

วิจารณ์หนังสือ  
เรื่อง นิติเศรษฐศาสตร์ ว่าด้วยการทำงานของ ป.ป.ช.\*

สุจิตรา ชำนิวิทย์ภรณ์<sup>I</sup>  
ตีรณ พงศ์มขพัฒน<sup>II</sup>  
อุดม รัฐอมฤต<sup>III</sup>



ผู้แต่ง

สรรเสรีญ พลเจียก

ปีที่ตีพิมพ์: 2558

พิมพ์โดย: ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์

จำนวนหน้า: 164 หน้า

ผู้วิจารณ์

สุจิตรา ชำนิวิทย์ภรณ์

ตีรณ พงศ์มขพัฒน

อุดม รัฐอมฤต

**ผู้วิจารณ์: สุจิตรา ชำนิวิทย์ภรณ์**

เนื้อหาสาระของโครงการย่อยนี้ประกอบไปด้วยบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประสิทธิภาพทำงานของคณะกรรมการและสำนักงาน ป.ป.ช. ในการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตและการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของประชาชนในประเทศรวมทั้งหมด 5 บท

\* หนังสือเล่มนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง “ความเชื่อมโยงระหว่างเศรษฐศาสตร์กับกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย” สนับสนุนทุนวิจัย โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (สพบ.)

<sup>I</sup> คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>II</sup> คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>III</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เริ่มจากบทที่ 1 ภาพรวมของผลงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานเรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นหน่วยงานอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการ ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติและมีฐานะ เป็นนิติบุคคล มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และให้ ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวตั้งแต่มีการตั้ง สำนักงาน ป.ป.ช. เมื่อ พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน สำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบไปด้วยสำนัก สถาบัน ศูนย์ กลุ่มงาน และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด รวมทั้งสิ้น 109 หน่วยงาน มีผลการดำเนินการ ด้านการปราบปรามการทุจริต ดังนี้

1. จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ถึง 2556 คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว 28,649 เรื่อง โดยเฉลี่ย มีเรื่องรับใหม่เข้าสู่กระบวนการปีละ 2,581 เรื่อง ทางสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ เฉลี่ยปี 1,528 เรื่อง ทำให้มีเรื่องค้างสะสม ในกระบวนการพิจารณาเป็นจำนวนหลายพันเรื่อง

2. ในบรรดาเรื่องร้องเรียนค้างสะสมตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 ถึง 2556 จำนวน 8,581 เรื่อง พบว่า ในกระบวนการแสวงหา ข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียนที่เข้าใหม่ไม่เกิน 1 ปี จะอยู่ในสำนักไต่สวนกลาง 12.29% ของปริมาณ คดีค้าง และอยู่ในส่วนปฏิบัติการพื้นที่มากถึง 56.13% ของปริมาณค้าง ทั้งนี้ตามนโยบาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องการให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่

ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเรื่องรับใหม่ เป็นหลัก เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและประหยัด งบประมาณค่าใช้จ่าย

อย่างไรก็ตาม เพื่อลดปัญหาการดำเนินการ เรื่องค้างสะสมในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง ในการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 528-93/2556 เมื่อวันที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2556 ได้มีมติเห็นชอบในหลักการแผนปฏิบัติเร่งรัด การดำเนินคดีประจำ ปี พ.ศ. 2557 ภายใน กรอบยุทธศาสตร์ของแผนบริหารจัดการคดี 3 ปี ของสำนักงานป.ป.ช.(พ.ศ.2556-2558)โดยกำหนด เป้าหมายหลักเพื่อลดปริมาณเรื่องค้างเก่าตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 - 2556 ที่อยู่ในความ รับผิดชอบของสำนักไต่สวนทุจริตและสำนักอื่น ๆ ในส่วนกลาง(ไม่รวมสำนักงานเลขาธิการ)ให้แล้วเสร็จ ครบหมด 100% ภายใน กรอบระยะเวลา 6 เดือน (วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2557) และที่อยู่ในความ รับผิดชอบของสำนักงานเลขาธิการและสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด (สำนักงาน ป.ป.จ.) ให้เหลือ ปริมาณเรื่องแสวงหาข้อเท็จจริงคงเหลือ 50% ภายใน 1 ปี (วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2557)

ผลการดำเนินการด้านการป้องกันการทุจริต ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 มีดังนี้

1. การเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยม เกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตและการมีส่วนร่วม ของประชาชนในการป้องกันการทุจริตจำนวน 15 โครงการ และ 3 กิจกรรม

2. การเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม จำนวน 8 โครงการ และ 5 กิจกรรม

3. การออกมาตรการและข้อเสนอแนะ เพื่อป้องกันการทุจริตจำนวน 3 มาตรการ และ กรณีศึกษา 1 เรื่อง

จากการดำเนินการของคณะกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 1 (พ.ศ. 2551 – 2555) และคณะกรรมการฯ ด้านต่างๆ พบว่า ปัจจัยภายในภาคการเมื่อทำให้ที่ผ่านมานโยบายด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ในส่วนของภาครัฐรวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พบว่า ยังคงประสบปัญหาการทำงานที่ขาดการบูรณาการเนื่องจากปัจจัยในด้านกรอบของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับของแต่ละหน่วยงาน ในส่วนของปัจจัยภายนอกพบว่า ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้การดำเนินการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติระยะที่ 1 ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556 – 2560) จึงต้องมุ่งเน้นการประสานงานความร่วมมือในการขับเคลื่อนแผนระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง 7 องค์กร องค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และครอบคลุมทุกภาคส่วน เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน

บทที่ 2 การประเมินและวิเคราะห์ผลงานด้านการปราบปรามการทุจริต กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในภารกิจด้านปราบปรามการทุจริตแบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

2. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

3. ขั้นตอนการดำเนินคดี

งานด้านแสวงหาข้อเท็จจริง มีอัตรากำลังพนักงานจำนวน 247 คน ประกอบไปด้วยอัตรากำลังจากสำนักงานเลขาธิการ 33 คน และประจำสำนักงาน ป.ป.จ. 214 คน จากปริมาณงานค้าง

สะสมถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ประมาณ 7,000 เรื่อง และเรื่องรับใหม่เฉลี่ยปีละ 2,600 เรื่อง หากพนักงานทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จเป็นที่เรียบร้อยคนละ 10 เรื่องต่อปี จำเป็นที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องหาอัตรากำลังเพิ่มอีก 100 คน และเร่งการทำงานให้สูงขึ้นเป็นคนละ 13 เรื่องต่อปี จึงจะสะสางงานค้างค้างให้ลดลงเหลือ 695 คดี เป็นไปตามแผนบริหารจัดการคดี 3 ปี สำนักงาน ป.ป.ช. (พ.ศ. 2556 – 2558) ส่วนงานด้านไต่สวนข้อเท็จจริงมีอัตราพนักงานจำนวน 309 คน จากปริมาณงานค้างสะสมถึงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2556 ประมาณ 1,500 เรื่อง และเรื่องรับใหม่เฉลี่ยปีละ 200 เรื่อง หากพนักงานทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงสามารถดำเนินการได้คนละ 3 เรื่องต่อปี จำเป็นที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องหาอัตรากำลังเพิ่มอีก 100 คน และเร่งการทำงานให้สูงขึ้นถึงคนละ 4 เรื่องต่อปี จึงจะสะสางงานค้างเก่าให้ลดลงเหลือเพียง 4 คดี เป็นไปตามแผนบริหารจัดการคดี 3 ปี สำนักงาน ป.ป.ช. (พ.ศ. 2556 – 2558) นอกจากนี้ ควรต้องปรับลดการดำรงตำแหน่งระดับปฏิบัติการจาก 7 ปี ให้ลดลงเหลือ 6 ปี เพื่อเพิ่มจำนวนพนักงานไต่สวนระดับชำนาญการเพื่อเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

