

แนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย* The Investigation of Policy Corruption

ปรีชญาณ์ นักพ็อน¹
Preechaya Nakfon

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง “แนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย” (The Investigation of Policy Corruption) ครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้น เพื่อนำไปสู่การนำเสนอรูปแบบการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยเลือกใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้ให้ข้อมูลหลักคือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตและด้านนโยบายสาธารณะ

จากการศึกษาพบว่า การทุจริตเชิงนโยบายนับเป็นการกระทำที่ยากในการหาหลักฐานที่แสดงให้เห็นพฤติการณ์ที่ชัดเจน ส่งผลให้แนวทางการตรวจสอบทำได้ยากเช่นกัน โดยต้องอาศัยข้อมูลจำนวนมากและองค์ประกอบในการพิจารณาที่หลากหลาย เพื่อเชื่อมโยงให้เห็นถึงการทุจริตเชิงนโยบายในลักษณะของการรับประโยชน์อันจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายนั้นๆ รวมทั้งอาจเป็นการสร้างความเสียหายให้แก่สังคมหรือขัดขวางมิให้สังคมได้รับประโยชน์จากกระบวนการนโยบายสาธารณะในแต่ละขั้นตอนอย่างที่ควรจะเป็น โดยแนวทางในการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น ควรพิจารณาถึงการดำเนินการใน 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1) กระบวนการก่อนที่นักการเมืองเข้าสู่ตำแหน่ง โดยกำกับดูแลกลุ่ม

*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องแนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย

¹อาจารย์ประจำภาควิชารัฐศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ กรุงเทพฯ
Lecturer, Department of Political Science, Faculty of Social Sciences,
Srinakharinwirot University, Bangkok.
Corresponding e-mail: bppreechaya@gmail.com

ทุนธุรกิจที่สนับสนุนพรรคการเมือง พรรคการเมือง และนักการเมืองที่ลงรับสมัครเลือกตั้ง ตลอดจนสนับสนุนให้ประชาชนตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้งอย่างมีคุณภาพ 2) การเลือกตั้ง โดยการมุ่งเน้นการกำกับควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม และ 3) กระบวนการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเน้นการกำกับดูแลและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และสนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการร่วมตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายร่วมกับหน่วยงานของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: นโยบาย การทุจริต การทุจริตเชิงนโยบาย

Abstract

The study of “the Investigation of Policy Corruption” aims to study the policy corruption problem and to contribute a proposed model for investigating of policy corruption in Thailand. A qualitative study is a main methodology with in-depth interviews and documentary research. Key informants are the executive and operational staffs of anti-corruption agencies in various sectors and experts on the issue of corruption and public policy .

The results showed that policy corruption requires a lot of information and a variety of elements to consider in order to justify policy corruption, which showed benefits that arising from the implementation of such policies. It may also be damaging to society or obstructs social benefits that should be derived from each step of public policy process. The Investigation of Policy Corruption in Thailand should consider in three main stages. First, “before politicians becoming the holders of political positions” by focusing on the regulatory control behavior of capital businesses who support political parties, political parties and politicians, as well as encouraging people to make a quality vote. Second, “an election” by focusing on the regulatory control of election to make sure that it is conducted in a fair manner. And Third, “the use of power by holders of political positions” by focusing on monitoring and investigating their use of political power, and encouraging various sectors to play a role in joint fraud detection in conjunction with government agencies effectively.

Keywords: Policy, Corruption, Policy corruption

บทนำ

ประเทศไทยเผชิญกับสภาวะปัญหาการทุจริตมายาวนาน โดยรูปแบบการทุจริตที่มักพบในอดีตคือ การที่นักธุรกิจหรือผู้ประกอบการอาศัยสินบนช่วยให้ได้การบริการที่พิเศษกว่าได้เปรียบกว่า โดยพฤติกรรมดังกล่าวหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมากปฏิบัติสืบเนื่องกันมาจนเป็นวัฒนธรรมการรับสินบนเพื่อแลกเปลี่ยนกับการบริการตามหน้าที่ของหน่วย (Transparency International, 2009) รวมทั้งการกระทำดังที่อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตของสหประชาชาติระบุว่า การทุจริตที่มีมากที่สุดคือ การใช้อำนาจในทางที่ผิด (Abuse of Power) หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่ผิด (Abuse of Function) คือ การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนรวมและกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่นั่นเองส่งผลให้ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินงบประมาณสูงกว่าที่เป็นจริง และทำให้ประชาชนต้องได้รับบริการสาธารณะที่ไม่มีคุณภาพ อีกทั้งยังทำให้นักลงทุนขาดความเชื่อมั่นในระบบราชการไทยที่มักจะมีการใช้อำนาจโดยมิชอบและมักมีการเรียกผลประโยชน์จากนักลงทุน เพื่อแลกกับการอนุญาตให้เอกชนดำเนินการในกิจการที่รัฐจะต้องทำ ซึ่งรัฐเองก็ไม่สามารถตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2537) ในปัจจุบันประเทศไทยเริ่มมีการตระหนักถึงปัญหาและเกิดกระแสการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจังเพิ่มมากขึ้น โดยมีการขับเคลื่อนทั้งจากภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชนที่ชัดเจนโดยในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมาได้มีการทุจริตรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้น ได้แก่ การทุจริตโดยการทำลายระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ซึ่งในบางกรณีนำไปสู่การทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบและการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) ซึ่งการทุจริตทั้งสามแบบดังกล่าวมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยมักเป็นการทุจริตที่เกิดจากการร่วมมือกันระหว่างบุคคล 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจซึ่งเป็นเครือญาติและพวกพ้องของนักการเมือง และกลุ่มข้าราชการเพื่อเก็บภาษีทุจริตจากสังคมส่วนที่ปล่อยให้ได้มากที่สุด แล้วแบ่งสรรผลประโยชน์กันมาน้อยตามอำนาจต่อรองที่แต่ละฝ่ายมี (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2546) โดยมีนักการเมืองซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นเป็นตัวละครสำคัญ โดยจากการศึกษาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2556: 14) ได้ยืนยันว่า การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) คือการกระทำที่ใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการดำเนินโครงการหรือกิจการใดๆ โดยใช้อำนาจฝ่ายบริหารหรืออำนาจทางรัฐสภาผ่านการกำหนดนโยบายหรือโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) เพื่อแสวงหาและเอื้อประโยชน์ให้กับตนหรือพวกพ้องจากการดำเนินการนั้น ทั้งในส่วนผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน

รวมทั้งความเสียหายที่เกิดกับรัฐจากการดำเนินการดังกล่าวด้วยโดยนับได้ว่าเป็นการทุจริตที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบต่างๆ ในเชิงโครงสร้าง ทั้งทางด้านนโยบาย การดำเนินการ หรือการบริหารงาน โดยมีการใช้ข้อกำหนดของกฎหมายมารองรับ(ธีรภัทร เสรีรังสรรค์, 2553: 142-143) ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า การทุจริตเชิงนโยบายนับเป็นแนวทางการทุจริตแบบใหม่ที่มีลักษณะซับซ้อนและแยบยล ซึ่งยากต่อการตรวจสอบที่ชัดเจน ส่งผลให้ประชาชนขาดความไว้วางใจและกลายเป็นผู้เสียประโยชน์จากนโยบายหรือโครงการดังกล่าว

