



ทุนสนับสนุนการวิจัยจาก
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล
ของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

Proposal for improving the effectiveness and efficiency of
The Asset and Liabilities Declaration and Verification System

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2560



ทุนสนับสนุนการวิจัยจาก
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

“การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล
ของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน”

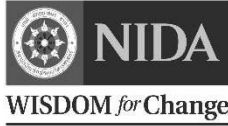
(Proposal for improving the effectiveness and efficiency of
The Asset and Liabilities Declaration and Verification System)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2560



สำนักงาน ป.ป.ช.



ทุนสนับสนุนการวิจัยจาก

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์

“การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล
ของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน”

โดย

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

กันยายน 2560

ความเห็นในสิ่งที่ตีพิมพ์ฉบับนี้เป็นของผู้วิจัยและไม่จำเป็นต้องสะท้อนถึงความเห็นของ
สำนักงาน ป.ป.ช. หรือหน่วยงานต้นสังกัดของผู้วิจัย สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบ
ต่อความสูญเสีย ความเสียหาย หรือสิ่งใด ๆ อันเป็นผลจากข้อมูลหรือความคิดเห็นจากสิ่งตีพิมพ์
ฉบับนี้ และสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความผิดพลาดหรือผลที่ตามมาที่เกิดจาก
การใช้ข้อมูลที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้

ผลงานวิจัยโดย

- | | |
|---------------------------------|----------------------------|
| 1) อ.ดร.พัชรวรรณ นุชประยูร | หัวหน้าโครงการ |
| 2) ผศ.ดร.อมรรัตน์ กุลสุจริต | ผู้วิจัยด้านกฎหมาย |
| 3) นางสาวกวีณา กิจกำแหง | ผู้เชี่ยวชาญด้านการวางระบบ |
| 4) ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ | ที่ปรึกษาโครงการวิจัย |
| 5) นางสาวกันทร สมุทวนิช | ผู้ช่วยวิจัย |
| 6) นางสาวอรศิริ รั้งรักษ์ศิริวร | ผู้ช่วยวิจัย |

นำเสนอต่อ

สำนักงาน ป.ป.ช.

361 ถนนนนทบุรี-สนามบินน้ำ ตำบลท่าทราย

อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง “การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” ตามสัญญาเลขที่ ศวจ.2/2559 ลงวันที่ 30 กันยายน 2559 นี้ ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2559 คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อการสนับสนุนโครงการวิจัยให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินทุกท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ผู้ทรงคุณวุฒิทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ที่กรุณาให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบคุณศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ที่ปรึกษาโครงการวิจัย ที่ได้ให้คำแนะนำในการดำเนินโครงการวิจัยและให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานวิจัยให้สมบูรณ์ และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ของศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป่วย อึ้งภากรณ์ สำนักงาน ป.ป.ช.ทุกท่านในการประสานงานตลอดโครงการวิจัย

ทางคณะผู้วิจัยเชื่อมั่นหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษานี้ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ต่อไป

คณะผู้วิจัย

บทคัดย่อ

ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการต่อต้านการทุจริต โดยมีกลไกสำคัญคือการทำให้มีระบบการแสวงหาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่ามีจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพและไม่บรรลุเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น การศึกษาวิจัยฉบับนี้จึงทำการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินโดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาทบทวนกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยวิเคราะห์ เปรียบเทียบแนวคิด หลักการ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของประเทศไทยและต่างประเทศโดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อนำมาจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อไป

ผลการศึกษาพบว่า เพื่อให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทมีหน้าที่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและใช้ระบบการตรวจสอบเมื่อมีข้อสงสัยและในกรณีตำแหน่งที่มีความเสี่ยงสูง โดยใช้ระบบฐานข้อมูลสารสนเทศมาช่วยในกระบวนการยื่นและกระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและมีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ และปรับปรุงโครงสร้างภายในของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้สอดคล้องกับระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คำสำคัญ ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน, ระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน

Abstract

Declaration of assets and liabilities by politicians and public officials can be a powerful tool to prevent and fight corruption. Politicians and public officials are obliged by the Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 to submit an account showing particulars of their assets and liabilities and to disclose such account to the public. It has been acknowledged that a number of the assets declaration reports have been left unverified by the National Anti-Corruption Commission (NACC), thus making the system ineffective. The purpose of this study is to examine, analyze, and compare the asset declaration systems in Thailand and in other countries, as well as the problems and obstacles in practice. The information used in this study is obtained from summarizing and synthesizing literature sources, conducting expert interviews, and arranging asset declaration system's stakeholders focus group seminar. The findings in this study can be used to make policy implications for improving the asset declaration system in Thailand.

This study found that in order to improve the efficiency and effectiveness of the asset declaration system, NACC should make it compulsory for all types of public officials to submit an account showing particulars of their assets and liabilities but verify an account only when there are doubts about a submitted account or only for positions with high risk of conflict of interest. The deployment of information technology in the asset declaration system especially for the filing process and the verification process as well as linking the information from other government agencies and private organizations shall increase the efficacy of the system. The disclosure of account showing particulars of assets and liabilities should be required from everyone who is holding a political position and from every public official so that the general public will be able to examine the disclosed information. Finally improving the organizational structure of NACC to be in line with the asset verification system can increase the effectiveness of the system.

Keywords : Declaration of assets and liabilities, National Anti-Corruption Commission, Account showing particulars of assets and liabilities, Asset Collecting and Analysis System (ACAS

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบันอยู่ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งบัญญัติรายละเอียดไว้ในหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558 เนื่องจากปัจจุบันแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ประกาศใช้บังคับแล้วและรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดทำรายละเอียดเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาดังนั้นงานวิจัยนี้จึงศึกษาหลักเกณฑ์ที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันดังที่ได้กล่าวข้างต้น

โดยผู้วิจัยได้สรุปผลการพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินใน 3 ประเด็น ได้แก่ การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (1) ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (2) และการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (Asset Collecting and Analysis System - ACAS) (3)

1. การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกเป็น 2 กลุ่มได้แก่

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยในกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นได้กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการการเมือง และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่ได้ตำแหน่งไว้ ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้ตำแหน่งไว้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนคร ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลา

การศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 4 ซึ่งหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวงสำหรับข้าราชการ พลเรือน คผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการและกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศเพิ่มเติม

โดยการกำหนดผู้มีหน้าที่ต้องยื่นตามกฎหมายนี้พบว่า กฎหมายได้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น ในประเด็นดังกล่าวนำมาสู่ปัญหาในการตรวจสอบความอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในขณะดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับอื่น ๆ ซึ่งมีโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันได้เช่นเดียวกัน ซึ่งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนี้นำมาใช้ในประเทศฮ่องกงและสหรัฐอเมริกาได้ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนมีหน้าที่ในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและเป็นมาตรการในการป้องปรามและลดโอกาสในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาด้านทุจริตจึงต้องหามาตรการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยผู้วิจัยมีข้อเสนอ ดังนี้

- 1) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มปฏิบัติหน้าที่ และแจ้งการเปลี่ยนแปลงความอยู่ของทรัพย์สินและหนี้สินที่มีนัยสำคัญเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินหรือรายงานตามระยะเวลาทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งจะ เป็นมาตรการในการส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายอันก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเมื่อ กำหนดให้เป็นหน้าที่แล้วหากเจ้าหน้าที่ตั้งใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็อาจกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัยได้อีกด้วย

2) การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินและหนี้สินนั้นให้แจ้งต่อหน่วยงานที่สังกัดโดยหน่วยงานต้นสังกัดมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวในฐานะข้อมูลที่มีการคุ้มครองข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับและมีหน้าที่ส่งข้อมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อมีการร้องขอให้มีการตรวจสอบ

3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่น ๆ ให้โอนย้ายข้อมูลจากหน่วยงานต้นสังกัดเดิมไปยังหน่วยงานที่สังกัดใหม่เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

4) ในกรณีการเข้าสู่ตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้ดำรงตำแหน่งแจ้งความมีอยู่ของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไปยัง ป.ป.ช. โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดโอนรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวหรือส่งข้อมูลเข้าระบบข้อมูลของ ป.ป.ช. และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำหรับรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดทั้งในส่วนการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ข้อมูลทรัพย์สินที่แสดง อาทิ เงินสด เงินฝาก เงินลงทุน เงินให้กู้ยืม อสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง สหกรณ์ทรัพย์ เช่น ยานพาหนะ ทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่าสองแสนบาทขึ้นไป สิทธิและสัมปทาน ข้อมูลหนี้สิน อาทิ เงินเบิกเกินบัญชี เงินกู้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ท้ายบัญชีจะมีการคำนวณมูลค่าทรัพย์สินรวมหลังจากหักหนี้สินแล้ว อีกทั้ง ต้องแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ประกอบกับยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และในส่วนของ การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีการกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในประเด็นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดรายการไว้ครอบคลุมรายการทรัพย์สินแล้ว แต่อย่างไรก็ดีลักษณะของรายการที่ยื่นในบางลักษณะเช่น สหกรณ์ทรัพย์ที่มีมูลค่า อาทิ พระเครื่อง เครื่องเพชร เครื่องประดับ งานศิลปะ ฯลฯ นั้นเป็นการยืนยันแต่รูปถ่ายและราคาที่เจ้าของทรัพย์สินได้มีการประเมิน ซึ่งมีประเด็นข้อพิจารณาถึงมูลค่าของทรัพย์และการซื้อขายในท้องตลาดที่ไม่น่ามีความแน่นอนและไม่อาจยืนยันมูลค่าที่แท้จริงได้ ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้เจ้าของทรัพย์สินอ้างอิงราคาท้องตลาดในขณะที่ยื่นรายการทรัพย์สินนั้นรวมทั้งรูปพรรณ ลักษณะของทรัพย์สินโดยละเอียดตามรูปแบบที่ได้กำหนดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากมีการซื้อ-ขายให้แจ้งต่อ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานต้นสังกัดแล้วแต่กรณีและแสดงรายละเอียดการซื้อขายด้วย

อย่างไรก็ดีในประเด็นเอกสารการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้ยื่นบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า

พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่น จากการรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าการกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีพร้อมเอกสารประกอบนั้นเป็นการสร้างภาระให้ทั้งผู้ที่มีหน้าที่และผู้ที่มีหน้าที่เก็บรักษาเอกสารดังกล่าว ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าการยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่ได้มีข้อเสนอให้กำหนดเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยื่นบัญชีนั้นควรกำหนดเฉพาะรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารที่เกี่ยวข้องในบางรายการเท่านั้น เช่น รูปถ่ายพระเครื่องหรือทรัพย์สินที่มีมูลค่า สำหรับรายละเอียดทรัพย์สินที่มีอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือมีหลักฐานการจัดเก็บอยู่แล้วเช่น โฉนดที่ดิน ทะเบียนรถยนต์ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ เป็นข้อมูลที่สามารถเรียกได้จากผู้ยื่นหรือหน่วยงานของรัฐ และในกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรายการนั้น ๆ ตามที่ได้เคยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาแล้วในครั้งก่อน กรณีดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นในการยื่นเป็นเอกสารประกอบ ทั้งนี้เพื่อไม่ก่อให้เกิดภาระกับผู้ยื่น และเป็นการลดการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่มีความจำเป็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสำนักงาน ป.ป.ช. อีกด้วย นอกจากนี้ควรนำระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ก็จะเข้ามาช่วยในการจัดการเอกสารและการรักษาข้อมูลตามที่ได้กล่าวต่อไป

สำหรับระยะเวลาการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แยกพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารภายในกำหนดเวลา 3 กรณี (1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง (2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และ (3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ระบุตำแหน่งในกฎหมายดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกำหนดเวลา 3 กรณีดังต่อไปนี้ (1) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง (2) ทุก 3 ปี ที่อยู่ในตำแหน่ง และ (3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง

ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดระยะเวลายื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีข้อพิจารณากรณีผู้ดำรงตำแหน่งที่มีการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ผู้นั้นถือครองตำแหน่งหลายตำแหน่งในขณะเดียวกันและในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อไปรับตำแหน่งใหม่ ในกรณีดังกล่าวการกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ยื่นและอาจมีความเสี่ยงต่อการกรอกข้อมูลคลาดเคลื่อน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเสนอให้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เข้ารับตำแหน่งใหม่และพ้นจากตำแหน่งเดิมเช่นนี้ไม่ต้องยื่นบัญชีภายหลังจากการพ้นจากตำแหน่ง โดยอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าปรับการให้พิจารณาการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจากกำหนดโดยตำแหน่ง เป็นการกำหนดตามบุคคล

ในเรื่องวิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ปัจจุบันกำหนดให้การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน 2 วิธี ได้แก่ 1) การยื่นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นยื่นแทน และ 2) การส่งทางไปรษณีย์ แต่วิธีที่ได้รับ ความนิยมมากที่สุดในทางปฏิบัติคือการมายื่นด้วยตนเองที่ สำนักงาน ป.ป.ช. เนื่องจากมีเอกสารแนบประกอบ จำนวนมากผู้มีหน้าที่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สินจึงนำมาเองหรือมอบให้บุคคลอื่นมายื่นแทน ในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอให้นำระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่อลดขั้นตอนและภาระในการ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บข้อมูลและการจัดการข้อมูลอีกด้วย

2 ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัจจุบันจากการที่กฎหมายกำหนดรูปแบบการตรวจสอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกบัญชีที่มีการยื่นเข้ามา เป็นสาเหตุหลักที่สำคัญทำให้การตรวจสอบล่าช้า บางครั้งไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายกำหนด จนนำไปสู่ปัญหาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตกค้างตรวจสอบเป็นจำนวนหลายหมื่นบัญชีที่ ป.ป.ช. ประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบัน และจากการศึกษาเปรียบเทียบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศพบว่า มีรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่

1) ไม่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทุกบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่มีการยื่นเข้ามา ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมใช้ในต่างประเทศส่วนใหญ่ และทั้ง 3 ประเทศที่ผู้วิจัยทำการศึกษาที่ใช้แนวทางนี้ ประกอบกับจากการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้องในการประชุมระดมความคิดเห็น ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ต่างเห็นด้วยกับแนวทางนี้

2) การจัดแบ่งกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามความสำคัญหรือตามลำดับความเสี่ยง ทั้งนี้ กลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงอาจจำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน อาทิ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลต่าง ๆ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการในคณะกรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำหรับกลุ่มตำแหน่งอื่น ๆ ให้ใช้วิธีสุ่มตรวจตามลำดับความเสี่ยงหรือตรวจสอบหากมีกรณีร้องเรียนมาที่ ป.ป.ช. ซึ่งมีกรณีตัวอย่างของประเทศจอร์เจียที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาความล่าช้าของการตรวจสอบโดยใช้ 3 วิธี ได้แก่ การสุ่มตรวจบัญชีทรัพย์สินตามลำดับความเสี่ยง ตรวจในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอตรวจสอบเข้ามาเป็นรายบุคคล และคัดเลือกจากปัจจัยพิเศษ

3) การตรวจสอบเชิงลึกกรณีบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่เข้าข่ายความเสี่ยงสูงหรือมีการร้องเรียนเป็นรายบุคคล ที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงคุณภาพ กล่าวคือ มุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงลึกเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์มากขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติตามระเบียบของ ป.ป.ช. ปัจจุบันมีการตรวจแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ตรวจทั่วไป ยืนยันข้อมูล และเชิงลึก และข้อเท็จจริงที่ผ่านมาจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีมาก การตรวจเชิงลึกจะทำเฉพาะกรณีมีเรื่องร้องเรียน หรือมีข่าวสารปรากฏทางสื่อมวลชน หรือมีการวิพากษ์วิจารณ์จาก

รัฐสภา หรือมีเรื่องการทุจริต ทำให้การตรวจสอบส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นตรวจทั่วไปหรือตรวจยืนยันข้อมูล เพื่อให้งานไม่ค้างตรวจมาก จึงให้ผลสัมฤทธิ์ในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ

ในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยมีแนวทางในการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังนี้

1) ปรับเปลี่ยนแนวทางหรือรูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินใหม่ จากเดิมที่ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดทุกบัญชีที่มีการยื่นเข้ามา เปลี่ยนเป็นไม่ต้องตรวจสอบทุกบัญชี อาจทำโดยระบุเป็นหลักการใหม่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2) เมื่อมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามข้อ 1) แล้ว ควรใช้วิธีจัดลำดับความเสี่ยงของผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินออกเป็นกลุ่ม ๆ โดยกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงจำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นมาทั้งหมดและตรวจสอบแบบสม่าเสมอเพื่อดูความเปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลต่าง ๆ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการในคณะกรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำหรับกลุ่มตำแหน่งอื่น ๆ ให้ใช้วิธีสุ่มตรวจตามลำดับความเสี่ยง หรือตรวจสอบเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือยื่นคำขอให้มีการตรวจสอบเข้ามาเป็นรายบุคคล

3) ตามข้อเสนอข้างต้นที่กำหนดให้มีการออกกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททุกคนต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่หน่วยงานต้นสังกัด กำหนดให้หน่วยงานต้นสังกัดทำหน้าที่รับยื่นและกำกับดูแลข้อมูลบัญชีทรัพย์สินนั้นโดยจัดเก็บไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ตรวจสอบจะเข้ามาตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีปัญหาถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือร้ายรายผิดปกติ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน

4) การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีการร้องเรียนที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ควรมุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงคุณภาพ กล่าวคือ มุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงลึกเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์มากขึ้น

สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่านั้น ในทางปฏิบัติทรัพย์สินที่มีการแจ้งในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีหลายประเภท ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินบางประเภทที่มีมูลค่า เช่น ทอง พระเครื่อง เครื่องเพชร เครื่องประดับ งานศิลปะ ฯลฯ จากการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้องในการประชุมระดมความคิดเห็น ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าในการตรวจสอบทรัพย์สินเหล่านี้ในทางปฏิบัติพบปัญหา มาก เพราะการตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่าต้องอาศัยผู้ชำนาญและเชี่ยวชาญมาพิจารณาประเมินราคา เนื่องจากปัจจุบันเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ยังไม่ชำนาญและเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ และบางกรณียังไม่เคยเห็นของจริง แต่ดูจากภาพถ่าย ซึ่งข้อเสียคือ หาก ป.ป.ช. ไปตรวจและไม่ใช้ผู้เชี่ยวชาญจะกลายเป็นการไปรับรองความถูกต้องให้ผู้ยื่นบัญชี ปัญหาที่พบบ่อยครั้งในการประเมินราคาทรัพย์สิน เช่น กรณีพระเครื่อง เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ประเมินราคาเองไม่ได้ แม้ผู้เชี่ยวชาญในการดูพระเครื่องก็ยังมีประเมินราคาที่แตกต่างกัน การตรวจสอบจึงมุ่งไปที่การจำหน่าย (ให้เช่าพระ) หากมีการจำหน่ายให้ผู้อื่น ก็จะต้องตรวจสอบว่ามีการชำระเงินจริงหรือไม่ เป็นเงินเท่าใด และผู้ซื้อมีประวัติและฐานะหรือมีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ที่จะซื้อ ซึ่งที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ไม่สามารถทราบมูลค่าและรับรองโดยทันทีได้เมื่อเห็นพระเครื่องของจริงหรือเห็นเพียงรูปถ่าย

ในส่วนนี้ผู้วิจัยเห็นควรดำเนินการดังนี้

1) ควรจัดทำ “คู่มือการตรวจสอบทรัพย์สิน” ที่จะใช้เป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานตรวจสอบทุกคน ให้คู่มือมีรายละเอียดมากขึ้น มีตัวอย่างทรัพย์สินแต่ละรายการ มีข้อพึงสังเกต ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทำงานได้ง่ายขึ้นในทางปฏิบัติ

2) ควรเพิ่มความหลากหลายของคุณวุฒิของบุคลากรในสำนักตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อจะช่วยเสริมความรู้ในศาสตร์ที่แต่ละคนถนัด เสริมจุดอ่อนจุดแข็งซึ่งกันและกัน

การตรวจสอบทรัพย์สินบางกรณีมีประเด็นปัญหาเรื่องการย้ายถ่ายเทไปต่างประเทศ ซึ่งการทำงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นมีเงื่อนไขมากมาย และเป็นเรื่องยาก จากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. มีวิธีการตรวจสอบแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการผสมผสานกันไป ซึ่งในเบื้องต้นจะขอความร่วมมือในลักษณะที่ไม่เป็นทางการจากคนไทยในต่างประเทศที่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. รู้จักเป็นการส่วนตัว และแบบเป็นทางการตามระเบียบการตรวจสอบผ่านสถานทูตไทยในต่างประเทศ และโดยปกติหากในบัญชีทรัพย์สินที่ยื่นไม่มีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินที่อยู่ในต่างประเทศมาในรายการ ป.ป.ช. ก็จะไม่ตรวจสอบ มีการตรวจสอบเฉพาะบุคคลที่ส่งข้อมูลมาเป็นรายการไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากในทางปฏิบัติ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรใช้วิธีบูรณาการหรือสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อช่วยในการตรวจสอบทรัพย์สินที่อยู่ต่างประเทศ

นอกจากนี้ ในส่วนของระยะเวลาการตรวจสอบพบว่า ปัจจุบันกฎหมาย ป.ป.ช. ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน ในทางปฏิบัติจึงไม่มีเงื่อนไขบังคับตามกฎหมาย แต่อาจมีการบังคับโดยนโยบายหรือสายบังคับบัญชา จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลว่าผลสัมฤทธิ์ที่ได้คือผลงานในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ และมีจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจเป็นจำนวนมาก การตรวจสอบที่ล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลโดยรวมของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. อีกทั้ง ยังส่งผลเสียต่อผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ยังมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ในผลการตรวจสอบว่าเป็นอย่างไร กรณีนี้ผู้วิจัยเสนอแนวทางว่าควรให้สิทธิแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ นั้น สามารถติดตามความคืบหน้าหรือเร่งรัดกระบวนการตรวจสอบได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ยื่นบัญชีฯ ซึ่งในส่วนนี้ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยพึงกลไกการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ และต้องดำเนินการให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ควรจัดให้มีกลไกในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ในส่วนของการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ปัจจุบันกฎหมาย ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 ที่ใช้บังคับอยู่ (สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550) กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินเพียงนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. จากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ ป.ป.ช. มีผู้ช่วยในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวคือ ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติ

บัญญัติ โดยเมื่อประชาชนเข้าไปตรวจสอบแล้ว สามารถแจ้งให้ ป.ป.ช. ทราบว่าบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ โดยหลักแล้วต้องพิจารณาว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่ คือต้องพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ในการให้เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรจะให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้ แต่ในส่วนของผู้เป็นเจ้าของหน้าที่รัฐควรต้องพิจารณาตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ปัจจุบันนักการเมืองท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเฉพาะในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนมาก การไม่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลนั้นส่งผลให้ ป.ป.ช. ไม่สามารถเข้าถึงหรือรับข้อมูลจากประชาชน ซึ่งก็น่าจะเป็นผลด้านลบ ทำให้ไม่เกิดการช่วยตรวจสอบจากภาคประชาชน เพราะกรณีนักการเมืองท้องถิ่น ด้วยขนาดพื้นที่และวัฒนธรรมของผู้คนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะทราบว่าข้อมูลว่านักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ของตนมีกิจการอะไรบ้าง และในระหว่างการดำรงตำแหน่งเขาได้ทรัพย์สินมาและใส่ชื่อผู้อื่นไว้หรือไม่อย่างไร ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนจะสามารถเข้ามาตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในระดับชาติ อันจะเป็นประโยชน์กับการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอให้มีการกำหนดตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

1) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรจะให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้ แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ ควรต้องพิจารณาตามความเหมาะสม โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจการประกาศเพิ่มเติมว่าให้เปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลในตำแหน่งใดได้บ้าง เพื่อสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

2) ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในส่วนของผู้บริหารและสมาชิกสภาระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อประชาชนจะสามารถเข้ามาตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำหรับวิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ปัจจุบันกฎหมายกำหนดวิธีการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. โดยการติดประกาศให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับเรื่องนี้ในกรณีต่างประเทศที่มีการใช้ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทางระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ มักจะใช้วิธีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะด้วยวิธีการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์เช่นกัน ดังเช่น กรณีประเทศจอร์เจีย ดังนั้น หากมีการกำหนดให้มีการยื่นบัญชีทรัพย์สินทางระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ การเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งใดก็น่าจะทำได้ง่ายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้ง ระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นที่นิยมนำมาใช้ในการประมวลผลข้อมูลเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินของผู้ยื่นในแต่ละปีว่ามีความเป็นไปได้ข้อมูลรวดเร็วและ

แม่นยำขึ้น และผลเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้สามารถนำไปเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อเป็นข้อมูลแก่ประชาชนในการเข้ามาช่วยตรวจสอบและให้เบาะแสหรือใช้ในการตัดสินใจตอนเลือกตั้งได้ อย่างไรก็ตามวิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั้น มีความแตกต่างจากกรณีประเทศจอร์เจีย กล่าวคือ มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยใช้วิธีให้สิทธิแก่บุคคลที่สนใจขอข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการยื่นหนังสือขอเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้โดยผู้ขอจะต้องแสดงตนชัดเจนว่าเป็นใคร เพื่อคุ้มครองเจ้าของข้อมูลจากการนำข้อมูลทรัพย์สินไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในส่วนนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงอาจใช้วิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทางออนไลน์ ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ และกรณีหากมีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททุกคนต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อาจให้สิทธิแก่บุคคลที่สนใจเข้าถึงข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยต้องยื่นคำขอเป็นลายลักษณ์อักษร

ดังที่ทราบแล้วว่าวัตถุประสงค์การเปิดเผยบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยตรวจสอบ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. ในปัจจุบันคือการนำสำเนาบัญชีไปติดประกาศที่ห้องเปิดเผย ณ สำนักงาน ป.ป.ช. ระยะแรกนั้นการนำสำเนาบัญชีไปติดประกาศเลย ทำให้มีคนทราบ อาทิ เลขบัตรประชาชน เลขบัญชีธนาคาร เลขบัตรเครดิต เกิดกรณีการนำข้อมูลดังกล่าวไปทำธุรกรรมออนไลน์หรือโอนเงินทางโทรศัพท์กับธนาคาร เพราะมีข้อมูลส่วนบุคคลครบถ้วนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ก็จะเสียหายหากมีการนำไปใช้ทำธุรกรรมใด ๆ ที่ผ่านมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าต้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ยื่นด้วยจึงมีมติให้ปกปิดบางรายการได้ ถ้าผู้ยื่นต้องการปิดข้อมูลรายการไหน ก็ให้ขีดฆ่าในสำเนาบัญชีได้เลย แต่ตัวจริงก็ยังมีให้ ป.ป.ช. อยู่ เช่น ต้องการปกปิดเลขประชาชนก็ขีดฆ่าในสำเนา เลขที่บัตรเครดิตก็ขีดฆ่าไป โดยการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลเช่นว่านี้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เดิมมี 3-4 รายการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุญาตให้ปกปิด ประกอบด้วย เลขประจำตัวประชาชน เลขที่บัญชีธนาคาร เลขที่บัตรเครดิต และภาพถ่ายทรัพย์สินอื่นต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการประกาศเพิ่มเติมหลายรายการ ทำให้หลายฝ่ายเห็นว่าเหมือนอนุญาตให้ปกปิดได้เกือบหมดทุกอย่าง ซึ่งอาจขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่นนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การจะปกปิดข้อมูลควรต้องทำเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลจริง ๆ และอาจต้องมีการขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยมีข้อเสนอให้มีการกำหนดการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการอนุญาตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ให้ปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลบางรายการนั้น ต้องมีการขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และควรให้การเข้าถึงข้อมูลบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของประชาชนอยู่บนพื้นฐานของหลักสุจริตและหลักความโปร่งใส โดยการให้ผู้ขอข้อมูลหรือขอสำเนาข้อมูล ต้องกรอกข้อมูลเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าดูหรือขอสำเนาข้อมูลด้วย

อย่างไรก็ดีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันระหว่างรอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับใหม่นั้นได้กำหนดให้ต้องเปิดเผยสำเนาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. โดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว อันสืบเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา (พ.ศ.2550) กำหนด แต่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) บัญชีสาระสำคัญเพียงว่าจะต้องเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 234 (3)) กรณีจึงอาจส่งผลให้เกิดการตีความที่แตกต่างกัน เพราะการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) กำหนดให้เปิดเผยผลการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งมีความแตกต่างจากการเปิดเผยสำเนาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินแบบเดิม จึงมีข้อน่าจะคิดว่าหาก ถ้า ป.ป.ช. ไปประกาศว่าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดเปิดเผยสำเนาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าฝ่ายกฎหมาย ป.ป.ช. เห็นว่าทำได้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้ และแนวโน้มของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เห็นชอบเรื่องการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และมีแนวโน้มว่าจะบัญญัติเรื่องเปิดเผยสำเนาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับใหม่ต่อไป

ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐนั้น ก็เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของบุคคลดังกล่าวเหล่านั้น อันจะทำให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ประชาชนสามารถช่วยตรวจสอบและให้เบาะแสเพิ่มเติมได้ อันจะทำให้เจตนารมณ์ของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญเป็นรูปธรรมมากขึ้น สำหรับการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงนั้นเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จำเป็นและเป็นที่ยอมรับใช้กันในประเทศเสรีประชาธิปไตย ที่พยายามดำเนินการให้บุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ๆ ในองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการให้มีการบัญญัติเรื่องการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับที่กำลังจัดทำอยู่ ณ ปัจจุบัน จึงไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ตอนหนึ่งว่า “ (...) การกำหนดให้รัฐมี (...) การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ (...)” ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจึงเป็นกลไกที่สำคัญกลไกหนึ่งที่จะทำให้การป้องกัน ตรวจสอบ และปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ที่กำหนดไว้ดังกล่าว

สำหรับองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งข้อเท็จจริง บุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีจำนวนมาก และนอกจาก ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ยื่นดังกล่าวแล้ว ยังต้องตรวจสอบของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตลอดจนผู้ที่ถือทรัพย์สินแทนบุคคลเหล่านั้นตามข้อมูลที่ยื่นมาอีกด้วย และที่สำคัญคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมได้อีก (มาตรา 40 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม) ทำให้มีบัญชีที่ถูกยื่นเข้ามาถึง ป.ป.ช. มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับการที่ ป.ป.ช. ต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกบัญชีเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การตรวจสอบขาดประสิทธิภาพ ล่าช้า บุคลากรไม่เพียงพอ ไม่ทันการณ์ และมีบัญชีค้างตรวจสอบจำนวนมาก

เกี่ยวกับเรื่องนี้ มีข้อน่าสังเกตที่น่าสนใจในกรณีของประเทศประเทศสหรัฐอเมริกาและเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั้น มีการแยกหน่วยงานรับยื่นบัญชีและกำกับดูแลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินออกจากหน่วยงานตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนจะต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่หรือตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบจะเข้ามาตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีปัญหาถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน กล่าวคือไม่ได้ตรวจสอบบัญชีทั้งหมดเหมือนกรณีของประเทศไทยในปัจจุบัน ด้วยเหตุดังกล่าว หากกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ซึ่งแน่นอนว่า ป.ป.ช. ไม่สามารถเป็นหน่วยงานเดียวที่จะสามารถรองรับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททั่วประเทศได้ แต่อาจมีการกำหนดให้ ป.ป.ช. รับผิดชอบเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง นอกเหนือจากนั้นให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น ที่จะรับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและตรวจสอบเบื้องต้น หรือสุ่มตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สิน หรือตรวจเมื่อมีกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตน อันจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบ แนวทางดังกล่าวเป็นระบบกระจายอำนาจการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำแต่ละหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดูแลตรวจสอบการยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัด ทำให้มีทรัพยากรบุคคลเพียงพอที่จะรับและตรวจสอบรายงานข้อมูลทางการเงินและทรัพย์สินได้โดยไม่ล่าช้า เช่นเดียวกับกรณีของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ละหน่วยงานรัฐจะมีเจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นำหลักเกณฑ์เรื่องการแจ้งทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนผลประโยชน์อื่น ๆ ไปบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ในสังกัดตามแนวทางของสำนักงานข้าราชการพลเรือนที่เป็นหน่วยงานกลางที่ดูแลและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการแจ้งทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวโดยเห็นว่าควรเปลี่ยนแนวคิดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินแบบระบบรวมอำนาจเป็นแบบกระจายอำนาจ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี

อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ ยื่นนั้น ที่จะรับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและตรวจสอบหรือสุ่มตรวจข้อมูลทรัพย์สินเบื้องต้น หรือ ตรวจสอบเบื้องต้นเมื่อมีกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตน และหากมีความจำเป็นต้องตรวจเชิงลึกเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีแล้ว ก็ให้ส่งเรื่องแก่ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไปเป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ใช้ในกรณีหากกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททุกคนต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับการบริหารจัดการภายในองค์กรสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินนั้น หากพิจารณาในรายละเอียดเพิ่มเติมในแง่ของสายการบังคับบัญชาสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน จะเห็นว่าในการดำเนินการของหน่วยงานทั้งสี่สำนักภายใต้ภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินสำหรับส่วนกลางภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นหน่วยงานหลักในปัจจุบันนั้นอยู่ภายใต้การดูแลของรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายภารกิจ โดยในแต่ละหน่วยงานจะมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดในระดับผู้อำนวยการ เช่นเดียวกับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินในส่วนภูมิภาคซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมาย และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดแต่ละจังหวัด จะมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นระดับผู้อำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเช่นเดียวกัน และภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินมีการจัดแบ่งการตรวจสอบออกตามกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหลักดังจะเห็นได้ว่าการจัดแบ่งหนึ่งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หนึ่งหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หนึ่งหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มาจากการเมืองภาคท้องถิ่น โดยมีสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทำหน้าที่หน่วยงานกลางในการรับยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสำหรับส่วนกลางพร้อมตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนในเบื้องต้น

ในประเด็นข้างต้นพบว่าการปฏิบัติภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สินในปัจจุบันของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบออกตามกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหลัก แต่เมื่อมีการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินซึ่งจะเข้ามาช่วยลดภาระของเจ้าหน้าที่ที่ต้องเสียไปกับกระบวนการตรวจสอบเอกสาร การจัดการข้อมูล หรือการเสียเวลาในการรอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สิ่งสำคัญคือการนำระบบขึ้นใช้งานจะเอื้ออำนวยให้เจ้าพนักงานสามารถรวบรวมข้อมูลรวมถึงตรวจสอบข้อมูลที่เป็นลักษณะรายบุคคลโดยไม่ขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายหรือตำแหน่งหน้าที่ของผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ประกอบกับการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานหากสามารถทำงานได้ตามวัตถุประสงค์ จะช่วยให้การรวบรวมข้อมูลเปลี่ยนแปลงจากการรวบรวมข้อมูลแบบที่เป็นภาพนิ่งมาเป็นแบบที่สามารถมองเห็นความเคลื่อนไหวของข้อมูลได้มากขึ้นซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบในเชิงลึกให้สะดวกมากกว่าเดิมนอกจากนี้ หากพิจารณารายละเอียดในแต่ละขั้นตอนจะพบว่าตามจำนวนบัญชีที่มีการยื่นโดยผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะมีจำนวนมาก โดยมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งหากพิจารณา

อัตรากำลังของสำนักงานจะเห็นว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทรัพย์สินมีเพียง 26 คนเท่านั้นแต่มีหน้าที่ต้องรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในรูปแบบกระดาษของ คนจำนวนมาก เพื่อส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งมี อัตรากำลังรวมกันทั้งสามหน่วยงานไม่เกิน 90 คนสำหรับภารกิจตรวจสอบในส่วนกลางทั้งหมด โดยในการ มอบหมายการตรวจสอบนั้นจากการสอบถามข้อมูลจะเป็นการมอบหมายโดยผู้อำนวยการสำนักไปยังเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงาน และเมื่อมีการตรวจสอบเสร็จสิ้นจึงมีการจัดทำรายงานการตรวจสอบเพื่อนำเสนอไปยัง คณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินกลั่นกรองผลการตรวจสอบ ซึ่งจะมีลักษณะการพิจารณาใน รูปแบบการประชุมร่วมภายในคณะอนุกรรมการ ก่อนจะนำขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากพิจารณาในแง่จำนวนบัญชี จำนวนเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงาน และผู้มีอำนาจหน้าที่ในการ พิจารณาวินิจฉัยจะเห็นว่ามีความไม่สมดุลและย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาคอขวดในขั้นตอนการปฏิบัติงานขึ้นได้ แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการปรับปรุงกระบวนการทำงานสำหรับ ภารกิจนี้หลายครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2559 ถึง พ.ศ. 2560 โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อาทิ การจัดตั้งสำนักงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาคขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและกลั่นกรองงานของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จังหวัดและมีการตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองในเขตพื้นที่ขึ้น เพื่อให้มีการทำงานอย่างบูรณาการและมี ประสิทธิภาพให้มีจำนวนบัญชีที่ค้างการพิจารณาลดน้อยลงให้งานในภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินมีผลสัมฤทธิ์มาก ขึ้น การเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สินให้มีจำนวนมากขึ้น หรือการพิจารณาปรับลดขั้นตอน สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินบางกรณีที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดให้ผล การตรวจสอบสามารถเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยตรงก็ตาม โดยเมื่อพิจารณาใน รายละเอียดประกอบผลการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จพบว่าบัญชีที่ตรวจสอบแล้วเสร็จและอยู่ในขั้นตอน การรอเสนอคณะอนุกรรมการกลั่นกรองตรวจสอบทรัพย์สินฯ เป็นจำนวน 13,846 บัญชี และเป็นบัญชีที่รอ เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย 3,227 บัญชี

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรพิจารณาจัดแบ่งการ ปฏิบัติหน้าที่จากการแบ่งการบริหารจัดการตามกลุ่มเป้าหมายเป็นการจัดแบ่งการบริหารจัดการในรูปแบบของ กระบวนการทำงานหรือวิธีการตรวจสอบแทนเนื่องจากไม่มีความจำเป็นต้องแบ่งการบริหารจัดการออกเป็นภาค การเมือง ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจอีกเพราะสามารถดูและข้อมูลเป็นรายบุคคล ในทางกลับกันควรจัดแบ่งเป็น วิธีการตรวจสอบทั้งนี้เพื่อให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารอัตรากำลัง และเป็นประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพ ของบุคลากร นอกจากนี้เมื่อมีการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานจะก่อให้เกิดภาระหน้าที่เพิ่มเติมในส่วนของการ ดูแลข้อมูล การกำหนดนโยบายในการเข้าถึงข้อมูล และการต้องจัดทำกระบวนการทำงานและพัฒนา กระบวนการทำงานจึงควรจัดแบ่งหน้าที่ภายในสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบให้ต้องมีผู้รับผิดชอบ การพัฒนาระบบตรวจสอบอย่างจริงจังเพื่อจัดทำและปรับปรุงกระบวนการทำงาน จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน และการพัฒนาอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นผู้ที่ต้องมีความรู้เฉพาะด้าน การจัดแบ่งที่ชัดเจนมากขึ้นจะทำให้สามารถ พัฒนาศักยภาพตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้นอกจากการจัดแบ่งการบริหารจัดการดังกล่าวข้างต้น การนำระบบสารสนเทศมาใช้จะก่อให้เกิดการจัดแบ่งภารกิจในอีกมิติหนึ่งนอกจากการจัดแบ่งการบริหาร จัดการตามการจัดแบ่งส่วนราชการแบบเดิมเนื่องจากจะมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบเกิดขึ้นตั้งแต่การกำหนด

นโยบายเกี่ยวกับฐานข้อมูล ผู้ดูแลฐานข้อมูล ผู้มีหน้าที่สนับสนุนการใช้งานระบบ การจัดแบ่งภารกิจโดยรวม สำนักตรวจสอบตามกลุ่มเป้าหมายเข้าด้วยกันแล้วจัดแบ่งหน้าที่ใหม่ตามภารกิจการทำงานจึงน่าจะทำได้ สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้เกี่ยวกับเรื่องอัตรากำลังและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สิน จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่าปัญหาและอุปสรรคอีกประการที่สำคัญที่ทำให้การตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้สินเกิดความล่าช้าคือ อัตรากำลังคนที่ไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภาระงานที่มีจำนวนมาก ทำให้มียอดบัญชีค้างตรวจสอบจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นบัญชีค้างตรวจสอบในส่วนของผู้มีหน้าที่ยื่นในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงทุกบัญชี จึงจำเป็น ต้องปรับ โครงสร้างและเพิ่มอัตรากำลังคนในหน่วยงานให้เพียงพอและเหมาะสมกับภาระงาน อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่อง นี้มีการตั้งข้อสังเกตจากหลายฝ่ายว่าหากมีการพัฒนาระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินอย่างสมบูรณ์แล้วนั้น ก็น่าจะช่วยแบ่งเบาภาระงานของเจ้าหน้าที่ได้อย่างมาก อีกทั้ง ระบบการ กระจายอำนาจในการตรวจสอบไปให้หน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่ให้รวมศูนย์ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ใช้ใน ต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา หรือเขตบริหารพิเศษฮ่องกง ก็จะเป็นอีกวิธีหนึ่งที่เข้ามาช่วยแบ่งเบาภารกิจ ของ ป.ป.ช. ได้ หรือถ้าหากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นแบบไม่ต้อง ตรวจสอบทุกบัญชี ในเรื่องอัตรากำลังบุคลากรอาจไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดอัตรากำลังบุคลากรสำนักงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. ให้เหมาะสมและสอดคล้อง กับภาระงานจริง อย่างไรก็ตาม หากเปลี่ยนรูปแบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่ได้เสนอไป ข้างต้นและหากมีการนำระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินและ หนี้สินอย่างครบวงจร เรื่องอัตรากำลังบุคลากรอาจไม่เป็นปัญหา

ปัญหาประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินและ หนี้สินคือ ความสามารถและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ โดยเฉพาะความรู้เฉพาะ ด้าน อาทิ การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า เช่น ทอง พระเครื่อง เครื่องเพชร เครื่องประดับ งานศิลปะ ฯลฯ ซึ่ง ได้เคยกล่าวข้างต้นแล้วนั้น เนื่องจากปัจจุบันเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ยังไม่ชำนาญและเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ จึงทำให้ต้อง ใช้เวลาในการตรวจสอบ เพราะอาจต้องสอบถามหรือปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ทำให้การตรวจสอบมีความล่าช้ากว่า ปกติ ซึ่งจากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินมีความแตกต่างกัน บางครั้งการรับรองข้อมูลทรัพย์สินประเภท เดียวกันมีการตัดสินใจที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นกับประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของแต่ละบุคคลปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่อยู่ต่างจังหวัด (ป.ป.ช. จังหวัด) เป็นเจ้าหน้าที่ที่บรรจุใหม่ อาจจะยังไม่ทราบแนวทาง เทคนิค วิธีการในการตรวจสอบ ซึ่งการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นต้องการความหลากหลาย สาขาวิชาของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เช่น เจ้าหน้าที่ที่เป็นนักกฎหมายอาจจะไม่เชี่ยวชาญด้านการเงิน หรือการ ลงทุน หรือการประเมินทรัพย์สิน ต้องใช้บุคลากรที่หลากหลายและผสมผสาน ซึ่งปัจจุบันในสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีบุคลากร 4 กลุ่มคือ กฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ และบริหาร ในส่วนนี้ผู้วิจัยเสนอให้มีการพัฒนาศักยภาพการตรวจสอบทรัพย์สินให้กับบุคลากรสำนักงาน

ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. ให้มีการฝึกอบรมโดยผู้เชี่ยวชาญจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การตรวจสอบเชิงลึก เชิงคุณภาพ วิธีการติดตามทรัพย์สินคืน การอบรมการประเมินราคาทรัพย์สินทั้ง อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนทรัพย์สินที่มีมูลค่าอื่น ๆ การอบรมเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

สำหรับการจัดระบบบริหารงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น มีข้อนำพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ งานของ ป.ป.ช. แยกออกเป็น 3 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ งานป้องกัน งานตรวจสอบ และงานปราบปราม ดังนั้น การจัดอัตรากำลังบุคลากรต้องมีความเหมาะสม รองรับและเพียงพอต่อภาระงานแต่ละด้าน จากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ยังมีการโยกกำลังคนในหน่วยงานหนึ่งไปช่วยอีกหน่วยงานหนึ่ง แม้จะเป็นการชั่วคราว ผลที่เกิดขึ้นคืองานตกค้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดึงกำลังคนจากหน่วยงานตรวจสอบไปช่วยงานป้องกันหรือปราบปราม อาจส่งผลกระทบต่อความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพของงานตรวจสอบ หรือปัญหาความล่าช้าในกระบวนการที่เกิดจากการมีขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของบัญชีที่มีการแสดงเข้ามาแล้วจะต้องสรุปผลการตรวจสอบเพื่อนำเสนอตามลำดับขั้น โดยต้องเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองก่อนจะนำเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป ทำให้เกิดจำนวนบัญชีค้างตรวจสอบการพิจารณาจำนวนมาก ซึ่งอาจแก้ไขโดยการกระจายอำนาจให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับภาคเพิ่มขึ้นอาจช่วยแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการกลั่นกรองในปัจจุบันไปได้มาก และทำให้งานตรวจสอบเร็วขึ้น นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอที่น่าสนใจอีกประการที่ว่า ป.ป.ช. น่าจะรับผิดชอบภาระหน้าที่หลักที่เน้นไปที่งานตรวจสอบทรัพย์สินและงานปราบปรามการทุจริต และการรื้อรายผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ส่วนงานด้านป้องกัน งานรณรงค์ต่าง ๆ ควรกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานอื่นทำ

กรณีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช.ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น กรณีดังกล่าวหมายถึงต้องมีการบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่นทั้งภายใน ป.ป.ช. เอง ได้แก่ หน่วยงานป้องกัน และหน่วยงานปราบปราม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับหน่วยงานปราบปราม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งควรมีการกระจายอำนาจบางส่วนออกไป โดยมอบหมายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก เช่นการกระจายอำนาจให้กับ ป.ป.ช.ภาค/จังหวัด หรือการมอบหมายหน้าที่บางประการให้กับ ป.ป.ท. นอกจากนี้ การทำงานบูรณาการ ประสานงาน และเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ที่จะให้ข้อมูลในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งทางระบบสารสนเทศและอิเล็กทรอนิกส์ และทางารพบปะ ประชุม ปรัชษาหารือ ในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ก็จะเป็นส่วนช่วยให้กระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินต้องอาศัยข้อมูลจากหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนโดยเฉพาะสถาบันการเงินต่าง ๆ ปัจจุบันหลายหน่วยงานมีข้อตกลงกันอยู่แล้วในการเชื่อมโยงข้อมูล ป.ป.ช. จึงสามารถเข้าไปเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างคล่องตัวในระดับหนึ่ง หรือ ป.ป.ช. สามารถเข้าตรวจสอบโดยใช้ระบบบางระบบด้วยตนเองได้ เช่น ระบบทะเบียนราษฎร์ ระบบของกรมการขนส่ง แต่ยังมีปัญหาบ้างในกรณีธนาคารในเรื่องการปกปิดข้อมูลของลูกค้าธนาคาร เช่นนี้ อาจจะต้องใช้วิธี

กำหนดในกฎหมายให้ชัดเจนว่าข้อมูลเหล่านี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบได้ แม้จะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งอาจจะบังคับเฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเสี่ยงหรือกรณีบุคคลที่มีข้อร้องเรียน หรือในกรณีการประสานงานกับ ก.ล.ต. ก็มีเงื่อนไขและอุปสรรคพอสมควรในทางปฏิบัติ ทำให้ ป.ป.ช. ไม่ได้ข้อมูลตามที่ต้องการ หรือปัญหากรณีรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันของ ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เป็นผู้ดูแลข้อมูล เช่น กรณีกรมที่ดิน ซึ่งไม่ได้เก็บข้อมูลเส้นทางการซื้อขาย ฉะนั้นการจะได้ข้อมูลในส่วนนี้อย่างรวดเร็วหรือทันทีนั้นไม่สามารถทำได้ ต้องทำเรื่องขอไปและต้องรอข้อมูลการตรวจสอบจากกรมที่ดินตอบกลับ หรือการประสานงานกับหน่วยงาน ป.ป.ง. และ ส.ต.ง. เช่นกัน ข้อมูลของหน่วยงานเหล่านี้มีรูปแบบจัดเก็บที่แตกต่างจากข้อมูลที่ ป.ป.ช. ต้องการใช้งาน เช่น เพดานธุรกรรมที่ ป.ป.ง. ดู คือกุด 2 ล้านบาทขึ้นไป หรือการที่ ป.ป.ง. ยังมีชั้นความลับของข้อมูลอยู่ ซึ่งการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานโดยระบบ ACAS ก็เป็นความหวังของสำนักงาน ป.ป.ช.

ในส่วนนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้มีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งควรมีการกระจายอำนาจบางส่วนออกไปให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นการกระจายอำนาจให้กับ ป.ป.ช.ภาค/จังหวัด หรือการมอบหมายหน้าที่บางประการให้กับ ป.ป.ท. และควรมีการประสานอย่างจริงจัง ป.ป.ช. ควรเป็นเจ้าภาพในการประชุมเครือข่ายหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งวงจรร ทั้งในระดับผู้บริหารและปฏิบัติการ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เช่น ป.ป.ง. ป.ป.ท. ค.ต.ง. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก.ล.ต. อัยการสูงสุด DSI โดยอาจส่งตัวแทนหลายระดับเข้ามาหารือเพื่อทำงานอย่างสอดคล้องประสานกัน ทั้งในแง่การทำงานและการเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อให้การทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ คล่องตัว เป็นเอกภาพมากขึ้น 5.4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรผู้มีส่วนที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบันนั้น อาจทำได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังมีจำนวนน้อยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ อันเนื่องมาจากความยุ่งยากและความไม่ชัดเจนของกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนการคุ้มครองประชาชนผู้ให้เบาะแสก็ยังไม่มีความหมายเฉพาะที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้ง การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินกฎหมายกำหนดเพิกงนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. นอกจากนี้ ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลก็ยังไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากต้องการจะให้ประชาชนมีส่วนร่วม ระบบข้อมูลต้องเป็นระบบเปิด และประชาชนต้องสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบและสะดวก กรณีตัวอย่างในประเทศจอร์เจียที่พัฒนาระบบแบบใหม่ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทันทีทั้งที่ และสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการไปตรวจสอบด้วยตัวเอง ซึ่งการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงซึ่งข้อมูลของข้าราชการทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความโปร่งใสและรู้สึกตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทุจริต โดยมีผลสถิติการเรียกดูข้อมูลบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งก่อนที่จะมีระบบการยื่นรายการแสดงทรัพย์สินผ่านทางอินเทอร์เน็ต จำนวนผู้ทำเรื่องขอเรียกดูข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองในปี พ.ศ. 2551 มีเพียง 651 คำขอ ภายหลังจากที่มีการนำกระบวนการยื่นบัญชีทรัพย์สินออนไลน์มาใช้ จำนวนประชาชนที่เข้าดูและขอคัดลอกบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ระดับสูงผ่านระบบมีจำนวนถึง 250,000 คำขอ ซึ่งตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ อันแสดงถึงความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยพึงกลไกการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ และต้องดำเนินการให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ควรจัดให้มีกลไกในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

3. การนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (ACAS)

จากการศึกษาพบว่า การนำระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอย่างครบวงจร นับตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ขั้นตอนการตรวจสอบ และขั้นตอนการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบันได้อย่างแน่นอน โดยเฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของทรัพย์สิน และผลจากการสัมภาษณ์และการรวบรวมข้อมูลพบว่าในอดีตถึงปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความพยายามที่จะนำระบบสารสนเทศมาใช้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการกิจตรวจสอบทรัพย์สินโดยได้มีการจัดทำระบบสารสนเทศขึ้นเพื่อการดังกล่าวรวมถึงมีการจัดทดลองการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์แต่ไม่ได้ถูกนำขึ้นใช้งานจริงอย่างเป็นระบบจากปัญหาอุปสรรคหลายประการทั้งในแง่ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความมีเสถียรภาพของระบบที่นำขึ้นทดลองใช้งาน ความไม่แน่ใจในความถูกต้องของข้อมูล รวมถึงประเด็นปัญหาอื่น ๆ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินจึงมีลักษณะเป็นการทำด้วยเอกสารเป็นหลัก โดยมีการเก็บข้อมูลลงระบบสารสนเทศที่มีลักษณะเป็นเอกเทศต่อกันระหว่างเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่แต่ละคน ไม่มีฐานข้อมูลรวมของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์แม้จะมีการ Scan เอกสารบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชียื่นเข้ามาโดยเอกสารและจัดเก็บในรูปแบบของไฟล์ก็ตามแต่การจัดเก็บไม่ได้อยู่ในรูปแบบของฐานข้อมูลสำหรับการนำไปทำการวิเคราะห์ สำหรับการทำหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินจะมีเทคนิคและการจัดเก็บข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะบุคคลเช่นเดียวกันโดยยังไม่มีระบบสารสนเทศกลางเพื่อช่วยในการรวบรวมข้อมูลและการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นความสำคัญของระบบสารสนเทศว่าจะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินทั้งกระบวนการ จึงได้มีการพิจารณาคัดเลือกระบบสารสนเทศเพื่อนำมาใช้กับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ได้คัดเลือกเครื่องมือระบบสารสนเทศสำเร็จรูปที่มีอยู่เนื่องจากเห็นว่าไม่เหมาะสมกับกระบวนการทำงานและวิธีการดำเนินโครงการขององค์กรจึงได้มีการพิจารณาจัดจ้างผู้พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินเพื่อให้พัฒนาระบบเฉพาะที่สอดคล้องกับกระบวนการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง หากมีการนำระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน มาใช้เพื่อการวิเคราะห์ที่มาของรายได้และทรัพย์สินที่ต้องสงสัยซึ่งอาจได้มาโดยมิชอบ (Asset Information

System: AIS) ประกอบกับการตรวจสอบยืนยันข้อมูลโดยระบบงานสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบและร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน (Financial Information System: FIS) อีกทั้งใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแบบบูรณาการ (Data Input Gateway: DIG) จะทำให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินได้ เช่น สถาบันการเงิน ตลาดหลักทรัพย์ กรมขนส่ง กรมสรรพากร กรมที่ดิน ป.ป.ง. เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ซึ่งเป็นทั้งระบบปฏิบัติการภายในสำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นระบบที่จะใช้ในการเชื่อมโยงกับประชาชนที่จะให้ข้อมูลเบาะแสเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ระบบทั้งหมดดังกล่าวจะทำให้การตรวจสอบมีความรวดเร็วและแม่นยำมากขึ้น จะเป็นการลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ลดงานที่ต้องทำเป็นเอกสาร และจะทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น ตัวอย่างความสำเร็จของประเทศจอร์เจียที่ชัดเจนในการนำเอาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอย่างครบวงจรตั้งแต่การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบ และการเปิดเผยต่อสาธารณะ ทำให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว แม่นยำ ไม่ล่าช้าอย่างในอดีต อีกทั้ง สร้างแรงจูงใจและความกระตือรือร้นแก่ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบมากขึ้น สืบเนื่องจากเทคโนโลยีทำให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการใช้ประโยชน์ คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการพัฒนาระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลโดยตรงต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน จนนำไปสู่ผลการจัดอันดับดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ที่ก้าวกระโดดดีขึ้นจากเดิมกว่า 20 อันดับในเวลาไม่ถึง 10 ปีของประเทศจอร์เจีย

จากเหตุผลที่ได้กล่าวถึงนี้เมื่อพิจารณาสถานะการนำระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ขึ้นใช้งานในปัจจุบันผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องดำเนินการ คือ การผลักดันให้การนำระบบที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดให้มีการพัฒนาขึ้นสามารถนำขึ้นใช้งานจริงได้อย่างราบรื่นในเวลาอันรวดเร็วและให้สามารถใช้งานได้ตามกรอบวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ผู้วิจัยจึงได้สรุปข้อเสนอแนะสำหรับการนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ขึ้นใช้งาน โดยมีผลการศึกษาวิจัยดังนี้

3.1 โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS)

โครงการ ACAS ดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 โดยมีการพิจารณาคัดเลือกผู้พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อนำมาใช้กับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปัจจุบันระบบอยู่ระหว่างช่วงทดสอบก่อนนำระบบขึ้นใช้งานจริงจากการสัมภาษณ์และการรวบรวมข้อมูล หากพิจารณาขั้นตอนการพัฒนาระบบเพื่อนำขึ้นใช้งานจริงของระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) เทียบกับวิธีการพัฒนาระบบสารสนเทศ (Information System Development) มาตรฐานน่าจะถือว่าเป็นการพัฒนาสารสนเทศโดยอาศัยเทคนิควัฏจักรการพัฒนาระบบสารสนเทศ (Systems-Development Life Cycle: SDLC) ซึ่งในปัจจุบันระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลความต้องการใช้งาน (Preliminary Analysis) การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) การ

ออกแบบระบบ (System Design) และการพัฒนาระบบ (Programming) แล้ว และอยู่ระหว่างทดสอบการใช้งาน (Testing) เพื่อจะนำระบบขึ้นใช้งาน (System Implementation) ต่อไป ซึ่งคาดว่าจะสามารถนำระบบขึ้นใช้งานจริงได้ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2560

การใช้เวลาในการพัฒนาระบบที่ยาวนานทำให้เกิดความเสี่ยงเป็นอย่างมากในการที่จะนำระบบขึ้นใช้งานให้ประสบความสำเร็จเนื่องจากจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ตลอดช่วงเวลาในการพัฒนาระบบ ACAS ดังกล่าว นอกจากนี้ในปัจจุบันปัจจัยที่ต้องพิจารณาประการสำคัญอีกประการหนึ่งต่อการประสบความสำเร็จในการนำระบบขึ้นใช้งานนั้น สำหรับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันที่อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาระบบอย่างมาก คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ทำให้ต้องมีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ขึ้นซึ่งปัจจุบัน (เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560) ยังไม่ได้มีการประกาศใช้ พรบ. ฉบับใหม่ ซึ่งหากรายละเอียดแตกต่างจาก พรบ. ฉบับเดิมย่อมส่งผลกระทบต่อระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ที่อยู่ระหว่างการทดลองใช้งานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนผลกระทบจะมากน้อยเพียงใดขึ้นกับข้อแตกต่างในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับเดิมและฉบับที่จะประกาศใช้ใหม่เป็นสำคัญ

ในประเด็นการพัฒนาระบบนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. **ควรกำหนดบุคคลในระดับผู้บริหารองค์กรที่มีหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินการโครงการ (Project Sponsor)** อาจเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ท่านใดท่านหนึ่ง หรือเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อให้มีบุคคลที่สามารถตัดสินใจเมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นในระหว่างการดำเนินโครงการ สามารถกำหนดนโยบายหรือมอบหมายผู้บริหารหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความร่วมมือในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินโครงการได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ในขั้นตอนทางทดสอบระบบก่อนใช้งานจริงผู้บริหารองค์กรที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินการโครงการเช่นว่านี้ยังมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการในขั้นตอนถัดไปหรือไม่อย่างไรด้วย การกำหนดผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินการโครงการเช่นว่านี้ผู้ที่รับหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโครงการจึงต้องเป็นผู้ที่ให้การสนับสนุนผลักดันอย่างจริงจังรวมถึงสื่อสารไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้การดำเนินโครงการได้รับการสนับสนุนจากทุกองคาพยพขององค์กร

2. **บุคคลที่มีหน้าที่เป็นผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลงต้องมีผู้ทำหน้าที่ทั้งระดับองค์กรระดับสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ที่จะมีหน้าที่สื่อสารการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานภายใน** ทั้งนี้เนื่องจากการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานนั้นจะกระทบกับวิธีการทำงานและภารกิจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง การบริหารการเปลี่ยนแปลงจึงมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การนำระบบขึ้นใช้งานมีความราบรื่นหรือลื่นไหล การกำหนดผู้มีหน้าที่ดังกล่าว มีหน้าที่หลักในการบริหารการเปลี่ยนแปลงให้ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยควรต้องดำเนินการตามกระบวนการหลักในการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่โดยต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องจนกว่าจะสามารถนำระบบขึ้นใช้งานได้สำเร็จ

ในกรณีของการพัฒนาระบบสารสนเทศของ ป.ป.ช. การบริหารการเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญและจำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อสื่อสารให้ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากการนำระบบขึ้นใช้งานได้รับทราบ ทั้งนี้ในการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่มีการนำเอาระบบสารสนเทศเข้ามาใช้งานนี้ในการสื่อสารหรือการวางแผน

สำหรับการเปลี่ยนแปลง อาจอาศัยหลักการแบ่งประเภทของผู้ใช้งานตามหลักสากลของ Everett Rogers มาใช้ประโยชน์ โดยมีการแบ่งผู้ใช้งานระบบสารสนเทศตามลักษณะความพร้อมในการรับเทคโนโลยีใหม่มาช่วยในการวางแผนการดำเนินการ

3. **ปรับปรุงวิธีการดำเนินโครงการ** เพื่อให้สามารถดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามกรอบระยะเวลา ควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการนำระบบขึ้นใช้งานให้ชัดเจนเพื่อเป็นเป้าหมายในการดำเนินโครงการของทีมงานผู้บริหารโครงการภายในองค์กรของ ป.ป.ช. รวมถึงจัดให้มีการบริหารโครงการอย่างเคร่งครัด จัดให้มีการประชุมเพื่อรายงานความคืบหน้าอย่างเป็นทางการอย่างต่อเนื่องกับผู้เป็น Project Sponsors ผู้มีหน้าที่บริหารการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร และทีมงานโครงการ รวมถึงมีการกำหนดผลสำเร็จย่อยในแต่ละขั้นตอนการทำงานที่เหลือพร้อมกำหนดวันที่เสร็จสิ้นให้ชัดเจนเพื่อใช้ในการพิจารณาความคืบหน้าของงานโดยทีมงานทั้งนี้เพื่อให้สามารถตัดสินใจดำเนินการในขั้นตอนที่เกี่ยวข้องเนื่องกันได้นอกจากนี้ผู้หน้าที่ผู้จัดการโครงการต้องจัดให้มีการบริหารการเปลี่ยนแปลงในเชิงการเปลี่ยนแปลงความต้องการใช้งานโดยเฉพาะต้องให้มีการเตรียมการสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่อยู่ระหว่างการพิจารณา

4. **ทำการศึกษาและจัดทำกระบวนการทำงาน** การนำระบบขึ้นใช้งานส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการจึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการส่วนนี้ และควรเร่งจัดทำกระบวนการที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนทั้งกระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนการกรอกข้อมูลโดยผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีไปจนถึงการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานจริงหลังนำระบบขึ้นใช้งาน โดยการจัดทำกระบวนการดังกล่าวต้องพิจารณาทั้งตัววิธีการทำงานผลลัพธ์ที่จะได้จากขั้นตอนต่าง ๆ รูปแบบรายงานที่จะต้องมีเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการพิจารณาอนุมัติจะต้องทำโดยผู้ใดด้วยวิธีการอย่างไรโดยละเอียด การไม่มีกระบวนการทำงานที่ชัดเจนจะส่งผลให้ไม่สามารถใช้งานระบบได้ตามวัตถุประสงค์และอาจทำให้การนำระบบขึ้นใช้งานไม่ประสบความสำเร็จได้ การจัดเตรียมกระบวนการทำงานโดยละเอียดนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลสัมฤทธิ์ของโครงการ นอกจากนี้การเตรียมการจัดทำกระบวนการทำงาน ยังจะช่วยให้สามารถเตรียมการในขั้นตอนที่สำคัญ เช่น การออกระเบียบสำหรับการปฏิบัติงาน การยกเลิกวิธีการเดิม การจัดทำคู่มือการทำงานที่เกี่ยวข้องด้วย การดำเนินการในการจัดเตรียมกระบวนการทำงานนี้ ทีมงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควรประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้พื้นฐานด้านการวิจัยและพัฒนากระบวนการทำงาน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ และผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนาระบบ ทั้งนี้อาจพิจารณาหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นภารกิจของสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทรัพย์สินเป็นหลัก โดยทำงานอยู่ภายใต้การสนับสนุนของผู้บริหารสูงสุดขององค์กร โดยมีทีมผู้ร่วมดำเนินการเป็นองค์ประกอบดังกล่าวถึงข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและการจัดทำวิธีการปฏิบัติงานเป็นศาสตร์ที่อาศัยเทคนิคเฉพาะด้านรวมถึงต้องอาศัยความร่วมมือเพื่อระดมข้อมูลและความคิดเห็น เนื่องจากช่วงเวลาที่มีการดำเนินการจำกัด สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงอาจพิจารณาสรรหาบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้เพื่อเป็นที่ปรึกษาร่วมในคณะทำงานรวมถึงเพื่อถ่ายทอดเทคนิคในการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้แก่ทีมงานผู้ที่จะมีหน้าที่พัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่องในอนาคต

5. **จัดเตรียมข้อมูล** โดยภารกิจในการจัดเตรียมข้อมูลผู้มีหน้าที่หลักควรเป็นที่ทีมงานผู้พัฒนาระบบ ร่วมกับหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหน่วยงานผู้ประสานกับการพัฒนาระบบในการจัดเตรียมข้อมูล อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลจะต้องมีตัวแทนหน่วยงานผู้เป็นเจ้าของข้อมูลและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้งานข้อมูลมาร่วมตรวจสอบด้วย โดยผู้บริหารองค์กรในฐานะผู้สนับสนุนโครงการต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจัง ในการจัดเตรียมข้อมูลเช่นว่านี้ ทีมงานต้องดำเนินการอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดผู้รับผิดชอบหลักที่จะมีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลสำหรับฐานข้อมูล ซึ่งในกรณีระบบ ACAS ผู้รับผิดชอบหลักควรเป็นศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกับผู้บริหารของสำนักตรวจสอบทรัพย์สินในฐานะผู้ใช้งานข้อมูล หรือผู้บริหารของสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ

(2) จัดการรวบรวมข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลที่ละส่วนจากแหล่งข้อมูลมุ่งเน้นให้มีความคืบหน้าที่จับต้องได้ กล่าวคือมีการกำหนดกรอบระยะเวลาและผลสัมฤทธิ์สำหรับการจัดเตรียมข้อมูลจากแต่ละแหล่งข้อมูลทั้งจากภายในองค์กร ป.ป.ช. และข้อมูลจากภายนอก

(3) กำหนดให้มีการประชุมตามรอบระยะเวลาที่แน่นอนต่อเนื่องในกรอบที่สอดคล้องกับการประชุมความคืบหน้าในการบริหารโครงการเพื่อหารือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมข้อมูลและปรับปรุงข้อมูลสำหรับฐานข้อมูลกลางและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบรวมถึงเพื่อรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงสถานะ และการให้ผู้บริหารภายในองค์กร ป.ป.ช. ได้ตัดสินใจดำเนินการในขั้นตอนถัดไปที่เกี่ยวเนื่องกัน

(4) กำหนดแผนการทำงานที่เคร่งครัด และประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อพิจารณาว่ามีปัจจัยใดที่ทำให้ไม่สามารถทำตามแผนได้ ในส่วนของการประเมินผลนี้ควรจัดเตรียมโดยหน่วยงานผู้มีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลคือศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโครงการทั้งหมดได้ร่วมวิเคราะห์และร่วมแก้ไขปัญหาหากเกิดขึ้น

6. **จัดให้มีการทดสอบระบบโดยผู้ใช้งานจริง** ในขั้นตอนการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการใช้งานนั้น ผู้พัฒนาระบบจะอาศัยการรวบรวมความต้องการใช้งานจากผู้ใช้งานเป็นหลัก แต่ปัญหาที่พบในการพัฒนาระบบส่วนใหญ่การรวบรวมข้อมูลความต้องการใช้งานเป็นเรื่องยากเนื่องจากผู้ใช้งานอาจยังไม่อาจจินตนาการความต้องการใช้งานโดยไม่เห็นระบบแท้จริง ทำให้ต้องอาศัยเทคนิคการรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ความต้องการเข้ามาช่วย ในการดำเนินโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศของ ป.ป.ช. ก็เช่นเดียวกันเมื่อประกอบเข้ากับการมีกระบวนการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาที่มีการพัฒนาระบบ ยิ่งจะทำให้ระบบสารสนเทศที่ถูกพัฒนาขึ้นมีโอกาสที่จะไม่เป็นไปตามกระบวนการทำงานมาก การทดสอบระบบโดยผู้ใช้งานจริงจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญแก่ทีมผู้พัฒนาระบบและผู้รับผิดชอบที่เป็นหน่วยงานภายในองค์กรมาก เนื่องจากในขั้นตอนการทดสอบระบบโดยผู้ใช้งานจริงนี้ นอกจากประโยชน์ในการหาข้อบกพร่องของระบบที่อาจมีและไม่สามารถตรวจพบได้ในขั้นตอนการทดสอบระบบของผู้พัฒนาระบบแล้ว ยังเป็นการรวบรวมความต้องการใช้งานของผู้ใช้งานในอีกทางหนึ่ง การทดสอบการใช้งานและส่งข้อมูลกลับให้ผู้พัฒนาระบบจึงมีความสำคัญอย่างมากและต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามในการให้ข้อเสนอแนะสำหรับการใช้งานระบบจากผลการทดสอบการใช้งานนั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากหากผู้ทำการทดสอบให้ข้อมูลรายละเอียดมากที่สุด

เพื่อประโยชน์ในสองแง่คือเพื่อให้ผู้พัฒนาระบบสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ก่อนจะนำระบบขึ้นใช้งานจริง และเพื่อรวบรวมต้องการสำหรับการวางแผนงานการปรับปรุงระบบในอนาคต ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักของขั้นตอนนี้คือหน่วยงานภายในองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นผู้รับผิดชอบดูแลประสานงานกับทีมพัฒนาระบบซึ่งคือศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ

อย่างไรก็ตาม การทดสอบโดยผู้ใช้งานจริงนี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้งานระบบทุกระดับ ผู้บริหารองค์กรที่เป็นผู้สนับสนุนโครงการ (Project Sponsor) จึงจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการทดสอบและการสรุปผลจากการทดสอบอย่างจริงจังต่อเนื่อง การทดสอบจำนวนยิ่งมากจะยิ่งเป็นปัจจัยที่จะส่งผลดีต่อความสัมฤทธิ์ผลของการนำระบบขึ้นใช้งานได้มากขึ้น ไม่ใช่เพียงในแง่มุมของการใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์ของระบบเท่านั้นแต่เป็นการเตรียมความพร้อมและการสร้างการยอมรับของผู้ใช้งานไปในเวลาเดียวกันด้วย นอกจากนี้ ผลจากการทดสอบว่าระบบใช้งานได้จริงหรือไม่ยังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง การกำหนดตัวแทนหน่วยงานผู้ทดสอบและการยอมรับผลการทดสอบว่าเป็นการทำในฐานะผู้แทนหน่วยงาน จึงมีความสำคัญและอาจต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารองค์กร รวมถึงจะต้องมีส่วนร่วมในการทดสอบการใช้งานอย่างจริงจังด้วย

7. การนำระบบขึ้นใช้งานโดยพิจารณาวิธีการนำระบบขึ้นใช้งานที่เหมาะสมกับการดำเนินการหรือวัฒนธรรมองค์กรของ ป.ป.ช. รวมถึงสื่อสารวิธีการในการนำระบบใหม่ขึ้นใช้งานให้ผู้ใช้งานระบบได้รับทราบด้วย เนื่องจากแผนในการนำระบบ ACAS ขึ้นใช้งานในปัจจุบันมีแนวนโยบายที่ใช้เป็นทางเลือกในการดำเนินการ กล่าวคือ กรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ อาจทำผ่านระบบหรือทำโดยใช้การยื่นเอกสารตามระบบเดิมก็ได้ทำให้แม้จะมีระบบ ACAS ขึ้นใช้งานแล้วการดำเนินการในส่วนนี้ยังต้องมีเจ้าพนักงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามเดิมอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนระบบที่นำมาใช้เพื่อรองรับการใช้งานภายในองค์กรของ ป.ป.ช. เองนั้นควรพิจารณากำหนดให้มีการใช้งานระบบอย่างเต็มที่กล่าวคือให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำงานผ่านระบบเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ การนำระบบขึ้นใช้งานจึงเป็นอีกปัจจัยที่ทีมงานผู้บริหารองค์กรต้องพิจารณากำหนดแนวนโยบายเพื่อให้ทีมผู้บริหารโครงการสามารถพิจารณาแนวทางนำระบบขึ้นใช้งานได้อย่างเหมาะสมที่สุด ในเบื้องต้นผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากความสำคัญของข้อมูล ควรมีการเลือกแนวทางที่มีการนำระบบนำร่องขึ้นใช้งาน (Pilot Implementation) โดยการเลือกผู้ใช้งานบางส่วนเพื่อใช้งานระบบซึ่งจะลดความเสี่ยงในการผิดพลาดอันอาจเกิดขึ้นได้ จากนั้นควรมีการทำงานแบบคู่ขนานโดยกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เช่น หนึ่งไตรมาส ทั้งนี้เพื่อสอบถามผลจากการทำงานแบบเดิมและผลที่เกิดจากการประมวลผลโดยระบบจึงจะกำหนดวันยกเลิกการทำงานวิธีการเดิม ทั้งนี้เนื่องจากระบบ ACAS เป็นระบบที่แบ่งออกเป็นระบบย่อย ๆ จึงอาจทำแนวทางแบบเดียวกับสำหรับระบบย่อยที่ระบบจนสามารถทำงานได้ครบวงจร ทั้งนี้การกำหนดกรอบระยะเวลาที่มีความสำคัญและไม่ควรกินเวลานานเกินไปเนื่องจากระบบจะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อสามารถใช้งานได้ทั้งระบบ การนำระบบขึ้นใช้งานบางส่วนแบบไม่ต่อเนื่องอาจส่งผลกับการยอมรับของหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องได้

3.2 ระบบย่อยภายใต้ระบบสารสนเทศ ACAS

ผู้วิจัยเห็นว่ากระทำการวิเคราะห์ระบบควรทำควบคู่ไปกับกระบวนการดำเนินการกิจกรรมตรวจสอบทรัพย์สินตั้งแต่ในขั้นตอนแรกคือการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงควรทำการวิเคราะห์ไปในคราวเดียวกัน เพื่อให้มองเห็นภาพรวมของกระบวนการทำงานสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินและการนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ (ACAS) ระบบย่อยต่าง ๆ มาใช้งาน ผู้วิจัยจึงได้สรุปวิเคราะห์วิธีการทำงานในขั้นตอนหลักต่าง ๆ ตามกระบวนการทำงานได้ ดังนี้

1) กระบวนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากกระบวนการปัจจุบันผู้ยื่นบัญชีมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยผู้มีหน้าที่ยื่นที่ไม่เคยยื่นบัญชีมาก่อนจะยื่นเป็นเอกสารพร้อมเอกสารประกอบ พร้อมสำเนา หากมีการนำระบบสารสนเทศมาใช้งานโดยเปิดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ทั้งหมดไม่ว่ากรณีใด ผู้ที่ยื่นบัญชีจะสามารถกรอกข้อมูลผ่านแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ ODS เข้ามาในระบบได้ ทั้งนี้โดยเทียบกับรายชื่อและเงื่อนไขผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีที่มีอยู่ในระบบ นอกจากนี้กรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ เคยยื่นข้อมูลเข้ามาแล้ว และต้องยื่นบัญชีเพิ่มเติมในกรณีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นตามกำหนดเวลา การยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่ง หรือกรณีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ก็สามารถยื่นบัญชีเพิ่มเติมได้ ในส่วนข้อมูลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีนั้นจากเดิมใช้วิธีการแจ้งข้อมูลโดยผ่านเป็นหนังสือทำให้เกิดปัญหากับบางองค์กรโดยเฉพาะกรณีมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งบ่อยครั้ง ระบบสารสนเทศสามารถนำเข้ามาใช้เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการแจ้งบัญชีรายชื่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ ทั้งนี้ระบบสารสนเทศทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีมีความสะดวกมากขึ้นเนื่องจากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ สามารถกรอกข้อมูลของตนได้จากสถานที่ต่าง ๆ และไม่จำเป็นต้องเข้ามาส่งเอกสารที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติขึ้นกับวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้วิจัยเห็นว่าข้อเสนอแนะในส่วนนี้จะยังคงมีประโยชน์ทั้งในแง่การใช้เพื่อการตรวจรับระบบรวมไปถึงการนำไปเป็นความต้องการเมื่อมีการพัฒนาต่อระบบในอนาคตจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับส่วนระบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยก่อนระบบจะเปิดใช้งานจริงควรมีการตรวจสอบคุณลักษณะของระบบสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอีกครั้งว่ามีลักษณะที่เหมาะสมครบถ้วนแล้วหรือไม่ โดยพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ อย่างน้อย ดังต่อไปนี้

- ระบบสำหรับการกรอกข้อมูลต้องมีลักษณะที่ใช้งานได้ง่าย (User Friendly) หมายถึง
 - (1) รูปแบบและวิธีการใช้งานต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Consistency)
 - (2) แบบฟอร์มเข้าใจง่าย ผู้กรอกข้อมูลสามารถกรอกโดยตัดสินใจเลือกว่าจะทำอย่างไรน้อยที่สุด
 - (3) ระบบยังต้องคำนึงถึงความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้จากผู้กรอกข้อมูลและออกแบบเพื่อป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าว ให้ผู้ใช้งานสามารถแก้ไข (Undo) ได้ง่าย
 - (4) กรณีการกรอกข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์หากเป็นไปได้ควรออกแบบให้รองรับการใช้การกรอกโดยใช้แป้นพิมพ์ลัด (Computer Shortcut)
 - (5) ใช้รูปแบบสัญลักษณ์ที่เป็นที่รู้จัก

- แบบฟอร์มการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องชัดเจน เข้าใจง่าย รวมถึงควรพิจารณาจัดทำคู่มือการกรอกข้อมูลอย่างละเอียดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีศึกษาแล้วสามารถกรอกด้วยตนเองได้ ทั้งนี้ การยื่นบัญชีฯ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จะลดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีและเจ้าหน้าที่ผู้รับบัญชี ทำให้หากแบบฟอร์มไม่ชัดเจนต้องการคำอธิบายมาก การมีระบบสารสนเทศอาจไม่สามารถลดภารกิจของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ได้เท่าที่วางแผนไว้
- การยื่นบัญชีฯ ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ควรแสดงข้อมูลเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ผู้กรอกข้อมูลได้ทราบ เช่น วันที่ที่ถือว่าเป็นวันที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาการยื่นแสดงบัญชีฯ ไม่ถูกช่วงเวลาเนื่องจากผู้ยื่นไม่ทราบว่าวันที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ คือวันใด
- การให้ส่งเอกสารประกอบโดยผ่านระบบสารสนเทศ หากสามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก ป.ป.ช. ได้ควรพิจารณาให้ผู้มีหน้าที่ยื่นยังไม่ต้องแนบเอกสารประกอบบางส่วน ทั้งนี้ เพื่อลดภาระของผู้ยื่น และลดปริมาณข้อมูลที่จะนำเข้าสู่ระบบ
- กรณีการส่งข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นการปรับเปลี่ยนจากกระบวนการเดิมซึ่งผู้ใช้งานต้องลงนามยืนยันในตัวเอกสารทุกหน้าเพื่อยืนยันข้อมูลของตนเองซึ่งในกรณีนี้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกัน
- ระบบการเชื่อมต่อข้อมูลต้องมีเสถียรภาพ สามารถทำงานได้ต่อเนื่องจนจบกระบวนการโดยไม่ต้องเริ่มต้นใหม่
- การจัดเก็บข้อมูลสำหรับการกรอกแบบแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อนำระบบสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลมาใช้งานจะทำให้สามารถปรับเปลี่ยนระบบที่เดิมจัดเก็บตามตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเป็นการจัดเก็บตามบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีได้ ระบบจึงต้องออกแบบเพื่อให้ผู้มีหน้าที่ยื่นแบบสามารถดึงข้อมูลของตนรวมถึงสถานะการตรวจสอบ (ถ้ามี) ขึ้นมาดู และแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมเพื่อยื่นบัญชีฯ ตามเงื่อนไขของกฎหมายได้ การจัดเก็บข้อมูลเป็นรายบุคคลนี้สามารถลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการยื่นบัญชีของบุคคลได้ ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลโดยงานวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีการรวบรวมสถิติการยื่นบัญชีพบว่า มีผู้ที่ต้องยื่นบัญชีมากกว่า 1 บัญชีในหนึ่งปีคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 40 ของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทั้งหมด การนำระบบสารสนเทศมาใช้จะช่วยอำนวยความสะดวกให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ให้สามารถดึงข้อมูลเดิมมาแก้ไขเพิ่มเติมและยื่นเพิ่มเติมในระบบได้ ลดภาระของทั้งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี และภาระในการจัดเก็บเอกสารของหน่วยงานภายใน ป.ป.ช.
- การนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้งานสามารถสร้างระบบแจ้งเตือนทั้งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเมื่อใกล้ถึงกำหนดตามกรอบระยะเวลาในการยื่นแบบแสดงรายการ รวมถึงสามารถแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กรณีไม่ได้มีการยื่นบัญชีฯ ได้โดยอัตโนมัติจึงควรมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเพื่อใช้ประโยชน์จากระบบในส่วนนี้
- ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลต้องอาศัยข้อมูลพื้นฐานจากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ จากหน่วยงานต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่เคร่งครัดเพื่อให้ได้ข้อมูลตั้งต้นในส่วนนี้ หรือจัดการเชื่อมโยง

ข้อมูลที่เป็นหรือที่จะสามารถทำได้โดยระบบโดยเฉพาะข้อมูลที่มีการจัดเก็บไว้ในหน่วยงานอื่นในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์อยู่แล้ว

- กรณีการแจ้งบัญชีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินควรรองรับการแจ้งข้อมูลคราวละจำนวนมาก เช่น กรณีการมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจำนวนมาก การให้หน่วยงานต้นสังกัดกรอกข้อมูลจะเป็นการสร้างภาระการดำเนินการจึงต้องสร้างระบบให้รองรับหรือจัดเตรียมรูปแบบในการส่งข้อมูลในรูปแบบที่สะดวกต่อผู้มีหน้าที่ดำเนินการ
- สำหรับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเป็นผู้ยื่นบัญชีฯ เป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลระบบควรจัดทำรายงานสรุปบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฉบับสำหรับการเปิดเผยข้อมูล พร้อมเปิดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นแก้ไขแจ้งว่าข้อมูลส่วนที่ไม่ต้องการแสดงต่อสาธารณะตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้สำหรับการคุ้มครองข้อมูล ทั้งนี้เพื่อใช้กับการจัดเตรียมบัญชีฯแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ

2) กระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ

ปัจจุบันเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเข้ามาแล้วในกระบวนการเดิมกรณีมีการยื่นด้วยเอกสาร เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับบัญชีฯ จะต้องตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว โดยในการตรวจสอบเช่นว่านี้หากอ้างอิงจากคู่มือการตรวจสอบประกอบด้วยการตรวจสอบในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ได้สรุปไว้ในเอกสารงานวิจัย ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง “ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงระดับสูง แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ” ในกรณีการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ เจ้าหน้าที่รับบัญชีฯ ต้องดำเนินการตรวจสอบ

- (1) เป็นบุคคลที่มีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือไม่
- (2) ใช้แบบแสดงรายการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดหรือไม่
- (3) ยื่นบัญชีฯ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่
- (4) ได้แสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน ทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือไม่
- (5) ได้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในวันที่ต้องยื่นบัญชีฯ ในแต่ละกรณีหรือไม่
- (6) ได้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริง และสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในรอบปีภาษีที่ผ่านมาหรือไม่ รวมทั้งได้จัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีหรือไม่
- (7) ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีและเอกสารประกอบทุกหน้าหรือไม่

การตรวจสอบเช่นว่าข้างต้นใช้เวลาเนื่องจากหน่วยงานสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากผู้มีหน้าที่ยื่นและการดำเนินการเดิมใช้การยื่นเอกสารพร้อมเอกสารประกอบทำให้มีข้อมูลและเอกสารที่จะต้องตรวจสอบจำนวนมาก อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าเมื่อพิจารณาสิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบตั้งแต่รายการที่ (1) ถึง (7) ข้างต้น หัวข้อที่ต้อง

ตรวจสอบส่วนใหญ่ยกเว้นกรณี (6) ล้วนเป็นขั้นตอนจะสามารถนำระบบสารสนเทศมาใช้ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการแทนได้ทั้งสิ้นโดยสามารถนำมาทำให้ขั้นตอนต่าง ๆ เป็นไปโดยอัตโนมัติ

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับบัญชีฯ แล้วตามกระบวนการเดิมจะมีการออกไปรับบัญชีฯ ให้กับผู้นับบัญชีฯ จากนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องมีการดำเนินการเพื่อจัดเก็บข้อมูลที่ได้รับมา โดยปัจจุบันมีการ Scan เอกสารเพื่อจัดเก็บและส่งต่อ ซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมากเป็นภาระต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับเอกสารที่มีการรับเข้ามาที่มีจำนวนมาก สร้างภาระการจัดพื้นที่และระบบเพื่อการจัดเก็บเอกสารซึ่งล้วนเป็นประเด็นข้อขัดข้องในการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ดังได้สรุปข้างต้น การนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้งานสามารถลดภาระของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ โดยหากพิจารณาหน้าที่ตรวจสอบของผู้ใส่ระบบแจ้งเตือนทั้งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเมื่อใกล้ถึงกำหนดตามกรอบระยะเวลาในการยื่นแบบแสดงรายการ รวมถึงสามารถแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กรณีไม่ได้มีการยื่นบัญชีฯ ได้โดยอัตโนมัติจึงควรมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเพื่อใช้ประโยชน์จากระบบในส่วนนี้ เช่น การตรวจสอบในหัวข้อ (1) (2) และ (3) สามารถสอบทานกับข้อมูลในระบบได้โดยไม่ต้องเสียเวลาตรวจสอบอีก กรณีการตรวจสอบว่าเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ หรือไม่สามารรถให้ระบบตรวจสอบตั้งแต่ในขั้นตอนการกรอกข้อมูลของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ส่วนการใช้แบบฟอร์มถูกต้องหรือไม่สามารถตัดขั้นตอนการตรวจสอบนี้ได้เนื่องจากการยื่นบัญชีฯ ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์อยู่แล้ว การตรวจสอบว่ายื่นบัญชีในเวลาหรือไม่ ในส่วนการตรวจสอบในหัวข้อ (4) (5) ระบบควรจัดแสดงข้อมูลความผิดพลาดเบื้องต้นที่เกิดขึ้นให้ผู้มีหน้าที่กรอกข้อมูลได้ทราบขณะที่มีการกรอกข้อมูลเพื่อให้เกิดแก้ไขเพิ่มเติมหรือทำให้ถูกต้องได้ตั้งแต่นั้นต้นทาง ซึ่งจะเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับบัญชีฯ เพื่อให้สามารถใช้เวลาในการตรวจสอบในรายละเอียดซึ่งจะส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์มากกว่า ในการออกเอกสารรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามกระบวนการเดิม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโดยใช้ระบบสารสนเทศซึ่งให้บุคคลยื่นบัญชีฯ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว การออกเอกสารรับบัญชีฯ ก็สามารถออกโดยระบบได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การทำงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไม่มีข้อประเด็นปัญหาที่อาจเกิดจากข้อกฎหมาย

ในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้ ทำนองเดียวกับระบบสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แม้ว่าการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) จะผ่านขั้นตอนการรวบรวมความต้องการมาแล้วแต่ผู้วิจัยยังเห็นว่าข้อเสนอแนะในส่วนนี้จะยังคงมีประโยชน์ทั้งในแง่การใช้เป็นแนวทางเพื่อทดสอบและตรวจรับระบบรวมไปถึงการนำไปเป็นความต้องการเมื่อมีการพัฒนาต่อยอดระบบในอนาคตจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับส่วนระบบการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ โดยก่อนระบบจะเปิดใช้งานจริงควรมีการตรวจสอบคุณลักษณะของระบบสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอีกครั้งว่ามีลักษณะที่เหมาะสมครบถ้วนแล้วหรือไม่ โดยพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ อย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(ก) ระบบสำหรับการใช้งานโดยผู้เป็นเจ้าหน้าที่ใน ป.ป.ช. สำหรับการรับบัญชีฯ ระบบสำหรับการทำงานต้องใช้งานง่าย คือ

(1) รูปแบบและวิธีการใช้งานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Consistency)

- (2) แบบฟอร์ม หรือหน้าจอต่าง ๆ เข้าใจง่าย ผู้ใช้งานเสียเวลากับการตัดสินใจเลือกว่าจะทำอย่างไรน้อยที่สุด
 - (3) คำนึงถึงความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้จากผู้กรอกข้อมูลและออกแบบเพื่อป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าว ให้ผู้ใช้งานสามารถแก้ไข (Undo) ได้ง่าย
 - (4) รองรับการใช้งานโดยอาศัยแป้นพิมพ์ลัด (Computer Shortcut)
 - (5) ใช้รูปแบบสัญลักษณ์ที่เป็นที่รู้จัก นอกจากห้าประการดังกล่าวแล้วในส่วนของผู้ใช้งานระบบที่เป็นเจ้าหน้าที่ใน ป.ป.ช. ระบบต้องมีลักษณะเพิ่มเติมคือ
 - (6) แสดงการเปลี่ยนแปลงหรือข้อผิดพลาดให้เห็นอย่างเด่นชัด
 - (7) อนุญาตให้ผู้ใช้งานสามารถปรับเปลี่ยนมุมมองบางส่วนตามการใช้งานตัวเอง
- (ข) ระบบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบเป็นระบบที่ใช้งานโดยเจ้าพนักงานภายในองค์กรของ ป.ป.ช. ทั้งในระดับปฏิบัติงานและระดับผู้บริหารหน่วยงาน สิ่งสำคัญประการหนึ่ง คือ ระบบต้องมีการจัดทำรายงานหรือแสดงข้อมูลสำหรับใช้ในสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทรัพย์สิน ทั้งนี้การจะดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยการรวบรวมข้อมูลความต้องการ มุมมองการใช้งานข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานจึงควรมีการรวบรวมและจัดทำความต้องการในส่วนนี้ว่าเป็นระบบเพื่อการปรับปรุงระบบในอนาคต กรณีการตรวจเอกสารประกอบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น ควรพิจารณาว่าข้อมูลใดสามารถเชื่อมโยงจากระบบอื่น ๆ ได้อยู่แล้วหรือไม่เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจัดเตรียมและจัดเก็บข้อมูลรวมถึงลดภาระข้อมูลจำนวนมากที่ต้องนำเข้าสู่ระบบในช่วงเวลาเดียวกัน
- (ค) สำหรับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ระบบควรจัดสร้างแบบสรุบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลโดยปกปิดข้อมูลส่วนที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ แจ้งความจำนงว่าไม่ต้องการให้เปิดเผยให้กับสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อใช้สำหรับการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายต่อไปได้ กรณีการเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ควรพิจารณาการเข้าถึงข้อมูล แม้ว่าโดยหลักจะให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าดูข้อมูลของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลได้ แต่เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ และป้องปรามการนำข้อมูลไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง อาจต้องพิจารณาการเข้าถึงข้อมูลให้มีลักษณะที่ผู้เข้าถึงข้อมูลต้องกรอกข้อมูลส่วนบุคคลของตนเพื่อให้ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดเก็บไว้ในระบบด้วย
- (ง) จากการรวบรวมข้อมูลพบว่าอุปสรรคหนึ่งสำหรับการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการทำงานในองค์กร ป.ป.ช. เกิดจากความมีเสถียรภาพของระบบและการเชื่อมโยงการสื่อสาร การจะนำระบบสารสนเทศมาใช้เพื่อการตรวจสอบทรัพย์สินจึงต้องมีการทดสอบเรื่องเสถียรภาพของระบบเมื่อมีผู้ใช้งานจำนวนมากเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

3) กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินดำเนินการโดยหน่วยงานหลักคือสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน โดยจะมีการตรวจสอบสามประเภทหลัก ได้แก่ การตรวจสอบปกติ การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล และการตรวจสอบ

เชิงลึก การตรวจสอบทั้งสามกระบวนการอาศัยข้อมูลจากผู้นับบัญชีฯ ข้อมูลจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กร ป.ป.ช. รวมไปถึงข้อมูลจากผู้แจ้งเบาะแส (ถ้ามี) กรณีการนำระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานจึงเป็นกรณีการรวบรวมและแสดงผลข้อมูลเพื่อช่วยในการวิเคราะห์หรือการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ สำหรับระบบ ACAS ระบบหลักที่จะมาใช้เพื่อช่วยงานคือระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อการวิเคราะห์ที่มาของรายได้และทรัพย์สินที่ต้องสงสัยซึ่งอาจได้มาโดยมิชอบ (Asset Information System: AIS) โดยอาศัยการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก ป.ป.ช. ที่เป็นผู้ดูแลข้อมูลเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ซึ่งตามกระบวนการเดิมจากการศึกษาวิจัยพบว่าปัญหาความล่าช้าในการตรวจสอบส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่มีศูนย์ข้อมูลที่ช่วยจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบทำให้ต้องเสียเวลาไปกับการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ประกอบกับการไม่มีระบบสารสนเทศเพื่อใช้ในการดำเนินการ หากพิจารณาระบบ ACAS การทำงานของกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินจึงต้องอาศัยการเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบงานสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบและร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน (Financial Information System: FIS) และระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแบบบูรณาการ (Data Input Gateway: DIG) ด้วย

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน ดังนี้

- (ก) ระบบสารสนเทศควรออกแบบให้สามารถรองรับการจัดทำรายงานวิเคราะห์เบื้องต้นให้กับผู้ต้องการใช้ข้อมูล อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับในกระบวนการรับบัญชีและตรวจสอบเบื้องต้น ความต้องการหรือรูปแบบรายงานนั้นเป็นส่วนที่ต้องรวบรวมจากผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักจึงต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างผู้พัฒนาระบบและหน่วยงานที่เป็นผู้ใช้งานเพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ
- (ข) นอกจากระบบจะต้องใช้งานง่าย (User-Friendly) ตามข้อแนะนำในหัวข้อข้างต้นแล้ว เนื่องจากผู้ใช้งานในหน่วยงานการตรวจสอบมีลักษณะการต้องดึงข้อมูลและการต้องใช้งานข้อมูลในการวิเคราะห์ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันขึ้นกับกรณีแต่ละกรณี ลักษณะการจัดแสดงข้อมูลเพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์จึงจะแตกต่างกันไป หากเป็นไปได้ระบบควรจัดเตรียมให้ผู้ใช้งานสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือมุมมองการใช้งานข้อมูลได้ด้วยตนเองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพจากข้อมูลที่รวบรวมเข้ามาสูงที่สุด
- (ค) การเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก ป.ป.ช. ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เป็นสถาบันการเงิน หรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ นั้นเนื่องจากในปัจจุบันการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ผู้พัฒนาระบบจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการส่งข้อมูลระหว่างฐานข้อมูลภายนอกให้ทำได้หลากหลายช่องทาง รวมถึงต้องมีการออกแบบฐานข้อมูลให้สอดคล้องกันเพื่อให้ข้อมูลสามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างมีนัยที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูล การดึงข้อมูลจากกลุ่มสถาบันการเงินมักมีระยะเวลาในการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างจากข้อมูลที่ ป.ป.ช. จะต้องใช้งานในการตรวจสอบจึงต้องมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับการทำงานโดยระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโดยไม่สร้างภาระให้แก่หน่วยงานทั้งสองฝ่าย เช่น ใช้การดึงข้อมูลมาจัดเก็บไว้ตามรอบระยะเวลาโดยไม่ต้องรอให้ถึงเวลาตรวจสอบ แต่สามารถขอให้มีการส่งข้อมูลที่ต้องการให้ตั้งแต่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ต้องยื่นบัญชีฯ รวมถึงสามารถส่ง

