

แนวทางในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเพื่อการโฆษณา  
ประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานภาครัฐ

นำเสน ราชสมบัติ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขานิเทศศาสตร์ คณะนิเทศศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2560

**Guidelines for Controlling The State's Budgetary Expenditure  
for Advertising Public Relations in Government Agencies**

**Numfon Radchasombut**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Bhanomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2017**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	แนวทางในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินเพื่อการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานภาครัฐ
ชื่อผู้เขียน	น้ำฝน ราชสมบัติ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐถือเป็นเครื่องมือที่จำเป็นและสำคัญที่ทำให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้น รวมถึงตลอดถึงการบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเสนอแนะและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐอันไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงหรือเป็นความลับของทางราชการ โดยต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแผนงาน/โครงการต่างๆ ในความรับผิดชอบที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องและได้รับความเห็นชอบ/อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการแล้ว เพื่อให้ประชาชนและผู้ซึ่งสนใจได้ทราบการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างถูกต้องโดยทั่วกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอื่น ๆ ที่อาจกระทบด้านต่าง ๆ และอยู่ในความสนใจของประชาชน ทำให้ภาครัฐต้องทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ดังกล่าว แต่การใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพ เกิดการทุจริต และถูกนำไปใช้เพื่อการโฆษณาตัวบุคคล มากกว่าภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ

การใช้จ่ายงบประมาณเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐโดยไม่มีมาตรการควบคุมตรวจสอบที่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในวงราชการเป็นช่องทางให้รัฐใช้เงินงบประมาณในส่วนนี้ไปเพื่อการแทรกแซงการทำงานของสื่อ โดยปรากฏว่าสื่อมวลชนทั้งสื่อหนังสือพิมพ์ โทรทัศน์และวิทยุหลายแห่งต่างพึ่งพารายได้จากงบประมาณส่วนนี้มากถึงร้อยละ 12 ของรายได้จากการขายพื้นที่โฆษณาโดยรวม จากกรณีดังกล่าวทำให้สื่อมวลชนไม่สามารถทำหน้าที่

ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง แท้จริงคู่สังคม โดยเฉพาะการวิพากษ์วิจารณ์การทำงาน รวมถึงนโยบายของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากเกรงว่าอาจจะกระทบต่อสถานะทางการเงินของบริษัทสื่อได้ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภาครัฐที่ถูกต้องและแท้จริงส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ดังนั้น ในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อขาดการมีส่วนร่วมและขาดการตรวจสอบจากภาคประชาชนแล้ว อาจก่อให้เกิดการทุจริตในด้านอื่นๆ ตามมา ประกอบกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐไม่ได้ถูกใช้ไปเพื่อการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน โครงการของรัฐ หรือการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่กลับถูกนำไปใช้ในการโฆษณาตัวบุคคล เช่น ข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานที่ดี นักการเมืองที่ดีหรือแม้แต่พรรคการเมืองมากกว่าการนำเสนอภารกิจของหน่วยงานนั้นๆ เป็นการอาศัยโอกาสที่ตนเองมีตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง หรือผู้อื่นซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและอาจเข้าข่ายของการขัดกันแห่งประโยชน์ ซึ่งต้องห้ามตามกฎหมาย

ดังนั้น จึงควรต้องแก้ไขระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กล่าวคือ โดยการเพิ่มส่วนความรับผิดชอบเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐต้องมีการกำหนดลักษณะคำจำกัดความของคำว่าโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ของภาครัฐให้มีความชัดเจนรวมทั้งกำหนดวัตถุประสงค์ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ซึ่งต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการว่าควรมีเพื่อวัตถุประสงค์ใดได้บ้าง เพื่อป้องกันการนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายโดยผิดวัตถุประสงค์ และกำหนดให้มีการรายงานรายละเอียดของการใช้จ่ายเงินงบประมาณเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ดำเนินการโดยรัฐต่อสำนักงานงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ภายในเวลาที่กำหนด และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบด้วย หากมีการฝ่าฝืนควรกำหนดให้มาตรการลงโทษ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์มีกระบวนการใช้จ่ายที่โปร่งใส ตรวจสอบได้และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

Thesis Title	Guidelines for Controlling The State's Budgetary Expenditure for Advertising Public Relations in Government Agencies
Author	Numfon Radchasombut
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Poom Chokmoh
Department	Law
Academic Year	2016

### ABSTRACT

Publicity advertising is an essential and essential tool for the public and private sectors to gain access to information and access to them, as well as to public services in a fair and equitable manner. This will lead to public participation in the recommendations and monitoring of the use of state power. The Constitution of the Kingdom of Thailand BE 2560 stipulates that the state has the duty to disclose information or public information that is in the possession of a public authority, not information about the security or confidentiality of the government. It must provide the public with access to such information or information conveniently. Cabinet resolution requires all government agencies to disseminate information, programs, projects. The responsibility has been considered by the relevant committee and approved / approved by the Cabinet. In order for the public and interested parties to know the government's actions in a correct way. In particular, projects related to the development of infrastructure and other projects that may affect various areas and are in the public interest, the government has to pump a large amount of budget for publicity. But such spending is not transparent, ineffective, fraudulent, and is used for personal advertising. More than the agency's mission.

Budget spending on public relations advertising without clear control measures. Corruption in government is a channel for the state to use this budget to intervene in the media. Mass media, newspapers, television and radio are relying on this portion of their budget revenue for as much as 12 percent of total ad revenue. In such cases, mass media cannot act to provide accurate information to the society especially criticizing the work, including the government's policies fully. Because of the fear that it may affect the financial status of the media company, the public does not have access to accurate and accurate government information that has an impact on public participation in the conduct of government activities. Therefore, in the administration of

the state, lack of participation and lack of inspection from the public sector may cause other corruption in the following. In addition, public relations advertising was not used. To present information about the state program plan policy. Or provide useful information to the public as required by law. But it is used in the advertising of individuals, such as senior officials in the department. Politicians, or even political parties, are more likely to present themselves with opportunities for self-help or others, which is inappropriate behavior and may result in conflicts of interest which is prohibited by law.

Therefore, the amendment of the regulations of the State Audit Commission on fiscal and fiscal discipline 2001. That is to say, by adding the public relations liability part of the public sector, the definition of the word “publicity” or “public relations” must be clearly defined. The budget must be spent on what actions should be taken. To prevent misuse of budget funds. And it requires a detailed report of the state budget spending on public relations to The Office of the Auditor-General of Thailand (OAG) in accordance with the provisions of the Constitution in time and it must be open to the public. If there is a violation, punitive measures should be imposed so that spending on public relations advertising has a more transparent, verifiable, and effective spending process.

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยเพราะความกรุณาอย่างยิ่งของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งได้กรุณาตลอดเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยตลอดระยะเวลาการจัดทำวิทยานิพนธ์อาจารย์เป็นผู้ให้คำแนะนำ ข้อมูล ข้อคิดเห็นต่างๆ ที่เป็นประโยชน์สำหรับการเขียนและศึกษาวิจัย ทั้งยังได้ตลอดเวลาอันมีค่าให้ความกรุณาตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้วิจัยจนสำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดี ผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์มาเป็นอย่างสูง ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ซึ่งได้ตลอดเวลาอันมีค่า รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งเมตตาให้คำชี้แนะ อันเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำวิทยานิพนธ์อย่างยิ่งและขอขอบพระคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ มูลศิลป์ และอาจารย์ ดร. สรรช รัตนโชติโกกิน ซึ่งต่างได้ตลอดเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำที่เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อการศึกษาของผู้วิจัย

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาตลอดจนบุคคลในครอบครัวซึ่งเป็นผู้คอยสนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญให้กับผู้วิจัยเสมอมา ทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี หากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับด้วยจิตคารวะต่อผู้อ่านทุกท่าน ส่วนดีของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแต่คุณบิดามารดา ครูอาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่าน รวมทั้งมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ที่ได้ให้การศึกษอบรมแก่ผู้วิจัย

น้ำฝน ราชสมบัติ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญภาพ .....	๘
สารบัญตาราง .....	๘
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานในการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา .....	6
1.5 วิธีดำเนินการ.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	7
2. แนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ มาตรฐาน คุณธรรมจริยธรรม แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับสื่อสาธารณะ .....	8
2.1 หลักนิติรัฐ.....	9
2.2 หลักการจัดทำบริการสาธารณะ.....	12
2.3 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	19
2.4 หลักคุณธรรมและจริยธรรม .....	41
2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณในประเทศไทย.....	51
2.6 หลักการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล .....	60
2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการสื่อสารสาธารณะ .....	63
2.8 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของรัฐ.....	76
3. แนวทางในการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ของต่างประเทศและประเทศไทย.....	89
3.1 ประเทศแคนาดา.....	90



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.2 เครือรัฐออสเตรเลีย .....	97
3.3 สหราชอาณาจักร .....	105
3.4 สหรัฐอเมริกา.....	105
3.5 สาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	107
3.6 การควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐในประเทศไทย .....	107
4. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ .....	173
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ .....	173
4.2 ปัญหาการทุจริตจากการโฆษณาประชาสัมพันธ์ .....	177
4.3 ปัญหาคุณธรรม จริยธรรมและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ .....	184
4.4 ปัญหาการแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชน .....	186
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	191
5.1 บทสรุป.....	191
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	192
บรรณานุกรม .....	199
ภาคผนวก.....	208
ประวัติผู้เขียน .....	245

## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 รายชื่อสถานีโทรทัศน์ที่รัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน.....	73
2.2 รายชื่อสถานีวิทยุที่รัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน (เฉพาะบางส่วน).....	74
3.1 ตารางเปรียบเทียบการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ประเทศแคนาดาและเครือรัฐออสเตรเลีย.....	104
3.2 ตารางเปรียบเทียบการควบคุมด้านเนื้อหาของการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ...	106
3.3 ตารางแสดงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของกระทรวงแรงงาน ระหว่างเดือนสิงหาคม-ตุลาคม 2556.....	138
3.4 ตารางเปรียบเทียบกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ภาครัฐ ในต่างประเทศกับประเทศไทย.....	162
3.4.1 ตารางเปรียบเทียบด้านการควบคุมเนื้อหา.....	162
3.4.2 ตารางเปรียบเทียบด้านการเบิกจ่ายงบประมาณ.....	164
3.5 ตารางแสดงการเปรียบเทียบการกำหนดค่านิยม/วัตถุประสงค์ของการ โฆษณา ประชาสัมพันธ์ภาครัฐ.....	166
3.6 ตารางแสดงการเปรียบเทียบการควบคุมการกระบวนกร/งบประมาณ โฆษณา ประชาสัมพันธ์.....	167
3.7 ตารางแสดงการเปรียบเทียบการควบคุมด้านเนื้อหา โฆษณาประชาสัมพันธ์.....	170

## สารบัญภาพ

ภาพที่

หน้า

2.1 ค่าใช้จ่ายโฆษณาของรัฐ ปี พ.ศ. 2556 ค่าใช้จ่ายตามประเภทหน่วยงาน ..... 74



# บทที่ 1

## บทนำ

ในสังคมเสรีประชาธิปไตยนั้น การสื่อสาร (Communication) เป็นองค์ประกอบที่จำเป็นและสำคัญ เพราะการสื่อสารจะทำให้สมาชิกในสังคมสามารถสื่อสารและมีความรู้ความเข้าใจร่วมกันได้ โดยมีสื่อมวลชนทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการสื่อสารหรือถ่ายทอดข้อมูลให้กับคนส่วนใหญ่ในสังคมได้รับรู้ การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนจะช่วยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่เป็นจริงและหลากหลาย โดยเฉพาะในปัจจุบันท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ที่เทคโนโลยีในการสื่อสารมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วและก้าวหน้ามากขึ้น ทำให้การสื่อสารในปัจจุบันเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นวงกว้างมากยิ่งขึ้น สามารถเข้าถึงกลุ่มบุคคลในสังคมได้หลากหลายครอบคลุมทุกสาขาอาชีพ ทุกเพศทุกวัย ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อภาครัฐต้องการสื่อสารกับภาคประชาชนเพื่อวัตถุประสงค์ในการถ่ายทอดองค์ความรู้ แนวนโยบาย แผนงาน การรณรงค์ประชาสัมพันธ์โครงการต่างๆ ของภาครัฐ หรือแม้แต่การโฆษณาเชิญชวนภาคประชาชนเพื่อให้ความร่วมมือกับภาครัฐในกรณีใดกรณีหนึ่ง ด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชนและสื่อประเภทต่างๆ รวมทั้งสื่อออนไลน์ด้วย เพราะเหตุว่าช่องทางการสื่อสารที่ภาครัฐมีอยู่อาจไม่เพียงพอหรือไม่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายได้อย่างเป็นวงกว้างเมื่อเปรียบเทียบกับสื่อของภาคเอกชนและสื่อสังคมออนไลน์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าสื่อมวลชนสามารถเข้าถึงและสามารถสื่อสารกับภาคประชาชนในสังคมได้เป็นวงกว้างและครอบคลุมประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมได้มากกว่าการสื่อสารจากภาครัฐโดยตรง ดังนั้น รัฐจึงใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อว่าจ้างบริษัทผู้ผลิตสื่อต่างๆ เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ข่าวสาร แผนงาน โครงการต่างๆ ที่อยู่ในความครอบครองรัฐ โดยไม่มีมาตรการในการควบคุมการใช้งบประมาณในส่วนนี้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

### 1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการบริหารประเทศ โดยมีฝ่ายปกครองรับนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ ซึ่งการที่รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินให้สำเร็จได้ตามนโยบายที่วางไว้นั้น นอกจากฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานประจำจะรับนโยบายจากรัฐบาลมาดำเนินการแล้ว ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชน

ในการดำเนินการตามโครงการนั้น ๆ ด้วย ซึ่งการที่ภาคประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดินได้นั้น รัฐต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นและเพียงพอกับภาคประชาชน ซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1</sup> กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก ประกอบกับมีมติคณะรัฐมนตรี<sup>2</sup> ให้ทุกส่วนราชการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร แผนงาน โครงการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและได้รับความเห็นชอบอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการ เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอื่น ๆ ที่อาจกระทบด้านต่างๆ และอยู่ในความสนใจของประชาชน เพื่อสร้างความรับรู้ที่ถูกต้อง ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามบัญญัติรัฐธรรมนูญและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว รัฐมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย แผนงานหรือการบริการสาธารณะให้ประชาชนได้รับทราบ โดยผ่านช่องทางสื่อสารในรูปแบบต่าง ๆ ที่รัฐมีอยู่ แต่อาจไม่ครอบคลุมถึงประชาชนทุกกลุ่มในสังคม ทำให้รัฐต้องอาศัยช่องทางสื่อสารที่เป็นของภาคเอกชนซึ่งมีศักยภาพในการถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายในสังคมได้อย่างกว้างขวางกว่าสื่อที่อยู่ความครอบครองของรัฐ

รัฐบาลทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2550-2556 หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณไว้สำหรับการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากถึง 1.5-2.2<sup>3</sup> พันล้านบาท ประกอบกับสมาคมมีเดียเอเจนซีและธุรกิจสื่อแห่งประเทศไทยแถลงการณ์ถึงภาพรวมสื่อโฆษณาไทยในปี 2556 ว่าภาครัฐใช้เงินงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์รวมสูงถึง 6,337 ล้านบาท สูงเป็นลำดับที่ 5 รองจากการโฆษณาสินค้าประเภทยานพาหนะ ผลิตภัณฑ์บำรุงผิว โทรคมนาคมและธุรกิจบันเทิง โดยสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานของรัฐที่ใช้งบประมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์สูงสุด ในปี พ.ศ. 2556 คือ จำนวน 667<sup>4</sup> ล้านบาท และสำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 รัฐมีการตั้ง

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59

<sup>2</sup> มติคณะรัฐมนตรี ค่วนที่ นร 0505/ว 151 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2557

<sup>3</sup> อิศร์กุล อุณหเกตุ, “ข้อเสนอว่าด้วยกฎหมายควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ.”

สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2559, จาก <http://tdri.or.th>.

<sup>4</sup> เพิ่งอ้าง.

งบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากถึง 3.2 พันกว่าล้านบาท<sup>5</sup> อย่างไรก็ตาม ตัวเลข งบประมาณดังกล่าวอาจน้อยกว่าความเป็นจริง เพราะอาจมีการใช้จ่าย จากงบประมาณส่วนอื่น ๆ ที่มีได้ระบุไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าเป็นงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เช่น การใช้จ่าย จากงบกลาง หรืองบสนับสนุนการดำเนินการอื่น ๆ

อย่างไรก็ดี การโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ทำให้ภาค ประชาชนได้รับรู้ เข้าถึงข้อมูลและการบริการของรัฐอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ส่งผลต่อการ มีส่วนร่วมจากภาคประชาชนต่อการดำเนินกิจกรรมของรัฐ ผ่านการแสดงความคิดเห็น การเสนอแนะ และสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ แต่ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า การใช้จ่าย งบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐไม่ได้เป็นไปเพื่อการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับนโยบายและแผนงาน/โครงการของรัฐอย่างแท้จริง แต่ถูกใช้ไปเพื่อการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวบุคคล นักการเมือง หรือแม้แต่พรรคการเมือง กล่าวคือ หากเป็นกรณีการ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแบบป้ายโฆษณาก็มักจะปรากฏรูปของบุคคลสำคัญหรือผู้บริหารระดับสูง ในหน่วยงานของรัฐ รวมตลอดถึงสัญลักษณ์หรือตราประจำพรรคการเมือง (โลโก้) ของพรรคการเมือง ใดพรรคการเมืองหนึ่ง ส่วนข้อความอันเป็นสาระสำคัญ ซึ่งเป็นข้อมูลที่ภาครัฐต้องการสื่อสาร กับภาคประชาชน กลับมีตัวอักษรขนาดเล็กหรือมีเนื้อหาที่น้อยเกินไป ทั้งนี้ เพื่อหวังให้ประชาชน เห็นซ้ำ ๆ และเกิดการจดจำ หรือในบางกรณีพยายามสื่อความหมายเพื่อให้เข้าใจได้ว่ามีพรรค การเมืองหรือบุคคลสำคัญได้มีส่วนผลักดันให้เกิดนโยบายหรือโครงการเหล่านั้น โดยหวังคะแนน นิยมจากประชาชนในการเลือกตั้งครั้งต่อไป อันเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินของรัฐไปในการ หาเสียงให้กับตนเองหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัด

จากปัญหาการใช้งบประมาณแผ่นดินของรัฐเป็นไปเพื่อการหาเสียง (โดยอ้อม) ทำให้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ของรัฐ ซึ่งจากการรายงานของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย และ The Nielsen Company (Thailand) พบว่า ในช่วงปี 2550-2556 นั้น มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และกระทรวงการต่างประเทศ มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ติดอันดับ โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรีมีค่าใช้จ่ายเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ สูงสุดในแต่ละเดือนเฉลี่ยปีละประมาณ 6 ครั้ง ตั้งแต่ 90-130 ล้านบาทต่อเดือน<sup>6</sup> ส่งผลให้สื่อมวลชน

<sup>5</sup> คณะอนุกรรมการปฏิบัติการด้านประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี “แผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและ แผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559, น. 11.

<sup>6</sup> อิศร์กฤต อุณหฤกษ์, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 3*, น. 14.

ทั้งที่เป็นสื่อหนังสือพิมพ์ และวิทยุโทรทัศน์หลายแห่งต้องพึ่งพารายได้จากงบประมาณส่วนนี้<sup>7</sup> โดยเฉพาะสื่อหนังสือพิมพ์มีการพึ่งพารายได้จากงบประมาณโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐมากถึงร้อยละ 12 ของรายได้จากการขายพื้นที่โฆษณาโดยรวม<sup>8</sup> ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสื่อกับภาครัฐเป็นไปในฐานะผู้ค้าและลูกค้า โดยภาครัฐมีอิทธิพลเหนือสื่อในฐานะเป็นลูกค้า ทำให้การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในส่วนที่เกี่ยวกับการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล หรือการนำเสนอข้อมูลด้านลบเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่เพราะเกรงว่าจะกระทบต่อสถานะทางการเงินของสื่อ ลักษณะนี้เป็นการที่ภาครัฐใช้งบประมาณไปเพื่อแทรกแซงการทำงานของสื่อให้ไม่สามารถทำหน้าที่ตามจรรยาบรรณวิชาชีพได้

การใช้งบประมาณไปเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวข้างต้นมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง คือ ไม่มีกระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโฆษณาประชาสัมพันธ์ไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในการทำสัญญาเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 นั้น หน่วยงานสามารถเลือกใช้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษและกรณีพิเศษได้ เพราะงานโฆษณาประชาสัมพันธ์มีลักษณะต้องใช้ความชำนาญเป็นพิเศษ แต่วิธีการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันทางด้านราคาเพราะเป็นอำนาจดุลพินิจของหน่วยงานในการพิจารณาเลือกคู่สัญญา อีกทั้ง ลักษณะงานจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ไม่มีการประกาศราคากลางที่เป็นมาตรฐานซึ่งหน่วยงานสามารถนำไปอ้างอิงได้ จึงไม่สามารถตรวจสอบราคาของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ได้ว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้โดยง่าย เช่น การที่หน่วยงานได้ตั้งราคากลางสำหรับการโฆษณาประชาสัมพันธ์สูงกว่าที่ระบุไว้ในเอกสารอัตราค่าใช้จ่ายอ้างอิงที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ กล่าวคือ ในเดือนสิงหาคม 2556 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กำหนดราคากลางสำหรับ “โครงการประชาสัมพันธ์บทบาทและภารกิจของกรมการปกครอง” ผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ หน้าขาว - ดำ ขนาด 6x10 นิ้ว ไร่ ครั้งละ 81,000 บาท ขณะที่อัตราค่าใช้จ่ายอ้างอิงตามเอกสารของสำนักงบประมาณอยู่ที่ครั้งละ 61,000 บาท<sup>9</sup> หรือกรณีกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์กำหนดราคากลางสำหรับโครงการประชาสัมพันธ์การยกระดับรายได้เกษตรกรผ่านโทรทัศน์ความยาว 2 นาที จำนวน 20 ตอน ไร่ นาทีละ 135,600

<sup>7</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และชัชวาลย์ แสงระวงศ์, การแทรกแซงสาธารณะโดยฝ่ายการเมือง รายงานการวิจัย, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557), น. 3-8.

<sup>8</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการศึกษาเรื่องปฏิรูปการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เอกสารผนวก ง, น.4.

<sup>9</sup> เพิ่งอ้าง.



บาท ขณะที่อัตราค่าใช้จ่ายอ้างอิงตามเอกสารของสำนักงานประมาณอยู่ที่ ครั้งละไม่เกิน 60,000 บาท และค่าเผยแพร่ไม่เกินครั้งละ 35,000 บาท<sup>10</sup> นอกจากนี้ สำนักข่าวไทยพับลิก้า รายงานว่าในช่วงเดือนสิงหาคม ถึง ตุลาคม 2556 กระทรวงแรงงานมีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ประมาณ 100 ล้านบาท<sup>11</sup> ซึ่งทั้งหมดเป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษและกรณีพิเศษ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ขาดมาตรการควบคุมตรวจสอบตั้งแต่ก่อนจะอนุมัติให้ดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ จึงทำให้เกิดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มีความโปร่งใส ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ไม่มีการติดตามประเมินผลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากไปเพื่อเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ เช่น นักการเมือง ในการแสวงหาผลประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน ก่อให้เกิดการทุจริตในวงราชการ ส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนได้และสุดท้ายทำให้ภาคประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลของรัฐได้อย่างแท้จริงเพราะสื่อมวลชนเลือกเสนอข่าวที่เป็นประโยชน์กับภาครัฐเพียงด้านเดียว อำนาจการตรวจสอบจากภาคประชาชนก็ลดลงและนำมาซึ่งความเสียหายต่อประเทศชาติได้ในที่สุด

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ หลักคุณธรรมและจริยธรรม แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับสื่อสาธารณะ
2. เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายหรือแนวทางในการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินเพื่อการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานภาครัฐ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการควบคุมงบประมาณของแผ่นดินเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

## 1.3 สมมติฐานในการศึกษา

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐนั้น ยังคงมีความจำเป็นเพราะเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน หรือการบริการสาธารณะต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ แต่การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่เนื้อหา

<sup>10</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>11</sup> อิศร์กุล อุณหเกตุ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3*, น. 7.



ของนโยบายหรือแผนงาน หรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง แต่กลับถูกนำไปใช้เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวบุคคลหรือพรรคการเมือง โดยไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนหรือประโยชน์สาธารณะอย่างเหมาะสมและการที่หน่วยงานภาครัฐใช้งบประมาณในการโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นจำนวนมากเพื่อซื้อพื้นที่โฆษณาของสื่อต่างๆ อย่างไม่มีการควบคุมส่งผลให้สื่อมวลชนสูญเสียความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ในการเปิดเผยหรือตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐได้ ดังนั้น จึงต้องมีหลักเกณฑ์การควบคุมการใช้งบประมาณอย่างชัดเจนเพื่อป้องกันการอาศัยโอกาสของนักการเมือง พรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นใด ที่เข้ามามีอำนาจควบคุม กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐสามารถนำงบประมาณแผ่นดินในส่วนนี้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการแทรกแซงการทำงานของสื่อในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็นโดยเสรี ในขณะเดียวกันก็เป็นการควบคุมการใช้งบประมาณให้เป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

งานวิจัยนี้มุ่งเน้นศึกษาถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอน ปัญหาและอุปสรรคของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ใดๆ ที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ ประกอบกับหลักการตรวจสอบความคุ้มค่าของงบประมาณ รวมถึงปัญหาการแทรกแซงสื่อโดยใช้งบประมาณของรัฐในการซื้อพื้นที่โฆษณาและประชาสัมพันธ์ทำให้ภาครัฐมีอำนาจเหนือสื่ออย่างมาก สื่ออาจสูญเสียเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา โดยเฉพาะการนำเสนอข้อมูลในเชิงตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ โดยศึกษาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักสากลในการคุ้มครองเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารและการแสดงความคิดเห็น ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศในการควบคุมการซื้อสื่อของรัฐ เพื่อนำเสนอแนวทางหรือมาตรการในการควบคุมการใช้งบประมาณของแผ่นดินเพื่อการโฆษณาและประชาสัมพันธ์หน่วยงานภาครัฐต่อไป

#### 1.5 วิธีดำเนินการ

ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลกฎหมายที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย ตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ เอกสารการวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และกฎหมายต่างประเทศ โดยมุ่งศึกษาเปรียบในสองระบบกฎหมาย ได้แก่ ระบบกฎหมายคอมมอนลॉว์และระบบกฎหมายแบบซิวิลลॉว์ โดยจะนำมาวิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

เพื่อการนำเสนอหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้งบประมาณ โฆษณาและประชาสัมพันธ์  
ของภาครัฐต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ  
หลักคุณธรรมและจริยธรรม แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน  
รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับสื่อสาธารณะ
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายหรือแนวทางในการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์  
ภาครัฐในต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ  
ของแผ่นดินเพื่อการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานภาครัฐ
4. ทำให้ทราบแนวทางการควบคุมการจ่ายงบประมาณของแผ่นดินเพื่อการโฆษณา  
ประชาสัมพันธ์ในหน่วยงานภาครัฐ

## บทที่ 2

### แนวคิดเกี่ยวกับหลักการจัดทำบริการสาธารณะ การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ หลักคุณธรรมและจริยธรรม แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการควบคุม งบประมาณแผ่นดินรวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับสื่อสาธารณะ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐนั้น ก็สืบเนื่องมาจากการที่รัฐมีภารกิจ (Function of State) หรือมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Service) เพื่อให้บริการพื้นฐานที่ดี บริการพิเศษต่าง ๆ ที่ดี หรือสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตให้ประชาชนและสังคมโดยรวม ซึ่งกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะสามารถแยกออกได้เป็นสองประเภท คือ “ตำรวจทางปกครอง (Police Administrative)” และ “บริการสาธารณะ (Service Public)” กิจกรรมของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทมีวัตถุประสงค์ของกิจกรรมที่ต่างกัน กล่าวคือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดให้มีเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม การป้องกันดังกล่าวสามารถทำได้ในรูปแบบของการออกกฎหรือคำสั่งมาใช้บังคับล่วงหน้า การออกกฎหรือคำสั่งของตำรวจทางปกครองอาจมีผลเป็นการวางกฎระเบียบทั่วไปก็ได้ หรืออาจมีผลเป็นการสั่งเฉพาะราย<sup>1</sup> ก็ได้ ส่วน “บริการสาธารณะ” นั้น เป็นกิจกรรมอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม<sup>2</sup> บริการสาธารณะจะมีลักษณะที่แตกต่างไปจากตำรวจทางปกครอง คือ ตำรวจทางปกครองเป็นกิจกรรมที่ตำรวจใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการควบคุมและรักษาความสงบเรียบร้อย ส่วนบริการสาธารณะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอื่น เพื่อสนองความต้องการของประชาชน หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าบริการสาธารณะถือเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการทางปกครอง อย่างไรก็ตามการจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐจำเป็นต้องสื่อสารและทำความเข้าใจกับประชาชน เพราะการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนเป็นสำคัญด้วย จึงจะสำเร็จเรียบร้อยไปได้และถือเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ

<sup>1</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น. 27-29.

<sup>2</sup> เพิ่งอ้าง.

จัดทำบริการสาธารณะนั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เอง ทำให้ภาครัฐอาศัยโอกาสที่ต้องทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์นโยบายของรัฐหรือประชาสัมพันธ์โครงการต่าง ๆ ซึ่งรัฐต้องจัดทำขึ้น เป็นช่องทางในการโฆษณาประชาสัมพันธ์พรรคการเมืองหรือตัวบุคคล เช่น นักการเมืองหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ มากกว่าจะมุ่งเน้นเนื้อหาของนโยบายหรือความสำคัญของโครงการที่รัฐจะดำเนินการจัดทำขึ้น ซึ่งถือเป็นการทุจริตในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐรูปแบบหนึ่ง ซึ่งส่งผลกระทบต่อวินัยทางการคลังและทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมอย่างแท้จริง ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หลักการจัดทำบริการสาธารณะ หลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณและการควบคุมงบประมาณแผ่นดินรวมถึงแนวคิดหลักเกี่ยวกับสื่อสาธารณะ

## 2.1 หลักนิติรัฐ

### 2.1.1 รูปแบบของหลักนิติรัฐ มีหลักสำคัญ<sup>3</sup> คือ

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ที่แยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ให้สามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง หลักการแบ่งแยกอำนาจหากพิจารณาในด้านภาระหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันหรือเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” เป็นการเรียกร้องให้ภาระหน้าที่ของรัฐต้องมีหน้าที่ของตนเองที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอื่น และกำหนดให้องค์กรอื่นเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจ หรือให้สิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้ว จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง<sup>4</sup>

2. หลักกฎหมายตามรูปแบบผูกมัดอำนาจรัฐ เป็นกรณีที่มีการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐต้องผูกพันโดยกฎหมาย ในฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกมัดตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึง

<sup>3</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 1), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555), น. 107-108.

<sup>4</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), น. 25-26.

บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทุกบทบัญญัติ ไม่จำกัดเฉพาะหลักสำคัญๆ ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนฝ่ายบริหารนั้นรวมทั้งฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ โดยครอบคลุมถึงระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง และจารีตประเพณีต่าง ๆ

3. หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำอันมิชอบของฝ่ายอำนาจรัฐ เป็นสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อเรียกร้องให้รับผิดชอบและชดเชยค่าเสียหายทางละเมิด และครอบคลุมถึงสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ หากมีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่ต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากหน่วยงานรัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการบกพร่องจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชนย่อมเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะฟ้องให้หน่วยงานรัฐนั้นๆ ดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องของตนได้ ดังนั้น สิทธิเรียกร้องของปัจเจกชนบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาจเป็นสิทธิที่กฎหมายใด รับรองไว้ก็ได้ แต่กฎหมายนั้นต้องวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่านั้น<sup>5</sup>

4. หลักความมั่นคงของกฎหมาย เป็นหลักการที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียด คือ<sup>6</sup>

4.1 กฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่า รัฐเรียกร้องอะไรจากตนบ้าง และพฤติกรรมของฝ่ายรัฐต้องเป็นพฤติกรรมที่พลเมืองสามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ และมีความสม่ำเสมอ เพื่อให้ประชาชนวางตัวได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับพฤติกรรมของรัฐ ในกรณีที่มาตรการของรัฐจะกระทบสิทธิของประชาชนต้องมีการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจน จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ ต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับใช้เป็นการทั่วไปเป็นนามธรรม ไม่เจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

4.2 ความถาวรต่อเนื่องของกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย เป็นการเรียกร้องในแง่ของเวลา กล่าวคือ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายต้องใช้ได้ยืดยาว มีความถาวรต่อเนื่อง และจะยังคงใช้ได้อยู่ต่อไปในอนาคต เป็นที่มาของหลักการคุ้มครองความเชื่อและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินมาตรการทั้งหลายของรัฐ ทำให้ประชาชนมั่นใจว่า การวางกฎเกณฑ์ของรัฐจะเป็นเรื่องที่มีความถาวรต่อเนื่อง จนวางใจได้ว่าการตรากฎเกณฑ์ดังกล่าว เป็นหลักในการดำเนินชีวิตและธุรกิจ

<sup>5</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 414-415.

<sup>6</sup> เพิ่งอ้าง, น. 420-425.

ต่าง ๆ ของตนได้ และรัฐจะไม่ตรากฎหมายที่มียุทธผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายต่อประชาชน แต่หากเป็นการเอื้อประโยชน์สามารถตรากฎหมายนั้นได้

4.3 ประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองต้องสอดคล้องกับหลักความมั่นคงของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นทั้งการให้กฎหมายที่มีความเป็นนามธรรมเกิดความเป็นรูปธรรมและทำให้กฎหมายมีความแน่นอน ฝ่ายปกครองและประชาชนย่อมอาศัยคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันเป็นพื้นฐานทางกฎหมาย

4.4 ประเด็นเกี่ยวกับคำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาล ภารกิจของศาล คือ การตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย เพื่อให้เกิดสันติภาพทางกฎหมายทำให้คำพิพากษาของศาลที่เป็นที่สุดแล้วเป็นที่ยุติและไม่อาจโต้แย้งได้อีก เว้นแต่จะมีเหตุให้ขอพิจารณาคดีใหม่ได้ หรือมีช่องทางอื่นที่สามารถมีการตรวจสอบคำพิพากษาดังกล่าวอีกได้

4.5 กรณีความขัดแย้งระหว่างหลักความมั่นคงของกฎหมายกับหลักที่ว่า การปกครองต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากการตัดสินใจของรัฐหรือมาตรการของรัฐที่ดำเนินการไปแล้วไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น สิ่งที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายไม่อาจทำให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมเหมือนสิ่งนั้น ไม่เคยเกิดขึ้นมาได้ อาจเป็นความชอบธรรมที่จะต้องยอมรับสภาพ แต่การตัดสินใจของรัฐหรือมาตรการของรัฐที่ดำเนินการไปแล้วต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนต้องได้รับการชดเชย

#### 2.1.2 เนื้อหาของหลักนิติรัฐ<sup>7</sup>

1) รัฐต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกเมื่อกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยให้ความเห็นชอบแล้วจึงสามารถกระทำได้ การกระทำของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในระบบการปกครองโดยกฎหมาย หรือนิติรัฐนั้น รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐ ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใด แต่ในกรณีที่รัฐ องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระ สามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้

2) การใช้อำนาจรัฐต้องเคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักการห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ<sup>8</sup> (Principle of Proportionality) การใช้อำนาจของรัฐนอกจากจะต้องเคารพขอบเขต

<sup>7</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 3*, น. 110-111.

<sup>8</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 5*, น. 425-428.



ของสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลแล้ว การใช้อำนาจของรัฐยังต้องเคารพต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุซึ่งประกอบด้วย หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ

วิธีการใช้หลักพอสมควรแก่เหตุ เพื่อตรวจสอบการดำเนินมาตรการของรัฐที่มีการแทรกแซงการกระทำต่อเอกชนว่าเป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ ในขั้นแรกต้องตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของรัฐคืออะไร มีความชอบธรรมหรือขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้อำนาจหรือไม่ โดยการตรวจสอบมาตรการที่ใช้ประการแรกว่าเป็นมาตรการที่เหมาะสม สามารถนำไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ตรวจสอบประการที่สอง คือเป็นมาตรการที่จำเป็น ไม่มีมาตรการอื่นที่ส่งผลเช่นเดียวกันแต่กระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนน้อยกว่าให้เลือกดำเนินการได้ และตรวจสอบประการสุดท้ายว่าเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ มาตรการที่เลือกใช้กับผลที่ได้รับจะต้องได้สัดส่วนกันและหากเป็นการแทรกแซงจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ก็ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างคุณธรรมทางกฎหมายที่ได้รับความคุ้มครองกับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่ทำให้ต้องจำกัดสิทธินั้น

3) การเยียวยาแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ หลักการดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองที่ละเมิดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ได้การปกครองแล้ว ฝ่ายรัฐจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้อยู่ใต้การปกครองโดยการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง

## 2.2 หลักการจัดทำบริการสาธารณะ

### 2.2.1 ความหมายของบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Service Public) เป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนโดยรวมหรือเพื่อเป็นการให้บริการแก่ ประชาชนในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นความต้องการพื้นฐานทางด้านสังคมหรือทางด้านเศรษฐกิจซึ่งฝ่ายปกครองอาจเป็นผู้ทำเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนก็ได้<sup>9</sup> นอกจากนี้ เพื่อทำความเข้าใจความหมายของบริการสาธารณะดังกล่าวข้างต้น ได้มากขึ้นสมควรที่จะได้กล่าวถึงพัฒนาการเกี่ยวกับความหมายของบริการสาธารณะ ซึ่งอาจพิจารณาได้ ดังนี้

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553, น. 26.

1) ความหมายที่พิจารณาด้านองค์กร (au sens organique) หมายถึง บรรดาองค์กรหรือเจ้าหน้าที่และกระบวนการหรือวิธีการที่นิติบุคคลในทางกฎหมาย มหาชนจัดไว้เพื่อดำเนินภารกิจเดียวกันกับนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนนั่นเอง ดังนั้น ในความหมายนี้เป็นการกล่าวถึงบริการหรือหน่วยงานที่เป็นการแบ่งอำนาจหน้าที่มาจากกระทรวงต่างๆ

2) ความหมายที่พิจารณาด้านเนื้อหา (au sens matériel) หมายถึง กิจกรรมเกี่ยวกับประโยชน์มหาชนที่ฝ่ายปกครองประสงค์จะเป็นผู้รับภาระในการดำเนินการ เช่น ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้เคยวินิจฉัยในคดี Terrier (C.E., 6 fév. 1903, Gr. Ar., no 12) ว่าการกำจัดคูพิชเป็นบริการสาธารณะ แม้ว่าจะไม่มีองค์กรใด ๆ ของรัฐมีหน้าที่ดูแล รับผิดชอบเป็นการเฉพาะก็ตาม

3) ความหมายที่พิจารณาด้านระบบกฎหมาย หมายถึง กิจกรรมที่ดำเนินการภายใต้ระบบกฎหมายที่มีกระบวนการแตกต่างจากระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้น ในความหมายนี้เมื่อกล่าวถึงบริการสาธารณะหรือระบบของบริการสาธารณะ จึงหมายความว่าบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายมหาชนนั่นเอง

#### 2.2.2 ประเภทของบริการสาธารณะ<sup>10</sup>

บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำอาจแบ่งเป็นประเภทหลัก ๆ ได้ดังนี้

1) บริการสาธารณะทางปกครอง (Services Publics Administratifs) บริการสาธารณะทางปกครองเป็นบริการสาธารณะที่โดยสภาพแล้วถือเป็นภาระหน้าที่หลักที่รัฐ โดยฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้จัดทำเองเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายมหาชนในการจัดทำ เช่น ออกกฎเกณฑ์ระเบียบข้อบังคับมาใช้โดยบริการสาธารณะทางปกครองอาจได้แก่ กิจกรรมที่เกี่ยวกับการดูแลความสงบเรียบร้อยของสังคมการป้องกันประเทศการอำนวยความสะดวกหรือกิจกรรมทางด้านการเงินการคลัง การปกป้องผลประโยชน์ทางการค้า เศรษฐกิจ การลงทุนต่างๆ

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้า (Services Publics Industriels et Commerciaux) เป็นบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจรองที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้ประชาชนและมีลักษณะคล้ายคลึงกับการดำเนินงานของภาคธุรกิจเอกชนทั้งในด้านวัตถุประสงค์วิธีปฏิบัติงานและแหล่งที่มาของเงินทุน

โดยบริการสาธารณะทางการปกครองและบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้ามีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ดังนี้

(1) วัตถุประสงค์แห่งบริการ บริการสาธารณะทางการปกครองมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจ แต่บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม

<sup>10</sup> เติ้งฮ้าง, น. 27.



และการค้าจะมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจคือ หวังผลตอบแทนจากผู้ให้บริการเหมือนในภาคธุรกิจเอกชน เช่น กิจการทางด้านสาธารณูปโภคต่างๆ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น

(2) วิธีปฏิบัติงาน บริการสาธารณะทางการปกครองจะยึดถือระเบียบหรือกฎเกณฑ์เช่นเดียวกับหน่วยงานราชการทั่วไปแต่บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้าจะกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการ โดยฝ่ายปกครองอาจทำเองหรือให้เอกชนอื่นทำก็ได้

(3) แหล่งที่มาของเงินทุน บริการสาธารณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียวโดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและการค้านั้น แหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ให้บริการ

### 2.2.3 หลักการสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>11</sup>

บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นประเภทใดหรือที่จัดทำโดยผู้ใดย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่องและหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ได้แก่

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principe d'égalité) เป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น ฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์อันร่วมกันของประชาชน ดังนั้น กิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ

2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง (Principe de Continuité) เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน หากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามประชาชนผู้ให้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำหลักการที่สำคัญของหลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ คือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบและในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันการต่อเนื่องของบริการสาธารณะ

3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง (Principe d'adaptation หรือ Principe de mutabilité) บริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลา เพื่อให้เหมาะสม

<sup>11</sup> เติ้งฮ้าง, น. 28-30.

กับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการ โดยส่วนรวมของประชาชน หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนี้ มีลักษณะแตกต่างจากหลักว่าด้วยความต่อเนื่องที่มีลักษณะเป็น “กฎหมาย” ของบริการสาธารณะหรือหลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีลักษณะเป็น “หลักกฎหมายทั่วไป” หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไม่ได้ถูกกล่าวถึงอย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยทางปกครอง แต่เป็นการกล่าวพาดพิงหรือให้ข้อคิดเห็นว่าโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะทั่วไปที่มีวัตถุประสงค์ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปบริการสาธารณะนั้น ก็น่าจะได้รับการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนด้วย

#### 2.2.4 องค์กรผู้มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>12</sup>

##### 1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ

บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจการจัดทำของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียวที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำหรือเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นรัฐ ได้มีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท ดังนั้น บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐหรือฝ่ายปกครองสามารถแบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ บริการสาธารณะระดับชาติและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

1.1) บริการสาธารณะระดับชาติ<sup>13</sup> (les services publics nationaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ของรัฐส่วนกลางที่จะต้องเป็นผู้จัดทำ ได้แก่ ภารกิจที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมรวมทั้งการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม บริการสาธารณะระดับชาติเป็นบริการสาธารณะที่รัฐส่วนกลางจัดทำอย่างทั่วถึงตลอดทั้งประเทศ

1.2) บริการสาธารณะระดับท้องถิ่น<sup>14</sup> (les services publics locaux) ได้แก่ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการจัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริการสาธารณะที่ดำเนินการจัดทำ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีอยู่ด้วยกันสองประเภทคือ บริการสาธารณะระดับชาติซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำกับบริการสาธารณะซึ่งเป็นหน้าที่แท้ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีกฎหมายกำหนด

<sup>12</sup> เพิ่งอ้าง, น. 32.

<sup>13</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>14</sup> เพิ่งอ้าง, น. 33.

