับผิดชอบต่อทันที เมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น เพื่อรักษาไว้ซึ่งความไว้วางใจที่สาธารณชนมีต่อทางการ ทั้งนี้ ประชาชนมีความคาดหวังจากการทำหน้าที่ของภาครัฐมากที่สุด ทั้งจากนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง และผู้ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง คือ การดูแลประโยชน์สูงสุดของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาว บนพื้นฐานของข้อเท็จจริง หลักวิชา และเหตุผล มีกระบวนการตัดสินใจที่เป็นระบบ โปร่งใส และประชาชนสามารถตรวจสอบได้ สิ่งเหล่านี้เป็นเงื่อนไขเดียวที่จะสร้างความไว้วางใจ (Trust) ระหว่างประชาชนกับนักการเมืองและข้าราชการประจำ ซึ่งก็คือจุดสูงสุดของธรรมาภิบาลภาครัฐ

ธรรมาภิบาลภาครัฐตั้งอยู่บนฐานของนิติธรรมหรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย (rule of law) องค์การสาธารณะต่าง ๆ เกิดขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารการนำกฎหมายสู่การปฏิบัติ ดังนั้น องค์ประกอบต่างๆ ขององค์กรไม่ว่าจะเป็น จุดมุ่งหมาย โครงสร้าง อัตรากำลังคน และงบประมาณ มีผลมาจากอำนาจทางกฎหมาย ธรรมาภิบาลภาครัฐจึงผูกพันกับกฎหมายและกระบวนการกำหนดกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายสูงสุดของสังคมคือ รัฐธรรมนูญ

การที่ภาครัฐหรือภาคเอกชนจะมีธรรมาภิบาลนั้น นอกจากต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ต้องเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างเหมาะสมโดยไม่เบียดเบียนฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ภาครัฐหรือภาคเอกชนที่มีธรรมาภิบาล ย่อมไม่เอาเปรียบหุ้นส่วน ไม่ทุจริตแรงงานลูกจ้าง ไม่น้อโกงลูกค้า ไม่เอาเปรียบคู่ค้า ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมหรือทำร้ายชุมชน โดยรอบที่ตั้งของภาครัฐหรือภาคเอกชนด้วยการก่อมลพิษ

การบริหารงานภาครัฐเพื่อให้เป็นไปตามหลักสำคัญของธรรมาภิบาลอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ ควรคำนึงถึงเรื่องต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. การตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ทั้งนี้ นโยบายมีผลต่อเศรษฐกิจมาก ประเทศจะดีขึ้นหรือแย่ลงก็มาจากนโยบายของรัฐบาล กระบวนการทำนโยบายที่ดี จึงต้องมีการศึกษาผลดีผลเสียและทางเลือกต่างๆ ของนโยบายอย่าง

ชัดเจน เพื่อให้มีการตัดสินใจที่ถูกต้อง ดังนั้น ควรมีการบังคับเป็นเงื่อนไขในการนำเสนอโยบายสำคัญเพื่อการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี (เช่น ค่าจ้างขั้นต่ำ ควรเป็น 300 บาทต่อวัน) จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ของนโยบายที่เสนอ (Cost Benefit Analysis) อย่างครบถ้วนเพื่อประกอบเป็นข้อมูลสำหรับการพิจารณา โดยเป็นการศึกษาโดยบุคคลภายนอกที่ไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีข้อมูล และความรู้ ที่จะตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม

2. ความโปร่งใสคือ การวางเป็นระเบียบข้อบังคับให้หน่วยงานภาครัฐในระดับปฏิบัติ ต้องเปิดเผยข้อมูลเป็นการทั่วไปเกี่ยวกับรายละเอียดของโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ เปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของโครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง รายละเอียด ผู้เข้าประมูล ผลการประมูล เงื่อนไขการประมูล ความก้าวหน้าของโครงการ การเบิกจ่าย การจ่ายเงิน การตรวจรับสิ่งเหล่านี้ หน่วยงานของรัฐ สามารถทำได้อยู่แล้ว เพราะมีข้อมูล แต่การเปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นกิจจะลักษณะ จะทำให้ประชาชนสามารถทราบและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ ซึ่งจะช่วยสร้างความไว้วางใจได้มากขึ้น

3. การตรวจสอบจากภายนอก เป็นขั้นตอนสำคัญของธรรมาภิบาลภาครัฐ เพราะจะสร้างความน่าเชื่อถือให้กับการทำหน้าที่ของทางการ ทั้งในแง่ผลงาน ประสิทธิภาพ และความระมัดระวังที่ภาครัฐใช้ในการดูแลประโยชน์ของส่วนรวม การตรวจสอบจากภายนอกในที่นี้ ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะ การตรวจสอบที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เท่านั้น แต่หมายรวมถึงการตรวจสอบจากภายนอกเพิ่มเติม โดยผู้ตรวจสอบมีอาชีพในมาตรฐานเดียวกับภาคเอกชน เพื่อช่วยสอบทานและสร้างความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ เช่น สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ควรต้องมีการตรวจสอบเพิ่มเติม โดยสำนักผู้ตรวจสอบบัญชีที่มีชื่อเสียงจากภายนอก เป็นต้น

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาล เพื่อให้ทราบว่า หน่วยงานเหล่านี้ได้ดำเนินการประการใด เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปรากฏข้อมูล ดังนี้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการในลักษณะป้องกันปราม โดยทำการตรวจสอบก่อนดำเนินโครงการหรือจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ไม่มีการฮั้ว และมีการดำเนินการที่ถูกต้อง คุ่มค่า ราชการได้รับประโยชน์สูงสุด

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนดยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันละปรามปรามการทุจริต ที่เน้นเรื่องป้องกันและปราบปราม โดยในการป้องกันนั้น ประกอบด้วย การเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต การดึงทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วม เช่น ประชาชน นักธุรกิจ นักการเมือง และการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมให้ทำงาน

ร่วมกัน ในขณะที่ การปราบปราม จะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักผ่านสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสภาสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อดำเนินการฝึกอบรม สัมมนา ให้ประชาชนรู้เท่าทันการทุจริตคอร์รัปชัน

สำนักงานอัยการสูงสุด ได้มีการดำเนินการเผยแพร่ให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน ข้าราชการและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีแนวคิดในการจัดตั้งสำนักงานคดีทุจริต เพื่อให้คดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมีการดำเนินการโดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งจะทำการดำเนินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

สำนักงานศาลฎีกา มีการกำหนดกรอบการทำงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 97 ให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม ซึ่งหากการดำเนินคดีมีความรวดเร็ว ผู้ที่ทำการทุจริตก็จะได้รับโทษรวดเร็ว ซึ่งจะเกิดผลทางจิตวิทยา ทำให้คนเกรงกลัวความผิด อย่างไรก็ตาม ความรวดเร็วในการดำเนินคดีต้องอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ทุกคนยอมรับได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งปัจจุบันมีการเปลี่ยนการพิจารณาคดีแบบนัดต่อยอดเป็นการพิจารณาแบบต่อเนื่องเป็นรายคดี ทั้งนี้ โดยทั่วไปการทำคดีหนึ่งๆ ถ้าเป็นคดีการทุจริตปกติจะใช้เวลาเร็วที่สุดประมาณ 2-3 ปี ในขณะที่กรณีการทุจริตของนักการเมืองที่ต้องเข้าพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะใช้เวลาประมาณปีครึ่งขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของคดี

การดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน

การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและทรัพย์สินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น มีทั้งกลไกภายนอกและภายในองค์กรภาครัฐ กลไกภายนอกจะเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและการอนุมัติก่อนการจ่ายเงิน ซึ่งกระทำโดยบุคลากรภายในองค์กร ในขณะที่กลไกภายนอกส่วนใหญ่จะเป็นการตรวจสอบภายหลังจากที่มีการจ่ายเงินไปแล้วโดยผู้ตรวจสอบภายนอกของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งก็คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับบทบาทของ สตง. ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มีดังนี้

นางสาวประไพร์ อังกินันท์ รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาการผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า สตง. มีบทบาทมาก เพราะมีหน้าที่ตรวจสอบ จึงพบประเด็นทุจริตก่อนหน่วยงานอื่น แต่ สตง. มีอำนาจในการจัดการทุจริตน้อย จึงทำให้การเอาผิดกับผู้กระทำผิดไม่ทันเหตุการณ์

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ที่ปรึกษาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่า งานของ สดง. มีความหนักแน่นในการป้องปรามทุกรูปแบบ ไม่ว่าในลักษณะตรวจบัญชีการเงินรายได้ การบริหารพัสดุ การดำเนินงาน ทั้งการดำเนินการเชิงรุกหรือติดตามการจ่ายตามระเบียบตาม กฎหมาย หากมีความเสียหายก็ให้มีการชดใช้บรรเทา พร้อมทั้งดำเนินการทางวินัยงบประมาณและ การคลัง หากพบว่าทุจริตที่ส่ง ป.ป.ช. ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

นายประสาธ พงษ์ศิริวาทย์ กรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า เมื่อ สดง. ตรวจพบการกระทำ ทุจริตและส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อ นั้น ควรมีการร่วมงานกันอย่างใกล้ชิด โดยมีคณะทำงาน ร่วมกันหรือมีทีมประสานงาน เพื่อให้การดำเนินการรวดเร็วยิ่งขึ้น

ร.ต.ต.พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริการ รองอัยการสูงสุด เห็นว่า สดง. มีบทบาท ในการตรวจสอบตามปกติอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ในการตรวจสอบกรณีทุจริตนั้น ควรคำนึงถึง วิธีการรวบรวมพยานหลักฐานที่เพียงพอในการลงโทษด้วย

นายอนุรักษ์ สง่าอารีกุล ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา เห็นว่า สดง. มีบทบาทสำคัญ เนื่องจากเป็นผู้ตรวจสอบ และมีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี เข้าใจหลักการจับคู่รายได้ออกกับค่าใช้จ่าย ทำให้สามารถตรวจสอบทางเดินของเงินเพื่อให้ทราบว่า เงินที่ได้จากการทุจริตถูกนำไปชุกช่อน ที่ใดบ้าง

อำนาจหน้าที่หลักของ สดง. ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39 คือ การตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้ จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของภาครัฐ โดยตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและ มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ สดง. เป็นการตรวจสอบทางด้านการเงินที่ไม่ได้เน้นการตรวจสอบการทุจริตแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ในการตรวจสอบตามอำนาจ หน้าที่ปกติ นั้น ผลการตรวจสอบอาจปรากฏพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจ หน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ ซึ่งในกรณีนี้ นอกจากต้องแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจทราบแล้ว สดง.ต้องแจ้งกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้ควบคุมกำกับดูแล เพื่อหาผู้รับผิดชอบทางแพ่ง รวมทั้งต้องแจ้งพนักงานสอบสวนเพื่อ ดำเนินคดีทางอาญาด้วย

นอกจากการตรวจพบการกระทำที่ส่งไปทางทุจริตจากการปฏิบัติงานตรวจสอบตามปกติ แล้วในแต่ละปี สดง.จะ ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ส่งไปทางทุจริตอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งตามโครงสร้างองค์กรของ สดง. กำหนดให้สำนัก ตรวจสอบการบริหารพัสดุและสืบสวนทำหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของ ส่วนราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดซื้อจัดจ้างโครงการใหญ่ที่อยู่ในความสนใจของสาธารณะ

มีวงเงินงบประมาณสูง และมีผลกระทบต่อประชาชนเป็นจำนวนมาก รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบสืบสวนกรณีที่ สตง. ตรวจสอบแล้วพบว่า มีการทุจริตในการใช้จ่ายเงินหรือมีผู้ร้องเรียนหรือมีข่าวปรากฏทางสื่อมวลชน โดยในการตรวจสอบสืบสวนนั้น สตง. จะตรวจสอบในลักษณะการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมเอกสารหลักฐาน ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงและรายละเอียดการกระทำผิด

นโยบายการตรวจสอบเชิงรุกของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

การปฏิบัติงานของ สตง. ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบภายหลังจากการใช้จ่ายเงิน ซึ่งอาจมีความเสียหายต่อ “เงินหลวง” เกิดขึ้นแล้ว บางครั้งแม้ว่าผลการตรวจสอบจะพบความเสียหายจากการที่หน่วยงานภาครัฐใช้จ่ายเงินในโครงการที่ไม่เหมาะสม หรือมีการก่อสร้างหรือจัดหาทรัพย์สินไปแล้ว แต่ไม่ได้ใช้งานทรัพย์สินนั้นให้สมประโยชน์ แต่ผลการตรวจสอบก็ไม่สามารถแก้ไขความเสียหายได้ เนื่องจากความเสียหายได้เกิดขึ้นตั้งแต่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปแล้วที่ทำได้ก็เพียงแต่แจ้งให้หาผู้รับผิดชอบทางแพ่งและอาญา ซึ่งการชดเชยค่าเสียหายทางแพ่งก็เป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ค่าเสียหายมีมูลค่าสูง สตง. จึงตระหนักดีว่าหากสามารถตรวจสอบและชี้ให้หน่วยรับตรวจหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยรับตรวจนั้นเห็นถึงความไม่เหมาะสมของการใช้จ่ายเงินก่อนที่จะมีการใช้จ่ายเงินจริง ก็จะสามารถป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายกับเงินภาษีของประชาชนได้ดีกว่าการตรวจสอบหลังจากที่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปแล้ว

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ทบทวนและวิเคราะห์ทิศทางการดำเนินงาน โดยพิจารณาถึงวิสัยทัศน์และพันธกิจตลอดจนความคาดหวังของประชาชนต่อผลการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2554-2557 ประกอบด้วย