ข้อมูลที่จำเป็นตามรอบระยะเวลาเช่น 3 เดือน เพื่อเก็บรวบรวมในฐานะข้อมูลสำหรับเตรียมการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อลดปัญหาการต้องใช้เวลาในการดึงข้อมูลเก่าของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ควรพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการส่งข้อมูลจากสถาบันการเงินในรูปแบบเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) คือกำหนดเงื่อนไขการเคลื่อนไหวทางบัญชีที่ต้องการให้สถาบันการเงินต้องส่งข้อมูลให้แม้ว่าจะยังไม่ถึงรอบระยะเวลาเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูล

- (ง) กำหนดความตกลงที่มีการระบุกรอบระยะเวลาเพื่อส่งต่อข้อมูลสำหรับหน่วยงานที่มีการทดสอบการเชื่อมโยงแล้วในทางปฏิบัติ และระบุกรอบเวลาสำหรับหน่วยงานที่ยังไม่ได้มีการทดสอบเพื่อกำหนดแนวนโยบายความร่วมมือในระดับสูง

4) กระบวนการพิจารณากลับกรองและวินิจฉัยชี้ขาด

เมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้น (ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบปกติ การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล หรือการตรวจสอบเชิงลึก) จะมีการจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการกลับกรองที่จะทำหน้าที่กลับกรองก่อนนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นสุดท้าย การดำเนินการในส่วนนี้ในปัจจุบันอาศัยการจัดทำรายงานและนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาเป็นหลัก การนำระบบสารสนเทศมาใช้งาน กรณีระบบ ACAS ถูกวางแผนให้คณะกรรมการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าใช้งานระบบโดยเน้นการใช้งานในระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งรายได้ทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อการวิเคราะห์ที่มาของรายได้และทรัพย์สินที่ต้องสงสัยซึ่งอาจได้มาโดยมิชอบ (Asset Information System: AIS) เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบนั้น ส่วนใหญ่ในระบบของต่างประเทศจะมีกลไกในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ให้สินบน หรือร่วมหรือสนับสนุนการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ

5) การดำเนินการภายหลังจากมีการนำระบบ ACAS ขึ้นใช้งานแล้ว

เมื่อมีการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานจะต้องมีการกำหนดบุคคลต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับตัวระบบและการทำงานของระบบตั้งแต่ในระดับผู้บริหารจนถึงระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ โดยควรมีการกำหนดบุคคลที่มีหน้าที่เฉพาะเพิ่มเติม ดังนี้

- (ก) ผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบสารสนเทศภายในองค์กร ทั้งเป็นผู้กำหนดแผน กำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบสารสนเทศเพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกัน รวมถึงเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ในการบริหารจัดการขององค์กร การทบทวนงบประมาณที่เกี่ยวข้อง และการกำหนดแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงต่อยอดระบบ โดยควรเป็นผู้บริหารสูงสุดภายในองค์กร คือ กรรมการ ป.ป.ช. ท่านใดท่านหนึ่ง
- (ข) ผู้จัดการระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ควรเป็นผู้บริหารสูงสุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินที่ต้องใช้งานระบบ

ACAS ซึ่งอาจเป็นเลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายการเข้าถึงข้อมูล เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการให้ระบบสามารถใช้งานได้ดีตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบ

- (ค) ผู้ดูแลฐานข้อมูลระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) โดยอาจกำหนดให้เป็นทีมงานจากหน่วยงานศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ผู้ใดมีหน้าที่นี้ขึ้นกับแนวนโยบายขององค์กรเป็นสำคัญ
- (ง) ทีมงานสนับสนุนการใช้งาน (Trainer/Help-Desk/Support Analyst) เป็นทีมงานผู้ตอบข้อซักถามอันอาจเกิดจากการใช้งานระบบสารสนเทศ รวมถึงรับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้งานระบบเพื่อรวบรวมและแก้ไขต่อไป ทั้งนี้บุคคลที่มีหน้าที่นี้นอกจากต้องเป็นผู้มีความรู้พื้นฐานในทางระบบสารสนเทศแล้วยังต้องเป็นผู้ที่สามารถสื่อสารกับผู้ใช้งานที่มีหลากหลายประเภทได้เป็นอย่างดี ในเบื้องต้นอาจกำหนดหน้าที่เฉพาะให้แก่ทีมงานภายในศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรับผิดชอบระบบ ACAS โดยนอกจากภาระหน้าที่ดังกล่าว ต้องมีการจัดเตรียมทีมงานผู้ที่จะสามารถถ่ายทอดวิธีการใช้งานรวมถึงการดูแลข้อมูลระบบย่อยต่าง ๆ ให้กับผู้ใช้งานอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ควรมีการจัดเตรียมทรัพยากรเพื่อรองรับข้อมูลจำนวนมากและการเพิ่มขึ้นของปริมาณข้อมูลเนื่องจากระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ถูกออกแบบให้ทำงานในรูปแบบของฐานข้อมูลซึ่งจะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลภายนอกเข้ามาได้ด้วย ประกอบกับกระบวนการในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีนั้นทำให้ต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้เป็นระยะเวลาหลายปี การจัดเตรียมทรัพยากรในส่วนนี้ที่เพียงพอจึงมีความจำเป็น นอกจากทรัพยากรที่เป็นฮาร์ดแวร์แล้ว การจัดเตรียมบุคลากรเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการฐานข้อมูลที่ถูกสร้างขึ้นก็มีความสำคัญอย่างมากเช่นเดียวกันโดยเฉพาะสำหรับการดูแลฐานข้อมูลที่จะมีขนาดใหญ่ขึ้น ต้องรองรับการใช้งานของผู้ใช้งานจำนวนมาก จึงควรพิจารณาตั้งทีมงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนก่อนการใช้งานจริง เช่น ผู้มีหน้าที่ดูแลฐานข้อมูล (Database Administrator) หน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบคำถามการใช้งานและแก้ไขปัญหา (Help Desk/ Technical Support Team) ผู้รับผิดชอบดูแลระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS Manager) ผู้รับผิดชอบดูแลการกำหนดลำดับชั้นความปลอดภัย (Information-Security Officer)

เมื่อมีการนำระบบขึ้นใช้งานแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งคือการบำรุงรักษาระบบ และการพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่องตามหลักการปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) เมื่อนำระบบขึ้นใช้งานแล้วจึงควรคงทีมงานภายในองค์กรที่มีส่วนในการพัฒนาและนำระบบขึ้นใช้งานยังคงจะต้องมีหน้าที่ในการรวบรวมปัญหา ความต้องการที่เกิดจากผู้ใช้งานระบบหลังจากมีการใช้งานจริงแล้ว เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา และควรมีการสรุปปัญหาที่แก้ไขแล้วและยังคงอยู่ตามรอบระยะเวลาที่มีการกำหนดชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพ¹ นอกจากนี้หลังจากระบบใช้งานจริงแล้วควรต้องมีการประเมินผลการใช้งานระบบสารสนเทศอย่างเป็นระบบเพื่อพิจารณาว่ามีระบบส่วนใดที่ไม่สามารถทำงานได้

¹ Sam Graham, Making ERP Work: The Ten Point Guide to a World Implementation, CreateSpace Independent Publishing Platform (June 2016), Loc. 3992 (Electronic Edition)

ตามต้องการ หรือมีจุดบกพร่อง หรือในกรณีที่ระบบสามารถทำงานได้อย่างดีตามที่คาดหรือเกินกว่าที่คาดหมาย ก็ควรมีการประชาสัมพันธ์ความสำเร็จไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรด้วยเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ใช้งานระบบซึ่งย่อมส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของระบบสารสนเทศ และกระบวนการใหม่ต่อผู้ใช้งาน จูงใจให้มีการใช้งานระบบมากขึ้นซึ่งย่อมเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการทำงานในภาพรวมเป็นการดึงดูดผู้ใช้กลุ่มที่ยังมีความลังเลใจให้เข้ามาใช้งานระบบมากขึ้น

ควรมีการปรับปรุงพัฒนาระบบในอนาคต การนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น นอกจากจะใช้เพื่อลดขั้นตอนการทำงานต่าง ๆ แล้ว ระบบสารสนเทศยังควรจะต้องถูกใช้ประโยชน์ในฐานะการเป็นเครื่องมือในกระบวนการทำงานขั้นตอนต่าง ๆ (Workflow) กล่าวคือ ระบบสารสนเทศควรถูกจัดเตรียมให้สามารถจัดทำเอกสารมาตรฐานที่ต้องใช้ในขั้นตอนการทำงาน สามารถรองรับการทำงานในหน่วยงานระหว่างหัวหน้างานและผู้ปฏิบัติงาน ไปจนถึงการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้การนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในแง่มนี่จะมีประโยชน์สำหรับการติดตามความคืบหน้าหรือสถานะงานในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ตลอดกระบวนการด้วยซึ่งย่อมส่งผลดีต่อกระบวนการทำงานโดยรวม ทั้งนี้ในกรณีต้องกำหนดกรอบเวลาในการทำงานหรือในการกำหนดดัชนีชี้วัดการดำเนินการ (Key Performance Indicator) โดยอาศัยประโยชน์จากระบบต้องพิจารณาตามความเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้านจากผู้ใช้งานซึ่งจะเกิดผลเสียต่อการนำระบบขึ้นใช้งานจริงมากกว่า

นอกจากนี้การแสดงข้อมูลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานต่าง ๆ และบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งที่แตกต่างกัน ต้องการข้อมูลที่แตกต่างกัน เพื่อให้การนำระบบไปใช้งานเกิดประโยชน์สูงสุด ควรมีการพิจารณารูปแบบการแสดงผลของข้อมูลของผู้ใช้งานแต่ละกลุ่มโดยละเอียด อย่างไรก็ตามการพิจารณารูปแบบการใช้งานหรือการแสดงผลของข้อมูลเช่นว่านี้ ต้องอาศัยการรวบรวมข้อมูลจากผู้ใช้งาน เช่นในกลุ่มสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน ผู้พัฒนาระบบควรเก็บข้อมูลเงื่อนไขของการวิเคราะห์ข้อมูลทรัพย์สินที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประกอบดุลยพินิจเบื้องต้นเพื่อให้สามารถดึงข้อมูลไปใช้หรือเพื่อจัดกลุ่มข้อมูลได้ตามความต้องการ กรณีผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานระบบควรสามารถนำเสนอข้อมูลในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับรายละเอียดไปจนถึงระดับภาพรวมของเรื่องต่าง ๆ ได้ เป็นต้น

การพิจารณาการจัดแสดงข้อมูลที่ถูกเก็บในฐานะข้อมูลในอนาคต สำนักงาน ป.ป.ช. อาจต้องมีการพิจารณาเปรียบเทียบเครื่องมือสำหรับการดึงข้อมูลและการแสดงผลข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ โดยควรพิจารณาเปรียบเทียบเครื่องมือที่มีความยืดหยุ่นในการแสดงผลข้อมูล สามารถใช้งานได้ง่าย โดยผู้ใช้งานสามารถปรับเปลี่ยนมุมมองได้ด้วยตนเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ให้สามารถตรวจสอบเชิงลึกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดเวลาที่จะต้องใช้ในการตรวจสอบปกติที่ไม่มีนัยสำคัญ เครื่องมือในการนำเสนอข้อมูลที่มีความยืดหยุ่น เช่น Oracle Discoverer, IBM Cognos, Informer (โดย entrinsic) ซึ่งระบบเหล่านี้เปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานสามารถดึงข้อมูลด้านที่ต้องการออกมาแสดงได้ง่าย (อาจอาศัยเทคนิคการ Drag-and-Drop เพื่อทำงาน) รวมถึงสามารถปรับเปลี่ยนมุมมองได้ด้วยตนเองได้ สามารถดูข้อมูลลึกลงไปในรายละเอียด (Drill-Down) ได้จากข้อมูลภาพรวม อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับภาระให้หน่วยงานภายในเป็นผู้จัดทำรูปแบบการนำเสนอข้อมูลตามความต้องการผู้ใช้งานเปรียบเทียบกันด้วย ซึ่งในประเด็นดังกล่าวในรายละเอียด

ของระบบไม่ได้กล่าวถึงการเปิดให้บุคคลแจ้งเบาะแสเข้ามามากนัก โดยในปัจจุบันผู้วิจัยคาดว่าจะยังไม่ได้มีการดำเนินการพัฒนาระบบหรือการทดสอบระบบในส่วนนี้อย่างจริงจัง ซึ่งการเปิดระบบให้รองรับการแจ้งเบาะแสมะมีความสำคัญอย่างมาก สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงควรเร่งกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักภายในองค์กรสำหรับการดำเนินการในส่วนนี้เพื่อให้สามารถเปิดใช้งานการแจ้งเบาะแสมซึ่งจะมีประโยชน์อย่างมากต่อกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน

เมื่อมีการเก็บข้อมูลและการบริหารจัดการข้อมูลที่คงที่แล้ว และมีข้อมูลเพียงพอ ควรพิจารณาการนำเอาระบบเพื่อช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลมาใช้ โดยอาจพิจารณาการนำเทคนิค Data Mining ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกโดยอาศัยเทคนิคเฉพาะเพื่อหาความสัมพันธ์หรือแง่มุมใหม่ ๆ ของข้อมูลมาเพื่อใช้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบเชิงลึกด้วย หรือพิจารณาการปรับเปลี่ยนฐานข้อมูลและมีการนำระบบฐานข้อมูลมาใช้กับหน่วยงานที่กว้างขวางขึ้น อาจพิจารณาการนำ Data Warehouse มาใช้งานในอนาคต ซึ่งทั้ง Data Warehouse และเทคนิค Data Mining ล้วนเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ต้องอาศัยการดำเนินการโดยบุคคลากรที่มีศักยภาพและมีความรู้เฉพาะด้านจึงเป็นเรื่องที่ควรต้องพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

สารบัญ

กิตติกรรมประกาศ	i
บทคัดย่อ	iii
Abstract	iv
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	v
สารบัญ.....	xxxvii
สารบัญตาราง.....	xlvii
สารบัญแผนภาพ	xlviii
บทที่ 1 บทนำ.....	1-6
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย.....	4
บทที่ 2 ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย	7-36
2.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	7
2.1.1 ความเป็นมาของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	7
2.1.1.1 ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540.....	7
2.1.1.2 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) :	
การปฏิรูประบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	9
1) การจัดที่มาและโครงสร้างขององค์กรตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบ	9
2) บุคคลที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายในบังคับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	10
3) รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องยื่นแสดง.....	10
4) จำนวนครั้งหรือระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	10
5) การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	10
6) กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดี	11
2.1.1.3 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550).....	11
1) บุคคลที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายในบังคับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	12
2) จำนวนครั้งหรือระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	12
3) การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	12

4) กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดี	13
2.1.1.4 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)	14
2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน	14
2.2 องค์กรผู้มีส่วนหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	15
2.2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช.....	15
2.2.1.1 ที่มาของคณะกรรมการ	16
2.2.1.2 คุณสมบัติกรรมการ ป.ป.ช.	17
2.2.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	18
2.2.1.4 การตรวจสอบพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของกรรมการ ป.ป.ช.	18
2.2.2 โครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	20
2.2.2.1 สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ	23
2.2.2.2 สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง.....	24
2.2.2.3 สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ	25
2.2.2.4 สำนักส่งเสริมการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่น	26
2.2.2.5 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด	27
2.3 รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	29
2.3.1 กลไกของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินรัฐมนตรี.....	29
2.3.1.1 การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน	29
2.3.1.2 การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ.....	30
2.3.2 ขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	31
2.3.3 ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน	31
2.3.3.1 กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	32
2.3.3.2 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	32
2.3.4 บทลงโทษในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดี	33
2.3.4.1 กรณีร่ำรวยผิดปกติ.....	33
2.3.4.2 กรณีจิตใจไม่เย็นหรือยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือ ปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง	34
2.4 การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน	34
2.5 ปัญหาและอุปสรรคทางปฏิบัติในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	35
บทที่ 3 ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ	37-108
3.1 สาธารณรัฐจอร์เจีย.....	37
3.1.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน	37

3.1.2	องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยื่นแสดงทรัพย์สินของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง.....	43
3.1.3	รูปแบบและวิธีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน	47
3.1.3.1	ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน.....	47
3.1.3.2	กรณีที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน	49
	1) กรณีเข้ารับราชการหรือถูกแต่งตั้งใหม่	49
	2) กรณีการสมัครเข้าเป็นสมาชิกรัฐสภา	50
	3) กรณีในระหว่างการรับราชการ	50
	4) กรณีที่พ้นจากตำแหน่ง	50
3.1.3.3	ข้อมูลสำคัญที่ต้องระบุในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน	51
3.1.3.4	บทกำหนดโทษกรณีไม่ทำการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนด.....	53
3.1.4	ระบบในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและการเปิดเผยต่อสาธารณะ	53
3.1.5	ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	56
3.1.5.1	ปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง.....	57
3.1.5.2	ปัญหาการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล	57
3.1.5.3	ปัญหาการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง	59
3.2	เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน.....	62
3.2.1	แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	64
3.2.1.1	ที่มาของระบบการแจ้งทรัพย์สิน	65
3.2.1.2	กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	67
	1) รัฐธรรมนูญ (Basic Law)	67
	2) ประมวลกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือน (Civil Service Code).....	67
	3) ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง.....	69
	4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน	69
	5) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต	70
	6) ประกาศสำหรับข้าราชการพลเรือนเรื่องการอนุญาตให้รับประโยชน์ โดยผู้ว่าการฮ่องกง ค.ศ. 2010	70
3.2.2	องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	71
3.2.2.1	ศาลฎีกา (Court of Final Appeal).....	71
3.2.2.2	สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau หรือ CSB).....	71
3.2.2.3	คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC).....	72
3.2.2.4	คณะกรรมการตรวจสอบอิสระว่าด้วยการป้องกันและการจัดการผลประโยชน์ ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้น.....	74

3.2.3 รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	74
3.2.3.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน	74
3.2.3.2 ข้อมูลสำคัญที่ต้องระบุในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน	77
1) ข้าราชการพลเรือน (Civil servants)	77
2) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Politically appointed officials-PAO)....	79
3) ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive)	80
4) คณะผู้บริหาร (ExCo)	81
5) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo).....	83
3.2.3.3 บทกำหนดโทษกรณีไม่ทำการยื่นรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนด	83
1) ข้าราชการพลเรือน	83
2) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง.....	84
3) ผู้ว่าการฮ่องกง	85
3.2.4 ระบบในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะและการตรวจสอบโดยประชาชน	85
3.2.4.1 ข้าราชการพลเรือน	85
3.2.4.2 เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง.....	85
3.2.4.3 ผู้ว่าการฮ่องกง.....	85
3.2.4.4 คณะผู้บริหาร.....	85
3.2.4.5 สมาชิกสภานิติบัญญัติ	86
3.2.5 ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	86
3.2.5.1 ปัญหาระบบการแจ้งผลประโยชน์และการเข้าไปลงทุนหรือ มีส่วนร่วมของข้าราชการพลเรือนต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือน	86
3.2.5.2 ปัญหาความเป็นอิสระและภาพลักษณ์ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต.....	88
3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา	88
3.3.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	88
3.3.2 องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	90
3.3.2.1 ประวัติความเป็นมา	91
3.3.2.2 อำนาจหน้าที่	92
3.3.2.3 โครงสร้างองค์กร	93
1) The General Counsel and Legal Policy Division	93
2) The Program Counsel Division	94
3) The Compliance Division.....	94
4) The Internal Operations Division	95
3.3.2.4 เจ้าหน้าที่จริยธรรม (Designated Agency Ethics Official).....	95

3.3.3 รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง	96
3.3.3.1 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน	96
3.3.3.2 กำหนดเวลาและรูปแบบการรายงานข้อมูลทางการเงิน.....	98
1) กำหนดเวลาการรายงาน.....	98
2) หน่วยงานรับและประเมินรายงาน.....	99
3) วิธีการอื่น.....	100
3.3.3.3 ข้อมูลทางการเงินที่กำหนดให้รายงาน.....	100
1) ตำแหน่งหน้าที่การงานภายนอก.....	100
2) รายได้และทรัพย์สินที่ได้รับจากการจ้างงานภายนอก	101
3) ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงาน.....	101
4) ค่าตอบแทน.....	101
5) รายได้และทรัพย์สินอื่น	101
6) อุดหนุน	102
7) หนี้สิน	102
8) ของขวัญและเงินที่สามารถขอเบิกคืนได้.....	102
3.3.3.4 การรายงานข้อมูลทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่ง	102
1) รายได้และทรัพย์สินที่ได้รับจากการจ้างงาน.....	103
2) รายได้และทรัพย์สินอื่น	103
3) อุดหนุน	104
4) หนี้สิน	104
5) ของขวัญและเงินที่สามารถขอเบิกคืนได้.....	104
3.3.3.5 ความรับผิดชอบและโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืน	104
3.3.4 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ	105
3.3.5 การวิเคราะห์แนวทางปฏิบัติของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	105
3.3.5.1 จุดเด่นของระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สิน.....	106
3.3.5.2 จุดด้อยของระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สิน.....	107
บทที่ 4 ระบบสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพสำหรับงานตรวจสอบทรัพย์สิน.....	109-120
4.1 ประโยชน์ของการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน ในแง่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการ.....	109
4.2 ภาพรวมระบบสารสนเทศเพื่อใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินโดย ป.ป.ช.....	111
4.2.1 โครงสร้างระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS).....	112
4.2.2 ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาระบบสารสนเทศและการนำไปใช้ในองค์กร.....	114

4.2.2.1 การได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้บริหารองค์กร (Top Management Commitment and Support)	114
4.2.2.2 การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)	114
4.2.2.3 วิธีการบริหารโครงการ (Project Management)	115
4.2.2.4 การจัดเตรียมความพร้อมของข้อมูล (Data Cleansing)	117
4.2.2.5 การปรับปรุงกระบวนการทำงาน (Adapting Process).....	117
1) การวิเคราะห์กระบวนการทำงานปัจจุบัน	118
2) การออกแบบกระบวนการทำงานใหม่.....	118
3) การนำกระบวนการไปใช้จริง	118
4.2.2.6 การอบรมและให้ความรู้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Training).....	118
4.2.2.7 การเตรียมการเรื่องการสื่อสารภายในองค์กร (Communication Plan)	119
4.2.3 ความเสี่ยงหรือปัญหาสำหรับการพัฒนาและนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งาน	119

บทที่ 5 บทวิเคราะห์ 121-152

5.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยและต่างประเทศ.....	121
5.2 วิเคราะห์การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	129
5.2.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	129
5.2.2 รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง	130
5.2.3 ระยะเวลาการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	131
5.2.4 วิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน	132
5.3 วิเคราะห์ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	132
5.3.1 รูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	132
5.3.2 การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า	133
5.3.3 การตรวจสอบทรัพย์สินที่อยู่ต่างประเทศ.....	133
5.3.4 กำหนดระยะเวลาการตรวจสอบ	134
5.4 วิเคราะห์การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	134
5.4.1 ตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	134
5.4.2 วิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	135
5.4.3 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน	135
5.4.4 ปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554	136

5.5	วิเคราะห์องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	137
5.5.1	หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	137
5.5.2	การจัดโครงสร้างองค์กรและสายบังคับบัญชา	138
5.5.3	อัตรากำลังและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่ ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	141
5.5.3.1	ปัญหาด้านอัตรากำลัง	141
5.5.3.2	ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่	142
5.5.4	การทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	142
5.5.4.1	การบริหารงานภายใน.....	142
5.5.4.2	การบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายนอก.....	143
5.5.5	การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	144
5.6	การนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (ACAS).....	144
5.6.1	การนำระบบสารสนเทศมาใช้ในภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน และการคัดเลือกเครื่องมือ ระบบสารสนเทศสำหรับปรับปรุงประสิทธิภาพในการตรวจสอบทรัพย์สิน	144
5.6.2	วิธีการดำเนินโครงการ และสถานะโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวม และวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS)	145
5.6.3	การนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) มาใช้ในการกิจตรวจสอบทรัพย์สิน	147
5.6.3.1	กระบวนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	149
5.6.3.2	กระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ	149
5.6.3.3	กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน.....	151
5.6.3.4	กระบวนการพิจารณาถอนรองและวินิจัยชี้ขาด.....	151
บทที่ 6	ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	153-176
6.1	ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	153
6.1.1	บุคคลผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	153
6.1.2	รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	153
6.1.3	ระยะเวลาการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	154
6.1.4	วิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน	154
6.2	ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	154
6.2.1	รูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	154
6.2.2	การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า.....	155
6.2.3	การตรวจสอบทรัพย์สินที่อยู่ต่างประเทศ	155

6.2.4 กำหนดระยะเวลาการตรวจสอบ.....	155
6.3 การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	155
6.3.1 ตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	156
6.3.2 วิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	156
6.3.3 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน	156
6.4 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	156
6.4.1 หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	156
6.4.2 การจัดโครงสร้างองค์กรและสายบังคับบัญชา.....	157
6.4.3 อัตรากำลังและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่ ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	158
6.4.3.1 อัตรากำลังบุคลากร	158
6.4.3.2 ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่.....	158
6.4.4 การทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	158
6.4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	158
6.5 การนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการปฏิบัติงานตรวจสอบทรัพย์สิน	158
6.5.1 การนำระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน โดยระบบกลาง (ACAS) ขึ้นใช้งาน.....	160
6.5.1.1 กำหนดบุคคลในระดับผู้บริหารองค์กรที่มีหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการ ดำเนินโครงการ (Project Sponsor)	160
6.5.1.2 กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่เป็นผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลง.....	160
6.5.1.3 การปรับปรุงวิธีการดำเนินโครงการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้ บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามกรอบระยะเวลา	161
6.5.1.4 การศึกษาและจัดทำกระบวนการทำงาน	162
6.5.1.5 การจัดเตรียมข้อมูล	164
6.5.1.6 การจัดให้มีการทดสอบระบบโดยผู้ใช้งานจริง	165
6.5.1.7 การนำระบบขึ้นใช้งาน.....	166
6.5.2 ระบบย่อยภายใต้ระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS).....	167
6.5.2.1 ระบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน.....	167
6.5.2.2 กระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนา ระบบตรวจสอบ.....	169
6.5.2.3 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน	170
6.5.2.4 กระบวนการในการพิจารณากลับกรองและวินิจฉัยสำหรับภารกิจ ตรวจสอบทรัพย์สิน.....	172

6.5.3 การดำเนินการภายหลังจากมีการนำระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ขึ้นใช้งานแล้ว.....	173
6.5.3.1 การจัดเตรียมทีมงานผู้รับผิดชอบระบบ.....	173
6.5.3.2 การจัดเตรียมทรัพยากร.....	174
6.5.3.3 การบำรุงรักษาระบบ.....	174
6.5.4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับการใช้ระบบสารสนเทศภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน.....	174
6.5.4.1 การใช้ประโยชน์จากระบบ.....	175
6.5.4.2 รูปแบบการแสดงผลของข้อมูล.....	175
ภาคผนวก.....	177-210
ภาคผนวกที่ 1 สรุปผลการประชุมระดมความคิดเห็น.....	179
1.1 ความเหมาะสมของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน.....	182
1.1.1 วิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน.....	182
1.1.2 การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ.....	182
1.1.3 ขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	182
1.1.4 โทษในกรณีฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมาย.....	182
1.2 ปัญหา อุปสรรค ที่ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบ.....	183
1.3 ความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.....	183
1.4 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบ.....	184
ภาคผนวก 2 สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ.....	185
2.1 หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	186
2.1.1 วิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน.....	186
2.1.2 การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ.....	188
2.1.3 ขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	190
2.1.4 ระยะเวลาและรูปแบบในการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน.....	191
2.1.5 โทษในกรณีฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมาย.....	192
2.1.6 การคุ้มครองข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	193
2.2 ปัญหา อุปสรรค ที่ทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเกิดความล่าช้า.....	194
2.2.1 ปัญหาด้านนโยบาย.....	194
2.2.2 ปัญหาจากการกำหนดให้ตรวจสอบทุกบัญชี.....	195
2.2.3 การขาดความรู้ ความเข้าใจในการยื่นบัญชี.....	195
2.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการทำงานของ ป.ป.ช.....	196

2.3 การพัฒนาการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	198
2.3.1 การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า	198
2.3.2 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน	198
2.3.3 การเปิดเผยข้อมูล.....	198
2.3.4 การตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับต่างประเทศ	199
2.3.5 กฎหมายการอายัดทรัพย์สินและการชำระค่าธรรมเนียม.....	199
2.3.6 ระยะเวลาในการยื่นบัญชี.....	199
2.3.7 ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ	200
2.3.8 การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ	200
2.3.9 การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของหน่วยงานอื่น	201
2.3.10 แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	203
2.4 ระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (Asset Collecting and Analysis System - ACAS).....	206
2.4.1 ระบบ ACAS	206
2.4.2 สภาพปัญหาในการพัฒนาและใช้ระบบ ACAS.....	208
บรรณานุกรม	211-214
เอกสารภาษาไทย.....	211
เอกสารภาษาต่างประเทศ.....	212

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1.5.3	แสดงผลการตรวจสอบของ TI และ IDFI.....	59
ตารางที่ 3.2.3.1	แสดงตำแหน่งปลัดกระทรวงประจำกระทรวง.....	76
ตารางที่ 3.3.3.1	การแสดงข้อมูลทางการเงินตาม The Ethics in Government Act	97
ตารางที่ 5.1	วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของไทย และต่างประเทศ	122
ตารางที่ 5.5.2-1	ผลงานการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (6 เดือนแรก).....	141
ตารางที่ 6.5.1.4	ตารางเปรียบเทียบวิธีการทำงานสำหรับกระบวนการยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สิน กระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบ โดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบระหว่างกระบวนการ ปัจจุบันและกระบวนการหลังมีการนำระบบสารสนเทศมาใช้งาน	164

สารบัญแนภาพ

แผนภาพที่ 2.2.2	โครงสร้างองค์กรของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	22
แผนภาพที่ 2.2.2.5	โครงสร้างการบริหารจัดการสำหรับภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ของสำนักงาน ป.ป.ช.	28
แผนภาพที่ 3.3.2	การกำกับดูแลข้อมูลทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	91
แผนภาพที่ 3.3.2.3	แผนผังโครงสร้างองค์กร The U.S. Office of Government Ethics (OGE).....	95
แผนภาพที่ 4.2.1	โครงสร้างระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS)	113
แผนภาพที่ 5.5.2-1	สายบังคับบัญชาภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน.....	139
แผนภาพที่ 5.5.2-2	ขั้นตอนหลักในการดำเนินภารกิจด้านการตรวจสอบและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ.....	140
แผนภาพที่ 5.6.2	วัฏจักรการพัฒนาระบบสารสนเทศ (Systems-Development Life Cycle: SDLC) แบบ Waterfall.....	147
แผนภาพที่ 5.6.3	กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและระบบ (ACAS).....	148
แผนภาพที่ 6.5.1.2	ประเภทผู้ใช้งานตามความพร้อมในการรับความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (Technology Adoption user Types) โดย Everett Rogers.....	161
แผนภาพที่ 6.5.2.4	ประเภทของระบบสารสนเทศในองค์กร และการเชื่อมโยงของระบบสารสนเทศ ภายในองค์กร.....	172

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ระบบการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ประเทศส่วนใหญ่ในโลกต่างมีเหตุผลไปในทิศทางเดียวกันคือ เห็นว่าระบบดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption) เป็นที่น่าสังเกตว่าแต่ละประเทศมีการจัดระบบการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกันไปโดยจัดระดับความเข้มข้นต่างกัน อาทิ ตามระดับความสำคัญของตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครอบคลุมถึงกรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องใดบ้าง ความรับผิดชอบและโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืน องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลทรัพย์สินและตรวจสอบ ตลอดจนการยินยอมให้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะหรือไม่อย่างไร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในหลายประเทศต่างยอมรับและเห็นตรงกันว่ากลไกการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเป็นสิ่งจำเป็นที่ควรจะต้องดำเนินการและแม้ว่าจะมีการจัดระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกันไปในั้น แต่สิ่งหนึ่งที่แต่ละประเทศอาจจะต้องประสบปัญหาต่อไปได้แก่ การจัดระบบการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เพื่อให้ทราบว่าบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้แจ้งมานั้นมีความถูกต้องและเป็นจริงมากน้อยแค่ไหน อย่างไร เพราะในทางปฏิบัติ ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมีปริมาณและรายละเอียดค่อนข้างมากในแต่ละรายบุคคล จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนความล่าช้าในการตรวจสอบได้

สภาพการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ของประเทศไทยก็พบปัญหาเช่นเดียวกัน อาทิ จำนวนบุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบไม่เพียงพอ จำนวนบัญชีทรัพย์สินที่ค้างตรวจเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ การตรวจสอบไม่สอดคล้องหรือทันการณั้กับระยะเวลาของการรับตำแหน่ง พันตำแหน่ง หรือเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ปัญหาความละเอียดรอบคอบในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ฯลฯ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า มีจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นจำนวนกว่า 60,000 บัญชี ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้แสดงถึงความบกพร่องและความไม่มีประสิทธิภาพของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ ป.ป.ช. ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องศึกษาทบทวนกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทยในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดหลักในการตรวจสอบ โครงสร้างองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบ ความแม่นยำในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน การใช้เทคโนโลยีในการตรวจสอบ กฎหมายที่กำหนดกระบวนการ

ตรวจสอบ ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ ของต่างประเทศ เพื่อหาแนวปฏิบัติที่ดีในการนำมาปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ ของประเทศไทยต่อไป

สำหรับกรอบความคิดในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบ และวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” นั้น ผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงเปรียบเทียบแนวคิดหลักการ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจอร์เจีย และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยจะทำการเปรียบเทียบในโครงสร้างและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติ ตลอดจนแนวปฏิบัติที่ดีของการจัดระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในแต่ละประเทศ เพื่อให้เกิดการวิเคราะห์และสังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ โดยผู้วิจัยได้วางโครงการศึกษาในส่วนทบทวนวรรณกรรมโดยสังเขปโดยแบ่งเป็นประเด็นการศึกษาเป็น 4 ประเด็นการศึกษาที่สำคัญดังนี้

ประเด็นการศึกษาที่ 1 แนวคิดและหลักการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยศึกษาเปรียบเทียบแนวคิดทฤษฎีและหลักการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจอร์เจีย และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยศึกษาบ่อเกิดที่มาของแนวคิดในการจัดระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในแต่ละประเทศดังกล่าว

ประเด็นการศึกษาที่ 2 รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจอร์เจีย และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยศึกษาพัฒนาการของรูปแบบและวิธีการของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในแต่ละประเทศดังกล่าว

ประเด็นการศึกษาที่ 3 วิเคราะห์โครงสร้างและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติของกระบวนการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ในประเด็นนี้ผู้วิจัยทำการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติของกระบวนการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของประเทศไทย ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจอร์เจีย และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติทั้งที่เกิดจากปัญหาโครงสร้างของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินทั้งในส่วนของกลไกและหน่วยงานที่รับผิดชอบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการมีส่วนร่วมขององค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเด็นการศึกษาที่ 4 สังเคราะห์องค์ความรู้เกี่ยวกับแนวปฏิบัติที่ดีเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนา รูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยศึกษาจากผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบโครงสร้างและสภาพปัญหาในทางปฏิบัติของกระบวนการการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทยและต่างประเทศ (ประเด็นการศึกษาที่ 3) และสังเคราะห์รูปแบบและวิธีการอันเป็นแนวปฏิบัติที่ดีของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เพื่อนำมาพัฒนาระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาความล่าช้าและจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจจำนวนมากที่ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. ศึกษาแนวคิด หลักการ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) รวมถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ

2. ศึกษาทบทวนกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทยในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็แนวคิดหลักในการตรวจสอบ โครงสร้างองค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบ ความแม่นยำในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน การใช้เทคโนโลยีในการตรวจสอบ กฎหมายที่กำหนดกระบวนการตรวจสอบ ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เพื่อวิเคราะห์หาสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาความบกพร่องและความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

3. ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ แนวคิด หลักการ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของประเทศไทยกับของต่างประเทศ

4. จัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการวางระบบการตรวจสอบบัญชีใหม่ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาบัญชีค้างตรวจเป็นจำนวนมากและแก้กฎหมายและการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรหรือบุคลากร

5. ปรับปรุงระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในด้านต่าง ๆ อาทิ รูปแบบและวิธีการการแจ้งหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ประเภทและขอบเขตการตรวจสอบ การใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพ บทบาทของ ป.ป.ช. โครงสร้างสำนักงาน ป.ป.ช.และบุคลากร ตลอดจนบทบาทองค์กรอื่น ๆ ที่ จะช่วยในการตรวจสอบ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ

1.3 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบแนวคิด หลักการ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของประเทศไทย

2. ทราบโครงสร้างและสภาพปัญหาของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของประเทศไทยที่ดำเนินการอยู่ จากอดีตจนถึงปัจจุบัน

3. ทราบผลการศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ แนวคิด หลักการ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของไทยกับของต่างประเทศ

4. แนวทาง รูปแบบ และวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อปรับปรุงโครงสร้าง รูปแบบ วิธีการเกี่ยวกับการแจ้งหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบความมีอยู่จริงหรือความถูกต้องของทรัพย์สินและหนี้สิน การใช้เทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน บทบาทของ ป.ป.ช. โครงสร้างสำนักงาน ป.ป.ช. และบุคลากร ตลอดจนบทบาทองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

5. ข้อเสนอในการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

1) ศึกษาจากเอกสาร (Documentary research)

1.1) ศึกษาเอกสารวิชาการและข้อมูลที่เป็นทางการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจอร์เจีย เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้แก่ กฎหมาย หนังสือ บทความ งานวิจัย ความเห็นทางกฎหมาย รายงานประจำปีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ของไทยและของหน่วยงานของประเทศดังกล่าวข้างต้นที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ และเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เป็นทางการ

1.2) ศึกษาเอกสารและข้อมูลที่แสดงถึงข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจอร์เจียและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบสภาพปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา และข้อดีข้อเสียของการจัดระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ ของแต่ละประเทศ

1.3) ศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ แนวคิด หลักการ รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง สภาพปัญหา แนวทางแก้ไขปัญหา และข้อดีข้อเสียของการจัดระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ ของไทยกับของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจอร์เจีย เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน จากเอกสารต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้พบแนวปฏิบัติที่ดีที่สามารถนำมาปรับใช้กับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ ของประเทศไทย

2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interviews)

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ทำการสัมภาษณ์เชิงลึกบุคคลที่รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ตลอดจนบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินฯ รวม 11 คน เพื่อให้ทราบประเด็นปัญหาในการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรคทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการวิเคราะห์และสังเคราะห์ต่อไป โดยผู้วิจัยได้กำหนดให้ทำการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องโดยตรง ได้แก่กรรมการ ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. และบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องและบุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

3) การประชุมระดมความคิดเห็น (Focus Group)

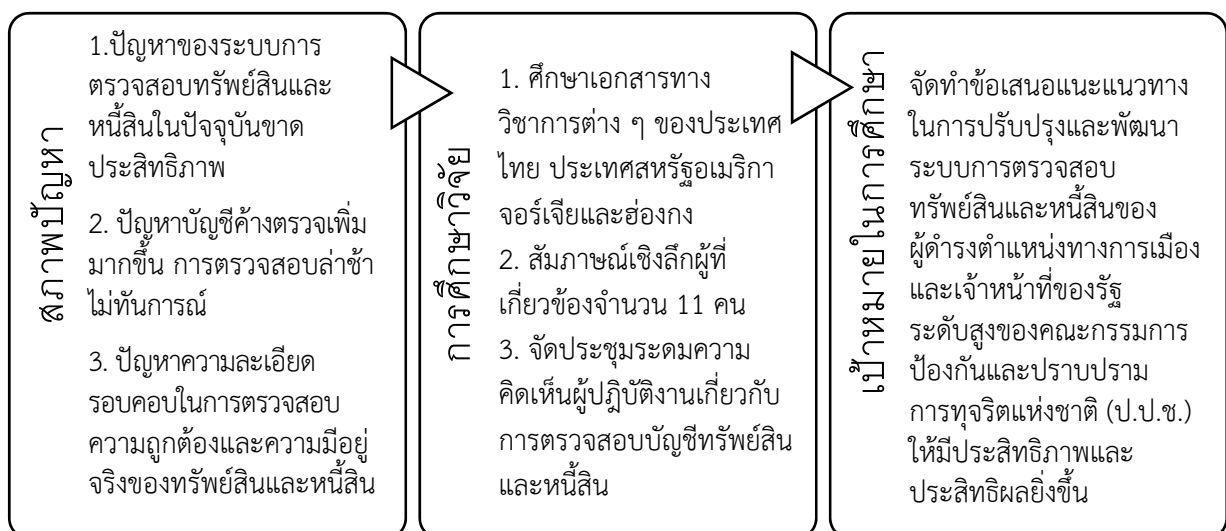
ในการศึกษาวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยจะดำเนินการประชุมระดมความคิดเห็นผู้ปฏิบัติงานโดยตรงหรือที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เพื่อทราบสภาพปัญหาและอุปสรรคในการทำงานในระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้เกี่ยวข้องในเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและเพื่อนำไปสู่การศึกษาวเคราะห์การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของ ป.ป.ช. ต่อไป มีผู้เข้าร่วมสัมมนารวม 38 คน โดยมีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่

3.1) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการ

3.2) ตัวแทนหน่วยงานรัฐ อาทิ กรมสรรพากร กรมที่ดิน กระทรวงพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน (กรมธนารักษ์) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถาบันวิจัยและพัฒนาอัญมณีและเครื่องประดับแห่งชาติ (องค์การมหาชน) ฯลฯ

3.3) ตัวแทนหน่วยงานเอกชน อาทิ สมาคมธนาคารไทย ธุรกิจสถาบันการเงิน สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ สมาคมนักประเมินราคาอิสระไทย ฯลฯ

โดยมีกระบวนการศึกษาดังปรากฏในแผนภาพด้านล่างนี้



บทที่ 2

ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย

ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการต่อต้านการทุจริต (Anti-corruption) ซึ่งแนวคิดเรื่องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาานกว่า 40 ปี โดยได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อแก้ไขความบกพร่องของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเรื่อยมา ซึ่งก็มีแนวโน้มจัดระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือ นอกจากจะตรวจสอบในเชิงความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ยังเน้นการดูที่ความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินที่ผิดปกติอันนำไปสู่ความร้ายวผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกด้วย อันสืบเนื่องจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยในอดีตจนถึงปัจจุบันยังมีจำนวนที่สูงมาก อีกทั้งเป็นผลจากการปฏิรูประบบและโครงสร้างระบบการตรวจสอบนักการเมืองตามรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงในปัจจุบันปรากฏว่ามีจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจสอบอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นจำนวนมาก แสดงถึงความบกพร่องและความไม่มีประสิทธิภาพของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ ป.ป.ช. ใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาทบทวนกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทยต่อไป โดยศึกษาพิจารณาจากแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนอุปสรรคและปัญหาในทางปฏิบัติ

2.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยสามารถแยกพิจารณาได้จากความเป็นมาและพัฒนาการของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจากอดีตจนถึงปัจจุบัน สรุปได้ดังนี้

2.1.1 ความเป็นมาของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ความเป็นมาของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยสามารถแยกพิจารณาเป็น 4 ช่วงระยะเวลาดังนี้

2.1.1.1 ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540

สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในอดีตแรกเริ่มนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 23² ระบุเน้นไปที่การแสดงสินทรัพย์ และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีการแก้ไขปรับปรุง (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2530 อีกทั้งมีกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องได้แก่ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 กฎกระทรวง (พ.ศ. 2524) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ถูกกำหนดชัดเจนให้ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 95 และมาตรา 170 วรรค 2³ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการหรือรัฐธรรมนูญ ในขณะนั้นไม่ได้บัญญัติในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลของทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะหรือการตรวจสอบพิสูจน์ ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินแต่อย่างใด จึงมีนักวิชาการตั้งข้อสังเกตว่า “ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนักรการเมืองบกพร่อง เพราะเมื่อนักการเมืองยื่นทรัพย์สินและหนี้สินให้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. แล้วของดังกล่าวจะไม่มีเปิดเพื่อพิสูจน์ว่าทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมีจริงหรือไม่ นอกจากนี้ การให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือนักการเมืองก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ระบบนี้ล้มเหลว”⁴ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและกำกับดูแลของข้าราชการการเมือง

ในช่วง พ.ศ. 2538 ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 ประกาศใช้บังคับแล้วในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2538 ก็ยังคงมีการเสนอแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองไทยเพื่อเสนอให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.) ที่ตั้งขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร⁵ และหนึ่งในข้อเสนอของ ค.พ.ป. ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ การตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยให้เหตุผลบางส่วนสรุปได้ว่า การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยเฉพาอย่างยิ่งผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองรายใดถูกคณะกรรมการ ป.ป.ป. วินิจฉัยว่าร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริต เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะเหตุผลหลาย

² พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

มาตรา 23 เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน ตามรายการ วิธีการและเวลาตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538

มาตรา 95 สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 170 (...)

รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายบัญญัติ

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), หน้า 223-224.

⁵ ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2537 ซึ่งมีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานคณะกรรมการ

ประการ อาทิ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากฝ่ายการเมือง ระบบวิธีพิจารณาในการไต่สวนการทุจริตประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้ระบบวิธีพิจารณาเดียวกันกับการตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบของข้าราชการระดับล่าง ด้วยเหตุนี้จึงมักปรากฏว่าข้าราชการระดับล่างเท่านั้นที่ตกเป็นผู้ทุจริต ทั้งนี้ ค.พ.ป. ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเสนอให้บัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ในรัฐธรรมนูญ และให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ มีหลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการ เช่น ที่มาของกรรมการต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง มีวาระการดำรงตำแหน่งชัดเจน ตลอดจนต้องปรับปรุงวิธีพิจารณาไต่สวนหาข้อเท็จจริงแยกตามประเภทและระดับของข้าราชการ อีกทั้งสำนักงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง ทั้งคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ทั้งนี้ หากเป็นกรณีข้าราชการการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น แต่ไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ต้องส่งเรื่องให้องค์กรชี้ขาด โดยแยกคดีเป็น 2 กรณี กรณีแรก การขอให้พนักงานเมืองพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการ ป.ป.ป. ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วส่งให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด กรณีที่สอง การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและดำเนินคดีอาญา ควรจะต้องมีองค์กรชี้ขาดเป็นพิเศษตั้งขึ้นอีกองค์กรหนึ่งเป็นกรณีเฉพาะ อาจเรียกว่า “ตุลาการอาญาธร” หรือศาลอาญาชั้นสูงสำหรับพิจารณาความผิดนักการเมือง⁶ ซึ่งข้อเสนอต่าง ๆ ของ ค.พ.ป. นี้ ในเวลาต่อมาได้ถูกนำไปเป็นกรอบในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2534) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539

2.1.1.2 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) :

การปฏิรูประบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

จากความบกพร่องของกลไกการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปรากฏในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 ดังกล่าวข้างต้นนั้น นำมาสู่การปฏิรูประบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินครั้งใหญ่ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในเวลาต่อมา ดังปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังมีสาระสำคัญที่ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ได้แก่

1) การจัดที่มาและโครงสร้างขององค์กรตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติหมวดว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ⁷ ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติว่าด้วยการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) การถอดถอนจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ และมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ กรรมการ ป.ป.ช. มีที่มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาและเสนอผ่านความเห็นชอบจากวุฒิสภา ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเพื่อนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรง

⁶ คุรยละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.), ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : ส.ก.ว., 2538), หน้า 39-42.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (มาตรา 291-311)

ตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งอื่นที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ยังจัดตั้งองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดขึ้นใหม่ที่จะทำงานร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2) บุคคลที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายในบังคับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติให้หมายรวมไปถึงบุคคลใกล้ชิดของบุคคลที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายในบังคับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินด้วย กล่าวคือ ระบบเดิมกำหนดขอบเขตการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะของตน แต่ระบบใหม่กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายในบังคับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังให้รวมถึงการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลเหล่านั้นด้วย (มาตรา 291 วรรค 1) อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและทรัพย์สินที่มีได้อยู่ในความครอบครองของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย (มาตรา 32 วรรค 2)

3) รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องยื่นแสดง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติให้ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีความละเอียดและเข้มข้นมากขึ้น โดยให้มีการส่งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ประกอบกับยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 291 วรรคท้าย) ซึ่งตามระบบเดิมไม่ได้บังคับ

4) จำนวนครั้งหรือระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) กำหนดจำนวนครั้งหรือระยะเวลาในการยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินมากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ เดิมยื่นแสดงเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยให้เพิ่มการยื่นแสดงเมื่อพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี อีกด้วย (มาตรา 292)

5) การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดกลไกใหม่ของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีและจัดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินที่มีการยื่นเข้ามาโดยเร็ว (มาตรา 293 วรรค 2 และ วรรค 3) ซึ่งแตกต่างจากระบบเดิมที่ไม่มีการประกาศเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวต่อสาธารณะ

6) กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินคดีโดยแยกเป็นความรับผิดชอบทางอาญาและความรับผิดชอบทางการเมืองที่มีการดำเนินคดีในชั้นศาลที่แตกต่างกันดังนี้

(6.1) กรณีร่ำรวยผิดปกติ

กระบวนการเพื่อนำไปสู่การยึดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ ได้แก่ ภายหลังจากตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมถึงความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องและผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป (มาตรา 294 วรรคสอง)

(6.2) กรณีจงใจไม่ยื่นหรือยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง

กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีจงใจไม่ยื่นหรือยื่นซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง ในกรณีนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องที่มีการไต่สวนแล้วมีความเห็นในกรณีดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และหากศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการจงใจไม่ยื่นหรือยื่นซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งและห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 295)

จากบทบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ดังกล่าว เราจะพบว่าเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ซึ่งระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทย เพราะได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงจากโครงสร้างของระบบเดิมเป็นอย่างมาก และในส่วนของรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

2.1.1.3 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ยังคงใช้โครงสร้างหลัก ๆ ของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกันกับที่มีการปฏิรูปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนในบางกรณี ได้แก่

1) บุคคลที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายในบังคับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

นอกจากการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องอยู่ภายในบังคับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมกับคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนเช่นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้มีการบัญญัติให้ชัดเจนขึ้นโดยให้รวมถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครอง หรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย (มาตรา 259 วรรคท้าย) ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลในการยกร่างมาตราดังกล่าวสรุปได้ว่า “เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองของบุคคลอื่น เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงโดยโอนทรัพย์สินไปไว้ที่บุคคลอื่น เพื่อไม่ต้องแสดงในรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งหากตรวจสอบพบในภายหลังจะถือว่า เป็นการปกปิดหรือไม่แจ้งรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ครบถ้วน ทำให้การโอนทรัพย์สินและหนี้สินไปไว้กับบุคคลอื่นในลักษณะดังกล่าวไม่สามารถทำได้อีกต่อไป”⁸

2) จำนวนครั้งหรือระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ยังคงกำหนดจำนวนครั้งหรือระยะเวลาในการยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 3 ช่วงเวลาเช่นเดิม คือ ตอนรับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี แต่ได้ระบุให้ชัดเจนขึ้นเพื่อไม่ให้เป็นปัญหาในการตีความ โดยระบุ “(...) ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งหรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี” (มาตรา 260 วรรคแรก) และ “(...) ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันครบหนึ่งปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งโดยให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย” (มาตรา 260 วรรคท้าย) เนื่องจากเดิมมีปัญหาในการตีความ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) บัญญัติเพียงว่า “(...) ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว (...)” ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) สรุปได้ว่า “เพื่อให้การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง รวมทั้งการตรวจสอบหลังจากการพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งจะสอดคล้องกับรายการและจำนวนทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่อย่างแท้จริง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินด้วย”⁹

3) การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น เดิมกำหนดเฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้กำหนด

⁸ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ พุทธศักราช 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า 239.

⁹ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว, หน้า 240.

เพิ่มเติมในกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ที่จะต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย (มาตรา 261 วรรคแรก)

4) กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินคดีที่นำไปสู่ความรับผิดชอบทางอาญาและความรับผิดชอบทางการเมืองเช่นเดิมเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) แต่เปลี่ยนแปลงโดยกำหนดให้การดำเนินคดีทั้งในส่วนการร้ายยผิดปกติและการจงใจไม่ยื่นหรือยื่นซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น โดยแก้ไขในกรณีกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีจงใจไม่ยื่นหรือยื่นซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง จากเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่ให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องนี้ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดในกรณีนี้แทน (มาตรา 263) และหากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยแล้วเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการจงใจไม่ยื่นหรือยื่นซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งในวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย และห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี อีกทั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ยังเพิ่มเติมในเรื่องการห้ามดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย (มาตรา 295) ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) สรุปได้ว่า “แก้ไขให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยแทนศาลรัฐธรรมนูญ เพราะจะต้องมีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำความผิด ซึ่งต้องมีการพิสูจน์เจตนาตามหลักคดีอาญา รวมทั้งเพื่อให้เกิดความชัดเจนในกรณีการพ้นจากตำแหน่งด้วย”¹⁰

สำหรับการแก้ไขรายละเอียดบางประการจากเดิมที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) นั้น เราจะพบว่าเป็นการแก้ไขปัญหาที่ประสบในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ใช้บังคับ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง และในส่วนของรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

¹⁰ สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว, หน้า 242.

2.1.1.4 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)¹¹ ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินใหม่ ซึ่งเดิมในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2550) เรื่องดังกล่าวจะบัญญัติในหมวดและส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐกรณีการตรวจทรัพย์สิน แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) บัญญัติเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (หมวด 12 ส่วนที่ 4 มาตรา 232-237) โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับที่มา โครงสร้าง วาระการดำรงตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนกระบวนการไต่สวนเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีในศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง รวมถึงกรณีการดำเนินคดีในศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีมีการกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เป็นที่น่าสังเกตว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ไม่ได้บัญญัติในรายละเอียดเบื้องต้นในเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน แต่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้กำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนั้น บทบัญญัติในเรื่องบุคคลที่ถูกกำหนดให้อยู่ภายในบังคับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวนครั้งหรือระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดี จึงต้องไปบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป¹² อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันจึงยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

2.1.2 กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน

กฎหมายหลักเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวกับหน่วยงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งบัญญัติรายละเอียดไว้ในหมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และประกาศ

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2560, หน้า 1-90.

¹² ปัจจุบัน (เดือนกันยายน 2560) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. อยู่ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ชุดนายมีชัย ฤชุพันธ์) http://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=981&filename=draftlawrelate (เข้าถึงข้อมูล 26 กันยายน 2560)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นองค์กรวินิจัยชี้ขาดกรณีร่ำรวยผิดปกติและกรณีใจไม่เย็นหรือเย็นซึ่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560¹³ และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 จะมีการดำเนินการยกร่างข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) เกี่ยวกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ และขณะนี้ อยู่ในระหว่างดำเนินการ

2.2 องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเทศไทยนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีสถานะเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้องค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) สรุปได้ดังนี้

2.2.1 คณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา (มาตรา 232 วรรคแรก) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 233 วรรคแรก) โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การบริหารงานของหน่วยงานนี้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

¹³ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ 28 กันยายน 2560

2.2.1.1 ที่มาของคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาโครงสร้างเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้ใช้กระบวนการและขั้นตอนสรรหาเช่นเดียวกัน (มาตรา 217 ให้ใช้ มาตรา 203 มาตรา 204 มาตรา 205 และมาตรา 206) ซึ่งคณะกรรมการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย

- (1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- (2) ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรรมการ
- (3) ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นกรรมการ
- (4) บุคคลซึ่งแต่งตั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่มีชื่อเสียงซึ่งต้องมีการสรรหาจากผู้มีคุณสมบัติดังนี้
 - มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่ถึง 68 ปี ในวันที่ได้รับการคัดเลือกหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา
 - สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
 - มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
 - มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
 - ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 202¹⁴
 - ไม่เคยปฏิบัติหน้าที่ใด ๆ ในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ

ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา (มาตรา 204 วรรคแรก)

¹⁴ กล่าวคือ ใช้เกณฑ์เดียวกันกับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 202 ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด
- (2) ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 98 (1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (17) หรือ (18)
- (3) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (4) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา
- (5) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการคัดเลือกหรือสรรหา
- (6) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (7) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ
- (8) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วนบริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (9) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ
- (10) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2.2.1.2 คุณสมบัติกรรมการ ป.ป.ช.

1) คุณสมบัติทั่วไป

นอกจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยองค์กรอิสระแต่ละองค์กรแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามทั่วไปตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 ดังต่อไปนี้

- (1) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี
- (2) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 201 (1) (3) (4) และ (5))
- (3) ไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับที่กำหนดในลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 202)

2) คุณสมบัติเฉพาะ

ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 232 วรรคสอง ดังนี้

- (1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครอง ชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
 - (2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
 - (3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
 - (4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์
 - (5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 20 ปี นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น
 - (6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชน จำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี
 - (7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตามข้อ (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่า 10 ปี
- โดยการนับระยะเวลาดังกล่าวนี้ ให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา

2.2.1.3 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่หลักในส่วนที่เกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ มาตรา 234 สรุปได้ดังนี้

1. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2.2.1.4 การตรวจสอบพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) (มาตรา 236 และมาตรา 237) ยังคงกำหนดบทบัญญัติในส่วนของการเปิดช่องทางให้มีการตรวจสอบพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2550 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) มีการเพิ่มเติมในเรื่องสิทธิของประชาชนในการกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. อีกทั้งเพิ่มขึ้นตอนและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนดำเนินคดี¹⁵ กล่าวคือ นอกจากจะให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ยังกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ โดยให้ยื่นเรื่องกล่าวหาต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเห็นสมควรสั่งให้มีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงการกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติดังกล่าว

ทั้งนี้ เมื่อคณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุด แต่ถ้าเห็นว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ร่ำรวย

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ให้สิทธิกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยยื่นเรื่องผ่านประธานวุฒิสภาเสนอไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 300)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) ให้สิทธิกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา โดยยื่นเรื่องผ่านประธานวุฒิสภาเสนอไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 249)

ผิดปกติตามที่ถูกล่าวหา ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ซึ่งจะนำไปสู่การเพิกถอนสิทธิทางการเมืองและสิทธิการดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ ตลอดจนนำไปสู่การดำเนินคดีให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินดังจะกล่าวถึงในข้อ 2.3.4 ต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรหลักผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ยังมีองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ ศาลฎีกา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดสุดท้ายโดยอาศัยสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ (มาตรา 235 วรรคหก)

นอกจากนี้ มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและทำงานประสานกับ ป.ป.ช. ในเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณี ได้แก่การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการจัดตั้งองค์การฝ่ายบริหารเพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐขึ้น¹⁶ โดยมีกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้ขับเคลื่อนดำเนินการเสนอร่างกฎหมายเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. 2546 ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่าการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงและข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองไม่อยู่ในอำนาจของ ป.ป.ช. และยังไม่มีความหมายใดรับผิดชอบ กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เฉพาะไต่สวนและวินิจฉัยการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทบความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย จึงนำมาสู่การบังคับใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551¹⁷ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จัดตั้งองค์การฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และมีหน่วยงานธุรการคือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

สำหรับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ได้แก่ อำนาจเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการ

¹⁶ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มิถุนายน พ.ศ. 2544 วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2545 และวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2545

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 21 ก ลงวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2551

ทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 17 (3)) ใต้วงข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 17 (4)) ใต้วงข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 17 (5)) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย (มาตรา 17 (8)) อีกทั้ง ในการใต้วงข้อเท็จจริง ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นควรตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา และเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถขอความร่วมมือจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้มาให้ตรวจสอบได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามรายการและภายในเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดได้ (มาตรา 48) และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ส่งเรื่องทั้งหมดพร้อมทั้งสำนวนการใต้วงและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป กรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือเอาสำนวนการใต้วงข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการใต้วงข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยจะใต้วงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ก็ได้ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้ร่ำรวยผิดปกติหรือมิได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่มีกรณีต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือจะใต้วงและข้อมูลตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไปก็ได้¹⁸

2.2.2 โครงสร้างองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับราชการทั่วไปรวมถึงรับผิดชอบด้านธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงาน ป.ป.ช. มีการแบ่งอำนาจหน้าที่หลักดังต่อไปนี้¹⁹

¹⁸ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) <http://www.pacc.go.th/index.php/home/about/12> (เข้าถึงข้อมูล 26 พฤษภาคม 2560)

¹⁹ สรุปข้อมูลจาก <https://www.nacc.go.th/main.php?filename=nacc2> สืบค้นข้อมูลวันที่ 18 สิงหาคม 2560 และรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2557, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1. **ด้านป้องกัน** เน้นการสร้างจิตสำนึก เสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต และส่งเสริมให้ประชาชน กลุ่มบุคคล ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการช่วยกันป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. **ด้านปราบปราม** เป็นภารกิจเกี่ยวกับการไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย การคุ้มครองพยาน

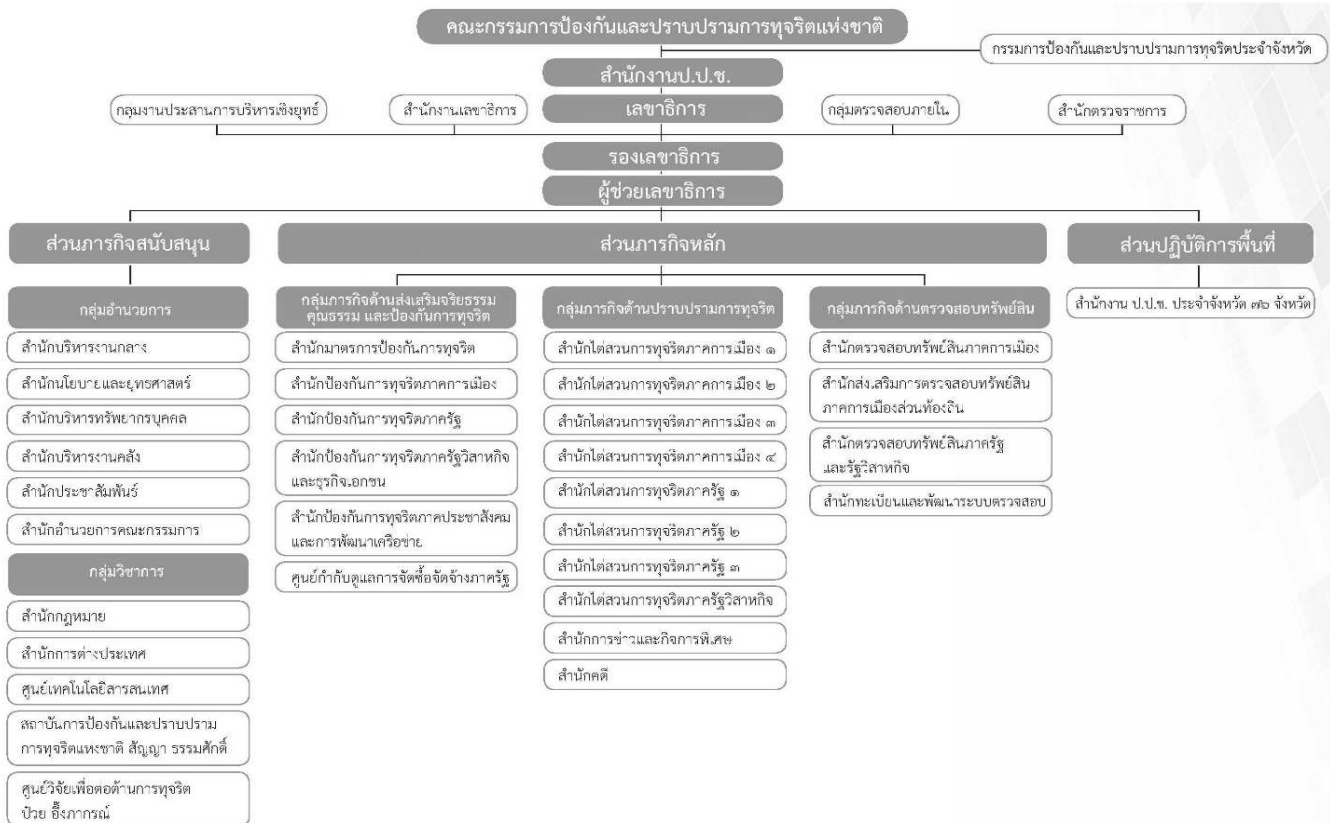
3. **ด้านตรวจสอบ** เป็นภารกิจในการตรวจสอบทรัพย์สินของข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ภารกิจในด้านนี้หมายรวมถึงตั้งแต่การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมทั้งเอกสารประกอบ รวมไปถึงการพัฒนากระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้อง

4. **ด้านวิชาการ** เป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัย เรื่องเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควบคู่กับแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเมืองประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขที่มุ่งพัฒนาเครือข่ายป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพัฒนาระบบและกลไกในการตรวจสอบ ควบคุม กระจาย และถ่วงดุลอำนาจ ทั้งนี้รวมถึงการพัฒนาเสริมสร้างองค์ความรู้ และเพิ่มศักยภาพให้แก่บุคลากรภายในสำนักงาน ป.ป.ช. เองให้เกิดความเชี่ยวชาญเฉพาะทางให้สามารถทำงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของภารกิจหน้าที่ด้วย

5. **ด้านการต่างประเทศ** ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ซึ่งเป็นภารกิจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ความสำคัญ โดยมีการประสานงานคดีทุจริตระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนส่งเสริมการขยายเครือข่ายความร่วมมือในการต่อต้านการทุจริต ทั้งในกลุ่มภูมิภาคอาเซียน และแบบทวิภาคีกับองค์กรต่อต้านการทุจริตในประเทศต่าง ๆ

โดยภาพรวมโครงสร้างองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ สำนักงาน ป.ป.ช. ดังแสดงในแผนภาพที่ 2.2.2.1 จะเห็นได้ว่าสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานภายใต้คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บริหารสูงสุด มีการจัดแบ่งภารกิจออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ส่วนภารกิจหลัก ส่วนปฏิบัติการพื้นที่ และส่วนภารกิจสนับสนุน

ในส่วนของภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงนั้นหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่หลักจะอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านตรวจสอบทรัพย์สิน โดยมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้การสนับสนุนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบสารสนเทศคือศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศที่อยู่ภายใต้กลุ่มภารกิจด้านวิชาการ



แผนภาพที่ 2.2.2 โครงสร้างองค์กรของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ²⁰

โดยมีกรอบอัตรากำลังสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินแยกตามหน่วยงานสรุปได้ดังนี้

หน่วยงาน	อัตรากำลัง
สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทรัพย์สิน	26
สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง	32
สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ	33
สำนักส่งเสริมการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่น	22
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ²¹	196
รวมทั้งสิ้น	309

ตารางที่ 2.2.2 อัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน พ.ศ. 2557²²

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2557, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 5

²¹ สรุปข้อมูลจาก วรวิทย์ สุขบุญ, นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช., โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2560) หน้า 94

²² สรุปข้อมูลจากตารางอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงาน ใน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2557, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, หน้า 6

ตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นนั้น²³ ได้มีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการในการบริหารจัดการด้านการตรวจสอบทรัพย์สินหลายครั้ง ปัจจุบันการจัดแบ่งส่วนราชการในกลุ่มภารกิจด้านตรวจสอบทรัพย์สิน ดังนี้

2.2.2.1 สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ

เป็นหน่วยงานภายใต้ภารกิจด้านตรวจสอบทรัพย์สินที่มีหน้าที่ด้านวิชาการให้แก่สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รับผิดชอบการพัฒนาตรวจสอบ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน รวมไปถึงการศึกษาวិเคราะห์ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงกระบวนการทำงานในการตรวจสอบทรัพย์สิน เพื่อจัดทำข้อเสนอในการกำหนดตำแหน่งที่จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รวมไปถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบยังมีหน้าที่จัดทำรายงานการดำเนินการด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน การตอบข้อหารือของผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และจัดทำบทความทางวิชาการต่าง ๆ²⁴

อำนาจหน้าที่ของสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ²⁵ สรุปได้ดังนี้

(ก) ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและติดตามข้อมูล และเอกสารเพิ่มเติมในกรณีที่มีข้อมูลไม่ครบถ้วนตามแบบบัญชีที่ยื่น

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับการรับและตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูล ตามแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในกลุ่มเป้าหมาย ภาคการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการรัฐสภา ฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง รวมทั้งผู้บริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา กลุ่มเป้าหมายภาครัฐ และภาครัฐวิสาหกิจ

(ค) ดำเนินการตรวจสอบการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินหรือปรากฏพฤติการณ์ที่มีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และการตรวจสอบเรื่องตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ

(ง) ศึกษา วิเคราะห์ พัฒนาระบบงานตรวจสอบและข้อมูลสารสนเทศด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน รวมทั้งการพัฒนาปรับปรุงแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

²³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2542 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

²⁴ วรวิทย์ สุขบุญ, อ้างแล้ว หน้า 83-84

²⁵ https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=5123 สืบค้นข้อมูลวันที่ 25 กันยายน 2560

(จ) ประชาสัมพันธ์และบริการให้คำปรึกษาแนะนำในเรื่องการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(ฉ) ดำเนินการในกรณีผู้ที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบภายในเวลาที่กำหนด

(ช) ดำเนินการเพื่อรับยื่นเรื่องและตรวจสอบเบื้องต้น กรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน แล้วส่งต่อให้สำนักตรวจสอบทรัพย์สินที่รับผิดชอบแต่ละกลุ่มเป้าหมายดำเนินการ

(ซ) ประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(ฌ) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

2.2.2.2 สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง

เป็นหน่วยงานภายใต้ภารกิจด้านตรวจสอบทรัพย์สินที่มีภารกิจหลักในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริงและการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินในกลุ่มเป้าหมายภาคการเมือง ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง และข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง²⁶

อำนาจหน้าที่ของสำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง²⁷ สรุปได้ดังนี้

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ข้าราชการการเมืองอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองและติดตามข้อมูลและเอกสารเพิ่มเติมในกรณีที่ข้อมูลไม่ครบถ้วนตามแบบบัญชีที่ยื่น

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจติดตามกลุ่มเป้าหมายภาคการเมืองตาม (ก) ที่เสี่ยงต่อการกระทำการทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ดำเนินการกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(ค) ดำเนินการและตรวจสอบ กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัย เกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินโดยมิชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีการโอนยกย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ถือครองทรัพย์สินแทนอันเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

²⁶ วรวิทย์ สุขบุญ, อ่างแล้ว, หน้า 83-84

²⁷ https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=5124 สืบค้นข้อมูลวันที่ 21 กันยายน 2560

(ง) ดำเนินการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัย ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอัน เป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย และหรือประสานงาน ทางคดีร่วมกับสำนักกฎหมายและสำนักคดี

(จ) ดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสาร ประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาและ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด

(ฉ) ศึกษา วิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการ จัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี การจัดทำแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีการรับแจ้งกรณี รัฐมนตรีประสงค์โอนหุ้นส่วนหรือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทให้นิติบุคคล การวิเคราะห์ความเหมาะสมของนิติ บุคคลที่รับโอน รวมทั้งการเปิดเผยสำเนาสัญญานั้น ให้ประชาชนทราบ

(ช) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี และประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(ซ) ประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่ เกี่ยวข้อง

(ณ) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

2.2.2.3 สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ

เป็นหน่วยงานภายใต้ภารกิจด้านตรวจสอบทรัพย์สินที่มีภารกิจหลักในการตรวจสอบบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยตรวจสอบความถูกต้อง ความมีอยู่จริงและการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน ในกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และรัฐวิสาหกิจ²⁸

อำนาจหน้าที่ของสำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ²⁹ สรุปได้ดังนี้

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง กฎหมายกำหนดว่ามีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและติดตามข้อมูล และเอกสาร เพิ่มเติมในกรณีที่ข้อมูลไม่ครบถ้วนตามแบบบัญชีที่ยื่น

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจติดตามกลุ่มเป้าหมายภาครัฐและรัฐวิสาหกิจที่เสี่ยงต่อการ กระทำทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ ดำเนินการกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร ประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือร่วมกับสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดแล้วแต่กรณี

²⁸ วรวิทย์ สุขบุญ, อ้างแล้ว, หน้า 83

²⁹ https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=5126 สืบค้นข้อมูลวันที่ 21 กันยายน 2560

(ค) ดำเนินการและตรวจสอบ กรณีเจ้าหน้าที่ของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน มีพฤติการณ์ปรากฏ หรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินโดยมิชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าการโอนยกย้ายแปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ถือครองทรัพย์สินแทน อันเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(ง) ดำเนินการเพื่อเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของภาครัฐและรัฐวิสาหกิจซึ่งมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายและหรือประสานงานทางคดีร่วมกับสำนักกฎหมายและสำนักคดี

(จ) ประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดเขตพื้นที่ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(ฉ) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

2.2.2.4 สำนักส่งเสริมการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่น

สำนักส่งเสริมการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยราชการภายใต้ภารกิจด้านตรวจสอบทรัพย์สินที่ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังจากที่มีการกระจายภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่นลงไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทั้งหมด ยกเว้นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นสำหรับจังหวัดกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่ภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหน้าที่ของสำนักส่งเสริมการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้สำนักส่งเสริมการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลักเป็นการสนับสนุนและการสานงานทำงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด³⁰

อำนาจหน้าที่ของสำนักส่งเสริมการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้³¹

(ก) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกลุ่มเป้าหมายภาคการเมืองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ได้แก่ผู้บริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และติดตามข้อมูลและเอกสารเพิ่มเติมในกรณีที่ข้อมูลไม่ครบถ้วนตามแบบบัญชีที่ยื่น

(ข) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจติดตามกลุ่มเป้าหมายภาคการเมืองส่วนท้องถิ่น ตาม (ก) และดำเนินการตรวจสอบในกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดเขตพื้นที่ตรวจสอบพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีการกระทำทุจริตหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ดำเนินการกรณีจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดง

³⁰ วรวิทย์ สุขบุญ, อ้างแล้ว, หน้า 92

³¹ https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=5125 สืบค้นข้อมูลวันที่ 25 กันยายน 2560

รายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ โดยร่วมดำเนินการกับสำนักงาน ป.ป.ช.จังหวัดเขตพื้นที่

(ค) ดำเนินการตรวจสอบกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัย เกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินโดยมิชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีการโอนย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ถือครองทรัพย์สินแทน อันเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(ง) ดำเนินการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กฎหมายกำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย และหรือประสานงานทางคดีร่วมกับสำนักกฎหมายและสำนักคดี

(จ) จัดทำรายงานผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น กรณีพ้นจากตำแหน่งหรือตายหรือพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปีและประกาศรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

(ฉ) ประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานป.ป.ช. จังหวัดเขตพื้นที่ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(ช) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

2.2.2.5 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

เป็นหน่วยงานภายใต้ส่วนปฏิบัติการพื้นที่ ซึ่งนอกจากหน่วยงานในกลุ่มภารกิจหลักแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีแนวนโยบายในการกระจายภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สินลงไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. ส่วนภูมิภาค จึงมีการจัดแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นใหม่หลายครั้งตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา ปัจจุบันมีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดทุกจังหวัด (76 จังหวัด) ไม่รวมกรุงเทพมหานคร โดยภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดในด้านการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น ประกอบด้วยภารกิจตั้งแต่การรับยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงรวมถึงการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา³² โดยอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด³³ สรุปได้ดังนี้

(ก) ส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแผนงานโครงการของสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด

(ข) ประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลในทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

³² วรวิทย์ สุขบุญ, อ้างแล้ว, หน้า 89-93

³³ สรุปจาก https://www.nacc.go.th/ewt_news.php?nid=5137, สืบค้นข้อมูลวันที่ 20 กันยายน 2560

(ค) กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐให้ดำเนินการตามมาตรการและเสนอแนะให้เห็นเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(ง) ศึกษา วิเคราะห์ สภาพปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในจังหวัดเพื่อเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

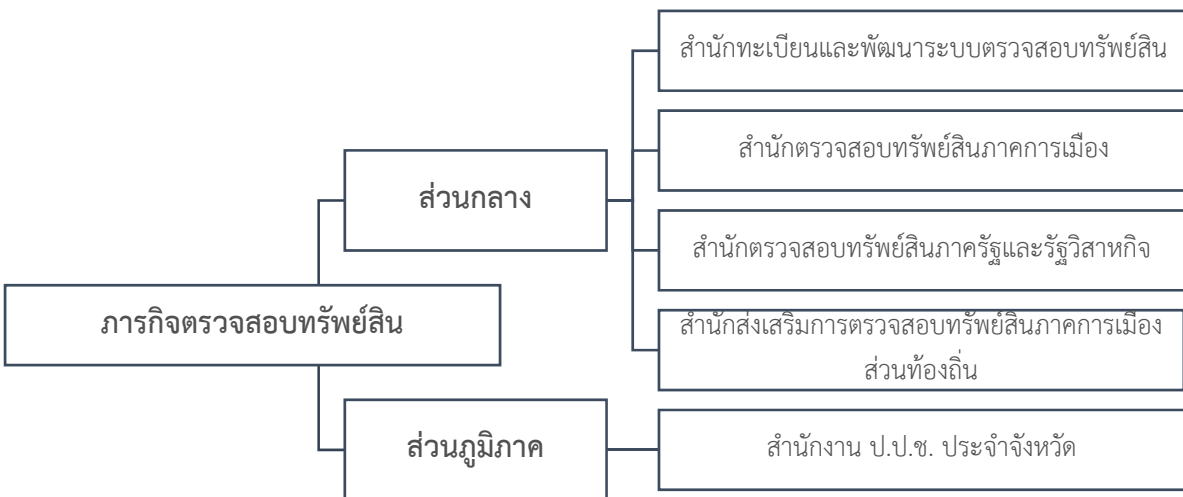
(จ) ตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(ฉ) รับยื่นและตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด เว้นแต่กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และต้องไม่ใช่กรณีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 34 และมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด

(ช) ประสานงานและปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

(ซ) ปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย เว้นแต่การไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

จากภารกิจข้างต้นจึงอาจสรุปโครงสร้างการบริหารจัดการสำหรับภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ช. ในปัจจุบันตามแผนภาพที่ 2.2.2.5



แผนภาพที่ 2.2.2.5

โครงสร้างการบริหารจัดการสำหรับภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงาน ป.ป.ช.³⁴

³⁴ ปรับปรุงจาก วรวิทย์ สุขบุญ, อ้างแล้ว, หน้า 94

2.3 รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับการศึกษารูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในงานวิจัยฉบับนี้ เป็นการศึกษาตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 ตลอดจนประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากปัจจุบันมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ประกาศใช้บังคับแล้ว และรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดทำรายละเอียดเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังอยู่ระหว่างการพิจารณาร่างโดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงศึกษาหลักเกณฑ์ที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันดังที่ได้กล่าวข้างต้น โดยแยกพิจารณา ดังนี้

2.3.1 กลไกของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินรัฐมนตรี

สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยนั้น มีกลไกสำคัญคือการทำให้มีระบบการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้ เบื้องต้นต้องแยกทำความเข้าใจระหว่างกรณี “การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน” และ “การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ” ซึ่งมีความหมายดังนี้³⁵

2.3.1.1 การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน

การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน (Asset Declaration)³⁶ หรือบางครั้งมีการใช้คำว่า “การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” หรือ “การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน” หรือในภาษาอังกฤษบางครั้งใช้อีกคำว่า “Asset Disclosure” จากการศึกษากระบวนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก หมายความว่าตรงกันคือ การที่ผู้ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินหรือเรียกว่า “ผู้มีหน้าที่ยื่น (declarant)” จะต้องดำเนินการกรอกข้อมูลในแบบแสดงรายการทรัพย์สิน (assets) อีกทั้ง ให้หมายรวมถึงการแสดงรายการหนี้สิน (liabilities) ตลอดจนรายการผลประโยชน์ทางการเงินอื่น ๆ (financial interests) ทั้งนี้ ในแต่ละประเทศจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดโดยจะมีการกำหนดขอบเขตว่าทรัพย์สิน หนี้สิน หรือผลประโยชน์ให้หมายความรวมถึงอะไรบ้าง และอาจกำหนดให้แสดงข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวของผู้เกี่ยวข้องใกล้ชิดกับผู้มีหน้าที่ยื่น ซึ่งส่วนใหญ่แทบทุกประเทศจะให้แสดงข้อมูลของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้มีหน้าที่ยื่นด้วย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินต่อบุคคลหรือหน่วยงานใด อาทิ

³⁵ คุรรายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ อมรรรัตน์ กุลสุจริต “ระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐมนตรี”, วารสารร่วมพฤษภ ปีที่ 34 ฉบับที่ 1 (มกราคม - เมษายน 2559), หน้า 210-234.

³⁶ การที่ผู้วิจัยใช้คำว่า “การแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน” เนื่องจากเป็นการเลี่ยงใช้คำว่า “การแสดงข้อมูลทรัพย์สิน” เพราะเห็นว่าการใช้คำว่า “การแสดง...” อาจทำให้สับสนหรือเข้าใจได้ว่าเป็นการแสดงข้อมูลให้เห็นทั่วไป ซึ่งจะใกล้เคียงกับการเปิดเผยต่อสาธารณะ

ผู้บังคับบัญชา หน่วยงานสังกัด องค์กรหรือหน่วยงานอิสระ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็มีความหลากหลายและแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

สำหรับกรณีดังกล่าวของประเทศไทยนั้น คำว่า “การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” และ “การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน” ทั้ง 2 คำนี้มีการใช้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ใช้คำเดียวว่า “การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน” (มาตรา 234 และมาตรา 235)

2.3.1.2 การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ

การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ (Public Disclosure) หมายถึง การที่บางประเทศมีการกำหนดนโยบายในการแสดงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของเจ้าหน้าที่รัฐ จึงพิจารณาให้มีการนำข้อมูลทรัพย์สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นตามกฎหมายได้ยื่นแสดงไว้นั้นมาเปิดเผยต่อสาธารณะ กล่าวคือ ให้ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าถึงข้อมูลได้ ทั้งนี้โดยหลายประเทศส่วนใหญ่จะมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่จะแตกต่างกันในรายละเอียด อาทิ กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ ระยะเวลาการเปิดเผยข้อมูล ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล เช่น มีค่าใช้จ่ายหรือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงข้อมูล ข้อยกเว้นหรือข้อห้ามในการเปิดเผยข้อมูล องค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บและเปิดเผยข้อมูล

จากความหมายการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวข้างต้น เราจะพบว่าปัจจุบันหลายประเทศมีการนำกระบวนการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐมาบังคับใช้ แต่แยกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

- 1) ให้มีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สิน แต่ไม่ให้เปิดเผยต่อสาธารณะ และ
- 2) บังคับให้ทำทั้งการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและให้เปิดเผยต่อสาธารณะ

ดังนั้น การแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะจึงต้องแยกพิจารณาออกจากกันเป็นคนละประเด็น กล่าวคือ ในกรณีที่ประเทศใดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มิได้หมายความว่า การแสดงนั้นเป็นการแสดงต่อสาธารณะเสมอไป บางครั้งเป็นการแสดงหรือแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา หรือต่อหน่วยงานที่ตนสังกัด หรือต่อองค์กรหรือหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่สำหรับกรณีการเปิดเผยต่อสาธารณะมักจะมีประเด็นปัญหาโดยมีการตั้งคำถามว่าการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ จำเป็นหรือไม่ เป็นการกระทบต่อสิทธิความเป็นส่วนตัว (Right to privacy) หรือไม่ อย่างไรก็ตาม ท้ายที่สุดก็ขึ้นกับนโยบายและการตัดสินใจของแต่ละประเทศในเรื่องความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 จนถึงฉบับ พ.ศ. 2550 เกี่ยวกับการจัดระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสรุปได้ว่า ระบบของประเทศไทยให้กำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา แสดงบัญชีรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน พร้อมกับของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตลอดจนถึงทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครอง หรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย และต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะด้วย ทั้งนี้สำหรับการเปิดเผยข้อมูลบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) โดยจะกล่าวรายละเอียดในข้อ 2.4

2.3.2 ขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดทั้งในส่วนการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (หมวด 3 มาตรา 32-42) โดยเฉพาะในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ข้อมูลทรัพย์สินที่แสดง อาทิ เงินสด เงินฝาก เงินลงทุน เงินให้กู้ยืม อสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน โรงเรือน และสิ่งปลูกสร้าง สงหากริมทรัพย์ เช่น ยานพาหนะ ทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่าสองแสนบาทขึ้นไป สิทธิและสัมปทาน ข้อมูลหนี้สิน อาทิ เงินเบิกเกินบัญชี เงินกู้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ท้ายบัญชีจะมีการคำนวณมูลค่าทรัพย์สินรวมหลังจากหักหนี้สินแล้ว³⁷ อีกทั้ง ต้องแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ประกอบกับยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และในส่วนของการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีการกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) กำหนดว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดชัดเจนในเรื่องทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครอง หรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม แต่มีนัยให้ไปกำหนดรายละเอียดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาร่างโดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้น มีบทบัญญัติที่รองรับและขยายความในเรื่องนี้ด้วย

2.3.3 ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แยกพิจารณาได้ดังนี้

³⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเอกสาร “ข้อควรรู้การยื่นบัญชีแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” สำนักงาน ป.ป.ช., 2556.

2.3.3.1 กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และต้องยื่นภายในกำหนดเวลา 3 กรณีดังต่อไปนี้

- (1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

นอกจากนี้ กรณีที่ได้ยื่นบัญชีไว้แล้วและผู้ยื่นตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย อีกทั้ง กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เพื่อไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นหรือภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ถ้าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้ จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด³⁸ สำหรับแบบเอกสารในการกรอกข้อมูลเพื่อยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ใช้แบบที่กำหนดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น³⁹

2.3.3.2 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ระบุตำแหน่งในกฎหมายดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และต้องยื่นภายในกำหนดเวลา 3 กรณีดังต่อไปนี้⁴⁰

- (1) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง
- (2) ทุก 3 ปี ที่อยู่ในตำแหน่ง
- (3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (มาตรา 33 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 19)

³⁹ ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2554, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนพิเศษ 73 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2554, หน้า 55

⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 (มาตรา 39)

ทั้งนี้ รายละเอียดระยะเวลาการยื่นให้อนุโลมใช้ตามเกณฑ์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตามหลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนตามแบบเอกสารบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

2.3.4 บทลงโทษในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินและการดำเนินคดี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 กำหนดเกี่ยวกับโทษและกระบวนการดำเนินคดีกรณีมีการฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน และกรณีตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินแล้วพบว่ามีความผิดฐานรั่วรัยผิดปกติ แยกพิจารณาได้ดังนี้

2.3.4.1 กรณีรั่วรัยผิดปกติ

กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีความผิดฐานรั่วรัยผิดปกติ ให้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและมีบทลงโทษดังนี้⁴¹

- 1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้ใดมีความผิดฐานรั่วรัยผิดปกติตามที่ไต่สวน โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- 2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- 3) กรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับรับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น
- 4) กรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดฐานรั่วรัยผิดปกติตามที่ถูกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้
- 5) ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไปและไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

⁴¹ สรุปรจากมาตรา 235 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

- 6) ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ริบทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

มีข้อน่าสังเกตว่า พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมีบทลงโทษค่อนข้างเข้มงวดและรุนแรงมากขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) เป็นการตัดสิทธิทางการเมืองตลอดชีวิต

2.3.4.2 กรณีจงใจไม่ยื่นหรือยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) กำหนดให้นำกระบวนการดำเนินคดีกรณีร่ำรวยผิดปกติมาบังคับใช้โดยอนุโลม⁴² กรณีการฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินอันมีลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้จึงมีขั้นตอนดำเนินคดีและบทลงโทษเช่นเดียวกันกับข้อ 2.3.4.1 ข้างต้น

2.4 การเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 293 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มาตรา 261 มีการกำหนดชัดเจนให้มีการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว.⁴³ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดให้มีการเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วซึ่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย⁴⁴ ซึ่งได้มีการออกเกณฑ์ในเรื่องนี้คือประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและ

⁴² มาตรา 235 วรรคท้าย แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560)

⁴³ กรณี ส.ส. และ ส.ว. บังคับเพิ่มขึ้นมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550)

⁴⁴ มาตรา 35 แก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 20 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และมีข้อน่าสังเกตคือ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะเปิดเผยได้ก็ต่อเมื่อการเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย

เอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2554

มีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) กำหนดว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดชัดเจนในกรณีเรื่องการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ แต่มีนัยให้ไปกำหนดรายละเอียดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป อย่างไรก็ตาม ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาร่างโดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญนั้น มีบทบัญญัติที่รองรับและขยายความในเรื่องนี้ด้วย⁴⁵

2.5 ปัญหาและอุปสรรคทางปฏิบัติในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้นเราจะพบว่าประเทศไทยได้ยอมรับและนำเอาแนวคิดการแจ้งและการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption) โดยจัดระดับความเข้มข้นค่อนข้างสูง ทั้งการกำหนดขอบข่ายของบุคคลที่อยู่ในบังคับต้องยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ค่อนข้างเข้มงวด รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครอบคลุมถึงกรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องใดทั้งทางตรงและทางอ้อม และครอบคลุมทั้งทรัพย์สินในประเทศและต่างประเทศ อีกทั้งความรับผิดชอบและโทษค่อนข้างรุนแรงกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือถูกตรวจพบว่าทรัพย์สินมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางร้ายวายน้อยผิดปกติ ตลอดจนการให้มีการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะในกรณีตำแหน่งสำคัญ ๆ ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงประสบปัญหาการจัดระบบการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เพื่อให้ทราบว่าบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้แจ้งมานั้นมีความถูกต้องและเป็นจริงมาน้อยแค่ไหน อย่างไร เพราะในทางปฏิบัติข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมีปริมาณและรายละเอียดค่อนข้างมากในแต่ละรายบุคคล จึงอาจก่อให้เกิดปัญหา

⁴⁵ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. อยู่ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ชุดนายมิชัย ฤชุพันธ์)

มาตรา 96

เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว

การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนอกจากบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยคำนึงถึงสิทธิและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้วย, http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=981&filename=draftlawrelate (เข้าถึงข้อมูล 26 กันยายน 2560)

การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนความล่าช้าในการตรวจสอบได้ นอกจากนี้ยังประสบปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนในการตรวจสอบความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินที่ผิดปกติอันนำไปสู่พฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เพราะในปัจจุบันมีข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญระบุว่าวิธีการยกย้ายถ่ายโอนทรัพย์สินมากมายรูปแบบ อาทิ โยกย้ายให้บุคคลธรรมดาในต่างประเทศถือครองแทน หรือนำไปลงทุนในต่างประเทศ หรือโยกย้ายให้นิติบุคคลในต่างประเทศถือครองแทน หรือโดยการพอกเงินหลายรูปแบบ ฯลฯ⁴⁶

สภาพการณ์ดังกล่าวทำให้จำนวนบัญชีทรัพย์สินที่ค้างตรวจเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ การตรวจสอบไม่สอดคล้องหรือทันการณ์กับระยะเวลาของการรับตำแหน่ง พันตำแหน่ง หรือเปลี่ยนตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงในปัจจุบันว่า มีจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจอยู่ที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นจำนวนกว่า 60,000 บัญชี โดยประมาณ นอกจากนี้ ยังมีข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวถึงสาเหตุของปัญหาความล่าช้าดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการขาดการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดขั้นตอนที่จะทำให้งานตรวจสอบรวดเร็ว แม่นยำ และมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งขาดการทำงานในลักษณะประสานและบูรณาการระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการไม่กระจายอำนาจในเรื่องอำนาจสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้งานตรวจสอบล่าช้า ตลอดจนแนวคิดวิธีการที่ยังไม่ได้ปรับเปลี่ยน กล่าวคือ การตรวจสอบทุกบัญชีที่ยื่นเข้ามาทั้งหมดโดยไม่มีการแบ่งแยกหรือจัดกลุ่มตามลำดับความเสี่ยงหรือลำดับความสำคัญและจำเป็นมากนัก้อยแค่ไหนเพียงใด⁴⁷

อย่างไรก็ตาม มีข้อน่าสังเกตว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการไม่กระจายอำนาจในเรื่องอำนาจสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้งานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินล่าช้า ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 234 วรรคท้าย ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวก็อาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้งานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรวดเร็วขึ้น

⁴⁶ ข้อมูลจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญบางส่วนในงานสัมมนาระดมความคิดเห็น (Focus Group) โครงการวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” วันที่ 26 พฤษภาคม 2560 ณ ห้อง Peridot 3 ชั้น 3 โรงแรมริชมอนด์ จังหวัดนนทบุรี

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน

บทที่ 3

ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศ

ในการศึกษาระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศจอร์เจีย (3.1) เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (3.2) และประเทศสหรัฐอเมริกา (3.3) ซึ่งทั้งสามประเทศได้รับการยอมรับว่ามีแนวทางการปฏิบัติและผลการปฏิบัติงานที่ดีในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน องค์กรผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ รูปแบบในการตรวจสอบ และปัญหา อุปสรรคที่เกิดขึ้นพร้อมแนวทางในการพัฒนาและแก้ไข ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 สาธารณรัฐจอร์เจีย

3.1.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สิน

นับจากเหตุการณ์ปฏิวัติคอกุหลาบในปีพ.ศ. 2546 ที่ผู้นำฝ่ายค้านและชาวจอร์เจียจำนวนนับ 30,000 คน เดินทางเข้ากดดันให้ประธานาธิบดีลาออกจากตำแหน่งเพื่อให้เกิดการเลือกตั้งใหม่ เนื่องจากในยุคสมัยนั้น สาธารณรัฐจอร์เจียมีปัญหาการทุจริตจนได้ชื่อว่าเป็นหนึ่งในประเทศที่มีอัตราการทุจริตสูงสุดของทางฝั่งยุโรป ตะวันออก ซึ่งเมื่อประธานาธิบดี Mikheil SAKASHVILI เข้าปฏิญาณตนเพื่อรับตำแหน่ง นโยบายหลักของรัฐบาลคือการเร่งแก้ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปรับปรุงระบบการจ่ายเงินเดือนและบำนาญของราชการ รวมถึงการเร่งฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจและส่งเสริมนโยบายด้านการต่างประเทศ⁴⁸

ในการเร่งแก้ไขปัญหาด้านทุจริตดังกล่าวคือการหามาตรการป้องกันและการออกกฎหมายเพื่อกำหนดกรอบและแผนในการปฏิบัติ รวมถึงการเพิ่มอำนาจองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ดูแลและตรวจสอบปัญหาด้านทุจริต ถึงแม้ว่าสาธารณรัฐจอร์เจียได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการซัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ⁴⁹ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตและยังกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและครอบครัวต้องทำการเปิดเผยทรัพย์สินเพื่อความโปร่งใสในระหว่างการเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งสำหรับสาธารณรัฐจอร์เจียการจัดให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของภาครัฐมีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินมีเพื่อเปิดเผยแหล่งเงินได้ที่นักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงอาจจะได้รับมาด้วยวิธีหรือแหล่งรายได้ที่มีชอบ รวมถึงการตรวจสอบทรัพย์สินและการดำเนินธุรกิจส่วนตัวของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงเพื่อตรวจสอบว่าจะไม่มีการดำเนินการใด ๆ ที่ทำให้เกิดการซัดกันระหว่างผลประโยชน์ภาครัฐและส่วนตน⁵⁰

แต่อย่างไรก็ตามในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการซัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐนั้น ไม่ประสบผลสำเร็จในหลายประการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการเปิดเผยและการตรวจสอบ

⁴⁸ Government of Georgia. Information for the Office of the High Commissioner of Human Rights on the Role of the Public Service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights in accordance with the HRC resolution 19/20, p.2.