อำนาจหรือหน้าที่และประเภทของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะที่จัดทำโดยฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการนี้มีลักษณะพิเศษอยู่ 4 ประการ คือ<sup>15</sup>

ประการที่หนึ่ง เจ้าหน้าที่ของราชการนั้นมีฐานะเป็นข้าราชการหรือพนักงานของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับส่วนราชการตามกฎหมาย ไม่ใช่สัญญาเหมือนลูกจ้างเอกชน ข้าราชการต้องผูกพันกับกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับสำหรับตำแหน่งหน้าที่ของตน ไม่ว่าระเบียบนั้นจะออกมาก่อนหรือหลังตนเข้ารับราชการและระเบียบนี้ยังใช้กับข้าราชการอย่างเสมอหน้ากันด้วย

ประการที่สอง ทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเอกชนเหมือนทรัพย์สินของเอกชน หากแต่มีกฎหมายคุ้มครองทรัพย์สินของส่วนราชการไว้เป็นพิเศษ คือ จะยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ (ป.พ.พ. 1307) หรือยกอายุความได้สิทธิ (ครอบครองปรปักษ์ หรือการได้ภาระจำยอมโดยทางอายุความ) มาขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ (ป.พ.พ. 1308) หรือการโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็จะทำโดยวิธีการเดียวกันกับการโอนทรัพย์สินของเอกชน ไม่ได้ หากแต่ถ้าการจะโอนต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา (ป.พ.พ. 1305)

ประการที่สาม การกระทำและการปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินราชการนั้น ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่กฎหมายให้ในการสั่งการฝ่ายเดียว (อำนาจเหนือ) โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากผู้รับคำสั่งก่อน

ประการที่สี่ ราชการมักจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับประชาชน โดยมากจึงเป็นบริการที่ให้เปล่า มิได้มีการเรียกเก็บค่าบริการเหมือนกับการบริการเอกชน เช่น บริการรักษาความปลอดภัยโดยตำรวจ ประชาชนไม่ต้องจ่ายค่าบริการ ไม่เหมือนกับกรณีที่มีการจ้างบริษัทรักษาความปลอดภัยของเอกชนที่ต้องมีการจ่ายค่าจ้างและหากบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำขึ้นจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบ้าง ก็เฉพาะกรณีที่รัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าบริการนั้น ผู้รับบริการได้รับบริการเป็นพิเศษมิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมทั้งหมด เช่น กรณีที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ดิน แต่ก็เป็นการเรียกเก็บเพียงเล็กน้อย เพราะประชาชนได้จ่ายค่าบริการเหล่านั้นผ่านการจัดเก็บภาษีอากรให้รัฐอยู่แล้ว

<sup>15</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3), (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 116-118.

## 2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยเอกชน<sup>16</sup>

เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมาเป็นเวลานานแล้ว การมีส่วนร่วมของเอกชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

2.1) การมีส่วนร่วมทางอ้อม ได้แก่ การที่เอกชนเข้ามาร่วมกับภาครัฐในการจัดทำบริการสาธารณะด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเลือกตั้ง ภายใต้ระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ ประชาชนผู้สนใจสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ด้วยการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากได้รับการเลือกตั้งเข้าไปแล้วก็จะเป็นผู้จัดให้มีและวางหลักเกณฑ์ในการบริหารบริการสาธารณะต่อไป<sup>17</sup> หรือในกรณีที่เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะโดยเข้ามาในฐานะคณะที่ปรึกษา เพราะมีบางกรณี ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบหรือหัวหน้าฝ่ายปกครองในหน่วยงานต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ก่อนที่จะตัดสินใจ การไม่ปฏิบัติตามจะถือว่าผิดกฎหมายและอาจถูกศาลปกครองเพิกถอนได้<sup>18</sup> นอกจากนี้ เอกชนยังสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะกับฝ่ายปกครองโดยวิธีการให้ความเห็น กล่าวคือฝ่ายปกครองอาจเชิญเอกชนมาปรึกษาหารือเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องก่อนที่ฝ่ายปกครองจะตัดสินใจดำเนินการก็ได้<sup>19</sup>

2.2) การมีส่วนร่วมทางตรง โดยปกติการจัดทำบริการสาธารณะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะจัดทำแต่ต่อมาเมื่อฝ่ายปกครองมีภาระมากขึ้นบริการสาธารณะบางอย่างฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง เพราะเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับใช้อำนาจของรัฐ กิจกรรมบางอย่างต้องใช้เงินลงทุนมากต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วทันความต้องการของผู้รับบริการสาธารณะได้ จึงมอบให้เอกชนซึ่งมีความสนใจและมีความพร้อมเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครอง โดยเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ในกรณี ดังต่อไปนี้ เช่น

<sup>16</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9*, น. 32.

<sup>17</sup> *เพ็ญอ้าง*, น. 33.

<sup>18</sup> *เพ็ญอ้าง*.

<sup>19</sup> *เพ็ญอ้าง*, น.34.

2.2.1) สัมปทาน (Concession) เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะด้วยการลงทุนและเสี่ยงภัยของเอกชนเอง โดยเอกชนสามารถเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการกิจการที่ได้รับสัมปทานจากรัฐไป

2.2.2) องค์กรวิชาชีพ (Organismes Professionnels) เป็นกรณีที่องค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการควบคุมวินัยในการประกอบอาชีพด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การวางกฎข้อบังคับทางวิชาชีพ การพิจารณาออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ การพิจารณาลงโทษ เมื่อมีการกระทำผิดและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ เป็นต้น

### 2.2.5 เครื่องมือของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>20</sup>

เมื่อฝ่ายปกครองได้ก่อตั้งบริการสาธารณะขึ้นมาแล้วฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการจัดทำหรือกำกับดูแลให้มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการสาธารณะนั้นขึ้น ในการจัดทำหรือกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะฝ่ายปกครองมี “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญอยู่ 3 ประเภท คือ

#### 1) มาตรการทางกฎหมาย

ฝ่ายปกครองมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอยู่ 3 ประเภท คือ “กฎ” (les actes réglementaires) ได้แก่ การวางกฎเกณฑ์ฝ่ายเดียว ของฝ่ายปกครองที่มีผลต่อบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป “คำสั่งทางปกครอง” (les actes individuels) ได้แก่ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้มีผลเป็นการเฉพาะตัวบุคคลหรือเฉพาะเรื่องและสัญญาทางปกครอง (Contrat Administratif) เป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้แก่เอกชน ไปดำเนินการจัดทำและในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ

2) บุคลากรของฝ่ายปกครอง (Fonction Publique) บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับฝ่ายปกครอง บุคลากรของฝ่ายปกครองนับได้ว่าเป็นกลไกสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยบุคลากรของฝ่ายปกครองมีหลายประเภทซึ่งส่วนใหญ่ของบุคลากรจะเป็นข้าราชการ นอกจากนั้น จะเป็นบุคลากรที่เรียกกันว่า “เจ้าหน้าที่”

#### 3) ทรัพย์สิน

ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะบ่อยครั้งที่ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งสังหาริมทรัพย์ (Meubles) หรืออสังหาริมทรัพย์ (Immeubles) ซึ่งโดยปกติฝ่ายปกครองสามารถได้มาซึ่งทรัพย์สินทั้งหลายได้ 2 วิธี คือ การได้มาซึ่งทรัพย์สินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแพ่งกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินโดยวิธีพิเศษ

<sup>20</sup> เห่งอ้าง, น.35.



### 2.3 การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐนั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีภารกิจต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ หรือดำเนินกิจกรรมตามที่กฎหมายกำหนด จำเป็นต้องเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้กับภาคประชาชนได้รับทราบ โดยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ และหากหน่วยงานภาครัฐประสงค์จะให้บริษัทเอกชนผู้ผลิตสื่อซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและความชำนาญในการผลิตสื่อโฆษณาในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะช่วยในการออกแบบการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตลอดจนเผยแพร่สื่อโฆษณานั้น ก็สามารถทำได้โดยการว่าจ้างให้บริษัทผู้ผลิตสื่อเหล่านั้น ทำการผลิตสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้กับภาครัฐได้และถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งสอดคล้องกับภารกิจของรัฐสมัยใหม่ที่ได้มีการขยายภารกิจของรัฐเพื่อจัดการให้บริการสาธารณะมากขึ้น การขยายภารกิจของรัฐดังกล่าวย่อมส่งผลในการเพิ่มภารกิจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองมากยิ่งขึ้น ฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่มากเพียงใด การเบิกจ่ายงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐก็มีจำนวนมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งการทำสัญญาเพื่อว่าจ้างบริษัทผู้ผลิตสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการต่าง ๆ ของภาครัฐนั้น ถือเป็นภาระกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งเป็นการใช้อำนาจมหาชนที่อาจกระทบกับงบประมาณและสิทธิของประชาชนจึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการกระทำในส่วนนี้ของหน่วยงานภาครัฐ

#### 2.3.1. การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายในของรัฐ

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง หมายถึง การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายปกครองภายหลังจากที่มีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว มักมีการกำหนดให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้มีโอกาสตรวจสอบการกระทำที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ ใน 2 ลักษณะคือ การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ และการควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

##### 2.3.1.1 การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ<sup>21</sup>

การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนืออาจแยกผู้มีอำนาจเหนือออกเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้กำกับดูแลโดย “อำนาจบังคับบัญชา” คือ อำนาจที่หัวหน้าส่วนราชการใช้ปกครองผู้ใต้บังคับบัญชา โดยการใช้อำนาจบังคับบัญชานี้จะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย ไม่ใช่จะใช้ในทางที่เหมาะสมแต่ขัดต่อกฎหมายได้ ส่วนอำนาจควบคุมกำกับ คือ อำนาจควบคุมที่มีอยู่อย่างจำกัด ตามพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สูงกว่าและเหนือการกระทำขององค์กรกระจาย

<sup>21</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 5), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), น. 80.

อำนาจ โดยมีเป้าหมายอยู่ที่การป้องกันผลประโยชน์ทั่วไป<sup>22</sup> ทั้งนี้ สามารถพิจารณาความแตกต่างระหว่างการควบคุมบังคับบัญชากับการควบคุมกำกับได้ ดังนี้

1) พิจารณาจากหลักการปกครอง<sup>23</sup>

การควบคุมแบบสายบังคับบัญชาเป็นการควบคุมที่เกิดจากการรวมอำนาจ โดยความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐมนตรีกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงนั้นๆ ย่อมอยู่ภายใต้ความสัมพันธ์ลักษณะบังคับบัญชา และในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับที่ต่ำกว่าขององค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวย่อมมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชา

การควบคุมกำกับเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ที่เกิดมาจากหลักกระจายอำนาจ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย ซึ่งอาจแยกออกเป็นองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรกระจายอำนาจทางกิจการ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนและองค์กรวิชาชีพ โดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายย่อมมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการกำกับดูแล โดยองค์กรส่วนกลางเป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล ในขณะที่องค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรส่วนกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรส่วนกลางกำกับดูแลให้การดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจนั้นให้เป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้โดยกฎหมาย

2) พิจารณาความสัมพันธ์ของผู้ควบคุมกับผู้อยู่ภายใต้การควบคุม<sup>24</sup>

การควบคุมบังคับบัญชาเป็นการควบคุมที่เกิดจากความสัมพันธ์ของบุคคลภายในนิติบุคคลมหาชนใดนิติบุคคลมหาชนหนึ่ง เช่น รัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงควบคุมบังคับบัญชาปลัดกระทรวง หรือความสัมพันธ์ลักษณะของการบังคับบัญชาระหว่างปลัดกระทรวงกับเจ้าหน้าที่ในกระทรวงนั้น ๆ กรณีนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ภายในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง

การควบคุมแบบกำกับดูแล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคล 2 นิติบุคคล<sup>25</sup> กล่าวคือ นิติบุคคลมหาชนฝ่ายหนึ่งคือรัฐ ในขณะที่อีกนิติบุคคลมหาชนหนึ่ง คือ องค์กรกระจายอำนาจ

<sup>22</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง หนังสือรวบรวมบทความ 60 ปี ดร.ปรีดี เภสมทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร: พี.เค. พรินติ้งเฮาส์, 2531), น. 211.

<sup>23</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21*, น. 81.

<sup>24</sup> *เพิ่งอ้าง*.

<sup>25</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 22*, น. 212.

หรือจะกล่าวได้ว่าความสัมพันธ์ที่มีอำนาจดั้งเดิมกับองค์กรกระจายอำนาจทั้งหลายที่ได้รับอำนาจมหาชนจากรัฐ เพราะฉะนั้นความสัมพันธ์ในลักษณะนี้ รัฐในฐานะที่มีอำนาจดั้งเดิมอยู่ย่อมอยู่ในฐานะเหนือกว่าองค์กรที่ได้รับอำนาจไปจากรัฐ และด้วยเหตุผลนี้เอง หากองค์กรที่ได้รับอำนาจไปจากรัฐ มิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรกระจายอำนาจนั้น ๆ รัฐสามารถเพิกถอนอำนาจขององค์กรกระจายอำนาจนั้น ๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ทั่วไปของรัฐ

### 3) พิจารณาจากที่มาของอำนาจในการควบคุม<sup>26</sup>

แม้อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่มีขอบเขต แต่ในกรณีที่ถูกกฎหมายมิได้บัญญัติไว้ อำนาจบังคับบัญชาก็สามารถมีได้<sup>27</sup> การที่ผู้บังคับบัญชามีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปอย่างหนึ่ง แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดถือว่าอำนาจเช่นนั้นมิใช่<sup>28</sup> เว้นแต่เป็นการลงทำหรือการกระทำที่ไปกระทบสิทธิผู้ใต้บังคับบัญชาอำนาจในการกำกับดูแล เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ อำนาจในการควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่ได้รับการก่อตั้งโดยกฎหมายและควบคุมได้เท่าที่กฎหมายกำหนดขอบเขตไว้เท่านั้น ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลควบคุมองค์กรผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลจะไม่เข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระในการดำเนินการขององค์กรกระจายอำนาจนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะวัตถุประสงค์ขององค์กรกระจายอำนาจนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อความเป็นอิสระในการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

### 4) พิจารณาจากขอบเขตของการควบคุม<sup>29</sup>

อำนาจบังคับบัญชาสามารถควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้

ส่วนอำนาจควบคุมกำกับโดยปกติผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจในการควบคุมความเหมาะสมของการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ เพราะหากยอมให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจเข้าไปควบคุมความเหมาะสมหรือความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการกระทำได้ ก็มีผลทำให้ผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมกำกับเข้าไปควบคุมกำกับในส่วนที่เป็นความอิสระขององค์กรกระจายอำนาจทั้งหลาย เพราะฉะนั้น

<sup>26</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21*, น. 82.

<sup>27</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 22*, น. 212.

<sup>28</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>29</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21*, น. 82.



ด้วยเหตุนี้หลักการให้อำนาจควบคุมกำกับจึงต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นและจะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

5) พิจารณาจากการควบคุมเหนือการกระทำ<sup>30</sup>

ขอบเขตอำนาจควบคุมบังคับบัญชาเหนือการกระทำ ของผู้ได้บังคับบัญชา 4 ประการ<sup>31</sup> คือ

1. ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งการหรือแนะนำผู้ได้บังคับบัญชาของตนให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ โดยอาจเป็นคำสั่งเฉพาะหรือคำสั่งทั่วไปก็ได้

2. ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเพิกถอนการกระทำผู้ได้บังคับบัญชาได้

3. อำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของผู้ได้บังคับบัญชาที่ไม่ใช่สาระสำคัญ

4. ผู้บังคับบัญชาสามารถสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ได้บังคับบัญชาในกรณีที่มีเหตุจำเป็นรีบด่วนและผู้ได้บังคับบัญชาละเลยไม่ยอมใช้อำนาจนั้น

อำนาจในการควบคุมกำกับเหนือการกระทำนั้น โดยที่ผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมกำกับมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเหนือการกระทำของผู้ที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับในกรณีที่การกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจอื่น นอกจากจะไม่ให้ความเห็นชอบในการเพิกถอนการกระทำนั้น การควบคุมการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะทำได้ 2 ลักษณะ<sup>32</sup> คือ การให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการสั่งเพิกถอนหรือสั่งให้ระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

6) พิจารณาจากการควบคุมเหนือตัวบุคคล<sup>33</sup>

อำนาจในการบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคลเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชามีเหนือผู้ได้บังคับบัญชา นับตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนระดับตำแหน่ง โยกย้ายการดำเนินการทางวินัยและการให้ออกจากราชการเป็นอำนาจในลักษณะให้คุณให้โทษต่อผู้ได้บังคับบัญชาได้ในขอบเขตที่กว้างขวางนับตั้งแต่การบรรจุแต่งตั้งจนถึงสามารถให้ออกจากราชการได้

<sup>30</sup> เพิ่งอ้าง, น. 84.

<sup>31</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เอกสารคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง, น. 13.

<sup>32</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “การควบคุมกำกับของรัฐเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 10, ตอน 1, น. 43, (2533).

<sup>33</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21, น. 85-86.

อำนาจในการควบคุมกำกับเหนือตัวบุคคลมีขอบเขตค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้ จะต้องแยกพิจารณาตามลักษณะขององค์กรกระจายอำนาจแต่ละประเภท คือ

องค์กรกระจายอำนาจที่ผู้บริหารขององค์กรกระจายอำนาจนั้นๆ มาจากการเลือกตั้งของสมาชิก เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรวิชาชีพ เป็นต้น ในกรณีองค์กรเหล่านี้ผู้มีอำนาจในการควบคุมกำกับไม่มีบทบาทแต่อย่างใดในการแต่งตั้งผู้บริหารขององค์กรกระจายอำนาจนั้นๆ เพราะยอมไปตามเจตนารมณ์ของสมาชิกขององค์กรกระจายอำนาจนั้นๆ ว่าประสงค์จะให้บุคคลใดเข้ามาบริหารองค์กรกระจายอำนาจนั้น ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับในกรณีนี้มีอำนาจเหนือบุคคลได้เพียงกรณีเดียว โดยการให้บุคคลนั้นออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 73 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยหลักฐาน เพื่อให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดผู้หนึ่งพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อเหตุตามที่กฎหมายกำหนด

องค์กรกระจายอำนาจที่ผู้บริหารขององค์กรกระจายอำนาจนั้นๆ มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายบริหาร เช่น รัฐวิสาหกิจทั้งหลาย ในกรณีเช่นนี้ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับยอมมีอำนาจแต่งตั้งและให้ออกจากตำแหน่งได้

#### 7) พิจารณาจากสถานะของคำสั่ง<sup>34</sup>

คำสั่งของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ถือว่าเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายปกครอง ไม่ถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” เว้นแต่จะเป็นคำสั่งลงโทษทางวินัยก็ดี คำสั่งบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน สั่งพักงานหรือสั่งให้ออกจากราชการ หรือให้พ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อคำสั่งภายในดังกล่าวมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการตามบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่วนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้ย่อมไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง

การควบคุมกำกับ ผู้มีอำนาจในการควบคุมกำกับที่สั่งต่อผู้ใต้การควบคุมกำกับย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะฉะนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครององค์กรผู้อยู่ใต้การควบคุมกำกับดูแลจากการใช้อำนาจมหาชนควบคุมกำกับองค์กรกระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับจึงมีอำนาจฟ้องโต้แย้ง คำสั่งทางปกครองขององค์กรผู้ที่มีอำนาจควบคุมกำกับได้ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรตุลาการได้เข้ามาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรควบคุมกำกับว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในขณะที่องค์กรผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมกำกับ ได้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ แต่ในขณะที่เดียวกันองค์กรตุลาการสามารถตรวจสอบ

<sup>34</sup> เพิ่งอ้าง, น. 87.

ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งในการกำกับดูแลว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้นการกำหนดสถานะให้คำสั่งทางปกครองในการควบคุมองค์กรกระจายอำนาจเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงทำระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

### 2.3.1.2 การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง<sup>35</sup>

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองซึ่งเป็นกระบวนการภายในฝ่ายปกครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจแก้ไขบรรดาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับประชาชนให้หมดสิ้นไป ความมุ่งหมายของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนั้น ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชน เพื่อการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครองและเพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล ซึ่งระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

#### 1) การอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ<sup>36</sup> คือ การอุทธรณ์ตามที่

พระราชบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ เรื่องการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องที่ไม่นำหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 52 กำหนดให้ “ผู้ขอรับใบอนุญาต ผู้ได้รับใบอนุญาต ผู้แจ้งตามมาตรา 39 ทวิ และผู้ได้รับคำสั่งจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง” และในวรรคสองกำหนดให้ “การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้ทำเป็นหนังสือและยื่นต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้ออกคำสั่งดังกล่าว และให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นจัดส่งอุทธรณ์และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์” เป็นต้น ซึ่งระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ จึงเป็นขั้นตอนการดำเนินการที่คู่กรณีจะต้องดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ ก่อนที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล หากไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเหล่านั้น ก็เป็นอันหมดสิทธิที่จะดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป<sup>37</sup>

2) การอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง<sup>38</sup> คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือตามกฎหมายกลางเป็นกรณีที่น่ามาใช้ในกรณีที่กฎหมายปกครองเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะซึ่งก่อนที่

<sup>35</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>36</sup> เพิ่งอ้าง, น. 98.

<sup>37</sup> เพิ่งอ้าง, น. 96-103.

<sup>38</sup> เพิ่งอ้าง, น. 106.

จะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถึงแม้ว่ากฎหมายนั้น จะมีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์เฉพาะ คู่กรณีก็อาจอุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ แต่หลังจากที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง ได้กำหนด “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดชั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามชั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” ผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้มีการตีความระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายกลางคือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดชั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายสำหรับสำหรับพระราชบัญญัติทั้งหลายที่มีได้มีการกำหนดชั้นตอนการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ โดยมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ถือหลักการบังคับให้อุทธรณ์ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจึงต้องนำระบบการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ โดยที่ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (มาตรา 44-มาตรา 48) มีความสำคัญต่อระบบการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>39</sup>

#### 2.3.1.3 การควบคุมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดตั้งองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย<sup>40</sup> โดยมีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญดังนี้

##### 1) ลักษณะและสาระสำคัญของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

1.1) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เนื่องจากการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับข้อพิพาทที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของตน ซึ่งการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวอาจไปกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นได้ ดังนั้น องค์กรที่จะมีอำนาจวินิจฉัยแล้วก่อให้เกิดผลผูกพันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นองค์กรตามกฎหมายและต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติด้วย นอกจากนี้ การจะทำให้หน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทบรรลุความมุ่งหมายได้ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการที่จะเรียกบุคคลหรือพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อประกอบในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อสามารถดำเนินการกิจดังกล่าวได้

<sup>39</sup> เห่งอ้าง.

<sup>40</sup> เห่งอ้าง, น.124.

1.2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการวินิจฉัยจะต้องไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

1.3) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาท ซึ่งจะแตกต่างกับองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้ความเห็นหรือให้คำปรึกษา สำหรับกรณีนี้สามารถพิจารณาได้จากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

1.4) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องมีการกำหนดวิธีพิจารณา เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทดังกล่าวองค์กรนั้นจะต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ที่จะถูกวินิจฉัยจากคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น จะได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการที่มีความเป็นกลาง ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณาโดยการรับฟังเหตุผลของผู้ที่เกี่ยวข้องหมดทุกฝ่าย การวินิจฉัยของคณะกรรมการจะต้องมีการให้เหตุผลประกอบเสมอ นอกจากนี้วิธีพิจารณาข้อพิพาทจะต้องกำหนดเรื่ององค์ประชุม มติที่ประชุม รวมถึงสิทธิของกลุ่มเกี่ยวกับการคัดค้านกรรมการด้วย

## 2) ประเภทของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทสามารถแบ่งแยกได้ 2 กลุ่ม ใหญ่ๆ ได้ดังนี้

กลุ่มที่ 1 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลและควบคุมวิชาชีพ ได้แก่คณะกรรมการที่มีอำนาจในการวินิจฉัยเหนือต่อบุคคลที่เป็นสมาชิกเท่านั้น คือ ต้องเป็นข้าราชการที่อยู่ภายใต้คณะกรรมการของข้าราชการประเภทนั้นๆ เช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน หรือ คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) มีอำนาจในการวินิจฉัยเหนือข้าราชการอัยการเท่านั้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในกลุ่มวิชาชีพ เช่น สภานายความยอมมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยที่เกี่ยวกับทนายความหรือแพทย์สภาย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมทั้งหลาย เป็นต้น<sup>41</sup>

กลุ่มที่ 2 คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง เป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องที่ถูกกฎหมายบัญญัติให้มีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะตามที่กฎหมายนั้น ๆ บัญญัติไว้เท่านั้น โดยที่คณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายจึงมักกำหนดให้บุคคลที่จะเข้ามาเป็นกรรมการเป็นผู้มีความสามารถตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัย

<sup>41</sup> เห่งอ้าง, น. 132.



การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องที่มีการอุทธรณ์คำสั่งไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องนี้มีความแตกต่างกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลและควบคุมวิชาชีพ คือ คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครองเฉพาะเรื่องมักจะวินิจฉัยเรื่องที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองฝ่ายหนึ่งกับประชาชนอีกฝ่ายหนึ่ง แต่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องการบริหารงานบุคคลและควบคุมวิชาชีพจะทำการวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกของตนเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชนโดยตรงแต่อย่างใด

### 3) สถานะของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท

การควบคุมตรวจสอบของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นการควบคุมที่อยู่ในโครงสร้างของการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทถือเป็นคำสั่งทางปกครองอย่างหนึ่ง<sup>42</sup> แต่อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทมีความแตกต่างกับคำสั่งทางปกครองทั่วไปอยู่หลายประการ โดยเฉพาะลักษณะดังต่อไปนี้

3.1) การวินิจฉัยข้อพิพาทโดยคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยปัญหาที่คู่กรณียกขึ้นอ้างทุกข้อเว้นแต่ไม่ใช่ประเด็นที่เกี่ยวกับคดีหรือเหตุที่ไม่ต้องวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว

3.2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องลงลายมือชื่อในคำวินิจฉัยเพื่อให้กรรมการที่ลงชื่อต้องรับผิดชอบในคำวินิจฉัยดังกล่าว หากกรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยที่ย่อมมีสิทธิทำความเห็นแย้งได้

3.3) คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องเป็นที่สุดและผูกพันคู่กรณีเว้นแต่จะมีการอุทธรณ์ ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยไม่ได้ กรณีแตกต่างไปจากคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงใหม่ได้เองหากมีเหตุผลสมควรที่จะต้องเปลี่ยนแปลง<sup>43</sup>

3.4) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทจะต้องวินิจฉัยไม่เกินคำขอซึ่งแตกต่างไปจากการควบคุมตรวจสอบของผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ที่เป็นผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมโดยไม่ต้องคำนึงถึงประเด็นนั้นเป็นประเด็นที่มีการอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม

<sup>42</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, 2540, น.118.

<sup>43</sup> เพ็งอ้าง, น. 119.

4) การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยศาล หากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คู่กรณีย่อมมีสิทธินำคดีฟ้องร้องต่อศาลได้ ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดให้ฟ้องร้องยังศาลใดศาลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยปกติแล้ว การโต้แย้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 (1) บัญญัติรองรับสิทธิในการโต้แย้งคำวินิจฉัยไว้ ดังนี้ “คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด” การควบคุมตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท ศาลจะไม่พิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทได้ฟังมา เว้นแต่จะมีการโต้แย้งว่าการรับฟังข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไม่ถูกต้อง ขอบเขตการตรวจสอบของศาลจึงอยู่ที่ปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น

### 2.3.2 การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐภายนอกฝ่ายบริหาร

การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารก็เพื่อต้องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการสั่งการของฝ่ายบริหารนอกจากนี้ควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในหรือการโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนั้น สามารถแยกอธิบายได้ดังนี้คือการควบคุมตรวจสอบทางการเมือง การควบคุมตรวจโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

#### 2.3.2.1 การควบคุมตรวจสอบทางการเมือง

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา รัฐบาลและคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการตรวจสอบซึ่งกันและกันได้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>44</sup> มาตรา 164 บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย (1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนโดยส่วนรวม (2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด (3) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (4) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้ง

<sup>44</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560

ต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี” นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดเรื่องการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไว้ด้วย จะเห็นได้ว่ารัฐสภามีอำนาจโดยตรงในการตรวจสอบคณะรัฐมนตรีว่าได้ดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ซึ่งการควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายรัฐสภาหรืออาจเรียกว่าเป็นการควบคุมฝ่ายปกครองในทางการเมือง เนื่องจากนายรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง องค์กรทางการเมืองจึงสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองได้ โดยฝ่ายการเมืองดังกล่าว ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธี เช่น การตั้งกระทู้ถาม การใช้กลไกของคณะกรรมการ หรือการขอเปิดอภิปรายทั่วไป

### 2.3.2.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ

#### 1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

##### 1.1) การได้มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 228 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน

1.2) วาระการดำรงตำแหน่งของผู้ตรวจการแผ่นดินเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว<sup>45</sup>

##### 1.3) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>46</sup>

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 229

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230



(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลได้ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 231 ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(4) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(5) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

## 2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.1) องค์ประกอบและการได้มาซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>47</sup> ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

2.2) วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>48</sup> วาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 246

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 246 วรรคสาม

### 2.3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>49</sup>

(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้า ในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่เป็นธรรม

(5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย

อย่างก็ดี เมื่อคณะรัฐมนตรีรับทราบรายงานตาม (1) และ (2) หรือข้อเสนอแนะตาม (3) จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า

### 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3.1) องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>50</sup> ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา

3.2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

<sup>49</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247

<sup>50</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 232

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชน จำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

(7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี การนับระยะเวลาตาม ข้อ 3.2) ให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา แล้วแต่กรณี

3.3) วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>51</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

3.4) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>52</sup>

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

<sup>51</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 233

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

(2) ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้อำนาจเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

3.5) ผลของการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ<sup>53</sup>

ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใด มีพฤติการณ์ร้ายรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใต้อำนาจข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์ หรือกระทำความผิดตามที่ใต้อำนาจให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

<sup>53</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

(2) กรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ผิดกรณีหรือกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดฐานรับทรัพย์สินหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้รับทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

การพิจารณาของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่ถูกคลตามมาตรา 234 (3) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วยโดยอนุโลม



### 3.6) คณะกรรมการไต่สวนอิสระ

คณะกรรมการไต่สวนอิสระถือเป็นเรื่องใหม่ซึ่งได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 6 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใน มาตรา 236-237 ดังนี้ ในมาตรา 236 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1) กล่าวคือ มีพฤติการณ์ร้ายรายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงโดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หน้าที่และอำนาจ วิธีการไต่สวน ระยะเวลาการไต่สวนและการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

วิธีการในการดำเนินการไต่สวน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 237 กำหนดว่า เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด

(2) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(3) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ตามที่ถูกกล่าวหา และมีใช้กรณีตาม (2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(ก) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน



1) องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>54</sup> ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา และผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

2) วาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>55</sup> วาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>56</sup>

(1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐกรณีนี้ผู้ถูกสั่งลงโทษอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่งในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และ (2) ประกอบด้วย

(ข) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

1) คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้ามและการได้ที่มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>57</sup> กำหนดให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาโดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การสรรหา การคัดเลือก และการเสนอชื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 238

<sup>55</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 239

<sup>56</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240

<sup>57</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 241

2) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 242 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

2.1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐาน เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วย วินัยการเงินการคลังของรัฐ

2.2) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

2.3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (1) และ (2)

2.4) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (3)

2.5) ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป โดยให้หน่วยงานเหล่านั้นให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 244

2.6) ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบ

การกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 245

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 243 กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยราชการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

3) วาระในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>58</sup> เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

### 2.3.2.3 การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

การควบคุมการกระทำทางปกครองโดยองค์กรฝ่ายตุลาการหรือศาลนั้น เป็นกรณีเอกชนคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนนั้น เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้ไม่บังคับใช้การกระทำนั้นแก่กรณีของตน และ/หรือขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้<sup>59</sup> ซึ่งการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าการควบคุมโดยระบบอื่น ๆ<sup>60</sup> จึงถือว่าประเทศใดที่ไม่มี การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาล แม้ว่าประเทศนั้นจะมีการควบคุมฝ่ายปกครองด้วยระบบอื่น ๆ อยู่แล้วก็ตาม ก็ถือได้ว่าไม่ใช่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่แท้จริง<sup>61</sup>

ลักษณะของการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลที่ถือว่าเป็นการให้หลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าระบบการควบคุมอย่างอื่นนั้นด้วยเหตุผลต่อไปนี้

1) ศาลหรือองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อมทั้งองค์กรทางเมือง เช่น รัฐสภาหรือรัฐบาลและฝ่ายปกครอง ซึ่งความเป็นอิสระของศาลนี้เองย่อมเป็นหลักประกันให้เอกชนว่ากรณีพิพาทระหว่างตนกับฝ่ายปกครองจะได้รับการพิจารณาโดยคนกลางที่ปราศจากอคติ ความลำเอียงอย่างแท้จริง การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองระบบอื่น ๆ ไม่อาจให้หลักประกันเช่นนี้ได้ดีเท่ากับการควบคุมโดยศาล

การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชา หรือการควบคุมกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมก็ล้วนแต่อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชา

<sup>58</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 243

<sup>59</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง,”

วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 14, ตอน 1, น.7-8, (เมษายน).

<sup>60</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 21, น. 322.

<sup>61</sup> เพ็งอ้าง.

ของนายกรัฐมนตรีด้วยกันทั้งสิ้น จึงไม่อาจจะขจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้

ส่วนการควบคุมฝ่ายปกครองโดยรัฐสภา ซึ่งแม้จะเป็นการควบคุมโดยองค์ที่อยู่นอกฝ่ายบริหารและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ก็ไม่อาจให้หลักประกันที่มั่นคงแก่เอกชนได้ เพราะในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเช่นในปัจจุบัน พรรคการเมืองมีบทบาทสูงมาก และในระบบรัฐสภานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายข้างมากในสภากับคณะรัฐมนตรีล้วนแต่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกันและนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่างๆ แท้จริงแล้วก็คือผู้นำของพรรคการเมืองนั่นเอง จึงไม่อาจคาดหมายได้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากในสภาจะสามารถวิพากษ์วิจารณ์คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้นำของตนในรูปแบบของการตั้งกระทู้ถามหรือเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายค้านนั้น ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเพราะเป็นเสียงข้างน้อย<sup>62</sup>

2) เมื่อเอกชนได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลอย่างถูกต้องแล้ว ศาลมีหน้าที่พิจารณาและพิพากษาเสมอจะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งเอกชนได้ยื่นฟ้องโดยถูกต้องแล้วไม่ได้ ซึ่งกรณีนี้เป็นหลักประกันให้เอกชนได้ว่าทุกข์หรือความเดือดร้อนของประชาชนจะได้รับการจัดปัดเป่าภายในเวลาอันสมควร ซึ่งหลักประกันข้อนี้ไม่มีในการควบคุมด้วยระบบอื่นๆ เพราะกฎหมายมักมิได้บัญญัติบังคับไว้ให้ผู้บังคับบัญชาที่ดี ผู้กำกับดูแลที่ดีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดีที่ได้รับคำร้องเรียนจากเอกชนแล้วจะต้องดำเนินการพิจารณาคำร้องเรียนให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร<sup>63</sup>

3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้และเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ การเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนได้ว่าศาลจะไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะอยู่ในสายตาของสาธารณชนตลอดเวลา ส่วนการเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบเพื่อสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของ และ/หรือหักล้างข้ออ้างหรือข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่นั้น ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนว่า คำพิพากษาวางอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้องแท้จริง วิธีพิจารณาเช่นนี้มักจะไม่มีปรากฏในการควบคุมระบบอื่นๆ หากจะมีอยู่บ้างก็ยังไม่พัฒนาเท่ากับวิธีพิจารณาของศาล<sup>64</sup>

<sup>62</sup> เพิ่งอ้าง, น. 332-333.

<sup>63</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>64</sup> เพิ่งอ้าง.

4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปทางใดทางหนึ่งให้ปรากฏแก่คู่กรณีและสาธารณะชนโดยทั่วไปเช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันแก่เอกชนได้เป็นอย่างดีว่าการพิพากษาของศาลมิได้เป็นโดยอำเภอใจ ทั้งนี้ เพราะการบังคับผู้พิพากษาว่าต้องไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบว่าคำพิพากษาของตนมีเหตุผลที่วิญญูชนรับฟังได้หรือไม่ และจะต้องพิพากษาคดีไปในทางที่มีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้เท่านั้น<sup>65</sup>

ในประเทศเสรีประชาธิปไตยทุกประเทศจะมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลก็ตาม แต่ละประเทศก็หาได้มอบหมายหน้าที่ดังกล่าวให้แก่ศาลชนิดเดียวกันไม่ บางประเทศ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา อินเดีย ญี่ปุ่น ฯลฯ มอบหมายให้ศาลธรรมดาหรือศาลยุติธรรมซึ่งรับผิดชอบพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาอยู่ด้วยเป็นผู้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่ในบางประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี กรีซ เบลเยียม ออสเตรีย ฯลฯ มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่นี้ โดยเฉพาะแทนศาลยุติธรรม แยกต่างหากและเป็นอิสระจากศาลยุติธรรม<sup>66</sup>

ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่ทำหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง โดยเอกชนสามารถเสนอปัญหาต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้วินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งสามารถทำได้หลายวิธีด้วยกัน เช่น กรณีกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการบัญญัติให้เอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายบริหารซึ่งตนเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลได้โดยตรง อย่างไรก็ตามก็ดีระบบการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารโดยศาลยุติธรรมมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง เช่น

1. กฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เอกชนกับเอกชนเป็นคู่ความ และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในการแสวงหาตัวผู้กระทำผิดอาญามาลงโทษ มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและทำให้ค่าใช้จ่ายสูงไม่เหมาะสมแก่การที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายบริหารชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องการความรวดเร็วและประหยัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสวงหาความจริงในกฎหมายวิธีพิจารณาทั้ง 2 ฉบับ ดังกล่าว เน้นหนักไปในทาง ระบบกล่าวหา (Accusatory System) ซึ่งผลักภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง บั่นทอน

<sup>65</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>66</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วซึ่งบรรณที่ 59, น. 9-13.



กำลังใจของเอกชนที่จะเสนอปัญหาให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะโดยปกติแล้วฝ่ายปกครองเป็นผู้ครอบครองพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ความจริง

2. มีหลายกรณีที่เอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำของฝ่ายปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้โดยตรง เช่น ไม่อาจขอให้ศาลพิพากษาว่า กฎหมายลำดับรอง ฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญาไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีข้อความขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต้องรอให้ตนเองถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาว่าฝ่าฝืน กฎหมายลำดับรอง นั้นเสียก่อน จึงค่อยให้การต่อสู้ว่ากฎหมายลำดับรองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่เพียงเพื่อให้ได้มีโอกาสขอให้ศาลพิพากษาว่า กฎหมายลำดับ ฉบับนั้น ไม่ชอบกฎหมาย ดังนั้น จึงอาจมี กฎหมายลำดับรอง ที่ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ เพราะศาลไม่มีโอกาสตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเลย

3. ถึงแม้ว่าศาลจะพิพากษาว่ากฎหมายลำดับรอง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็หาได้มีอำนาจเพิกถอนกฎหมายลำดับรองไม่ คงมีอำนาจแต่เพียงปฏิเสธที่จะนำกฎหมายลำดับรองนั้น มาบังคับแก่คดีที่ตนกำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น ดังนั้น กฎหมายลำดับรองนั้นจึงยังคงมีผลบังคับอยู่ และฝ่ายปกครองก็อาจใช้กฎหมายลำดับรองนั้นบังคับกับเอกชนคนอื่นต่อไปอีกก็ได้

4. ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้และความชำนาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน อีกทั้งยังขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารรัฐกิจในระดับที่ควรจะเป็น ความรู้ความเข้าใจในกฎหมายมหาชนที่กล่าวถึงนี้คงมิได้หมายความว่าถึงแต่เฉพาะความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาของพระราชบัญญัติเฉพาะแต่ละฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการที่มีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนซึ่งบัญญัติขึ้นเป็นภาษาไทยและผู้พิพากษาซึ่งแตกฉานในภาษาไทยสามารถศึกษาทำความเข้าใจได้ด้วยตนเองเท่านั้น หากแต่ยังหมายถึงความรวมถึงความรู้ความเข้าใจข้อความคิดและหลักการพื้นฐาน อันเป็นส่วนหนึ่งของนิติวิธีของกฎหมายมหาชนด้วย

#### 2.4 หลักคุณธรรมและจริยธรรม

หลักคุณธรรมและจริยธรรม เป็นกฎระเบียบของมนุษย์ที่ควบคุม โครงสร้าง ความสัมพันธ์ของบุคคลในสังคมให้อยู่ในความมีระเบียบเรียบร้อย ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมที่ช่วยควบคุมพฤติกรรมของมนุษย์ทั่วโลกนั้นส่วนใหญ่มีการพัฒนาหรือมีการยึดโยงกับหลักศาสนา ความเชื่อของแต่ละสังคมทั้งสิ้น



#### 2.4.1 หลักทั่วไปของคุณธรรมและจริยธรรม

คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนสำคัญในการช่วยพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศ เนื่องจากจริยธรรมทำหน้าที่ควบคุมความประพฤติหรือพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง ประกอบกับประชาธิปไตยไม่ใช่แค่สิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียมกันของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการมีหลักนิติธรรม (Rule of law) เท่านั้น แต่ยังต้องมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือมีธรรมาภิบาล ซึ่งรวมคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย จึงจะเป็นประชาธิปไตยที่ดี<sup>67</sup>

ประเทศไทยมีปัญหาการแพร่ขยายของการทุจริตคอร์ปชั่นและการประพฤติมิชอบทั้งในวงการเมืองและวงราชการ จึงได้มีการกระตุ้นให้บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงคุณธรรมและจริยธรรมให้มากขึ้นด้วย เพราะถ้าผู้ที่ใช้อำนาจรัฐมีคุณธรรมและจริยธรรมการทุจริตคอร์ปชั่นและประพฤติมิชอบก็จะลดลงนั่นเอง จะเห็นได้ว่าหลักคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสำคัญและมีความจำเป็นอย่างมากในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ดังนั้น ผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงความหมายของคุณธรรมและจริยธรรมว่ามีลักษณะอย่างไร

##### 2.4.1.1 ความหมายของจริยธรรม

“จริยธรรม” มีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานว่า ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม

“จริย” มีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานว่า ความประพฤติ กิริยาที่ควรประพฤติ

นอกจากความหมายตามพจนานุกรมดังกล่าวแล้ว ยังมีผู้ให้ความหมายของจริยธรรมไว้ต่างกันดังนี้

ท่านพุทธทาส ให้ความหมายของจริยธรรมไว้ว่า สิ่งซึ่งพึงประพฤติ จะต้องประพฤติจริยธรรม หรือ Ethics อยู่ในส่วนของปรัชญา คือ ที่ต้องคิด ต้องนึก<sup>68</sup>

<sup>67</sup> สุจิต บุญบงการ, “คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,” สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: 1 หมวดทั่วไป ลำดับที่ 4, (2552).

<sup>68</sup> เพิ่งอ้าง.