การพิจารณาประสิทธิภาพการดำเนินการด้านการปราบปรามของสำนักงาน ป.ป.ช. จากรายงานผลการปฏิบัติตามคำรับรองปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 พบว่า เรื่องกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. ใช้เวลาดำเนินการนานที่สุด คือ เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งเรื่องกล่าวหาใช้เวลาเฉลี่ยสูงถึง 429 วัน ส่วนเรื่องอื่น ๆ ที่มีมากถึง 2,034 เรื่องนั้น พบว่ามีจำนวน 643 เรื่อง คิดเป็น 31.64% ของเรื่องอื่น ๆ

ที่มีอยู่ ที่ใช้เวลาในดำเนินการนานกว่าเวลาเฉลี่ยอยู่ที่ 350 วัน ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีนโยบายกำหนดการดำเนินการเรื่องกล่าวหาที่ค้างสะสม ตลอดจนเรื่องใหม่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีการดำเนินการตามกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับต่อสาธารณชน สำหรับระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนการไต่สวนซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญ ใช้ระยะเวลาเฉลี่ยเรื่องละ 1,059 วัน หรือเกือบ 3 ปี เมื่อพิจารณา รวมกับการดำเนินการกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของเรื่องกล่าวหาทั้งหมด ใช้เวลาเฉลี่ยเรื่องละ 354 วัน จะพบว่า กว่าที่จะเสร็จกระบวนการ 1 เรื่อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ใช้เวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จนานถึง 4 ปี จึงเป็นสาเหตุการสร้างความปริมาตรเรื่องค้างสะสมในอัตราส่วนที่เพิ่มสูงทุกปี การวิเคราะห์ต้นทุนในเชิงเศรษฐศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 พบว่า ต้นทุนในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นเงินเรื่องละ 36,825 บาท และต้นทุนในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงอยู่ที่เรื่องละ 35,983 บาท เมื่อต้นทุนทั้งสองขั้นตอนมาพิจารณารวมกัน พบว่า การดำเนินคดีให้แล้วเสร็จทั้งกระบวนการจะมีต้นทุนเรื่องละ 84,916 บาท

บทที่ 3 ขอบเขตและผลสัมฤทธิ์ของงานด้านการป้องกันการทุจริตและส่งเสริมการมีคุณธรรมจริยธรรมของประชาชนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 โครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จมีจำนวน 21 โครงการ คิดเป็น 61.70% ของจำนวนโครงการทั้งหมดและคิดเป็นสัดส่วนต่อเจ้าหน้าที่ด้านป้องกันการทุจริตได้ 0.6 : 1 การดำเนินโครงการกิจกรรมของกลุ่มภารกิจด้านป้องกันการทุจริตของส่วนกลาง มุ่งเน้นกิจกรรมเพื่อลงพื้นที่จัดกิจกรรมรณรงค์เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต และกิจกรรมเสริมสร้างคุณธรรมจริยธรรม

รูปแบบของกิจกรรมมีเพียง 2 - 3 รูปแบบ คือ การสัมมนา (เช่น โครงการสัมมนาเสวนากัลยาณมิตร ป.ป.ช.) หรือลงพื้นที่กิจกรรมกับกลุ่มเป้าหมาย (เช่น โครงการสนับสนุนกิจกรรมส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมในสถานศึกษา) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ยังถูกจำกัดในวงแคบ นอกจากนี้แล้ว การดำเนินโครงการไม่เป็นไปตามทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนดไว้ ส่งผลให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทางด้านมาตรการป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช. ยังขาดศักยภาพในการกำหนดมาตรการ ประกอบกับ จำนวนคณะอนุกรรมการและคณะทำงานมีความซ้ำซ้อนของบุคคลและงานที่ปฏิบัติ

บทที่ 4 การเงินงบประมาณ และระเบียบที่เกี่ยวข้องของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่ดำเนินการตามมาตรา 115 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้สำนักงาน ป.ป.ช. เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการและสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ผ่านมาสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ตั้งคำขอเฉลี่ยปีงบประมาณละ 1,935 ล้านบาทและได้รับการจัดสรรเฉลี่ยเป็นเงิน 1,068 ล้านบาท คิดเป็น 55.19% ของงบประมาณคำขอ เป็นที่น่าสังเกตว่า สำนักงาน ป.ป.ช. มักได้รับการจัดสรรงบประมาณเกิน 50% เพียงเล็กน้อย จึงจำเป็นที่สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องทบทวนอย่างจริงจังเพื่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 2 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพว่าสาเหตุใด งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรจึงน้อยกว่าคำขอค่อนข้างมาก ซึ่งสาเหตุสำคัญ อาจเกี่ยวข้องกับวิเคราะห์คำขอของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ผลกระทบจากการดำเนิน

โครงการตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. เสนอมีผลต่อภาพรวมไม่มากเท่าที่ควร หรือการดำเนินโครงการปราศจากทิศทางที่แน่นอน ส่งผลให้ไม่ได้ รับการตอบรับจากรัฐบาลเท่าที่ควร

หากพิจารณางบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ถึง 2557 พบว่า งบประมาณครึ่งหนึ่งเป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร อีกประมาณ 1 ใน 4 (25%) เป็นงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านการบริหารจัดการ และอีกประมาณ 1 ใน 4 เป็นงบประมาณในส่วนงบลงทุนด้านครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง เป็นที่น่าสังเกตว่างบด้านบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะการขยายตัวของสำนักงาน ป.ป.ช. และส่งผลให้แนวโน้มงบประมาณด้านการบริหารจัดการสูงขึ้นตามด้วย

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เพิ่มขึ้น 6.97% อย่างไรก็ตาม รายได้รวมจากแหล่งอื่น ๆ กลับลดลง 53.94% เมื่อพิจารณารวมรายได้จากการดำเนินงานยังมีอัตราเพิ่มขึ้น 5.24% สำหรับงบประมาณค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานมีอัตราเพิ่มขึ้น 18.22% โดยงบประมาณค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้อัตราของรายได้สูงกว่าค่าใช้จ่ายลดลงถึง 34.75% กล่าวได้ว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ขาดประสิทธิภาพการบริหารจัดการเรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี สาเหตุเกิดจากการเบิกจ่ายงบประมาณในอัตราส่วนที่ต่ำ (ปีละไม่เกิน 50%) จึงเกิดเป็นเงินคงเหลือค้างสะสม ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 สำนักงาน ป.ป.ช. มีเงินคงเหลือสูงถึง 756.66 ล้านบาท

รายงานผลการตรวจสอบและประเมินผลปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 รอบ 6 เดือน ระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 ถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2556

ของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลสำนักงาน ป.ป.ช. (ค.ต.ป.) พบว่า กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2547 มีขั้นตอนการดำเนินโครงการก่อนเริ่มกระบวนการงานจัดซื้อจัดจ้างใช้ระยะเวลายาวนานมากในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน ป.ป.ช. (ค.ต.ป.) จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรเร่งรัดการแก้ไขหรือเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2547 และหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ให้มีความชัดเจนและครอบคลุมการดำเนินงานในทางปฏิบัติ

2. ควรเพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ด้านพัสดุ และจัดให้มีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับงานพัสดุให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านพัสดุอย่างต่อเนื่อง

3. ควรปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงานด้านพัสดุให้ครอบคลุมผู้เกี่ยวข้องทุกกลุ่มเป้าหมาย

4. ควรให้ความสำคัญกับรูปแบบและวิธีการสื่อสาร เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับงานด้านพัสดุระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับผิดชอบโครงการ หน่วยงานพัสดุ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะทั้ง 4 ข้อดังกล่าว เป็นข้อเสนอแนะบางส่วนที่ ค.ต.ป. ได้นำเสนอแล้วในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 ดังนี้

1. ควรกำชับให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติและดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาและการตรวจรับตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2547 ข้อ 22 กำหนดระยะเวลาในการตรวจจ้างอย่างเคร่งครัด หากมีกรณีใดที่ไม่สามารถดำเนินการได้ ตามปกติให้เจ้าหน้าที่รายงานผลพร้อมกำหนด

ระยะเวลาดำเนินการให้ชัดเจนเป็นกรณีไป

2. ควรพิจารณาแก้ไขระเบียบฯ เพื่อให้การสั่งซื้อหรือการสั่งจ้างเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น โดยการแก้ไขข้อความใด ๆ ที่มีความขัดแย้งกับบททั่วไปที่กำหนดไว้ในข้อ 9 ของระเบียบดังกล่าว