การศึกษาในครั้งนี้ จึงมุ่งพัฒนากรอบแนวคิดใหม่เพื่อใช้ในการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย ภายใต้แนวทางการศึกษาแบบสหวิทยาการ เพื่อนำไปสู่การสร้างแนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายของประเทศไทยที่เหมาะสม

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบายในลักษณะต่างๆ
2. เพื่อเสนอแนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย

วิธีการวิจัย

1. การออกแบบการวิจัย

วัตถุประสงค์หลักในการศึกษาคือ มุ่งหารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อนำมาสู่การออกแบบแนวทางการตรวจสอบลักษณะการทุจริตเชิงนโยบายที่เหมาะสม โดยการศึกษาในครั้งนี้ได้เลือกใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ด้วยการสอบถามโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

2. ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants)

ผู้ให้ข้อมูลหลักสำหรับงานวิจัยคือ ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคส่วนต่างๆ ตลอดจนนักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญที่ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับด้านการแก้ไขปัญหาการทุจริตและด้านนโยบายสาธารณะ

3. วิธีการเก็บข้อมูล

3.1 วิจัยข้อมูลเชิงเอกสาร (Documentary Data) โดยเป็นการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆ นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผ่านเอกสาร

ราชการและเอกสารวิชาการต่างๆ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ควบคู่กับการศึกษาแนวคิดทางวิชาการในหลักการด้านกระบวนการนโยบายสาธารณะ แนวทางการตรวจสอบการทุจริต และการศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการศึกษารูปแบบหรือแนวทางการดำเนินงานที่มีของหน่วยงานต่างๆ

3.2 วิจัยภาคสนาม โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เพื่อให้ทราบแนวคิดและมุมมองเกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบาย ตลอดจนข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายจากแต่ละภาคส่วน เพื่อนำไปสู่การกำหนดรูปแบบการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายที่มีความเหมาะสม โดยกลุ่มตัวอย่างที่ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบไปด้วยบุคลากรใน 2 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มผู้บริหารและปฏิบัติงานในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จำนวน 7 ท่าน ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จำนวน 4 ท่าน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) จำนวน 1 ท่าน และผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 2 ท่าน และ (2) ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและดำเนินนโยบายสาธารณะ จำนวน 3 ท่าน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยนำข้อมูลที่รวบรวมได้แล้วมาตรวจสอบความถูกต้องและความเรียบร้อย และนำมาประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลตามแนวทางการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับมาตรการในการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายที่เหมาะสม

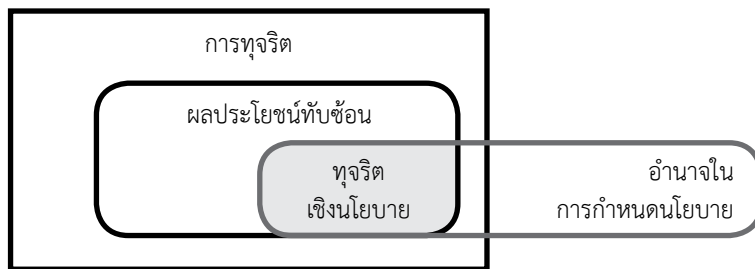
ผลการศึกษา

1. ความหมายและลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบาย

ทุจริตเชิงนโยบายเป็นการกระทำที่มีความสัมพันธ์กับการกระทำทางการเมือง เนื่องจากเป็นการทุจริตที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐบาลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ โดยนับเป็นการใช้อำนาจที่มีลักษณะเด็ดขาด ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2555) ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย” ไว้ว่า เป็นการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารได้แก่ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี รวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่น ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะ โดยมีเจตนาทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้องหรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการแสวงหาประโยชน์ หรือ

การเอื้อประโยชน์ หรือการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม อันเกิดจากการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ในการเสนอโครงการหรือการดำเนินโครงการหรือกิจการใดๆ อันเป็นผลให้ตนเองหรือบุคคลอื่นได้ประโยชน์จากการดำเนินการตามโครงการหรือกิจการนั้นๆ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ” (นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ, 2555:214) หรือดังที่ ผาสุก พงษ์ไพจิตร (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2552) ให้นิยามไว้ว่า การทุจริตเชิงนโยบายคือการที่ฝ่ายการเมืองอาจตัดสินใจโครงการหรือดำเนินมาตรการใด แล้วต่อมาส่งผลให้ตนเองหรือพวกพ้องได้รับประโยชน์ โดยไม่อาจเอาผิดทางกฎหมายได้หรือที่เรียกว่า Structural Corruption

อาจกล่าวได้ว่า การทุจริตเชิงนโยบายจึงหมายความว่าถึงพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจจากตำแหน่งหน้าที่ของตนในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่เอื้อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเอง เครือญาติ และพวกพ้อง มากกว่าการคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมตามหลักการของนโยบายสาธารณะที่ดี ซึ่งนับเป็นการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบหนึ่งที่ตรวจได้ยาก เนื่องจากแนวทางการดำเนินการที่เอื้อประโยชน์ให้แกตนเองหรือพวกพ้อง โดยอาศัยการดำเนินงานที่ถูกต้องตามระเบียบหรือกฎหมาย หรือเป็น ซึ่งเป็นไปตามการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายเหล่านั้น กระบวนการตรวจสอบและค้นหาหลักฐานในการกระทำผิดจึงอาจไม่สามารถดำเนินการได้อย่างชัดเจนนัก หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมายของผู้กำหนดนโยบายในการดำเนินการเพื่อเป้าหมายที่ไม่ถูกต้อง



ภาพที่ 1 ขอบเขตของคำว่าทุจริตเชิงนโยบาย

2. รูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย

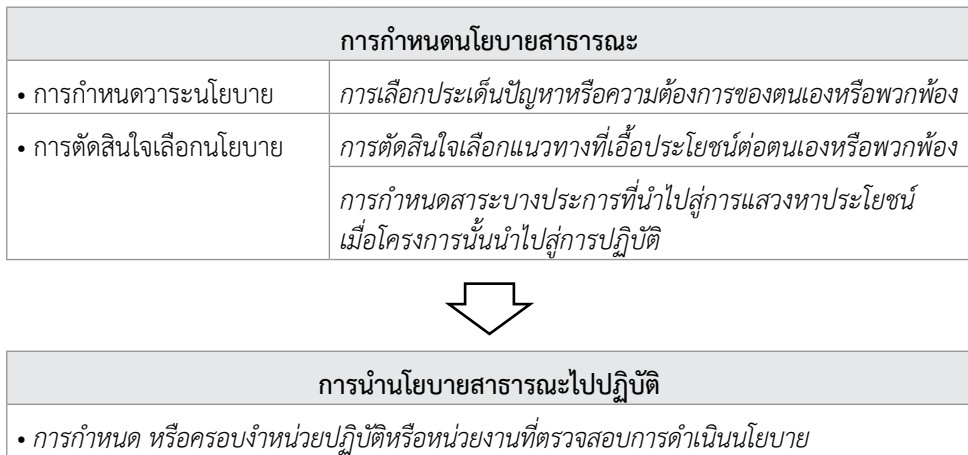
การตรวจสอบว่าการดำเนินการใดมีลักษณะของการทุจริตหรือไม่นั้นอาจพิจารณาใน 3 ประเด็นคือควรเริ่มพิจารณาว่าเป็นการดำเนินการที่มีความชอบธรรมตามกฎหมายหรือไม่