ยุทธศาสตร์ที่ 1 เพิ่มขีดความสามารถในการตรวจสอบ ได้แก่

1. พัฒนาการตรวจสอบการเงินให้ครอบคลุมและรวดเร็ว
2. ยกระดับการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างสู่การทำงานเชิงรุก
3. ผลักดันการตรวจสอบการดำเนินงานสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงระบบ
4. สร้างมาตรฐานการตรวจสอบสืบสวน
5. มุ่งเน้นผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ก่อให้เกิดการพัฒนามาตรฐานการทำงานของท้องถิ่น

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาระบบสนับสนุนการตรวจสอบ

1. พัฒนาบุคลากร
2. เพิ่มประสิทธิภาพระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ
3. เพิ่มประสิทธิภาพระบบการวางแผนบริหารจัดการและติดตามประเมินผล

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1. พัฒนาสู่การเป็นองค์กรที่มีคุณธรรม จริยธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้
2. พัฒนาสู่การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้
3. พัฒนาสู่การเป็นศูนย์กลางการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน 2554-2557 เป็นยุทธศาสตร์ที่นำคำว่า “เชิงรุก” มากำหนดไว้เป็นยุทธศาสตร์ในการตรวจสอบ โดยเน้นที่การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ เนื่องจากความเสียหายที่มีต่อเงินหลวงหรือต้องงบประมาณแผ่นดินนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เหมาะสม เช่น กำหนดราคากลางสูงเกินไป ซื้อแพงเกินไป และใช้งานไม่สมประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 8,752 หน่วย ในขณะที่ สตง. มีอัตรากำลังด้านการตรวจสอบเพียงประมาณ 2,000 คนเท่านั้น ดังนั้นการกำหนดยุทธศาสตร์การตรวจสอบเชิงรุกจึงมีความจำเป็นเพื่อให้การตรวจสอบสามารถป้องปรามไม่ให้เกิดความเสียหายได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

ในการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การตรวจสอบเชิงรุกนั้น สตง. ได้ดำเนินการ ดังนี้

1. การสร้างพันธมิตรในการตรวจสอบ

การตรวจสอบของ สตง. มีเป้าหมายเพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศชาติ เมื่อมีข้อจำกัดในการบริหารทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นอัตรากำลังที่มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณงาน หรือเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปีที่ไม่เพียงพอ สตง. จึงวางกลยุทธ์ในการแสวงหาพันธมิตรในการตรวจสอบ ได้แก่

1.1 การลงนามในบันทึกข้อตกลงกับหน่วยรับตรวจ และพันธมิตร จำนวน 19 หน่วย

เนื่องในโอกาสการจัดงานพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ วันที่ 5 ธันวาคม 2554 สตง. ได้จัดกิจกรรมเฉลิมพระเกียรติ ร่วมกันสร้างความคิดเพื่อทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ด้วยการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการรับจ่ายเงินและทรัพย์สินของทางราชการ บนพื้นฐานของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยให้ส่วนราชการและพันธมิตรปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. หลักนิติธรรม โดยยอมรับและยินดีปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานในภาระหน้าที่อย่างเคร่งครัด
2. หลักคุณธรรม โดยยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม มีความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร และยึดมั่นในระเบียบวินัยในการปฏิบัติราชการ
3. หลักความโปร่งใส โดยปรับปรุงการทำงานให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมา และสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้
4. หลักการมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆ
5. หลักความรับผิดชอบ โดยตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างดีที่สุด ในการให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบ และรับผิดชอบต่อความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่
6. หลักความคุ้มค่า โดยบริหารจัดการเพื่อให้บริการแก่ประชาชนโดยส่วนรวม โดยยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า

ทั้งนี้ สตง. ได้จัดการสัมมนาทางวิชาการในหัวข้อ “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับธรรมาภิบาลในการตรวจสอบ” ในวาระครบรอบวันสถาปนาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปีที่ 96 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2555 และได้จัดให้มีพิธีลงนามในบันทึกข้อตกลงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้แนวคิดพื้นฐานของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ระหว่าง สตง. กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 16 แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลมหาสาร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เทศบาลเมืองพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร เทศบาลเมืองบัวใหญ่ จังหวัดนครราชสีมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี เทศบาลตำบลดอนเชียง จังหวัดสกลนคร เทศบาลตำบลเขาสวนกวาง จังหวัดขอนแก่น เทศบาลนครเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เทศบาลตำบลเกาะคา จังหวัดลำปาง เทศบาลตำบลสมอแข จังหวัดพิษณุโลก เทศบาลตำบลหนองเบน จังหวัดนครสวรรค์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี เทศบาลตำบลท่าข้าม จังหวัดสุราษฎร์ธานี องค์การบริหารส่วนตำบลไสหมาก จังหวัดนครศรีธรรมราช เทศบาลตำบลพะตง จังหวัดสงขลา และ เทศบาลนครหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา นอกจากนี้ สตง. ยังได้ลงนามกับพันธมิตรการตรวจสอบอีก 3 แห่ง ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย และสภาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในการใช้จ่ายเงินภาครัฐ และเพื่อให้ในการปฏิบัติงานมีความรับผิดชอบ โปร่งใสและตรวจสอบได้

1.2 การดำเนินโครงการเปิดบ้าน “รู้จักเงินแผ่นดินกับ สตง.”

สตง. ตระหนักดีว่า ประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณผ่านโครงการต่าง ๆ เนื่องจากประชาชนอยู่ใกล้พื้นที่ใช้จ่ายเงิน ดังนั้น สตง. จึงจัดให้มีโครงการ “เปิดบ้าน สตง. พบประชาชน” โดยเชิญประชาชนมาที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค รวม 5 ภูมิภาค ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 5 จังหวัดอุบลราชธานี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 7 จังหวัดขอนแก่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8 จังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 10 จังหวัดพิษณุโลก และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 15 จังหวัดสงขลา ทั้งนี้ โครงการเปิดบ้านมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนรู้จัก สตง. มากขึ้น ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และผลการตรวจสอบที่โดดเด่น นอกจากนี้ ยังมุ่งให้ความรู้แก่ประชาชนให้รู้จักสังเกตถึงความไม่ชอบมาพากลที่อาจนำไปสู่การทุจริตของการใช้จ่ายเงินในโครงการต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ โดยการสอดส่องการใช้จ่ายเงินและแจ้งเบาะแสความไม่ชอบมาพากลมาให้ สตง.

2. การแจ้งยับยั้งหรือชะลอการจ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่เหมาะสม

กรณี สตง. ตรวจสอบแล้วพบว่า หน่วยงานใดมีการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่มีความหมายหรือระเบียบใดกำหนดให้สามารถเบิกจ่ายได้ หรือดำเนินการใดที่อาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานนั้นมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน สตง. จะแจ้งให้หน่วยรับตรวจเรียกเงินคืนจากผู้รับผิดชอบ หรือยกเลิกการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมนั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก สตง. ไม่สามารถตรวจสอบหน่วยรับตรวจได้ทั้งหมด สตง. จึงกำหนดเป็นมาตรการแจ้งผู้กำกับดูแลเพื่อให้ออกหนังสือแจ้งเตือนหน่วยรับตรวจประเภทเดียวกัน ให้ทราบถึงค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ หรือพฤติกรรมที่ไม่สามารถดำเนินการได้ การกำหนดมาตรการเช่นนี้สามารถช่วยยับยั้งไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อนในการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามระเบียบ รวมทั้งยับยั้งการดำเนินการที่ไม่เหมาะสมของหน่วยงานในลักษณะเดียวกันที่ สตง. ไม่ได้ตรวจสอบ

3. การเผยแพร่ผลการตรวจสอบ

ผลการตรวจสอบของ สตง. จะถูกเผยแพร่สู่สาธารณชนในรูปแบบรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี (รายงานประจำปี) ภายหลังจากการพิจารณาจากรัฐสภาแล้ว ซึ่งกระบวนการในการพิจารณารายงานประจำปีของ สตง. นั้นค่อนข้างล่าช้า เนื่องจากตามข้อกำหนดของรัฐสภาระบุว่า รัฐสภาจะพิจารณารายงานของส่วนราชการต่าง ๆ เฉพาะสมัยการประชุมสามัญของรัฐสภาเท่านั้น หากในสมัยประชุมสามัญนั้นมีเรื่องเร่งด่วนหรือเรื่องที่รัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า มีความสำคัญมากกว่า ก็จะทำให้การพิจารณารายงานประจำปีถูกเลื่อนออกไป ประกอบกับในระยะหลังมีสถานการณ์ความไม่แน่นอนทางการเมืองเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เช่น การยุบ

สภา ก็ยังทำให้รายงานประจำปีค้างการพิจารณา ปัจจุบัน (2557) รายงานประจำปี 2552 ของ สตง. ยังคงค้างการพิจารณาอยู่ในรัฐสภา ทำให้ข้อมูลผลการตรวจสอบของ สตง. ที่เผยแพร่ต่อสาธารณะไม่เป็นปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อให้ผลงาน สตง. เป็นที่รู้จักของประชาชนในวงกว้าง รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานอื่น ๆ ดำเนินการผิดพลาดในลักษณะเดียวกัน สตง. จึงกำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบที่สำคัญของ สตง. ทางสื่อต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น

3.1 การพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาส่งมอบเครื่องบินเครื่องบินเครื่องยนต์เดียวจำนวน 3 ลำ วงเงินงบประมาณ 30 ล้านบาท โดยไม่ชอบด้วยเงื่อนไขข้อกำหนดในสัญญาของสถาบันการบินพลเรือน

3.2 การยกเลิกการประกวดราคาก่อสร้างอาคารเรียนเอนกประสงค์ วงเงิน 60 ล้านบาท ของมหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์ ไม่เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

3.3 การเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างล่วงหน้าร้อยละ 50 ของสัญญาก่อสร้างอาคารวิทย์พัฒนา มหาวิทยาลัยมหาสารคาม ไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย

3.4 การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนตำแหน่งอธิการบดีเกินจำนวนที่สภามหาวิทยาลัยมหาสารคามอนุมัติโดยไม่มีระเบียบรองรับ

3.5 การจ้างประชาสัมพันธ์โครงการสร้างจิตสำนึกและส่งเสริมการใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ กระทรวงพลังงาน วงเงิน 65 ล้านบาท

3.6 การจัดซื้อที่ดินของการประปาส่วนภูมิภาคมูลค่ารวมกว่า 10,000 ล้านบาท

4. การส่งเสริมให้หน่วยรับตรวจมีระบบการควบคุมภายในที่เข้มแข็ง

การควบคุมภายในคือ กระบวนการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดร่วมกันโดยคณะกรรมการ ผู้บริหาร ตลอดจนพนักงานขององค์กรทุกระดับชั้น เพื่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่า วิธีการหรือการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุม

ระบบการควบคุมภายใน หมายถึง นโยบายและวิธีการปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารขององค์กรกำหนดขึ้นเพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ทำให้เกิดความมั่นใจเท่าที่จะสามารถทำได้ว่า การดำเนินธุรกิจเป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติตามนโยบายของผู้บริหาร การป้องกันและการตรวจพบการทุจริตและข้อผิดพลาด ความถูกต้องและความครบถ้วนของการบันทึกบัญชี รวมถึงการจัดทำข้อมูลทางการเงินที่เชื่อถือได้อย่างทันเวลา

สดง. ได้ประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2544 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐนำมาตรฐานการควบคุมภายในที่กำหนดไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบการควบคุมภายในให้มีประสิทธิภาพ การจัดทำมาตรฐานดังกล่าวเป็นการจัดทำขึ้นจากประสบการณ์การตรวจสอบของ สดง. ซึ่งได้ตรวจพบจุดอ่อนและข้อบกพร่องของการควบคุมทางการเงินของหน่วยรับตรวจ ประกอบกับการอนุวัติตามมาตรฐานสากล คือ รายงานของคณะกรรมการร่วมของสถาบันวิชาชีพต่าง ๆ (The Committee of Sponsoring Organization of the Tradeway Commission--COSO) และแนวปฏิบัติเกี่ยวกับมาตรฐานการควบคุมภายในขององค์กรสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions--INTOSAI) มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย

ทั้งนี้ สดง. เห็นว่า การควบคุมภายในเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินการของส่วนราชการมีประสิทธิภาพ ประหยัด และมีประสิทธิผล รวมทั้งช่วยป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากการผิดพลาด ความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นรูปของความเสี่ยง ความสูญเสียเปล่าของการใช้ทรัพย์สินหรือการกระทำอันเป็นการทุจริต หากผู้บริหารภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีในหน่วยงานที่รับผิดชอบ ย่อมทำให้การปฏิบัติหน้าที่บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมาย การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินซึ่งเป็นเงินของประชาชนทั้งชาติจะเกิดประโยชน์สูงสุด อันจะส่งผลต่อประเทศชาติโดยรวม ตัวอย่างการควบคุมภายในที่ดี ได้แก่ การกำหนดนโยบายและวิธีการปฏิบัติงาน การจัดให้มีการตรวจสอบการรับจ่ายเงินประจำวัน การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของบุคลากร เป็นต้น