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2547 โดยเพิ่มเติมเรื่องการจ้างที่ปรึกษาไว้เป็นการเฉพาะ เช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุซึ่งได้แยกวิธีการจ้างที่ปรึกษาออกจากการจ้างงานทั่วไป

แต่ข้อเสนอดังกล่าวยังไม่มีการดำเนินการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม และควรกำหนดให้มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรงในแต่ละประเด็น เพื่อเป็นเจ้าภาพหลักในการปรับปรุงแก้ไข โดยให้จัดทำแผนหรือกิจกรรมการดำเนินการแก้ไขระยะเวลาและผู้รับผิดชอบในการแก้ไขของแต่ละกิจกรรมสำหรับการดำเนินงานด้านพัสดุของสำนักงาน ป.ป.จ. พบว่าระเบียบหรือแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับพัสดุ โดยเฉพาะระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2547 ไม่สอดคล้องและครอบคลุมการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.จ. และการจัดหาหรือเช่ายานพาหนะสำหรับปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.จ. มีข้อจำกัดในทางปฏิบัติและไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.จ. สามารถดำเนินงานได้ จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2547 และหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุให้ครอบคลุมสำหรับการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.จ. หรือจัดทำระเบียบ (หรือข้อบังคับ) เฉพาะสำนักงาน ป.ป.จ.

2. สำนักงาน ป.ป.จ. สามารถกำหนดวิธีการเช่ายานพาหนะที่เหมาะสมตามสถานการณ์และ

ข้อจำกัดที่เกิดขึ้น

การจัดทำค่าของงบประมาณประจำปีของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ผ่านมายังไม่ได้นำผลการดำเนินงานของปีที่ผ่านมา รวมทั้งศักยภาพในการดำเนินงานและการเบิกจ่ายงบประมาณมาประกอบการเสนอของงบประมาณอย่างจริงจัง โครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ตามแผนปฏิบัติการและแผนการใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนใหญ่กำหนดรายละเอียดการดำเนินการไว้กว้าง ๆ เท่านั้น คือ ดำเนินงานระหว่างไตรมาสที่ 1 ถึงไตรมาสที่ 4 ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดไว้อย่างชัดเจน ส่งผลต่อประสิทธิภาพโดยรวมของการดำเนินงานและการใช้งบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ดังนั้น ควรมีการกำหนดเป้าหมายการเบิกจ่ายในภาพรวมและในแต่ละไตรมาส โดยอาจนำเป้าหมายการเบิกจ่ายของรัฐบาลมาเทียบเคียงและกำหนดเป้าหมายเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ด้วย นอกจากนี้ ควรมีหลักเกณฑ์ในการให้กันเงินสดไว้เบิกจ่ายเหลือมปีทั้งกรณีมีหนี้ผูกพันหรือไม่มีหนี้ผูกพันให้ชัดเจน และมีขั้นตอนและวิธีการที่ชัดเจนในเรื่องของการเบิกจ่ายเงินและการบัญชีให้แก่สำนักงาน ป.ป.จ.

กระบวนการบรรจุแต่งตั้งโดยการคัดเลือกบุคลากรหรือการรับโอนบุคลากรนั้น ยังไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการของระเบียบที่กำหนดเอาไว้ และการรับโอนบุคลากรค่อนข้างล่าช้า นอกจากนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. ยังไม่มีแผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคล ตั้งแต่เรื่องการสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอนย้าย ตลอดจนงานการประเมินผลการปฏิบัติงาน การบริหารค่าตอบแทนและสิทธิประโยชน์ และการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากร การเตรียมพร้อมในการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.จ. และความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ในการ



เปิดทำการในจังหวัดใหม่ยังมีค่อนข้างน้อย ค.ต.ป. ในการประชุมครั้งที่ 19-12/2555 วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2555 จึงมีความเห็นและข้อเสนอแนะ บางส่วนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้กำหนดนโยบาย เพื่อดำเนินการปรับปรุงระบบการบริหารบุคคล ดังนี้

1. ให้กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการด้านบริหาร ทรัพยากรบุคคลให้ สอดคล้อง รองรับสนับสนุนกับโครงสร้างและ ระบบงานในหน้าที่ความรับผิดชอบและบรรลุ เป้าหมายที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

2. ให้มีการกำหนดประเภทตำแหน่งของ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ในแง่ของหลักการ ประมวลคุณค่างานตามหลักวิชาการแต่ละสายงาน และแต่ละระดับ

3. จัดให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพงานด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล กรอบหลักเกณฑ์การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความชัดเจนแน่นอน มีความยุติธรรมเสมอภาค และมีการยึดหลักความสามารถ การสรรหา บุคลากรต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มีจิตอาสา ซื่อสัตย์สุจริต มีความคิดสร้างสรรค์ในการทำงานเชิงรุก และมีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่

4. ควรนำระบบการตรวจสอบการบริหารงานทรัพยากรบุคคลมาใช้ในสำนักงาน ป.ป.ช.

บทที่ 5 ประสิทธิภาพของการทำงาน ในภาพรวมและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข จากสภาพปัญหาและอุปสรรคในการทางด้าน การปราบปรามการทุจริต จึงมีข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ปรับปรุงอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ โดยงานด้านแสวงหาข้อเท็จจริงต้องเพิ่มอัตรากำลังอีก 150 คน ผลงานรายปีเพิ่มจากคนละ 10 เรื่อง

เป็น 13 เรื่องจึงจะสะสางงานเก่าลดลงได้ภายใน แผนจัดการคดี 3 ปี ในขณะที่งานด้านการไต่สวน ข้อเท็จจริงต้องเพิ่มอัตรากำลังอีก 80 คน จึงจะ สะสางงานค้างภายใน 3 ปี ได้เช่นเดียวกัน โดยเพิ่ม ผลงานรายปีจากคนละ 3 เรื่อง เป็น 4 เรื่อง เมื่อปรับ เปลี่ยนงานและอัตรากำลังแล้ว สำนักงาน ป.ป.จ. และ สำนักงานเลขาธิการต้องจัดคนให้เหมาะสมกับงาน

2. ปรับเพิ่มงบประมาณในด้านการไต่สวน ข้อเท็จจริง นอกจากงบบริหารจัดการแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. จัดสรรงบประมาณให้กับงานทางด้านการ ป้องกันการทุจริตเป็นจำนวนมาก ในขณะที่งานด้านปราบปรามการทุจริตได้รับจัดสรรงบประมาณน้อย ดังนั้น ควรจัดสรรงบประมาณในด้านนี้เพิ่มขึ้น

3. ควรแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 โดยกำหนดระยะเวลาให้อัยการสูงสุดพิจารณาสำนวน เพื่อสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับ รายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากยังไม่สั่งฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีเองได้เพื่อเพิ่มต้นทุนให้ผู้ที่คิดกระทำการทุจริต

4. เร่งพัฒนาฐานข้อมูลให้มีความครบถ้วน และทันต่อเวลาบูรณาการฐานข้อมูลจากทุกภาคส่วนทั้งภายนอกและภายในสำนักงาน ป.ป.ช. และ เพื่อสนับสนุนการท างานของผู้บริหาร และคณะอนุกรรมการชุดต่างๆให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

เพื่อให้การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2556 – 2560) จัดทำโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลัก คือ ประเทศไทยมีการบริหารงานที่โปร่งใส มีธรรมาภิบาล และประเทศไทยมีภาพลักษณ์ทุจริตดีขึ้น จึงขอเสนอแนวทางเพื่อ

ป้องกันการทุจริตบางส่วน ดังนี้

1. สร้างกลไกการป้องกันการทุจริตให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพโดยเสริมสร้างและสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลในการบริหารองค์กร รวมทั้งสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

2. สร้างความตระหนักรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ การสร้างจิตสำนึก ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมสุจริต ให้ตระหนักรู้เรื่องความซื่อสัตย์สุจริต การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ในทุกภาคส่วน