โดยหากพบว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบธรรมตามกฎหมาย อาจตั้งข้อสันนิษฐานได้ว่า การดำเนินการดังกล่าวอาจเป็นไปได้โดยเจตนาไม่บริสุทธิ์ แต่หากพบว่าการดำเนินการดังกล่าว เป็นแนวทางที่ถูกต้องชอบธรรมตามหลักกฎหมาย ควรพิจารณาต่อไปว่า ผู้ดำเนินการมีอำนาจ ในการดำเนินการหรือไม่โดยหากการดำเนินการที่เป็นไปตามหลักกฎหมายนั้น กลับดำเนินการ โดยผู้ที่ไม่มียอำนาจในการดำเนินการ อาจนำไปสู่การตั้งข้อสังเกตได้เช่นกันว่า ผู้ดำเนินการมี เจตนาที่ไม่บริสุทธิ์ในการเข้ามาแทรกแซงหรือดำเนินการ และข้อพิจารณาประการสุดท้ายคือ การดำเนินการดังกล่าวนั้น “บิดผัน” (Abuse) กฎหมายหรือไม่ โดยอาจกล่าวได้ว่า แม้จะ เป็นการใช้อำนาจที่ถูกต้องด้วยกฎหมายและกฎระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแล้ว แต่หาก “วิธีใช้” (manner) ไม่ชอบหรือไม่ต้องด้วยศีลธรรมทางบริหาร อาจถือเป็นการกระทำ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน เห็นได้จากหลักกฎหมายที่ศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด เรียกว่า “การใช้อำนาจโดยมิชอบ” ซึ่งหลักกฎหมายนี้มีในกฎหมายปกครองของทุกระบบ แต่ อาจเรียกชื่อต่างกัน อาทิ กฎหมายปกครองฝรั่งเศสเรียกการใช้อำนาจลักษณะนี้ว่า “การบิดผัน อำนาจ” ส่วนกฎหมายปกครองอเมริกันเรียก “abuse of discretion” (วิชัย วิวิตเสวี, 2549)

อย่างไรก็ดี สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายได้ สรุปหลักในการพิจารณาว่าการดำเนินโครงการตามนโยบายสาธารณะโครงการใดมีลักษณะ เป็นการทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่นั้น ควรพิจารณาลักษณะ 5 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต, 2555: 12) ได้แก่ 1) ผู้กระทำการ คือผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองในฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ทั้งในระดับประเทศ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี และระดับท้องถิ่น คือ ผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น 2) การใช้อำนาจรัฐของผู้บริหาร (ตามข้อ 1) ในฐานะที่เป็น “ฝ่ายบริหาร” ตาม กฎหมาย 3) ผลงานที่เกิดจากนโยบายสาธารณะ โดยเป็นการใช้อำนาจตามหน้าที่ตัดสินใจให้ เกิดโครงการสาธารณะต่างๆ ตามนโยบายสาธารณะที่กำหนด ซึ่งมักต้องใช้งบประมาณของ รัฐหรือท้องถิ่นจำนวนมาก 4) ผู้ได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐ คือ กลุ่มทุนธุรกิจเครือญาติ และพวกพ้องของผู้บริหารประเทศและผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งในลักษณะ เข้าไปเป็นคู่สัญญากับรัฐ การฮั้วประมูล หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ได้เปรียบคู่แข่งชั้นรายอื่น รวมทั้งการกำหนดลักษณะการดำเนินโครงการที่เป็นประโยชน์โดยตรงกับกลุ่มทุนธุรกิจเครือ ญาติและพวกพ้องและ 5) ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการตามนโยบายสาธารณะ คือมี การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐหรือของท้องถิ่นจำนวนมาก แต่ได้รับผลประโยชน์ที่ไม่คุ้มค่า หรือ อาจเป็นการใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากเกินกว่าความจำเป็นโดยไม่มีเหตุอันควร

อย่างไรก็ดีอาจกล่าวได้ว่าการทุจริตเชิงนโยบายเป็นการทุจริตมักเป็นการกระทำที่มี ความซับซ้อนโดยอาศัยฐานอำนาจหรือการตัดสินใจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ

เชื่อมโยงการดำเนินงานในหลายส่วนในกระบวนการนโยบาย ซึ่งหากพิจารณาแยกส่วนอาจไม่สามารถพบได้ว่าเป็นการทุจริต และมีใช่เพียงการหวังผลจากการรับประโยชน์แบบการกินส่วนต่าง หรือรับสิ่งตอบแทนจากกลุ่มผู้ได้ประโยชน์ แต่เป็นการรับประโยชน์อันจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายนั้นๆ รวมทั้งอาจเป็นการสร้างความเสียหายให้แก่สังคมโดยรวม หรือขัดขวางมิให้สังคมได้รับประโยชน์อันเกิดจากการกำหนดนโยบายที่เหมาะสมที่ควรได้รับอย่างทีควรจะเป็น โดยเมื่อพิจารณาจากกระบวนการนโยบายสาธารณะในแต่ละขั้นตอน อาจสามารถแยกประเด็นการพิจารณาได้ตามกระบวนการนโยบายสาธารณะดังนี้



ทั้งนี้ในการดำเนินงานตามกระบวนการนโยบายสาธารณะโดยทั่วไปจะแบ่งเป็น 5 ขั้นตอนตามความเห็นของ Anderson (1979: 23-24) และ Dunn (1994: 15-16) ได้แก่ การกำหนดวาระนโยบาย การกำหนดนโยบาย การยอมรับนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ และการประเมินผลนโยบาย ซึ่งในส่วนของคณะอนุกรรมการมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายนั้น ได้กำหนดแนวคิดไว้ว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย (Policy Corruption) เป็นการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะของกระบวนการการนโยบายสาธารณะ” (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2556) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการกระทำที่อาจก่อให้เกิดเจตนาทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนของการใช้อำนาจในขั้นตอนของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับ

ความเห็นของ Dye (1978: 317-318, 330-332) ที่เสนอว่า การศึกษานโยบายสาธารณะบ่อยครั้งมุ่งเน้นไปว่านโยบายเกิดขึ้นได้อย่างไร มากกว่าดูเนื้อหา นโยบาย หรือสาเหตุและผลที่ตามมาของนโยบาย โดยควรพิจารณาการดำเนินงานทั้งในส่วนของการกำหนดวาระนโยบาย คือการเลือกประเด็นปัญหาหรือความต้องการของตนเองหรือพวกพ้อง และการตัดสินใจเลือกนโยบาย คือการเลือกแนวทางการดำเนินการหรือการกำหนดสาระบางประการในนโยบายเพื่อนำไปสู่การแสวงหาประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อเนื่องคือขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจใช้อำนาจในตำแหน่งของตนเองไปกำหนดหรือครอบงำหน่วยปฏิบัติหรือหน่วยงานที่ตรวจสอบการดำเนินนโยบายได้เช่นกัน