หน่วยงานแต่ละแห่งจะได้รับประโยชน์จากการควบคุมภายในแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์ในการควบคุมของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ หน่วยงานบางแห่งอาจเน้นเรื่องระวังป้องกันการทุจริต การรั่วไหล บางแห่งเน้นการบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการบริหาร บางแห่งเน้นเรื่องการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากร ในขณะที่บางแห่งเน้นเรื่องความถูกต้องของรายงาน ซึ่งเป็นเรื่องของนโยบาย ทักษะคติ ลักษณะหน่วยงาน หรือทุกเรื่องผสมผสานกัน ในการจัดวางระบบการควบคุมภายในจึงควรให้ความสำคัญกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของการควบคุม ประโยชน์ที่จะได้รับจากการควบคุมภายในนอกจากจะช่วยลดความผิดพลาดและความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ยังทำให้การใช้ทรัพยากรและการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นด้วย

การกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในที่เหมาะสมเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินได้มากขึ้น รวมทั้งเป็นการลดโอกาสในการทุจริตอีกด้วย ดังนั้น เพื่อให้หน่วยรับตรวจเข้าใจและเห็นความสำคัญของการควบคุมภายใน สดง. จึงให้ความร่วมมือโดยการจัดส่งเจ้าหน้าที่เป็นวิทยากรให้ความรู้เกี่ยวกับการควบคุมภายในแก่หน่วยงานต่าง ๆ ตามที่มีกรร้องขอ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการกำหนดยุทธศาสตร์การตรวจสอบเชิงรุกของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถป้องกันการทุจริตได้ แต่ก็เป็นการป้องกันได้เพียงบางส่วนเท่านั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตได้โดยลำพัง เพราะการทุจริตมีสาเหตุมาจากปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่ทำให้ประชาชนบางส่วนขาดแคลนปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต ปัญหาทางสังคมที่ประชาชนบางส่วนพุ่งเพื่อใช้เงินเกินตัว ปัญหาการศึกษาที่ทำให้เยาวชนยอมรับวัฒนธรรมต่างประเทศโดยปราศจากการไตร่ตรอง การเดินทางผ่านโดยไม่สนใจว่าตนเองมีรายได้เพียงพอในการใช้จ่ายหรือไม่ ค่านิยมเหล่านี้ ทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ยอมรับนับถือผู้มีเงิน เห็นว่า เงินเป็นคำตอบของทุกอย่าง ทุกคนต่างแสวงหาเงินทองและความมั่งคั่งเพื่อให้ได้รับการยอมรับและมีตัวตนอยู่ในสังคม จึงไม่น่าแปลกใจที่มีผลการวิจัยที่แสดงว่า ประชาชนส่วนหนึ่งยอมรับว่า การทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ การจ่ายเงินเพื่ออำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ เป็นเรื่องปกติทั่วไป และเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตในสังคม รวมทั้งการยอมรับนับถือผู้มีอำนาจแม้จะรู้ว่าอำนาจนั้นได้มาโดยการทุจริตซื้อเสียง แต่คนส่วนหนึ่งก็ไม่รังเกียจ ในทางตรงกันข้ามกลับพยายามเข้าใกล้ซิดเพื่อให้ตนได้รับการคุ้มครองและได้ผลประโยชน์จากอำนาจนั้นด้วย ซึ่งนับเป็นค่านิยมและทัศนคติที่น่าตกใจ เป็นอุปสรรคของการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงจำเป็นต้องมีการปลูกฝังค่านิยมตรงกันข้ามที่รังเกียจพฤติกรรมทุจริตอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเยาวชนที่เป็นอนาคตและพลังสำคัญของประเทศชาติ

การแก้ไขปัญหาการทุจริตควรเป็นการแก้ปัญหาแบบบูรณาการเพื่อให้ทุกฝ่ายเข้าใจถึงผลกระทบที่รุนแรงของการทุจริตที่มีต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน และส่งผลต่อการพัฒนาประเทศในทุกด้าน เป็นการปลูกกระแสให้เกิดการต่อต้านและรังเกียจการทุจริต ไม่ยอมรับนับถือผู้ที่ได้รับอำนาจจากการทุจริตซื้อเสียงเพราะคาดได้ว่าเขาต้องใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อถอนทุนคืนอย่างแน่นอน

นักวิชาการของประเทศไทยหลายท่านได้ให้ข้อเสนอแนะ และแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในประเทศไทยได้ไว้อย่างน่าสนใจ เช่น

นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้ให้ข้อเสนอไว้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสรุปได้ ดังนี้ คือ 1. การตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาตรวจสอบ แต่ควรมีวิธีการคัดเลือกคนที่มีความสามารถ มีคุณธรรมที่เป็นกลางไม่อิงพรรคการเมืองเข้ามาทำงานให้งบประมาณและความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น 2. การส่งเสริมสื่อมวลชนให้มีอิสระในการตรวจสอบ เช่น มีการตั้งกองทุนวิจัยเพื่อสื่อมวลชน ซึ่งจะก่อให้เกิดพลังสังคมในการตรวจสอบคอร์รัปชัน เพราะเครื่องมือที่หยุดยั้งคอร์รัปชัน ได้ชะงักที่สุดคือสื่อมวลชนที่เป็นอิสระ กล้าและสามารถตรวจสอบได้ 3. ปฏิรูปโครงสร้างอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ โดยเปิดพื้นที่ทางสังคมและพื้นที่ทางปัญญาอย่างกว้างขวางแล้วจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่สังคมต้องการ 4. ปฏิวัติจิตสำนึก ปฏิวัติศีลธรรม ทั้งนี้ จิตสำนึกใหม่และจิตสำนึกทางศีลธรรมจะนำพาให้ออกจากโครงสร้างที่ทำให้เกิดวิกฤติคอร์รัปชันและวิกฤติศีลธรรมไปสู่สังคมที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น

วิทยากร เชียงกูล นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยไว้ 3 แนวทางคือ 1. การปฏิรูปการเมือง ให้เป็นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมได้มากกว่าแค่การเลือกตั้ง ให้ประชาชนมีสิทธิและอำนาจในการจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลางมาตรวจสอบและถอดถอนนักการเมือง ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตคอร์รัปชัน ได้ 2. เร่งปฏิรูปกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมทุกระดับ ระบบราชการ การศึกษา และการสื่อสารมวลชนเพื่อให้กลไกทางกฎหมาย การศึกษาและระบบข้อมูลข่าวสารทำงานได้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เน้นความถูกต้องชอบธรรม 3. ประชาชน นักวิชาการ สื่อมวลชนต้องร่วมกันศึกษาทำความเข้าใจ และเผยแพร่ความรู้ระบบเศรษฐกิจ ธุรกิจสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อน เพื่อให้รู้เท่าทันนักการเมืองมากที่สุด

ดังนั้น แนวทางหรือมาตรการแก้ไขปัญหการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย นอกจากการใช้มาตรการทางด้านกฎหมายในการปราบปรามแล้ว มาตรการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน โดยการให้ทุกภาคส่วนร่วมกันศึกษาเรียนรู้ ทำความเข้าใจและช่วยกันเผยแพร่ความรู้ทางด้านธุรกิจสมัยใหม่ที่มีความหลากหลายและสลับซับซ้อนเพื่อให้รู้เท่าทันนักการเมืองในปัจจุบันได้ โดยให้สื่อมวลชน องค์กรอิสระ และองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป

ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐ ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่สูง และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ประชาชนบางส่วนยอมรับว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติธรรมดา สะท้อนให้เห็นว่า ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมาของประเทศไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยที่พบเห็นได้มากในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นสาเหตุด้านการเมือง การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เคร่งครัดสำหรับผู้ที่คอร์รัปชันที่สำคัญคือ ประเทศไทยมีระบบอุปถัมภ์ และยอมรับว่าการจ่ายเงินใต้โต๊ะเป็นธรรมเนียม ตลอดจนค่านิยมที่ฝังรากลึกในสังคมไทยว่า “มีเงินนับเป็นน้อง มีทองนับเป็นพี่” นับเป็นปัจจัยหลักที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติเป็นอย่างมาก อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน คือ 1. ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านการเมืองและการบริหาร 2. ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านเศรษฐกิจ และ 3. ผลกระทบต่อความมั่นคงด้านสังคมจิตวิทยา โดยเป็นผลกระทบทั้งระยะสั้นและระยะยาว จึงจำเป็นต้องมีการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในภาครัฐ เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริต โดยธรรมาภิบาลภาครัฐที่มีความจำเป็นได้แก่ การตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายสำคัญ ความโปร่งใสในการบริหารงาน และการตรวจสอบจากภายนอกทั้งที่กระทำจากหน่วยตรวจสอบภาครัฐคือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบเอกชนที่มีความรู้ความสามารถในเชิงวิชาชีพตามมาตรฐานการตรวจสอบ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันโดยกำหนดยุทธศาสตร์การตรวจสอบเชิงรุก เพื่อดำเนินการตรวจสอบในลักษณะป้องปราม โดยทำการตรวจสอบก่อนที่หน่วยรับตรวจจะดำเนินโครงการหรือจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย ไม่มีการฮั้ว และมีการดำเนินการที่คุ้มค่า ราชการและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด การดำเนินการตรวจสอบเชิงรุกที่สำคัญของ สตง. ประกอบด้วย การสร้างพันธมิตรในการตรวจสอบ การแจ้งยับยั้งหรือชะลอการจ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือไม่เหมาะสม การเผยแพร่ผลการตรวจสอบ และการส่งเสริมให้หน่วยรับตรวจมีระบบการควบคุมภายในที่เข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันอย่างได้ผลนั้น ต้องเป็นการร่วมมือกันของหลายฝ่าย ทั้งฝ่ายการเมือง ข้าราชการ องค์กรเอกชน สื่อมวลชน และภาคประชาชน

บทที่ 5

สรุป และข้อเสนอแนะ

การสรุปผลการวิจัยจะกล่าวถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และผลกระทบที่มีต่อความมั่นคงของชาติ บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะประกอบด้วย ข้อเสนอแนะในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์ และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

สรุป

1. ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันยังคงเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทย เนื่องจากปัจจัยโครงสร้างสังคมไทย ซึ่งเป็นสังคมอุปถัมภ์ยึดติดกับการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน โดยเฉพาะในหมู่ญาติ พี่น้อง และพวกพ้อง นอกจากนี้ ปัจจัยด้านกระแสโลกาภิวัตน์ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม ทำให้สังคมไทยยึดติดกับกระแสบริโภคนิยม วัตถุนิยม ดิคความสบาย ยกย่องคนมีเงินและอำนาจ ซึ่งค่านิยมดังกล่าวเปรียบเสมือนปัจจัยผลักดันที่ทำให้บุคคลที่มีอำนาจและอิทธิพลกระทำการทุจริต

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง ญาติ พี่น้อง และพวกพ้อง การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และมีอยู่ในทุกระดับตั้งแต่การเมืองในระดับประเทศ และระดับท้องถิ่น มีตัวละครที่เกี่ยวข้องทั้งข้าราชการพลเรือน ทหารและตำรวจ ตลอดจนภาคเอกชนซึ่งเข้ามาร่วมงานกับภาครัฐ รูปแบบการทุจริตหลัก ๆ แบ่งออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

1.1 การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ คือ การใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเอง หรือผู้อื่น

1.2 การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การกำหนดคุณลักษณะของการจัดซื้อจัดจ้าง (Specification) หรือการกำหนดคุณสมบัติของผู้รับจ้างที่เป็นคุณต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง รวมทั้งการสมยอมในการเสนอราคาระหว่างผู้เข้าร่วมประมูลราคา

1.3 การทุจริตในการสัมปทาน คือ การให้สัมปทานภาครัฐผูกขาดแก่บุคคลหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

1.4 การทุจริตโดยการทำลายระบบการตรวจสอบภาครัฐ คือ การดำเนินการให้บุคคลที่มีความสัมพันธ์กับผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

1.5 การทุจริตเชิงนโยบาย คือ การกำหนดนโยบายและจัดทำโครงการตามนโยบายนั้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นโครงการใหญ่ ใช้งบประมาณสูง จากนั้นก็ใช้อิทธิพลในการแสวงหาผลประโยชน์

2. ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันต่อความมั่นคงของชาติ

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาเรื้อรังที่นับวันยิ่งจะทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้น และส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก ทั้งความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง

2.1 ผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เกิดจากงบประมาณแผ่นดินที่ควรจะไปใช้จ่ายเพื่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจทั้งจำนวน ถูกกั๊กกร่อนให้หายไปเข้ากระเป๋าบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น นอกจากนี้ ข้อมูลสภาพลักษณะการคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ทำการสำรวจโดยองค์กรต่างประเทศจะส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของต่างชาติที่ต้องการมาลงทุน ซึ่งทำให้ในประเทศไทยเสียโอกาสในการพัฒนาเศรษฐกิจอีกด้วย

2.2 ผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคม เกิดจากการที่ประชาชนส่วนหนึ่งมีค่านิยมในการยอมรับและยกย่องคนมีเงินว่าเป็นผู้มีหน้ามีตาในสังคม โดยไม่สนใจว่าเงินที่บุคคลนั้นมีอยู่มีที่มาจากที่ใด หรือได้มาจากการทุจริตหรือไม่ จึงทำให้เกิดการเลียนแบบ พยายามหาวิถีทางเข้าใกล้ชิดผู้มีอำนาจ เพื่อให้มีโอกาสแสวงหาผลประโยชน์ให้ตนเองโดยมิชอบ นอกจากนี้การทุจริตยังส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลในหน่วยงาน ผู้ที่ใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจได้รับตำแหน่งเพื่อไปทำงานเอื้อประโยชน์ให้ผู้มีอำนาจ ส่วนผู้ที่ไม่มีโอกาสก็ไม่มี ความเจริญก้าวหน้า ขาดขวัญและกำลังใจ ทำให้เกิดความแตกแยกขึ้นในหน่วยงาน ซึ่งอาจลุกลามเป็นความขัดแย้งในสังคม