⁴⁹ Roudik, P. (2013). Georgia: System of Public Financial Disclosures Implemented. Library of Congress, p.1.

⁵⁰ Hoppe, T. (2014). Verifying income and asset declarations of public officials in Georgia, p.4.

บัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐยังขาดซึ่งประสิทธิภาพ และไม่สามารถตอบโจทย์ด้านการป้องกันการทุจริตได้ สาเหตุหลักเป็นเพราะการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินในช่วงแรกนั้น แม้เจ้าหน้าที่รัฐจะทำการเปิดเผยทรัพย์สินของตนให้แก่องค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ แต่ข้อมูลด้านทรัพย์สินนั้นไม่สามารถเข้าถึงได้โดยประชาชนทั่วไปหรือหน่วยงานอื่น อีกทั้งการจัดเก็บข้อมูลเดิมยังขาดระบบที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถตอบโจทย์ในด้านการแก้ไขปัญหาทุจริตได้แต่อย่างไร

จนในปีพ.ศ. 2543 สำนักงานราชการพลเรือนแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย (Civil Service Bureau) ได้มีการนำระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตมาใช้เป็นครั้งแรก ซึ่งระบบดังกล่าวเปลี่ยนการยื่นบัญชีทรัพย์สินด้วยกระดาษในรูปแบบเก่าเป็นการยื่นเข้าสู่ระบบอินเทอร์เน็ต เนื่องจากการยื่นด้วยระบบเดิมมีความล่าช้าและประชาชนไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลได้โดยง่าย⁵¹

ด้วยระบบแบบใหม่ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทันท่วงทีและสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการไปตรวจสอบด้วยตัวเอง ซึ่งการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงซึ่งข้อมูลของข้าราชการทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความโปร่งใสและรู้สึกตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทุจริต โดยสามารถสะท้อนได้จากสถิติการเรียกดูข้อมูลบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งก่อนที่จะมีระบบการยื่นรายการแสดงทรัพย์สินผ่านทางอินเทอร์เน็ต จำนวนผู้ทำเรื่องขอเรียกดูข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองในปีพ.ศ. 2551 มีเพียง 651 คำขอ และในปีพ.ศ. 2552 กลับลดลงเหลือเพียง 465 คำขอ ทั้งนี้ ภายหลังจากที่มีการนำกระบวนการยื่นบัญชีทรัพย์สินออนไลน์มาใช้ จำนวนประชาชนที่เข้าดูและขอคัดลอกบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงผ่านระบบมีจำนวนถึง 250,000 คำขอ ซึ่งตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น⁵²

นอกจากจำนวนประชาชนที่ให้ความสนใจในการเรียกดูรายงานทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงแล้ว อีกหนึ่งหลักฐานแห่งความสำเร็จของระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินผ่านระบบอินเทอร์เน็ตคือรางวัลจากองค์การสหประชาชาติในปีพ.ศ. 2546 ในหัวข้อของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคราชการ ซึ่งตัวอย่างการยื่นแบบออนไลน์ของสาธารณรัฐจอร์เจียทำให้มีหลายประเทศเกิดความสนใจและนำไปพัฒนากันในระบบในประเทศตน และเนื่องด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเป็นหนึ่งในวิธีป้องกันการทุจริต ฉะนั้นการบังหลวง สาธารณรัฐจอร์เจียจึงได้มีการพัฒนาระบบการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ในปัจจุบันได้มีการให้บริการการยื่นแบบผ่านทางแอปพลิเคชันของโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือการเปิดให้มีระบบสนทนาออนไลน์เพื่อให้ทั้งประชาชนและผู้มีหน้าที่ต้องยื่นรายงาน สามารถเข้าถึงข้อมูลและดำเนินการปรึกษากับทางเจ้าหน้าที่ได้อย่างฉับไว⁵³

นอกจากการปฏิรูปด้านกฎหมายเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสของภาครัฐ การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศของสาธารณรัฐจอร์เจียสามารถสะท้อนได้จากการที่รัฐบาลเข้าร่วมเป็นภาคีต่าง ๆ เพื่อการ

⁵¹ Kotetishvili, I. (2013). Public Financial Disclosure System in Georgia.

⁵² Civil Service Bureau of Georgia. (2013). Online Asset Declaration System OADS.

⁵³ Civil Service Bureau of Georgia. (2013). Online Asset Declaration System OADS.

ปรับปรุงและยกระดับการแก้ไขปัญหาทุจริตของประเทศ เช่น การที่รัฐบาลจอร์เจียประกาศเข้าเป็นภาคีสมาชิก รัฐบาลโปร่งใส (Open Government Partnership : OGP) อันเป็นความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (OGP) ซึ่งได้มีการริเริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2554 โดยในระยะเริ่มต้นมีประเทศสมาชิกร่วม ก่อตั้งจำนวน 8 ประเทศ ได้แก่ บราซิล อินโดนีเซีย เม็กซิโก นอร์เวย์ ฟิลิปปินส์ แอฟริกาใต้ สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ในปัจจุบันมีประเทศสมาชิกเข้าร่วมจำนวนถึง 75 ประเทศ ซึ่งรวมถึงสาธารณรัฐจอร์เจียที่เข้าร่วมเป็นภาคีภายหลังจากการจัดตั้งเพียงไม่กี่เดือน โดยเป้าหมายหลักของความร่วมมือดังกล่าวมีเพื่อผูกพัน รัฐบาลในการส่งเสริมความโปร่งใสและให้อำนาจภาคประชาชน ต่อต้านการทุจริต และใช้ประโยชน์จาก เทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการเพิ่มประสิทธิภาพการกำกับดูแลภาครัฐ โดยการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หลายฝ่าย (Multi-stakeholder collaboration) ซึ่งควบคุมดูแลโดยคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนภาครัฐ และองค์กรภาคประชาสังคมจากประเทศสมาชิก⁵⁴ โดยผลพลอยได้ของการเข้าร่วมเป็นสมาชิกภาคี เช่น OGP ก็ คือการนำมาตรฐานที่นานาประเทศกำหนดร่วมกันเข้ามาใช้เพื่อแก้ปัญหาคอร์รัปชันในด้านต่าง ๆ เช่น การนำ ระบบอินเทอร์เน็ตมาพัฒนาใช้กับการให้บริการของภาครัฐ รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณของ ประเทศเพื่อความโปร่งใสในการบริหารงานของภาครัฐ⁵⁵

ความพยายามในการแก้ไขปัญหาทุจริตของสาธารณรัฐจอร์เจียในช่วงตั้งแต่การปฏิวัติหลายที่ผ่านมามีผล ความสำเร็จ โดยความสำเร็จดังกล่าวสามารถอ้างอิงได้จากดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลกซึ่ง สาธารณรัฐจอร์เจียได้ถูกจัดอันดับสูงขึ้นในทุกปีนับจากการเริ่มใช้ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินข้าราชการผ่านทาง ระบบอินเทอร์เน็ต ซึ่งในปัจจุบันสาธารณรัฐจอร์เจียอยู่ในอันดับที่ 48 จากเดิมที่อยู่ในลำดับที่ 68⁵⁶ โดยผลของ ดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชันโลกได้สอดคล้องผลการตรวจสอบจากมาตรวัดอื่น เช่น มาตรวัดของ ธนาคารโลกที่ให้คะแนนความสามารถในการควบคุมปัญหาการทุจริตของสาธารณรัฐจอร์เจียเพิ่มขึ้นจากเดิมใน ปีพ.ศ. 2547 ซึ่งสาธารณรัฐจอร์เจียได้คะแนนเพียง 28.8 คะแนน เป็น 66.5 คะแนนในปี 2556⁵⁷

แม้โดยภาพรวมสาธารณรัฐจอร์เจียมีภาพลักษณ์ด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตของหน่วยงานรัฐและ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งระบบการยื่นรายการทรัพย์สินผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตซึ่งได้รับการ ยอมรับว่ามีประสิทธิภาพและเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาทุจริต รัฐบาลจอร์เจียยังได้เล็งเห็นถึง ความสำคัญของการพัฒนาและตรวจสอบประสิทธิภาพของระบบ โดยรัฐบาลจอร์เจียได้มีการร่วมมือกับ คณะทำงานอิสระเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ประเมินโครงการของภาครัฐ และหาข้อสรุปเพื่อให้รัฐบาล สามารถนำไปใช้ปรับปรุง อาทิ ความร่วมมือกับ German Society for International Cooperation หรือ GIZ ซึ่งได้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาอิสระให้โครงการที่สำคัญแก่นานาประเทศ สำหรับสาธารณรัฐจอร์เจีย GIZ ได้เข้ามา

⁵⁴ Open Government Partnership. Available from <http://www.opengovpartnership.org/> (14 January 2017)

⁵⁵ Government of Georgia. Information for the Office of the High Commissioner of Human Rights on the Role of the Public Service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights in accordance with the HRC resolution 19/20, p.5.

⁵⁶ Transparency International. Corruption Perceptions Index. Available from <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (14 January 2017)

⁵⁷ Ibid

มีบทบาทในการประเมินระบบการแสดงผลทรัพย์สินของข้าราชการเพื่อหาข้อที่ควรปรับปรุงและให้คำแนะนำที่เหมาะสมเพื่อให้รัฐบาลนำไปกำหนดแผนปรับปรุงและพัฒนาระบบให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาจึงเห็นได้ว่าระบบการแสดงผลรายการทรัพย์สินและการตรวจสอบรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของสาธารณรัฐจอร์เจียเหมาะสำหรับการนำมาเป็นกรณีศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของประเทศไทย เนื่องจากสาธารณรัฐจอร์เจียได้เคยประสบปัญหาการทุจริตในภาครัฐที่มีความรุนแรงและส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปได้อย่างล่าช้า ซึ่งรัฐบาลจอร์เจียได้สามารถแก้ไขปัญหาพร้อมกับกำหนดนโยบายที่มีความยั่งยืน จนทำให้ภาพรวมของปัญหาการทุจริตของภาครัฐลดน้อยลงอย่างมีนัยยะสำคัญ

กล่าวได้ว่าปัจจัยหลักที่มีส่วนในการส่งเสริมการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพคือการปฏิรูปกฎหมายและการนำระบบการยื่นรายการทรัพย์สินผ่านอินเทอร์เน็ตเข้ามามีบทบาท อาทิ การยื่นบัญชีทรัพย์สินผ่านทางอินเทอร์เน็ต หรือการส่งเสริมด้านการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นของภาครัฐผ่านทางอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐ โดยเฉพาะเรื่องการจัดสรรงบประมาณได้ง่ายมากขึ้น นอกจากนี้ ปัจจัยที่สำคัญอีกปัจจัยหนึ่งคือการเข้าร่วมเป็นภาคีความร่วมมือเพื่อหากรอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาเรื่องการทุจริตของภาครัฐและการส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสของรัฐบาล ซึ่งการเข้าร่วมเป็นภาคีระดับนานาชาติมีผลดีในการกระตุ้นให้รัฐบาลต้องพัฒนาและปฏิรูประบบภายในเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางทางหรือกรอบความตกลง นอกจากนี้ ยังทำให้ประเทศมีความเชื่อถือมากขึ้นในเวทีนานาชาติ ซึ่งทำให้ประชาชนในประเทศมีความมั่นใจและเห็นความสำคัญของการแก้ปัญหาการทุจริตอย่างยั่งยืน

การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของสาธารณรัฐจอร์เจียมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงบัญญัติไว้สองฉบับ ได้แก่

1. กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการรับราชการ (Law of Georgia on Civil Service) บัญญัติขึ้นเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2540 โดยกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติหลักสำคัญเกี่ยวกับกำหนดวิธีการและแนวทางปฏิบัติของการให้บริการของภาครัฐ ลักษณะความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการให้บริการของภาครัฐ กำหนดสถานะทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น อำนาจ สิทธิและหน้าที่ นอกจากนี้ยังกำหนดหลักพื้นฐานของการให้บริการของภาครัฐ ข้อกำหนดและวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ การแสดงผลรายได้และทรัพย์สินประเภทของทรัพย์สินที่ต้องรายงาน รวมถึงกำหนดบทบาทและอำนาจของสำนักงานข้าราชการพลเมืองที่มีความสำคัญในฐานะเป็นผู้มีอำนาจในการรวบรวมและดูแลการยื่นแบบแสดงทรัพย์สิน⁵⁸

2. กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ (Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Service) โดยกฎหมายฉบับดังกล่าว

⁵⁸ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 2

มีเจตนารมณ์ที่สำคัญสองประการคือการกำหนดหลักการเบื้องต้นในการป้องกันและขจัดปัญหาที่เกี่ยวข้องจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ กำหนดความรับผิดชอบของผู้ที่กระทำการทุจริต⁵⁹

เจตนารมณ์ที่สำคัญประการที่สองของกฎหมายฉบับนี้คือการกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการยื่นเปิดเผยทรัพย์สินของข้าราชการเพื่อดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สิน ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวได้มีการกำหนดรายละเอียดของบุคคลที่ต้องทำการเปิดเผยทรัพย์สินกระบวนการในการยื่นแสดงทรัพย์สิน ระยะเวลาเวลาในการยื่นแสดงทรัพย์สิน การกำหนดขอบเขตของทรัพย์สินที่ต้องถูกเปิดเผย และบทกำหนดโทษในกรณีที่มีหน้าที่ต้องเปิดเผยฝ่าฝืนหรือเปิดเผยทรัพย์สินไม่ถูกต้องตามที่กำหนด⁶⁰

อนึ่ง กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐของสาธารณรัฐจอร์เจียได้มีการแก้ไขล่าสุดเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2560 โดยมีการเพิ่มเติมบทบาทของสำนักงานข้าราชการพลเรือน การกำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินเพิ่มเติม การแก้ไขช่องโหว่ในเรื่องของระยะเวลาในการยื่นแสดงรายงานรายปี และการเพิ่มเติมรายละเอียดของข้อมูลที่ต้องเปิดเผย ซึ่งการแก้ไขกฎหมายครั้งนี้เป็นการสะท้อนถึงความพยายามในการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

ก่อนที่กฎหมายฉบับดังกล่าวจะถูกการแก้ไข หน่วยงานหลายฝ่ายมีข้อเสนอให้ปรับปรุงและแก้ไขช่องโหว่ของกฎหมาย ซึ่งรวมถึงองค์กรองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ที่ทำหน้าที่ประเมินประสิทธิภาพของระบบการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน และทำหน้าที่คุ้มครองความถูกต้องในการยื่นรายงานทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสาธารณรัฐจอร์เจียก็ได้ยินยอมรับข้อเสนอจากองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ และนำมาปรับปรุงกฎหมายปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐในรายละเอียดสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) การกำหนดให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีบทบาทในการตรวจสอบความถูกต้องของรายการทรัพย์สิน

ในอดีตกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการกระทำทุจริตของภาครัฐไม่ได้มีการกำหนดให้อำนาจหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นพิเศษในการทำหน้าที่ตรวจสอบรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ในหลายประเทศการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ปราบปรามการทุจริตและดูแลเรื่องการยื่นแบบรายการบัญชีทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม สาธารณรัฐจอร์เจียอาศัยประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรอิสระ เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของรายการทรัพย์สิน⁶¹ ซึ่งอาจทำให้เกิดกรณีที่ทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงบางรายหลุดรอดการตรวจสอบ จึงมีการปรับปรุงกฎหมายขึ้นมาเพื่อกำหนดบทบาทและหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของรายการทรัพย์สิน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเพื่อเพิ่มให้มี

⁵⁹ Institute for Development of Freedom of Information.(2014). Misconduct Linked with the Asset Declarations of Senior Officer, p.1-4.

⁶⁰ ibid

⁶¹ Chêne, M. (2015). The use of technology for managing income and asset declarations, 9.

หน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของรายการทรัพย์สินด้วย และได้เพิ่มเติมมาตรา 18-1 เพื่อ กำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน

2) แก้ไขระยะเวลาในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน

มาตรา 14 (2) ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นทรัพย์สินรายปีของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระดับสูง โดยให้ทำการยื่นภายในหนึ่งอาทิตย์ถัดจากวันที่ยื่นครั้งก่อน เช่น หากยื่นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายนของปีที่ผ่านมาแล้ว ในปีนี้บุคคลนั้น ๆ จะต้องยื่นภายในวันที่ 8 มิถุนายนเป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดช่องโหว่ของกฎหมาย กล่าวคือหากบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นแบบได้ทำการยื่นในช่วงอาทิตย์สุดท้ายของปี เช่น วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2559 มีผลทำให้กำหนดระยะเวลาในการยื่นครั้งหน้าคือวันภายในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2561 ซึ่งหมายความว่าบุคคลดังกล่าวสามารถอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายในการไม่ได้ทำการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินของปีพ.ศ. 2560⁶²

ดังนั้น จึงได้มีการแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดให้โดยให้ทำการยื่นในเดือนเดียวกันกับที่ทำการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินในครั้งก่อน เช่น หากครั้งก่อนได้ยื่นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2559 การยื่นในรอบนี้จึงต้องทำภายในวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2560 เป็นต้น⁶³ หรือในกรณีที่ทำการยื่นวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2559 ในปีถัดไป บุคคลดังกล่าวต้องทำการยื่นทรัพย์สินภายในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2560 ไม่ใช่ภายในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2561 แบบการคำนวณกำหนดเวลาการยื่นด้วยวิธีเก่า ซึ่งวิธีที่แก้ไขใหม่นั้น จะไม่มีช่องว่างให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงหลีกเลี่ยงไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนด

3) เพิ่มเติมตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

การแก้ไขกฎหมายในครั้งนี้ได้รวมถึงการกำหนดตำแหน่งหน้าที่เพิ่มเติมของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยได้เพิ่มตำแหน่งสูงสุดของเจ้าหน้าที่ด้านภาษีของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน และตำแหน่งสูงสุดขององค์กรภายใต้กฎหมายมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งรวมถึงตำแหน่งรองจากตำแหน่งสูงสุดขององค์กรนั้น ๆ ด้วย⁶⁴ รวมถึงได้เพิ่มเติมตำแหน่งสูงสุดขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล และให้รวมถึงตำแหน่งรองจากตำแหน่งสูงสุดขององค์กรนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ไม่รวมถึงองค์กรมหาชนและองค์ไม่แสวงหากำไรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา การวิจัยทางวิทยาศาสตร์⁶⁵ โดยมีเหตุผลเนื่องจากองค์กรมหาชนหรือองค์การไม่แสวงหากำไรมีความเกี่ยวข้องกับโครงการรัฐหรือการใช้งบประมาณรัฐในอีกช่องทางหนึ่ง จึงควรมีการกำหนดเพื่อลดความเสี่ยงในการกระทำทุจริตในหน่วยงานดังกล่าว

⁶² Asset declaration systems: Lessons for Georgia, 5 August 2015

⁶³ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 14

⁶⁴ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 2 (K)

⁶⁵ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 2 (B)

4) เพิ่มเติมข้อมูลที่ต้องแสดงในการยื่นรายงานทรัพย์สิน

กฎหมายฉบับนี้ได้มีการเพิ่มเติมข้อมูลที่ต้องแสดงในการยื่นรายงานทรัพย์สิน โดยเป็นการเพิ่มเติมรายละเอียดที่สามารถระบุวันเวลาในการครอบครองได้ เพื่อนำมาอ้างอิงในการตรวจสอบการเพิ่มขึ้นของทรัพย์สิน เช่น กรณีการครอบครองที่ดินก็ได้มีการแก้ให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมีหน้าที่ระบุวันที่ซื้อที่ดินดังกล่าว หรือการระบุหมายเลขประจำตัวทั้งของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง รวมถึงสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้การยืนยันตัวตนเป็นไปด้วยความโปร่งใส⁶⁶

จากการศึกษาวิธีการตรวจสอบและแสดงรายการทรัพย์สินของสาธารณรัฐจอร์เจียพบว่าทางรัฐบาลโดยรวมมีมือกับองค์กรอิสระได้มีการปรับปรุงและพัฒนาระบบการตรวจสอบและการแสดงรายการทรัพย์สินอยู่เสมอ อีกทั้งการพัฒนาให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงสามารถยื่นแสดงรายการทรัพย์สินผ่านทางอินเทอร์เน็ต รวมถึงให้สิทธิแก่ประชาชน สื่อมวลชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดูรายการทรัพย์สินเพื่อดำเนินการตรวจสอบ ทำให้เกิดความร่วมมือจากทั้งภาครัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งและควบคุม กับหน่วยงานอิสระ ประชาชนและสื่อมวลชนที่เข้าเลือกดูข้อมูลที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐเช่นนี้ เป็นการสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของภาครัฐ อีกทั้งยังเป็นการลดความเสี่ยงในการกระทำทุจริตเนื่องจากอาจมีการตรวจสอบได้อย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้ เนื่องจากเพิ่งมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐซึ่งเพิ่มอำนาจหน้าที่แก่สถาบันข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของบัญชีรายการทรัพย์สิน โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวเพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 จึงยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาบุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบหรืออุปสรรคของการตรวจสอบรายการทรัพย์สินออกมาให้ศึกษา ทั้งยังไม่มี การสรุปผลว่าในขั้นตอนการตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงานข้าราชการพลเรือนจะใช้เวลามากน้อยหรือมีความล่าช้าเพียงใด

3.1.2 องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยื่นแสดงทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

องค์กรหลักที่มีหน้าที่ดูแลการแสดงรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของสาธารณรัฐจอร์เจียคือสำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau) ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรของภาครัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากคำสั่งของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2552 โดยในปัจจุบันสำนักงานข้าราชการพลเรือนมีบทบาทที่สำคัญสองประการ ประการแรก คือทำหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการของประเทศ และประการที่สองคือเป็นหน่วยงานที่ดูแลเกี่ยวกับการยื่นแสดงและตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง⁶⁷ บทบาทอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนของสำนักงานข้าราชการพลเรือนได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายสองฉบับ กล่าวคือกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการรับราชการและกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ

⁶⁶ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 15 (c), (d), (E) and (I)

⁶⁷ Civil Service Bureau of Georgia. (2013). Online Asset Declaration System OADS, 1.

สำหรับคำนิยามของสำนักงานข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการรับราชการ มาตรา 129 หมายถึงองค์การภาครัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อการทำหน้าที่ปฏิรูปนโยบายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการราชการ ประสานงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการ ให้แนวทางในการดำเนินงานของราชการตามที่กฎหมายกำหนด สนับสนุนด้านการดำเนินงานในฐานะสมาชิกของสภาข้าราชการพลเรือน รับการยื่นเอกสารแสดงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินจากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และตรวจสอบให้บุคคลที่มีหน้าที่ต้องยื่นแสดงข้อมูลทรัพย์สินทำการยื่นเอกสารตามระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงมีความรับผิดชอบต่อบทบาทอื่นที่กำหนดในกฎหมายอื่นแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย⁶⁸ นอกจากนี้หน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือนรวมถึง

- ก. ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์เกี่ยวกับงานข้าราชการ รวมถึงนำบรรทัดฐานที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้และจัดทำรายงานเสนอต่อประธานาธิบดี
- ข. ประสานงาน ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จัดการอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพข้าราชการ
- ค. ประสานงานในด้านทรัพยากรบุคคลกับหน่วยงานราชการของประเทศ
- ง. ศึกษาและประมวลวิธีปฏิบัติจากต่างประเทศ รวมถึงองค์การระหว่างประเทศเพื่อเป็นแบบในการพัฒนาทรัพยากรข้าราชการของประเทศ
- จ. ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดโดยกฎหมายอื่นของสาธารณรัฐจอร์เจีย

ทั้งนี้ ตามกฎหมายฉบับดังกล่าวกิจการของสำนักงานข้าราชการพลเรือนในด้านงบประมาณได้ถูกกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง โดยแผนผังองค์กรจวบจนการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ประจำสำนักงานข้าราชการพลเรือนนั้นจะถูกกำหนดโดยประธานาธิบดีของสาธารณรัฐจอร์เจีย⁶⁹

ในส่วนการกำหนดขอบเขตและขั้นตอนวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการยื่นแสดงทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงนั้น ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยว่าด้วยการชดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ ซึ่งได้กำหนดให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ในการรับรองการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของบุคคลที่มีหน้าที่ต้องเปิดเผย รวมถึงการจัดให้มีการเข้าถึงซึ่งข้อมูลโดยประชาชนทั่วไป และการตรวจสอบว่าบุคคลที่มีหน้าที่นั้นได้ยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินตรงตามเวลาที่กำหนดหรือไม่

สาธารณรัฐจอร์เจียได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการชดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐในหลายครั้ง โดยฉบับแก้ไขครั้งล่าสุด มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2560 ซึ่งการแก้ไขดังกล่าวเป็นการกำหนดหน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือนเพิ่มเติมในส่วนของการตรวจสอบความครบถ้วนและถูกต้องของข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่ยื่นโดยบุคคลที่มีหน้าที่ต้องยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน⁷⁰ นอกจากนี้ กฎหมายฉบับแก้ไขล่าสุดได้มีการกำหนดเหตุในการขอตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินที่ยื่นโดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของ

⁶⁸ Law of Georgia on Civil Service, Article 129.

⁶⁹ Law of Georgia on Civil Service, Article 130.

⁷⁰ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 18-1

รัฐระดับสูง ในประการแรกคือผู้ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินด้วยระบบการยื่นทรัพย์สินผ่านทางอินเทอร์เน็ต และประการที่สอง คือกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอตรวจสอบเป็นรายบุคคล

นอกจากนี้กฎหมายยังได้มีการกำหนดให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนทำการคัดเลือกบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่จะต้องถูกตรวจสอบรายปี โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยพิเศษ ได้แก่ ความเสี่ยงในการทำทุจริต ความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์รัฐเป็นจำนวนมาก หรือเคยตรวจพบว่าเคยมีการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน โดยในทุกต้นปีปฏิทิน สำนักงานข้าราชการพลเรือนจะทำการเลือกจากบัญชีที่ถูกยื่นทั้งหมด ทั้งนี้ จำนวนสัดส่วนของบัญชีรายชื่อทรัพย์สินที่ต้องถูกตรวจสอบทั้งจากกรณีสุ่มตรวจจากตัวระบบและกรณีที่ถูกคัดเลือกตรวจจากเหตุผลพิเศษจะต้องมีจำนวนไม่เกิน 5 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนบัญชีทรัพย์สินทั้งหมดของแต่ละกรณี และการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินที่ถูกคัดเลือกจะต้องเป็นความลับและผลของการตรวจสอบจะมีการประกาศให้ทราบโดยทั่วกันในทุกสิ้นปีปฏิทิน⁷¹ และหากผลการตรวจสอบพบว่านักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงรายใดมีการเปิดเผยข้อมูลไม่ถูกต้อง พร้อมยังมีองค์ประกอบที่ระบุชัดเจนว่ามีความผิดจริงตามกฎหมาย ให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีอำนาจในการส่งต่อบัญชีแสดงทรัพย์สินและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการเอาผิดตามกฎหมายต่อไป

นอกจากหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงแล้ว กฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีบทบาทและหน้าที่ดังต่อไปนี้⁷²

- 1) จัดเตรียมและให้คำแนะนำที่ถูกต้องเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน
- 2) รับรองว่าบุคคลที่มีหน้าที่ต้องยื่นแสดงทรัพย์สินสามารถเข้าถึงการใช้งานระบบการยื่นแบบบัญชีทรัพย์สินทางอินเทอร์เน็ต
- 3) ตรวจสอบความครบถ้วนและถูกต้องในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและกำกับดูแลให้การกระทำดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด
- 4) รับรองว่าประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงข้อมูลบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้
- 5) ในกรณีที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนเห็นสมควรที่จะเพิ่มบุคคลที่มีหน้าที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สิน ให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ในการยื่นขออนุมัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขตำแหน่งของข้าราชการที่เห็นสมควรว่าต้องทำการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินเป็นการเพิ่มเติมแก่รัฐบาล โดยรัฐบาลเป็นผู้อนุมัติ

ปัจจุบันสำนักงานข้าราชการพลเรือนได้มีการร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ เพื่อพัฒนาและหาแนวทางปรับปรุงระบบการยื่นแสดงทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้นสำนักงานข้าราชการพลเรือนจึงต้องเป็นพันธมิตรกับองค์กรต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการศึกษา วิจัย และรับข้อเสนออันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและข้าราชการ โดย

⁷¹ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 18-1 (7)

⁷² Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 18

ปัจจุบันสำนักงานข้าราชการพลเรือนได้ทำงานร่วมกับองค์กรในประเทศ เช่น Institute for Development of Freedom of Information (IDFI) Transparency International (TI) และ German Society for International Cooperation (GIZ)

(1) Institute for Development of Freedom of Information

Institute for Development of Freedom of Information หรือองค์กร IDFI เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลด้านความโปร่งใสของรัฐบาล รวมถึงการรวบรวมข้อมูลภาครัฐที่ประชาชนมีสิทธิรับรู้ เช่น งบประมาณต่าง ๆ การอนุมัติโครงการ มาไว้ในระบบที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงได้ โดยบทบาทเดิมของหน่วยงาน IDFI มีหน้าที่รวบรวมข้อมูลที่ควรเปิดเผยต่าง ๆ ของประเทศ เช่น ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับประวัติศาสตร์ สหภาพโซเวียตซึ่งหน่วยงาน IDFI ได้มีการรวบรวมรายชื่อและข้อมูลเกี่ยวกับเหยื่อในยุคมืดของจอร์เจีย และเมื่อสหภาพโซเวียตล่มสลายลง หน่วยงาน IDFI ได้มีบทบาทใหม่ในฐานะหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบดูแลการกระทำผิดฐานทุจริตคอร์รัปชัน และสนับสนุนการพัฒนาประเทศสู่รัฐบาลโปร่งใสตามข้อตกลงความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาระบบข้าราชการหรือความร่วมมือเพื่อรัฐบาลโปร่งใส นอกจากนี้ หน่วยงาน IDFI ยังมีหน้าที่ตรวจสอบความผิดปกติในทรัพย์สินที่ถูกแสดงของทั้งนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตกแต่งบัญชีทรัพย์สินผ่านการยื่นรายการทรัพย์สินบนระบบอินเทอร์เน็ต และหากหน่วยงาน IDFI พบเห็นความผิดปกติใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน หน่วยงาน IDFI จะดำเนินการฟ้องเพื่อเรียกตรวจสอบหลักฐานและเพื่อเอาผิดกับนักการเมืองและข้าราชการที่มีเจตนาในการปกปิดการถือครองทรัพย์สิน⁷³

(2) องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International)

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ หรือ TI เป็นองค์กรอิสระระดับโลกที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาภาครัฐถูกจัดตั้งขึ้นครั้งแรกที่ประเทศเยอรมนีในปีพ.ศ. 2536 โดยองค์กร TI มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาทุจริต และนำมาซึ่งความร่วมมือในระดับนานาชาติเพื่อขจัดผลกระทบของการทุจริตทั่วโลก จุดมุ่งหมายขององค์กร TI คือการทำให้โลกปลอดจากการกระทำทุจริต ในส่วนของสาธารณรัฐจอร์เจีย องค์กรดังกล่าวเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ตรวจสอบความถูกต้องและประเมินประสิทธิภาพของระบบการจัดการปัญหาการทุจริตของสาธารณรัฐจอร์เจีย โดยในทุกปีองค์กร TI จะมีการสุ่มเช็คความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินที่ยื่นโดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเพื่อนำไปประเมินหาช่องโหว่ของระบบ รวมถึงการทำวิจัยและประเมินปัญหาของระบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของสาธารณรัฐจอร์เจีย⁷⁴

⁷³ Institute for Development of Freedom of Information. (2014). Misconduct Linked with the Asset Declarations of Senior Officer, p.1-4.

⁷⁴ Transparency International e.V. "Our Organisation - overview". *transparency.org*. (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

(3) German Society for International Cooperation

อีกหนึ่งหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของสำนักงานข้าราชการพลเรือนคือ German Society for International Cooperation หรือ GIZ ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้การดูแลของ German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development แห่งประเทศเยอรมัน ในแง่ความสัมพันธ์กับทางสาธารณรัฐจอร์เจีย GIZ ได้เข้ามาให้การช่วยเหลือนับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 โดยหน่วยงาน GIZ ได้เข้ามามีบทบาทเกี่ยวข้องกับองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชนของสาธารณรัฐจอร์เจีย จนในปีพ.ศ. 2556 หน่วยงาน GIZ ได้เข้าร่วมมือกับทางสำนักงานข้าราชการพลเรือนในการพัฒนาระบบการยื่นแสดงทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยหน่วยงาน GIZ ได้เข้ามาศึกษาตัวระบบโดยละเอียด รวมถึงประเมินความสัมฤทธิ์ผลและสิ่งที่ควรปรับปรุง เพื่อให้ทางสำนักงานข้าราชการพลเรือนนำไปใช้พัฒนาระบบในระยะยาว⁷⁵

นอกจากองค์กรที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียได้มีมติฉบับที่ 81 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการอิสระเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินโดยเฉพาะ (Special Independent Commission) ซึ่งคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะทำตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินจำนวน 5% จากที่ยื่นทั้งหมดโดยคัดเลือกครึ่งหนึ่งจากบัญชีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และคัดเลือกอีกครึ่งหนึ่งจากบัญชีทรัพย์สินที่มีเหตุอันควรพิจารณาพิเศษ ตามมติกำหนดให้คณะกรรมการอิสระจัดตั้งขึ้นภายในปี พ.ศ. 2561 และประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นตัวแทนจาก NGOs จำนวน 3 คน ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และสมาชิกที่เป็นตัวแทนฝ่ายวิชาการจำนวน 2 คน ที่เน้นด้านการวางแผนเชิงนโยบายและหาแนวทางป้องกันการทุจริต⁷⁶

3.1.3 รูปแบบและวิธีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน

กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ ได้มีการกำหนดกระบวนการการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินของสาธารณรัฐจอร์เจีย รวมถึงบุคคลที่มีหน้าที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน ประเภททรัพย์สินที่ต้องระบุ ระยะเวลาในการยื่นแสดงรายการ ดังนี้

3.1.3.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน⁷⁷

1. ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
3. สมาชิกผู้แทนสูงสุดแห่งสาธารณรัฐอับฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของออตจารา
4. ผู้นำรัฐบาลแห่งอับฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของออตจารา
5. นายกรัฐมนตรีและตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี
6. รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการประจำกระทรวงต่าง ๆ

⁷⁵ Hoppe, T. (2014). Verifying income and asset declarations of public officials in Georgia, 2.

⁷⁶ Mariam Tutberidze and Saba Buadze (2017). The IDFI Evaluates New Mechanism of Monitoring of Asset Declarations, https://idfi.ge/en/new_system_property_declaration_idfi_evaluation (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

⁷⁷ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 2

7. รัฐมนตรีช่วยว่าการแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียและตำแหน่งรอง
8. รัฐมนตรีแห่งสาธารณรัฐอัชฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของออตจารา
9. ตำแหน่งเลขาธิการประจำสำนักงานเลขาธิการแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย
10. ตำแหน่งเลขาธิการประจำสำนักงานเลขาธิการประธานาธิบดีและตำแหน่งผู้ช่วย
11. ตำแหน่งผู้ช่วยประธานาธิบดีแห่งรัฐด้านความมั่นคงแห่งชาติ
12. ตำแหน่งผู้ช่วยนายกรัฐมนตรีด้านความมั่นคงแห่งรัฐ รวมถึงตำแหน่งในสภาความมั่นคงแห่งรัฐ
13. ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงของประจำกระทรวงและตำแหน่งที่เทียบเท่า
14. ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำกระทรวงการต่างประเทศและตำแหน่งที่เทียบเท่า
15. ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำสำนักงานเลขาธิการแห่งรัฐบาล
16. ผู้ตรวจการแผ่นดินและตำแหน่งเทียบเท่า
17. ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำสำนักงานเลขาธิการแห่งประธานาธิบดี
18. ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำรัฐสภา และผู้อำนวยการ รวมถึงตำแหน่งเทียบเท่า
19. ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำสภาความมั่นคงแห่งชาติและตำแหน่งเทียบเท่า
20. ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานชั้นสูงประจำสภาความมั่นคงแห่งรัฐและตำแหน่งเทียบเท่า
21. ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานย่อยของรัฐบาลและตำแหน่งเทียบเท่า
22. ตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานย่อยของรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอัชฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของออตจารา และตำแหน่งเทียบเท่า
23. ตำแหน่งสูงสุดประจำองค์กรมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชน ยกเว้นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม การศึกษา วิทยาศาสตร์ งานวิจัย กีฬาและกิจกรรมทางศาสนา รวมถึงพรรคการเมือง โดยให้รวมตำแหน่งที่เทียบเท่า
24. ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงาน ผู้อำนวยการประจำกระทรวงและกรม หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการประจำรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความมั่นคงแห่งชาติและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รวมถึงตำแหน่งรอง และตำแหน่งอื่น ๆ ที่มีอำนาจเทียบเท่า
25. ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานด้านความมั่นคงแห่งรัฐและตำแหน่งรอง ตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานย่อยในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ ตำแหน่งเลขาธิการบริหารของคณะทำงานย่อยแห่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งรัฐ รวมถึงตำแหน่งที่เทียบเท่า
26. ตำแหน่งสูงสุดของเจ้าหน้าที่ด้านภาษีของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน
27. หัวหน้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงสมาชิกแห่งสภาผู้ตรวจสอบแห่งชาติ อธิบดีกรม ตำแหน่งเทียบเท่าผู้ว่าราชการประจำจังหวัด นายกเทศมนตรี รวมถึงตำแหน่งหัวหน้าคณะทำงานแห่งรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอัชฮาเซียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของออตจารา และตำแหน่งเทียบเท่า
28. ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการธนาคารแห่งชาติ
29. สมาชิกประจำคณะที่ปรึกษาของประธานาธิบดี
30. สมาชิกสภาชั้นสูงของรัฐด้านความยุติธรรม

31. สมาชิกสภานิติบัญญัติ
32. ประธานกรรมการการเลือกตั้ง รวมถึงตำแหน่งรองประธานกรรมการและผู้ช่วยกรรมการการเลือกตั้ง
33. ผู้จัดการด้านทรัพย์สินแห่งชาติ รวมถึงตำแหน่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ
34. ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตำแหน่งเทียบเท่านายกเทศมนตรี
35. ผู้พิพากษา
36. อัยการ รวมถึงอัยการแห่งสาธารณรัฐออสเตรียและสาธารณรัฐปกครองตนเองของอิตาลี
37. บุคคลใด ๆ ที่ถูกแต่งตั้ง คัดเลือก และรับรองโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐจอร์เจีย
38. ผู้อำนวยการองค์กรที่ปรึกษากฎหมายที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย
39. ผู้ตรวจสอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนตัวและตำแหน่งรองผู้ตรวจสอบ
40. ตำแหน่งสูงสุดขององค์กรภายใต้กฎหมายมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และให้รวมถึงตำแหน่งรองจากตำแหน่งสูงสุดขององค์กรนั้น ๆ ด้วย โดยไม่รวมถึงองค์กรมหาชนที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา การวิจัยทางวิทยาศาสตร์
41. ตำแหน่งสูงสุดขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไรซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล และให้รวมถึงตำแหน่งรองจากตำแหน่งสูงสุดขององค์กรนั้น ๆ ด้วย โดยไม่รวมถึงองค์กรไม่แสวงหารายได้ที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา การวิจัยทางวิทยาศาสตร์
42. ตำแหน่งสูงสุดของกิจการซึ่งรัฐถือครองหุ้นในสัดส่วนหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ และให้รวมถึงบริษัทในเครือของกิจการดังกล่าว

3.1.3.2 กรณีที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

ผู้ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินมีหน้าที่ต้องยื่นรายการแสดงรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังต่อไปนี้⁷⁸

1) กรณีเข้ารับราชการหรือถูกแต่งตั้งใหม่

นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน ให้ทำการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ ในกรณีที่บุคคลนั้นถูกแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งชั่วคราวเนื่องจากตำแหน่งเดิมได้ว่างลงและอยู่ในระหว่างการจัดสรร หากการอยู่ในตำแหน่งในฐานะแทนนั้น ไม่เกินกว่าสองเดือน บุคคลดังกล่าวได้รับยกเว้นไม่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน

⁷⁸ Kotetishvili, I. (2013). Public Financial Disclosure System in Georgia “Implementing Asset Declaration Monitoring System in Georgia”.

ทั้งนี้ ผู้อำนวยการส่วนบริหารทรัพยากรบุคคลมีหน้าที่แจ้งต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือนถึงการแต่งตั้งข้าราชการและการพ้นจากตำแหน่งให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนทราบภายในเจ็ดวันนับจากที่มีการออกคำสั่งเป็นทางการ

2) กรณีการสมัครเข้าเป็นสมาชิกรัฐสภา

บุคคลที่ประสงค์จะสมัครแข่งขันในตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินภายในระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์นับจากวันที่สมัครเข้าชิงตำแหน่ง ทั้งนี้ วิธีการและรายละเอียดในการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินอาจถูกกำหนดให้แตกต่างจากวิธีการโดยทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียจะเป็นผู้กำหนดวิธีการเฉพาะนั้น ๆ

3) กรณีในระหว่างการรับราชการ

นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงตามที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงทุกปี โดยให้ทำการยื่นในเดือนเดียวกันกับที่ทำการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินในครั้งก่อน เช่น ครั้งก่อนได้ยื่นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน การยื่นในรอบนี้จึงต้องทำภายในวันที่ 30 มิถุนายน เป็นต้น⁷⁹

4) กรณีที่พ้นจากตำแหน่ง

นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินภายหลังจากที่พ้นตำแหน่ง โดยให้ยื่นภายในหนึ่งปีนับจากวันที่พ้นตำแหน่ง เว้นแต่ได้ถูกแต่งตั้งในตำแหน่งหน้าที่อื่นที่ต้องมีการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน ซึ่งหากได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นซึ่งอยู่ในระยะเวลาภายในหนึ่งปีนับจากที่เคยยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน บุคคลดังกล่าวได้รับการยกเว้นไม่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินอีกครั้ง

ทั้งนี้ สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ในการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงทราบถึงวันครบกำหนดการยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สินที่กำลังจะมาถึง รวมถึงบทลงโทษตามกฎหมายหากไม่ทำการยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน โดยจะทำการแจ้งให้ทราบล่วงหน้า 20 วัน

อย่างไรก็ดี มีข้อยกเว้นสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดบางหน่วยงานที่ไม่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินสู่สาธารณชน โดยการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการกระทำทุจริตของภาครัฐได้มีการเพิ่มเติมข้อยกเว้นให้แก่บุคคลที่มีสังกัดในหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยความลับแห่งชาติได้รับความคุ้มครองด้านข้อมูลส่วนตัว โดยประชาชน องค์กรตรวจสอบอิสระ และสื่อมวลชนไม่สามารถขอเรียกดูข้อมูลของบุคคลดังกล่าวได้⁸⁰ โดยมากบุคคลดังกล่าวมีตำแหน่งในโครงการทางทหารของรัฐบาล หรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติ รวมถึงโครงการที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจระดับชาติ⁸¹ ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาในการตรวจสอบว่าหากประชาชน สื่อมวลชน รวมถึงองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่

⁷⁹ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 14

⁸⁰ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 19

⁸¹ Law of Georgia on State Secrets, Article 5,6,7

ตรวจสอบไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ได้รับการปกป้องความเป็นส่วนตัวของข้อมูลจากกฎหมายว่าด้วยความลับแห่งชาติ หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบซึ่งหมายถึงสำนักงานข้าราชการพลเรือนจะทำการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ และประชาชนยังสามารถใช้สิทธิตามมาตรา 18-1 ซึ่งกำหนดให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนทำการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเมื่อได้มีการร้องขอจากประชาชนได้หรือไม่ เนื่องจากกิจการที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ แม้จะมีประเด็นบางประการที่เป็นความลับต่อความมั่นคงของชาติ แต่ในทางกลับกันการจัดโครงการหรือการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เป็นหนึ่งในช่องทางที่มีการกระทำทุจริตมากที่สุด ดังนั้น การที่กฎหมายให้ข้อคุ้มครองเกี่ยวกับข้อมูลทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการหรือการจัดซื้อดังกล่าวจึงอาจเป็นช่องทางในการเอื้อต่อการกระทำทุจริตได้ด้วย

3.1.3.3 ข้อมูลสำคัญที่ต้องระบุในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน

การยื่นแสดงรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงต้องประกอบไปด้วยข้อมูลตามที่กฎหมายกำหนด ดังต่อไปนี้⁸²

1. ข้อมูลส่วนตัว อันได้แก่ ชื่อ นามสกุล เลขที่บัตรประจำตัวประชาชน ที่อยู่อันเป็นหลักแหล่ง หมายเลขโทรศัพท์และ อีเมลที่สามารถติดต่อได้
2. ข้อมูลของสถานที่ทำงาน รวมถึงตำแหน่งงานที่ปฏิบัติ ที่อยู่และหมายเลขโทรศัพท์ของสถานที่ทำงาน
3. ข้อมูลของบุคคลในครอบครัว อันได้แก่ ชื่อ นามสกุล หมายเลขประจำตัว สถานที่เกิด และลักษณะความสัมพันธ์
4. ข้อมูลสังหาริมทรัพย์และโฉนดที่ดิน ซึ่งรวมถึงข้อมูลขนาดพื้นที่และตำแหน่งที่อยู่ของที่ดิน ที่ครอบครองโดยบุคคลผู้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินหรือสมาชิกในครอบครัว (หากอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ มีผู้ครอบครองมากกว่าหนึ่งคน ต้องยื่นหลักฐานการครอบครองของผู้ครอบครองร่วมด้วย หรือหากเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีการแบ่งสัดส่วนการครอบครอง ต้องระบุสัดส่วนการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของแต่ละบุคคล) โดยให้แสดงวันที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์ พื้นที่ทั้งหมด และสถานที่ตั้ง
5. ข้อมูลสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ามากกว่า 10,000 GEL (จอร์เจียลารี)⁸³ หรือประมาณ 134,600 บาท ต่อขึ้น (ยกเว้นข้อมูลหลักทรัพย์ และ กองทุนที่ถือครอง) ที่ครอบครองโดยบุคคลผู้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินหรือสมาชิกในครอบครัว โดยให้รายงานวันที่ซื้ออสังหาริมทรัพย์ รูปแบบของการซื้อขาย และราคาซื้อ หากสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ มีผู้ครอบครองมากกว่าหนึ่งบุคคล ต้องยื่นหลักฐานการครอบครองของผู้ครอบครองร่วมด้วย หรือหากเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีการแบ่งสัดส่วนการครอบครอง ต้องระบุสัดส่วนในการการครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของแต่ละบุคคล

⁸² Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 15

⁸³ 1 GEL (จอร์เจียลารี) เทียบเท่า 13.46 บาท

6. ข้อมูลหลักทรัพย์ที่ถือครองโดยบุคคลผู้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินหรือสมาชิกในครอบครัว โดยให้รายงานชนิดของหลักทรัพย์ ราคาที่ชำระแล้ว มูลค่าและปริมาณในการถือครองหลักทรัพย์
7. เงินฝาก และ/หรือบัญชีเงินฝากที่เปิดไว้กับธนาคารในประเทศหรือธนาคารในต่างประเทศ หรือสถาบันการเงิน โดยให้รวมถึงการบัญชีของสมาชิกในครอบครัว โดยต้องระบุหมายเลขบัญชี รายชื่อธนาคารหรือสถาบันการเงินที่มีบัญชี จำนวนเงินในบัญชี
8. เงินสดที่เก็บไว้โดยไม่ได้นำฝากธนาคารที่มีจำนวนเกินกว่า 4,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 53,840 บาท โดยให้นับรวมเงินที่ถือไว้โดยสมาชิกครอบครัว การแจ้งในบัญชีทรัพย์สินให้ระบุเจ้าของเงินสดและจำนวนเงินสุทธิ
9. รายงานความเกี่ยวข้องในกิจการที่บุคคลที่มีหน้าที่ต้องแสดงรายชื่อทรัพย์สินและสมาชิกในครอบครัวได้มีส่วนในกิจการทั้งในและนอกประเทศ โดยให้ระบุข้อมูลบุคคลที่เกี่ยวข้อง รูปแบบของกิจการ ชื่อและที่อยู่ตามที่ปรากฏในทะเบียน วันที่จดทะเบียนจัดตั้ง รายได้ที่ได้รับจากบริษัท
10. รายได้อื่น ๆ ที่ได้รับนอกเหนือจากรายได้จากการทำงานในบริษัทของบุคคลที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและสมาชิกในครอบครัว โดยให้ระบุแหล่งเงินได้ ตำแหน่งหน้าที่ รายละเอียดและสถานที่ของงานที่ทำให้เกิดรายได้ โดยให้รายงานรายได้ที่ได้รับในระหว่างช่วงที่ต้องยื่นแสดงบัญชีทรัพย์สิน
11. สัญญาทางกฎหมายที่บุคคลที่มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและสมาชิกครอบครัวได้มีผลผูกพันอยู่ทั้งสัญญาที่ทำขึ้นภายในและนอกประเทศ โดยมูลค่าสัญญานั้นเกินกว่า 3,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 40,000 บาท ให้รวมถึงสัญญาตกลงว่าจะออกหุ้น โดยให้ระบุคู่สัญญา ชื่อสัญญา ระยะเวลาตามสัญญา การจดทะเบียนให้สัญญามีผลตามกฎหมาย ผลประโยชน์ที่ได้รับจากสัญญา
12. ของขวัญที่มูลค่าเกินกว่า 500 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 7,820 บาท ที่บุคคลที่มีหน้าที่ต้องรายงานและสมาชิกในครอบครัวได้รับในระหว่างระยะเวลาที่กำหนดให้ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน โดยให้ระบุรายชื่อผู้รับและผู้ให้ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับและผู้ให้ ชนิดของของขวัญ ราคาตลาดของของขวัญ ดังกล่าว
13. รายได้อื่นนอกเหนือจากที่ระบุมาในข้างต้น โดยรวมถึงการขาดทุนซึ่งมีมูลค่าน้อยกว่า 1,500 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 20,190 บาทโดยให้ระบุประเภทรายได้หรือการขาดทุน บุคคลที่เกี่ยวข้อง และจำนวนรายได้หรือการขาดทุนที่เกิดขึ้นในระหว่างระยะเวลาที่ต้องมีการแสดงรายการทรัพย์สิน
14. นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมีสิทธิในการขอยื่นแสดงข้อมูลทรัพย์สินแบบเป็นความลับ โดยระบุรายละเอียดทรัพย์สิน ราคาและผู้ถือครอง ทั้งนี้ บัญชีดังกล่าวจะไม่ถูกเปิดเผยแก่สาธารณชน

3.1.3.4 บทกำหนดโทษกรณีไม่ทำการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนด⁸⁴

ตามที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียได้กำหนดให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงมีหน้าที่ต้องยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน หากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหรือยื่นแสดงรายการทรัพย์สินภายหลังจากที่กฎหมายกำหนด ตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ ได้กำหนดให้มีโทษปรับเป็นจำนวนถึง 1,000 GEL (จอร์เจียลารี) หรือประมาณ 13,460 บาท ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะต้องดำเนินการจ่ายค่าปรับภายในสองอาทิตย์นับแต่วันที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีคำสั่งเป็นที่สุดในเรื่องค่าปรับ และต้องดำเนินการยื่นบัญชีรายการทรัพย์สิน หากฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามจะทำให้บุคคลดังกล่าวถูกดำเนินคดีอาญา การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดให้หมายรวมถึงความผิดจากการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินเท็จหรือจงใจปกปิดข้อมูลด้วย ทั้งนี้การชำระค่าปรับและได้รับการลงโทษตามกฎหมายกำหนดไม่ทำให้บุคคลผู้นั้นได้รับข้อยกเว้นไม่ต้องแสดงรายการทรัพย์สิน

นอกจากนี้ หากบุคคลที่ได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งไม่ใช่โทษที่สั่งให้พ้นจากราชการถูกพบว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของภาครัฐอีกครั้งภายในระยะเวลาสามปีนับจากที่เคยได้มีกระทำความผิดในครั้งแรก บุคคลนั้นจะได้รับโทษโดยการให้ออกจากราชการ⁸⁵

3.1.4 ระบบในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและการเปิดเผยต่อสาธารณะ

กฎหมายแห่งจอร์เจียให้สิทธิแก่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในการเรียกดูรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและข้าราชการชั้นสูง ยกเว้นแต่ข้อมูลส่วนตัว อาทิ หมายเลขบัตรประชาชน ที่อยู่ถาวร หมายเลขโทรศัพท์ รายละเอียดเกี่ยวกับการเข้ารับตำแหน่งหรือถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง และบัญชีทรัพย์สินลับ⁸⁶

ประเด็นเกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงถือเป็นเรื่องที่น่าสนใจในสาธารณรัฐจอร์เจียให้ความสนใจเป็นอย่างมาก เช่นเดียวกับการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่ถูกยกให้เป็นหนึ่งในวิธีที่สามารถแก้ไขปัญหาด้านทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แม้จะได้มีการกำหนดให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงยื่นแสดงรายการทรัพย์สินตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540⁸⁷ ก็ตาม แต่ระบบการแสดงผลรายการทรัพย์สินในยุคแรกไม่สามารถตอบโจทยในด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตได้แต่อย่างใด เนื่องจากประชาชนและหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย อีกทั้งระบบภายในด้านการจัดเก็บเอกสารไม่อำนวยความสะดวกค้นหาและนำเอกสารมาตรวจสอบ

⁸⁴ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 19

⁸⁵ Ibid

⁸⁶ Ibid

⁸⁷ Ibid

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2553 สาธารณรัฐแห่งจอร์เจียได้นำระบบการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินผ่านทางอินเทอร์เน็ต ระบบ Online Asset Declaration (OADS)⁸⁸ มาเพื่อทดแทนระบบเก่าที่มีปัญหาทั้งในด้านการจัดเก็บเอกสารและการเรียกดูข้อมูล โดยการยื่นรายการทรัพย์สินผ่านทางระบบ OADS ทำให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงสามารถทำการยื่นเอกสารได้สะดวกและรวดเร็ว นอกจากนี้ยังทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงระบบการเรียกดูรายการทรัพย์สินได้อย่างรวดเร็วผ่านทางเว็บไซต์ www.declaration.gov.ge ซึ่งอำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเรียกดูรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่อยู่ในความสนใจหรือที่กำลังจับตามอง ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนได้ทราบนั้นถือเป็นหนึ่งในรากฐานการแก้ไขปัญหาการทุจริตเนื่องจากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเกิดความกลัวที่จำกระทำความผิด⁸⁹ นอกจากนี้ระบบดังกล่าวยังสนับสนุนให้เกิดผู้ตรวจสอบอิสระหรือ watchdog ที่คอยดูแลสอดส่องพฤติกรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เช่น Institute for Development of Freedom of Information (IDFI) ที่ทำหน้าที่วิเคราะห์และตรวจสอบการยื่นรายการทรัพย์สิน⁹⁰ โดย IDFI จะตรวจสอบข้อมูลที่ได้จากทั้งที่ยื่นโดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงผ่านทางเว็บไซต์ www.declaration.gov.ge และยังรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ เพื่อเทียบเคียงและยืนยันความถูกต้องของการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

แนวทางการแก้ไขปรับปรุงระบบการยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินจากการยื่นด้วยเอกสารแบบเดิมเป็นการยื่นผ่านระบบอินเทอร์เน็ตนั้น ถูกพัฒนาด้วยการศึกษา วิจัย และผ่านการประชุมหารือร่วมกันระหว่างสำนักงานข้าราชการพลเรือน รัฐสภา และรัฐบาล โดยนำข้อดีและข้อเสียของการเปลี่ยนแปลงจากระบบเดิมเป็นระบบออนไลน์มาพิจารณาอย่างถี่ถ้วน ซึ่งจากการปรึกษาร่วมกับทุกหน่วยงานและพิจารณาถึงผลกระทบในทุกส่วน ในปี พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการชดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ ก่อนที่จะมีการเริ่มใช้งานระบบ และทางสำนักงานข้าราชการพลเรือนยังได้มีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานภายในใหม่เพื่อรองรับการดูแลการใช้งานระบบดังกล่าว รวมถึงการจัดให้มีการอบรมบุคคลภายในที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานระบบดังกล่าวให้มีความรู้ความเข้าใจและสามารถรับมือข้อสงสัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

นอกจากนี้การเตรียมตัวเพื่อเข้าสู่การใช้ระบบ OADS นั้น ได้รวมถึงการแต่งตั้งผู้อำนวยการฝ่ายทรัพยากรบุคคลของสำนักงาน องค์กร และหน่วยงานรัฐ เพื่อเข้ามาดูแลเกี่ยวกับขั้นตอนการยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ต โดยแต่งตั้งให้ฝ่ายทรัพยากรบุคคลในแต่ละหน่วยงานทำหน้าที่ให้ความรู้และตอบข้อซักถามเบื้องต้น รวมถึงให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินอีกด้วย ทั้งนี้ทางสำนักงานข้าราชการพลเรือนได้มีการจัดการอบรมเป็นเวลาสามวันเพื่อให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประสานงานมีความรู้ความเข้าใจที่ดีในการใช้งานระบบ

⁸⁸ Civil Service Bureau of Georgia. (2013). Online Asset Declaration System OADS, 1.

⁸⁹ Ibid

⁹⁰ Institute for Development of Freedom of Information. (2014). Misconduct Linked with the Asset Declarations of Senior Officer, 1-4.

การนำอินเทอร์เน็ตเข้ามาพัฒนากับระบบการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจากการยื่นเอกสารในวิธีเดิมเป็นการยื่นแบบฟอร์มผ่านระบบอินเทอร์เน็ตนั้น มีข้อดีหลายประการ เช่น ทำให้การเข้าถึงซึ่งข้อมูลผ่านทางระบบอินเทอร์เน็ตสามารถทำได้ง่ายกว่าและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการคัดถ่ายเอกสารหรือเดินทางเข้ามายื่นคำร้องขอข้อมูลแบบระบบเก่า อีกทั้งประชาชนและหน่วยงานที่สนใจสามารถเรียกดูรายการแสดงทรัพย์สินที่ยื่นไว้ได้ทันที นอกจากการพัฒนา ระบบใหม่เพื่อให้การยื่นแสดงรายการทรัพย์สินในอนาคตสามารถทำได้โดยง่าย สถาบันข้าราชการพลเรือนยังจัดให้มีการนำเอาเอกสารในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินด้วยระบบเดิมมาบรรจุในฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต โดยรวบรวมข้อมูลตั้งแต่ปี พ.ศ.2541 จนถึงปัจจุบันเพื่อให้ประชาชนได้สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการแสดงทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงจำนวนกว่า 40,000 ชุดซึ่งได้ถูกบรรจุในฐานข้อมูลบนอินเทอร์เน็ต

อย่างไรก็ดี กว่าระบบ OADS จะประสบความสำเร็จและได้รับรางวัลจากองค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2546 ในหัวข้อของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในราชการ⁹¹ ทางสำนักงานข้าราชการพลเรือนได้เห็นถึงปัญหาของการใช้งานในระบบดังกล่าวและวิธีการแก้ไขปัญหา ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นกรณีศึกษาได้ ดังนี้

1) ปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินต่อสาธารณะทำให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเกิดความกังวลเนื่องจากรู้สึกถึงการสูญเสียความเป็นส่วนตัว รวมถึงในช่วงแรกนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงยังไม่คุ้นเคยระบบจึงกลัวที่จะทำการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินผิดพลาด ในกรณีดังกล่าวมีแนวทางแก้ไขในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงจนประสบผลสำเร็จ

2) ปัญหาการขาดทักษะการใช้งานระบบอินเทอร์เน็ต

จากสภาพปัญหาดังกล่าวพบว่านักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงขาดทักษะทางด้านคอมพิวเตอร์และเกิดความไม่มั่นใจในการใช้งานระบบอินเทอร์เน็ตโดยมีแนวทางแก้ไขในการจัดการอบรมการเข้าใช้งานระบบคอมพิวเตอร์ตั้งแต่ขั้นพื้นฐาน จนถึงวิธีการเข้ายื่นแบบบัญชีรายงานทรัพย์สิน โดยนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงทุกรายจะต้องผ่านการอบรมดังกล่าวเพื่อให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงสามารถเข้าใช้งานและมีทักษะตามที่กำหนด การให้การอบรมด้านคอมพิวเตอร์เพื่อเตรียมพร้อมในการเข้าใช้งานระบบ OADS ยังมีส่วนในการพัฒนาทักษะในการใช้คอมพิวเตอร์ของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเป็นด้วยความสะดวกมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ระบบ OADS ยังมีข้อดีในแง่ของการจัดสรรทรัพยากรบุคคลและเวลา ซึ่งเดิมทีนั้น เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแสดงรายการทรัพย์สินจะถูกจัดเก็บไว้โดยสถาบันข้าราชการพลเรือน โดยต้องใช้เวลาประมาณ 10-20 วันในการขอเรียกดูเอกสาร ซึ่งในปัจจุบันการเข้าถึงข้อมูลแสดงรายการทรัพย์สินใช้เวลาไม่ถึงหลักวินาทีทำให้ทั้งหน่วยงานรัฐและประชาชนประหยัดเวลาในการเรียกดูเอกสาร โดยในปัจจุบันประชาชนและ

⁹¹ UN Paper (2003), Asset Declaration System OADS Civil Service Bureau of Georgia https://publicadministration.un.org/unpsa/Public_NominationProfile2013.aspx?id=1902 (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

องค์กรผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบสามารถทำการขอสำเนารายการแสดงทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงได้ผ่านทาง www.declaration.gov.ge⁹²

ในส่วนของงบประมาณการพัฒนาระบบ OADS นั้น ถูกจัดสรรออกเป็นสองส่วน ได้แก่ งบประมาณด้านการจ้างพัฒนาโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และงบประมาณสำหรับการจัดการฝึกอบรม การประชาสัมพันธ์ระบบ OADS รวมถึงการพัฒนาโปรแกรมการใช้งานต่อไปในอนาคต โดยงบประมาณทั้งสองส่วนมีจำนวน 20,000 ดอลลาร์สหรัฐ⁹³

กล่าวได้ว่าการนำระบบ OADS มาใช้เป็นการกระตุ้นให้สังคมเข้าสู่สังคมแห่งการตรวจสอบ ซึ่งแต่เดิมนั้นการตรวจสอบความโปร่งใสของนักการเมืองเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐซึ่งทำให้การตรวจสอบหรือจับตามองนักการเมืองหรือข้าราชการเป็นไปได้โดยยากหรือล่าช้าเนื่องจากทรัพยากรบุคคลของหน่วยงานไม่เพียงพอต่อจำนวนรายการทรัพย์สินที่เพิ่มมากขึ้น การพัฒนาฐานข้อมูลบนอินเทอร์เน็ตที่สามารถให้สิทธิประชาชน สื่อมวลชนและองค์กรอิสระเข้าถึงข้อมูลที่สำคัญ และทำให้หน่วยงานและองค์กรอิสระเพิ่มบทบาทการเป็นผู้ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและกิจกรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งทำให้การตรวจสอบข้อมูลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยเฉพาะกรณีที่เป็นบุคคลที่มีประเด็นในสังคมหรือกำลังเป็นที่จับตามองโดยประชาชนหรือสื่อมวลชน การมีข้อมูลที่สามารถเข้าถึงกันได้จากหลายๆฝ่ายทำให้การตรวจสอบเป็นได้ด้วยความรวดเร็วและละเอียด อีกทั้งยังเป็นการกระตุ้นให้ประชาชนรู้จักสิทธิของตน สิทธิในการตรวจสอบความโปร่งใสเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้ข้าราชการหรือนักการเมืองทำการทุจริตได้ยากขึ้นเนื่องจากผู้ตรวจสอบไม่ได้มีเพียงหน่วยงานรัฐแต่เพียงแห่งเดียวแต่ยังมีประชาชน สื่อมวลชน องค์กรทั้งภายในและภายนอกประเทศที่อาจทำการเข้าตรวจสอบทรัพย์สินของตนได้ทุกเมื่อ⁹⁴

สำหรับสาธารณรัฐจอร์เจีย องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง เช่น The Institution for Development of Freedom of Information (IDFI) ได้นำข้อมูลเกี่ยวกับรายการทรัพย์สินที่เปิดเผยไว้บนเว็บไซต์เพื่อทำการตรวจสอบข้อมูลของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยในปีพ.ศ. 2555 IDFI ได้ทำการมอบรางวัลให้แก่สถาบันข้าราชการพลเรือนในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีการพัฒนาด้านการเปิดเผยข้อมูลเพื่อสาธารณะและได้มอบให้เป็นองค์กรที่มีความโปร่งใสและน่าเชื่อถือที่สุดในสาธารณรัฐจอร์เจีย⁹⁵

3.1.5 ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

แม้ว่าระบบ OADS ช่วยอำนวยความสะดวกแก่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินซึ่งเดิมนั้นการยื่นด้วยระบบเอกสารมีข้อมูลยากและเกิดความผิดพลาดในการยื่นข้อมูล⁹⁶

⁹² ibid

⁹³ ibid

⁹⁴ Roudik, P. (2013). Georgia: System of Public Financial Disclosures Implemented. Library of Congress, p.1.

⁹⁵ Civil Service Bureau of Georgia. (2013). Online Asset Declaration System OADS!

⁹⁶ ibid

แต่ระบบ OADS ยังมีประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงและถือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบซึ่งทางรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียกำลังเร่งดำเนินการแก้ไข ดังนี้

3.1.5.1 ปัญหาการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

ประเด็นเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวของข้อมูลนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเป็นหนึ่งในข้อถกเถียงในหลายประเทศว่าข้อมูลใดบ้างที่สามารถเปิดเผยให้สาธารณชนได้รับรู้ สำหรับสาธารณรัฐจอร์เจีย นั้น แม้เดิมทีข้อมูลเกี่ยวกับรายการทรัพย์สินของนักการเมืองที่ยื่นแสดงนั้น สามารถเรียกดูได้แต่ในยุคของการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินแบบเป็นเอกสาร การขอดูหรือขอให้เปิดเผยข้อมูลจะต้องผ่านการยื่นคำร้องและระบุรายชื่อนักการเมืองที่ต้องการตรวจสอบ ซึ่งในทางปฏิบัติจำนวนคำขอเรียกดูรายการทรัพย์สินมีจำนวนไม่มาก เมื่อเปรียบเทียบกับ การนำข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเข้าระบบคลังข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต⁹⁷

ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นประเด็นพิจารณาว่าการเปิดเผยข้อมูลสามารถเปิดเผยได้ในระดับใดและรายละเอียดในข้อมูลใดบ้างที่สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ซึ่งหากพิจารณาด้วยทฤษฎีจะพบว่า แม้การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงจะถูกเผยแพร่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่าย อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงก็มีความกังวลเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลและข้อมูลทรัพย์สินบางประเภทที่ไม่ประสงค์จะให้ประชาชนรับรู้เป็นวงกว้างซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายในปัจจุบันได้มีการระบุข้อยกเว้นให้สาธารณชนไม่มีสิทธิในการเรียกดูข้อมูลในเชิงส่วนบุคคล เช่น หมายเลขบัตรประชาชน ที่อยู่ปัจจุบัน หมายเลขโทรศัพท์ รวมข้อมูลทรัพย์สินก่อนช่วงที่มีการเข้ารับตำแหน่งหรือภายหลังจากที่ได้พ้นจากตำแหน่ง รวมถึง ข้อมูลทรัพย์สินที่ถูกกระบุงอยู่ในบัญชีลับ เป็นต้น⁹⁸

3.1.5.2 ปัญหาการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในหลายประเทศเป็นหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ดูแลเกี่ยวกับการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินโดยเฉพาะ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการตรวจสอบรายการทรัพย์สินเนื่องจากมีบุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบไม่เพียงพอจนทำให้เกิดปัญหาบัญชีทรัพย์สินตกค้างรอการตรวจสอบมีจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะทำการแก้ไขกฎหมายซึ่งเพิ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 สาธารณรัฐจอร์เจียไม่เคยมีการระบุหรือกำหนดหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานใด เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงสามารถเข้าถึงได้โดยสาธารณะผ่านการเข้าสู่ข้อมูลทางเว็บไซต์ จึงทำให้การตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินนั้นกลายเป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไป⁹⁹ กรณีดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ทั้งสองแง่มุมว่าการเปิดให้องค์กรอิสระ สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปเข้าตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเป็นการประหยัดงบประมาณที่ทางรัฐต้องจัดจ้างบุคลากรมาเพื่อตรวจสอบ

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ Law of Georgia on the Conflict of Interests and Corruption in Public Service, Article 19

⁹⁹ Chêne, M. (2015). The use of technology for managing income and asset declarations, p.6.

บัญชีรายการทรัพย์สินโดยเฉพาะ อีกทั้งยังทำให้การเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงตระหนักถึงการถูกตรวจสอบและเสี่ยงต่อการเสื่อมเสียชื่อเสียงหากถูกตรวจพบโดยสื่อมวลชนหรือประชาชน ทำให้ลดโอกาสในการให้ข้อมูลที่ผิดหรือโอกาสในการทำทุจริต

อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวมีช่องโหว่เนื่องด้วยในแต่ละปีมีบัญชีรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงถูกยื่นเข้ามาเป็นจำนวนมาก หากไม่มีการแต่งตั้งหน่วยงานใด โดยเฉพาะขึ้นมาเพื่อตรวจสอบบัญชีเหล่านั้น นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้อยู่ในความสนใจของประชาชนหรือสื่อมวลชนจะไม่ได้รับการตรวจสอบบัญชี

ทั้งนี้ กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการชดเชยแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ ถูกแก้ไขล่าสุดและมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2560 ได้มีการเพิ่มเติมหน้าที่ของสำนักงานข้าราชการพลเรือน โดยให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ต้องตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง โดยการตรวจสอบมีลักษณะเลือกตรวจสอบเฉพาะรายบัญชีจากการสุ่มตรวจด้วยระบบ OADS ที่จะมีการพัฒนาให้สามารถตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินได้โดยเชื่อมต่อกับฐานข้อมูลหน่วยงานรัฐต่าง ๆ เช่น ฐานข้อมูลภาษี¹⁰⁰ และตรวจสอบบัญชีของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่มีความเสี่ยงในการทำทุจริตสูง รวมถึง กรณีที่มีผู้ร้องขอเฉพาะราย ทั้งนี้ จำนวนบัญชีที่จะดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูลจะมีจำนวนไม่เกิน 5% ของจำนวนบัญชีทั้งหมดของแต่ละกรณี (กรณีสุ่มโดยระบบกับคัดเลือกบัญชีของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงที่มีความเสี่ยงจะถูกคำนวณจำนวน 5% แยกกัน) ซึ่งหมายความว่าสำนักงานข้าราชการพลเรือนไม่ได้ตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของทุกบัญชีที่ทำการยื่น แต่จะทำการตรวจสอบไม่เกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่กรณีที่มีผู้ยื่นคำขอมาเป็นรายกรณีซึ่งทางสำนักงานจะต้องดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องตามที่ถูกร้องขอ

ในส่วนของการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงที่มีความเสี่ยงจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อมีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินโดยเฉพาะ ซึ่งตามมติกำหนดให้คณะกรรมการอิสระจัดตั้งขึ้นภายในปี 2561 อย่างไรก็ตามก็ยังเกิดข้อถกเถียงเรื่องสมาชิกคณะกรรมการตรวจสอบอิสระ เช่น สมาชิกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินควรให้ทั้งนักข่าวและผู้นำสหภาพต่าง ๆ เข้าเป็นหนึ่งในผู้ตรวจสอบ และไม่ควรจำกัดให้ถูกตรวจสอบด้วยสมาชิกที่มาจาก NGOs เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อความหลากหลายในประสบการณ์¹⁰¹

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายเพียงมีการแก้ไขให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีรายการทรัพย์สินด้วย จึงยังไม่มีตัวอย่างหรือปัญหา รวมถึงจำนวนบัญชีที่ทำการตรวจสอบล่าช้า ทั้งนี้จากการวิเคราะห์พบว่าในอนาคตมีความเป็นไปได้สูงที่จะเกิดปัญหาดังกล่าว เนื่องจากสำนักงานข้าราชการพลเรือนยังไม่มีคามชำนาญในการตรวจสอบรายการทรัพย์สิน อีกทั้งข้อมูลจากการวิเคราะห์ในปี

¹⁰⁰ Hoppe, T. (2014). Verifying income and asset declarations of public officials in Georgia, p.11.

¹⁰¹ Mariam Tutberidze and Saba Buadze (2017). The IDFI Evaluates New Mechanism of Monitoring of Asset Declarations, https://idfi.ge/en/new_system_property_declaration_idfi_evaluation (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

พ.ศ. 2559¹⁰² พบว่าสำนักงานข้าราชการพลเรือนมีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะบุคลากรที่มีประสบการณ์ทำงานในระดับ 3 ปีขึ้นไป นอกจากนี้บุคลากรส่วนใหญ่ของหน่วยงานเป็นนักกฎหมายหรือบุคคลที่มีพื้นฐานในทางกฎหมายทำให้เกิดความไม่สมดุลกันในองค์กร เนื่องจากงานบางประเภทควรต้องอาศัยความรู้ความชำนาญในด้านอื่น เช่น ความรู้ด้านโปรแกรมคอมพิวเตอร์หรือทางการเงินเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินโดยเฉพาะ

3.1.5.3 ปัญหาการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้อง¹⁰³

แม้สาธารณรัฐจอร์เจียจะมีระบบ OADS เพื่อให้ข้าราชการระดับสูงและนักการเมืองทำการเปิดเผยทรัพย์สินและการไม่แสดงรายการทรัพย์สินหรือการเปิดเผยข้อมูลอย่างไม่ถูกต้องจะมีโทษตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติจำนวนนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงที่ได้รับโทษตามจริงนั้นมีไม่มากนักเนื่องจากเดิมนั้นไม่มีองค์กรใดรับเป็นเจ้าภาพทำหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีทรัพย์สิน จากสถิติข้าราชการและนักการเมืองที่ถูกปรับตามกฎหมายฐานไม่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินหรือมีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนระหว่างปี 2557-2559 ซึ่งเป็นผลการตรวจสอบของ TI และ IDFI ดังนี้¹⁰⁴

ปี พ.ศ.	จำนวนข้าราชการ/นักการเมืองที่ถูกปรับ
2556	32 ราย
2557	10 ราย
2558	23 ราย
2559	2 ราย

ตารางที่ 3.1.5.3 แสดงผลการตรวจสอบของ TI และ IDFI

โดยปรากฏตัวอย่างกรณีนักการเมืองที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้องดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการกีฬาและเยาวชน ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ บริษัท Kres GmbH Auto House LLC. ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนตั้งแต่วันที่ 28 มีนาคม 2549 ทำธุรกิจในการซื้อขายยานพาหนะและชิ้นส่วนของยานพาหนะ การดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการในบริษัทนี้ส่งผลให้การยื่นแบบแสดงรายการในปีพ.ศ. 2558 ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการกีฬาและเยาวชนมีข้อผิดพลาด เนื่องจากมิได้เปิดเผยถึงการดำรงตำแหน่งในบริษัทที่กล่าวมาข้างต้น (กรณี Taniel Khechikashvili รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการกีฬาและเยาวชน)

¹⁰² Shundi, A. (2014). GOOD GOVERNANCE IN GEORGIA (G3) PROGRAM Functional Review of the Civil Service Bureau in Georgia Consultancy Assessment Report and Recommendations, p.15.

¹⁰³ TI Georgia. (2016). Asset declarations of public officials still contain inaccuracies, 1-2. Retrieved from <http://www.transparency.ge/node/6218> (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

¹⁰⁴ OECD Paper (2016). Anti-Corruption Reforms in GEORGIA Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 36.

2) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม ยื่นแบบแสดงรายการไม่ครบถ้วน เนื่องจาก ไม่ได้แจ้งการถือหุ้นในบริษัท Pharmakon LLC. อยู่ 16% (Aleksandre Burchuladze รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงยุติธรรม) เช่นเดียวกันกับในกรณีที่มีของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เป็นผู้ประกอบการในบริษัทถึงสามแห่ง แต่ในแบบแสดงรายการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงได้ระบุถึงบริษัทที่ตนเองเป็นเจ้าของกิจการเพียงกิจการเดียว คือ บริษัท Avtandil Tskvitinidze LLC. โดยมีได้ระบุถึงบริษัทอีกสองแห่งที่นาย Tskvitinidze เป็นเจ้าของกิจการ คือบริษัท Avtandili LLC และบริษัท G-Manian LLC. (Khatuna Totladze รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ)

3) ในรายการบัญชีแสดงทรัพย์สินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและการพัฒนาสังคมแห่งสาธารณรัฐอัปฮาเซีย ได้แสดงรายการกิจการที่นาย Akaki Chargeishvili ซึ่งเป็นสามีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีส่วนเกี่ยวข้อง อันได้แก่ การเป็นหุ้นส่วนของบริษัท Akaki Chargeishvili Law Inn LLC. และดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการ บริษัท Chargeishvili Law Inn LLC. นอกเหนือจากนั้น ข้อมูลในทะเบียนผู้ประกอบการและองค์กรภาครัฐที่ไม่แสวงหาผลกำไร นาย Chargeishvili ยังมีหุ้นส่วนในบริษัท Chargeishvili Law Inn LLC. ในฐานะเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท แต่ในรายการบัญชีแสดงทรัพย์สินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดังกล่าวกลับมิได้ระบุถึงการมีหุ้นส่วนในอีกหลายบริษัทของนาย Chargeishvili อันได้แก่ การถือหุ้น 100% และดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการบริษัท All Pay LLC การถือหุ้น 50% และดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการบริษัท Chargeishvili and Company LLC การถือหุ้น 15% และดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการบริษัท Whitemed LLC และเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท GBS LLC (Ketevan Bakaradze รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและการพัฒนาสังคมแห่งสาธารณรัฐอัปฮาเซีย)

4) รายการบัญชีแสดงทรัพย์สินของผู้ช่วยผู้จัดการทรัพย์สินภาครัฐได้ระบุถึงนาง Lela Arziani ผู้เป็นภรรยา เป็นผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการบริษัท Nia LLC อีกทั้งยังระบุถึง Romani Rusia ผู้เป็นลูกชายว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการบริษัท Ea LLC แต่ตามที่ข้อมูลในทะเบียนผู้ประกอบการและองค์กรภาครัฐที่ไม่แสวงหาผลกำไร ได้บ่งบอกว่าผู้ช่วยผู้จัดการทรัพย์สินภาครัฐ ไม่เปิดเผยข้อมูลในการแสดงสินทรัพย์ของตนและครอบครัวในหลายๆส่วน โดยในส่วนของภรรยา นอกจากดำรงตำแหน่งในบริษัท Ea LLC แล้ว ยังเป็นผู้ถือหุ้น 100% ของบริษัทนี้ด้วย และยังมีการถือครองหุ้นจำนวน 4% ในบริษัท Avtosadguri LLC และดำรงตำแหน่ง กรรมการผู้จัดการบริษัท Rumo LLC ซึ่งเป็นบริษัทที่ผู้ช่วยผู้จัดการทรัพย์สินภาครัฐถือหุ้นอยู่ 50% แต่มิได้ระบุไว้ในบัญชีแสดงทรัพย์สิน นอกจากนี้ ผู้ช่วยผู้จัดการทรัพย์สินภาครัฐและลูกชายยังมีหุ้นส่วนในบริษัท Munozoji LLC ถึง 37% และ 7% ตามลำดับ อีกทั้งผู้ช่วยผู้จัดการทรัพย์สินภาครัฐยังเป็นเจ้าของบริษัท Rusi LLC โดยสมบูรณ์ (Kakhaber Rusia ผู้ช่วยผู้จัดการทรัพย์สินส่วนภาครัฐในภูมิภาค Samegrelo)

5) นาง Paata Kiknavelidze หนึ่งในสมาชิกรัฐสภาได้ระบุข้อมูลในแบบแสดงรายการสินทรัพย์ที่ถือครองร่วมกับพี่ชาย โดยสมาชิกรัฐสภาได้ระบุทรัพย์สินส่วนตัวครบถ้วน ได้แก่ การเป็นผู้ถือหุ้นในสหกรณ์จดทะเบียน Rkoni Wood Enterprise และเป็นหุ้นส่วนในบริษัท Madli LLC แต่ในส่วนข้อมูลการถือ

ครองหุ้นของผู้เป็นพินันมีข้อมูลที่ไม่สอดคล้องกับข้อมูลในฐานทะเบียนภาคีรัฐที่ระบุไว้ว่าพี่ชายของ Paata Kiknavelidze ถือหุ้นในบริษัท Lagi LLC อยู่ถึง 40% และยังคงดำรงในตำแหน่งกรรมการผู้จัดการบริษัทอีกด้วย (Paata Kiknavelidze สมาชิกรัฐสภา)

6) แบบแสดงรายการสินทรัพย์ในปีพ.ศ. 2558 ของ Tamaz Kacheishvili สมาชิกรัฐสภา ได้ระบุเฉพาะการเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัท Samegobro LLC และ Nugo LLC และแสดงข้อมูลการถือหุ้นของลูกสาว ซึ่งเป็นหุ้นส่วนในบริษัท Kariskhi LLC และบริษัท Kazbegi-Natalishi LLC แต่มิได้ระบุข้อมูลโดยละเอียดในแบบแสดงรายการ ซึ่งข้อมูลทะเบียนจากภาคีรัฐแจ้งว่า นาย Tamaz Kacheishvili สมาชิกรัฐสภาได้ถือครองหุ้นจำนวน 25% ในบริษัท Kariskhi LLC และ ถือครองหุ้นจำนวน 19% ในบริษัท Kazbegi-Natalishi LLC อีกทั้งลูกสาวยังถือครองหุ้นจำนวน 100% ในบริษัท Amarta Media Group LLC (Tamaz Kacheishvili สมาชิกรัฐสภา)

7) กรณีของหน่วยงานท้องถิ่น นาย Nabi Abdulaev ซึ่งเป็นประธานเทศบาลท้องถิ่น Marneuli ได้ระบุแบบแสดงรายการสินทรัพย์ในปีพ.ศ. 2558 ว่า เคยเป็นผู้ประกอบการธุรกิจเพียงบริษัทเดียว แต่ข้อมูลในทะเบียนผู้ประกอบการและองค์การภาครัฐที่ไม่แสวงหาผลกำไร ได้มีการบันทึกไว้ว่านาย Nabi ถือครองหุ้น 100% ในบริษัท Ans Company LLC และดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการในบริษัทด้วย และมากกว่านั้น ยังถือครองหุ้นจำนวน 50 % ในบริษัท N.P.B. Group LCC และดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการในบริษัท และยังถือครองหุ้นใน บริษัท Trans World Group LLC อยู่ถึงจำนวน 50% และยังมี การถือครองหุ้นในบริษัทอื่นๆ เช่น บริษัท L.P.D.E. Co. LLC จำนวน 5% บริษัท LPGE Georgia จำนวน 5% และบริษัท B.H.C. Co.LLC อีกจำนวน 10% (Nabi Abdulaev ประธานเทศบาลท้องถิ่น Marneuli)

จากตัวอย่างข้างต้นพบว่าการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินไม่ครบถ้วนโดยมากเป็นกรณีของการไม่แจ้งการถือครองหุ้นในบริษัทเอกชน หรือมีการแจ้งแต่ไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการถือครองหุ้นของบุคคลในครอบครัว ซึ่งการแสดงรายการทรัพย์สินไม่ครบถ้วนและไม่ถูกต้องนั้นเป็นหนึ่งในความเสี่ยงลำดับต้นๆของการกระทำทุจริต อีกทั้งยังมีแนวโน้มนำไปสู่การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ของภาครัฐ โดยวิธีการแก้ปัญหาเบื้องต้นของกรณีการกระทำผิดตามตัวอย่างข้างต้นคือการให้ความเข้าใจเกี่ยวกับการแสดงรายการทรัพย์สิน รวมทั้งการสื่อความไปยังนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงให้ใส่ใจในรายละเอียดของการรายงานข้อมูลเพื่อไม่ให้เกิดความผิดพลาดในอนาคต และในปัจจุบันกฎหมายของสาธารณรัฐจอร์เจียเองก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ให้สำนักงานข้าราชการพลเรือนเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของรายการทรัพย์สิน เพื่อเป็นอีกทางในการลดความผิดพลาดทั้งโดยจงใจและไม่จงใจในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

3.2 เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China-HKSAR) นั้น มีพื้นที่รวม 1,105.7 ตารางกิโลเมตร¹⁰⁵ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยอยู่ติดกับมณฑลกวางตุ้ง (กวางตุ้ง) มีประชากร 7,310,000 คน โดยร้อยละ 95 เป็นคนจีน ใช้ภาษาจีนกวางตุ้งและอังกฤษเป็นภาษาราชการประชาชนส่วนใหญ่นับถือพุทธนิกายมหายานและเต๋า ส่วนศาสนาอื่นที่สำคัญ ได้แก่ คริสต์ อิสลาม และฮินดู เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้เงินสกุลดอลลาร์ฮ่องกง (HK\$) โดยอัตราแลกเปลี่ยนของดอลลาร์ฮ่องกงกับบาทไทย คือ 1 ดอลลาร์ฮ่องกง ประมาณ 4.56 บาท (มกราคม 2560) และมีรายได้ต่อหัวของประชากร ต่อคนต่อปี (GDP per capita, year 2015) ประมาณ 328,854 ดอลลาร์ฮ่องกง หรือประมาณ 1,499,574 บาท

ระบบการเมืองการปกครองของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนตามนัยของ The Sino-British Joint Declaration on the Question of Hong Kong ที่มีการลงนามระหว่างรัฐบาลจีนและรัฐบาลอังกฤษเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2527 กำหนดว่า นับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ซึ่งเป็นวันที่รัฐบาลจีนได้รับฮ่องกงกลับคืนจากรัฐบาลอังกฤษ จนถึงปี พ.ศ. 2590 (ค.ศ. 2047) รวมระยะเวลา 50 ปี ฮ่องกงมีฐานะเป็นเขตบริหารพิเศษ (Special Administrative Region หรือ SAR) อยู่ภายใต้อธิปไตยของสาธารณรัฐประชาชนจีน ภายใต้หลักการ “หนึ่งประเทศ สองระบบ” (One Country, Two Systems) โดยมีกฎหมายสูงสุดหรือรัฐธรรมนูญ คือ Basic Law ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) ทั้งนี้ฮ่องกงมีอิสระในการบริหารตนเองในระดับสูง (high degree of autonomy) ยกเว้นด้านการทหาร (การป้องกันตนเอง) และการต่างประเทศ ที่รัฐบาลจีนจะเป็นผู้กำหนด ฮ่องกงสามารถมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศอื่น ๆ และเป็นเขตศุลกากรอิสระ (Separate Customs Area) คือมีระบบภาษีศุลกากรเป็นของตนเอง และยังคงสถานะเป็นศูนย์กลางการเงินระหว่างประเทศต่อไป¹⁰⁶

โดยระบบการเมืองการปกครองแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย ดังนี้

1. ฝ่ายบริหาร

ประธานาธิบดีของสาธารณรัฐประชาชนจีนดำรงตำแหน่งประมุขของรัฐ และมีหัวหน้าคณะรัฐบาล (Head of Government) ได้แก่ ผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive หรือ CE) หรือผู้ว่าการฮ่องกง ซึ่งปัจจุบัน (พฤษภาคม พ.ศ. 2560) คือนาง Carrie Lam ซึ่งจะรับตำแหน่งอย่างเป็นทางการในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2017 โดยผู้ว่าการฮ่องกงมาจากการเลือกตั้ง (elected) โดยสมาชิก 800 คนในระบบ Electoral ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน Basic Law และได้รับการแต่งตั้ง (appointed) โดยรัฐบาลกลางของสาธารณรัฐประชาชนจีน (Central People's Government หรือ CPG) ผู้ว่าการฮ่องกงมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยผู้ว่าการฮ่องกงคนที่แล้ว (นาย Leung Chun-ying ดำรงตำแหน่งระหว่างเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2012- มีนาคม ค.ศ.

