

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี และผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาเรื่องปัจจัยที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริตพ.ศ.2542 ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีจากเอกสารต่างๆ เพื่อเป็นพื้นฐานและแนวทางในการศึกษาเรื่องนี้ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

การปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีสมรรถนะสูง สามารถมีระบบการทำงานที่ก่อให้เกิดผลได้สูง โดยได้ผลผลิตที่มีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าของทรัพยากรที่ใช้ไปและประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ความสำเร็จในการที่สามารถดำเนินกิจการก้าวหน้าไปและสามารถบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ ที่องค์การตั้งไว้ได้¹

ตัวแปรที่ทำให้กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลประกอบด้วยตัวแปร ดังต่อไปนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ (Organization Structure)

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)

2.3 ทฤษฎีการจูงใจ (Motivation Theory)

2.4 แนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้ศึกษาจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะได้นำมาวิเคราะห์แยกแยะแนวความคิด ทฤษฎีและผลงานวิจัย ดังนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างองค์การ (Organization Structure)

การจัดโครงสร้างองค์การถือเป็นส่วนสำคัญ ส่วนหนึ่งในหลายๆ ส่วนของการบริหารจัดการ องค์การที่มีอิทธิพลในการผลักดันให้การปฏิบัติงานขององค์การมีประสิทธิภาพ นักวิชาการจึงได้พยายามศึกษาค้นคว้า กำหนดหลักเกณฑ์และปรับปรุงโครงสร้างขององค์การ เพื่อให้ได้โครงสร้างองค์การที่ดีที่สุดและเหมาะสมที่สุดกับภารกิจของแต่ละองค์การ ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการโครงสร้างขององค์การ โดยแบ่งหัวข้อและรวบรวมแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดการโครงสร้างขององค์การ โดยแบ่งหัวข้อการ

¹ ธงชัย สันติวงษ์, การบริหารกลยุทธ์, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2533) น.314

ศึกษาออกเป็น 4 กรณี คือความหมายเกี่ยวกับ โครงสร้างองค์การ หลักเกณฑ์การจัดหรือออกแบบ โครงสร้างองค์การ รูปแบบของโครงสร้างองค์การ และลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี

2.1.1 ความหมายของโครงสร้างองค์การ

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์² ให้ความหมายคำว่าโครงสร้างองค์การ หมายถึง สิ่งที่อยู่ภายในแผนภูมิโครงสร้างขององค์การ (Organization chart) ที่แสดงถึงกิจกรรมและ กระบวนการทั้งหมดภายในองค์การ ดังนี้;

1. เป็นสิ่งที่อธิบายถึงการจัดสรรงานและความรับผิดชอบของบุคคลและหน่วยงานทั้งองค์การ
2. กำหนดความสัมพันธ์ในการรายงานที่เป็นทางการ รวมทั้งจำนวนลำดับชั้นของสายการบังคับบัญชาและช่วงการควบคุม (Span of Control) ของผู้บริหารในแต่ละคน
3. จัดกลุ่มของบุคคลที่อยู่ในหน่วยงานและจัดกลุ่มหน่วยงานภายในองค์การ
4. การออกแบบระบบที่จะใช้เป็นหลักประกันของความสำเร็จในการติดต่อสื่อสาร การประสานงานและความร่วมมือทั้งในแนวนอนและแนวตั้ง

สร้อยตระกูล (ศิวยานนท์) อรรถมานะ³ ได้ให้ความหมายของคำว่า โครงสร้างองค์การ หมายถึง หลักการจัดองค์การอย่างมีระเบียบ ประกอบด้วย ลำดับชั้นการบังคับบัญชา การแบ่งงาน การจัดแผนงาน ช่วงการควบคุมบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชา เอกภาพในการบังคับบัญชาและการมอบอำนาจหน้าที่

บัญชา แก้วส่อง⁴ ให้ความเห็นว่าโครงสร้างองค์การ คือระบบแบบทางการที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างงาน ซึ่งมีทั้งการแสดงถึงลักษณะงานที่แยกจากกันและงานที่ผสมผสานกัน การแยกภารกิจจากกัน ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ใครควรจะทำอะไร ส่วนการบูรณาการในภารกิจชี้ให้เห็นว่าควรจะใช้ความพยายามมากเท่าใด จึงจะทำให้งานเชื่อมต่อกันได้

สมยศ นาวิการ⁵ ได้กล่าวว่า โครงสร้างองค์การ หมายถึงการจัดแผนงานโดยการรวมกลุ่มกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวพันกันและคล้ายคลึงกันให้อยู่ภายในที่เดียวกัน และการแบ่งงานกันทำเฉพาะ

²ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร:แซทไฟร์ พรินติ้ง, 2547.) น.63

³สร้อยตระกูล (ศิวยานนท์) อรรถมานะ, พฤติกรรมองค์การทฤษฎีและการประยุกต์, พิมพ์ครั้งที่ 2 แก้ไขเพิ่มเติม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542) น.416

⁴บัญชา แก้วส่อง, องค์การการจัดการและการพัฒนา, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: ทิพวิสูตร, 2545) น.58

⁵สมยศ นาวิการ, การบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2544) น.185

ด้าน โดยการแบ่งงานออกเป็นส่วนๆ เพื่อให้บุคคลแต่ละคนภายในองค์การรับผิดชอบกิจกรรมต่างๆ ที่จำกัด

2.1.2 หลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างองค์การ

หลักเกณฑ์การจัดโครงสร้างองค์การมีองค์ประกอบ 4 ส่วนคือ หลักการแบ่งงานกันทำ การแบ่งโครงสร้างภายในหน่วยงานภายใน ช่วงการควบคุม และการมอบอำนาจหน้าที่ ซึ่งสรุปรายละเอียดแต่ละหัวข้อได้ดังนี้⁶

2.1.2.1 การแบ่งงานกันทำ (Division of labor) เพื่อให้ได้ประโยชน์จากความชำนาญเฉพาะด้าน โดยผู้บริหารจะแบ่งงานทั้งหมดขององค์การออกเป็นด้านๆ ตามความชำนาญที่ต้องใช้ในการทำงาน หลักการแบ่งงานมี 3 ลักษณะ คือ

ก. แบ่งตามความชำนาญพิเศษของแต่ละคน (Personal Specialization) เช่น แบ่งตามสายอาชีพ เป็นวิศวกร นักกฎหมาย บัญชี แพทย์ เป็นต้น

ข. แบ่งตามความชำนาญเฉพาะด้านตามแนวนอน (Horizontal Specialization) คือแบ่งเป็นกิจกรรมต่างๆ ตามลำดับขั้นตอนของกระบวนการทำงานในองค์การ (Sequence of the work) เช่น กรม แบ่งเป็น กอง แผนก ฝ่าย เป็นต้น

ค. แบ่งตามความชำนาญเฉพาะด้านตามแนวตั้งขององค์การ (Vertical Specialization) หรือตามสายการบังคับบัญชาจากสูงไปต่ำ

2.1.2.2 การแบ่งโครงสร้างหน่วยงานภายใน (Departmentalization) มีหลายวิธี ได้แก่

ก. การแบ่งตามหน้าที่ (Functional classification)

เป็นการแบ่งโครงสร้างตามอำนาจหน้าที่ขององค์การ โดยเน้นความชำนาญเฉพาะด้าน และจะไม่ค่อยจะพึ่งพาอาศัยระหว่างหน่วยงานต่างๆ