2.3 ผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเมืองเกิดจากนักการเมืองต้องการอำนาจเพื่อเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจที่ได้รับนั้น จึงต้อง “ลงทุน” เพื่อให้ได้รับการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการลงทุนที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากทั้งการซื้อตัวบุคคลที่คาดว่าจะได้รับเลือกตั้ง เพื่อเป็น

ฐานอำนาจให้ตนเอง การซื้อเสียงจากประชาชน การซื้อหัวคะแนน รวมทั้งการซื้อเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เมื่อได้อำนาจก็ทำการ “ถอนทุน” โดยการทุจริตคอร์รัปชันเพื่อให้ได้เงินมาเพื่อใช้ลงทุนในการเข้าสู่อำนาจครั้งต่อไป การเลือกตั้งจึงเป็นอยู่ในวงจรอุบาทว์ที่ไม่สามารถนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่แท้จริงได้

3. บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ความมั่นคงของชาติจะเกิดขึ้นได้จากการลดหรือปิดโอกาสในการกระทำทุจริตคอร์รัปชันกับเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยพัฒนาระบบการตรวจสอบภาครัฐให้สอดคล้องกับบริบทและโครงสร้างการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศ โดยปรับเปลี่ยนแนวคิดในการตรวจสอบจากการตรวจสอบเชิงรับเป็นการตรวจสอบเชิงรุก รวมทั้งการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาคประชาชนให้มากขึ้น

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการพัฒนาการปฏิบัติงานตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินภาครัฐจะไม่ใช่เพื่อค้นพบการทุจริต แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ตรวจพบการทุจริตหรือความไม่ชอบมาพากลในการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก รวมทั้งยังได้รับการร้องเรียนและแจ้งเบาะแสเกี่ยวกับความผิดปกติของการใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดทางด้านงบประมาณและบุคลากรที่มีไม่เพียงพอ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้ครอบคลุมทั้งหมด ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ครอบคลุมหน่วยรับตรวจทั้งหมด ซึ่งจะสามารถลดการทุจริตในการใช้จ่ายเงินภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง

ยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดินที่มีความสำคัญ คือ การตรวจสอบเชิงรุก ซึ่งหมายถึง การเข้าตรวจสอบเมื่อปรากฏความไม่ชอบมาพากลในการใช้จ่ายเงินภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจพบจากการตรวจสอบปกติ หรือการได้รับเบาะแสจากประชาชนหรือจากสื่อต่างๆ ซึ่งเมื่อทำการตรวจสอบจนได้หลักฐานยืนยันถึงความไม่ถูกต้องของการใช้จ่ายเงินนั้นแล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะทำหนังสือถึงหน่วยกำกับดูแลหน่วยรับตรวจที่ตรวจสอบแจ้งพฤติการณ์ของการกระทำผิดนั้น พร้อมทั้งขอให้หน่วยกำกับดูแลกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานอื่นๆ ในสังกัดกระทำความผิดที่มีลักษณะเดียวกัน การดำเนินการเช่นนี้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่งผลให้มีการชะลอโครงการ การเรียกเงินคืน และการยับยั้งการเบิกจ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ เช่น การจ่ายเงินอุดหนุนให้สโมสรฟุตบอลอาชีพในท้องถิ่นต่างๆ การดำรงเงินฝากในสถาบัน

การเงินเพื่อค้ำประกันการกู้เงินของพนักงานส่วนท้องถิ่น การเบิกจ่ายเงินทุนการศึกษาของบุคลากรท้องถิ่นโดยไม่มีระเบียบให้เบิกจ่าย เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาประกอบด้วย ข้อเสนอแนะในการป้องกันแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ และข้อเสนอแนะในการทำการวิจัยครั้งต่อไป รายละเอียด ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

จากรวบรวมแนวคิดจากเอกสารทางวิชาการ และจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้วิจัยได้แนวคิดในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งประกอบด้วยองค์กรหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบและแนวทางดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1.1 ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ หน่วยงาน หรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการออกกฎหมายควรดำเนินการ ดังนี้

1.1.1 ปรับปรุงกฎหมายให้เข้มแข็ง การกระทำการทุจริตถือเป็นความผิดที่ไม่มีอายุความทั้งทางแพ่งและอาญา

1.1.2 กำหนดกฎหมายให้ข้าราชการทุกระดับต้องยื่นแสดงฐานะการเงิน หรือทรัพย์สิน

1.1.3 แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติจากฝ่ายบริหาร โดยเด็ดขาด เพื่อมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสก้าวท้าวฝ่ายบริหารในการทำโครงการต่างๆ

1.1.4 ปฏิรูปหน่วยงานที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริต และกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

1.1.5 ปฏิรูปการเมือง ให้เป็นประชาธิปไตยแบบประชาชนมีส่วนร่วมได้มากกว่าแค่การเลือกตั้ง ให้ประชาชนมีสิทธิและอำนาจในการจัดตั้งองค์กรอิสระที่เป็นกลาง มาตรวจสอบและถอดถอนนักการเมือง ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐที่ทุจริตคอร์รัปชันได้

1.1.6 ปฏิรูปกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมทุกระดับ ระบบราชการ การศึกษา และการสื่อสารมวลชนเพื่อให้กลไกทางกฎหมาย การศึกษาและระบบข้อมูลข่าวสารทำงานได้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส เน้นความถูกต้องชอบธรรม

1.1.7 กำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้คนชั่วมีโอกาสเข้าสู่การเมือง เช่น กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่การเมืองให้ต้องมีรายได้ และเสียภาษีให้รัฐไม่ต่ำกว่า 10 ปี

วิธีการนี้จะทำให้ได้คนที่สุจริตเป็นตัวแทนประชาชน และได้เงินภาษีไปใช้ในการช่วยเหลือ
สาธารณะด้วย

1.1.8 กำหนดสัดส่วนให้ผู้หญิงเข้าไปมีบทบาทในทางการเมืองมากขึ้น ทั้งนี้
ในหลายประเทศเชื่อว่า เพศหญิงมีแนวโน้มการกระทำทุจริตคอร์รัปชันต่ำกว่าเพศชาย

1.2 ฝ่ายบริหาร ได้แก่ รัฐบาล หรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนนโยบาย
ในการบริหารประเทศ ควรดำเนินการ ดังนี้

1.2.1 กำหนดให้มีการใช้มาตรการทางภาษีในการปราบคอร์รัปชัน
กฎหมายกำหนดให้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินของตน คู่สมรส
และบุตรผู้เยาว์ต่อ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริง แต่เนื่องจากผู้ที่ยื่นบัญชี
ทรัพย์สินมีจำนวนมาก ทำให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบเฉพาะรายการทรัพย์สินที่มีความเคลื่อนไหว
ผิดปกติเท่านั้น ควรมีการนำมาตรการทางภาษีมาใช้ตรวจสอบด้วย โดยดูความสมเหตุสมผลของ
จำนวนเงินรายได้ที่ผู้ยื่นได้รับในแต่ละปีกับจำนวนเงินที่เสียภาษี ซึ่งจะเป็นการใช้เกณฑ์มาตรฐาน
ที่ทุกคนยอมรับร่วมกัน ถ้าจำนวนเงินที่เสียภาษีกับยอดทรัพย์สินที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกัน ก็ให้
สรรพากรประเมินย้อนหลัง 10 ปี สำหรับประเด็นที่ปริมาณงานมีเป็นจำนวนมาก ก็ให้ภาระ
การพิสูจน์ทรัพย์สินเป็นหน้าที่ของผู้ยื่นทรัพย์สิน

1.2.2 ยกเลิกธนบัตรฉบับละ 1,000 บาท โดยกำหนดให้ผู้ที่มีธนบัตรแบบ
เก่านำมาแลกเปลี่ยนใหม่ในเวลาที่กำหนด จะทำให้เงินที่อยู่นอกระบบเข้าสู่ระบบ กรณีที่นำเงิน
ไปฝากที่ต่างประเทศให้กำหนดกฎหมายว่า ถ้ามีคนนำเงินไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราต่างประเทศ
จำนวนมาก ต้องรายงานว่าผู้แลกเปลี่ยนเป็นใครด้วย การดำเนินการนี้จะทำให้มาเงินจากการค้ายา
เสพติดด้วย

1.2.3 กำหนดให้มีระบบป้องกันและยับยั้งไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน
เช่น ยกฎีกาไม่ให้เบิกจ่ายเงินงบประมาณจนกว่าจะมีการแก้ไขการดำเนินงานให้ถูกต้องตาม
กฎหมายและระเบียบ โดยราชการได้รับประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะดีกว่าการตรวจสอบและ
การดำเนินคดี ซึ่งมีกระบวนการและขั้นตอน รวมทั้งมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก ทำให้ใช้เวลานาน

1.2.4 กำหนดให้การบริหารงานภาครัฐมีความโปร่งใส โดยให้มีการ
บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง เช่น การเข้าถึงข้อมูล
ข่าวสาร

1.2.5 กำหนดให้มีแรงจูงใจให้ใช้มาตรการทางสังคมต่อต้านและไม่ยกย่อง
ผู้ทุจริต (Social Sanction)

1.2.6 กำหนดให้มีการสร้างจิตสำนึกด้านความซื่อสัตย์สุจริต และปฎิวัติศีลธรรม และจิตสำนึกใหม่ ให้มีจิตสำนึกทางศีลธรรม เพื่อนำพาให้ออกจากโครงสร้างที่ทำให้เกิดวิกฤตคอร์รัปชั่นและวิกฤตศีลธรรมไปสู่สังคมที่มีความเป็นธรรมมากขึ้น

1.2.7 กำหนดให้มีการสร้างค่านิยมของประชาชน และการเป็นสังคมที่เสมอภาค ไม่มีความแตกต่างทางชนชั้น

1.2.8 กำหนดให้มีคณะกรรมการอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของส่วนราชการ โดยคัดเลือกคนที่มีความสามารถ มีคุณธรรมที่เป็นกลางไม่อิงพรรคการเมือง ทั้งนี้ ต้องจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงาน และกำหนดความรับผิดชอบที่ชัดเจน

1.2.9 ส่งเสริมสื่อมวลชนให้มีอิสระในการตรวจสอบ เช่น จัดตั้งกองทุนวิจัยเพื่อสื่อมวลชน ซึ่งจะทำให้เกิดพลังสังคมที่มีความกล้าหาญและเป็นอิสระในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชั่นรวมทั้งเป็นเครื่องมือที่จะหยุดยั้งการทุจริตคอร์รัปชั่นอย่างได้ผล

1.2.10 จัดสรรงบประมาณให้หน่วยงานตรวจสอบภาครัฐ เช่น สตง. และ ป.ป.ช. เพื่อให้เพียงพอในการพัฒนางานและปฏิบัติงาน ได้อย่างครอบคลุมและทั่วถึง

1.2.11 จัดสรรงบประมาณให้ทุกหน่วยงานเพื่อดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น โดยให้มีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานด้วย

1.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

1.3.1 เพิ่มศักยภาพให้มีขีดความสามารถในการตรวจสอบอย่างครอบคลุมและทั่วถึง

1.3.2 ปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยงบประมาณและการคลังให้ครอบคลุมรวมทั้งกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้น เพื่อให้ข้าราชการเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำผิด

1.3.3 กรณีที่ตรวจพบการทุจริต สตง. ต้องเพิ่มความละเอียดรอบคอบในเรื่องพยานหลักฐาน ทั้งบุคคลและเอกสาร เพื่อไม่ให้เรื่องตกไปเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของ ป.ป.ช.