2.1 การกำหนดวาระนโยบายพบว่ามีประเด็นปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

2.1.1 การกำหนดประเด็นปัญหาที่ขาดการวิเคราะห์ที่ชัดเจน โดยในการกำหนดนโยบายสาธารณะที่มีคุณภาพ ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะควรมีการดำเนินการวิเคราะห์ปัญหาหรือความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่า ควรมีการประเมินความจำเป็นของนโยบายหรือโครงการ (Need Assessment) ซึ่งเป็นการประเมินขั้นตอนแรกเพื่อพิจารณาถึงความจำเป็นที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายหรือโครงการขึ้น โดยเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับสภาพสังคมที่เป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายหรือโครงการเพื่อตั้งใจจัดปัญหาดังกล่าว จึงทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องเกิดโครงการ (Rossi. et al., 1998) เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นหลักฐานสนับสนุนที่เป็นรูปธรรมว่า นโยบายหรือโครงการที่กำหนดมาจากปัญหาหรือความต้องการที่แท้จริงของสังคม อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานที่แท้จริงกลับพบว่า ไม่มีข้อกำหนดหรือข้อผูกมัดใดที่ทำให้รัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายต้องดำเนินการตามหลักการดังกล่าว ส่งผลให้การตรวจสอบความสมเหตุสมผลในการกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างยาก และการอ้างถึงความจำเป็นในการดำเนินนโยบายต่างๆ จึงมักเป็นสิ่งที่นักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักนำมาใช้เสมอในการตัดสินใจนโยบาย โดยการพิสูจน์หรือประเมินเจตนาของผู้กำหนดนโยบายนับเป็นเรื่องที่ยาก

อย่างไรก็ดี ในส่วนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะกรรมการ ปปช. สามารถจะเสนอมาตรการให้รัฐบาลระมัดระวังในการดำเนินนโยบายต่างๆ ที่รัฐบาลกำหนด เพื่อป้องกันความผิดพลาดและความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อรัฐ โดยนับเป็นการส่งสัญญาณเตือน (Warning) ไปยังรัฐบาลหรือผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายให้เห็นถึงข้อจำกัดหรือความเสี่ยงอันอาจเกิดจากการดำเนินนโยบายได้แต่ยังพบว่า แนวทางดังกล่าวไม่มีผลบังคับใช้สำหรับรัฐบาลให้ระงับหรือยุตินโยบาย หรือดำเนินการใดใดตามคำเตือนดังกล่าว ซึ่งอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองในการกำหนดนโยบายจึงนับเป็นอำนาจที่ได้รับจากประชาชนซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการที่องค์กรอิสระจะกำหนดให้ตนเองมีอำนาจขึ้นมาควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลดังกล่าว จึงอาจเป็นประเด็นที่อ่อนไหวซึ่งขัดต่อหลักพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยได้

2.1.2 การกำหนดประเด็นปัญหาจากกลุ่มเป้าหมายที่เป็นฐานเสียงของพรรคการเมือง พบว่า การบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมักจะมาจากพรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดจากการเลือกตั้ง ดังนั้นนักการเมืองหรือพรรคการเมืองจึงยังให้ความสำคัญกับประชาชนที่เป็นกลุ่มฐานเสียงของตนเองเป็นสำคัญเพื่อให้ได้รับความนิยมนหรือการสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มนั้น ซึ่งอาจเป็นการรับประกันการอยู่ในอำนาจหรือเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล รวมทั้งการที่รัฐบาลมุ่งกำหนดวาระนโยบายที่มาจากความต้องการหรือประเด็นที่สามารถสร้างความนิยมของประชาชนกลุ่มอื่น ซึ่งอาจเป็นกลุ่มใหญ่ที่รัฐบาลต้องการได้รับการสนับสนุนจากประชาชนกลุ่มใหญ่นั้น เพื่อเป็นการสร้างเสถียรภาพทางการเมืองให้แก่รัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดวาระปัญหาเนโยบายดังกล่าวอาจนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่มีลักษณะเป็น “นโยบายประชานิยม” ได้ในที่สุด ซึ่งเมื่อประเด็นนโยบายดังกล่าวได้รับความนิยมนประชาชนแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมักจะนำมาเป็นข้อกล่าวอ้างในการกำหนดนโยบายและนำไปดำเนินการอย่างชอบธรรม ซึ่งทำให้ยากต่อการโต้แย้งหรือตรวจสอบอย่างจริงจังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2.2 การตัดสินใจเลือกนโยบายโดยการตัดสินใจเลือกทางเลือกนโยบายที่จะนำไปดำเนินการ นับเป็นอำนาจโดยชอบธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในฐานะผู้ที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง การตรวจสอบว่าการกำหนดนโยบายเป็นไปโดยทุจริตหรือไม่นั้น หากไม่ปรากฏว่าเป็นการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการตัดสินใจนโยบายแบบมิชอบด้วยกฎหมายย่อมเป็นการยากเนื่องจากต้องตรวจสอบที่เจตนาในการกำหนดนโยบายเป็นสำคัญ โดยผลของการการทุจริตมักจะปรากฏในภายหลัง เมื่อมีการนำนโยบายนั้นไปสู่การดำเนินการอย่างชัดเจนในระดับปฏิบัติ ซึ่งเมื่อพบความเสียหายอันเนื่องมาจากผลแห่งการทุจริตก็มักจะกลายเป็นการกระทำผิดในระดับปฏิบัติ เนื่องจากขาดหลักฐานเชื่อมโยงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ตัดสินใจนโยบายดังกล่าว ดังบทสังเคราะห์เกี่ยวกับการทุจริตเชิงนโยบายของ นนทวิชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ และคณะ (2555: 221-222) ที่ว่าการกำหนดนโยบายที่ผิดพลาดจะกลายเป็นเรื่องของความรับผิดชอบทางการเมืองในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภาเท่านั้น โดยไม่มีเรื่องของความรับผิดชอบส่วนบุคคลในทางแพ่งหรือทางอาญา ส่งผลให้ข้าราชการประจำหรือผู้ปฏิบัติจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอาจแบ่งการพิจารณา รูปแบบการทุจริตเชิงนโยบายในขั้นตอนการตัดสินใจเลือกนโยบายได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

2.2.1 การตัดสินใจเลือกนโยบายที่ขาดการวิเคราะห์ข้อมูลที่ชัดเจนโดยหลักการที่สำคัญในการตัดสินใจเลือกนโยบายควรอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ และการวิเคราะห์ข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดนโยบายที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะอย่างแท้จริง โดยหลักในการพิจารณาได้ว่านโยบายสาธารณะใดมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่สมเหตุสมผล ควรพิจารณาถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ว่านโยบายดังกล่าวจะเอื้อให้เกิดผลประโยชน์สาธารณะที่เพิ่มขึ้น หรือเป็นการลดทอน/ทำลายผลประโยชน์สาธารณะลงไป ซึ่งหากมีข้อมูลส่วนหนึ่งสะท้อนว่า การตัดสินใจนโยบายในลักษณะดังกล่าว อาจเชื่อได้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้มีอำนาจในการตัดสินใจหรือพวกพ้อง อาจนับว่าเป็นการทุจริตเชิงนโยบายได้เช่นกันนอกจากนี้ควรพิจารณาถึงระบบการใช้จ่ายงบประมาณที่จะเกิดจากการดำเนินนโยบายดังกล่าว เพื่อตรวจสอบความสมเหตุสมผลของการใช้งบประมาณ รวมทั้งการพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการลงทุนในโครงการที่เกิดจากนโยบายดังกล่าวด้วย

