



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
รับที่ ๕๖๑
วันที่ ๙ มค ๕๕ เวลา ๑๔.๐๐

ที่ ปช ๐๐๐๓/ ๐๐๐๕

ศทท ๑/๑๙

ดอ. ๒๙ ก.พ. ๕๕

๙.๔๕๕

สำนักงาน ป.ป.ช.

ถนนนนทบุรี อำเภอเมือง

จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

๒ มกราคม ๒๕๕๕

ดอ. ๒๙ ก.พ. ๕๕

ดอ. ๒๙ ก.พ. ๕๕

๙.๔๕๕

ศทท
กม.๕๕
๙ มค ๕๕

เรื่อง มาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าในอดีตที่ผ่านมาพบว่าการทุจริต คอร์รัปชัน มักเกิดขึ้นเฉพาะในวงราชการ ได้แก่ การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และการทุจริตในการให้สัมปทานหรือกิจการของรัฐ แต่ในช่วงเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมาได้มีการทุจริตรูปแบบใหม่เพิ่มขึ้น ได้แก่ การทุจริตโดยการทำลายระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน และการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งการทุจริตทั้งสามรูปแบบดังกล่าว มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทุจริตให้มีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น กล่าวคือ เป็นการทุจริตที่ต้องใช้ความร่วมมือกันของบุคคล ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มนักการเมือง กลุ่มทุนธุรกิจซึ่งเป็นเครือข่ายและพวกพ้องของนักการเมือง และกลุ่มข้าราชการ โดยมีนักการเมืองซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นเป็นตัวละครสำคัญ

สำหรับ “การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นการทุจริตรูปแบบใหม่ที่มีลักษณะซับซ้อนและแยบยล เกิดขึ้นจากผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน การตรากฎหมาย ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม ออกกฎ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่ให้ความเห็นชอบ อนุมัติหรืออนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินโครงการลงทุนของรัฐขนาดใหญ่ หรือ Mega Project และโครงการของรัฐบาลที่ใช้จ่ายเงินจากงบประมาณแผ่นดินจำนวนมาก ทั้งนี้ มีเจตนาพิเศษเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง กลุ่มทุนธุรกิจ เครือญาติและพวกพ้อง

การทุจริตเชิงนโยบายนี้ ผู้กระทำการทุจริต ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มักจะอ้างเหตุผลกับประชาชนว่าโครงการ Mega Project หรือนโยบายที่ใช้เงินของรัฐจำนวนมหาศาล ได้ดำเนินการไปเพื่อประโยชน์ของประเทศไทยและประชาชน ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่ในขณะนั้น เกิดความเข้าใจผิดว่าการทุจริตของผู้มีอำนาจบริหารบ้านเมืองขณะนั้น เป็นการดำเนินนโยบายของรัฐที่ถูกต้อง ชอบธรรม

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต

/และเสริมสร้าง...

และเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๙ (๗) (๑๑) และ (๑๓) ได้พิจารณาเห็นว่า การแก้ไขปัญหการทุจริตเชิงนโยบายจำเป็นต้องแก้ไขอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ขั้นตอนก่อนเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ การป้องกันนักการเมืองท้องถิ่น นักธุรกิจ และข้าราชการมิให้ร่วมมือกับนักการเมืองทุจริตการเลือกตั้ง ขั้นตอนการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมิให้ปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและตรากฎหมาย ออกกฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และขั้นตอนการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมิให้ใช้อำนาจรัฐและอำนาจทางการเมืองเข้าไปแทรกแซงหรือครอบงำ การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตรวจสอบทางการเมือง จึงกำหนดเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย เสนอต่อองค์กรที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาพัฒนาการเมืองและคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับในส่วนของการเสนอมาตรการ ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี มี ๔ มาตรการ ได้แก่

๑. มาตรการพัฒนาระบบกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของรัฐ ให้เป็นมาตรฐานกลาง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๑.๑ ควรพิจารณา เพื่อขอให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จัดทำแผนงาน/โครงการ กำกับดูแลและติดตามประเมินผลการบริหารระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของรัฐ เพื่อพัฒนากฎหมายของฝ่ายบริหารจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นพระราชกฤษฎีกา และตราเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ “พระราชบัญญัติ” ภายในกำหนดเวลา ๔ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในระหว่างการจัดทำในขณะนี้ได้มีผลใช้บังคับแล้ว

๑.๒ ในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุของรัฐ จากพระราชกฤษฎีกาเป็น “พระราชบัญญัติ” ควรพิจารณาดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดกรอบการปฏิบัติอย่างกว้าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานกลางขั้นต่ำ เพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์การมหาชน สามารถนำหลักการของกฎหมายนี้ไปปรับใช้ โดยการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศหรือคำสั่งภายในองค์กรหรือหน่วยราชการดังกล่าวของตนเองได้ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒. มาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

ควรพิจารณา เพื่อขอให้กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณามาตรการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

๒.๑ ควรพิจารณาออกกฎหมายลำดับรอง ในระดับกฎกระทรวง เพื่อกำหนดรายละเอียด บทนิยามคำว่า “กิจการของรัฐ” และ “มูลค่าโครงการ” โดยควรปรับเพิ่มวงเงินมูลค่าโครงการตามดัชนีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และพิจารณาจากค่าเงินบาทตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งแตกต่างจากปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาให้แน่ชัดว่าลักษณะ “โครงการใหม่” กับ “โครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว” มีความแตกต่างกันอย่างไร