¹⁰⁵ <http://www.gov.hk/en/about/abouthk/facts.htm> (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

¹⁰⁶ <http://www.thai-consulate.org.hk/Webroot/TH/th-hk/basic%20info%20hk.pdf> สถานกงสุลใหญ่ ณ เมืองฮ่องกง (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

2017 ทั้งนี้ ข้าราชการทั่วไป (Civil servants) สามารถได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการฮ่องกงได้ ภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าการ (the Chief Executive Election Ordinance-Chapter 569)¹⁰⁷

ผู้ว่าการฮ่องกงมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตาม Basic Law ดำเนินการด้านงบประมาณ การประกาศใช้กฎหมาย ตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล ฯลฯ โดยมีคณะผู้บริหาร (Executive Council หรือ ExCo) เป็นผู้ช่วยในการกำหนดนโยบายและให้คำแนะนำ ทั้งนี้ ผู้ว่าการฮ่องกงมีฐานะเป็นประธานคณะผู้บริหาร (President of Executive Council)

สำหรับคณะผู้บริหาร/คณะรัฐมนตรี (Executive Council-ExCo) นั้น ประกอบด้วยสมาชิกอย่างเป็นทางการ 14 คน และสมาชิกอย่างไม่เป็นทางการ 15 คน¹⁰⁸ ซึ่งสมาชิกทุกคนได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการฮ่องกง คณะผู้บริหารเหล่านี้ ถูกคัดเลือกมาจากบรรดาเจ้าหน้าที่ระดับสูงของหน่วยงานฝ่ายบริหาร สมาชิกสภานิติบัญญัติ และบุคคลสาธารณะ ทั้งนี้ คณะผู้บริหารอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกินระยะเวลาที่ผู้ว่าการฮ่องกงอยู่ในตำแหน่ง

ภาคราชการ (The Administration) ประกอบไปด้วยสำนักนโยบาย (policy bureaux) จำนวน 13 แห่ง และหน่วยงานระดับ Departments and Agencies อีก 61 แห่ง โดยส่วนใหญ่มีข้าราชการ (civil servants) ทำหน้าที่อยู่ในหน่วยงานเหล่านั้น ในปัจจุบัน ภาคราชการมีการจ้างงานประมาณ 156,000 คน ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 4 ของจำนวนแรงงานทั้งหมดของฮ่องกง¹⁰⁹

2. ฝ่ายนิติบัญญัติ

เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนมีสภานิติบัญญัติ (Legislative Council หรือ LegCo) เป็นระบบสภาเดี่ยว (Unicameral)¹¹⁰ ประกอบไปด้วยสมาชิก 70 คน โดย 35 คนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามหลักเขตเลือกตั้งทางภูมิศาสตร์ (geographical constituencies) และอีก 35 คน ตามหลักเขตเลือกตั้งทางอำนาจหน้าที่ (functional constituencies) สมาชิกสภานิติบัญญัติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยการเลือกตั้งครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) โดยสภานิติบัญญัติมีหน้าที่ออกกฎหมาย อภิปรายประเด็นที่เป็นที่สนใจของประชาชน ตรวจสอบและอนุมัติงบประมาณ อภิปรายนโยบายของผู้ว่าการฮ่องกง และรับรองการแต่งตั้งและถอดถอนผู้พิพากษาของศาลฎีกา (Judges of the Court of Final Appeal) และหัวหน้าผู้พิพากษาศาลสูง (Chief Judge of the High Court)

¹⁰⁷ [http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/0B621C1E1F7C5B7A482575EF001BF072/\\$FILE/CAP_569_e_b5.pdf](http://www.legislation.gov.hk/blis_pdf.nsf/6799165D2FEE3FA94825755E0033E532/0B621C1E1F7C5B7A482575EF001BF072/$FILE/CAP_569_e_b5.pdf) (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

¹⁰⁸ <http://www.ceo.gov.hk/exco/eng/membership.html> (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

¹⁰⁹ <http://www.gov.hk/en/about/govdirectory/govstructure.htm> (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

¹¹⁰ <http://www.apecthai.org/index.php> สถาบันความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3. ฝ่ายตุลาการ

รัฐธรรมนูญ หรือ Basic Law กำหนดให้ระบบกฎหมายของฮ่องกงยังใช้กฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษ (English Common Law) โดยฝ่ายตุลาการมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และตัดสินคดีด้วยความเป็นกลาง สำหรับคดีอาญาที่มีความผิดร้ายแรงจะตัดสินโดยลูกขุน (Jury) ว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ ด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ ทั้งนี้ ศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) ของฮ่องกงคือ Court of Final Appeal โดยมีประธานศาลฎีกาคือ Chief Justice (CJ)

3.2.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

เครื่องมือที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันก็คือ การจัดทำมีระบบการแจ้งและการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแต่ละประเทศก็มีการวางระบบการแจ้งทรัพย์สิน/ผลประโยชน์/การเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Declaration of Assets/Declaration of Interests/ Declaration of Investments) ที่แตกต่างกันออกไปในรายละเอียดตามระดับความสำคัญ/ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ/ระยะเวลาของการแจ้ง รูปแบบการแจ้ง ข้อมูลที่ต้องแจ้ง รวมทั้งองค์กร/หน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บข้อมูลที่ได้รับแจ้งแล้ว เป็นต้น

สำหรับฮ่องกงนั้น ได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ และองค์การนานาชาติ เช่น World Bank-Heritage Foundation หรือองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ว่าเป็นประเทศที่มีความโปร่งใส มีระบบปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพแห่งหนึ่งของโลก และเป็นต้นแบบให้กับประเทศอื่น ๆ โดยองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติได้จัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันประจำปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) ประกาศเมื่อวันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2560 ว่า จากการจัดอันดับประเทศทั้งหมด 176 ประเทศทั่วโลก ปรากฏว่า ประเทศเดนมาร์กและนิวซีแลนด์อยู่ในลำดับที่ 1 ของโลกร่วมกัน โดยมีคะแนนอยู่ที่ 90 คะแนน สำหรับฮ่องกงมีคะแนนความโปร่งใสอยู่ในลำดับที่ 15 ของโลก เท่ากับประเทศเบลเยียม (77 คะแนน) ซึ่งสำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียแล้ว ฮ่องกงเป็นรองเพียงจากสิงคโปร์ที่อยู่ในลำดับที่ 7 ของโลกและลำดับที่ 1 ในภูมิภาคเอเชียโดยมีคะแนนอยู่ที่ 84 คะแนน ทั้งนี้ ฮ่องกงยังมีคะแนนที่สูงกว่าประเทศสหรัฐอเมริกา (74 คะแนน), ญี่ปุ่น (72 คะแนน) หรือฝรั่งเศส (69 คะแนน) สำหรับประเทศไทยอยู่ลำดับที่ 101 ของโลก โดยมีคะแนนความโปร่งใสอยู่ที่ 35 คะแนน¹¹¹

ทั้งนี้ ความสำเร็จของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของฮ่องกง เริ่มต้นมาจากในช่วงปี ค.ศ. 1960-1970 ที่ฮ่องกงอยู่ในสภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านประชากรที่เพิ่มขึ้นและการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม โดยที่รัฐบาลในสมัยนั้นไม่สามารถจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจนี้ได้ ส่งผลให้เกิดสภาพแวดล้อมที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน การติดสินบนเจ้าหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ ฯลฯ ทำให้ประชาชนรวมตัวกันประท้วงครั้งใหญ่เพื่อให้จัดการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่

¹¹¹ เท่ากับประเทศกาบอง ไนเจอร์ เปรู ฟิลิปปินส์ ติมอร์เลสเต่และตรินิแดดแอนโตแบกโก http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

ทุจริต¹¹² รัฐบาลฮ่องกงจึงต้องหาทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง โดยในปี ค.ศ. 1974 ได้จัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (the Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of Interest) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ/ข้าราชการ และการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน การติดสินบน ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

3.2.1.1 ที่มาของระบบการแจ้งทรัพย์สิน

ระบบการแจ้งทรัพย์สิน (the Asset Declaration System) โดยระบบการแจ้งทรัพย์สินของฮ่องกงในช่วงเริ่มแรกเป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติและพฤติกรรมร่ำรวยโดยมิชอบ (illicit enrichment) โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และต่อมาได้พัฒนาเป็นการตรวจสอบทรัพย์สินเฉพาะกรณีการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of interest) เท่านั้น¹¹³ ซึ่งระบบนี้เป็นการดูข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งที่มาของรายได้ การมีสมาชิกภาพในคณะกรรมการ การมีกรรมสิทธิ์ในหุ้น และผลประโยชน์ทางการเงินอื่น ๆ ซึ่งเป็นไปเพื่อจำแนกแยกแยะ (identify) สถานการณ์ที่มีความเสี่ยงหรืออาจจะมีความเสี่ยงที่จะเกิดกรณีการขัดกันของผลประโยชน์ ซึ่งระบบการแจ้งทรัพย์สินของฮ่องกงเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพอย่างมาก เนื่องจากมีการร่วมมือกันเป็นอย่างดีระหว่างสำนักงานข้าราชการพลเรือน (CSB) หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และ ICAC ดังนี้ :

- CSB เป็นผู้รับผิดชอบดูแลระบบการแจ้งทรัพย์สิน และมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกัน (prevent) ไม่ให้เกิดกรณีการขัดกันของผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Public Officials) และตรวจสอบติดตาม (monitor) การนำระบบการแจ้งทรัพย์สินไปปรับใช้ในหน่วยงาน โดยแต่ละหน่วยงานจะมีเจ้าหน้าที่จริยธรรม (ethics officers) ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่นำหลักเกณฑ์เรื่องการแจ้งทรัพย์สินตามแนวทางของ CSB ไปปรับใช้

- ICAC โดยหน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) มีหน้าที่ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกลยุทธ์ให้แก่ CSB และตรวจสอบ / ทบทวนวิธีปฏิบัติงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ รวมทั้งเสนอแนวทางเพื่อลดโอกาสที่จะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันอีกด้วย

สำหรับข้อกำหนดทางกฎหมาย (Legal requirements) ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ CSB ก็เช่น หนังสือเวียนของ CSB ที่ 2 / 2004 เรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) และหนังสือเวียนของ CSB ที่ 8 / 2006 ที่ปรับปรุงเป็นบันทึกข้อตกลงของ CSB ที่ 14 / 2008 เรื่องการแจ้งการลงทุนและการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยข้าราชการพลเรือน (Declaration of investments by Civil Servants) ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ข้าราชการพลเรือนที่อยู่ในตำแหน่งผู้อำนวยการ (directorate posts) และข้าราชการพลเรือนที่อยู่ใน

¹¹² กรณีของ Peter Godber ผู้กำกับการตำรวจ (a Chief Police Superintendent) ที่ถูกสอบสวนกรณีคอร์รัปชัน (รับสินบน) ในปี ค.ศ. 1973 แต่หลบหนีไประหว่างการดำเนินคดี ทำให้ประชาชนชาวฮ่องกงรวมตัวกันประท้วงเรียกร้องให้รัฐบาลนำตัว Godber มาขึ้นศาล และจัดการกับปัญหาทุจริตคอร์รัปชันโดยเร็ว - ICAC brief history

¹¹³ IDEAS. How can Malaysia's Asset Declaration System be improved to help combat corruption?. Brief ideas no.1. สืบค้นจาก www.ideas.org.my. (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

ตำแหน่งระดับอาวุโส (senior posts) ซึ่งได้แก่ ข้าราชการพลเรือนประเภท Tier I posts ที่หมายถึงข้าราชการระดับสูง (principal officials) ของรัฐบาล และข้าราชการพลเรือนประเภท Tier II posts ที่หมายความรวมถึงข้าราชการตำแหน่งอำนวยการหรือตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายอยู่ในสำนักงานเลขาธิการหรือกรม ที่มีความเสี่ยงสูงในการเกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน จะต้องแจ้งต่อ CSB ถึงการที่ตนเองได้ไปลงทุนหรือเข้าไปมีส่วนร่วม (investments) ทั้งในและนอกประเทศ รวมทั้งอาชีพของคู่สมรส ภายในระยะเวลาที่กำหนดดังที่ได้กล่าวโดยละเอียดแล้วข้างต้น นอกจากนี้ ข้าราชการพลเรือนเหล่านั้นจะต้องแจ้งเกี่ยวกับการทำธุรกรรม (investment transaction) ที่มีมูลค่ามากกว่าสองแสนดอลลาร์ฮ่องกง (ประมาณ 912,000 บาท) หรือเงินเดือน 3 เดือน (แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า) ภายใน 7 วันหลังการทำธุรกรรมนั้น และข้าราชการอาวุโสจะต้องแจ้งผลประโยชน์ทางการเงิน (financial interests) ซึ่งรวมถึงการถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 1 การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนในบริษัท (company) ที่ดิน (land) ทรัพย์สิน (property) ต่าง ๆ ด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันมิให้ข้าราชการมีช่องทางที่จะใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในทางใดทางหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถลงทุนหรือเข้าไปมีส่วนร่วมในลักษณะส่วนตัว (private investment) ได้ แต่จะถูกตรวจสอบสอบสวนจาก ICAC หากเกิดกรณีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม (ประโยชน์ภาครัฐ)

กล่าวโดยสรุป ระบบการแจ้งทรัพย์สิน (Asset Declaration System) ของฮ่องกงเป็นหน้าที่ของ CSB (กรณีข้าราชการพลเรือน) หน่วยงานภายในด้านจริยธรรมขององค์กรนั้น ๆ (ตามที่กฎหมายกำหนด) ที่จะป็นหน่วยงานรับแจ้ง ซึ่งระบบนี้จะเน้นการตรวจสอบไปที่เรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ที่ถือเป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตคอร์รัปชัน เพราะมีลักษณะแตกต่างไปจากการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบเดิม เนื่องจากมักจะไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมเหมือนกรณีทุจริตคอร์รัปชันทั่วไป (หรือที่ฮ่องกงเรียกว่า “Secretive crime”) โดยการขัดกันของผลประโยชน์นั้นเป็นความผิดในระดับต้นที่อาจเป็นพื้นฐานของการทุจริตคอร์รัปชันในระดับสูงได้ นอกจากนี้การที่ข้าราชการมีผลประโยชน์ส่วนตนขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมยังเป็นเรื่องที่ผิดต่อจริยธรรมและหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) อีกด้วย ฮ่องกงจึงให้ความสำคัญกับระบบการแจ้งทรัพย์สินในลักษณะดังกล่าวนี้ โดยเน้นที่การปรับปรุงระบบการปฏิบัติงานมากกว่าที่ตัวข้าราชการ

ข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นนี้ สอดคล้องกันกับที่ M. Francis Sham - ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาเกี่ยวกับการต่อต้านการคอร์รัปชันแห่ง ICAC (Executive Director of the Centre of Anti-Corruption Studies, ICAC) อธิบาย¹¹⁴ ว่า ในกรณีที่ข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองไม่แจ้งการลงทุนหรือการเข้าไปมีส่วนร่วม (investments) และการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of Interest) ไม่ใช่ความผิดอาญา (not a criminal offence) และไม่เป็นเหตุให้ถูกฟ้องร้องใด ๆ (will not give arise to any prosecution) เว้นแต่การไม่แจ้งนั้นจะมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำหน้าที่ในตำแหน่งของตน

¹¹⁴ ข้อมูลจากการสอบถามทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (fkfsham@adm.icac.org.hk) เมื่อวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2560 และ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2560

อย่างไรก็ดี Miss Crystal Lee เจ้าหน้าที่ของ CSB¹¹⁵ กล่าวว่า ข้าราชการพลเรือนที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งการลงทุนหรือการเข้าไปมีส่วนร่วม (investments) หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflicts of Interest) กับตำแหน่งหน้าที่ของตน หรือพบว่าทำให้รัฐบาลเสียชื่อเสียงในเรื่องดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบและถูกลงโทษทางวินัย (liable to disciplinary action) นอกจากนี้ อาจจะถูกดำเนินการอื่น ๆ ตามที่จำเป็นและถูกต้องตามกฎหมาย

สำหรับการตรวจสอบเรื่องพฤติกรรมร่ำรวยโดยมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติ (illicit enrichment) นั้น เป็นหน้าที่ของ ICAC โดย M. Francis Sham อธิบายว่า เมื่อ ICAC ได้รับแจ้งหรือได้รับรายงานข้อร้องเรียนว่า ข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองคนหนึ่งคนใดที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว หรือไม่แจ้งข้อมูลทรัพย์สินของตนโดยการไม่แจ้งนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการกระทำทุจริตคอร์รัปชัน หรือเกี่ยวข้องกับการกระทำหรืองดเว้นการกระทำหน้าที่ในตำแหน่งของตน ICAC จะเริ่มกระบวนการสอบสวน (investigation) โดยจะมีการตรวจสอบทรัพย์สินและบัญชีต่าง ๆ อย่างละเอียดในขั้นตอนนี้เพื่อดูว่ามีการเปลี่ยนแปลงลักษณะ “change in wealth” อย่างผิดปกติหรือไม่ และหากตรวจสอบแล้วได้ความตามนั้นก็จะเป็นคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อดำเนินการทางอาญากับผู้กระทำผิดต่อไป

3.2.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

สำหรับกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและ/หรือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบด้วย

1) รัฐธรรมนูญ (Basic Law)

รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารสำคัญที่กำหนดหลักการ “หนึ่งประเทศ สองระบบ” (One Country, Two Systems) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 (ค.ศ. 1997) เป็นต้นมา ประกอบไปด้วยมาตราทั้งสิ้น 160 มาตรา ที่บัญญัติเกี่ยวกับโครงสร้างทางการเมือง ระบบการเมืองการปกครอง อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ระบบเศรษฐกิจ การศึกษา วิทยาศาสตร์ วัฒนธรรม กีฬา ศาสนา แรงงาน ระบบบริการทางสังคม และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีภาคผนวก 1 กำหนดเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) ภาคผนวก 2 กำหนดเกี่ยวกับวิธีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติและกระบวนการลงคะแนนเสียง ภาคผนวก 3 กำหนดเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายภายในประเทศ รวมทั้งส่วนที่กำหนดเกี่ยวกับการออกแบบธงชาติและตราสัญลักษณ์ของฮ่องกง¹¹⁶

2) ประมวลกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือน (Civil Service Code)

ประมวลกฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538) และมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาจนถึงปัจจุบัน โดยประมวลกฎหมายฉบับนี้มีขึ้นเพื่อกำหนดค่านิยมหลัก (Core Values) และมาตรฐาน

¹¹⁵ ข้อมูลจากการสอบถามทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (csbts@csb.gov.hk) เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2560

¹¹⁶ สรุปรจาก http://www.gov.hk/en/about/about/hk/factsheets/docs/basic_law.pdf. (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

การปฏิบัติตน (Standards of Conduct) ซึ่งข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามแนวทางที่กำหนด มิฉะนั้นแล้วจะมีความผิดทางวินัยและอาจมีความผิดทางอาญาด้วยแล้วแต่กรณี

ประมวลกฎหมายนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่อไปนี้-หมวดที่ 1 บทนำ, หมวดที่ 2 ค่านิยมหลัก (Core Values), หมวดที่ 3 มาตรฐานการปฏิบัติตน (Standards of Conduct), หมวดที่ 4 ผู้มีอำนาจในการจัดการระบบข้าราชการพลเรือน, หมวดที่ 5 บทบาทและความรับผิดชอบของข้าราชการพลเรือนที่มีต่อเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (PAO), หมวดที่ 6 ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนกับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (PAO) และหมวดที่ 7 การสื่อสาร การร้องเรียน การปรับปรุงกลไก

สำหรับโครงสร้างของข้าราชการพลเรือนนั้นมีเลขาธิการสำนักงานข้าราชการพลเรือน (The Secretary for the Civil Service) เป็นผู้บริหาร มีอำนาจในการออกกฎ แนวทาง เกี่ยวกับค่านิยมหลัก และมาตรฐานการปฏิบัติตน รวมทั้งการดำเนินการใด ๆ เพื่อมิให้เกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ของข้าราชการพลเรือน การรับผลประโยชน์ การแจ้งการลงทุนและการมีส่วนร่วม การเข้าร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้ ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายนี้ รวมทั้งกฎ (Regulations), หนังสือเวียน (Circulars), บันทึก (Circular Memoranda) ที่เกี่ยวข้องกับค่านิยมหลักและมาตรฐานการปฏิบัติตน¹¹⁷ โดยหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน คือ CSB Circular No. 2/2004 on “Conflict of Interest” และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องในเรื่องการลงทุนและการมีส่วนร่วม คือ CSB Circular No. 8/2006 on “Declaration of Investments by Civil Servants”, CSB Circular Memorandum No. 14/2008 on “Declaration of Investments by Civil Servants- Revised Declaration and Report Forms” และ CSRs 461- 466 on “Investments”

นอกจากนี้หลักเกณฑ์เหล่านี้แล้ว ข้าราชการพลเรือนยังจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ของฮ่องกง ทั้งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (the Prevention of Bribery Ordinance- POBO) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยความลับทางราชการอีกด้วย

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือน (Civil Service Code) ได้กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนประเภท Tier I posts ซึ่งหมายถึงข้าราชการระดับสูง (principal officials) ของรัฐบาล จำนวน 25-27 ราย และข้าราชการพลเรือนประเภท Tier II posts ซึ่งหมายความรวมถึงข้าราชการตำแหน่งอำนวยการหรือตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายอยู่ในสำนักงานเลขาธิการหรือกรมที่มีความเสี่ยงสูงในการเกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน จำนวนประมาณ 3,100 ราย¹¹⁸ ต้องรายงานเกี่ยวกับ

¹¹⁷ Annex of Civil Service Code

¹¹⁸ These civil service posts are classified into two tiers. Tier I consists of 27 strategic posts, including those filled by civil servants at the Bureau Secretary level. Tier II posts include all directorate posts and posts designated by Bureau Secretaries/Heads of Department as carrying high risk of exposure to conflict of interest situations. At present, there are about 3,100 Tier II posts.

ผลประโยชน์หรือการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Declaration of Interests/ Declaration of Investments) ต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau-CSB)

3) ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง

ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Code For Officials Under The Political Appointment System) นี้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่อไปนี้ บรรพที่ 1 บทนำ, บรรพที่ 2 ความรับผิดชอบ, บรรพที่ 3 ความลับของข้าราชการและความปลอดภัย, บรรพที่ 4 ความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมือง, บรรพที่ 5 การป้องกันกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน, บรรพที่ 6 การเดินทาง และบรรพที่ 7 เรื่องอื่น ๆ

สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน-บรรพที่ 5 ข้อ 5.6 ได้บัญญัติว่า เนื่องจากเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมืองหรือ PAO สามารถเข้าถึงข้อมูลทางการค้าและข้อมูลเชิงพาณิชย์ที่มีความสำคัญ เพราะฉะนั้นจึงมีหน้าที่จะต้องแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests)/การเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน โดยข้อมูลของการแจ้งดังกล่าวจะถูกเก็บไว้ในที่ที่ผู้ว่าการฮ่องกงกำหนด โดยสาธารณชนสามารถตรวจสอบได้

เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมืองกำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง” (Political Appointed Officials หรือ PAO) ทั้ง 3 ประเภท คือ 1. Principal officials 2. Under secretaries 3. Political assistants ที่ทำงานในสำนักงานของผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive Office) ต้องแจ้ง (declare) ต่อผู้ว่าการฮ่องกง

4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (the Prevention of Bribery Ordinance-POBO) นั้นได้ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1971 (พ.ศ. 2514) มีผลบังคับใช้กับข้าราชการพลเรือน (civil servants)¹¹⁹ และประชาชนทุกคน (ordinary citizens) โดยมีสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา ดังนี้¹²⁰

(1) ระบุความผิดเกี่ยวกับสินบนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือน หน่วยงานของรัฐ และลูกจ้างและพนักงานของภาคเอกชน

(2) ให้อำนาจ ICAC ในการสอบสวนเพื่อคลี่คลายและบ่งชี้การทำธุรกรรมและทรัพย์สินที่ซ่อนอยู่ในรูปแบบที่แตกต่างกันโดยผู้ทุจริต โดยอำนาจเหล่านี้ให้รวมถึงการค้นหาบัญชีธนาคาร การถือครอง และการตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนบุคคลและการให้ผู้ต้องสงสัยมาให้รายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สิน/หนี้สิน รายรับ/รายจ่ายของตน

(3) ให้อำนาจ ICAC ในการยึดเอกสารการเดินทางและยับยั้งการจำหน่ายทรัพย์สิน เพื่อไม่ให้ผู้ทุจริตพยายามหลบหนีจากฮ่องกง หรือฟอกเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการริบของศาล

(4) ให้อำนาจ ICAC ในการปกป้องความลับของการสอบสวน

¹¹⁹ สรุปรจาก <http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/rcim/english/about/about.html>. (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

¹²⁰ สรุปรจาก http://www.icac.org.hk/en/about_icac/le/index.html (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

5) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (the Independent Commission Against Corruption Ordinance) ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) มีการจัดองค์กรของ ICAC (organisation) แบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ 1. ฝ่ายปราบปรามการทุจริต (the Operations Department) 2. ฝ่ายป้องกันการทุจริต (the Corruption Prevention Department) และ 3. ฝ่ายชุมชนสัมพันธ์ (the Community Relations Department) และมีสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฯ ดังนี้

- (1) กำหนดให้มีการจัดตั้งและกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการ ICAC
- (2) กำหนดแนวทางการสืบสวนสอบสวน กระบวนการดำเนินการกับผู้ต้องสงสัย และการจัดการทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิด
- (3) ให้อำนาจ ICAC ในการจับกุม ควบคุมตัว อนุมัติการประกัน ซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินการพื้นฐานของหน่วยงานปราบปรามทุกหน่วย
- (4) ให้อำนาจ ICAC ในการตรวจค้นและควบคุมตัว ซึ่งสอดคล้องกับอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัว
- (5) อนุญาตให้ ICAC เก็บข้อมูลตัวอย่างของบุคคลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ทางนิติเวช⁷⁰
- (6) ให้อำนาจ ICAC ในการสอบสวนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดโดยการรีดเอาทรัพย์สิน (blackmail) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางที่ผิด รวมทั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการผู้นั้นที่เกี่ยวข้องหรือเอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน และให้ ICAC รายงานไปยังผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) ต่อไป¹²¹

6) ประกาศสำหรับข้าราชการพลเรือนเรื่องการอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าการฮ่องกง ค.ศ. 2010

ประกาศสำหรับข้าราชการพลเรือน เรื่องการอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าการฮ่องกง ค.ศ. 2010 (the Acceptance of Advantages (Chief Executive's Permission) Notice-AAN) นี้ อนุญาตให้ข้าราชการพลเรือนสามารถรับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ได้ในบริบทที่กำหนดให้ เช่น ของขวัญแต่งงานที่ได้รับจากเพื่อนสนิท หรือส่วนลดที่ได้รับซึ่งเท่ากับส่วนลดที่บุคคลอื่นที่มีใช้ข้าราชการได้รับ ฯลฯ หากเป็นกรณีที่นอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้เหล่านี้แล้ว ข้าราชการพลเรือนจะต้องได้รับอนุญาตเป็นกรณีพิเศษที่จะรับหรือได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ใด ๆ ก่อนจากผู้มีอำนาจอนุญาตที่ประกาศฉบับนี้กำหนดเอาไว้ มิฉะนั้น ข้าราชการพลเรือนจะมีความผิดทางอาญาและถูกดำเนินคดีภายใต้บทบัญญัติหมวดที่ 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (the Prevention of Bribery Ordinance-POBO) โดยที่ฝ่ายผู้ฟ้องไม่จำเป็นต้องพิสูจน์มูลเหตุจูงใจในการทุจริต¹²²

อนึ่ง แม้ว่าข้าราชการพลเรือนที่เรียกรับ (solicit) หรือยอมรับ (accept) สิทธิประโยชน์ (an advantage) อาจไม่ต้องรับผิดตามบทบัญญัติหมวดที่ 3 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบนเพราะเป็นสิทธิประโยชน์ที่เข้าข่ายได้รับอนุญาต อย่างไรก็ตาม ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นอาจจะต้องรับ

¹²¹ เฟ็งอ้อ

¹²² สรุปลงจาก <http://www.csb.gov.hk/hkgsb/rcim/english/about/about.html>. (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

ผิดโดยกระบวนกรทางวินัยหากสิทธิประโยชน์ที่เรียกรับหรือยอมรับได้นำไปสู่หรืออาจนำไปสู่กรณี ผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ

นอกเหนือไปจากนั้น ข้าราชการพลเรือนจะต้องถูกดำเนินคดีภายใต้บทบัญญัติหมวดที่ 4 แห่ง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน หากเรียกรับหรือยอมรับสิทธิประโยชน์ที่เป็นสิ่งจูงใจให้ ใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางที่ผิด (an advantage as an inducement for abusing his office)¹²³

3.2.2 องค์การผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

องค์การที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน ได้แก่ ศาลฎีกา (Court of Final Appeal) (3.2.2.1) และสำนักงานข้าราชการพล เรือน (Civil Service Bureau หรือ CSB) (3.2.2.2) คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) (3.2.2.3) และคณะกรรมการตรวจสอบอิสระว่าด้วยการ ป้องกันและการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้น (3.2.2.4)

3.2.2.1 ศาลฎีกา (Court of Final Appeal)

ศาลสูงสุดของฮ่องกง (ศาลฎีกา) ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญฮ่องกง (the Basic Law) โดยมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นสุดท้ายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 82 ของ รัฐธรรมนูญ¹²⁴ ศาลฎีกาของฮ่องกง โดย Chief Justice มีอำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive-CE) ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญของฮ่องกง (The Basic Law) ดังนี้

“ผู้ว่าการเขตบริหารพิเศษฮ่องกงจะต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริต และจะต้องอุทิศตน ให้กับหน้าที่ของตนก่อนเข้ารับตำแหน่ง ผู้ว่าการฮ่องกงจะต้องแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง ต่อ ประธานศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) ของเขตบริหารพิเศษฮ่องกง โดยการแจ้งข้อมูลนี้จะมีการบันทึกไว้”

ซึ่งกรณีนี้หมายความว่า ผู้ว่าการฮ่องกงที่เพิ่งชนะการเลือกตั้ง จะต้องแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและ หนี้สินของตนเองต่อประธานศาลสูงสุด (ศาลฎีกา)

นอกจากนี้มาตรา 73 (9) แห่งรัฐธรรมนูญของฮ่องกง (The Basic Law) ยังกำหนดให้ในกรณี ที่ประธานศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) ได้รับอนุญาตจากสภานิติบัญญัติ (LegCo) ก็สามารถจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมา เพื่อสอบสวนผู้ว่าการฮ่องกงเมื่อพบว่ามีกรกระทำผิดกฎหมายอย่างร้ายแรง (serious breach of law) หรือมี การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ (dereliction of duty)¹²⁵

3.2.2.2 สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau หรือ CSB)

สำนักงานข้าราชการพลเรือนเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนโยบายโดยรวมของการบริหารงานที่ เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือน เช่น การแต่งตั้ง ค่าตอบแทน หลักเกณฑ์ในการให้บริการสาธารณะ การจัดการ

¹²³ สรุปรจาก http://www.csb.gov.hk/hkgcsb/rcim/english/central/central_aan.html. (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

¹²⁴ สรุปรจาก http://www.hkcfca.hk/en/about/overview/basic_law/index.html. (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

¹²⁵ Young, S.N.M., Roza, A.D. and Ghai, Y. (2012) ‘Role of the Chief Justice’, in Young, S.N.M. and Ghai, Y. (eds.) *Hong Kong’s Court of Final Appeal: The Development of the Law in China’s Hong Kong*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 226 - 227

ด้านบุคลากร การวางแผนกำลังคน การฝึกอบรม วินัยข้าราชการ ฯลฯ โดยมี Secretary for the Civil Service เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด โดยสำนักงานข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่ติดต่อประสานกับหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ รวมทั้งให้คำปรึกษาต่าง ๆ เพื่อให้มั่นใจว่าการบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อความต้องการ และความคาดหวังของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา¹²⁶

3.2.2.3 คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC)

คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตเป็นหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีอำนาจสอบสวนและนำผู้กระทำความผิดเรื่องการทุจริตมาพิจารณา ภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ คือ

1. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (the Independent Commission Against Corruption Ordinance)
2. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (the Prevention of Bribery Ordinance- POBO) และ
3. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกระทำทุจริตและผิดกฎหมายการเลือกตั้ง (The Elections (Corrupt and Illegal Conduct) ordinance)

โดยโครงสร้าง ICAC แบ่งออกเป็น 3 หน่วยงานได้แก่

1. หน่วยปราบปราม (The Operations Department) เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (enforcement)
2. หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) เกี่ยวกับการป้องกัน (prevention)
3. หน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation Department) เกี่ยวกับการให้ความรู้ (education) แก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีจิตสำนึกที่ไม่ต้องการให้มีการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศ

สำหรับกรณีที่ ICAC พบว่าข้าราชการกระทำการทุจริตแล้ว ICAC จะดำเนินการสอบสวนตรวจสอบ/เรียกข้อมูลทรัพย์สินในภายหลัง ซึ่งเป็นหนึ่งในสามกระบวนการงานของ ICAC คือการบังคับใช้กฎหมาย ในที่นี้คือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (The Prevention of Bribery Ordinance) ที่ใช้บังคับกับทั้งภาครัฐ (ข้าราชการ) และภาคเอกชน (ประชาชนทั่วไป) ส่วนอีก 2 กระบวนการงานของ ICAC คือการป้องกัน (prevention) และการให้ความรู้ (education)

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (the Independent Commission Against Corruption Ordonnance) ICAC มีอำนาจสอบสวนข้าราชการผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดโดยการรีดเอาทรัพย์สิน (blackmail) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางที่ผิด รวมทั้งการกระทำใด ๆ ของ

¹²⁶ เฟิ่งอ้าง

ข้าราชการผู้นั้นที่เกี่ยวข้องหรือเฝ้าต่อการทุจริตคอร์รัปชัน โดยให้ ICAC รายงานไปยังผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) ต่อไป¹²⁷

โดย ICAC สามารถตั้งข้อหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีทรัพย์สินมากเกินควรและไม่อาจอธิบายได้¹²⁸ กล่าวคือ ตาม Section 10 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (the Prevention of Bribery Ordinance - POBO) เมื่อ ICAC ได้รับแจ้งหรือได้รับการร้องเรียนว่าผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองหรือผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งเหล่านั้น ใช้ชีวิตที่เหนือระดับกว่าเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับทั้งในปัจจุบันและในอดีต หรือมีเงินหรือทรัพย์สินที่ครอบครองไม่ได้สัดส่วนกับเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งที่ได้รับทั้งในปัจจุบันและในอดีต หากผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง ไม่สามารถอธิบายเหตุผลที่ฟังได้ให้แก่ศาล ผู้นั้นจะถูกกล่าวหาว่ามีความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน¹²⁹ โดย ICAC จะเริ่มกระบวนการสอบสวนและนำคดีขึ้นสู่ศาล และเมื่อศาลพิพากษาแล้วว่าผู้นั้นมีความผิดจริง ผู้นั้นจะต้องถูกลงโทษจำคุกและ/หรือให้ใช้เงินคืนแก่รัฐ (repay to the government in restitution)¹³⁰

นอกจากนี้ ICAC ยังได้มีการทำงานร่วมกับสำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau หรือ CSB) เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐมีวัฒนธรรมการทำงานที่ซื่อสัตย์สุจริต เช่น ได้ร่วมกันจัดโครงการกระตุ้นจิตสำนึกทางจริยธรรม หรือจัดอบรมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (the Prevention of Bribery Ordinance-POBO) และชี้ให้เห็นถึงช่องว่างที่จะทำให้เกิดคอร์รัปชันในการปฏิบัติงาน¹³¹ ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือน (civil service guidelines) ข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ต้องแจ้งต่อ ICAC กรณีที่มีการพยายามติดสินบนหรือการกระทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ ที่พบในการปฏิบัติหน้าที่ของตน หากมีกรณีที่สงสัยได้ว่าจะเป็น การละเมิด

¹²⁷ http://www.icac.org.hk/en/about_icac/le/index.html

¹²⁸ ศิริวรรณ มนอัครมตุง. “ปัญหาการคอร์รัปชันของไทย กรณีศึกษาสิงคโปร์และฮ่องกง”. บทความทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 15

¹²⁹ (1) Any person who, being or having been the Chief Executive or a prescribed officer- (Amended 14 of 2003 s. 17; 22 of 2008 s. 4)

(a) maintains a standard of living above that which is commensurate with his present or past official emoluments; or

(b) is in control of pecuniary resources or property disproportionate to his present or past official emoluments, shall, unless he gives a satisfactory explanation to the court as to how he was able to maintain such a standard of living or how such pecuniary resources or property came under his control, be guilty of an offence.

¹³⁰ เช่น คดีเมื่อปี ค.ศ. 1990 ที่รักษาการรองผู้อำนวยการสำนักงานอัยการรับสินบนใน - Steven Lam (2011). Visiting experts' papers « Tackling corruption: the Hong kong experience » Resources material series no.83, UNAFEI, Tokyo, Japan, March 2011, page 113 - 115. http://www.unafei.or.jp/english/pdf/RS_No83/No83_00All.pdf

¹³¹ อรุณ หมื่นวงศ์. (2557). มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

บทบัญญัติของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (the Prevention of Bribery Ordinance-POBO) โดยข้าราชการพลเรือนไม่มีดุลพินิจในการพิจารณา หมายความว่า จะต้องรายงานไปยัง ICAC เท่านั้น

3.2.2.4 คณะกรรมการตรวจสอบอิสระว่าด้วยการป้องกันและการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้น

คณะกรรมการตรวจสอบอิสระว่าด้วยการป้องกันและการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้น (The Independent Review Committee for the Prevention and Handling of Potential Conflicts of Interests-IRC) นี้ ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบระบบการกำกับดูแลในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้น ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) สมาชิกของคณะผู้บริหาร (ExCo member) และเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง politically appointed officials (PAOs)

3.2.3 รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับรูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐมีรายละเอียดดังนี้

3.2.3.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐที่จะต้องแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) หรือการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) มีทั้งสิ้น 5 ประเภท¹³² ได้แก่

(1) ข้าราชการพลเรือน (Civil servants)

ตามประมวลกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือน ทั้ง 2 ประเภท คือ Tier I posts และ Tier II posts โดยข้าราชการพลเรือนประเภท Tier I posts หมายถึงข้าราชการระดับสูง (principal officials) ของรัฐบาล จำนวน 25-27 ราย ที่รวมตำแหน่งปลัดกระทรวงในสำนักงานต่าง ๆ หรือในที่ทำกรของผู้ว่าการฮ่องกง และผู้บริหารของแต่ละกรม/หน่วยงาน¹³³ เช่น กรมตำรวจฮ่องกงได้แก่ผู้บัญชาการตำรวจ (The Commissioner of Police)¹³⁴ เป็นต้น ข้าราชการพลเรือนประเภท Tier II posts หมายความว่ารวมถึงข้าราชการตำแหน่งอำนวยการหรือตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายอยู่ในสำนักงานเลขาธิการหรือกรม ที่มีความเสี่ยงสูงในการเกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน จำนวนประมาณ 3,100 คน

สำนักงานข้าราชการพลเรือน (CSB) ได้กำหนดกฎเกณฑ์ให้ข้าราชการพลเรือนประเภท Tier I posts ซึ่งหมายถึงข้าราชการระดับสูง (principal officials) ของรัฐบาล จำนวน 25 ราย ซึ่งรวมตำแหน่ง

¹³² Information from the Report of the Independent Review Committee for the Prevention and Handling of Potential Conflicts of Interests, May 2012 page 29

¹³³ Tier I includes all permanent secretary posts in bureaux and the Chief Executive's office and a number of head of department positions.

¹³⁴ Police General Orders, Chapter 51 « Investments », 51-01 Declaration of Investments

ปลัดกระทรวงในกระทรวงและสำนักงานต่าง ๆ หรือในสำนักงานของผู้ว่าการฮ่องกง และผู้บริหารของแต่ละกรม และหน่วยงานและข้าราชการพลเรือนประเภท Tier II posts ซึ่งหมายความรวมถึงข้าราชการตำแหน่ง อำนวยการหรือตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายอยู่ในสำนักงานเลขาธิการหรือกรม ที่มีความเสี่ยงสูงในการเกิดกรณี ผลประโยชน์ทับซ้อน จำนวนประมาณ 3,100 ราย ต้องรายงานเกี่ยวกับผลประโยชน์และการเข้าไปลงทุนหรือมี ส่วนร่วม (Declaration of Interests/Declaration of Investments) ต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือน (CSB)

ทั้งนี้ ข้าราชการระดับสูง (principal officials) ของรัฐบาลประเภท Tier I posts จำนวน 25 คน ประกอบไปด้วย 1) ข้าราชการระดับสูงจำนวน 19 ตำแหน่งใน 12 กระทรวงและ 2) ข้าราชการอื่น ๆ อีก 6 ตำแหน่ง ดังนี้

(1.1) ปลัดกระทรวง (Permanent Secretaries) 19 ตำแหน่งใน 12 กระทรวง

กระทรวง	ตำแหน่ง
กระทรวงข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau)	ปลัดกระทรวงข้าราชการพลเรือน (Permanent Secretary for the Civil Service)
กระทรวงพาณิชย์และการพัฒนาเศรษฐกิจ (Commerce and Economic Development Bureau)	ปลัดกระทรวงพาณิชย์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการค้า อุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว (Permanent Secretary for Commerce and Economic Development (Commerce, Industry and Tourism))
	ปลัดกระทรวงพาณิชย์และการพัฒนาเศรษฐกิจ ด้านการสื่อสารและอุตสาหกรรมสร้างสรรค์ (Permanent Secretary for Commerce and Economic Development (Communications and Creative Industries))
กระทรวงรัฐธรรมนูญและกิจการแผ่นดินใหญ่ (Constitutional and Mainland Affairs Bureau)	ปลัดกระทรวงรัฐธรรมนูญและกิจการแผ่นดินใหญ่ (Permanent Secretary for Constitutional and Mainland Affairs)
กระทรวงการพัฒนา (Development Bureau)	ปลัดกระทรวงการพัฒนา ด้านผังเมืองและที่ดิน (Permanent Secretary for Development (Planning and Lands))
	ปลัดกระทรวงการพัฒนา ด้านโยธาธิการ (Permanent Secretary for Development (Works))
กระทรวงการศึกษา (Education Bureau)	ปลัดกระทรวงการศึกษา (Permanent Secretary for Education)
กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Environment Bureau)	ปลัดกระทรวงสิ่งแวดล้อมและผู้อำนวยการด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อม (Permanent Secretary for Environment/Director of Environmental Protection)
กระทรวงการคลัง	ปลัดกระทรวงการคลัง ด้านบริการทางการเงิน

กระทรวง	ตำแหน่ง
(Financial Services and the Treasury Bureau)	(Permanent Secretary for the Financial Services and the Treasury (Financial Services))
	ปลัดกระทรวงการคลัง ด้านธนารักษ์ (Permanent Secretary for the Financial Services and the Treasury (Treasury))
กระทรวงอาหารและสุขภาพ (Food and Health Bureau)	ปลัดกระทรวงอาหารและสุขภาพ ด้านอาหาร (Permanent Secretary for Food and Health (Food))
	ปลัดกระทรวงอาหารและสุขภาพ ด้านสุขภาพ (Permanent Secretary for Food and Health (Health))
กระทรวงกิจการภายใน (Home Affairs Bureau)	ปลัดกระทรวงกิจการภายใน (Permanent Secretary for Home Affairs)
กระทรวงนวัตกรรมและเทคโนโลยี (Innovation and Technology Bureau)	ปลัดกระทรวงนวัตกรรมและเทคโนโลยี (Permanent Secretary for Innovation and Technology)
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการ (Labour and Welfare Bureau)	ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการ (Permanent Secretary for Labour and Welfare)
กระทรวงความมั่นคง (Security Bureau)	ปลัดกระทรวงความมั่นคง (Permanent Secretary for Security)
กระทรวงคมนาคมและที่อยู่อาศัย (Transport and Housing Bureau)	ปลัดกระทรวงคมนาคมและที่อยู่อาศัย ด้านที่อยู่อาศัย/ ผู้อำนวยการด้านที่อยู่อาศัย (Permanent Secretary for Transport and Housing (Housing) / Director of Housing))
	ปลัดกระทรวงคมนาคมและที่อยู่อาศัย ด้านคมนาคม / ผู้อำนวยการด้านคมนาคม (Permanent Secretary for Transport and Housing (Housing) / Director of Housing (Transport))
สำนักงานผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive's Office- Department))	ปลัดสำนักงานผู้ว่าการฮ่องกง (Permanent Secretary)

ตารางที่ 3.2.3.1 แสดงตำแหน่งปลัดกระทรวงประจำกระทรวง

(1.2) ข้าราชการระดับสูง (principal officials) ของรัฐบาลประเภท Tier I posts อีก 6 ตำแหน่ง ได้แก่

- เลขาธิการ/ผู้บัญชาการคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Commissioner, Independent Commission Against Corruption)

- ผู้บัญชาการตำรวจฮ่องกง (Commissioner of Police)¹³⁵
- ผู้อำนวยการการตรวจสอบและตรวจเงินแผ่นดิน (Director of Audit)
- เลขาธิการ/ผู้บัญชาการศุลกากรและสรรพสามิต (Commissioner of Customs and Excise)
- ผู้อำนวยการตรวจคนเข้าเมือง (Director of Immigration)
- หัวหน้าหน่วยนโยบายกลาง (Head, Central Policy Unit)¹³⁶

(2) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Politically appointed officials-PAO) ที่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Code For Officials Under The Political Appointment System)

3) ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) ในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดตามมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญฮ่องกง และในฐานะที่เป็นประธานคณะบริหาร (President of Executive Council)

4) คณะผู้บริหาร (ExCo) ซึ่งประกอบไปด้วย สมาชิกประเภทถาวรจำนวน 14 คน และประเภทไม่ถาวรจำนวน 15 คน รวม 29 คน

5) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 70 คน

3.2.3.2 ข้อมูลสำคัญที่ต้องระบุในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สิน

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐทั้ง 5 ประเภท ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Politically appointed officials-PAO) ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) คณะผู้บริหาร (ExCo) และสมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) ดังนี้¹³⁷

1) ข้าราชการพลเรือน (Civil servants)

กรณีข้าราชการพลเรือนประเภท Tier I posts (ข้าราชการระดับสูงของรัฐบาล) นั้น ได้กำหนดประเภทหรือลักษณะของสิ่งที่จะต้องแจ้ง มีทั้งสิ้น 3 ลักษณะได้แก่

ก. การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) ในลักษณะปกติ (Regular declaration of investments/interests)

ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) ต้องแจ้งการมีส่วนร่วมหรือการลงทุนใด ๆ ตามที่กำหนดในกฎข้าราชการพลเรือน (Civil Service Regulation) โดยให้รวมถึงหลักทรัพย์ (securities), การซื้อขายล่วงหน้า (futures), และตัวเลือก (options) โดยรวมส่วนที่เป็นของข้าราชการแต่ผู้อื่นถือแทนด้วย โดยข้าราชการพลเรือน (Civil servants) ต้องแจ้งในเรื่องต่อไปนี้

¹³⁵ Police General Orders, Chapter 51 « Investments », 51-01 Declaration of Investments

¹³⁶ สรุปรจาก <http://www.gov.hk/en/about/govdirectory/pshd.htm>. (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560) และข้อมูลจากการสอบถามทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ csbcd@csb.gov.hk เมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560 ตอบโดย M. Ryan KU แห่งสำนักงานข้าราชการพลเรือนฮ่องกง (CSB)

¹³⁷ ข้อมูลจากรายงาน Information from the Report of the Independent Review Committee for the Prevention and Handling of Potential Conflicts of Interests, May 2012, page 29-30

ทั้งนี้ไม่รวมถึงหน่วยลงทุน (unit trusts), กองทุนรวม (mutual funds), กรมธรรม์ประกันภัย (life insurance policies), เงินฝากธนาคาร (bank deposits), การทำธุรกรรมเงินตรา (currency transactions), พันธบัตรรัฐบาล (government bills), ตราสารหนี้พหุภาคี (multilateral agency debt instruments) และการมีส่วนร่วมหรือการลงทุนใด ๆ ที่ข้าราชการเป็นผู้จัดการดูแลทรัพย์สินหรือในลักษณะการกุศล โดยไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน (investments held as trustee or for charitable purposes with no beneficial interest) ในเรื่องต่อไปนี้

- สัดส่วนการถือหุ้น (โดยไม่คำนึงถึงจำนวนร้อยละที่ถือ) หรือผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใด ๆ

- การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนของบริษัทใด ๆ ทั้งที่ได้รับค่าตอบแทนและไม่ได้รับค่าตอบแทน

- ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตนเองครอบครอง

- รายละเอียดเกี่ยวกับความเกี่ยวข้องในบริษัทเอกชน ถ้ามี

นอกจากนี้ยังรวมไปถึงคู่สมรส โดยคู่สมรสจะต้องแจ้งเกี่ยวกับอาชีพ ลักษณะหรือสาขาของงานที่ทำ และชื่อและนามสกุลของผู้จ้างงาน

ข. การแจ้งข้อมูลเฉพาะกิจเป็นกรณีพิเศษ (Ad hoc declaration of specific interests)

ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) มีหน้าที่ต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาถึงผลประโยชน์ (interests) ที่เกี่ยวข้องที่อาจจะหรือเห็นว่าอาจจะก่อให้เกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนกับงานในหน้าที่ของตน

ค. การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์ (Register of gifts, advantages)

ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) มีหน้าที่ต้องขออนุญาตในการรับประโยชน์ (advantages) ทั้งในส่วนที่เป็นส่วนตัวและส่วนที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ ให้สอดคล้องกับประกาศสำหรับข้าราชการพลเรือน เรื่องการอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าการฮ่องกง ปี ค.ศ. 2010 (the Acceptance of Advantages (Chief Executive's Permission) Notice) และกฎของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยข้อมูลเหล่านี้จะมีการบันทึกไว้แต่จะไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน

นอกจากนี้ข้าราชการพลเรือนประเภท Tier I posts จะต้องแจ้งการเข้าไปมีส่วนร่วมและการลงทุนใด ๆ ในที่ดินและสิ่งก่อสร้างในฮ่องกง เป็นประจำทุกปี โดยข้าราชการพลเรือนประเภท Tier II posts จะต้องแจ้งการเข้าไปมีส่วนร่วมและการลงทุนใด ๆ ในที่ดินและสิ่งก่อสร้างในฮ่องกง เป็นประจำทุก 2 ปี โดยในระหว่างช่วงเวลานั้น สำหรับการทำธุรกรรมใด ๆ (any single investment transaction) ที่มีมูลค่าเท่ากับหรือมากกว่าสองแสนดอลลาร์ฮ่องกง (HK\$200,000) หรือประมาณ 912,000 บาท ข้าราชการพลเรือนทั้ง 2 ประเภทจะต้องรายงานการทำธุรกรรมนั้นภายใน 7 วัน¹³⁸ ต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau-CSB) และข้าราชการพลเรือนอาจจะ มีหน้าที่ต้องแจ้งข้อมูล

¹³⁸ สรุปรจาก <http://www.csb.gov.hk/mobile/english/info/801.html>. (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

ใด ๆ เพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของตนกำหนด ตามบริบทของเรื่องหรือตามความจำเป็นของลักษณะงานด้วย

2) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Politically appointed officials-PAO)

การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests)/การเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) ของเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมืองหรือ PAO เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน “ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Code For Officials Under The Political Appointment System)”

โดยกำหนดประเภทหรือลักษณะของสิ่งที่จะต้องแจ้ง มีทั้งสิ้น 3 ลักษณะ ได้แก่

ก. การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments)

ในลักษณะปกติ (Regular declaration of investments/interests)

โดยกำหนดการเปิดเผยข้อมูล 2 ลักษณะ

1. ข้อมูลที่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ (Open declaration)

- การถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 1 ในบริษัทใด ๆ โดยให้ระบุจำนวนร้อยละของหุ้นที่ถือ

- การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนของบริษัทใด ๆ ทั้งที่ได้รับค่าตอบแทน

และไม่ได้รับค่าตอบแทน

- ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตนเองครอบครอง

- ความเกี่ยวข้อง/ความสัมพันธ์กับพรรคการเมือง

2. ข้อมูลที่ไม่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ (Confidential declaration)

เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมืองหรือ PAO ต้องแจ้งการมีส่วนร่วมหรือการลงทุนใด ๆ ตามที่กำหนดในกฎข้าราชการพลเรือน (Civil Service Regulation) โดยให้รวมถึงหลักทรัพย์ (securities), การซื้อขายล่วงหน้า (futures) และตัวเลือก (options) โดยรวมส่วนที่เป็นของเจ้าหน้าที่ PAO แต่ผู้อื่นถือแทนด้วย ทั้งนี้ไม่รวมถึงหน่วยลงทุน (unit trusts) กองทุนรวม (mutual funds) กรมธรรม์ประกันภัย (life insurance policies) เงินฝากธนาคาร (bank deposits) การทำธุรกรรมเงินตรา (currency transactions) พันธบัตรรัฐบาล (government bills) ตราสารหนี้พหุภาคี (multilateral agency debt instruments) และการมีส่วนร่วมหรือการลงทุนใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ PAO เป็นผู้จัดการดูแลทรัพย์สินหรือในลักษณะการกุศลโดยไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน (investments held as trustee or for charitable purposes with no beneficial interest) ในเรื่องต่อไปนี้

- สัดส่วนการถือหุ้น (โดยไม่คำนึงถึงจำนวนร้อยละที่ถือ) หรือผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใด ๆ

- การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนของบริษัทใด ๆ ทั้งที่ได้รับค่าตอบแทน

และไม่ได้รับค่าตอบแทน

- ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตนเองครอบครอง

- รายละเอียดเกี่ยวกับความเกี่ยวข้องในบริษัทเอกชน ถ้ามี

นอกจากนี้ยังรวมไปถึงคู่สมรส โดยคู่สมรสจะต้องแจ้งเกี่ยวกับอาชีพ ลักษณะหรือสาขาของงานที่ทำ และชื่อและนามสกุลของผู้จ้างงาน

อนึ่ง เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมืองหรือ PAO จะต้องแจ้งข้อมูลการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมกรณีการทำธุรกรรมเงินตรา (currency transactions) จำนวนเท่ากับหรือมากกว่าสองแสนดอลลาร์ฮ่องกง (HK\$200,000) หรือประมาณ 912,000 บาท ด้วย

ข. การแจ้งข้อมูลเฉพาะกิจเป็นกรณีพิเศษ (Ad hoc declaration of specific interests)

เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมืองหรือ PAO มีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ว่าการฮ่องกงทราบเกี่ยวกับข้อเท็จจริงใด ๆ ที่ตนได้รับทราบ ที่พิจารณาแล้วเห็นว่า ผลประโยชน์ (Interests) ของตนเองหรือของคู่สมรส (spouse) หรือของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ บุตรผู้เยาว์ (dependent children) หรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง (associated person) จะก่อให้เกิดสถานการณ์ที่ส่งผลกระทบหรือขัดแย้ง หรืออาจจะส่งผลกระทบหรือขัดแย้ง โดยตรงหรือโดยอ้อม กับหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งงานของตน

ค. การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์ (Register of gifts, advantages)

เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมืองหรือ PAO มีหน้าที่ต้องขออนุญาตในการรับประโยชน์ (advantages) ทั้งในส่วนที่เป็นส่วนตัวและส่วนที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ ให้สอดคล้องกับประกาศสำหรับข้าราชการพลเรือน เรื่องการอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าการฮ่องกง ปี ค.ศ. 2010 (the Acceptance of Advantages (Chief Executive's Permission) Notice) และประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Code For Officials Under The Political Appointment System) นอกจากนี้จะต้องเก็บหลักฐานของของกำนัล ของขวัญ ผลประโยชน์ การจ่ายเงิน การให้การสนับสนุน และผลประโยชน์ทางวัตถุใด ๆ ที่ตนหรือคู่สมรสได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบได้ด้วย

3) ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive)

ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive)¹³⁹ ในฐานะผู้บริหารสูงสุด ภายหลังจากที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว ผู้ว่าการฮ่องกงจะต้องแจ้งทรัพย์สินและหนี้สิน (Declaration of assets) ต่อประธานศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) ตามที่บทบัญญัติไว้ในมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญฮ่องกง โดยกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน 3 ประเภทดังนี้

ก. การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) การเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) ในลักษณะปกติ (Regular declaration of investments/interests)

ข. การแจ้งข้อมูลเฉพาะกิจเป็นกรณีพิเศษ (Ad hoc declaration of specific interests) จะถูกกำหนดอยู่ในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการแต่งตั้งผู้ว่าการฮ่องกง โดยมีผลผูกพันสัญญา¹⁴⁰

¹³⁹ สรุปรูปจาก http://www.ceo.gov.hk/exco/pdf/ce_e.pdf (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

¹⁴⁰ Information from the Report of the Independent Review Committee for the Prevention and Handling of Potential Conflicts of Interests, May 2012, page 29

ค. การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์ (Register of gifts, advantages, etc.) ผู้ว่าการฮ่องกงต้องเก็บบันทึกหลักฐานของของกำนัล/ของขวัญมูลค่ามากกว่า 400 ดอลลาร์ฮ่องกง (ประมาณ 1,824 บาท) ที่ตนเองหรือคู่สมรสได้รับเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้สาธารณชนตรวจสอบด้วย¹⁴¹

ในฐานะประธานคณะกรรมการ หรือ President of ExCo ผู้ว่าการฮ่องกงที่ดำรงตำแหน่งอยู่จะต้องแจ้งในการประชุมครั้งแรกและแจ้งเป็นประจำทุกปี (Annual report) เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ต้องจดทะเบียน (registrable interest) เช่นเดียวกับที่นำไปใช้กับสมาชิกของคณะกรรมการ ExCo โดยการแจ้งข้อมูลเหล่านี้จะนำขึ้น website ให้ประชาชนทั่วไปตรวจสอบได้ และเช่นเดียวกับสมาชิกของคณะกรรมการ ExCo ผู้ว่าการฮ่องกงที่ดำรงตำแหน่งอยู่จะต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเงินเป็นประจำทุกปี โดยส่งให้เสมีนของคณะกรรมการเป็นผู้เก็บรักษาไว้ โดยข้อมูลส่วนนี้เป็นความลับ¹⁴²

4) คณะผู้บริหาร (ExCo)

คณะกรรมการ (ExCo) ประกอบด้วยสมาชิกประเภทถาวรจำนวน 14 คน และประเภทไม่ถาวรจำนวน 15 คน รวม 29 คน ต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ (Interests) ของตนเอง สมาชิกคณะกรรมการ (ExCo) ต้องแจ้งการมีส่วนร่วมหรือการลงทุนใด ๆ ตามที่กำหนดในกฎข้าราชการพลเรือน (Civil Service Regulation) โดยให้รวมถึงหลักทรัพย์ (securities), การซื้อขายล่วงหน้า (futures), และตัวเลือก (options) โดยรวมส่วนที่เป็นของสมาชิกคณะกรรมการแต่ผู้อื่นถือแทนด้วย ทั้งนี้ไม่รวมถึงหน่วยลงทุน (unit trusts), กองทุนรวม (mutual funds), กรมธรรม์ประกันภัย (life insurance policies), เงินฝากธนาคาร (bank deposits), การทำธุรกรรมเงินตรา (currency transactions), พันธบัตรรัฐบาล (government bills), ตราสารหนี้พหุภาคี (multilateral agency debt instruments) และการมีส่วนร่วมหรือการลงทุนใด ๆ ที่สมาชิกคณะกรรมการเป็นผู้จัดการดูแลทรัพย์สิน หรือในลักษณะการกุศล โดยไม่มีผลประโยชน์ตอบแทน (investments held as trustee or for charitable purposes with no beneficial interest) ในเรื่องต่อไปนี้

- สัดส่วนการถือหุ้น (โดยไม่คำนึงถึงจำนวนร้อยละที่ถือ) หรือผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมในบริษัทใด ๆ

- การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนของบริษัทใด ๆ ทั้งที่ได้รับค่าตอบแทนและไม่ได้รับค่าตอบแทน

- ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตนเองครอบครอง

- รายละเอียดเกี่ยวกับความเกี่ยวข้องในบริษัทเอกชน ถ้ามี

- สัญญาการซื้อขายล่วงหน้า (futures) และตัวเลือก (options)

- การทำธุรกรรมเงินตรา (currency transactions) ตั้งแต่ 200,000 ดอลลาร์ฮ่องกง (หรือประมาณ 912,000 บาท)

¹⁴¹ Information from the Report of the Independent Review Committee for the Prevention and Handling of Potential Conflicts of Interests, May 2012, page 30

¹⁴² สรุปจาก <http://www.legco.gov.hk/yr11-12/english/panels/ca/papers/ca0416cb2-1669-3-e.pdf> : page 2 (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมีทั้งส่วนที่เปิดเผยต่อสาธารณะชน และส่วนที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะชน โดยได้กำหนดประเภทหรือลักษณะของสิ่งที่จะต้องแจ้ง มีทั้งสิ้น 3 ลักษณะได้แก่

ก. การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) การเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) ในลักษณะปกติ (Regular declaration of investments/interests) โดยได้กำหนดข้อมูลที่ต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ (Open declaration) ดังนี้

- การถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 1 ในบริษัทใด ๆ โดยให้ระบุจำนวนร้อยละของหุ้นที่ถือด้วย
 - การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนของบริษัทใด ๆ ทั้งที่ได้รับค่าตอบแทนและไม่ได้รับค่าตอบแทน
 - ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตนเองครอบครอง
 - การจ้างงาน การดำรงตำแหน่ง การค้า อาชีพ ที่ได้รับค่าตอบแทน
 - บริการส่วนบุคคลให้กับลูกค้าที่เกี่ยวข้องกับการเป็นสมาชิกคณะกรรมการ (ExCo)
 - การเป็นสมาชิกขององค์กร บอร์ด คณะกรรมการ เช่น หอการค้า
- โดยมีกรณียกเว้นไม่ต้องแจ้งได้แก่จำนวนร้อยละของหุ้นที่ถือและการเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนที่ได้รับค่าตอบแทน

อนึ่งได้กำหนดข้อมูลทรัพย์สินที่ไม่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ (Confidential declaration) ดังนี้

- สัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทจดทะเบียนที่จำกัดอยู่ภายในประเทศ หรือที่จดทะเบียนภายในประเทศว่าเป็นบริษัทต่างประเทศ ที่หุ้นของบริษัทเหล่านี้มีการซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์ฮ่องกง (HKEX) หรือตลาดหลักทรัพย์ต่างประเทศ
- Blind trust (คือ การดูแลจัดการทรัพย์สินโดยบุคคลที่ 3 (คนกลาง) ที่มีอิสระในการตัดสินใจว่าจะนำทรัพย์สินไปใช้เรื่องใด)
- การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนของบริษัทใด ๆ ทั้งที่ได้รับค่าตอบแทนและไม่ได้รับค่าตอบแทน (การเป็นคณะกรรมการ การเป็นเจ้าของ การเป็นหุ้นส่วนของบริษัท ที่ได้รับค่าตอบแทนถูกรวมอยู่ในการแจ้งแบบ (Open declaration) แล้ว

นอกจากนี้ คู่สมรสจะต้องแจ้งเกี่ยวกับอาชีพ ลักษณะหรือสาขาของงานที่ทำ และชื่อและนามสกุลของผู้จ้างงาน

ข. การแจ้งข้อมูลเฉพาะกิจเป็นกรณีพิเศษ (Ad hoc declaration of specific interests) โดยสมาชิกคณะกรรมการ (ExCo) มีหน้าที่ต้องแจ้งผลประโยชน์ที่มีการตั้งข้อสังเกตหรือกล่าวถึงในการประชุมสมาชิกคณะกรรมการ (ExCo)

ค. การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์ (Register of gifts, advantages, etc.) สมาชิกคณะกรรมการ (ExCo) มีหน้าที่ต้องแจ้งเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงิน การสนับสนุนการเดินทางไปต่างประเทศ หรือของกำนัล/ของขวัญ ที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2,000 ดอลลาร์ฮ่องกง (หรือประมาณ 9,120

บาท) ที่ตนเองหรือคู่สมรสได้รับไว้เนื่องจากการเป็นสมาชิกคณะผู้บริหาร (ExCo) สำหรับให้ประชาชนตรวจสอบ

5) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo)

ได้กำหนดประเภทหรือลักษณะของสิ่งที่จะต้องแจ้ง มีทั้งสิ้น 3 ลักษณะได้แก่

ก. การแจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) การเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) ในลักษณะปกติ (Regular declaration of investments/interests)

โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) มีหน้าที่ต้องแจ้งและกำหนดให้ข้อมูลที่แจ้งเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ (Open declaration) ในเรื่องต่อไปนี้

- การถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 1 ในบริษัทใด ๆ โดยไม่คำนึงถึงขนาดของบริษัท
- การเป็นคณะกรรมการที่ได้รับค่าตอบแทน
- การจ้างงาน การประกอบอาชีพ ฯลฯ ที่ได้รับค่าตอบแทน
- ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ยกเว้นสถานที่ที่พักอาศัยอยู่
- การบริจาคให้พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงิน การสนับสนุนการเดินทาง การจ่ายเงินหรือผลกำไรทางวัตถุ เนื่องจากการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo)

อนึ่ง ไม่มีการกำหนดข้อมูลที่ไม่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ (Confidential declaration) เนื่องจากข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้¹⁴³

ข. การแจ้งข้อมูลเฉพาะกิจเป็นกรณีพิเศษ (Ad hoc declaration of specific interests) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo) จะต้องไม่แก้ไขหรือพูดในเรื่องที่ตนมีผลประโยชน์โดยตรงและโดยอ้อม เว้นแต่จะเป็นไปเพื่อเปิดเผยธรรมชาติหรือลักษณะของผลประโยชน์นั้น

ค. การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์ (Register of gifts, advantages, etc.) รายการดังกล่าวรวมอยู่ในรายการของสิ่งที่จะต้องแจ้งดังกล่าวข้างต้น โดยประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้

3.2.3.3 บทกำหนดโทษกรณีไม่ทำการยื่นรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนด

บทกำหนดโทษกรณีไม่ทำการยื่นรายการทรัพย์สินตามที่กฎหมายกำหนดตามประเภทของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

1) ข้าราชการพลเรือน

เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (the Prevention of Bribery Ordinance-POBO) ดังนี้¹⁴⁴

¹⁴³ Information from the Report of the Independent Review Committee for the Prevention and Handling of Potential Conflicts of Interests, May 2012, page 29

¹⁴⁴ สรุปรจาก <http://www.irc.gov.hk/pdf/Appendix%20B-eng.pdf> หน้า 76 (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) ที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศสำหรับข้าราชการพลเรือน เรื่อง การอนุญาตให้รับประโยชน์โดยผู้ว่าการฮ่องกง ค.ศ. 2010 (the Acceptance of Advantages (Chief Executive's Permission) Notice) จะมีความผิดฐานละเมิดหมวด 3 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ ป้องกันการติดสินบน (the Prevention of Bribery Ordinance-POBO) และถ้าประโยชน์เหล่านั้นทำให้ ข้าราชการพลเรือนใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ผิด จะมีการดำเนินคดีตามหมวด 4 ของพระราชกฤษฎีกา เดียวกัน¹⁴⁵

ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้เกี่ยวกับการ ป้องกันและการจัดการกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน การแจ้งข้อมูลการลงทุนหรือการมีส่วนร่วม การยอมรับ ผลประโยชน์ใด ๆ ต้องรับผิดทางวินัย และในบางบริบทต้องรับผิดหรือถูกดำเนินคดีทางอาญาด้วย

โดยความรับผิดทางวินัย ได้แก่ การเตือนด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร (verbal or written warnings) การตำหนิ (reprimand) การลงโทษทางการเงิน (financial penalty) การลดชั้น (reduction in rank) การให้ออก (compulsory retirement) การไล่ออก (dismissal) โดยสำหรับ ข้าราชการบำนาญ อาจเป็นการยกเลิกหรือลดจำนวนเงินบำนาญก็ได้

2) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง

สำหรับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (Politically appointed officials-PAO) เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน “ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบ การแต่งตั้งทางการเมือง (Code For Officials Under The Political Appointment System)” ข้อ 5.7 ใน ประเด็นการแจ้งและการจัดการเกี่ยวกับการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) หรือผลประโยชน์ (Interests) และการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน (Declaration and handling of investments/interests)

โดยหากผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) พบเมื่อใดก็ตามว่ามีกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน ระหว่างผลประโยชน์ (Interests)/การเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) ของเจ้าหน้าที่ภายใต้ ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (PAO) กํางานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ผู้ว่าการฮ่องกงอาจให้ เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามมาตรการต่อไปนี้

(ก) ให้เจ้าหน้าที่ออกไปจากการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) หรือผลประโยชน์ (Interests) นั้น

(ข) ให้เจ้าหน้าที่ละเว้นจากการหามาหรือการมีอยู่ของทุน ส่วนร่วม (Investments) หรือ ผลประโยชน์ (Interests) นั้น

(ค) ให้เจ้าหน้าที่หยุดการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการลงทุนใด ๆ ตามระยะเวลาที่กำหนด

(ง) ให้มีการนำทุนหรือผลประโยชน์นั้นไปให้อยู่ในความดูแลของ “blind trust”

(จ) ให้เจ้าหน้าที่ละเว้นการจัดการกรณีที่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น

(ฉ) ดำเนินการอื่นใดตามที่ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) กำหนด

¹⁴⁵ สรุปรจาก <http://www.csb.gov.hk/mobile/english/info/801.html> (เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 มีนาคม 2560)

3) ผู้ว่าการฮ่องกง

กรณีที่ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) ไม่แจ้งข้อมูลที่ต้องแจ้ง แล้วต่อมาถูกตรวจสอบพบภายหลัง จะถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม คือชั้นศาลสูง (High Court) เช่นกรณีของผู้ว่าการฮ่องกง นาย Donald Tsang Yam-kuen

3.2.4 ระบบในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะและการตรวจสอบโดยประชาชน

3.2.4.1 ข้าราชการพลเรือน

ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบข้อมูลผลประโยชน์ (Interests)/การเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments) ในลักษณะปกติ (Regular declaration of investments/interests) ของข้าราชการพลเรือน (Civil servants) ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อข้อมูลที่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบและตรวจสอบ (Open declaration)

3.2.4.2 เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง

ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบหลักฐานของของกำนัล ของขวัญ ผลประโยชน์ การจ่ายเงิน การให้การสนับสนุน และผลประโยชน์ทางวัตถุใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง หรือ PAO หรือคู่สมรสได้มาจากตำแหน่งหน้าที่ ตามที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 3) การรับของกำนัล ของขวัญ สิทธิประโยชน์ (Register of gifts, advantages, etc.)

3.2.4.3 ผู้ว่าการฮ่องกง

การเปิดเผยข้อมูลในฐานะผู้บริหารสูงสุด (Chief Executive) เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ และการเปิดเผยข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) ในฐานะประธานคณะผู้บริหาร (President of Executive Council) มีทั้งข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณชน (Open declaration) และข้อมูลที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน (Confidential declaration) โดยข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) ในส่วนที่สามารถเปิดเผยได้นั้น ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้ที่ website http://www.ceo.gov.hk/exco/pdf/ce_e.pdf

3.2.4.4 คณะผู้บริหาร

โดยสมาชิกประเภทถาวรจำนวน 14 คน และประเภทไม่ถาวรจำนวน 15 คน โดยสมาชิกทั้ง 29 คนต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ (Interests) ของตนเอง ซึ่งข้อมูลดังกล่าวมีทั้งส่วนที่เปิดเผยต่อสาธารณชน และส่วนที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน ทั้งนี้ ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบผลประโยชน์ (Interests) ของคณะผู้บริหาร (ExCo) ทั้ง 29 คนที่ได้มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐาน (the Register of Member's Interests) ได้ 2 วิธี คือ

- ทางWebsite ของผู้ว่าการฮ่องกง <http://www.ceo.gov.hk/exco/eng/interests.html> ที่จัดทำไว้ 2 ภาษา คือภาษาอังกฤษและภาษาจีน

- ทางฝ่ายเลขานุการของคณะผู้บริหาร (ExCo) หมายเลขโทรศัพท์ 2810 2581

3.2.4.5 สมาชิกสมานิติบัญญัติ

ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่าง ๆ ของสมาชิกสมานิติบัญญัติ (LegCo) ได้เสมอ

3.2.5 ปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของฮ่องกงนั้น ผู้วิจัยได้ศึกษาจากการสอบถามไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ และได้สรุปสภาพปัญหาและอุปสรรคโดยมีรายละเอียดดังนี้

3.2.5.1 ปัญหาระบบการแจ้งผลประโยชน์และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมของข้าราชการพลเรือนต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือน

ระบบการแจ้งผลประโยชน์การเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Declaration of Interests /Declaration of Investments) ของข้าราชการพลเรือนต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือนนั้น หลักจริยธรรมและวินัยข้าราชการ เรื่อง Conflicts of Interest (ผลประโยชน์ทับซ้อน) และหลักจริยธรรมและวินัยข้าราชการ เรื่อง Declaration of investments (การแจ้งการลงทุนและการเข้าไปมีส่วนร่วม) ได้กำหนดว่า ห้ามไม่ให้ข้าราชการทุกคนเข้าไปลงทุน/เข้าไปมีส่วนร่วมใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ สำหรับข้าราชการที่มีตำแหน่งอยู่ในระดับสูงและสามารถเข้าถึงข้อมูลทางที่สำคัญ การตลาด จะต้องแจ้งเกี่ยวกับการลงทุนและการเข้าไปมีส่วนร่วม ทั้งในและนอกฮ่องกงอย่างสม่ำเสมอด้วย¹⁴⁶ ทั้งนี้ ข้าราชการพลเรือน

(ก) ต้องไม่เข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วมในบริษัทหรือการร่วมทุนธุรกิจของบุคคลใด ๆ ซึ่งข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีการติดต่อยังเป็นทางการ

(ข) ต้องไม่ใช้ข้อมูลที่ได้จากงานในหน้าที่ (official duties) ไปเพื่อประโยชน์ทางการเงินของตนเอง ครอบครัว หรือมิตรสหาย

(ค) ต้องแจ้งหรือขอคำแนะนำจาก “ฝ่ายบริหารจัดการ” (management) กรณีที่ต้องรับตำแหน่งที่อาจก่อให้เกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้นได้ ระหว่างการลงทุน/การเข้าไปมีส่วนร่วมของตนเอง (private investments) กับงานในหน้าที่

ทั้งนี้ ข้าราชการที่กำลังจะเกษียณ/พ้นจากตำแหน่ง (during their final leave) ก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์นี้ ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่ ข้าราชการระดับผู้อำนวยการ (a directorate officer) จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎเกณฑ์นี้ จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง¹⁴⁷

¹⁴⁶ <http://www.csb.gov.hk/english/info/813.htm>

¹⁴⁷ <http://www.csb.gov.hk/english/admin/conduct/139.html> - Declaration of Investments

ข้อเท็จจริง

สภานิติบัญญัติของฮ่องกง (โดยนาง Hon Ng Leung-sing สมาชิกสภา) ได้สอบถามไปยังเลขาธิการข้าราชการพลเรือน (the Secretary for the Civil Service, Mr W K Lam) ในฐานะผู้แทนของรัฐบาล ระหว่างการประชุมสภาฯ เกี่ยวกับ “ระบบการแจ้งการลงทุน/การเข้ามามีส่วนร่วม โดยข้าราชการ (System for declaration of investments by civil servants)” เมื่อวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 2000 ดังนี้

1) ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมา (ค.ศ. 1997-2000) มีข้าราชการระดับสูง (Tier I posts) ที่ไม่แจ้งการลงทุน/การเข้ามามีส่วนร่วมส่วนบุคคล (personal investments) และผลประโยชน์ทางการเงิน (financial interests) ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่? และข้าราชการเหล่านั้นได้มีการชี้แจงถึงสาเหตุของการไม่ปฏิบัติตามนั้นหรือไม่?

2) ได้มีการดำเนินการอย่างไรกับข้าราชการระดับสูง (Tier I posts) ที่ไม่แจ้งข้อมูลเหล่านั้น? หากได้ดำเนินการแล้ว มีขั้นตอนอย่างไร? และหากไม่ได้ดำเนินการ ขอให้อธิบายเหตุผล

3) ได้มีการทบทวน/ตรวจสอบหรือไม่ ว่าระยะเวลาของการแจ้งการลงทุนส่วนบุคคล/การเข้ามามีส่วนร่วมส่วนบุคคล (personal investments) และผลประโยชน์ทางการเงิน (financial interests) มีความเหมาะสมประการใด? หากได้ดำเนินการแล้ว มีขั้นตอนในการดำเนินการอย่างไร? และหากไม่ได้ดำเนินการ ขอให้อธิบายเหตุผลด้วย

ทั้งนี้ เลขาธิการข้าราชการพลเรือนได้ตอบไปว่า “ระบบการแจ้งการลงทุน/การเข้ามามีส่วนร่วม โดยข้าราชการ (System for declaration of investments by civil servants)” ได้เริ่มนำมาใช้ในเดือนกันยายน ปี 1998 โดยภายใต้ระบบนี้ข้าราชการระดับสูง (Tier I posts) ในรัฐบาลจำนวน 27 คน ถูกกำหนดให้แจ้งการลงทุนส่วนบุคคล/การเข้ามามีส่วนร่วมส่วนบุคคล (personal investments) และผลประโยชน์ทางการเงิน (financial interests) เป็นประจำทุกปี ต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือน (the Civil Service Bureau หรือ CSB) นอกเหนือไปจากนั้น ข้าราชการระดับสูง (Tier I posts) จำนวน 27 คนนี้ จะต้องรายงานต่อสำนักงานข้าราชการพลเรือนเมื่อมีการทำธุรกรรมเกี่ยวกับการลงทุนใด ๆ ที่เท่ากับหรือเกิน HK\$ 200,000 (ประมาณ 912,000 บาท) ภายในเจ็ดวันของการทำธุรกรรม โดยสำนักงานข้าราชการพลเรือนมีหน้าที่ในการแสวงหาและตรวจสอบ (seeking and examining) เอกสารข้อมูลการแจ้ง/การรายงานที่ได้รับมาจากข้าราชการระดับสูง และเก็บรักษา (ลงทะเบียน) ข้อมูลนั้นไว้เพื่อการตรวจสอบของประชาชน (public inspection) ต่อไป

เลขาธิการข้าราชการพลเรือนได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ข้าราชการระดับสูง (Tier I posts) ทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของเรื่องนี้และได้ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 (ถึงปี ค.ศ. 2000) ข้าราชการระดับสูง (Tier I posts) ทุกคนได้ส่งมอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งภายใต้กฎหมายและระยะเวลาที่กำหนด โดยยังไม่มีข้าราชการรายใดที่ถูกลงโทษว่าไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำนี้

อนึ่ง สำนักงานข้าราชการพลเรือนได้พิจารณา/ทบทวนเรื่องระยะเวลาที่กำหนดให้ข้าราชการระดับสูงต้องแจ้งข้อมูลแล้ว พบว่ามีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในขณะนี้

3.2.5.2 ปัญหาความเป็นอิสระและภาพลักษณ์ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต

ตามรัฐธรรมนูญแห่งฮ่องกง (the Basic Law) มาตรา 57 ที่กำหนดให้ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตที่ทำงานอย่างอิสระ โดยให้ขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง¹⁴⁸ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (the Independent Commission Against Corruption Ordinance) ที่กำหนดว่า คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต หรือ ICAC เป็นองค์กรอิสระ

อย่างไรก็ดี เมื่อกลางปี ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) การออกจากตำแหน่งของนาง Rebecca Li Bo-lan ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายควบคุมการสืบสวนสอบสวนกรณีผู้ว่าการฮ่องกงคนปัจจุบัน (นาย Leung Chun-ying) ถูกตั้งข้อกล่าวหาว่ารับเงินจำนวน HK\$50,000,000 (หรือประมาณ 228,000,000 บาท) จากบริษัท UGL ของออสเตรเลียในปี ค.ศ. 2012-2013 (พ.ศ. 2555-2556) ทำให้สังคมเกิดข้อสงสัยในความเป็นอิสระของ ICAC ว่า ในความเป็นจริงแล้ว ฝ่ายบริหารและ/หรือผู้ว่าการฮ่องกง เข้ามาแทรกแซงการทำงานของ ICAC หรือไม่

ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าว ส่งผลให้องค์กรที่เป็นต้นแบบการปราบปรามทุจริตอย่าง ICAC มีภาพลักษณ์ที่แยกลงในสายตาของประชาชนชาวฮ่องกงจำนวน 1,000 คน โดยผลการสำรวจภาพลักษณ์ของหน่วยงานของรัฐโดย Hong Kong University เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2559 พบว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา ICAC มีภาพลักษณ์อยู่ในอันดับท้ายสุดของหน่วยงานของรัฐ โดยได้คะแนนอยู่ที่ 63.2¹⁴⁹

ในกรณีนี้ นาย Bertrand de Speville ซึ่งเป็นอดีตกรรมการ (ex-Commissioner) ใน ICAC กล่าวว่า โครงสร้างของ ICAC ที่ถูกกำหนดขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2518) ควรได้รับการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยควรมีการแก้ไข Section 5 ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (the Independent Commission Against Corruption Ordinance) ที่กำหนดให้ผู้ว่าการฮ่องกงมีอำนาจสั่งและบังคับบัญชา ICAC ได้¹⁵⁰ เพื่อลดการแทรกแซงการทำงานของ ICAC

3.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา

3.3.1 แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การต่อต้านการทุจริตและการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับความสนใจจากสาธารณชน และเกิดแรงผลักดันอย่างมากในช่วงที่มีคดีอื้อฉาววอเตอร์เกต (Watergate Scandal) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ลึกลับโจรกรรมข้อมูลในสำนักงานใหญ่ของพรรคเดโมแครต และส่งผลให้ประธานาธิบดีริชาร์ด เอ็ม นิกสัน (Richard M. Nixon) ลาออกจากตำแหน่งประธานาธิบดี เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดการเรียกร้องหาจริยธรรมและความโปร่งใสของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และต่อมารัฐสภาของเกรสได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูป

¹⁴⁸ Article 57 of Basic Law “A Commission Against Corruption shall be established in the HKSAR. It shall function independently and be accountable to the Chief Executive.”

¹⁴⁹ สรุปรูปจาก <http://www.scmp.com/news/hong-kong/education-community/article/2052269/hong-kong-public-opinion-icac-hits-new-low-survey?spm=0.0.0.0.atCNSI> หนังสือพิมพ์ South China Morning Post (SCMP)

¹⁵⁰ “the (ICAC) commissioner is subject to the orders and control of the chief executive”

ระบบราชการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณชนจากการกระทำอันมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ

กฎหมายสำคัญฉบับหนึ่งที่รัฐสภาของเกรสได้ออกโดยเป็นผลมาจากคดีวอเตอร์เกต ได้แก่ The Ethics in Government Act of 1978 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความโปร่งใส ลดการทุจริต และเป็นมาตรการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹⁵¹

บทบัญญัติที่สำคัญของกฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 คือ¹⁵²

- 1) การเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial Disclosure Requirements of Federal Personnel)
- 2) การจัดตั้งสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล (Office of Government Ethics)
- 3) ข้อจำกัดเกี่ยวกับการหารายได้ภายนอกและการประกอบวิชาชีพ (Government-Wide Limitations on Outside Earned Income and Employment)

ซึ่งบทบัญญัติทั้ง 3 ส่วนข้างต้นมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 การเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อตรวจหาและป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ โดยกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งครอบคลุมบุคลากรทั้งในฝ่ายบริหาร (the executive branch) ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative branch) และฝ่ายตุลาการ (judicial branch) ตลอดจนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน นอกจากนี้ ภายใต้บทบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นแสดงรายงานข้อมูลทางการเงิน เช่น ประเภทของรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องเปิดเผย หน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินซึ่งมีหน้าที่รับรายงานและประเมินรายงานทางการเงิน กำหนดเวลาในการรายงานข้อมูล ตลอดจนโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย¹⁵³

ส่วนที่ 2 การจัดตั้งสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่แห่งหนึ่งเรียกว่า สำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล (Office of Government Ethics) เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในภาพรวมเกี่ยวกับการป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร (The executive branch) และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานปฏิบัติในการรับรายงานทางการเงิน ประเมินและระบุการมีผลประโยชน์ทับซ้อน กำกับดูแลการยื่นรายงานทางการเงิน ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการสืบสวนสอบสวนการฝ่าฝืนต่อมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร¹⁵⁴

ส่วนที่ 3 ข้อจำกัดเกี่ยวกับการหารายได้ภายนอกและการประกอบวิชาชีพ กำหนดข้อจำกัดเกี่ยวกับการหารายได้ภายนอก และการประกอบวิชาชีพบางประเภท โดยห้ามมิให้สมาชิกสภาองเกรสหรือเจ้าหน้าที่ หรือ

¹⁵¹ ข้อมูลจาก <https://www.oge.gov/>, (เข้าถึงข้อมูล 15 มีนาคม 2560)

¹⁵² ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978.

¹⁵³ ข้อมูลจาก <https://www.oge.gov/>, (เข้าถึงข้อมูล 15 มีนาคม 2560)

¹⁵⁴ ข้อมูลจาก U.S. Office of Government Ethics Agency Profile และ The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 402

ลูกจ้างที่ไม่ใช่ข้าราชการประจำ ซึ่งได้รับเงินเดือนในอัตราเท่ากับหรือมากกว่าระดับ GS - 15 ของบัญชีอัตราเงินเดือน (General Schedule)¹⁵⁵ หารายได้จากภายนอก (outside earned income) ในแต่ละปีเกินกว่าร้อยละ 15 ของรายได้ประจำที่ได้รับ และห้ามมิให้ทำงานหรือ เข้าร่วมในบริษัท ห้างหุ้นส่วน สมาคม บริษัท หรือองค์กรใด ๆ ที่เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับความไว้วางใจ (fiduciary relationship) โดยมีค่าตอบแทน¹⁵⁶

3.3.2 องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สินในประเทศสหรัฐฯ เป็นระบบกระจายอำนาจ (decentralized) กล่าวคือ เป็นระบบที่มอบอำนาจให้องค์กรกำกับดูแลหลายองค์กรรับผิดชอบดูแลการยื่นแสดงรายงานทางการเงินของหน่วยงานระดับแตกต่างกันไป ซึ่งแตกต่างจากระบบรวมอำนาจที่ให้องค์กรเดียวกำกับดูแลการยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของหน่วยงานทั้งหมด

กฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 ได้กำหนดหน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงิน ซึ่งแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับตำแหน่งของบุคคลผู้มีหน้าที่รายงานข้อมูลทางการเงิน โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร มีสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล (Office of Government Ethics) เป็นหน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงิน ซึ่งมีหน้าที่รับ ประเมิน และตรวจสอบรายงานข้อมูลทางการเงิน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อเจ้าหน้าที่จริยธรรม (Designated agency ethics official) ที่ประจำอยู่ในหน่วยงานต้นสังกัดของบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องยื่นรายงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่จริยธรรมเหล่านี้ (ethics official) จะดำเนินการประเมินรายงานข้อมูลทางการเงินและระบุชี้การเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ยกเว้นในกรณีของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐฯ¹⁵⁷

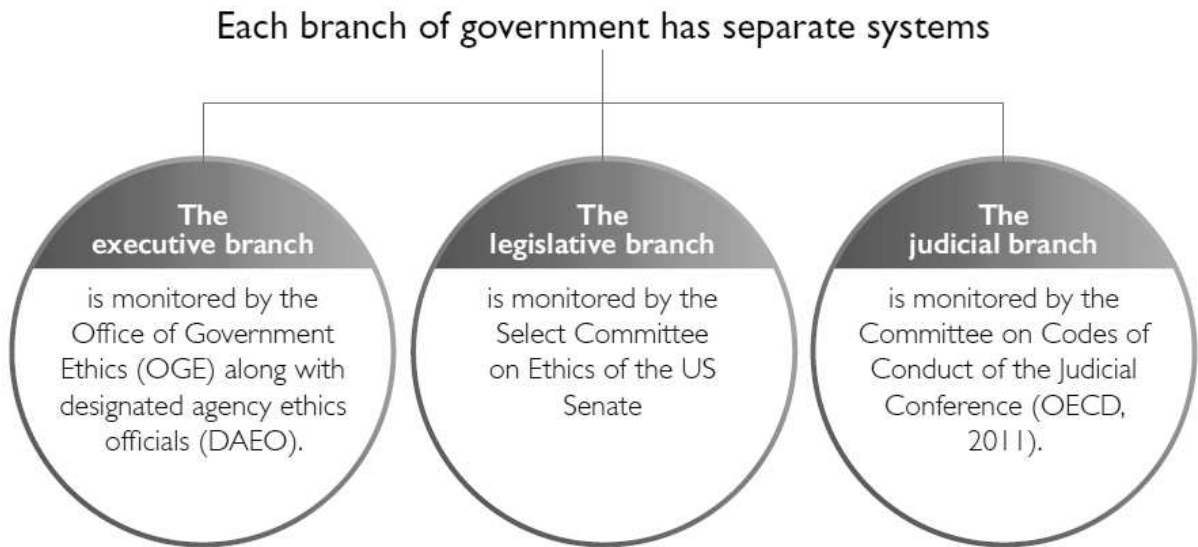
สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ มีคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎร (The Committee on Standards of Official Conduct of the House of Representatives) ทำหน้าที่กำกับดูแลการรายงานข้อมูลทางการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการจริยธรรมของวุฒิสภา (The Select Committee on Ethics of the Senate) ทำหน้าที่กำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินวุฒิสมาชิก และเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของวุฒิสภา และในส่วนของฝ่ายตุลาการ มีคณะกรรมการประมวลจริยธรรมของสภาตุลาการ (Committee on Codes of Conduct of the Judicial Conference) ทำหน้าที่กำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงิน¹⁵⁸

¹⁵⁵ General Schedule คือการจำแนกตำแหน่งตามอัตราค่าจ้างสำหรับข้าราชการพลเรือนของรัฐบาลกลาง

¹⁵⁶ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 501 - 502

¹⁵⁷ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 103 (a)-(f)

¹⁵⁸ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 103 (h)



แผนภาพที่ 3.3.2 การกำกับดูแลข้อมูลทางการเงินของประเทศสหรัฐอเมริกา¹⁵⁹

โดยหน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินเหล่านี้จะดำเนินการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ แบบฟอร์มรายงานข้อมูลทางการเงิน และคู่มือการปฏิบัติงานในการดำเนินงานตามกรอบการเปิดเผยข้อมูล รายได้และทรัพย์สินตามที่กฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 กำหนด ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ระบบการตรวจสอบข้อมูลรายได้และทรัพย์สินของประเทศสหรัฐฯ มีลักษณะกระจายอำนาจ (decentralized) โดยให้ความสำคัญอิสระของหน่วยงานในการออกกฎระเบียบทางการบริหารที่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน

ทั้งนี้ หน่วยงานกำกับดูแลรายงานข้อมูลทางการเงินเหล่านี้ไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของ ข้อมูลทางการเงินและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนหรือตรวจสอบพบความ ผิดปกติในรายงานข้อมูลรายได้และทรัพย์สิน หน่วยงานกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและเจ้าหน้าที่ จริยธรรมจะส่งเรื่องต่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและสอบสวนการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ สำนักงาน ผู้ตรวจราชการ (Office of the Inspector General)¹⁶⁰

ในการศึกษาโครงสร้างขององค์กรผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในส่วนนี้ เป็น การศึกษารายละเอียดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล (Office of Government Ethics) ซึ่งเป็นองค์กรหลักที่มีหน้าที่ดูแลการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและการตรวจสอบการเงินของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร

3.3.2.1 ประวัติความเป็นมา

สำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล (Office of Government Ethics) จัดตั้งขึ้นภายใต้การออก กฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 มีความรับผิดชอบในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วย

¹⁵⁹ Shaza Onn, How can Malaysia's Asset Declaration System be improved to help combat corruption?, p.6

¹⁶⁰ ข้อมูลจาก U.S. Office of Government Ethics Agency Profile

หลักจริยธรรมและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของฝ่ายบริหารให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (The Ethics in Government Act of 1978) มีผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา (Director of the Office of Government Ethics) ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน ทั้งนี้ ผู้อำนวยการสำนักงานฯ (Director) ได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีด้วยคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี¹⁶¹

3.3.2.2 อำนาจหน้าที่

สำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาลทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายด้านการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและหลักจริยธรรมโดยรวมของหน่วยงานรัฐในฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้¹⁶²

- 1) กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับหลักจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อนของฝ่ายบริหาร รวมถึงกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในการวางหลักเกณฑ์สำหรับการรายงานและการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร
- 2) กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการบ่งชี้ (identification) การวินิจฉัย และการแก้ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
- 3) ตีความบทบัญญัติของกฎหมาย
- 4) ตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนดเรื่องการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร
- 5) ดำเนินการวิเคราะห์รายงานทางการเงินเพื่อตรวจสอบว่ามีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือมีการฝ่าฝืนกฎ ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่
- 6) ตรวจสอบ ทบทวนและให้คำแนะนำเกี่ยวกับโครงการทางจริยธรรมที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับทิศทางและนโยบายทางจริยธรรมที่กำหนดโดย The Office of Government Ethics
- 7) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยจะรวบรวม วิเคราะห์ ทบทวน และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการรายงานข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตอันเกิดจากตัวทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ๆ ครอบครองอยู่ รวมทั้งให้ความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดตามกฎหมาย
- 8) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่จริยธรรม (ethics officials) เกี่ยวกับการแก้ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

¹⁶¹ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 401

¹⁶² ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 402

- 9) ให้การศึกษาและฝึกอบรมแก่เจ้าหน้าที่จริยธรรม (ethics officials) ที่ประจำอยู่ตามหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้ทราบถึงหลักจริยธรรม ขอบเขตอำนาจที่สามารถกระทำได้ และการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจเสี่ยงต่อการมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ตลอดจนดำเนินงานด้านการส่งเสริมหลักจริยธรรมในหน่วยงานของรัฐ
- 10) ทำหน้าที่ร่วมกับ สำนักงานอัยการสูงสุด (the Attorney General) และสำนักงานบริหารบุคลากร (the Office of Personnel Management) ประเมินความจำเป็นในการแก้ไขกฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับหลักจริยธรรมและผลประโยชน์ทับซ้อน
- 11) ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุด (the Attorney General) ในการพัฒนาระบบการรายงานข้อกล่าวหาการละเมิดกฎหมายว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน
- 12) ออกคำสั่งทางวินัยหากมีความจำเป็น
- 13) รายงานผลการดำเนินงานที่สำคัญของสำนักงานเสนอต่อสภาองเกรสภายในวันที่ 30 เมษายนของทุกปี

3.3.2.3 โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กรของ The Office of Government Ethics มีสำนักงานผู้อำนวยการ (The Office of the Director) ทำหน้าที่กำหนดทิศทางในภาพรวมของโครงการด้านจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร และควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ สำนักงานได้มีการแบ่งโครงสร้างภายในออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้¹⁶³

1) The General Counsel and Legal Policy Division

มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลัก 2 ประการ ได้แก่ การออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรม และการให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีและวุฒิสมาชิกเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ทั้งนี้ The General Counsel and Legal Policy Division แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) Ethics Law and Policy Branch

รับผิดชอบการพัฒนา ยกร่าง และออกข้อบังคับทางจริยธรรมซึ่งใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร เช่น การกำหนดประมวลความประพฤติซึ่งใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร (the Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch) นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่พิจารณาทบทวนข้อบังคับเกี่ยวกับมาตรฐานด้านจริยธรรมที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ กำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดโดย The Office of Government Ethics ตลอดจนทำหน้าที่ตีความบทบัญญัติทางกฎหมายและให้ข้อเสนอแนะในกรณีที่มีความขัดแย้งกัน

¹⁶³ ข้อมูลจาก <https://www.oge.gov/Web/OGE.nsf/Organization>, (เข้าถึงข้อมูล 15 มีนาคม 2560)

(2) Presidential Nominations Branch

รับผิดชอบการให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดีในการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินตามที่กำหนดโดยกฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978

2) *The Program Counsel Division*

มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักเกี่ยวกับการดำเนินโครงการด้านจริยธรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานภายนอก เช่น การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภายนอกอื่น ๆ และสาธารณะ การจัดอบรมและให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่จริยธรรม (ethics officials) ซึ่งกระจายอยู่ในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ การริเริ่มและดำเนินโครงการใหม่ๆ เกี่ยวกับหลักจริยธรรมในหน่วยงานของรัฐ เช่น การพัฒนาระบบเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (electronic - filling system) สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร และการบริหารจัดการงบประมาณและผลการดำเนินงานของโครงการด้านจริยธรรม เป็นต้น โดย The Program Counsel Division ยังได้แบ่งออกเป็น ส่วนงาน 2 ส่วน ได้แก่

(1) Legal, External Affairs and Performance Branch

ทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานภายนอก การจัดอบรมให้แก่ ethics officials การดำเนินโครงการเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามหลักจริยธรรม และการพัฒนาระบบเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (electronic - filling system) สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหาร เป็นต้น

(2) Agency Assistance Branch ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ ethics officials

3) *The Compliance Division*

มีหน้าที่ความรับผิดชอบหลักในการจัดการโครงการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน และการตรวจสอบและทบทวนโครงการด้านจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ทั้งนี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(1) Financial Disclosure Branch

ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในฝ่ายบริหารซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา โดยจะรวบรวม วิเคราะห์ ทบทวน และให้คำแนะนำการรายงานข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคตอันเกิดจากตัวทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ๆ ครอบครองอยู่

(2) Program Review Branch

ทำหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนโครงการด้านจริยธรรมของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับมาตรฐานทางจริยธรรมที่กำหนดโดย The Office of Government Ethics

4) The Internal Operations Division

ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานภายในของสำนักงาน เช่น การจัดการด้าน information technology ของหน่วยงาน การจัดซื้อจัดจ้าง บัญชีเงินเดือน การบริหารจัดการสิ่งอำนวยความสะดวก การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล เป็นต้น

U.S. OFFICE OF GOVERNMENT ETHICS
ORGANIZATIONAL CHART



แผนภาพที่ 3.3.2.3 แผนผังโครงสร้างองค์กร The U.S. Office of Government Ethics (OGE)¹⁶⁴

3.3.2.4 เจ้าหน้าที่จริยธรรม (Designated Agency Ethics Official)

สำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล (Office of Government Ethics) ไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการรับและตรวจสอบรายงานทางการเงิน โดยผู้ที่ทำหน้าที่รับและตรวจสอบรายงานข้อมูลทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีส่วนใหญ่¹⁶⁵ คือ เจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำอยู่ในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ (Designated Agency Ethics Official) เจ้าหน้าที่จริยธรรมเป็นบุคลากรของหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งและมอบหมายให้รับผิดชอบการรับและตรวจสอบรายงานทางการเงิน โดยมีสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาลทำหน้าที่ให้ความรู้ อบรม และให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่จริยธรรม

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล (Office of Government Ethics) ร่วมกับการกิจตามโครงสร้างองค์กรแล้ว อาจกล่าวได้ว่าสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาลทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการกำหนดนโยบายด้านการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและหลักจริยธรรมโดยรวมให้แก่หน่วยงานภาครัฐ ให้ความช่วยเหลือในการดำเนินการด้านหลักจริยธรรมของหน่วยงานรัฐในฝ่ายบริหาร และตรวจหาและป้องกันกาเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

¹⁶⁴ ที่มา [https://www.oge.gov/web/oge/nsf/0/1194FD5A8E2E118A85257EAB0057982E/\\$FILE/organizational_chart.pdf](https://www.oge.gov/web/oge/nsf/0/1194FD5A8E2E118A85257EAB0057982E/$FILE/organizational_chart.pdf)

¹⁶⁵ ยกเว้นในกรณีของประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ให้ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินแก่ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล

ทั้งนี้ สำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาลไม่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานแสดงรายได้และทรัพย์สิน รวมทั้งไม่มีอำนาจหน้าที่ในลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยหลักจริยธรรม และไม่มีอำนาจในการสอบสวนกรณีที่มีข้อร้องเรียนหรือพบความผิดปกติในรายงานข้อมูลทางการเงิน โดยหน่วยงานที่มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน ได้แก่ สำนักงานผู้ตรวจราชการ (Office of the Inspector General) และกระทรวงยุติธรรม บทบาทของสำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาลจึงทำหน้าที่ป้องกันการกระทำผิดแต่เพียงอย่างเดียว มิได้เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย¹⁶⁶

3.3.3 รูปแบบและวิธีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง

ระบบการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศสหรัฐฯ มีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์ โดยการจัดให้มีระบบการตรวจสอบผลประโยชน์ทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อระบุชี้ความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น ทั้งนี้ หากมีการตรวจสอบพบว่าอาจมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์เกิดขึ้น หน่วยงานซึ่งทำหน้าที่กำกับดูแลด้านการรายงานข้อมูลทางการเงินจะให้คำแนะนำในการแก้ไขปัญหา เพื่อหลีกเลี่ยงการละเมิดกฎหมายจริยธรรมและกฎระเบียบของรัฐบาลกลาง (Federal ethics laws and regulations)