ศาสตราจารย์ วิทย์ วิศทเวทย์ มีความเห็นว่า จริยธรรมนั้นเป็นความประพฤติตามค่านิยมที่พึงประสงค์ โดยใช้วิชาจริยศาสตร์ ศึกษาพฤติกรรมด้านคุณค่าสามารถแยกแยะได้ว่าสิ่งใดดีควรทำและสิ่งใดชั่วควรละเว้น<sup>69</sup>

ศาสตราจารย์ ก่อ สวัสดิพานิชย์ เห็นว่า จริยธรรม คือ ประมวลความประพฤติและค่านิยมที่คิดในสิ่งที่ดีงานและเหมาะสม<sup>70</sup>

พันเอก ดร.ชินวุธ สุนทรสิมะ ได้ให้ความหมายของ “จริยธรรม” ว่าเป็นสิ่งที่คิยอมรับโดยคนทั่วไป ให้เป็นแบบของการคิดและการปฏิบัติ จนเป็นพฤติกรรมที่ดีของบุคคล<sup>71</sup>

โดยสรุป จริยธรรม มีความหมายว่า การประพฤติปฏิบัติที่เหมาะสมดีงามประกอบด้วยคุณธรรมและศีลธรรม<sup>72</sup> ทั้งนี้ คุณธรรมและจริยธรรมเป็นคำที่มีความหมายสอดคล้องใกล้เคียงกันและเสริมซึ่งกันและกันจึงมักใช้คำสองคำนี้คู่กัน แต่ถ้าใช้เพียงคำว่า “จริยธรรม” ก็เป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงคุณธรรมและศีลธรรมด้วย

#### 2.4.1.2 หลักจริยธรรมกับหลักกฎหมาย

จริยธรรมและกฎหมายมีลักษณะที่เหมือนกัน คือ จริยธรรมและกฎหมายต่างก็มีจุดมุ่งหมายในการควบคุมความพฤติกรรมหรือการกระทำของมนุษย์ เพื่อให้มนุษย์อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุขและมีระเบียบเรียบร้อย โดยจริยธรรมและกฎหมายต่างก็มีรากฐานมาจากขนบธรรมเนียมประเพณีและค่านิยมของคนในสังคม วัฒนธรรม ค่านิยมและขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นปัจจัยกำหนดว่าพฤติกรรมใดเหมาะสมถูกต้อง การกระทำใดหรือความประพฤติใดไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้อง รัฐก็อาจจะออกกฎหมายหรือข้อบังคับเพื่อรองรับให้มีการกระทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวและบัญญัติให้มีโทษเมื่อมีการละเมิดก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายมีผลบังคับได้อย่างแท้จริง<sup>73</sup>

อย่างไรก็ดี จริยธรรมและกฎหมายมีลักษณะที่แตกต่างกันหลายประการ ดังนี้

ประการที่แรก จริยธรรมเป็นเรื่องของการควบคุมความประพฤติในระดับสูงของมนุษย์ จริยธรรมเน้นพฤติกรรมที่ดีงามสูงสุด ส่วนกฎหมายเป็นเครื่องมือที่มีจุดมุ่งหมายควบคุมพฤติกรรมขั้นต่ำของมนุษย์ เช่น กรณีการฆ่าคนตายหรือการทำร้ายร่างกายซึ่งสังคมเห็นว่าเป็นพฤติกรรม

<sup>69</sup> เพ็งอ้อาง.

<sup>70</sup> เพ็งอ้อาง.

<sup>71</sup> ชินวุธ สุนทรสิมะ, ความสำเร็จและความสุขของบัณฑิต หลักธรรมของผู้ปกติ คิดดี พูดดีและทำกาที่ดี, (กรุงเทพมหานคร: พรสิวกการพิมพ์, 2533), น. 4.

<sup>72</sup> สุจิต บุญบงการ, อ้อางแล้วเชิงอรรถที่ 67.

<sup>73</sup> เพ็งอ้อาง, น. 16.

ที่ชั่วร้ายและไม่ถูกต้อง ก็จะมีการบัญญัติกฎหมายให้การฆ่าคนตายหรือการทำร้ายร่างกายกระทำมิได้เป็นความผิด แต่จริยธรรมต้องการสูงไปกว่านั้น คือนอกเหนือจากที่เห็นว่าการฆ่าคนตายและการทำร้ายร่างกายเป็นเรื่องที่ชั่วร้ายไม่ถูกต้องแล้วยังต้องการให้มนุษย์กรุณาปราณี ไม่เบียดเบียนเอาเปรียบกัน<sup>74</sup>

ประการที่สอง กฎหมายมีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน ยกเว้นในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งมักจะมีจารีตประเพณีบางประการถือเป็นกฎหมายด้วย ส่วนจริยธรรมไม่มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเรื่องของความเชื่อหรือค่านิยมที่ยอมรับนับถือกัน อย่างไรก็ตามได้มีการนำเอาจริยธรรมบางประการมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่า “จรรยาบรรณ” แต่เป็นเพียงจรรยาบรรณที่ใช้เฉพาะบางอาชีพเท่านั้น ไม่ใช่จรรยาบรรณที่ใช้กับคนโดยทั่วไป<sup>75</sup>

ประการที่สาม จริยธรรมไม่มีบทลงโทษที่ชัดเจนมักจะเป็นการลงโทษทางสังคม แต่กฎหมายมีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนแน่นอน รวมทั้งมีกระบวนการพิจารณาลงโทษผู้กระทำความผิดซึ่งส่วนใหญ่ศาลจะเป็นผู้ตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมาย<sup>76</sup>

ประการที่สี่ จริยธรรมเน้นการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลจากภายใน คือ บุคคลมีจิตสำนึกว่าการกระทำอะไรถูก อะไรผิด อะไรควรทำ อะไรไม่ควรทำ ละเว้นจากการกระทำผิดทำแต่ความดีและสิ่งที่ดีถูกต้องไม่ใช่เพราะว่าบุคคลเหล่านั้นกลัวการลงโทษแต่เป็นเพราะเขามีความสำนึกในจิตใจของเขาเองว่าอะไรดีอะไรชั่ว ส่วนกฎหมายเป็นเรื่องควบคุมพฤติกรรมของบุคคลจากภายนอกโดยดูจากพฤติกรรมหากการกระทำครบองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายกำหนดเป็นความผิดและกำหนดอัตราโทษไว้ บุคคลนั้นต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

#### 2.4.2 คุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.4.2.1 คุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐถือเป็นบุคคลผู้มีหน้าที่และใช้อำนาจรัฐจึงต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลที่เข้มงวดและมีประสิทธิภาพเพื่อมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ ซึ่งนอกจากระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในรูปแบบปกติแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้ให้ความสำคัญกับคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังที่ปรากฏใน มาตรา 76 ที่บัญญัติให้ “รัฐพึงพัฒนาระบบ

<sup>74</sup> เติ้งฮ้าง, น. 16-17.

<sup>75</sup> เติ้งฮ้าง, น. 17.

<sup>76</sup> เติ้งฮ้าง.

การบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ” ในวรรคสองบัญญัติให้ “รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวท้าวหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ” และในวรรคสุดท้ายมีการกำหนดให้ “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยเป็นเรื่องใหม่แต่อย่างไร เพราะมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 โดยในมาตรา 6 ของพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น คือ การบริการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้ (1) เกิดประโยชน์สูงสุดของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐและจะต้องมีแนวทางการบริหารราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและในระดับท้องถิ่น ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 8 (2) ของพระราชกฤษฎีกาฉบับเดียวกัน ซึ่งสำหรับรายละเอียดของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาลนั้น ผู้วิจัยจะได้อธิบายโดยละเอียดไว้ใน ข้อ 2.6 ว่าด้วยเรื่องหลักการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ต่อไป

นอกจากหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้นำมาใช้กับการปฏิบัติราชการแผ่นดินแล้ว รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมด้วย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม กำหนดไว้

โดยก่อนจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น หลายหน่วยงานได้มีการบัญญัติจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้บ้างแล้ว ยกตัวอย่างเช่น มาตรฐานคุณธรรมของข้าราชการการเมืองซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้ข้าราชการการเมืองได้แก่บุคคลเหล่านี้ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการการเมืองอื่นที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง<sup>77</sup> โดยในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าว มีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมืองว่าจะต้อง 1) จงรักภักดีต่อชาติ ศาสนาและพระมหากษัตริย์และเป็นแบบอย่างที่ดีในการเคารพและรักษาประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข 2) เป็นแบบอย่างที่ดีในการรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ 3) เป็นแบบอย่างที่ดีในการเป็นพลเมืองดี การเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด 4) ปฏิบัติตนอยู่ในกรอบจริยธรรม คุณธรรมและศีลธรรมทั้งโดยส่วนตัวและโดยหน้าที่ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ทั้งต้องวางตนให้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน 5) เคารพสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคลของผู้อื่น ไม่แสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ อาฆาตมาดร้าย หรือใส่ร้ายหรือเสียดสีบุคคลใด 6) มีอุดมการณ์ในการทำงานเพื่อชาติและต้องถือเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นสิ่งสูงสุด 7) รับผิดชอบต่อประชาชนอย่างเต็มความสามารถด้วยความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ ไม่เลือกปฏิบัติและปราศจากอคติ 8) ไม่ใช้หรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองไปแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือไม่ก็ตาม 9) ไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นข้าราชการการเมืองเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย 10) ไม่ยินยอมให้คู่สมรส ญาติสนิท บุคคลในครอบครัว

<sup>77</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551 ข้อ 4



หรือผู้ใกล้ชิดก้ำก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือของผู้อื่นและต้องไม่ยินยอมให้ผู้อื่นใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนโดยมิชอบ 11) ระมัดระวังมิให้การประกอบวิชาชีพ อาชีพ หรือการงานอื่นของกลุ่มสมรส ญาติสนิทหรือบุคคลในครอบครัวของตนมีลักษณะเป็นการกระทบกระเทือนต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของตน 12) รักษาความลับของทางราชการ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย 13) ยึดมั่นในกฎหมายและคำนึงถึงระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งผู้สมควรดำรงตำแหน่งต่างๆ 14) ข้าราชการการเมืองเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้ว ต้องไม่นำข้อมูลข่าวสารอันเป็นความลับของราชการซึ่งตนได้มาในระหว่างอยู่ในตำแหน่งไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่องค์กรเอกชน ทั้งนี้ ภายในกำหนดระยะเวลาสองปีนับจากวันที่พ้นจากตำแหน่ง 15) เปิดเผยข้อมูลทุจริตการใช้อำนาจในทางที่ผิด การฉ้อฉล หลอกลวง หรือการกระทำอื่นใดที่ทำให้ราชการเสียหายต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ 16) ไม่เรียกรื่องของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่น เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ อันอาจจะเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนและจะต้องดูแลให้กลุ่มสมรส ญาติสนิทหรือบุคคลในครอบครัวของตนปฏิบัติเช่นเดียวกันด้วย

จะเห็นได้มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมืองนั้นก็คือการกำหนดพฤติกรรมที่ดี ที่เหมาะสมและถูกกาลเทศะในการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั่นเองและเพื่อป้องกันมิให้มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการการเมืองดังกล่าวมานี้ถูกละเลยโดยไม่มีการนำไปปฏิบัติจริง ๆ ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีและ/หรือรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้เป็นตามมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว หากพบว่ามีกรณีประพฤติปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้นายกรัฐมนตรีและ/หรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี ดำเนินการลงโทษข้าราชการการเมืองผู้ซึ่งได้ประพฤติปฏิบัติไม่ถูกต้องตามมาตรฐานจริยธรรมได้ตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

นอกจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551 แล้ว พบว่ายังมีหลายองค์กร ทั้งหน่วยงานที่ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเพื่อเป็นกรอบแนวทางให้บุคลากรที่อยู่ในตำแหน่งหรือในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้นำไปประพฤติปฏิบัติ เช่น ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และกรมการ พ.ศ. 2558 ประมวลจริยธรรมกรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ฯลฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะมีความคาดหวังให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติปฏิบัติตนที่ดีเป็นแบบอย่างแก่บุคคลทั่วไปโดยการกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมก็ตาม แต่ที่ผ่านมา มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มักจะถูกละเลย



จากความสนใจในการนำเอาไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ในทางตรงกันข้ามจะเห็นได้ว่าการละเมิดมาตรฐานทางจริยธรรมอยู่เสมอ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ในการไต่สวน และมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (มาตรา 234 (1)) และหากเห็นว่ามีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมจริง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย แต่หากเป็นการกล่าวหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงนั้น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนเข้าชื่อเพื่อกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงได้ โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามที่ถูกกล่าวหา ก็ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงต่อไป (มาตรา 236 วรรคหนึ่ง)

#### 2.4.2.2 มาตรฐานทางจริยธรรมกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์

จริยธรรมกับผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of interest) มีความเกี่ยวข้องกันโดยอาจกล่าวได้ว่าการขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นปัญหาทางด้านจริยธรรม ในการบริหารงานของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจหรือมีบทบาทในหน่วยงานของรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ตนเองหรือแก่กลุ่มธุรกิจหรือกิจการส่วนตัวของตน ของครอบครัว หรือของญาติพี่น้อง<sup>78</sup> ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ผลประโยชน์ทับซ้อนยังรวมถึงการรับสินบน รับของขวัญ หรือผลประโยชน์ตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ จากธุรกิจเอกชน หรือจากบุคคลต่าง ๆ โดยหวังจะเป็นการแลกเปลี่ยนเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการหรืองดดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ผู้ให้และได้มีกฎหมายห้ามการรับการตอบแทนดังกล่าว<sup>79</sup>

สำหรับประเทศไทย มีกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับสินบนและรัฐธรรมนูญได้ห้ามรัฐมนตรีเป็นที่ปรึกษา เป็นผู้บริหารและมีหุ้นส่วนในธุรกิจเอกชนเป็นจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยในอดีตรัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไปถึงบุคคลในครอบครัวหรือญาติพี่น้องด้วยการ

<sup>78</sup> สุจิต บุญบงการ, *อ้าวแล้วเชิงพรรคที่ 67*, น. 35.

<sup>79</sup> *เพิ่งอ้าว*.

กำหนดให้ให้มีประมวลจริยธรรมและการสร้างจริยธรรมให้ผู้บริหารระดับกระทรวงไม่ให้มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนหยิบบิ้นผลประโยชน์ให้แก่ครอบครัว ญาติพี่น้องและบุคคลอื่น ๆ แล้วการขัดแย้งแห่งผลประโยชน์ก็จะไม่เกิดขึ้นและอาจทำให้การบริหารงานมีความซื่อสัตย์มากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ไว้หมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 184 ถึงมาตรา 187 ดังนี้

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องกระทำการอย่างใด ๆ (มาตรา 184) ดังต่อไปนี้

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

(3) ไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจปฏิบัติต่อบุคคลอื่น ๆ ในธุรกิจการงานปกติ

(4) ไม่กระทำการใด ๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนโดยมิชอบ

อย่างไรก็ดีความที่กล่าวมาในข้อ (1) ถึงข้อ (4) ไม่ใช่บังคับกับการรับเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ เงินปีพระบรมวงศานุวงศ์ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และมีให้ใช้บังคับในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภารับหรือดำรงตำแหน่งกรรมการของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา หรือกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เกี่ยวกับกิจการของสภา หรือกรรมการตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

แต่ความในข้อ (2) และ (3) ให้ใช้บังคับกับคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นซึ่งมิใช่คู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานั้นที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำการตามมาตรานี้ด้วย

ความในข้อ (1) ถึงข้อ (4) ให้ใช้บังคับกับรัฐมนตรีด้วยเว้นแต่ การดำรงตำแหน่งหรือการดำเนินการที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่หรือเป็นอำนาจของรัฐมนตรี หรือการกระทำ

ตามหน้าที่และอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 186 วรรคหนึ่ง) นอกจากนี้ รัฐมนตรีจะใช้สถานะหรือตำแหน่ง เพื่อกระทำการไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม อันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง โดยมีขอบตามที่กำหนดในมาตรฐานทางจริยธรรมไม่ได้ (มาตรา 186 วรรคสอง)

2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช่สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภากระทำการใด ๆ อันมีลักษณะที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา 185) ดังนี้

(1) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2) กระทำการในลักษณะที่ทำให้ตนมีส่วนร่วมในการใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือให้ความเห็นชอบในการจัดทำโครงการใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐ เว้นแต่เป็นการดำเนินการในกิจการของรัฐสภา

(3) การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือนหรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

3) รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทต่อไป ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ และต้องไม่เป็นลูกจ้างของบุคคลใด (มาตรา 187 วรรคหนึ่ง) แต่หากรัฐมนตรีประสงค์จะรับประโยชน์ต่อไปให้แจ้งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้โอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้แก่นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น (มาตรา 187 วรรคสอง) ทั้งนี้ รัฐมนตรีจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทในห้างหุ้นส่วนไม่ว่าในทางใดๆ มิได้ (มาตรา 187 วรรคสาม) โดยความข้อนี้ให้ใช้บังคับแก่คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของรัฐมนตรี และการถือหุ้นของรัฐมนตรีที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางใด ๆ ด้วย ทั้งนี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น (มาตรา 187 วรรคสี่)

การกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ก็เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นไปด้วยดี มีผู้บริหารที่มีความซื่อสัตย์ สุจริตไม่ลู่แก่อำนาจ ไม่ใช้อำนาจในทางที่ผิด ไม่ใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเอง ครอบครัว ญาติพี่น้องหรือพวกพ้อง ซึ่งการมีกฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมหรือการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปตามคลองของความถูกต้อง มีศีลธรรม มีคุณธรรมได้ แต่อย่างไรก็ดี จริยธรรมก็มีข้อจำกัด โดยเฉพาะสภาพบังคับของการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมยังไม่มีผลชัดเจนจึงทำให้ที่ผ่านมาเกิดการละเมิดมาตรฐานทางจริยธรรมอยู่เสมอ

## 2.5 แนวคิดเกี่ยวกับการงบประมาณในประเทศไทย

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐเป็นกระบวนการสำคัญที่จะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีปัจจัยหลักในการดำเนินการ คือ งบประมาณ โดย “งบประมาณแผ่นดิน” หรือ “งบประมาณ (Budget)” ตามความหมายในพจนานุกรม หมายถึง จำนวนเงินที่กำหนดไว้เป็นรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล และตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 งบประมาณรายจ่าย หมายถึง จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยในปีงบประมาณ 2559 รัฐบาลตั้งประมาณการเงินงบประมาณซึ่งต้องใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ จำนวน 3,294,375,050 บาท โดยมีหน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบจำนวน 20 กระทรวง รวมโครงการรวมทั้งสิ้น 59 โครงการ<sup>80</sup>

ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย งบประมาณถือเป็นหัวใจของการบริหารราชการแผ่นดินการใช้จ่ายโดยฝ่ายบริหารจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา<sup>81</sup> งบประมาณแผ่นดินย่อมแสดงถึงนโยบายการคลังของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการคลังของประเทศ และแสดงถึงเป้าหมายต่าง ๆ ของการใช้ทรัพยากรทางการคลังเพื่อพัฒนาประเทศ

<sup>80</sup> คณะอนุกรรมการปฏิบัติการด้านประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี “แผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559, น. 4.

<sup>81</sup> ชลิตา แก้วมณี, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการขอรับ การจัดสรร การบริหาร และการควบคุม งบประมาณขององค์กรอิสระ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550).

งบประมาณแผ่นดินเป็นกลไกที่สำคัญเพื่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>82</sup>

สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีการพัฒนาตามความเหมาะสม ในอดีตภารกิจและวงเงินงบประมาณของประเทศยังมีน้อยอยู่จึงใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ต่อมาเมื่อภารกิจประเทศมีมากขึ้นและมีความซับซ้อนจึงพัฒนาไปสู่ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) จนกระทั่งเกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบงบประมาณโดยนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) มาใช้<sup>83</sup> ดังนี้

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) มีการตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดหน้าที่ของการจัดทำงบประมาณให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานงบประมาณ โดยใช้ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินและให้ความสำคัญกับการคุมปัจจัยนำเข้า (Input) และรายการ โดยแสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้นจะมีการใช้จ่ายงบประมาณเป็นรายการประเภทใด เช่น เงินเดือน ค่าสิ่งของ ค่าบริการ อย่างละเอียดถี่ถ้วน ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการนี้<sup>84</sup>

ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) ใน พ.ศ. 2525 ประเทศไทยได้มีการปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยนำหลักการและแนวทางการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน (Program Budgeting) มาผสมผสานกับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-Item Budgeting) เป็นระบบที่มุ่งหมายให้มีการเชื่อมโยงการจัดสรรงบประมาณเข้ากับการวางแผน และเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างสมเหตุสมผล จึงได้แสดงงบประมาณในลักษณะแผนงานไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) เป็นระบบการจัดทำงบประมาณ โดยคำนึงถึงความสำเร็จของตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการกระจายอำนาจ และความรับผิดชอบในการวางแผนการจัดการและการบริหารงบประมาณแก่กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งระบุโครงสร้างความรับผิดชอบและผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน โดยกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อเป้าหมายในเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ

<sup>82</sup> เพิ่งอ้าง, น. 65.

<sup>83</sup> เรื่องชัย เลิศรัฐการ. “ปัญหาการจัดทำ การอนุมัติ การบริหาร และการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550).

<sup>84</sup> เพิ่งอ้าง, น. 45.



รัฐมนตรีรับผิดชอบเป้าหมายการให้บริการและกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อเป้าหมายผลผลิตของหน่วยงาน

การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) นี้ประเทศเริ่มนำมาใช้กับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อ พ.ศ. 2544 โดยมีหลักการและแนวคิดดังนี้

#### 2.5.1 หลักการและแนวคิด<sup>85</sup>

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) เน้นการใช้ยุทธศาสตร์ชาติและนโยบายรัฐบาลเป็นหลักในการจัดการทรัพยากรให้เกิดประสิทธิผล คุ่มค่า และสอดคล้องกันตามความต้องการของประชาชน โดยเพิ่มบทบาทและความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม ในการบริหารจัดการงบประมาณและคำนึงถึงความโปร่งใสตรวจสอบได้

2.5.2.1 องค์ประกอบที่สำคัญของระบบงบประมาณ<sup>86</sup> แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting)

(1) การเน้นผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับความสำเร็จตามเป้าหมายในทุกระดับตั้งแต่ระดับชาติ กระทรวง ทบวง โดยมีการกำหนดผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจนในทุกระดับ

(2) การเน้นหลักการธรรมาภิบาล (Good Government)

(2.1) มีการแบ่งหน้าที่ในแต่ละระดับอย่างชัดเจน เริ่มตั้งแต่ จากระดับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพราะรัฐบาลเป็นผู้บริหารและเป็นผู้กำหนดนโยบายสูงสุดของประเทศ ผู้ระดับกระทรวงหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จตามเป้าหมายการให้บริการของกระทรวง และสิ้นสุดที่ระดับหน่วยงานหรือหัวหน้างานที่รับผิดชอบต่อผลสำเร็จของผลผลิตที่ส่งผลโดยตรงต่อประชาชน

(2.2) มีระบบการติดตามประเมินผล และรายงานผลดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบผลดำเนินงานของหน่วยงานว่า ได้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยมีตัวชี้วัดผลสำเร็จในทุกมิติ ทั้งเชิงปริมาณ คุณภาพ เวลา และค่าใช้จ่าย ใ้้อย่างชัดเจน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการบริหาร ตลอดจนเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน และมีรูปแบบของการรายงานผลแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ รายงานผล

<sup>85</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>86</sup> เพิ่งอ้าง.



การปฏิบัติงาน และรายงานด้านการเงิน ซึ่งจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อความโปร่งใส และตรวจสอบได้

(3) การมอบอำนาจการบริหารจัดการงบประมาณ (Devolution) ระบบแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์จะเน้นให้กระทรวงและหน่วยงานรับผิดชอบกำหนดเป้าหมาย และยุทธศาสตร์ในการให้บริการที่มีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกันในแต่ละระดับเพื่อบรรลุผลสำเร็จของเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ และส่งเสริมให้กระทรวง หน่วยงาน มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น นอกจากนี้ ยังผ่อนคลายนโยบายระเบียบต่าง ๆ ให้กระทรวงและหน่วยงานมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการงบประมาณมากขึ้น เพื่อให้สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์สู่ประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรม<sup>87</sup>

(4) เพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ (Budget Coverage) การจัดทำงบประมาณที่ผ่านมามีขอบเขตอย่างจำกัดอยู่เพียงค่าใช้จ่ายของกิจกรรมที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ไม่รวมกิจกรรมที่ใช้เงินนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินรายได้ของหน่วยงาน เป็นต้น ดังนั้นการนำเงินนอกงบประมาณมาพิจารณาร่วมกันกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะทำให้แผนการเงินโดยรวมของภาครัฐมีความสมบูรณ์ ครอบคลุมและสามารถใช้ประโยชน์ในการวางแผนการเงิน และการคลังได้ถูกต้องเหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>88</sup>

(5) การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านาระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework - MTEF) เป็นการประมาณการรายจ่าย 3 ปีล่วงหน้า จากค่าใช้จ่ายที่หน่วยงานได้รับอนุมัติในปัจจุบัน ภายใต้สมมติฐานว่า ไม่มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายใหม่ สำหรับแผนงานต่าง ๆ เหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้มั่นใจได้ว่า สัดส่วนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในอนาคตนั้นสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศในแต่ละด้าน การประมาณการวงเงินงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้านาระยะปานกลางจะดำเนินการทั้งแบบลงล่าง (Top Down) และล่างขึ้นบน (Bottom Up) โดยการประมาณการแบบลงล่าง (Top Down) จะเป็นการประมาณการรายจ่ายระดับนโยบาย โดยพิจารณาจากสมมติฐานทางการเงิน เศรษฐกิจและนโยบายการคลังของรัฐบาล ส่วนการประมาณการแบบล่างขึ้นบน (Bottom Up) จะเป็นการประมาณการรายจ่ายระดับหน่วยงานภายใต้สมมติฐานที่ว่า จะไม่มีนโยบายใหม่ในระยะเวลา 1 ถึง 3 ปี ซึ่งประมาณการรายจ่ายแบบล่วงหน้านาระยะปานกลางทั้ง 2 แบบ ทำให้รัฐบาลทราบถึงตัวเลขดังกล่าวโดยใช้ข้อมูลผลการดำเนินงานของส่วนราชการ

<sup>87</sup> เพิ่งอ้าง, น. 49.

<sup>88</sup> เพิ่งอ้าง, น. 49.

มาช่วยในการตัดสินใจ นอกจากนี้ยังช่วยให้การวางแผนการจัดสรรทรัพยากรมีประสิทธิภาพ และรักษาวินัยทางการคลัง<sup>89</sup>

#### 2.5.2 หลักการบริหารงบประมาณ (Budget Execution)

การบริหารงบประมาณจะประกอบด้วยการบริหารรายรับ ได้แก่ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลซึ่งรวมทั้งภาษีอากรและการจัดการกู้เงินมาใช้จ่ายตามงบประมาณและการบริหารรายจ่าย ได้แก่ การไม่ก่อหนี้ผูกพัน เช่น การทำสัญญาและการเบิกจ่ายเงินตามข้อผูกพัน ในการบริหารงบประมาณรัฐบาลมีความผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐสภา กล่าวคือ การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามรายการและจำนวนเงินที่รัฐสภานุมัติ และรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานหรือผลงานงบประมาณที่เกิดขึ้น<sup>90</sup>

การบริหารรายจ่ายที่ไม่เป็นไปตามที่รัฐสภานุมัติถือได้ว่าเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่ถูกต้องตามหลักการในทางการคลังแห่งระบอบประชาธิปไตยที่ว่า “รัฐบาลจ่ายเงินไม่ได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจรัฐสภา” การให้อำนาจรัฐบาลในการบริหารโดยไม่ยึดถือเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้อนุมัติไว้ได้อย่างอิสระแล้วการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาที่ไม่มีความหมายอะไร การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาซึ่งถือเป็นการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบของรัฐสภาต่อประชาชนก็ย่อมลดความสำคัญลงไปด้วย ดังนั้น ในการบริหารงบประมาณรัฐบาลจึงต้องดำเนินการเพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปโดยถูกต้องและรอบคอบโดยจัดให้มีระบบของการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณและระบบบัญชีที่รัดกุมเพื่อป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่เหมาะสมและไม่สมควร และยังจะใช้เป็นหลักฐานสำหรับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณโดยรัฐสภาอีกด้วย

ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะต้องบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบในทางการคลังโดยเคร่งครัด ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีการควบคุมการบริหารเงินงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ อีกด้วย จึงกล่าวได้ว่าการบริหารงบประมาณของรัฐบาล มี 2 ลักษณะ คือ การบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย และการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้มีความถูกต้องและเหมาะสม<sup>91</sup>

<sup>89</sup> เพิ่งอ้าง, น. 49-50.

<sup>90</sup> เพิ่งอ้าง, น. 74.

<sup>91</sup> วีระ ไทหวานิช, “การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยรัฐสภาในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีงบประมาณรายจ่าย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, น. 13-14.

### 2.5.2.1 กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลางจะมีหน้าที่อนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจยื่นฎีกาเบิกจ่ายเงินส่วนราชการในส่วนกลางยื่นฎีกาเบิกจ่ายเงินรายงวดต่อกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการในภูมิภาคยื่นต่อคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอเมื่อส่วนราชการ โดยกรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบฎีกาแล้วหากถูกต้องก็จะอนุมัติฎีกาแล้วส่งฎีกาให้กรมธนารักษ์ออกเช็คเพื่อจ่ายจากบัญชีคลังบัญชีที่ 2 สำหรับในส่วนภูมิภาคโดยคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอได้ตรวจสอบความถูกต้องและอนุมัติฎีกาผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ได้รับมอบหมาย เช่น นายอำเภอ กรณีที่มีตั้งคลังอำเภอจะเป็นผู้ส่งจ่ายเงินดังกล่าว<sup>92</sup>

### 2.5.2.2 สำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณจะเป็นองค์กรหลักในการบริหารงบประมาณ โดยสำนักงบประมาณจะอนุมัติเงินประจำงวดและจัดสรรเงินงบประมาณให้ส่วนราชการเป็นรายงวด<sup>93</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 มาตรา 20 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการบริหารงบประมาณ คือ

(1) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็ผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม โดยได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อนุญาตให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโอนรายจ่ายในรายการใดรายการหนึ่ง หรือนำไปใช้ในรายการอื่นได้<sup>94</sup>

(2) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจจัดสรรรายจ่ายรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลางให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้เบิกจ่ายโดยตรงหรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ตามความจำเป็นและภายใต้การขออนุมัติจากนายกรัฐมนตรีมีอำนาจโอนงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันได้<sup>95</sup>

<sup>92</sup> ภูมิ โชคเหมาะ, กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), น. 56-57.

<sup>93</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>94</sup> ชลิตา แก้วมณี, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 81, น. 82.

<sup>95</sup> เพิ่งอ้าง.

(3) ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจกำหนดระเบียบการใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พระราชงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้<sup>96</sup>

### 2.5.3 หลักการควบคุมงบประมาณ

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินนั้น มีการควบคุมจาก 3 ฝ่าย ได้แก่ การควบคุมโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมโดยองค์กรรัฐสภาและการควบคุมโดยองค์กรอิสระ

#### 2.5.3.1 การควบคุมงบประมาณโดยองค์กรของฝ่ายบริหาร

องค์กรฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ตามระบบกฎหมายไทย ได้แก่<sup>97</sup> สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี

##### 1) การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยสำนักงานงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณ โดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 (3) และมาตรา 23 วรรคแรก โดยมีอำนาจกำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน และห้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันตามกฎหมายก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด จึงเป็นการใช้อำนาจสำนักงานงบประมาณควบคุมการก่อหนี้การเบิกและจ่ายเงินตามงบประมาณ โดยอาศัยเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือ<sup>98</sup> จะเห็นได้ว่าสำนักงานงบประมาณจะใช้อำนาจอนุมัติเงินประจำงวดในการควบคุมงบประมาณ และจะจัดสรรงบประมาณตามระยะเวลาเป็นรายงวด

##### 2) การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยกระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

##### (1) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน

<sup>96</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>97</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, น. 304.

<sup>98</sup> ปรีชา สุวรรณทัต, “ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐบาลกับงบประมาณรายจ่าย,” เอกสารภาษีอากร, ฉบับที่ 13, ตอนที่ 9, น. 96, (กันยายน 2556).

(2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังและการนำเงินส่งคลังด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี<sup>99</sup>

(3) จัดให้มีการตรวจเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่องหนี่ผู้กพัน ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาและการนำเงินส่งคลัง

(4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชีแบบรายงานและเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี่

#### 2.5.3.2 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยองค์กรรัฐสภา

การควบคุมโดยองค์กรรัฐสภา ด้วยการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณการเป็นการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในลักษณะของการควบคุมก่อนมีการอนุมัติใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยนำเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งรวมถึงประมาณการรายรับและวัตถุประสงค์กิจกรรมแผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะทางการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ ประโยชน์และการขาดรายได้จากการยกเว้นภาษีเฉพาะในรูปแบบต่าง ๆ ตามความจำเป็นในการแต่งตั้งงบประมาณผูกพันข้ามปี ภาระหนี่และการก่องหนี่ของรัฐและฐานะการเงินของรัฐวิสาหกิจ ในปีทีขออนุมัติงบประมาณนั้น และปีงบประมาณทีผ่านมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

ในทางปฏิบัติการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นรัฐบาลไม่ได้เสนอต่อสภาเฉพาะร่างกฎหมายเท่านั้น หากแต่ยังประกอบรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงินสาระสำคัญของงบประมาณและความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายทีขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีทีล่วงมาแล้วปีปัจจุบันและปีทีขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายทีขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี่ของรัฐบาลทีมีอยู่แล้วในปัจจุบันและทีเสนอขอกู้เพิ่มเติม

(7) รายการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินทีมีผู้เสนอให้เพื่อช่วยราชการ

<sup>99</sup> ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 และระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520.

### 2.5.3.3 การควบคุมโดยองค์อิสระ

การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน โดยองค์อิสระที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณโดยสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้แก่

1) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริง (มาตรา 39 (2) (ข))

2) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี (มาตรา 39 (3) (4))

3) ให้สำนักงานการตรวจเงินทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการปฏิบัติ (มาตรา 48)

การบัญญัติกฎหมายให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควบคุมงบประมาณแผ่นดินอาจถือได้ว่าเป็นการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะเหตุว่า

(1) สถานะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยงานอิสระในการทำหน้าที่ จึงมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

(2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินค่อนข้างกว้างขวาง ประกอบกับการมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบพื้นที่ทั่วประเทศจึงน่าจะเชื่อได้ว่าการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินน่าจะทำได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) มีบทกำหนดโทษปรับทางปกครองเพื่อเอาผิดแก่เจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้ กำหนดให้มี “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” โดยมีการออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ทั้งนี้ วินัยทางงบประมาณ และการคลังถือเป็นมาตรการสำคัญในการควบคุมการเงินของรัฐ<sup>100</sup> เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการดังกล่าวนี้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินอีกทั้งยังมีสภาพบังคับ (Compulsion) มากขึ้น

<sup>100</sup> สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, สืบสานงานตรวจเงินแผ่นดิน หนังสือที่ระลึกครบรอบ 90 ปี สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2548 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เอมีเทรคดิ่ง, 2548), น. 196-197.



เนื่องจากได้กำหนดโทษปรับทางปกครองต่อผู้ฝ่าฝืน และกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลัง

## 2.6 หลักการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีนั้น มีแนวคิดมาจากแนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการนั้น จะให้ความสำคัญกับหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า ทั้งมีการกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 23 กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม พิจารณาถึงประโยชน์ระยะเวลาของส่วนราชการที่ได้รับประกอบกัน กรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เงินเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำโดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุด ในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลและเกี่ยวข้องกับพัสดุ ปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ส่วนราชการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ แต่ในขณะเดียวกันในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่อาจหลีกเลี่ยงการใช้ราคาต่ำสุดในการพิจารณาเลือกเอกชนในการเข้าทำสัญญากับหน่วยงานโดยอ้างว่ามีพระราชกฤษฎีกาให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจที่จะไม่เอาราคาต่ำสุดก็ได้ นำมาซึ่งช่องทางการทุจริตคอร์รัปชันได้ อย่างไรก็ตามก็ดี หลักในการจัดซื้อจัดจ้างที่ดีมีหลักสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

### 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law)<sup>101</sup>

หลักนิติธรรมนี้ หลักการปกครองโดยกฎหมาย มีขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นหนึ่งในบรรดาสหิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหมดของปัจเจกบุคคลและโดยหลักการนี้ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้ ไม่ว่าจะในเชิงการลิดรอนเพิกถอนอำนาจของประชาชนด้วยการจำกัดสิทธิเสรีภาพหรือด้วยวิธีการอื่นใด โดยมักจะถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐ อาทิในรัฐธรรมนูญของประเทศ ทั้งนี้ หลักการการปกครองภายใต้กฎหมายหรือหลักนิติธรรมนี้ ที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องการตรากฎหมายให้ทันสมัยและเป็นธรรมรวมทั้งเป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

<sup>101</sup> นิรัตน์ มินูญ, “ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ภายใต้อรรถกถาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553).

ที่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว อาทิสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการรับ  
โทษทางกฎหมาย

## 2) หลักคุณธรรม (Virtues)

หลักคุณธรรมนี้เป็นหลักแห่งการยึดมั่นในความถูกต้อง โดยบรรจงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ  
ยึดถือหลักการนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชน  
พัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้มีความซื่อสัตย์ ใจจริง ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพ  
สุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ไม่ทำผิดระเบียบกฎหมายไม่เลือกปฏิบัติ  
อย่างไม่เป็นธรรม เสียสละยึดหลักวิชาการ และจรรยาวิชาชีพ ไม่โอนอ่อนต่ออิทธิพลใด ๆ ยับยั้ง  
ใจต่อผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอให้<sup>102</sup>

## 3) หลักความเสมอภาค (Equity)<sup>103</sup>

หลักความเสมอภาคมีพื้นฐานมาจากหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยมองว่ามนุษย์ย่อม  
ได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมีต้องคำนึงถึง  
คุณสมบัติอื่น ๆ อาทิเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น เมื่อนำหลักความเสมอภาคมาใช้  
ในการจัดซื้อจัดจ้าง หลักการนี้จึงเป็นหลักการที่เรียกร้องให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีการ  
เปิดโอกาสให้บุคคลต่าง ๆ ที่มีความสนใจ มีโอกาสเข้ามาเป็นคู่สัญญากับผู้เสนอซื้อให้มากที่สุด  
เมื่อมีบุคคลที่สนใจมากก็จะทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้ได้ผู้ที่เหมาะสมที่สุดที่จะได้เข้าทำสัญญา  
กับผู้เสนอซื้อ

ในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการหลักความเสมอภาคจะเป็นการเปิดโอกาส  
ให้เอกชนหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการผ่านการเสนอราคาหรือ  
แข่งขันกันอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมซึ่งหลักความเสมอภาคดังกล่าวนี้ได้รับการรับรองไว้  
ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรหลายฉบับ<sup>104</sup>

<sup>102</sup> ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่,  
(กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ, 2549), น. 11.

<sup>103</sup> อัจฉิมา ฉัตรแก้ว, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 10.

<sup>104</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27

#### 4) หลักความโปร่งใสและเปิดเผย (Transparency)<sup>105</sup>

หลักความโปร่งใส หมายถึง สุจริตไม่คดโกง หรือมีความหมายตรงข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นหลักความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

หลักการดังกล่าวเมื่อนำมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของส่วนราชการก็จะทำให้ส่วนราชการที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น ต้องทำการจัดซื้อจัดจ้างในทุกขั้นตอนอย่างโปร่งใสและเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อมูลเพื่อเข้าร่วมในการจัดหา รวมถึงการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความถูกต้องทั้งจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการนั้นด้วย นอกจากนี้ หลักความโปร่งใสและเปิดเผย นอกจากนั้นยังถือได้ว่าเป็นข้อเตือนใจให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังเป็นไปอย่างถูกต้อง ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตไม่ใช้อำนาจหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

#### 5) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)<sup>106</sup>

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

#### 6) หลักความรับผิดชอบ (Accountability)<sup>107</sup>

หลักความรับผิดชอบเป็นหลักการให้มีการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตนเองมีขั้นตอนการปฏิบัติงาน แผนการทำงาน และการมอบหมายงานที่ชัดเจน สามารถจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาได้

<sup>105</sup> อัจฉิมา ฉัตรแก้ว, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 103*, น. 10-11.

<sup>106</sup> บดินทร์ ภิรัชาร, “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550), น. 15.

<sup>107</sup> เพิ่งอ้าว.

## 7) หลักความคุ้มค่า (Effectiveness and Efficiency)

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม หลักความค้ำค่านี้เป็นหลักการที่เรียกร้องให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐจะต้องมีการคำนึงถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ตลอดจนราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับการพิจารณาในการจัดซื้อจัดจ้าง

หากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการเป็นไปโดยสุจริตโปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยหน่วยงานของรัฐมีการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเคร่งครัดแล้วจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่า นอกจากนี้ยังสามารถลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินางราชการอีกด้วย

## 2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการสื่อสารสาธารณะ (Public Communication)

การสื่อสาร (Communication) ถือเป็นองค์ประกอบที่จำเป็นและสำคัญของสังคม เพื่อสมาชิกในสังคมจะสามารถสื่อสารและมีความรู้ความเข้าใจร่วมกันสังคมต้องมีกระบวนการสื่อสารสาธารณะที่ดี (Public Communication) ซึ่งเป็นการครอบคลุมการให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร สร้างความบันเทิงแก่สมาชิกในสังคม รวมถึงการจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนความคิดและกระบวนการทัศนคติที่ดีที่ถูกต้อง โดยกระบวนการสื่อสารสาธารณะจะผ่านทางสื่อมวลชนในแขนงต่าง ๆ ซึ่งหากสังคมไทยมีกระบวนการสื่อสารสาธารณะที่ดี กล่าวคือมีการนำเสนอเนื้อหาที่หลากหลายสอดคล้องกับสนิยมและความสนใจของทุกคนในสังคม นำเสนอรายการอย่างเป็นกลางโดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ให้ความสำคัญกับกลุ่มคนที่ถูกละเลย ทั้งกลุ่มเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้การพัฒนาประเทศได้ในที่สุด ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับสื่อสารสาธารณะ ความสำเร็จของการมีสื่อสารสาธารณะที่ดี โดยสังเขป ดังนี้

### 2.7.1 แนวคิดพื้นฐานของการสื่อสารสาธารณะ<sup>108</sup>

สำหรับคำถามที่ว่าสื่อสารสาธารณะคืออะไร และทำไมจึงต้องมีสื่อสารสาธารณะนั้น Cave and Brown (1990)<sup>109</sup> และ Allan Brown (1996)<sup>110</sup> เสนอว่า หลักพื้นฐานของสื่อกระจายเสียงเพื่อ

<sup>108</sup> จูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, *สื่อสารสาธารณะ*, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546).

<sup>109</sup> Cave, M. and Brown, A. (1990). The Impact of Competition on Public Service Broadcasting, Paper presented at the Perspectives on Public Service Broadcasting seminar, Institut National de l'Audiovisuel, Paris.

สาธารณะ คือ การกระจายเสียงควรจะมีวัตถุประสงค์มากกว่าการให้ความบันเทิงแก่ผู้ชมและผู้ฟังและมีได้มุ่งแสวงหากำไรสูงสุดให้แก่ผู้ผลิต เช่นเดียวกับสื่อเชิงพาณิชย์ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ British Peacock Report (United Kingdom Home Office, 1986) ที่อธิบายว่า สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ คือ “ความพยายามเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ทางการค้าที่กำหนดรูปแบบรายการให้มาจากนโยบายสาธารณะแทน”<sup>110</sup> เพื่อแสดงให้เห็นถึงพื้นฐานของสื่อสาธารณะชัดเจนยิ่งขึ้น Atkinson (1997) ได้สรุปถึงแรงผลักดัน 3 ประการ ที่ร่วมกันสร้างระบบกระจายเสียงเพื่อสาธารณะขึ้น ดังนี้

ประการแรก มาจากปัจจัยทางเทคนิค เนื่องจากการที่คลื่นความถี่เป็นทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้ามาจัดสรรทรัพยากรนี้ให้มีความเหมาะสม และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม

ประการที่สอง เนื่องมาจากความสำคัญของระบบการกระจายเสียงที่มีศักยภาพสูงต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยในระยะแรกนั้นระบบกระจายเสียงถูกมองว่าเป็นเครื่องมือเพื่อการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม มากกว่าจะใช้ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่ในระยะหลังก็เริ่มมีบทบาททางการเมืองมากขึ้น ซึ่งจะนำไปในทางใดย่อมขึ้นอยู่กับแนวคิดของแต่ละรัฐ โดยเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า หากประชากรในประเทศใดได้รับข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแล้วรัฐบาลของประเทศนั้นย่อมไม่สามารถควบคุมระบบสื่อสารเพื่อใช้ในทางมิชอบได้

ประการที่สาม มาจากความไม่เชื่อมั่นในกลไกตลาดจะทำให้ระบบการกระจายเสียงเป็นไปเพื่อการบริการสาธารณะได้ เนื่องจากหากปล่อยให้ระบบกระจายเสียงอยู่ในการครอบครองของนักธุรกิจหรือกลุ่มทุน สื่อนั้นย่อมมุ่งสร้างเนื้อหาเพื่อให้มีผู้ชมรายการมากที่สุดเพราะจะทำให้ตนได้รับรายได้จากการโฆษณามากที่สุดตามมา ดังนั้น ระบบการกระจายเสียงเพื่อประโยชน์ของสาธารณะจึงไม่สามารถเป็นระบบธุรกิจที่มุ่งหวังกำไรสูงสุดได้<sup>112</sup>

นอกจากนี้ Brown (1996) ยังให้เหตุผลของการมี สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะว่าการตระหนักถึงความสำคัญของสื่อกระจายเสียงในศักยภาพต่อคุณค่า ทักษะคติ และความเชื่อของคนในสังคมโดยไม่มีรูปแบบที่เป็นสากลของสื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ ทั้งในด้านโครงสร้างการ

<sup>110</sup> Brown, A. (1996), Economics, “Public Service Broadcasting, and Social Values,” *Journal of Media Economics*, 9(1), p. 3-15.