1.3.4 ปฏิบัติงานตรวจสอบที่เน้นการป้องกันมากกว่าการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกัน รวมทั้งเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยม และปลูกจิตสำนึกเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต

1.3.5 ต้องทำตัวเป็นที่รู้จักมากขึ้น ปรับบทบาทของ สตง. ให้เป็นทั้งด้านการป้องกันและปราบปราม บุคลากรของ สตง. ต้องรู้จักอ่อนน้อมถ่อมตน เพื่อให้ได้รับความร่วมมือมากขึ้น ซึ่งเป็นบทบาทของการป้องกัน ในขณะที่ สตง. ส่วนใหญ่มีบทบาทด้านตรวจสอบและปราบปราม จึงอาจมีบุคลิกกว้างและเบ่ง เป็นเหตุให้ไม่ได้รับความร่วมมือในการตรวจสอบเท่าที่ควร

1.3.6 ประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานที่อยู่ในกระบวนการตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำการทุจริต เช่น ป.ป.ช. ตำรวจ และอัยการ เพื่อให้กระบวนการลงโทษเป็นไปอย่างรวดเร็ว

1.3.7 เผยแพร่ผลการตรวจสอบเพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงผลเสียหายของการกระทำทุจริต รวมทั้งเผยแพร่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต โดยยกตัวอย่างบทลงโทษ ผู้ที่กระทำการทุจริตจะได้รับ เพื่อให้ประชาชนทราบถึงผลร้ายที่เกิดจากการทุจริต ทั้งนี้ ต้องไม่กล่าวถึงวิธีการกระทำความผิด เพราะอาจจะเกิดการเลียนแบบการทุจริตได้

แนวทางหรือมาตรการแก้ไขปัญหาการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทย นอกจากการใช้มาตรการทางด้านกฎหมายในการปราบปรามแล้ว มาตรการในการป้องกันทุจริตคอร์รัปชันโดยการให้ทุกภาคส่วนร่วมกันศึกษาเรียนรู้ทำความเข้าใจและช่วยกันเผยแพร่ความรู้ทางด้านธุรกิจสมัยใหม่ที่มีความหลากหลายและซับซ้อนเพื่อให้รู้เท่าทันนักการเมืองในปัจจุบันได้ โดยให้สื่อมวลชน องค์กรอิสระ และองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ข้อเสนอแนะในการนำผลการศึกษาไปใช้

ผลการศึกษาครั้งนี้ทำให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน และการดำเนินการของภาครัฐที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนองค์กรและหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ในการกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ โดยดำเนินการ ดังนี้

2.1 การพัฒนาระบบเครือข่ายการตรวจสอบ (audit network)

หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด ควรทำงานประสานกันในรูปแบบเครือข่ายเพื่อลดช่องว่างในการตรวจสอบ และทำให้กระบวนการสอบสวน การหาหลักฐานและติดตามผู้กระทำผิดมีความรวดเร็วมากขึ้น หน่วยงานเหล่านี้ ควรมีการประชุมร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลในการปฏิบัติงาน รวมทั้งประสานการทำงานกันเพื่อให้สอดคล้องและไม่ซ้ำซ้อนนอกจากนี้เครือข่ายการตรวจสอบ อาจเชื่อมโยงพันธมิตรจากภาคประชาชนด้วย โดยเป็นการทำงานร่วมกันหรือสนับสนุนซึ่งกันและกัน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

2.2 การเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยรับตรวจ

สาเหตุของการทุจริตภาครัฐส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินล่าสมัย ไม่ได้รับการปรับปรุงให้เข้ากับสถานการณ์แวดล้อมในปัจจุบัน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยรับตรวจ เพื่อปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการต่างๆ ที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติให้เป็นปัจจุบัน และเป็นฐานข้อมูลกลางให้ผู้ตรวจสอบได้ศึกษาและใช้ประโยชน์ในการอ้างอิงได้ถูกต้อง ในรายงานผลการตรวจสอบด้านการเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบสืบสวน ซึ่งจะช่วยให้ข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกิดประโยชน์ต่อหน่วยรับตรวจอย่างเต็มที่ รวมทั้งสามารถใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับหน่วยรับตรวจอื่นที่อาจกำลังกระทำผิดในเรื่องเดียวกัน โดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ จะได้ยับยั้งได้ทัน เพื่อการบริหารงานที่สร้างสรรค์ โปร่งใส และมีการบริหารจัดการที่ดี

2.3 การปรับปรุงกฎหมายในเรื่องบทลงโทษ

รายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานที่บกพร่องของหน่วยงานภาครัฐมักไม่ได้รับความใส่ใจในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะในรายงานดังกล่าว เนื่องจากไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจน และไม่มีผลต่อการขอบประมาณของหน่วยงาน รายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีผลในการให้คำปรึกษาหรือให้โทษต่อหน่วยรับตรวจน้อย ทำให้ไม่มีผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบพบการกระทำทุจริต เมื่อรวบรวมหลักฐานและจัดทำสำนวนการตรวจสอบสืบสวนแล้วเสร็จ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องส่งหลักฐานและสำนวนการสืบสวนดังกล่าวให้พนักงานสอบสวน (ตำรวจ) ดำเนินการตามวิธีพิจารณาคดีอาญา ซึ่งกระบวนการดังกล่าวใช้เวลานาน และบางครั้งต้องมีการรวบรวมเอกสารหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งในหลายกรณีปรากฏว่าผู้กระทำผิดได้รับโทษที่เบาลงหรือไม่ได้รับโทษเลย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ทำให้ผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดินให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการเพื่อให้มีการลงโทษต่อผู้กระทำผิดได้อย่างจริงจัง

2.4 การส่งเสริมจริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐ

การทุจริตในภาครัฐส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากการขาดจริยธรรมของผู้ปฏิบัติงาน มีความเห็นแก่ได้ และหาโอกาสที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตน ผู้กำกับดูแลควรส่งเสริมจริยธรรมและสร้างขวัญและแรงจูงใจให้ทำตนเป็นตัวอย่างที่ดี ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการซึ่งเป็นทรัพยากรบุคคลที่สำคัญของหน่วยงาน มีพฤติกรรมการทำงานที่ดี

ไม่ทุจริตประพฤติมิชอบ ทำงานให้เกิดประสิทธิภาพ และบังเกิดสัมฤทธิ์ผล โดยยึดผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นหลัก มาตรการส่งเสริมจริยธรรม ได้แก่

2.4.1 สร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ ที่เน้นการทำหน้าที่ด้วยความสุจริต ขยัน อดทน มีความรับผิดชอบสูง รักษาเกียรติของอาชีพ และมุ่งมั่นเพื่อสร้างคุณประโยชน์ให้แก่ประชาชนและส่วนรวม มีระเบียบ วินัยและดำรงตนในจรรยาบรรณ

2.4.2 ปรับเปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐให้เน้นที่ความสามารถ และสร้างประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมเป็นหลัก โดยการรณรงค์และสร้างระบบการทำงานใหม่ ซึ่งยึดความสามารถและผลงานเป็นเกณฑ์ โดยผู้นำทำตนเป็นแบบอย่างที่ดี

2.4.5 ปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลและลงโทษ ให้ดำเนินการด้วยความรวดเร็ว และปรับปรุงกระบวนการทางวินัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติเพื่อใช้เป็นกลไกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4.6 สร้างระบบคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อภาครัฐ โดยจัดให้มีมาตรการและองค์กร เพื่อดูแลคุ้มครองแก่ผู้ที่ถูกคุกคาม หรือถูกกลั่นแกล้งจากผลของการให้ข้อมูลและเป็นพยานในเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.4.7 กำหนดมาตรการทางสังคมในการยกย่องและให้รางวัลผู้ประพฤติดี ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีผู้กระทำความผิด ก็ต้องลงโทษอย่างจริงจังเพื่อเป็นบทเรียนแก่บุคคลอื่น

2.5 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนจะทำให้ประชาชนทราบถึงความถูกต้องและประสิทธิภาพของการดำเนินงานของภาครัฐ โอกาสในการกระทำทุจริตจึงลดน้อยลง อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนยังมีน้อย เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิของตน โดยเข้าใจว่าการมีส่วนร่วมเป็นเพียงการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น ไม่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย การตรวจสอบการบริหารงาน หรือการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่อย่างใด รัฐบาลควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น เพื่อสร้างความยั่งยืนของระบบการตรวจสอบติดตามของภาคประชาชน ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของธรรมาภิบาลในภาครัฐ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมจะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของภาคราชการและความร่วมมือของทุกฝ่ายในสังคมที่เป็นพันธมิตรของภาคราชการโดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.5.1 สร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้โดยการเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิและการมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ สิทธิในการได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ

ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น สิทธิในการรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนการดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

2.5.2 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของภาครัฐ เช่น การเข้าร่วมการประชุมสภาท้องถิ่น การเข้าร่วมประชุมการจัดทำแผนพัฒนาตำบล และนำเสนอข้อมูลเพื่อพัฒนาท้องถิ่น การติดตามการดำเนินการตามแผนอย่างไม่ล่าช้า เป็นต้น

2.5.3 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือควบคุมการทำงานของภาครัฐ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณ มีความถูกต้อง โปร่งใส และเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม โดยการเข้าร่วมเป็นกรรมการชุดต่างๆ ในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การติดตามตรวจสอบว่าโครงการต่างๆ เป็นไปตามแผนหรือไม่ หรือการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่ามีความคุ้มค่า หรือเอื้อประโยชน์แก่บุคคลเพียงบางกลุ่มเท่านั้น

2.5.4 รมรงค์สร้างจิตสำนึกสาธารณะ ให้ประชาชนเห็นความสำคัญและรู้เท่าทันต่อปัญหาทุจริตในรูปแบบต่างๆ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างระบบป้องกันการทุจริต

2.5.5 สร้างกิจกรรมให้กลุ่มเยาวชน เป็นกิจกรรมที่เน้นกลุ่มเป้าหมายที่เยาวชนเป็นหลัก เพราะเยาวชนจะเติบโตเป็นผู้ใหญ่ในอนาคต เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันของสังคมต่อปัญหาการทุจริต เพื่อให้เยาวชนมีคุณธรรมและจริยธรรม มีจิตสำนึกต่อภัยและผลกระทบของปัญหาการทุจริต

2.5.6 สร้างขวัญและกำลังใจให้บุคคลที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตเป็นกิจกรรมที่ให้กำลังใจ และการเชิดชูเกียรติแก่บุคคลที่ต่อต้านการทุจริต เพื่อให้สังคมได้รู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ถูกต้อง สมควรได้รับคำชมเชย ให้ความสำคัญ และได้รับการสนับสนุนจากสังคม

2.5.7 สร้างเงื่อนไขที่อำนวยความสะดวกมีส่วนร่วม เช่น เจตจำนงทางการเมือง (political will) ซึ่งแสดงถึง ความจริงใจและจริงจังของฝ่ายบริหารต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการสร้างบรรยากาศทางการเมืองที่เอื้ออำนวยต่อการแสดงความคิดเห็น การวิพากษ์วิจารณ์ และการตรวจสอบการทำงาน โดยไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพในการแสดงออกและการดำเนินกิจกรรมของประชาชนรวมถึงการสนับสนุนทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมและการดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายทางร่างกาย การข่มขู่ การฟ้องร้อง หรือการกลั่นแกล้งให้ได้รับความเดือดร้อนในหน้าที่การงาน

2.6 การปลูกฝังจิตสำนึกด้านการทุจริต

ความยุติธรรมและความซื่อสัตย์สุจริตนับเป็นปัจจัยพื้นฐานที่มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาประเทศให้มีความสงบสุข เรียบร้อย ยั่งยืนและมั่นคงทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองประเทศที่มีปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมและการทุจริตย่อมไม่สามารถพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าได้ทัดเทียมอารยประเทศอื่นที่ไม่มีปัญหาในเรื่องเดียวกันปัจจุบันสังคมไทยกำลังเผชิญกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปในทุกด้านทั้งในเชิงบวกและเชิงลบที่นำไปสู่การเอารัดเอาเปรียบและความไม่รับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมและก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ โดยเฉพาะปัญหาทุจริตปัญหาความไม่เป็นธรรมและความไม่ยุติธรรมต่างๆ ซึ่งมีแนวโน้มรุนแรงและแพร่ขยายเข้าสู่สังคมไทยมากขึ้นจนเป็นปัญหาสำคัญของชาติอยู่ในขณะนี้

แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบาย แนวทาง มาตรการและกลไกต่างๆ เพื่อสร้างความเป็นธรรม ความยุติธรรมและการปราบปรามทุจริตอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดตั้งองค์กรอิสระในการดำเนินงานพัฒนากระบวนการตรวจสอบที่เข้มงวดรัดกุมและสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันในทุกภาคส่วนของสังคมแต่แนวทาง มาตรการและกลไกต่างๆ ดังกล่าวอาจไม่สามารถป้องกันและแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานในเชิงรับที่มุ่งแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วและมีภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ปัญหาเรื่องความไม่เป็นธรรมความไม่ยุติธรรม และการทุจริตในลักษณะเชิงรุกควบคู่กันไปโดยมุ่งเน้นการประชาสัมพันธ์และการเสริมสร้างปฏิสัมพันธ์กับเด็กและเยาวชนเพื่อให้เด็กและเยาวชนได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องทั้งด้านกฎหมาย ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิหน้าที่ที่พึงกระทำต่อสังคม

การแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างยั่งยืน ต้องทำให้ทุกคนมีความเข้าใจถึงผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตที่มีต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติ ในแง่ของบุคคลการทุจริตทำให้บุคคลขาดโอกาสที่จะได้รับการบริการที่ดีที่สุดจากภาครัฐที่จะส่งผลให้มีคุณภาพชีวิตที่ดียิ่งขึ้น ในแง่ของสังคม การทุจริตรับสินบนทำให้เกิดการทะเลาะ หรือละเว้นการปฏิบัติให้กับธุรกิจมีดบางประเภท เช่น บ่อนการพนัน ซ่อง หวยเถื่อน ยาเสพติด ซึ่งนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรมได้ ส่วนในแง่ของประเทศชาติ การทุจริตทำให้มีเงินงบประมาณที่จะใช้ในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะมีจำนวนน้อยลง ซึ่งส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศในทุกด้าน ทั้งยังมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือของประเทศด้วย การแก้ปัญหาการทุจริตต้องทำทั้งระบบโดยการปลูกฝังจิตสำนึกให้กับเยาวชนรู้ถึงภัยของการทุจริต การรู้จักปกป้องสิทธิของตนเองเพื่อไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ การประพฤติตนตามศีลธรรมจรรยา การยกย่องผู้ที่ทำความดี รวมทั้งการลงโทษทางสังคมกับผู้ที่ทุจริตเอารัดเอาเปรียบบุคคลอื่น ซึ่งจิตสำนึกเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้โดยผ่าน

กระบวนการกล่อมเกลாதาสังคม (socialization) ตั้งแต่เด็ก ภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนี้ ได้แก่ ครอบครัวและโรงเรียน ซึ่งจะเป็นเบ้าหลอมที่ดีให้กับเยาวชนได้ เป็นการปลูกฝังจิตสำนึก ค่านิยมและทัศนคติที่ถูกต้อง รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของคนในสังคม อย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มจากกลุ่มเด็กและเยาวชนแล้วค่อยๆ ขยายเข้าสู่สังคมในวงกว้าง

3. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

รูปแบบการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary analysis) ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน 5 ราย เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการศึกษา ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรเป็นการศึกษาเต็มรูปแบบโดยทำการศึกษภาคสนาม (field research) โดยการจัดทำแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารและข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานอัยการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ และประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงความรู้ความเข้าใจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มุมมองเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มุมมองเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ปัญหาและอุปสรรคของการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจในการนำไปศึกษาเพื่อต่อยอดการแก้ปัญหาการทุจริตภาครัฐเพื่อพัฒนาการเมือง โดยการส่งเสริมจริยธรรมในทุกภาคส่วน การปลูกฝังจิตสำนึกด้านทุจริตให้กับเยาวชน เพื่อให้ทราบถึงผลเสียของการทุจริต รู้จักปกป้องสิทธิของตนเอง รู้จักหน้าที่และประพฤติตนตามศีลธรรมจรรยา ให้ความสำคัญกับการทำความดีมากกว่าการมีเงินหรือมีอำนาจ และรังเกียจผู้กระทำการทุจริต ซึ่งจิตสำนึกเหล่านี้ ต้องใช้เวลานานผ่านกระบวนการกล่อมเกลาทาสังคมตั้งแต่เด็ก

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ . กลเม็ดเด็ดพิศกอร์รัปชั่น. กรุงเทพมหานคร ชลเชษม์เดีย.2547.