2.2.2 การตรากฎหมาย หรือยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมซึ่งอาจไม่ใช่เรื่องที่ตรวจสอบได้ชัดเจนนัก เพราะผู้บริหารหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นมีอำนาจโดยชอบธรรมในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งพบว่าในหลายประเด็นมักเป็นการใช้อำนาจผ่านดุลยพินิจ หรือความเห็นของผู้มีอำนาจเป็นสำคัญ ซึ่งมักเป็นไปตามค่านิยมส่วนตัวของผู้มีอำนาจ ดังนั้นการพิจารณาข้อมูลเพื่อตรวจสอบให้เห็นว่าแนวทางการตัดสินใจดังกล่าวเป็นตามหลักนิติธรรมหรือไม่ จึงอาจไม่มีความชัดเจนตายตัว ทั้งนี้ ต้องใช้ข้อมูลประกอบที่มีความหลากหลายรอบด้าน และพิจารณาในแต่ละมิติที่เกี่ยวข้อง เพื่อสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจนที่สุด รวมทั้งต้องไม่ให้มีอคติในการตรวจสอบ

2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติโดยปัญหาสำคัญที่พบคือ การแทรกแซงและครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ นิติบัญญัติ หรือองค์กรตรวจสอบทางการเมืองกล่าวคือ หน่วยราชการของฝ่ายบริหารเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล ซึ่งจะต้องเข้าไปมีส่วนพัวพันกับการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของตนบรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยพบว่า หน่วยราชการมีพลังในการต่อรองทางการเมืองหลายประการ ทั้งในแง่ขนาดและจำนวนข้าราชการ และที่สำคัญที่สุดก็คือ ความรู้ในงานที่ตนรับผิดชอบ Nadel and Rourke (1975 อ้างถึงใน ดิน ปรัชญพฤทธิ์, 2527: 56-57) อย่างไรก็ตาม ในบทบาทของข้าราชการประจำที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการนำนโยบายที่ฝ่ายการเมืองกำหนดไปสู่การปฏิบัตินั้น ในการดำเนินงานที่แท้จริงพบว่า ในหลายกรณีข้าราชการประจำได้มีอิสระอย่างแท้จริงในการดำเนินงานตามนโยบาย แต่ยังคงถูกกำกับหรือควบคุม ตลอดจนแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในหลายลักษณะ ทั้งการกำหนดตัวผู้ปฏิบัติงานหรือผู้มีอำนาจในการสั่งการ ซึ่งมักเป็น

ผู้ที่มีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมือง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามที่ฝ่ายการเมืองต้องการ โดยอาจตั้งข้อสงสัยถึงความต้องการดังกล่าวได้ว่า น่าจะเป็นไปเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ของฝ่ายการเมือง มากกว่าการบรรลุเป้าหมายในด้านผลประโยชน์สาธารณะ เช่นเดียวกับการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ยังสามารถถูกแทรกแซงจากผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาล (นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี) โดยใช้อำนาจและสายสัมพันธ์ที่มี ทั้งในส่วนของระบบพรรคการเมือง และการเสนอผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีมติรับรองหรือออกกฎหมายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

นอกจากนี้ ในส่วนการทำงานขององค์กรอิสระ แม้ตามหลักการจะกำหนดให้ผู้ทำงานต้องมีความมั่นคงเพียงพอก็จะไม่ยินยอมให้นักการเมืองหรือผู้อำนาจเข้ามาแทรกแซงกระบวนการทำงานขององค์กรอิสระ แต่ยังคงพบว่ามีเข้ามาในอดีตมีความพยายามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงฝ่ายข้าราชการประจำในการดำเนินนโยบาย รวมทั้งการแทรกแซงองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริต เพื่อให้เกิดการบิดเบือนการดำเนินงานตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของแต่ละองค์กร ดังนั้นประเด็นสำคัญคือ ตัวผู้ปฏิบัติงานเองที่จะดำรงตนอย่างไรต่อการปฏิบัติหน้าที่ และการตอบสนองต่อการแทรกแซงดังกล่าวเป็นสำคัญ

3. แนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย

3.1 มาตรการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบาย

ปัจจุบันได้มีการกำหนดข้อกำหนดและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในหลายแนวทาง ทั้งในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 รวมทั้งทั้งนี้ ในปัจจุบันได้มีการประกาศคำสั่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ 69/2557 เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2557 ที่แสดงให้เห็นถึงความจริงจังในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยในส่วนของมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายโดยตรงนั้น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้จัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายเพื่อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นทางการ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มมาตรการ (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2556) ดังนี้

กลุ่มมาตรการที่ 1 กลุ่มมาตรการป้องกันและควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจ ข้าราชการมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง ได้แก่ (1) การลงทะเบียนทางการเมืองและทางแพ่งแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการเลือกตั้ง ส.ส. ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ (2) การป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงมิให้กลับ

มาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี และ (3) การควบคุมและตรวจสอบการบริจาการเงินสนับสนุนพรรคการเมือง

กลุ่มมาตรการที่ 2 กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ได้แก่ (1) ปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (2) เสริมสร้างความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ (3) พัฒนาระบบกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของรัฐให้เป็นมาตรฐานกลาง (4) เสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี (5) บูรณาการการเสนอแนะ กำกับ ดูแล ส่งเสริมและพัฒนาจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี และ (6) พัฒนาระบบข้อมูลนักการเมือง

กลุ่มมาตรการที่ 3 กลุ่มมาตรการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิให้อำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงและครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรตรวจสอบทางการเมือง ได้แก่ (1) การป้องกันข้าราชการประจำมิให้เข้าไปครอบงำการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ (2) เสริมสร้างความโปร่งใสในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา และ (3) การกำหนดการกระทำที่มีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างร้ายแรงของ ส.ส.