<sup>111</sup> United Kingdom Home Office. (1986). *Report of the Committee on Financing the BBC* (Peacock Report) (Cmnd. 9824). London: Her Majesty’s Stationery Office.

<sup>112</sup> Atkinson, D. and Raboy, M. (1997). “Overview of a Crisis.” in *Public Service Broadcasting: The Challenges of the Twentyfirst Century*. Paris : UNESCO Publishing.



ควบคุม หรือเนื้อหา ซึ่งล้วนแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศตามบริบทและพัฒนาการทางการเมืองและเศรษฐกิจ

สำหรับประเทศไทย วิชา อุดมพันธ์<sup>113</sup> ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นของสื่อสาธารณะว่าสังคมยิ่งก้าวหน้า จะยิ่งมีความต้องการสื่อสาธารณะมากขึ้น เพราะเหตุผล คือ ถ้าการกระจายเสียงถูกปล่อยให้กับการตลาดอย่างเดียว จะเกิดการกระจุกตัวมากเกินไป ถึงแม้จะไม่กระจุกตัวสื่อเชิงพาณิชย์ก็จะล้มเหลวในการผลิตสื่อที่ประชาชนโดยรวมต้องการและไม่มีกฎหมายใดจะแก้ความบกพร่องของระบบการค้าได้อย่างสิ้นเชิง เพราะกฎหมายมีประสิทธิภาพเพียงแค่อุดสิ่งที่ไม่พึงประสงค์ แต่ไม่สามารถบังคับให้เกิดสิ่งที่พึงประสงค์ได้ จึงต้องส่งเสริมให้เกิดสื่อที่มีเจตนารมณ์เพื่อสาธารณะขึ้น

ดังนั้น อาจสรุปความจำเป็นของการมีสื่อสาธารณะได้ว่า สื่อสาธารณะเป็นความพยายามที่จะสร้าง “สื่อ” ที่ปราศจากอิทธิพลของภาคการค้าที่มีแนวโน้มจะมองประชาชนเป็นผู้บริโภคและมุ่งเสนอรายการด้านบันเทิงเป็นหลัก โดยอาจละเลยประชาชนกลุ่มอื่นๆ ในสังคมที่มีใช้กลุ่มเป้าหมายของตน และอิทธิพลจากภาครัฐที่อาจปิดกั้นสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้เพื่อให้สื่อสามารถนำเสนอรายการที่มีคุณภาพเป็นหลัก เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงเป็นเสมือน “อาหารเพื่อสุขภาพ” ให้แก่ประชาชน ท่ามกลางอาหารสีน้ำตาลฉูดฉาดที่มีอยู่มากมาย แต่อาจไม่มีประโยชน์ใด

#### 2.7.2 ลักษณะเฉพาะของสื่อสาธารณะ

ในปี ค.ศ. World Radio and Television Council ซึ่งเป็นองค์กรของเอกชนอิสระ (Nongovernmental Organization) ที่ได้รับการสนับสนุนจาก UNESCO ได้กำหนดนิยามและหลักการของ สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ ไว้ในแง่ของหลักการและเนื้อหารายการดังต่อไปนี้<sup>114</sup>

##### 2.7.2.1 หลักการพื้นฐาน (Principles)

1) เข้าถึงประชาชนทุกคน (Universality) ประชาชนทุกคนในประเทศสามารถเข้าถึงโดยมิได้ขึ้นกับรายได้หรือสถานะทางสังคม ซึ่งมีได้หมายความว่า สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะจะต้องมุ่งหวังให้มีความนิยมสูงสุดดังเช่นสื่อเชิงพาณิชย์ แต่หมายความว่า รายการของสื่อกระจาย

<sup>113</sup> วิชา อุดมพันธ์, ปฏิรูปสื่อเพื่อสังคม: หลักคิดและบทเรียนจากนานาชาติ, (กรุงเทพมหานคร: ไอลอน พรินติ้ง, 2544).

<sup>114</sup> Price, Monroe E. and Raboy, M. (Eds.), (2001). Public Service Broadcasting in Transition A Report for the European Institute for the Media , September 1, 2001.



เสียงเพื่อสาธารณะ จะต้องเข้าถึงประชาชนทั้งหมด เช่นเดียวกับ “ประชาธิปไตย” ที่จะต้องเป็นของทุกคนโดยมิได้ละเลยชนกลุ่มน้อยในสังคม

2) มีความหลากหลาย (Diversity) สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ จะต้องมีความหลากหลายอย่างน้อยที่สุดใน 3 ทาง ได้แก่ ในด้านของเนื้อหารายการที่น่าเสนอ กลุ่มผู้ชมที่เป็นเป้าหมาย และหัวข้อที่นำมาวิพากษ์วิจารณ์

3) มีความเป็นอิสระ (Independence) สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ จะต้องสามารถนำเสนอความคิดได้อย่างมีอิสระ โดยปราศจากอิทธิพลจากการเมืองและการพาณิชย์ ซึ่งจะทำให้ สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ ได้รับความเชื่อถือจากสาธารณะ

4) มีความแตกต่าง (Distinctiveness) สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ จะต้องมีความแตกต่างจากสื่อเชิงพาณิชย์ ทั้งในแง่ของคุณภาพ และลักษณะของรายการ โดยผู้ผลิตของสื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ จะต้องนำเสนอสิ่งใหม่ๆ ให้กับประชาชนอยู่เสมอ

#### 2.7.2.2 เนื้อหารายการ (Program Content)

1) เป็นกลางและให้สิ่งที่เป็นประโยชน์ (Unbiased, Enlightening Information) ถ้าไม่สามารถนำเสนอสิ่งที่เป็นภววิสัย (Objective) ได้ อย่างน้อยที่สุด สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ ก็ต้องนำเสนอในสิ่งที่เป็นกลาง ไม่เอนเอียงเข้าหาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง สิ่งที่สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะนำเสนอสู่สังคม จะต้องให้ความสำคัญในการอธิบายเชิงลึกและสร้างปัญญาแก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ เพื่อยกระดับและเพิ่มคุณค่าให้กับชีวิตในระบอบประชาธิปไตย

2) รายการเพื่อการบริการและผลประโยชน์ของสาธารณะ (General Interest And Service Programming) รายการของ สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ จะต้องให้ประโยชน์ในทางปฏิบัติแก่ประชาชน เช่น การนำเสนอประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้บริโภค คำแนะนำที่นำไปปฏิบัติได้จริง สุขภาพของประชาชน การบริการชุมชน เป็นต้น เพื่อให้สื่อได้ใกล้ชิดกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

3) รายการที่มีจุดเด่น (Programs That Leave Their Mark) สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะจำเป็นต้องนำเสนอรายการด้านศิลปวัฒนธรรม เช่น คอนเสิร์ต ดนตรี หรือรายการปกิณกะบันเทิงรายการวาไรตี้ต่าง ๆ เช่นเดียวกับสื่อเชิงพาณิชย์ แต่จะต้องมีความแตกต่างและโดดเด่นกว่า เช่น ในการนำเสนอเกมโชว์ก็สามารถทำให้รายการที่มีความบันเทิงควบคู่ไปกับการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์การนำเสนอละครซึ่งใช้งบประมาณต่ำกว่าแต่มีเรื่องราวที่ทันสมัยละครประวัติศาสตร์ที่สอนเรื่องราวในอดีตและเกิดประโยชน์ต่อบริษัทในปัจจุบัน เป็นต้น

4) การผลิตด้วยตัวเอง (In-House Production) แม้สื่อกระจายเสียง เพื่อสาธารณะ อาจจัดซื้อบางรายการเพื่อนำมาออกอากาศ แต่สื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะก็ควรมีระบบการผลิต

รายการที่เป็นของตัวเองด้วย ไม่เพียงแต่จะเป็นการการันตีว่ารายการที่ผลิตจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของตนเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างวัฒนธรรมของความคิดสร้างสรรค์ให้เกิดแก่ผู้ผลิตรายการด้วย

5) นำเสนอเนื้อหาเพื่อส่วนรวม (National Content) ด้วยบทบาทของสื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ ในฐานะสื่อกลางของประเทศแล้ว รายการสื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ จึงควรให้ความสำคัญต่อความเป็นชาติในด้านต่างๆ ด้วย เช่น วัฒนธรรม คุณค่า ประเพณีของสังคม เป็นต้น

### 2.7.3 บทบาทหน้าที่ของสื่อในสังคมประชาธิปไตย

การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในแต่ละประเทศนั้น ระบบการเมืองการปกครองของประเทศนั้น ๆ มีส่วนในการกำหนดบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชนว่าจะไปในลักษณะอย่างไร สำหรับประเทศเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมนั้น สื่อมวลชนสามารถดำเนินกิจกรรมของตนได้อย่างอิสระ สื่อมวลชนจะทำหน้าที่เปรียบเสมือนกระจกเงาของรัฐบาล เพราะสื่อมวลชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้อย่างอิสระ โดยมีลักษณะ ดังนี้

1) นิยดา พทวงศ์<sup>115</sup> ได้กล่าวถึงบทบาทของสื่อมวลชนทางด้านการเมืองในสังคมระบอบประชาธิปไตย ว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้

1.1) สื่อมวลชนทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการติดต่อจากรัฐบาลไปสู่ประชาชน เช่น การนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับเหตุการณ์บ้านเมือง ความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงความคิดเห็นและความเคลื่อนไหวของบุคคลสำคัญที่มีส่วนรับผิดชอบต่อการบริหารบ้านเมืองของรัฐบาล

1.2) สื่อมวลชนทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการติดจากประชาชนไปสู่รัฐบาล เช่น สื่อมวลชนในฐานะเป็นตัวกลางระหว่างรัฐบาลกับประชาชนก็สามารถใช้เนื้อที่และเวลาของตนทำการเสนอ หรือเผยแพร่ความคิดเห็น รวมถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่ประชาชนเรียกร้องหรือต้องการให้รัฐบาลรับทราบ และนำไปปรับปรุงหรือพิจารณาจัดทำให้เหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้มากขึ้น

1.3) สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการให้ความรู้ทุกอย่าง โดยเฉพาะความรู้ทางการเมืองแก่ประชาชนด้วยการเสนอข่าวสาร บทความทางการเมือง รวมทั้งความเคลื่อนไหวทางการเมืองเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้กลไกและกระบวนการทางการเมือง

<sup>115</sup> จริยา คงมา, “มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแทรกแซงสื่อมวลชนโดยรัฐบาล,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2554), น. 40.

นอกจากบทบาททางด้านการเมืองดังที่กล่าวมาแล้วนั้น สื่อมวลชนยังต้องมีความรับผิดชอบต่อการเสนอข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่สังคมให้ความสนใจ นำเสนอความคิดเห็นของมวลชน ให้ความบันเทิง ให้ความศึกษาและความรู้ในด้านต่าง ๆ แก่ประชาชน เป็นผู้คอยทวงติงผู้ใช้อำนาจรัฐเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์ของส่วนรวม เผยแพร่โฆษณาและให้บริการสาธารณะ<sup>116</sup>

2) Brian Mcnair (ไบรอัน แม็คแนร์)<sup>117</sup> ได้กล่าวถึงบทบาทที่พึงประสงค์หรือความคาดหวังของสังคมที่มีต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในกระบวนการทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตย ดังนี้

2.1) การเสนอข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับรู้ว่าเป็นขณะนี้กำลังเกิดอะไรขึ้นในสังคม อาจกล่าวได้ว่า สื่อมวลชนกำลังทำหน้าที่ในการตรวจตรา (Surveillance) หรือการแจ้งเหตุ (Monitoring)

2.2) ให้ความศึกษาแก่ประชาชนถึงความหมายและความสำคัญของข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

2.3) การเสนอประเด็นทางด้านนโยบายเพื่อให้มีการถกเถียง แลกเปลี่ยนทางการเมืองหรือแสดงความคิดเห็นสาธารณะ โดยเฉพาะต้องเปิดโอกาสต่อความคิดเห็นที่แตกต่าง หลากหลาย ซึ่งมีความสำคัญต่อวิถีประชาธิปไตย

2.4) การตรวจสอบรัฐบาลและสถาบันทางการเมืองทั้งหลายให้ดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

2.5) เป็นช่องทางสำหรับสนับสนุนความคิดเห็นทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง ต้องการช่องทางในการนำเสนอนโยบายหรือโครงการต่างๆ ไปสู่การรับรู้ของประชาชน

3) Jame Curran and Jean Seaton เสนอว่าสำหรับทฤษฎีสื่อมวลชนแนวเสรีนิยมได้กำหนดบทบาทของสื่อมวลชนในทางการเมืองว่ามีอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

3.1) สื่อมวลชนเป็นเวทีถกเถียงสาธารณะในประเด็นต่าง ๆ ทั้งนี้ ในแต่ละวันสื่อมวลชนทำหน้าที่สะท้อนถึงความคิดเห็นของประชาชนและกดดันรัฐบาลให้ปฏิบัติตามสิ่งที่ประชาชนคิด ดังนั้น สื่อมวลชนจึงกลายเป็นสถาบันหนึ่งในสังคมที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนได้มีพื้นที่สำหรับทำหน้าที่ในการตรวจสอบรัฐบาล

3.2) สื่อมวลชนทำหน้าที่สอนหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านต่างๆ ให้ข้อมูลข่าวสารเพื่อประชาชนจะได้ตัดสินใจในการเลือกตั้ง หรือเป็นช่องทางอิสระในการสื่อสารทางการเมืองระหว่างกลุ่มต่างๆ ที่หลากหลายในสังคม

<sup>116</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>117</sup> เพิ่งอ้าง, น. 40-41.

3.3) สื่อมวลชนทำหน้าที่ในการจุดประเด็น ให้ประชาชนต่อต้านการใช้อำนาจในทางที่ผิดของผู้บริหารประเทศหรือวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานที่ไม่เหมาะสมหรือไร้ประสิทธิภาพ

4) เสถียร เชนประทับ<sup>118</sup> ได้กล่าวถึงหน้าที่สำคัญของสื่อมวลชนในสังคมประชาธิปไตย มี 5 ประการ ดังนี้

4.1) สื่อมวลชนมีหน้าที่ในการให้ข่าวสารแก่ประชาชนหรือทำการสำรวจว่ามีเหตุการณ์อะไรเกิดขึ้นบ้างในสังคม

4.2) สื่อมวลชนมีหน้าที่ให้ความรู้แก่ประชาชนว่า “ข้อเท็จจริง” มีความหมายและความสำคัญอย่างไร

4.3) สื่อมวลชนมีหน้าที่เป็นเวทีแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนฝ่ายต่าง ๆ และก่อให้เกิดมติมหาชน

4.4) สื่อมวลชนมีหน้าที่ตรวจสอบและดูแลการทำงานของรัฐบาลและสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ

4.5) สื่อมวลชนมีหน้าที่สนับสนุนหรือส่งเสริมความคิดเห็นทางการเมือง จากความคิดเห็นซึ่งผู้วิจัยได้กล่าวถึงข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชนในสังคมประชาธิปไตยนั้น อาจพอสรุปได้ว่าสื่อมวลชนในประเทศเสรีประชาธิปไตยมีบทบาทและหน้าที่ที่สำคัญอยู่สองประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก สื่อมวลชนมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้อย่างอิสระ โดยปราศจากการควบคุมแทรกแซงจากฝ่ายใด ไม่ว่าจะเป็นบุคคล กลุ่มบุคคล หรือแม้แต่จากฝ่ายการเมืองก็ตาม หลักการนี้ถือเป็นหลักสากลโดยในหลายประเทศได้ให้ความสำคัญคุ้มครองความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 35 เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลให้เป็น โดยถูกต้อง เหมาะสม โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยรัฐบาลสามารถบริหารราชการแผ่นดินให้ตรงตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้อย่างแท้จริง

ประการที่สอง สื่อมวลชนมีหน้าที่นำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง ที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจของประชาชน การทำหน้าที่ในลักษณะนี้เป็นการให้ความรู้กับภาคประชาชนเพื่อช่วยในการตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น กรณีรัฐบาลต้องการดำเนินการโครงการที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนด้านใดด้านหนึ่งจึงจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ หรือประชามติแล้วแต่กรณี สื่อมวลชนมีหน้าที่นำเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับโครงการให้ครอบคลุมทั้งผลดีผลเสีย

<sup>118</sup> เพิ่งอ้าง, น. 41-42.

ของโครงการดังกล่าวแก่ประชาชนพร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการดังกล่าวเพื่อนำเสนอต่อรัฐบาลต่อไป ทั้งนี้ ก็เพื่อช่วยในการตัดสินใจของประชาชน

จะเห็นได้ว่าบทบาทและหน้าที่ของสื่อมวลชน โดยเฉพาะในสังคมเสรีประชาธิปไตย ครอบคลุมทั้งการให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร สร้างความบันเทิงแก่สมาชิกในสังคม รวมถึงจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยนความคิดและกระบวนทัศน์ไปในทิศทางที่ดีที่ถูกต้อง

#### 2.7.4 หลักความมีอิสระของสื่อมวลชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร

จากบทบาทของสื่อสาธารณะและสื่อมวลชนจะเห็นได้ว่ามีบทบาทที่สำคัญการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง สื่อมวลชนถือมีหน้าที่หลักในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารและเป็นกระบอกเสียงสำคัญให้กับประชาชน จึงต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ควรถูกครอบงำจากฝ่ายใด โดยเฉพาะจากรัฐ ซึ่งหลักการที่สื่อควรได้รับอิสระข้อมูลข่าวสารได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใดได้ถูกรับรองโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยเช่นกัน โดยในสังคมประชาธิปไตยดังนี้<sup>119</sup>

2.7.4.1 เสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1) รัฐธรรมนูญให้หลักประกันในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของบุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนสามารถได้อย่างอิสระภายใต้กรอบของวิชาชีพ

2) รัฐธรรมนูญให้หลักประกันว่าการสั่งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลดรอนเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารกระทำมิได้

3) รัฐธรรมนูญให้หลักประกันว่าการนำข่าวสารหรือข้อความใดๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้น เจ้าหน้าที่จะทำตรวจสอบก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใด ๆ ไม่สามารถทำได้เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามเท่านั้น

4) รัฐธรรมนูญให้หลักประกันว่ารัฐจะไม่สามารถให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่อเป็นอุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน (ป้องกันภาครัฐครอบงำในการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน)

5) รัฐธรรมนูญให้หลักประกันว่ากรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์หรือเพื่อ

การอื่นใดในทำนองเดียวกัน ต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

<sup>119</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 35



จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารของสื่อมวลชนในแขนงต่าง ๆ เนื่องจากสื่อมวลชนต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชนในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารและสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบายและโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ

สำหรับของภาครัฐนั้นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่ทำให้ภาคประชาชนได้รับรู้ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและสามารถเข้ารับบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม อีกทั้ง นำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอแนะและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย

#### 2.7.4.2 ลักษณะการแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนจากภาครัฐ

จากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบ<sup>120</sup> พบว่ามีความพยายามจะแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนจริง ซึ่งมีรูปแบบในการแทรกแซงดังต่อไปนี้

1) การฟ้องหมิ่นประมาทถูกใช้เป็นเรื่องหนึ่งที่นักการเมืองและหน่วยงานของรัฐนำมาใช้ในการแทรกแซงเสรีภาพของสื่อมวลชน การฟ้องหมิ่นประมาทนี้สร้างความเดือดร้อนรำคาญต่อนักข่าวและบรรณาธิการโดยการฟ้องหมิ่นประมาทนั้น ผู้ฟ้องร้องสามารถฟ้องที่ไหนก็ได้ในประเทศไทยและสามารถส่งตัวแทนไปฟ้อง แต่สื่อมวลชนที่ถูกฟ้องต้องให้บรรณาธิการไปรับทราบข้อกล่าวหาและประกันตัวในทุกพื้นที่ที่มีการฟ้องร้องและหากมีการฟ้องร้องในหลายพื้นที่ก็ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น นอกจากนี้ สื่อผู้ถูกฟ้องต้องมีภาระในการพิสูจน์ว่าประเด็นที่ถูกกล่าวหา (เช่น การทุจริต การประพฤติมิชอบใด ๆ) เป็นเรื่องจริง

2) การใช้อิทธิพลทางธุรกิจหรือทางการเมืองแทรกแซงการทำงานของสื่อต่าง ๆ ซึ่งสามารถทำได้หลายรูปแบบ

2.1) การเข้าซื้อหุ้นหรือกิจการของสื่อ เพื่อให้สามารถเปลี่ยนกรรมการและส่งกรรมการเข้ามาปรับกระบวนการทำงาน กดดันให้นักข่าวและทีมบรรณาธิการต้องเปลี่ยนแนวทางการดำเนินงาน หรือต้องลาออกไปจากสื่อที่ถูกนักการเมืองเข้าควบคุมการบริหาร (Takeover) การที่รัฐเป็นเจ้าของสื่อเองนั้น

2.2) การใช้อิทธิพลเครือข่ายธุรกิจหรือหน่วยงานภาครัฐให้ถอนโฆษณาส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงินของสื่ออื่น ๆ

<sup>120</sup> รายงานของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบ, “เรื่อง (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส พ.ศ. .... (หน้า 3).



2.3) การให้หน่วยงานราชการ เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) เข้าตรวจสอบทรัพย์สินของสื่อมวลชน เช่น กรณีบริษัท เนชั่น มีเดีย กรุ๊ป จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

2.4) การใช้อำนาจกดดันผู้บริหารสถานีโทรทัศน์หรือวิทยุให้ปรับผังรายการถอดรายการหรือหาหนทางในการยกเลิกสัญญาเกี่ยวกับรายการที่วิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายการเมืองหรือหน่วยงานของรัฐ

3) การจูงใจในระบบอุปถัมภ์ หรือการสร้างหรือการสร้างความเกรงใจของสื่อมวลชน เพื่อให้มั่นใจว่าสื่อมวลชนนั้น ๆ จะเป็นพรรคพวกหรือให้การสนับสนุน เช่น การให้สิทธิพิเศษในกาจัดรายการ การให้สิทธิพิเศษในการได้ข่าวก่อนสื่ออื่น ๆ การอุดหนุนงบประมาณให้จัดกิจกรรมของสื่อมวลชน การให้สัมปทานการว่าจ้างหรือการมอบหมายงาน การโฆษณาประชาสัมพันธ์ ที่ใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดินอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับการซื้อสื่อโฆษณา<sup>121</sup> ของภาครัฐ โดยระบุว่าในปี พ.ศ. 2556 รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการซื้อโฆษณา จำนวน 7,985 ล้านบาท คิดเป็น 7 เปอร์เซ็นต์ของมูลค่าการขายโฆษณาโดยรวม โดยเป็นการซื้อโฆษณาจากสื่อประเภทโทรทัศน์มากที่สุดถึง 50 เปอร์เซ็นต์ แม้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>122</sup> จะได้วางหลักให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลกับภาคประชาชนเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ข้อมูลที่จำเป็นซึ่งอยู่ในความครอบครองของรัฐที่มีข้อเกี่ยวข้องกับความมั่นคง ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรี<sup>123</sup> กำหนดให้ทุกส่วนราชการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและได้รับความเห็นชอบ/อนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการแล้ว เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างถูกต้อง โดยทั่วกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอื่น ๆ ที่อาจกระทบด้านต่าง ๆ และอยู่ในความสนใจของประชาชน รวมทั้งให้มีการรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นระยะ ๆ เพื่อสร้างความรับรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนด้วย ดังนั้น การโฆษณาประชาสัมพันธ์จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดอย่างเหมาะสม ซึ่งปกติรัฐจะมีสื่อซึ่งรัฐเป็นเจ้าของอยู่แล้ว เช่น

<sup>121</sup> เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และธิปไตย แสละวงษ์, การซื้อของภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557).

<sup>122</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59

<sup>123</sup> มติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505/23941 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2557

กรณีรัฐเป็นเจ้าของสื่อ รัฐเป็นเจ้าของสถานีโทรทัศน์รวม 3 ช่อง จากทั้งหมด 6 ช่อง<sup>124</sup> กรณีคลื่นวิทยุ รัฐเป็นเจ้าของสถานีวิทยุระบบ FM รวม 314 คลื่น จากทั้งหมด 500 คลื่น แบ่งเป็น ในกรุงเทพมหานคร 40 คลื่น ต่างจังหวัด (67 จังหวัด) 274 คลื่น และจากทั้งหมดที่รัฐเป็นเจ้าของ 314 คลื่นนั้นอยู่ในความควบคุมดูแลของ กสทช. 6 คลื่น ส่วนสื่อสิ่งพิมพ์ (หนังสือพิมพ์) รัฐมิได้เป็นเจ้าของ

กรณีรัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน รัฐสามารถเข้าแทรกแซงสื่อที่เป็นสถานีโทรทัศน์และวิทยุ ได้มากกว่าสื่อประเภทสิ่งพิมพ์หรือสื่อหนังสือพิมพ์ โดยการเป็นเจ้าของสื่อและโดยการเป็นผู้ให้สัมปทานแต่การประมูล Digital TV ทำให้อำนาจดังกล่าวได้ลดน้อยลง การแทรกแซงในอนาคตอาจทำได้ยากขึ้น เพราะ การสิ้นสุดของสัมปทาน การเปิดเสรีธุรกิจโทรทัศน์เคเบิลและดาวเทียม ทำให้มีสื่อที่หลากหลาย ประกอบกับการสื่อสารสมัยใหม่ไม่สามารถซื้อได้ เช่น สื่อโซเชียลเน็ตเวิร์ค สำนักข่าวออนไลน์ เช่น สำนักข่าวไทยพับลิก้า สำนักข่าวอิสรา เป็นต้น

ตารางที่ 2.1 รายชื่อสถานีโทรทัศน์ที่รัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน

สถานีโทรทัศน์	เจ้าของสถานี	ผู้ให้บริการ	สถานะของผู้ให้บริการ	ระยะเวลาของสัมปทาน
ช่อง 3	อสทก.	บจ. บางกอกเอ็นเตอร์เทนเม้นท์ (BEC TERO)	เอกชนแสวงหากำไร	ถึง พ.ศ. 2563
ช่อง 7	กองทัพบก	บจ. กรุงเทพโทรทัศน์และวิทยุ	เอกชนแสวงหากำไร	ถึง พ.ศ. 2566
True Vision	อสทก.	บมจ. ทรูวิชั่นส์	เอกชนแสวงหากำไร	<ul style="list-style-type: none"> <li>ทีวีดาวเทียม ถึง 30 ก.ย. พ.ศ. 2557</li> <li>เคเบิลทีวี ถึง ๓.๓. 2563</li> </ul>

ที่มา: เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ธิปไตย แสละวงษ์, “การซื้อของภาครัฐ”, สถาบันวิจัย TDRI.

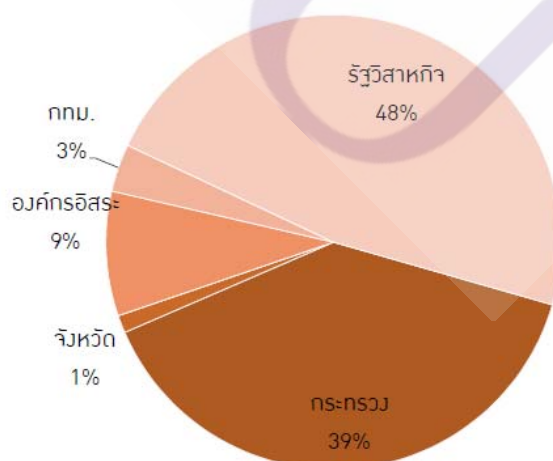
<sup>124</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ธิปไตย, *อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 121*.

ตารางที่ 2.2 รายชื่อสถานีวิทยุที่รัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน (เฉพาะบางส่วน)

สถานีโทรทัศน์	เจ้าของสถานี	ผู้ให้บริการ	สถานะของผู้ให้บริการ	ระยะเวลาของสัมปทาน
<ul style="list-style-type: none"> <li>FM 95.5 (Virgin Hitz)</li> <li>FM 98.0 (Virgin Star)</li> <li>FM 105.5 (Easy FM)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>กรมประชาสัมพันธ์</li> <li>กองทัพบก</li> <li>อสมท.</li> </ul>	BEC TERO	เอกชนแสวงหากำไร	ไม่เกิน 2 ปี นับจากวันได้รับสัมปทาน
<ul style="list-style-type: none"> <li>FM 88.5 (สกายด์ เอชไอ)</li> <li>FM 93.0 (Cool Fahrenheit)</li> <li>FM 91.5 (Cool Celsius)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>กองทัพเรือ</li> <li>กองทัพบก</li> </ul>	RS	เอกชนแสวงหากำไร	<ul style="list-style-type: none"> <li>ช.ค. 58</li> <li>ช.ค. 57</li> </ul>

หมายเหตุ. FM 93.0 เป็นที่นิยมอันดับในกลุ่มผู้ฟังอายุ 20-34 ปี ในการจัดอันดับของ Nielsen Company ที่มา: เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ธิปไตร แสละวงษ์, “การซื้อของภาครัฐ” สถาบันวิจัย TDRI

กรณีรัฐใช้เงินงบประมาณซื้อสื่อ การแทรกแซงสื่อมวลชนอีกลักษณะหนึ่งคือการใช้เงินงบประมาณโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ เพื่อซื้อพื้นที่โฆษณา โดยในปี 2556 รัฐใช้เงินงบประมาณเพื่อการซื้อพื้นที่โฆษณาประชาสัมพันธ์กับสื่อประเภทต่าง รวม 7,985 ล้านบาท โดยแบ่งรัฐวิสาหกิจจำนวน 3,788 ล้านบาท มีธนาคารออมสินใช้จ่ายเงินเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากถึง 18% และส่วนราชการประเภทกระทรวง มีค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์ รวม 3,119 ล้านบาท มีสำนักนายกรัฐมนตรีใช้จ่ายเงินเพื่อการโฆษณาสูงสุด คิดเป็น 15% แต่ข้อสังเกตเกี่ยวกับ



ภาพที่ 2.1 ค่าใช้จ่ายโฆษณาของรัฐ ปี พ.ศ. 2556 ค่าใช้จ่ายตามประเภทหน่วยงาน  
ที่มา : เดือนเด่น นิคมบริรักษ์, ธิปไตร แสละวงษ์, “การซื้อของภาครัฐ”, สถาบันวิจัย TDRI

### 2.7.5 แนวคิดด้านการเงินของสื่อสาธารณะ

ในการประชุมคณะมนตรีแห่งยุโรปครั้งที่ 4 ว่าด้วยเรื่องนโยบายสื่อมวลชน (Council of Europe's Fourth European Ministerial Conference on Mass Media Policy) เมื่อเดือนธันวาคม 1994 ที่ประชุมมีมติร่วมกันว่าการคุ้มครององค์กรสื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะให้มีความเป็นอิสระ และได้รับเงินอุดหนุนอย่างเหมาะสม เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับสื่อในสังคมประชาธิปไตย<sup>125</sup> โดย Graham (1997) เสนอว่า การรับเงินอุดหนุนในรูปแบบของงบประมาณจัดสรรประจำปีจากรัฐบาล ไม่เหมาะสมสำหรับองค์กรกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ เนื่องจากเหตุผล 4 ประการคือ

ประการแรก องค์กรกระจายเสียงเพื่อสาธารณะจำเป็นต้องได้รับความเชื่อถือว่าอยู่ห่างไกลจากอิทธิพลของการเมืองมากที่สุด

ประการที่สอง เพื่อให้สามารถวางแผนการทำงานระยะยาว การให้เงินอุดหนุนแบบปีต่อปีจึงเป็นรูปแบบที่ไม่เหมาะสม

ประการที่สาม เพื่อความมั่นคงในการทำงานของบุคลากรและประการสุดท้าย กระบวนการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการเจรจาต่อรองงบประมาณกับรัฐบาลทุกปี จะเป็นการเสียเวลาสำหรับผู้บริหารระดับสูง<sup>126</sup>

World Radio and Television Council ซึ่งเป็น องค์กร อิสระ (Nongovernmental Organization) ที่ได้รับการสนับสนุนจาก UNESCO ได้กล่าวถึงที่มาของเงินสนับสนุนการดำเนินงานของสื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะว่า เป็นสิ่งสำคัญที่จะกำหนดความสามารถในการชำระรักษาวัสดุประสงค์ขององค์กร โดยรูปแบบของ BBC ทำให้เราเห็นว่า การเก็บค่าธรรมเนียม (License Fees) เป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางตรงระหว่างสื่อกับประชาชนซึ่งมีอำนาจโดยตรงในการกำกับดูแลการทำงานของสื่อ รูปแบบการเก็บค่าธรรมเนียมนี้ เป็นที่นิยมทั่วไปในประเทศแถบยุโรป แต่สำหรับประเทศที่อยู่ไกลออกไปจะไม่นิยมใช้วิธีนี้ เช่น ในแคนาดาและออสเตรเลีย ที่ใช้สนับสนุนจากรัฐเป็นหลักอย่างไรก็ดี ณ ปัจจุบันมีเพียง BBC ของอังกฤษ และ NHK ของญี่ปุ่น เท่านั้น ที่เป็นสื่อกระจายเสียงเพื่อสาธารณะ ซึ่งมีเงินสนับสนุนจากการเก็บค่าธรรมเนียมเท่านั้น ส่วนประเทศอื่น ๆ จะนิยมผสมผสานระหว่างการเก็บค่าธรรมเนียมและการหารายได้จากการค้า โดยเฉพาะในระยะหลังซึ่งโทรทัศน์สาธารณะจำนวนมากได้เปิดให้มีการโฆษณาเพื่อเป็นรายได้ให้กับสถานี

อย่างไรก็ดี สิ่งสำคัญสำหรับสื่อสาธารณะก็คือการไม่พึ่งพิงรายได้จากรัฐหรือกลุ่มทุนมากเกินไป เพราะสุดท้ายแล้วจะกลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามเป้าหมายของสื่อ

<sup>125</sup> Atkinson, D. and Raboy, M. (1997). Ibid.

<sup>126</sup> จูตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, *อังกแล้วเชิงอรรถที่ 108*, น. 15.

สาธารณชนแนวคิดในอุดมคติ คือ ความต้องการให้ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของสื่อสาธารณะและมีสิทธิโดยชอบธรรม งบประมาณของสื่อสาธารณะจึงควรมาจากประชาชนในรูปแบบของ “ค่าธรรมเนียมการรับชม/รับฟัง” (License Fee) เป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาจเป็นไปได้ยาก เพราะบริบทในแต่ละประเทศและในแต่ละเวลาข้อมเอื้ออำนวยต่างกันไป การเก็บค่าธรรมเนียม จึงอาจเหมาะกับบางประเทศและบางเวลา ในขณะที่บางประเทศอาจต้องพึ่งพารายได้จากช่องทางอื่น ๆ บ้าง แต่ทั้งนี้ ต้องมีกรอบกติกาในการควบคุมองค์กรที่ชัดเจน ตามหลักการของ Price and Raboy (2001) สามารถสรุปการจัดการแหล่งเงินสนับสนุนสื่อสาธารณะ ไว้ดังนี้

1. ต้องมีจำนวนมากพอ (Substantial)
2. อิสระ (Independent)
3. คาดการณ์ได้ (Predictable)
4. ง่ายและยุติธรรม (Simple and Equitable)

แม้แนวคิดเรื่องสื่อสาธารณะจะมีความหลากหลายและแตกต่างกันแต่ก็มีจุดร่วมกัน คือ สื่อสาธารณะจะต้องยึดถือประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก โดยมุ่งนำเสนอเนื้อหาที่มีประโยชน์แก่ประชาชน เพราะการตระหนักถึงกลไกของสถาบันที่ควบคุมองค์กรสื่อว่ามีความสำคัญต่อเนื้อหาของรายการที่ถ่ายทอดสู่ผู้รับสาร นอกจากสถาบันที่ควบคุมแล้ว การกำหนดลักษณะเฉพาะและบทบาทของสื่อสาธารณะก็มีความสำคัญไม่น้อยเช่นกัน รวมถึงเงื่อนไขทางเศรษฐกิจที่ทำให้สื่อสาธารณะก็จำเป็นต้องพึ่งพาแหล่งเงินรายได้เพื่อให้เพียงพอต่อการดำเนินงานต่าง ๆ

## 2.8 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมของรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสำคัญในระบอบการปกครองในแบบประชาธิปไตยอีกทั้งยังเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ โดยหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนได้มีการนิยามความหมายเอาไว้หลากหลายนัยด้วยกันซึ่งพอจะสรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจ มติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการ

ดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน<sup>127</sup>

### 2.8.1 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการให้ความสำคัญกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประการที่ 1 การมีส่วนร่วมในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นมูลฐานในฐานะที่เป็น พลเมืองของชาตินั้น ได้แก่ สิทธิอันชอบธรรมที่จะมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นการคัดค้านการวิพากษ์วิจารณ์ รวมทั้งการกดดันทางการเมือง ในนโยบายของรัฐบาลหรือของหน่วยราชการ อันก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ยกตัวอย่างเช่น ถ้ามีความพยายามที่จะพัฒนาจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งไปในทิศทางซึ่งจะก่อให้เกิดความเจริญทางเศรษฐกิจ ทำให้มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวในขอบข่ายที่กว้างขวางขึ้น ทำให้ธุรกิจธุรกิจต่าง ๆ ขยายตัวขึ้นอันเป็นผลดีต่อประชาชนในจังหวัดนั้น แต่ในขณะเดียวกันถ้าประชาชนส่วนหนึ่งจะได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เช่น อาจส่งผลให้อาชีพดั้งเดิมของตนถูกระงับจนได้รับความเดือดร้อนหรือมีผลกระทบต่อขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมอันดีของชุมชน หรือทำให้คุณภาพชีวิตที่ดำรงสืบเนื่องมาหลายชั่วคนได้ถูกทำลายลงประชาชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิที่จะคัดค้านนโยบายดังกล่าว ถึงแม้ว่านโยบายดังกล่าวมาข้างต้นจะเป็นนโยบายที่สอดคล้องตามตัวบทกฎหมาย หน่วยงานของราชการหรือผู้ซึ่งอยู่ในรัฐบาลมีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินต่อไปก็ตาม ประชาชนก็ยังมีสิทธิขั้นมูลฐานในฐานะที่เป็นประชาชนของหน่วยการเมืองนั้น ๆ แสดงความคิดเห็นและทำการคัดค้านสิ่งที่จะมีผลกระทบต่อชุมชนของตน และนี่คือที่มาที่ไปของการคัดค้าน โรงงานผลิตไฟฟ้าปรมาณู คัดค้านการทำการระเห็ดลอยฟ้าขึ้นสู่ดอยที่มีความสวยงามตามธรรมชาติ คัดค้านการสร้างอาคารสูงที่จะบดบังทิวทัศน์อันสวยงามที่มีมาแต่ดั้งเดิม ฯลฯ

หลักการมีส่วนร่วมในกรณีนี้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 “รัฐต้อง (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการ (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความ

<sup>127</sup> เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน, (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550), น. 1.



หลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ” และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตรานี้แสดงให้เห็นว่าภาครัฐต้องให้ความสำคัญต่อการเผยแพร่หรือการให้ข้อมูลที่เป็นจริงและถูกต้องกับภาคประชาชนได้รับทราบถึงนโยบาย กิจกรรม โครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ ตลอดจนต้องเปิดโอกาสในการร่วมแสดงความคิดเห็นในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐที่ภาครัฐจะพึงจัดให้มีขึ้นได้

อย่างไรก็ดี หลักการมีส่วนร่วมในประการที่ 1 นี้ ไม่ว่าจะมิบัญญัติไว้ในกฎหมายหรือไม่ก็ตามเป็นสิทธิโดยธรรมชาติ และเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของประชาชนทุกคนที่จะปกป้องผลประโยชน์ของตน ส่วนผลจะออกมาในรูปแบบใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับระบบการเมืองว่าให้ความเคารพต่อเสียงของประชาชนแม้จะเป็นเสียงส่วนน้อยมากน้อยเพียงใด<sup>128</sup>

ประการที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยหน้าที่ในฐานะที่เป็นพลเมืองที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ประชาชนทุกคนที่อยู่ในหน่วยการเมืองที่มีสิทธิเสรีภาพที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้น ย่อมมีหน้าที่ที่จะปฏิบัติบางอย่างในลักษณะของการมีส่วนร่วมตามบทบัญญัติของกฎหมาย การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้บางครั้งก็อาจจะเป็นเรื่องที่ฝืนความรู้สึกของตนหรือเป็นสิ่งที่แปลกแยกไปจากพฤติกรรมปกติธรรมดาทั่วไปแต่ประชาชนก็มีหน้าที่ที่จะให้ความร่วมมือ ดังนั้นการมีส่วนร่วมในส่วนนี้อาจจะเกิดขึ้นด้วยความเต็มใจหรือด้วยความฝืนใจก็ตาม ยกตัวอย่าง เช่นในกรณีวิกฤตเกิดภาวะสงครามและมีการประกาศกฎอัยการศึกรัฐโดยหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะองค์การทหารย่อมมีสิทธิที่จะระดมความช่วยเหลือจากกองกำลังทหาร ซึ่งเป็นเรื่องปกติแต่ขณะเดียวกันก็สามารถระดมความช่วยเหลือจากประชาชนทั่วไปได้ รวมทั้งการยึดทรัพย์สิน

<sup>128</sup> ลิขิต ชีรวินิต, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ,”

สืบค้นเมื่อ 6 มีนาคม 2560. จาก [http://kpi.ac.th/media/pdf/M7\\_85.pdf](http://kpi.ac.th/media/pdf/M7_85.pdf).

บางอย่างมาใช้เพื่อการสงคราม เช่น ยานพาหนะ อาวุธปืน อาคารสถานที่ เพราะในยามสงครามนั้น ต้องถือว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในการป้องกันประเทศ<sup>129</sup>

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 “บุคคลมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (3) ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด (4) เข้ารับการศึกษาอบรมในการศึกษาภาคบังคับ (5) รับราชการทหารตามที่กฎหมายบัญญัติ (6) เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และไม่กระทำการใดที่อาจก่อให้เกิดความแตกแยกหรือเกลียดชังในสังคม (7) ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ (8) ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งมรดกทางวัฒนธรรม (9) เสียภาษีอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ (10) ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ” มาตรานี้ได้บัญญัติหน้าที่ของบุคคลโดยทั่ว ๆ ไปครอบคลุมหลายเรื่องหลายมิติ บุคคลที่เป็นประชาชนของประเทศย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามภารกิจต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรานี้ ต้องถือว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง อันเป็นหน้าที่ที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง

ประการที่ 3 สิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ก) ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (7) ซึ่งการไปหย่อนบัตรออกเสียงลงคะแนนเป็นหน้าที่ที่ทั้งยังเป็นสิทธิของประชาชนด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนย่อมสามารถที่จะใช้สิทธิดังกล่าวในวันที่มีการหย่อนบัตรเลือกตั้งบุคคลหรือหน่วยงานใดของรัฐไม่มีสิทธิจะขัดขวางไม่ให้ไปทำหน้าที่ดังกล่าวได้ และนี่คือเหตุผลที่ทำให้บุคคลที่มีสัญชาติไทยที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งที่พำนักอยู่ต่างประเทศสามารถจะอ้างสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งทั้ง ๆ ที่มีความยุ่งยากและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายแต่เมื่อได้มีการกำหนดไว้เป็นหน้าที่ที่จะต้องไปเลือกตั้ง ก็ทำให้การอ้างสิทธิที่จะลงคะแนนเสียงเลือกตั้งมีน้ำหนักมากยิ่งขึ้น

สิทธิที่จะไปเลือกตั้งเป็นสิทธิที่สำคัญเพราะสะท้อนถึงการคงอยู่ของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเพราะการเลือกตั้งนั้น คือ การเลือกบุคคลเข้าไปเป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของ อำนาจอธิปไตยให้ไปทำหน้าที่แทนตน นอกเหนือจากนั้นการใช้สิทธิ

<sup>129</sup> เพิ่งอ้าง.