3.3.3.1 ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน

การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศสหรัฐฯ มีการกำหนดเป้าหมายบุคคลที่จะต้องรายงานข้อมูลทางการเงินโดยพิจารณาจากตำแหน่ง โดยกฎหมาย The Ethics in Government Act of 1978 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกำหนดตำแหน่งผู้ที่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงิน ซึ่งครอบคลุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงในปัจจุบัน (covered position) ทั้งในฝ่ายบริหาร (executive branch) ฝ่ายนิติบัญญัติ (legislative branch) และฝ่ายตุลาการ (judicial branch) และผู้ที่ยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อาจดำรงตำแหน่งดังกล่าวในอนาคต ได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งในตำแหน่งประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกวุฒิสภา (Candidate) และผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีต่อที่ประชุมวุฒิสภา เพื่อดำรงตำแหน่งซึ่งต้องได้รับความยินยอมจากวุฒิสภา

ผู้ที่กฎหมาย The Ethics in Government Act กำหนดให้ต้องแสดงข้อมูลทางการเงิน มีดังนี้¹⁶⁷

ประเภท	ตำแหน่ง	Branch
Covered Position	(1) ประธานาธิบดี	Executive Branch
	(2) รองประธานาธิบดี	
	(3) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารที่มีตำแหน่งสูงกว่าระดับ GS - 15 ของ General Schedule (บัญชีอัตราค่าจ้างสำหรับข้าราชการพลเรือนในรัฐบาล)	

¹⁶⁶ ข้อมูลจาก U.S. Office of Government Ethics Agency Profile

¹⁶⁷ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 101

ประเภท	ตำแหน่ง	Branch
	กลาง) หรือตำแหน่งเทียบเท่าอื่น ๆ ที่กำหนดโดยผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐฯ	
	(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารซึ่งจะได้รับเงินภายใต้ระบบอื่นที่ไม่ใช่ General Schedule และมีอัตราการจ่ายเงินขั้นพื้นฐานเท่ากับหรือมากกว่า 120% ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับ GS - 15 ของ General Schedule รวมทั้งนายทหารที่มีอัตราเงินเดือนเท่ากับหรือสูงกว่าระดับ O - 7 และเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งเทียบเท่าอื่น ๆ ที่กำหนดโดยผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐฯ	
	(5) เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารในตำแหน่งที่พิเศษ ที่ไม่ได้เปิดให้มีการแข่งขัน (positions which are excepted from the competitive service) เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่กำหนดโดยผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐฯ	
	(6) กรรมการและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของ U.S. Postal Service ซึ่งมีอัตราการจ่ายเงินขั้นพื้นฐานเท่ากับหรือมากกว่า 120% ของอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับ GS - 15 ของ General Schedule	
	(7) ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐฯ และเจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำในหน่วยงานต่าง ๆ	
	(8) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานบริหารของประธานาธิบดี (the Executive Office of the President)	
	(9) สมาชิกวุฒิสภาของเกรส	Legislative
	(10) เจ้าหน้าที่บางรายของรัฐสภา	Branch
	(11) ผู้พิพากษาคดีปกครอง (administrative law judges)	Judicial
	(12) เจ้าหน้าที่และลูกจ้างบางรายของศาลยุติธรรม	Branch
Nominee	(13) ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดี เพื่อดำรงตำแหน่งซึ่งต้องได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้รับความยินยอมจากวุฒิสภา	
Candidate	(14) ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกสภาองเกรส	

ตารางที่ 3.3.3.1 การแสดงข้อมูลทางการเงินตาม The Ethics in Government Act

3.3.3.2 กำหนดเวลาและรูปแบบการรายงานข้อมูลทางการเงิน

กำหนดเวลาและรูปแบบการรายงานข้อมูลทางการเงินในประเทศสหรัฐฯ แตกต่างกันขึ้นกับประเภทและตำแหน่งของผู้ที่มีหน้าที่ต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงิน ดังนี้

1) กำหนดเวลาการรายงาน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (covered position) มีกำหนดระยะเวลาการยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินเป็น 3 ช่วงเวลา ดังนี้¹⁶⁸

(1) รายงานครั้งแรกเมื่อเข้ารับตำแหน่ง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (covered position) จะต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินภายใน 30 วันนับจากวันที่เข้ารับตำแหน่ง เว้นแต่บุคคลนั้นได้ลาออกจากตำแหน่งดังกล่าวภายใน 30 วันก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่ง หรือได้มีการยื่นรายงานทางการเงินสำหรับตำแหน่งใหม่แล้ว

(2) รายงานประจำปี

สำหรับผู้ที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่เกินกว่า 60 วันในปีปฏิทินจะต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินประจำปี ภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีปฏิทินถัดไป

(3) รายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง

ต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงิน ณ วันที่พ้นจากตำแหน่ง ภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง (ในกรณีที่ยังไม่ได้มีการยื่นแสดงข้อมูลทางการเงินประจำปีของปีปฏิทินก่อนที่พ้นจากตำแหน่ง ให้แสดงข้อมูลการเงินของปีปฏิทินก่อนหน้าพร้อมกันด้วย)

สำหรับผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีเพื่อดำรงตำแหน่งที่ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้รับความยินยอมจากวุฒิสภา (Nominee) จะต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินภายใน 5 วันนับจากวันที่ประธานาธิบดีได้เสนอชื่อต่อวุฒิสภา¹⁶⁹

สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกวุฒิสภา (Candidate) จะต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีที่มีการเลือกตั้ง แล้วแต่ว่าวันใดถึงช้ากว่า แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 30 วันก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง¹⁷⁰

ทั้งนี้ สำนักงานจรรยาบรรณรัฐบาลของสหรัฐฯ รวมทั้งหน่วยงานกำกับดูแลการรายงานข้อมูลการเงินอื่น ๆ สามารถอนุญาตให้มีการขยายเวลาในการยื่นรายงานทางการเงินได้ แต่รวมกันแล้วจะต้องไม่เกิน 90 วัน

¹⁶⁸ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 101 (a)(d)(e)

¹⁶⁹ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 101 (b)

¹⁷⁰ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 101 (c)

2) หน่วยงานรับและประเมินรายงาน

(1) ฝ่ายบริหาร

เจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อเจ้าหน้าที่จริยธรรม (Designated agency ethics official) ที่ประจำอยู่ในหน่วยงานต้นสังกัดของบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องยื่นรายงาน¹⁷¹

- นายทหาร (uniformed service) ให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อเลขาธิการ (the Secretary) ที่กำกับดูแลการดำเนินงานของหน่วยงาน

- ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และอัยการอิสระ (independent counsel) ให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาลของสหรัฐฯ

- ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี และผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นรองประธานาธิบดี ให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อคณะกรรมการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง (The Federal Election Commission)

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำในแต่ละหน่วยงานของรัฐจะทำหน้าที่ประเมินและรับรองรายงานทางการเงิน ตลอดจนเก็บรักษารายงานเหล่านี้ ยกเว้นรายงานทางการเงินของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีและได้รับความยินยอมจากวุฒิสภา (Presidential appointees confirmed by the Senate) หน่วยงานต้นสังกัดจะต้องส่งต่อรายงานมาให้สำนักงานจริยธรรมของรัฐบาลสหรัฐฯ เพื่อดำเนินการประเมินเพิ่มเติมและทำการรับรองก่อนที่จะนำส่งสำเนาของรายงานดังกล่าวไปยังคณะกรรมการสรรหาของรัฐสภา (the congressional committee considering the nomination)

(2) ฝ่ายนิติบัญญัติ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของสภาผู้แทนราษฎร ให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อเสมียนของสภาผู้แทนราษฎร (the Clerk of the House of Representatives) และเสมียนของสภาผู้แทนราษฎรจะจัดส่งสำเนาของรายงานดังกล่าวไปยังคณะกรรมการมาตรฐานความประพฤติของสภาผู้แทนราษฎร (The Committee on Standards of Official Conduct of the House of Representatives) ภายใน 7 วันนับจากวันที่ได้รับรายงาน¹⁷²

วุฒิสมาชิก และเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างของรัฐสภาที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนซึ่งเบิกจ่ายโดยเลขาธิการวุฒิสภา (the Secretary of the Senate) ให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อเลขาธิการวุฒิสภา และเลขาธิการวุฒิสภาจะจัดส่งสำเนาของรายงานดังกล่าวไปยัง

¹⁷¹ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 103 (a)-(f)

¹⁷² ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 103 (h)

คณะกรรมการจริยธรรมของวุฒิสภา (The Select Committee on Ethics of the Senate) ภายใน 7 วันนับจากวันที่ได้รับรายงาน¹⁷³

(3) ฝ่ายตุลาการ

ผู้พิพากษาศาลฎีกา ประธานที่และลูกจ้างของศาลยุติธรรม ให้ยื่นรายงานทางการเงินต่อสภาตุลาการของสหรัฐ (the Judicial Conference) ซึ่งมีคณะกรรมการจริยธรรมของสภาตุลาการของสหรัฐ (Committee on Codes of Conduct of the Judicial Conference) ทำหน้าที่กำกับดูแล¹⁷⁴

3) วิธีการยื่น

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินได้ด้วยตนเอง หรือรายงานข้อมูลการเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านทางเว็บไซต์ (electronic - filling system) ซึ่งพัฒนาโดยสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาลสหรัฐฯ สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี ให้ยื่นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการเลือกตั้งของรัฐบาลกลาง (The Federal Election Commission)¹⁷⁵

3.3.3.3 ข้อมูลทางการเงินที่กำหนดให้รายงาน

ข้อมูลพื้นฐานที่ระบบระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินในแต่ละประเทศกำหนดประกอบด้วย ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ ทรัพย์สิน หนี้สิน ทั้งนี้ ความแตกต่างของแต่ละระบบขึ้นอยู่กับความละเอียดของข้อมูลที่ต้องการและขอบเขตความครอบคลุมของประเภทรายได้และทรัพย์สิน สำหรับในประเทศสหรัฐฯ นั้น กฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายกำหนดต้องรายงานข้อมูลเกี่ยวกับรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ทรัพย์สิน หนี้สิน และยังให้รายงานข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่อื่น ๆ และของขวัญ รวมถึงค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าบันเทิงต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้¹⁷⁶

1) ตำแหน่งหน้าที่การงานภายนอก

สำหรับการยื่นรายงานครั้งแรก จะต้องรายงานตำแหน่งหน้าที่การงานภายนอก (Filer's Positions Held Outside United States Government) ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ กรรมการ ผู้ดูแลรักษาทรัพย์สิน หุ่นส่วน ผู้แทน ที่ปรึกษาของบริษัท ห้างร้าน หรือกิจการใด ๆ ซึ่งรวมถึงสถาบันการศึกษา และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลา 2 ปีปฏิทินก่อนหน้าการรับตำแหน่ง

สำหรับการยื่นรายงานในปีถัดไป ให้รายงานการดำรงตำแหน่งใด ๆ ภายนอกที่ไม่ใช่การจ้างงานโดยรัฐบาลสหรัฐฯ ในวันที่หรือก่อนวันที่ต้องยื่นรายงานทางการเงินสำหรับปีปฏิทินนั้น และสำหรับการยื่น

¹⁷³ เฟ็งอ้าง

¹⁷⁴ เฟ็งอ้าง

¹⁷⁵ ข้อมูลจาก <https://www.oge.gov/> (เข้าถึงข้อมูล 15 มีนาคม 2560)

¹⁷⁶ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 102

รายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ให้รายงานการดำรงตำแหน่งใด ๆ ภายนอกตั้งแต่วันที่สุดท้ายของรายงานก่อนหน้า จนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

2) รายได้และทรัพย์สินที่ได้รับจากการจ้างงานภายนอก

รายได้และทรัพย์สินที่ได้รับจากการจ้างงานภายนอก (Filer's Employment - related Income and Assets) โดยรายงานแหล่งที่มา ประเภท จำนวน และมูลค่าของรายได้และทรัพย์สินที่ได้รับจากการจ้างงานภายนอกที่นอกเหนือจากการจ้างงานโดยรัฐบาลสหรัฐฯ (employment - related) ซึ่งมีมูลค่าของทรัพย์สินตามราคาตลาด (fair market value) ณ วันที่สุดท้ายของปีปฏิทินเกินกว่า 1,000 เหรียญสหรัฐฯ หรือสร้างรายได้เกิน 200 เหรียญสหรัฐฯ เช่น เงินเดือน ค่าที่ปรึกษา เงินปันผล หุ้น เงินหรือผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเกษียณ แต่ยกเว้นเงินหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากระบบเงินออมเพื่อการเกษียณอายุของรัฐบาลสหรัฐฯ และเงินหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากประกันสังคม

สำหรับการรายงานเมื่อรับตำแหน่งและการรายงานประจำปี ให้รายงานข้อมูลข้างต้นของปีปฏิทินก่อนหน้า และการรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ให้รายงานข้อมูลตั้งแต่วันที่สุดท้ายของรายงานก่อนหน้า จนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

3) ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างงาน

รายงานเงื่อนไขหรือข้อตกลงใด ๆ เกี่ยวกับการจ้างงาน (Filer's Employment Agreement) ระหว่างผู้ยื่นกับนายจ้างหรือหน่วยงานภายนอก เช่น การลาหยุดงานจากนายจ้างเก่า การจ่ายเงินให้แก่ผู้ยื่นโดยนายจ้างเก่า และการได้รับสวัสดิการจากนายจ้างเก่า

การรายงานครั้งแรก ให้รายงานข้อมูล ณ วันยื่นรายงาน สำหรับการรายงานประจำปี ให้รายงานข้อมูลของปีปฏิทินก่อนหน้า และสำหรับการรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ให้รายงานข้อมูลตั้งแต่วันที่สุดท้ายของรายงานก่อนหน้าจนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

4) ค่าตอบแทน

สำหรับค่าตอบแทน (Filer's Compensation) นั้นกำหนดให้รายงานเฉพาะการยื่นรายงานเมื่อรับตำแหน่ง ให้รายงานชื่อของบุคคลใด ๆ ที่จ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้ยื่นรายงานเป็นจำนวนเงินเกินกว่า 5,000 เหรียญสหรัฐฯ ในช่วงระยะเวลา 2 ปีปฏิทินก่อนหน้าการรับตำแหน่ง โดยรายงานประจำปีและรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ไม่ต้องรายงานข้อมูลค่าตอบแทนข้างต้น

5) รายได้และทรัพย์สินอื่น

รายได้และทรัพย์สินอื่น (Filer's other Income and Assets) ได้แก่ การรายงานแหล่งที่มา ประเภท จำนวน และมูลค่าของรายได้และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นไปเพื่อการค้าและการลงทุนส่วนตัว ซึ่งมีมูลค่าของทรัพย์สินตามราคาตลาด (fair market value) ณ วันที่สุดท้ายของปีปฏิทิน เกินกว่า 1,000 เหรียญสหรัฐฯ หรือสร้างรายได้เกิน 200 เหรียญสหรัฐฯ เช่น เงินปันผล ค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไรจากการขายทรัพย์สิน ทั้งนี้ ไม่รวมเอาเงินในบัญชีออมทรัพย์และหนังสือรับรองการฝากเงินที่มียอดเงินเกินและเงินที่รับชำระคืนจากการให้กู้ยืมแก่พ่อแม่ คู่สมรม บุตรและญาติพี่น้อง ซึ่งมียอดเงินรวมกันไม่เกิน 5,000 เหรียญสหรัฐฯ

สำหรับการรายงานเมื่อรับตำแหน่ง และการรายงานประจำปี ให้รายงานข้อมูลข้างต้นของปีปฏิทินก่อนหน้า และการรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ให้รายงานข้อมูลตั้งแต่วันที่สุดท้ายของรายงานก่อนหน้าจนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

6) ธุรกรรม

รายงานการซื้อขาย แลกเปลี่ยนและธุรกรรมใด ๆ (Transactions) เกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่ที่พักส่วนบุคคล และหลักทรัพย์อื่น ๆ เช่น หุ้น พันธบัตร สัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่อ้างอิงราคาสินค้าโภคภัณฑ์ ซึ่งมีมูลค่าเกิน 1,000 เหรียญสหรัฐ เว้นแต่ธุรกรรมใด ๆ ระหว่างบุคคล คู่สมรส และบุตร ไม่ต้องรายงานธุรกรรมดังกล่าว

ทั้งนี้ ไม่ต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวสำหรับการยื่นรายงานเมื่อรับตำแหน่ง สำหรับการรายงานประจำปี ให้รายงานข้อมูลข้างต้นของปีปฏิทินก่อนหน้า และการรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ให้รายงานข้อมูลตั้งแต่วันที่สุดท้ายของรายงานก่อนหน้าจนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

7) หนี้สิน

รายงานประเภทและมูลค่าของหนี้สิน (Liabilities) ซึ่งมีมูลค่าเกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งในปีปฏิทิน ทั้งนี้ ไม่รวมหนี้สินที่มีเจ้าหนี้เป็นพ่อแม่ คู่สมรส บุตรหรือญาติพี่น้อง และยกเว้นสินเชื่อจำนองบ้านส่วนบุคคล (mortgage secured by real property) และสินเชื่อเช่าซื้อยานพาหนะส่วนบุคคล

สำหรับการรายงานเมื่อรับตำแหน่ง และการรายงานประจำปี ให้รายงานข้อมูลข้างต้นของปีปฏิทินก่อนหน้า และการรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ให้รายงานข้อมูลตั้งแต่วันที่สุดท้ายของรายงานก่อนหน้าจนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

8) ของขวัญและเงินที่สามารถขอเบิกคืนได้

รายงานแหล่งที่มาและมูลค่าของของขวัญที่ได้จากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ญาติและเงินที่สามารถขอเบิกคืนได้ (Gift and Reimbursement) เช่น ค่าเดินทาง ค่าที่พัก ซึ่งมีมูลค่ารวมกันเกิน 250 เหรียญสหรัฐ

ทั้งนี้ ไม่ต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวสำหรับการยื่นรายงานเมื่อรับตำแหน่ง สำหรับการรายงานประจำปี ให้รายงานข้อมูลข้างต้นของปีปฏิทินก่อนหน้า และการรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่งให้รายงานข้อมูลตั้งแต่วันที่สุดท้ายของรายงานก่อนหน้าจนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

3.3.3.4 การรายงานข้อมูลทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่ง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน อาจยกย่ำถ่ายเทเงินหรือผลประโยชน์ไว้กับสมาชิกในครอบครัวเพื่อหลบหลีกการตรวจสอบ ในความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาี้ หลายประเทศได้กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินครอบคลุมถึงสมาชิกในครอบครัวด้วย สำหรับในประเทศสหรัฐฯ กฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงิน จะต้องรายงานข้อมูลทางการเงินของคู่สมรสและบุตรที่

ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยคู่สมรสไม่รวมถึงคู่สมรสที่แยกกันอยู่โดยมีเจตนาที่จะยกเลิกการแต่งงาน¹⁷⁷ และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะให้หมายรวมถึงบุตรและบุตรบุญธรรมที่ยังไม่แต่งงาน มีอายุต่ำกว่า 21 ปี และอยู่อาศัยกับผู้ มีหน้าที่รายงานข้อมูลทางการเงิน¹⁷⁸

กฎหมายของสหรัฐกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินต้องรายงานข้อมูลทางการเงินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ดังต่อไปนี้¹⁷⁹

1) รายได้และทรัพย์สินที่ได้รับจากการจ้างงาน

ผู้มีหน้าที่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินจะต้องรายงานรายได้หรือค่าตอบแทนที่คู่สมรสได้รับจากแหล่งใด ๆ (Spouse's Employment - related Income and Assets) ซึ่งมีมูลค่ารวมเกิน 1,000 เหรียญสหรัฐ โดยระบุแหล่งที่มา ประเภท จำนวน และมูลค่าของรายได้หรือค่าตอบแทน ในกรณีที่คู่สมรสประกอบอาชีพอิสระ (self-employed) ให้รายงานเฉพาะประเภทของกิจการ โดยไม่ต้องรายงานจำนวนรายได้

นอกจากนี้ จะต้องรายงานข้อมูลรายได้และทรัพย์สินที่คู่สมรสหรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะได้รับ ซึ่งมีมูลค่าของทรัพย์สินตามราคาตลาด (fair market value) ณ วันสุดท้ายของปีปฏิทินเกินกว่า 1,000 เหรียญสหรัฐ หรือสร้างรายได้เกิน 200 เหรียญสหรัฐ เช่น เงินปันผล ค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไรจากการขายทรัพย์สิน โดยระบุประเภท จำนวน และมูลค่าของรายได้และทรัพย์สินแต่ละประเภท

สำหรับการรายงานเมื่อรับตำแหน่งและการรายงานประจำปี ให้รายงานข้อมูลข้างต้นของปีปฏิทินก่อนหน้า และการรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ให้รายงานข้อมูลตั้งแต่วันสุดท้ายของรายงานก่อนหน้า จนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

2) รายได้และทรัพย์สินอื่น

รายได้และทรัพย์สินอื่นของคู่สมรสและบุตรที่ไม่บรรลุนิติภาวะ (Spouse and Dependent Children's other Income and Assets) ได้แก่รายงานแหล่งที่มา ประเภท จำนวน และมูลค่าของรายได้และทรัพย์สินเพื่อการค้าและการลงทุนส่วนตัวที่คู่สมรสและบุตรที่ไม่บรรลุนิติภาวะถือครอง ซึ่งมีมูลค่าของทรัพย์สินตามราคาตลาด (fair market value) ณ วันสุดท้ายของปีปฏิทิน เกินกว่า 1,000 เหรียญสหรัฐ หรือสร้างรายได้เกิน 200 เหรียญสหรัฐ เช่น เงินปันผล ค่าเช่า ดอกเบี้ย และกำไรจากการขายทรัพย์สิน ทั้งนี้ ไม่รวมเอาเงินในบัญชีออมทรัพย์และหนังสือรับรองการฝากเงินที่มียอดเงินเกิน และเงินที่รับชำระคืนจากการให้กู้ยืมแก่พ่อแม่ คู่สมรส บุตรและญาติพี่น้อง ซึ่งมียอดเงินรวมกันไม่เกิน 5,000 เหรียญสหรัฐ

สำหรับการรายงานเมื่อรับตำแหน่งและการรายงานประจำปี ให้รายงานข้อมูลข้างต้นของปีปฏิทินก่อนหน้า และการรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ให้รายงานข้อมูลตั้งแต่วันสุดท้ายของรายงานก่อนหน้า จนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

¹⁷⁷ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix-Ethics in Government Act of 1978, § 102 (e) (2)

¹⁷⁸ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix-Ethics in Government Act of 1978, § 109 (2)

¹⁷⁹ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix-Ethics in Government Act of 1978, § 102 (e)

3) ธุรกรรม

รายงานการซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน และธุรกรรมใด ๆ เกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่ที่พักส่วนบุคคล และหลักทรัพย์อื่น ๆ ของคู่สมรมและบุตรที่ไม่บรรลุนิติภาวะ (Spouse and Dependent Children's Transactions) ซึ่งมีมูลค่าเกิน 1,000 เหรียญสหรัฐ เว้นแต่ธุรกรรมใด ๆ ระหว่างบุคคล คู่สมรส และบุตร ไม่ต้องรายงานธุรกรรมดังกล่าว โดยรายงานข้อมูลของปีปฏิทินที่ผ่านมา ทั้งนี้ ไม่ต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวสำหรับการยื่นรายงานเมื่อรับตำแหน่ง

4) หนี้สิน

รายงานประเภทและมูลค่าของหนี้สินของคู่สมรมและบุตรที่ไม่บรรลุนิติภาวะ (Spouse and Dependent Children's Liabilities) ซึ่งมีมูลค่าเกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ ณ เวลาใดเวลาหนึ่งในปีปฏิทิน ทั้งนี้ ไม่รวมหนี้สินที่มีเจ้าหนี้เป็นพ่อแม่ คู่สมรม บุตรหรือญาติพี่น้อง และยกเว้นสินเชื่อจำนองบ้านส่วนบุคคล (mortgage secured by real property) และสินเชื่อเช่าซื้อยานพาหนะส่วนบุคคล

สำหรับการรายงานเมื่อรับตำแหน่งและการรายงานประจำปี ให้รายงานข้อมูลข้างต้นของปีปฏิทินก่อนหน้า และการรายงานเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ให้รายงานข้อมูลตั้งแต่วันที่สุดท้ายของรายงานก่อนหน้า จนถึงวันที่พ้นจากตำแหน่ง

5) ของขวัญและเงินที่สามารถขอเบิกคืนได้

รายงานแหล่งที่มาและมูลค่าของขวัญที่ของคู่สมรมและบุตรที่ไม่บรรลุนิติภาวะได้รับจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ญาติและเงินที่สามารถขอเบิกคืนได้ (Spouse and Dependent Children's Gift and Reimbursement) เช่น ค่าเดินทาง ค่าที่พัก ซึ่งมีมูลค่ารวมกันเกิน 250 เหรียญสหรัฐ โดยรายงานข้อมูลของปีปฏิทินที่ผ่านมา ทั้งนี้ ไม่ต้องรายงานข้อมูลดังกล่าวสำหรับการยื่นรายงานเมื่อรับตำแหน่ง

3.3.3.5 ความรับผิดชอบและโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืน

กฎหมาย Ethics in Government Act of 1978 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินตามที่กฎหมายกำหนด หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด จะมีโทษทางอาญา โดยบุคคลใด ๆ ที่มีเจตนารายงานข้อมูลเท็จ มีโทษปรับตามที่กำหนดใน title 18, United States Code หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับบุคคลที่จงใจไม่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงิน มีโทษปรับตามที่กำหนดใน title 18, United States Code นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้อัยการสูงสุด (Attorney General) สามารถฟ้องคดีแพ่งกับบุคคลใด ๆ ที่มีเจตนารายงานข้อมูลเท็จหรือจงใจไม่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินตามที่กฎหมายกำหนด โดยอาจมีโทษทางแพ่งเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 50,000 เหรียญสหรัฐ สำหรับการยื่นรายงานทางการเงินช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนด จะมีโทษถูกปรับเป็นจำนวน 200 เหรียญสหรัฐ¹⁸⁰ นอกจากนี้ หน่วยงานต้นสังกัดอาจพิจารณาดำเนินการลงโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จงใจแจ้งข้อมูลเท็จหรือเจตนาไม่รายงานข้อมูลด้วยก็ได้

¹⁸⁰ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix - Ethics in Government Act of 1978, § 105

ทั้งนี้ หัวหน้าของหน่วยงานต้นสังกัดแต่ละแห่ง ผู้อำนวยการสำนักงานจริยธรรมรัฐบาล สหรัฐฯ ตลอดจนเสมียนของสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา และหน่วยงานผู้กำกับดูแลการยื่นรายงาน ข้อมูลทางการเงินแล้วแต่กรณี มีหน้าที่ต้องประเมินรายงานทางการเงิน หากพิจารณาแล้วเชื่อได้ว่าบุคคลใดได้ กระทำการอันเป็นการจงใจแจ้งข้อมูลเท็จหรือเจตนาไม่รายงานข้อมูล ให้หน่วยงานผู้กำกับดูแลการรายงาน ข้อมูลทางการเงินแจ้งชื่อของบุคคลดังกล่าวต่ออัยการสูงสุด

3.3.4 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ช่วยทำให้ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินมีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินต่อ สาธารณะในระดับที่กว้างเกินไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือเปิดโอกาสให้มีการนำข้อมูล ไปใช้โดยมิชอบ สำหรับแนวทางการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินต่อสาธารณะของประเทศสหรัฐฯ ให้ความสำคัญ ทั้งการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนและการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล โดยกำหนดให้ประชาชนสามารถขอข้อมูล ทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่ไม่ใช้วิธีการเผยแพร่ข้อมูลทางเว็บไซต์ แต่กำหนดให้ผู้สนใจขอข้อมูลจะต้องยื่นหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรโดยยื่นที่ Office of Government Ethics หรือเสมียนของสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการวุฒิสภาแล้วแต่กรณี และจะต้องแสดงตัวตนโดยแจ้งชื่อ ที่อยู่ อาชีพ และหน่วยงานของผู้ขอข้อมูล เพื่อให้ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นรายงานทางการเงินที่ถูกตรวจสอบจะได้รู้ว่าใคร ต้องการเข้าถึงข้อมูลของตนเอง นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดโทษแก่การใช้รายงานโดยวัตถุประสงค์ที่มีชอบ ด้วยกฎหมาย เช่น เพื่อการค้า และการโฆษณา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล¹⁸¹

ทั้งนี้ กฎหมาย Ethics in Government Act ยังได้กำหนดให้สำนักงานต้องเปิดเผยรายงานทางการเงิน เพื่อการตรวจสอบโดยสาธารณะภายใน 30 วันนับจากวันที่ 15 พฤษภาคม และสำนักงานต้องเก็บรักษารายงาน ทางการเงินไว้เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะเป็นระยะเวลา 6 ปี และให้ทำลายรายงานนั้นเมื่อพ้นกำหนด 6 ปี

3.3.5 การวิเคราะห์แนวทางปฏิบัติของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สินของสหรัฐฯ เป็นระบบที่มีความเก่าแก่ มีการจัดวางระบบได้ดี และมีความครอบคลุม ถือเป็นต้นแบบในการพัฒนาระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สินในหลายประเทศ อย่างไรก็ตาม ระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สินของสหรัฐฯ ยังมีจุดอ่อนที่อาจเป็นปัญหาและอุปสรรคในการ ตรวจสอบและป้องกันพฤติกรรมทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารจัดการ

การศึกษาในส่วนนี้รวบรวมจากการศึกษาของ World Bank เรื่อง Income and Asset Disclosure Case Study Illustration ซึ่งทำการศึกษาระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สินในประเทศสหรัฐฯ และประเทศอื่น ๆ¹⁸² และจากบทความ *How can Malaysia's Asset Declaration System be improved to help combat*

¹⁸¹ ข้อมูลจาก The United States Code, Title 5 Appendix-Ethics in Government Act of 1978., § 105

¹⁸² การศึกษาของ World Bank เรื่อง Income and Asset Disclosure Case Study Illustration ซึ่งทำการศึกษาระบบการ แสดงรายได้และทรัพย์สินในประเทศอาร์เจนตินา โครเอเชีย กัวเตมาลา ฮองกง จีน อินโดนีเซีย จอร์แดน สาธารณรัฐคิริกีซ สถาน มองโกเลีย รัสเซีย สโลวาเกีย และสหรัฐอเมริกา

corruption? ซึ่งส่วนหนึ่งของบทความได้ศึกษาองค์ประกอบของระบบการแสวงหาทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพ โดยได้ทำการวิเคราะห์จุดเด่นและจุดด้อยของระบบการแสวงหารายได้และทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบการแสวงหารายได้และทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพ

3.3.5.1 จุดเด่นของระบบการแสวงหารายได้และทรัพย์สิน

จุดเด่นของระบบการแสวงหารายได้และทรัพย์สินของสหรัฐฯ มีดังนี้

1) ครอบคลุมทุกหน่วยงานรัฐ

ระบบแสวงหารายได้และทรัพย์สินของสหรัฐฯ มีความครอบคลุมทุกหน่วยงานของรัฐทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ โดยกฎหมาย Ethics in Government Act ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน

2) ครอบคลุมขอบเขตทรัพย์สินเพียงพอ

ระบบการแสวงหารายได้และทรัพย์สินของประเทศสหรัฐฯ มีการกำหนดขอบเขตของรายได้และทรัพย์สินที่ต้องแสดงได้กว้างพอ โดยครอบคลุมทั้งแหล่งที่มา ประเภท และจำนวนของรายได้ ธุรกรรมสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ และของขวัญต่าง ๆ ทำให้สามารถที่จะจับภาพของแหล่งที่มาของเงินได้ต่าง ๆ และก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการได้มาซึ่งข้อมูลที่เพียงพอต่อการตรวจสอบ

3) มีทรัพยากรบุคคลเพียงพอในการตรวจสอบ

โดยทั่วไปแล้ว ระบบแสวงหารายได้และทรัพย์สินทั่วโลกมี 2 ประเภทหลัก ได้แก่ ระบบรวมอำนาจ และระบบกระจายอำนาจ ระบบรวมอำนาจคือระบบที่ให้หน่วยงานเดียวกำกับดูแลการยื่นแบบแสวงหารายได้และทรัพย์สินของหน่วยงานทั้งหมด ขณะที่ระบบกระจายอำนาจคือระบบที่มอบให้หน่วยงานกำกับดูแลต่าง ๆ รับผิดชอบดูแลการยื่นแสวงหารายงานทางการเงินของหน่วยงานระดับต่าง ๆ กันไป ทั้งนี้ ระบบรวมอำนาจจะนิยมในประเทศที่ยังไม่มีความพร้อมในระดับหน่วยงาน โดยที่ระบบแสวงหารายได้และทรัพย์สินของสหรัฐฯ เป็นระบบกระจายอำนาจ ซึ่งมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำแต่ละหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดูแลตรวจสอบการยื่นแบบแสวงหารายได้และทรัพย์สิน ทำให้มีทรัพยากรบุคคลเพียงพอที่จะรับและตรวจสอบรายงานข้อมูลทางการเงินได้ทันการณ์

นอกจากนี้ Office of Government Ethics ยังทำหน้าที่ในการให้การอบรมและให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่จริยธรรม ซึ่งเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่ง ส่งผลบวกต่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของเจ้าหน้าที่จริยธรรมด้วย

4) มีกลไกการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ

ระบบแสวงหารายได้และทรัพย์สินของประเทศสหรัฐฯ ได้กำหนดบทลงโทษในการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายการแสวงหารายได้และทรัพย์สิน โดยกำหนดการลงโทษทั้งทางอาญา การลงโทษทางแพ่ง และการลงโทษทางวินัย รวมถึงมีการติดตามและกำหนดให้บังคับใช้บทลงโทษต่อผู้กระทำความผิดอย่างทันที่

3.3.5.2 จุดด้อยของระบบการตรวจรายได้และทรัพย์สิน

จุดด้อยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคในการตรวจหาและป้องกันพฤติกรรมทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อนในภาครัฐ มีดังนี้

1) มีเป้าหมายเพื่อทำการตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนเพียงอย่างเดียว

โดยหลักการแล้ว ระบบการตรวจรายได้และทรัพย์สินทั่วโลกมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการด้วยกัน ได้แก่ การตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อน และการตรวจสอบการรั่วไหลผิดปกติ การตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนหมายความว่า ระบบแสดงทรัพย์สินได้ถูกออกแบบให้ป้องกันสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่อาจจะมีความขัดแย้งกัน เช่น บุคคลที่มีตำแหน่งเป็นทั้งผู้บริหารบริษัทเอกชน และเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มอบสัญญาให้ ขณะที่การตรวจสอบการรั่วไหลผิดปกติหมายความว่าระบบแสดงทรัพย์สินนี้ทำการเฝ้าสังเกตและตรวจสอบทรัพย์สินที่หาที่มาได้ ทั้งนี้ ประเทศต่าง ๆ อาจออกแบบระบบการตรวจรายได้และทรัพย์สินแตกต่างกันไปโดยเน้นที่วัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างร่วมกัน โดยระบบการตรวจรายได้และทรัพย์สินที่มีเป้าหมายเพื่อทำการตรวจสอบทั้งผลประโยชน์ทับซ้อนและการรั่วไหลผิดปกติพร้อมกันสามารถป้องกันปัญหาการทุจริตได้ดีกว่า

ด้วยระบบการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของประเทศสหรัฐฯ มีเป้าหมายเพื่อทำการตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนเพียงอย่างเดียว ทำให้เกิดช่องโหว่ในการติดตามตรวจสอบความมั่งคั่งเพื่อตรวจหาการรั่วไหลผิดปกติอันเกิดจากการทุจริตต่อหน้าที่

2) ไม่มีหน่วยงานตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลทางการเงิน

ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นถ้ามีกระบวนการติดตามและตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล (verification) ซึ่งดำเนินการโดยองค์กรอิสระที่แยกออกจากองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย โดยที่การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ระบบตรวจสอบรายได้และทรัพย์สินมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้มั่นใจได้ว่าข้อมูลที่ไดมานั้นมีความถูกต้อง ซึ่งทำให้ข้อมูลที่ใส่แด้งนั้นมีนัยยะสำคัญและตรงวัตถุประสงค์ของการต่อต้านการทุจริต

สำหรับระบบการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของสหรัฐอเมริกา นั้น ไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลโดยตรง หน่วยงานกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน ได้แก่ Office of Government Ethics และหน่วยงานกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินสำหรับเจ้าหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการมีหน้าที่เพียงประเมิน และระบุว่ามีความผิดปกติผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ แต่ไม่มีหน่วยงานใดทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน

3) ความไม่สะดวกของประชาชนในการเข้าถึงรายงานข้อมูลทางการเงิน

การเปิดเผยข้อมูลการตรวจรายได้และทรัพย์สินแก่ประชาชนช่วยให้ระบบแสดงรายได้และทรัพย์สินมีประสิทธิภาพและน่าเชื่อถือ โดยตัวเลข Corruption Perception Index จากการศึกษาของ

Mukherjee and Gokcekus (2006) แสดงให้เห็นว่าประเทศที่มีกฎหมายแสดงทรัพย์สินที่พัฒนาแล้วพร้อมกับการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะมีระดับการทุจริตที่ต่ำกว่าอย่างมีนัยยะ¹⁸³

ในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อสาธารณะ แต่มีใช้ว่าประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก เนื่องจากผู้ที่สนใจขอข้อมูลจะต้องยื่นหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยตนเองที่ Office of Government Ethics หรือหน่วยงานกำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินอื่น ๆ แล้วแต่กรณี ทำให้ในทางปฏิบัตินั้นประชาชนเกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

4) ความเสี่ยงด้านมาตรฐาน

ด้วยระบบการแสดงรายได้และทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นระบบกระจายอำนาจซึ่งมอบอำนาจให้องค์กรกำกับดูแลหลายองค์กรรับผิดชอบการตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน รวมทั้งยังมีการกระจายอำนาจไปยังเจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำแต่ละหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดูแลตรวจสอบข้อมูลทางการเงิน ประกอบกับแต่ละหน่วยงานอาจมีขีดความสามารถไม่เท่ากัน ทำให้เกิดอาจเกิดความเสี่ยงที่แต่ละหน่วยงานปฏิบัติไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

¹⁸³ Mukherjee, R. and O. Gokcekus. 2006. "Officials' Asset Declaration Laws: Do They Prevent Corruption?", Global Corruption Report, pp. 326-327.

บทที่ 4

ระบบสารสนเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพสำหรับงานตรวจสอบทรัพย์สิน

จากการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์กระบวนการดำเนินการในการตรวจสอบทรัพย์สินในปัจจุบันสามารถสรุปได้ประการหนึ่งว่า การนำเอาสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการดำเนินการเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาส่วนสำคัญ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานและเครื่องมือในการทำงานซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลดีขึ้น

เมื่อกล่าวถึงระบบสารสนเทศ มีผู้ให้ความหมายระบบสารสนเทศไว้จำนวนมาก ซึ่งอาจมีรายละเอียดแตกต่างกันเล็กน้อย โดยทั่วไประบบสารสนเทศหมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วย ฮาร์ดแวร์ (Hardware) ซอฟต์แวร์ (Software) ข้อมูล (Data) และระบบสื่อสาร (Network Communication) ซึ่งรวมเรียกว่าส่วนเทคโนโลยี (Technology) นอกจากนี้ระบบสารสนเทศยังประกอบด้วย คนหรือผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับระบบในทุกระดับ (People) และกระบวนการ (Process)¹⁸⁴ ทั้งนี้ ในบางกรณี ส่วนประกอบของระบบสารสนเทศในส่วนเทคโนโลยีนั้น อาจหมายถึง ฮาร์ดแวร์ (Hardware) ซอฟต์แวร์ (Software) ระบบจัดเก็บข้อมูล (Storage Technology) ระบบสื่อสาร (Communication Technology) ซึ่งอาจเรียกรวมว่าโครงสร้างพื้นฐานทางสารสนเทศ (Information Technology Infrastructure)¹⁸⁵ หรืออาจกล่าวได้ว่าระบบสารสนเทศคือระบบที่ประกอบไปด้วยสารสนเทศ (Information) ที่เกี่ยวข้องกับ บุคคล สถานที่ ทรัพย์สิน หรืออื่น ๆ ที่ต้องใช้ภายในองค์กร หรือจากภายนอกองค์กร โดยระบบสารสนเทศนี้ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เก็บรวบรวมข้อมูล ประมวลผลข้อมูล จัดเก็บข้อมูล และแสดงข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจ การประสานงาน การวิเคราะห์ หรือเพื่อการดำเนินการขององค์กร¹⁸⁶

4.1 ประโยชน์ของการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในแง่การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินการ

เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินที่ได้มีการรวบรวมและวิเคราะห์ไว้แล้วนั้น สามารถสรุปประโยชน์ของการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในแง่ต่าง ๆ ได้ ดังนี้

- 1) ประโยชน์ในแง่การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากวิธีและรูปแบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

โดยรูปแบบและวิธีการดำเนินการในปัจจุบัน หากพิจารณาประเด็นปัญหา จะเห็นว่าเป็นปัญหาที่เกิดจากหลายปัจจัยทั้งปัจจัยที่เป็นบุคคล (People) ปัจจัยด้านกระบวนการทำงาน (Process) และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับเครื่องมือในการทำงาน (Tools) การนำระบบสารสนเทศมาใช้แม้จะไม่สามารถแก้ไขปัญหาด้าน

¹⁸⁴ David T. Bourgeois, Information Systems for Business and Beyond, Open Text Book Challenge by the Saylor Academy (2014), p. 6-7

¹⁸⁵ Kenneth C. Laudon and Jane P. Laudon, Management Information Systems, Pearson Prentice Hall, International Edition (2004), p. 14

¹⁸⁶ Ibid, p. 8

บุคคล (ปัญหาจากความรู้ความเข้าใจในการยื่นบัญชีฯ) ได้ทั้งหมด แต่จะสามารถแก้ไขปัญหากระบวนการทำงานและเครื่องมือในการทำงานได้อย่างมีนัยสำคัญ ดังนี้

- สามารถลดระยะเวลาในการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยลดระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่ผู้รับบัญชีจะต้องกรอกข้อมูลที่ได้รับจากผู้มีหนี้ยื่นบัญชีฯ โดยกระดาษ เปลี่ยนเป็นการให้ผู้มีหนี้ยื่นบัญชีฯ สามารถกรอกข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาได้และยืนยันข้อมูลได้ด้วยตนเอง
- ลดเวลาที่จะต้องใช้ในการตรวจสอบยืนยันข้อมูลหลังการกรอกข้อมูลด้วยวิธีเดิม
- ลดค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการเอกสารที่มีการยื่นเป็นกระดาษลงลายมือชื่อตามวิธีปัจจุบัน ลดภาระการหาพื้นที่จัดเก็บและการจัดระบบการจัดเก็บเอกสารจำนวนมาก

2) ประโยชน์ในแง่การแก้ไขปัญหาการไม่ได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในเวลาที่กำหนด

โดยรูปแบบและวิธีการดำเนินการในปัจจุบัน ปัญหาการไม่ได้ยื่นบัญชีฯ ภายในเวลาที่กำหนดนั้นเมื่อพิจารณาประเด็นปัญหา จะเห็นว่าเช่นเดียวกับปัญหาในส่วนแรกเป็นปัญหาที่เกิดจากหลายปัจจัยทั้งปัจจัยที่เป็นบุคคล (People) และปัจจัยด้านกระบวนการทำงาน (Process) กล่าวคือ กรณีไม่ได้ตั้งใจไม่ยื่นบัญชีฯ ความล่าช้าในการยื่นบัญชีฯ เกิดจากการที่ต้องรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ประกอบกับผู้ยื่นบัญชีฯ ขาดความเข้าใจในการกรอกข้อมูลทำให้ต้องใช้เวลามาก หรือในกรณียื่นตามรอบระยะเวลาผู้มีหนี้ยื่นบัญชีฯ อาจหลงลืมหรือไม่ทราบว่า มีหน้าที่ต้องดำเนินการดังกล่าว การนำระบบสารสนเทศมาใช้จะสามารถสร้างระบบในการแจ้งเตือนทั้งในส่วนของผู้ยื่นบัญชีฯ ป.ป.ช. โดยอาศัยการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานต้นสังกัดมายัง ป.ป.ช. เพื่อให้ทราบว่ามีผู้มีหนี้ยื่นบัญชีฯ โดยอัตโนมัติ และการแจ้งเตือนบุคคลผู้มีหนี้ยื่นบัญชีฯ ให้ดำเนินการ รวมถึงลดระยะเวลาในการรวบรวมข้อมูลกรณีเคยมีการยื่นบัญชีฯ แล้วได้

3) ประโยชน์ในแง่การแก้ไขปัญหาการดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องและมีความมืออยู่จริงของทรัพย์สินโดยเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินในส่วนที่ต้องดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินนั้นจากบทวิเคราะห์ในส่วนต้นของรายงานฉบับนี้ พบว่ามีจำนวนบัญชีที่รอการตรวจจำนวนมากซึ่งเกิดจากหลากหลายเหตุปัจจัย ทั้งปัจจัยที่เป็นบุคคล (People) ปัจจัยด้านกระบวนการทำงาน (Process) และปัจจัยด้านเครื่องมือสนับสนุนในการทำงาน (Tools) หากมีการนำระบบสารสนเทศมาใช้ประกอบกับการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการทำงานจะสามารถช่วยให้การตรวจสอบความถูกต้องและมืออยู่จริงของทรัพย์สินสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ระบบสารสนเทศสามารถช่วยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้สามารถดึงข้อมูลที่ต้นตอการซึ่งถูกเก็บไว้ในฐานข้อมูลขึ้นใช้งานได้อย่างรวดเร็วมากขึ้น รวมถึงสามารถใช้ระบบสารสนเทศเพื่อแสดงข้อมูลในรูปแบบที่จะใช้ประกอบการพิจารณาใช้ดุลยพินิจในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน ลดระยะเวลาในการต้องจัดหาข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ โดยเฉพาะหากระบบสารสนเทศสามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากแหล่งข้อมูลนอกองค์กรที่มีความจำเป็นต้องใช้งานเข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย

4) ประโยชน์ในแง่มุมมองอื่น ๆ¹⁸⁷

¹⁸⁷ สรุปรจาก Kenneth C. Laudon and Jane P. Laudon, Management Information Systems, Pearson Prentice Hall, International Edition (2004), p. 15-23

นอกจากประโยชน์ที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ระบบสารสนเทศยังมีประโยชน์ต่อองค์กรในแง่มุมอื่น ๆ ที่จะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน โดยสรุปดังนี้

- เป็นองค์ประกอบสำคัญที่จะสร้างการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานภายในองค์กร หรือในอีกแง่มุมหนึ่งคือการทำให้กระบวนการทำงานในองค์กรขนาดใหญ่มีประสิทธิภาพมากขึ้นจากความสามารถในการเชื่อมโยงข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ทุกระดับไปจนถึงผู้บริหาร ทำให้ผู้บริหารองค์กรสามารถมองเห็นภาพรวมของการดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบได้ในเวลาอันรวดเร็วไม่จำเป็นต้องรอการรายงานตามลำดับขั้น
- ระบบสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการจัดหาข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเหมาะสมกับภารกิจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกระดับ สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบันที่ข้อมูลถือเป็นสิ่งสำคัญของทุก ๆ องค์กรไม่ว่าภาครัฐหรือเอกชน ในแง่ของการป้องกันและปราบปรามทุจริตระบบสารสนเทศทำให้การเข้าถึงข้อมูลทำได้สะดวก รวดเร็ว ที่สำคัญคือทำให้มีข้อมูลที่ครบถ้วนทันสมัยสำหรับสนับสนุนการปฏิบัติการกิจ ทำให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการมีข้อมูลที่พร้อมมากขึ้นสำหรับการปฏิบัติงาน ทำให้เจ้าหน้าที่ในระดับบริหารมีข้อมูลสำหรับการวางแผนการดำเนินการและการตัดสินใจภายในหน่วยงาน และทำให้ผู้บริหารองค์กรมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่เพียงพอ ทันต่อเวลา สามารถใช้ในการวางแผนงาน การติดตามงาน การประเมินสถานการณ์ และการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ได้
- ทำให้ผู้ใช้งานสามารถใช้งานได้จากหลายสถานที่ ลดระยะเวลาหรือค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปจากการเดินทาง รวมถึงสร้างความยืดหยุ่นให้สามารถใช้งานหรือทำงานได้จากที่ต่าง ๆ トラบที่สามารถส่งผ่านข้อมูลได้ตามมาตรฐานความปลอดภัย
- ทำให้การดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ มีความยืดหยุ่นมากขึ้น สามารถปรับกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริงได้รวดเร็วมากขึ้นหรือง่ายขึ้น
- ทำให้การเชื่อมโยงหรือการบูรณาการการทำงานระหว่างองค์กรเป็นไปได้มากขึ้นเนื่องจากระบบสารสนเทศทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายข้อมูลหรือสารสนเทศที่สำคัญจากฐานข้อมูลหนึ่งไปยังอีกฐานข้อมูลหนึ่งได้ง่ายขึ้นผ่านการวางแผนร่วมกันระหว่างองค์กร

4.2 ภาพรวมระบบสารสนเทศเพื่อใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินโดย ป.ป.ช.

จากการศึกษารวบรวมข้อมูล สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เล็งเห็นถึงประโยชน์ของระบบสารสนเทศต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินซึ่งเป็นภารกิจที่สำคัญภารกิจหนึ่งขององค์กร จึงได้จัดให้มีการประกวดราคาเพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (Asset Collecting and Analysis System – ACAS) ขึ้น โดยระบบสารสนเทศดังกล่าวนี้ถูกคาดหวังว่าหากมีการใช้งานจริงจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในการปรับปรุงประสิทธิภาพและเพิ่มผลสัมฤทธิ์ของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. ผู้วิจัยจึงได้นำข้อมูลของระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) มาพิจารณาวิเคราะห์เพิ่มเติม ดังนี้

4.2.1 โครงสร้างระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS)

ดังได้สรุปไว้ในบทสรุปจากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ¹⁸⁸ ระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ประกอบด้วยส่วนระบบย่อยหลัก ๆ ได้แก่

1) ระบบยื่นและตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (On-line Declaration System: ODS) เป็นระบบที่ประกอบด้วยสองส่วนหลัก ได้แก่

1.1) ระบบ ODS ซึ่งเป็นระบบสำหรับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ เพื่อใช้สำหรับการกรอกข้อมูลแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ

1.2) ระบบ ORDS ซึ่งเป็นระบบสำหรับผู้มีหน้าที่แจ้งทะเบียนสำหรับแจ้งรายชื่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานต้นสังกัด

2) ระบบงานสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบและร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน (Financial Information System: FIS) เป็นระบบสารสนเทศย่อยที่มีวัตถุประสงค์หลักคือการเชื่อมโยงข้อมูลทางการเงิน ซึ่งจะทำการเชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เป็นสถาบันการเงินทั้งภาครัฐและเอกชน โดยการเชื่อมโยงที่ทำได้มีการวางแผนดำเนินการโดยอาศัย Web Service แต่ในการดำเนินการจริง การเชื่อมโยงหรือการส่งผ่านข้อมูลมีการปรับเปลี่ยนตามความเหมาะสมและตามข้อตกลงระหว่าง ป.ป.ช. และองค์กรที่เป็นผู้ครอบครองข้อมูล

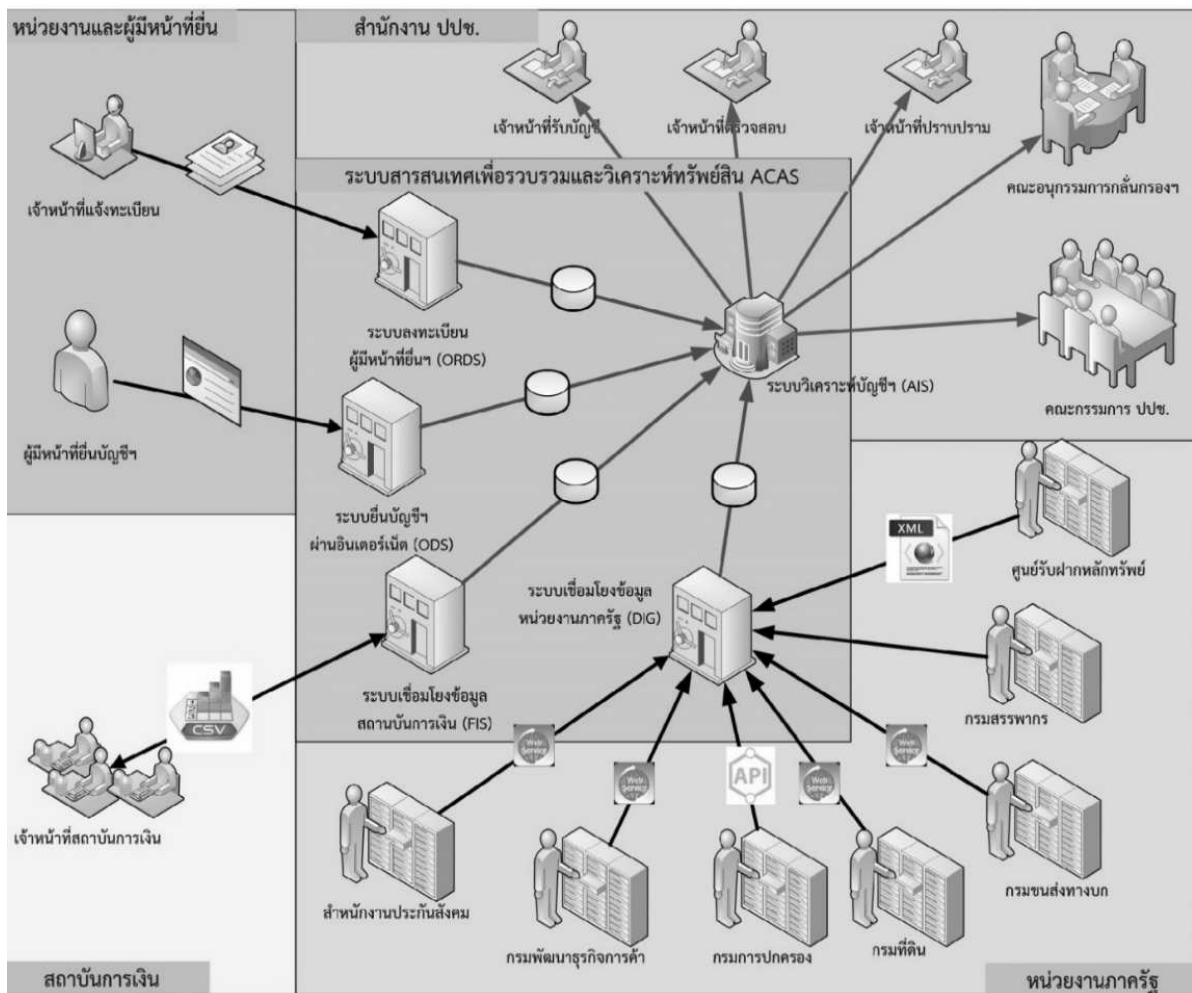
3) ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแบบบูรณาการ (Data Input Gateway: DIG) เป็นระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐ โดยมีการวางแผนให้มีการเชื่อมโยงกับหน่วยงานผู้ดูแลข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินที่จำเป็นต้องใช้ประโยชน์เพื่อการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ ตามแผนงานที่ออกแบบไว้ ประกอบด้วย

- (ก) กรมการปกครอง เพื่อรองรับข้อมูลทะเบียนราษฎร์และข้อมูลที่เกี่ยวข้อง
- (ข) กรมที่ดิน เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลการมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินตามกฎหมาย
- (ค) กรมการขนส่งทาง รองรับข้อมูลการครอบครองสังหาริมทรัพย์ที่เป็นยานพาหนะที่ต้องมีทะเบียน
- (ง) กรมสรรพากร เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลการเสียภาษีอากรสำหรับการเปรียบเทียบกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
- (จ) สำนักงานประกันสังคม
- (ฉ) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
- (ช) ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์

ทั้งนี้ ในกรณีการเชื่อมโยงข้อมูลเข้ามายังฐานข้อมูลกลางของระบบ ACAS ในทางปฏิบัติมีความแตกต่างกันออกไปขึ้นกับหน่วยงาน โดยอาจมีการเชื่อมโยงโดยอาศัย Web Service อาศัยการส่งไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ หรือการเชื่อมโยงด้วย Application Programming Interface โดยมีการตกลงรูปแบบหรือวิธีการที่จะส่งข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ กับ ป.ป.ช.

¹⁸⁸ โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 5

4) ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อการวิเคราะห์ที่มาของรายได้และทรัพย์สินที่ต้องสงสัยซึ่งอาจได้มาโดยมิชอบ (Asset Information System: AIS) เป็นระบบหลักสำหรับรองรับการใช้งานโดยเจ้าหน้าที่ภายใน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน ตั้งแต่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับบัญชีฯ คือ สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ หน่วยงานตรวจสอบทรัพย์สิน หน่วยงานด้านการปราบปราม คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง ไปจนถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) นี้นอกจากจะรับข้อมูลที่ผ่านเข้ามาทางระบบอิเล็กทรอนิกส์จากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ โดยระบบย่อย ODS แล้ว ระบบ AIS จะทำการเปรียบเทียบข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินกรณีมีข้อมูลที่ไต่ย้อนไว้เดิม ช่วยออกรายงานตามรูปแบบที่ได้เคยกำหนดไว้ในขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลโดยจะเป็นรายงานเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ระบบยังทำหน้าที่ในการส่งต่อข้อมูลจากหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่งตามกระบวนการตามลำดับชั้นด้วย



แผนภาพที่ 4.2.1 โครงสร้างระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS)¹⁸⁹

¹⁸⁹ ข้อมูลระบบ ACAS อ้างอิงจากข้อมูลที่ได้รับศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4.2.2 ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาระบบสารสนเทศและการนำไปใช้ในองค์กร

การที่ ป.ป.ช. ได้จัดให้มีการประเมินเพื่อพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจึงเป็นการแก้ไขปัญหาที่น่าจะส่งผลดีต่อภาพรวมการทำงานหากสามารถนำระบบขึ้นใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์ ประกอบกับปัจจุบันสถานะการดำเนินโครงการอยู่ในขั้นตอนการทดสอบระบบแล้ว สิ่งสำคัญที่องค์กรต้องดำเนินการคือการร่วมผลักดันให้สามารถนำระบบขึ้นใช้งานได้อย่างราบรื่นที่สุดในเวลาอันรวดเร็ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรกล่าวถึงปัจจัยในความสำเร็จในการจะพัฒนาและนำระบบสารสนเทศมาใช้ในองค์กร ซึ่งเมื่อพิจารณาสามารถพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อใช้ในองค์กรใด ๆ นั้น มีผลงานทางวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาระบบและการนำระบบขึ้นใช้งานในองค์กรไว้โดยถูกระบบในเอกสารวิชาการจำนวนมาก ผู้วิจัยจึงใคร่ขอนำเสนอบทสรุปเพื่ออ้างอิงสำหรับการดำเนินการ ดังนี้

4.2.2.1 การได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้บริหารองค์กร

(Top Management Commitment and Support)¹⁹⁰

การดำเนินการโครงการใด ๆ ที่สร้างความเปลี่ยนแปลงให้กับกระบวนการทำงานจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากขาดการสนับสนุนจากผู้บริหารองค์กร โดยเฉพาะบุคคลที่ในทางการบริหารโครงการ (Project Management) เรียกว่า Project Sponsor¹⁹¹ ผู้มีหน้าที่ตัดสินใจกรณีเกิดปัญหา กำหนดแนวนโยบาย และผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินการโครงการ ซึ่งมักเป็นผู้ที่มีตำแหน่งเป็นหนึ่งในผู้บริหารระดับสูงขององค์กร หากจะเปรียบเทียบกับ ป.ป.ช. อาจเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้บริหารสูงสุดของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งสามารถให้ นโยบายกับหน่วยงานภายในองค์กรเพื่อผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินโครงการได้ และเป็นผู้ที่จะทราบแนวนโยบาย หรือทิศทางในอนาคตขององค์กร นอกจากผู้บริหารสูงสุดหรือ Project Sponsor แล้ว ผู้บริหารสูงในองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับระบบไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางเทคนิคหรือไม่ การสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้บริหารองค์กรทั้งผู้บริหารสูงสุดและผู้บริหารของหน่วยงานย่อมทำให้ทั้งองค์กรพร้อมสำหรับการร่วมนำระบบขึ้นใช้งาน

4.2.2.2 การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)¹⁹²

ดังได้กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้ การพัฒนาระบบสารสนเทศและนำขึ้นใช้งานในองค์กร ไม่ใช่มีองค์ประกอบเพียงฮาร์ดแวร์และซอฟต์แวร์หรือฐานข้อมูลเท่านั้น แต่การนำระบบสารสนเทศมาใช้งานในองค์กรล้วนส่งผลต่อกระบวนการทำงานในปัจจุบันขององค์กรนั้น ๆ ด้วยเนื่องจากระบบสารสนเทศและการสื่อสารด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จะเข้ามาทดแทนการทำงานบางส่วนทำให้หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการปรับ

¹⁹⁰ Goeun Seo, Challenges in Implementing Enterprise Resource Planning (ERP) system in Large Organizations: Similarities and Differences Between Corporate and University Environment, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology (2013), p.20

¹⁹¹ Harold Kerzner, Project Management: a systems approach to planning, scheduling, and controlling, John Wiley & Sons (1997), p. 18

¹⁹² ERP Focus, 11 Steps to a Successful ERP Implementation, <http://specialreports.erpfocus.com/erp-implementation-11-steps-to-success-982/>

กระบวนการทำงาน การสื่อสารและเตรียมพร้อมรับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความสำเร็จในการนำระบบสารสนเทศใด ๆ ขึ้นใช้งานทั้งในแง่ของการยอมรับของผู้ใช้งาน และในแง่การจัดเตรียมกระบวนการให้พร้อมเพื่อรองรับการทำงานของระบบ แม้ว่าระบบจะเข้ามาช่วยให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่หากขาดการบริหารจัดการการเปลี่ยนแปลงที่ดี อาจเกิดการต่อต้านจากผู้ปฏิบัติงานหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กร การบริหารการเปลี่ยนแปลงจึงนับเป็นปัจจัยสำคัญอย่างยิ่งยวดและถูกพูดถึงในทุก ๆ โครงการที่เกี่ยวข้องกับระบบสารสนเทศ เนื่องจากระบบใด ๆ แม้ว่าจะถูกออกแบบมาให้ดีเพียงใดก็ไม่อาจเกิดประโยชน์ได้หากผู้ที่ต้องใช้งานระบบไม่ยอมรับ

โดยทั่วไปกระบวนการหลักของการบริหารการเปลี่ยนแปลงประกอบด้วย

- (1) วิเคราะห์ว่าการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานกระทบกับหน่วยงาน ทีมงาน หรือบุคคลใดบ้าง ซึ่งโดยทั่วไปผลการประเมินมักปรากฏว่ามีกลุ่มใหญ่กว่าที่คาดการณ์ไว้ตอนแรก
- (2) สื่อสารกับกลุ่มที่จะมีได้รับผลกระทบจากการนำระบบมาใช้งานว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น และจะเกิดขึ้นเมื่อใด
- (3) จัดเตรียมข้อมูลสนับสนุนถึงความจำเป็นในการต้องนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้งาน
- (4) สื่อสารว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีข้อปฏิบัติใดหรือต้องร่วมดำเนินการในขั้นตอนใดของโครงการเพื่อให้โครงการประสบผลสำเร็จ
- (5) สื่อสารสถานะของโครงการให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบในกลุ่มข้อ (1) เพื่อให้รับทราบสถานะของโครงการ

การดำเนินการบริหารการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ต้องดำเนินการในขั้นที่ (2)-(5) อย่างต่อเนื่องจนกว่าโครงการจะสำเร็จ¹⁹³

4.2.2.3 วิธีการบริหารโครงการ (Project Management)

การบริหารโครงการระบบสารสนเทศ สามารถใช้หลักการเดียวกับหลักการในการบริหารโครงการ (Project Management) ตามหลักสากล การบริหารโครงการตามแนวทางสากลจะช่วยให้การดำเนินโครงการมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จได้สูงขึ้น การบริการโครงการประกอบด้วยขั้นตอนโดยสังเขป คือ การกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์รวมถึงองค์ประกอบของโครงการ (Definition Phase) การวางแผนโครงการ (Planning Phase) การดำเนินโครงการ (Implementation Phase) และการสรุปผลการดำเนินโครงการ (Conclusion Phase) ระหว่างการดำเนินโครงการจะต้องมีการกำหนด ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะต้องได้รับในขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ของโครงการในแต่ละขั้นตอนเปรียบเทียบกับแผนที่ได้วางไว้ รวมถึงมีการรายงานความคืบหน้าตามลำดับขั้นเป็นระยะ เพื่อเป็นเวทีในการหารือและแก้ไขปัญหา (ถ้ามี) ร่วมกันระหว่าง

¹⁹³ Ibid, p. 4, “The key steps on your journey to change are (1) Identify everyone who will be affected by the change (this is a bigger group than you will initially think) (2) Communicate to this group what change will be coming (3) Establish the compelling business reasons that make ERP necessary (4) Explain how they must behave in order for the project to succeed and (5) Give frequent project updates, always reiterating steps two through four.”

หน่วยงาน หากพิจารณาเปรียบเทียบกระบวนการดำเนินโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (ACAS) ในปัจจุบันอยู่ในขั้นตอนของการดำเนินโครงการ (Implementation Phase)

สำหรับการบริหารจัดการโครงการโดยทั่วไปในปัจจุบัน ความสำเร็จของโครงการมักจะประกอบไปด้วย การสามารถดำเนินโครงการให้เสร็จสิ้น

- (1) ตามกรอบระยะเวลา
- (2) ในงบประมาณที่กำหนด
- (3) ด้วยประสิทธิภาพหรือผลสัมฤทธิ์ในระดับที่น่าพอใจหรืออย่างน้อยในระดับที่ยอมรับได้
- (4) ได้รับการยอมรับจากผู้ที่ต้องใช้งานระบบ
- (5) กรณีเป็นหน่วยงานเอกชน ต้องสามารถใช้โครงการเช่นว่าเป็นโครงการอ้างอิงในอนาคตได้
- (6) โครงการเสร็จสิ้นโดยมีการเปลี่ยนแปลงความต้องการตั้งต้นน้อยที่สุด
- (7) กระบวนการระหว่างการดำเนินโครงการสร้างภาระกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องน้อยที่สุด หรือส่งผลกระทบต่อการทำงานในภาพรวมขององค์กรน้อยที่สุด
- (8) ส่งผลกระทบต่อวัฒนธรรมองค์กรน้อยที่สุด¹⁹⁴

อย่างไรก็ตามผลสำเร็จของการบริหารโครงการที่กล่าวถึงข้างต้นนั้นหมายถึงการให้คำจำกัดความของความสำเร็จในการดำเนินโครงการเท่านั้น เช่น ระหว่างดำเนินโครงการบุคลากรที่ได้รับการมอบหมายให้เข้ามาร่วมในทีมงานผู้ดำเนินโครงการจะต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความรับผิดชอบหลักได้ และต้องไม่ก่อให้เกิดการต้องเปลี่ยนแปลงการทำงานไปจากวัฒนธรรมองค์กรเดิม แต่ไม่ได้หมายถึงกรณีการพัฒนาระบบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานขององค์กรแต่อย่างใด

หากเปรียบเทียบการดำเนินการโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ (ACAS) จะเห็นว่าระหว่างการดำเนินโครงการมีการเปลี่ยนแปลงในส่วนของแผนการดำเนินการ และในส่วนของความต้องการการใช้งานค่อนข้างมากถึงแม้ว่าการดำเนินโครงการส่วนใหญ่ทั้งในระดับสากลหรือในประเทศไทย มักประสบปัญหาการไม่สามารถดำเนินการโครงการให้สำเร็จตามเวลาที่กำหนด และความต้องการของผู้ใช้งานย่อมมีการเปลี่ยนแปลงไปตามเวลาก็ตาม นอกจากนี้สิ่งที่จะส่งผลกระทบต่อการดำเนินโครงการนี้ที่สำคัญดังได้กล่าวไว้ข้างต้นคือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ทำให้ต้องมีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ซึ่งหากรายละเอียดแตกต่างจาก พรป.ฉบับเดิม ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นับเป็นปัจจัยภายนอกที่เป็นอุปสรรคในสำหรับการดำเนินโครงการ

¹⁹⁴ Harold Kerzner, Project Management: a systems approach to planning, scheduling, and controlling, John Wiley & Sons (1997), p. 6-7

4.2.2.4 การจัดเตรียมความพร้อมของข้อมูล (Data Cleansing)¹⁹⁵

การจัดเตรียมความพร้อมของข้อมูลเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการนำระบบสารสนเทศที่มีการจัดทำฐานข้อมูลเข้ามาเกี่ยวข้องโดยเทียบเคียงกับการนำระบบ Enterprise Resource Planning (ERP) ซึ่งมีรูปแบบใกล้เคียงกันจึงนำไปสู่ความสำเร็จของการนำระบบ ERP ขึ้นใช้งานมากแล้ว ณ ที่นี้ด้วย

ระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (ACAS) นี้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ผู้ปฏิบัติงานโดยใช้งานระบบหากมีการนำขึ้นใช้งานจริงได้นั้นจะต้องทำงานกับข้อมูลที่ถูกเก็บไว้ในฐานข้อมูล ข้อมูลจึงมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวหลังการนำระบบขึ้นใช้งาน การจัดเตรียมความพร้อมของข้อมูลเป็นขั้นตอนที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งโดยเฉพาะในกรณีข้อมูลที่จะต้องถูกจัดเก็บในฐานข้อมูลถูกนำมาจากหลายแหล่งข้อมูลและเคยถูกจัดเก็บโดยหลายวิธีการ นอกจากนี้การตรวจสอบว่าข้อมูลในฐานข้อมูลถูกต้องใช้การได้พร้อมสำหรับการทำงานของระบบหรือไม่ทำได้ยากและอาจไม่สามารถเห็นได้เลยจนกว่าจะมีการใช้งานระบบจริงทำให้คุณภาพของข้อมูลกลายเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้โครงการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว ขั้นตอนการจัดเตรียมข้อมูลที่มีคุณภาพโดยทั่วไปประกอบด้วยสามขั้นตอนดังนี้ (1) จัดการรวบรวมข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลที่ละส่วนมุ่งเน้นให้มีความคืบหน้าที่จะจับต้องได้ (2) กำหนดให้มีการประชุมตามรอบระยะเวลาที่แน่นอนต่อเนื่องเพื่อหารือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมข้อมูลและปรับปรุงข้อมูลสำหรับฐานข้อมูลกลางและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบ (3) กำหนดแผนการทำงานที่เคร่งครัด และประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อพิจารณาว่ามีปัจจัยใดที่ทำให้ไม่สามารถทำตามแผนได้ (4) กำหนดผู้รับผิดชอบหลักที่จะมีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลสำหรับฐานข้อมูล

4.2.2.5 การปรับปรุงกระบวนการทำงาน (Adapting Process)

การนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้งานในองค์กรจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานซึ่งอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากหรือน้อยขึ้นกับการออกแบบและเป้าหมายในการพัฒนาระบบนั้น การจะนำระบบขึ้นใช้งานจึงต้องอาศัยการพิจารณาปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานที่เคยทำอยู่เดิม ซึ่งในการปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเช่นนี้เป็นขั้นตอนที่ทำนายผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับสร้างการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างยิ่ง การเตรียมการเรื่องการปรับปรุงกระบวนการทำงานนั้น ในกรณีที่ระบบส่งผลกระทบในเชิงลึกอาจต้องมีการจัดเตรียมหรือปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานใหม่ทั้งกระบวนการหรือที่เรียกว่า Process Reengineering แต่ไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงจะมากหรือน้อยการสร้าง ความเข้าใจและการจัดเตรียมกระบวนการทำงานที่จะเป็นไปหลังนำระบบขึ้นใช้งานจริงย่อมมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด

ในการดำเนินการอาจอ้างอิงขั้นตอนการศึกษาและปรับปรุงกระบวนการทำงานพื้นฐานที่ประกอบด้วยขั้นตอนดังนี้

¹⁹⁵ ERP Focus, 11 Steps to a Successful ERP Implementation, <http://specialreports.erpfocus.com/erp-implementation-11-steps-to-success-982/>

1) การวิเคราะห์กระบวนการทำงานปัจจุบัน

ประกอบด้วยการศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการทำงานโดยอาศัยเครื่องมือรวบรวมข้อมูล เช่น แผนผังกระบวนการทำงาน (Process Flowchart) แผนผังกระบวนการในขั้นปฏิบัติงาน (Work Instruction Chart) แผนภูมิแก่งปลา เป็นต้น เมื่อรวบรวมข้อมูลแล้วต้องทำการวิเคราะห์กระบวนการทำงาน หาดูจุดที่จะต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หรือจุดที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหา โดยอาศัยวิธีการวิเคราะห์ ปรับปรุงกระบวนการทำงานต่าง ๆ เช่น การถามว่ามีขั้นตอนใดรวมกันได้หรือไม่ มีขั้นตอนใดควรยกเลิกออกไป การจัดลำดับการทำงานใหม่จะทำให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือไม่ หรือต้องมีกระบวนการใดเพิ่มเติมการทำงานจึงจะสมบูรณ์ จากนั้นจึงจัดทำข้อสรุปเพื่อนำเสนอผู้มีอำนาจตัดสินใจเพื่อให้ทราบความ คืบหน้าและข้อสรุปของทีมงานเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

2) การออกแบบกระบวนการทำงานใหม่

ออกแบบกระบวนการทำงานใหม่หลังการนำระบบขึ้นใช้งาน (Model the “to-be” Process) โดยควรพิจารณาปรับปรุงจุดที่เคยเป็นประเด็นปัญหาเพื่อการปรับปรุงไปพร้อมกัน เมื่อออกแบบแล้วต้องมี กระบวนการเพื่อพิจารณาว่ากระบวนการทำงานที่ได้จัดทำขึ้นใหม่มีความครบถ้วนหรือไม่ โดยควรนำไป พิจารณาควบคู่กับระบบสารสนเทศที่อยู่ระหว่างการดำเนินการพัฒนาซึ่งในที่นี้คือระบบ ACAS ด้วยเพื่อตรวจสอบ สอดคล้องทั้งในแง่ของรูปแบบ วิธีการ ข้อมูลที่จะได้ การไหลของข้อมูลให้สอดคล้องกัน

กระบวนการทำงานใหม่ที่ว่านี้ต้องแสดงให้เห็นว่าขั้นตอนการทำงานใดเป็นภารกิจของใคร หรือหน่วยงานใดในรายละเอียดทุก ๆ ชั้น ต้องมีการจัดเตรียมทรัพยากรด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกหรือไม่ เช่น คอมพิวเตอร์ฮาร์ดแวร์ เมื่อได้ข้อสรุปเรื่องกระบวนการใหม่แล้วต้องจัดทำแบบเปรียบเทียบกระบวนการเดิมและ กระบวนการใหม่เพื่อหาข้อแตกต่างและหาจุดบกพร่อง จากนั้นจึงจัดทำเอกสารเพื่อเตรียมการสรุปกับผู้ที่มีอำนาจ ตัดสินใจเพื่อให้ทราบความคืบหน้าและข้อสรุปของทีมงานเพื่อดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

3) การนำกระบวนการไปใช้จริง

ก่อนการนำกระบวนการไปใช้งานจริง ต้องมีการพิจารณาความพร้อมในด้านต่าง ๆ ทั้งในส่วน ของบุคลากร ส่วนของเครื่องมือหรือทรัพยากร และส่วนของระบบด้วย โดยควรมีการจัดทำวิธีการปรับเปลี่ยนเพื่อใช้ ระบบใหม่หรือเพื่อนำระบบใหม่ขึ้นใช้งานว่าจะมีขั้นตอนอย่างไร

ทั้งนี้กระบวนการทั้งหมดจะต้องจัดทำเอกสารประกอบที่ชัดเจนเพื่อใช้ประโยชน์ในขั้นตอนการ ทำงาน ในการจัดอบรมผู้ปฏิบัติงาน และในขั้นตอนการสื่อสารกับบุคลากรที่เกี่ยวข้องในองค์กรด้วย

4.2.2.6 การอบรมและให้ความรู้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Training)

การเตรียมการเรื่องการให้ความรู้แก่ผู้ที่จะต้องเป็นผู้ใช้งานระบบเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่มีความ สำคัญอย่างยิ่งยวด ทั้งนี้ในการอบรมเช่นนี้จะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้การนำระบบขึ้นใช้งานจริง ประสบความสำเร็จได้หากผู้ใช้งานมีความเข้าใจการทำงานระบบที่เพียงพอ การจัดการฝึกอบรมควรแบ่ง ประเภทออกตามผู้ใช้งาน รวมถึงควรมีการวางแผนการอบรมและกำหนดผลสำเร็จของการอบรมในแต่ละช่วงให้ ชัดเจนด้วย การอบรมผู้ใช้งานกลุ่มแรกคือผู้ใช้งานที่จะต้องมีส่วนร่วมในการทดสอบระบบทั้งการทดสอบการ

ทำงานเบื้องต้นและในขั้นตอนการทดสอบกับข้อมูลจริง การอบรมและการใช้งานจริงอาจใช้ประโยชน์ในการรวบรวมความต้องการหรือปัญหาการใช้งานที่อาจเกิดขึ้นได้ด้วย นอกจากนี้การฝึกอบรมผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอาจพิจารณาการฝึกอบรมเพื่อให้เป็นผู้อบรมในองค์กรด้วย (Train The Trainer) ทั้งนี้เพื่อให้มีบุคลากรในองค์กรที่สามารถถ่ายทอดการใช้งานระบบที่เพียงพอต่อการเตรียมอบรมผู้ใช้งานจำนวนมาก การอบรมที่เพียงพอจะส่งผลดีในขั้นตอนหลังจากมีระบบขึ้นใช้งานจริงแล้วเพราะจะทำให้มีเจ้าหน้าที่ที่สามารถแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้งานจริงได้เพียงพอ

4.2.2.7 การเตรียมการเรื่องการสื่อสารภายในองค์กร (Communication Plan)¹⁹⁶

การเตรียมการเรื่องการสื่อสารภายในองค์กร (Communication) มีความสัมพันธ์กับการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่กล่าวถึงในตอนต้นแล้ว อย่างไรก็ตามในแง่มุมของการสื่อสารนั้นการสื่อสารในระดับองค์กรระหว่างขั้นตอนการพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง ก็มีความสำคัญและจะส่งผลดีต่อการนำระบบขึ้นใช้งานเช่นเดียวกันเพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรได้รับทราบที่กำลังมีโครงการที่ดำเนินการอยู่และผลสำเร็จของโครงการจะมีประโยชน์ต่อองค์กรอย่างไร ไม่ว่าบุคคลผู้รับสารจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานในระบบสารสนเทศหรือไม่

4.2.3 ความเสี่ยงหรือปัญหาสำหรับการพัฒนาและนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งาน

จากปัจจัยต่อความสำเร็จสำหรับการพัฒนาและนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานที่กล่าวถึงในหัวข้อก่อนหน้านี้ โครงการการนำระบบสารสนเทศมาใช้งานอาจไม่สำเร็จตามแผนที่วางไว้โดยเกิดจากหลากหลายสาเหตุ ผู้วิจัยขอหยิบยกความเสี่ยงหรือปัญหาที่ได้มีการรวบรวมจากการพัฒนาระบบสารสนเทศระดับองค์กรมานำเสนอในรายงานฉบับนี้ เพื่อเป็นข้อมูลอ้างอิงให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำไปพิจารณาและหาแนวทางป้องกันเพื่อให้สามารถนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลขึ้นใช้งานจริงได้ ความเสี่ยงที่ว่าเรียงตามผลกระทบที่จะมีต่อความสำเร็จในการนำระบบขึ้นใช้งาน ประกอบด้วย¹⁹⁷

- (1) การไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังจากผู้บริหารระดับสูง (Lack of Senior Manager Commitment)
- (2) การสื่อสารไปยังผู้ใช้งานระบบที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Ineffective communications with users)
- (3) การอบรมผู้ใช้งานไม่เพียงพอ (Insufficient training of end-users)
- (4) การไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้ใช้งาน (Failure to get user support)
- (5) การบริหารจัดการโครงการที่ไม่มีประสิทธิภาพ (Lack of effective project management methodology)
- (6) การยึดติดกับระบบเดิม (Attempts to build bridges to legacy applications)
- (7) ความขัดแย้งภายในองค์กร (Conflicts between user departments)

¹⁹⁶ Goeun Seo, Challenges in Implementing Enterprise Resource Planning (ERP) system in Large Organizations: Similarities and Differences Between Corporate and University Environment, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology (2013), p.21

¹⁹⁷ Ibid, p.8 โดยสรุปข้อมูลจาก Huang, S., Chang, I., Li, S., & Lin, M., Assessing risk in ERP projects: Identify and prioritize the factors. Industrial Management & Data Systems, 2004, p. 681-688.

- (8) องค์ประกอบของทีมงานผู้พัฒนาระบบและนำระบบขึ้นใช้งาน (Composition of project team members)
- (9) การไม่จัดเตรียมกระบวนการทำงานเพื่อรองรับระบบใหม่ (Failure to redesign process)
- (10) การขาดความเข้าใจในความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไป (Misunderstanding of change requirements)

บทที่ 5

บทวิเคราะห์

จากการศึกษาในบทที่ 1-4 ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์บทวิเคราะห์การพัฒนาารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินโดยได้ทำการวิเคราะห์และมีข้อเสนอแนะใน 6 ประเด็น ได้แก่ วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทยและต่างประเทศ (5.1) ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (5.2) ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (5.3) การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (5.4) วิเคราะห์องค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (5.5) และการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (ACAS) (5.6)

5.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของไทยและต่างประเทศ

ระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเพื่อจัดการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ซึ่งระบบดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งในการต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption) โดยแต่ละประเทศมีการระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แตกต่างกันไปในรายละเอียดและจัดระดับความเข้มข้นที่มีความแตกต่างกัน อาทิ ตามระดับความสำคัญของตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินครอบคลุมถึงกรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ความรับผิดชอบและโทษกรณีที่มีการฝ่าฝืน และการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต่อสาธารณะ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 1-4 นั้น

เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของประเทศไทย ประเทศจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกาและเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน คณะผู้วิจัยได้สรุปผลการศึกษาเปรียบเทียบดังตาราง 5.1 โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบระบบตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของไทยและต่างประเทศ

ประเด็น	ไทย	จอร์เจีย	สหรัฐอเมริกา	ฮ่องกง
หลักการทั่วไปการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน				
ฐานทางกฎหมาย	1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2558 ปัจจุบัน อยู่ในระหว่างการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.	1) กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการรับราชการ (Law of Georgia on Civil Service) 2) กฎหมายแห่งสาธารณรัฐจอร์เจียว่าด้วยการขัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของหน่วยงานรัฐ (Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Service)	กฎหมาย Ethics in Government Act of 1978	1) รัฐธรรมนูญ (Basic Law) 2) ประมวลกฎหมายสำหรับข้าราชการพลเรือน (Civil Service Code) 3) ประมวลกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง 4) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการป้องกันการติดสินบน (The Prevention of Bribery Ordinance - POBO) 5) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยคณะกรรมการการอิสระต่อต้านการทุจริต (The Independent Commission Against Corruption Ordinance)
โทษ	1) กรณีร่ำรวยผิดปกติ/ทุจริตต่อหน้าที่ มีโทษริบทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดตกเป็นของแผ่นดิน เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดไป และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้	1) โทษปรับเป็นจำนวนถึง 1,000 GEL (จอร์เจียลารี) ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะต้องดำเนินการจ่ายค่าปรับภายใน 2 อาทิตย์ นับแต่วันที่สำนักงานข้าราชการพลเรือนมีคำสั่งเป็นที่สุด 2) หากบุคคลที่ได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งไม่ใช้โทษที่สั่งให้พ้นจากราชการถูกพบว่าได้กระทำความผิดตาม	1) เจตนารายงานข้อมูลเท็จ มีโทษปรับตามที่กำหนดใน title 18, United States Code หรือจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ 2) จงใจไม่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงิน มีโทษปรับตามที่กำหนดใน title 18, United States Code	1) ข้าราชการพลเรือน - รับผิดชอบทางวินัย 2) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง - ดำเนินการกับการลงทุนนั้น ๆ เช่น ออกไป/ละเว้น/หยุดทำธุรกรรม/นำทุนให้ไปอยู่ในการดูแลของ blind trust 3) ผู้ว่าการฮ่องกง - ถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม

ประเด็น	ไทย	จอร์เจีย	สหรัฐอเมริกา	ฮ่องกง
	<p>2) กรณีตั้งใจไม่ยื่นหรือยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้ง มีโทษถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดไป และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้</p>	<p>กฎหมายว่าด้วยการจัดกันแห่งผลประโยชน์และการทุจริตของภาคีรัฐอีกครึ่งภายในระยะเวลา 3 ปีนับจากที่เคยได้มีการกระทำความผิดในครั้งแรก บุคคลนั้นจะได้รับโทษโดยการให้ออกจากราชการ</p>	<p>3) เจตนารายงานข้อมูลเท็จหรือจงใจไม่ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินตามที่กฎหมายกำหนด โดยอาจมีโทษทางแพ่งเป็นจำนวนเงินไม่เกิน 50,000 เหรียญสหรัฐ</p> <p>4) การยื่นรายงานทางการเงินซ้ำกว่าระยะเวลาที่กำหนด จะมีโทษถูกปรับเป็นจำนวน 200 เหรียญสหรัฐ</p>	
การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน				
<p>บุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี</p>	<p>ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (หมวด 3 มาตรา 32-42) โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นให้เจ้าหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ</p>	<p>นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง</p>	<p>ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p>	<p>เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐทั้ง 5 ประเภท</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ข้าราชการพลเรือน (Civil servants) 2) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (PAO) 3) ผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) 4) คณะผู้บริหาร (EXCo) 5) สมาชิกสภานิติบัญญัติ (LegCo)
<p>วิธีการยื่นบัญชี</p>	<p>โดยเอกสาร</p>	<p>ระบบการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินผ่านทางอินเทอร์เน็ต ระบบ Online Asset Declaration (OADS)</p>	<p>ยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินได้ด้วยตนเอง หรือรายงานข้อมูลการเงินแบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านทางเว็บไซต์ (electronic - filing system) ซึ่งพัฒนาโดยสำนักงานจริยธรรมของรัฐบาลสหรัฐฯ</p>	<p>โดยเอกสาร</p>

ประเด็น	ไทย	จอร์เจีย	สหรัฐอเมริกา	ฮ่องกง
<p>ความถี่ในการยื่นบัญชีฯ</p>	<p>1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไทยยื่นภายในกำหนดเวลา 3 กรณีดังต่อไปนี้</p> <p>(1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง</p> <p>(2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>(3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี</p> <p>2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>กำหนดเวลา 3 กรณีดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง</p> <p>(2) ทุก 3 ปี ที่อยู่ในตำแหน่ง</p> <p>(3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง</p>	<p>1) ภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง</p> <p>2) บุคคลที่ประสงค์จะสมัครแข่งขันในตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินภายในระยะเวลาหนึ่งสัปดาห์นับจากวันที่สมัครเข้ารับตำแหน่ง</p> <p>3) มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินทุกปี</p> <p>4) ยื่นภายในหนึ่งปีนับจากวันที่พ้นตำแหน่ง เว้นแต่ได้ถูกแต่งตั้งในตำแหน่งหน้าที่อื่นที่ต้องมีการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน (หากได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งอื่นซึ่งอยู่ในระยะเวลาภายในหนึ่งปีนับจากที่เคยยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน บุคคลดังกล่าวได้รับการยกเว้นไม่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินอีกครั้ง)</p>	<p>1) รายงานครั้งแรกเมื่อเข้ารับตำแหน่งภายใน 30 วันนับจากวันที่เข้ารับตำแหน่ง เว้นแต่บุคคลนั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตั้งกล่าวภายใน 30 วันก่อนที่จะเข้ารับตำแหน่ง หรือได้มีการยื่นรายงานทางการเงินสำหรับตำแหน่งใหม่แล้ว</p> <p>2) ผู้ที่ได้ปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่เกินกว่า 60 วันในปีปฏิทินจะต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินประจำปีภายในวันที่ 15 พฤษภาคมของปีปฏิทินถัดไป</p> <p>3) รายงานข้อมูลทางการเงิน ณ วันที่พ้นจากตำแหน่ง ภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง</p> <p>4) ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยประธานาธิบดีเพื่อดำรงตำแหน่งที่ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีและได้รับความยินยอมทางการเงินภายใน 5 วันนับจากวันที่ประธานาธิบดีเสนอชื่อต่อวุฒิสภา</p> <p>5) ผู้สมัครเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และสมาชิกวุฒิสภา ต้องยื่นรายงานข้อมูลทางการเงินภายใน</p>	<p>1) ข้าราชการพลเรือน (Civil servants)</p> <p>- Tier I ต้องแจ้งการเข้าไปมีส่วนร่วมการลงทุนใด ๆ ในที่ดินและสิ่งก่อสร้างในฮ่องกง เป็นประจำทุกปี</p> <p>- Tier II ต้องแจ้งการเข้าไปมีส่วนร่วมและการลงทุนในที่ดินและสิ่งก่อสร้างในฮ่องกง เป็นประจำทุก 2 ปี</p> <p>- จุรกรรมใด ๆ ที่มีมูลค่าเท่ากับหรือมากกว่า HK\$200,000 (912,000 บาท) ต้องรายงานการทำธุรกรรมภายใน 7 วัน</p> <p>2) เจ้าหน้าที่ภายใต้ระบบการแต่งตั้งทางการเมือง (PAO)</p> <p>- จุรกรรมใด ๆ ที่มีมูลค่าเท่ากับหรือมากกว่า HK\$200,000 หรือประมาณ 912,000 บาท</p> <p>3) ผู้ว่าการฮ่องกง ต้องแจ้งในการประชุมครั้งแรกและแจ้งเป็นประจำทุกปี</p> <p>4) คณะผู้บริหาร (ExCo)</p> <p>แจ้งเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงิน การสนับสนุนการเดินทางไปต่างประเทศ หรือของกำนัล/ของขวัญ ที่มีมูลค่าตั้งแต่</p>

ประเด็น	ไทย	จอร์เจีย	สหรัฐอเมริกา	ฮ่องกง
<p>ข้อมูลที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฯ</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศไทยและต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย - ต้องแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ประกอบด้วยยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 	<ul style="list-style-type: none"> - ข้อมูลส่วนตัว/สถานที่ทำงาน/ข้อมูลบุคคลในครอบครัว/อสังหาริมทรัพย์และโฉนดที่ดิน/ข้อมูลสหกรณ์ที่มีมูลค่ามากกว่า 10,000 GEL ต่อชิ้น/ข้อมูลหลักทรัพย์ที่ถือครอง/เงินฝาก/บัญชีเงินฝากที่เปิดไว้กับธนาคาร/เงินสดที่เก็บไว้โดยไม่ได้นำฝากธนาคารที่มีจำนวนเกินกว่า 4,000 GEL/รายงานความเกี่ยวข้องในกิจการที่บุคคลที่มีหน้าที่ต้องแสดงรายชื่อทรัพย์สินและสมาชิกในครอบครัวได้มีส่วนในกิจการทั้งในและนอกประเทศ เป็นต้น 	<p>30 วัน นับแต่วันที่มีฐานะเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือภายในวันที่ 15 พฤษภาคม ของปีที่มีการเลือกตั้ง แล้วแต่ว่าวันใดถึงช้ากว่า แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 30 วันก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง</p> <p>รายงานข้อมูลเกี่ยวกับรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ทรัพย์สิน หนี้สิน และให้รายงานข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่อื่น ๆ และของขวัญ รวมถึงค่าเดินทาง ค่าที่พัก ค่าบันเทิงต่าง ๆ</p>	<p>HK\$2,000 (9,120 บาท) ที่ตนเองหรือคู่สมรสได้รับไว้</p> <p>5) สมาชิกสถานิติบัญญัติ (LegCo) ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง</p> <p>แจ้งข้อมูลผลประโยชน์ (Interests) และการเข้าไปลงทุนหรือมีส่วนร่วม (Investments)</p>	
<p>การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน</p>				
<p>รูปแบบการตรวจสอบฯ</p>	<p>ตรวจสอบทุกบัญชี</p>	<p>ไม่ได้ตรวจสอบทุกบัญชี</p>	<p>ไม่ได้ตรวจสอบทุกบัญชี</p>	<p>ไม่ได้ตรวจสอบทุกบัญชี</p>

ประเด็น	ไทย	จอร์เจีย	สหรัฐอเมริกา	ฮ่องกง
<p>หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ/กำกับดูแลข้อมูลบัญชีทรัพย์สินฯ/ทรัพย์สินฯ/สถานะองค์กร</p>	<p>คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยหน่วยงานในสังกัด</p> <ul style="list-style-type: none"> - ป.ป.ช. กลาง - ป.ป.ช. จังหวัด (รับผิดชอบตรวจสอบกรณีผู้ยื่นบัญชีฯ ในสังกัด อบท.) <p>[องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ]</p>	<p>สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Civil Service Bureau of Georgia) [หน่วยงานของรัฐ]</p> <p>*นอกจากนี้ ประชาชน องค์กรอิสระ อาทิ IDFI, TI, GIZ etc. สามารถเข้าถึงข้อมูลทรัพย์สินฯ ทางระบบ Online</p> <p>เป็นการตรวจสอบโดยภาคประชาสังคม ซึ่งปัจจุบัน IDFI มีการให้ข้อมูลในลักษณะเทียบเคียงและยืนยันความถูกต้อง อันเป็นการช่วยในเรื่องการตรวจสอบความถูกต้อง/ความมีอยู่จริง อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง</p>	<p>แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ</p> <p>1. การรับยื่นและกำกับดูแลข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) สำนักงานจริยธรรมแห่งรัฐบาล (Office of Government Ethic) กรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหาร (2) เจ้าหน้าที่จริยธรรมของแต่ละหน่วยงานของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารในสังกัด (3) คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรกรณีของ ส.ส. (4) คณะกรรมการประมวลจริยธรรมของสภาตุลาการกรณีของตุลาการ <p>2. ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินฯ</p> <p>หากมีกรณีทุจริตคอร์รัปชันหรือผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น หน่วยงานกำกับดูแลข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินข้างต้นจะส่งข้อมูลทรัพย์สินฯ ให้แก่คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption : ICAC) และคณะกรรมการตรวจสอบอิสระว่าด้วยการป้องกันและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน (The Independent Review Committee for the Prevention and Handling of Potential Conflicts</p>	<p>แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ</p> <p>1. การรับยื่นและกำกับดูแลข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) ประธานศาลฎีกา กรณีของผู้ว่าการฮ่องกง (Chief Executive) (2) สำนักงานข้าราชการพลเรือน กรณีนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง และข้าราชการพลเรือนที่อยู่บังคับบัญชา <p>บัญชีทรัพย์สินฯ ตามกฎหมาย</p> <p>2. ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินฯ</p> <p>หากมีกรณีทุจริตคอร์รัปชันหรือผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น หน่วยงานกำกับดูแลข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินข้างต้นจะส่งข้อมูลทรัพย์สินฯ ให้แก่คณะกรรมการอิสระเพื่อการต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption : ICAC) และคณะกรรมการตรวจสอบอิสระว่าด้วยการป้องกันและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน (The Independent Review Committee for the Prevention and Handling of Potential Conflicts</p>