การวิเคราะห์ ค่าของงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช. ยังขาดประสิทธิภาพและคุณภาพเท่าที่ควรสำนักงาน ป.ป.ช. ควรบูรณาการการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี และกำหนดตัวชี้วัดให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้แล้วสำนักงาน ป.ป.ช. ควรให้ความตระหนักและใส่ใจการวิเคราะห์ค่าของงบประมาณ โดยคำนึงถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 ยุทธศาสตร์ชาติฯ ระยะที่ 2 และแผนยุทธศาสตร์สำนักงาน ป.ป.ช. ให้เกิดการบูรณาการโดยมีเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนเพื่อตอบสนองความต้องการของสาธารณชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ผู้วิจารณ์: ตีรณ พงศ์มณฑลพัฒน์

งานวิจัยส่วนนี้คุณสรรเสริญ พลเจียก ได้ประเมินผลการปฏิบัติงานได้อย่างครอบคลุมตามภารกิจด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการและสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากในการปรับปรุงยุทธศาสตร์และการทำงานของ ป.ป.ช. ในระยะเวลาต่อไป การประเมินนี้มีทั้งภาพใหญ่และประเด็นย่อย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีความชัดเจนว่าสิ่งที่จะต้องดำเนินการต่อไปควรจะเป็นเช่นไร

โดยหลักใหญ่แล้วในด้านการปราบปรามการทุจริต ปัญหาหนักคือปัญหาคดีค้างสะสมซึ่งระดับการสะสมมีแนวโน้มขยายตัวจึงยังเป็นจุดสำคัญที่ ป.ป.ช. จะต้องให้น้ำหนักเป็นพิเศษในด้านการป้องกันมีการให้ความสำคัญอย่างดีตามยุทธศาสตร์ แต่ต้องปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและระบบการประเมินผลและเครื่องชี้วัด ส่วนในด้านงานสนับสนุนมีปัญหาในรายละเอียดมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งงานแผนซึ่งมีผลต่อการใช้งบประมาณและการได้รับงบประมาณ การแก้ไขระเบียบพัสดุและการจัดทำระบบฐานข้อมูล เป็นต้น ในการวิจารณ์นี้อาจถือว่าเป็นการตั้งข้อสังเกตเพื่อให้นักวิจัยส่วนนี้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น

### ปัญหาเรื่องคั่งค้างสะสม

ประเทศไทยมีปัญหาการทุจริตหนักหมกหมมมาเป็นเวลานาน รัฐเองก็ขาดเจตนาธรรมในการแก้ไข ปัญหา การมีเรื่องร้องเรียนมากจึงเป็นสภาพที่คาดคะเนได้และก็คงมีอีกมากมายกรณีทีเดียวที่ไม่เป็นเรื่องมาให้ ป.ป.ช. ได้พิจารณา สังคมไทยเป็นสังคมที่เคยชินกับการทุจริตมากขึ้นในขณะที่การปราบปรามการทุจริตนั้น ต้องอาศัยทรัพยากรมาก และมีความยากในการเอาผู้กระทำความผิดมาลงโทษในทางอาญา ส่วนงานป้องกันก็มีความสำคัญยิ่งเพราะเป็นงานต้นน้ำแต่ก็ต้องใช้เวลานานมากจึงจะส่งผลสัมฤทธิ์ให้เป็นที่ยอมรับได้

สำหรับ ป.ป.ช. แล้ว ปัญหานี้เป็นปัญหาเก่า เพราะที่ผ่านมาเข้าใจว่า ป.ป.ช. ก็กังวลและได้พยายามในเรื่องนี้มาเป็นเวลานาน แต่เรื่องที่มีการกล่าวหาเข้ามาใหม่นั้นมีสูงมากเมื่อเทียบกับจำนวนเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ กล่าวคือ ตัวเลขเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2543 - 2556 เรื่องใหม่ที่มีการกล่าวหา มีมากถึง 2,581 เรื่องในขณะที่ดำเนินการได้ 1,528 เรื่อง ในระยะหลัง ๆ เรื่องใหม่ยังคงมีมากขึ้นเล็กน้อย แต่ทาง ป.ป.ช. ดำเนินการได้มากขึ้นใกล้ระดับ



2,000 เรื่องโดยประมาณ ข้อเสนอของคุณสรเสรีญ คือการประเมินโดยแยกตามขนาดของเรื่องและเน้นให้มีการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องตามขนาด อายุความและความเป็นที่สนใจของสาธารณชน ทั้งการแยกพิจารณาในเชิงโครงสร้างและการจัด ลำดับความสำคัญนี้ จะมีความสำคัญอย่างมาก ต่อประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริต คุณสรเสรีญเห็นว่าการบริหารจัดการให้สำเร็จ จำเป็นต้องปรับปรุงในส่วนของคุณลากรซึ่ง ขาดแคลนอย่างมากและมีอุปสรรคด้านแรงจูงใจ ต้องมีการปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ ให้งานแผนมีความแม่นยำซึ่งมีผลต่อการใช้ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร และต้องมีการแก้ไข ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นอุปสรรคมากกว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังมีอีก หลายประเด็นที่คุณสรเสรีญเสนอในเรื่องความ ล่าช้าในการตัดสินใจ การกำหนดมาตรฐานคดี การให้ สิ่งจูงใจ ในกรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่เกินขอบเขต การแยกงานแสวงหาข้อเท็จจริงให้สำนักงานจังหวัด การเพิ่มกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณด้านการ ปราบปราม และการแก้ไขกฎหมายให้สำนักงาน สามารถฟ้องคดีเอง

แนวคิดของคุณสรเสรีญในแง่ที่จะต้องแก้ไข ทั้งสองทาง คือ ทั้ง (ก) ในทางการบริหารจัดการ ด้วยการแยกงานและการจัดลำดับความสำคัญ และ (ข) ในทางการเพิ่มกำลังคนและทรัพยากรที่ เกี่ยวข้อง ในส่วนของการแยกงานนั้น คุณสรเสรีญ แยกงานตามขนาดของเรื่องเป็นขนาดเล็ก กลาง และใหญ่ ซึ่งประเด็นนี้มีความสำคัญมากเพราะ มิฉะนั้นการปราบปรามการทุจริตอาจหลงทางไป ปราบปรามส่วนที่ง่ายหรือมีผลกระทบน้อยหรือ ที่ชาวบ้านเรื่องการจับปลาฉิว ในขณะที่มีได้ มุ่งไปที่ปลาฉลามเพราะมีเสียงที่ทำให้เขวไปว่า การจับปลาฉลามอย่างเดียวเป็นความไม่ยุติธรรม

หรือไม่เสมอหน้า การหลงทางนี้จะทำให้จุดมุ่งหมาย ขององค์กรในการปราบปรามการทุจริตนั้นไม่บรรลุผล การปราบปรามการทุจริตนั้นต้องพุ่งเป้าไปที่ส่วนที่ เข้มแข็งของกระบวนการทุจริต เพราะส่วนนี้คือ ส่วนที่ครอบงำสังคมและอาจมีความเข้มแข็งกว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบเช่น ป.ป.ช. ด้วย สิ่งที่ยาก ให้คุณสรเสรีญมอง คือ ขนาดของเรื่องเป็น ภาพสะท้อนความสำคัญได้ระดับหนึ่ง แต่ที่สำคัญมาก คือ การแยกเรื่องตามระดับสูงต่ำในอำนาจหน้าที่ ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งในงานวิจัย ส่วนนี้ยังมีได้สื่อสาร ไว้ชัดถึงคำจำกัดความของคำว่า ขนาดว่าหมายถึง ระดับของอำนาจในการตัดสินใจด้วยหรือไม่อย่างไร