นิพนธ์ เห็น โชคชัยชนะ และศิลปพร ศรีจันเพชร. การสอบบัญชี. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์ ที.

พี.เอ็น. เพรส. 2550

พะยอม สิงห์เสนห์. การสอบบัญชี. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2548.

วิทยากร เชียงกุล . แนวทางปราบคอร์รัปชั่นอย่างได้ผล: เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สายธาร.2549.

สังคีต พิริยะรังสรรค์. ทฤษฎีการคอร์รัปชั่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.2549.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. ยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน (พ.ศ. 2554-2557).

กรุงเทพมหานคร. 2554

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. แผนปฏิบัติการราชการ 4 ปี (พ.ศ. 2554-2557).กรุงเทพมหานคร. 2554

สุชาย ยังประสิทธิ์กุล. การสอบบัญชี. กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์ ที.พี.เอ็น. เพรส. 2548

อุษณี ภัทรมนตรี . การตรวจสอบภายในสมัยใหม่. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.2554

วารสาร

กล้าณรงค์ จันทิก. ข้อคิดและหลักการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. วารสารวิชาการ

ป.ป.ช. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1. มกราคม 2550.หน้า 24.

ปานเทพ กล้าณรงค์ราญ. ข้อคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์ภารกิจหลักของชาติในงานป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริต. วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1. มกราคม 2550.หน้า17.

เมธี ครองแก้ว. ผลประโยชน์ส่วนตนจากการสูญเสียส่วนรวม: การรับมือกับการทุจริตจาก

ผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย. วารสารวิชาการ ป.ป.ช. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1.

มกราคม 2550.หน้า 33.

ลาด ดำเนิน. ทุจริตเชิงนโยบาย. วารสารสภาพนาถความ. ปีที่ 17 ฉบับที่ 123. ตุลาคม 2552. หน้า 3.

วิทยานิพนธ์

สิรินทร์ พันธุ์เกษม. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับการสร้างธรรมาภิบาลในองค์การบริหารส่วนตำบล. ปรัชญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2551.

สัมภาษณ์

ประพีร์ อังกิ้นันท์. รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน, สัมภาษณ์, 28 พฤษภาคม 2557.

ประสาท พงษ์ศิवालย์. ตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ช., สัมภาษณ์, 15 พฤษภาคม 2557.

พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริภาร ร.ต.ต.. รองอัยการสูงสุด, สัมภาษณ์, วันที่ 26 พฤษภาคม 2557.

พิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส. ที่ปรึกษาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน. สัมภาษณ์, วันที่ 6 มิถุนายน 2557.

อนุรักษ์ สง่าอารีย์กุล. ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา, สัมภาษณ์, 8 พฤษภาคม 2557

กฎหมาย

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร. 2542

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

Transparency International. Corruption Perception Index. Internet, <http://www.transparency.org>. 2014.

The World Bank Group's Official. Global monitoring report. Internet. <http://www.worldbank.org>. 2014.

ภาษาต่างประเทศ

Creighton, J.L. Involving citizens in community decision making: A guidebook. Washington, DC: Program for Community Problem Solving. National League of Cities. 1992.

Feinland, G. Citizen Participation in the context of solid waste management decision making. Unpublished master's thesis. State University of New York. 1997.

United Nations. Popular participation as a strategy for planning community level action and national development. New York: United Nations. 1981.

ภาคผนวก

ผนวก ก แบบสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์นี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับงานวิจัยเรื่อง “บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ” ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาที่วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ.2556-2557 หลักสูตรป้องกันราชอาณาจักรร่วมภาคเอกชน (ปรอ.) รุ่นที่ 26 ผู้วิจัยขอขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาสละเวลาให้ข้อมูลอันทรงคุณค่าแก่ผู้วิจัย และขอรับรองว่า ข้อมูลทั้งหมดจะนำไปใช้อ้างอิงเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการเท่านั้น

ดร.สิรินทร์ พันธุ์เกษม

ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 1 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

นักศึกษา วปอ. 2556 หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

.....

ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไป

1. ชื่อ-สกุล ของผู้ให้สัมภาษณ์.....
2. ตำแหน่ง ของผู้ให้สัมภาษณ์.....
2. สถานที่ให้สัมภาษณ์.....
3. วัน/เดือน/ปี ที่ให้สัมภาษณ์.....เวลา.....

ส่วนที่ 2: คำถาม

1. ท่านคิดว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือไม่ อย่างไรบ้าง

.....
.....
.....

2. ท่านมีแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

.....
.....
.....

3. หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการอย่างไรบ้างในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

.....
.....
.....

4. ท่านคิดว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

.....
.....
.....

5. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

.....
.....
.....

ผนวก ข

ผลการสัมภาษณ์

1. นายอนุรักษ์ สง่าอารีย์กุล ตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา

สัมภาษณ์ที่ศาลฎีกา เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2557 เวลา 13.10 น.

1. ท่านคิดว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือไม่อย่างไรบ้าง

การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก เนื่องจาก การทุจริตคอร์รัปชันมีความเชื่อมโยงกับระบบและพฤติกรรมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ได้บุคคลที่มีเจตนาไม่สุจริตเข้าสู่การเมือง และทำความเสียหายต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ทำให้ระบบเดินไม่ได้ สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากระบบต่าง ๆ ของประเทศไทยไม่เอื้อต่อการการพัฒนาคนให้มีความรับผิดชอบ ศึกษาข้อมูลเพื่อแสดงความคิดเห็นที่มีผลต่อการตัดสินใจในงานที่รับผิดชอบ เพื่อให้การตัดสินใจมีความรอบคอบ เกิดผลสัมฤทธิ์ในทางปฏิบัติ รวมทั้งยังเป็นการลดช่องว่างในการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย

ระบบการทำงานของประเทศไทยมักจะนำรูปแบบของต่างประเทศมาใช้ ซึ่งรูปแบบดังกล่าวไม่สอดคล้องกับลักษณะนิสัยของคนไทย ตัวอย่างเช่น เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการที่รับผิดชอบในเรื่องต่างๆ มักจะมีบุคคลที่มีอิทธิพลในการแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจไม่ก็คน ในขณะที่คณะกรรมการส่วนหนึ่งเข้าร่วมประชุม รับฟังแต่ไม่แสดงความคิดเห็น เนื่องจากไม่สนใจ ไม่ทำการบ้าน และไม่ศึกษาข้อมูลมาก่อน แต่เมื่อเกิดความเสียหายจากการตัดสินใจนั้น คณะกรรมการทั้งหมดต้องรับผิดชอบร่วมกัน ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วไม่ได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นเลย ดังนั้น ควรพัฒนาระบบให้เข้ากับพื้นฐาน วัฒนธรรม ประเพณีของคนไทย เพื่อให้คนที่เข้ามาอยู่ในระบบต้องทำงานและรับผิดชอบ เช่น องค์กรผู้พิพากษาศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีจำนวน 9 คน สร้างระบบให้องค์คณะทุกคนต้องมีคำวินิจฉัยส่วนตัว ดังนั้นทุกคนจึงต้องศึกษาข้อมูลรายละเอียดของคดีก่อนจะมีคำวินิจฉัย

นอกจากนี้ การทุจริตคอร์รัปชันที่มีความเชื่อมโยงกับระบบการเมืองยังส่งผลกระทบต่อให้เกิดความแบ่งแยกของสังคมอีกด้วย สังคมแบ่งเป็นพวกใครพวกมัน ใครไม่เลือกก็ไม่ได้งบประมาณไปพัฒนา

2. ท่านมีแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างไร

กำหนดให้มีการใช้มาตรการทางภาษีในการปราบคอร์รัปชัน กฎหมายกำหนดให้นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินของตน คู่สมรส และบุตรผู้เยาว์ต่อ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริง แต่เนื่องจากผู้ที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินมีจำนวนมาก ทำให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบเฉพาะรายการทรัพย์สินที่มีความเคลื่อนไหวผิดปกติเท่านั้น ควรมีการนำมาตรการทางภาษีมาใช้ตรวจสอบด้วย โดยดูความสมเหตุสมผลของจำนวนเงินรายได้ที่ผู้ยื่นได้รับในแต่ละปีกับจำนวนเงินที่เสียภาษี ซึ่งจะเป็นการใช้เกณฑ์มาตรฐานที่ทุกคนยอมรับร่วมกัน ถ้าจำนวนเงินที่เสียภาษีกว่ายอดทรัพย์สินที่มีอยู่ไม่สอดคล้องกัน ก็ให้สรรพากรประเมินย้อนหลัง 10 ปี สำหรับประเด็นที่ปริมาณงานมีเป็นจำนวนมาก ก็ให้ภาระการพิสูจน์ทรัพย์สินเป็นหน้าที่ของผู้ยื่นทรัพย์สิน

3. หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการอย่างไรบ้างในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน

ศาลฎีกามีการกำหนดกรอบการทำงานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 97 ให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เสมอภาค และเป็นธรรม ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว ผู้ที่ทำการทุจริตก็จะได้รับโทษรวดเร็ว ซึ่งจะเกิดผลทางจิตวิทยา ทำให้คนเกรงกลัวความผิด อย่างไรก็ตาม ความรวดเร็วในการดำเนินคดีต้องอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ทุกคนยอมรับได้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งปัจจุบันมีการเปลี่ยนการพิจารณาคดีแบบนัดต่อยอด เป็นการพิจารณาแบบต่อเนื่องเป็นรายคดี

การทำคดีหนึ่ง ๆ ถ้าเป็นคดีการทุจริตปกติจะใช้เวลาเร็วที่สุดประมาณ 2-3 ปี ในขณะที่กรณีการทุจริตของนักการเมืองที่ต้องเข้าพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะใช้เวลาประมาณปีครึ่งขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของคดี

4. ท่านคิดว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันอย่างไร

- ควรออกกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ สตง. มีส่วนร่วมในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินที่นักการเมือง ข้าราชการระดับสูงต้องยื่นต่อ ป.ป.ช. ตามกฎหมาย โดยเฉพาะการตรวจสอบความถูกต้องของการยื่นเสียภาษีเพราะเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านบัญชี เข้าใจหลักการจับคู่รายได้ออกกับค่าใช้จ่าย หรือหากไม่มีการออกกฎหมายก็ให้ ป.ป.ช. ขอความร่วมมือให้ สตง. ช่วยตรวจสอบ

- ให้ สตง. ดำเนินบทบาทเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของรัฐ (คตส.) ทำการตรวจสอบทางเดินของเงินเพื่อให้ทราบว่า เงินที่ได้จากการทุจริตถูกนำไปชุกช่อนที่ ไหนบ้าง

5. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

- ยกเลิกธนบัตรฉบับละ 1,000 บาท โดยกำหนดให้ผู้ที่มิชอบบัตรแบบเก่านำมาแลกแบบใหม่ในเวลาที่กำหนด จะทำให้เงินที่อยู่นอกระบบเข้าสู่ระบบ กรณีที่นำเงินไปฝากที่ ต่างประเทศให้กำหนดกฎหมายว่า ถ้ามีคนนำเงินไปแลกเปลี่ยนเป็นเงินตราต่างประเทศจำนวนมาก ต้องรายงานว่าผู้แลกเงินเป็นใครด้วย การดำเนินการนี้จะทำให้มาเงินจากการค้ายาเสพติดด้วย

- กำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้คนชั่ว นักค้ายาบ้าเข้าสู่การเมือง เช่น กำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าสู่การเมือง ต้องมีรายได้ และเสียภาษีให้รัฐไม่ต่ำกว่า 10 ปี วิธีการนี้จะทำให้ ได้คนที่สุจริต และได้เงินช่วยเหลือสาธารณะด้วย

2. นายประสาธ พงษ์ศิริวัลย์ ตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ช.

สัมภาษณ์ที่สำนักงาน ป.ป.ช. เมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2557 เวลา 17.30 น.