ประเด็น	ไทย	จอร์เจีย	สหรัฐอเมริกา	ฮ่องกง
วิธีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน				
วิธีตรวจสอบ/หน่วยงานตรวจสอบ	ตรวจสอบทุกบัญชีโดยแบ่งระดับการตรวจ - ตรวจทั่วไป - ตรวจยืนยันข้อมูล - ตรวจเชิงลึก	มี 3 รูปแบบ 1. สุ่มตรวจ 2. มีผู้ร้องขอเป็นรายบุคคล 3. คัดเลือกจากบัญชีพิเศษ	ตรวจสอบกรณีเมื่อมีข้อสงสัยหรือกรณีทุจริตคอร์รัปชัน/ผลประโยชน์ทับซ้อน (อาทิ ความเสี่ยงในการทุจริต หรือความเกี่ยวข้องผลประโยชน์ของรัฐเป็นจำนวนมาก หรือเคยมีประวัติการฝ่าฝืนเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน) *หมายเหตุ : การตรวจรูปแบบ 1 และ 3 จะต้องไม่เกินร้อยละ 5 ของจำนวนบัญชีทรัพย์สินทั้งหมด	ตรวจสอบกรณีเมื่อมีข้อสงสัยหรือกรณีทุจริตคอร์รัปชัน/ผลประโยชน์ทับซ้อน
ระยะเวลาการตรวจสอบฯ	ไม่มีการกำหนด	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน				
การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ	เปิดเผยต่อสาธารณะเฉพาะกรณี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว.	- เปิดเผยแพร่สาธารณะทั้งหมดในรูปแบบ Online - ยกเว้นกรณี 1. บัญชีทรัพย์สินฯ ที่ถูกตรวจสอบโดยการคัดเลือกจากบัญชีพิเศษ จะเป็นความลับ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ	- ไม่เปิดเผยแบบ Online - ให้สิทธิแก่บุคคลที่สนใจขอข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินโดยยื่นหนังสือขอเป็นลายลักษณ์อักษรกับสำนักงานผู้ตรวจราชการ	- ไม่เปิดเผยแบบ Online - กำหนดให้มีข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินทั้งส่วนที่เปิดเผยได้และส่วนที่ไม่ต้องเปิดเผย - ยกเว้นกรณีข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (LegCo) ให้เปิดเผยได้ทั้งหมด

ประเด็น	ไทย	จอร์เจีย	สหรัฐอเมริกา	ฮ่องกง
ระยะเวลาการจัดเก็บข้อมูล	ไม่มีกำหนด	ไม่มีข้อมูล	6 ปี	ไม่มีข้อมูล
การคุ้มครองข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน				
การคุ้มครองข้อมูลบัญชี	คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล	คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล	คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล	คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

5.2 วิเคราะห์การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

5.2.1 ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แยกเป็น 2 กลุ่มได้แก่

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดให้ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการการเมือง และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่ได้ตำแหน่งไว้ ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาได้ตำแหน่งไว้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร นายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลนคร ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 4 ซึ่งหมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวงสำหรับข้าราชการ พลเรือน คู่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตาม รัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการและกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 และตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศเพิ่มเติม

โดยการกำหนดผู้มีหน้าที่ต้องยื่นตามกฎหมายนี้พบว่า กฎหมายได้กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น ในประเด็นดังกล่าวนำมาสู่ปัญหาในการตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว เนื่องจากไม่สามารถทราบข้อเท็จจริงการถือครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในขณะดำรงตำแหน่ง

เป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐในระดับอื่น ๆ ซึ่งมีโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันได้เช่นเดียวกัน และเมื่อไม่มีข้อเท็จจริงที่เพียงพอถึงความมีอยู่และที่มาของทรัพย์สินในขณะดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้เกิดข้อกล่าวอ้างถึงความมีอยู่ของทรัพย์สินนั้น ๆ ซึ่งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนี้นำมาใช้ในประเศอังกและสหรัฐอเมริกา ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนมีหน้าที่ในการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และเป็นมาตรการในการป้องปรามและลดโอกาสในการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

5.2.2 รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดง

สำหรับรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดทั้งในส่วนการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มียู่จริง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย ข้อมูลทรัพย์สินที่แสดง อาทิ เงินสด เงินฝาก เงินลงทุน เงินให้กู้ยืม อสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง สงหาริมทรัพย์ เช่น ยานพาหนะ ทรัพย์สินอื่นที่มีมูลค่าสองแสนบาทขึ้นไป สิทธิและสัมปทาน ข้อมูลหนี้สิน อาทิ เงินเบิกเกินบัญชี เงินกู้จากธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่น หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือ ท้ายบัญชีจะมีการคำนวณมูลค่าทรัพย์สินรวมหลังจากหักหนี้สินแล้ว อีกทั้ง ต้องแนบสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ประกอบกับยื่นบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย และในส่วนของกรแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มีการกำหนดขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกันกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในประเด็นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดรายการไว้ครอบคลุมรายการทรัพย์สินแล้ว แต่อย่างไรก็ดีลักษณะของรายการที่ยื่นในบางลักษณะเช่น สงหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่า อาทิ พระเครื่อง เครื่องเพชร เครื่องประดับ งานศิลปะ ฯลฯ นั้นเป็นการยืนยันแต่รูปถ่ายและราคาที่เจ้าของทรัพย์สินได้มีการประเมิน ซึ่งมีประเด็นข้อพิจารณาถึงมูลค่าของทรัพย์สินและการซื้อขายในท้องตลาดที่ไม่น่ามีความแน่นอนและไม่อาจยืนยันมูลค่าที่แท้จริงได้ ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะให้เจ้าของทรัพย์สินอ้างอิงราคาท้องตลาดในขณะที่ยื่นรายการทรัพย์สินนั้นรวมทั้งรูปพรรณ ลักษณะของทรัพย์สินโดยละเอียดตามรูปแบบที่ได้กำหนดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากมีการซื้อ-ขายให้แจ้งต่อ ป.ป.ช.หรือหน่วยงานต้นสังกัดแล้วแต่กรณีและแสดงรายละเอียดการซื้อขายด้วย

อย่างไรก็ดีในประเด็นเอกสารการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้ยื่นบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่น จากการรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีความคิดเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่าการกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีพร้อมเอกสารประกอบนั้นเป็นการสร้างภาระให้ทั้งผู้ที่มีหน้าที่และผู้ที่มีหน้าที่เก็บรักษา

เอกสารดังกล่าว ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าการยื่นรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่ได้มีข้อเสนอให้กำหนดเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยื่นบัญชีนั้นควรกำหนดเฉพาะรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารที่เกี่ยวข้องในบางรายการเท่านั้น เช่น รูปถ่ายพระเครื่องหรือทรัพย์สินที่มีมูลค่า สำหรับรายละเอียดทรัพย์สินที่มีอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือมีหลักฐานการจัดเก็บอยู่แล้วเช่น โฉนดที่ดิน ทะเบียนรถยนต์ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ เป็นข้อมูลที่สามารถเรียกได้จากผู้ยื่นหรือหน่วยงานของรัฐ และในกรณีที่ไม่มีกรเปลี่ยนแปลงรายการนั้น ๆ ตามที่ได้เคยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาแล้วในครั้งก่อน กรณีดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นในการยื่นเป็นเอกสารประกอบ ทั้งนี้เพื่อไม่ก่อให้เกิดภาระกับผู้ยื่น และเป็นการลดการจัดเก็บข้อมูลที่ไม่มีความจำเป็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสำนักงาน ป.ป.ช. อีกด้วย นอกจากนี้ควรนำระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ก็จะเข้ามาช่วยในการจัดการเอกสารและการรักษาข้อมูลตามที่ได้กล่าวในประเด็นที่ 5.6 ต่อไป

5.2.3 ระยะเวลาการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับระยะเวลาการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554 กำหนดระยะเวลาและรูปแบบการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แยกพิจารณาได้ 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารภายในกำหนดเวลา 3 กรณี (1) กรณีเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง (2) กรณีพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และ (3) กรณีพ้นจากตำแหน่งครบหนึ่งปี ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปี

2) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ระบุตำแหน่งในกฎหมายดังกล่าวยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในกำหนดเวลา 3 กรณีดังต่อไปนี้ (1) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง (2) ทุก 3 ปี ที่อยู่ในตำแหน่ง และ (3) เมื่อพ้นจากตำแหน่ง

ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าการกำหนดระยะเวลายื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีข้อพิจารณากรณีผู้ดำรงตำแหน่งที่มีการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ผู้นั้นถือครองตำแหน่งหลายตำแหน่งในขณะเดียวกันและในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อไปรับตำแหน่งใหม่ ในกรณีดังกล่าวการกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ยื่นและอาจมีความเสี่ยงต่อการกรอกข้อมูลคลาดเคลื่อน ซึ่งในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเสนอให้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ผู้ยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เข้ารับตำแหน่งใหม่และพ้นจากตำแหน่งเดิมเช่นนี้ไม่ต้องยื่นบัญชีภายหลังจากการพ้นจากตำแหน่ง โดยอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าปรับการให้พิจารณาการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจากกำหนดโดยตำแหน่ง เป็นการกำหนดตามบุคคล

5.2.4 วิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับวิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ปัจจุบันกำหนดให้การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน 2 วิธี ได้แก่ 1) การยื่นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นยื่นแทน และ 2) การส่งทางไปรษณีย์ แต่วิธีที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในการปฏิบัติคือการมายื่นด้วยตนเองที่ สำนักงาน ป.ป.ช. เนื่องจากมีเอกสารแนบประกอบจำนวนมากผู้มีหน้าที่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สินจึงนำมาเองหรือมอบให้บุคคลอื่นมายื่นแทน ในประเด็นดังกล่าว ผู้วิจัยเสนอให้นำระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่อลดขั้นตอนและภาระในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บข้อมูลและการจัดการข้อมูลอีกด้วย โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการยื่นและการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจะปรากฏรายละเอียดในข้อ 5.6

5.3 วิเคราะห์ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในส่วนของการวิเคราะห์ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้วิจัยแยกพิจารณาเป็น 4 ประการดังนี้

5.3.1 รูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัจจุบันจากการที่กฎหมายกำหนดรูปแบบการตรวจสอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกบัญชีที่มีการยื่นเข้ามา เป็นสาเหตุหลักที่สำคัญทำให้การตรวจสอบล่าช้า บางครั้งไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กฎหมายกำหนด จนนำไปสู่ปัญหาบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตกค้างตรวจสอบเป็นจำนวนหลายหมื่นบัญชีที่ ป.ป.ช. ประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบัน และจากการศึกษาเปรียบเทียบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของต่างประเทศพบว่า มีรูปแบบที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อาทิ

- 1) ไม่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทุกบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่มีการยื่นเข้ามา ซึ่งเป็นแนวทางที่นิยมใช้ในต่างประเทศส่วนใหญ่ และทั้ง 3 ประเทศที่ผู้วิจัยทำการศึกษาที่ใช้แนวทางนี้ ประกอบกับจากการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้องในการประชุมระดมความคิดเห็นตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ต่างเห็นด้วยกับแนวทางนี้
- 2) การจัดแบ่งกลุ่มผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามความสำคัญหรือตามลำดับความเสี่ยง ทั้งนี้ กลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงอาจจำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน อาทิ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลต่าง ๆ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการในคณะกรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ สำหรับกลุ่มตำแหน่งอื่น ๆ ให้ใช้วิธีสุ่มตรวจตามลำดับความเสี่ยงหรือตรวจสอบหากมีกรณีร้องเรียนมาที่ ป.ป.ช. ซึ่งมีกรณีตัวอย่างของประเทศจอร์เจียที่ประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาล่าช้าของการตรวจสอบโดยใช้ 3 วิธี ได้แก่ การสุ่มตรวจบัญชีทรัพย์สินตามลำดับความเสี่ยง ตรวจในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขอตรวจสอบเข้ามาเป็นรายบุคคล และคัดเลือกจากปัจจัยพิเศษ

3) การตรวจสอบเชิงลึกกรณีบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งที่เข้าข่ายความเสี่ยงสูงหรือมีการร้องเรียนเป็นรายบุคคล ที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งเป็นการมุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงคุณภาพ กล่าวคือ มุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงลึกเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์มากขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติตามระเบียบของ ป.ป.ช. ปัจจุบันมีการตรวจแบ่งเป็น 3 ระดับ คือ ตรวจทั่วไป ยืนยันข้อมูล และเชิงลึก และข้อเท็จจริงที่ผ่านมาจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีมาก การตรวจเชิงลึกจะทำเฉพาะกรณีมีเรื่องร้องเรียน หรือมีข่าวสารปรากฏทางสื่อมวลชน หรือมีการวิพากษ์วิจารณ์จากรัฐสภา หรือมีเรื่องการทุจริต ทำให้การตรวจสอบส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นตรวจทั่วไปหรือตรวจยืนยันข้อมูลเพื่อให้งานไม่ค้างตรวจมาก จึงให้ผลสัมฤทธิ์ในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ

5.3.2 การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า

ในทางปฏิบัติทรัพย์สินที่มีการแจ้งในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีหลายประเภท ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินบางประเภทที่มีมูลค่า เช่น ทอง พระเครื่อง เครื่องเพชร เครื่องประดับงานศิลปะ ฯลฯ จากการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะของผู้ที่เกี่ยวข้องในการประชุมระดมความคิดเห็น ตลอดจนการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าในการตรวจสอบทรัพย์สินเหล่านี้ในทางปฏิบัติพบปัญหามาก เพราะการตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่าต้องอาศัยผู้ชำนาญและเชี่ยวชาญมาพิจารณาประเมินราคา เนื่องจากปัจจุบันเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ยังไม่ชำนาญและเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ และบางกรณียังไม่เคยเห็นของจริง แต่ดูจากภาพถ่าย ซึ่งข้อเสียคือ หาก ป.ป.ช. ไปตรวจและไม่ใช่มือเชี่ยวชาญจะกลายเป็นการไปรับรองความถูกต้องให้ผู้ยื่นบัญชี ปัญหาที่พบบ่อยครั้งในการประเมินราคาทรัพย์สิน เช่น กรณีพระเครื่อง เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ประเมินราคาเองไม่ได้ แม้ผู้เชี่ยวชาญในการดูพระเครื่องก็ยังมีมีการประเมินราคาที่แตกต่างกัน การตรวจสอบจึงมุ่งไปที่การจำหน่าย (ให้เข้าพระ) หากมีการจำหน่ายให้ผู้อื่น ก็จะต้องตรวจสอบว่ามีการชำระเงินจริงหรือไม่ เป็นเงินเท่าใด และผู้ซื้อ มีประวัติและฐานะหรือมีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ที่จะซื้อ ซึ่งที่ผ่านมาเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ไม่สามารถทราบมูลค่าและรับรองโดยทันทีได้เมื่อเห็นพระเครื่องของจริงหรือเห็นเพียงรูปถ่าย

5.3.3 การตรวจสอบทรัพย์สินที่อยู่ต่างประเทศ

การตรวจสอบทรัพย์สินบางกรณีมีประเด็นปัญหาเรื่องการย้ายถ่ายเทไปต่างประเทศ ซึ่งการทำงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นมีเงื่อนไขมากมาย และเป็นเรื่องยาก จากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. มีวิธีการตรวจสอบแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการผสมผสานกันไป ซึ่งในเบื้องต้นจะขอความร่วมมือในลักษณะที่ไม่เป็นทางการจากคนไทยในต่างประเทศที่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. รู้จักเป็นการส่วนตัว และแบบเป็นทางการตามระเบียบการตรวจสอบผ่านสถานทูตไทยในต่างประเทศ และโดยปกติหากในบัญชีทรัพย์สินที่ยื่นไม่มีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินที่อยู่ในต่างประเทศมาในรายการ ป.ป.ช. ก็จะไม่ตรวจสอบ มีการตรวจสอบเฉพาะบุคคลที่ส่งข้อมูลมาเป็นรายกรณีไป ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากในทางปฏิบัติ

5.3.4 กำหนดระยะเวลาการตรวจสอบ

ปัจจุบันกฎหมาย ป.ป.ช. ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สิน ในทางปฏิบัติจึงไม่มีเงื่อนไขเวลาบังคับตามกฎหมาย แต่อาจมีการบังคับโดยนโยบายหรือสายบังคับบัญชา จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องมีข้อมูลว่าผลสัมฤทธิ์ที่ได้คือผลงานในเชิงปริมาณมากกว่าคุณภาพ และมีจำนวนบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินค้างตรวจเป็นจำนวนมาก การตรวจสอบที่ล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลโดยรวมของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. อีกทั้ง ยังส่งผลเสียต่อผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ยังมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจนในผลการตรวจสอบว่าเป็นอย่างไร กรณีนี้มีผู้เสนอแนวทางว่าควรให้สิทธิแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ นั้น สามารถติดตามความคืบหน้าหรือเร่งรัดกระบวนการตรวจสอบได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ยื่นบัญชีฯ

5.4 วิเคราะห์การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในส่วนของการวิเคราะห์เรื่องการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้วิจัยแยกพิจารณาเป็น 3 ประการ ดังนี้

5.4.1 ตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัจจุบันกฎหมาย ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 ที่ใช้บังคับอยู่ (สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และฉบับ พ.ศ. 2550) กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินเพียงนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. จากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า การเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นมาตรการสำคัญที่จะทำให้ ป.ป.ช. มีผู้ช่วยในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวคือ ภาคประชาชนและภาคประชาสังคม โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเมื่อประชาชนเข้าไปตรวจสอบแล้ว สามารถแจ้งให้ ป.ป.ช. ทราบว่าบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ โดยหลักแล้วต้องพิจารณาว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่ คือต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ในการให้เปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน เช่น กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรจะให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้ แต่ในส่วนของผู้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐควรต้องพิจารณาตามความเหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

จากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ปัจจุบันนักการเมืองท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเฉพาะในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนมาก การไม่กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลนั้นส่งผลให้ ป.ป.ช. ไม่สามารถเข้าถึงหรือรับข้อมูลจากประชาชน ซึ่งก็น่าจะเป็นผลด้านลบ ทำให้ไม่เกิดการช่วยตรวจสอบจากภาคประชาชน เพราะกรณีนักการเมืองท้องถิ่น ด้วยขนาดพื้นที่และวัฒนธรรมของผู้คนในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะทราบว่าข้อมูลว่านักการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ของตนมีกิจการอะไรบ้าง และในระหว่างการดำรงตำแหน่งเขาได้ทรัพย์สินมาและใส่

ชื่อผู้อื่นไว้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนจะสามารถเข้ามาตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าในระดับชาติ อันจะเป็นประโยชน์กับการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5.4.2 วิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัจจุบันกฎหมายกำหนดวิธีการเปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. โดยการติดประกาศให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับเรื่องนี้ในกรณีต่างประเทศที่มีการใช้ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทางระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ มักจะใช้วิธีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะด้วยวิธีการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์เช่นกัน ดังเช่น กรณีประเทศจอร์เจีย ดังนั้น หากมีการกำหนดให้มีการยื่นบัญชีทรัพย์สินทางระบบอิเล็กทรอนิกส์หรือออนไลน์ การเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งใดก็น่าจะทำให้ได้ง่ายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้ง ระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นที่นิยมนำมาใช้ในการประมวลข้อมูลเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินของผู้ยื่นในแต่ละปีว่ามีความเป็นไปอย่างไร ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลรวดเร็วและแม่นยำขึ้น และผลเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้สามารถนำไปเปิดเผยต่อสาธารณะ เพื่อเป็นข้อมูลแก่ประชาชนในการเข้ามาช่วยตรวจสอบและให้เบาะแสหรือใช้ในการตัดสินใจตอนเลือกตั้งได้

อย่างไรก็ตาม วิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ กรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา และเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั้น มีความแตกต่างจากกรณีประเทศจอร์เจีย กล่าวคือ มีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยใช้วิธีให้สิทธิแก่บุคคลที่สนใจขอข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยการยื่นหนังสือขอเป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้โดยผู้ขอจะต้องแสดงตนชัดเจนว่าเป็นใคร เพื่อคุ้มครองเจ้าของข้อมูลจากการนำข้อมูลทรัพย์สินไปใช้โดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5.4.3 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน

ดังที่ทราบแล้วว่าวัตถุประสงค์การเปิดเผยบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยตรวจสอบ ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. ในปัจจุบันคือการนำสำเนาบัญชีไปติดประกาศที่ห้องเปิดเผย ณ สำนักงาน ป.ป.ช. ระยะแรกนั้นการนำสำเนาบัญชีไปติดประกาศเลย ทำให้มีคนทราบ อาทิ เลขบัตรประชาชน เลขบัญชีธนาคาร เลขบัตรเครดิต เกิดกรณีการนำข้อมูลดังกล่าวไปทำธุรกรรมออนไลน์หรือโอนเงินทางโทรศัพท์กับธนาคาร เพราะมีข้อมูลส่วนบุคคลครบถ้วนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ก็จะเสียหายหากมีการนำไปใช้ทำธุรกรรมใด ๆ ที่ผ่านมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าต้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ยื่นด้วยจึงมีมติให้ปกปิดบางรายการได้ ถ้าผู้ยื่นต้องการปิดข้อมูลรายการไหน ก็ให้ขีดฆ่าในสำเนาบัญชีได้เลย แต่ตัวจริงก็ยังมีให้ ป.ป.ช. อยู่ เช่น ต้องการปกปิดเลขประชาชนก็ขีดฆ่าในสำเนา เลขที่บัตรเครดิตก็ขีดฆ่าไป โดยการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลเช่นว่าเป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เดิมมี 3-4 รายการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุญาตให้ปกปิด ประกอบด้วย เลขประจำตัวประชาชน เลขที่บัญชีธนาคาร เลขที่บัตรเครดิต และภาพถ่ายทรัพย์สินอื่น

ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการประกาศเพิ่มเติมหลายรายการ ทำให้หลายฝ่ายเห็นว่าเหมือนอนุญาตให้ปกปิดได้เกือบหมดทุกอย่าง ซึ่งอาจขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่นนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การจะปกปิดข้อมูลควรต้องทำเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลจริง ๆ และอาจต้องมีการขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

อย่างไรก็ตาม มีตัวอย่างกรณีของประเทศจอร์เจียในปัจจุบันมีการระบุง้อยกเว้นให้ประชาชนไม่มีสิทธิในการเรียกดูข้อมูลในเชิงส่วนบุคคล เช่น หมายเลขบัตรประชาชน ที่อยู่ปัจจุบัน หมายเลขโทรศัพท์ รวมข้อมูลทรัพย์สินก่อนช่วงที่มีการเข้ารับตำแหน่งหรือภายหลังจากที่ได้พ้นจากตำแหน่งไปและพ้นเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว เป็นต้น หรือในกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อสาธารณะ แต่ไม่ใช่ประชาชนจะเข้าถึงข้อมูลได้โดยสะดวก เนื่องจากประชาชนผู้ที่สนใจขอข้อมูลจะต้องยื่นหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยตนเองที่สำนักงาน Office of Government Ethics หรือหน่วยงานรัฐที่กำกับดูแลการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินอื่น ๆ แล้วแต่กรณี ทำให้ในทางปฏิบัตินั้น ประชาชนเกิดความไม่สะดวกในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวเท่าใดนัก เท่ากับเป็นการแสดงเจตนาสุจริตทั้งฝ่ายผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีและฝ่ายประชาชนที่ต้องการดูข้อมูล ที่ทั้ง 2 ฝ่ายต้องแสดงความโปร่งใส

5.4.4 ปัญหาการตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554

การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ที่ยังคงใช้อยู่ในปัจจุบันระหว่างรอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับใหม่นั้น ได้กำหนดให้ต้องเปิดเผยสำเนาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. โดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว อันสืบเนื่องมาจากการที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา (พ.ศ. 2550) กำหนด แต่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 บัญญัติสาระสำคัญเพียงว่าจะต้องเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน (มาตรา 234 [3]) กรณีจึงอาจส่งผลให้เกิดการตีความที่แตกต่างกัน เพราะการที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้เปิดเผยผลการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งมีความแตกต่างจากการเปิดเผยสำเนาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินแบบเดิม จึงมีข้อน่าคิดว่าหาก ถ้า ป.ป.ช. ไปประกาศว่าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดเปิดเผยสำเนาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่าฝ่ายกฎหมาย ป.ป.ช. เห็นว่าทำได้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้ และแนวโน้มของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็เห็นชอบเรื่องการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และมีแนวโน้มว่าจะบัญญัติเรื่องเปิดเผยสำเนาบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับใหม่ต่อไป

ในประเด็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐนั้น ก็เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของบุคคลดังกล่าวเหล่านั้น อันจะทำให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวจะทำให้ประชาชนสามารถช่วยตรวจสอบและให้เบาะแสเพิ่มเติมได้ อันจะทำให้เจตนารมณ์ของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญเป็นรูปธรรมมากขึ้น สำหรับการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงนั้นเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จำเป็นและเป็นที่ยอมรับใช้กันในบรรดาประเทศเสรีประชาธิปไตย ที่พยายามดำเนินการให้บุคคลที่จะเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญ ๆ ในองค์กรใช้อำนาจรัฐมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยเห็นว่าการให้มีการบัญญัติเรื่องการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับที่กำลังจัดทำอยู่ ณ ปัจจุบัน จึงไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันตอนหนึ่งว่า “...การกำหนดให้รัฐมี...การวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เต็ดขาด เพื่อมิให้ผู้บริหารที่ปราศจากคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล เข้ามามีอำนาจในการปกครองบ้านเมืองหรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ...” ดังนั้น การเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจึงเป็นกลไกที่สำคัญกลไกหนึ่งที่จะทำให้การป้องกัน ตรวจสอบ และปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ที่กำหนดไว้ดังกล่าว

5.5 วิเคราะห์องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในส่วนของงานวิเคราะห์เรื่ององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้วิจัยแยกพิจารณาเป็น 5 ประการดังนี้

5.5.1 หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งข้อเท็จจริงบุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินมีจำนวนมาก และนอกจาก ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบข้อมูลทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ยื่นดังกล่าวแล้ว ยังต้องตรวจสอบของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตลอดจนผู้ที่ถือทรัพย์สินแทนบุคคลเหล่านั้นตามข้อมูลที่ยื่นมาอีกด้วย และที่สำคัญคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมได้อีก (มาตรา 40 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม) ทำให้มีบัญชีที่ถูกยื่นเข้ามาถึง ป.ป.ช. มีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับการที่ ป.ป.ช. ต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกบัญชี จึงเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การตรวจสอบขาดประสิทธิภาพ ล่าช้า บุคลากรไม่เพียงพอ ไม่ทันการณ์ และมีบัญชีค้างตรวจจำนวนมาก

เกี่ยวกับเรื่องนี้ มีข้อน่าสังเกตที่น่าสนใจในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและเขตปกครองพิเศษฮ่องกงนั้น มีการแยกหน่วยงานรับยื่นบัญชีและกำกับดูแลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินออกจากหน่วยงานตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน กล่าวคือ กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนจะต้องมีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่หรือตามที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบจะเข้ามาตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีปัญหาถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน กล่าวคือไม่ได้ตรวจสอบบัญชีทั้งหมดเหมือนกรณีของประเทศไทยในปัจจุบัน

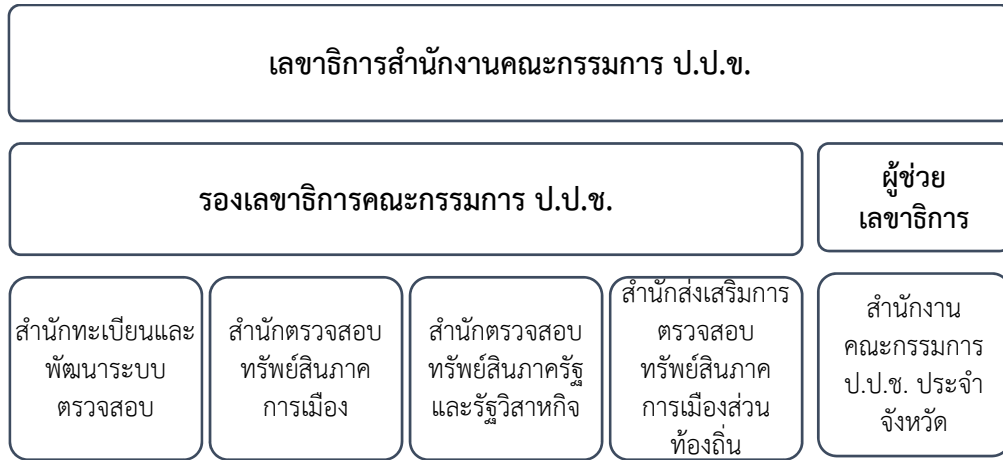
ด้วยเหตุดังกล่าว หากกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ซึ่งแน่นอนว่า ป.ป.ช. ไม่สามารถเป็นหน่วยงานเดียวที่จะสามารถรองรับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททั่วประเทศได้ แต่อาจมีการกำหนดให้ ป.ป.ช. รับผิดชอบเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง นอกเหนือจากนั้นให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น ที่จะรับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและตรวจสอบเบื้องต้น หรือสุ่มตรวจข้อมูลทรัพย์สิน หรือตรวจเมื่อมีกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตน อันจะเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบ แนวทางดังกล่าวเป็นระบบกระจายอำนาจการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีการมอบหมายให้เจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ประจำแต่ละหน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบดูแลตรวจสอบการยื่นแบบแสดงรายได้และทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัด ทำให้มีทรัพยากรบุคคลเพียงพอที่จะรับและตรวจสอบรายงานข้อมูลทางการเงินและทรัพย์สินได้โดยไม่ล่าช้า เช่นเดียวกับกรณีของเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน แต่ละหน่วยงานรัฐจะมีเจ้าหน้าที่จริยธรรมที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นำหลักเกณฑ์เรื่องการแจ้งทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนผลประโยชน์อื่น ๆ ไปบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ในสังกัดตามแนวทางของสำนักงานข้าราชการพลเรือนที่เป็นหน่วยงานกลางที่ดูแลและกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการแจ้งทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ

5.5.2 การจัดโครงสร้างองค์กรและสายบังคับบัญชา

การบริหารจัดการภายในองค์กรสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินได้มีการกล่าวถึงไว้ในบทที่ 4 ด้วย โครงสร้างองค์กรในบทที่ 2 ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดเพิ่มเติมในแง่ของสายการบังคับบัญชาสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน จะเห็นว่าในการดำเนินการของหน่วยงานทั้งสี่สำนักภายใต้ภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน สำหรับส่วนกลางภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นหน่วยงานหลักในปัจจุบันนั้นอยู่ภายใต้การดูแลของรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายภารกิจ โดยในแต่ละหน่วยงาน¹⁹⁸ จะมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดในระดับผู้อำนวยการ เช่นเดียวกับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินในส่วนภูมิภาคซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมาย และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำ

¹⁹⁸ 4 หน่วยงานประกอบด้วย สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ และสำนักส่งเสริมการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมืองส่วนท้องถิ่น

จังหวัดแต่ละจังหวัด จะมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นระดับผู้อำนวยการ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเช่นเดียวกัน



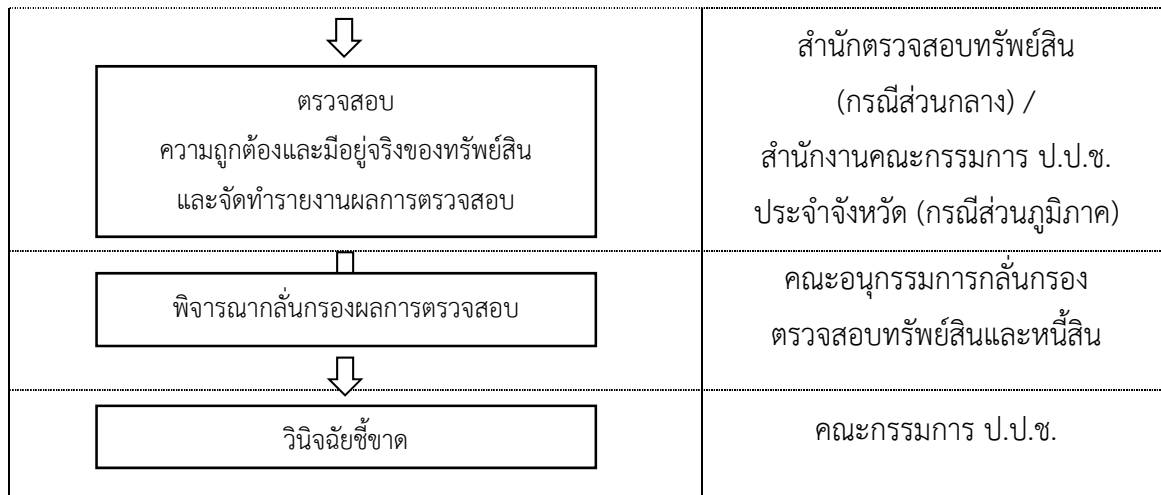
แผนภาพที่ 5.5.2-1

สายบังคับบัญชาภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน

ในแง่ของการจัดแบ่งภารกิจนั้น ดังที่ได้กล่าวถึงไว้ในบทที่ 2 ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งอาจสรุปได้ว่าสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินมีการจัดแบ่งการตรวจสอบออกตามกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหลักดังจะเห็นได้ว่าการจัดแบ่งหนึ่งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หนึ่งหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เป็นข้าราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจ หนึ่งหน่วยงานทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มาจากภาคท้องถิ่น โดยมีสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทำหน้าที่หน่วยงานกลางในการรับยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสำหรับส่วนกลางพร้อมตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนในเบื้องต้น

ในแง่กระบวนการทำงานในการตรวจสอบทรัพย์สิน การมอบหมายงานหรือรายการที่ต้องตรวจสอบ รวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยอาจสรุปได้ดังนี้

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน	ผู้รับผิดชอบ
ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ
↓	
รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (ออกเอกสารรับบัญชีฯ)	สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ (กรณีส่วนกลาง) / สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด (กรณีส่วนภูมิภาค)
↓	
ตรวจสอบความครบถ้วนของข้อมูล เอกสารประกอบ และตรวจสอบเบื้องต้น	



แผนภาพที่ 5.5.2-2

ขั้นตอนหลักในการดำเนินการกิจกรรมการตรวจสอบและผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ

จากแผนผัง 5.5.2-1 ที่แสดงข้างต้นนั้น หากพิจารณารายละเอียดในแต่ละขั้นตอนจะพบว่าตามจำนวนบัญชีที่มีการยื่นโดยมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะมีจำนวนมาก โดยมีหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบซึ่งหากพิจารณาอัตรากำลังของสำนักงานตั้งรายละเอียดที่แสดงในตาราง ตาราง 2.2.2-1 อัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน พ.ศ. 2557 ในบทที่ 2 จะเห็นว่าอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทรัพย์สินมีเพียง 26 คนเท่านั้นแต่มีหน้าที่ต้องรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในรูปแบบกระดาษของคนจำนวนมาก เพื่อส่งต่อไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินซึ่งมีอัตรากำลังรวมทั้งสามหน่วยงานไม่เกิน 90 คนสำหรับภารกิจตรวจสอบในส่วนกลางทั้งหมด โดยในการมอบหมายการตรวจสอบนั้นจากการสอบถามข้อมูลจะเป็นการมอบหมายโดยผู้อำนวยการสำนักไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และเมื่อมีการตรวจสอบเสร็จสิ้นจึงมีการจัดทำรายงานการตรวจสอบเพื่อนำเสนอไปยังคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินกลั่นกรองผลการตรวจสอบ ซึ่งจะมีลักษณะการพิจารณาในรูปแบบการประชุมร่วมภายในคณะอนุกรรมการ ก่อนจะนำขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากพิจารณาในแง่จำนวนบัญชี จำนวนเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงาน และผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยจะเห็นว่ามีไม่สมดุลและย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาคอขวดในขั้นตอนการปฏิบัติงานขึ้นได้แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการปรับปรุงกระบวนการทำงานสำหรับภารกิจนี้หลายครั้ง ในช่วงปี พ.ศ. 2559 ถึง พ.ศ. 2560 โดยมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ อาทิ การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาคขึ้นเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลและกลั่นกรองงานของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จังหวัดและมีการตั้งคณะอนุกรรมการกลั่นกรองในเขตพื้นที่ขึ้น เพื่อให้มีการทำงานอย่างบูรณาการและมีประสิทธิภาพให้มีจำนวนบัญชีที่ค้างการพิจารณาลดน้อยลงให้งานในภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินมีผลสัมฤทธิ์มากขึ้น การเพิ่มอัตรากำลังเจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินให้มีจำนวนมากขึ้น หรือการพิจารณาปรับลดขั้นตอนสำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินบางกรณีที่ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดให้ผลการตรวจสอบสามารถเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยตรงก็ตาม

เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแล้ว	2557	2558	2559	2560 (6 เดือนแรก)
ผลงานการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จ	20,397	39,781	52,056	10,756

ตารางที่ 5.5.2-1

ผลงานการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 (6 เดือนแรก)¹⁹⁹

จากตาราง 5.5.2-1 ที่แสดงผลการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จในแต่ละปีงบประมาณจะเห็นว่ามียุติที่ตรวจสอบแล้วเสร็จทั้งสิ้นเป็นจำนวนนับหมื่นบัญชี อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดประกอบผลการตรวจสอบทรัพย์สินแล้วเสร็จเช่นว่านี้ มียุติที่ตรวจสอบแล้วเสร็จและอยู่ในขั้นตอนการรอเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองตรวจสอบทรัพย์สินฯ เป็นจำนวน 13,846 บัญชี และเป็นบัญชีที่รอเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย 3,227 บัญชี²⁰⁰

5.5.3 อัตรากำลังและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

เกี่ยวกับเรื่องอัตรากำลังและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแยกพิจารณาได้ดังนี้

5.5.3.1 ปัญหาด้านอัตรากำลัง

จากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่าปัญหาและอุปสรรคอีกประการที่สำคัญที่ทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเกิดความล่าช้าคือ อัตรากำลังคนที่ไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับภาระงานที่มีจำนวนมาก ทำให้มียอดบัญชีค้างตรวจจำนวนมาก และส่วนใหญ่เป็นบัญชีค้างตรวจในส่วนของผู้มีหน้าที่ยื่นในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันมีการกำหนดให้มีการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงทุกบัญชี จึงจำเป็น ต้องปรับโครงสร้างและเพิ่มอัตรากำลังคนในหน่วยงานให้เพียงพอและเหมาะสมกับภาระงาน อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องนี้มีการตั้งข้อสังเกตจากหลายฝ่ายว่าหากมีการพัฒนาระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอย่างสมบูรณ์แล้วนั้น ก็น่าจะช่วยแบ่งเบาภาระงานของเจ้าหน้าที่ได้อย่างมาก อีกทั้ง ระบบการกระจายอำนาจในการตรวจสอบไปให้หน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่ให้รวมศูนย์ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งที่ใช้ในต่างประเทศ อาทิ สหรัฐอเมริกา หรือเขตบริหารพิเศษฮ่องกง ก็จะเป็นอีกวิธีหนึ่งที่เข้ามาช่วยแบ่งเบาภารกิจของ ป.ป.ช. ได้ หรือถ้าหากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นแบบไม่ต้องตรวจสอบทุกบัญชี ในเรื่องอัตรากำลังบุคลากรอาจจะไม่เป็นปัญหาอีกต่อไป

¹⁹⁹ ข้อมูลจากการแถลงผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. วันเสาร์ที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2560 ณ โรงแรมแอมบาสซาเดอร์ ซิตี้ จอมเทียน พัทยา จังหวัดชลบุรี

²⁰⁰ เพิ่งอ้าง

5.5.3.2 ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่

ในทางปฏิบัติปัจจุบัน ปัญหาประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้อง และมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินคือ ความสามารถและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบ โดยเฉพาะความรู้เฉพาะด้าน อาทิ การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า เช่น ทอง พระเครื่อง เครื่องเพชร เครื่องประดับ งานศิลปะ ฯลฯ ซึ่งได้เคยกล่าวข้างต้นแล้วนั้น เนื่องจากปัจจุบันเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ยังไม่ชำนาญและเชี่ยวชาญในเรื่องนี้ จึงทำให้ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบ เพราะอาจต้องสอบถามหรือปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ ทำให้การตรวจสอบมีความล่าช้ากว่าปกติ ซึ่งจากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินมีความแตกต่างกัน บางครั้งการรับรองข้อมูลทรัพย์สินประเภทเดียวกันมีการตัดสินใจที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นกับประสบการณ์และความเชี่ยวชาญของแต่ละบุคคลปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่อยู่ต่างจังหวัด (ป.ป.ช. จังหวัด) เป็นเจ้าหน้าที่ที่บรรจุใหม่ อาจจะไม่ทราบแนวทาง เทคนิค วิธีการในการตรวจสอบ

การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินนั้นต้องการความหลากหลายสาขาวิชาของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ เช่น เจ้าหน้าที่ที่เป็นนักกฎหมายอาจจะไม่เชี่ยวชาญด้านการเงิน หรือการลงทุน หรือการประเมินทรัพย์สิน ต้องใช้บุคลากรที่หลากหลายและผสมผสาน ซึ่งปัจจุบันในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีบุคลากร 4 กลุ่มคือ กฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ และบริหาร

5.5.4 การทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

เกี่ยวกับเรื่องการทำงานของ ป.ป.ช. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแยกพิจารณาได้ดังนี้

5.5.4.1 การบริหารงานภายใน

สำหรับจัดระบบบริหารงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. นั้น มีข้อนำพิจารณาคือ งานของ ป.ป.ช. แยกออกเป็น 3 ส่วนหลัก ๆ ได้แก่ งานป้องกัน งานตรวจสอบ และงานปราบปราม ดังนั้น การจัดอัตรากำลังบุคลากรต้องมีความเหมาะสม รองรับและเพียงพอต่อภาระงานแต่ละด้าน จากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ยังมีการโยกกำลังคนในหน่วยงานหนึ่งไปช่วยอีกหน่วยงานหนึ่ง แม้จะเป็นการชั่วคราว ผลที่เกิดขึ้นคืองานตกค้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดิ่งกำลังคนจากหน่วยงานตรวจสอบไปช่วยงานป้องกันหรือปราบปราม อาจส่งผลกระทบต่อความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพของงานตรวจสอบ หรือปัญหาความล่าช้าในกระบวนการที่เกิดจากการมีขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของบัญชีที่มีการแสดงเข้ามาแล้วจะต้องสรุปผลการตรวจสอบเพื่อนำเสนอตามลำดับขั้น โดยต้องเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองก่อนจะนำเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป ทำให้เกิดจำนวนบัญชีค้างตรวจสอบการพิจารณาจำนวนมาก ซึ่งอาจแก้ไขโดยการกระจายอำนาจให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับภาคเพิ่มขึ้นอาจช่วยแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการกลั่นกรองในปัจจุบันไปได้มาก และทำให้งานตรวจสอบเร็วขึ้น นอกจากนี้ ยังมีข้อเสนอที่น่าสนใจอีกประการที่ว่า ป.ป.ช. น่าจะรับผิดชอบภาระหน้าที่หลักที่เน้นไปที่งานตรวจสอบทรัพย์สินและงานปราบปรามการทุจริตและการรื้อราย

ผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ส่วนงานด้านป้องกัน อาทิจานรณรงค์ต่าง ๆ ควรกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานอื่นทำ

5.5.4.2 การบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายนอก

กรณีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช.ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น กรณีดังกล่าวหมายถึงต้องมีการบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่นทั้งภายใน ป.ป.ช. เอง ได้แก่ หน่วยงานป้องกัน และหน่วยงานปราบปราม โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับหน่วยงานปราบปราม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งควรมีการกระจายอำนาจบางส่วนออกไป โดยมอบหมายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก เช่นการกระจายอำนาจให้กับ ป.ป.ช.ภาค/จังหวัด หรือกรมมอบหมายหน้าที่บางประการให้กับ ป.ป.ท.

นอกจากนี้ การทำงานบูรณาการ ประสานงาน และเชื่อมโยงกับหน่วยงานภายนอกอื่น ๆ ที่จะให้ข้อมูลในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งทางระบบสารสนเทศและอิเล็กทรอนิกส์ และทางารพบปะ ประชุม ปรีกษาหารือ ในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติการ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ก็จะเป็นส่วนช่วยให้กระบวนการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินต้องอาศัยข้อมูลจากหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนโดยเฉพาะสถาบันการเงินต่าง ๆ ปัจจุบันหลายหน่วยงานมีข้อตกลงกันอยู่แล้วในการเชื่อมโยงข้อมูล ป.ป.ช.จึงสามารถเข้าไปเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างคล่องตัวในระดับหนึ่ง หรือ ป.ป.ช. สามารถเข้าตรวจสอบโดยใช้งานระบบบางระบบด้วยตนเองได้ เช่นระบบทะเบียนราษฎร์ ระบบของกรมการขนส่ง แต่ยังมีปัญหาบ้างในกรณีธนาคารในเรื่องการปกปิดข้อมูลของลูกค้าธนาคาร เช่นนี้ อาจจะต้องใช้วิธีกำหนดในกฎหมายให้ชัดเจนว่าข้อมูลเหล่านี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบได้ แม้จะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งอาจจะบังคับเฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งที่มีความเสี่ยงหรือกรณีบุคคลที่มีข้อร้องเรียน หรือในกรณีการประสานงานกับ ก.ล.ต. ก็มีเงื่อนไขและอุปสรรคพอสมควรในทางปฏิบัติ ทำให้ ป.ป.ช. ไม่ได้ข้อมูลตามที่ต้องการ หรือปัญหากรณีรูปแบบการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันของ ป.ป.ช. กับหน่วยงานที่เป็นผู้ดูแลข้อมูล เช่น กรณีกรมที่ดิน ซึ่งไม่ได้เก็บข้อมูลเส้นทางการซื้อขาย ฉะนั้นการจะได้ข้อมูลในส่วนนี้อย่างรวดเร็วหรือทันทีนั้นไม่สามารถทำได้ ต้องทำเรื่องขอไปและต้องรอข้อมูลการตรวจสอบจากกรมที่ดินตอบกลับ หรือการประสานงานกับหน่วยงาน ป.ป.ง. และ ส.ต.ง. เช่นกัน ข้อมูลของหน่วยงานเหล่านั้นมีรูปแบบจัดเก็บที่แตกต่างจากข้อมูลที่ ป.ป.ช. ต้องการใช้งาน เช่น เพดานธุรกรรมที่ ป.ป.ง. ดู คือยอด 2 ล้านบาทขึ้นไปหรือการที่ ป.ป.ง. ยังมีชั้นความลับของข้อมูลอยู่ ซึ่งการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานโดยระบบ ACAS ก็เป็นความหวังของสำนักงาน ป.ป.ช.

อย่างไรก็ตาม ป.ป.ช. ควรพิจารณาการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานจากภารกิจด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยดูว่าต้องมีความเชื่อมโยงการดำเนินการระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใดบ้างเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ และจัดให้มีพื้นที่กลางที่เป็นกลไกพิเศษให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเข้ามาร่วมกันทำงานได้ เพื่อให้การบูรณาการระหว่างหน่วยงานสำเร็จเป็นรูปธรรม เช่น ป.ป.ช. ป.ป.ง. ป.ป.ท. ค.ต.ง. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก.ก.ต. อัยการสูงสุด

DSI โดยอาจส่งตัวแทนเข้ามาหารือเพื่อทำงานอย่างสอดคล้องประสานกัน ทั้งในแง่การทำงานและการเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อให้การทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ คล่องตัว เป็นเอกภาพ

5.5.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรผู้มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน อาจทำได้ในระดับหนึ่ง แต่ยังมีจำนวนน้อยที่เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ อันเนื่องมาจากความยุ่งยากและความไม่ชัดเจนของกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตลอดจนการคุ้มครองประชาชนผู้ให้เบาะแสก็ยังไม่มีความชัดเจนเฉพาะที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพเพียงพอ อีกทั้ง การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินกฎหมายกำหนดเพียงนักการเมืองระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และ ส.ว. นอกจากนี้ ความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลก็ยังไม่ทั่วถึงและไม่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หากต้องการจะให้ประชาชนมีส่วนร่วม ระบบข้อมูลต้องเป็นระบบเปิด และประชาชนต้องสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบและสะดวก กรณีตัวอย่างในประเทศจอร์เจียที่พัฒนาระบบแบบใหม่ ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้อย่างทันท่วงที และสามารถนำข้อมูลที่ได้จากการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการไปตรวจสอบด้วยตัวเอง ซึ่งการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงซึ่งข้อมูลของข้าราชการทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความโปร่งใสและรู้สึกตื่นตัวในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทุจริต โดยมีผลสถิติการเรียกดูข้อมูลบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งก่อนที่จะมีระบบการยื่นรายการแสดงทรัพย์สินผ่านทางอินเทอร์เน็ต จำนวนผู้ทำเรื่องขอเรียกดูข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองในปี พ.ศ. 2551 มีเพียง 651 คำขอ ภายหลังจากที่มีการนำกระบวนการยื่นบัญชีทรัพย์สินออนไลน์มาใช้ จำนวนประชาชนที่เข้าดูและขอคัดลอกบัญชีทรัพย์สินของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงผ่านระบบมีจำนวนถึง 250,000 คำขอ ซึ่งตัวเลขดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเรื่อย ๆ อันแสดงถึงความตื่นตัวและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

5.6 การนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน และระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล (ACAS)

จากการประชุมระดมความคิดเห็นและการสัมภาษณ์เชิงลึก รวมถึงการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินที่ได้วิเคราะห์ไว้ในตอนต้นของบทที่ 5 นี้สามารถสรุปได้ว่าการนำระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีมาใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอย่างครบวงจร นับตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ขั้นตอนการตรวจสอบ และขั้นตอนการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาค่าความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประสบปัญหาอยู่ในปัจจุบันได้อย่างแน่นอน โดยเฉพาะขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของทรัพย์สิน

5.6.1 การนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการกิจตรวจสอบทรัพย์สิน และการคัดเลือกเครื่องมือระบบสารสนเทศสำหรับปรับปรุงประสิทธิภาพในการตรวจสอบทรัพย์สิน

จากการสัมภาษณ์และการรวบรวมข้อมูลพบว่าในอดีตถึงปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความพยายามที่จะนำระบบสารสนเทศมาใช้ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการกิจตรวจสอบทรัพย์สินโดยได้มีการ

จัดทำระบบสารสนเทศขึ้นเพื่อการดังกล่าวรวมถึงมีการจัดทดลองการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์แต่ไม่ได้ถูกนำขึ้นใช้งานจริงอย่างเป็นระบบจากปัญหาอุปสรรคหลายประการทั้งในแง่ข้อจำกัดทางกฎหมาย ความมีเสถียรภาพของระบบที่นำขึ้นทดลองใช้งาน ความไม่แน่ใจในความถูกต้องของข้อมูล รวมถึงประเด็นปัญหาอื่น ๆ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินจึงมีลักษณะเป็นการทำด้วยเอกสารเป็นหลัก โดยมีการเก็บข้อมูลลงระบบสารสนเทศที่มีลักษณะเป็นเอกเทศต่อกันระหว่างเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่แต่ละคน ไม่มีฐานข้อมูลรวมของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์แม้จะมีการ Scan เอกสารบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชียื่นเข้ามาโดยเอกสารและจัดเก็บในรูปแบบของไฟล์ก็ตามแต่การจัดเก็บไม่ได้อยู่ในรูปแบบของฐานข้อมูลสำหรับการนำไปทำการวิเคราะห์

สำหรับการทำหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินจะมีเทคนิคและการจัดเก็บข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะบุคคลเช่นเดียวกันโดยยังไม่มีระบบสารสนเทศกลางเพื่อช่วยในการรวบรวมข้อมูลและการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและการวิเคราะห์ข้อมูล

เนื่องจาก สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นความสำคัญของระบบสารสนเทศว่าจะสามารถช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินทั้งกระบวนการ จึงได้มีการพิจารณาคัดเลือกระบบสารสนเทศเพื่อนำมาใช้กับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ได้คัดเลือกเครื่องมือระบบสารสนเทศสำเร็จรูปที่มีอยู่เนื่องจากเห็นว่าไม่เหมาะสมกับกระบวนการทำงานและวิธีการดำเนินโครงการขององค์กรจึงได้มีการพิจารณาจัดจ้างผู้พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินเพื่อให้พัฒนาระบบเฉพาะที่สอดคล้องกับกระบวนการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

5.6.2 วิธีการดำเนินโครงการ และสถานะโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS)

โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) มีการหยิบยกจัดทำงบประมาณเพื่อดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 โดยมีการพิจารณาคัดเลือกผู้พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อนำมาใช้กับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปัจจุบันระบบอยู่ระหว่างช่วงทดสอบก่อนนำระบบขึ้นใช้งานจริง

จากการสัมภาษณ์และการรวบรวมข้อมูล หากพิจารณาขั้นตอนการพัฒนาระบบเพื่อนำขึ้นใช้งานจริงของระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) เทียบกับวิธีการพัฒนาระบบสารสนเทศ (Information System Development) มาตรฐานน่าจะถือว่าการพัฒนาระบบสารสนเทศโดยอาศัยเทคนิควัฏจักรการพัฒนาระบบสารสนเทศ (Systems-Development Life Cycle: SDLC) ดังปรากฏในแผนภาพ 5.6.2-1 ในปัจจุบันระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ดังกล่าวได้ผ่านขั้นตอนการรวบรวมข้อมูลความต้องการใช้งาน (Preliminary Analysis) การวิเคราะห์ระบบ (System Analysis) การออกแบบระบบ (System Design) และการพัฒนาระบบ (Programming) แล้ว และอยู่ระหว่างทดสอบการใช้

งาน (Testing) เพื่อจะนำระบบขึ้นใช้งาน (System Implementation) ต่อไป ซึ่งคาดว่าจะสามารถนำระบบขึ้นใช้งานจริงได้ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2560

วัฏจักรการพัฒนาระบบสารสนเทศแบบ Waterfall ดังแสดงในแผนภาพ 5.6.2-1 แม้ว่าเป็นวิธีการพัฒนาระบบมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของความต้องการและวิธีการทำงานทำให้การทำงานแบบ SDLC อาจไม่เหมาะสมกับทุกกรณี ในทางวิชาการการพัฒนาระบบแบบ SDLC จะใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อความต้องการใช้งานค่อนข้างชัดเจนและไม่เปลี่ยนแปลง วิธีการพัฒนาระบบแบบนี้บางครั้งเรียกว่า “Waterfall Methodology”²⁰¹ เนื่องจากกระบวนการดำเนินโครงการมีลักษณะเป็นขั้นตอน กล่าวคือต้องเสร็จสิ้นขั้นตอนหนึ่งก่อนไปยังขั้นตอนถัดไป (พิจารณาจากแผนภาพ) เมื่อนำวิธีการดำเนินโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) มาเปรียบเทียบกับกรอบวิธีการดำเนินโครงการมาตรฐานจะเห็นว่าโครงการมีลักษณะแตกต่างจากกระบวนการมาตรฐานเนื่องจากกระบวนการทำงานในการพัฒนาระบบใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน และพบปัญหาความเปลี่ยนแปลงความต้องการใช้งานและกระบวนการทำงานตลอดช่วงเวลาในการพัฒนา ทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญและก่อให้เกิดความล่าช้าในการนำระบบขึ้นใช้งานจริง ผู้พัฒนาระบบและหน่วยงานผู้รับผิดชอบจึงมีการปรับเปลี่ยนการดำเนินโครงการส่วนที่สามารถทำได้ให้รองรับความเปลี่ยนแปลงเท่าที่ไม่กระทบต่อระบบซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการจะนำระบบขึ้นใช้งานจริงด้วย จากประเด็นปัญหาในลักษณะเดียวกันที่เกิดขึ้นกับการพัฒนาระบบสารสนเทศโครงการต่าง ๆ ในระดับสากล ในปัจจุบันจึงมีวิธีการพัฒนาระบบในรูปแบบอื่น ๆ เช่น Rapid Application Development (RAD), Agile Methodology, หรือ Lean Methodology²⁰² ซึ่งแต่ละวิธีการมีการปรับเปลี่ยนจากวัฏจักรการพัฒนาระบบรูปแบบมาตรฐานให้เหมาะสมกับสภาพการดำเนินการจริงโดยมีรายละเอียดแตกต่างกันไป

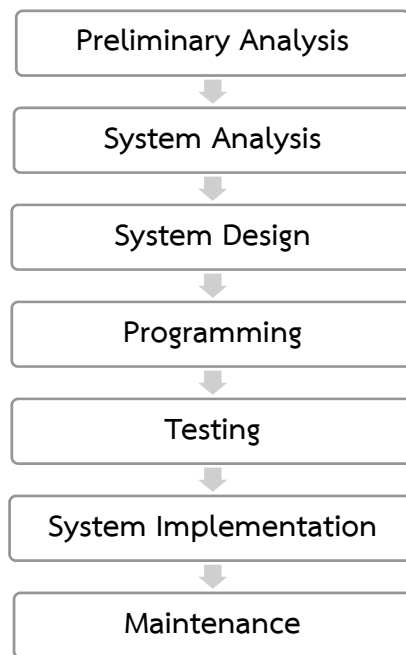
²⁰¹ สรุปรจาก Ibid. pp. 105-106

²⁰² สรุปรจาก Ibid pp. 106-108

“Rapid Application Development: RAD” มีการรวมขั้นตอนของ SDLC เข้าด้วยกัน มุ่งเน้นการรับข้อเสนอแนะของผู้ใช้งานที่จะให้ระหว่างการพัฒนา โดยรวมจะใช้เวลาพัฒนาโครงการสั้นกว่า SDLC แต่เหมาะกับโครงการขนาดเล็ก

“Agile Methodology” มีลักษณะคล้าย RAD มุ่งเน้นการทำงานร่วมกันระหว่างผู้พัฒนาระบบ ผู้รับผิดชอบดูแลโครงการ และผู้ใช้งานจริง ปรับเปลี่ยนการทำงานและแก้ไขปัญหาความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโครงการตลอดเวลา

“Lean Methodology” เป็นวิธีการพัฒนาระบบที่ค่อนข้างใหม่กว่าวิธีอื่น ๆ ใช้ในกรณีที่ความต้องการไม่ชัดเจน จึงมีการรวบรวมความต้องการเบื้องต้น แล้วพัฒนาระบบขึ้นเท่าที่จำเป็นเพื่อการทำสอบการใช้งานโดยผู้ใช้งานเท่านั้น (Minimum Viable Product) เพื่อรวบรวมข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงระบบ



แผนภาพที่ 5.6.2

วัฏจักรการพัฒนาารบบสารสนเทศ (Systems-Development Life Cycle: SDLC) แบบ Waterfall²⁰³

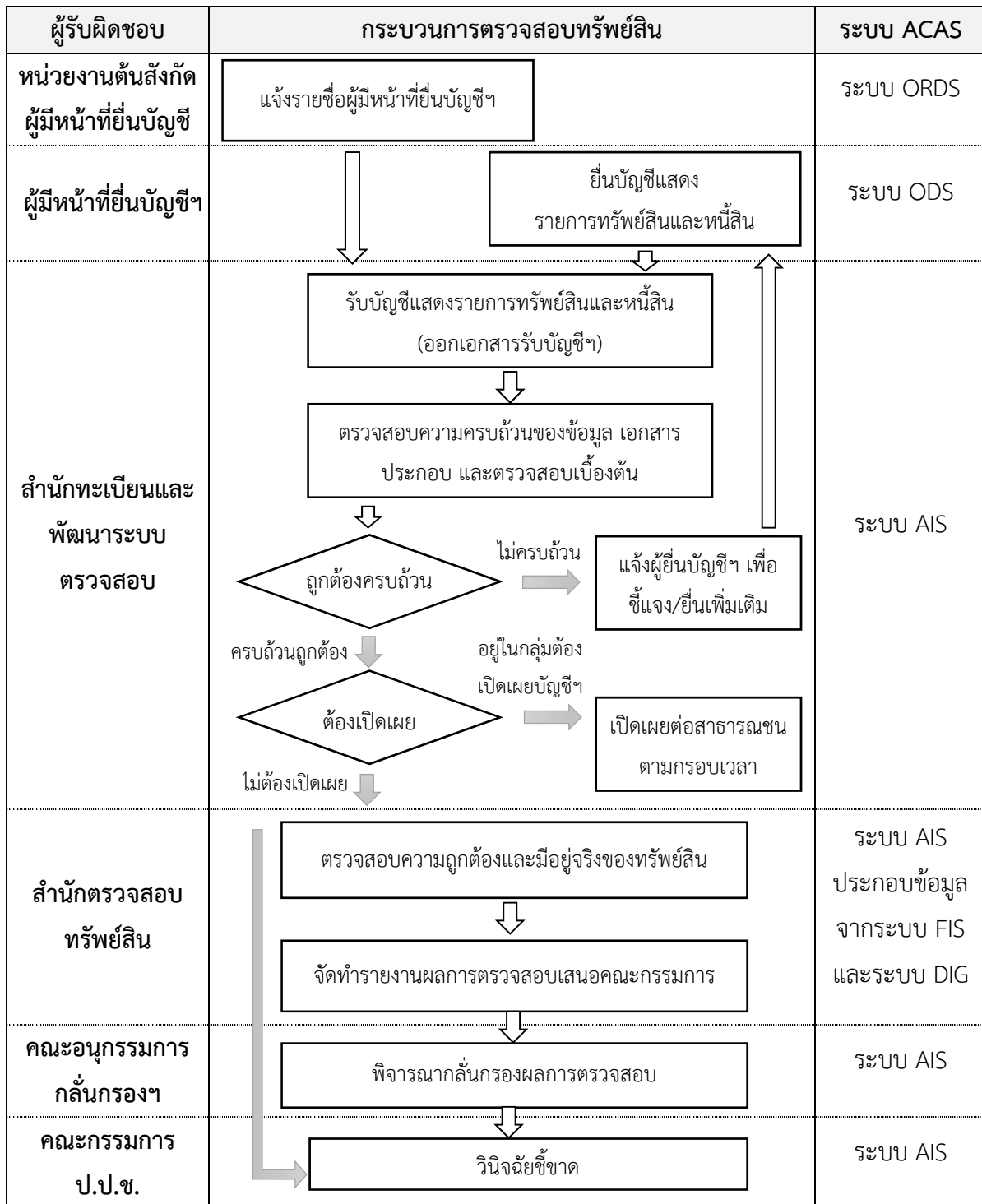
การใช้เวลาในการพัฒนาระบบที่ยาวนานทำให้เกิดความเสี่ยงเป็นอย่างมากในการที่จะนำระบบขึ้นใช้งานให้ประสบความสำเร็จเนื่องจากจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นได้ตลอดช่วงเวลาในการพัฒนาระบบ ACAS ดังกล่าว นอกจากนี้ในปัจจุบันปัจจัยที่ต้องพิจารณาประการสำคัญอีกประการหนึ่งต่อการประสบความสำเร็จในการนำระบบขึ้นใช้งานนั้น สำหรับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันที่อาจส่งผลกระทบต่อพัฒนาระบบอย่างมาก คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ทำให้ต้องมีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ขึ้นซึ่งปัจจุบัน (เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2560) ยังไม่ได้มีการประกาศใช้ พรบ. ฉบับใหม่ ซึ่งหากรายละเอียดแตกต่างจาก พรบ.ฉบับเดิม ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ที่อยู่ระหว่างการทดลองใช้งานอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนผลกระทบจะมากน้อยเพียงใดขึ้นกับข้อแตกต่างในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฉบับเดิมและฉบับที่จะประกาศใช้ใหม่เป็นสำคัญ

5.6.3 การนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) มาใช้ในภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน

การวิเคราะห์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินจะทำการวิเคราะห์ไปตามกระบวนการในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นลำดับ ผู้วิจัยเห็นว่ากระทำการวิเคราะห์ระบบควรทำควบคู่ไปกับกระบวนการดำเนินการกิจกรรมตรวจสอบทรัพย์สินตั้งแต่ในขั้นตอนแรกคือการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงควรทำการวิเคราะห์ไปในคราวเดียวกัน เพื่อให้มองเห็นภาพรวมของ

²⁰³ David T. Bourgeois, Information Systems for Business and Beyond, Open Text Book Challenge by the Saylor Academy (2014), pp. 104-105

กระบวนการทำงานสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินและการนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ (ACAS) ระบบย่อยต่าง ๆ มาใช้งาน ผู้วิจัยจึงได้สรุปกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ (ACAS) ตามปรากฏในแผนภาพ 5.6.3



แผนภาพที่ 5.6.3 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและระบบ (ACAS)

จากกระบวนการการตรวจสอบทรัพย์สินที่แสดงในแผนภาพที่ 5.6.3 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ (ACAS) ผู้วิจัยสรุปวิเคราะห์วิธีการทำงานในขั้นตอนหลักต่าง ๆ ตามกระบวนการทำงานได้ ดังนี้

5.6.3.1 กระบวนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากกระบวนการปัจจุบันผู้ยื่นบัญชีมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยผู้มีหน้าที่ยื่นที่ไม่เคยยื่นบัญชีมาก่อนจะยื่นเป็นเอกสารพร้อมเอกสารประกอบ พร้อมสำเนา หากมีการนำระบบสารสนเทศมาใช้งานโดยเปิดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ทั้งหมดไม่ว่ากรณีใด ผู้ที่ยื่นบัญชีจะสามารถกรอกข้อมูลผ่านแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบ ODS เข้ามาในระบบได้ ทั้งนี้โดยเทียบกับรายชื่อและเงื่อนไขผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีที่มีอยู่ในระบบ นอกจากนี้กรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ เคยยื่นข้อมูลเข้ามาแล้ว และต้องยื่นบัญชีเพิ่มเติมในกรณีต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการยื่นตามกำหนดเวลา การยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่ง หรือกรณีได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ก็สามารถยื่นบัญชีเพิ่มเติมได้ ในส่วนข้อมูลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีนั้นจากเดิมใช้วิธีการแจ้งข้อมูลโดยผ่านเป็นหนังสือทำให้เกิดปัญหากับบางองค์กรโดยเฉพาะกรณีมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งบ่อยครั้ง ระบบสารสนเทศสามารถนำมาใช้เพื่อให้หน่วยงานต้นสังกัดดำเนินการแจ้งบัญชีรายชื่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ ทั้งนี้ระบบสารสนเทศทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีมีความสะดวกมากขึ้นเนื่องจากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีสามารถกรอกข้อมูลของตนได้จากสถานที่ต่าง ๆ และไม่จำเป็นต้องเข้ามาส่งเอกสารที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติขึ้นกับวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด

5.6.3.2 กระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ

ปัจจุบันเมื่อมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเข้ามาแล้วในกระบวนการเดิมกรณีมีการยื่นด้วยเอกสาร เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับบัญชีฯ จะต้องตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารดังกล่าว โดยในการตรวจสอบเช่นว่านี้หากอ้างอิงจากคู่มือการตรวจสอบประกอบด้วยการตรวจสอบในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ได้สรุปไว้ในเอกสารงานวิจัย ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง “ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงระดับสูง แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ” ที่สรุปจากคู่มือการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้สรุปไว้ดังนี้²⁰⁴ กรณีการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ เจ้าหน้าที่รับบัญชีฯ ต้องดำเนินการตรวจสอบ

- (1) เป็นบุคคลที่มีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือไม่
- (2) ใช้แบบแสดงรายการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดหรือไม่
- (3) ยื่นบัญชีฯ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

²⁰⁴ นางสาวสุวณี คัมภกสิกิจ, ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2551), หน้า 13

- (4) ได้แสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน ทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือไม่
- (5) ได้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในวันที่ต้องยื่นบัญชีฯ ในแต่ละกรณีหรือไม่
- (6) ได้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริง และสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ในรอบปีภาษีที่ผ่านมาหรือไม่ รวมทั้งได้จัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีหรือไม่
- (7) ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีและเอกสารประกอบทุกหน้าหรือไม่

การตรวจสอบพบว่าข้างต้นใช้เวลามากเนื่องจากหน่วยงานสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากผู้มีหน้าที่ยื่นและการดำเนินการเดิมใช้การยื่นเอกสารพร้อมเอกสารประกอบทำให้มีข้อมูลและเอกสารที่จะต้องตรวจสอบจำนวนมาก อย่างไรก็ตามจะเห็นว่าเมื่อพิจารณาสิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบตั้งแต่รายการที่ (1) ถึง (7) ข้างต้น หัวข้อที่ต้องตรวจสอบส่วนใหญ่ยกเว้นกรณี (6) ล้วนเป็นขั้นตอนจะสามารถนำระบบสารสนเทศมาใช้ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการแทนได้ทั้งสิ้นโดยสามารถนำมาทำให้ขั้นตอนต่าง ๆ เป็นไปโดยอัตโนมัติ

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับบัญชีฯ แล้วตามกระบวนการเดิมจะมีการออกไปรับบัญชีฯ ให้กับผู้ยื่นบัญชีฯ จากนั้นเจ้าหน้าที่จะต้องมีการดำเนินการเพื่อจัดเก็บข้อมูลที่ได้รับมา โดยปัจจุบันมีการ Scan เอกสารเพื่อจัดเก็บและส่งต่อ ซึ่งใช้ระยะเวลาในการดำเนินการมากเป็นภาระต่อผู้ปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับเอกสารที่มีการรับเข้ามาที่มีจำนวนมาก สร้างภาระการจัดพื้นที่และระบบเพื่อการจัดเก็บเอกสารซึ่งล้วนเป็นประเด็นข้อขัดข้องในการดำเนินการของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

ดังได้สรุปข้างต้น การนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้งานสามารถลดภาระของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ โดยหากพิจารณาหน้าที่ตรวจสอบของผู้สร้างระบบแจ้งเตือนทั้งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเมื่อใกล้ถึงกำหนดตามกรอบระยะเวลาในการยื่นแบบแสดงรายการ รวมถึงสามารถแจ้งเตือนเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กรณีไม่ได้มีการยื่นบัญชีฯ ได้โดยอัตโนมัติจึงควรมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเพื่อใช้ประโยชน์จากระบบในส่วนนี้ เช่น การตรวจสอบในหัวข้อ (1) (2) และ (3) สามารถสอบทานกับข้อมูลในระบบได้โดยไม่ต้องเสียเวลาตรวจสอบอีก กรณีการตรวจสอบว่าเป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ หรือไม่สามารถให้ระบบตรวจสอบตั้งแต่ในขั้นตอนการกรอกข้อมูลของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ส่วนการใช้แบบฟอร์มถูกต้องหรือไม่สามารถตัดขั้นตอนการตรวจสอบนี้ได้เนื่องจากเป็นการยื่นบัญชีฯ ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์อยู่แล้ว การตรวจสอบว่ายื่นบัญชีฯ ในเวลาหรือไม่ ในส่วนการตรวจสอบในหัวข้อ (4) (5) ระบบควรจัดแสดงข้อมูลความผิดพลาดเบื้องต้นที่เกิดขึ้นให้ผู้มีหน้าที่กรอกข้อมูลได้ทราบขณะที่มีการกรอกข้อมูลเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมหรือทำให้ถูกต้องได้ตั้งแต่ต้นทาง ซึ่งจะเป็นการลดภาระของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับบัญชีฯ เพื่อให้สามารถใช้เวลาในการตรวจสอบในรายละเอียดซึ่งจะส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์มากกว่า

ในการออกเอกสารรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามกระบวนการเดิม เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโดยใช้ระบบสารสนเทศซึ่งให้บุคคลยื่นบัญชีฯ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว การออกเอกสารรับ

บัญชีก็สามารถออกโดยระบบได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ต้องพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การทำงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ไม่มีข้อประเด็นปัญหาที่อาจเกิดจากข้อกฎหมาย

5.6.3.3 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน

กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินดำเนินการโดยหน่วยงานหลักคือสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน โดยจะมีการตรวจสอบสามประเภทหลัก ได้แก่ การตรวจสอบปกติ การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล และการตรวจสอบเชิงลึก²⁰⁵ การตรวจสอบทั้งสามกระบวนการอาศัยข้อมูลจากผู้ยื่นบัญชีฯ ข้อมูลจากหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกองค์กร ป.ป.ช. รวมไปถึงข้อมูลจากผู้แจ้งเบาะแส (ถ้ามี) กรณีการนำระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานจึงเป็นกรณีการรวบรวมและแสดงผลข้อมูลเพื่อช่วยในการวิเคราะห์หรือการใช้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ สำหรับระบบ ACAS ระบบหลักที่จะมาใช้เพื่อช่วยงานคือระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อการวิเคราะห์ที่มาของรายได้และทรัพย์สินที่ต้องสงสัยซึ่งอาจได้มาโดยมิชอบ (Asset Information System: AIS) โดยอาศัยการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก ป.ป.ช. ที่เป็นผู้ดูแลข้อมูลเฉพาะเรื่องต่าง ๆ ซึ่งตามกระบวนการเดิมจากการศึกษาวิจัยพบว่าปัญหาความล่าช้าในการตรวจสอบส่วนหนึ่งเกิดจากการไม่มีศูนย์ข้อมูลที่ช่วยจัดเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบทำให้ต้องเสียเวลาไปกับการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ประกอบกับการไม่มีระบบสารสนเทศเพื่อใช้ในการดำเนินการ²⁰⁶ หากพิจารณาระบบ ACAS การทำงานของกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินจึงต้องอาศัยการเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบงานสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบและร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน (Financial Information System: FIS) และระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแบบบูรณาการ (Data Input Gateway: DIG) ด้วย

5.6.3.4 กระบวนการพิจารณากลับกรองและวินิจฉัยชี้ขาด

เมื่อหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้น (ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบปกติ การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล หรือการตรวจสอบเชิงลึก) จะมีการจัดทำรายงานเพื่อเสนอต่อคณะอนุกรรมการกลับกรองที่จะทำหน้าที่กลับกรองก่อนนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดในขั้นสุดท้าย การดำเนินการในส่วนนี้ในปัจจุบันอาศัยการจัดทำรายงานและนำเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณาเป็นหลัก การนำระบบสารสนเทศมาใช้งาน กรณีระบบ ACAS ถูกวางแผนให้คณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้งานระบบโดยเน้นการใช้งานในระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อการวิเคราะห์ที่มาของรายได้และทรัพย์สินที่ต้องสงสัยซึ่งอาจได้มาโดยมิชอบ (Asset Information System: AIS) เป็นหลัก

อย่างไรก็ตาม การเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามาร่วมตรวจสอบนั้น ส่วนใหญ่ในระบบของต่างประเทศจะมีกลไกในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรง

²⁰⁵ วรวิทย์ สุขบุญ, อ้างแล้ว, หน้า 99

²⁰⁶ ภูริสุดา นิลวรรณ และ มุทิตา แมนเมตตกุล, ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2555), หน้า 51

ตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ให้สินบน หรือร่วมหรือสนับสนุนการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ

บทที่ 6

ข้อเสนอแนะในการพัฒนาการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาของระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการพัฒนาการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยแบ่งเป็น 5 ประเด็นข้อเสนอแนะ ได้แก่ ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (6.1) ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (6.2) การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (6.3) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (6.4) การนำระบบสารสนเทศมาใช้กับภารกิจในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (6.5)

6.1 ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษาและวิเคราะห์ระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 5 ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังต่อไปนี้

6.1.1 บุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

1) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมีหน้าที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อเริ่มปฏิบัติหน้าที่และแจ้งการเปลี่ยนแปลงความมั่งคั่งของทรัพย์สินและหนี้สินที่มีนัยสำคัญเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินหรือรายงานตามระยะเวลาทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง ซึ่งจะเป็นมาตรการในการส่งเสริมความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในภาครัฐ นอกจากนี้ยังเป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายอันก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และเมื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่แล้วหากเจ้าหน้าที่จงใจไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก็อาจกำหนดให้เป็นความผิดทางวินัยได้อีกด้วย

2) การแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินและหนี้สินนั้นให้แจ้งต่อหน่วยงานที่สังกัดโดยหน่วยงานต้นสังกัดมีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลดังกล่าวในฐานข้อมูลที่มีการคุ้มครองข้อมูลดังกล่าวเป็นความลับและมีหน้าที่ส่งข้อมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อมีการร้องขอให้มีการตรวจสอบ

3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่น ๆ ให้โอนย้ายข้อมูลจากหน่วยงานต้นสังกัดเดิมไปยังหน่วยงานที่สังกัดใหม่เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการรายงานบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

4) ในกรณีการเข้าสู่ตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้ดำรงตำแหน่งแจ้งความมั่งคั่งของบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินไปยัง ป.ป.ช. โดยให้หน่วยงานต้นสังกัดโอนรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวหรือส่งข้อมูลเข้าระบบข้อมูลของ ป.ป.ช. และอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

6.1.2 รายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

1) สำหรับรายการทรัพย์สินที่ต้องมีการประเมินมูลค่าให้เจ้าของทรัพย์สินอ้างอิงราคาท้องตลาดในขณะที่ยื่นรายการทรัพย์สินนั้นรวมทั้งรูปพรรณ ลักษณะของทรัพย์สินโดยละเอียดตามรูปแบบที่ได้กำหนดโดย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากมีการซื้อ-ขายให้แจ้งต่อ ป.ป.ช.หรือหน่วยงานต้นสังกัดแล้วแต่กรณีและแสดงรายละเอียดการซื้อขายด้วย

2) กำหนดให้ยื่นเอกสารประกอบเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับยื่นเอกสารประกอบเฉพาะรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารที่เกี่ยวข้องในบางรายการเท่านั้น เช่น รูปถ่ายพระเครื่องหรือทรัพย์สินที่มีมูลค่าสำหรับรายละเอียดทรัพย์สินที่มีอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือมีหลักฐานการจัดเก็บอยู่แล้ว เช่น โฉนดที่ดิน ทะเบียนรถยนต์ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ เป็นข้อมูลที่สามารถเรียกได้จากผู้ยื่นหรือหน่วยงานของรัฐ และในกรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงรายการนั้น ๆ ตามที่ได้เคยยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาแล้วในครั้งก่อน กรณีดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นในการยื่นเป็นเอกสารประกอบ

3) นำระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่จะเข้ามาช่วยในการจัดการเอกสารและการรักษาข้อมูลซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในประเด็นข้อเสนอแนะที่ 6.5.1

6.1.3 ระยะเวลาการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

กำหนดข้อยกเว้นกรณีให้ผู้ยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่เข้ารับตำแหน่งใหม่และพ้นจากตำแหน่งเดิมไม่ต้องยื่นบัญชีภายหลังจากการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการปรับการพิจารณาการยื่นรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจากกำหนดโดยตำแหน่งเป็นการกำหนดตามบุคคล

6.1.4 วิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

เสนอให้นำระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่อลดขั้นตอนและภาระในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการจัดเก็บข้อมูลและการจัดการข้อมูล โดยรายละเอียดเกี่ยวกับการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการยื่นและการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินจะปรากฏรายละเอียดในข้อเสนอแนะที่ 6.5

6.2 ระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาของระบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.2.1 รูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

1) ปรับเปลี่ยนแนวทางหรือรูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินใหม่ จากเดิมที่ ป.ป.ช.ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดทุกบัญชีที่มีการยื่นเข้ามา เปลี่ยนเป็นไม่ต้องตรวจสอบทุกบัญชี อาจทำโดยระบุเป็นหลักการใหม่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2) หากมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามข้อ 1) แล้ว ควรใช้วิธีจัดลำดับความเสี่ยงของผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินออกเป็นกลุ่ม ๆ โดยกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงจำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นมาทั้งหมด อีกทั้งตรวจสอบแบบสุ่มเพื่อดูความเปลี่ยนแปลงที่ผิดปกติ อาทิ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลต่าง ๆ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการในคณะกรรมการองค์กรอิสระ

ตามรัฐธรรมนูญ สำหรับกลุ่มตำแหน่งอื่น ๆ ให้ใช้วิธีสุ่มตรวจตามลำดับความเสี่ยง หรือตรวจสอบเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือยื่นคำขอให้มีการตรวจสอบเข้ามาเป็นรายบุคคล

3) หากมีการออกกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททุกคนต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่หน่วยงานต้นสังกัด (ตามข้อ 6.1 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน) อาจให้หน่วยงานต้นสังกัดทำหน้าที่รับยื่นและกำกับดูแลข้อมูลบัญชีทรัพย์สินนั้นโดยจัดเก็บไว้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ตรวจสอบจะเข้ามาตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีปัญหาถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน

4) การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีการร้องเรียนที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ควรมุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงคุณภาพ กล่าวคือ มุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงลึกเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์มากขึ้น

6.2.2 การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า

1) ควรจัดทำ “คู่มือการตรวจสอบทรัพย์สิน” ที่จะใช้เป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบงานตรวจสอบทุกคน ให้คู่มือมีรายละเอียดมากขึ้น มีตัวอย่างทรัพย์สินแต่ละรายการ มีข้อพึงสังเกต ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทำงานได้ง่ายขึ้นในทางปฏิบัติ

2) ควรเพิ่มความหลากหลายของคุณวุฒิของบุคลากรในสำนักตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อจะช่วยเสริมความรู้ในศาสตร์ที่แต่ละคนถนัด เสริมจุดอ่อนจุดแข็งซึ่งกันและกัน

6.2.3 การตรวจสอบทรัพย์สินที่อยู่ต่างประเทศ

ควรใช้วิธีบูรณาการหรือสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเพื่อช่วยในการตรวจสอบทรัพย์สินที่อยู่ต่างประเทศ

6.2.4 กำหนดระยะเวลาการตรวจสอบ

1) ต้องกำหนดเงื่อนไขเวลาในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีประสิทธิภาพและได้ประสิทธิผล ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่บนฐานความรับผิดชอบและเพื่อใช้ในระบบการประเมินผลงาน/ความดีความชอบอย่างเป็นธรรม และควรให้สิทธิแก่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินสามารถติดตามความคืบหน้าหรือเร่งรัดกระบวนการตรวจสอบได้ด้วย

2) หากมีการนำระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอย่างครบวงจร นับตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ขั้นตอนการตรวจสอบ และขั้นตอนการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ รวมถึงให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอก ก็จะทำให้การตรวจสอบมีความรวดเร็วและแม่นยำขึ้น

6.3 การเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษาและวิเคราะห์เรื่องการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.3.1 ตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

1) กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรจะให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้ แต่ในส่วนของเจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ ควรต้องพิจารณาตามความเหมาะสม โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจการประกาศเพิ่มเติมว่าให้เปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลในตำแหน่งใดได้บ้าง เพื่อสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

2) ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในส่วนของผู้บริหารและสมาชิกสภาระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อประชาชนจะสามารถเข้ามาตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.3.2 วิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกระดับและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงอาจใช้วิธีการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทางออนไลน์ ให้ประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้

2) ส่วนกรณีหากมีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททุกคนต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน อาจให้สิทธิแก่บุคคลที่สนใจเข้าถึงข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐได้โดยต้องยื่นคำขอเป็นลายลักษณ์อักษร

6.3.3 การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน

1) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในการเปิดเผยบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน โดยการอนุญาตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ให้ปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลบางรายการนั้น ต้องมีการขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

2) ควรให้การเข้าถึงข้อมูลบัญชีรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของประชาชนอยู่บนพื้นฐานของหลักสุจริตและหลักความโปร่งใส โดยการให้ผู้ขอข้อมูลหรือขอสำเนาข้อมูล ต้องกรอกข้อมูลเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้เข้าดูหรือขอสำเนาข้อมูล

6.4 องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการศึกษาและวิเคราะห์เรื่ององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

6.4.1 หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ควรเปลี่ยนแนวคิดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินแบบระบบรวมอำนาจเป็นแบบกระจายอำนาจ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติ ระดับท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงเท่านั้น นอกเหนือจากนั้นให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้น ที่จะรับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและตรวจสอบหรือสุ่มตรวจข้อมูลทรัพย์สินเบื้องต้น หรือตรวจสอบเบื้องต้นเมื่อมีกรณีร้องเรียนเจ้าหน้าที่ในสังกัดของตน และ

หากมีความจำเป็นต้องตรวจเชิงลึกเพื่อนำไปสู่การดำเนินคดีแล้ว ก็ให้ส่งเรื่องแก่ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป เป็นกรณี ๆ ไป ทั้งนี้ใช้ในกรณีหากกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภททุกคนต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน

6.4.2 การจัดโครงสร้างองค์กรและสายบังคับบัญชา

ตามที่ได้นำเสนอข้อมูลในบทวิเคราะห์การจัดโครงสร้างองค์กรและสายบังคับบัญชาในบทที่ 5 การปฏิบัติภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สินในปัจจุบันของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. การตรวจสอบออกตามกลุ่มเป้าหมายที่เป็นผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหลัก แต่เมื่อมีการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการกิจตรวจสอบทรัพย์สินซึ่งจะเข้ามาช่วยลดภาระของเจ้าหน้าที่ที่ต้องเสียไปกับกระบวนการตรวจสอบเอกสาร การจัดการข้อมูล หรือการเสียเวลาในการรอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สิ่งสำคัญคือการนำระบบขึ้นใช้งานจะเอื้ออำนวยให้เจ้าพนักงานสามารถรวบรวมข้อมูลรวมถึงตรวจสอบข้อมูลที่เป็นลักษณะรายบุคคลโดยไม่ขึ้นกับกลุ่มเป้าหมายหรือตำแหน่งหน้าที่ของผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชี ๆ ประกอบกับการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานหากสามารถทำงานได้ตามวัตถุประสงค์จะช่วยให้การรวบรวมข้อมูลเปลี่ยนแปลงจากการรวบรวมข้อมูลแบบที่เป็นภาพนิ่งมาเป็นแบบที่สามารถมองเห็นความเคลื่อนไหวของข้อมูลได้มากขึ้นซึ่งจะเอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบในเชิงลึกให้สะดวกมากกว่าเดิม

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรพิจารณาจัดแบ่งการปฏิบัติหน้าที่จากการแบ่งการบริหารจัดการตามกลุ่มเป้าหมายเป็นการจัดแบ่งการบริหารจัดการในรูปแบบของกระบวนการทำงานหรือวิธีการตรวจสอบแทนเนื่องจากไม่มีความจำเป็นต้องแบ่งการบริหารจัดการออกเป็นภาคการเมือง ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจอีกเพราะสามารถดูแลข้อมูลเป็นรายบุคคล ในทางกลับกันควรจัดแบ่งเป็นวิธีการตรวจสอบทั้งนี้เพื่อให้ความยืดหยุ่นในการบริหารอัตรากำลัง และเป็นประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากร

นอกจากนี้เมื่อมีการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานจะก่อให้เกิดภาระหน้าที่เพิ่มเติมในส่วนของการดูแลข้อมูล การกำหนดนโยบายในการเข้าถึงข้อมูล และความต้องการจัดทำกระบวนการทำงานและพัฒนากระบวนการทำงานจึงควรจัดแบ่งหน้าที่ภายในสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบให้ต้องมีผู้รับผิดชอบการพัฒนา ระบบตรวจสอบอย่างจริงจังเพื่อจัดทำและปรับปรุงกระบวนการทำงาน จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและการพัฒนาอย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นผู้ที่ต้องมีความรู้เฉพาะด้าน การจัดแบ่งที่ชัดเจนมากขึ้นจะทำให้สามารถพัฒนาบุคลากรตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้นอกจากการจัดแบ่งการบริหารจัดการดังกล่าวข้างต้น การนำระบบสารสนเทศมาใช้งานจะก่อให้เกิดการจัดแบ่งภารกิจในอีกมิติหนึ่งนอกจากการจัดแบ่งการบริหารจัดการตามการจัดแบ่งส่วนราชการแบบเดิมเนื่องจากจะมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับระบบเกิดขึ้นตั้งแต่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับฐานข้อมูล ผู้ดูแลฐานข้อมูล ผู้มีหน้าที่สนับสนุนการใช้งานระบบ การจัดแบ่งภารกิจโดยรวมสำนักตรวจสอบตามกลุ่มเป้าหมายเข้าด้วยกันแล้วจัดแบ่งหน้าที่ใหม่ตามภารกิจการทำงานจึงน่าจะทำให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

6.4.3 อัตรากำลังและความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

6.4.3.1 อัตรากำลังบุคลากร

การเพิ่มอัตรากำลังบุคลากรสำนักงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. ต้องให้เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระงานจริง อย่างไรก็ตาม หากเปลี่ยนรูปแบบการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (ตามข้อ 6.1.1) และหากมีการนำระบบสารสนเทศและเทคโนโลยีอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอย่างครบวงจร เรื่องอัตรากำลังบุคลากรอาจไม่เป็นปัญหา

6.4.3.2 ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่

ควรพัฒนาศักยภาพการตรวจสอบทรัพย์สินให้กับบุคลากรสำนักงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. ให้มีการฝึกอบรมโดยผู้เชี่ยวชาญจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เช่น การตรวจสอบเชิงลึกเชิงคุณภาพ วิธีการติดตามทรัพย์สินคืน การอบรมการประเมินราคาทรัพย์สินทั้งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนทรัพย์สินที่มีมูลค่าอื่น ๆ การอบรมเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นต้น

6.4.4 การทำงานร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

1) ต้องมีการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. ร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน อีกทั้งควรมีการกระจายอำนาจบางส่วนออกไปให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่นการกระจายอำนาจให้กับ ป.ป.ช.ภาค/จังหวัด หรือการมอบหมายหน้าที่บางประการให้กับ ป.ป.ท.