คุณสรเสรีญได้ กรณียกเรื่องตาม ฐานความผิดเพื่อพิจารณาระยะเวลาที่ใช้ซึ่งจะ ช่วยให้เกิดแนวทางในการเพิ่มความรวดเร็วของ การดำเนินการ ระยะเวลาที่ใช้นี้มีการพิจารณา ทั้งส่วนของการแสวงหาข้อเท็จจริงและการไต่สวน โดยค่าเฉลี่ยต่อเรื่องจะใช้เวลา 1 ปี ในการแสวงหา ข้อเท็จจริงและอีกเกือบ 3 ปี ในการไต่สวน ในจำนวนนี้ เรื่องการกระทำความผิดเกี่ยวกับการ เสนอราคา เรื่องรับโอนจาก ป.ป.ป. และเรื่องอื่น ๆ ใช้ระยะเวลานานมากกว่าค่าเฉลี่ย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเรื่องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะใช้ระยะเวลาไม่ถึงค่าเฉลี่ยแต่ความล่าช้าของคดี ประเภทนี้ส่งผลเสียหายมากเนื่องจากนักการเมือง มีส่วนเกี่ยวข้องกับที่มาและการใช้อำนาจรัฐ และอาจมีอิทธิพลต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ข้อยุติที่รวดเร็วจะเป็นผลดีต่อสาธารณชนหรือ แม้แต่ต่อนักการเมืองที่ถูกกล่าวหาอย่างไม่เป็นธรรม การแยกงานตามประเภทของเรื่องมีความสำคัญ ในการเพิ่มประสิทธิภาพในเชิงโครงสร้าง เราจะเห็น จากสถิติของงานวิจัยชิ้นนี้ว่าเรื่องอื่น ๆ มีจำนวนมาก เหลือเกิน กล่าวคือ ในจำนวนเรื่องที่ทำเนียบการ แสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จทั้งหมด 2,209 เรื่องนั้น

เป็นเรื่องอื่น ๆ เสีย 2,034 เรื่อง ส่วนจำนวนเรื่องที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จทั้งหมด 152 เรื่อง เป็นเรื่องอื่น ๆ เสีย 128 เรื่อง ดังนั้นงานวิจัยชิ้นนี้ควรจำแนกเรื่องอื่น ๆ ออกไปอีก ถ้าเข้าใจไม่ผิดว่าเป็นเรื่องการกระทำความผิดตามมาตรา 157 ก็อาจหาแนวทางแก้ไขโดยการใช้คณะกรรมการถ้าผู้กระทำความผิดเป็นนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจการบริหารสูงมากจริง ๆ สำหรับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐโดยทั่วไปซึ่งคาดว่าน่าจะจะเป็นกรณีส่วนใหญ่ อาจใช้คณะอนุกรรมการคล้ายการดำเนินการวินัยร้ายแรงซึ่งอาศัยผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญภายนอกได้ แต่ขนาดของคณะอนุกรรมการควรมีขนาดที่ไม่ใหญ่เทอะทะจนเกินไป วิธีการนี้จะใช้อัตราเจ้าหน้าที่ไม่มากและสามารถมีอนุกรรมการได้มากชุดเพียงพอที่จะพิจารณาให้แล้วเสร็จได้เป็นจำนวนมากทีเดียว นอกจากนี้ ยังอาจให้มีระเบียบเฉพาะที่ใช้รองรับเรื่องความผิดตามมาตรา 157 เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าและการสะสมค้างคั่งค้างของเรื่องประเภทนี้

การปรับปรุงการบริหารจัดการในเชิงโครงสร้างเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นกลยุทธ์ที่มีการสร้างกระบวนการที่เหมาะสมกับประเภทของเรื่อง ซึ่งเป็นแนวทางที่ควรจะมีด้วย ส่วนการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องก็มีความสำคัญ ด้วยแต่เป็นความสำคัญตามประเภทของเรื่องซึ่งอาจพิจารณาจากหลายเกณฑ์ตามที่คุณสรรเสริญเสนอหรืออาจเพิ่มเกณฑ์เกี่ยวกับระดับอำนาจความรับผิดชอบของผู้ถูกกล่าวหาด้วยก็จะยิ่งเพิ่มประสิทธิผลได้มากยิ่งขึ้น

### การดำเนินคดี

อุปสรรคและความล่าช้าสามารถเกิดจากขั้นตอนภายหลังการไต่สวน ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีกรอบเวลาชัดเจน และ

อีกส่วนหนึ่งเป็นเรื่องการฟ้องคดีซึ่งยากในการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนเพราะเป็นคดีอาญาและก็มีก็มีปัญหาความล่าช้าเกิดขึ้นในการฟ้องร้องคดีกฎหมายได้กำหนดให้ ป.ป.ช. ต้องส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องร้องคดีและถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าขาดความสมบูรณ์จะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีการคานอำนาจกันฝ่ายละครึ่ง หากไม่ยุติ ป.ป.ช. จึงจะฟ้องคดีเองได้ คุณสรรเสริญเห็นปัญหานี้และเสนอให้ทาง ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองได้ และมีอัยการประจำเองข้อเสนอนี้มีความเหมาะสมเมื่อพิจารณาในแง่ของอำนาจหน้าที่โดยตรงของ ป.ป.ช. ในการปราบปรามการทุจริตและต้องรับผิดชอบผลงานในด้านนี้ ข้อกฎหมายที่ให้ผ่านอัยการสูงสุดก่อนและให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดอาจมีเหตุผลก็เฉพาะในระยยะที่ ป.ป.ช. ขาดความพร้อมและเพิ่งก่อตั้งเท่านั้น แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพบว่า ป.ป.ช. มีศักยภาพสูงและมีความมุ่งมั่นในการปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบมากกว่าการให้อิสระแก่ ป.ป.ช. ในการฟ้องคดีจะยิ่งทำให้ ป.ป.ช. มีความเชี่ยวชาญยิ่งขึ้น ที่สำคัญยิ่ง คือ ถึงแม้สำนักอัยการสูงสุดจะมีความเชี่ยวชาญในการฟ้องร้องคดีและเพิ่มความรอบคอบได้ แต่ก็ยังเป็นขั้นตอนที่มีประโยชน์ไม่มากเมื่อเทียบกับความเชี่ยวชาญที่ ป.ป.ช. สามารถสร้างได้รวมทั้งความเสียหายจากความล่าช้าที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังสร้างความลำบากแก่อัยการสูงสุดด้วยเนื่องจากอัยการสูงสุดต้องทำงานภายใต้รัฐบาลและต้องทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่น ๆ ของรัฐ บ้างก็ต้องรับผิดชอบในคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจและบริษัทมหาชนที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ซึ่งบางแห่งให้ค่าตอบแทนสูงกว่ารายได้ประจำของตนอย่างมากมาย โดยหลักการ ป.ป.ช. จึงควรเป็นองค์กรอิสระในการดำเนินคดีด้วยในแง่ของการวิจัย คุณสรรเสริญจะให้ความกระจ่างได้อย่างไรถ้ามีการประเมินเรื่องที่เคยเสนอผ่านอัยการ

สูงสุดในทางสถิติว่าในกรณีที่ต้องตั้งคณะกรรมการร่วม และในกรณีที่หาข้อยุติไม่ได้มีมากน้อยเพียงใดและเห็นสถิติที่จำแนกตามประเภทของผู้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร นักการเมืองสังกัดพรรคที่สนับสนุนรัฐบาล นักการเมืองที่ไม่สนับสนุนฝ่ายค้านและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ

### บุคลากรและทรัพยากรทางการคลัง

งานวิจัยชิ้นนี้ชี้ให้เห็นชัดเจนว่า ป.ป.ช. จำเป็นต้องได้รับกำลังคนเพิ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการปราบปรามและมีจุดอ่อนเกี่ยวกับการงบประมาณและแผนที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ข้อเสนอแนะของคุณสรรเสริญเป็นทางออกหลักที่จำเป็นและผู้วิจารณ์ขอให้ข้อสังเกตดังนี้