1. ท่านคิดว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือไม่ อย่างไรบ้าง

การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ เนื่องจากเงินงบประมาณ ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ 100 เปอร์เซ็นต์ ทำให้ไม่เกิดความมั่นคงทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประเทศ ทำให้ทัศนคติของคนในสังคมเสื่อม นอกจากนี้ยังทำให้คนไม่กล้าลงทุน เพราะไม่อยากจะเสียเปอร์เซ็นต์ การแก้ไขต้องใช้มาตรการทางสังคม หรือ Social Sanction เพื่อไม่ให้ คนชั่วมีที่ยืนในสังคม โดยฝ่ายบริหารต้องเป็นตัวหลักในการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง โดยการ ทำบันทึกความเข้าใจ (MoU) ขอความร่วมมือโดยสมัครใจกับทุกภาคส่วน เช่น อสม. พระสงฆ์ และ กลุ่มเยาวชน

2. ท่านมีแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

การแก้ไขปัญหาการทุจริตควรเน้นการป้องกัน เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน ทุกภาคส่วน รวมทั้งเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยมเรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ในการดำเนินคดีกับ ผู้กระทำความผิดนั้น กฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดให้มีการคุ้มครองพยาน โดยจะกันบุคคลที่มีส่วนร่วมใน การกระทำทุจริตน้อยไว้เป็นพยาน ไม่ดำเนินคดีและให้ค่าตอบแทนพยานตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อสืบสาวให้ถึงต้นตอของการทุจริต เป็นยุทธศาสตร์ที่เรียกว่า “กันปลาเล็กไว้กินปลาใหญ่”

3. หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการอย่างไรบ้างในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ป.ป.ช.กำหนดยุทธศาสตร์ที่เน้นเรื่องป้องกันและปราบปราม การป้องกันจะเป็น การเสริมสร้างทัศนคติ ค่านิยม เรื่องความซื่อสัตย์สุจริต ดึงภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วม เช่น ประชาชน นักธุรกิจ นักการเมือง ตลอดจน การบูรณาการทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ยุติธรรมให้ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าหน่วยงานของแต่ละแห่ง ต้องเอา ใจใส่และให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจัง

ในเรื่องการป้องปรามนั้น กฎหมาย ป.ป.ช.กำหนดให้มีการแจ้งบัญชีทรัพย์สิน และสามารถถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้ ป.ป.ช. ยังส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยให้สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดเป็นหน่วยดำเนินการ รวมทั้งจัดตั้งสถาบัน สัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อดำเนินการฝึกอบรม สัมมนา แลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างองค์กรตรวจสอบการ ใช้อำนาจรัฐทั้ง 7 องค์กร

กฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 40 กำหนดให้มีการสอบสวนสรรหาพนักงานได้สวนสาขา กระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีคุณสมบัติที่เข้มข้นกว่าพนักงานได้สวนปกติ เช่น ต้องสอบได้เนติ บัณฑิตไทย ต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับได้สวน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคคลกรที่มีความเชี่ยวชาญ เป็นพิเศษเข้าสู่กระบวนการฟ้องเอาผิดผู้ทำการทุจริตเอง ในกรณีที่อาจมีความเห็นไม่ตรงกับอัยการ

สำหรับการปราบปรามการทุจริตนั้น เน้นการทุจริตเชิงนโยบาย จากเดิมที่ พิจารณากรณีทุจริตใน 3 ประเด็น คือ ถูกกฎหมายหรือไม่ เป็นไปตามขั้นตอนหรือไม่ มีอำนาจ หรือไม่ ก็เพิ่มประเด็นที่ 4 เข้าไปด้วยว่า มีการบิดผันกฎหมาย (abuse law) หรือไม่

4. ท่านคิดว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

การทำงานของ สตง. เป็นการหาหลักฐานเบื้องต้นกรณีมีการทุจริต ก่อนส่งเรื่อง ให้ ป.ป.ช. ซึ่งในกรณีนี้ ป.ป.ช. ต้องมีการทำงานที่ถ่วงดุลกับอัยการ เพื่อป้องกันการวิ่งเต้นให้เรื่อง เียบ จึงจำเป็นต้องมีการวางระบบที่ดี โดย ป.ป.ช.กับ สตง.ต้องจับมือทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด ต้องเป็นนักประสานที่ดี เพื่อให้งานสำเร็จ ที่ผ่านมารขอเอกสารจาก สตง.เป็นไปอย่างล่าช้า เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจในการอนุมัติ ต้องขออนุมัติที่ส่วนกลาง ดังนั้นควรมีการตั้งคณะทำงาน ร่วมกัน หรือตั้งทีมประสานงาน เพื่อให้มีการทำงานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้รวดเร็วขึ้น

5. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

- การตรวจสอบของ สตง.ร้อยละ 90 ถือว่าดี แต่ควรละเอียดกว่านี้ ควรเพิ่มความรอบคอบในเรื่องพยานหลักฐาน ทั้งบุคคลและเอกสาร เพื่อไม่ให้เรื่องตกไป (หลักฐานไม่พอให้ตั้งคณะไต่สวน) ควรกำหนดเป็นระเบียบหรือกฎหมายให้ตั้งทีมประสานงานระหว่าง สตง. กับ ป.ป.ช.

- สตง. ต้องทำตัวให้เป็นที่รู้จักมากขึ้น ปรับบทบาทของ สตง. ให้เป็นทั้งป้องกันและปราบปราม ต้องรู้จักอ่อนน้อมถ่อมตน เพื่อให้ได้รับความร่วมมือมากขึ้น ซึ่งเป็นบทบาทของการป้องกัน ในขณะที่ สตง. ส่วนใหญ่มีบทบาทด้านตรวจสอบและปราบปราม จึงอาจมีบุคลิกกว้างและเบ่ง จึงมักไม่ได้รับความร่วมมือ

- กำหนดให้ทุกหน่วยงานตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้มีการแข่งขันระหว่างหน่วยงานด้วย

- การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีรูปแบบที่ซับซ้อนมากขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตจึงต้องรู้เท่าทันการทุจริต

3. ร.ต.ต.พงษ์นิวัฒน์ ยุทธภัณฑ์บริภาร ตำแหน่ง รองอัยการสูงสุด

สัมภาษณ์ที่สำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2557 เวลา 10.00 น.

1. ท่านคิดว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือไม่อย่างไรบ้าง

- มาก เกิดความเสียหายแก่ประเทศ ส่งผลเกี่ยวเนื่องกับประเทศชาติ งบประมาณการบริหารงานบุคคล ไม่เป็นไปตามระเบียบตามขั้นตอน ทำให้ส่งผลกระทบทางเศรษฐกิจ การทุจริต โดยการแต่งตั้งคนของตนเองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในหน่วยงาน ทำให้ส่งผลกระทบทางการปกครองและการบริหารงานบุคคล นอกจากนี้ ยังทำให้ การบริหารงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์

- การทุจริต ทำให้เกิดการปฏิบัติ ทำให้ไม่มีความไม่มั่นคง เพราะต่างประเทศไม่ยอมรับการปฏิบัติ อาจตัดความสัมพันธ์/ความร่วมมือ และความช่วยเหลือ

- ทำให้เป็นประเด็นในการปลุกกระดมสร้างความรู้สึกลึกซึ้งต่อฝ่ายตรงข้าม มีการชุมนุมประท้วงที่มีรูปแบบรุนแรงมากขึ้น

2. ท่านมีแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

- สร้างจิตสำนึกข้าราชการให้มีความซื่อสัตย์สุจริต

- ปฏิรูปรูปหน่วยงานที่มีหน้าที่ปราบปรามทุจริต กระบวนการยุติธรรมให้สามารถลงโทษผู้กระทำความผิดได้อย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ แล้วแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้น

3. หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการอย่างไรบ้างในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

กำหนดให้คดีทุจริตอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักคดีพิเศษ เพื่อให้การดำเนินคดีรวดเร็วยิ่งขึ้น เพราะเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญ ชำนาญการเฉพาะ นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดในการจัดตั้ง สำนักงานคดีทุจริตโดยตรง

สำหรับการป้องกันที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ การเผยแพร่ให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชน ข้าราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างไรก็ตาม งานเผยแพร่ กฎหมายควรสอดแทรกโทษและของการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งผลร้ายที่มีต่อประชาชน โดยยกตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้น เฉพาะโทษที่ได้รับ ส่วนพฤติกรรมการทุจริต อาจไม่ต้องเผยแพร่ เพื่อไม่ให้เกิดพฤติกรรมเลียนแบบ

4. ท่านคิดว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

สตง. ในฐานะผู้ตรวจพบการทุจริตเบื้องต้นควรรวบรวมหลักฐานที่เกี่ยวข้องในการทำทุจริตอย่างเพียงพอ ครบถ้วนและรัดกุม เพื่อให้สามารถนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดได้ ซึ่งกฎหมายอาจกำหนดให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนของ สตง.ด้วย

5. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่ดีที่สุดคือ การสร้างจิตสำนึกให้มีความเกรงกลัวต่อกฎแห่งกรรม และบาป

4. นางสาวประพิร อังกินันท์ ตำแหน่ง รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รักษาราชการแทนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สัมภาษณ์ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2557 เวลา 10.00 น.

1. ท่านคิดว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือไม่อย่างไรบ้าง

ข้าพเจ้าคิดว่าการทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติอย่างมาก เพราะการรักษาความมั่นคงต้องใช้งบประมาณในการใช้จ่าย เมื่อมีการทุจริตการใช้จ่ายก็จะไม่ถูกต้องตรงตามวัตถุประสงค์ ไม่คุ้มค่าและสมประโยชน์ที่จะได้รับ บางครั้งเป็นอันตราย เช่น ชื่อของที่ใช้ไม่ได้ไม่สามารถป้องกันความปลอดภัยได้

2. ท่านมีแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

ควรสร้างระบบป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันดีกว่าการตรวจสอบและดำเนินคดี ซึ่งขบวนการและขั้นตอนและมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาก จึงใช้เวลายาวนาน

3. หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการอย่างไรบ้างในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ตรวจสอบก่อนดำเนินโครงการหรือจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะป้องกันและแก้ไข
การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ไม่มีการฮั้ว และมีการดำเนินการที่ถูกต้องคุ้มค่า
ราชการได้รับประโยชน์สูงสุด

4. ท่านคิดว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการป้องกันและแก้ไข
ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการ
ทุจริตคอร์รัปชัน ได้มาก เพราะมีหน้าที่ตรวจสอบ จะพบประเด็นทุจริตก่อนหน่วยอื่น แต่ สตง.
มีอำนาจในการจัดการกับการทุจริตน้อยจึงทำให้การเอาผิดไม่ทันเหตุการณ์

5. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

- ควรมีระบบป้องกันและยับยั้งการทุจริต เช่นการยกฎีกา ไม่ให้มีการเบิกจ่ายเงิน
ก่อนที่จะแก้ไขดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบ และราชการได้รับประโยชน์สูงสุด

- การดำเนินการผู้ทุจริตทางอาญาควรมีหน่วยงานและขั้นตอนการดำเนินการ
น้อยลง เพื่อไม่ให้คดีต้องใช้เวลาจนถึงจะเอาผิดผู้ทุจริตได้

5. นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ตำแหน่ง ที่ปรึกษาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

สัมภาษณ์ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2557 เวลา 10.00 น.

1. ท่านคิดว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติหรือไม่
อย่างไรบ้าง

การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติอย่างมาก ก่อให้เกิด
วงจร “อุปาทาร์” ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน สังคม และประเทศชาติ ความทุกข์ยากของประชาชนได้รับ
การแก้ไขไม่เต็มที่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจน ปัญหาความเจ็บป่วย และปัญหาการศึกษา หรือที่
เรียกว่า “โง่” “จน” “เจ็บ” เงินแผ่นดินที่ใช้จ่ายไปถูกเบียดบังยกยกออกนอกระบบในการใช้จ่ายไม่ว่าด้าน
การศึกษา การเยียวยารักษาพยาบาล หรือการศึกษาเรียนรู้ เช่น ดำรงเรียนฟรีมีการซื้อแพ่ง ทำให้ได้
ความรู้ไม่เท่าที่เสียเงินไป ยาปลอมหรือด้อยคุณภาพ ป้ายปลอมหรือไม่มีคุณภาพ ไม่สมราคา เป็นต้น
ส่งผลกระทบต่อประชาชนในด้านการเรียนรู้ ความอยู่ดีกินดี การประกอบอาชีพ หรือสุขภาพอนามัย เป็นต้น

2. ท่านมีแนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

2.1 เพื่อศักยภาพองค์กรตรวจสอบให้มีขีดความสามารถในการตรวจสอบอย่าง
ทั่วถึง

2.2 ปรับกฎหมายให้เข้มแข็ง ความผิดทุจริตไม่มีอายุความทั้งแพ่งและอาญา

2.3 การแสดงฐานะการเงินหรือทรัพย์สินของข้าราชการทุกระดับ

2.4 ปรับข้อกำหนดวินัยทางงบประมาณและการคลังให้ครอบคลุมและหนักขึ้น

3. หน่วยงานของท่านได้ดำเนินการอย่างไรบ้างในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

สร้างมาตรการควบคุมต่างๆ ที่จะช่วยบรรเทาการทุจริตหรือป้องกันมิให้เกิดการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นมาตรฐานการควบคุมภายในหรือมาตรฐานการตรวจสอบภายใน การทำแผนจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนการปรับทางปกครองกรณีไม่รักษาวินัยการเงินการคลัง

4. ท่านคิดว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างไร

งานหนักแน่นป้องปรามทุกรูปแบบไม่ว่าในลักษณะตรวจบัญชีการเงินรายได้ การบริหารพัสดุ การดำเนินงาน ทั้งเชิงรุกหรือติดตามการจ่ายตามระเบียบตามกฎหมาย หากมีความเสียหายก็ให้มีการชดเชยบรรเทาและดำเนินการทางวินัยงบประมาณและการคลัง หากพบว่าทุจริตก็ส่ง ป.ป.ช.

5. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

- แบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติเด็ดขาดจากฝ่ายบริหาร
- มิให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำโครงการฝากฝ่ายบริหารจากงบประมาณที่ติดไว้
- สว. ต้องมาจากการสรรหาโดยอิสระไม่ควรมาจากการเลือกตั้ง
- สตง.ควรเป็นพนักงานสอบสวนได้แล้ว
- เพิ่มโทษปรับทางปกครองให้ครอบคลุมนักการเมือง

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางสิรินทร์ พันธุ์เกษม
วัน เดือน ปีเกิด	22 กันยายน 2502
วุฒิการศึกษา	1. วิทยาศาสตร์บัณฑิต (การบัญชี) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2524 2. บัญชีมหาบัณฑิต (การต้นทุน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2530 3. ปรัชญาคุณวุฒิบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2551
ประวัติการทำงาน โดยย่อ	ดำรงตำแหน่งในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้ 1. นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน 9 ชช. สำนักวิจัยและพัฒนาการตรวจสอบ 2. ผู้อำนวยการสำนักงานผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน 3. ผู้อำนวยการสำนักอำนาจการ 4. ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 1 (ทรงคุณวุฒิ)
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 1

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง บทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับความมั่นคงของชาติ

ผู้วิจัย นางสิรินทร์ พันธุ์เกษม

หลักสูตร ปรอ. รุ่นที่ 26

ตำแหน่ง ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน 1

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถพัฒนาได้อย่างเต็มที่ เพราะเงินงบประมาณส่วนหนึ่งรั่วไหลไปเป็นประโยชน์ของคนกลุ่มหนึ่ง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ได้แก่ ปัญหาทางเศรษฐกิจเนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันทำให้มีเงินหมุนเวียนในระบบน้อยลง ปัญหาสังคมที่เป็นผลมาจากปัญหาทางเศรษฐกิจ เนื่องจากประชาชนยากจน ขาดคุณภาพชีวิตที่ดี ทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรม ยิ่งไปกว่านั้น การทุจริตคอร์รัปชันยังส่งผลทำให้เกิดปัญหาทางการเมืองเพราะมีการใช้เงินในการเข้าสู่อำนาจมากขึ้น เมื่อมีอำนาจก็ทำการทุจริต ซึ่งนับวันจะมีรูปแบบที่ซับซ้อนและยากต่อการตรวจสอบ จากปัญหาการเมืองก็นำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม ซึ่งทุกประการล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติทั้งสิ้น การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่สามารถช่วยป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงของชาติ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

- เพื่อศึกษาข้อมูลการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ และผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อความมั่นคง
- เพื่อศึกษานโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของรัฐบาล
- เพื่อศึกษาข้อมูลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

4. เพื่อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันหรือลดการทุจริตคอร์รัปชันของภาครัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาข้อมูลเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย บทความ บทสัมภาษณ์ และข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ระหว่างปี 2550-2555 ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ การทุจริตคอร์รัปชันภาครัฐ นโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล ยุทธศาสตร์และนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การวิเคราะห์เอกสาร (Documentary Analysis) การสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสืบสวนเอาผิดต่อผู้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน และการสรุปข้อมูลที่ได้จากการวิจัย และให้ข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัย

1. รูปแบบ วิธีการ และแนวโน้มสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน

จากการวิจัยพบว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันมีแนวโน้มสูงขึ้น โดยข้อมูลผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินประจำปี 2553 ได้ทำการตรวจสอบและออกรายงานสำหรับหน่วยรับตรวจจำนวน 7,332 หน่วย จากหน่วยรับตรวจในความรับผิดชอบต้องตรวจสอบทั้งสิ้น จำนวน 71,866 หน่วย สามารถคำนวณมูลค่าความเสียหาย/ค่าเสียโอกาสเป็นตัวเงินรวมทั้งสิ้น 27,783.22 ล้านบาท ประกอบด้วย เงินงบประมาณที่เรียกคืนหรือรายได้ที่จัดเก็บเพิ่ม จำนวน 929.98 ล้านบาท และโอกาสที่รัฐสูญเสียงบประมาณ โดยไม่ประหยัดหรือสูญเสียรายได้จำนวน 26,853.24 ล้านบาท

รายงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. ประจำปี 2554 เปิดเผยข้อมูลว่า การทุจริตคอร์รัปชันที่พบเห็นบ่อยที่สุด คือ กลุ่มข้าราชการส่วนท้องถิ่น ในขณะที่การทุจริตคอร์รัปชันที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประเทศชาติมากที่สุด คือ

การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองระดับสูง โดยเป็นการทุจริตเชิงซ้อน มีการทำผิดเป็นเครือข่าย (Network Corruption) เป็นกระบวนการ ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่ามหาศาล ในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ เป็นการทุจริตโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ และกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง

ข้อมูลจาก สตง. และ ป.ป.ช. สอดคล้องกับข้อมูลขององค์กรความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ที่ได้รายงานผลการจัดอันดับค่าดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี 2013 (พ.ศ. 2556) พบว่า ประเทศไทยได้ 35 คะแนน ต่ำกว่าคะแนนปี 2012 (พ.ศ.2555) ซึ่งได้ 37 คะแนน ส่วนอันดับหล่นจากอันดับที่ 88 มาอยู่อันดับที่ 102 ของโลกร่วมกับประเทศ เอกวาดอร์ มอลโดวา และปานามา

ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาความโปร่งใสในการบริหารงานภาครัฐทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับที่สูง และมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ประชาชนบางส่วนยอมรับว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นเรื่องปกติธรรมดา สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่ผ่านมาของประเทศไทยได้ระดับหนึ่งว่า การดำเนินการยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันที่พบเห็นได้มากในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นสาเหตุด้านการเมือง การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เคร่งครัดสำหรับผู้ที่กระทำการทุจริต ที่สำคัญคือ ค่านิยมที่ฝังรากลึกในสังคมไทย กล่าวคือ การที่สังคมไทยมีทัศนคติที่ผิดว่า “ประเพณีและวัฒนธรรม เงินได้โตะเป็นธรรมเนียม” และ “ระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทย” เป็นปัจจัยหลักที่เอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

1. ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อความมั่นคงของชาติ

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงและผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นว่า การทุจริตคอร์รัปชันส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติเป็นอย่างมาก เนื่องจาก

1.1 การรักษาความมั่นคงต้องใช้งบประมาณ เมื่อมีการทุจริต การใช้จ่ายก็จะไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ไม่คุ้มค่า และไม่สมประโยชน์ที่จะได้รับ

1.2 ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเงินงบประมาณได้อย่างเต็มที่ ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประเทศ

1.3 ทำให้การบริหารงบประมาณและการบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และระเบียบแบบแผนที่ดี

1.4 การทุจริตยังเป็นการปลุกฝังความรู้สึกเกลียดชังให้ฝ่ายตรงกันข้ามทำให้เกิดการประท้วงต่อต้านที่มีรูปแบบรุนแรงมากขึ้น นำไปสู่การปฏิวัติรัฐประหารซึ่งนานาชาติไม่ยอมรับ

1.5 การทุจริตคอร์รัปชันมีความเชื่อมโยงกับระบบและพฤติกรรมทางการเมืองซึ่งจะทำให้ได้บุคคลที่มีเจตนาไม่สุจริตเข้าสู่การเมือง และทำความเสียหายต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

ผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชันที่มีต่อความมั่นคงของชาติ แบ่งออกได้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการเมืองและการบริหาร ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมจิตวิทยา โดยส่งผลกระทบต่อทั้งระยะสั้นและระยะยาว

1. ธรรมนูญศาลปกครอง

ด้วยตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ประเทศไทยจึงให้ความสำคัญกับการส่งเสริมธรรมนูญศาลปกครอง โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (2555-2559) ระบุว่า การทุจริตประทุมิชอบยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้การดำเนินนโยบายสาธารณะและการจัดบริการสาธารณะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล การใช้งบประมาณแผ่นดินสิ้นเปลืองโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย จึงจำเป็นต้องสร้างภูมิคุ้มกัน เพื่อให้การพัฒนาประเทศมีความสมดุลและยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการโดยยึดหลักธรรมนูญศาลปกครอง รวมทั้งเสริมสร้างการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีระบบถ่วงดุลอำนาจการตรวจสอบที่เข้มงวดและรอบคอบ ธรรมนูญศาลปกครองที่มีความจำเป็นในภาครัฐ ได้แก่ การตัดสินใจอย่างมีเหตุผล โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายสำคัญ ความโปร่งใสในการบริหารงาน และการตรวจสอบจากภายนอก

2. การดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อลดการทุจริตคอร์รัปชัน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดยุทธศาสตร์การตรวจสอบเชิงรุก เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นการตรวจสอบในลักษณะป้องปราม ก่อนที่หน่วยรับตรวจจะดำเนินโครงการหรือการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การดำเนินการถูกต้องตามระเบียบ กฎหมาย มีความคุ้มค่า และราชการได้รับประโยชน์สูงสุด การดำเนินการตรวจสอบเชิงรุกที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างพันธมิตรในการตรวจสอบ การแจ้งยับยั้งหรือชะลอการจ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือไม่เหมาะสม การเผยแพร่ข่าวการตรวจสอบ และการส่งเสริมให้หน่วยรับตรวจมีระบบการควบคุมภายในที่เข้มแข็ง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยประกอบด้วย ข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ข้อเสนอแนะในการทำการวิจัยไปใช้ และข้อเสนอแนะในการทำการวิจัยครั้งต่อไป

1. ข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ การเพิ่มศักยภาพองค์กรตรวจสอบ การปรับปรุงกฎหมายให้เข้มแข็ง การกำหนดกฎหมายให้ข้าราชการทุกระดับต้องยื่นแสดงฐานะการเงินหรือทรัพย์สิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องปรับปรุงข้อกำหนดเกี่ยวกับวินัยงบประมาณและการคลังให้ครอบคลุมและมีบทลงโทษที่หนักขึ้น เพื่อให้ข้าราชการเกรงกลัวและไม่กล้ากระทำผิด การแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติจากฝ่ายบริหาร โดยเด็ดขาด การสร้างจิตสำนึกให้ทุกฝ่ายมีความซื่อสัตย์สุจริต การปฏิรูปหน่วยงานที่มีหน้าที่ปราบปรามการทุจริต และกระบวนการยุติธรรมให้สามารถดำเนินการเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การใช้มาตรการทางภาษีในการตรวจสอบ การใช้มาตรการลงโทษทางสังคม และการยกเลิกธนบัตรฉบับละ 1,000 บาทแบบเก่า เป็นต้น

2. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถนำข้อมูลจากการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันแบบบูรณาการ โดยดำเนินการ ดังนี้

2.1 การพัฒนาระบบเครือข่ายการตรวจสอบ (Audit Network) ร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริต ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด โดยเป็นการทำงานร่วมกันหรือสนับสนุนกัน

2.2 การเชื่อมโยงฐานข้อมูลของหน่วยรับตรวจ เพื่อปรับปรุงกฎหมายระเบียบ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติให้เป็นปัจจุบัน และเป็นฐานข้อมูลกลางให้ผู้ตรวจสอบได้ศึกษาและใช้ประโยชน์ในการอ้างอิงได้ถูกต้องในรายงานผลการตรวจสอบ

2.3 การปรับปรุงกฎหมายในเรื่องบทลงโทษ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการเพื่อให้มีการลงโทษต่อผู้กระทำผิดได้อย่างจริงจัง

2.4 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานของภาครัฐ และเพื่อลดโอกาสในการกระทำทุจริต

2.5 การส่งเสริมจริยธรรมในหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สร้างวัฒนธรรมการทำงานใหม่ที่เน้นการทำหน้าที่ด้วยความสุจริต ปรับเปลี่ยนความเชื่อและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐ ปรับปรุงกระบวนการให้รางวัลและลงโทษ กำหนดมาตรการทางสังคมในการยกย่องและให้รางวัลผู้ประพฤติดี ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีผู้กระทำผิดก็ต้องลงโทษอย่างจริงจัง

2.6 การปลูกฝังจิตสำนึกด้านการทุจริต เพื่อแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างยั่งยืน

3. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

รูปแบบการศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเอกสาร (documentary analysis) ประกอบกับการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการศึกษา ในการศึกษาครั้งต่อไป ควรเป็นการศึกษาเต็มรูปแบบโดยทำการศึกษภาคสนาม (field research) ด้วยการจัดทำแบบสัมภาษณ์และแบบสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้บริหารและข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงานอัยการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐ และประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงความเข้าใจปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มุมมองเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาครัฐในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน มุมมองเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ปัญหาและอุปสรรคของการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าสนใจในการนำไปศึกษาเพื่อต่อยอดการแก้ไขปัญหาการทุจริตภาครัฐเพื่อพัฒนาการเมือง โดยการส่งเสริมจริยธรรมในทุกภาคส่วน การปลูกฝังจิตสำนึกด้านทุจริตให้กับเยาวชนเพื่อให้ทราบถึงผลเสียของการทุจริต รู้จักปกป้องสิทธิของตนเอง รู้จักหน้าที่ และประพฤติตนตามศีลธรรมจรรยา ให้ความสำคัญกับการทำความดีมากกว่าการมีเงินหรือมีอำนาจ และรังเกียจผู้กระทำการทุจริต ซึ่งจิตสำนึกเหล่านี้ ต้องใช้เวลาผ่านกระบวนการกล่อมเกลாத่างสังคัม