ข. การแบ่งตามผลผลิต (Product classification)

เป็นการแบ่งโครงสร้างองค์การตามผลผลิตขององค์การ จะสนับสนุนการประสานงานข้ามสายงานภายในหน่วยผลิต มีความยืดหยุ่นและปรับตัวได้ดี ทำให้ควบคุมกระบวนการทำงานได้ดี มีความคล่องตัวในการดำเนินงานให้เสร็จสิ้นกระบวนการได้รวดเร็ว ข้อเสีย คือ มีความซ้ำซ้อนของหน่วยงานและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายสูง

⁶ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, ทฤษฎีองค์การสมัยใหม่, น.64-74

ค. การแบ่งตามพื้นที่ (Territorial classification)

เป็นการแบ่งโครงสร้างตามกลุ่มงานตามพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ จะใช้กับองค์กรที่มีขนาดใหญ่หรือมีภารกิจหรือตลาดที่กว้างขวาง

ง. งานแบ่งตามกลุ่มลูกค้า (Customer)

เป็นการแบ่งกลุ่มงานตามกลุ่มลูกค้า เช่น กลุ่มลูกค้าเกษตรกรรม กลุ่มลูกค้าอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น

จ. การแบ่งโครงสร้างตามแบบเมทริกซ์ (Matrix Structure)

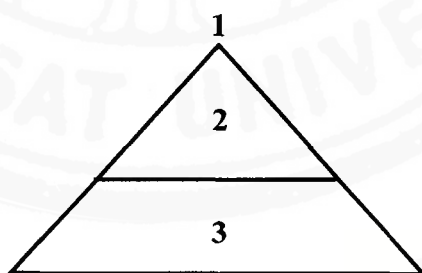
เป็นโครงสร้างที่ใช้การจำแนกตามผลิตภัณฑ์ และตามหน้าที่พร้อมกัน โดยนำจุดดีของแต่ละหลักการมาใช้ และในขณะเดียวกันพยายามแก้ไขจุดอ่อนของแต่ละหลักการ

2.1.2.3 ช่วงการควบคุม (Span of control)

คือจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชา ที่ผู้บังคับบัญชาแต่ละคนสามารถดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาจำนวนเท่าใด จึงจะเหมาะสม

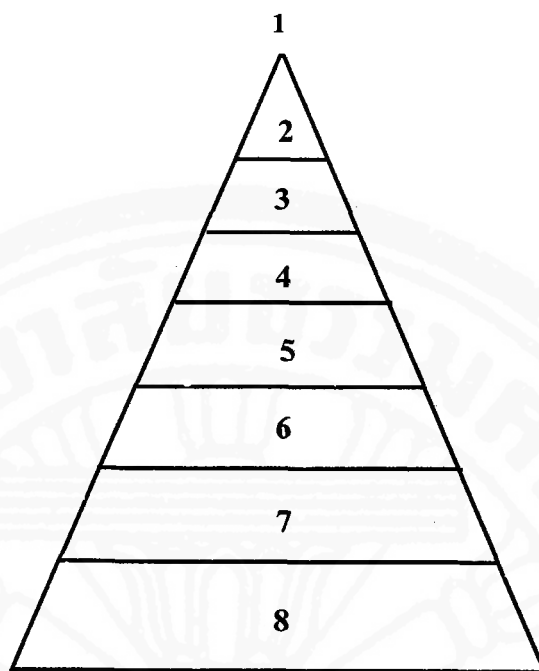
ช่วงการควบคุมระหว่างผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาจะใกล้เคียงกันมากน้อยเพียงใดนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงจำนวนผู้ใต้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาแล้ว ยังจะต้องพิจารณาถึงรูปแบบของโครงสร้างด้วย คือ

1. ถ้าเป็นรูปแบบโครงสร้างแบบแบนราบ (Flat structure) จะมีสายการบังคับบัญชาน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดขององค์กร จึงทำให้ช่วงการควบคุมกว้างกว่าโครงสร้างแบบสูง



รูปโครงสร้างแบบแบนราบ

2. ถ้าเป็นรูปแบบโครงสร้างแบบแนวสูง (Tall Structure) จะมีสายการบังคับบัญชามาก ทำให้ผู้บังคับบัญชาหนึ่งคนดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาได้จำนวนน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างแบบแบนราบ จึงทำให้ผู้บังคับบัญชาควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเข้มงวด



รูปแบบโครงสร้างแบบสูง

2.1.2.2 การมอบหมายอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority)

คือ กระบวนการกระจายอำนาจหน้าที่ลงไปยังส่วนล่างขององค์การ ผู้บริหารต้องพึงระมัดระวัง การกระจายและการรวมอำนาจ

2.1.3 รูปแบบโครงสร้างองค์การ

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์⁷ ได้จัดแบ่งรูปแบบโครงสร้างองค์การออกเป็น 7 รูปแบบ ดังนี้

1. โครงสร้างองค์การแบบราชการของ Max Weber

เป็นโครงสร้างแบบปิรามิดดั้งเดิม การควบคุมขึ้นกับผู้บังคับบัญชาเพียงผู้เดียว มีสายการบังคับบัญชาตายตัวเคร่งครัด การปฏิบัติงานจะทำตามคู่มือหรือมาตรฐานงานที่กำหนดขึ้น เหมาะ สำหรับใช้กับโครงสร้างองค์การที่มีเสถียรภาพสูง

2. โครงสร้างองค์การแบบราชการซึ่งบริหารโดยกลุ่มผู้บริหารระดับสูง

เป็นโครงสร้างองค์การที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์การสร้างทีมผู้บริหารขึ้นมา โดยประกอบด้วยตนเองและหัวหน้าหน่วยงานหลักๆ ขององค์การ เพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจในระดับนโยบายและแก้ไขปัญหาใดๆ ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานหลักไม่สามารถแก้ไขได้ การ

⁷ เรื่องเดียวกัน,

บริหารหน่วยงานหลักต่างๆ ขึ้นอยู่กับหัวหน้าหน่วยงานหลัก ซึ่งอาจจะเป็นการรวมศูนย์อำนาจหรือแบบการมีส่วนร่วมก็ได้

3. โครงสร้างองค์การแบบราชการที่บริหารโดยกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก

เป็นโครงสร้างองค์การที่จัดตั้งขึ้นในรูปของคณะกรรมการที่เป็นบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถ เพื่อกำหนดนโยบายที่สำคัญๆ ต่อการพัฒนาประเทศ โดยมีผู้บริหารระดับสูงขององค์การจะทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ เพื่อนำนโยบายที่คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิกำหนดไปปฏิบัติ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น

4. โครงสร้างองค์การแบบราชการที่มีทีมงานข้ามหน่วยงาน

เป็นโครงสร้างองค์การที่ผู้บริหารระดับสูง สร้างทีมงานมาจากผู้ปฏิบัติงานในระดับล่าง เพื่อให้ช่วยแก้ไขปัญหาเพราะผู้บริหารระดับสูงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทุกเรื่อง แต่ผู้ที่เข้าร่วมทีมมักจะทำงานในฐานะตัวแทนของหน่วยงานที่ตนสังกัดมากกว่าที่จะปฏิบัติในฐานะที่เป็นทีมที่แท้จริงและผู้ที่อยู่ในทีมก็มักจะรายงานต่อผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานตน

5. โครงสร้างองค์การแบบเมทริกซ์

เป็นโครงสร้างองค์การที่ทำให้ทีมงานสามารถนำความเชี่ยวชาญด้านเทคนิคและทรัพยากรมาใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากเป็น โครงสร้างที่เกิดจากการจำแนก ตามผลิตภัณฑ์หรือสินค้าบริการหรือตามหน้าที่พร้อมกันมาใช้

6. โครงสร้างองค์การแบบทีมงาน

เป็นโครงสร้างองค์การที่เน้นการทำงานเป็นทีม มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างทีม โดยเฉพาะผู้นำทีมกับกลุ่มผู้บริหารอาวุโสขององค์การ องค์การให้อิสระกับทีมแต่ละทีมทำงานอย่างเต็มที่ การประสานงานเป็นแบบไม่เป็นทางการ ผู้บริหารอาวุโสจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและกลยุทธ์ขององค์การ องค์การจะส่งเสริมการเรียนรู้ขององค์การและจะพยายามสร้างสรรค์สิ่งใหม่ๆ รวมทั้งนำความคิดและระบบที่จะช่วยให้องค์การประสบความสำเร็จมาใช้

7. โครงสร้างองค์การแบบเครือข่าย

เป็นโครงสร้างองค์การที่เกิดจากการตัดสินใจในการจ้างเหมารับช่วง (Sub-contracting) ให้้องค์การอื่นทำงานแทน แทนที่องค์กรจะจ้างคนจำนวนมากเพื่อทำงานเสียเอง โครงสร้างองค์การแบบเครือข่ายจะมีพนักงานไม่กี่คน เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางกลยุทธ์และให้การสนับสนุนเครือข่ายตามความจำเป็น โครงสร้างองค์การลักษณะนี้จึงเป็นระบบเปิดและมีการเปลี่ยนแปลงสูง

2.1.4 ลักษณะการจัดโครงสร้างองค์การที่ดี

บรรยงค์ โตจินดา⁸ ได้ให้ความเห็นว่าลักษณะของการจัดและออกแบบโดยสร้างองค์การที่ดีมีองค์ประกอบสำคัญ 9 ประการ คือ

1. จัดสายการบังคับบัญชาที่เหมาะสม (Chain of Command) คือ สายการบังคับบัญชาจากระดับสูงไปยังระดับต่ำ ในแต่ละสายการบังคับบัญชาขององค์การไม่ควรมีระดับชั้นมากเกินไป
2. จัดการสื่อสารต้องสะดวกและคล่องตัว (Communication) เพราะจะทำให้การปฏิบัติงานมีการประสานกันอย่างดี ส่งผลให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
3. การบังคับบัญชาต้องมีเอกภาพ (Unity of Command) คือ มีผู้บังคับบัญชาโดยตรงเพียงคนเดียวเท่านั้น เพื่อป้องกันความสับสน
4. ขอบเขตการควบคุมที่เหมาะสม (Span of control) คือ ผู้บังคับบัญชาควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชามีจำนวนที่เหมาะสม ไม่มากหรือน้อยจนเกินไป
5. แบ่งงานกันทำ (Division of work) คือ วิธีการจัดแบ่งงานต้องให้เหมาะสมกับงานที่ทำ
6. ต้องแบ่งงานให้เกิดเจ้าหน้าที่ 3 ฝ่าย คือ งานหลัก (Line) งานช่วย (Staff) และงานเสริม (Auxiliary)
7. ประสานงานที่มีประสิทธิภาพ (Coordination) หมายถึงกิจกรรมสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างคล่องแคล่ว
8. ต้องกำหนดหน้าที่ (Job description) และการมอบหมายอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสม
9. ต้องมีการมอบหมายงาน (Work assignment) และมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) ที่เหมาะสม

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management)

ทรัพยากรมนุษย์ถือเป็นทรัพยากรที่มีค่ามากที่สุดในบรรดาทรัพยากรทั้งหมดที่ใช้ในการบริหารงาน ได้แก่ เงิน (Money) อุปกรณ์และวัสดุ (Material) และวิธีการ (Method) เพราะการ

⁸ บรรยงค์ โตจินดา, องค์การและการจัดการ, (กรุงเทพมหานคร: บริษัทรวมสาริน (1977) จำกัด), น.132

อ้างถึงใน อารีย์ หนะกิจการชัย, “การปรับปรุงโครงสร้างองค์การเพื่อรองรับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ศึกษากรณี: การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย” (ภาคนิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544) น.12

ที่ผลผลิตจะมีคุณภาพหรือไม่ การทำงานของพนักงานจะมีประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือไม่ องค์การจะประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การหรือไม่ ล้วนแล้วขึ้นอยู่กับคนหรือทรัพยากรมนุษย์เป็นผู้คิดและเป็นผู้กระทำทั้งสิ้น ดังนั้น องค์การใดมีทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพสูง มีการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดี องค์การนั้นก็ย่อมประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานที่ดีทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวความคิดที่เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ โดยแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน คือ ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ กระบวนการสรรหาบุคคล กระบวนการรักษานุเคราะห์และกระบวนการออกจากงาน

2.2.1 ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

ตุลา มหาสุทธานนท์⁹ ได้ให้ความหมายคำว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ หมายถึง การใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่อย่างจำกัด อันได้แก่บุคลากรที่มีความรู้ (Knowledge) มีทักษะ (Skill) ในหลากหลายมิติ มีทัศนคติ (Attitude) ดีและมีอุปนิสัย (Habits) ดี ให้เกิดประโยชน์สูงสุดเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การ

2.2.2 กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ มีองค์ประกอบ 3 ประการ¹⁰ คือ

2.2.2.1 กระบวนการสรรหาบุคคล มี 9 ขั้นตอน คือ

(1) วางคนให้เหมาะกับงาน โดยยึดหลัก “นำคนที่เหมาะสมกับงานมาลงยังตำแหน่งที่เหมาะสมกับบุคคล” (Put the right man on the right job)

(2) วิเคราะห์งาน (Job Analysis) คือการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างลักษณะงานกับคุณสมบัติของบุคคลที่ต้องการ

(3) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Planning) คือ การวิเคราะห์กำลังคนที่มีอยู่ในปัจจุบันเปรียบเทียบกับความต้องการกำลังคนในอนาคต เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะมีบุคคลที่ต้องการในช่วงเวลาที่เหมาะสม และองค์การจะได้ใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์การอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(4) สรรหาบุคคลเข้าทำงาน (Recruiting) คือการดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหรือมีคุณภาพเข้าสู่องค์การ มี 2 วิธี

ก. การสรรหาจากแหล่งกำลังคนภายในองค์การ (Internal recruitment resource)

⁹ ตุลา มหาสุทธานนท์, หลักการจัดการ หลักการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2, น.184

¹⁰ ⁴ เรืองเดี๋ยกัน น.186-206

ข. การสรรหาจากแหล่งกำลังคนภายนอกองค์การ (External recruitment resource)

(5) การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน (Selection) เป็นการคัดเลือกบุคคลที่มีประสิทธิภาพเข้าทำงาน มี 2 วิธี คือ

ก. การทดสอบ (Testing) คือการทดสอบเปรียบเทียบพฤติกรรม ทักษะ การกระทำของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป

ข. การสัมภาษณ์ (Interview)

(6) การตรวจสอบประวัติ

(7) การตรวจร่างกาย

(8) การบรรจุแต่งตั้ง

(9) การปฐมนิเทศ

2.2.2.2 กระบวนการรักษานุคลากร (Retain)