(ก) การเพิ่มกำลังคน ปัญหาเรื่องคั้งค้างสะสมมีสาเหตุหลักมาจากกำลังคนที่ไม่เพียงพอและค่าตอบแทนที่ต่ำเกินไปในการโอนผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรอื่น รวมทั้งในการดึงดูดทรัพยากรบุคคลอื่น ๆ ด้วย ในงานวิจัยชิ้นนี้คุณสรรเสริญใช้เป้าหมายทางด้านระยะเวลาในการสะสางคดีและข้อสมมติเกี่ยวกับต่อผลผลิตต่อคนที่เพิ่มขึ้นช่วยในการพิจารณา ซึ่งผลสรุป คือ ควรเพิ่มขึ้น 150 คน ในงานแสวงหาข้อเท็จจริง และอีก 80 คน ในงานไต่สวน การวิเคราะห์ในส่วนนี้ควรคำนวณเพิ่มเติมว่าค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนต่อปีจะเป็นเท่าไร แต่ควรใช้งบประมาณประจำปีแทนงบประมาณคงเหลือสะสมซึ่งควรใช้สำหรับค่าใช้จ่ายที่ต้องมีการเร่งรัดหรือต้องมีการปรับแผนระหว่างปีเป็นสำคัญ ที่ผ่านมามีการใช้งบคงเหลือสะสมไปในด้านบุคลากรสูงมากในบางปี โดยในปีล่าสุดเป็นค่าใช้จ่ายส่วนนี้ 47.46 ล้านบาท หรือร้อยละ 14.49 ซึ่งนับว่าเหมาะสมมากขึ้น

(ข) ต้นทุนค่าใช้จ่ายขององค์กร งานวิจัยได้ให้ข้อมูลโครงสร้างการใช้จ่ายของสำนักงานโดยจำแนกตามประเภทของต้นทุนเชิงเศรษฐศาสตร์ เช่น ค่าจ้างเงินเดือนเป็นต้นซึ่งจะทำให้สามารถเปรียบเทียบโครงสร้างต้นทุนได้กับองค์กรอื่น ๆ ที่มีลักษณะหน้าที่คล้ายคลึงกัน ในส่วนของค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรก็ชัดเจนว่ามีเพียงร้อยละ 68.35 ซึ่งต่ำมากเมื่อเทียบกับโครงสร้างเฉลี่ยของภาครัฐ ทั้ง ๆ ที่ ป.ป.ช. มีภารกิจที่ต้องอาศัยกำลังคนเป็นหลักตัวเลขที่น่าจะเป็นควรอยู่ร้อยละ 85 - 90 การที่โครงสร้างการใช้จ่ายเป็นไปในด้านการบริหารจัดการและครุภัณฑ์มากอาจเป็นเหตุผลหลักที่ทำให้องค์กรมีอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณที่ต่ำมากเมื่อเทียบกับอัตราเป้าหมายของสำนักงานงบประมาณนั้นก็ตาม ความสั่นไหวของเจ้าหน้าที่และการแก้ไขข้อบกพร่องของระเบียบพัสดุจะช่วยให้มากพอสมควร

(ค) แรงจูงใจและระบบบุคลากร คุณสรรเสริญประเมินผลการดำเนิน โดยเห็นจุดอ่อนที่ขาดระบบการจัดการด้านบุคลากร (หรือระบบงานบุคคล) และการให้แรงจูงใจให้เหมาะสมกับงานซึ่งการกล่าวถึงปัญหานี้ในรายละเอียดมากขึ้นจะเป็นประโยชน์มาก คุณสรรเสริญระบุไว้อย่างถูกต้องว่าในงานสนับสนุนนั้นต้องมีการพัฒนาแผนการบริหารบุคลากร ระบบตัวชี้วัดผลดำเนินงานและต้องถือเอาตัวชี้วัดในระดับองค์กรเป็นตัวชี้วัดร่วมโดยหลักแล้ว ระบบตัวชี้วัดนี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิบัติงานที่คำนึงผลรวมเป็นหลัก มิใช่ให้เห็นว่าผลส่วนบุคคลมีความสำคัญต่อตน ระบบตัวชี้วัดที่ดียังเป็นพื้นฐานสำคัญในการพิจารณาแรงจูงใจเพิ่มเติมแก่เจ้าหน้าที่ด้วย คุณสรรเสริญมิได้เสนอแนะเกี่ยวกับแรงจูงใจเพิ่มเติมโดยมีการใช้คำว่าเงินรางวัลอยู่เล็กน้อย ในประเด็นนี้ขอเสริมความเห็นเพื่อเป็นประโยชน์ว่าเงินเดือนค่าตอบแทน

ของบุคคลากรควรอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่ต่ำจนเกินไปเมื่อเทียบองค์กรที่มีลักษณะเดียวกันเช่น อัยการสูงสุดและควรคำนึงด้วยว่าเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. มีข้อจำกัดในการดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ไม่เหมือนเจ้าหน้าที่หน่วยงานอื่น เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน กระทรวงคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หรือแม้แต่สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น ในเรื่องของแรงจูงใจที่เป็นคำตอบแทนเพิ่มเติม ป.ป.ช. ควรมีแรงจูงใจในส่วนนี้ และไม่ควรเป็นเงินรางวัลที่มักตั้งอยู่บนขนาดของเรื่องและการเอาผิดผู้กล่าวหาในระดับส่วนบุคคล ระบบคำตอบแทนที่เหมาะสมน่าจะให้มีคำตอบแทนเพิ่มเติมได้ซึ่งในระบบของเอกชนอาจเป็นคำตอบแทนเพิ่มแบบคงที่ (fixed bonus) และ/หรือแบบแปรผัน (variable bonus) คำตอบแทนแปรผันจะขึ้นอยู่กับผลการดำเนินงานขององค์กรว่าสามารถบรรลุเป้าหมายการดำเนินงาน (performance target) ได้ในระดับใดในปีนั้น ๆ โดยในการของงบประมาณอาจกำหนดเป็นวงเงินให้ใกล้เคียงเท่าที่กระทำได้ ถ้าเกิดส่วนขาดในปีนั้นก็ให้ใช้เงินงบประมาณคงเหลือสะสมเพื่อการนี้ได้ ป.ป.ช. ควรให้ความสำคัญกับคำตอบแทนเพิ่มเติมแบบแปรผัน ส่วนคำตอบแทนเพิ่มเติมแบบคงที่อาจจะอยู่ในระดับที่พอประมาณ โดยพิจารณาจากผลการดำเนินงานเฉลี่ยย้อนหลัง เช่น 3 ปี

(ง) สำนักงานประจำจังหวัด สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด เป็นการปฏิบัติงานในพื้นที่ซึ่งมีความสำคัญและได้เริ่มต้นขึ้นในปี พ.ศ. 2554 โดยขยายอย่างรวดเร็วโดยที่ยังไม่มีความพร้อมด้านระเบียบพัสดุ ผู้วิจารณ์อยากเห็นการประเมินสำนักงานเหล่านี้ในภาพรวมเพิ่มขึ้น คุณสรรเสริญเห็นว่าควรปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของ ป.ป.ช. ด้วยการแยกงานแสวงหา ข้อเท็จจริง

ให้สำนักงานจังหวัดรับผิดชอบเพราะอยู่ใกล้ข้อเท็จจริงมากกว่าซึ่งก็เป็นทางออกทางหนึ่ง อย่างไรก็ตามในขณะที่กำลังคนด้านการปราบปรามยังขาดอยู่มาก การดำเนินงานในด้านนี้กลับค่อนข้างก้าวกระโดด การจัดตั้งควรเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปโดยให้สอดคล้องกับปริมาณงานและขนาดของหน่วยปฏิบัติงาน ป.ป.ช. ไม่จำเป็นต้องเริ่มต้นโดยเอาอาณาเขตการเมืองการปกครองเป็นตัวตั้งในปัจจุบันสำนักงานจังหวัดจึงน่าจะเป็นสำนักงานที่เล็กเกินไป จากตัวเลขของงานวิจัยชิ้นนี้อัตรา กำลังคนด้านป้องกันมีทั้งสิ้น 105 คน ถ้ามีสำนักงาน 76 จังหวัด จะเท่ากับสำนักงานละ 1.4 คน ซึ่งหมายถึงว่าหลายสำนักงานจะมีกำลังคนด้านนี้น้อยมาก การมีขนาดที่น้อยเกินไปในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิผลทำให้ต้องเพิ่มบุคลากรมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากวางแผนไว้ให้มีทุกจังหวัดภายในเวลาเพียงไม่กี่ปีซึ่งในปัจจุบันก็มีครบทุกจังหวัดแล้ว เมื่อพิจารณาข้อมูลของ ป.ป.ช. สำนักงานประจำจังหวัด 76 แห่ง มีบุคลากรทั้งด้านตรวจสอบ ป้องกัน และปราบปรามรวมกันเท่ากับ 449 คน หรือคิดเป็นเฉลี่ยแห่งละ 5.9 คน แสดงว่าสำนักงานจำนวนมากจะมีจำนวน เจ้าหน้าที่เพียง 3 - 5 คน ซึ่งเป็นภาระต่อทรัพยากรทางการเงินมากเกินความจำเป็นเพราะความจริงแล้วสำนักงานประจำจังหวัดเปรียบเสมือนสำนักงานสาขาที่ไม่จำเป็นต้องมีภารกิจตามอาณาเขตของจังหวัดและครบทุกจังหวัด ส่วนขนาดนั้นจำเป็นต้องมีขนาดเล็ก (small unit) ตามเงื่อนไขทางทรัพยากร และปริมาณงาน แต่ในการวางแผนงานไม่ควรให้เล็กจนกลายเป็นสำนักงานย่อย (micro unit) การประเมินประสิทธิภาพในส่วนนี้จึงมีความสำคัญ เพราะเป็นการดำเนินงานที่จะดูดซับทรัพยากรค่อนข้างมากในแผนระยะปานกลางและระยะยาว ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้งสำนักงานประจำจังหวัด