2) ควรมีการประสานอย่างจริงจัง ป.ป.ช. ควรเป็นเจ้าภาพในการประชุมเครือข่ายหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งวงจรร ทั้งในระดับผู้บริหารและปฏิบัติการอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เช่น ป.ป.ง. ป.ป.ท. ค.ต.ง. ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก.ก.ต. อัยการสูงสุด DSI โดยอาจส่งตัวแทนหลายระดับเข้ามามีหรือเพื่อทำงานอย่างสอดคล้องประสานกัน ทั้งในแง่การทำงานและการเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อให้การทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ คล่องตัว เป็นเอกภาพมากขึ้น

6.4.5 การมีส่วนร่วมของประชาชนกับองค์กรผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยพึงกลไกการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ และต้องดำเนินการให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ควรจัดให้มีกลไกในการคุ้มครองบุคคลผู้ให้ข้อมูลหรือเบาะแสแก่ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

6.5 การนำระบบสารสนเทศมาใช้กับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน

จากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาระยะเวลาที่ใช้ในภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินหมดไปกับการจัดการเอกสาร การใช้เวลาในการรอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงการจัดการข้อมูลของเจ้าพนักงาน ดังนั้น การจะทำให้การตรวจสอบรวดเร็วขึ้นได้ ควรใช้ระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยในการปฏิบัติภารกิจใน

ขั้นตอนต่าง ๆ รวมถึงให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบผ่านฐานข้อมูล

ดังได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 4 และ บทที่ 5 หากมีการนำระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน มาใช้เพื่อการวิเคราะห์ที่มาของรายได้และทรัพย์สินที่ต้องสงสัย ซึ่งอาจได้มาโดยมิชอบ (Asset Information System: AIS) ประกอบกับการตรวจสอบยืนยันข้อมูลโดยระบบงานสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบและร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน (Financial Information System: FIS) อีกทั้งใช้ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแบบบูรณาการ (Data Input Gateway: DIG) จะทำให้สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สินได้ เช่น สถาบันการเงิน ตลาดหลักทรัพย์ กรมขนส่ง กรมสรรพากร กรมที่ดิน ป.ป.ง. เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ซึ่งเป็นทั้งระบบปฏิบัติการภายในสำนักงาน ป.ป.ช. และเป็นระบบที่จะใช้ในการเชื่อมโยงกับประชาชนที่จะให้ข้อมูลเบาะแสเกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ระบบทั้งหมดดังกล่าวจะทำให้การตรวจสอบมีความรวดเร็วและแม่นยำมากขึ้น จะเป็นการลดภาระงานของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ลดงานที่ต้องทำเป็นเอกสาร และจะทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

ตัวอย่างความสำเร็จของประเทศจอร์เจียที่ชัดเจนในการนำเอาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอย่างครบวงจรตั้งแต่การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบ และการเปิดเผยต่อสาธารณะ ทำให้กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีประสิทธิภาพรวดเร็ว แม่นยำ ไม่ล่าช้าอย่างในอดีต อีกทั้ง สร้างแรงจูงใจและความกระตือรือร้นแก่ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบมากขึ้น สืบเนื่องจากเทคโนโลยีทำให้เกิดความสะดวกและง่ายต่อการใช้ประโยชน์ คงปฏิเสธไม่ได้ว่าการพัฒนาระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่งผลโดยตรงต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน จนนำไปสู่ผลการจัดอันดับดัชนีวัดภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน (CPI) ที่ก้าวกระโดดดีขึ้นจากเดิมกว่า 20 อันดับในเวลาไม่ถึง 10 ปีของประเทศจอร์เจีย

จากเหตุผลที่ได้กล่าวถึงในบทวิเคราะห์รวมถึงเมื่อพิจารณาสถานะการนำระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ขึ้นใช้งานในปัจจุบันผู้วิจัยเห็นว่าสิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องดำเนินการ คือ การผลักดันให้การนำระบบที่สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดให้มีการพัฒนาขึ้นสามารถนำขึ้นใช้งานจริงได้อย่างราบรื่นในเวลาอันรวดเร็วและให้สามารถใช้งานได้ตามกรอบวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้ ผู้วิจัยจึงได้สรุปข้อเสนอแนะสำหรับการนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ขึ้นใช้งาน สรุปได้ดังนี้

6.5.1 การนำระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ขึ้นใช้งาน

จากปัจจัยสำคัญเพื่อความสำเร็จในการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 4.2.2 ในบทที่ 4 โดยผู้วิจัยเห็นว่า ป.ป.ช. ควรต้องดำเนินการดังนี้

6.5.1.1 กำหนดบุคคลในระดับผู้บริหารองค์กรที่มีหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินโครงการ (Project Sponsor)

บุคคลในระดับผู้บริหารองค์กรที่มีหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินโครงการเช่นนี้อาจเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ท่านใดท่านหนึ่งที่ได้รับมอบหมาย หรือเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้เพื่อให้มีบุคคลที่สามารถตัดสินใจเมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นในระหว่างการดำเนินโครงการ สามารถกำหนดแนวนโยบายหรือมอบหมายผู้บริหารหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความร่วมมือในขั้นตอนต่าง ๆ ของการดำเนินโครงการได้อย่างเต็มที่ นอกจากนี้ในขั้นตอนทางทดสอบระบบก่อนใช้งานจริงผู้บริหารองค์กรที่มีหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินการโครงการเช่นนี้อาจยังมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการในขั้นตอนถัดไปหรือไม่อย่างไรด้วย การกำหนดผู้ให้การสนับสนุนการดำเนินการโครงการเช่นนี้ผู้ที่รับหน้าที่เป็นผู้ให้การสนับสนุนมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อความสำเร็จของโครงการจึงต้องเป็นผู้ให้การสนับสนุนผลักดันอย่างจริงจังรวมถึงสื่อสารไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การดำเนินโครงการได้รับการสนับสนุนจากทุกองคาพยพขององค์กร

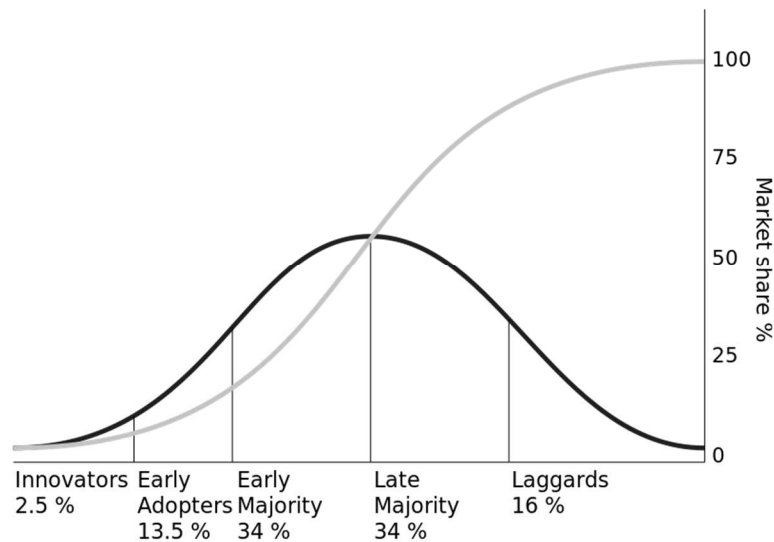
6.5.1.2 กำหนดบุคคลที่มีหน้าที่เป็นผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลง

บุคคลที่มีหน้าที่เป็นผู้นำในการบริหารการเปลี่ยนแปลงต้องมีผู้ทำหน้าที่ทั้งระดับองค์กรคือระดับสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ที่จะมีหน้าที่สื่อสารการเปลี่ยนแปลงในหน่วยงานภายใน ทั้งนี้เนื่องจากการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานนั้นจะกระทบกับวิธีการทำงานและภารกิจของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องการบริหารการเปลี่ยนแปลงจึงมีส่วนสำคัญที่จะทำให้การนำระบบขึ้นใช้งานมีความราบรื่นหรือล้มเหลว การกำหนดผู้ที่มีหน้าที่ดังกล่าว มีหน้าที่หลักในการบริหารการเปลี่ยนแปลงให้ได้รับการยอมรับจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยควรต้องดำเนินการตามกระบวนการหลักในการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 5²⁰⁷ โดยต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องจนกว่าจะสามารถนำระบบขึ้นใช้งานได้สำเร็จ

ในกรณีของการพัฒนาระบบสารสนเทศของ ป.ป.ช. การบริหารการเปลี่ยนแปลงมีความสำคัญและจำเป็นจะต้องดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อสื่อสารให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการนำระบบขึ้นใช้งานได้รับ

²⁰⁷ กระบวนการหลักของการบริหารการเปลี่ยนแปลงประกอบด้วย (1) วิเคราะห์ว่าการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานกระทบกับหน่วยงาน ทีมงาน หรือบุคคลใดบ้าง (2) สื่อสารกับกลุ่มที่จะมีได้รับผลกระทบจากการนำระบบมาใช้งานว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น และจะเกิดขึ้นเมื่อใด (3) จัดเตรียมข้อมูลสนับสนุนถึงความจำเป็นในการต้องนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้งาน (4) สื่อสารว่าผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีข้อปฏิบัติใดหรือต้องร่วมดำเนินการในขั้นตอนใดของโครงการเพื่อให้โครงการประสบผลสำเร็จ (5) สื่อสารสถานะของโครงการให้กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบในกลุ่มข้อ (1) เพื่อให้รับทราบสถานะของโครงการ

ทราบ ทั้งนี้ในการบริหารการเปลี่ยนแปลงที่มีการนำเอาระบบสารสนเทศเข้ามาใช้งานนี้ในการสื่อสารหรือการวางแผนสำหรับการเปลี่ยนแปลง อาจอาศัยหลักการแบ่งประเภทของผู้ใช้งานตามหลักสากลของ Everett Rogers มาใช้ประโยชน์ โดยมีการแบ่งผู้ใช้งานระบบสารสนเทศออกเป็น 5 ประเภทตามลักษณะความพร้อมในการรับเทคโนโลยีใหม่มาช่วยในการวางแผนการดำเนินการ²⁰⁸



แผนภาพที่ 6.5.1.2 ประเภทผู้ใช้งานตามความพร้อมในการรับความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี (Technology Adoption user Types) โดย Everett Rogers²⁰⁹

บุคคลห้ากลุ่มตามที่แสดงในแผนภาพ 6.5.1.2-1 ข้างต้นอาจปรับเข้ากับผู้ที่ใช้งานระบบสารสนเทศได้ ในการสื่อสารการเปลี่ยนแปลงในองค์กร ผู้มีหน้าที่สื่อสารอาจต้องมองหาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่อยู่ในสองกลุ่มแรกที่มีแนวโน้มจะยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากระบบสารสนเทศ คือกลุ่ม Innovators ซึ่งจะเป็นคนกลุ่มแรกที่จะยอมรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ แม้ว่าระบบจะยังไม่ได้มีการทดสอบและพิสูจน์ว่าใช้งานได้ และกลุ่ม Early Adopters ซึ่งจะเป็นกลุ่มแรกที่ยอมรับเทคโนโลยีใหม่ ๆ เมื่อมีการทดสอบและพิสูจน์ว่าใช้งานได้แล้ว ผู้มีหน้าที่บริหารการเปลี่ยนแปลงของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่จะถูกกำหนดขึ้นนี้ ควรต้องสื่อสารกับคนในสองกลุ่มนี้และสร้างการยอมรับการนำระบบขึ้นใช้งานก่อนกลุ่มอื่น ๆ จากนั้นจึงขยายไปยังกลุ่มที่เหลือต่อในองค์กรไป

6.5.1.3 การปรับปรุงวิธีการดำเนินโครงการเพื่อให้สามารถดำเนินการได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามกรอบระยะเวลา

การดำเนินโครงการเพื่อนำระบบระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ขึ้นใช้งานกับการกิจตรวจสอบทรัพย์สินนั้นจากการศึกษาข้อมูลดัง

²⁰⁸ David T. Bourgeois, Information Systems for Business and Beyond, Open Text Book Challenge by the Saylor Academy (2014), p. 101

²⁰⁹ Rogers, E. M., Diffusion of innovations, New York: Free Press (1962)

ระบุในบทที่สี่และห้าพบว่ากรอบระยะเวลาในการดำเนินการมีการเลื่อนจากการกำหนดเดิมเป็นเวลาค่อนข้างมาก สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรกำหนดกรอบระยะเวลาในการนำระบบขึ้นใช้งานให้ชัดเจนเพื่อเป็นเป้าหมายในการดำเนินโครงการของทีมงานผู้บริหารโครงการภายในองค์กรของ ป.ป.ช. รวมถึงจัดให้มีการบริหารโครงการอย่างเคร่งครัด จัดให้มีการประชุมเพื่อรายงานความคืบหน้าอย่างเป็นทางการอย่างต่อเนื่องกับผู้เป็น Project Sponsors ผู้มีหน้าที่บริหารการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร และทีมงานโครงการ รวมถึงมีการกำหนดผลสำเร็จย่อยในแต่ละขั้นตอนการทำงานที่เหลื่อมพร้อมกำหนดวันที่เสร็จสิ้นให้ชัดเจนเพื่อใช้ในการพิจารณาความคืบหน้าของงานโดยทีมงานทั้งนี้เพื่อให้สามารถตัดสินใจดำเนินการในขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกันได้ นอกจากนี้ผู้มีหน้าที่ผู้จัดการโครงการต้องจัดให้มีการบริหารการเปลี่ยนแปลงในเชิงการเปลี่ยนแปลงความต้องการใช้งานโดยเฉพาะต้องให้มีการเตรียมการสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดจากกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่อยู่ระหว่างการพิจารณา

6.5.1.4 การศึกษาและจัดทำกระบวนการทำงาน

การนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) มาใช้งานนอกจากใช้รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล ระบบ ACAS มีลักษณะเป็นระบบที่นำมาสนับสนุนกระบวนการทำงาน (Workflow) ด้วย การนำระบบขึ้นใช้งานส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการจึงจำเป็นต้องมีการดำเนินการส่วนนี้ และควรเร่งจัดทำกระบวนการที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนทั้งกระบวนการตั้งแต่ขั้นตอนการกรอกข้อมูลโดยผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีไปจนถึงการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไม่ให้เกิดอุปสรรคในการปฏิบัติงานจริงหลังนำระบบขึ้นใช้งาน

การจัดทำกระบวนการดังกล่าวต้องพิจารณาทั้งตัววิธีการทำงาน ผลลัพธ์ที่จะได้จากขั้นตอนต่าง ๆ รูปแบบรายงานที่จะต้องมีการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการพิจารณาอนุมัติจะต้องทำโดยผู้ใด ด้วยวิธีการอย่างไรโดยละเอียด การไม่มีกระบวนการทำงานที่ชัดเจนจะส่งผลให้ไม่สามารถใช้งานระบบได้ตามวัตถุประสงค์และอาจทำให้การนำระบบขึ้นใช้งานไม่ประสบความสำเร็จได้ การจัดเตรียมกระบวนการทำงานโดยละเอียดนี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผลสัมฤทธิ์ของโครงการ

นอกจากนี้การเตรียมการจัดทำกระบวนการทำงาน ยังจะช่วยให้สามารถเตรียมการในขั้นตอนที่สำคัญ เช่น การออกระเบียบสำหรับการปฏิบัติงาน การยกเลิกวิธีการเดิม การจัดทำคู่มือการทำงานที่เกี่ยวข้อง ด้วย การดำเนินการในการจัดเตรียมกระบวนการทำงานนี้ ทีมงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควรประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้พื้นฐานด้านการวิจัยและพัฒนากระบวนการทำงาน ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ และผู้รับผิดชอบโครงการพัฒนาระบบ ทั้งนี้อาจพิจารณาหน่วยงานที่มีหน้าที่หลักในการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นภารกิจของสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทรัพย์สินเป็นหลัก โดยทำงานอยู่ภายใต้การสนับสนุนของผู้บริหารสูงสุดขององค์กร โดยมีทีมผู้ร่วมดำเนินการเป็นองค์ประกอบดังกล่าวถึงข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ในการปรับปรุงกระบวนการทำงานและการจัดทำวิธีการปฏิบัติงานเป็นศาสตร์ที่อาศัยเทคนิคเฉพาะด้านรวมถึงต้องอาศัยความร่วมมือเพื่อระดมข้อมูลและความคิดเห็น เนื่องจากช่วงเวลาที่มีในการดำเนินการจำกัด สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงอาจพิจารณาสรรหาบุคคลที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนี้

เพื่อเป็นที่ปรึกษาาร่วมในคณะทำงานรวมถึงเพื่อถ่ายทอดเทคนิคในการปรับปรุงกระบวนการทำงานให้แก่ทีมงาน ผู้ที่จะมีหน้าที่พัฒนาปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่องในอนาคต

ตัวอย่างการจัดเตรียมกระบวนการทำงานเพื่อรับความเปลี่ยนแปลงอันเกิดจากการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้ในภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน เช่น กรณีการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ เมื่อเปรียบเทียบกระบวนการทำงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันกับกระบวนการที่น่าจะเป็นเมื่อมีการนำระบบสารสนเทศมาใช้งานอาจสรุปเพื่อให้สามารถมองเห็นภาพการเปลี่ยนแปลงดังนี้

ตัวอย่างความเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานในกระบวนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ รวมถึงส่งต่อข้อมูลให้สำนักตรวจสอบที่มีหน้าที่ดำเนินการ

กระบวนการ	วิธีการปัจจุบัน	วิธีการ เมื่อนำระบบสารสนเทศมาใช้
-	-	ระบบแจ้งเตือนผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ
ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน	ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ กรอกเอกสารแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นเอกสาร	ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯกรอกข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์
รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หนี้สิน	เจ้าพนักงานรับเอกสารพร้อมเอกสารประกอบ	ข้อมูลบัญชีฯ ถูกจัดเก็บในระบบเพื่อให้สามารถเรียกดูข้อมูล
- เป็นบุคคลที่มีหน้าที่จะต้องยื่นบัญชีฯ หรือไม่	เจ้าพนักงานตรวจสอบจากเอกสาร	ระบบตรวจสอบอัตโนมัติ ผู้ไม่มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ไม่สามารถทำรายการได้
- ใช้แบบแสดงรายการตามที่ประกาศกำหนดหรือไม่	เจ้าพนักงานตรวจสอบจากเอกสาร	ต้องกรอกข้อมูลในรูปแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ที่กำหนด
- ยื่นบัญชีฯ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่	เจ้าพนักงานตรวจสอบจากเอกสาร	ระบบตรวจสอบอัตโนมัติ
- ได้แสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน ทั้งของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือไม่	เจ้าพนักงานตรวจสอบจากเอกสาร	ระบบตรวจสอบอัตโนมัติ และให้ผู้มีหน้าที่ยื่นฯ ดำเนินการให้เรียบร้อยก่อนส่งผ่านระบบ
- ได้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในวันที่ต้องยื่นบัญชีฯ ในแต่ละกรณีหรือไม่	เจ้าพนักงานตรวจสอบจากเอกสาร	ระบบตรวจสอบอัตโนมัติ
- ได้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบและสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมาหรือไม่ รวมทั้งได้จัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีหรือไม่	เจ้าพนักงานตรวจสอบจากเอกสาร	เจ้าพนักงานสามารถพิจารณาเรื่องการส่งเอกสารประกอบโดยอาจดึงข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประกอบกับข้อมูลที่ผู้มีหน้าที่ยื่นฯ ต้องนำส่งตามแนวนโยบาย
- ได้ลงลายมือชื่อในบัญชีและเอกสารประกอบทุกหน้าหรือไม่	เจ้าพนักงานตรวจสอบจากเอกสาร	ไม่ต้องลงลายมือชื่อเนื่องจากการส่งข้อมูลผ่านระบบ (ต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับการยื่นบัญชีทางระบบอิเล็กทรอนิกส์)

กระบวนการ	วิธีการปัจจุบัน	วิธีการ เมื่อนำระบบสารสนเทศมาใช้
ออกเอกสารรับบัญชีฯ	เจ้าพนักงานตรวจสอบจากเอกสาร	รับการยื่นบัญชีโดยยื่นผ่านระบบ (ต้องพิจารณาแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง)
จัดเก็บข้อมูล	เจ้าพนักงาน Scan เอกสารเพื่อเก็บข้อมูลและส่งต่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ	ข้อมูลบัญชีฯ ที่เจ้าพนักงานยื่นแล้วถูกจัดเก็บในฐานข้อมูล
ส่งข้อมูลให้สำนักตรวจสอบฯ	ส่งเอกสารพร้อมข้อมูลในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	ข้อมูลไหลผ่านระบบไปยังผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบเพื่อมอบหมายผ่านระบบไปยังเจ้าพนักงานระดับปฏิบัติการ

ตารางที่ 6.5.1.4 ตารางเปรียบเทียบวิธีการทำงานสำหรับกระบวนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบระหว่างกระบวนการปัจจุบันและกระบวนการหลังมีการนำระบบสารสนเทศมาใช้งาน

จากตาราง 6.5.1.4-1 จะเห็นว่ากระบวนการมีการเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมากโดยจากตารางข้างต้นสามารถตัดขั้นตอนการทำงานออกและให้ทำโดยระบบสารสนเทศมากกว่าครึ่งหนึ่งของกระบวนการจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการจัดทำกระบวนการทำงานใหม่ในทุก ๆ ขั้นตอนไปจนถึงกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการพิจารณาวิธีการทำงานและกำหนดแนวทางในการตรวจสอบทรัพย์สิน และการกำหนดวิธีการพิจารณาวินิจฉัยของการทำงานโดยคณะอนุกรรมการกลั่นกรอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการผ่านระบบด้วยเช่นเดียวกันจึงต้องมีการกำหนดภาระหน้าที่ที่ชัดเจนขึ้นทั้งกระบวนการ

6.5.1.5 การจัดเตรียมข้อมูล

ดังได้กล่าวถึงในบทที่ 4 ข้อมูลและความถูกต้องของข้อมูลเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการประสบความสำเร็จของการนำระบบสารสนเทศที่มีฐานข้อมูลมาเกี่ยวข้องขึ้นใช้งานจริง ในกรณีของภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินความถูกต้องเชื่อถือได้ของข้อมูลยิ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดเพราะจะนำไปสู่การดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย การนำระบบระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ขึ้นใช้งานนั้นจะต้องมีการแปลงข้อมูลจากข้อมูลแหล่งต่าง ๆ เข้ามาจัดเก็บในฐานข้อมูลที่ถูกออกแบบไว้ การจัดเตรียมข้อมูลจึงยิ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดแต่เป็นกระบวนการที่มักถูกละเลยในองค์กรต่าง ๆ

ในกรณีการนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ขึ้นใช้งานสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินของ ป.ป.ช. นั้นภารกิจในการจัดเตรียมข้อมูลผู้มีส่วนที่หลักควรเป็นทีมงานผู้พัฒนาระบบร่วมกับหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหน่วยงานผู้ประสานกับการพัฒนาระบบในการจัดเตรียมข้อมูล อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการตรวจสอบคุณภาพของข้อมูลจะต้องมีตัวแทนหน่วยงานผู้เป็นเจ้าของข้อมูลและหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้งานข้อมูล

มาร่วมตรวจสอบด้วย โดยผู้บริหารองค์กรในฐานะผู้สนับสนุนโครงการต้องให้ความสำคัญอย่างจริงจัง ในการจัดเตรียมข้อมูลเช่นว่านี้ ทีมงานต้องดำเนินการอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดผู้รับผิดชอบหลักที่จะมีหน้าที่ในการจัดเตรียมข้อมูลสำหรับฐานข้อมูล ซึ่งในกรณีระบบ ACAS ผู้รับผิดชอบหลักควรเป็นศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศร่วมกับผู้บริหารของสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน ในฐานะผู้ใช้งานข้อมูล หรือผู้บริหารของสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ

(2) จัดการรวบรวมข้อมูลและตรวจสอบข้อมูลที่ละส่วนจากแหล่งข้อมูลมุ่งเน้นให้มีความคืบหน้าที่จับต้องได้ กล่าวคือมีการกำหนดกรอบระยะเวลาและผลสัมฤทธิ์สำหรับการจัดเตรียมข้อมูลจากแต่ละแหล่งข้อมูลทั้งจากภายในองค์กร ป.ป.ช. และข้อมูลจากภายนอก

(3) กำหนดให้มีการประชุมตามรอบระยะเวลาที่แน่นอนต่อเนื่องในกรอบที่สอดคล้องกับการประชุมความคืบหน้าในการบริหารโครงการเพื่อหารือประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการรวบรวมข้อมูลและปรับปรุงข้อมูลสำหรับฐานข้อมูลกลางและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นระบบรวมถึงเพื่อรายงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบถึงสถานะ และการให้ผู้บริหารภายในองค์กร ป.ป.ช. ได้ตัดสินใจดำเนินการในขั้นตอนถัดไปที่เกี่ยวข้องกัน

(3) กำหนดแผนการทำงานที่เคร่งครัด และประเมินผลอย่างต่อเนื่องเพื่อพิจารณาว่ามีปัจจัยใดที่ทำให้ไม่สามารถทำตามแผนได้ ในส่วนของการประเมินผลนี้ควรจัดเตรียมโดยหน่วยงานผู้ที่มีหน้าที่จัดเตรียมข้อมูลคือศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโครงการทั้งหมดได้ร่วมอภิปรายและร่วมแก้ไขปัญหาหากเกิดขึ้น

6.5.1.6 การจัดให้มีการทดสอบระบบโดยผู้ใช้งานจริง

ในขั้นตอนการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการใช้งานนั้น ผู้พัฒนาระบบจะอาศัยการรวบรวมความต้องการใช้งานจากผู้ใช้งานเป็นหลัก แต่ปัญหาที่พบในการพัฒนาระบบส่วนใหญ่การรวบรวมข้อมูลความต้องการใช้งานเป็นเรื่องยากเนื่องจากผู้ใช้งานอาจยังไม่อาจจินตนาการความต้องการใช้งานโดยไม่เห็นระบบแท้จริง ทำให้ต้องอาศัยเทคนิคการรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์ความต้องการเข้ามาช่วย ในการดำเนินโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศของ ป.ป.ช. ก็เช่นเดียวกันเมื่อประกอบเข้ากับการมีกระบวนการทำงานที่เปลี่ยนแปลงไปในช่วงเวลาที่มีการพัฒนาระบบ ยิ่งจะทำให้ระบบสารสนเทศที่ถูกพัฒนาขึ้นมีโอกาสที่จะไม่เป็นไปตามกระบวนการทำงานมาก การทดสอบระบบโดยผู้ใช้งานจริงจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญแก่ทีมพัฒนาระบบและผู้รับผิดชอบที่เป็นหน่วยงานภายในองค์กรมาก เนื่องจากในขั้นตอนการทดสอบระบบโดยผู้ใช้งานจริงนี้นอกจากประโยชน์ในการหาข้อบกพร่องของระบบที่อาจมีและไม่สามารถตรวจพบได้ในขั้นตอนการทดสอบระบบของผู้พัฒนาระบบแล้ว ยังเป็นการรวบรวมความต้องการใช้งานของผู้ใช้งานในอีกทางหนึ่ง การทดสอบการใช้งานและส่งข้อมูลกลับให้ผู้พัฒนาระบบจึงมีความสำคัญอย่างมากและต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามในการให้ข้อเสนอแนะสำหรับการใช้งานระบบจากผลการทดสอบการใช้งานนั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากหากผู้ทำการทดสอบให้ข้อมูลรายละเอียดมากที่สุดเพื่อประโยชน์ในสองแง่คือ เพื่อให้ผู้พัฒนาระบบสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ก่อนจะนำระบบขึ้นใช้งานจริง และเพื่อรวบรวมต้องการสำหรับการวางแผนงานการปรับปรุงระบบในอนาคต ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักของขั้นตอนนี้คือหน่วยงาน

ภายในองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เป็นผู้รับผิดชอบดูแลประสานงานกับทีมผู้พัฒนาระบบซึ่งคือศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ

อย่างไรก็ตาม การทดสอบโดยผู้ใช้งานจริงนี้จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้งานระบบทุกระดับ ผู้บริหารองค์กรที่เป็นผู้สนับสนุนโครงการ (Project Sponsor) จึงจำเป็นต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการผลักดันให้เกิดการทดสอบและการสรุปผลจากการทดสอบอย่างจริงจังต่อเนื่อง การทดสอบจำนวนยิ่งมากจะยิ่งเป็นปัจจัยที่จะส่งผลดีต่อความสัมฤทธิ์ผลของการนำระบบขึ้นใช้งานได้มากขึ้น ไม่ใช่เพียงในแง่มุมของการใช้งานได้ตามวัตถุประสงค์ของระบบเท่านั้นแต่เป็นการเตรียมความพร้อมและการสร้างการยอมรับของผู้ใช้งานไปในเวลาเดียวกันด้วย นอกจากนี้ ผลจากการทดสอบว่าระบบที่ใช้งานได้จริงหรือไม่ยังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่ง การกำหนดตัวแทนหน่วยงานผู้ทดสอบและการยอมรับผลการทดสอบว่าเป็นการทำในฐานะตัวแทนหน่วยงานจึงมีความสำคัญและอาจต้องได้รับการสนับสนุนอย่างเข้มแข็งจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารองค์กร รวมถึงจะต้องมีส่วนร่วมในการทดสอบการใช้งานอย่างจริงจังด้วย

6.5.1.7 การนำระบบขึ้นใช้งาน

เทคนิคการนำระบบขึ้นใช้งานสามารถทำได้หลายวิธีการ โดยมาตรฐานการนำระบบสารสนเทศใหม่ขึ้นใช้งานทำได้สี่แนวทาง²¹⁰ เนื่องจากการนำระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) มีลักษณะที่ประกอบด้วยระบบย่อยซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้ใช้งานแต่ละส่วนทั้งภายในและภายนอกองค์กร ป.ป.ช. ดังนั้น การนำระบบ ACAS ขึ้นใช้งานจึงควรพิจารณาวิธีการนำระบบขึ้นใช้งานที่เหมาะสมกับการดำเนินการหรือวัฒนธรรมองค์กรของ ป.ป.ช. รวมถึงสื่อสารวิธีการในการนำระบบใหม่ขึ้นใช้งานให้ผู้ใช้งานระบบได้รับทราบด้วย

เนื่องจากแผนในการนำระบบ ACAS ขึ้นใช้งานในปัจจุบันมีแนวนโยบายที่ใช้เป็นทางเลือกในการดำเนินการ กล่าวคือ กรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ อาจทำผ่านระบบหรือทำโดยใช้การยื่นเอกสารตามระบบเดิมก็ได้ทำให้แม้จะมีระบบ ACAS ขึ้นใช้งานแล้วการดำเนินการในส่วนนี้ยังจะต้องมีเจ้าพนักงานที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามเดิมอยู่ด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนระบบที่นำมาใช้เพื่อรองรับ

²¹⁰ David T. Bourgeois, Information Systems for Business and Beyond, Open Text Book Challenge by the Saylor Academy (2014), p. 116 โดยสรุปแนวทางในการนำระบบขึ้นใช้งานประกอบด้วย 4 แนวทางหลัก

แนวทางที่หนึ่ง การใช้ระบบใหม่และเลิกใช้ระบบเก่าทั้งระบบพร้อมกัน (Direct Cutover) เป็นวิธีที่มีความเสี่ยงมากที่สุด แต่เสียเวลาในการนำระบบขึ้นใช้งานน้อยที่สุดโดยมีค่าใช้จ่ายต่ำที่สุด

แนวทางที่สอง การใช้ระบบนำร่องก่อน (Pilot Implementation) เป็นวิธีที่ให้มีการใช้งานจริงโดยผู้ใช้งานบางส่วนก่อนเพื่อประเมินความเสี่ยงและปัญหาที่อาจเกิดขึ้น วิธีการนี้นิยมใช้เพื่อลดความเสี่ยงที่จะมีผลกระทบต่อองค์กรโดยรวมและทำให้ผู้พัฒนาระบบมีเวลาในการเตรียมผู้ใช้งานเฉพาะกลุ่มและการมีปฏิสัมพันธ์กรณีเกิดปัญหา

แนวทางที่สาม การนำระบบขึ้นใช้งานคู่ขนานกัน (Parallel Operation) เป็นการนำระบบใหม่ขึ้นใช้งานในขณะที่ยังไม่ได้มีการยกเลิกการทำงานในแบบเดิม โดยจะมีการกำหนดระยะเวลาในการใช้งานคู่ขนานไว้ เมื่อมีการประเมินว่าระบบสารสนเทศที่เตรียมไว้ใช้งานได้จริงจึงกำหนดวันยกเลิกการใช้วิธีการทำงานเดิม วิธีการนี้เป็นวิธีที่มีความเสี่ยงต่ำที่สุด แต่จะเป็นวิธีที่สร้างภาระให้กับผู้ปฏิบัติงานและเกิดค่าใช้จ่ายสูงที่สุด

แนวทางที่สี่ การนำระบบขึ้นใช้งานทีละส่วน (Phase Implementation) เป็นการแบ่งระบบออกเป็นส่วนย่อย โดยเมื่อนำระบบใหม่ระบบย่อยใดขึ้นใช้งานก็จะหยุดการดำเนินการตามระบบหรือวิธีการเดิมจนกว่าจะครบทั้งระบบ วิธีการนี้เป็นวิธีที่จะทำให้องค์กรสามารถปรับเปลี่ยนเพื่อใช้ระบบสารสนเทศที่พัฒนาขึ้นใหม่ได้อย่างช้า ๆ เป็นขั้นตอน

การใช้งานภายในองค์กรของ ป.ป.ช. เองนั้นควรพิจารณากำหนดให้มีการใช้งานระบบอย่างเต็มที่กล่าวคือ ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องทำงานผ่านระบบเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ การนำระบบขึ้นใช้งานจึงเป็นอีกปัจจัยที่ทีมงานผู้บริหารองค์กรต้องพิจารณากำหนดแนวนโยบายเพื่อให้ทีมผู้บริหารโครงการสามารถพิจารณาแนวทางนำระบบขึ้นใช้งานได้อย่างเหมาะสมที่สุด

ในเบื้องต้น ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากความสำคัญของข้อมูล ควรมีการเลือกแนวทางที่มีการนำระบบนำร่องขึ้นใช้งาน (Pilot Implementation) โดยการเลือกผู้ใช้งานบางส่วนเพื่อใช้งานระบบซึ่งจะลดความเสี่ยงในการผิดพลาดอันอาจเกิดขึ้นได้ จากนั้นควรมีการทำงานแบบคู่ขนานโดยกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจน เช่น หนึ่งไตรมาส ทั้งนี้เพื่อสอบถามผลจากการทำงานแบบเดิมและผลที่เกิดจากการประมวลผลโดยระบบจึงจะกำหนดวันยกเลิกการทำงานวิธีการเดิม ทั้งนี้เนื่องจากระบบ ACAS เป็นระบบที่แบ่งออกเป็นระบบย่อย ๆ จึงอาจทำแนวทางแบบเดียวกับสำหรับระบบย่อยที่ระบบจนสามารถทำงานได้ครบวงจร ทั้งนี้การกำหนดกรอบระยะเวลาที่มีความสำคัญและไม่ควรกินเวลานานเกินไปเนื่องจากระบบจะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อสามารถใช้งานได้ทั้งระบบ การนำระบบขึ้นใช้งานบางส่วนแบบไม่ต่อเนื่องอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องได้

6.5.2 ระบบย่อยภายใต้ระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS)

6.5.2.1 ระบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับระบบในการให้บุคคลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรอกข้อมูลนั้น แม้ว่าการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) จะผ่านขั้นตอนการรวบรวมความต้องการมาแล้วแต่ผู้วิจัยยังเห็นว่าข้อเสนอแนะในส่วนนี้จะยังคงมีประโยชน์ทั้งในแง่การใช้เพื่อการตรวจรับระบบรวมไปถึงการนำไปเป็นความต้องการเมื่อมีการพัฒนาต่อขยายระบบในอนาคตจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับส่วนระบบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยก่อนระบบจะเปิดใช้งานจริงควรมีการตรวจสอบคุณลักษณะของระบบสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอีกครั้งว่ามีลักษณะที่เหมาะสมครบถ้วนแล้วหรือไม่ โดยพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ อย่างน้อย ดังต่อไปนี้

- ระบบสำหรับการกรอกข้อมูลต้องมีลักษณะที่ใช้งานได้ง่าย (User Friendly) การใช้งานง่าย เช่นว่านี้ หมายถึง
 - (1) รูปแบบและวิธีการใช้งานต้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Consistency)
 - (2) แบบฟอร์มต้องเข้าใจง่าย ผู้กรอกข้อมูลสามารถกรอกโดยตัดสินใจเลือกว่าจะทำอย่างไร น้อยที่สุด
 - (3) ระบบยังต้องคำนึงถึงความปลอดภัยที่อาจเกิดขึ้นได้จากผู้กรอกข้อมูลและออกแบบเพื่อป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าว ให้ผู้ใช้งานสามารถแก้ไข (Undo) ได้ง่าย
 - (4) กรณีการกรอกข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์หากเป็นไปได้ควรออกแบบให้รองรับการใช้การกรอกโดยใช้แป้นพิมพ์ลัด (Computer Shortcut)
 - (5) ใช้รูปแบบสัญลักษณ์ที่เป็นที่รู้จัก

- แบบฟอร์มการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องชัดเจน เข้าใจง่าย รวมถึงควรพิจารณาจัดทำคู่มือการกรอกข้อมูลอย่างละเอียดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีศึกษาแล้วสามารถกรอกด้วยตนเองได้ ทั้งนี้ การยื่นบัญชีฯ ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จะลดปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีและเจ้าหน้าที่ผู้รับบัญชี ทำให้หากแบบฟอร์มไม่ชัดเจนต้องการคำอธิบายมาก การมีระบบสารสนเทศอาจไม่สามารถลดภารกิจของเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ได้เท่าที่วางแผนไว้
- การยื่นบัญชีฯ ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ควรแสดงข้อมูลเงื่อนไขที่สำคัญสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้ผู้กรอกข้อมูลได้ทราบ เช่น วันที่ที่ถือว่าเป็นวันที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการยื่นแสดงบัญชีฯ ไม่ถูกต้องเนื่องจากผู้ยื่นไม่ทราบว่าวันที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีฯ คือวันใด
- การให้ส่งเอกสารประกอบโดยผ่านระบบสารสนเทศ หากสามารถเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก ป.ป.ช. ได้ควรพิจารณาให้ผู้มีหน้าที่ยื่นยังไม่ต้องแนบเอกสารประกอบบางส่วน ทั้งนี้เพื่อลดภาระของผู้ยื่น และลดปริมาณข้อมูลที่จะนำเข้าสู่ระบบ
- กรณีการส่งข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นการปรับเปลี่ยนจากกระบวนการเดิมซึ่งผู้ใช้งานต้องลงนามยืนยันในตัวเอกสารทุกหน้าเพื่อยืนยันข้อมูลของตนเองซึ่งในกรณีนี้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกัน
- ระบบการเชื่อมต่อข้อมูลต้องมีเสถียรภาพ สามารถทำงานได้ต่อเนื่องจนจบกระบวนการโดยไม่ต้องเริ่มต้นใหม่
- การจัดเก็บข้อมูลสำหรับการกรอกแบบแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อนำระบบสารสนเทศและระบบฐานข้อมูลมาใช้งานจะทำให้สามารถปรับเปลี่ยนระบบที่เดิมจัดเก็บตามตำแหน่งของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเป็นการจัดเก็บตามบุคคลที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีได้ ระบบจึงต้องออกแบบเพื่อให้ผู้มีหน้าที่ยื่นแบบสามารถดึงข้อมูลของตนรวมถึงสถานะการตรวจสอบ (ถ้ามี) ขึ้นมาดู และแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมเพื่อยื่นบัญชีฯ ตามเงื่อนไขของกฎหมายได้ การจัดเก็บข้อมูลเป็นรายบุคคลนี้สามารถลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการยื่นบัญชีของบุคคลได้ ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลโดยงานวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีการรวบรวมสถิติการยื่นบัญชีพบว่า มีผู้ที่ต้องยื่นบัญชีมากกว่า 1 บัญชีในหนึ่งปีคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 40 ของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทั้งหมด²¹¹ การนำระบบสารสนเทศมาใช้จะช่วยอำนวยความสะดวกผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ให้สามารถดึงข้อมูลเดิมมาแก้ไขเพิ่มเติมและยื่นเพิ่มเติมในระบบได้ ลดภาระของทั้งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี และภาระในการจัดเก็บเอกสารของหน่วยงานภายใน ป.ป.ช.
- การนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้งานสามารถสร้างระบบแจ้งเตือนทั้งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีเมื่อใกล้ถึงกำหนดตามกรอบระยะเวลาในการยื่นแบบแสดงรายการ รวมถึงสามารถแจ้งเตือน

²¹¹ อ้างอิงตารางแสดงจำนวนบัญชีที่ซ้ำซ้อน จากงานวิจัย โดย นางสาวสุวณี คัมภกสิกิจ, ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงระดับสูง แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2551), หน้า 42-44

เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. กรณีไม่ได้มีการยื่นบัญชีฯ ได้โดยอัตโนมัติจึงควรมีการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานเพื่อใช้ประโยชน์จากระบบในส่วนนี้

- ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลต้องอาศัยข้อมูลพื้นฐานผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ จากหน่วยงานต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการที่เคร่งครัดเพื่อให้ได้ข้อมูลตั้งต้นในส่วนนี้หรือจัดการเชื่อมโยงข้อมูลที่จำเป็นหรือที่จะสามารถทำได้โดยระบบโดยเฉพาะข้อมูลที่มีการจัดเก็บไว้ในหน่วยงานอื่นในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์อยู่แล้ว
- กรณีการแจ้งบัญชีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินควรรองรับการแจ้งข้อมูลคราวละจำนวนมาก เช่น กรณีการมีเครื่องเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาซึ่งมีผู้มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจำนวนมาก การให้หน่วยงานต้นสังกัดกรอกข้อมูลจะเป็นการสร้างภาระการดำเนินการจึงต้องสร้างระบบให้รองรับหรือจัดเตรียมรูปแบบในการส่งข้อมูลในรูปแบบที่สะดวกต่อผู้มีหน้าที่ดำเนินการ
- สำหรับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กรณีเป็นผู้ยื่นบัญชีฯ เป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลระบบควรจัดทำรายงานสรุปบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฉบับสำหรับการเปิดเผยข้อมูล พร้อมเปิดให้ผู้มีหน้าที่ยื่นแก้ไขแจ้งว่าข้อมูลส่วนที่ไม่ต้องการแสดงต่อสาธารณะตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้สำหรับการคุ้มครองข้อมูล ทั้งนี้เพื่อใช้กับการจัดเตรียมบัญชีฯแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ

6.5.2.2 กระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ

ทำนองเดียวกับระบบสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แม้ว่าการพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) จะผ่านขั้นตอนการรวบรวมความต้องการมาแล้วแต่ผู้วิจัยยังเห็นว่าข้อเสนอแนะในส่วนนี้จะยังคงมีประโยชน์ทั้งในแง่การใช้เป็นแนวทางเพื่อทดสอบและตรวจรับระบบรวมไปถึงการนำไปเป็นความต้องการเมื่อมีการพัฒนาต่อระบบในอนาคตจึงมีข้อเสนอแนะสำหรับส่วนระบบการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ โดยก่อนระบบจะเปิดใช้งานจริงควรมีการตรวจสอบคุณลักษณะของระบบสำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอีกครั้งว่ามีลักษณะที่เหมาะสมครบถ้วนแล้วหรือไม่ โดยพิจารณาในแง่มุมต่าง ๆ อย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (ก) ระบบสำหรับการใช้งานโดยผู้เป็นเจ้าของหน้าที่ใน ป.ป.ช. สำหรับการรับบัญชีฯ ระบบสำหรับการทำงานต้องใช้งานง่าย คือ
 - (1) รูปแบบและวิธีการใช้งานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน (Consistency)
 - (2) แบบฟอร์ม หรือหน้าจอต่าง ๆ เข้าใจง่าย ผู้ใช้งานเสียเวลากับการตัดสินใจเลือกว่าจะทำอย่างไรน้อยที่สุด
 - (3) คำนึงถึงความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้จากผู้กรอกข้อมูลและออกแบบเพื่อป้องกันเหตุการณ์ดังกล่าว ให้ผู้ใช้งานสามารถแก้ไข (Undo) ได้ง่าย
 - (4) รองรับการใช้งานโดยอาศัยแป้นพิมพ์ลัด (Computer Shortcut)

- (5) ใช้รูปแบบสัญลักษณ์ที่เป็นที่รู้จัก นอกจากห้าประการดังกล่าวแล้วในส่วนของผู้ใช้งานระบบที่เป็นเจ้าหน้าที่ใน ป.ป.ช. ระบบต้องมีลักษณะเพิ่มเติมคือ
 - (6) แสดงการเปลี่ยนแปลงหรือข้อผิดพลาดให้เห็นอย่างเด่นชัด
 - (7) อนุญาตให้ผู้ใช้สามารถปรับเปลี่ยนมุมมองบางส่วนตามการใช้งานได้เอง
- (ข) ระบบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับบัญชีฯ และตรวจสอบโดยสำนักทะเบียนและพัฒนา ระบบตรวจสอบเป็นระบบที่ใช้งานโดยเจ้าพนักงานภายในองค์กรของ ป.ป.ช. ทั้งในระดับปฏิบัติงานและระดับผู้บริหารหน่วยงาน สิ่งสำคัญประการหนึ่ง คือ ระบบต้องมีการจัดทำรายงานหรือแสดงข้อมูลสำหรับใช้ในสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบทรัพย์สิน ทั้งนี้การจะดำเนินการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องอาศัยการรวบรวมข้อมูลความต้องการ มุมมองการใช้งานข้อมูลจากผู้ปฏิบัติงานจึงควรมีการรวบรวมและจัดทำความต้องการในส่วนนี้ว่าเป็นระบบเพื่อการปรับปรุงระบบในอนาคต กรณีการตรวจเอกสารประกอบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น ควรพิจารณาว่าข้อมูลใดสามารถเชื่อมโยงจากระบบอื่น ๆ ได้อยู่แล้วหรือไม่เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการจัดเตรียมและจัดเก็บข้อมูลรวมถึงลดภาระข้อมูลจำนวนมากที่ต้องนำเข้าสู่ระบบในช่วงเวลาเดียวกัน
- (ค) สำหรับการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ระบบควรจัดสร้างแบบสรุบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลโดยปกปิดข้อมูลส่วนที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ แจ้งความจำนงว่าไม่ต้องการให้เปิดเผยให้กับสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อใช้สำหรับการเปิดเผยข้อมูลตามกฎหมายต่อไปได้ กรณีการเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ควรพิจารณาการเข้าถึงข้อมูล แม้ว่าโดยหลักจะให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงข้อมูลของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูลได้ แต่เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ และป้องปรามการนำข้อมูลไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง อาจต้องพิจารณาการเข้าถึงข้อมูลให้มีลักษณะที่ผู้เข้าถึงข้อมูลต้องกรอกข้อมูลส่วนบุคคลของตนเพื่อให้ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดเก็บไว้ในระบบด้วย
- (ง) จากการรวบรวมข้อมูลพบว่าอุปสรรคหนึ่งสำหรับการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการทำงานในองค์กร ป.ป.ช. เกิดจากความมีเสถียรภาพของระบบและการเชื่อมโยงการสื่อสาร การจะนำระบบสารสนเทศมาใช้เพื่อการตรวจสอบทรัพย์สินจึงต้องมีการทดสอบเรื่องเสถียรภาพของระบบเมื่อมีผู้ใช้งานจำนวนมากเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น

6.5.2.3 กระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน

ประเด็นปัญหาเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินที่เกิดจากกระบวนการ (Process) และเครื่องมือ (Tools) เมื่อนำระบบสารสนเทศเข้ามาช่วยในการทำงานจะสามารถลดภาระเรื่องการบริหารจัดการการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบให้เสียเวลาไปกับขั้นตอนที่ไม่จำเป็นน้อยลง และสามารถให้

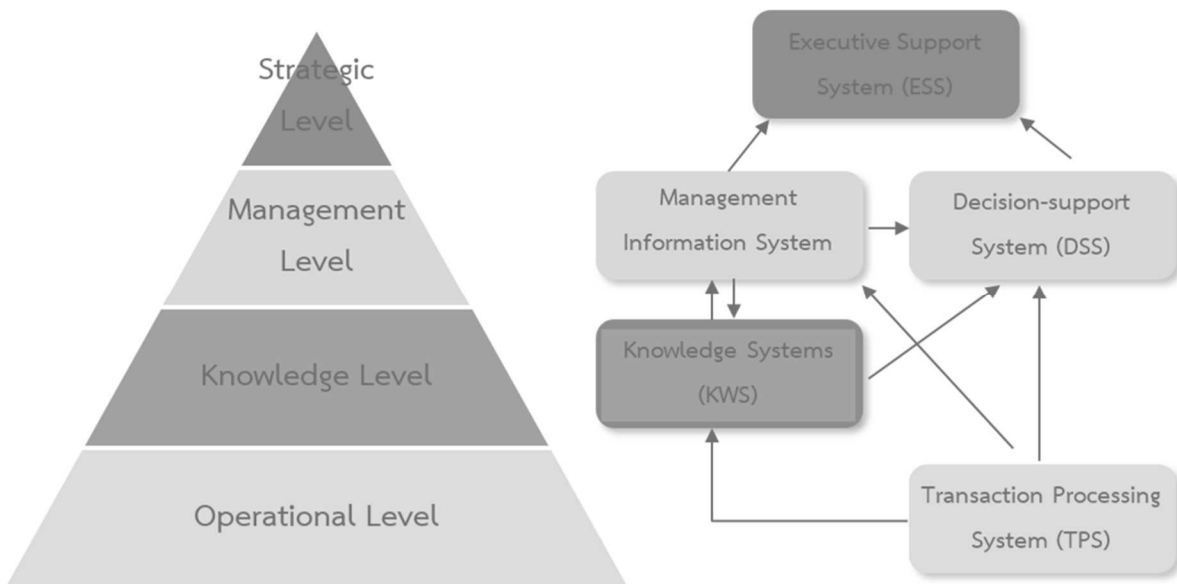
เวลากับการตรวจสอบที่จะสร้างผลสัมฤทธิ์ให้กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมากขึ้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน ดังนี้

- (ก) ระบบสารสนเทศควรออกแบบให้สามารถรองรับการจัดทำรายงานวิเคราะห์เบื้องต้นให้กับผู้ต้องการใช้ข้อมูล อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับในกระบวนการรับบัญชีและตรวจสอบเบื้องต้น ความต้องการหรือรูปแบบรายงานนั้นเป็นส่วนที่ต้องรวบรวมจากผู้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหลักจึงต้องอาศัยการทำงานร่วมกันระหว่างผู้พัฒนาปรับปรุงระบบและหน่วยงานที่เป็นผู้ใช้งานเพื่อให้ได้ผลสัมฤทธิ์ที่ต้องการ
- (ข) นอกจากระบบจะต้องใช้งานง่าย (User-Friendly) ตามข้อแนะนำในหัวข้อข้างต้นแล้ว เนื่องจากผู้ใช้งานในหน่วยงานการตรวจสอบมีลักษณะการต้องดึงข้อมูลและการต้องใช้งานข้อมูลในการวิเคราะห์ซึ่งอาจมีความแตกต่างกันขึ้นกับกรณีแต่ละกรณี ลักษณะการจัดแสดงข้อมูลเพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์จึงจะแตกต่างกันไป หากเป็นไปได้ระบบควรจัดเตรียมให้ผู้ใช้งานสามารถปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือมุมมองการใช้งานข้อมูลได้ด้วยตนเองเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพจากข้อมูลที่รวบรวมเข้ามาสูงที่สุด
- (ค) การเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอก ป.ป.ช. ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เป็นสถาบันการเงิน หรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ นั้นเนื่องจากในปัจจุบันการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกัน ผู้พัฒนาระบบจึงต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการส่งข้อมูลระหว่างฐานข้อมูลภายนอกให้ทำได้หลากหลายช่องทาง รวมถึงต้องมีการออกแบบฐานข้อมูลให้สอดคล้องกันเพื่อให้ข้อมูลสามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างมีนัยที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูล การดึงข้อมูลจากกลุ่มสถาบันการเงินมักมีระยะเวลาในการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างจากข้อมูลที่ ป.ป.ช. จะต้องใช้งานในการตรวจสอบจึงต้องมีการพิจารณาปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้สอดคล้องกับการทำงานโดยระบบเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยโดยไม่สร้างภาระให้แก่หน่วยงานทั้งสองฝ่าย เช่น ใช้การดึงข้อมูลมาจัดเก็บไว้ตามรอบระยะเวลาโดยไม่ต้องรอให้ถึงเวลาตรวจสอบ แต่สามารถขอให้มีการส่งข้อมูลที่ต้องการให้ตั้งแต่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีต้องยื่นบัญชี รวมถึงสามารถส่งข้อมูลที่จำเป็นตามรอบระยะเวลาเช่น 3 เดือน เพื่อเก็บรวบรวมในฐานข้อมูลสำหรับเตรียมการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อลดปัญหาการต้องใช้เวลาในการดึงข้อมูลเก่าของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ควรพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการส่งข้อมูลจากสถาบันการเงินในรูปแบบเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) คือกำหนดเงื่อนไขการเคลื่อนไหวทางบัญชีที่ต้องการให้สถาบันการเงินต้องส่งข้อมูลให้แม้ว่าจะยังไม่ถึงรอบระยะเวลาเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ข้อมูล
- (ง) กำหนดความตกลงที่มีการระบุกรอบระยะเวลาเพื่อส่งต่อข้อมูลสำหรับหน่วยงานที่มีการทดสอบการเชื่อมโยงแล้วในทางปฏิบัติ และระบุกรอบเวลาสำหรับหน่วยงานที่ยังไม่ได้มีการทดสอบเพื่อกำหนดแนวนโยบายความร่วมมือในระดับสูง

6.5.2.4 กระบวนการในการพิจารณากลับกรองและวินิจฉัยสำหรับภารกิจตรวจสอบทรัพย์สิน

สำหรับผู้มีหน้าที่กลับกรองหรือตัดสินใจวินิจฉัยกรณีต่าง ๆ นั้น ระบบสารสนเทศสามารถเข้ามามีส่วนช่วยในการรวบรวมข้อมูล หรือการออกรายงานในรูปแบบเพื่อประกอบการตัดสินใจให้กับคณะกรรมการและคณะกรรมการได้ โดยรายงานที่นำเสนอมีรูปแบบที่แตกต่างจากที่ใช้ในงานในระดับผู้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ ในระบบ AIS ในเชิงเทคนิคควรวางแผนให้มีระบบสารสนเทศย่อยตามระดับของผู้ใช้งาน โดยอาจจัดแบ่งเป็น 4 ระดับตามหลักการจัดการข้อมูลตามแผนภาพที่ 6.5.2.4-1²¹² ซึ่งข้อมูลสำหรับผู้มีหน้าที่ตัดสินใจจะเป็นข้อมูลในระดับบริหารและระดับการวางกลยุทธ์ ทั้งนี้รูปแบบการนำเสนอข้อมูลจึงต้องมีความแตกต่างกันออกไป และการรวบรวมความต้องการใช้งานและมุมมองของการใช้งานจึงต้องมีการคำนึงถึงกลุ่มผู้ใช้งานกลุ่มต่าง ๆ ด้วย

ระบบสารสนเทศที่นำมาใช้เพื่อประโยชน์ในกระบวนการตรวจสอบไม่ได้เป็นเพียงระบบสารสนเทศที่ช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลเท่านั้น แต่ระบบสารสนเทศเช่นนี้จะสามารถเข้ามาช่วยในการปรับปรุงกระบวนการทำงานได้ พร้อมทั้งสามารถแสดงสถานะงานให้ผู้บริหารได้รับทราบโดยสามารถออกแบบระบบให้ดึงข้อมูลได้สะดวกรวดเร็ว หรืออาจพิจารณาแสดงข้อมูลในรูปแบบกระดานแสดงบทสรุปของข้อมูล (Dashboard) ให้ผู้บริหารได้รับทราบเพื่อพิจารณาได้



แผนภาพที่ 6.5.2.4

ประเภทของระบบสารสนเทศในองค์กร และการเชื่อมโยงของระบบสารสนเทศภายในองค์กร²¹³

²¹² Kenneth C. Laudon and Jane P. Laudon, Management Information Systems, Pearson Prentice Hall, International Edition (2004), pp. 39-40

²¹³ สรุปลงจาก Ibid., p 39 และ p. 46

6.5.3 การดำเนินการภายหลังจากมีการนำระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ขึ้นใช้งานแล้ว

6.5.3.1 การจัดเตรียมทีมงานผู้รับผิดชอบระบบ

เมื่อมีการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานจะต้องมีการกำหนดบุคคลต่าง ๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับตัวระบบและการทำงานของระบบตั้งแต่ในระดับผู้บริหารจนถึงระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ โดยควรมีการกำหนดบุคคลที่มีหน้าที่เฉพาะเพิ่มเติม ดังนี้

- (ก) ผู้บริหารเทคโนโลยีสารสนเทศระดับสูง
เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับแนวนโยบายที่เกี่ยวข้องกับระบบสารสนเทศภายในองค์กร ทั้งเป็นผู้กำหนดแผน กำหนดยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับระบบสารสนเทศเพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกัน รวมถึงเป็นผู้กำหนดแนวนโยบายด้านเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อใช้ในการบริหารจัดการขององค์กร การทบทวนงบประมาณที่เกี่ยวข้อง และการกำหนดแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงต่อระบบ โดยควรเป็นผู้บริหารสูงสุดภายในองค์กร คือ กรรมการ ป.ป.ช. ท่านใดท่านหนึ่ง
- (ข) ผู้จัดการระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) ควรเป็นผู้บริหารสูงสุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบภารกิจตรวจสอบทรัพย์สินที่ต้องใช้งานระบบ ACAS ซึ่งอาจเป็นเลขาธิการสำนักงาน ป.ป.ช. โดยเป็นผู้มีหน้าที่ในการกำหนดแนวนโยบายการเข้าถึงข้อมูล เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการให้ระบบสามารถใช้งานได้ติดตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบ
- (ค) ผู้ดูแลฐานข้อมูลระบบสารสนเทศเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สินโดยระบบกลาง (ACAS) โดยในที่นี้อาจกำหนดให้เป็นทีมงานจากหน่วยงานศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ผู้ใดมีหน้าที่นี้ขึ้นกับแนวนโยบายขององค์กรเป็นสำคัญ
- (ง) ทีมงานสนับสนุนการใช้งาน (Trainer/Help-Desk/Support Analyst)
เป็นทีมงานผู้ตอบข้อซักถามอันอาจเกิดจากการใช้งานระบบสารสนเทศ รวมถึงรับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้งานระบบเพื่อรวบรวมและแก้ไขต่อไป ทั้งนี้บุคคลที่มีหน้าที่นี้ นอกจากต้องเป็นผู้มีความรู้พื้นฐานในทางระบบสารสนเทศแล้วยังต้องเป็นผู้ที่สามารถสื่อสารกับผู้ใช้งานที่มีหลากหลายประเภทได้เป็นอย่างดี ในเบื้องต้นอาจกำหนดหน้าที่เฉพาะให้แก่ทีมงานภายในศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรับผิดชอบระบบ ACAS โดยนอกจากภาระหน้าที่ดังกล่าว ต้องมีการจัดเตรียมทีมงานผู้ที่จะสามารถถ่ายทอดวิธีการใช้งานรวมถึงการดูแลข้อมูลระบบย่อยต่าง ๆ ให้กับผู้ใช้งานอย่างต่อเนื่องด้วย

6.5.3.2 การจัดเตรียมทรัพยากร

การจัดเตรียมทรัพยากรเพื่อรองรับข้อมูลจำนวนมากและการเพิ่มขึ้นของปริมาณข้อมูล เนื่องจากระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) ถูกออกแบบให้ทำงานในรูปแบบของฐานข้อมูลซึ่งจะต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลภายนอกเข้ามารวมด้วย ประกอบกับกระบวนการในการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีนั้นทำให้ต้องมีการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้เป็นระยะเวลาหลายปี การจัดเตรียมทรัพยากรในส่วนนี้ที่เพียงพอจึงมีความจำเป็น นอกจากทรัพยากรที่เป็นฮาร์ดแวร์แล้ว การจัดเตรียมบุคลากรเพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการฐานข้อมูลที่ถูกสร้างขึ้นก็มีความสำคัญอย่างมากเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะสำหรับการดูแลฐานข้อมูลที่จะมีขนาดใหญ่ขึ้น ต้องรองรับการใช้งานของผู้ใช้งานจำนวนมาก จึงควรพิจารณาตั้งทีมงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนก่อนการใช้งานจริงตามที่ระบุในหัวข้อ 6.3.3.1 เช่น ผู้มีหน้าที่ดูแลฐานข้อมูล (Database Administrator) หน่วยงานที่มีหน้าที่ตอบคำถามการใช้งานและแก้ไขปัญหา (Help Desk/Technical Support Team) ผู้รับผิดชอบดูแลระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS Manager) ผู้รับผิดชอบดูแลการกำหนดลำดับชั้นความปลอดภัย (Information-Security Officer)

6.5.3.3 การบำรุงรักษาระบบ

เมื่อมีการนำระบบขึ้นใช้งานแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งคือการบำรุงรักษาระบบ และการพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่องตามหลักการปรับปรุงกระบวนการทำงานอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement) เมื่อนำระบบขึ้นใช้งานแล้วจึงควรคงทีมงานภายในองค์กรที่มีส่วนในการพัฒนาและนำระบบขึ้นใช้งานยังคงจะต้องมีหน้าที่ในการรวบรวมปัญหา ความต้องการที่เกิดจากผู้ใช้งานระบบหลังจากมีการใช้งานจริงแล้ว เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา และควรมีการสรุปปัญหาที่แก้ไขแล้วและยังคงอยู่ตามรอบระยะเวลาที่มีการกำหนดชัดเจนเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงระบบให้มีประสิทธิภาพ²¹⁴ นอกจากนี้หลังจากระบบใช้งานจริงแล้วควรต้องมีการประเมินผลการใช้งานระบบสารสนเทศอย่างเป็นระบบเพื่อพิจารณาว่ามีระบบส่วนใดที่ไม่สามารถทำงานได้ตามต้องการ หรือมีจุดบกพร่อง หรือในกรณีที่ระบบสามารถทำงานได้อย่างดีตามที่คาดหรือเกินกว่าที่คาดหมายก็ควรมีการประชาสัมพันธ์ความสำเร็จไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรด้วยเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้ใช้งานระบบซึ่งย่อมส่งผลดีต่อภาพลักษณ์ของระบบสารสนเทศ และกระบวนการใหม่ต่อผู้ใช้งาน จูงใจให้มีการใช้งานระบบมากขึ้นซึ่งย่อมเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการทำงานในภาพรวมเป็นการดึงดูดผู้ใช้งานที่ยังมีความลังเลใจให้เข้ามาใช้งานระบบมากขึ้น

6.5.4 ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมสำหรับการใช้ระบบสารสนเทศการกิจตรวจสอบทรัพย์สิน

นอกจากข้อเสนอแนะข้างต้น ทีมงานผู้วิจัยใคร่ขอเสนอข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในหัวข้อต่าง ๆ ที่น่าจะเป็นประโยชน์ในการนำระบบสารสนเทศขึ้นใช้งานหรือสำหรับการปรับปรุงพัฒนาระบบในอนาคต

²¹⁴ Sam Graham, Making ERP Work: The Ten Point Guide to a World Implementation, CreateSpace Independent Publishing Platform (June 2016), Loc. 3992 (Electronic Edition)

6.5.4.1 การใช้ประโยชน์จากระบบ

การนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินนั้น นอกจากจะใช้เพื่อลดขั้นตอนการทำงานต่าง ๆ แล้ว ระบบสารสนเทศยังควรจะต้องถูกใช้ประโยชน์ในฐานะการเป็นเครื่องมือในกระบวนการทำงานขั้นตอนต่าง ๆ (Workflow) กล่าวคือ ระบบสารสนเทศควรถูกจัดเตรียมให้สามารถจัดทำเอกสารมาตรฐานที่ต้องใช้ในขั้นตอนการทำงาน สามารถรองรับการทำงานในหน่วยงานระหว่างหัวหน้างานและปฏิบัติงาน ไปจนถึงการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้การนำมาใช้เพื่อประโยชน์ในแง่มุมนี้ จะมีประโยชน์สำหรับการติดตามความคืบหน้าหรือสถานะงานในขั้นตอนต่าง ๆ ได้ตลอดกระบวนการด้วยซึ่งย่อมส่งผลดีต่อกระบวนการทำงานโดยรวม ทั้งนี้ในกรณีต้องกำหนดกรอบเวลาในการทำงานหรือในการกำหนดดัชนีชี้วัดการดำเนินการ (Key Performance Indicator) โดยอาศัยประโยชน์จากระบบต้องพิจารณาตามความเหมาะสมเพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้านจากผู้ใช้งานซึ่งจะเกิดผลเสียต่อการนำระบบขึ้นใช้งานจริงมากกว่า

6.5.4.2 รูปแบบการแสดงผลของข้อมูล

การแสดงผลข้อมูลเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติภารกิจของหน่วยงานต่าง ๆ และบุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งที่แตกต่างกัน ต้องการข้อมูลที่แตกต่างกัน เพื่อให้การนำระบบไปใช้งานเกิดประโยชน์สูงสุด ควรมีการพิจารณารูปแบบการแสดงผลของข้อมูลของผู้ใช้งานแต่ละกลุ่มโดยละเอียด อย่างไรก็ตามการพิจารณารูปแบบการใช้งานหรือการแสดงผลของข้อมูลเช่นว่านี้ ต้องอาศัยการรวบรวมข้อมูลจากผู้ใช้งาน เช่นในกลุ่มสำนักตรวจสอบทรัพย์สิน ผู้พัฒนาระบบควรเก็บข้อมูลเงื่อนไขของการวิเคราะห์ข้อมูลทรัพย์สินที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประกอบดุลยพินิจเบื้องต้นเพื่อให้สามารถดึงข้อมูลไปใช้หรือเพื่อจัดกลุ่มข้อมูลได้ตามความต้องการ กรณีผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานระบบควรสามารถนำเสนอข้อมูลในระดับต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับรายละเอียดไปจนถึงระดับภาพรวมของเรื่องต่าง ๆ ได้ เป็นต้น

การพิจารณาการจัดแสดงข้อมูลที่ถูกเก็บในฐานข้อมูลในอนาคต สำนักงาน ป.ป.ช. อาจต้องมีการพิจารณาเปรียบเทียบเครื่องมือสำหรับการดึงข้อมูลและการแสดงผลข้อมูลในรูปแบบต่าง ๆ โดยควรพิจารณาเปรียบเทียบเครื่องมือที่มีความยืดหยุ่นในการแสดงผลข้อมูล สามารถใช้งานได้ง่าย โดยผู้ใช้งานสามารถปรับเปลี่ยนมุมมองได้ด้วยตนเองเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ให้สามารถตรวจสอบเชิงลึกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดเวลาที่จะต้องใช้กับการตรวจสอบปกติที่ไม่มีนัยสำคัญ เครื่องมือในการนำเสนอข้อมูลที่มีความยืดหยุ่น เช่น Oracle Discoverer, IBM Cognos, Informer (โดย entrinsik) ซึ่งระบบเหล่านี้เปิดโอกาสให้ผู้ใช้งานสามารถดึงข้อมูลด้านที่ต้องการออกมาแสดงได้ง่าย (อาจอาศัยเทคนิคการ Drag-and-Drop เพื่อทำงาน) รวมถึงสามารถปรับเปลี่ยนมุมมองได้ด้วยตนเองได้ สามารถดูข้อมูลลึกลงไปรายละเอียด (Drill-Down) ได้จากข้อมูลภาพรวม อย่างไรก็ตามต้องพิจารณาเปรียบเทียบกับภาระให้หน่วยงานภายในเป็นผู้จัดทำรูปแบบการนำเสนอข้อมูลตามความต้องการผู้ใช้งานเปรียบเทียบกันด้วย

ในรายละเอียดของระบบไม่ได้กล่าวถึงการเปิดให้บุคคลแจ้งเบาะแสเข้ามามากนัก โดยในปัจจุบันผู้วิจัยคาดว่าจะยังไม่ได้มีการดำเนินการพัฒนาระบบหรือการทดสอบระบบในส่วนนี้อย่างจริงจัง ซึ่งการเปิดระบบให้รองรับการแจ้งเบาะแสมักจะมีความสำคัญอย่างมาก สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เพื่อ

ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงควรเร่งกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักภายในองค์กรสำหรับการดำเนินการในส่วนนี้เพื่อให้สามารถเปิดใช้งานการแจ้งเบาะแสซึ่งจะมีประโยชน์อย่างมากต่อกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน

เมื่อมีการเก็บข้อมูลและการบริหารจัดการข้อมูลที่คงที่แล้ว และมีข้อมูลเพียงพอ ควรพิจารณาการนำเอาระบบเพื่อช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูลมาใช้ โดยอาจพิจารณาการนำเทคนิค Data Mining ซึ่งเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกโดยอาศัยเทคนิคเฉพาะเพื่อหาความสัมพันธ์หรือแง่มุมใหม่ ๆ ของข้อมูลมาเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบเชิงลึกด้วย หรือพิจารณาการปรับเปลี่ยนฐานข้อมูลและมีการนำระบบฐานข้อมูลมาใช้กับหน่วยงานที่กว้างขวางขึ้น อาจพิจารณาการนำ Data Warehouse มาใช้งานในอนาคต ซึ่งทั้ง Data Warehouse และเทคนิค Data Mining ล้วนเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงลึกอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ต้องอาศัยการดำเนินการโดยบุคคลากรที่มีศักยภาพและมีความรู้เฉพาะด้านจึงเป็นเรื่องที่ควรต้องพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

ภาคผนวก

ภาคผนวกที่ 1

สรุปผลการประชุมระดมความคิดเห็น

ผู้วิจัยได้จัดการประชุมระดมความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาารูปแบบและวิธีการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ในวันศุกร์ที่ 26 พฤษภาคม 2560 เวลา 9.00-12.00 น. ณ ห้อง Peridot 3 ชั้น 3 โรงแรมริชมอนด์ ถนนรัตนาธิเบศร์ จังหวัดนนทบุรี โดยมีผู้แทนจากหน่วยงาน ภาครัฐและภาคเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจำนวน 38 คน เพื่อให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับระบบตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน โดยมีรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุม ดังนี้

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
1 นายณฤเนตร พรหมฝาย	นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
2 นายประเสริฐ มีไพฑูรย์	นักสืบสวนสอบสวนชำนาญการพิเศษ สำนักงาน ป.ป.ท.
3 นางสาวจินดา กองแก้ว	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานถอดถอนและตรวจสอบ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
4 นางธีรวรรณ นราพงศ์	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
5 นางวรรณฤดี วงศ์เจริญ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกิจการทั่วไป สำนักบริหารงานกลาง สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
6 นายสมพร ธรรมบุษิต	กลุ่มตรวจสอบภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
7 นางสาวณัฐภากัญญา ศักดิ์เทวินทร์	นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการพิเศษ ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้าน การทุจริต สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
8 นางสาวสุภาวดี ธีระวงศ์ภิญโญ	นิติกร ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์
9 นายอาคม ศรียาภัย	รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบกลาง
10 นางสาวโสภิตา กลายเพท	นักตรวจสอบภาษีชำนาญการพิเศษ กรมสรรพากร
11 นางสาวณัฐนิชา ภาวะสิทธิโชติ	เจ้าหน้าที่บริหาร ฝ่ายกฎหมายและพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
12 นายพีระพงษ์ พูลสมบัติ	เจ้าหน้าที่บริหาร ฝ่ายกฎหมายและพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
13 นายเศกสรร บัวทรัพย์	รองผู้อำนวยการ สำนักกฎหมาย 2 ฝ่ายกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทย
14 นายณฤศม์ ชมสุวรรณ	นิติกรสำนักกฎหมาย 2 ฝ่ายกฎหมาย ธนาคารแห่งประเทศไทย
15 นายไพรัช มณฑาพันธ์	นายกสมาคมนักประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ สมาคมนักประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์
16 นางสาวชมภูษ จันทรย์ม	ผู้ช่วยหัวหน้าส่วน บมจ.ธนาคารกสิกรไทย ชมรมกำกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ สมาคมธนาคารไทย
17 นายทวี ปราบริบูรณ์	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ บมจ.ธนาคารกรุงเทพ ชมรมกำกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ สมาคมธนาคารไทย
18 นายสรรพลสิทธิ์ พุทธิยาวัฒน์	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ บมจ.ธนาคารกรุงเทพ ชมรมกำกับการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ สมาคมธนาคารไทย
19 นายภูษิต วรรณศิริ	เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สมาคมผู้ค้าอัญมณีไทยและเครื่องประดับ
20 พ.ต.ท.เฉลิมชนม์ อุณหเสรี	ผู้อำนวยการส่วนที่ปรึกษากฎหมาย 1 กองกฎหมาย กรมสอบสวนคดีพิเศษ
21 นางสาวธัญลักษณ์ ฮันตระกูล	พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการ กลุ่มบริหารทรัพยากรบุคคล กรมสอบสวนคดีพิเศษ
22 นางสาวศิริรัตน์ ทรัพย์ไพบูลย์	ผู้อำนวยการส่วนกำหนดสิทธิในที่ดินและควบคุมทะเบียนที่ดิน สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน
23 นางสาวจินตนา แสงทอง	นักวิชาการที่ดินชำนาญการ สำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน กรมที่ดิน
24 นายมีชัย โอน	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ สำนักงาน ป.ป.ช.
25 นางสาวนภมณ พรแก้ว	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ สำนักงาน ป.ป.ช.
26 นายพีรพงศ์ เหลี่ยมศิริเจริญ	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ สำนักงาน ป.ป.ช.
27 นางสาวสุวรรณา ก้าวหา	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการ สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ สำนักงาน ป.ป.ช.
28 นางสาวพันธรัตน์ คุ่มแวง	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ สำนักงาน ป.ป.ช.

ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง/หน่วยงาน
29 นายธนวัฒน์ อุทยานโมเขต	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการ สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ สำนักงาน ป.ป.ช.
30 นางสาวกิ่งแก้ว พลอาสา	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ สำนักงาน ป.ป.ช.
31 นายศรัณ อภิสทธิเวช	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการพิเศษ สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.
32 นางสาวนภาพร เจริญลาภกิจ	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินชำนาญการ สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.
33 นายประเสริฐศักดิ์ กุมภีวงษ์	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง สำนักงาน ป.ป.ช.
34 นายกนกศักดิ์ พ่วงลาภ	อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด
35 นายอัจฉริยะ ยงประยูร	นักประเมินราคาทรัพย์สินชำนาญการ กรมธนารักษ์
36 นางอารี งามศิริอุดม	ผู้อำนวยการส่วนมาตรฐานการประเมินราคา กรมธนารักษ์
37 นายณรงค์ ทับทิมไสย์	ผู้พิพากษาและผู้ช่วยเลขานุการแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง
38 นายคมคะเน หงส์ธนนันท์	อัยการประจำจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีปราบปรามการทุจริต 1
39 นางสาวพรสวรรค์ ประเทสัง (ผู้สังเกตการณ์)	นักวิจัยสังคมศาสตร์ปฏิบัติการ สำนักงาน ป.ป.ช.
40 นายสุรียน วงศ์สุจริต (ผู้สังเกตการณ์)	นักวิจัยสังคมศาสตร์ปฏิบัติการ สำนักงาน ป.ป.ช.

ในการประชุมระดมความคิดเห็น ผู้เข้าร่วมประชุมได้แลกเปลี่ยนข้อเสนอแนะอย่างกว้างขวาง โดยสรุปสาระสำคัญในรายประเด็นได้ดังนี้²¹⁵

²¹⁵ เนื่องจากผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ให้ข้อมูลที่มีการพาดพิงการปฏิบัติหน้า ที่ของหน่วยงานภายนอกและเพื่อเป็นการรักษาความลับของผู้ให้ข้อมูล ในรายงานความก้าวหน้า นี้จึงระบุเฉพาะประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องข้องกับการศึกษาวิจัยเท่านั้น รายละเอียดของการสัมมนาที่ระบุผู้ให้ความเห็นจึงไม่นำมาผนวกในรายงานฉบับนี้

1.1 ความเหมาะสมของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบัน

1.1.1 วิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

- ควรพิจารณาปรับวิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งที่มีการเข้าสู่ตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งในกรณีที่ผู้ยื่นถือครองตำแหน่งหลายตำแหน่งในขณะเดียวกัน และในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพื่อไปรับตำแหน่งใหม่ ในกรณีดังกล่าวการกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทุกครั้งเป็นการสร้างภาระแก่ผู้ยื่น และอาจมีความเสี่ยงต่อการกรอกข้อมูลคลาดเคลื่อน ดังนั้น ป.ป.ช. ควรพิจารณาจัดทำระบบรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการกรอกข้อมูลเช่นเดียวกับฐานข้อมูลภาษีของกรมสรรพากร เช่น บุคคลที่ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เมื่อรับตำแหน่งใหม่ต้องยื่นทุกครั้ง และต้องยื่นบัญชีเมื่อพ้นจากตำแหน่ง โดยระบบปัจจุบันพิจารณาที่ตัวตำแหน่ง แม้เป็นบุคคลเดียวกันก็ต้องยื่น เช่นนี้ไม่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบและทำให้งานล่าช้า

- แบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีความล้าสมัย
- การขาดความชัดเจนในการพิจารณารายการทรัพย์สินอื่น กรณีรายการทรัพย์สินมูลค่ารวมกันเกิน 2 แสน เช่น เฟอร์นิเจอร์ พระเครื่อง มีวิธีการพิจารณาเช่นไร เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีเกิดความเข้าใจที่ถูกต้อง

1.1.2 การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ

- ควรพิจารณาขอบเขตของการเปิดเผยให้ชัดเจน และอำนาจในการพิจารณาเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย
- มีข้อควรพิจารณาว่าควรให้ศาลเป็นผู้พิจารณาการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเช่นเดียวกับต่างประเทศหรือไม่ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- ควรกำหนดให้เปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นตัวอย่างที่ดี

1.1.3 ขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

- การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตำแหน่งในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิ ควรกำหนดไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้กำหนดจึงเสมือนกับการทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมีข้อพิจารณาเรื่องหลักความชอบด้วยกฎหมายและหลักการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรรัฐ และอาจการละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และมีข้อพิจารณาว่าขัดกับหลักนิติรัฐที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

1.1.4 โทษในกรณีฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมาย

การกำหนดโทษกรณีนี้การเมืองก็จะให้พ้นจากตำแหน่งทางการเมืองและห้ามดำรงตำแหน่งในทางการเมืองและพรรคการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐให้พ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในรัฐธรรมนูญ (พ.ศ. 2560) กำหนดไว้ในมาตรา 235 ว่าถ้าไม่ยื่นบัญชี เป็นความผิดที่ ป.ป.ช. ฟ้องมาแล้ว ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่ก่อนเมื่อศาลประทับฟ้องและหากศาลพิพากษาว่าผิด ให้พ้นจากตำแหน่ง ณ วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิรับสมัครเลือกตั้ง เป็นการบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิอย่างยิ่ง เนื่องจากการพิจารณาใน

แต่ละขั้นตอนใช้เวลามาก หากให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เมื่อศาลประทับฟ้องจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษา เช่นนี้เป็นการขัดต่อหลักการให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือไม่

1.2 ปัญหา อุปสรรค ที่ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตรวจสอบ

- ควรลดปริมาณ ลดขั้นตอน เช่นการศึ่ข้อมูลเอง ก็ต้องเปลี่ยนเป็นการถ่ายโอนข้อมูลแทน และลดการรายงานซ้ำซ้อน
- ปัญหาการใช้เอกสารสำเนาในการยื่นบัญชี ควรจัดเก็บในรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อสะดวกต่อการเก็บข้อมูลและการตรวจสอบ
- การยื่นเอกสารประกอบเป็นการสร้างภาระให้กับผู้ยื่นและผู้ตรวจสอบ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบจะต้องมาตรวจทุกรายการ ทำให้การตรวจสอบในแต่ละบัญชีใช้เวลานาน เห็นว่าควรยื่นบัญชีก็น่าจะเพียงพอแล้วที่แสดงให้เห็นว่าผู้ยื่นมีเจตนายินดีที่จะแสดงว่าตนเองมีทรัพย์สินเท่าไร ซึ่งเอกสารประกอบอาจเรียกภายหลังก็ได้ในกรณีที่มีข้อสงสัย
- ปัญหาการไม่เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐเช่น สรรพากร กรมที่ดิน งานทะเบียนราษฎร์ ทำให้การตรวจสอบแต่ละบัญชีต้องขอข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้ระยะเวลานาน
- ปัญหาจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้ ป.ป.ช. ต้องตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงทุกบัญชีเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ควรกำหนดให้ตรวจสอบความถูกต้องเฉพาะกรณีบัญชีที่มีข้อสงสัยเท่านั้น
- ปัญหาความซ้ำซ้อนของการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่ส่งผลให้เป็นภาระที่ซ้ำซ้อนของเจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะกรณีข้าราชการระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ จะต้องยื่นบัญชีทั้ง 2 ตำแหน่ง ซึ่งในทางปฏิบัติจะอยู่ในความรับผิดชอบของ 2 สำนัก ซึ่งทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการตรวจสอบ
- ปัญหาการไม่มีฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพในการทำงานตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช.
- ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่ยังขาดประสิทธิภาพ เช่น การขอข้อมูลจากธนาคาร ป.ป.ช. มักจะขอข้อมูลโดยกำหนดวัน ซึ่งในทางการทำธุรกรรมมีความเห็นว่าควรดูเป็นแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในการทำธุรกรรมทางการเงินโดยควรขอข้อมูลธุรกรรมเป็นช่วงเวลาเพื่อดูการเปลี่ยนแปลงด้วย นอกจากนี้การส่งข้อมูลและการขอข้อมูลเพิ่มเติมใช้เวลานานและขาดความต่อเนื่อง หรือการขอข้อมูลที่อาจไม่มีความจำเป็น เช่น การขอแบบคำขอเปิดบัญชีซึ่งธนาคารจะเก็บรักษาไว้ที่สาขาที่เปิดบัญชีทำให้ใช้เวลานานในการรวบรวมเอกสารและในบางครั้งเป็นภาระกับสถาบันการเงิน

1.3 ความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- ควรเชื่อมโยงข้อมูลกับพันธมิตรสถาบันการเงิน เนื่องจากสถาบันการเงินไม่ต้องการความเสี่ยงในการบริหารการเงินเช่นเดียวกัน ดังนั้นควรทำความร่วมมือกับภาคสถาบันการเงินเป็นเครือข่าย และเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายกลางกับหน่วยงานรัฐ เนื่องจากปัจจุบันเป็นการทำความร่วมมือเฉพาะบางหน่วยงาน และในทางปฏิบัติก็มีการขอข้อมูลซ้ำซ้อนของแต่ละหน่วยงาน และเมื่อส่งข้อมูลไปแล้วหน่วยงานใช้ระยะเวลานานเพื่อตอบกลับหรือขอข้อมูลเพิ่มเติม จึงทำให้การประสานงานขาดประสิทธิภาพ

- ควรเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภาครัฐที่มีข้อมูลทางธุรกรรมอยู่แล้ว เช่น ป.ป.ง. กรมสรรพากร กรมที่ดิน ก.ล.ต. กรมการขนส่งทางบก แต่ควรลดระยะเวลาการเชื่อมโยงข้อมูล เช่น ปัจจุบันการขอข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังสรรพากรใช้เวลา 1-2 สัปดาห์

- ควรพิจารณาเรื่องระบบความเชื่อมโยงข้อมูลต่างประเทศ เนื่องจากระบบธุรกรรมมีความเชื่อมโยงข้อมูลการเงิน การธนาคาร รวมถึงการลงทุนกับทรัพย์สินในต่างประเทศ

- ควรพัฒนาระบบฐานข้อมูลขององค์กรภาครัฐทุกองค์กรให้เชื่อมโยงกัน และพัฒนาให้มีความทันสมัย เช่น กรณีของกรมที่ดิน จะสามารถค้นหาผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินปัจจุบันเท่านั้น ไม่สามารถสืบค้นการโอน การซื้อขายที่ดินในระบบได้ เนื่องจากระบบไม่ได้เก็บฐานข้อมูลไว้ หากต้องการค้นหาจะต้องค้นหาจากโฉนดเท่านั้น ทำให้ไม่สามารถสืบค้นร่องรอยการซื้อขายหรือถือครองที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ข้อเสนอแนะในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบ

- ปัญหาความไม่ชัดเจนของการที่ต้องแสดงทรัพย์สิน เช่น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีเอกสารสิทธิ เช่น ที่ดิน รถยนต์ ที่ดินเป็นเอกสารสิทธิ แต่ในความเป็นจริงอาจจะเป็นการครอบครองแทนผู้อื่นหรือผู้อื่นครอบครองแทน

- ป.ป.ช. ควรพัฒนาให้ตนเองเป็นผู้ตรวจสอบที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องสินทรัพย์ โดยการตรวจสอบคือ กระบวนการค้นหาความผิดปกติของทรัพย์สิน มีทรัพย์สินเพิ่มผิดหรือไม่ ได้ทรัพย์สินมาโดยปฏิบัติหน้าที่มีขอบหรือไม่ โดยควรพิจารณาตรวจสอบธุรกรรมหรือพฤติกรรมคน ยกตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐฟุ่มเฟือย กรณีนี้เป็นข้อสันนิษฐานหรือข้ออันเหตุอันควรสงสัย ไม่เพียงแต่มุ่งการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่มีผู้ยื่นมาเท่านั้น

- ป.ป.ช. ควรพัฒนาระบบการตรวจสอบธุรกรรม ให้ตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน และมีข้อเสนอแนะว่าควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่มีการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ เพื่อพิจารณาว่าทรัพย์สินตั้งแต่รับตำแหน่งมีเท่าไร และติดตามทุก 3 ปี ตามฐานข้อมูลเงินเดือน รายได้ และพิจารณารายจ่ายของเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบด้วย

- ควรปรับปรุงรูปแบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความครบถ้วน

- ควรพัฒนาการใช้เทคโนโลยีแบบที่ทันสมัยและควรที่จะเป็นในการที่จะทำงานให้มีประสิทธิภาพ

- มีข้อเสนอแนะให้อัยการเข้ามาร่วมในการไต่สวนกรณีที่มีข้อสงสัย เพื่อที่จะทำให้การดำเนินการในทางสำนวนเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากอัยการมีเวลา 90 วันในการสั่งฟ้องคดี ในทางปฏิบัติหากสำนวนมีปริมาณอาจทำให้เกิดความล่าช้าได้ รวมถึงการใช้ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ในกระบวนการสอบสวนจำช่วยทำให้ลดขั้นตอน รวดเร็ว และลดปัญหาการจัดเก็บเอกสารได้

ภาคผนวก 2

สรุปผลการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินรวม 11 คน ดังรายชื่อต่อไปนี้

ลำดับที่	ชื่อ-นามสกุล	ตำแหน่ง
1	นายณรงค์ รัฐอมฤต	กรรมการ ป.ป.ช.
2	นายวรวิทย์ สุขบุญ	รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
3	นายพงศ์เอก วิจิตรกุล	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
4	นายจรัส คงเอี่ยม	ผู้เชี่ยวชาญ (เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สิน)
5	นางสาวสุริสุดา นิลวรรณ	ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ
6	นายธวัชชัย ศิริสรณพันธ์	ผู้อำนวยการตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง
7	นายสุกิจ บุญไชย	ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ
8	นายปานเทพ กล้านรงค์ราญ	อดีตประธานกรรมการ ป.ป.ช. ประธานคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูป ประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ ประพฤติมิชอบ
9	นายอนุสิษฐ คุณากร	ประธานอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะมาตรการและกลไกในการปลูกฝังและป้องกันการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ (ภายใต้คณะกรรมการวิสามัญ ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบ) อดีตเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ
10	นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์	ผู้อำนวยการสถาบันอิสรา
11	นายนิคม ไวยรัชพานิช	อดีตประธานวุฒิสภา อดีตสมาชิกวุฒิสภา จังหวัดฉะเชิงเทรา

ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้สรุปประเด็นที่ได้จากการสัมภาษณ์ มีรายละเอียดดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

2.1.1 วิธีการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินในปัจจุบันเป็นไปตามระเบียบซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ ตรวจสอบทั่วไป ยืนยันข้อมูล และการตรวจสอบเชิงลึก โดยมีหลักเกณฑ์ตามระเบียบกำหนดว่า กรณีตรวจสอบทั่วไปหากไม่พบข้อสงสัยก็ไม่ต้องดำเนินการอย่างใด กรณียืนยันข้อมูล หากยังมีข้อสงสัยให้อำนาจฝ่ายบริหารสอบถามไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้ยืนยันข้อมูลเข้ามา แต่กรณีการตรวจสอบเชิงลึกต้องมีเหตุการณ์ร้องเรียน ข่าวสารปรากฏทางสื่อมวลชน มีการวิพากษ์วิจารณ์จากสภา หรือเรื่องที่มีการทุจริต

ประเด็นการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินพบว่าที่ผ่านมากฎหมายกำหนดให้การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน 2 วิธี ได้แก่ ยื่นด้วยตนเองและส่งทางไปรษณีย์ แต่วิธีที่ได้รับความนิยมมากที่สุดในทางปฏิบัติคือการมายื่นด้วยตนเองที่ สำนักงาน ป.ป.ช. อาจเป็นเพราะมีเอกสารแนบประกอบจำนวนมาก ผู้มีหน้าที่ยื่นทรัพย์สินและหนี้สินจึงนำมาเองหรือมอบให้บุคคลอื่นมายื่นแทน ทั้งนี้ กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการยื่นทางอินเทอร์เน็ตหรือทางออนไลน์ได้ อีกทั้งระบบก็ยังไม่พร้อมที่จะรับการยื่นออนไลน์ด้วย

สำหรับการยื่นทางไปรษณีย์นั้น เดิมผู้บริหารท้องถิ่นส่วนใหญ่จะส่งทางไปรษณีย์ เพราะต้องส่งมาที่ ป.ป.ช. กลาง แต่เมื่อมีการตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัดแล้ว ก็นิยมที่จะยื่นด้วยตนเองที่สำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด

สำหรับการยื่นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์มีเงื่อนไขคือ เป็นกรณีที่เคยมีการยื่นบัญชีไว้แล้ว กล่าวคือ ในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐพ้นจากตำแหน่งแล้วไปดำรงตำแหน่งใหม่ภายใน 30 วัน หรือได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นเพิ่มเติม จึงให้ยื่นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ เพราะส่วนใหญ่เป็นรายการทรัพย์สินเดิม แต่ในทางปฏิบัติไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดยื่นผ่านระบบออนไลน์ ซึ่งแม้จะมีการทำระบบไว้รองรับแล้ว ซึ่ง ป.ป.ช. ทดลองให้ผู้ยื่นแจ้งรายการทรัพย์สินมาเป็นไฟล์ข้อมูล และเคยทดลองใส่ข้อมูลในแผ่นดิสก์แล้วให้กับ ส.ส. ไป โดยขอร้องว่าให้กรอกข้อมูลรายละเอียดลงในดิสก์ พร้อมกับบัญชีทรัพย์สินที่ยื่น แต่ก็ไม่เป็นที่นิยม อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่าควรมีการพัฒนาและใช้ระบบการยื่นบัญชีทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนจะมีบทบาทน้อยเพียงใดผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นแตกต่างกันในรายละเอียด ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าควรกำหนดบังคับให้ยื่นออนไลน์ควบคู่ไปด้วย กล่าวคือ แม้จะยื่นในรูปแบบด้วยตนเองหรือทางไปรษณีย์ แต่ผู้ยื่นนั้นต้องมากรอกข้อมูลและส่งทางออนไลน์ด้วย อันจะเป็นการลดภาระแก่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ได้ ไม่ต้องคีย์ข้อมูลเหมือนเดิม ในขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าควรกำหนดบังคับตำแหน่งที่ต้องมีการยื่นบัญชีผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ หรือผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าแม้ว่าการยื่นบัญชีผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์จะมีส่วนสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินแต่การยื่นบัญชีผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ยังควรเป็นทางเลือกเท่านั้นเนื่องจากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินบางส่วนอาจมีข้อติดขัดทำให้ไม่สามารถยื่นบัญชีผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้

อย่างไรก็ตาม ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดว่ายื่นบัญชีแล้วต้องยื่นเอกสารประกอบพร้อมกัน มีความยุ่งยาก เพราะต้องสแกนเอกสารประกอบจำนวนมาก อีกทั้งมีปัญหาเรื่องการลงลายมือชื่อ

จะลงอย่างไร จึงเป็นภาระกับทางผู้ยื่น ซึ่งต่างกับการยื่นภาษีออนไลน์ซึ่งมีแรงจูงใจ เพราะได้ประโยชน์กลับคืน จึงมีผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าในกรณีการยื่นบัญชีฯ ผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์อาจต้องพิจารณาจูงใจโดยปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเอื้ออำนวยสามารถเว้นไม่ต้องให้มีการยื่นเอกสารประกอบเข้ามาพร้อมกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพียงแต่ ป.ป.ช. มีอำนาจในการเรียกให้ยื่นหากมีการตรวจสอบหรือมีข้อสงสัย

ทั้งนี้ ในอดีต ป.ป.ช. เคยนำเอาระบบสารสนเทศมาใช้ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่เนื่องจากข้อขัดข้องในทางเทคนิค เช่น ความไม่เสถียรของระบบ หรือปัญหาการใช้งานในรายละเอียด ทำให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ผู้ปฏิบัติงานเลือกที่จะกรอกข้อมูลแล้วเก็บข้อมูลในรูปแบบของตัวผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมากกว่า นอกจากนี้การที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ต้องยื่นเอกสารในรูปแบบที่เป็นกระดาษพร้อมเอกสารประกอบจำนวนมากทำให้เพิ่มภาระการจัดเก็บเอกสารของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะเมื่อไม่มีพื้นที่ที่จัดสรรไว้เฉพาะเพื่อการดังกล่าว

ประเด็นเกี่ยวกับความเหมาะสมในการกำหนดขอบเขตการตรวจสอบ พบว่านิยามของ“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายที่บัญญัติในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ เป็นการกำหนดนิยามที่มีผลทำให้ขอบเขตของเจ้าหน้าที่ของรัฐกว้าง และในบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทนิยามดังกล่าวมีจำนวนมาก อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลายระดับ โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ตำแหน่งสูงยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางตำแหน่ง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการพิจารณากำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

เมื่อพิจารณาใน 2 มิติ จะเห็นได้ว่า มิติแรกเป็นข้อบังคับตามกฎหมายที่กำหนดว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องทำ แต่มิติที่สองเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเลือกทำ ซึ่งนำมาสู่ประเด็นปัญหาที่ตามมาในเรื่องอัตรากำลังและภาระงานที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งวิธีการตรวจสอบการยื่นแต่ละครั้งให้เสร็จสิ้นจำเป็นต้องใช้ระยะเวลา โดยขึ้นอยู่กับนโยบายของการตรวจสอบ ซึ่งปัญหาเรื่องอัตรากำลังจะเกิดขึ้นหากมีการทำงานแบบเข้มงวดในทุกมิติเหมือนเช่นที่เคยเป็นมาในอดีต

อีกทั้ง ยังมีประเด็นปัญหาการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบของนักการเมืองและข้าราชการ ซึ่งนักการเมืองก่อนเข้ารับตำแหน่ง เขาไม่ได้เป็นข้าราชการ ป.ป.ช.จึงต้องใช้ฐานการเข้ารับตำแหน่งเป็นหลัก จะมีปัญหาในห้วงที่พ้นตำแหน่งไป 4-5 ปี และเข้ามารับตำแหน่งใหม่ ในส่วนนี้ ป.ป.ช.ตรวจสอบไม่ได้ เนื่องจากว่าเดิมไม่ได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงตรวจได้เฉพาะในกรณีที่ได้รับตำแหน่งใหม่ ในกรณีที่เป็นข้าราชการ ก็จะแสดงทรัพย์สินต่อเมื่ออยู่ในตำแหน่งที่สำคัญ ๆ แต่ระหว่างก่อนหน้าที่จะดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ป.ป.ช. ไม่ได้ดำเนินการตรวจสอบและไม่มีข้อมูลอยู่ในฐานข้อมูล ซึ่งในประเด็นนี้หากเห็นว่ากรณีที่เข้ารับตำแหน่ง ถ้าทรัพย์สินมากผิดปกติแม้จะสามารถใช้เป็นเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติแต่ต้องนำสืบให้เห็นความเปลี่ยนแปลงก่อนเข้ารับตำแหน่ง ซึ่งหากมีฐานข้อมูลเดิมก็จะทำให้การตรวจสอบรวดเร็วและแม่นยำ

นอกจากนี้ ปัจจุบันมีปัญหาทางกฎหมายซึ่งถือว่าบัญชีทรัพย์สินเป็นสิทธิส่วนบุคคล และการนำทรัพย์สินไปไว้ในชื่อบุคคลอื่น หากไม่มีฐานข้อมูลหรือเรื่องร้องเรียนเข้ามา ป.ป.ช. ก็ไปตรวจสอบไม่ได้ เช่น มีข่าวว่านำทรัพย์สินไปไว้กับนาย ก. ซึ่งไม่ใช่เครือญาติ เช่นนี้จะไปตรวจสอบนาย ก. ไม่ได้ เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ กฎหมายให้อำนาจว่าตรวจสอบได้ต่อเมื่อมีข้อมูลว่าเกี่ยวข้อง จึงต้องแก้กฎหมายในส่วนนี้ โดยให้แก้ไขเป็นหากมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีข้อมูลเกี่ยวข้องไปถึงเขา ก็ให้อำนาจในการเข้าไปตรวจสอบได้ รวมทั้งกรณีการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของภรรยาซึ่งมิได้จดทะเบียนสมรสก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน โดยกฎหมายมิได้กำหนดครอบคลุมไปถึง บุคคลผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจึงไม่แสดงรายการทรัพย์สินในส่วนนี้ ซึ่งเป็นช่องว่างทำให้เกิดการถ่ายโอนทรัพย์สินไปยังภรรยาซึ่งมิได้จดทะเบียนสมรส ขณะนี้หน่วยงานจึงมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการกำหนดขอบเขตการยื่นรายการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ครอบคลุมไปถึงภรรยาซึ่งมิได้จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายด้วย

2.1.2 การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะ

ประเด็นเรื่องการแจ้งบัญชีทรัพย์สิน รายการทรัพย์สินที่มีการแจ้ง ในทางกฎหมายมีสถานะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล ถ้าจะให้เปิดเผยรายการทรัพย์สินจะต้องเป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้เปิดเผย ที่เกี่ยวกับงานตรวจสอบทรัพย์สิน ปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดตำแหน่งที่ต้องมีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะไว้ 4 ตำแหน่ง คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. และส.ว. บัญชีอื่นเปิดเผยไม่ได้ โดยวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้เปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน คือ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเมื่อประชาชนเข้าไปตรวจสอบแล้ว สามารถแจ้งให้ ป.ป.ช. ทราบว่าบัญชีฯ ดังกล่าวครบถ้วนถูกต้องหรือไม่

สำหรับประเด็นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินควรจะมีอยู่หรือไม่นั้น เบื้องต้นหลักการตรวจสอบของ ป.ป.ช. แบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ปกติ ยืนยันข้อมูล และเชิงลึก ตรวจสอบเฉพาะตัวบัญชีทรัพย์สินและเอกสารที่ยืนยันไว้ ถ้าไม่มีอะไรต้องสงสัย ก็ยืนยันว่าถูกต้องและมีอยู่จริงแล้ว แต่หากมีผู้แจ้งเบาะแสให้เรารับว่ามีทรัพย์สินอยู่ที่อื่นอีก ต้องมีการขอยืนยันข้อมูลกับสถาบันการเงิน ส่วนตรวจสอบเชิงลึกจะเป็นกรณีร่ำรวยผิดปกติ จะเป็นการตรวจสอบเชิงลึก ซึ่งการตรวจสอบเชิงลึกต้องมีการร้องเรียน หรือ ป.ป.ช. พบเหตุว่าร่ำรวยผิดปกติ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าทุกตำแหน่งที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีควรจะต้องเปิดเผยทั้งหมด เพราะจะช่วยในการ

ยืนยันข้อมูลได้ เช่น เมื่อเปิดเผยทั้งหมดแล้วไม่มีคนแจ้งเบาะแสมาเลย ก็เป็นข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่าเขายื่นถูกต้องแล้ว

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการประกาศการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินทุกตำแหน่งนั้นไม่ยุ่งยาก สามารถประกาศออนไลน์บนเว็บไซต์ ป.ป.ช. ถ้าจำเป็นต้องปิดประกาศกรณีของท้องถิ่น ก็อาจจะปิดประกาศที่ ป.ป.ช. จังหวัด กรรมการ ป.ป.ช. ส่วนใหญ่เห็นด้วยในเรื่องนี้ โดยเฉพาะกรณี สนช. จะเอาบัญชีเขาไปเปิดเผยก็ไม่ได้ จะให้ยื่นก็ไม่ได้ เพราะเขาไม่ได้เป็นนักการเมือง กรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าต้องยื่นด้วยและเปิดเผยด้วย ก็มีการลาออกกันมาก บางท่านก็ไปฟ้องศาลปกครองด้วย ศาลก็เห็นว่าเป็นกรณีปกติ เพราะศาลดูหน้าที่แล้วว่าทำหน้าที่เหมือน สส. สว. ก็เห็นว่าเป็นมติ ป.ป.ช. ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินต่อสาธารณะมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ภายหลังจากการยื่นภายใน 30 วัน แต่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กำหนดว่าจะต้องเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จึงส่งผลให้เกิดการตีความที่แตกต่างกัน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แสดงผลการตรวจสอบโดยไม่มีรายละเอียดนั้นมีผลต่างจากการเปิดเผยแบบเดิมอย่างแน่นอน กล่าวคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560) ไม่ได้บัญญัติเรื่องการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน แต่ระบุให้เปิดเผยรายงานการตรวจสอบแทน แต่ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) หรือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ระบุชัดเจนว่าจะให้เปิดเผยตำแหน่งใดบ้าง จึงมีข้อน่าคิดว่าหาก ถ้า ป.ป.ช. ไปประกาศว่าให้ตำแหน่งใดเปิดเผยจะขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ฝ่ายกฎหมาย ป.ป.ช. เห็นว่าทำได้ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้ และกรรมการ ป.ป.ช. ก็เห็นชอบเรื่องการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน และมีแนวทางว่าจะไประบุในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลช่วงที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ที่สุด คือ การเปิดเผยในวันที่เข้ารับตำแหน่ง เนื่องจากบัญชีทรัพย์สินเมื่อเข้ารับตำแหน่ง จะเป็นฐานในการตรวจสอบว่ามีทรัพย์สินเท่าไร กรณีถ้าไปเปิดเผยตอนตรวจสอบแล้วตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ให้เปิดเผยผลการตรวจสอบบัญชีนั้น เห็นว่าไม่ได้ประโยชน์ โดยควรเปิดเผยตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งเลย เช่น นาย ก. มีทรัพย์สินเป็นรถบรรทุก 20 คัน แต่เมื่อตรวจสอบบัญชี พบว่ามี 5 คัน ดังนั้นเป็นการปกปิดหรือยื่นข้อมูลเท็จแล้ว จึงเป็นเหตุผลให้ตรวจสอบเขาได้ว่า ไปฝากไว้เป็นชื่อบุคคลอื่นหรือไม่ ดังนั้น การเปิดเผยตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งจึงเป็นประโยชน์ในการตรวจสอบมากที่สุด

อีกประเด็นปัญหา คือ บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินทั้งของข้าราชการหรือนักการเมืองควรจะต้องเปิดเผย แต่ในปัจจุบันนักการเมืองท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีการเปิดเผย โดยเฉพาะในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นซึ่งมีจำนวนมาก จึงทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลจากประชาชน เช่น กรณีนักการเมืองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะทราบว่ามีกิจการอะไร และในระหว่างการดำรงตำแหน่งเขาได้ทรัพย์สินมาและใส่ชื่อผู้อื่นไว้หรือไม่ ซึ่งหากมีการเปิดเผยข้อมูลประชาชนจะสามารถเข้ามาตรวจสอบและมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ อันจะเป็นประโยชน์กับการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

หากระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์จัดทำในรูปแบบออนไลน์สำเร็จ การเปิดเผยน่าจะง่ายและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะปัจจุบันเราไม่สามารถดูหลังโฉนดที่ดินได้ การจะดูข้อมูลว่ามี การจองจ่ายโอนอย่างไร ก็ไม่สามารถดูได้สะดวก ระบบอิเล็กทรอนิกส์น่าจะเอามาใช้ในการประมวลข้อมูลเปรียบเทียบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินของผู้ยื่นในแต่ละปีว่ามีความเป็นไปอย่างไร ผลเปรียบเทียบนี้จะเปิดเผยได้ เพื่อให้เป็นข้อมูลแก่ประชาชนในการเข้ามาช่วยตรวจสอบหรือในการตัดสินใจตอนเลือกตั้ง

2.1.3 ขอบเขตและเนื้อหาของรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ประเด็นขอบเขตรายการทรัพย์สินและหนี้สิน วัตถุประสงค์ของการแสดงรายการ คือ กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงยื่นเมื่อรับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง 1 ปี ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้อง มีอยู่จริง ความเปลี่ยนแปลงเปรียบเทียบใน 3 ช่วงเวลาดังกล่าว ว่าเพิ่มขึ้น ลดลง หรือเปลี่ยนแปลงไปประการใด เพื่อจะดูว่าในช่วงดำรงตำแหน่งใช้อำนาจหน้าที่ไปแสวงหาประโยชน์อะไรหรือไม่ การแจ้งมาเฉพาะทรัพย์สินและหนี้สินที่ทำในปัจจุบันก็ครบถ้วนแล้ว

ประเด็นเนื้อหาของรายการบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ต้องแสดงรายการของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ทั้งหมดทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในประเทศและในต่างประเทศรวมถึงทรัพย์สินในส่วนที่มอบให้บุคคลอื่นดูแลด้วย ในประเด็นขอบเขตผู้ยื่นนั้น กรณีคู่สมรสมีการระบุว่าหมายความถึงคู่สมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงอาจมีประเด็นการแสดงรายการของบุคคลที่อยู่กินกันฉันสามีภรรยาที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส นอกจากนี้ในส่วนของเนื้อหานี้ ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่าแบบแสดงรายการยังมีความไม่ชัดเจนในบางส่วน ทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ต้องใช้เวลาในการกรอกข้อมูลเนื่องจากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ อาจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนทำให้กรอกข้อมูลไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง จึงควรมีการปรับปรุงแบบแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้มีความชัดเจนมากขึ้นรวมถึงการจัดทำคู่มือประกอบเพื่ออธิบายเนื้อหาในแต่ละส่วน ทั้งนี้เพื่อลดระยะเวลาในการกรอกข้อมูลและการตรวจสอบข้อมูล รวมถึงทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ สามารถกรอกข้อมูลด้วยตัวเองผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้หากมีการเปิดใช้งานในอนาคตลดความต้องการนำเอกสารมายื่นด้วยตนเองเพื่อสอบถามและอธิบายในประเด็นที่ไม่ชัดเจน ทั้งนี้โดยเฉพาะหากมีการนำแนวคิดที่จะขยายให้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐทุกคนเพื่อนำข้อมูลมาเก็บไว้ และตรวจสอบเมื่อเข้าเงื่อนไข แบบแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินรวมถึงคู่มือการกรอกก็จะต้องมีการปรับปรุงให้ชัดเจนเข้าใจง่ายมากขึ้นเนื่องจากต้องถูกใช้โดยบุคคลจำนวนมากเพื่อไม่ให้เป็นการะในทางปฏิบัติต่อทั้งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช.