กระบวนการที่ยึดเหนี่ยวให้บุคลากรที่มีคุณภาพอยู่กับองค์การตลอดไป หรือที่เรียกว่า ป้องกันสมองไหล เป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บริหารขององค์การจะต้องพึงสังวร ดังนั้น กระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ จึงมีวิธีการป้องกันสมองไหล ดังนี้

(1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) คือ การวางแผนปรับปรุงขีดความสามารถ การวางแผนพัฒนาวิชาชีพ การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากรภายในองค์การ โดย

ก. การฝึกอบรม (Training) คือการทำให้พนักงานมีความรู้และทักษะในการปฏิบัติงานในปัจจุบัน

ข. การพัฒนาบุคคล คือ การเรียนรู้ ไปข้างหน้าในระยะยาว เพื่อเตรียมความพร้อมของพนักงานก้าวไปพร้อมกับความเจริญเติบโตขององค์การในอนาคต

ค. การวางแผนและพัฒนาวิชาชีพ (Career planning development) คือกระบวนการที่กำหนดให้พนักงานแต่ละคน ถูกกำหนดเป้าหมายทางอาชีพ ตลอดจนกำหนดวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย เช่น ความคาดหวังว่าเป็นรองอธิบดีแล้วจะได้เป็นอธิบดี

(2) การบริหารค่าตอบแทน (Compensation Management) คือ การพัฒนานโยบาย การวางแผน การจัดรูปร่าง การนำนโยบายไปปฏิบัติในการจ่ายค่าตอบแทนการทำงานของพนักงานที่ได้ตกลงไว้อย่างเป็นธรรม

ก. การจ่ายค่าตอบแทนมี 2 ประเภท คือ

1. ค่าตอบแทนทางตรง เช่น เงินเดือน (Salary) และค่าจ้าง (Wage)
2. ค่าตอบแทนทางอ้อม เช่น ค่าเช่า ที่พัก ค่ารักษาพยาบาล ค่าช่วยเหลือบุตร ค่าประกันชีวิต ค่าประกันสังคม

ข. การบริหารค่าตอบแทนต้องยึดหลัก 3 ประการ คือ

1. หลักความเสมอภาคและความเป็นธรรม
2. หลักการดึงดูดใจและการแข่งขัน

การดึงดูดใจ หมายถึงค่าตอบแทนที่สามารถจูงใจบุคคลภายนอกให้เข้าร่วมงานกับองค์กร และยึดเหนี่ยวให้พนักงานที่มีคุณภาพอยู่กับองค์กรนานที่สุดเท่าที่จะนานได้

การแข่งขัน หมายถึงการบริหารค่าตอบแทนที่สามารถใช้เป็นกรอบในการวางแผนกลยุทธ์กำลังคนในการแข่งขันกับองค์กรอื่นๆ ได้

3. ความสามารถในการจ่ายและต้นทุนแรงงาน (Ability to pay and labor cost)

(3) การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) คือ การวัดผลการปฏิบัติงานของพนักงานในระยะหนึ่งเพื่อให้ทราบว่า พนักงานคนนั้น ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่เพียงใด

(4) การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) เป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้กับพนักงานที่ปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ การเลื่อนตำแหน่งมักจะอิงกับระบบอุปถัมภ์ (Patronage) คือ ยึดหลักเอาความใกล้ชิด ความรู้สึกผูกพันกับผู้บริหารเป็นที่ตั้ง ส่วนระบบคุณธรรม (Merit System) ยึดหลักความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นที่ตั้ง ไม่นำเรื่องความรู้สึกส่วนตัวหรือความผูกพันมาเกี่ยวข้อง การเลื่อนตำแหน่งมีสองลักษณะ คือเลื่อนตำแหน่งในแนวดิ่ง (Vertical) คือจากล่างขึ้นบน เป็นการเลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น ทำให้สิทธิประโยชน์เพิ่มมากขึ้น การเลื่อนตำแหน่งในแนวนอน (Horizontal) คือการเปลี่ยนงานจากตำแหน่งงานหนึ่งไปอีกตำแหน่งงานหนึ่ง ในระดับเดียวกัน ไม่มีอำนาจหน้าที่เพิ่มสูงขึ้น สิทธิผลประโยชน์เท่าเดิม ซึ่งเรียกว่า การหมุนเวียนงาน

(5) แรงงานสัมพันธ์ (Labor Relations) หมายถึงความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ถ้าเกิดการขัดแย้ง การทิ้งงาน การนัดหยุดงาน (Strike) การทำให้สินค้าคุณภาพด้อย (Spoilage) และการทำลายเครื่องมืออุปกรณ์ในการผลิตหรือการก่อวินาศกรรม การป้องกันไม่ให้เกิดความขัดแย้งมีดังนี้

ก. จ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรม

ข. การติดต่อสื่อสาร (Communication) ที่ดี คือนายจ้างกับลูกจ้างจะต้องมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

ค. การสร้างความท้าทายในการทำงาน คือทำให้ลูกจ้างมีความรู้สึกว่าการทำงานของตนนั้นไม่จำเจ ซ้ำซาก ให้มีการหมุนเวียนในการทำงาน

ง. การดูแลเอาใจใส่ (Care) คือการดูแลความทุกข์สุขของพนักงาน ถือเป็นเหมือนหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ

(6) สุขภาพและความปลอดภัย

2.2.2.3 กระบวนการออกจางาน (Retire)

เป็นกระบวนการบริหารทรัพยากรมนุษย์ขั้นสุดท้าย คือ การออกจางาน มี 3 กรณี

- (1) การถูกเลิกจ้าง
- (2) การลาออก
- (3) การออกจางานเนื่องจากปัญหาด้านสุขภาพ

2.3 ทฤษฎีการจูงใจ (Motivation Theory)

ความสำเร็จของการทำงานให้กับองค์การมีมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับแรงจูงใจของพนักงาน ถ้าแรงจูงใจในการทำงานมีมาก องค์การก็ย่อมประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล คำว่าแรงจูงใจมาจากภาษาละติน คือ Movere หมายถึง การเคลื่อนไหว และสิ่งที่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการทำงานคือ ค่าจ้างหรือค่าตอบแทน นักวิชาการได้พยายามคิดค้นทฤษฎีต่างๆ เพื่อค้นหาแรงจูงใจที่แท้จริงในการทำงานเพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดขององค์การ ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษา ค้นคว้าและรวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับแรงจูงใจในการทำงาน โดยแบ่งหัวข้อการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน คือ ความหมายของการจูงใจ ทฤษฎีการจูงใจและการจัดการสิ่งจูงใจ

2.3.1 ความหมายของคำว่า แรงจูงใจ (Motivation)

ศุภชัย ยาวะประภา¹¹ให้ความหมายของคำว่าแรงจูงใจ หมายถึง กระบวนการตัดสินใจของบุคคลที่จะแสดงออกถึงพฤติกรรมอันมีที่มาจากกระบวนการเรียนรู้จากภายในตนเอง หรือจากสภาพแวดล้อมภายนอก ไม่ว่าจะเป็นสภาพแวดล้อมตามความเป็นจริง หรือสภาพแวดล้อมที่ถูก

¹¹ศุภชัย ยาวะประภา, การบริหารบุคคลภาครัฐไทย กระแสใหม่และสิ่งท้าทาย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท จุกทอง จำกัด, 2548) น.216-217