จากข้อเสนอข้างต้นจะเห็นได้ว่า มาตรการที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เสนอนั้น เป็นการพิจารณาถึงการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายใน 2 ส่วนคือ การป้องกันในขั้นตอนก่อนที่นักการเมืองจะเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง และการป้องกันในขั้นตอนที่นักการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่า มาตรการการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายที่มีในปัจจุบันมี 2 แนวทางหลักคือ การกำหนดแนวทางการดำเนินการควบคุมและตรวจสอบที่ชัดเจนในด้านต่างๆ และการกำหนดมาตรฐานเชิงพฤติกรรม ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและต้องอาศัยการคาดหวังถึงจิตสำนึกที่ดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมือง ข้าราชการประจำ และนักธุรกิจนั้น ต้องอาศัยการวิเคราะห์เชื่อมโยงข้อมูลจำนวนมากเพื่อสะท้อนให้เห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต

3.2 มาตรการลงโทษพบว่าในปัจจุบันได้มีองค์กรภาครัฐหลายองค์กรที่รับผิดชอบเกี่ยวกับป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยองค์กรหลักที่สำคัญคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่โดยตรงในการรับข้อร้องเรียนจากภาคส่วนต่างๆ ในเรื่องการทุจริต เพื่อมาดำเนินการ

ได้สวนหาข้อเท็จจริง และวินิจฉัยการกระทำความผิด โดยหากกรณีใดมีข้อมูลหลักฐานเพียงพอ จะส่งคำร้องไปยังฝ่ายตุลาการเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ในกรณีของข้าราชการ ทาง ป.ป.ช. จะส่งข้อมูลให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดเพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยต่อไปแต่หากมี โทษทางอาญา ทาง ป.ป.ช. จะส่งข้อมูลไปยังศาลอาญาเพื่อดำเนินคดีตามขั้นตอนปกติ และหาก เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทาง ป.ป.ช. จะส่งข้อมูลให้แก่วุฒิสภาหรือศาลอาญาแผนกคดี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการดำเนินการต่อไปตามกฎหมายที่กำหนดในแต่ละกรณี

อย่างไรก็ดี สังคมเองต้องมีกระบวนการลงโทษทางสังคม (Social Sanction) โดย ไม่ยอมรับคนทุจริตในขณะที่รัฐบาลและผู้ปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐเองต้องเป็นต้นแบบที่ดี โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูงต้องเฝ้าระวังมิให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานของตน ตลอดจน หลายหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดฐานทุจริตต้องดำเนินการ อย่างจริงจัง รวดเร็ว และรุนแรง เพื่อให้สังคมได้เห็นความเด็ดขาดในการแก้ไขปัญหาโดย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุปมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบาย ตลอดจน แนวทางในการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำการในลักษณะที่เข้าข่ายการทุจริต เชิงนโยบายที่แต่ละหน่วยงานกำหนดไว้ในปัจจุบัน พบว่ายังไม่ได้มีมาตรการที่เด็ดขาดมากนัก อาจเนื่องมาจากกลุ่มเป้าหมายในเรื่องการทุจริตเชิงนโยบายนั้นคือ กลุ่มผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองซึ่งมีอำนาจในการบริหารประเทศ ดังนั้น การกำหนดแนวทางในการเข้าไปควบคุม หรือแทรกแซงการใช้อำนาจทางการบริหารประเทศนั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรระมัดระวังและ รอบคอบ เพราะต้องคำนึงถึงหลักการทางด้าน การแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งหลักการพื้นฐาน ของประชาธิปไตยด้วย ซึ่งนับเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อนและควรต้องการพิจารณาในหลายมิติ เพื่อให้เกิดการดำเนินงานที่ไม่กระทบปัญหาในส่วนอื่นๆ

4. แนวทางการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายสำหรับประเทศไทย

การทุจริตเชิงนโยบายนับเป็นการกระทำที่ยากในการหาหลักฐานที่ชี้ชัด หรือแสดงให้เห็น พฤติการณ์ที่ชัดเจน ส่งผลให้แนวทางการตรวจสอบทำได้ยากเช่นกัน โดยต้องอาศัยข้อมูล จำนวนมากและองค์ประกอบในการพิจารณาที่หลากหลาย เพื่อเชื่อมโยงให้เห็นถึงการทุจริต เชิงนโยบาย โดยแนวทางในการตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายที่เหมาะสมกับประเทศไทยนั้น ควรพิจารณาถึงการดำเนินการใน 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่

4.1 กระบวนการก่อนที่นักการเมืองเข้าสู่ตำแหน่ง โดยในขั้นตอนนี้ ควรมุ่งเน้น การพิจารณาตรวจสอบบทบาทและความสัมพันธ์ของกลุ่มทุนธุรกิจที่มีต่อพรรคการเมืองและ นักการเมือง ซึ่งนับเป็นปัจจัยสำคัญที่เปิดโอกาสให้ความเสี่ยงในการร่วมกันทุจริตเชิงนโยบาย

ภายหลังจากการที่นักการเมืองหรือพรรคการเมืองนั้นๆ ชนะการเลือกตั้ง โดยควรมีแนวทางดังนี้

4.1.1 กำหนดแนวทางการกำกับควบคุมกลุ่มทุนธุรกิจที่สนับสนุนพรรคการเมืองโดยมีกระบวนการควบคุมและตรวจสอบเงินสนับสนุนพรรคการเมืองให้เป็นไปโดยเปิดเผยและโปร่งใสและการตรวจสอบข้อมูลในส่วนของความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นระหว่างกลุ่มทุนธุรกิจกับพรรคการเมืองและนักการเมือง

4.1.2 ส่งเสริมและสนับสนุนให้พรรคการเมืองมีการพัฒนาเป็น “สถาบันทางการเมือง” ที่มีประสิทธิภาพตามหลักการการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยกำหนดเงื่อนไขในการนำเสนอนโยบายที่ใช้หาเสียงของพรรคการเมืองให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมโดยมีการวิเคราะห์ความจำเป็นของนโยบาย (Need Assessment) อย่างชัดเจนก่อนที่จะนำเสนอโยบายให้ประชาชนได้พิจารณาและตัดสินใจลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง รวมทั้งสร้างกลไกในการตรวจสอบนโยบายของพรรคการเมืองที่นำมาใช้หาเสียงเลือกตั้งด้วย โดยอาศัยหลักการเชิงเหตุผลและหลักวิชาการในการตรวจสอบข้อมูล เพื่อพิจารณาถึงความเป็นไปได้ของนโยบายของพรรคการเมืองเหล่านั้น

4.1.3 การกำกับดูแล และตรวจสอบจริยธรรมของนักการเมือง และกีดกันมิให้นักการเมืองที่มีพฤติกรรมที่ไร้จริยธรรมเข้าสู่ระบบการเมือง หรือตำแหน่งทางการเมือง หรือตำแหน่งทางการบริหาร โดยจัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลนักการเมือง ทั้งในส่วนของข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลเกี่ยวกับความประพฤติ และข้อมูลการปฏิบัติหน้าที่ทางการเมือง ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ รวมทั้งกำหนดมาตรการลงโทษทางการเมืองและทางแพ่งแก่บุคคลต่างๆ ที่ร่วมกันกระทำการทุจริตการเลือกตั้ง และทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่

4.1.4 การมุ่งให้ประชาชนได้รับข้อมูลที่สมบูรณ์ในการตรวจสอบนักการเมืองและพรรคการเมือง ทั้งในส่วนของข้อมูลเกี่ยวกับนักการเมืองและพรรคการเมือง และข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาแนวนโยบายที่นักการเมืองหรือพรรคการเมือง รวมทั้งกระตุ้นและผลักดันให้ประชาชนเห็นความสำคัญถึงสิทธิความเป็นพลเมือง และตระหนักในการเข้ามามีบทบาทในการปกป้องผลประโยชน์ของตนเองและสังคมอย่างแท้จริง