ครบแล้วก็ตาม ทางออกทางหนึ่งคือการทำให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันในกลุ่มจังหวัดที่ใกล้เคียงกัน หรือให้เจ้าหน้าที่ด้านการป้องกันไปประจำ ในจังหวัดที่สำคัญแล้วรับผิดชอบงานเป็น กลุ่มจังหวัด ส่วนเจ้าหน้าที่ด้านปราบปรามและ ด้านตรวจสอบมิในทุกจังหวัด

### การวัดต้นทุนคดี

ประสิทธิภาพในการดำเนินงานทั้งระดับ องค์การ หน่วยย่อยและตามภารกิจจำเป็นต้องอาศัย การวัดต้นทุน คุณธรรมเสรียุติวัดต้นทุนจำแนกตาม รายหน่วยงานและตามขนาดของคดีไว้ โดยสรุปว่า ต้นทุนเฉลี่ยในขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง และในขั้นตอนการไต่สวนเท่ากับ 36,825 และ 35,983 บาทต่อเรื่อง ตามลำดับ ส่วนต้นทุนที่ แยกตามขนาดของเรื่องก็ถือได้ว่าแตกต่างกัน ไม่มากนักถ้ารวมต้นทุนอื่น ๆ ให้ถ้วน คุณธรรมเสรียุติ เสนอให้มีการเปรียบเทียบต้นทุนนี้กับข้อมูลด้านอื่น เช่นมูลค่าความเสียหายของคดีด้วยจึงจะมีประโยชน์ อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อมูลที่จะใช้ เปรียบเทียบจะมีได้มีการรวบรวมไว้ แต่ลำพังการ วัดต้นทุนก็จะช่วยให้ ป.ป.ช. วิเคราะห์ประสิทธิภาพ การดำเนินงานได้มากพอสมควรทั้งในระดับราย หน่วยและรายการกิจ ประเด็นที่สำคัญ คือ การ วัดต้นทุนควรประมาณการและรวมต้นทุนให้ครบ ถ้วนเนื่องจากจะมีต้นทุนร่วม (common costs) ที่เกิดขึ้นที่ส่วนกลาง งานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และงานสนับสนุนซึ่งจะต้องคำนวณแยกตามส่วน โดยประมาณไปรวมไว้ด้วยและต้นทุนนี้ควรรวมถึง ต้นทุนคงที่ด้วยซึ่งช่วยในการปรับปรุงประสิทธิภาพ ของการใช้ทรัพยากรทางการเงิน

### การประเมินผลงานด้านการป้องกัน

ป.ป.ช. มีการดำเนินงานตามภารกิจที่ได้รับ ตามกฎหมายอย่างครอบคลุมและได้มีการจัดสรร ทรัพยากรให้งานด้านการป้องกันค่อนข้างดี ในเชิง

ยุทธศาสตร์ได้เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และมีการปรับยุทธศาสตร์ให้มีการร่วมมือกับ ต่างประเทศเพิ่มขึ้น ยุทธศาสตร์นี้ช่วยให้ ป.ป.ช. ได้รับความร่วมมือมากขึ้นทั้งภายในและภายนอก ประเทศ ในแง่ของการบริหารจัดการ คุณธรรมเสรียุติ ได้ชี้ให้เห็นปัญหาการทำงานซ้ำซ้อน เนื่องจาก มีโครงการมากและโครงการหรือหน่วยงานย่อย มักมีงานที่คล้ายคลึงกัน ดังนั้น จึงมีช่องที่จะ ปรับปรุงประสิทธิภาพได้

งานวิจัยชิ้นนี้แสดงให้เห็นความหลากหลาย ของโครงการต่าง ๆ และมีความครอบคลุมที่เพียงพอ การดำเนินงานทางด้านนี้ปกติเป็นส่วนที่ยากต่อ การวัดและประเมินผลเพราะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนไหวทางความคิด เช่น การตระหนักรู้ เป็นส่วนมาก งานด้านคุณธรรมจริยธรรมเป็นเรื่อง พื้นฐานที่สูงกว่าข้อกฎหมาย จึงมักขาดรูปธรรม ที่ยอมรับร่วมกันและยากต่อการวัดได้ตรงกับ เนื้อหาสาระ ผลลัพธ์ก็มักต้องใช้เวลาานกว่าจะ ปรากฏผลให้เป็นที่ประจักษ์ อย่างไรก็ตาม การประเมินผลการดำเนินงานด้านป้องกันจะมี สองส่วนที่สำคัญส่วนแรกเป็นส่วนของการเคลื่อนไหว ทางความคิดและความตื่นตัวในหมู่ประชาชนและ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมักครอบคลุมไปถึงเรื่อง ของจิตสำนึกของประชาชนเช่นเยาวชนด้วย อีกส่วนหนึ่งซึ่งให้รูปธรรมในการ ประเมินได้คือ งานด้านมาตรการที่ผ่านมา ป.ป.ช. ได้ให้ความสำคัญ ทั้งสองส่วนแต่ยังไม่ชัดเจนในเรื่องของเป้าหมาย ของกลยุทธ์การดำเนินงาน (operating targets) ซึ่งภาษาของการเคลื่อนไหวขับเคลื่อนบางครั้ง เรียกว่าเข็มมุ่งเป้าหมายเชิงกลยุทธ์ที่งานวิจัย ชิ้นนี้ควรให้เห็นความชัดเจนเพื่อช่วยในการ ประเมินงานป้องกันของ ป.ป.ช. ถ้าการประเมิน การดำเนินงานด้านจิตสำนึก ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรมและวัฒนธรรมทั้งหลายเหล่านี้มีการ



แจกแจงข้อมูลตามเป้าหมายเชิงกลยุทธ์น่าจะช่วยให้แผนการดำเนินงานและการออกมาตราการป้องกันสามารถมีการหวังผลได้ดียิ่งขึ้น เป้าหมายหรือหลักการเชิงกลยุทธ์ที่สำคัญ ได้แก่

(ก) ระบบอุปถัมภ์พวกพ้อง (favoritism และ cronyism) เป็นเชื้อร้ายของการทุจริตในระดับของสังคม คนไทยมักเข้าใจสับสนว่าเป็นธรรมชาติของการเอื้ออาทรและความใกล้ชิด ในขณะที่ระบบอุปถัมภ์และระบบพวกพ้องในปัจจุบันได้พัฒนาไปมาก มิได้เป็นระบบอุปถัมภ์แบบจารีตของสังคมเกษตรกรรม หากมีระบบทุนหรือระบบผลประโยชน์มาเชื่อมต่อด้วย มีการปรับไปสู่ระบบที่มีการจัดตั้งหรือกึ่งจัดตั้งเช่นเป็นเครือข่ายผลประโยชน์ต่างตอบแทนข้ามหน่วยงานแล้ว เป้าหมายที่ระบบอุปถัมภ์พวกพ้องจะทำให้เห็นความชัดเจนในการดำเนินงานว่าเกี่ยวข้องเชื้อร้ายดังกล่าวนี้หรือไม่และมากน้อยเพียงใด