สร้างขึ้นโดยองค์การ ซึ่งบุคคลนั้นเล็งเห็นแล้วว่า พฤติกรรมดังกล่าว สามารถตอบสนองกับค่านิยมของตนเองและหรือสังคมภายนอก

สุพิน เกษาคูปต์¹² กล่าวว่า แรงจูงใจ หมายถึงพลังอย่างหนึ่งที่ผลักดันให้มนุษย์แสดงพฤติกรรมไปในทิศทางที่ตอบสนองสิ่งที่เป็จุดประสงค์หรือความต้องการของตน

สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ¹³ ให้ความเห็นว่าแรงจูงใจ หมายถึงแรงขับอันเป็นความอยาก (want) ที่จะบรรลุเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์บางอย่าง

สมพร เพ็ญจันทร์¹⁴ กล่าวว่าแรงจูงใจ หมายถึงกระบวนการทางจิตวิทยา ที่ผู้บริหารให้เกิดจุดหมายทางพฤติกรรมและทิศทาง โดยการใช้วิธีจูงใจต่างๆ ที่จะให้ผู้ได้บังคับบัญชาเต็มใจปฏิบัติตามความมุ่งหมายขององค์การอย่างทุ่มเท

2.3.2 ทฤษฎีการจูงใจ

ทฤษฎีแรงจูงใจที่นักวิชาการได้สร้างและคิดค้นขึ้น ได้แก่ ทฤษฎีลำดับชั้นความต้องการ (Hierarchy of needs) ของ Abraham H. Maslow. ได้ชี้ให้เห็นว่ามนุษย์มีความต้องการ 5 ระดับ คือ¹⁵

ก. ความต้องการพื้นฐานทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค ฯลฯ

ข. ความต้องการในความปลอดภัยและมั่นคง (Safety, Security Needs) เช่น ความปลอดภัยในชีวิต, ทรัพย์สิน, สุขภาพ

ค. ความต้องการในทางสังคม (Social Needs) ได้แก่ ความต้องการความรัก ความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

ง. ความต้องการเกียรติยศและชื่อเสียง (Esteem Needs) ได้แก่ ความเคารพที่ได้รับจากคนอื่น ความเคารพนับถือตน (ที่ประสบความสำเร็จ) การได้รับการยกย่องและการมีชื่อเสียง

จ. ความต้องการประสบผลสำเร็จของชีวิต (Self-Actualization Needs) ได้แก่ ความเจริญเติบโตในหน้าที่การงานและความต้องการที่ท้าทายให้ประจักษ์ ถือเป็นความต้องการของมนุษย์สูงสุด

¹² สุพิน เกษาคูปต์, พฤติกรรมองค์การ: ความรู้เบื้องต้นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536) น.68-69.

¹³ สร้อยตระกูล (ติวานนท์) อรรถมานะ, พฤติกรรมองค์การ ทฤษฎีและการประยุกต์, น.84.

¹⁴ สมพร เพ็ญจันทร์, แนวคิดและหลักการจัดการในองค์การสาธารณะ, น.171.

¹⁵ สุพิน เกษาคูปต์, พฤติกรรมองค์การ: ความรู้เบื้องต้นในการบริหารทรัพยากรมนุษย์, น.72-73.

2.3.3 การจัดการสิ่งจูงใจ (Motivation Management)

การจัดการสิ่งจูงใจเป็นกระบวนการจัดการสิ่งจูงใจทั้งที่เป็นตัวเงิน และสิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน เพื่อสนองตอบต่อการกิจ และเงื่อนไขความต้องการขององค์การ ประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้¹⁶

2.3.3.1 การกำหนดสิ่งจูงใจประเภทต่างๆ ต้องมองในเชิงกลยุทธ์ และต้องเป็นกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับกลยุทธ์ขององค์การ

2.3.3.2 สิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินและไม่ใช่ว่าตัวเงินมีความสำคัญเท่ากัน องค์การต้องแน่ใจว่าสิ่งจูงใจทั้งสองประเภท ถูกใช้อย่างบูรณาการในกระบวนการจัดการสิ่งจูงใจทั้งกระบวนการ

2.3.3.3 สิ่งจูงใจที่ไม่ใช่ตัวเงิน เช่น การให้รางวัล การประกาศยกย่อง การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การเพิ่มความรับผิดชอบ ถือว่าเป็นสิ่งจูงใจที่เน้นไปที่ความต้องการ (Needs) ของบุคคลในเรื่องต่อไปนี้ คือ การยอมรับ (recognition) ผลสำเร็จ (achievement) ความรับผิดชอบ (responsibility) และความก้าวหน้าของบุคลากรเอง (personal growth) ความต้องการดังกล่าวทั้ง 4 เรื่อง จะส่งผลการเพิ่มแรงจูงใจ การอุทิศตัวให้กับงาน และผลการปฏิบัติงานที่เพิ่มขึ้น สิ่งจูงใจในลักษณะเช่นนี้ จะสร้างผลกระทบที่ลึกกว่าและยาวนานกว่าสิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน

2.3.3.4 สิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงิน ได้แก่ ค่าตอบแทนที่เป็นตัวเงินในรูปของเงินเดือน ค่าจ้าง แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ก. เงินเดือนค่าจ้างพื้นฐาน (Base pay) ต้องกำหนดโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมภายใน (Internal equity) หมายถึง เงินเดือนค่าจ้างต้องสะท้อนถึงค่าของผลงานที่สามารถเทียบเคียงกันได้ภายในองค์กรเดียวกัน และต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมภายนอกองค์การ (External equity) คือ ค่าจ้างของงานที่มีคุณค่าสามารถเทียบเคียงกันได้กับค่าจ้างในท้องตลาด

ข. เงินตอบแทนแปรผัน (Variable Pay) หมายถึง เงินตอบแทนที่ให้ผู้อื่นเนื่องจากผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละปี ถ้าผลงานไม่เป็นไปตามที่กำหนดก็ไม่ได้รับเงินประเภทนี้ เงินดังกล่าว ไม่ถือเป็นเงินเดือนค่าจ้างพื้นฐาน ไม่นำไปรวมเป็นเงินบำเหน็จบำนาญ

สิ่งจูงใจที่เป็นตัวเงินนอกจากเงินเดือนค่าจ้างพื้นฐานแล้ว ยังรวมไปถึงเงินบำเหน็จบำนาญเงินตอบแทนที่เสียชีวิตระหว่างปฏิบัติงาน เงินค่ารักษาพยาบาล เงินประกันสุขภาพ วันหยุดประจำปี การจัดอาหารกลางวันให้ และการจัดบริการรับฝากเลี้ยงเด็ก เป็นต้น

¹⁶ ศุภชัย ยาวะประภาส, การบริหารงานบุคคลภาครัฐไทย กระแสไทย และสิ่งท้าทาย, น.220

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ

2.4.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542

2.4.2 ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วย

2.4.2.1 คำตอบแทนอนุกรรมการ ฉบับลงวันที่ 24 มกราคม 2543

2.4.2.2 คำตอบแทนพิเศษของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ฉบับลงวันที่ 23 มิถุนายน 2543

2.4.2.3 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน ฉบับลงวันที่ 6 สิงหาคม 2547

2.4.3 ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการภายในและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. ฉบับลงวันที่ 31 มกราคม 2543

2.4.4 ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 31 ลงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ.2549 ว่าด้วยเรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.5 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอเป็นกรอบในการศึกษาวิจัย จำนวน 8 ผลงาน ดังนี้

พัฒนพงศ์ จันทรเพ็ชรพล¹⁷ ทำการศึกษาวิจัยเรื่องอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542: กรณีศึกษาปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการไต่สวน ผลการศึกษาวินิจฉัยพบว่า กระบวนการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนประสบปัญหาและอุปสรรคสามประการ คือปัญหาในการอำนวยความสะดวกธรรมชาติของคณะอนุกรรมการไต่สวน ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพในการไต่สวนข้อเท็จจริง

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ไม่ได้บัญญัติถึงนิยามของคำว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงให้ชัดเจนและไม่ได้บัญญัติถึง

¹⁷พัฒนพงศ์ จันทรเพ็ชรพล, บทความ “อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 : กรณีศึกษาปัญหา และอุปสรรคของกระบวนการไต่สวน”, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547).

