

## ข้อกำหนด (Terms of Reference - TOR)

### ชื่อแผนงานวิจัย/โครงการวิจัย เฝ้าระวังและป้องกันการทุจริตจากนโยบายและโครงการของรัฐ

#### หลักการและเหตุผล

ภาครัฐมีบทบาทสำคัญในการผลักดันการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ สร้างความเป็นธรรมในสังคม รักษาความมั่นคงของประเทศ และส่งเสริมพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม การกำหนดนโยบายและโครงการของรัฐ จำเป็นต้องดำเนินการและปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นธรรม และมีธรรมาภิบาล เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสม และนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาที่สมดุล มั่นคง ก้าวหน้าและยั่งยืน การบริหารภาครัฐเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนนั้น ต้องเป็นไปอย่างสุจริตโปร่งใส เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ แต่เท่าที่ผ่านมายังปรากฏว่ามีหน่วยงานภาครัฐหลายแห่ง ที่ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการบริหารภาครัฐที่ดีได้ ซึ่งนอกจากปัญหาการสูญเปล่าแล้ว ยังพบว่าเกิดปัญหาทุจริต สูญเสียทรัพยากรโดยใช้เหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อภาครัฐนำนโยบาย มาตรการหรือแนวทางการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมมาใช้ เช่นในการแทรกแซงกลไกตลาด การกำหนดเกณฑ์กติกาที่ไม่เป็นธรรมหรือส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพ โดยกำหนดโครงการลงทุน หรือวิธีการแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ก่อให้เกิดปัญหาระยะยาว เช่น มาตรการการแทรกแซงตลาดและราคาของผลิตภัณฑ์ทางการเกษตร มาตรการกำหนดให้มีใบอนุญาตเกินความจำเป็น การให้สัมปทานที่มีผลส่งเสริมให้เกิดการผูกขาด การริเริ่มโครงการขนาดใหญ่ที่อาจไม่ได้ผ่านการศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบและถูกต้อง เป็นต้น

การดำเนินงานที่ไม่สุจริตโปร่งใส หรือมีผลประโยชน์แอบแฝงเหล่านี้ เป็นต้นตอของปัญหาทุจริตที่มีการร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนมากในแต่ละปี การดำเนินการตรวจสอบไต่สวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตในการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ บางครั้งมีการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ เป็นกระบวนการที่หยั่งรากลึกสะสมติดต่อกันเป็นเวลานานและมีการกระทำที่ฉ้อฉล แทบจะทุกขั้นตอน การทุจริตที่เกิดขึ้นดังกล่าว ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อทรัพยากรของประเทศจำนวนมาก

การศึกษาคดีทุจริตต่างๆ พบว่า ปัญหาการทุจริตที่เกิดจากการดำเนินนโยบาย การกำหนดแนวทางและมาตรการของหน่วยงานภาครัฐนั้นับวันจะปริมาณเพิ่มขึ้น และมีความซับซ้อนมากขึ้น ส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตต้องรับภาระและต้องใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มมากขึ้น

วิธีการหนึ่งที่จะเสริมการปราบปรามการทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการอยู่คือการศึกษากำหนดการทุจริตโดยมุ่งความสนใจไปที่โครงสร้าง กลไก และแนวทางการบริหารงานที่เน้นความถูกต้อง สุจริตโปร่งใสและมีความมีประสิทธิภาพในการจัดทำนโยบาย การกำหนดแนวทาง และมาตรการ ที่หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ใช้ และเฝ้าระวังโครงการของรัฐตั้งแต่แรกเริ่ม ติดตามเค้าโครงข้อเสนอ (Terms of Reference: TOR) ของโครงการต่างๆของรัฐ ศึกษาวิเคราะห์และติดตามวิธีการคำนวณราคากลาง ให้ถูกต้องเหมาะสมตามหลักการ เพราะตามกฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดูแลเรื่องราคา

กลาง (มาตรา ๑๐๓ ข้อ ๗ และ ๘ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๔) ดูแลป้องกันการสมรู้ร่วมคิดในการเสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ (พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒) และเสนอมาตรการ ความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อป้องกันการทุจริต (มาตรา ๑๙ ข้อ ๑๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๔)

เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐและโครงการของรัฐมีหลายประเภท และมีความแตกต่างในการดำเนินงาน การกำหนดมาตรการหรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อวางแนวทางในการป้องกันได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องเข้าใจรูปแบบ คุณลักษณะและวิธีการดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการต่างๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และต้องกระทำให้ทันทั่วทั้งในช่วงที่สามารถเสนอประเด็นเพื่อป้องกันหรือแก้ไขนโยบาย มาตรการ หรือ โครงการได้ จำเป็นต้องวิเคราะห์ให้เห็นถึงโอกาสและช่องทางที่จะนำมาซึ่งการทุจริต เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความชัดเจนในการเสนอมาตรการที่ถูกต้องและมีประสิทธิภาพได้ทันทั่วทั้งที่ จึงต้องมีการศึกษาวิจัยในเชิงลึกเกี่ยวกับนโยบาย มาตรการ และโครงการของภาครัฐที่ดำเนินบทบาทภารกิจเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พร้อมทั้งระบุผลกระทบและความเสียหายที่คาดว่าจะเกิดจากนโยบาย มาตรการ และโครงการ ที่ดำเนินการอยู่ เพื่อเสนอทางเลือกที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ทั้งทางด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล และป้องกันปัญหาการทุจริต และนำไปสู่การเสนอนโยบายและมาตรการต่อฝ่ายบริหารของประเทศต่อไป