ในการเลือกตั้งอันระบุนี้ให้เป็นหน้าที่นั้นยังแสดงถึงความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) โดยบุคคลหนึ่งคนจะมีสิทธิลงคะแนนเสียงหนึ่งเสียง (One Man One Vote) ไม่ว่าจะบุคลละจะมีความแตกต่างกันในฐานะ ชาติกำเนิดหรือในด้านอื่นใดก็จะมีเสมอภาคในทางการเมืองที่เห็นง่าย ๆ คือ คนจนหาเช้ากินค่ำและมหาเศรษฐีที่มีเงินเป็นหมื่นล้านก็จะมีเสียงเท่ากัน คือ หนึ่งคนเท่ากับหนึ่งเสียงการมีส่วนร่วมในส่วนนี้เป็นการแสดงออกถึงการเรียกร้องความเสมอภาคในตัว ดังนั้น ผู้ซึ่งไม่ไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง นอกจากจะเป็นการละเลยในการทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมี 5 ลักษณะการนอนหลับทับสิทธิ์อันเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเพราะไม่เป็นการส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยละเว้นการมีส่วนร่วมในส่วนนี้แต่ยังมีการเข้าใจผิดในหมู่คนจำนวนไม่น้อยว่าการไปหย่อนบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการใช้สิทธิทางการเมืองหรือทำหน้าที่ทางการเมืองที่พอเพียงแล้ว เมื่อลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้วก็ป็นอันจบกันนี้คือความเข้าใจผิดอย่างมหันต์ เพราะประชาธิปไตยมิได้หมายถึงแต่เพียงการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้นและสิทธิในการมีส่วนร่วมก็ไม่ได้สิ้นสุดลงเมื่อได้หย่อนบัตรลงไปในหีบเลือกตั้ง แต่ประชาชนผู้ซึ่งมีจิตใจที่เป็นประชาธิปไตยและพยายามอ้างสิทธิและทำหน้าที่ของตนจะต้องมีบทบาทในการมีส่วนร่วมในส่วนอื่นของกระบวนการทางการเมืองตลอดระยะเวลาที่รัฐซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารยังคงทำหน้าที่ในการบริหารบ้านเมืองต่อไป จนกว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่<sup>130</sup>

ข) การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อจากการไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งก็คือการเฝ้าดูการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารรวมทั้งฝ่ายตุลาการ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองรวมตลอดทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เช่น การทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น เมื่อใดก็ตามที่เห็นความไม่ถูกต้อง ประชาชนย่อมมีสิทธิและมีหน้าที่ที่จะแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์รวมทั้งการคัดค้านและประท้วงเพื่อธำรงไว้ซึ่งความถูกต้องตามหลักนิติธรรมและความยุติธรรมและเพื่อปกป้อง พิทักษ์ไว้ซึ่งผลประโยชน์ส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งของชาติบ้านเมือง

ค) ประชาชนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองในกระบวนการที่เรียกว่า ประชาพิจารณ์ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58 “การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษา

<sup>130</sup> เพิ่งอ้าง.

และประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาคำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในวรรคสองบัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง”

การมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์นั้นก็เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐให้แสดงความคิดเห็นให้เป็นที่ประจักษ์เพื่อปกป้องไว้ซึ่งสิทธิของตนตามกฎหมายและเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอย่างผิด ๆ ใช้เสียงข้างมากลากไป หรือกระทำการอันใดเพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบในทางลบที่จะมีต่อกลุ่มอื่น การเปิดโอกาสให้มีการรับรู้และแสดงความคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ ก่อนจะมีการตัดสินใจในนโยบายที่สำคัญนั้นเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตาชีวิตของตนเอง

ง) ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยมีสิทธิลงคะแนนเสียงประชามติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 166 “ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรคณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเรื่องเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

จ) ประชาชนย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนิติบัญญัติ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 และมาตรา 133 (3) ดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 วรรคสอง “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชนและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 (3) อันเป็นการกำหนดรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการทางนิติบัญญัติคือประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้โดยมีเงื่อนไขดังนี้ “ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนและจะเสนอได้ก็แต่โดย... (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5

หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความเห็นในร่างกฎหมายฉบับอื่น ๆ (มาตรา 77 วรรคสอง) แม้มิใช่ร่างพระราชบัญญัติที่มาจากการเข้าชื่อกันของประชาชนก็ตาม

ข) การมีส่วนร่วมของประชาชนที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นการใช้สิทธิและการทำหน้าที่ในฐานะประชาชนที่มีสิทธิเสรีภาพและสามารถใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในระดับชาติแต่ประชาชนก็ยังมีสิทธิมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นภายใต้ระบบที่มีการกระจายอำนาจ ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่มาตรา 249 - 254 โดยบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเอง ตัดสินใจเรื่องของตัวเองได้เอง ดังนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

“มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น



มากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวล่วงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

“มาตรา 251 การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกันเพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกันหรือการสับเปลี่ยนบุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้”

“มาตรา 252 สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย”

“มาตรา 253 ในการดำเนินงาน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”



“มาตรา 254 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติหรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ”

นอกเหนือจากที่กล่าวมาเบื้องต้นซึ่งเป็นหลักการใหญ่ ๆ แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้ระบุถึงสิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองดังต่อไปนี้ คือ ประชาชนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ซึ่งมีระบุไว้ในมาตรา 34 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

บุคคลมีส่วนร่วมในทางการเมืองโดยการมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธซึ่งระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”

สิทธิการมีส่วนร่วมของบุคคลและชุมชนเกี่ยวกับศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 บัญญัติว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (1) อนุรักษ์ ฟื้นฟู หรือส่งเสริมภูมิปัญญา ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามทั้งของท้องถิ่นและของชาติ (2) จัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (3) เข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรือขอเว้นการดำเนินการใดอันจะกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชนและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้น โดยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วยตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ (4) จัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน” และในวรรคสองบัญญัติว่า “สิทธิของบุคคล

และชุมชนตามวรรคหนึ่งหมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐ ในการดำเนินการดังกล่าวด้วย”

บุคคลมีส่วนร่วมในการเมืองโดยการมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งรวมกันเป็นพรรคการเมืองเพื่อสร้างเจตนารมณ์ทางการเมือง และเพื่อดำเนินกิจการทางการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์นั้น ตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 45 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “กฎหมายตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารพรรคการเมือง ซึ่งต้องกำหนดให้เป็นไปโดยเปิดเผยและตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายและการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และกำหนดมาตรการให้สามารถดำเนินการโดยอิสระไม่ถูกครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองนั้น รวมทั้งมาตรการกำกับดูแลมิให้สมาชิกของพรรคการเมืองกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง”

ประการที่ 4 รัฐมีหน้าที่และมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง หน้าที่ของรัฐที่จะเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นมีอยู่ในหมวด 6 คือ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ จะขอยกมาเป็นตัวอย่าง ดังนี้ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 บัญญัติ “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจ ที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน”

ที่กล่าวมาทั้งหมดก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการทางการเมือง กระบวนการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งมีความสำคัญทั้งในแง่ที่เป็นสัญลักษณ์ สะท้อนถึงสิทธิเสรีภาพ สะท้อนถึงระบบประชาธิปไตย และสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่มุมต่างๆ การมีส่วนร่วมดังกล่าวจะสัมฤทธิ์ผล ย่อมขึ้นอยู่กับตัวแปรหลายประการ เช่น ประชาชนต้องทวงสิทธิ์ของตนตามรัฐธรรมนูญ ยืนหยัดต่อสู้เพื่อปกป้องรักษา สิทธิเสรีภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของประชาชนที่เสียภาษี และสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการ การปกครองแบบประชาธิปไตยในกระบวนการต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว หรือผู้ครองอำนาจรัฐซึ่งได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารและสถาบันในระบอบราชการ จะต้องมีส่วนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยถือว่าการบริหารราชการแผ่นดิน

เป็นเรื่องที่ต้องมีส่วนร่วมจากทุก ๆ ฝ่ายและที่สำคัญที่สุดประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะปกครอง ตนเอง ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพราะอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

## 2.8.2 ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน<sup>131</sup>

1. คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบายและบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ ๆ ที่น่าจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผลที่สุดได้

2. ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้น อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน อันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาว เกิดความล่าช้า และความล้มเหลวของโครงการได้ในที่สุด

3. การสร้างฉันทามติ การมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกัน ช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

4. การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้น พวกเขาก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติ และยังสามารถเข้ามาช่วยกันอย่างกระตือรือร้นอีกด้วย

5. การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ เข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้น โครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่ายที่จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

6. การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรมโดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

7. การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วม พวกเขาจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

<sup>131</sup> เจมส์ แอล. เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม, แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี, (ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท, 2551), น. 21-25.

8. การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำ และทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต

### 2.8.3 ระดับการเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐ

การภาคประชาชนจะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของรัฐนั้นสามารถดำเนินการได้หลายระดับและหลากหลายวิธี ดังที่ International Association for Public Participation (IAPP) ได้แบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารราชการแผ่นดิน ไว้เป็น 5 ชั้น ดังนี้ คือ

1) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร เป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมาก เพียงแต่รับทราบว่าจะเกิดอะไรที่ไหน ดังนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้อยู่ในลักษณะการให้ข้อมูลทางเดียวจากรัฐสู่ประชาชน เช่น การจัดทำสื่อเผยแพร่ การทำวารสาร การจัดทำป้าย การพาสถานที่จริง การใช้สื่อวิทยุและโทรทัศน์ ถึงแม้การให้ข้อมูลจะเป็นระดับการมีส่วนร่วมต่ำ แต่การให้ข้อมูลข่าวสารเป็นสิ่งที่จำเป็นมากต่อการมีส่วนร่วมในระดับที่สูงขึ้นเพราะถ้าประชาชนไม่ทราบ ข้อมูลที่ครบถ้วน การตัดสินใจที่สมเหตุสมผลคงไม่เกิดขึ้น

2) การมีส่วนร่วมในระดับหารือ เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเท็จจริง ความรู้สึกและความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้นประชาชนจะมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล ส่วนการตัดสินใจเป็นของหน่วยงานภาครัฐ รูปแบบการมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ เป็นทั้งการให้ชี้แจงข้อมูลและหารือ

3) การมีส่วนร่วมในระดับการเข้ามามีบทบาท เป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจัง และมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้ใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจกรรมถาวรมากกว่า และภาครัฐยังมีอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

4) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เป็นการให้บทบาทของประชาชนในระดับสูงโดยประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ จะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้นความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง รูปแบบการมี

ส่วนร่วมในขั้นนี้ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน และคณะที่ปรึกษาฝ่ายประชาชน เป็นต้น

5) การมีส่วนร่วมในระดับให้อำนาจแก่ประชาชน เป็นขั้นที่ทำให้ประชาชนมีบทบาทในระดับมากที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รัฐจกกันดี คือ การลงประชามติ หรืออาจเป็น โครงการบางประเภทที่รัฐยกให้ประชาชนตัดสินใจและบริหารจัดการเอง โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลืออยู่ห่าง ๆ เช่น การดำเนินโครงการกองทุนหมู่บ้าน เป็นต้น

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐถือเป็นกระบวนการสำคัญในการช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินของภาครัฐสามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการที่ภาครัฐจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและที่จำเป็นแก่ประชาชน เพื่อสร้างความรับรู้ของคนในสังคมเกี่ยวกับกิจกรรมของรัฐ โดยเฉพาะเรื่องที่กระทบกับประชาชนไม่ว่าด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อให้ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวด้วย อย่งไรก็ดี การดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐที่กระทำโดยอาศัยเงินงบประมาณของแผ่นดินในการดำเนินการ จะต้องมีการตรวจสอบที่เข้มข้นด้วย เพื่อป้องกันการนำเงินงบประมาณไปใช้ในนอกเหนือวัตถุประสงค์ หรือเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณไปโดยไม่คุ้มค่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ประกอบกับทั้งเจ้าหน้าที่ที่ดี นักการเมืองที่ดี ที่มีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าส่วนใดส่วนหนึ่ง จำเป็นต้องตระหนักถึงการปฏิบัติหน้าที่ต่อส่วนรวมด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยการไม่อาศัยโอกาสที่ตนมีส่วนในการดำเนินการของรัฐแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย กฎ ระเบียบและหลักธรรมาภิบาลในทุกขั้นตอนของการทำงานด้วย



### บทที่ 3

## แนวทางในการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ของต่างประเทศและประเทศไทย

การสื่อสาร (Communication) ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญและจำเป็นของทุกสังคม ในการอยู่ร่วมกันเพื่อให้สมาชิกในสังคมสามารถสื่อสารและสร้างความเข้าใจร่วมกันของคน ในสังคม การมีกระบวนการสื่อสารสาธารณะที่ดี (Public Communication) ซึ่งครอบคลุมการให้ ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร สร้างความบันเทิงแก่สมาชิกในสังคม รวมถึงการจูงใจให้มีการปรับเปลี่ยน ความคิดและปรับกระบวนการทัศนหรือทัศนคติไปในทิศทางที่ดีที่ถูกต้อง ซึ่งกระบวนการสื่อสาร สาธารณะได้กระทำผ่านช่องทางของสื่อสารมวลชนต่าง ๆ (Mass Media) จึงเห็นได้ว่าสื่อมวลชน มีบทบาทที่สำคัญ โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยแบบทุนนิยม สื่อมวลชนได้รับการยอมรับ และเปรียบเทียบกับเป็นสุนัขเฝ้าบ้าน (Watch Dog) กล่าวคือ สื่อมวลชนต้องทำหน้าที่เป็นปากเป็นเสียง ให้กับคนในสังคม ทั้งนี้ ก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชนหรือคนในสังคม และด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บางครั้งสื่อมวลชนกลายเป็นสินค้าที่มีการซื้อขายเหมือนสินค้าทั่วไปอันเป็นผลสืบ เนื่องมาจากการเข้ามาของระบบทุน ลักษณะเช่นนี้ทำให้สื่อถูกครอบงำจากทุนมากขึ้น ไม่เว้นแม้แต่อำนาจจากฝ่ายการเมืองที่อาศัยช่องทางกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนในการใช้งบประมาณแผ่นดิน เกี่ยวกับการจัดทำโฆษณาประชาสัมพันธ์โครงการของรัฐ เพื่อต้องการให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน หรือการบริการสาธารณะให้ประชาชนหรือคนในสังคมได้รับทราบ แต่ข้อเท็จจริงการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐกลับมิได้มุ่งเน้นไปที่เนื้อหาของนโยบายและแผนงานดังกล่าว หากแต่ถูกใช้ไปเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานของรัฐ ทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ ลักษณะเช่นนี้ทำให้ประเทศสูญเสียเงินงบประมาณ จำนวนมากไปโดยไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งปัญหาเหล่านี้ได้เกิดขึ้นกับ ประเทศเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไป ดังนั้น เนื้อหาในส่วนนี้ผู้ทำวิจัยจะได้ศึกษาเกี่ยวกับมาตรการ ควบคุมป้องกันและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อใช้ในการ โฆษณา ประชาสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศ และกฎ ระเบียบ กฎหมายรวมถึงรัฐธรรมนูญของประเทศ

ไทยที่ใช้ในการควบคุมการใช้งบประมาณเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐและจากการศึกษาพบว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมโฆษณาและประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

### 3.1 ประเทศแคนาดา (Canada)

ประเทศแคนาดา (Canada) มีการควบคุมการใช้งบประมาณแผ่นดินในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ค.ศ. 2004 (Government Advertising Act 2004) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับการโฆษณาใด ๆ ที่รัฐเป็นผู้จ่ายเงินเพื่อประกาศในหนังสือพิมพ์หรือนิตยสาร ปรากฏในป้ายประกาศหรือออกอากาศทางวิทยุหรือโทรทัศน์ โดยได้กำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐเพื่อบังคับใช้ภายในรัฐออนแทรีโอ (Ontario) ของประเทศแคนาดา (Canada)

ระบบการจัดการข้อมูลโฆษณาของประเทศแคนาดา (Advertising Management Information System-ADMIS) เกิดขึ้นมาจากการบังคับให้ต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมโฆษณาตามที่กำหนดไว้ในนโยบายด้านการสื่อสารและจากพระราชบัญญัติบริหารทางการเงินของแคนาดา ระบบนี้เป็นระบบที่ เป็นผู้พิจารณาและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการโฆษณาของภาครัฐต่าง ๆ ภายหลังจากที่มีการออกแคมเปญโฆษณาแล้ว และในขณะเดียวกันเป็นระบบที่ให้หน่วยงานของรัฐผู้จะออกโฆษณานำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับแผนการทำประชาสัมพันธ์และโฆษณาเพื่อให้พิจารณาและอนุมัติก่อนการโฆษณาด้วย

#### 3.1.1 การควบคุมด้านเนื้อหาการใช้สื่อในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ

##### 3.1.1.1 วัตถุประสงค์ของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐ

การที่หน่วยงานของรัฐจะทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในเรื่องใด ที่เป็นการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการนั้น จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ค.ศ. 2004 (Government Advertising Act 2004) ด้วย กล่าวคือ ต้องมีวัตถุประสงค์อย่างน้อยข้อหนึ่งข้อใด ดังต่อไปนี้

1) เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับนโยบาย แผนงานหรือการบริการ<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Government Advertising Act 2004

(2) Examples of reasons for which a government office may choose to communicate to the public in a manner described in subsection (1) include,

(a) informing the public about existing, new or proposed government programs, plans, services or policies, including fiscal policies such as policies respecting pensions or taxes;

- 2) เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน<sup>2</sup>
- 3) เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อกระตุ้นพฤติกรรมทางสังคม เพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>3</sup>
- 4) เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์รัฐหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐ (ในที่นี้หมายถึงรัฐออนแทรีโอ (Ontario)) ในฐานะสถานที่ที่น่าอยู่ เหมาะสมแก่การทำงาน การลงทุน การเรียน หรือการท่องเที่ยว<sup>4</sup>
- 5) เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์กิจกรรมทางเศรษฐกิจ หรือภาคเศรษฐกิจใดภาคหนึ่งของรัฐออนแทรีโอ (Ontario)<sup>5</sup>
- 6) เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของรัฐบาลออนแทรีโอ (Ontario) กับรัฐบาลอื่นๆ รวมทั้งส่งเสริมผลประโยชน์ของออนแทรีโอ (Ontario) ในความสัมพันธ์กับรัฐบาลเหล่านั้น<sup>6</sup>

---

(b) informing the public about changes or proposed changes to existing government programs, plans, services or policies;

(c) informing the public about the goals, objectives, expected outcomes, or results of, or rationale for, a matter referred to in clause (a) or (b);

<sup>2</sup> Government Advertising Act 2004

(2) Examples of reasons for which a government office may choose to communicate to the public in a manner described in subsection (1) include,

(d) informing the public of their rights and responsibilities under the law;

<sup>3</sup> Government Advertising Act 2004

(2) Examples of reasons for which a government office may choose to communicate to the public in a manner described in subsection (1) include,

(e) encouraging or discouraging specific social behaviour, in the public interest;

<sup>4</sup> Government Advertising Act 2004

(2) Examples of reasons for which a government office may choose to communicate to the public in a manner described in subsection (1) include,

(f) promoting Ontario or any part of Ontario as a good place to live, work, invest, study or visit;

<sup>5</sup> Government Advertising Act 2004

(2) Examples of reasons for which a government office may choose to communicate to the public in a manner described in subsection (1) include,

(g) promoting any economic activity or sector of Ontario's economy or the government's plans to support that economic activity or sector; and

### 3.1.1.2 ลักษณะของข้อความที่ใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์

ตามกฎหมายของรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดานั้น มีการกำหนดลักษณะของการใช้ข้อความในการโฆษณาประชาสัมพันธ์เอาไว้ด้วยซึ่งเป็นมาตรฐานที่จำเป็น (Required Standards) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ค.ศ. 2004 (Government Advertising Act 2004) ได้แก่

- 1) การโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น จะต้องระบุในโฆษณาว่าใช้งบประมาณของรัฐออนแทรีโอ<sup>7</sup>
- 2) การโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้นจะต้องไม่ปรากฏ ชื่อ เสียง หรือรูปภาพของสมาชิกฝ่ายบริหาร (Executive Council) หรือสมาชิกสภานิติบัญญัติ (Assembly)<sup>8</sup>
- 3) การโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น จะต้องไม่ปรากฏชื่อหรือโลโก้ ของพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Government Advertising Act 2004

(2) Examples of reasons for which a government office may choose to communicate to the public in a manner described in subsection (1) include,

(h) informing the public about Ontario's relationships with other Canadian governments, including promoting Ontario's interests in relation to those governments. 2015, c. 20, Sched. 14, s. 2.

<sup>7</sup> Government Advertising Act 2004

Required standards

6. (1) The following are the standards that an item is required to meet:

1. It must include a statement that the item is paid for by the Government of Ontario.
2. It must not be partisan, as determined under subsection (2).
3. It must meet any additional standards that may be prescribed. 2015, c. 20, Sched. 14, s. 8.

<sup>8</sup> Government Advertising Act 2004

Partisan advertising

(2) An item is partisan if,

(a) it includes the name, voice or image of a member of the Executive Council or of a member of the Assembly, unless the item's primary target audience is located outside of Ontario;

<sup>9</sup> Government Advertising Act 2004

Partisan advertising

(2) An item is partisan if,

(b) it includes the name or logo of a recognized party, within the meaning of subsection 62 (5) of the Legislative Assembly Act;

4) การโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น จะต้องไม่มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความประทับใจกับพรรคการเมืองหรือส่งผลกระทบต่อในทางลบกับบุคคลหรือหน่วยงานใด ๆ ที่วิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล<sup>10</sup>

### 3.1.1.3 มาตรการตรวจสอบ

มีการกำหนดมาตรฐานที่จำเป็น (Required Standards) ซึ่งถือเป็นมาตรฐานทั่วไปในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ซึ่งโดยปกติเมื่อใดก็ตามหากหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องโฆษณาประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารเรื่องใด ๆ ให้กับประชาชนรับทราบก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่จำเป็น (Required Standards) ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ค.ศ. 2004 (Government Advertising Act 2004) ปัญหาที่ตามมา คือ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้จัดทำโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยใช้งบประมาณของรัฐไปแล้ว หากไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่จำเป็น (Required Standards) ซึ่งกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ค.ศ. 2004 (Government Advertising Act 2004) จะมีมาตรการตรวจสอบหรือไม่อย่างไร ในกรณีนี้กฎหมายพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ค.ศ. 2004 (Government Advertising Act 2004) ของรัฐออนแทรีโอ (Ontario) ประเทศแคนาดา (Canada) ได้กำหนดกระบวนการตรวจสอบกรณีของรัฐไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานที่จำเป็น (Required standards) ไว้ดังนี้

1) หากการโฆษณาเกี่ยวข้องกับการเมือง เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมืองใด ๆ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งผลของการพิจารณาไปยังหน่วยงานรัฐผู้จะออกโฆษณาเพื่อให้ดำเนินการแก้ไข<sup>11</sup>

2) หากหน่วยงานของรัฐสามารถแก้ไขและดำเนินการให้สอดคล้อง กับมาตรฐานของข้อความที่จะออกโฆษณาได้แล้วมีสิทธิส่งฉบับที่แก้ไขไปยังสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอีกครั้ง เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Government Advertising Act 2004

Partisan advertising

(2) An item is partisan if

(c) it directly identifies and criticizes a recognized party or a member of the Assembly; or

(d) it includes, to a significant degree, a colour associated with the governing party, subject to

subsection (4). 2015, c. 20, Sched. 14, s. 8.

<sup>11</sup> Government Advertising Act 2004

Submission for preliminary review

(2) The head of the government office shall give a copy of the message to the Office of the Auditor General for preliminary review. 2015, c. 20, Sched. 14, s. 5.



3) นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องรายงานไปยังสมาชิกเกี่ยวกับผลของการตรวจสอบในเรื่องของความเหมาะสมของโฆษณาที่ตนพิจารณาด้วย อย่างไรก็ตาม สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอาจทำรายงานพิเศษเสนอไปยังโฆษกเมื่อใดก็ได้ หากมีความจำเป็น<sup>13</sup>

### 3.1.2. การควบคุมกระบวนการ (การกำหนดกระบวนการในการควบคุม)

3.1.2.1 การควบคุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ (Directive on Expenditure Initiation and Commitment Control)

#### 1) กระบวนการในการควบคุม

1.1) รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (Finance Chief Officer) อาจมอบหมายอำนาจหน้าที่ต่อไปยังเจ้าหน้าที่อื่น โดยการอนุญาตอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดบริหารจัดการในเรื่องการควบคุมงบประมาณ โดยต้องมีการบันทึกและรายงานผลการดำเนินงานในรูปแบบเดียวกันทั้งองค์กร ทั้งนี้ ต้องมีการรักษาและจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพื่อการบริหารจัดการในภายหน้าด้วย

1.2) การควบคุมนั้นต้องทำเป็นเฉพาะราย ในกรณีที่ไม่มีกรกระทำอย่างเป็นทางการ อาจกำหนดวิธีการในการตรวจสอบและจัดเก็บข้อมูลเป็นกรณี ๆ ไป

1.3) ต้องมีการจัดทำบัญชีในเรื่องของงบประมาณในการโฆษณา รวมถึงบันทึกข้อมูลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นด้วย ทั้งนี้ ต้องมีการปรับปรุงระบบข้อมูลประจำปีให้สอดคล้องกับแผนการโฆษณาทั้งหมดด้วย

---

<sup>12</sup> Government Advertising Act 2004

7. (1) The Office of the Auditor General shall notify the head of the government office of the results of a preliminary review under section 2, 3 or 4 within the prescribed number of days after receiving the item for preliminary review. 2015, c. 20, Sched. 14, s. 8.

Same

(2) The Office of the Auditor General shall notify the head of the government office of the results of a final review under subsection 4.1 (1) within the prescribed number of days after receiving the item for review under that subsection. 2015, c. 20, Sched. 14, s. 8.

<sup>13</sup> Government Advertising Act 2004

Reports to the Assembly

Annual report

9. (1) Each year, the Auditor General shall report to the Speaker of the Assembly about such matters as the Auditor General considers appropriate relating to his or her powers and duties under this Act. 2004, c. 20, s. 9 (1).

1.4) การตรวจสอบ ต้องกระทำโดยการบันทึกข้อมูลในทุกขั้นตอน โดยความละเอียดของข้อมูลสามารถปรับลดได้ตามความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

1.5) ในกรณีที่ยังงบประมาณที่ใช้ในการโฆษณาเกินวงเงินมากเกินไปจนอาจกระทบต่อการบริหารงาน ต้องรีบแจ้งต่อกระทรวงการคลัง โดยทันที ทั้งนี้ แม้งบประมาณที่ใช้ในการโฆษณาจะเป็นไปอย่างเหมาะสมและไม่เกินส่วน หน่วยงานรัฐผู้ใช้งบประมาณ โฆษณายังคงมีหน้าที่รายงานต่อกระทรวงการคลังเช่นกัน

1.6) รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีหน้าที่ตรวจสอบ เขียนข้อสังเกตเกี่ยวกับการดำเนินการ และรายงานผลการดำเนินการที่สำคัญไปยังกรมบัญชีกลาง และกรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามของหน่วยงานภาคส่วนต่าง ๆ โดยต้องตรวจสอบภายใน 5 ถึง 8 ปี

## 2) บทกำหนดโทษ

2.1) ในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นผู้รับมอบอำนาจจากรัฐ รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีหน้าที่ใช้มาตรการแก้ไขใดๆ ภายในหน่วยงานของตน โดยอาจกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการและระบบการเปลี่ยนผู้รับผิดชอบ การดำเนินการทางวินัย หรือมาตรการอื่น ๆ ตามความเหมาะสม

2.2) ในกรณีที่บุคคลนั้นเป็นบุคคลทั่วไป ให้นำความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติบริหารทางการเงิน (Financial Administration Act) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางแพ่งและประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องการทุจริตต่อรัฐ การละเมิด และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินมาบังคับใช้

2.3) ให้กระทรวงการคลัง สำนักงานกรมบัญชีกลาง เป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบกำกับดูแล และให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับการตีความ

2) วิธีการจัดการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ (Procedures for The Management of Advertising)

2.1) แนวปฏิบัติหรือวิธีการในการจัดการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ กสทช. (Head of Communications) มีหน้าที่

2.1.1) วางแผนและประสานงาน จัดตำแหน่งกิจกรรมโฆษณา รูปแบบและข้อความ ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแคนาดาว่าด้วยมาตรฐานการโฆษณา (Canadian Code of Advertising Standard) รวมถึงให้คำปรึกษากับกระทรวงการคลัง และรายงานแผนการดำเนินงานตามระยะเวลาที่กำหนด (2 ครั้งต่อปี) ทั้งนี้ ต้องรายงานค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ทั้งที่คาดการณ์ได้และคาดการณ์ไม่ได้ไปยังสำนักเลขาธิการที่ปรึกษาและการสื่อสาร

2.1.2) ทำสัญญาบริการโฆษณา โดยกำกับดูแลในเรื่องของสัญญาจัดซื้อจัดจ้างซึ่งได้แก่ การวางแผน การทดสอบล่วงหน้า การผลิต การจัดวางสื่อ และการประเมินค่า ทั้งนี้

ต้องประสานงาน ตรวจสอบ และรายงานผลไปยังสำนักงานเลขาธิการที่ปรึกษาด้านการสื่อสารด้วย เพื่อขอคำแนะนำเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดกฎหมายและนโยบายของรัฐ

2.1.3) ในกรณีที่มีการใช้งบประมาณในการจัดทำโฆษณาเกินกว่า 1 ล้านดอลลาร์ ของงบประมาณในการซื้อสื่อทั้งหมด ต้องประสานงานกับหน่วยงาน ACET (หน่วยงานประเมินค่า แคมเปญสื่อ) และกระทรวงการคลัง เพื่อส่งผลไปยังสำนักงานเลขาธิการที่ปรึกษาด้านการสื่อสาร

2.1.4) การตรวจสอบและรายงาน หากเป็นภายในหน่วยงาน กสทช. มีหน้าที่ตรวจสอบ การปฏิบัติตามขั้นตอนภายในหน่วยงาน และบันทึกข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณา รวมถึง การรับฟังความเห็นสาธารณะ หากเป็นภายนอกหน่วยงาน กระทรวงการคลังมีหน้าที่ตรวจสอบการ ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติฯ และรายงานผลไปยังคณะกรรมการพิเศษ ทั้งนี้ กระทรวงการคลัง และสำนักงานเลขาธิการที่ปรึกษาด้านการสื่อสารมีหน้าที่ตรวจสอบและทบทวนแนวปฏิบัติทุก ๆ 5 ปี ภายหลังจากการออกแนวปฏิบัติข้างต้น

นอกจากนี้ กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการพิจารณาการปฏิบัติตามบทบัญญัติ ของกฎหมายฉบับนี้ และมีหน้าที่ชี้ว่า การกระทำใดอยู่ในความหมายของการโฆษณา รวมถึง ดำเนินการให้เป็นไปตามระบบการจัดการข้อมูลการโฆษณา (ADMIS) ซึ่งมีทั้งกระบวนการในการ จัดการทั้งก่อนและหลังจากการโฆษณา

3) นโยบายด้านการสื่อสาร (Communications Policy of the Government of Canada)

3.1) นำเสนอต่อประชาชนด้วยข้อมูลที่สมบูรณ์ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ชัดเจน แม่นยำ และเหมาะสม เกี่ยวกับนโยบาย รายละเอียด การบริการ และประเด็นใดๆของรัฐบาล

3.2) ติดต่อสื่อสารด้วยภาษาอังกฤษและภาษาฝรั่งเศส

3.3) สร้างความมั่นใจว่า สถาบันของรัฐบาลชัดเจน ตรวจสอบได้ และเป็นที่ยอมรับ ในภาคประชาชน

3.4) สร้างความหลากหลายในการติดต่อสื่อสารและนำเสนอข้อมูลในรูปแบบ ที่หลากหลายเพื่อรองรับความต้องการในรูปแบบต่างๆ

3.5) ระบุและชี้ความต้องการด้านการติดต่อสื่อสารในเรื่องการพัฒนา การอนุวัติการ และการประเมินค่า นโยบาย การบริหาร และความคิดริเริ่มต่างๆ

3.6) ปรึกษาประชาชน ฟังเสียงของภาคประชาชน และพิจารณาประโยชน์ประชาชน เป็นที่ตั้ง

3.7) ส่งถ่ายข้อมูลอย่างรวดเร็วและมีบริการที่ตอบสนองความกังวลของประชาชน รวมถึงการเคารพสิทธิของปัจเจกชนด้วย

3.8) ส่งเสริมให้ผู้จัดการบริการสาธารณะและพนักงาน ติดต่อสื่อสารกันอย่างเปิดเผยกับประชาชนเกี่ยวกับนโยบาย รายละเอียด การบริการ และความคิดริเริ่มต่างๆ

3.9) ปกป้องความเชื่อใจและความไว้วางใจของพลเมืองในเรื่องของความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะของประเทศ

3.10) สร้างความมั่นใจให้กับสถาบันของรัฐบาลว่าสามารถทำงานร่วมกันและเกิดการสื่อสารที่สอดคล้องและมีประสิทธิภาพกับประชาชน

4) ระบบการจัดการข้อมูลโฆษณาของประเทศแคนาดา (Advertising Management Information System-ADMIS)

ระบบการจัดการข้อมูลโฆษณาของประเทศแคนาดาเกิดขึ้นมาจากการบังคับให้ต้องบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมโฆษณาตามที่กำหนดไว้ในนโยบายด้านการสื่อสารและจากพระราชบัญญัติบริหารทางการเงินของแคนาดา ระบบนี้เป็นระบบที่เป็นผู้พิจารณาและตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับการโฆษณาของภาครัฐต่าง ๆ ภายหลังจากที่มีการออกแคมเปญโฆษณาแล้ว และในขณะเดียวกันเป็นระบบที่ให้หน่วยงานของรัฐผู้จะออกโฆษณานำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับแผนการทำประชาสัมพันธ์และโฆษณาเพื่อให้พิจารณาและอนุมัติก่อนการโฆษณาด้วย

### 3.2 เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)

เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ โดยการประกาศใช้กฎหมายที่ชื่อว่า Guidelines on Information and Advertising Campaigns 2010 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ควบคุมตรวจสอบ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐซึ่งออกตาม “กฎหมายว่าด้วยการจัดการและการรับผิดชอบทางการเงิน (Financial Management and Accountability Act, 1997)” รัฐนิวเซาท์เวลส์ ได้มีการประกาศใช้ “แนวทางปฏิบัติเบื้องต้นในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล (Government Advertising Guidelines)” ซึ่งออกตาม “พระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ (Government Advertising Act, 2011)” โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 3.1.1 วัตถุประสงค์ของการโฆษณาประชาสัมพันธ์

Government Advertising Act 2011 No 35 ซึ่งใช้บังคับในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ของประเทศออสเตรเลีย นั้น มิได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไว้อย่างชัดเจน หากแต่เพียงจะพิจารณาจากบทนิยามของคำว่า “แคมเปญโฆษณาของรัฐบาล” ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4

Government advertising campaigns ในข้อ (1) Government advertising campaign<sup>14</sup> ก็อาจสรุปลักษณะแคมเปญโฆษณาของรัฐบาลได้ว่า แคมเปญโฆษณาของรัฐบาล จะต้องเป็นการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการของรัฐบาล นโยบายหรือความคิดริเริ่มต่างๆ หรือเกี่ยวกับสุขภาพของประชาชนหรือความปลอดภัยในเรื่องอื่น ๆ ซึ่งได้รับการสนับสนุนหรือกระทำในนามหน่วยงานของรัฐและโดยการเผยแพร่ผ่านทางวิทยุกระจายเสียง โทรทัศน์ อินเทอร์เน็ต หนังสือพิมพ์ ป้ายโฆษณา ภาพยนตร์ หรือสื่ออื่นๆ ใดๆ ก็ดี Government Advertising Act 2011 No 35 ยังกำหนดให้รัฐมนตรีออกประกาศแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ (Government Advertising Guidelines) ต่อมาจึงมีการประกาศ NSW Government Advertising Guidelines 2012 ซึ่งถือเป็นการประกาศหลักเกณฑ์การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล ซึ่งสามารถดำเนินการได้ภายใต้วัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้<sup>15</sup>

1) กระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมหรือทัศนคติ ซึ่งนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงการสาธารณสุขหรือความปลอดภัย หรือคุณภาพชีวิต

<sup>14</sup> Government Advertising Act 2011 No 35

4 Government advertising campaigns

(1) In this Act, Government advertising campaign means the dissemination to members of the public of information about a government program, policy or initiative, or about any public health or safety or other matter, that:

(a) is funded by or on behalf of a Government agency, and

(b) is disseminated under a commercial advertising distribution agreement by means of radio, television, the Internet, newspapers, billboards, cinemas or other media.

<sup>15</sup> NSW Government Advertising Guidelines

Government advertising campaigns may only be used to achieve the following objectives:

i. Encouraging changed behaviours or attitudes that will lead to improved public health and safety or quality of life;

ii. Maximising public and commercial compliance with laws and regulations;

iii. Encouraging use of government products and services;

iv. Encouraging public involvement in government decision-making;

v. Raising awareness of a planned or impending initiative and reporting on performance in relation to NSW Government undertakings;

vi. Assisting in the preservation of order in the event of a crisis or emergency; and

vii. Recruiting staff, disseminating important statutory information and promoting business opportunities with the NSW Government.



- 2) ทำให้ประชาชนและเอกชนปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบ
- 3) กระตุ้นการใช้สินค้าและบริการสาธารณะ
- 4) กระตุ้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐบาล
- 5) สร้างความตระหนักเกี่ยวกับโครงการความริเริ่มต่าง ๆ และรายงานผลการปฏิบัติการตามข้อผูกพันของรัฐบาลนิวเซาท์เวลส์
- 6) สนับสนุนการออกคำสั่งคุ้มครองในสถานการณ์วิกฤติหรือฉุกเฉิน
- 7) เป็นการรับสมัครงาน การกระจายข้อมูลสำคัญทางกฎหมายและการส่งเสริมโอกาสทางธุรกิจกับรัฐบาลนิวเซาท์เวลส์

### 3.2.2 ลักษณะของข้อความหรือเนื้อหาที่ใช้ในการโฆษณา

แนวทางปฏิบัติว่าด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลที่ออกโดยรัฐมนตรีของรัฐนิวเซาท์เวลส์นั้น NSW Government Advertising Guidelines 2012<sup>16</sup> กำหนดรูปแบบและเนื้อหาของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ดังนี้

- 1) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ของรัฐ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคล กฎหมายสื่อ และกฎหมายการเลือกตั้ง
- 2) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐนั้น ต้องนำเสนอข้อเท็จจริง สถิติ การเปรียบเทียบ และการให้เหตุผลต่าง ๆ ที่ความถูกต้องและสามารถพิสูจน์ยืนยันได้

<sup>16</sup> 2. Style and content

2.1 The following principles apply to the style and content of Government advertising campaigns:

- i. Compliance with all laws (including the Act and State and Commonwealth privacy, media and electoral laws) throughout each stage of the development, production and dissemination of the campaign;
- ii. Accuracy in the presentation of all facts, statistics, comparisons and other arguments. All statements and claims of fact included in Government advertising campaigns must be able to be substantiated;
- iii. Objective presentation in a fair and accessible manner;
- iv. Political neutrality. Advertisements must be clearly distinguishable from party political messages;
- v. Sensitivity to cultural needs and issues when communicating with people from diverse ethnic or religious backgrounds;
- vi. Maintenance of the highest standards of decency and good taste in the portrayal of gender and sexuality; and
- vii. Awareness of the communication requirements for people with a disability.

3) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐนั้น มีวัตถุประสงค์ของการนำเสนอต้องเป็นธรรมและเข้าถึงได้

4) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ต้องมีเนื้อหาที่เป็นกลางทางการเมือง

5) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐนั้นต้องคำนึงถึงความอ่อนไหวทางวัฒนธรรม ความหลากหลายทางชาติพันธุ์ ศาสนาหรือภูมิหลัง

6) เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับเพศหรือความรู้สึกเรื่องเพศต้องคำนึงถึงถ้อยคำที่เหมาะสม

7) การสื่อสารต้องตระหนักถึงความต้องการของผู้พิการ อย่างไรก็ตามก็ดี กฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ กำหนดเนื้อหาข้อความในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐที่จะต้องไม่ปรากฏข้อความในลักษณะทำนองเหล่านี้ (Prohibitions on Political Advertising) คือ

1) การรณรงค์การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐต้องไม่ถูกออกแบบเพื่อสนับสนุนพรรคการเมืองใด ๆ ไม่ว่าจะทางตรงหรืออ้อม<sup>17</sup>

2) สื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ต้องไม่ประกอบด้วยชื่อ เสียง หรือภาพของรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา<sup>18</sup>

3) สื่อโฆษณาต้องไม่ประกอบด้วยชื่อ สัญลักษณ์ หรือสโลแกน หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง<sup>19</sup>

### 3.2.3 มาตรการตรวจสอบและพิจารณาอนุมัติ

<sup>17</sup> Government Advertising Act 2011 No 35

6 Prohibitions on political advertising

(1) A Government advertising campaign must not be designed so as to influence (directly or indirectly) support for a political party.

<sup>18</sup> Government Advertising Act 2011 No 35

6 Prohibitions on political advertising

(2) Material that is part of a Government advertising campaign must not contain the name, or give prominence to the voice or any image, of a Minister, any other member of Parliament or a candidate nominated for election to Parliament under the Parliamentary Electorates and Elections Act 1912.

<sup>19</sup> Government Advertising Act 2011 No 35

6 Prohibitions on political advertising

(3) Material that is part of a Government advertising campaign must not contain the name, logo or any slogan of, or any other reference relating to, a political party.

Government Advertising Act 2011 No 35 รัฐนิวเซาท์เวลส์ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ (Head of a Government Agency) เป็นผู้พิจารณาอนุมัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์เองภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1) ถ้าต้นทุนของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐเกินกว่า 1,000,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับก่อนการโฆษณาประชาสัมพันธ์<sup>20</sup> เพื่อพิสูจน์ความคุ้มค่าของงบประมาณ

2) ถ้าต้นทุนการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐเกินกว่า 50,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย หัวหน้าหน่วยงานต้องจัดให้มีการทบทวนโดยผู้พิจารณาอิสระจากภายนอก (Peer Review) ก่อนเริ่มโฆษณาประชาสัมพันธ์

นอกจากนี้ หากการโฆษณาประชาสัมพันธ์ (แคมเปญโฆษณา) ที่จะอนุมัติมีมูลค่าต่ำกว่า 250,000 ดอลลาร์ ฝ่ายบริหารมีอำนาจอิสระในการพิจารณาเพื่ออนุมัติแต่หากการโฆษณาประชาสัมพันธ์ (แคมเปญโฆษณา) ที่จะอนุมัติมีมูลค่าตั้งแต่ 250,000 ดอลลาร์ขึ้นไป คณะกรรมการอิสระด้านสื่อจะเป็นผู้พิจารณาและรายงานต่อฝ่ายบริหาร

#### 3.2.4 หลักในการพิจารณาแคมเปญโฆษณา

- 1) แคมเปญควรมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาล
- 2) เนื้อหาของแคมเปญควรนำเสนอวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ ความยุติธรรม และสิ่งที่สามารถเข้าถึงได้ และถูกออกแบบมาเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของแคมเปญ
- 3) เนื้อหาของแคมเปญควรมีวัตถุประสงค์และไม่มุ่งผลโดยตรงในการก่อให้เกิดการสนับสนุนผลประโยชน์ทางการเมืองของพรรคการเมือง(เช่น ไม่มีชื่อ วิสัยทัศน์ สโลแกน รูปภาพ สัญลักษณ์ เอื้อประโยชน์ต่อการสนับสนุนการเลือกตั้ง ระบุเว็บไซต์ของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง เป็นต้น)
- 4) แคมเปญควรมีความเป็นธรรมและทำอย่างพอเพียง มีประสิทธิภาพ และมีความเกี่ยวข้องกัน
- 5) แคมเปญต้องสอดคล้องกับกฎหมายและนโยบายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

<sup>20</sup> Government Advertising Act 2011 No 35

7 Cost benefit analysis and peer review required

(1) The head of a Government agency must ensure that a cost benefit analysis of a Government advertising campaign of the agency is carried out before the campaign commences if the cost of that campaign is likely to exceed \$1,000,000 or such other amount as may be prescribed by the regulations.