๒.๒ ควรพิจารณา เพื่อขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือกฎหมายร่วมทุนของรัฐและเอกชน ดังนี้

๑) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานตาม มาตรา ๒๒ ให้มีอำนาจและหน้าที่เพิ่มเติม (มาตรา ๒๓) ในเรื่องการแก้ไขสัญญา ในกรณีที่มีความจำเป็น

๒) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและเอกชน

๓) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของโครงการตั้งแต่ เริ่มเสนอโครงการ การคัดเลือกโครงการ การติดตามประเมินผลและผลลัพธ์ของโครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับ หลักความคุ้มค่า ความโปร่งใส ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๔) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้มีหน่วยงานกลาง เช่น คณะกรรมการวิศวกรรม สถานเป็นหน่วยงานกลางทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำทางวิชาการให้แก่หน่วยงานเจ้าของโครงการ เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อให้การเสนอโครงการเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อเป็นการป้องกัน ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมของ บริษัทที่ปรึกษาโครงการและบริษัทที่ปรึกษาทางการเงินด้วย และควรให้มีบทลงโทษแก่ผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ ดังกล่าว กรณีเกิดข้อผิดพลาดของโครงการในภายหลัง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาต กรณีที่พบว่าบุคคล ในคณะกรรมการกลางร่วมกันทุจริตในการให้คำปรึกษาแนะนำ ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เป็นต้น

อนึ่ง ในเรื่องนี้คณะรัฐมนตรี (รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ได้ให้ความเห็นชอบร่าง พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งเป็นการ ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่าคณะรัฐมนตรีควรนำความเห็นและ ข้อเสนอแนะนี้ไปประกอบการพิจารณา เพื่อให้การกำหนดกรอบหลักเกณฑ์และขั้นตอนการให้เอกชนเข้าร่วม ลงทุนในกิจการของรัฐ มีระบบการตรวจสอบและการเปิดเผยข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า และโปร่งใส สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๓. มาตราการเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๓.๑ ควรพิจารณาเพื่อขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นหน่วยงาน ประสานความร่วมมือกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อัยการสูงสุด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการจัดประชุมร่วมกันกับคณะรัฐมนตรีและผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวข้อง ในระยะเริ่มต้นที่คณะรัฐมนตรีเข้าปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งเพื่อรับทราบข้อมูล คำชี้แจง ข้อเสนอแนะและข้อสังเกต ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะหลักการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และหลักการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง

๓.๒ กรณีมีประเด็นข้อสงสัยเกี่ยวกับการบริหารราชการของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะแบบสองมาตรฐาน ในลักษณะเอื้อประโยชน์ให้แก่ ตนเอง เครือญาติหรือพวกพ้องอย่างไม่เป็นธรรม

/คณะรัฐมนตรี...

คณะรัฐมนตรีควรมอบหมายหน่วยงานทางกฎหมาย ร่วมกับองค์กรทางวิชาการหรือองค์กรที่มีความเป็นกลางจัดให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชน โดยเปิดเผยข้อมูล ข้อเท็จจริงที่สามารถเปิดเผยได้ และอธิบายหลักการใช้อำนาจอธิปไตย หลักนิติธรรมและหลักคุณธรรม จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่อสื่อสาธารณะอย่างรวดเร็ว ทั้งถึงและต่อเนื่อง ทั้งนี้ เพื่อสร้างมาตรฐานทางคุณธรรม นิติธรรม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบและการมีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๓.๓ ควรพิจารณาให้การสนับสนุนการตรากฎหมายคุ้มครองสิทธิชุมชน เพื่อรองรับการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ ประกอบมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗

๓.๔ ควรพิจารณา เพื่อขอให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีการจัดทำระบบการเปิดเผยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และเครือข่ายสารสนเทศอยู่แล้วให้ความสำคัญกับการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติโครงการลงทุนของรัฐขนาดใหญ่และโครงการของรัฐบาลที่ใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนมากของรัฐบาลทุกโครงการ โดยเฉพาะเป็นโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ ให้ระบุถึงรายละเอียดของโครงการ (มีภาพประกอบ) ความเห็นของสถาปนิกและวิศวกรผู้ควบคุม ความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบ รายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพในพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้าง รวมทั้งมาตรการป้องกัน แก่ไข หรือเยียวยาความเดือดร้อนหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากผลกระทบดังกล่าว และความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้ประชาชนใช้สิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวกและทั่วถึง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗

๔. มาตรการป้องกันข้าราชการประจำผู้มีอิทธิพลมิให้เข้าไปครอบงำการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายราชการประจำ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี ดังนี้

๔.๑ ควรเสนอให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) พิจารณาเสนอแนะต่อ ก.พ. ให้ดำเนินการ จัดให้มี หรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยให้มีกฎ ก.พ. เพื่อควบคุมข้าราชการผู้มีอิทธิพลมิให้เข้าไปครอบงำการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของฝ่ายราชการประจำ

๔.๒ ควรให้มีองค์กรหรือคณะกรรมการกลางของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทำหน้าที่ในการพิจารณาบรรจุ แต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของส่วนราชการในระดับกระทรวง ทบวง กรม เพื่อป้องกันข้าราชการประจำผู้มีอิทธิพลอาศัยอำนาจทางการเมืองเข้าไปครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการประจำ

รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายปานเทพ กล้านรงค์ราญ)

ประธานกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต

โทร. ๐ ๒๒๘๒ ๓๑๖๑-๕ ต่อ ๑๗๗

โทรสาร ๐ ๒๒๘๑ ๒๑๐๒