4.2 การเลือกตั้ง

การเลือกตั้งนับเป็นกลไกสำคัญในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองและเข้ามามีอำนาจในการกำหนดนโยบายของนักการเมือง โดยหลักการสำคัญคือการมุ่งเน้นการกำกับควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งควรกำหนดและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ลงรับสมัครเลือกตั้ง รวมทั้งคุณสมบัติและแนวปฏิบัติของพรรคการเมือง ตลอดจนกำหนดและควบคุมให้การเลือกตั้งเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับที่

กำหนด และผลักดันให้มีการบังคับใช้บทลงโทษอย่างแท้จริงในแต่ละกรณี นอกจากนี้ยังต้องเป็นหน่วยงานหลักในการพัฒนาบทบาทในการให้ความรู้และข้อมูลสำหรับภาคส่วนต่างในการตรวจสอบและเฝ้าระวังเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรม ซึ่งนับเป็นอีกขั้นตอนในการตรวจสอบพฤติกรรมของนักการเมืองที่จะสมัครเข้ามาเพื่อมีอำนาจทางการเมืองและการกำหนดนโยบาย เพื่อมุ่งกีดกันและลงโทษผู้สมัครที่มีพฤติกรรมไม่สุจริตในการลงรับสมัครเลือกตั้ง ซึ่งนับเป็นการป้องกันมิให้นักการเมืองรายนั้นเข้าสู่อำนาจและอาจนำไปสู่การใช้อำนาจในการกระทำการทุจริตได้หากเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ทั้งนี้ ในการจัดการเลือกตั้งควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างเป็นรูปธรรมให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งสื่อมวลชน ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และประชาชนทั่วไป เข้ามาร่วมรับรู้และตรวจสอบการเลือกตั้งในทุกขั้นตอน อาทิ การจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการตรวจสอบการเลือกตั้งให้แก่องค์กรต่างๆ การจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการเลือกตั้งภาคประชาชน และการจัดทำฐานข้อมูลการเลือกตั้งและฐานข้อมูลการร้องเรียนการกระทำผิดการเลือกตั้งในแต่ละกรณี โดยมีการเผยแพร่สู่สาธารณะอย่างชัดเจน

4.3 กระบวนการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

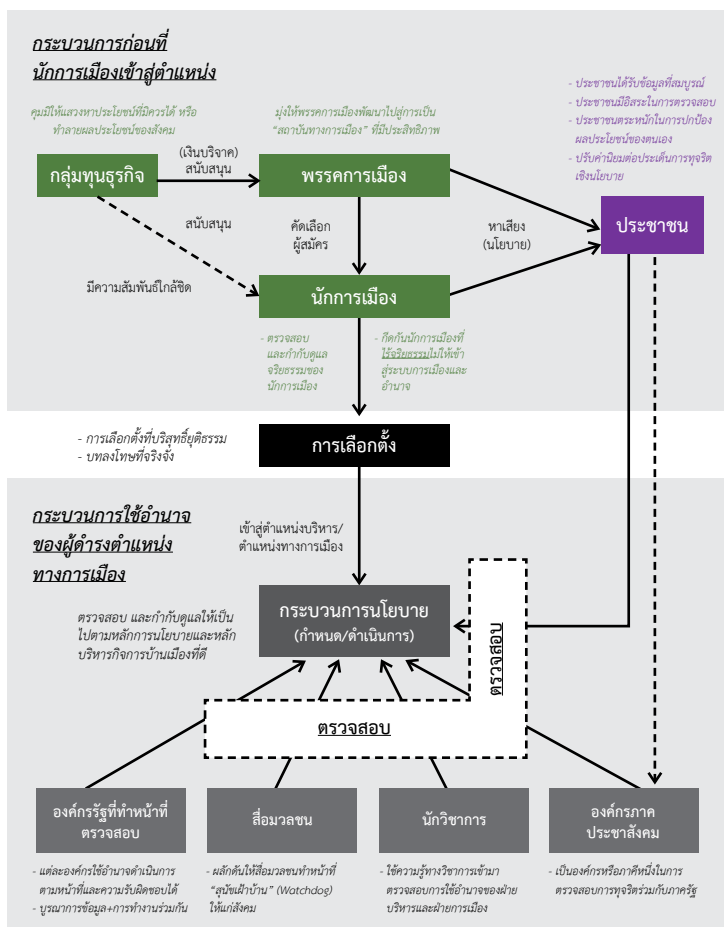
ควรมุ่งพิจารณาตรวจสอบทั้งในส่วนของการกำหนดวาระนโยบาย การตัดสินใจเลือกนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติ ว่ามีการใช้อำนาจไปในลักษณะอย่างไร และมีลักษณะเข้าข่ายการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้องในลักษณะของการทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่ โดยมีแนวทางการดำเนินงานในแต่ละภาคส่วนดังนี้

4.3.1 ในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรกำหนดแนวทางการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หรืออำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินส่วนต่างๆ ที่อาจมีความเสี่ยงไปสู่การก่อให้เกิดช่องทางการทุจริตโดยผลักดันให้มีการตรวจสอบและประสานข้อมูลกันระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและหน่วยงานที่รับผิดชอบในการตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจในการกำหนดและตัดสินใจนโยบายที่ขัดต่อหลักการนโยบายและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนอกจากนี้ ควรผลักดันให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลการใช้อำนาจและการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนต่างๆ และเปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้น รวมทั้งการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงของแต่ละหน่วยงานมีมาตรการป้องกันความเสี่ยงในการจะเกิดทุจริตจากนโยบายหรือโครงการที่รับผิดชอบ โดยหากพบข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานใดไม่ได้มีมาตรการในการเตรียมรับมือกับความเสี่ยงดังกล่าว อาจนับได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงเหล่านั้นเพิกเฉย หรืออาจเจตนาให้เกิดการทุจริตดังกล่าวได้

4.3.2 ในส่วนขององค์กร/หน่วยงานที่ดูแลปัญหาทุจริต ควรเสริมสร้างองค์กรอิสระให้มีกำลังอำนาจ หรือเรียกได้ว่า เป็น ‘ยักษ์’ ที่มีกระบอง โดยปรับปรุงทั้งในส่วนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ ทรัพยากรในการดำเนินการ และระบบการทำงานที่เอื้อให้แต่ละองค์กรมีความพร้อมและศักยภาพในการดำเนินงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพและผลักดันให้เกิดการประสานงานข้อมูลและบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาทุจริตโดยกำหนดกลไกการเชื่อมต่อการทำงานของแต่ละองค์กรเพื่อให้สามารถดำเนินการตรวจสอบข้อมูลการทุจริตเชิงนโยบายที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