วิธีการสรรหาอนุกรรมการได้สวนผู้ทรงคุณวุฒิและไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของอนุกรรมการได้สวนผู้ทรงคุณวุฒิว่าควรมีคุณสมบัติประการใด และไม่ได้กำหนดองค์คณะของคณะอนุกรรมการได้สวนเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด นอกจากนั้น กฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้บัญญัติถึงกระบวนการใช้อำนาจของคณะอนุกรรมการได้สวนไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การใช้อำนาจของอนุกรรมการได้สวนอยู่ในวงจำกัดและเกิดความล่าช้า รวมทั้งการที่กฎหมายไม่กำหนดโทษสำหรับความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการได้สวนไว้เป็นการเฉพาะ จึงเป็นอุปสรรคในการนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดมาพิจารณาคดีให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 โดยเพิ่มเติมนิยามของคำว่า การได้สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงขอบเขตในการใช้อำนาจของคณะอนุกรรมการได้สวน และกำหนดองค์คณะของคณะอนุกรรมการได้สวนและวิธีสรรหาอนุกรรมการได้สวนผู้ทรงคุณวุฒิไว้ให้ชัดเจน เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ตลอดจนต้องบัญญัติให้อำนาจแก่คณะอนุกรรมการได้สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ไว้เป็นการเฉพาะใช้ชัดเจนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้รวดเร็วและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

คมศักดิ์ โดโกชนพันธุ์¹⁸ ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การได้สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยกับประเทศที่มีระบบการเมืองที่พัฒนามาเป็นระยะเวลานานแล้ว เพื่อวิเคราะห์ว่ากระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาและสิทธิการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาเพียงพอหรือไม่

ผลการวิจัยพบว่า สิทธิเสรีภาพและสิทธิการต่อสู้คดีตามกฎหมายยังมีความบกพร่อง ทำให้สำนวนและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขาดความน่าเชื่อถือในระดับของการพิจารณาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 310 วรรคหนึ่ง และมาตรา 332 (2) ที่ต้องการให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยอมรับการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะ

¹⁸ คมศักดิ์ โดโกชนพันธุ์, บทคัดย่อ, “การได้สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตรมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

กรรมการ ป.ป.ช. ผู้วิจัยได้เสนอวิธีแก้ปัญหา ว่าควรต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา และสิทธิการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาอย่างพอเพียง เพื่อให้สำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรฐานความน่าเชื่อถือที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยึดเป็นหลักในการพิจารณาคดีได้ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงมาตรการในการแสวงหาพยานหลักฐานที่มีประสิทธิภาพในการพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาควบคู่กันไปด้วย

สุรพงษ์ อินทรถาวร¹⁹ ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ผลการศึกษาสรุปได้ว่า กระบวนการในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องอาศัยการทำงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นหลัก แต่กฎหมายกลับมิได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างใด ผลของกฎหมายที่ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้โดยตรง ทำให้การใช้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีข้อจำกัด จึงทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกิดความล่าช้า เพราะพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะใช้อำนาจในการไต่สวนโดยปราศจากการได้รับมอบหมายจากคณะอนุกรรมการไต่สวนอันเป็นเหตุทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกิดความไม่คล่องตัว มีคดีค้างพิจารณาดำเนินการเป็นจำนวนมาก ประกอบกับรูปแบบและขั้นตอนการไต่สวนตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ.2547 ก็ไม่เอื้ออำนวยในการทำงานเท่าที่ควร เนื่องจากระเบียบดังกล่าวได้กำหนดขั้นตอนการไต่สวนที่ยุ่งยากและจะต้องดำเนินการไต่สวนในรูปขององค์คณะทุกขั้นตอนแตกต่างจากการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวน ส่วนองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการไต่สวน กฎหมายได้กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนในทุกคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ซึ่งในทางปฏิบัติกรรมการ ป.ป.ช. เพียงจำนวน 9 คน ไม่สามารถปฏิบัติงานในฐานะประธานอนุกรรมการไต่สวนได้อย่างจริงจังทุกเรื่อง นอกจากนี้การแต่งตั้งอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวน ก็ไม่ได้แต่งตั้งจากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาร่วมเป็นอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงทุกคดีเช่นกัน ผู้ทำการวิจัยได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ

¹⁹ สุรพงษ์ อินทรถาวร, บทความชื่อ “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดี กับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ.2542”, (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549)

ป.ป.ช.ได้โดยตรง ไม่ต้องแต่งตั้งในรูปแบบขององค์คณะได้สวนข้อเท็จจริง รวมทั้งกำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการได้สวนขึ้นใหม่ เพื่อให้กระบวนการได้สวนมีความคล่องตัวที่มีประสิทธิภาพ และแก้ไขกฎหมายในส่วนที่กฎหมายกำหนดให้ พนักงานสอบสวนต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 89 โดยกำหนดขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

วีระพงษ์ บุญโญภาสและคณะ²⁰ ทำการศึกษาวิจัย เรื่อง การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายแบ่งออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

1. ข้อจำกัดในด้านกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติของกฎหมายมีดังนี้

1.1 อำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 66 กฎหมายมาตรา 72 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครอง เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายจับ ดำเนินการจับและส่งตัวผู้ถูกจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสี่สิบแปดชั่วโมง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้พิจารณาในการปล่อยตัวชั่วคราว และในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลอาญา เพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้ได้ ถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติกำหนดการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนมากและอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ เช่น การควบคุมตัวและระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ถูกจับ เป็นต้น

1.2 อำนาจในการดำเนินคดีกับผู้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีร่ำรวยผิดปกติ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหาในขณะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี ถือเป็นการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากเกินไป

1.3 การเสนอเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 66 บัญญัติให้ผู้

²⁰วีระพงษ์ บุญโญภาสและคณะ, บทสรุปวิจัย, “การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”, (รายงานการวิจัย, เอกสารประกอบการสัมมนาเสนอรายงานการวิจัย ณ โรงแรมเดอะทวิน ทาวเวอร์ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2546)