(ข) ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflicts of interests) เป็นเชื้อร้ายในระดับองค์กรที่แก้ไขได้ระดับหนึ่งถ้าหากองค์กรนั้นมีกำหนดหลักการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาล เป็นงานที่จำเป็นและสามารถออกมาตราการป้องกันได้ง่ายที่สุด ผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งอาจรวมไปถึงผลประโยชน์ต่างตอบแทนอาจไม่เห็นชัดถ้าองค์กรนั้นอยู่ภายใต้การครอบงำของกลุ่มคน ข้อกำหนดเชิงธรรมาภิบาลซึ่งเป็นกรอบโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการสืบทอดตำแหน่งจะไม่มีศักยภาพที่เพียงพอ ระบบคุณธรรม (merit system) ในงานบริหารบุคคลขององค์กรต่าง ๆ ที่กระทบต่อผู้ประพฤติดีก็จะไม่ได้รับการปฏิบัติจริง

(ค) ความบกพร่องในคุณธรรมจริยธรรม เป็นเชื้อร้ายในระดับบุคคลและหมู่คณะย่อย ๆ เช่นครอบครัว การดำเนินงานด้านนี้อย่างมีการหวังผลเป็นส่วนที่ยากที่สุดแต่มีผลที่ยั่งยืนอย่างยิ่ง

โครงการของ ป.ป.ช. นับว่าให้ความสำคัญต่อทางด้านนี้พอสมควรและสามารถสร้างความร่วมมือจากองค์กรต่าง ๆ ได้ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรทางศาสนา ศาสนาต่าง ๆ มักมีหลักจริยศาสตร์ที่สอนให้ผู้ศรัทธามีความประพฤติที่ดีแม้ว่าจะแตกต่างกันในหลักรายละเอียดที่ครอบคลุมไม่เท่ากัน หลักคุณธรรมจริยธรรมที่สำคัญ ได้แก่ หลักความสุจริต หลักกตัญญูที่ไม่ให้เบียดเบียนกัน หลักสันโดษที่ให้พอใจในสิ่งที่ตนเองมีและไม่พอใจในสิ่งที่เป็นของผู้อื่น หลักความรู้จักพอหรือพอเพียงที่ไม่โลภจนเกินเหตุผลและความพอประมาณ หลักการเสียสละที่รู้จักให้และสละออกจากตน เป็นต้น หลักเหล่านี้มีกระจายกันไปในหลาย ๆ ศาสนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นการแก้ไขความบกพร่องนี้ตั้งแต่ระดับเบื้องต้นที่เรียกว่าทานและศีลไปจนถึงระดับของจิตใจซึ่งจะให้ผลที่ยั่งยืน

### ผู้วิจารณ์: อุดม รัฐอมฤต

ภาพรวมของร่างรายงานการวิจัยที่คุณสรรเสริญ พลเจียก นำเสนอ จำนวน 125 หน้า เป็นรายงานที่แสดงถึงข้อมูลเบื้องต้นที่ได้จากการปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. โดยแสดงรายละเอียดของแบบแผนขั้นตอน ตลอดจนผลงานในช่วงที่ผ่านมา ข้อมูลที่ผู้เสนอได้ยกขึ้นมีประโยชน์ในการชี้วัดผลการปฏิบัติงานในหัวข้องานวิจัยนี้บางส่วน โดยเฉพาะการวิจัยผลการปฏิบัติงานในส่วนของสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่สนับสนุนภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ตาม ภายใต้กรอบการวิจัยร่างรายงานฉบับนี้ยังขาดการนำเสนอในกรอบการปฏิบัติงานในบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ข้อมูลที่แสดงไว้จะ



เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม

ในบทวิจารณ์นี้จึงจะได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับ สิ่งที่ยังขาดอยู่ในร่างรายงานการวิจัยฉบับนี้

1. กรอบคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ในการ จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. จำเป็นที่จะต้อง วางกรอบเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรค ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในอดีต ที่ผ่านมา โดยเฉพาะในปัญหาการจัดองค์กร และ ข้อจำกัดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ งานธุรการ ศึกษาและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง งานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศึกษาและสนับสนุน ให้มีการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้มอบหมาย

2. การปฏิบัติหน้าที่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

### 2.1 งานประจำ

ในส่วนนี้ได้แก่ภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีข้อมูลการทำงานในเชิงปริมาณและคุณภาพจะเป็นสิ่งที่สะท้อนประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติงาน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (12) ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงอันเป็น กระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 45 ให้อำนาจ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

แม้โดยทั่วไป หากพิจารณาอย่างผิวเผิน การเพิ่มปริมาณของผลงานที่แล้วเสร็จและการลดจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ค้างเป็นสิ่งแสดง ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน แต่ปรากฏการณ์ ดังกล่าวจะสะท้อนคุณภาพของการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างแท้จริงได้ ผลงาน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ยังต้องแสดงถึงสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของ กฎหมาย ซึ่งก็คือการที่มติชี้มูลความผิดของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้สามารถดำเนินการ กับผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าว คือ มีการฟ้องเป็นคดี ในศาลและศาลมีคำพิพากษา ลงโทษทั้งหมดหรือในจำนวนร้อยละที่สูงมากและ แม้ไม่มีการชี้มูลความผิด แต่กระบวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สะท้อน ความละเอียดรอบคอบให้หลักประกันการคุ้มครอง สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นการใช้ มาตรการที่กระทบกับผู้ถูกกล่าวหาอย่างมีเหตุผล และใช้เวลาไม่นานเกินสมควรในการ ตรวจสอบหรือ ไต่สวนข้อเท็จจริง

เช่นเดียวกับงานในภารกิจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเชิงป้องกัน หรือการศึกษา วิจัยเผยแพร่ ซึ่งจะอาศัยแต่เพียงการดำเนินการได้ ตามจำนวน ที่กำหนดในแผนงานอย่างเดียวไม่ได้ แต่จะต้องทำให้เห็นผลสัมฤทธิ์ตามตัวชี้วัดที่เป็น รูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นการสำรวจตัวเลขและความ พึงพอใจของเจ้าหน้าที่หรือบุคคลในหน่วยงาน

ภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะการตื่นตัวของบุคคลที่เกี่ยวข้องต่อพิษภัยของการทุจริต และมีการสร้างกิจกรรมที่สร้างหรือเพิ่มภูมิคุ้มกันต่อการทุจริตในวงงานของรัฐอย่างมีนัยยะสำคัญ

## 2.2 งานเชิงนโยบาย

แม้ภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะเป็นงานที่มีโครงสร้างของปัญหาที่ซับซ้อนและยากแก่การกำหนดเป้าหมายในเชิงปริมาณและคุณภาพ แต่ผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. น่าจะอยู่ที่การสร้างนวัตกรรมในเชิงการสื่อสารแก่สังคม กล่าวคือ สามารถให้ข้อมูลที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อภาระงานที่อยู่ในความสนใจของสังคม และแม้ในกรณีที่ยังไม่อาจทำให้เกิดความพึงพอใจได้ แต่จะต้องมีกลไกหรือกระบวนการติดตามสภาพปัญหาเพื่อให้คำตอบกับสังคมในเวลาที่เหมาะสมได้

ในการวัดประสิทธิภาพของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในงานเชิงนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพึงต้องแสดงการดำเนินงานในเชิงรุก มีการแสดงว่าองค์กรได้สื่อสารข้อมูลผลงาน และประเด็นเชิงสังคมเพื่อสื่อสารกับสาธารณะอย่างสม่ำเสมอเป็นระยะ ๆ มากน้อยเพียงใด ทั้งมีการรับฟังปัญหาหรือประเด็นทางสังคมที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำมาเป็นข้อมูลปรับปรุงหรือสร้างกลไกในการปฏิบัติงานมากน้อยเพียงใด อันทำให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถสนองตอบข้อเรียกร้องของสังคมได้อย่างจริงจังอย่างไรบ้าง

3. การปฏิบัติหน้าที่ในบทบาทของสำนักงาน ป.ป.ช.

3.1 ขาดกรอบมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

3.2 ผลสัมฤทธิ์และปัญหาอุปสรรคและทางออก