4.3.3 ในส่วนของภาคส่วนต่างๆ ควรส่งเสริมและผลักดันให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีบทบาทในการร่วมตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดกลไกการตรวจสอบทั้งระบบร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ ดังความเห็นของ นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2556) ทุจริตเชิงนโยบายจึงไม่เหมือนกับการทุจริตธรรมดา ซึ่งเมื่อมีหลักฐานหรือความไม่ชอบมาพากล ก็อาจสอบสวนทางกฎหมายหรือทางการเมืองได้ แต่ทุจริตเชิงนโยบายขึ้นอยู่กับทัศนคติทางการเมืองอยู่มากที่สุด เป็นเรื่องของการจัดลำดับความสำคัญ ซึ่งต้องวางบนพื้นฐานของกระบวนการประชาธิปไตย ไม่ใช่คุณธรรมหรือเกียรติคุณ โดยการรู้เท่าทันการทุจริตเชิงนโยบายต้องอาศัยพลังทางสังคมสองประการที่สำคัญ คือสื่อที่ดีและนักวิชาการที่ดี โดยในส่วนสื่อมวลชนควรผลักดันให้แสวงหาข้อมูลการคอร์รัปชัน ทั้งในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการมาเปิดเผยให้กับสาธารณะได้รับทราบ หรืออาจเรียกว่าเป็น “สุนัขเฝ้าบ้าน” (Watchdog) ในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคม และให้ความรู้กับประชาชนเพื่อให้สามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของผู้มีอำนาจทางการเมืองและทางการบริหารได้อย่างจริงจัง รวมทั้งเป็นการสนับสนุนให้ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนมีความรู้และมีความเข้มแข็งในการเป็นแนวร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีประสิทธิภาพได้ ดังผลทดสอบจากงานวิจัยโดยตัวแบบความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมในการต่อต้านการทุจริต (Model of Anti-corruption by CSO) ใน 14 ปีวิจัย (ไทยพับลิก้า, 2558) ที่พบว่า “ปัจจัยหลักที่ทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งในการต่อต้านการทุจริต คือ ความสามารถของสื่อในการรายงานข่าวทุจริต ความเข้มแข็งของการบังคับใช้กฎหมายในการต่อต้านการทุจริต กระบวนการควบคุมและติดตามเพื่อสร้างความโปร่งใสและสถานการณ์ทุจริตในประเทศ” ทั้งนี้ ควรสนับสนุนให้มีการสร้างกระแสสังคมในร่วมกันตรวจสอบการทุจริต ตลอดจนสร้างค่านิยมในการต่อต้านการทุจริตให้แก่ประชาชนและสังคม โดยการนำเสนอคดีการทุจริตต่างๆ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ถึงผลกระทบหรือความเสียหายที่ได้รับจากการทุจริตดังกล่าว และสร้างกระแสการลงโทษทางสังคมต่อผู้กระทำการทุจริต ซึ่งอาจเป็นการป้องปรามมิให้บุคคลทำการทุจริตได้เช่นกัน

นอกจากนี้ ในส่วนของนักวิชาการควรเข้ามามีบทบาทในการใช้อำนาจความรู้ทางวิชาการ เข้ามาร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการกำหนดนโยบายหรือการออกกฎหมาย หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นช่วงการพัฒนา นโยบายหลังหาเสียง โดยจะเป็นการพัฒนาในรายละเอียดของแนวทางการดำเนินงานตาม นโยบายเหล่านั้น ซึ่งที่จำเป็นต้องใช้ความรู้จากนักวิชาการ วิชาชีพและออกแบบรายละเอียด ก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนของการตัดสินใจนโยบายของผู้มีอำนาจหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น การตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายยังคงต้องอาศัยการวิเคราะห์และพิจารณาตาม หลักวิชาการที่ชัดเจน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้นในการตัดสินใจว่าการกระทำใดเข้าลักษณะ การทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ วิชา มหาคุณ (2558, สัมภาษณ์) ที่ว่า การตรวจสอบนโยบายควรต้องมุ่งเน้นที่การเฝ้าระวัง โดยการกลั่นกรองนโยบายก่อนที่จะ มีการประกาศใช้และมีผลบังคับในการปฏิบัติ ซึ่งควรต้องอาศัยนักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญใน ด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายนั้น



แต่ละกลไกข้างต้นร่วมกัน เพื่อให้ได้ข้อมูลที่หลากหลายในแต่มีมิติมาประกอบการพิจารณา เชื่อมโยงตามหลักเหตุผลที่ชัดเจนเพื่อให้ได้คำอธิบายสถานการณ์ที่สมบูรณ์ที่สุด จึงจะสามารถ ทราบได้ว่า การกระทำใด หรือพฤติกรรมใดที่เป็นการทุจริตเชิงนโยบายอย่างแท้จริง ซึ่งต้อง อาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนและประชาชน โดยประเด็นสำคัญคือ แต่ละภาคส่วน ต้องร่วมกันทำหน้าที่ของตนเอง และเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาการทุจริตร่วมกัน มิได้ ผลักภาระให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง ดังคำกล่าวของ ประสาท พงษ์ศิริวาทย์ (2558, สัมภาษณ์) ที่ว่า “เมื่อหนูวิ่งเต็มบ้าน และกำลังสร้างความสกปรกให้แก่ บ้านมากขึ้น ต้องอาศัยแมวหลายตัวช่วยกันจับ บ้านจะได้สะอาดขึ้น”

เอกสารอ้างอิง

- ติน ปรัชญพฤษดิ์. (2527). **ทฤษฎีองค์การ**. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิชย์.
- ไทยพับลิก้า. (2558). **บทบาทประชาสังคมกับการปลดล็อกคอร์รัปชัน (2): ส่อง CSOs 16 ประเทศ 4 กลไกต้านโกง**. สืบค้นเมื่อ 5 มกราคม 2559.
จาก <http://thaipublica.org/2015/08/civil-society-organization-2/>.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2553). **นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ แนวทางแก้ไข**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- นนทวัชร์ นวตระกูลพิสุทธิ์ บรรเจิด สิงคะเนติ ฤชราภรณ์ ไทยวัฒน์ รัฐปกรณ์ นิภานันท์ และ วัชรพงษ์ ชื่อดรงค์. (2555). **การวิจัยเพื่อศึกษารูปแบบการทุจริตเชิงนโยบาย (Research for Studying Forms of Policy Corruption)**. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2556). “**ทุจริตเชิงนโยบายตายยาก**.” กระแสทรรศน์. **มติชน** วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2556.
- ประสาท พงษ์ศิริวาทย์. (2558). **อดีตกรรมการ ป.ป.ช.สัมภาษณ์**, 4 ธันวาคม 2558.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. (2537). **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2546). **การบริหารงานบุคคลกับผู้บริหารท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิชัย วิวิตเสวี. (254). การใช้อำนาจรัฐแบบหาช่องโหว่ : นักกฎหมายฉลาดแกมโกงจริงหรือไม่? **ผู้จัดการออนไลน์**. สืบค้นเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2558. จาก <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9490000033403>
- วิชา มหาคุณ. (2558). อติธรรมการ ป.ป.ช. สัมภาษณ์, 5 พฤศจิกายน 2558.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552). **เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย**, วันที่ 17 และ 24 กรกฎาคม 2552, หน้า 13.
- _____ . (2555). **มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ฉบับวิชาการ**. นนทบุรี: รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด.
- _____ . (2556). **มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย ฉบับประชาชน**. นนทบุรี: รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด.
- Anderson, James E. (1979). **Public Policy-Making**. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Dunn, William N. (1981). **Public Policy Analysis: An Introduction**. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Dye, Thomas R. (1978). **Policy Analysis**. 2nd ed. Alabama: The University of Alabama Press.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E., & Lipsey, M.W. (1998). **Evaluation: A Systematic Approach**. 6th ed. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Transparency International. (2009). **Global corruption barometer 2009**. Electronic version. Transparency international.