1.3 การเสนอเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 66 บัญญัติให้ผู้เสียหายเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่กรณีเรื่องการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน อันเนื่องมาจากร่ำรวยผิดปกติ หรือการร้องขอให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายกลับใช้คำว่า “ผู้กล่าวหา” เป็นผู้ริเริ่มร้องเรียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงทำให้กฎหมายขาดความชัดเจน อันนำไปสู่ปัญหาการตีความกฎหมายว่าผู้ใดบ้างเป็นผู้มีสิทธิริเริ่มกล่าวหาหรือเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.4 ข้อจำกัดในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 45 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยต้องมีกรรมการ ป.ป.ช. อย่างน้อยหนึ่งคนเข้าร่วม เป็นอนุกรรมการไต่สวนด้วย เท่ากับการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนดังกล่าวไม่ได้ช่วยลดภาระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงอย่างแท้จริงแต่อย่างใด หากแต่เป็นการกระจายการทำงานออกไปเท่านั้น

1.5 บทบัญญัติกฎหมายอื่นๆ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ.2543 อันส่งผลทำให้เกิดปัญหาในด้านปริมาณงานในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลทำให้บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีอยู่ในปัจจุบันมีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจที่กำหนด

2. ข้อจำกัดเกี่ยวกับกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.1 อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ ไม่มีการสร้างบุคลากรที่มีความชำนาญเพื่อดำเนินการกับลักษณะที่หลากหลายของการทุจริต การขาดแคลนบุคลากรที่มีความชำนาญเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ไม่มีการแบ่งกลุ่มเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปตามความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และบุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอต่อจำนวนปริมาณงาน

2.2 อุปสรรคการบังคับใช้กฎหมายภายนอกสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ อุปสรรคในการประสานการบังคับใช้กฎหมายและการประสานงานกับหน่วยงานอื่น เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและความร่วมมือกับต่างประเทศ

ผู้ทำการวิจัยได้เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. กรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินคดีภายใต้กำหนดอายุความตามมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญา โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่

2. การนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีผู้เสียหายได้มาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ เพียงแต่มีผู้มากล่าวหาว่าเป็นการเพิกพ้อที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพราะข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ ฯลฯ ถือเป็นความผิดอาญาแผ่นดินอยู่แล้ว จึงควรแก้ไขมาตรา 66 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้บุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหายตามมาตรา 4 วรรค 4 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ก็สามารถกล่าวโทษต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตามหลักของการดำเนินคดีอาญาแผ่นดิน

3. กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ควรแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เพราะการจะทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงรวดเร็ว แต่ถ้าหากมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเรื่องร้องเรียนทุกเรื่อง จะทำให้กระบวนการไต่สวนเกิดความล่าช้า

4. องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการไต่สวน เห็นควรแก้ มาตรา 45 ให้องค์ประกอบคณะอนุกรรมการไต่สวน ไม่จำเป็นต้องมีกรรมการ ป.ป.ช. อย่างน้อยหนึ่งคน เข้าร่วมเป็นองค์คณะไต่สวน ในเรื่องที่ถูกกล่าวหาไม่ใช่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งตามที่ระบุในมาตรา 58 ในกรณีเช่นนี้ องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการไต่สวนควรประกอบด้วยเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. และอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หากเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. มีจำนวนไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประกอบของคณะอนุกรรมการไต่สวน ก็ควรจะต้องแต่งตั้งข้าราชการจากหน่วยอื่นมาช่วยราชการ โดยแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. และในขณะเดียวกัน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่แทนกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนได้ โดยไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช. เป็นประธานอนุกรรมการไต่สวนทุกเรื่อง ซึ่งจะทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ล่าช้า เว้นแต่จะเป็นเรื่องที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในมาตรา 58

5. การประสานงานในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับ สำนักงาน ป.ป.ง. ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินที่ได้จากการกระทำความผิด ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสองและต้องระบุลำดับก่อนหลังของกฎหมายที่ใช้บังคับ เพราะความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ต่างก็พื้นฐานความผิดที่อยู่ในบังคับใช้กฎหมายทั้งของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ง. คือ กฎหมาย 2 ฉบับ บังคับใช้ต่อการกระทำความผิดเดียวกัน

6. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาได้ตามมาตรา 26 (2) ก็ตาม แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีอำนาจจับกุมผู้ถูกกล่าวหาที่กระทำความผิดซึ่งหน้า ฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม การแก้ไขปัญหานี้ โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานฝ่ายปกครองมาช่วยราชการและแต่งตั้งให้เป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. จึงทำให้มีอำนาจจับกุมได้ และแก้ไขมาตรา 31 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ ป.ป.ช. อนุกรรมการและเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สนธิ จรอนันต์และคณะ²¹ ได้ทำการศึกษาวิจัย เรื่องการเสริมสร้างประสิทธิภาพการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลการศึกษาพบว่ามีปัญหาและข้อจำกัดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขึ้นและการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน สรุปได้ว่า การกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรเดียวที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือว่าไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชันที่ครอบคลุมวิถีชีวิตในสังคมไทยทุกระดับ เพราะอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีไม่เพียงพอกับการปฏิบัติพันธกิจตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับบุคลากรมีขีดความสามารถจำกัดในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินบางด้านและบางประเภท เช่น ด้านบัญชี ด้านการซื้อขายหุ้น ด้านตรวจสอบทรัพย์สินประเภท เพชร พลอย วัตถุโบราณ เป็นต้น และนักการเมืองและข้าราชการมีทรัพย์สินและหนี้สินหลากหลาย ทำให้ยากแก่การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ของทรัพย์สิน

²¹ สนธิ จรอนันต์และคณะ, บทคัดย่อการวิจัย, “การเสริมสร้างประสิทธิภาพและการขึ้นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบทรัพย์สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (รายงานผลการวิจัย, ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยประเภทกำหนดเรื่องจากสำนักงาน ป.ป.ช. และมูลนิธิเอเชีย, 2544)

และหนี้สิน รวมทั้งแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและวิธีการตรวจสอบก็ไม่สามารถที่จะสื่อให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของทรัพย์สินและหนี้สินได้ จึงไม่สามารถนำไปเปรียบเทียบผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินในภายหลังได้ อีกทั้งขาดอุปกรณ์ทางเทคนิคในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ทำการตรวจสอบ ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินประเภทต่างๆ จึงเป็นเหตุทำให้การปฏิบัติงานตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีความล่าช้า นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 293 เรื่องการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินได้บัญญัติให้มีช่องโหว่ จึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความว่าการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินทำการตรวจเฉพาะที่ยื่นบัญชีเท่านั้น ผู้ทำการศึกษาวิจัยได้เสนอแนะวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

1. ปฏิรูประบบการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยนำเอาหลักการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล (Good governance) มาเป็นกรอบในการดำเนินงานอันประกอบด้วย 1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับ การปฏิบัติตามกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายที่เหมาะสมและเที่ยงธรรม 2. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ความซื่อสัตย์ จริงใจ มีระเบียบวินัย 3. หลักความโปร่งใส ได้แก่ ความไว้วางใจ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสามารถรับรู้ร่วมกันได้ 4. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ ให้ข้อมูล วางแผน ตัดสินใจ ติดตามและประเมินผลได้ 5. หลักความรับผิดชอบและตรวจสอบได้ ได้แก่ ความรับผิดชอบ ใส่ใจปัญหาสาธารณะ เคารพความเห็นที่แตกต่างกัน และสามารถตีแผ่ไล่เบี่ยงประเด็นปัญหาต่างๆ ได้ 6. หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วย การบริหารจัดการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสม ประหยัด และแข่งขันได้ มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรูปแบบขององค์การและกระบวนการปฏิบัติงานควบคู่กันไป

2. การกระจายอำนาจการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้แต่ละหน่วยงานที่มีหน่วยตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินสามารถทำได้อย่างทั่วถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพียงองค์การกำหนดนโยบาย กำกับ ดูแล เรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่ในด้านการพิจารณาคดี กรณีเกิดการร้องเรียนเรื่องความไม่เหมาะสมของการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในหน่วยงานต่างๆ เป็นสำคัญ โดยต้องแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพระราชบัญญัติและหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตรวจสอบทรัพย์สินที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ประมวลรัษฎากรและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ซึ่งจะทำให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพ

3. นำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ในกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน จะทำให้การทำงานรวดเร็ว รัดกุม แม่นยำ ถูกต้องมากยิ่งขึ้น สามารถสืบค้นข้อมูลกลับไปกลับมาได้ง่ายและมีประสิทธิภาพสูง สามารถเปิดเผยต่อสาธารณชนได้อย่างกว้างขวาง ทำให้ประชาชนร่วมกันตรวจสอบข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกคน

4. แนวทางในการเสริมสร้างประสิทธิภาพของการยื่นและการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

4.1 ปรับปรุงระบบงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบด้วย การรับเรื่องร้องเรียน การไต่สวน การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การป้องกันและการบริหาร

4.2 จัดตั้งศูนย์ข้อมูลป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสำนักงาน ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมข้อมูลบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อมูลผู้รับสมัครเลือกตั้งทุกระดับและบุคคลที่ควรติดตาม รวมถึงข้อมูลป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เชื่อมโยงกับเครือข่ายที่เกี่ยวข้องกับผู้ตรวจสอบ หรือองค์กรตรวจสอบทรัพย์สินใช้ร่วมกัน

4.3 จัดช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตในรูปแบบที่หลากหลายและต้องมีมาตรการป้องกันความปลอดภัยของผู้ที่แจ้งเบาะแสการคอร์รัปชัน

4.4 นำเทคโนโลยีสมัยใหม่ เข้ามาเสริมประสิทธิภาพ การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และต้องอำนวยความสะดวกการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตลอด 24 ชั่วโมง

4.5 จัดให้มีระบบเตือนล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ที่กฎหมายกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทราบทุกระยะ

สรรเสรีญ พลเจียก²² ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการปรับปรุงโครงสร้างในด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาโครงสร้างด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติในปัจจุบันว่ามีปัญหาและอุปสรรคหรือไม่ และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปราบปรามอย่างไร ผลการศึกษาพบว่า การจัดโครงสร้างด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ยังขาดความเหมาะสม ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ โครงสร้างด้านการปราบปรามการ

²² สรรเสรีญ พลเจียก, บทคัดย่อ, “การปรับปรุงโครงสร้างในด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช.”, (ภาคนิพนธ์, รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2543).

ทุจริตไม่มีการแบ่งงานเพื่อให้เกิดความชำนาญเฉพาะทาง สายการบังคับบัญชา ไม่มีผู้บังคับบัญชา ระดับกลางทำหน้าที่เป็นตัวประสานระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกับผู้อำนวยการกองหรือผู้อำนวยการสำนัก ช่วงการบังคับบัญชากว้างมากเกินไป การจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เหมาะสมกับปริมาณงานที่มีอยู่ จัดคนไม่เหมาะสมกับงาน ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน ขาดการประสานงาน การไต่สวนข้อเท็จจริงในรูปของคณะกรรมการไต่สวน เป็นการเพิ่มภาระงานให้กับเจ้าหน้าที่สิ้นเปลืองเวลา งบประมาณและวัสดุประสงค์ ทำให้ประสิทธิภาพหรือความสำเร็จของงานไม่คุ้มค่างับ ทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป ผู้ทำการวิจัยได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเสนอรูปแบบการจัดโครงสร้างองค์การด้านปราบปรามการทุจริต เพื่อปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างด้านปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ให้มีประสิทธิภาพ

โกวิท ภัยสนันท์ และคณะ²³ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง การพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช. ผลการศึกษาวิจัย สรุปได้ว่า ความสำเร็จของการป้องกันการทุจริต การปราบปรามการทุจริต การตรวจสอบทรัพย์สินและงานสนับสนุนด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานของสำนักงาน ป.ป.ช. การพัฒนาองค์กรและการเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช. องค์ประกอบสำคัญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรใน 4 ด้านหลัก คือ ด้านทิศทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด้านโครงสร้างองค์กร ด้านการพัฒนาระบบการทำงานหลัก และด้านการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ 1. ปรับเปลี่ยนทิศทางการยุทธศาสตร์สำนักงาน ป.ป.ช.และครอบคลุมไปถึง วิสัยทัศน์ ภารกิจ ค่านิยม และวัฒนธรรมองค์กรและกลยุทธ์ 2. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์กรของสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมและกลยุทธ์ 3. การพัฒนาระบบการทำงานหลักของสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แก่ การปรับเปลี่ยนและเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และกระบวนการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 4. การบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ต้องครอบคลุมถึง นโยบายทรัพยากรมนุษย์ ระบบการจำแนกและกำหนดตำแหน่ง ระบบประเมินค่า ระบบการบริหารบุคคล และการปรับปรุงระบบพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของสำนักงาน ป.ป.ช.เมื่อพิจารณาองค์รวมตามที่ได้เสนอแนะดังกล่าวแล้ว พอจะคาดคะเนได้ว่า จะทำให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีความสามารถที่จะเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรและการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตของชาติได้

²³โกวิท ภัยสนันท์ และคณะ, บทคัดย่อการวิจัย, “การพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน ป.ป.ช.”, (รายงานการวิจัย, ศูนย์บริการทางวิชาการสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากสำนักงาน ป.ป.ช., 2546)

ไชยยันต์ ลิ้มกาญจนพันธุ์²⁴ ทำการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาที่เกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ทำการวิจัยมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรในต่างประเทศที่ทำหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คือ ประการแรก ข้อจำกัดในด้านทรัพยากรบุคคลที่ไม่สามารถรองรับเรื่องร้องเรียนจำนวนมากได้ จนส่งผลให้การดำเนินงานล่าช้าเนิ่นนาน ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหมายของคณะกรรมการการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอยู่มากมายทำให้มีเรื่องร้องเรียนเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนมาก ประการสุดท้าย หลักการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ.2542 ที่กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการเป็นหลักการใหม่ ส่วนใหญ่ยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ลงตัว รวมทั้งบางเรื่องยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรองรับ เช่น การจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี เป็นต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ข้อจำกัดด้านทรัพยากรบุคคล สามารถแก้ไขได้ โดยการเพิ่มจำนวนบุคลากรให้เพียงพอกับจำนวนปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น ปัญหาการขาดแคลนจำนวนบุคลากรของ ICAC ของฮ่องกง หรือทำการเปรียบเทียบว่า เรื่องร้องเรียนประเภทใดที่หน่วยงานอื่นๆ ทำได้ดีกว่า ก็มอบหมายให้หน่วยงานนั้นดำเนินการ นอกจากนี้ ต้องอาศัยระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเปรียบเทียบเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติงานในอนาคตต่อไป

²⁴ไชยยันต์ ลิ้มกาญจนพันธุ์, บทคัดย่อ, “ปัญหาที่เกิดขึ้นจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545)