### 3.2.5 ระบบการโฆษณากลาง (Central Advertising System-CAS)

ประเทศออสเตรเลียไม่มีแผนประชาสัมพันธ์กลางหรือแผนประจำปี แต่มีระบบจัดซื้อจัดจ้างแบบรวมศูนย์โดยมี Central Advertising System-CAS และ Communication Multi-Use List-CMUL (Procurement Management Branch-PMB, Dept. Finance (กระทรวงการคลัง)) เป็นผู้รับผิดชอบหลัก มีการควบคุมความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้โดย Peer Review Group –PRG, Independent Com. Committee-ICC ผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อ โดยเน้นเฉพาะโครงการที่มีมูลค่าเกิน 250,000 ดอลลาร์<sup>21</sup>

1) ระบบการโฆษณากลาง (CAS) เป็นระบบที่ถูกตั้งขึ้น โดยกระทรวงการคลังของประเทศออสเตรเลีย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการเรื่องของการประสานงานจัดซื้อจัดจ้างสร้างความเข้มแข็งในเรื่องของการควบคุมงบประมาณในการโฆษณาของภาครัฐ และให้ความคุ้มครองสื่อภายในประเทศออสเตรเลีย

2) ในประเทศออสเตรเลีย หากหน่วยงานรัฐใดมีความประสงค์จะจัดทำกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการทำโฆษณา จะต้องติดต่อผ่านหน่วยงานกลางของรัฐบาล (Michells Adcorp Alliance) เพื่อพิจารณาในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณและจัดวางสื่อที่เหมาะสมผ่านระบบการโฆษณากลาง (CAS)

### 3.2.6 รายงานการใช้งานการสื่อสาร (Communication Multi-Use List-CMUL)

กระทรวงการคลังของรัฐบาลออสเตรเลียได้ก่อตั้งหน่วยงานเพื่อพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสาร ประชาสัมพันธ์ของภาครัฐทั้งหมดเอาไว้ที่เดียว ซึ่งหน่วยงาน CMUL นี้ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคส่วนต่าง ๆ 5 ภาคส่วน ได้แก่

- 1) การโฆษณา
- 2) การวิจัยด้านการตลาดและสังคม
- 3) การประชาสัมพันธ์
- 4) การติดต่อสื่อสารกับชนเผ่าพื้นเมืองของออสเตรเลีย และ
- 5) การติดต่อสื่อสารกับบุคคลในประเทศที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษ

ในการนี้อำนาจในการพิจารณา CMUL งบประมาณสำหรับการโฆษณาของภาครัฐเกินกว่า 250,000 ดอลลาร์ขึ้นไป จะถูกพิจารณาโดย CMUL ทั้งนี้ ในเรื่องของวิธีการกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดจะใช้ตามวิธีการกลาง แต่หากงบประมาณสำหรับการโฆษณาของภาครัฐที่ต่ำกว่า 250,000 ดอลลาร์ จะไม่ใช่ตามระบบนี้

<sup>21</sup> บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ, กม.คปก. (ก) 14/2558, น. 9.

### 3.2.7 ขั้นตอนการผลิตโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ

#### 1) ขั้นตอนเสนอโครงการ

1.1) รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้นสังกัดอนุมัติ

1.2) กระทรวงการคลังรับทราบการอนุมัติโครงการ

#### 2) ขั้นตอนการศึกษาและกำหนดยุทธศาสตร์

2.1) หน่วยงานราชการเจ้าของโครงการเตรียมรายละเอียดของโครงการให้บริษัทวางแผนสื่อโฆษณา (Master Media Agencies)

2.2) กระทรวงการคลังติดต่อบริษัทวางแผนสื่อโฆษณา

2.3) กรณีโครงการที่มีมูลค่าเกินกว่า 250,000 ดอลลาร์ ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

2.3.1) ส่งให้คณะผู้ทรงคุณวุฒิ (Peer Review Group-PRG) ตรวจสอบแผนงาน

2.3.2) ให้คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อ (Independent Com. Committee-ICC)

ตรวจสอบแผนการดำเนินงาน

#### 3) ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

3.1) หน่วยงานราชการเจ้าของโครงการจัดหาผู้ผลิตจากฐานข้อมูลของกระทรวงการคลัง (CMUL) และเปิดการจัดซื้อจัดจ้าง

#### 4) ขั้นตอนก่อนการผลิต

4.1) หน่วยงานราชการเจ้าของโครงการตกลงและร่วมปรับปรุงแบบโฆษณากับผู้ผลิตและบริษัทวางแผนสื่อโฆษณา

4.2) กรณีที่เป็นการโฆษณาที่มีมูลค่าสูงกว่า 250,000 ดอลลาร์ ให้ Peer Review Group-PRG ตรวจสอบการทำข้อตกลงและให้ Independent Com. Committee-ICC ตรวจสอบสัญญาและรายงานก่อนการผลิต

#### 5) ขั้นตอนการผลิตเสร็จสิ้น

5.1) หน่วยงานราชการตรวจรับงาน

5.2) กรณีที่เป็นการโฆษณาที่มีมูลค่าสูงกว่า 250,000 ดอลลาร์ให้ Independent Com. Committee-ICC ประเมินความถูกต้องตามกฎหมายและทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงาน (Chief Executive)

#### 6) การอนุมัติการเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ต่อสาธารณะ

6.1) หัวหน้าหน่วยงานรับรายงานจาก ICC ก่อนรับรองการเผยแพร่



6.2) กรณีที่เป็นการโฆษณาที่มูลค่าสูงกว่า 250,000 ดอลลาร์ให้ Independent Com. Committee-ICC รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนทางเว็บไซต์ของกระทรวงการคลังหลังจากการเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์

ตารางที่ 3.1 ตารางเปรียบเทียบการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ : ประเทศแคนาดาและเครือรัฐออสเตรเลีย

สาระสำคัญ	กฎหมายของรัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา	กฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย
วัตถุประสงค์ในการของการ โฆษณาประชาสัมพันธ์	ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ	
รูปแบบของการ โฆษณา ประชาสัมพันธ์	ไม่มีการบัญญัติไว้ กำหนดแต่เพียงให้ระบุข้อความว่าการ โฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น ๆ ใช้งบประมาณ ของรัฐออนแทรีโอ	ระบุไว้ในแนวทางปฏิบัติว่าด้วยการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ ของรัฐ
ลักษณะต้องห้ามของการ โฆษณาประชาสัมพันธ์	ระบุไว้ในพระราชบัญญัติโดยกำหนดห้ามการ โฆษณา ประชาสัมพันธ์ที่สามารถสื่อถึงนักการเมืองหรือพรรคการเมืองไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม	
การพิจารณาอนุมัติการ โฆษณา ประชาสัมพันธ์	สำนักงานการตรวจเงินเป็น ผู้พิจารณา	หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ พิจารณาอนุมัติโดย <ul style="list-style-type: none"> <li>● ต้องจัดทำรายงานวิเคราะห์ ต้นทุนและผล หากใช้เงินเกินกว่า 100,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย</li> <li>● ต้องจัดให้มีการทบทวนโดยผู้ พิจารณาอิสระจากภายนอก หาก ใช้เงินเกินกว่า 50,000 ดอลลาร์ ออสเตรเลีย</li> </ul>
การรายงานผลต่อสภา	ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงิน แ่แผ่นดินมีหน้าที่จัดทำรายงานทบทวนการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ ภายใต้อำนาจดังกล่าวเป็นประจำทุกปี	

ที่มา: อิศร์ อุณหเกตุ ข้อเสนอว่าด้วยกฎหมายควบคุมการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ, โครงการ วิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมาย

### 3.3 สหราชอาณาจักร (United Kingdom)<sup>22</sup>

การใช้สื่อเพื่อการโฆษณาหรือการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐนั้น สหราชอาณาจักรไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้งบประมาณประชาสัมพันธ์ แต่มี “กฎหมายว่าด้วยการประชาสัมพันธ์ (Communication Act, 2003)” ที่ห้ามไม่ให้สถานีโทรทัศน์และวิทยุเผยแพร่โฆษณาเกี่ยวกับการเมือง โดยเฉพาะโฆษณาให้พรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ไม่ได้มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมาหาเสียงส่วนตัว แต่ป้องกันไม่ให้มีการโจมตีหรือให้ร้ายกันทางการเมือง

วิธีการควบคุม การป้องกันไม่ให้เงินแผ่นดินไปใช้โฆษณาตัวเองจะอยู่ใน “กระบวนการวางแผนและอนุมัติงบประมาณ” ที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีการรวมศูนย์การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐไว้ที่ 3 หน่วยงานในสำนักนายกรัฐมนตรี (The Cabinet Office)

1. ในขั้นตอนเตรียมการ จะมี “ฝ่ายการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล” ซึ่งมีตัวแทนของหน่วยงานต่าง ๆ ทำหน้าที่กำหนดแผนการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลในทุกๆ ปี ทำให้การประชาสัมพันธ์มีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน และประหยัด

2. หลังจากได้รับอนุมัติแผนการประชาสัมพันธ์ แต่ละหน่วยงานจะส่งเรื่องให้ “ฝ่ายควบคุมการทำโฆษณา การตลาด และการสื่อสารของรัฐ” พิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยจะพิจารณาจาก 3 ปัจจัย เป็นการทำตามกฎหมาย หากไม่ทำจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการและโครงการนั้นจะให้ผลสำเร็จตามที่รัฐบาลตั้งเป้าไว้ ซึ่งการตรวจสอบจะเน้นไปที่โครงการซึ่งมีมูลค่า 100,000 ปอนด์ (ราว 5.4 ล้านบาท) ขึ้นไป

3. เมื่อโครงการผ่านแล้ว “ฝ่ายการพาณิชย์” จะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางการจัดซื้อจัดจ้าง

### 3.4 สหรัฐอเมริกา (United States of America)<sup>23</sup>

สำหรับสหรัฐอเมริกานั้น ในระดับรัฐบาลกลางไม่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการใช้งบประมาณประชาสัมพันธ์ และป้องกันนักการเมืองใช้โฆษณาตัวเองแต่ในระดับมลรัฐ เช่น มลรัฐอิลลินอยส์ ที่ตั้งของนครชิคาโก ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยหลักจริยธรรมของพนักงานและลูกจ้างของรัฐ (State Officials and Employees Ethics Act) ที่ห้ามไม่ให้มีชื่อ รูป หรือเสียงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏอยู่ในประกาศหรือข่าวประชาสัมพันธ์ที่ใช้งบประมาณของรัฐ ไม่ว่าจะผ่านสื่อโทรทัศน์ หนังสือพิมพ์ บิลบอร์ด แม้แต่สติกเกอร์และแถบแม่เหล็กติดตู้เย็น ผู้ฝ่าฝืน

<sup>22</sup> บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ, กม.คปก. (ก) 14/2558.

<sup>23</sup> เพิ่งอ้าง.

มีโทษปรับ 1,100-5,000 ดอลลาร์สหรัฐ (3.8 หมื่นบาท-1.7 แสนบาท) เช่นเดียวกับรัฐนิวยอร์ก ที่มีข้อห้ามใน “กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ (Public Officers Law)” ว่าไม่ให้มีรูปหรือเสียงเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองในสื่อประชาสัมพันธ์ที่ใช้เงินรัฐ ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับ 1,000-5,000 ดอลลาร์สหรัฐ (3.4 หมื่นบาท-1.7 แสนบาท)

วิธีการควบคุม สหรัฐฯ ไม่มีหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบในการวางนโยบายหรือกำกับดูแลการใช้งบประชาสัมพันธ์เช่นเดียวกับสหราชอาณาจักร มีแต่ “หลักการว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณของรัฐ” ที่กล่าวว่า การใช้งบประชาสัมพันธ์จะต้องอยู่บนพื้นฐาน “ความจำเป็น” โดยมีข้อห้าม 2 ข้อ คือ ห้ามใช้การโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อการลอบบี้ หรือ โฆษณาชวนเชื่อ (Propaganda) ทั้งนี้ จะมีหน่วยงานที่ชื่อว่า “Government Accountability Office (GAO)” ทำหน้าที่คล้ายกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย คือ ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลและรายงานต่อสภาองเกรส

ตารางที่ 3.2 ตารางเปรียบเทียบการควบคุมด้านเนื้อหาของโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

ประเทศ	กฎหมาย	ข้อกำหนดเนื้อหา	ผู้ควบคุมเนื้อหา
เครือรัฐออสเตรเลีย : รัฐนิวเซาท์เวลส์	Guidelines on Information and Advertising Campaigns 2010	* ห้ามสนับสนุนนักการเมือง/โฆษณาพรรคการเมือง * ห้ามเว็บไซต์ สไลด์แกน สัญลักษณ์ หรือภาพพรรคการเมือง/นักการเมือง/ผู้ผลักดันให้เกิดการ โฆษณานี้	คณะกรรมการอิสระด้านสื่ออนุมัติ (กรณีมูลค่าเกิน 250,000 ดอลลาร์)
แคนาดา : รัฐออนแทรีโอ	Government Advertising Act 2004	* ห้ามมีรูปภาพหรือเสียงของนักการเมือง * ไม่โฆษณาเพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้พรรคการเมือง * ต้องระบุในโฆษณาว่าใช้งบของรัฐ	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (The Auditor General)
สหรัฐอเมริกา : มลรัฐอิลลินอยส์  : มลรัฐนิวยอร์ก	* State Officials and Employees Ethics Act (มลรัฐอิลลินอยส์)  * Public Officials Law (นิวยอร์ก)	* ห้ามชื่อ รูปหรือเสียงของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในสื่อโฆษณาที่ใช้เงินของรัฐ แม้นในสติกเกอร์หรือแถบแม่เหล็ก (อิลลินอยส์) * หากฝ่าฝืนมีโทษ 1,000-5,000 ดอลลาร์นิวยอร์ก	คณะกรรมการกำกับจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Ethics Commission)

ที่มา: เดือนเด่น คมบริรักษ์, ชิปไตร แสละวงษ์ รายงานการวิจัย เรื่องการซื้อสื่อของรัฐ, สถาบันวิจัย

### 3.5 สาธารณรัฐฝรั่งเศส (République française)<sup>24</sup>

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสไม่มีกฎหมายเฉพาะห้ามใช้งบประมาณเพื่อการหาเสียงทางการเมืองยกเว้นในช่วงหาเสียงก่อนการเลือกตั้งทั่วไป ที่มีประมวลกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ห้ามไม่ให้รัฐทำการประชาสัมพันธ์ที่เอื้อต่อผู้สมัครพรรคใดพรรคหนึ่งวิธีการควบคุม การใช้งบประมาณสัมพันธ์ ไม่รวมศูนย์เหมือนในออสเตรเลียหรืออังกฤษ แต่ละกระทรวงจะมีงบประมาณสัมพันธ์ของตัวเอง แต่จะมีสำนักงานข้อมูลข่าวสารของรัฐบาล (Service d'Information du Gouvernement : SIG) หน่วยงานได้สังกัดนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา ทั้งข้อกำหนด การคลัง เทคนิคการผลิตสื่อ ฯลฯ รวมถึงเป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้ เพื่อให้แต่ละกระทรวงทำงานไม่ซ้ำซ้อนกัน คล้ายกับการ “ลงขัน” ทั้งนี้ จะมีศาลบัญชี (Cour des Comptes) ทำหน้าที่คล้าย สตง. ของไทย เข้ามาตรวจสอบการใช้งบประมาณสัมพันธ์ว่าใช้ไปมากน้อยขนาดไหน และมีความคุ้มค่าเพียงใด กล่าวโดยสรุป หน่วยงานราชการของฝรั่งเศสยังมีอิสระในการใช้งบประมาณสัมพันธ์ แต่มี SIG เป็นผู้ประสานความร่วมมือ หลังจากนั้นจะมีศาลบัญชีมาตรวจสอบ

### 3.6 มาตรการการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐของประเทศไทย

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาประเทศไทยประสบกับปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ อันถือเป็นปัญหาสำคัญในการกระตุ้นการพัฒนาของประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2558 (Corruption Perceptions Index 2015) อยู่ในลำดับที่ 76 ทั้งนี้ จากการจัดอันดับขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International)<sup>25</sup> อันเป็นการจัดอันดับจากประเทศทั้งหมด 168 ประเทศทั่วโลก แต่อย่างไรก็ดี ประเทศไทยเคยได้รับการจัดลำดับให้เป็นประเทศที่มีดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันอยู่ในลำดับที่สูงถึงลำดับที่ 102 มาแล้ว<sup>26</sup> ในปี พ.ศ. 2556 (ค.ศ. 2013) จากการจัดลำดับโดยองค์กรเดียวกันนี้ สะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนานและฝังรากลึกอย่างที่แก้ไขได้โดยง่ายซึ่งมีสาเหตุหลายประการด้วยกัน เช่น ความย่อหย่อนในการบังคับใช้กฎหมาย การขาดความตระหนักร่วมกันของสาธารณะชน และการที่กฎหมายเปิดช่องหรือเอื้อให้เกิดการทุจริตได้ง่าย อย่างไรก็ดี ในสังคมประชาธิปไตยภาคประชาชนมีบทบาทอย่างมากในการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบได้ โดยร่วมกันสอดส่องและตรวจสอบการใช้อำนาจ

<sup>24</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>25</sup> จุรี วิจิตรวาทการ, “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันโลก ปี 2558 ไทยได้ที่ 76 จาก 168 ประเทศ,” สืบค้นเมื่อ 1 ธันวาคม 2559, จาก <http://thaipublica.org>.

<sup>26</sup> เพิ่งอ้าง.

รัฐโดยมีสื่อมวลชนเป็นสื่อกลางทำหน้าที่อย่างอิสระในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริง ทั้งยังตรงทันสมัย และเป็นธรรม สื่อมวลชนมีศักยภาพในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์การทำงานของภาครัฐ ซึ่งให้เห็นถึงข้อดีข้อเสียที่อาจจะกระทบต่อประโยชน์ของประเทศและของประชาชนอย่างเป็นธรรม จะเห็นได้ว่าสื่อมวลชนมีศักยภาพในการจูงใจประชาชนให้ปรับเปลี่ยนมุมมอง ทศนคติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีความพยายามจากผู้มีอำนาจเพื่อควบคุมสื่อมวลชนให้เอื้อประโยชน์ให้กับผู้นำทางการเมือง พรรคการเมือง ผู้นำหน่วยงานภาครัฐ โดยมีวิธีการแทรกแซงหลายรูปแบบ เช่น การเข้าซื้อหุ้นหรือกิจการของสื่อ การที่รัฐเป็นผู้ให้สัมปทาน หรือแม้แต่การที่ภาครัฐใช้งบประมาณแผ่นดินเข้าเป็นผู้ซื้อโฆษณาจากบริษัทผู้ผลิตสื่อ ทำให้ภาครัฐอยู่ในฐานะเป็นลูกค้า จึงอาจทำให้สื่อมวลชนไม่สามารถวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของภาครัฐได้อย่างเต็มที่ หรืออย่างตรงไปตรงมาได้ เพราะเกรงว่าจะพบกับสถานฐานะทางการเงินของบริษัทได้นั่นเอง ซึ่งภาครัฐได้ใช้เงินประมาณจำนวนมากในการซื้อ/จ้างสื่อเพื่อใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ทั้งนี้ สมาคมมีเดียเอเชียนซีและธุรกิจสื่อแห่งประเทศไทย ได้แถลงถึงภาพรวมสื่อโฆษณาไทยในปี พ.ศ. 2556 ว่าภาครัฐใช้งบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์สูงถึง 6,337 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าเป็นเงินงบประมาณจำนวนมาก ดังนั้น เนื้อหาในสวนนี้ ผู้วิจัยจะได้ศึกษาถึงกระบวนการซื้อ/จ้างสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ตลอดจนวิธีการควบคุมตรวจสอบ ทั้งก่อนที่จะมีการอนุมัติให้มีการซื้อ/จ้างสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์และภายหลังจากการเผยแพร่หรือการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไปแล้วด้วย

### 3.6.1 นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

สำหรับประเทศไทยไม่ปรากฏว่ามีการกำหนดแผนประชาสัมพันธ์กลางหรือแผนประจำปีเหมือนกับหลายๆ ประเทศ ดังนั้น การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐจึงต้องพิจารณาจากโครงการอันเป็นภารกิจของหน่วยงานประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น เป็นสำคัญ เพราะการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐมีวัตถุประสงค์เพื่อการประชาสัมพันธ์โครงการ นโยบายของรัฐ เป็นการให้ความรู้กับภาคประชาชน สร้างความเข้าใจร่วมกันของประชาชนตลอดจนเพื่อสร้างทัศนคติที่ดีต่อกันของคนในสังคม ที่ผ่านมามีการดำเนินงานด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำยังไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้ภาพรวมของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐสอดคล้องกันทุกหน่วยงานและเป็นไปตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วย จึงมีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2553<sup>27</sup> เพื่อให้สามารถดำเนินงานด้านการประชาสัมพันธ์ได้อย่างมีเอกภาพเป็นระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<sup>27</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนพิเศษ 07 เล่ม ง หน้า 1-หน้า 4 เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2553



นอกจากนี้ ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2558<sup>28</sup> ให้ทุกส่วนราชการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและได้รับความเห็นชอบ/อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการแล้ว เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างถูกต้องโดยทั่วกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอื่น ๆ ที่อาจกระทบด้านต่าง ๆ และอยู่ในความสนใจของประชาชน รวมทั้งให้มีการรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นระยะ ๆ เพื่อสร้างความรับรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนด้วย

### 3.6.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ<sup>29</sup>

ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ” หรือ กปช. ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง คือ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินหกคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญมีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารมวลชน เป็นกรรมการ<sup>30</sup> โดยมีอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มอบหมายเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ ผู้อำนวยการสำนักในกรมประชาสัมพันธ์ที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีกรมประชาสัมพันธ์ปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาการและธุรการของ กปช.

การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) มีผลโดยตรงต่อการกำหนดทิศทางและแผนการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีข้าราชการระดับสูง เช่น ตำแหน่งปลัดกระทรวงต่าง ๆ เข้ามาเป็นกรรมการเพื่อต้องการทราบปัญหาในทางปฏิบัติของแต่ละหน่วยงานและเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถรับนโยบายเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ภาครัฐไปปรับใช้ในกระทรวงได้อย่างเหมาะสม แต่ในขณะเดียวกันอาจส่งผลให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการทำงานของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) เพราะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรองนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งทางการเมืองมีวาระการดำรงตำแหน่ง อีกทั้ง ที่ผ่านมามีการ

<sup>28</sup> มติคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505/23941 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2557.

<sup>29</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2553 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง

<sup>30</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2553 ข้อ 5 วรรคสอง



เปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้งทำให้นโยบายของแต่ละรัฐบาลก็เปลี่ยนแปลงไปส่งให้การดำเนินงานของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) เกิดความไม่ต่อเนื่องทำให้การทำงานของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) ไม่มีประสิทธิภาพได้

### 3.6.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ภาครัฐอยู่หลายประการ ดังนี้<sup>31</sup>

1) เสนอนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบรวมทั้งเสนอแนะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ของชาติแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และต้องกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนด้วย

2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐตาม 1) และประสานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

3) แนะนำและให้ความเห็นด้านการบริหารงานสื่อแก่หน่วยงานสื่อมวลชนภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องและบรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

4) ประสานการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

5) ประเมินสถานการณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อประเทศชาติและกำหนดมาตรการประชาสัมพันธ์อย่างเหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์

6) ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงงานประชาสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

7) สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการอบรม การประชุม หรือสัมมนา เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจอันถูกต้อง และประสานงานในการปฏิบัติงานการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชน

8) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี

9) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.6.1.3. สาระสำคัญของนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564)

คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) ได้จัดทำนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ขึ้น ภายใต้การบริหารประเทศของคณะรักษา

<sup>31</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2553 ข้อ 9

ความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยยึดตามนโยบายรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557 ประเด็นการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ 11 ด้าน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว (พ.ศ. 2557) ทิศทางของยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี และทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) เป็นกรอบแนวทางในการจัดทำยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์<sup>32</sup> โดยได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและสื่อมวลชนเพื่อร่วมกันกำหนดวิสัยทัศน์และทิศทางการประชาสัมพันธ์ในครั้งนี้ด้วย รายละเอียดของนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ในนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การประชาสัมพันธ์สร้างความปรองดองของคนในชาติ มุ่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ และรับรู้เป้าหมายของการพัฒนาชาติ มองเห็นหลักชัยหรือจุดหมายปลายทางของประเทศร่วมกัน ขอมริบความคิดเห็นที่แตกต่าง คิดอย่างมีเหตุผล ยึดหลักผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยใช้วิธีการสันติ หลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง รวมทั้งฟื้นฟูระเบียบสังคมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ตลอดจนสนับสนุนองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีส่วนร่วมในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ภายใต้กรอบของบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กร<sup>33</sup>

สำหรับยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์สร้างความปรองดองของคนในชาตินี้ เฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีโครงการที่ดำเนินการตามสำหรับยุทธศาสตร์นี้ จำนวน 7 โครงการ มีงบประมาณในการดำเนินการ จำนวน 111,267,700 บาท<sup>34</sup>

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การประชาสัมพันธ์นโยบายแห่งรัฐ มุ่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ และให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการบริหารประเทศ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้งเรื่องที่เป็นวาระแห่งชาติ โดยแสวงหาความร่วมมือจากสื่อมวลชน ภาครัฐ ภาคเอกชน

<sup>32</sup> คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี “นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564)”.

<sup>33</sup> เพิ่งอ้าง, น. 17-19.

<sup>34</sup> คณะอนุกรรมการปฏิบัติการด้านประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี “แผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559, น. 4.

และภาคประชาชน เพื่อสร้างและพัฒนาเครือข่ายประชาสัมพันธ์ทุกระดับ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการพัฒนาประเทศร่วมกัน<sup>35</sup>

สำหรับยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์นโยบายแห่งรัฐนี้ เฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีโครงการที่ดำเนินการตามสำหรับยุทธศาสตร์นี้ จำนวน 36 โครงการ มีงบประมาณในการดำเนินการ จำนวน 2,315,581,350 บาท<sup>36</sup>

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต มุ่งเตรียมประชาชนให้พร้อมรับการเผชิญกับวิกฤตการณ์ต่างๆ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สาธารณภัย ภัยจากธรรมชาติ ภัยจากการก่อการร้าย การก่อวินาศกรรม การชุมนุมประท้วง ก่อการจลาจล เป็นต้น โดยให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร ที่ถูกต้อง รวดเร็ว ประชาชนมีความเท่าทันต่อข่าวสารและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น สามารถแยกแยะข้อเท็จจริงออกจากความคิดเห็นหรืออารมณ์ที่อาจไม่สะท้อนสถานการณ์จริง รวมทั้งมุ่งการพัฒนาและเสริมสร้างการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ ในห้วงสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤตได้อย่างมีเอกภาพ<sup>37</sup>

สำหรับยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต เฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีโครงการที่ดำเนินการตามสำหรับยุทธศาสตร์นี้ จำนวน 10 โครงการ มีงบประมาณในการดำเนินการ จำนวน 589,205,000 บาท<sup>38</sup>

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมภาพลักษณ์ประเทศสู่ประชาคมโลก มุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยสู่ประชาคมโลก โดยเน้นการสร้างความเป็นมิตรกับทุกประเทศ เสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างการรับรู้ข่าวสารที่ถูกต้อง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับในประชาคมโลก<sup>39</sup>

<sup>35</sup> คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 32*, น. 20-26.

<sup>36</sup> คณะอนุกรรมการปฏิบัติการด้านประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี “แผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559, น. 5.

<sup>37</sup> คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 32*, น. 27-31.

<sup>38</sup> คณะอนุกรรมการปฏิบัติการด้านประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี “แผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559, น. 6.

<sup>39</sup> คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี, *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 32*, น. 32-35.

สำหรับยุทธศาสตร์ประชาสัมพันธ์ส่งเสริมภาพลักษณ์ประเทศสู่ประชาคมโลกเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีโครงการที่ดำเนินการตามสำหรับยุทธศาสตร์นี้ จำนวน 6 โครงการ มีงบประมาณในการดำเนินการ จำนวน 269,320,000 บาท

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเฉพาะในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีโครงการต่างๆ ที่เกิดขึ้นมาเพื่อรองรับและปฏิบัติตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ของหน่วยงานภาครัฐรวม 20 กระทรวง มีทั้งสิ้น 59 โครงการ มีงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ 3,294,375,050 บาท และนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ที่คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) ได้กำหนดขึ้นนี้ เป็นเสมือนกรอบให้หน่วยงานภาครัฐนำไปเป็นแนวทางในการกำหนดแผนหรือโครงการต่างๆ ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภายในหน่วยงานของตน

2) ลักษณะของแผนปฏิบัติการหรือโครงการภายใต้ นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564)<sup>40</sup>

จากแนวคิดและทิศทางการประชาสัมพันธ์ดังกล่าว สามารถแปลแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ไปสู่การจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ที่กำหนดไว้ได้ โดยแผนปฏิบัติการหรือโครงการภายใต้ นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) จะต้องมิลักษณะ ดังนี้

2.1) แผนปฏิบัติการหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ตามยุทธศาสตร์ในนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ที่แต่ละหน่วยงานมีการดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน

2.2) แผนปฏิบัติการหรือโครงการที่เป็นภารกิจปกติของหน่วยงาน โดยมีการบูรณาการมิติการประชาสัมพันธ์ตามยุทธศาสตร์ในนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) เพิ่มเติม

2.3) แผนปฏิบัติการหรือโครงการริเริ่มใหม่ ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการ หรือโครงการเพื่อขับเคลื่อนและผลักดันงานประชาสัมพันธ์ของชาติตามยุทธศาสตร์ในนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564)

<sup>40</sup> คณะอนุกรรมการปฏิบัติการด้านประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี “แผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559, น. 12-13.

นอกจากนี้แผนปฏิบัติการหรือโครงการของแต่ละหน่วยงานต้องให้ความสำคัญ ดังนี้

1. การใช้โอกาสของการเปลี่ยนแปลงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชนในปัจจุบันเป็นช่องทางการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและบริการของภาครัฐ อาทิ รูปแบบของ Mobile Applications และศูนย์กลางแอปพลิเคชันภาครัฐ (Government Application Center : GAC) ซึ่งสามารถดาวน์โหลด GAC ได้จากอุปกรณ์สื่อสารเคลื่อนที่ ซึ่งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละระบบปฏิบัติการ<sup>41</sup>

2. ให้ความสำคัญกับการกำหนดงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนงาน โครงการ กิจกรรม โดยพิจารณาเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสำนักงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสม สำหรับการดำเนินงานในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ซึ่งเป็นปีแรกของการดำเนินงานตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) สำนักงบประมาณได้ขอให้กระทรวงหรือหน่วยงานพิจารณาปรับแผนการปฏิบัติงานและแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ของกระทรวงหรือหน่วยงานเพื่อดำเนินการ

3) แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>42</sup>

การเสนองบประมาณประจำปีของส่วนราชการเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ในนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ได้สำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ส่วนราชการทุกกระทรวงต้องจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกระทรวง โดยเชื่อมโยงยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2558 - 2577) ตามนโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) โดยมีแนวทาง ดังนี้

3.1) ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการเชิงยุทธศาสตร์ที่สอดคล้อง เชื่อมโยง สนับสนุนซึ่งกันและกัน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่าและไม่ซ้ำซ้อนกัน

3.2) ให้กำหนดเป้าหมาย กลยุทธ์ ผลผลิต กิจกรรม และตัวชี้วัดความสำเร็จ ที่ชัดเจน สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ นโยบายรัฐบาล ภารกิจของหน่วยงาน

3.3) ให้จัดทำแผนปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจนในขั้นตอนการจัดทำคำของบประมาณ โดยพิจารณาถึงความพร้อม ชัดความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณ และแหล่งเงินเพื่อให้สามารถดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

<sup>41</sup> คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, “คู่มือการแปลงนโยบาย และแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ไปสู่การปฏิบัติ,” น. 12.

<sup>42</sup> เพิ่งอ้าง, น. 15.



3.4) ให้มีการบูรณาการงบประมาณในระดับพื้นที่ โดยส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการบูรณาการการจัดทำงบประมาณร่วมกับจังหวัด กลุ่มจังหวัด เพื่อให้มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด กลุ่มจังหวัด

นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) นี้ จึงถือเสมือนเป็นแผนประชาสัมพันธ์กลางหรือแผนการประชาสัมพันธ์ประจำปีของประเทศ เนื่องจากการกำหนดกรอบแนวทางการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐทั้งหมด มีการกำหนดยุทธศาสตร์ในแต่ละด้าน ทั้งนี้ เพื่อให้ครอบคลุมภารกิจการบริหารราชการแผ่นดินในทุกกระทรวง ร่วมกับส่วนราชการเพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติการหรือโครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิบัติการตามแผนได้ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการกำหนดงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนงาน โครงการ กิจกรรม โดยพิจารณาเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสำนักงานงบประมาณตามความจำเป็นและเหมาะสม

### 3.6.2. การควบคุมงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน และส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของรัฐ รัฐจึงต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบการใช้งบประมาณจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นและสำคัญ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ดังนี้

#### 3.6.2.1 วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐ

1. วิธีตกลงราคา ใช้กับการจัดซื้อหรือจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ ที่มีมูลค่าหรือวงเงินครั้งหนึ่งราคาไม่เกิน 100,000 บาท<sup>43</sup> สรุปขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างได้ ดังนี้ เมื่อผู้มีอำนาจอนุมัติหรือหัวหน้าส่วนราชการเห็นชอบรายงานการขอซื้อหรือขอจ้างแล้ว เจ้าหน้าที่พัสดุสามารถที่จะติดต่อตกลงราคากับบริษัทผู้ผลิตสื่อได้โดยตรง หลังจากเจ้าหน้าที่พัสดุได้ดำเนินการติดต่อกับบริษัทผู้ผลิตสื่อและบริษัทดังกล่าวได้เสนอราคาไม่ว่าจะเป็นการเสนอราคาด้วยวาจา<sup>44</sup> หรือลายลักษณ์อักษรก็ได้ เจ้าหน้าที่พัสดุจะพิจารณาตัดสินใจคัดเลือกบริษัทผู้ผลิตสื่อที่เป็นประโยชน์

<sup>43</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 19

<sup>44</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) 1204/3091 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2537

แก่ส่วนราชการเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการและทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขออนุมัติทำสัญญากับผู้เสนอราคาที่ได้รับการตัดสินใจคัดเลือกรายนั้นต่อไป

เจ้าหน้าที่พัสดุผู้เสนอความเห็นให้ซื้อหรือจ้าง แล้วแต่กรณี ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตเป็นธรรมกับผู้เสนอขาย/ผู้รับจ้างรายอื่น ๆ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ และหากมีการฝ่าฝืนอาจมีความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่กำหนดความผิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นให้ซื้อหรือจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยตรวจรับหรือไม่พิจารณาเสนอให้ซื้อหรือจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3 (ข้อ 42) กล่าวคือ เท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือนถึง 8 เดือน (ข้อ 9)

วิธีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อผลิตสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยวิธีการตกลงราคา เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเรียกผู้ประกอบการหรือบริษัทผู้ผลิตสื่อโฆษณามาตกลงราคาในการจัดซื้อจัดจ้างได้โดยตรง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการตกลงราคานั้น เป็นวิธีที่ง่ายสะดวกและรวดเร็วไม่มีข้อยุ่งยาก เพราะหากหน่วยงานของรัฐพอใจในการเสนอราคาของผู้ประกอบการรายใดก็สามารถทำสัญญากับผู้ประกอบการหรือบริษัทผู้ผลิตสื่อรายนั้นได้ทันที ข้อสังเกตมีว่าราคาในการจัดซื้อจ้างที่ผู้ประกอบการหรือบริษัทผู้ผลิตสื่อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐนั้นมีความเหมาะสม คู่มีค่ากับคุณภาพของงานที่หน่วยงานของรัฐจะได้รับหรือไม่และบางครั้งการตกลงราคาอาจมีเพียงผู้ประกอบการเพียงรายเดียวเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐจึงทำให้ไม่มีการเปรียบเทียบทางด้านราคา ประกอบกับในปัจจุบันการคำนวณราคากลางเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะทำนองนี้ยังไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้นอาจมีราคาที่สูงเกินจริงได้และหากเป็นอย่างนั้นก็ทำให้รัฐต้องสูญเสียบประมาณแผ่นดินไปโดยไม่จำเป็น

2) วิธีสอบราคา ใช้ในกรณีที่ส่วนราชการดำเนินการซื้อหรือจ้าง เพื่อผลิตสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ต่อครั้งมีวงเงินเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท<sup>45</sup> โดยมีวิธีการและขั้นตอน ดังนี้

ผู้มีอำนาจหรือหัวหน้าส่วนราชการอนุมัติให้มีการจัดซื้อจัดจ้างสื่อเพื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์และลงนามในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา เจ้าหน้าที่พัสดุเผยแพร่เอกสารสอบราคา โดยส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้น โดยตรง หรือ โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้

<sup>45</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 20

พร้อมทั้งให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า 10 วัน<sup>46</sup> และประกาศลงเว็บไซต์ของส่วนราชการ และกรมบัญชีกลาง [www.pcd.go.th](http://www.pcd.go.th) และ [www.Gprocurement.or.th](http://www.Gprocurement.or.th) พร้อมปิดประกาศ ณ ส่วนราชการ

ขั้นตอนการปิดประกาศหรือจัดส่งเอกสารสอบราคาเป็นขั้นตอนสำคัญอาจส่งผลกระทบต่อจำนวนผู้เข้ามายื่นซองสอบราคาได้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ปิดประกาศหรือจัดส่งเอกสารสอบราคา ละเลยไม่ปิดประกาศหรือจัดส่งเอกสารให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ เพื่อทราบหรือเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้างหรือตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 กำหนดให้ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 1 (ข้อ 40 วรรคหนึ่ง) หรือปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน (ข้อ 9 (1)) แต่หากการกระทำดังกล่าวส่งผลเสียหายต่อราชการต้องรับโทษทางปกครองชั้นที่ 4 (ข้อ 40 วรรคสอง) หรือ ปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือนถึง 12 เดือน (ข้อ 9 (4))

บริษัทผู้ผลิตสื่อที่ได้ทราบประกาศการสอบราคาของส่วนราชการแล้วและสนใจจะเข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาจะต้องยื่นซองเสนอราคาต่อส่วนราชการนั้น ๆ ตามสถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในการยื่นซองเสนอราคาผู้เสนอราคาจะต้องผนึกซองโดยเจ้าหน้าที่ของถึงประธานคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาการซื้อหรือการจ้างครั้งนั้น และต้องส่งไปถึงส่วนราชการผู้ดำเนินการสอบราคาก่อนวันเปิดซองสอบราคา หรืออาจจะยื่น โดยตรงต่อส่วนราชการ หรือจะส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ หากส่วนราชการกำหนดให้สามารถส่งทางไปรษณีย์ได้<sup>47</sup>

โดยเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับซองที่เสนอราคาไว้แล้ว จะทำการลงรับเอกสารโดยไม่มีการเปิดซองเสนอราคาและต้องระบุวันและเวลาที่รับซอง หากเป็นกรณีที่ผู้เสนอราคายื่นซองเสนอราคา โดยตรงกับเจ้าหน้าที่จะมีการออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นซอง แต่กรณีที่เป็นกรณียื่นซองเสนอราคาทางไปรษณีย์ให้ถึงวันและเวลาที่ส่วนราชการนั้นรับจากไปรษณีย์เป็นเวลารับซองเสนอราคา และให้ส่งมอบซองเสนอราคาแก่หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุทันที ซึ่งหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องเก็บรักษาซองเสนอราคาทุกรายโดยไม่มีการเปิดซองเสนอราคา<sup>48</sup>

หัวหน้าพัสดุส่งมอบซองประกวดราคาแก่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา และเมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้รับมอบซองดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการเปิดซองจะต้องเปิดซอง

<sup>46</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 41 (1)

<sup>47</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 41 (2)

<sup>48</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 40 (3) และ (4)

เสนอราคาและอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของผู้เสนอราคาทุกราย โดยเปิดเผยตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดและจะต้องตรวจสอบรายการเอกสารตามบัญชีของผู้เสนอราคาทุกราย ใบนเสนอราคา แคนดตาล็อคหรือแบบ รูปและรายละเอียดแล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา

ในการตรวจคุณสมบัติผู้เสนอราคาคณะกรรมการเปิดซองเสนอราคาจะต้องตรวจสอบว่าผู้เสนอราคาแต่ละรายมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่อย่างไร<sup>49</sup> เช่น

1. มีความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร โดยเป็นผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินการในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่ได้รับเสนอราคารายหนึ่ง หรือมีอำนาจหรือสามารถใช้อำนาจในการบริหารจัดการกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอีกรายหนึ่งหรือหลายรายที่เสนอราคาหรือเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้น ในคราวเดียวกัน หรือ

2. มีความสัมพันธ์กันในเชิงทุน โดยผู้เป็นหุ้นส่วนสามัญหรือผู้เป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่<sup>50</sup> ในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่ได้เสนอราคานั้น เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดอีกรายหนึ่ง หรือหลายรายที่เสนอราคาหรือเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน

ซึ่งหากปรากฏว่ามีผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องตัดรายชื่อผู้เสนอราคาดังกล่าวทุกรายที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ออกจากการเป็นผู้เสนอราคาในการเสนอราคาครั้งนั้น พร้อมทั้งแจ้งผู้เสนอราคารายนั้น ให้ทราบเพื่อเปิดโอกาสให้สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง<sup>51</sup> และหากพบว่าในขณะที่มีการเปิดซองสอบราคา ผู้เสนอราคาได้มีการกระทำความผิดเป็นการขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรค หรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมในการเสนอราคา ไม่ว่าจะเป็นการสมยอมให้หรือรับว่าจะให้ เรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรือใช้กำลังประทุษร้าย ข่มขู่ แสดงเอกสารเท็จ หรือกระทำการโดยทุจริต โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์ในระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน หรือเพื่อให้ประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิ

<sup>49</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 5

<sup>50</sup> ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หมายความว่า ผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบห้าในกิจการนั้นหรือในอัตราอื่นตามที่ กวพ. เห็นสมควรประกาศกำหนดสำหรับกิจการบางประเภทหรือบางขนาด

<sup>51</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 15 ตรี ข้อ 15 จัตวา และข้อ 15 เบญจ

ทำสัญญากับส่วนราชการ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อให้เกิดความได้เปรียบส่วนราชการ โดยมีใช้เพื่อเป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคามีสิทธิที่จะตัดรายชื่อผู้เสนอราคาที่กระทำการดังกล่าวทุกราย ออกจากการเป็นผู้เสนอราคาได้<sup>52</sup>

การคัดเลือกต้องคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอตรงตามข้อกำหนดมีความถูกต้องตรงตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาและคุณภาพหรือคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อราชการ โดยจะต้องเสนอให้ซื้อหรือจ้าง จากผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุด แต่หากในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญากับส่วนราชการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคาคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับแทน

ในกรณีที่ผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาเพื่อขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกัน โดยวิธีการยื่นซองเสนอราคา และเมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องรายงานผลการพิจารณาและเสนอความเห็นพร้อมเอกสารที่ได้รับทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อสั่งการอนุมัติให้ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนผู้เสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกโดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุต่อไป

กรณีที่คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งเพื่อเข้าทำสัญญากับส่วนราชการแล้ว แต่ปรากฏว่าวงเงินนั้นสูงเกินกว่าที่จะซื้อหรือจ้างได้ ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ดำเนินการ ดังนี้

(1) เรียกให้ผู้เสนอรายนั้นมาเพื่อต่อรองราคาให้ต่ำสุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งหากผู้เสนอราคารายนั้นยอมลดราคาโดยเสนอราคาใหม่ ไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือหากยังคงสูงกว่าแต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินที่จะซื้อหรือจะจ้าง ถ้าคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าราคาดังกล่าวเป็นราคาที่เหมาะสมก็ให้เสนอซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอรายนั้นได้