สำหรับการแบ่งประเภทบัญชีนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินแบ่งประเภทได้ยาก ตำแหน่งเดียวกันบางท่านมีรายการไม่มาก แต่อีกท่านอาจจะมีจำนวนมาก บัญชีเข้ามามาก ถ้าแบ่งแยกประเภทอีกจะเป็นการเสียเวลา จึงไม่เห็นด้วยกับเรื่องการแบ่งแยกบัญชีใหญ่เล็ก เพราะถือว่าคละกันอยู่แล้ว การแบ่งแยกประเภทจะทำให้เกิดความยุ่งยาก

เรื่องการแจ้งทรัพย์สินมีอีกแบบซึ่งยังไม่มีในประเทศไทย เป็นการแจ้งเพื่อป้องกันในการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเคยได้รับประโยชน์จากเอกชน เคยทำงานกับเอกชน ได้เงินเดือน หรือมีการอุปการะกันมาก่อน เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ถ้าปรากฏว่าเอกชนรายที่ เคยมีผลประโยชน์ต่อกันนั้นมายื่นเสนอราคาในหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นทำงานอยู่ ก็มีแนวโน้มในการ พิจารณาให้เอกชนที่เขาเคยอยู่ได้รับงานของหน่วยงานนั้นไป จึงมีวิธีการให้แจ้งเกี่ยวกับและเปิดเผยในเรื่องที่ เกี่ยวกับทรัพย์สิน เน้นไปที่การมีรายได้ การได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น ของขวัญ เรื่องการให้ที่พัก การเลี้ยง อาหาร ให้แจ้งมาในบัญชีว่าเคยได้รับประโยชน์เหล่านี้จากใครบ้าง คือ ขอทราบข้อมูลตรงนี้ก่อนเข้ารับตำแหน่ง อเมริกาและแถบยุโรปจะใช้แบบนี้ ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วเรื่องขัดกันแห่งผลประโยชน์ก็มีในกฎหมาย ป.ป.ช. แต่ เรายังไม่ได้บังคับให้แจ้งในเรื่องดังกล่าว ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า การแจ้งทรัพย์สินที่มีอยู่ในขณะเข้ารับตำแหน่ง พันตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง 1 ปี ผลประโยชน์ก็จะมีเพดานให้ด้วย เห็นว่าไม่ควรจะให้นำมารวมกัน ควร แยกออกจากกันเป็นบัญชีทรัพย์สินกับบัญชีผลประโยชน์

ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ปัจจุบันมีการกำหนดเกณฑ์การตรวจสอบว่า หากมีทรัพย์สินเกิน 50 ล้านบาท ให้ตรวจละเอียด ซึ่งบางกรณีอาจเป็นทรัพย์สินที่ได้รับมาจากการรับมรดก แต่ หากทรัพย์สินมี 10 ล้าน กรณีเช่นนี้ตามหลักเกณฑ์ระบุว่าไม่ต้องตรวจสอบ ทั้งที่โดนตำแหน่งเขาอาจจะไม่เอื้อ ให้มีทรัพย์สินจำนวนมากเช่นนั้น เช่น ตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียน ผู้การตำรวจ ในตำแหน่งเดียวกัน บุคคล หนึ่งมีทรัพย์สิน 10 ล้าน อีกคนหนึ่งมีทรัพย์สิน 60 - 100 ล้าน เหตุใดจึงไม่ตรวจสอบในบริบทเดียวกัน ผู้ให้ สัมภาษณ์เห็นว่า ควรจะต้องพิจารณาถึงที่มาของทรัพย์สินว่า เขามีทรัพย์สินเดิมหรือไม่ เป็นทรัพย์สินที่เกิดจากการ รับมรดกหรือไม่ กิจกรรมภายในครอบครัวหรือไม่ การตรวจสอบโดยใช้หลักเกณฑ์การกำหนดจำนวนเงิน ผู้ให้ สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าไม่เป็นธรรม

2.1.4 ระยะเวลาและรูปแบบในการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สิน

ระยะเวลาในการให้แจ้งข้อมูลทรัพย์สิน กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้ 30 วัน และกรณียื่นเมื่อพ้นจาก ตำแหน่ง 1 ปีแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า เนื่องจากมีกรณีการตกลงที่จะสินบนอะไรเอาไว้ รับผลประโยชน์กันแต่ จ่ายเมื่อพ้น 1 ปีแล้ว โดยที่ผ่านมาไม่เคยมีการตรวจพบความผิดปกติกกรณีพ้น 1 ปี จึงเห็นว่ากรณีพ้น 1 ปี น่าจะ ตัดออกไปได้ ไม่ต้องให้ยื่นแล้ว และส่วนใหญ่ก็จะเข้ามารับตำแหน่งใหม่อีก จึงซ้ำซ้อน ไม่น่าจะต้องมาขึ้นอีก

การตัดกรณีพ้นจากตำแหน่ง 1 ปีแล้วออกไปนั้น ไม่น่าจะเกิดปัญหา ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ไม่เคย พบว่าเมื่อพ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี แล้วมีทรัพย์สินเพิ่มที่ผิดปกติ กฎหมาย ป.ป.ช. เรื่องการยื่นบัญชีของ ข้าราชการ จะมีกรณีที่กฎหมายกำหนดตำแหน่งไว้ มาตรา 39 ส่วนใหญ่เป็นหัวหน้าของส่วนราชการนั้น อธิบดี ปลัดกระทรวง ผบ.เหล่าทัพ ตำแหน่งเหล่านี้กฎหมายกำหนดตามมาตรา 39 และผู้ดำรงตำแหน่งมาตรา 39 ยื่น กรณียื่นอยู่ในตำแหน่งครบ 3 ปี พ้นจากตำแหน่ง และพ้น 1 ปี มีมาตรา 40 (1) ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศให้ข้าราชการยื่นบัญชีเพิ่มเติมด้วย ตำแหน่งเหล่านี้จึงให้ยื่นเหมือนนักการเมือง เข้ารับตำแหน่ง พ้นจาก ตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง 1 ปี ซึ่งไม่เหมือนมาตรา 39 และผู้ให้สัมภาษณ์ไม่เข้าใจถึงสาเหตุของการที่ต้อง กำหนดไว้ให้แตกต่างกัน

กรณีมาตรา 39 (2) กำหนดว่ากรณียื่นบัญชีเมื่อพ้นจากตำแหน่ง คือให้ยื่นจากการพ้นเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ เท่านั้น เช่น เป็นอธิบดีก็ยื่นตอนเข้าสู่ตำแหน่ง เป็นมา 2 ปี ได้เป็นปลัดกระทรวง ก็ไม่ต้องยื่นกรณีพ้นจากอธิบดี

ให้ยื่นหลังเกษียณทีเดียว หรือกรณีศาลประมาณ 3 ปี ก็จะมีการขอย้ายได้ ป.ป.ช. ไปกำหนดให้ยื่น ตำแหน่งหัวหน้าศาลจังหวัด หัวหน้าศาลแขวงอีกตำแหน่งหนึ่ง ทำไม่ไม่กำหนดให้เหมือนกัน กรณีนี้ก็เอารูปแบบของนักการเมืองมาใช้

นอกจากนี้ ประเด็นการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่กรณีอธิบดี เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง หากเป็นข้าราชการจะบัญญัติไว้ว่า ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง ยื่นทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง และยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ประกอบกับมีมาตรา 40(1) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกาศผู้ที่หน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมได้ เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด หัวหน้าศาลจังหวัด อัยการจังหวัด โดยให้ไปนำแนวทางผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่เหล่านี้จึงไม่ต้องยื่นทุก 3 ปี หลังจากนั้น 40 (2) กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนี้ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดประกาศแล้ว ต้องยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่ง และทุก 5 ปี ที่อยู่ในตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง 1 ปี จะเห็นได้ว่ารายละเอียดการยื่นไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมองว่าดำรงตำแหน่งนานกว่านักการเมืองก็ต้องยื่นตามมาตรา 39 ให้เหมือนกัน โดยผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ากรณียื่นบัญชีควรปรับรายละเอียดการยื่นให้เหมือนกัน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนของผู้ยื่นและผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนี้กรณีการต้องยื่นบัญชีฯ ทุก 3 ปีนั้น อาจพบปัญหาผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ได้มีการยื่นเข้ามาตามกำหนดโดยไม่จงใจได้ ป.ป.ช. จึงควรมีการประชาสัมพันธ์หน้าที่ดังกล่าวให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ รับทราบหรืออาจมีระบบแจ้งเตือนเพื่อลดปัญหา

ประเด็นปัญหาเรื่องการยื่น กำหนดตำแหน่งให้ยื่นและระยะเวลา ซึ่งตอนนี้ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าไม่ต้องตรวจทุกบัญชีก็ได้ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นด้วยที่จะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาทะหลักเกณฑ์ คือ ให้ยื่นไว้ก่อน ส่วนจะตรวจสอบหรือไม่ ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ จะได้ไม่ต้องทำการตรวจสอบทุกบัญชี เพราะมีปริมาณมาก เมื่อกฎหมายบัญญัติว่าต้องตรวจสอบทุกบัญชีและที่มีอยู่จริง ปัจจุบันหากเอกสารไม่ครบถ้วน ป.ป.ช. ก็ต้องติดตาม บางอย่างแม้เห็นว่าเป็นเรื่องเล็กน้อย แต่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ต้องตรวจ ถ้าไม่ต้องตรวจก็จะเป็นปัญหากับ ป.ป.ช.เอง

หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญผ่านสภา จะทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องวางหลักเกณฑ์และตรวจสอบได้ลึกขึ้น และกำหนดให้ข้าราชการบางตำแหน่งต้องยื่นนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่า ต้องยื่นทุกตำแหน่ง แต่ตำแหน่งเล็ก ๆ ให้ยื่นกับผู้บังคับบัญชา เหมือนกับ ก.พ. 7 แล้ว กำหนดระยะเวลาว่าต้องยื่นทุกกี่ปี โดยหากจะดำเนินการตามนี้ กฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าตำแหน่งใดบ้างที่ต้องยื่น ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ากรณีให้ยื่นบัญชีฯทุกตำแหน่งอาจจะมีการจัดแบ่งกลุ่มกรณีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสำหรับกรอบระยะเวลาทั้งในการยื่นบัญชีฯ และการถูกตรวจสอบ เช่น แบ่งเป็นระดับปฏิบัติการ ระดับชำนาญการ ระดับชำนาญการพิเศษ ระดับบริหารขั้นต้น และระดับบริหารขั้นสูง และกำหนดกรอบเวลาในการยื่นบัญชีฯ และการตรวจสอบเมื่อมีการปรับขึ้นจากกลุ่มหนึ่งไปอีกลุ่มหนึ่ง

2.1.5 โทษในกรณีฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมาย

ในประเด็นเรื่องโทษกรณีฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินนั้น กรณีการจงใจ แจ้งเท็จ ปกปิดข้อมูลที่ควรแจ้ง โทษปัจจุบันมีโทษทางอาญาด้วย ว่าต้องพ้นจากตำแหน่ง และห้ามดำรงตำแหน่ง 5 ปี และโทษ

ทางอาญาจำคุกไม่เกิน 3 เดือน ปรับไม่เกิน 10,000 บาท ข้าราชการก็ 5 ปีเช่นเดียวกัน พ้นจากตำแหน่ง 5 ปีแล้วก็เข้ารับราชการได้ คือ ทั้งนักการเมืองและข้าราชการ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าในกรณีผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีที่ไม่ได้มีการยื่นภายในกำหนดไม่ควรต้องมีโทษทางอาญาถึงการจำคุก แต่เห็นว่าโทษให้พ้นจากตำแหน่ง ห้ามดำรงตำแหน่ง 5 ปี มีความเหมาะสมแล้วควรจะคงไว้ ทั้งนี้ไม่รวมถึงกรณีที่มีเจตนาไม่ยื่นหรือเจตนายื่นเท็จซึ่งเป็นการมีเจตนาพิเศษการมีโทษทางอาญายังมีความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม การพิจารณาว่าผู้ใดกระทำการที่เป็น การฝ่าฝืนการแจ้งข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินนี้ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าควรต้องพิจารณาในประเด็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมถึง ป.ป.ช. ในการชี้ว่าผู้กระทำความผิดมีเจตนาหรือไม่ซึ่งต้องระมัดระวังในการใช้อำนาจแม้ว่าผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าทาง ป.ป.ช. เองค่อนข้างเปิดกว้างและพิจารณาเรื่องเจตนากระทำความผิดในส่วนนี้อย่างระมัดระวังอยู่แล้วก็ตาม อีกทั้งประเด็นการต้องใช้ดุลยพินิจในส่วนนี้ยังเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณามากขึ้นด้วย

กรณีเป็นข้าราชการระดับสูง ปกดิรัฐวิสาหกิจมักจะกำหนดไว้ว่า อธิบดีหรือปลัดกระทรวง เข้าไปเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นด้วย ซึ่งกรรมการรัฐวิสาหกิจต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน ยกตัวอย่างปลัดกระทรวงไม่ได้ยื่นบัญชีในตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่ง ศาลฎีกาตัดสินมาว่าอาจใจไม่ยื่นให้มีโทษพ้นจากตำแหน่ง แต่กฎหมายกำหนดโทษว่าต้องพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าศาลตัดสินให้พ้นจากการเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ส่วนตำแหน่งปลัดกระทรวงไม่พ้น กรณีนี้มีความเห็นว่ากฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนน่าจะพ้นจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกตำแหน่ง

การปรับ ค่าปรับมีแนวคิดของ กรรมการ ป.ป.ช. ว่าน่าจะกำหนดให้การไม่ยื่นบัญชีภายในกำหนด ให้มีการปรับผู้มีหน้าที่ยื่นก่อน เช่น ถ้ายื่นเกิน 30 วัน ปรับ 20,000 บาท เป็นต้น

การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินนั้น โทษทางอาญาในประเทศไทยศาลไม่เคยพิพากษาลงโทษ กรณีที่ผ่านมามีเพียงตัดสินให้รอการลงโทษ เพราะศาลเห็นว่าการไม่ยื่นบัญชีเป็นเรื่องส่วนบุคคลไม่ใช่เรื่องร้ายแรง ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ควรบังคับว่าหากไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินจะไม่สามารถทำงานได้ หากเป็นข้าราชการก็ควรลงโทษทางวินัยให้พ้นจากราชการ กรณีนักการเมืองที่ไม่ยื่น จะใช้อำนาจไม่ได้ และหากเป็นฝ่ายนิติบัญญัติไม่ยื่น จะเสียสิทธิในการออกเสียงในสภา เป็นต้น โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขการบังคับก่อนการดำรงตำแหน่ง ดังนี้ จะไม่มีปัญหาเรื่องการไม่ยื่นบัญชีเกิดขึ้น โดยเสนอให้เปลี่ยนวิธีการเหล่านี้มาเป็นโทษทางปกครอง และโทษทางอาญาให้นำมาใช้ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเท็จหรือปกปิดบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

นอกจากนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าควรมีการเพิ่มโทษปรับกรณีการจงใจไม่ยื่นบัญชี อาจจะปรับเป็นรายวัน เพื่อให้เขามายื่น โดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นที่ไม่ยื่น ในตำแหน่งเล็ก เช่น เลขา ที่ปรึกษา ไม่สนใจต่อการยื่นให้ตรงเวลา ทำให้ ป.ป.ช. เสียเวลาในการไปติดตามทวงถามและนำคดีขึ้นศาล ทำให้กระบวนการตรวจสอบไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2.1.6 การคุ้มครองข้อมูลบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

วัตถุประสงค์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้น คือเพื่อการป้องกัน แต่กฎหมายกำหนดว่าเมื่อมีการยื่นบัญชี เข้ามาแล้ว ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบทุกบัญชี และเมื่อมีปัญหาให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้กำหนด โดยอาจกำหนดให้บุคคลที่ต้องถูกตรวจสอบโดยเฉพาะ เช่น

คณะรัฐมนตรี หรือบุคคลที่มีอำนาจในการบริหาร โดยต้องพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบนั้นเป็นไปเพื่ออะไร

ในประเทศที่เจริญแล้วพบว่า ไม่ได้ใช้การตรวจสอบในทุกกรณี ตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีปัญหา แต่เมื่อมีการยื่นแล้วเขาก็เปิดเผยให้สาธารณะได้เห็น และหากผู้ใดมีข้อมูลก็ส่งเข้ามา หากเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ก็จะนำมาตรวจสอบ การทำงานเกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่า แต่ในประเทศไทยกลับมีทัศนคติที่มองว่าทุกคนเป็นผู้ร้าย จึงเห็นว่าจะต้องปรับทัศนคติในลักษณะนี้ใหม่ โดยให้มองว่าทุกคนคือผู้บริสุทธิ์

การเปิดเผยข้อมูลแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. ในปัจจุบันคือการนำเสนอบัญชีไปปิดประกาศที่ห้องเปิดเผย ณ สำนักงาน ป.ป.ช. ระยะแรก ๆ นำเสนอบัญชีไปปิดประกาศเลย เมื่อปิดประกาศคนก็ไปทราบเลขบัตรประชาชน และเห็นว่าไปฝากกับธนาคารใดบ้าง ก็มีการโทรไปขอข้อมูลธนาคาร ๆ ก็จะถามเลขบัตรประชาชน วันเดือนปีเกิด ซึ่งเห็นอยู่ในบัญชีทรัพย์สินทั้งหมด ผู้ยื่นก็จะเสียหายหากมีการนำไปใช้ทำธุรกรรมใด ๆ โดยเฉพาะปัจจุบันทำได้ง่ายด้วยการกรอกข้อมูลออนไลน์ทางโทรศัพท์ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าต้องคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ยื่นด้วยจึงมีมติให้ปกปิดบางรายการได้ ถ้าผู้ยื่นต้องการปิดข้อมูลรายการไหน ก็ให้ขีดฆ่าในสำเนาบัญชีได้เลย แต่ตัวจริงก็ยังมีให้ ป.ป.ช. อยู่ เช่น ต้องการปกปิดเลขประชาชนก็ขีดฆ่าในสำเนา เลขที่บัตรเครดิตก็ขีดฆ่าไป โดยการปกปิดข้อมูลส่วนบุคคลเช่นนี้เป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เดิมมี 3 - 4 รายการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อนุญาตให้ปกปิด ประกอบด้วยเลขประจำตัวประชาชน เลขที่บัญชีธนาคาร เลขที่บัตรเครดิต และภาพถ่ายทรัพย์สินอื่น ต่อมามีการประกาศเพิ่มเติมหลายรายการ ทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าเหมือนอนุญาตให้ปกปิดได้เกือบหมดทุกอย่าง แต่ตัวเลขรวมทั้งหมดของทรัพย์สินยังต้องมีอยู่ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าการคุ้มครองข้อมูลของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนี้จึงต้องพิจารณาตามความเหมาะสมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การจะปกปิดข้อมูลควรต้องทำเฉพาะข้อมูลส่วนบุคคลจริง ๆ และอาจต้องมีการขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ไม่ควรอนุญาตให้ปกปิดมากจนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเปิดเผยข้อมูล หรือกลายเป็นลักษณะการเปิดเผยตามความพอใจของผู้ยื่นบัญชีฯ

2.2 ปัญหา อุปสรรค ที่ทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเกิดความล่าช้า

ปัจจุบันพบปัญหาดังกล่าวในการตรวจสอบบัญชีของพรรคการเมืองพบปัญหาน้อย เนื่องจากตอนนี้ยังไม่มีการเลือกตั้ง บัญชีที่สะสมอยู่ก็จะค่อย ๆ ออกไป แต่สำหรับภาครัฐและรัฐวิสาหกิจจะพบปัญหาเยอะ เพราะมีการกำหนดตำแหน่งเพิ่มขึ้นเป็นหมื่นตำแหน่ง เห็นว่าสามารถแก้ไขได้โดยการให้ฝ่ายตรวจสอบบัญชีของภาคการเมืองช่วยดำเนินการตรวจสอบในส่วนของภาครัฐด้วย โดยสรุปสภาพปัญหา 4 ประการ ดังนี้

2.2.1 ปัญหาด้านนโยบาย

ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าปัญหา อุปสรรค ที่ทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเกิดความล่าช้าอยู่ที่นโยบาย หากต้องการจะให้เร็วต้องจัดอัตรากำลังคนให้เพียงพอ หากกำลังคนไม่เพียงพอหรือนโยบายไม่ชัดเจน

จะไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยเห็นว่านโยบายการกระจายอำนาจนโยบายในเรื่องบุคคลเป็นเรื่องสำคัญ

2.2.2 ปัญหาจากการกำหนดให้ตรวจสอบทุกบัญชี

การที่กฎหมายกำหนดให้ตรวจสอบทุกบัญชี ซึ่งผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า หากระบบ ACAS สำเร็จและมีประสิทธิภาพ ก็อาจช่วยในการตรวจสอบทุกบัญชีได้เร็วขึ้น คือ ป.ป.ช. คาดหวังให้ระบบ ACAS เป็นผู้ตรวจให้ทั้งหมด เจ้าหน้าที่เข้าไปดูเฉพาะรายเป็นการจำเพาะเจาะจงหากมีปัญหา กรณีใดที่ตรวจแล้วถูกต้องก็ส่งให้กรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาจากในระบบเลย โดยสรุปคือถ้าระบบ ACAS สามารถที่จะรองรับได้ ก็ไม่เสียหายที่จะตรวจทั้งหมด นอกจากนี้การกำหนดให้ผู้ยื่นบัญชีฯ ต้องยื่นบัญชีพร้อมเอกสารประกอบให้ครบถ้วน ในการตรวจสอบหากเอกสารไม่ครบถ้วน เจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถสรุปผลของรายนั้นเข้าไปให้คณะกรรมการพิจารณาได้ จึงเป็นข้อยุ่งยากระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ยื่นที่ทำให้เกิดความล่าช้า ทั้งที่ในสภาพความเป็นจริง ควรจะใช้เวลาไปทำการตรวจสอบบัญชีที่พบว่าน่าจะมีปัญหาจริง ๆ ทำให้ต้องสูญเสียเวลาตรงส่วนนี้ไป เพราะการตรวจสอบบัญชีเหล่านี้ต้องใช้ระยะเวลา เนื่องจากจำนวนทรัพย์สินมาก และเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงานด้วย เอกสารบางอย่างในการแจ้งรายการไม่ได้มีนัยสำคัญในการตรวจสอบ เช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดต้องยื่นแบบเสียภาษีในรอบปีที่ผ่านมา ซึ่ง กงค. ไม่ได้ช่วยตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริง ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ดูเฉพาะตามที่เขาแจ้งมาในรายการบัญชีทรัพย์สิน เมื่อสงสัยก็จะตรวจสอบไปตามธนาคารหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงกลายเป็นว่าการตรวจสอบในปัจจุบันก็ยังเน้นความสำคัญของเอกสารประกอบ เจ้าหน้าที่ก็ต้องเสียเวลาในการไปติดตามเอกสารประกอบมา แต่กลับกันหาก ป.ป.ช. ตรวจพบว่าเสียภาษีไม่ถูกต้อง ก็รายงานไปที่สรรพากร และสรรพากรก็จะไปดำเนินการติดตามเอง ซึ่งก็เป็นผลดีให้คนที่ไม่โปร่งใสเข้ามาอยู่ในตำแหน่งไม่ได้

2.2.3 การขาดความรู้ ความเข้าใจในการยื่นบัญชีฯ

ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ขาดความรู้ ความเข้าใจในการยื่นบัญชีฯ ทำให้การยื่นบัญชีฯ ใช้เวลานาน และมีเอกสารหลักฐานประกอบไม่ครบถ้วน ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ มักจะยื่นบัญชีฯ ในวันท้าย ๆ ของกรอบระยะเวลาที่กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีฯ ทำให้ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ (สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ) ประสบปัญหาในการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยเฉพาะปัจจุบันยังไม่ได้มีการนำเอาระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้อย่างเต็มรูปแบบ จากสถิติที่ผ่านมาพบว่าผู้ยื่นบัญชีฯ มักขาดความเข้าใจ และมักยื่นเอกสารเข้ามาไม่ครบถ้วน เช่น มักไม่ได้ยื่นแบบแสดงการเสียภาษีอากร (ภ.ง.ด.) เข้ามา โดยเฉพาะกรณีท้องถิ่นที่มักไม่มีเอกสารการเสียภาษีหรือมีการเสียภาษีอากรแม้ว่าตนมีรายได้ซึ่งเกิดจากการขาดความรู้ความเข้าใจกฎหมายที่เกี่ยวข้องทำให้เสียเวลาในการรวบรวมข้อมูลจากผู้ยื่นบัญชีฯ ค่อนข้างมาก ป.ป.ช. จึงควรจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ในเชิงรุกเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ รวมถึงหน่วยงานต้นสังกัดที่มีหน้าที่ต้องแจ้งรายชื่อผู้เข้ารับตำแหน่งให้ ป.ป.ช. ทราบด้วย

2.2.4 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการทำงานของ ป.ป.ช.

ปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการทำงานของ ป.ป.ช. ประการแรกเกิดจากอัตรากำลัง การมีจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจ ยอดบัญชีค้างตรวจที่ปรากฏกว่า 60,000 บัญชีนั้น เป็นยอดรวมทั้งประเทศ ค้างที่สำนักงานตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจประมาณ 10,000 บัญชี ค้างที่อื่นอีก 50,000 บัญชีทางแก้คือ จะต้องมีการปรับโครงสร้าง เพราะปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ตรวจโดยตรง 28 คน มีทั้งเก่าและใหม่ คนที่อยู่มา 10 ปี หรือ 2 ปีขึ้นไปก็มีบุคลากรส่วนใหญ่มีความชำนาญ แต่จำนวนไม่เพียงพอ ทั้งนี้โดยเฉพาะอัตรากำลังในส่วนของการตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจซึ่งมีจำนวนเจ้าหน้าที่น้อยเมื่อเทียบกับภารกิจจำนวนบัญชีที่ต้องมีการตรวจสอบตามกฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้มีอัตรากำลังที่สมดุลมากขึ้นควรปรับเปลี่ยนเพิ่มเป็น 3 สำนัก คือสำนักตรวจสอบภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ 1-3 จำนวนเจ้าหน้าที่สำนักละ 30 คน แยกเป็นส่วนตามกระทรวง ภาครัฐและรัฐวิสาหกิจอยู่กระทรวงไหนก็ไปกระทรวงนั้น จำนวนบัญชีที่ค้างมี 10,000 บัญชี แบ่งกันรับผิดชอบ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ยื่นบัญชีฯ ที่มีจำนวนมากส่วนหนึ่งเป็นอธิบดี ปลัดกระทรวง มากที่สุดคือกระทรวงการคลัง เพราะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของรัฐวิสาหกิจ การประปา การไฟฟ้า

ปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน ระยะเวลาในการตรวจ 1 บัญชี ในกรณีการร่ำรวยผิดปกติ การมีของทรัพย์สินและหนี้สิน จะสามารถตรวจสอบให้ได้รวดเร็วเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับข้อมูล สมมติว่ามีเรื่องร้องเรียนเข้าว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือพบว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ก็ต้องดำเนินการขอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบเงินฝากหรือหุ้น ซึ่งในกระบวนการตรวจสอบเหล่านี้ ควบคุมระยะเวลาได้ยาก อีกทั้ง ต้องมีหลักฐานว่าเส้นทางการเงินมีการเข้าออกอย่างไร ต้องพิจารณาข้อมูลทั้งหมด เนื่องจากที่ผ่านมาระยะเวลาที่ใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สินเสียไปกับเวลาในการรอข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้นสิ่งที่จะทำให้การตรวจสอบเร็วขึ้น เห็นว่าควรใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาช่วยในการดำเนินการ รวมถึงให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร

ประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ บางกรณีในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน น่าจะดำเนินการให้แล้วเสร็จได้โดยง่าย แต่มีการแก้ไขกฎหมายให้ยุ่งยากมากขึ้น เช่น กรณีจิตใจไม่ยื่นบัญชีภายในกำหนดเวลาของ ส.ส. เดิมกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมอบหมายให้ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเป็นคณะนายยื่นฟ้องศาล ดำเนินการในศาลเองได้ ทางปฏิบัติดำเนินการมาหลายปีก็ไม่มีปัญหา ปรากฏต่อมามีการแก้ไขกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับที่ 4 กำหนดให้ในชั้นศาลต้องดำเนินการโดยพนักงานไตสวน แต่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบไม่ใช่พนักงานไตสวนจึงไปดำเนินการในชั้นศาลไม่ได้ จึงต้องส่งไปให้สำนักคดีเป็นผู้ดำเนินการ และนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาดำเนินการ เรื่องการสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้กระบวนการยุ่งยากเพิ่มขึ้นและใช้เวลามากขึ้น

ปัญหาประการหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อระยะเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของทรัพย์สินคือ ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบเอง โดยเฉพาะความรู้เฉพาะด้าน จึงควรมีการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สิน เช่น การตรวจสอบเชิงลึก การติดตามทรัพย์สินคืน การอบรมเรื่องเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมถึงควรจัดทำคู่มือการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยต้องมีการดำเนินการอย่าง

สม่ำเสมอเพื่อพัฒนาศักยภาพให้ทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ และส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพโดยเรียนรู้จากกรณีตัวอย่างต่าง ๆ

ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการที่เกิดจากการมีขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของบัญชีที่มีการแสดงเข้ามาแล้ว จะต้องสรุปผลการตรวจสอบเพื่อนำเสนอตามลำดับชั้น โดยต้องเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองก่อนจะนำเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกครั้ง ทำให้อาจเกิดจำนวนบัญชีค้างรอการพิจารณาจำนวนมาก ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าหากมีการกระจายอำนาจให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับภาคเพิ่มขึ้นอาจช่วยแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการกลั่นกรองในปัจจุบันได้มาก

ปัญหาการเชื่อมโยงข้อมูลผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจากหน่วยงานต้นสังกัด ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ข้อมูลว่าในอดีตที่ผ่านมากรณีปัญหาว่ามีผู้ที่ไม่ได้มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่ตั้งใจ แต่ในส่วนของ ป.ป.ช.เองต้องอาศัยข้อมูลจากหน่วยงานต้นสังกัดในการแจ้งว่ามีบุคคลใดเข้ารับตำแหน่งที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทำให้ ป.ป.ช. ไม่อาจทราบได้หากไม่ได้รับแจ้งข้อมูลดังกล่าว โดยเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงโยกย้าย ซึ่งปัจจุบันปัญหาดังกล่าวลดลงเนื่องจากมีมติ ครม.ที่ออกในปี 2559 กำหนดให้การเข้าออกจากตำแหน่งต้องมีหนังสือแจ้งมายัง ป.ป.ช. ด้วย อย่างไรก็ตาม หากมีระบบสารสนเทศที่เชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ น่าจะทำให้มีระบบแจ้งเตือนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถทวงถามติดตามได้รวมถึงทำให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ทราบว่าต้องมีการยื่นบัญชีฯ ด้วย ผู้ให้สัมภาษณ์ยังเห็นว่า การตรวจสอบบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของ ป.ป.ช. นั้นควรต้องมีการบูรณาการการทำงานกับหน่วยงานอื่นทั้งภายใน ป.ป.ช. เองและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะการเชื่อมโยงกับการปราบปรามการทุจริตให้ได้เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์สูงสุดจากการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนี้ นอกจากการบูรณาการแล้ว ผู้ให้สัมภาษณ์ยังเห็นว่า ป.ป.ช. น่าจะมีการกระจายอำนาจบางส่วนออกไปโดยมอบหมายให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก เช่นการกระจายอำนาจให้กับ ป.ป.ช.ภาค หรือการมอบหมายหน้าที่ให้กับ ป.ป.ท. สำหรับปัญหาในประเด็นดังกล่าวมีข้อพิจารณาด้านอัตรากำลังและความพร้อมของบุคลากร ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่าหากต้องทำการตรวจสอบทุกบัญชี อัตรากำลังที่มีนั้นไม่เพียงพอ เนื่องจากต้องตรวจสอบเป็นจำนวนมาก ดังนั้นต้องเปลี่ยนวิธีการตรวจ มาตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีปัญหา จึงจะสามารถบริหารจัดการได้

สำหรับระบบการติดตามบัญชีทรัพย์สินนั้น ตามระเบียบมีการกำหนดไว้ แต่ข้อเท็จจริงคือทุกคนมีตัวชี้วัดอยู่แล้ว กรรมการต้องมาปรับตัวชี้วัดและแบ่งเป็นประเภทคดีในสำนักปราบปรามด้วย ซึ่งแต่ละหน่วย แต่ละจังหวัด สำนัก จะมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไป และมีบุคลากรที่ต่างกัน การบริหารจึงไม่เป็นองค์รวมที่จะต้องดูภาพใหญ่ทั้งประเทศ และเป้าหมายที่พิจารณาเป็นเป้าหมายเชิงปริมาณมากกว่าเป้าหมายเชิงคุณภาพ การทำงานจริง ๆ จึงมีปัญหา ดังนั้น จึงจำเป็นต้องวางแผนจัดการบริหารจัดการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานระดับชาติ จึงควรพิจารณาเฉพาะประเด็นที่เป็นปัญหา

จากสภาพปัญหาความล่าช้าในกระบวนการทำงานที่เกิดจากการมีขั้นตอนหลายขั้นตอนในการตรวจสอบ แต่เจ้าหน้าที่ไม่มีระบบฐานข้อมูลที่พร้อมสำหรับการตรวจสอบข้อมูลต่าง ๆ ด้วยตนเอง ซึ่งประเด็นปัญหานี้หากมีการนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) เข้ามาใช้งานน่าจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถทำงานได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

2.3 การพัฒนาการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

2.3.1 การตรวจสอบทรัพย์สินที่มีมูลค่า

สังหาริมทรัพย์ไม่มีทะเบียนที่เป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่า เช่น ทอง พระเครื่อง หรือเพชร นั้นในการตรวจสอบพบปัญหามาก เนื่องจากปัจจุบัน ป.ป.ช. ยังไม่เชี่ยวชาญเรื่องนี้ และในบางกรณีอาจจะยังไม่เคยเห็นของจริง จึงทำได้เพียงการขอภาพถ่าย ซึ่งหาก ป.ป.ช. ไปตรวจและไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญ จะกลายเป็นการไปรับรองให้บุคคล บางกรณีมีปัญหาในการประเมินราคาทรัพย์สิน เช่น ในกรณีพระเครื่อง ป.ป.ช. ประเมินราคาเองไม่ได้ แม้ผู้เชี่ยวชาญในการดูพระเครื่องก็ยังไม่ประเมินราคาที่แตกต่างกันการตรวจสอบจึงต้องใช้ลักษณะว่าถ้าหากมีการขาย เป็นการขายให้ใคร ชำระเงินจริงหรือไม่ ผู้ที่ซื้อมีภูมิหลัง ฐานะหรือศักยภาพเพียงพอหรือไม่ที่จะซื้อ แต่หากจะให้ทำการตรวจสอบแล้วรับรองทันที ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

การตรวจสอบบัญชีเป็นสาขาซึ่งต้องการความหลากหลาย นักกฎหมายอาจจะไม่เชี่ยวชาญด้านการเงิน ปัจจุบันจึงใช้วิธีการผสมผสาน บางงานต้องใช้กฎหมายและนักบัญชีด้วย ซึ่งในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมี 4 วุฒิ คือ กฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ และบริหาร งานตรวจสอบต้องการผู้เชี่ยวชาญและการทำงานเป็นทีม ทรัพย์สิน ป.ป.ช. มีหลายแบบ ต้องเก่งการเงิน ดูพระเครื่อง เพชรพลอย โดยปรับปรุงแก้ไขด้วยวิธีการจัดอบรมหลักสูตรและมีอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญมาสอน

2.3.2 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

กรณีการเข้ารับตำแหน่งใหม่โดยไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินโดยในกรณีที่มีทรัพย์สินผิดปกติจริงและไม่ได้มาจากมรดก ป.ป.ช. จะให้บุคคลนั้นชี้แจง ถ้าชี้แจงไม่ได้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถใช้อำนาจในการยึดได้ ซึ่ง ป.ป.ช. ใช้ฐานจากการเข้ารับตำแหน่งได้เลย โดยหากจะแก้ไขกฎหมาย ควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินตั้งแต่รับราชการเลย ยื่นแล้วเก็บไว้ที่ต้นสังกัด เมื่อมีกรณีที่ถูกร้องเรียนว่าร่ำรวยผิดปกติ ก็นำเอาบัญชีตรงนี้มาดู ว่าตอนรับตำแหน่งมีเท่าไร 5 ปีมีเท่าไร 10 ปีมีเท่าไร จึงจะตรวจได้ว่าทรัพย์สินที่มีได้มาโดยสุจริตหรือไม่อย่างไร ซึ่งมีประโยชน์มากกว่าการตรวจเมื่อรับตำแหน่งสูงแล้ว เพราะกว่าจะขึ้นรับตำแหน่งสูง อาจจะใช้เวลาถึง 30 ปี หากเปลี่ยนเป็นยื่นตั้งแต่เข้ารับตำแหน่งและยื่นทุก 5 ปี จะเป็นประโยชน์

2.3.3 การเปิดเผยข้อมูล

ปัจจุบันเปิดเผยทุกบัญชีหากมีการตรวจสอบ ต่อไปจะดำเนินการแก้ไขกฎหมาย โดยไม่ตรวจสอบทุกตำแหน่งแล้ว อาจจะมีสุ่มตรวจโดยมีหลักเกณฑ์ เช่น มีการร้องเรียน ปัจจุบันถ้าเทียบอัตราบัญชีกับจำนวนผู้ตรวจสอบไม่สามารถดำเนินการได้ทันอยู่แล้ว ต้องตรวจเชิงลึก และอาจได้ยึดทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้เกิดประสิทธิผลในการตรวจสอบ ซึ่งหาก ป.ป.ช. ยังคงตรวจทุกบัญชีเช่นนี้ไม่มีประโยชน์ โดย ป.ป.ช. ถือหลักว่าผู้ที่

แสดงทรัพย์สินมีเจตนาบริสุทธิ์ ฉะนั้นจึงไม่ต้องตรวจสอบก็ได้ โดยรอดูว่าทรัพย์สินจะเพิ่มขึ้นหรือไม่อย่างไร ยืนยันข้อมูลเชิงลึกเฉพาะรายที่มีปัญหาไป ดังเช่นกรณีที่มีการร้องเรียนหรือมีการทุจริตอยู่

2.3.4 การตรวจสอบทรัพย์สินที่เกี่ยวกับต่างประเทศ

การตรวจสอบทรัพย์สินที่อยู่ต่างประเทศมีประเด็นปัญหาเรื่องการยกย้ายถ่ายเท ซึ่งการทำงานที่อาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศนั้นมีเงื่อนไขมากมาย และเป็นเรื่องยาก โดย ป.ป.ช. มีวิธีการนอกกรอบแบบบ้าง ในรูปแบบบ้าง ซึ่งในเบื้องต้นจะใช้ความร่วมมือในลักษณะที่ยังไม่เป็นทางการ และประกอบกับระเบียบการตรวจสอบผ่านสถานทูต ซึ่งหากไม่มีการแจ้งข้อมูลมา ป.ป.ช. ก็ไม่ตรวจสอบ มีการตรวจสอบเฉพาะบุคคลที่ส่งข้อมูลมาเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่ากรณีการตรวจสอบทรัพย์สินในต่างประเทศนั้นมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานรัฐหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย เช่น สรรพากรที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีเงินได้กรณีเงินได้เกิดจากแหล่งนอกประเทศไทยตามเงื่อนไขที่กำหนด การจะให้กระบวนการตรวจสอบมีประสิทธิภาพจึงต้องอาศัยการดำเนินการโดยองค์กรอื่น ๆ ด้วยไม่สามารถผลักภาระทั้งหมดมาที่ ป.ป.ช.

2.3.5 กฎหมายการอายัดทรัพย์สินและการชำระค่าธรรมเนียม

เมื่อ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น แต่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจในการอายัดทรัพย์สินไว้ได้เพียง 1 ปี ประเด็นนี้ ทรัพย์สินที่อายัดมีจำนวนมาก ป.ป.ช. ก็ต้องเร่งตรวจสอบซึ่งเป็นความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้ง การที่จะเรียกขานมาสอบนั้นเป็นเรื่องยาก การตรวจสอบที่ต้องขยายวงออกไปจึงไม่สมบูรณ์ ประเด็นการอายัดทรัพย์สินนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า การให้อำนาจในการอายัด 1 ปี นั้นน้อยเกินไป การอายัดทรัพย์สินต้องไปอายัดทรัพย์สินของผู้ยื่น คู่สมรสและตัวแทน หากมีหลักฐานก็ต้องรวมด้วย กฎหมายควรเขียนให้ครอบคลุม จะทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินบรรลุผล

นอกจากนี้ยังพบปัญหาด้านกฎหมายเกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมในการบังคับคดีปัจจุบันที่บัญญัติว่าการยื่นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งการบังคับคดีไม่ได้กำหนดไว้ เมื่อถึงขั้นตอนของกรมบังคับคดี กรมบังคับคดีจะเก็บค่าธรรมเนียม ต้องเขียนระบุว่าให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมค่าใช้จ่ายทั้งปวง เพื่อให้เกิดความคล่องตัว แต่เมื่อส่งไปยังอัยการ ถึงขั้นบังคับคดี อัยการส่งเรื่องไปแล้ว ก็มาเก็บค่าธรรมเนียมกับ ป.ป.ช. ด้วย เพราะทรัพย์สินก็ตกเป็นของแผ่นดินอยู่ดี กรมบังคับคดีแจ้งว่ากฎหมายไม่กำหนดไว้ เขาจึงต้องเก็บ มิเช่นนั้นเขาจะโดนความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ระหว่างการพิจารณา ป.ป.ช. เกรงว่าจะมีการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สิน จึงส่งเรื่องไปที่อัยการให้ขออายัดชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไว้ชั่วคราว อัยการเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งควรจะบัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่าให้อายัดชั่วคราวได้

2.3.6 ระยะเวลาในการยื่นบัญชี

ในการตรวจสอบบัญชีที่ดำเนินการในปัจจุบัน เป็นตอนยื่นเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่ง 1 ปี นำมาเปรียบเทียบกัน ซึ่งการตรวจสอบในช่วงดำรงตำแหน่งอยู่จะไม่ได้ตรวจสอบ และไม่ได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงทรัพย์สินว่ามีอะไรบ้าง ผู้ให้สัมภาษณ์มีความเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดให้สถาบันการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ แจ้งการทำธุรกรรมโดยมีพาดานมูลค่าตามที่ ป.ป.ช. กำหนด มาให้ ป.ป.ช. ทราบ ซึ่งกฎหมายปัจจุบันมีอยู่แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการธุรกรรม และคณะกรรมการ ป.ป.ง. ใช้

อำนาจขอให้ตรวจสอบข้อมูล ที่ผ่านมา ป.ป.ช. เคยทำหลักเกณฑ์ประกาศเรื่องการแจ้งธุรกรรม โดยได้นำประกาศไปขอรับฟังความคิดเห็นกับสถาบันการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว สถาบันการเงินไม่มีเหตุขัดข้องเลย ถือว่าแจ้งกับ ป.ป.ง. ปกติอยู่แล้ว แต่มีท่านที่ปรึกษากรรมการท่านหนึ่งที่กังวลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจออกประกาศนี้ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการใช้อำนาจคณะกรรมการธุรกรรม กรณีนี้หากมีการแก้ไข กฎหมาย ป.ป.ช. ควรระบุให้ชัดเจนให้เป็นอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ

2.3.7 ความเชี่ยวชาญของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

ปัจจุบัน ป.ป.ช. อยู่ระหว่างปรับปรุง “คู่มือการตรวจสอบ” เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่อยู่ต่างจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ที่บรรจุใหม่ อาจจะไม่ทราบแนวทางในการตรวจสอบ จึงต้องแก้ไขคู่มือให้ละเอียดยิ่งขึ้น ให้มีตัวอย่างทรัพย์สินแต่ละรายการ ต้องมีแบบฟอร์มด้วย จะมีกรณีที่มีปัญหาเรื่องการส่งเงินไปต่างประเทศ ไม่ทราบแนวทางการตรวจสอบการส่งเงินไปต่างประเทศว่าจะตรวจสอบอย่างไร มีการถามไปที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รับคำแนะนำว่า สถาบันการเงินจะมีหลักฐานทั้งหมด ป.ป.ช. ก็จะจัดทำเป็นแนวทางในการตรวจสอบในคู่มือด้วย แต่กรณีโอนเงินนอกระบบจะตรวจสอบอย่างไร ป.ป.ช. ไม่มีความรู้ ไม่มีประสบการณ์ จึงต้องพยายามไปหาข้อมูลเพื่อแนะนำในคู่มือ ให้เจ้าหน้าที่ทำงานง่ายขึ้นในทางปฏิบัติ

2.3.8 การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ

การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ มีน้อย เรื่องนี้เป็นการสร้างพัฒนาข้อมูล การทำ MOU กับหลาย ๆ หน่วยงาน เรื่องการพัฒนาข้อมูล ซึ่งไม่อาจทำให้สมบูรณ์ได้ทันทีแต่ต้องอาศัยการพัฒนาต่อเนื่อง โดยหน่วยงานที่ดูแลการตรวจสอบ ต้องมองภาพรวมให้ได้ว่าจะอะไรเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินต้องอาศัยข้อมูลจากหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนโดยเฉพาะสถาบันการเงินต่าง ๆ ปัจจุบันหลายหน่วยงานมีข้อมูลงกันอยู่แล้วในการเชื่อมโยงข้อมูล ป.ป.ช. จึงสามารถเข้าไปเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างคล่องตัวในระดับหนึ่ง หรือ ป.ป.ช. สามารถเข้าตรวจสอบโดยใช้งานระบบบางระบบด้วยตนเองได้ เช่น ระบบทะเบียนราษฎร์ ระบบของกรมการขนส่ง แต่จะมีปัญหาเรื่องธนาคาร ซึ่งติดปัญหาในการที่ต้องปกปิดข้อมูลของลูกค้า ธนาคารจึงมีข้อเสนอว่าควรกำหนดในกฎหมายให้ชัดเจนว่าข้อมูลเหล่านี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบได้ คือ บังคับหน่วยงานไปเลย โดยกำหนดด้วยว่าห้ามไปใช้ในการเปิดเผยเพราะเป็นข้อมูลส่วนบุคคล และหากจะขอหลักฐานเหล่านี้ไปใช้ในชั้นศาล ก็ต้องขอให้ธนาคารรับรองอีกชั้นหนึ่ง เช่นนี้จะไม่สร้างภาระให้กับหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้ง ปัจจุบันมีการขอข้อมูลในรูปแบบกระดาษ จึงเสียเวลาในการค้นหาและเกิดความล่าช้า

ในกรณีของ ก.ล.ต. บางกรณีพบว่ามีปัญหาในเรื่องหุ้น หุ้นที่อยู่ในตลาดมีรายละเอียดซับซ้อน จึงต้องตรวจสอบจากหลาย ๆ แห่งประกอบกัน เขาก็ไม่ให้เราบ้าง ให้เราไม่ตรงบ้าง ฉะนั้น การตรวจจึงอยู่ที่

ผู้บังคับบัญชาพิจารณา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติก็ต้องทำทุกบัญชีที่มีปัญหา แม้เรื่องเหล่านี้จะเล็กน้อยแต่ก็เป็นปัญหาของหน่วยงาน

รูปแบบการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันของ ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เป็นผู้ดูแลข้อมูลเป็นอีกประเด็นปัญหาสำคัญกับกระบวนการเชื่อมโยงข้อมูล เช่น กรณีกรมที่ดิน ซึ่งระบบของเขามีได้เก็บเส้นทางการซื้อขาย ฉะนั้น การไปตามว่าขายไปที่ทอดก็ต้องใช้เวลา เนื่องจากทางกรมไม่สามารถลงข้อมูลได้ทั้งหมด มิเช่นนั้นอาจมีค่าใช้จ่ายในการเก็บข้อมูลเยอะ แต่ก็มีคามจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบให้ทราบว่ามีกรณีโอนมากี่ทอด นอกจากนี้ ข้อมูลบางอย่างไม่สอดคล้องกับ ป.ป.ช. เช่น ป.ป.ช. ต้องการตรวจสอบกับกรมที่ดินว่าใครถือครองที่ดินแปลงใดบ้าง กรมที่ดินก็ไม่สามารถให้ ป.ป.ช. ดูได้ทันที ดังเช่น ระบุขอทราบว่าคุณ ก. ณ วันที่ 1 ม.ค. 60 มีที่ดินกี่แปลง กรมที่ดินตอบไม่ได้ เพราะข้อมูลที่กรมที่ดินเก็บยึดตามตัวที่ดิน ไม่ใช่ตัวบุคคล คือต้องมีเลขโฉนดระบุเพื่อขอตรวจสอบกรรมสิทธิ์ หรือบางกรณี ป.ป.ช. อยากทราบว่านอกจากโฉนดที่ดินที่ นาย ก. ยื่นบัญชีมา ยังมีแปลงอื่นอีกหรือไม่ กรมที่ดินก็ตอบไม่ได้เช่นกัน ซึ่งทางปฏิบัติในปัจจุบัน ป.ป.ช. ตรวจสอบรายการทรัพย์สินที่ผู้ยื่นแสดง ไม่พิจารณาราคาหรือการประเมินราคาของอสังหาริมทรัพย์ แต่เมื่อพ้นจากตำแหน่ง ที่ดินแปลงนี้มีการขายแล้วมีเงินเพิ่มขึ้น 10 ล้าน ป.ป.ช. ก็ตรวจสอบว่าขายที่ดินแปลงนี้ได้ 10 ล้านบาท จริงหรือไม่ ป.ป.ช. จะต้องหาข้อมูลตรวจสอบเปรียบเทียบว่าผู้ยื่นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ปัญหาอุปสรรคในกรณีที่ ป.ป.ช. ขอข้อมูลไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ป.ป.ช. อยากให้มีการแจ้งข้อมูลกลับมาทางอิเล็กทรอนิกส์โดยขอเป็นไฟล์ แต่ปัญหาคือ ระบบทาง ป.ป.ช. ยังไม่พร้อมในเรื่องความปลอดภัยของข้อมูล ซึ่งยังต้องพิจารณาในเรื่องนี้อีกมาก เพราะสถาบันการเงินนั้น เรื่องความลับของลูกค้า เขาต้องรับผิดชอบ โดยในเบื้องต้น ป.ป.ช. อาจจะเตรียมเป็นถังข้อมูล ทางธนาคารหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็มีหน้าที่นำข้อมูลมาใส่ถังนั้น ถ้ารั่วไหลออกไปจากถัง ป.ป.ช. ก็จะต้องรับผิดชอบ ต้องให้ความมั่นใจกับหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสถาบันการเงินด้วย อีกทั้ง รายละเอียดที่ ป.ป.ช. ต้องการ อาทิ ประวัติการจำหน่ายจ่ายโอน ไม่สามารถดูได้ทันที มีแต่ข้อมูลว่าใครเป็นเจ้าของ ณ ปัจจุบัน เป็นผลเสียเช่นกัน เพราะต้องการรู้ตลอดเส้นทาง ตอนรับตำแหน่งอาจจะเป็นเจ้าของแปลงนี้ ดำรงตำแหน่งก็ขายไป พอพ้นไปก็ไม่มีที่ดินแปลงนี้แล้ว เราต้องตรวจสอบว่าขายไปเมื่อไร ตอนที่ปรึกษากับกรมที่ดินก็แจ้งไปว่าต้องตรวจสอบย้อนขึ้นไปในการถือกรรมสิทธิ์คือ ไม่ได้ดูเจ้าของกรรมสิทธิ์แค่ปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้เป็นภาระเรื่องงบประมาณกับหน่วยงานอื่นเช่นกัน

นอกจากนี้ การเชื่อมโยงของข้อมูลในปัจจุบันกับระบบ ACAS เช่น ข้อมูลที่ต้องขอจากสถาบันการเงินสรรพากร หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ดิน หากมีระบบ ACAS ก็อาจจะทำให้ปัญหาเรื่องการส่งเอกสารน้อยลง โดย ACAS จะประกอบด้วยระบบย่อยที่มีการเชื่อมโยงกับสถาบันการเงิน (ระบบ FIS) และระบบที่เชื่อมโยงกับส่วนราชการ (ระบบ DIG) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลเข้ามาให้เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ใช้งานผ่านระบบวิเคราะห์ข้อมูล (ระบบ AIS) ทั้งนี้โดยการทำงานภายใน ป.ป.ช. ต้องฝึกเจ้าหน้าที่ให้ทำงานจากระบบ เป็น ป.ป.ช. 4.0

2.3.9 การมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของหน่วยงานอื่น

หน่วยงานที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินกับ ป.ป.ช. นอกจากหน่วยงานที่มีภารกิจด้านตรวจสอบ ควรต้องมีหน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริตเข้ามามีส่วนร่วมด้วยทั้งนี้

เพื่อให้ผลจากการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินถูกนำไปใช้ประโยชน์สูงสุด ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าโดยเฉพาะสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปป.ง.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษในการพิจารณาธุรกรรมทางการเงินที่ต้องสงสัยรวมถึงมีฐานข้อมูลธุรกรรมทางการเงินจำนวนมาก

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา องค์กรตรวจสอบการทุจริต ที่มีการประสานงานในการทำงานกับ ป.ป.ช. คือ ป.ป.ง. และ สตง. แต่เป็นการทำงานร่วมกันเฉพาะเรื่อง ทางปฏิบัติที่ผ่านมา สำนักเคยขอข้อมูลไปยัง ป.ป.ง. แต่ข้อมูลของ ป.ป.ง. จะมีรูปแบบที่แตกต่างจากข้อมูลที่ ป.ป.ช. ต้องการใช้งาน เช่น เพดานธุรกรรมที่ ป.ป.ง. คือ ยอด 2 ล้านบาท และคดีร้ายแรงผิดปกติกี่เคยประสานงานกับ ป.ป.ง. แต่ก็ไม่ได้ได้รับความร่วมมือเท่าใด เพราะ ป.ป.ง. ยังมีชั้นความลับอยู่ ข้อมูลที่ ป.ป.ง. ให้มาบางเรื่อง ป.ป.ช. ใช้งานไม่ได้

การทำให้ระบบสามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ หรือการปรับรูปแบบการส่งข้อมูลนั้น ที่ผ่านมามีการพูดคุยกันหลายครั้ง กับ ทั้ง ป.ป.ง. สถาบันการเงิน หน่วยงานเจ้าของข้อมูล ท้ายที่สุดสถาบันการเงินกับ ป.ป.ง. ได้พัฒนาระบบของเขา สถาบันการเงินจึงต้องการให้ ป.ป.ช. ทำระบบเดียวกับ ป.ป.ง. จะได้เชื่อมกันได้สะดวก สถาบันการเงินจะได้ไม่ต้องปรับระบบใหม่ ป.ป.ช. ก็เห็นว่าควรจะเป็นอย่างนั้น ซึ่งระบบของ ป.ป.ง. กับสถาบันการเงินจะมีแบบฟอร์มการร้องขอข้อมูล การทำธุรกรรมเกิน 2 ล้านบาท ก็ต้องแจ้ง ป.ป.ง. ข้อมูลจึงหลังไหลเข้าสู่ ป.ป.ง. โดยจะแยกเป็นชื่อบุคคลเลย แล้วเอาไปเชื่อมโยงกับการติดต่อ ทางโทรศัพท์ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล พอมีเรื่องการค้ายา ทุจริต ก็จะไปดูว่าเกี่ยวกับใครบ้าง ทำธุรกรรมกับใครบ้าง เหมือนตรวจสอบทางเดียว ดังนั้น การเชื่อมโยงกับ ป.ป.ง. ทำได้ แต่อาจจะต้องไปพัฒนาเรื่องการรับส่งข้อมูลทางธุรกรรมโดยเฉพาะ

ทั้งนี้ การที่การเชื่อมโยงข้อมูล หรือการทำงานร่วมกันจะสำเร็จหรือไม่ขึ้นส่วนหนึ่งขึ้นกับแนวนโยบายของผู้นำแต่ละองค์กร ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าภารกิจด้านการต่อต้านการทุจริตต้องมีความเชื่อมโยงการดำเนินการระหว่างองค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ จึงควรมีพื้นที่กลางที่เป็นกลไกพิเศษให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเข้ามาร่วมกันทำงานได้ เพื่อให้มีการบูรณาการหน่วยงาน เช่น ป.ป.ช. ป.ป.ง. ป.ป.ท. ค.ต.ง. ผู้ตรวจการแผ่นดิน กกต. อัยการสูงสุด DSI โดยอาจส่งตัวแทนเข้ามาหารือเพื่อทำงานอย่างสอดประสานกันทั้งในแง่การทำงานและการเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อให้การทำงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ คล่องตัว เป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ การเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ นั้น ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรจะสามารถเชื่อมโยงข้อมูลในลักษณะการเชื่อมโยงเป็นฐานข้อมูลคดีทุจริตเพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลได้ทั้งกระบวนการ โดยอาจพิจารณาการเชื่อมโยงข้อมูลไปถึงองค์กรอัยการ ศาล และราชทัณฑ์ด้วย

ความเป็นไปได้ในการให้พนักงานอัยการเข้ามารับทราบข้อมูล เมื่อ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินแล้ว อนุกรรมการพิจารณาแล้วว่ามีเหตุดำเนินคดี และให้มีพนักงานอัยการมานั่งพิจารณาด้วยนั้น ผู้ให้สัมภาษณ์ชี้แจงว่า คดีอาญาของ ป.ป.ช. มีพนักงานอัยการอยู่ในกระบวนการด้วย แรงกดดันแต่ละกรณีแตกต่างกัน ทุกวันนี้ ป.ป.ช. ทำข้อมูลแล้วจึงส่งไปหาพนักงานอัยการ นำรายงานของ ป.ป.ช. ไปสรุปเป็นคำฟ้องและประสานเป็นการภายใน แต่ในทางข้อเท็จจริงสามารถทำได้ ในคดีใหญ่ ๆ ไม่มีคดีใดที่ไม่มีอัยการ โดยอัยการมีหน้าที่ดำเนินการฟ้อง พิเคราะห์ว่าข้อมูลสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบทรัพย์สินในปัจจุบัน ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่า ตราบใดที่ยังมี พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือกฎหมาย ป.ป.ช. อย่างที่บัญญัติอยู่ในขณะนี้ การที่จะแสวงหาความร่วมมือจากประชาชนเป็นเรื่องยาก อาจจะสามารถทำได้ในระดับหนึ่ง แต่ทำอะไรไม่ได้มาก เนื่องจากมีเพียงนักการเมืองระดับชาติที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน แต่ระดับอื่นไม่มีการเปิดเผย เช่นนี้ เมื่อไม่มีการเปิดเผยประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้อย่างไร จึงมีความเห็นว่าต้องมีการเปิดเผยข้อมูลเราจึงจะเห็นความร่วมมือ ถ้าหากข้อมูลที่หน่วยงานมีอยู่เป็นข้อมูลที่ผิด การที่หน่วยงานไปประชาสัมพันธ์สื่อสารในกิจกรรมต่าง ๆ สามารถขอให้ประชาชนตรวจสอบก็ทำได้ แต่ปัญหาคือประชาชนไม่มีฐานข้อมูล อย่างไรก็ตาม มีใช้เพียงแค่การตรวจสอบทรัพย์สินอย่างเดียว แต่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐระบบกฎหมายเรายังเป็นระบบปิด กลไกกฎหมายจึงต้องแก้ไข ดังนั้น หากต้องการจะให้ประชาชนมีส่วนร่วมระบบข้อมูลต้องเป็นระบบเปิด และประชาชนต้องสามารถเข้ามาตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ

2.3.10 แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้วิจัยสรุปแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของระบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจากการสัมภาษณ์ โดยมีข้อเสนอแนะต่อไปนี้

- การใช้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินต้องยึดความถูกต้อง ตรงไปตรงมา และใช้มาตรการที่เท่าเทียมกัน โดยต้องมีกลไกที่ชัดเจนว่าจะทำอย่างไร ต้องกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ เนื่องจากการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นเรื่องที่ทุกคนต้องเข้ามาจัดการ หากสามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ จะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- การนำระบบสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการยื่นบัญชีฯ และการตรวจสอบความถูกต้องและมีอยู่จริงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน ลดความซ้ำซ้อน ลดงานที่ต้องทำเป็นเอกสาร โดยการนำระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (ACAS) มาใช้ จะทำให้การตรวจสอบรวดเร็วขึ้น เพราะระบบจะลดภาระเจ้าหน้าที่ สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้ เช่น ธนาคาร ขนส่ง สรรพากร ที่ดิน เป็นต้น โดยจะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้มาก นอกจากนี้ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นระบบทางเลือกสำหรับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชี ซึ่งไม่ใช่ช่องทางบังคับ เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินพร้อมเอกสารประกอบ แต่ในขณะเดียวกันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็อาจไปกำหนดวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดไว้แล้ว ในระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินปี 2555 บังคับเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 40 (2) หมายความว่า ตำแหน่งที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะประกาศกำหนดต่อไป แต่อิเล็กทรอนิกส์ยังไม่พร้อม จึงยังไม่มีมีการประกาศ

ปัจจุบันการยื่นบัญชีทางอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นทางเลือก โดยการยื่นบัญชีทางอิเล็กทรอนิกส์จะต้องทำให้ง่ายเหมือนกับการที่กรมสรรพากรให้ยื่นภาษีทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อความสะดวกในการยื่นบัญชี อยู่ที่ใดก็สามารถทำได้โดยง่ายและรวดเร็ว

ทั้งนี้ การนำเอาระบบสารสนเทศมาใช้งานในกระบวนการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าปัจจัยสำคัญลำดับต้น คือ การที่ระบบต้องใช้งานง่าย (User-Friendly) เพื่อให้ผู้ใช้สามารถใช้งานได้สะดวกรวดเร็วช่วยให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ เข้ามาใช้งานมากขึ้น รวมถึงในส่วนองเจ้าหน้าที่เองก็จะสามารถใช้งานระบบได้สะดวกเร็วขึ้น

- ควรมีการปรับปรุงกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบทรัพย์สิน จากปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้ ป.ป.ช. ต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกบัญชีที่มีการยื่นเข้ามา ควรปรับเปลี่ยนให้เอื้ออำนวยต่อการตรวจสอบทรัพย์สินที่มีประสิทธิผลมากขึ้น คือ ไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบทุกบัญชีที่มีการยื่นเข้ามาแต่อาจพิจารณาจัดกลุ่มตามลำดับความสำคัญหรือความเสี่ยงหรือพิจารณาจากฐานข้อมูลเรื่องร้องเรียนแทนแล้วมุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงลึกเพื่อผลสัมฤทธิ์มากขึ้น กล่าวคือ ควรมุ่งเน้นการตรวจสอบในเชิงคุณภาพ อีกทั้งควรปรับแก้ไขกฎหมายให้เอื้ออำนวยต่อการที่ ป.ป.ช. จะสามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาต่อไปได้

- สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนี้ ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านเห็นว่ากรณีเจ้าหน้าที่รัฐควรให้มีการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตั้งแต่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ โดยอาจพิจารณาเก็บข้อมูลไว้ในฐานข้อมูลกลาง หรือให้ต้นสังกัดเป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลไว้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์สองประการหลัก คือ เป็นการแสดงความโปร่งใสของผู้ที่จะเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อเป็นการป้องปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงเพื่อเป็นฐานข้อมูลในกรณีมีความจำเป็นต้องมีการตรวจสอบในเชิงลึกในอนาคตสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐคนนั้น ๆ โดยการให้ยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเช่นว่านี้ตั้งอยู่บนสมมุติฐานที่ว่าต้องมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ข้อกำหนดในการตรวจสอบความถูกต้องและการมีอยู่จริงให้ไม่ต้องมีการตรวจสอบทุกบัญชีที่มีการยื่นเข้ามาประกอบไปด้วยเพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระงานให้เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องตรวจสอบ และควรจัดทำแผนการดำเนินการเพื่อการดังกล่าวโดยอาจจัดทำแผนตามกรอบระยะเวลาเพื่อเพิ่มกลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจนกว่าจะสามารถให้ยื่นบัญชีฯ เข้ามาทั้งหมดได้ นอกจากนี้ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่ากรณีให้ยื่นบัญชีฯ ตั้งแต่เริ่มอาจให้เก็บข้อมูลไว้ที่หน่วยงานและอาจมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบภายในหน่วยงานเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบจนกว่าจะมีการปรับเปลี่ยนตำแหน่งมาอยู่ในตำแหน่งที่ ป.ป.ช. กำหนดจึงจะดึงข้อมูลตั้งแต่ที่เก็บไว้เดิมมาใช้ในการตรวจสอบ โดย ป.ป.ช.

- ปรับปรุงแบบแสดงรายการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินให้ชัดเจน เข้าใจง่ายมากขึ้น รวมถึงปรับปรุงคู่มือการกรอกข้อมูลให้ชัดเจนเพื่อลดปัญหาความผิดพลาดที่เกิดจากความเข้าใจคลาดเคลื่อนของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ นอกจากนี้ ป.ป.ช. ยังควรต้องประชาสัมพันธ์วิธีการยื่นบัญชีฯ รายละเอียดบัญชีฯ รวมถึงรอบระยะเวลาหรือเงื่อนไขที่จะทำให้ต้องมีการยื่นบัญชีให้ผู้มีหน้าที่ได้ทราบโดยควรทำการประชาสัมพันธ์ในเชิงรุก

- ควรมีการกำหนดกรอบเวลาในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินให้ชัดเจน เนื่องจากปัจจุบันเปรียบเสมือนไม่มีจุดสิ้นสุดในกระบวนการตรวจสอบ ความล่าช้าที่เกิดขึ้นนอกจากส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพโดยรวมของกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินยังเกิดผลเสียต่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ไม่ได้มีการกระทำความผิดด้วย จึงควรให้ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการ

ทรัพย์สินและหนี้สินสามารถเข้ามาติดตามความคืบหน้าหรือเร่งรัดกระบวนการตรวจสอบได้เพื่อคุ้มครองสิทธิของตนได้

- อุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คือ บุคคลภายนอกจะมองว่าเป็นการจับผิดเฉพาะบุคคลหรือไม่ ดังนั้น จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ที่ทั่วถึงและเป็นธรรมด้วย กล่าวคือ กำหนดว่านักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ สักส่วนเท่าไร โดยพิจารณาว่าตำแหน่งใดบ้างที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการอนุมัติงบประมาณ

- ในการดำเนินคดีร้ายแรงผิดปกติ แจ้งเท็จ ปกปิด จงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ควรแยกกระดบศาลตามตำแหน่งของนักการเมืองผู้ยื่น มิฉะนั้นคดีจะไหลไปศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมด เช่น ระดับชาติควรไปศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระดับท้องถิ่นไปศาลอุทธรณ์

- ป.ป.ช. ควรทำแต่งงานใหญ่ คือ “จับแต่ปลาใหญ่” เจ้าหน้าที่รัฐ ป.ป.ช. ควรทำจากระดับ 10 ขึ้นไป รัฐวิสาหกิจ ป.ป.ช. ควรทำระดับผู้บริหาร ระดับท้องถิ่นมันมีจำนวนมากทั่วประเทศ จึงเห็นว่า ป.ป.ช. ควรทำระดับ อบจ. และเทศบาลเมืองใหญ่ ส่วนระดับอื่น ๆ ให้ไปอยู่ในหน้าที่ ป.ป.ท. ทั้งนี้ต้องปรับปรุงประสิทธิภาพ ป.ป.ท. ด้วย ระบบบัญชีทรัพย์สินก็จะแยกภารกิจตามไปโดยปริยาย หากมีการจัดระบบตามนี้

- กรณีร้ายแรงผิดปกติ ผู้ให้สัมภาษณ์บางท่านไม่เห็นด้วยกับ กฎหมาย ป.ป.ช. เดิม ในกรณีข้าราชการทั่วไปที่ต่ำกว่าหัวหน้าหน่วยราชการถูกชี้มูลว่าร่ำรวยผิดปกติให้ถือเสมือนมีโทษทางวินัยให้ไล่ออกจากราชการ แต่ข้าราชการระดับสูงถูกชี้มูลว่าร่ำรวยผิดปกติกลับไม่มีบทบัญญัติให้ไล่ออก เช่น อธิบดี ปลัดกระทรวง เท่ากับว่าข้าราชการระดับล่างถูกชี้มูลว่าร่ำรวยผิดปกติถูกไล่ออกทัน แต่ระดับสูงเช่นอธิบดีเพียงถูกชี้มูลยังไล่ออกไม่ได้ ต้องใช้วิธีไปแขวนในตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ก่อน

- การเปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าโดยหลักแล้วต้องพิจารณาว่า การเปิดเผยจะก่อให้เกิดประโยชน์หรือไม่คือต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ในการให้เปิดเผยข้อมูล เช่น กรณีบุคคลสาธารณะ เช่นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรจะให้เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้ แต่ในส่วนของผู้เป็นเจ้าหน้าที่รัฐควรต้องพิจารณาตามความเหมาะสม นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลมีความยืดหยุ่นมากขึ้น โดยอาจให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการประกาศว่าให้เปิดเผยข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลกลุ่มใด โดยเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงในกระบวนการตรวจสอบได้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

- อบรมและพัฒนาองค์ความรู้ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้เฉพาะด้านที่หลายหลายครบถ้วน และทันต่อสถานการณ์ รวมถึงควรมีการส่งเสริมการวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และนำไปใช้ประโยชน์เนื่องจากรูปแบบและวิธีการในการทุจริตมีการเปลี่ยนแปลงมีรูปแบบใหม่ขึ้นตลอดเวลา

2.4 ระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมและวิเคราะห์ทรัพย์สิน (Asset Collecting and Analysis System - ACAS)

2.4.1 ระบบ ACAS

ระบบ ACAS เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สิน โดยเป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกทั้งกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินตั้งแต่ผู้ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ในหน่วยงานที่มีภารกิจที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ รวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตัวระบบมีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในขั้นตอนต่าง ๆ ตั้งแต่การให้ยื่นบัญชีฯ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ทำการเก็บข้อมูลในรูปแบบของฐานข้อมูลเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำข้อมูลไปใช้งานตามวัตถุประสงค์และตามภารกิจของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ ระบบ ACAS ประกอบด้วยสี่ส่วนหลัก ได้แก่

- 1) ระบบยื่นและตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน (On-line Declaration System: ODS) โดยระบบ ODS เป็นระบบที่ประกอบด้วยสองส่วนหลัก ได้แก่ ระบบสำหรับผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ เพื่อใช้สำหรับการกรอกข้อมูลแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ และระบบสำหรับผู้มีหน้าที่แจ้งทะเบียนสำหรับแจ้งรายชื่อผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานต้นสังกัด
- 2) ระบบงานสารสนเทศเพื่อการตรวจสอบและร้องขอข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงิน (Financial Information System: FIS) เป็นระบบสารสนเทศเพื่อใช้ในการเชื่อมโยงข้อมูลกับสถาบันการเงินทั้งภาครัฐและเอกชน โดยการเชื่อมโยงข้อมูลวางแผนให้ดำเนินการโดยอาศัย Web Service เพื่อให้การเชื่อมโยงระหว่างกันทำได้ง่าย
- 3) ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตแบบบูรณาการ (Data Input Gateway: DIG) เป็นระบบสารสนเทศเพื่อรวบรวมข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กรมการปกครอง กรมที่ดิน กรมการขนส่งทางบก กรมสรรพากร สำนักงานประกันสังคม กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ ทั้งนี้ในกรณีการเชื่อมโยงข้อมูลเข้ามายังฐานข้อมูลกลางของระบบ ACAS จะมีความแตกต่างกันออกไปขึ้นกับหน่วยงาน โดยอาจมีการเชื่อมโยงโดยอาศัย Web Service อาศัยการส่งไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ หรือการเชื่อมโยงด้วย Application Programming Interface
- 4) ระบบสารสนเทศเพื่อการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งรายได้ ทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อการวิเคราะห์ที่มาของรายได้และทรัพย์สินที่ต้องสงสัยซึ่งอาจได้มาโดยมิชอบ (Asset Information System: AIS) เป็นระบบเพื่อรองรับการใช้งานโดยเจ้าหน้าที่ภายใน ป.ป.ช. ตั้งแต่หน่วยงานที่มีหน้าที่รับบัญชีฯ คือ สำนักทะเบียนและพัฒนาระบบตรวจสอบ หน่วยงานตรวจสอบทรัพย์สิน หน่วยงานด้านการปราบปราม คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง ไปจนถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตัวระบบนอกจากจะรับข้อมูลเข้ามาแล้วจะทำการเปรียบเทียบข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินกรณีมีข้อมูลที่ไต่ขึ้นไว้เดิม รวมถึงการออกรายงานตามรูปแบบที่กำหนด

ระบบ ACAS เป็นระบบที่วางแผนให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลทั้งข้อมูลที่ได้จากผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ ผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ (ระบบ ODS) เข้ามาประกอบกับข้อมูลที่ได้จากแหล่งภายนอก 2 กลุ่มหลัก ได้แก่ กลุ่มสถาบันการเงินที่วางแผนให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบ FIS และกลุ่มหน่วยงานภาครัฐซึ่งจะมีการเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบ DIG เมื่อมีการยื่นบัญชีฯเข้ามาแล้วระบบจะแสดงข้อมูลว่าผู้ยื่นบัญชีฯ คือใคร คู่สมรส บุตร คือใคร จากนั้น ป.ป.ช. จะส่งคำขอไปสถาบันการเงินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ตรวจสอบข้อมูลว่าบุคคลในบัญชีมีทรัพย์สินใดบ้าง ผ่านการเชื่อมโยงในรูปแบบต่าง ๆ ทางอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานต่าง ๆ จะส่งข้อมูลกลับมายัง ป.ป.ช. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเปรียบเทียบกับทรัพย์สินในบัญชีที่เขายื่นไว้แล้ว ว่าถูกต้องครบถ้วนตามที่แจ้งไว้หรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่จะสามารถดำเนินการโดยมีระบบ AIS เข้ามาช่วยในขั้นตอนดังกล่าว และทำเป็นรายงานเพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป นอกจากนี้ผู้ให้สัมภาษณ์ ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าในระบบ ACAS นั้นได้ออกแบบให้มีระบบการแจ้งเตือนจะเป็นระบบที่เปิดให้ประชาชนสามารถแจ้งเตือนเข้ามาได้ผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่ปัจจุบันยังติดขัดเรื่องการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเพื่อการดำเนินการในส่วนนี้จึงยังไม่สามารถทดสอบหรือเปิดการทดลองให้ใช้งานได้

นอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ระบบ ACAS ยังถูกออกแบบให้ใช้เป็นระบบการมอบหมายงานภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ด้วย กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชียสามารถมอบหมายงาน (บัญชีฯ) ที่มีการยื่นเข้ามาให้กับเจ้าหน้าที่ผ่านทางระบบนี้ รวมถึงสามารถตรวจสอบติดตามสถานะได้ผ่านทางระบบ อีกทั้งยังสามารถสร้างหนังสือหรือเอกสารมาตรฐานผ่านทางระบบได้ด้วย

ระบบ ACAS มีการประมูลโดยวิธีประกวดราคาเข้ามาพัฒนาโดยบริษัทของคนไทย โดยผู้ให้สัมภาษณ์ให้ความเห็นว่า การที่ประกวดราคาแล้วให้มีการพัฒนาระบบขึ้นมาใหม่ น่าจะมีความเหมาะสมในทางปฏิบัติมากกว่าการจัดซื้อระบบที่มีการพัฒนาขึ้นเป็นระบบมาตรฐานในต่างประเทศมาใช้ เนื่องจากหากมีการจัดซื้อระบบที่มีการพัฒนาขึ้นไว้แล้วจะต้องมีการปรับเปลี่ยนจากระบบมาตรฐาน (Customize) ค่อนข้างมากเพื่อให้เข้ากับวิธีการทำงานของ ป.ป.ช. จึงน่าจะไม่เหมาะสม สำหรับระบบ ACAS นี้ตามกำหนดการเดิมวางแผนให้มีการเปิดใช้งานภายในหนึ่งปีนับจากมีการลงนามในสัญญา แต่เนื่องจากมีประเด็นปัญหาอุปสรรคหลายประการทำให้ใช้เวลาในการพัฒนาระบบให้แล้วเสร็จยาวนานกว่าแผนกำหนดการเดิม ปัจจุบันดำเนินการมาแล้ว 2-3 ปี อยู่ในขั้นตอนทดลองใช้ โดยมีศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักในการกำกับดูแลการพัฒนาระบบและการเปิดใช้งานระบบ การทดลองใช้ในปัจจุบันมีการทดลองใช้เป็นส่วน ๆ ยังไม่ได้มีการทดสอบการใช้งานแบบเต็มรูปแบบ โดยในขณะนี้บริษัทฯ แจ้งว่าจะสามารถให้กรรมการตรวจรับทดลองใช้ระบบ ACAS ได้ และระบบน่าจะแล้วเสร็จใช้ได้ภายในปีงบประมาณ 2560 คือ ภายในเดือนตุลาคม 2560 สำหรับการทดสอบการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานภายนอกไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงินหรือหน่วยงานของรัฐนั้น มีการทดสอบการเชื่อมโยงเป็นหน่วยงานหรือองค์กรไป เมื่อมีการทดสอบการเชื่อมโยงผ่านตามมาตรฐานก็จะมีดำเนินการเพื่อทำบันทึกข้อตกลงในการเชื่อมโยงข้อมูลที่ละองค์กร

2.4.2 สภาพปัญหาในการพัฒนาและใช้ระบบ ACAS

การพัฒนาและนำระบบ ACAS ขึ้นใช้งานจริงนั้น มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งสามารถสรุปโดยสังเขป ดังนี้

- กรณีการรวบรวมความต้องการจากผู้ใช้งานซึ่งพบปัญหาบางประการทำให้ความต้องการไม่ครบถ้วนประกอบกับการใช้ระยะเวลายาวนานในการนำระบบขึ้นใช้งานทำให้ระบบอาจไม่ตอบสนองต่อความต้องการใช้งานที่เป็นปัจจุบัน
- การทดสอบการเชื่อมโยงข้อมูลกับหน่วยงานต่าง ๆ ใช้เวลาเพื่อตกลงรูปแบบ เช่น ในกรณีการเชื่อมโยงข้อมูลกับสถาบันการเงินใช้เวลาในการประชุมหารือเพื่อหาข้อสรุปค่อนข้างมากเนื่องจากสถาบันการเงินมีหน้าที่ต้องส่งข้อมูลให้กับองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต้องการข้อมูลในรูปแบบที่แตกต่างกัน จึงมีการหารือรูปแบบมาตรฐานเพื่อใช้ในการส่งข้อมูลเช่นว่านี้ รวมไปถึงประเด็นการตกลงเรื่องรอบระยะเวลาในการส่งข้อมูลด้วย นอกจากนี้ประเด็นปัญหาข้างต้น การเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานอื่น เป็นอีกปัญหาหลักในการนำระบบ ACAS ขึ้นใช้งานเต็มรูปแบบเนื่องจากแต่ละหน่วยงานมีลักษณะการจัดเก็บข้อมูลที่แตกต่างกันออกไป การจะส่งข้อมูลเข้ามาเก็บในระบบจึงต้องอาศัยการทำข้อตกลงและการปรับเปลี่ยนรูปแบบข้อมูลเพื่อให้สามารถเชื่อมโยงกันได้
- ประเด็นการเชื่อมโยงข้อมูลในปัจจุบันยังไม่ได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามแผนที่วางไว้โดยติดประเด็นปัญหาต่าง ๆ กันไป แบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ คือ กลุ่มหน่วยงานที่ยังไม่ได้มีการประสานเพื่อเชื่อมโยง ณ วันที่ให้สัมภาษณ์ เช่น DSI กลุ่มหน่วยงานที่ได้มีการประสานในระดับนโยบายแต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการเพื่อเชื่อมโยงข้อมูล เช่น ป.ป.ง. กลุ่มหน่วยงานที่ได้มีการประสานเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลแล้วแต่ยังไม่มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักทำให้ยังไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้
- ในมุมมองทางเทคนิคในเรื่องการปรับปรุงระบบเพื่อนำขึ้นใช้งานจริงต้องอาศัยข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ (Feedback) จากผู้ที่มีหน้าที่ใช้งานระบบด้วยจึงจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ทุกระดับที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการทดสอบการใช้งานเพื่อให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักสามารถนำข้อมูลดังกล่าวหรือปัญหาการใช้งาน (ถ้าพบ) กลับไปแก้ไขปรับปรุงตัวระบบครั้งสุดท้ายก่อนนำขึ้นใช้งานจริงได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการแก้ไขปรับปรุงระบบสารสนเทศในบางกรณีอาจมีผลกระทบต่อค่อนข้างมากกับระบบโดยรวมหรือต้องใช้เวลาในการแก้ไขปรับปรุงการได้รับความร่วมมือจากทุกส่วนที่เกี่ยวข้องในการทดสอบระบบและการให้ข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุงจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ปัญหาบางปัญหาไม่ใช่ปัญหาเชิงเทคนิคแต่อาจเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการนำระบบขึ้นใช้งานได้
- การนำระบบขึ้นใช้งานเต็มรูปแบบจะมีส่วนถูกพัฒนามาเพื่อรองรับการมอบหมายงานภายในหน่วยงานและการส่งต่อข้อมูลระหว่างหน่วยงาน หรือระหว่างหน่วยงานกับคณะอนุกรรมการฯ หรือระหว่างคณะอนุกรรมการฯ ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต้องมีการกำหนดหน้าที่ที่จะ

- เกิดขึ้นตามกระบวนการใหม่ตามระบบนี้แต่ยังไม่ได้มีการดำเนินการในส่วนนี้ เช่น การกำหนดว่าหน่วยงานใดหรือผู้ใดจะเป็นผู้กรอกข้อมูลมติคณะอนุกรรมการกลั่นกรองลงในระบบ
- เนื่องจากการนำระบบขึ้นใช้งานจะส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานโดยปริยายจึงจำเป็นต้องมีการจัดทำหรือกำหนดแนวปฏิบัติงานใหม่ขึ้นซึ่งปัจจุบันยังไม่ได้มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการ
 - ประเด็นปัญหาในการรวบรวมความต้องการในการวิเคราะห์ข้อมูลรวมถึงรูปแบบรายงานที่ผู้ใช้งานต้องการทั้งนี้เนื่องจากผู้พัฒนาระบบจำเป็นต้องมีความต้องการตั้งต้นเพื่อออกแบบและพัฒนาาระบบให้สามารถรองรับการใช้งานได้อย่างแท้จริง
 - ระบบ ACAS ที่มีการทดลองใช้ในปัจจุบันนั้นยังไม่สมบูรณ์ เพราะงบประมาณในการจ้างผู้เชี่ยวชาญเพื่อดำเนินการวางระบบยังไม่เพียงพอ ซึ่ง ป.ป.ช. มีข้อมูลจำนวนมากเมื่อเทียบกับสรรพากร ข้อมูลของ ป.ป.ช. มีมากกว่า ต้องใช้ฐานข้อมูลที่ใหญ่และใช้งบประมาณมากกว่านี้ แต่ต้องพัฒนาต่อไป เนื่องจากระบบข้อมูลเหล่านี้เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน ป.ป.ช. มากขึ้น

หากมีการใช้ระบบ ACAS จริง จะทำอย่างไรให้ผู้ยื่นมายื่นทางออนไลน์ ยังไม่ทราบว่าจะใช้มาตรการอะไรให้เขามาใช้การยื่นทางอิเล็กทรอนิกส์ ระบบนี้ถ้าจะได้ผลจริง ๆ ผู้ยื่นต้องยื่นออนไลน์ แล้วระบบจะจัดเรียงข้อมูลพื้นฐานให้เรา เปรียบเทียบข้อมูลที่เขาจะส่งต่อมา โดยระบบนี้ก็จะตรวจเรื่องความเปลี่ยนแปลงด้วย

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- กล้า สมุทรวนิช “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพิจารณาคดีตามมาตรา 295 (กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ)”. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. ปีที่ 3, เล่มที่ 7 มกราคม-เมษายน 2544
- กิตติพงศ์ ทองปุย, การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542
- คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.), ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย : ส.ก.ว., 2538), น.39-42.
- ธานี ชัยวัฒน์, การออกแบบระบบการยื่นบัญชีทรัพย์สินของข้าราชการพลเรือน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมและความโปร่งใสในระบบการบริหารงานบุคคลภาครัฐ, เอกสารประกอบการบรรยาย สำนักงาน กพ., 2558
- ภริสุดา นิลวรรณ และ มุกิตา แมนเมตตกุล, ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาคการเมือง, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2555), หน้า 51
- มาลัย สุจิณฺญโณ, ปัจจัยที่มีผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารและสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2556
- วรวิทย์ สุขบุญ, นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินของ ป.ป.ช., โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2560) หน้า 99
- วิกร เชือกจ้อหอ, การวิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : กรณีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ. 2540 มาตรา 295, วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, 2546
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (กุมภาพันธ์). “ปัญหาการคอร์รัปชันของไทย กรณีศึกษาสิงคโปร์และฮ่องกง”. บทความทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. หน้า 15
- สนิท จรอนันต์และคณะ, รายงานผลการวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ, กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช. และมูลนิธิอาเซีย, 2544

สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ : หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2548), น.223-224.

สมชาย เวสารัชชระกุล, ปัญหาในการแสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 295 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2545

สมโภช อ่องจันทร์, กฎหมายแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2541

สรรเสริญพล ธีรสาสน์, รายงานการวิจัยเรื่อง “ปัญหาในการแสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550” , กรุงเทพมหานคร: มปพ, 2552.

สัญชัย เนินปลอด, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, วิทยานิพนธ์มหาวิทยาลัศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2556

สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตารางความแตกต่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับ พ.ศ. 2550 พร้อมเหตุผลโดยสังเขป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงาน

สุวณี คัมภกสิกิจ, ปัญหาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แนวทางการแก้ปัญหาเพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพ, สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2551), หน้า 15

อรุณ หมื่นวงศ์. (2557). มาตรการทางกฎหมายในการต่อต้านการทุจริตของภาครัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Chêne, M. (2015). The use of technology for managing income and asset declarations

Civil Service Bureau of Georgia. (2013). Online Asset Declaration System OADS.

David T. Bourgeois, (2014), Information Systems for Business and Beyond, Open Text Book Challenge by the Saylor Academy

ERP Focus, 11 Steps to a Successful ERP Implementation, <http://specialreports.erpfocus.com/erp-implementation-11-steps-to-success-982/>

Goeun Seo, (2013), Challenges in Implementing Enterprise Resource Planning (ERP) system in Large Organizations: Similarities and Differences Between Corporate and

University Environment, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology

Government of Georgia. **Information for the Office of the High Commissioner of Human Rights on the Role of the Public Service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights in accordance with the HRC resolution 19/20**

Harold Kerzner. (1997). **Project Management: a systems approach to planning, scheduling, and controlling**, John Wiley & Sons (1997), p. 18

Hoppe, T. (2014). **Verifying income and asset declarations of public officials in Georgia**,

Huang, S., Chang, I., Li, S., & Lin, M. (2004). **Assessing risk in ERP projects: Identify and prioritize the factors. Industrial Management & Data Systems**

Institute for Development of Freedom of Information. (2014). **Misconduct Linked with the Asset Declarations of Senior Officer**

Kenneth C. Laudon and Jane P. Laudon, **Management Information Systems**, Pearson Prentice Hall, International Edition (2004), p. 14

Kotetishvili, I. (2013). **Public Financial Disclosure System in Georgia “Implementing Asset Declaration Monitoring System in Georgia”**.

Mariam Tutberidze and Saba Buadze (2017). **he IDFI Evaluates New Mechanism of Monitoring of Asset Declarations**, https://idfi.ge/en/new_system_property_declaration_idfi_evaluation

Mukherjee, R. and O. Gokcekus. (2006). **“Officials’ Asset Declaration Laws: Do They Prevent Corruption?”**, Global Corruption Report, pp. 326-327.

OECD Paper (2016). **Anti-Corruption Reforms in GEORGIA Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan**, 36.

Open Government Partnership. Available from <http://www.opengovpartnership.org/> (14 January 2017)

Roudik, P. (2013). **Georgia: System of Public Financial Disclosures Implemented**. Library of Congress

TI Georgia. (2016). **Asset declarations of public officials still contain inaccuracies**, 1-2. Retrieved from <http://www.transparency.ge/node/6218>

Transparency International. **Corruption Perceptions Index.** Available from <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (14 January 2017)

UN Paper (2003) , **Asset Declaration System OADS Civil Service Bureau of Georgia** <https://publicadministration.un.org/unpsa/Public_NominationProfile2013.aspx?id=1902>

Young, S.N.M., Roza, A.D. and Ghai, Y. (2012) '**Role of the Chief Justice**', in Young, S.N.M. and Ghai, Y. (eds.) *Hong Kong's Court of Final Appeal: The Development of the Law in China's Hong Kong.* Cambridge: Cambridge University Press, p. 226-227