### วัตถุประสงค์

โครงการนี้ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาวิจัยเชิงลึก เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย แนวทาง มาตรการ และโครงการ ตลอดจนรูปแบบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐประเภทต่างๆ เพื่อเฝ้าระวังและติดตามปัญหาความโปร่งใสที่อาจจะมี เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถวางแนวทาง และเสนอมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะช่วยให้ลดความสูญเสียของประเทศ โครงการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างรูปแบบองค์กร สถานการณ์ นโยบายและมาตรการที่ดำเนินการอยู่ในการพัฒนาและการแทรกแซงการทำงานของระบบเศรษฐกิจสังคมภาคต่างๆ โดยศึกษาถึงโครงสร้างองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งด้านบทบาทภาระหน้าที่ และกระบวนการในการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ โดยนำเสนอข้อมูลสถิติเกี่ยวกับหน่วยงานภาครัฐเหล่านั้นๆ เพื่อแสดงผลกระทบของนโยบายและมาตรการดังกล่าว

(๒) ศึกษาวิเคราะห์นโยบาย มาตรการ หรือโครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และวิเคราะห์โอกาสและความเสี่ยงต่อการทุจริตของการดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการนั้นๆ รวมถึงรูปแบบหรือกระบวนการทุจริตทั้งหมด (ถ้ามี) โดยวิเคราะห์ในมิติของโครงสร้างองค์กร วิธีการบริหารจัดการ กระบวนการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ และรายละเอียดของโครงการ โดยเฉพาะวิธีคำนวณราคากลางของโครงการต่างๆ

(๓) ศึกษาถึงขอบเขตและขนาดของความเสียหาย โดยการประมาณการขนาดความเสียหาย อันเนื่องมาจากนโยบาย มาตรการ หรือโครงการที่ดำเนินการอยู่ ที่เลือกศึกษา

(๔) ศึกษาและเสนอแนะรูปแบบการดำเนินงานที่มีธรรมาภิบาลสำหรับนโยบาย มาตรการ หรือโครงการ ที่ศึกษาพร้อมออกแบบแนวทางในการป้องกันหรือลดช่องทางในการทุจริตทั้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง

(๕) เสนอมาตรการ รูปแบบการจัดองค์กรที่มีประสิทธิภาพและสามารถป้องกันการทุจริตได้ พร้อมแนวปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม

### ขอบเขตของงาน

(๑) เนื่องจากนโยบาย มาตรการ หรือโครงการของหน่วยงานภาครัฐ มีความหลากหลาย และการวิจัยจำเป็นต้องกระทำให้ทัน่วงที่เมื่อมีนโยบาย มาตรการ หรือโครงการ เสนอขึ้นมา การวิจัยจึงแบ่งเป็นโครงการซึ่งมีผลกระทบต่อสาธารณะจำนวน ๔ โครงการ

ทั้งนี้ การศึกษาจะต้องเจาะลึกเพื่อให้ทราบสภาพปัญหาและสาเหตุหรือโอกาสการทุจริต ตลอดจนระบบวิธีการทำงานและพฤติกรรมและสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมให้เกิดปัญหา พร้อมดำเนินการพัฒนาความรู้ความเข้าใจสำหรับเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องในสำนักงาน ป.ป.ช. อย่างน้อย ๒ ครั้ง โดยมีผู้เข้าร่วมกิจกรรมไม่น้อยกว่า ๖๐ คน ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ในการกำหนดมาตรการหรือข้อเสนอแนะต่อฝ่ายบริหารต่อไป

(๒) สัมมนาและ/หรือประชุมเชิงปฏิบัติการระดมความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) รายงานสถานการณ์ รูปแบบ และพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง ช่องทางและโอกาสในการทุจริตที่เกิดจากดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการของหน่วยงานภาครัฐแต่ละกลุ่ม

(๒) รายงานผลกระทบและความเสียหายที่อาจเกิดจากการดำเนินนโยบาย การใช้ มาตรการ หรือการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะวิธีการคิดราคากลาง เพื่อทราบปัญหาเชิงโครงสร้าง จุดอ่อนและจุดแข็งของแต่ละหน่วยงาน หรือแต่ละโครงการ พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขและป้องกันของแต่ละหน่วยงานและกรณีศึกษา

(๓) ข้อมูลเชิงสถิติและข้อมูลจากการศึกษาวิจัย รวมทั้งรูปแบบการทุจริต ซึ่งอาจนำมาใช้เป็นแนวทางในการติดตามเฝ้าระวังเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในภาคเศรษฐกิจต่างๆ ต่อไป

(๔) หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องได้ความรู้และมีความเข้าใจเรื่องสถานการณ์ รูปแบบ และพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง ช่องทางและโอกาสในการทุจริตที่เกิดจากดำเนินนโยบาย มาตรการ หรือโครงการของหน่วยงานภาครัฐแต่ละกลุ่ม

### วิธีการดำเนินงาน

เป็นการวิจัยในลักษณะงานวิจัยภายใน (In-House Research) โดยมอบหมายให้ผู้เชี่ยวชาญรวบรวมข้อมูล ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ในประเด็นต่างๆ ของโครงการ และให้จัดทำเป็นรายงานการศึกษา

### ระยะเวลาการดำเนินงาน

๑๒ เดือน

### งบประมาณ

๕๐๐,๐๐๐ บาท

### คุณสมบัติของหน่วยงาน/บุคคลที่รับจ้างดำเนินงาน

บุคคล คณะบุคคล นิติบุคคล สถาบัน หรือหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน ที่มีประสบการณ์ ด้านการศึกษาวิจัยทางสังคมศาสตร์ หรือสหวิทยาการสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