(2) ถ้าคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้ดำเนินการตามข้อ (1) แล้ว แต่ไม่เป็นผล คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะเรียกผู้เสนอราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างทุกรายมาเพื่อต่อรองราคาใหม่พร้อมกัน โดยวิธียื่นซองเสนอราคาภายในกำหนดระยะเวลาอันสมควร ซึ่งหากผู้เสนอราคารายใดไม่มายื่นซองเสนอราคาใหม่ให้ถือว่าผู้เสนอราคารายนั้น ยืนยันราคาตามที่ได้เสนอไว้เดิม และหากผู้เสนอราคาต่ำสุดในการต่อรองราคาครั้งนี้ เสนอราคาไม่สูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง หรือสูงกว่าแต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง และเมื่อ

<sup>52</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 15 ก



คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าราคาที่ได้เสนอครั้งใหม่เป็นราคาที่เหมาะสมก็ให้เสนอซื้อหรือจ้างผู้เสนอราคารายนั้นได้

(3) ถ้าดำเนินการตาม ข้อ (2) แต่ไม่เป็นผล คณะกรรมการเปิดซองเสนอราคาจะต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจว่าสมควรลดรายการ ลดจำนวนหรือลดเนื้องาน หรือขอเงินเพิ่มเติม หรือยกเลิกการสอบราคา เพื่อดำเนินการสอบราคาใหม่

การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยวิธีการสอบราคามีวิธีการขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อนมากกว่าวิธีตกลงราคาและใช้เวลามากพอสมควรในการสอบราคา แต่ข้อสังเกตมีว่า แม้การกำหนดราคากลางในการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะทำนองนี้ จะไม่ยังไม่มีความชัดเจนก็ตามแต่การที่หน่วยงานได้เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นทางการของผู้ประกอบการหรือบริษัทผู้รับผลิตสื่อหลายแห่งที่เข้าร่วมเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐอย่างเท่าเทียม ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถพิจารณาคัดเลือกทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดและเสนอราคาที่เหมาะสมได้อย่างไรก็ดี วิธีการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีนี้ ส่วนราชการจะไม่นิยมใช้เพราะค่อนข้างมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนและต้องเวลาในการสอบราคาพอสมควร

3) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการประกวดราคา ใช้กับกรณีจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์มีมูลค่าหรือวงเงินต่อครั้งเกิน 2,000,000 บาท<sup>53</sup> ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.1) การประกวดราคาโดยวิธีทั่วไป

เมื่อผู้มีอำนาจหรือหัวหน้าส่วนราชการอนุมัติรายงานการขอซื้อของจ้างแล้ว เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดทำเอกสารประกวดราคาตามตัวอย่างที่คณะกรรมการว่าด้วยพัสดุ (ก.พ.) กำหนดหรือตามแบบที่ผ่านการพิจารณาของสำนักอัยการสูงสุด ประกอบด้วยรายละเอียดอย่างน้อยดังต่อไปนี้<sup>54</sup> รายการพัสดุที่ต้องการซื้อหรืองานที่ต้องการจ้าง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าประกวดราคา กำหนดวันเวลารับซอง ปิดการรับซอง และเปิดซองประกวดราคา สถานที่และระยะเวลาในการขอรับหรือขอซื้อเอกสารการประกวดราคาและราคาของเอกสารประกวดราคา และหากในกรณีเป็นการประกวดราคานานาชาติจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับแหล่งเงินกู้และประเทศผู้มีสิทธิเข้าประกวดราคา

การเผยแพร่เอกสารประกวดราคา เจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการเผยแพร่เอกสารประกวดราคาโดยนำเอกสารประกวดราคาไปเผยแพร่ก่อนการให้หรือการขายเอกสารประกวดราคาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ โดยเจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

<sup>53</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 21

<sup>54</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 44 วรรคสาม

(1) ปิดประกาศการประกวดราคาโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้ปิดประกาศในตู้ที่มีกุญแจปิดตลอดเวลาและในการดำเนินการปิดประกาศหรือปลดประกาศออกจากตู้ ผู้ปิดประกาศหรือผู้ปลดประกาศ แล้วแต่กรณี จะต้องจัดทำหลักฐานการปิดหรือการปลดประกาศเป็นหนังสือ โดยมีพยานบุคคลรับรองและผู้ปิดประกาศหรือผู้ปลดประกาศออกจะต้องไม่เป็นบุคคลเดียวกันและจะต้องไม่ใช่บุคคลที่เป็นพยานในแต่ละกรณีด้วย

(2) ส่งประกาศประกวดราคาไปประกาศทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์ หรืออย่างใดอย่างหนึ่ง

(3) ส่งประกาศประกวดราคาให้กรมประชาสัมพันธ์และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยเพื่อเผยแพร่

(4) ส่งประกาศประกวดราคาพร้อมทั้งเอกสารประกวดราคาไปเผยแพร่ที่ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ

(5) ส่งประกวดราคาพร้อมทั้งเอกสารประกวดราคาไปให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี

การส่งประกาศประกวดราคาเจ้าหน้าที่พัสดุจะโดยตรงหรือดำเนินการโฆษณาด้วยวิธีอิเล็กทรอนิกส์อื่นก็ได้ การส่งประกาศประกวดราคาไปประกาศทางวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์ หรือส่งไปยังกรมประชาสัมพันธ์ ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น หากเป็นการส่งทางไปรษณีย์ เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดส่งโดยใช้บริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) แต่หากห้องที่ใดไม่มีบริการไปรษณีย์ด่วนพิเศษ เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนแทน<sup>55</sup>

เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีหน้าที่ปิดประกาศเอกสารประกวดราคาจัดซื้อหรือจ้าง ละเลยไม่ปิดประกาศหรือส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นเพื่อทราบหรือเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อหรือจัดจ้างตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ. ศ. 2544 ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 1 (ข้อ 40 วรรคหนึ่ง) หรือปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน (ข้อ 9 (1)) แต่หากการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้ราชการเสียหายต้องรับโทษปรับชั้นที่ 4 (ข้อ 40 วรรคสอง) หรือปรับเท่ากับเงินเดือน 9 เดือน ถึง 12 เดือน (ข้อ 9 (4))

การกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมหรือมีการชี้สถานที่อันเป็นการแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญซึ่งมิได้กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาตั้งแต่ต้น สามารถทำการแก้ไข

<sup>55</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 45 วรรคสองและวรรคสาม

ได้ ก่อนวันปิดรับซองประกวดราคา โดยส่วนราชการจะต้องจัดทำเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติม และให้ระยะเวลาสถานที่ในการชี้แจงรายละเอียดหรือการชี้สถานที่ไว้ด้วยและให้ดำเนินการเผยแพร่ และส่วนราชการจะต้องเลื่อนวันเวลารับซอง การปิด การรับซอง และการเปิดซองประกวดราคา ออกไป แต่หากเป็นกรณีอื่น นอกจากกรณีดังกล่าว ห้ามมิให้ส่วนราชการดำเนินการร่น เลื่อนหรือ เปลี่ยนแปลงกำหนดเวลารับรองและเปิดซองประกวดราคาออกไป แต่หากเป็นกรณีอื่น ๆ ห้ามมิให้ ส่วนราชการดำเนินการร่น เลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงกำหนดเวลารับซองประกวดราคา

การให้หรือขายเอกสารประกวดราคา เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องกระทำในสถานที่ที่สามารถ ติดต่อได้โดยสะดวก ไม่เป็นเขตหวงห้าม และจะต้องจัดเตรียมเอกสารประกวดราคาให้มากเพียงพอ สำหรับความต้องการของผู้มาขอรับหรือผู้มาขอซื้อโดยไม่มีเงื่อนไขอื่นใดในการให้หรือการขาย ทั้งนี้ โดยมีเจตนาเพื่อให้การขายหรือการให้เอกสารประกวดราคาเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส และเป็นธรรม แต่หากได้มีการกำหนดเงื่อนไขไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าว เช่น กำหนด คุณสมบัติของผู้มีสิทธิซื้อเอกสารประกวดราคา หรือกำหนดเงื่อนไขว่า “ผู้ประสงค์จะขอซื้อ เอกสารประกวดราคาจะต้องนำสำเนาหนังสือรับรองผลงานการก่อสร้างมาแสดงด้วย” ย่อมไม่สามารถกำหนดได้<sup>56</sup> หากเป็นกรณีการขายเอกสารประกวดราคา<sup>57</sup> จะต้องกำหนดราคาที่จะขาย เอกสารประกวดราคาดังกล่าวพอสมควรโดยพิจารณาจากค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่ทางราชการต้องเสีย ค่าใช้จ่ายในการจัดทำสำเนาเอกสารประกวดราคานั้น<sup>58</sup> เป็นฐานในการคิดคำนวณราคา แต่ถ้ามีการ ยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้นและมีการประกวดราคาครั้งใหม่ ส่วนราชการจะต้องให้ผู้รับหรือผู้ ซื้อเอกสารประกวดราคาในการประกวดราคาก่อนมีสิทธิใช้เอกสารประกวดราคาเดิมหรือมี สิทธิได้รับเอกสารประกวดราคาครั้งใหม่โดยไม่ต้องเสียค่าซื้อเอกสารประกวดราคาอีกแต่อย่างใด<sup>59</sup>

ในการให้หรือการขายเอกสารประกวดราคาจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ และจะต้องมีช่วงเวลาสำหรับการคำนวณราคาของผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาหลังปิดการให้ หรือ การขายเอกสารประกวดราคาจนถึงวันรับซองประกวดราคาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ หรือไม่น้อย กว่าจำนวนวันที่มากกว่านั้น ตามที่ กวพ. กำหนด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงขนาด ปริมาณและลักษณะ ของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง<sup>60</sup>

<sup>56</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการร้องทุกข์ ที่ 67/2540

<sup>57</sup> หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค (กวพ) 0408.4/1680 ลงวันที่ 21 มกราคม 2547

<sup>58</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 46 วรรคหนึ่งและ วรรคสาม

<sup>59</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 46 วรรคสี่

<sup>60</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 46 วรรคสอง

ขั้นตอนการยื่นและการรับซองประกวดราคา เมื่อผู้มีอาชีพค้าขายหรือรับจ้างได้รับ หรือซื้อเอกสารประกวดราคาแล้ว สามารถเข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาโดยยื่นซองเสนอราคาต่อส่วนราชการ ตามสถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยส่วนราชการจะกำหนดให้ผู้ที่มิอาชีพค้าขายหรือรับจ้างยื่นซองเสนอราคาหลายท้องที่ไม่ได้<sup>61</sup> และหัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาและคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา

คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาโดยจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) รับซองประกวดราคาที่มีผู้ยื่นเสนอ โดยลงทะเบียนรับซองไว้เป็นหลักฐานและลงลายมือชื่อกำกับซองพร้อมทั้งบันทึกหน้าซองว่าเป็นผู้เสนอรายใด

(2) ตรวจสอบหลักประกันของร่วมกันกับเจ้าหน้าที่การเงิน และให้เจ้าหน้าที่การเงินออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นซองไว้เป็นหลักฐาน

(3) รับเอกสารหลักฐานต่างๆ ตามบัญชีรายการเอกสารของผู้เสนอราคาพร้อมทั้งพัสดุตัวอย่าง แคตตาล็อก หรือแบบรูป และรายละเอียด (ถ้ามี) โดยหากคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาเห็นว่าไม่ถูกต้อง ก็ต้องบันทึกไว้ในรายงานเพื่อเป็นหลักฐาน

(4) เมื่อพ้นกำหนดเวลารับซองแล้ว ห้ามไม่ให้คณะกรรมการรับซองและเปิดซองประกวดราคา รับซองประกวดราคาหรือเอกสารหลักฐานต่างๆ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาอีก เว้นแต่เป็นกรณีตาม ข้อ 16 (9)<sup>62</sup>

ขั้นตอนการเปิดซองประกวดราคา คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาจะต้องดำเนินการเปิดซองใบเสนอราคาและอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของผู้เสนอราคาทุกราย โดยเปิดเผยตามวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนดและให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบเสนอราคาและเอกสารประกอบในการเสนอราคาทุกแผ่น แต่หากเป็นกรณีที่มีการยื่นซองข้อเสนอมูลค่าสูงและข้อเสนอมูลค่าต่ำ แยกจากซองข้อเสนอมูลค่าสูง ซึ่งคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาจะต้องพิจารณาข้อเสนอมูลค่าสูงและข้อเสนอมูลค่าต่ำ ก่อนตามเงื่อนไขที่ได้กำหนด โดยคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคายังไม่จำเป็นต้องเปิดซองตามข้อเสนอมูลค่าสูงและอ่านแจ้งราคาพร้อมทั้งบัญชีรายการเอกสารต่าง ๆ แต่ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาที่จะต้องดำเนินการต่อไป และเมื่อคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาได้ดำเนินการเปิดซองประกวดราคาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวด

<sup>61</sup> หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค (กวพ) 0408.4/2634 ลงวันที่ 30 มกราคม 2547

<sup>62</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 16.

ราคาจะต้องส่งมอบใบเสนอราคาทั้งหมด และเอกสารหลักฐานต่างๆ พร้อมด้วยบันทึกรายงานการดำเนินการต่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาทันทีในวันเดียวกัน

ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้าง คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา นอกจากนี้ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องตรวจสอบว่าผู้เสนอราคาแต่ละรายมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่อย่างไรเช่นเดียวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการสอบราคา

(2) พิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบแล้ว (1) ซึ่งมีคุณสมบัติและคุณภาพที่เป็นประโยชน์ต่อราชการ เพื่อเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคาที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำที่สุด

ต้องพิจารณาโดยคำนึงถึง กำหนดระยะเวลาการส่งมอบ การให้บริการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จิตความสามารถในการทำงาน ความน่าเชื่อถือทางธุรกิจ หรือประวัติการทำงานในอดีต โดยเมื่อได้ผู้เสนอราคาที่มีความเหมาะสมทั้งในด้านคุณภาพและมีคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อราชการแล้ว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องเสนอความเห็นพร้อมเอกสารทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาคัดสินใจคัดเลือกผู้เสนอการรายที่เหมาะสมที่สุดเป็นผู้ชนะการประกวดราคา และในการพิจารณาคัดสินใจคัดเลือกผู้เสนอการรายที่เหมาะสมที่สุดเป็นผู้ชนะการประกวดราคาและมีสิทธิเข้าทำสัญญาข้อมือถือเป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาคัดสินใจตามที่เห็นสมควร โดยไม่ผูกพันตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาแต่อย่างใด<sup>63</sup>

ในการตรวจรูปแบบ หากผู้เสนอการรายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารการประกวดราคาในส่วนที่มีสาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอการรายอื่น หรือกรณีเป็นการผิดพลาดเล็กน้อยให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาผ่อนปรนให้เข้าประกวดราคาได้ โดยไม่ตัดสิทธิผู้เข้าประกวดการรายนั้นออก นอกจากนี้ ในการพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้าง คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีอำนาจสอบถามข้อเท็จจริงจากผู้เสนอการรายใดก็ได้ แต่ไม่มีอำนาจสั่งให้ผู้เสนอการรายใดเปลี่ยนแปลงรายละเอียดของการเสนอราคาที่เป็นสาระสำคัญที่ได้เสนอไว้<sup>64</sup> เช่น ในกรณีที่ผู้เสนอราคาได้มอบอำนาจให้ผู้อื่นมาเสนอราคาแทน

<sup>63</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 18/2531

<sup>64</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 50



แต่หนังสือมอบอำนาจดังกล่าวไม่ได้ปิดอากรแสตมป์ หรือกรณีเอกสารหลักฐานอื่นที่อยู่ในเงื่อนไขการประกวดราคากำหนดให้ผู้เสนอราคาจะต้องปิดอากรแสตมป์แต่ผู้เสนอราคาไม่ได้ปิดอากรแสตมป์<sup>65</sup>

คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคาขายที่เสนอราคาต่ำสุดแล้ว หากเกิดกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดรายดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญากับส่วนราชการภายในระยะเวลาที่กำหนดตามเอกสารประกวดราคา ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับแทน แต่หากเป็นกรณีที่มีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายรายให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกัน โดยวิธีการยื่นซองเสนอราคา และสำหรับขั้นตอนประการสุดท้าย คือ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องรายงานผลการพิจารณาพร้อมทั้งความเห็นและเอกสารที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อสั่งการอนุมัติให้ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนผู้เสนอราคาที่ได้รับการคัดเลือกโดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุต่อไป อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้าง ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าเงินที่จะซื้อหรือจ้าง ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาดำเนินการเช่นเดียวกับการซื้อการจ้าง โดยวิธีสอบราคาหากปรากฏว่าราคาของผู้เสนอราคารายใดที่คณะกรรมการเห็นสมควรซื้อหรือจ้างสูงกว่าวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างโดยอนุโลม<sup>66</sup>

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาได้พิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่าง ๆ แล้วปรากฏว่ามีผู้เสนอราคารายเดียวหรือผู้เสนอราคาหลายรายแต่ถูกต้องตามรายละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาเพียงรายเดียว ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อยกเลิกการประกวดราคานั้น แต่หากคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเห็นว่า มีเหตุผลสมควรที่จะดำเนินการต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะที่เป็นประโยชน์ต่อราชการต่อไป แต่หากกรณีที่มีการประกวดราคาที่ไม่ได้มีผู้เสนอราคา หรือมีแต่ไม่ถูกต้องตรงตามรายละเอียดและเงื่อนไขที่กำหนด ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเสนอหัวหน้าส่วนราชการยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น เพื่อดำเนินการประกวดราคาครั้งใหม่ แต่หากหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่า

<sup>65</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) 1305/ว11948 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2543

<sup>66</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 43

การประกวดราคาครั้งใหม่อาจไม่ได้ผลดี หัวหน้าส่วนราชการจะสั่งให้ดำเนินการซื้อหรือจ้างโดยวิธีพิเศษ แล้วแต่กรณีก็ได้<sup>67</sup> นอกจากนี้ ภายหลังจากที่ได้มีการประกวดราคาแล้ว แต่ยังไม่ได้มีการทำสัญญาหรือตกลงซื้อหรือจ้างกับผู้เสนอราคารายใด ถ้ามีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการเป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคา ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุเพราะเกิดจากความผิดพลาดในเอกสารประกวดราคา หรือถูกตัดลงงบประมาณที่ใช้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน หัวหน้าส่วนราชการจะต้องพิจารณยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น<sup>68</sup> เช่น การเปลี่ยนแปลงรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่มีผลทำให้ผู้ชนะการประกวดราคาเปลี่ยนแปลงไป หรือผู้เข้าประกวดราคาจะต้องไปคำนวณใหม่ ย่อมถือเป็นกรณีที่ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้เข้าเสนอราคาด้วยกัน โดยหัวหน้าส่วนราชการจะต้องพิจารณยกเลิกการประกวดราคา<sup>69</sup>

### 3.2) การประกวดราคาโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

การประกวดราคาโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Auction) เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549<sup>70</sup> ประกอบกับประกาศกระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ วิธีการประกวดราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าหรือวงเงินเกินกว่า 2,000,000 บาท เว้นแต่เป็นสัญญาจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน หรือการซื้อหรือการจ้างโดยพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ<sup>71</sup>

ขั้นตอนและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ดังนี้

1. การจัดทำร่างขอบเขตงาน (Terms of Reference: TOR) และร่างเอกสารประกวดราคา<sup>72</sup> หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของ (Terms of Reference :

<sup>67</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 51 และข้อ 52

<sup>68</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 53

<sup>69</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) 1304/3961 ลงวันที่ 24 เมษายน 2540

<sup>70</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2549 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 249 เป็นต้นไป

<sup>71</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 3 และข้อ 4

<sup>72</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 8 (1)

TOR) เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างขอบเขตของงาน<sup>73</sup> ร่างเอกสารประกวดราคาตลอดจนร่างประกาศเชิญชวน

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้อนุมัติร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคา เจ้าหน้าที่พัสดุเผยแพร่สาระสำคัญของร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคา โดยประกาศทางเว็บไซต์ของส่วนราชการนั้น และส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่อเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน เพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เสนอแนะวิพากษ์วิจารณ์ตลอดจนแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ เป็นลายลักษณ์อักษรหรือผ่านทางเว็บไซต์มายังส่วนราชการนั้น ๆ

หลังจากรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้วคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานที่จะต้องกลับไปพิจารณาทบทวน และหากคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานฯ พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุง ก็จะต้องดำเนินการการปรับปรุงและเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขอความเห็นชอบร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาใหม่อีกครั้งหนึ่งและไม่ว่าจะมีการปรับปรุงร่างกำหนดขอบเขตของงานหรือร่างเอกสารประกวดราคาหรือไม่ก็ตามเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องนำลงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของส่วนราชการตน และส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่อเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน อีกครั้งหนึ่ง

ขั้นตอนแต่งตั้งคณะกรรมการประกวดราคาและการคัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ หัวหน้าส่วนราชการแจ้งต่ออธิบดีกรมบัญชีกลางเพื่อขอให้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการประกวดราคา องค์ประกอบของคณะกรรมการประกวดราคา จะประกอบไปด้วยประธานกรรมการหนึ่งคน ซึ่งแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และกรรมการอื่นอีกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินกว่าห้าคน ซึ่งในจำนวนกรรมการอื่นนั้นจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งไม่เป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือมีเงินเดือนประจำอย่างน้อยหนึ่งคน โดยหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุของส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่พัสดุของส่วนราชการนั้นเป็นผู้ช่วยเลขานุการ<sup>74</sup> คณะกรรมการประกวดราคามีหน้าที่ เผยแพร่เอกสารเชิญชวนการประกวดราคา เอกสารการประกวดราคา หรือเอกสารเบื้องต้นอย่างอื่น รับซอง ข้อเสนอทางเทคนิค พิจารณาคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นที่มี

<sup>73</sup> หัวข้อการทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ คือ ความเป็นมา วัตถุประสงค์ คุณสมบัติของผู้เสนอราคา แบบรูปรายการหรือคุณลักษณะ ระยะเวลาดำเนินการระยะเวลาส่งมอบของหรืองาน และวงเงินในการจัดหา

<sup>74</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 8 (2) และ (3)

สิทธิเสนอราคา พิจารณารับซื้อเสนอราคาของผู้มีสิทธิเสนอราคาภายหลังจากกระบวนการการเสนอราคาได้สิ้นสุดลง

สำหรับการคัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้จัดการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องแจ้งชื่อผู้ให้บริการตลาดกลางซึ่งตนได้คัดเลือกจากทะเบียนรายชื่อผู้ให้บริการตลาดกลางพร้อมทั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะเสนอราคามายังกรมบัญชีกลางเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป<sup>75</sup> ซึ่งในการพิจารณาของอธิบดีกรมบัญชีกลางจะดำเนินการคัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยจะแจ้งชื่อผู้ให้บริการตลาดกลางและสถานที่จัดการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างก็ต่อเมื่อได้ทราบจำนวนของผู้เสนอราคาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ขั้นตอนการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน ก่อนที่จะดำเนินการเผยแพร่เอกสารเชิญชวน เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องทำรายงานขอซื้อขอจ้างตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขอความเห็นชอบโดยแนบขอบเขตของงาน (TOR) และเอกสารประกวดราคาให้อธิบดีกรมบัญชีกลางได้อนุมัติ และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้ให้ความเห็นชอบและได้ลงนามในประกาศเชิญชวนแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุในฐานะเลขานุการคณะกรรมการประกวดราคาจะต้องนำเอกสารประกาศเชิญชวน เอกสารประกวดราคา และเอกสารเบื้องต้นอย่างอื่นที่สามารถเผยแพร่ได้ลงประกาศในเว็บไซต์ของตนและกรมบัญชีกลางเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามวัน<sup>76</sup> และให้ปิดประกาศอย่างเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้นด้วย

ขั้นตอนการยื่นและรับซองข้อเสนอด้านเทคนิค หลังจากที่ได้มีการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวนดังกล่าวข้างต้น หากบุคคลใดที่มีอำนาจหรือรับจ้างทำงานมีความสนใจจะเข้าร่วมแข่งขันการประกวดราคาก็จะต้องยื่นซองเสนอด้านเทคนิคต่อคณะกรรมการประกวดราคาโดยผ่านทางส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น ๆ และจะต้องให้ระยะเวลาผู้ที่เกี่ยวข้องจะเข้าร่วมแข่งขันการประกวดราคาได้จัดทำเอกสารข้อเสนอด้านเทคนิคดังกล่าวไม่น้อยกว่าสามวัน นับแต่วันสุดท้ายของการแจกจ่ายหรือจำหน่ายเอกสารประกวดราคา แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 30 วัน นับแต่วันแรกที่กำหนดให้ยื่นของข้อเสนอด้านเทคนิค<sup>77</sup>

<sup>75</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 8 (2)

<sup>76</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 8 (3)

<sup>77</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 9 (1)

ในส่วนวิธีการและขั้นตอนการรับซองข้อเสนอด้านเทคนิคให้ดำเนินการตามข้อ 49 (1) (2) (3) และ (4) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535

ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคา เมื่อครบกำหนดระยะเวลารับซองข้อเสนอด้านเทคนิค คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องดำเนินการคัดเลือกเบื้องต้น เพื่อหาผู้มีสิทธิเสนอราคา โดยในการพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นคณะกรรมการประกวดราคาจะต้องพิจารณาคุณสมบัติของผู้ที่ได้ยื่นซองข้อเสนอด้านเทคนิคว่ามีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่ได้ประกาศไว้หรือไม่ และได้ยื่นเอกสารการประกวดราคครบถ้วนแล้วหรือไม่อย่างไร ตลอดจนจะต้องพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคของผู้ที่ได้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายว่าเหมาะสมหรือผู้ยื่นข้อเสนอด้านเทคนิคเหล่านั้นมีประโยชน์ร่วมกันหรือไม่อย่างไร โดยในการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอรากานั้น คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องทำการคัดเลือกภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้และจะต้องแจ้งผลการพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอรากาดังกล่าว ไปยังผู้ที่ได้ยื่นซองข้อเสนอด้านเทคนิคแต่ละรายให้ทราบโดยตรงและจะต้องไม่เปิดเผยรายชื่อผู้มีสิทธิเสนอรากาต่อสาธารณชนหรือไม่มีการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเสนอรากาดังกล่าวแต่อย่างใด<sup>78</sup> ถ้าผลการพิจารณาคัดเลือกมีผู้มีสิทธิเสนอราคาเพียงรายเดียวที่ได้รับการคัดเลือกต้องยกเลิกการดำเนินการทั้งหมดที่ได้กระทำมาแล้ว และอาจขออนุมัติจาก กว.พ.อ. ให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการอื่นแทน<sup>79</sup>

ผู้ยื่นซองข้อเสนอด้านเทคนิครายใดที่ไม่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้มีสิทธิเสนอรากาและไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาคัดเลือกของคณะกรรมการประกวดราคาจะต้องทำการคัดค้านผลการคัดเลือก โดยอุทธรณ์ไปยังหัวหน้าส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการคัดเลือก โดยหัวหน้าส่วนราชการจะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน ซึ่งในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องหยุดชั่วคราว โดยจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปอีกไม่ได้ และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้พิจารณาคำอุทธรณ์แล้วจะต้องแจ้งผลให้ผู้อุทธรณ์แต่ละรายได้ทราบซึ่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของหัวหน้าส่วนราชการให้เป็นที่สุดในชั้นของฝ่ายบริหารแต่หากหัวหน้าส่วนราชการไม่แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคำอุทธรณ์ฟังขึ้น<sup>80</sup>

การเสนอรากา ภายหลังจากที่คณะกรรมการประกวดราคาได้ดำเนินการคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคาและกรมบัญชีกลางได้แจ้งวัน เวลาและสถานที่ที่จะใช้เสนอรากาแก่ส่วนราชการที่ดำเนินจัดซื้อจัดจ้างเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ส่วนราชการที่ดำเนินจัดซื้อจัดจ้างจะต้องแจ้งวัน เวลา

<sup>78</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 9 (2)

<sup>79</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 9 (4)

<sup>80</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 9 (3)



และสถานที่ที่จะใช้เสนอราคาดังกล่าว ให้แก่ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายได้ทราบ อีกทั้ง จะต้องแจ้งราคาสูงสุด<sup>81</sup> ให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายได้ทราบล่วงหน้า เพื่อใช้เป็นฐานในการแข่งขันเข้าเสนอราคาเมื่อผู้มีสิทธิเสนอราคาได้รับแจ้งกำหนด เวลาและสถานที่ที่จะใช้เสนอราคาแล้ว ผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่ละรายจะต้องมาเสนอราคาตามวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ โดยก่อนเริ่มเวลาเสนอราคา ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องมาลงทะเบียนและอาจส่งผู้แทนของตนจำนวนไม่เกิน 3 คน เข้าสู่กระบวนการเสนอราคาได้ โดยผู้มีสิทธิเสนอราคาหรือตัวแทนของบุคคลเหล่านั้นจะต้องเข้าประจำสถานที่ตามที่คณะกรรมการประกวดราคาจัดไว้ และแยกห่างจากผู้มีสิทธิเสนอการารายอื่น โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการประกวดราคามอบหมายคนหนึ่งเข้าประจำที่ แต่หากผู้มีสิทธิเสนอการารายใด ไม่ส่งผู้แทนของตนมาตามวัน เวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ ประธานกรรมการประกวดราคาจะต้องประกาศให้ผู้มีสิทธิเสนอการารายนั้น เป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคาโดยปิดประกาศแจ้งไว้ ณ สถานที่ที่เสนอราคา และเมื่อสิ้นสุดการเสนอราคาจะต้องปลดประกาศและส่งสำเนาประกาศดังกล่าวให้แก่ผู้หมดสิทธิเสนอการารายนั้นทราบต่อไป แต่หากเป็นกรณี que เมื่อถึงเวลาเริ่มการเสนอราคาแล้ว มีผู้มีสิทธิเสนอราคาเพียงรายเดียวมาลงทะเบียนหรือส่งตัวแทนของตนมาร่วมเสนอราคา ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องยกเลิกการดำเนินการที่ผ่านมาทั้งหมดแล้วให้เริ่มกระบวนการใหม่ หรืออาจจะขออนุมัติจาก กวพ.อ. ให้ดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีการอื่นแทน<sup>82</sup>

ในระหว่างการเสนอราคา ห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาหรือผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาติดต่อสื่อสารกับบุคคลอื่นไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด หรือออกจากสถานที่ที่คณะกรรมการประกวดราคาได้จัดไว้ หรือห้ามมิให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมผู้แทนของตน สำหรับวิธีการเสนอราคาจะต้องใช้วิธีแบบปิด (Sealed Bid Auction)<sup>83</sup> และในการเสนอราคาจะต้องใช้ระยะเวลาไม่น้อยกว่า 30 นาที แต่ไม่เกิน 60 นาที ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอราคาจะทำการเสนอราคาก็ครั้งก็ได้ แต่ทั้งนี้ ในการเสนอราคาแต่ละครั้งจะต้องเสนอราคาต่ำสุดกว่าราคาสูงสุดและราคาที่ตนได้เคยเสนอราคาไว้ก่อนแล้ว โดยการเสนอราคาเพิ่มขึ้นจะกระทำไม่ได้ ส่วนการแสดงผลของการเสนอราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น ให้กระทำโดยเปิดเผยต่อสาธารณะและจะต้องไม่กระทบต่อ

<sup>81</sup> ราคาสูงสุด หมายถึง ราคากลาง วงเงินงบประมาณที่มีอยู่ หรือราคาสูงสุดที่ทางราชการจะพึงรับได้ตามหลักเกณฑ์ที่ กวพ.อ. กำหนด ซึ่งปัจจุบัน กวพ.อ. ได้มีมติให้งานก่อสร้างให้ใช้ราคากลางเป็นราคาสูงสุด และสำหรับงานจัดซื้อพัสดุให้ใช้วงเงินงบประมาณที่มีอยู่เป็นราคาสูงสุด

<sup>82</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 10 (1)

<sup>83</sup> การเสนอราคาแบบปิด (Sealed Bid Auction) คือ การเสนอราคาต่ำสุด โดยแสดงชื่อผู้เสนอราคาต่ำสุดแต่ไม่แสดงตัวเลขที่มีการเสนอราคา

การเสนอราคา ช่วงระยะเวลา 3-5 นาที สุดท้ายของการเสนอราคาให้ประธานกรรมการประกวดราคาแจ้งเดือนและระบบจะไม่แสดงราคาของผู้ใดมีสถานะอย่างไร และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการเสนอราคา หากมีผู้เสนอราคาต่ำสุดเท่ากันหลายรายให้ต่อเวลาเสนอราคาไปครั้งละ 3 นาที จนกว่าจะได้ผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ขยายนั้น ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายมีสิทธิเข้าเสนอราคาได้<sup>84</sup>

คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องมีหน้าที่ดูแลการเสนอราคาทุกขั้นตอนที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย สุจริต และเป็นธรรม อีกทั้งต้องวางมาตรการเพื่อป้องกันการทุจริตและการสมยอมในด้านราคา<sup>85</sup> และหากคณะกรรมการประกวดราคาเห็นว่ากระบวนการเสนอราคาประสบปัญหาขัดข้องจนไม่อาจดำเนินการต่อไปให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องสั่งพักกระบวนการเสนอราคา เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว โดยห้ามมิให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเสนอราคาติดต่อสื่อสารกับบุคคลใด และหากได้ดำเนินการแก้ไขข้อขัดข้องเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการประกวดจึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้เท่าที่ค้างอยู่ในระยะเวลาของการเสนอราคาที่ยังเหลือ แต่ทั้งนี้ จะต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 1 วัน หากคณะกรรมการประกวดราคาเห็นว่า ไม่อาจแก้ไขข้อขัดข้องได้หรือไม่อาจแก้ไขข้อขัดข้องให้แล้วเสร็จได้โดยเร็ว ประธานกรรมการประกวดราคาจะต้องยกเลิกกระบวนการเสนอราคารวันนั้น และจะต้องกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะใช้เสนอราคาเพื่อเริ่มต้นกระบวนการเสนอราคาใหม่ และจะต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายที่อยู่ในสถานที่เหล่านั้นได้ทราบด้วย<sup>86</sup>

ขั้นตอนการคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องประชุมพิจารณา เพื่อลงมติว่าเห็นสมควรรับการเสนอราคาของผู้มีสิทธิเสนอราคารายใดพร้อมเหตุผลเพื่อรายงานให้หัวหน้าส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้พิจารณาภายในวันทำการถัดไป ผู้มีสิทธิเสนอราคาไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของหัวหน้าส่วนราชการดังกล่าวหรือเห็นว่ามิเหตุอื่นที่ควรร้องเรียนเพื่อความเป็นธรรม ผู้มีสิทธิเสนอราคาจะต้องอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อ กวพ.อ. ภายใน 3 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ทั้งนี้ ให้ กวพ.อ. พิจารณาคำอุทธรณ์หรือคำร้องเรียนดังกล่าว ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน ซึ่งในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ให้ กวพ.อ. แจ้งให้ส่วนราชการนั้น ระงับการดำเนินการในขั้นตอนไป โดยหากมติของ กวพ.อ. เห็นว่าคำอุทธรณ์หรือคำร้องเรียนของผู้มีสิทธิเสนอราคาฟังขึ้น ให้ กวพ.อ. สั่งให้ส่วนราชการที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างนั้น

<sup>84</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 3 ข้อ 10 (2) (3) และข้อ 11 (2)

<sup>85</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 11 (5)

<sup>86</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 11 (6)

ดำเนินกระบวนการเสนอราคาใหม่โดยเริ่มจากขั้นตอนใดก็ได้ ตามที่ กวพ.อ. จะสั่ง แต่หากมติของ กวพ.อ. เห็นว่าคำอุทธรณ์หรือคำร้องเรียนฟังไม่ขึ้น หรือฟังขึ้นแต่ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงผลการพิจารณาที่ได้แจ้งไปแล้ว กวพ.อ. จะต้องแจ้งส่วนราชการที่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ต่อไปและให้ถือคำวินิจฉัยของ กวพ.อ. เป็นที่สุด ณ ชั้นฝ่ายบริหาร

การจัดซื้อจัดจ้างผลิตสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยวิธีการประกวดราคาทั้งสองรูปแบบ ใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างที่มูลค่าในสัญญาค่อนข้างสูง ทำให้ต้องกำหนดขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อน เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมกับผู้เข้าประกวดราคาทุกรายให้สามารถแข่งขันอย่างเป็นธรรมภายใต้หลักความเท่าเทียม โปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้คุ้มค่ากับงบประมาณ

#### 4) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ<sup>87</sup>

4.1) การซื้อโดยวิธีพิเศษ เป็นกรณีส่วนราชการจะดำเนินการซื้อพัสดุที่มีวงเงินในการซื้อเกิน 100,000 บาท และต้องมีเหตุผลตามกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

4.1.1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศ

4.1.2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ

4.1.3) เป็นพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ

4.1.4) เป็นพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์

ที่จำเป็นหรือเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat Order)

4.1.5) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

4.1.6) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งานหรือมีข้อกำหนดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุยี่ห้อเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึง อะไหล่รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องจัดซื้อตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ<sup>88</sup>

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 55 (3) วิธี

เฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรงในวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 96 วรรคสอง (การจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีพิเศษและกรณีพิเศษ เปลี่ยนเป็นวิธีเฉพาะเจาะจง)

<sup>88</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร (กวพ) 1305/ว1170 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2543

4.1.7) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

4.1.8) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผล

คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ<sup>89</sup> แต่งตั้งโดยหัวหน้าส่วนราชการ มีทำหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) พักตร์ที่จะต้องขายทอดตลาด คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องดำเนินการซื้อโดยวิธีเจรจาตกลงราคา

(2) พักตร์ที่ต้องซื้อเร่งด่วนหากล่าช้าอาจเสียหายต่อราชการ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้มีอาชีพขายพัสดุนั้น โดยตรงมาเสนอราคา และหากคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ เห็นว่าราคาที่เสนอมานั้นยังมีราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ เห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

(3) พักตร์ที่ใช้ในราชการลับ ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน

(4) พักตร์ที่ซื้อไว้แล้ว แต่มีความจำเป็นต้องใช้เพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเจรจากับผู้ขายรายเดิมตามสัญญาหรือข้อตกลงซึ่งยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาการส่งมอบ เพื่อขอให้มีการขายพัสดุตามรายละเอียดและราคาที่ต่ำกว่าหรือราคาเดิมภายใต้เงื่อนไขที่ดีกว่าหรือเงื่อนไขเดิม โดยคำนึงถึงราคาต่อหน่วยตามสัญญาเดิม (ถ้ามี) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่ส่วนราชการจะได้รับ

(5) พักตร์ที่จำเป็นต้องซื้อจากต่างประเทศ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อติดต่อสั่งซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือเพื่อสืบราคาจากต่างประเทศโดยขอความร่วมมือให้สถานเอกอัครราชทูตหรือส่วนราชการอื่นในต่างประเทศช่วยสืบราคา คุณภาพ ตลอดจนรายละเอียด ส่วนในกรณีการซื้อโดยผ่านองค์กรระหว่างประเทศ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องติดต่อกับสำนักงานขององค์กรระหว่างประเทศที่มีอยู่ในประเทศโดยตรง เว้นแต่กรณีที่ไม่มีสำนักงานในประเทศ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษสามารถติดต่อกับสำนักงานในต่างประเทศได้

(6) พักตร์ที่โดยลักษณะของการใช้งานหรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นจะต้องระบุชี้แจงไว้โดยเฉพาะ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายพัสดุนั้นมาเสนอราคาโดยตรง และหากคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้นยังมีราคาสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่มีผู้ผลิตหรือผู้แทน

<sup>89</sup> ระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 57

จำหน่ายพัสดุดังกล่าวจำนวนหลายรายการคณะกรรมการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายเข้ามาแข่งขันราคาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>90</sup>

(7) พัสดุเป็นที่ดินและสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นเฉพาะแห่ง คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง โดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญเจ้าของที่ดินมาเสนอราคาโดยตรง และหากเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาด หรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษเห็นสมควรให้คณะกรรมการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษต่อรองราคาเท่าที่จะทำได้ แต่เมื่อเป็นกรณีการจัดซื้อที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง (ในต่างประเทศ หากมีความจำเป็นที่จะต้องติดต่อกับนายหน้าหรือดำเนินการในทำนองเดียวกัน ตามกฎหมายหรือประเพณีนิยมท้องถิ่นแทนเจ้าของที่ดิน ก็สามารทำได้โดยไม่จำเป็นต้องเชิญเจ้าของที่ดินมาเสนอราคาโดยตรง

(8) พัสดุที่ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษ จะต้องสืบราคาจากผู้มีอาชีพขายพัสดุนั้น โดยตรงหรือสืบราคาจากผู้เสนอราคาในการสอบราคา หรือประกวดราคาซึ่งถูกยกเลิกไป (ถ้ามี) และหากคณะกรรมการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษเห็นว่าผู้เสนอราคารายที่เห็นสมควรซื้อเสนอราคาสูงกว่าในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ขั้นตอนประการสุดท้าย คือ เมื่อคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งใน 8 ประการดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจัดซื้อ โดยวิธีพิเศษจะต้องรายงานผลการพิจารณาพร้อมเสนอความเห็นและเอกสารการสอบราคาที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่อสั่งการอนุมัติให้ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนรายที่ได้รับการคัดเลือกต่อไปโดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

4.2) การจ้างโดยวิธีพิเศษเป็นกรณีส่วนราชการจะดำเนินการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาหรือวงเงินเกิน 100,000 บาท<sup>91</sup> และมีเหตุตามกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

4.2.1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือ โดยเฉพาะหรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ

4.2.2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ เพื่อให้ทราบถึงความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

4.2.3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ทางราชการ

4.2.4) เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ

<sup>90</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร (กวพ) 1305/ว1170 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2543

<sup>91</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 24



4.2.5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order)

4.2.6) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษแต่งตั้งโดยหัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้<sup>92</sup>

(1) กรณีเป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือมีความชำนาญพิเศษ หรือเป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ เพื่อให้ทราบถึงความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ หรือเป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วนหากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการหรือเป็นงานที่ต้องปิดเป็นความลับทางราชการ คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้น มาเสนอราคาโดยตรง และหากคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นว่าราคาที่เสนอมายังมีราคาสูงกว่าราคาในท้องถิ่นหรือราคาที่ประมาณได้หรือราคาที่คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

(2) กรณีเป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วนหรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order) คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องเจรจา กับผู้รับจ้างรายเดิมตามสัญญาหรือข้อตกลงซึ่งยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาการส่งมอบเพื่อขอให้มีการจ้างตามรายละเอียดและราคาที่ต่ำกว่า หรือราคาเดิม โดยคำนึงถึงราคาต่อหน่วยตามสัญญาเดิม (ถ้ามี) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่ส่วนราชการจะได้รับ

(3) ในกรณีเป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผล คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องสืบราคาจากผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้น โดยตรง และสืบราคาจากผู้เสนอราคาในการสอบราคาหรือประกวดราคาซึ่งถูกต้องยกเลิกไป (ถ้ามี) โดยหากคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นว่า ผู้เสนอราคายกที่เห็นสมควรจ้างเสนอราคาสูงกว่าราคาในท้องถิ่นหรือราคาที่ประมาณได้ หรือราคาที่คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ขั้นตอนประการสุดท้ายภายหลังจากที่คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งใน 3 ประการ ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องรายงานผลการพิจารณาพร้อมเสนอความเห็นและเอกสารการเสนอราคาที่ได้รับไว้ทั้งหมดต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อสั่งการอนุมัติให้ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนรายที่ได้รับการคัดเลือกต่อไป โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ

<sup>92</sup> ระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 58

สำหรับกรณีส่วนราชการในต่างประเทศหรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศ ส่วนราชการเหล่านั้นจะดำเนินการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษก็ได้ โดยจะต้องติดต่อซื้อหรือจ้างกับผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง<sup>93</sup>

5) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ<sup>94</sup>

ส่วนราชการจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษได้ก็ต่อเมื่อเป็นการซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจและมีเหตุตามกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้<sup>95</sup>

5.1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตร้อนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

5.2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด

สำหรับการจัดซื้อโดยวิธีกรณีพิเศษ ถือเป็นวิธีการจัดหาพัสดุวิธีหนึ่งที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การสนับสนุนแก่กิจการต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ ในฐานะที่เป็นผู้ผลิตสินค้าหรือเป็นผู้ให้บริการต่าง ๆ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีมติให้สิทธิพิเศษแก่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเหล่านั้น หากส่วนราชการจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือเป็นผู้ให้บริการต่าง ๆ จะต้องจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษกับหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นและในกรณีหน่วยงานใดที่ประสงค์จะขอรับสิทธิพิเศษจะต้องยื่นต่อกระทรวงการคลังเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาสิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจพิจารณาและนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบต่อไป

สำหรับตัวอย่างของสิทธิพิเศษที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจได้รับนั้น เช่น ในการจัดซื้อกระดาษ ผลิตภัณฑ์กระดาษ (กระดาษแบบพิมพ์ต่อเนื่องสำหรับใช้กับเครื่องคอมพิวเตอร์ ลิงพิมพ์ แบบพิมพ์ แบบฟอร์ม หนังสือ หรือสมุดต่าง ๆ) ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน

<sup>93</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 25

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 55 (3) วิธี

เฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรงในวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 96 วรรคสอง (การจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีพิเศษและกรณีพิเศษ เปลี่ยนเป็นวิธีเฉพาะเจาะจง)

<sup>95</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 26

อื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จะต้องจัดซื้อ โดยวิธีกรณีพิเศษ จากบริษัท โรงงานอุตสาหกรรมกระดาบบางปะอิน จำกัด แต่เพียงแห่งเดียว<sup>96</sup> หรือในการจัดซื้อ น้ำมันเชื้อเพลิงจำนวนตั้งแต่ 100,000 ลิตร ขึ้นไป ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องจัดซื้อโดยวิธีกรณีพิเศษจากบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) หรือบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด มหาชน หรือคลังน้ำมัน หรือสถานีบริการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงของบริษัททั้งสองแห่งโดยตรงเท่านั้น<sup>97</sup>

ในการดำเนินการจ้างเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยเมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีความประสงค์ให้ติดต่อจ้างสำนักงานรักษาความปลอดภัยองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ก่อนและหากสำนักรักษาความปลอดภัยองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกไม่สามารถรับได้ จึงให้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ต่อไป<sup>98</sup> หรือในการดำเนินการจัดจ้าง วิจัยให้บริการทางวิชาการ เมื่อส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ มีความประสงค์ให้ติดต่อสั่งจ้างหรือใช้บริการทางวิชาการ และการวิจัยจากมหาวิทยาลัยของรัฐโดยวิธีกรณีพิเศษ<sup>99</sup> หรือในการดำเนินการติดตั้งโทรศัพท์ พื้นฐาน ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐพิจารณาการออกเลขหมายใหม่ จากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นลำดับแรก เว้นแต่องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ไม่อาจให้บริการได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่ทั้งนี้ ให้มีผลใช้บังคับจนกว่าองค์การโทรศัพท์ แห่งประเทศไทยจะดำเนินการแปรรูปแล้วเสร็จ<sup>100</sup>

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการซื้อหรือจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษนั้น หัวหน้าส่วนราชการ สามารถที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจากผู้ขายหรือผู้จ้างซึ่งเป็นส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจได้โดยตรง จัดซื้อจัดจ้างได้ภายในราคาหรือวงเงิน ที่ได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการ<sup>101</sup>

<sup>96</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0202/ว70 ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2530

<sup>97</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว89 ลงวันที่ 16 มิถุนายน 2542 และหนังสือ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0504/ว241 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2545

<sup>98</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/ว26 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2525

<sup>99</sup> หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0202/ว17 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2531

<sup>100</sup> หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว133 ลงวันที่ 29 กันยายน 2543

<sup>101</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 59

การจัดซื้อจัดจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐตามวิธีการที่กล่าวมาทั้งหมด เป็นเหมือนการควบคุมงบประมาณที่เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ก่อนการดำเนินการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ได้ เนื่องจากเมื่อวงเงินงบประมาณที่ใช้เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์สูงขึ้น กระบวนการการขึ้นตอนในตรวจสอบหรือคัดเลือกผู้เสนอราคาหรือผู้ประกวดราคาก็จะเข้มงวดขึ้น เช่นวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบสอบราคาหรือวิธีประกวดราคา แล้วแต่กรณี อันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ แต่ส่วนราชการอาจใช้ข้อยกเว้นของการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเล็งไป ใช้วิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษได้ เพราะงานโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นงานที่มีลักษณะเฉพาะต้องอาศัยความชำนาญและการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายให้มากที่สุดเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจ กรณีนี้ สำนักข่าวไทยพับลิคักรายงานว่า ในช่วงเดือน สิงหาคม-ตุลาคม 2556 กระทรวงแรงงานมีการจัดซื้อ จัดจ้างเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ประมาณ 100 ล้านบาท โดยทั้งหมดเป็นการจัดซื้อจัดจ้างด้วย วิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ<sup>102</sup>

ตารางที่ 3.3 แสดงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของกระทรวงแรงงาน ระหว่าง เดือนสิงหาคม-ตุลาคม 2556<sup>103</sup>

หน่วยงาน	จำนวนการจัดซื้อจัดจ้าง(โครงการ)		มูลค่า (ล้านบาท)	
	วิธีพิเศษ	กรณีพิเศษ	วิธีพิเศษ	กรณีพิเศษ
สำนักงานประกันสังคม	13	1	54.5	10
กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	1	2	0.84	1.3
กรมการจัดหางาน	1	2	24.5	2.9
กรมสวัสดิการและ คุ้มครองแรงงาน	1	0	0.80	-
สำนักงาน ปลัดกระทรวงแรงงาน	1	0	5	-
รวม	17	5	100.28	

ที่มา : ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง อ้างใน สำนักข่าวไทยพับลิคั, 31 ตุลาคม 2556

<sup>102</sup> อิศร์กุล อุณหเกตุ, “ข้อเสนอว่าด้วยกฎหมายควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2559, จาก <http://tdri.or.th>.

<sup>103</sup> เพิ่งอ้าง.

อย่างไรก็ดี ส่วนราชการยังเลือกใช้การจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีพิเศษและกรณีพิเศษ เพราะเป็นวิธีการที่สะดวกรวดเร็วและมีขั้นตอนการตรวจสอบที่น้อยกว่าวิธีการจ้างแบบอื่น โดยข้อมูลล่าสุด (ปีงบประมาณ 2559) มีโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานหลายหน่วยงานก็ยังคงใช้วิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษในการทำสัญญาโฆษณาประชาสัมพันธ์ ตัวอย่างเช่น กรมประชาสัมพันธ์ โครงการดำเนินงานด้านงานข่าวโทรทัศน์ ประจำปีงบประมาณ 2560 โดยวิธีพิเศษ ใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการ 1,000,000 บาท<sup>104</sup> หรือบริษัท ไพรเมียมไทย จำกัด จ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ทางสถานีโทรทัศน์ ช่อง 9 ในรายการ ข่าวบริการธุรกิจ เป็นระยะเวลา 6 เดือน (กรกฎาคม-ธันวาคม 2557) โดยวิธีการพิเศษ ใช้วงเงินงบประมาณ 3,081,600 บาท<sup>105</sup> และสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา จ้างพิมพ์งาน โครงการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์เพื่อประชาสัมพันธ์ ประจำปี 2559 โดยวิธีกรณีพิเศษ มีวงเงินงบประมาณ 2,500,000 บาท<sup>106</sup>

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง การโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐคือการกำหนดราคากลางที่เป็นมาตรฐานชัดเจน เนื่องจากเมื่อพิจารณาคำว่า “โฆษณาประชาสัมพันธ์” แล้วจะเห็นว่ามีรูปแบบที่หลากหลาย เช่น อาจเป็นงานพิมพ์เอกสารเพื่อเผยแพร่ สติกเกอร์ งานอีเวนต์ การจัดโครงการสัมมนาให้ความรู้ การจัดฝึกอบรม หรือแม้แต่การโฆษณาหรือประกาศณรงก์ทางสื่อต่าง ๆ ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ หรือแม้แต่สื่อออนไลน์ ดังนั้น เมื่อราคากลางไม่มีความชัดเจน หน่วยงานไม่สามารถอ้างอิงราคาที่เป็นมาตรฐานได้ วงเงินงบประมาณที่จะใช้เพื่อดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ก็ขึ้นอยู่กับคู่สัญญาที่จะตกลงกัน เช่น จึงอาจทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณที่สูงเกินจริงก็ได้ และความไม่ชัดเจนแน่นอนนี้เองอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการควบคุมมิให้หน่วยงานต้องใช้งบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์สูงเกินไปจึงควรกำหนดราคากลางที่มีความชัดเจน แน่นนอน เป็นมาตรฐานเดียวกัน ใด ๆ ก็ดี หลายหน่วยงานมีการตั้งราคากลางสำหรับการโฆษณาประชาสัมพันธ์สูงกว่าที่ระบุในเอกสารอัตราค่าใช้จ่ายอ้างอิงที่จัดทำโดยสำนักงบประมาณ<sup>107</sup> ยกตัวอย่างเช่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยกำหนดราคากลางสำหรับโครงการประชาสัมพันธ์ เรื่อง บทบาทและภารกิจ

<sup>104</sup> สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (สมจ.) กรมบัญชีกลาง, “ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2559, จาก [www.thai.Government Procurement.go.th](http://www.thai.Government Procurement.go.th).

<sup>105</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>106</sup> เพิ่งอ้าง.

<sup>107</sup> สำนักงบประมาณ, อัตราค่าใช้จ่าย หลักเกณฑ์และแนวทางทางการพิจารณาขออนุญาตจ่าย ประจำปี, 2556.



ของกรมการปกครอง ในช่วงเดือนสิงหาคม 2556 ผ่านสื่อหนังสือพิมพ์ หน้าขาว-ดำ ขนาด 6X10 นิ้ว ครั้งละ 81,000 บาท ขณะที่อัตราค่าใช้จ่ายอ้างอิงตามเอกสารของสำนักงบประมาณอยู่ที่ครั้งละ 61,000 บาท<sup>108</sup> หรือกรณีของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ กำหนดราคากลางสำหรับโครงการประชาสัมพันธ์การยกระดับรายได้เกษตรกร ในช่วงธันวาคม 2556 ผ่านโทรทัศน์ความยาว 2 นาที จำนวน 20 ตอน ใช้นาทีละ 135,600 บาท ขณะที่เอกสารของสำนักงบประมาณกำหนดค่าผลิตสารคดีสั้นทางโทรทัศน์ไว้ครั้งละไม่เกิน 60,000 บาท และค่าเผยแพร่ไม่เกินครั้งละ 35,000 บาท<sup>109</sup>

จะเห็นได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษและกรณีพิเศษนั้น ไม่สามารถควบคุมงบประมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะไม่สามารถตรวจสอบราคากลางที่หน่วยงานสามารถนำไปอ้างอิงได้ ประกอบกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษและกรณีพิเศษให้อำนาจกับส่วนราชการค่อนข้างมากในการคัดเลือกคู่สัญญา จึงอาจเกิดการวิงวอนของ บริษัทผู้ผลิตสื่อเพื่อขอรับงานจ้างกับส่วนราชการอันเป็นการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างได้

ได้มีมติคณะรัฐมนตรีให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินโครงการที่มีการจัดจ้างให้เอกชนผู้รับจัดงาน (Organizer) งาน โฆษณาและงานประชาสัมพันธ์ที่มีวงเงินการจัดจ้างตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป ต้องรายงานให้คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.) ทราบก่อนดำเนินการจัดจ้างและให้ คตร.<sup>110</sup> รวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป เป็นการกำหนดอัตราขั้นสูงเอาไว้กรณีที่หน่วยงานใช้งบประมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่สูง จึงจำเป็นต้องให้หน่วยงานอื่น นอกจากหน่วยงานที่ทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทำการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง แต่ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ<sup>111</sup> ให้ยกเลิกคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.) จึงทำให้ปัจจุบันไม่มีการควบคุมงบประมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐในลักษณะตรวจสอบโดยองค์กรอื่น นอกจากหน่วยงานที่ประสงค์จะโฆษณาประชาสัมพันธ์อีก

3.6.2.2 บทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในการการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

<sup>108</sup> อิศร์กุล อุณหเกตุ, *อ้าวแล้วชิงอรรถที่ 102*.

<sup>109</sup> *เพ็ญอ้อ*.

<sup>110</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558 , นร 0505/ว 90 , สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก <http://www.cabinet.soc.go.th>.

<sup>111</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 284 ง เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2559 , คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 70/2559 เรื่อง ยกเลิกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 45/2557 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม.

การจัดซื้อจัดจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์เป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ แต่ก็ทำให้ว่าจะไม่มีการตรวจสอบโดยองค์ภายนอกเลย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบในเรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยส่วนใหญ่ ก็จะเป็นเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างในส่วนราชการหน่วยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 มาตรา 15 และมาตรา 19 กำหนดระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เพื่อให้ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีวินัย มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐเพื่อมาควบคุมหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งเรียกว่าหน่วยรับตรวจ อันมีลักษณะเป็นโทษปรับเรียกว่าโทษทางปกครอง เช่นเดียวกับการกระทำผิดที่ต้องถูกลงโทษตามกฎหมายว่าด้วยศาลทางการคลัง ของประเทศฝรั่งเศส (Le Code des Juridictions Financieres) ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 หมวด 2 ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ส่วนที่ 6 ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุมูลลักษณะดังต่อไปนี้

1. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ แบ่งแยกวงเงินจัดซื้อหรือจัดจ้างเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างหรือวิธีการสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 37) หรือปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน (ข้อ 9 (4))

2. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดิน และหรือสิ่งก่อสร้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 38) หรือปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน (ข้อ 9 (4))

3. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่กำหนดราคากลาง กำหนดคุณสมบัติผู้เข้าเสนอราคา จัดทำรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะในการประกวดราคาหรือสอบราคาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างรายใดรายหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 39) หรือปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน (ข้อ 9 (4))

4. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปิดประกาศหรือจัดส่งเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ละเลยไม่ปิดประกาศหรือจัดส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นเพื่อทราบหรือเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 1 (ข้อ 40 วรรคหนึ่ง) หรือโทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน (ข้อ 9 (1)) แต่หากการกระทำดังกล่าว

เป็นเหตุให้ราชการเสียหายแก่รัฐเจ้าหน้าที่ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 40 วรรคสอง) หรือปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน (ข้อ 9 (4))

5. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่พิจารณาผลการประกวดราคา หรือเปิดซองสอบราคา รับพิจารณา ผู้เสนอราคา ที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไข โดยรู้หรือควรจะรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3 (ข้อ 41) หรือ ปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน (ข้อ 9 (3))

6. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นให้ซื้อหรือจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่พิจารณาเสนอให้ซื้อหรือจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 3 (ข้อ 42) หรือปรับเท่ากับ เงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน (ข้อ 9 (3))

7. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายหรือจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 43) หรือปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน (ข้อ 9 (4))

8. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3 (ข้อ 44 วรรคหนึ่ง) หรือปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน (ข้อ 9 (3)) แต่ถ้าการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 44 วรรคสอง) หรือปรับเท่ากับเงินเดือน ตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน (ข้อ 9 (4))

9. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจรับพัสดุ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 4 (ข้อ 45) หรือ ปรับเท่ากับ เงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน (ข้อ 9 (4))

10. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการเบิกจ่ายพัสดุ หรือจัดทำบัญชีหรือทะเบียนพัสดุ ไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 2 (ข้อ 46) หรือปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือนถึง 4 เดือน (ข้อ 9 (2))

11. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบพัสดุประจำปี ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 2 (ข้อ 47) หรือ ปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือนถึง 4 เดือน (ข้อ 9 (2))

ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพัสดุประจำปีไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบพัสดุประจำปี เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3 (ข้อ 47 วรรคสอง) หรือปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน (ข้อ 9 (3))

12. เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยยานพาหนะของหน่วยรับตรวจที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ 2 (ข้อ 48) หรือปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือนถึง 4 เดือน (ข้อ 9 (2))

13. ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเกี่ยวกับพัสดุ ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเป็นผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครองในชั้นที่สูงกว่าอัตราโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นหนึ่งชั้น เว้นแต่ความผิดนั้นกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ในชั้นที่ 4 แล้ว (ข้อ 49)

การที่รัฐได้ใช้งบประมาณ กับการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐในแต่ละปีงบประมาณปีจำนวนมาก ซึ่งทั้งหมดล้วนเป็นเงินแผ่นดินอันมีที่มาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชน ที่รัฐใช้จ่ายไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงต้องมีระบบการตรวจสอบเงินแผ่นดินควบคู่ไปกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินด้วย ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายงบประมาณที่ส่วนราชการหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ได้รับอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินและได้ใช้ไปในการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางการเงินต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบถึงควมมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินนั้นๆ ด้วย<sup>112</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย (มาตรา 35 วรรคห้า) ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่เพิ่งมีการบัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นครั้งแรกเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่ทำการจ่ายเงินต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตาม และมีหน้าที่ประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

3.6.2.3 บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

การควบคุมตรวจสอบการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นั้น เป็นการตรวจสอบตามกระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ คือ การจัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีเกิดการกระทำที่เรียกว่า ทุจริตหรือประพฤติ

<sup>112</sup> สมคิด เลิศชูทรัพย์, การตรวจเงินแผ่นดิน, สารนุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: องค์การศึกษาคูรูสภา, 2540), น. 2.

มิชอบ ไม่ว่าในขั้นตอนหรือวิธีต่างๆ ของการจัดซื้อจัดจ้าง อันเป็นการเข้าข่ายตามฐานความผิดหรือลักษณะการกระทำผิดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะควบคุมตรวจสอบและป้องกัน ทั้งนี้จะต้องเป็นการกระทำผิดตามกระบวนการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐที่เรียกว่า “การจัดซื้อจัดจ้าง” และภายใต้การตรวจสอบการกระทำที่เรียกว่า “ทุจริต” และ “ประพฤติมิชอบ”

1) นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง<sup>113</sup>

“ทุจริต” หมายถึง ประพฤติชั่ว คดโกง ไม่ซื่อตรง

“โดยทุจริต” หมายถึง เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น<sup>114</sup>

“ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” เป็นบทบัญญัติซึ่งกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 หมวด 2 มาตรา 147-166 โดยผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงานและต้องได้ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้น และมีลักษณะเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือมีลักษณะปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ ทั้งที่มีได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น<sup>115</sup> ซึ่งคำนิยามนี้รวม ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาและขยายไปถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้ซึ่งเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือมีหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งเป็นความผิด

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 123

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

<sup>113</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525.

<sup>114</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1).

<sup>115</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 , มาตรา 4



ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐรวมถึงตรวจสอบและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ดังต่อไปนี้

2.1) ใต้วงวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.2) ใต้วงวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

2.3) ใต้วงวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2.4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้น หรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2.6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

2.7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปีและนำรายงานนั้น ออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

2.8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ต่อหน้าที่การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม

2.9) ดำเนินการให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสาร สิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใด ไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

2.10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความ ซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ตามที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสำเร็จลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

2.11) สั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา ให้ถ้อยคำหรือให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวน ข้อเท็จจริง

2.12) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำ การหรือสถานที่อื่นใดรวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระ อาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ชี้ด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้องหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการ ไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

2.13) มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.14) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางและ ค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใด เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

2.15) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 28

2.16) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

2.17) ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

2.17.1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบ ข้อเท็จจริงหรือ พิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

2.17.2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อ ดำเนินการต่อไป

2.17.3) การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

2.18) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี ดังนี้

2.18.1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้ง คณะทำงานขึ้น พิจารณาแล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

2.18.2) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

2.19) มีอำนาจสั่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อ รอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความ เสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง

3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามที่ กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น

3.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดี ได้ภายในกำหนดระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน

3.2) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

3.3) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในกรณีที่มิพพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า การดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน

หรือการได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีลักษณะเป็นอำนาจในการป้องกันและปราบปรามเท่านั้น หากได้มีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบด้วย โดยกฎหมายมีเจตนารมณ์จะเอาผิดทั้งแก่ผู้กระทำความผิดที่เป็นเอกชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือแม้แต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(ก) ลักษณะความผิดหรือฐานความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(1) ความผิดที่บุคคลทั่วไปเป็นผู้กระทำความผิดฐานตกลงร่วมกันเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานรัฐ<sup>116</sup>

(2) ความผิดฐานเป็นธุระชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิด<sup>117</sup>

(3) ความผิดฐานให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นเพื่อประโยชน์ในการในการเสนอราคา<sup>118</sup>

(4) ความผิดฐานเรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อประโยชน์ในการในการเสนอราคา<sup>119</sup>

(5) ความผิดฐานข่มขืนใจผู้อื่นให้จำยอมร่วมดำเนินการใด ๆ ในการเสนอราคาหรือการไม่เข้าร่วมในการเสนอราคา หรือถอนการเสนอราคา หรือต้องทำการเสนอราคาตามที่กำหนด<sup>120</sup>

(6) ความผิดฐานใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใดเป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด<sup>121</sup>

(7) ความผิดฐานกระทำการโดยทุจริตทำการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยรู้ว่าราคาที่เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไป ตามลักษณะสินค้าหรือบริการ หรือเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริงตามสิทธิที่จะได้รับ โดยมี

<sup>116</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4

<sup>117</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรคสอง

<sup>118</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 5

<sup>119</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคสอง

<sup>120</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 6

<sup>121</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 7

วัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและการกระทำเช่นนั้น เป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้<sup>122</sup>

ในกรณีการกระทำข้างต้นนี้ หากเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ของนิติบุคคล ให้ถือว่าหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงาน ในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ามิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำผิดนั้น<sup>123</sup>

(8) ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติพิจารณาหรือดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้น มีการกระทำผิด ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่<sup>124</sup>

(9) ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐผู้ใด โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคาโดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม<sup>125</sup>

(10) ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่<sup>126</sup>

(๗) ลักษณะการกระทำผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(1) ขั้นตอนก่อนการยื่นข้อเสนอราคาลักษณะการกระทำผิด เช่นการอนุมัติวงเงินงบประมาณมีลักษณะแบ่งซื้อแบ่งจ้างหรือไม่ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไขหรือกำหนด

<sup>122</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 8

<sup>123</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 9

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10

<sup>125</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 11

<sup>126</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12



ผลประโยชน์ตอบแทน โดยมุ่งหมายหรือช่วยเหลือหรือกีดกันมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคา  
 อย่างเป็นธรรมหรือไม่ หรือใช้อุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนอราคาหรือไม่ เป็นต้น

(2) ขั้นตอนการยื่นข้อเสนอราคาลักษณะการกระทำผิด เช่น ตกลงร่วมกันในระหว่าง  
 ผู้เสนอราคาโดยทุจริตหรือไม่ หรือให้เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรือเรียกรับ  
 ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริตหรือไม่หรือใช้กำลังประทุษร้าย  
 หรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริตหรือไม่

(3) ขั้นตอนภายหลังการยื่นขอเสนอราคาไปจนถึงทำสัญญาจ้างลักษณะการกระทำผิด  
 เช่น การกระทำใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือไม่หรือละเว้นไม่  
 กระทำการ กรณีมีการเสนอราคาที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่

สำหรับขั้นตอนหลังการทำสัญญาจ้างแล้วหากเกิดการทุจริต จะไม่เข้าข่ายเป็นความผิด  
 ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542  
 แต่อาจเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือทุจริตต่อหน้าที่  
 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

4) ขั้นตอนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
 นอกจากมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
 แห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนแล้ว ยังมีกรณีที่พนักงานสอบสวนตามประมวล  
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษแล้วส่งเรื่องมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช.  
 ให้สอบสวนข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่หรือกรณีหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ โดยมีขั้นตอนในการ  
 พิจารณาตรวจเรื่องโดยสรุปดังนี้

#### 4.1) การตรวจสอบเพื่อรับเรื่องไว้พิจารณา

เมื่อมีเรื่องเข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอาจเป็นกรณีมีพฤติการณ์  
 ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนหรือหน่วยงานต่าง ๆ ส่งเรื่องให้  
 พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงก็ตาม ในทางปฏิบัติขั้นตอนแรก จะพิจารณาว่าเรื่องที่กล่าวหา  
 หรือที่ร้องเรียน เรื่องนั้น ๆ มีมูลเพียงพอที่จะรับไว้ดำเนินการหรือไม่

พนักงานเจ้าหน้าที่ สำนักคดีที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสอบสวนจะทำความเข้าใจ  
 และรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าเห็นสมควรมีมติ  
 รับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่ กรณีที่ไม่มีมูลเพียงพอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิตติว่าไม่รับพิจารณา  
 แต่หากกรณีมีมูลเพียงพอคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิตติว่ารับไว้พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงต่อไป

#### 4.2) การสอบสวนข้อเท็จจริง

หลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริง มีการแต่งตั้งอนุกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง ดังนี้

หากมีเรื่องร้องเรียนแต่ยังไม่มีการปรากฏพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอ ให้มีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมไปยังผู้กล่าวหาหรือผู้ที่ร้องเรียน หรือมีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงและหลักฐานไปยังหัวหน้าส่วนราชการหรือปลัดกระทรวงเจ้าสังกัด

การมีหนังสือสอบถามดังกล่าวข้างต้น ผู้มีอำนาจลงนามได้แก่ กรรมการ ป.ป.ช. ที่รับผิดชอบหรือเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

การสอบปากคำในเบื้องต้นสอบปากคำได้เฉพาะผู้กล่าวหา การสืบสวน จับกุม ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น ที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือผู้ตรวจชั้นผู้ใหญ่ พนักงานเจ้าหน้าที่ จึงไม่สามารถไปทำการสืบสวนจับกุมก่อนการกระทำผิด หรือขณะกระทำความผิดได้

การใช้อำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานเจ้าหน้าที่ในฐานะเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นไปอย่างจำกัดเฉพาะตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดหรือมอบหมาย แตกต่างจากพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานได้กว้างขวางกว่าแม้ในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกหมายเรียกพยานได้โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 52 ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน ว่าจะต้องจัดส่งหมายเรียกอย่างไร หากขัดหมายเรียก พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องไปร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนได้อย่างไร

#### 4.3) ขั้นตอนการสรุปสำนวนการสอบสวน

จะต้องวินิจฉัยได้ว่า พฤติการณ์ที่กล่าวหาเพียงพอที่จะยืนยันการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ หรือผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์

ในทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542<sup>127</sup> ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

##### (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา

<sup>127</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50

(2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา

(3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

(4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

4.3) ผลจากการสอบสวนข้อเท็จจริง/การไต่สวนข้อเท็จจริง

ในกรณีดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีมีมูลให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัย<sup>128</sup> กรณีที่มีความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสารและความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี<sup>129</sup>

ตัวอย่างคดี: กรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทำการสอบสวนและชี้มูลความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์กรของรัฐ พ.ศ. 2502 คือ กรณีมีการกล่าวหาพนักงาน อสมท. ว่าช่วยเหลือบริษัท ไร่ส้ม จำกัด โฆษณาเกินเวลาที่กำหนดในสัญญาโดยไม่เรียกเก็บเงินค่าโฆษณาเกินเวลา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแล้ว ได้ทำการไต่สวนในเรื่องดังกล่าวโดยปรากฏข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวน ความโดยสรุปดังต่อไปนี้

บริษัท ไร่ส้ม จำกัด มีนายสรยุทธ สุทัศนจินดา เป็นกรรมการผู้จัดการ มีนางสาวอังคณา วัฒนมงคลศิลป์ และนางสาวสุกัญญา แซ่ลิ้ม เป็นกรรมการบริษัท ได้เข้าทำสัญญาร่วมผลิตรายการกับ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ในช่วงระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 จนถึงวันที่ 15 กรกฎาคม 2549 จำนวน 2 รายการ คือ

1. รายการ “คุยคุ้ยข่าว” ซึ่งทำการออกอากาศทุกวันเสาร์และวันอาทิตย์ เวลาประมาณ 12.00-13.00 นาฬิกา ครั้งละ 60 นาที (รวมค่าโฆษณา) โดยบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ตกลงแบ่งค่าโฆษณาให้บริษัท ไร่ส้ม จำกัด ได้ครั้งละ 5 นาที ถ้ามีโฆษณาเกินเวลา บริษัท ไร่ส้ม จำกัด ต้องชำระค่าโฆษณาเกินเวลาให้ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ในอัตราวันที่ละไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท

<sup>128</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92

<sup>129</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97

2. รายการ “คูปคู้ยข้าว” ซึ่งทำการออกอากาศทุกวันจันทร์ถึงวันศุกร์ เวลาประมาณ 21.30-22.00 นาฬิกา ครั้งละ 30 นาที (รวมค่าโฆษณา) โดยบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ตกลงแบ่งค่าโฆษณา ให้บริษัท ไร่ส้ม จำกัด ได้ครั้งละ 2 นาที 30 วินาที ถ้ามีโฆษณาเกินกว่ากำหนดบริษัท ไร่ส้ม จำกัด ต้องชำระค่าโฆษณาเกินเวลาให้บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ในอัตรานาทีละไม่ต่ำกว่า 240,000 บาท

นางพิชชาภา เอี่ยมสะอาด เป็นผู้มีส่วนที่รับผิดชอบเพียงผู้เดียวในการจัดทำคิวโฆษณารวมและเป็นผู้มีส่วนที่รายงานการโฆษณาเกินเวลา (ถ้ามี) เพื่อทำการเรียกเก็บเงินค่าโฆษณาเกินเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญาจากบริษัท ไร่ส้ม จำกัด ต่อไป ได้ทำการช่วยเหลือ บริษัท ไร่ส้ม จำกัด โดยไม่รายงานการโฆษณาเกินเวลาของบริษัท ไร่ส้ม จำกัด ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2548 ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2549 และจากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่านายสรยุทธ สุทัศนะจินดา ได้ลงลายมือชื่อสั่งจ่ายเช็คของธนาคารธนชาติ สาขาพระราม 4 เพื่อจ่ายเงินให้แก่ นางพิชชาภา เอี่ยมสะอาด โดยมีการทำเอกสารหักภาษี ณ ที่จ่ายไว้รวม 6 ครั้ง เป็นเงิน 739,770.50 บาท เพื่อตอบแทนที่นางพิชชาภา เอี่ยมสะอาด มิได้รายงานการโฆษณาเกินเวลาของบริษัท ไร่ส้ม จำกัด

ในเดือนกรกฎาคม 2549 นางบุญทริก บุลย์สิน รักษาการผู้ช่วยกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ สำนักการตลาด 1 ได้สังเกตพบว่ารายการข้าวเที่ยงคืน มีการออกอากาศล่าช้ากว่าที่กำหนด จึงได้ทำการตรวจสอบและได้เรียกนางพิชชาภา เอี่ยมสะอาด มาสอบถามต่อหน้าทุกคน ซึ่งนางพิชชาภา เอี่ยมสะอาด ก็ได้รับสารภาพต่อหน้าทุกคนว่าบริษัท ไร่ส้ม จำกัด มีการโฆษณาเกินเวลาจากที่กำหนดไว้ในสัญญาและไม่มีการรายงานเพื่อเรียกเก็บเงินจริงและตนได้ทำการลบเฉพาะคิวโฆษณาที่เกินเวลาด้วยน้ำยาลบคำผิดในใบคิวโฆษณารวมของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) เพื่อปกปิดความผิดที่ได้ทำขึ้น ตามคำแนะนำของนายสรยุทธ สุทัศนะจินดา และนางสาวมณฑา ธีระเดช พนักงานของบริษัทไร่ส้ม จำกัด

ต่อมาบริษัท ไร่ส้ม จำกัด ได้มีการชำระเงินค่าโฆษณาส่วนเกินให้กับ บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 31 สิงหาคม 2549 และวันที่ 15 กันยายน 2549 รวมเป็นเงินจำนวน 103,953,710 บาท โดยบริษัท ไร่ส้ม จำกัด ขอหักส่วนลด 30 เปอร์เซ็นต์ จากยอดเงินทั้งหมดจำนวน 138,790,000 บาท แต่บริษัท อสมท. ไม่ยินยอมให้หัก 30 เปอร์เซ็นต์ เนื่องจาก บริษัท ไร่ส้ม จำกัด มิได้ปฏิบัติตามสัญญาและไม่ได้ชำระเงินให้ถูกต้องตามข้อกำหนดในสัญญา บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) จึงคิดดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปี จากต้นเงิน 138,790,000 บาท นับแต่วันที่ 1 เมษายน 2548 คิดถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2549 เป็นเงินจำนวน 4,464,197.67 บาท พร้อมหักภาษีมูลค่าเพิ่ม จำนวน

9,715,300 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้นจำนวน 152,969,497.67 บาท ซึ่งบริษัท ไร่ส้ม จำกัด ได้ยินยอมชำระเงินดังกล่าวให้บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ในวันที่ 20 ตุลาคม 2549

วันที่ 29 ตุลาคม 2549 บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ได้มอบอำนาจให้นายพลชัย วิณิชกุล เข้าแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจนครบาลห้วยขวาง กล่าวหา นางพิชชาภา เอี่ยมสะอาดและนางสาวอัญญา อุไทย ซึ่งเป็นพนักงานของบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ว่าปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และกล่าวหานายสรยุทธ สุทัศนจินดา นางสาวมณฑา ธีระเดช และบริษัท ไร่ส้ม จำกัด (ในฐานะนิติบุคคล) เป็นผู้สนับสนุนให้นางพิชชาภา เอี่ยมสะอาด กระทำ ความผิดดังกล่าว ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการตามหน้าที่

ต่อมา พ.ศ. 2551 บริษัท ไร่ส้ม จำกัด ได้ยื่นฟ้องเรื่องนี้ต่อศาลปกครอง (หมายเลขคดีดำ ที่ 1141/2551)<sup>130</sup> เรียกร้องให้บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ชดใช้เงินจำนวนทุนทรัพย์ 253,026,691.12 บาท โดยอ้างว่าสัญญาระหว่างบริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) กับบริษัท ไร่ส้ม จำกัด นั้น ตกลงแบ่งค่าโฆษณาคนละครึ่ง (แบ่งโฆษณา 50 ต่อ 50) ซึ่งบริษัท อสมท. จำกัด มหาชน ก็มีโฆษณาเกินเวลา ในรายการ “คุยคุ้ยข่าว” ด้วยเช่นกัน ดังนั้น บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ต้องชำระค่าโฆษณาส่วนเกินให้บริษัท ไร่ส้ม จำกัด เหมือนที่บริษัท ไร่ส้ม จำกัด ชำระค่าโฆษณาส่วนเกินให้บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ไปแล้วเช่นกัน

มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้

1. การกระทำของนางพิชชาภา เอี่ยมสะอาด มีมูลเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และมีมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา 6 มาตรา 8 มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

2. การกระทำของนางสาวอัญญา อุไทย (นางสาวสาริศา อุไทย) ซึ่งเป็นหัวหน้างาน และเป็นผู้บังคับบัญชาในฝ่ายสนับสนุนและบริการลูกค้า สำนักกลยุทธ์การตลาด บมจ.อสมท. มีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนางพิชชาภาฯ มีมูลความผิดวินัยฐานประมาทเลินเล่อในหน้าที่ เป็นเหตุให้เสียหายแก่ บมจ.อสมท. อย่างร้ายแรง ส่วนทางอาญาขาดเจตนาในการกระทำความผิด ในข้อหาคดีอาญาให้ตกไป

<sup>130</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด หมายเลขคดีแดงที่ 1525/2556 พิพากษา ว่า บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) ไม่มีหน้าที่ต้องชำระค่าโฆษณาเกินตามสัญญาให้แก่บริษัท ไร่ส้ม จำกัด เพราะการจำหน่ายเวลาโฆษณาเกินกว่าที่กำหนดในสัญญา เป็นการใช้เวลาออกอากาศของ อสมท. เอง อสมท. จะดำเนินการอย่างไร่อมมีผลกระทบเฉพาะการบริหารจัดการเวลาออกอากาศของ อสมท. เอง ไม่ได้มีผลกระทบต่อเวลาโฆษณาของบริษัท ไร่ส้มที่กำหนดเวลาไปแล้ว



3. การกระทำของนายสรยุทธ สุทัศนะจินดา และนางสาวมณฑา ชีระเดช ซึ่งได้ใช้ให้นางพิชชาภา เอี่ยมสะอาด (นางชานาญา บุญโต) ไม่ต้องรายงานการโฆษณาเกินเวลาตามที่กำหนดในสัญญาให้ผู้บังคับบัญชาทราบ นางมณฑา ชีระเดช นายสรยุทธ สุทัศนะจินดา (ในฐานะส่วนตัว) และบริษัท ไร้ส์ สัม จำกัด (ในฐานะนิติบุคคล) จึงมีมูลความผิด ฐานสนับสนุนเจ้าพนักงานกระทำความผิด ตามมาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา 86

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยและให้ส่งรายงานเอกสาร และความเห็น ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดดังกล่าวข้างต้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 92 และมาตรา 97

พนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลอาญา ตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2502 มาตรา 6 มาตรา 8 และมาตรา 11 และศาลอาญาได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีความผิดจริง สั่งจำคุก นายสรยุทธ สุทัศนะจินดาและพนักงานในบริษัท ไร้ส์ สัม จำกัด 20 ปี ลดเหลือ 13 ปี 4 เดือน และให้จำคุก นางพิชชาภา เอี่ยมสะอาด อดีตเจ้าพนักงานของ อสมท. จำคุก 30 ปี ลดเหลือ 20 ปี ไม่รอลงอาญา และปรับบริษัท ไร้ส์ สัม จำกัด เป็นจำนวนเงิน 80,000 บาท

กรณีดังกล่าวเป็นตัวอย่างคดีที่มีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำการช่วยเหลือบุคคลอื่นแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการสอบสวน ก่อนมีมติและส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อทำหน้าที่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องต่อศาลต่อไป

### 3.6.3 การควบคุมเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์

เนื้อหา/ข้อความ/รูปแบบของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ ถือเป็นสาระสำคัญที่สุดในการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพราะเป็นข้อมูลข่าวสารที่ภาครัฐต้องการสื่อสารกับภาคประชาชนและเป็นที่มาของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในครั้งนั้นๆ ดังนั้น จึงต้องมีความชัดเจนและมีปริมาณที่เพียงพอเพื่อจะทำให้ประชาชนเข้าใจความหมายได้ อย่างไรก็ตาม นักการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานภาครัฐได้ถือโอกาสที่ตนมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาในหน่วยงานอาศัยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินแสวงหาประโยชน์ส่วนตน โดยการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ในลักษณะการจัดทำป้ายที่มีรูปภาพ ข้อความหรือเสียงที่สื่อถึงนักการเมืองก็ดี พรรคการเมืองก็ดี หรือแม้แต่ผู้บริหารระดับสูงซึ่งเป็นข้าราชการประจำ

ในองค์กร เพื่อสื่อให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นผู้สนับสนุนหรือเป็นผู้ผลักดันให้เกิดโครงการเหล่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อหวังประโยชน์ทางการเมือง อันเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมและมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interests) จึงจะเห็นได้ว่าการควบคุมด้านเนื้อหาของโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐมีความสำคัญยิ่ง แต่ปัจจุบัน ไม่มีกฎหมายหรือกฎ ระเบียบใดๆ ที่ควบคุมด้านเนื้อหาของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไว้เป็นการเฉพาะ

### 3.6.3.1 การควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐเอง

การที่หน่วยงานของรัฐจะทำการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารใด ๆ นั้น จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรืออยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน เช่น กระทรวงสาธารณสุข มีหน้าที่ในการให้ข้อมูล ข่าวสารกับภาคประชาชนถึงบริการสาธารณสุข หรือการควบคุมโรคระบาด การปฏิบัติตนของประชาชนเมื่อมีโรคระบาด หรือกระทรวงแรงงานเมื่อต้องการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารให้ประชาชนรับทราบถึงการฝึกอบรมทักษะเพื่อพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น จะเห็นได้ว่าการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐประการแรก คือ ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ เสียก่อน ซึ่งการตรวจสอบเนื้อหาในกรณีนี้ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน ซึ่งเป็นผู้อนุมัติให้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้นเอง อย่างไรก็ตาม การควบคุมเนื้อหาของการโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยวิธีนี้ไม่มีประสิทธิภาพเนื่องจากผู้บริหารระดับสูงหรือนักการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจในหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการกำกับดูแลหรือเข้ามาเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือข้าราชการประจำ การตรวจสอบจึงไม่ได้ผล

อย่างไรก็ดี กระทรวงมหาดไทยในฐานะกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้วางกรอบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันการใช้งบประมาณ ไปเพื่อหาเสียงของนักการเมืองท้องถิ่น<sup>131</sup> ดังนี้

(1) วัสดุสิ่งของที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปช่วยเหลือประชาชนหรือเงินอุดหนุนหน่วยงานอื่น โดยใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถระบุข้อความหรือรูปภาพหรือระบุสัญลักษณ์อื่นใดของผู้ช่วยเหลือ เช่น การให้การสนับสนุนโดยนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น แต่สามารถระบุเฉพาะชื่อหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ได้

(2) การประชาสัมพันธ์ผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ป้ายประชาสัมพันธ์ แผ่นพับ ปฏิทิน เป็นต้น หากมีภาพกิจกรรมต่าง ๆ จะต้องเป็นกรณีที่ต้องประกอบ

<sup>131</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.2/3475 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2550 เรื่อง ขอให้ทบทวนและกำหนดมาตรการป้องปราบ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เงินงบประมาณของทางราชการจัดซื้อสิ่งของแจกให้ราษฎร โดยใส่ชื่อของตนเองลงบนสิ่งของ

ของภาพบ่งบอกถึงกิจกรรมนั้น ๆ เช่น การจัดงานวันสำคัญต่าง ๆ การช่วยเหลือประชาชนที่เกิดสาธารณภัย การรณรงค์จัดยาเสพติด เป็นต้น

(3) การให้ความช่วยเหลือ จะกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็น และเป็นไปอย่างประหยัด และการดำเนินการดังกล่าว จะต้องไม่ส่อไปในทางหาเสียงเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองท้องถิ่น

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในการจัดทำโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณในลักษณะที่ตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างจริงจัง ไม่สมควรตั้งงบประมาณในลักษณะฟุ่มเฟือยเกินความจำเป็นต่อการปฏิบัติราชการ หรือตั้งงบประมาณในลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล เพื่อมิให้เกิดปัญหาในข้อร้องเรียน และถูกตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ กำกับการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด

หนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวมีความสำคัญต่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่จัดทำขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ถือเป็นกรวางหลักเกณฑ์กำหนดแนวทางในการป้องกันมิให้การใช้งบประมาณของแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์ของนักการเมืองท้องถิ่น โดยเฉพาะเพื่อใช้ในการหาเสียง (ทางอ้อม) และยังกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามและกำกับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

3.6.3.2 การควบคุมตรวจสอบเนื้อหาของโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงานหรือโครงการของหน่วยงานและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่<sup>132</sup>

อำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีที่สามารถนำมาปรับใช้ในการตรวจสอบเนื้อหา ข้อความ รูปแบบของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐได้ ซึ่งเป็นอำนาจในการแสดงความเห็นว่าการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด ได้ผล

<sup>132</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39 (2) (ก)

ตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่เท่านั้น ไม่ใช่อำนาจในลักษณะวินิจฉัยชี้ขาด เช่น กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>133</sup> ได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อแจ้งว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับทราบข้อมูลว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดซื้อสิ่งของแจกจ่ายให้ประชาชนโดยใส่ชื่อตนเองบนสิ่งของ เพื่อเป็นการหาเสียง ทั้งที่เป็นการจัดหาโดยเงินงบประมาณของทางราชการ เช่น ได้รับการร้องเรียนกรณีการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนจังหวัด จัดซื้อผ้าห่มกันหนาวด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน จำนวน 20 ล้านบาท เพื่อแจกจ่ายให้ราษฎร โดยมีการสกรีนชื่อของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไว้บนผ้าห่มด้วย ซึ่งพฤติกรรมลักษณะนี้ต่อไปในทางที่เป็นการหาเสียงล่วงหน้าก่อนจะครบวาระการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าข้อร้องเรียนในทำนองเดียวกันนี้ มีเป็นจำนวนมากและหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีการดำเนินการดังกล่าวจริงตามข้อร้องเรียน การดำเนินการดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการที่ไม่เหมาะสม เป็นการเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น นอกจากนั้น การพิมพ์หรือสกรีนชื่อลงบนสิ่งของที่แจกจ่ายโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินอาจทำให้ การจัดหา มีราคาสูงขึ้นและอาจมีคุณภาพลดลง เนื่องจากค่าใช้จ่ายดังกล่าว รวมทั้งอาจมีผลกระทบต่อ การตรวจรับพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของทางราชการขอให้กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น พิจารณาทบทวนและกำหนดมาตรการป้องกันและป้องปรามรวมทั้งควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่โดยการจัดหาสิ่งของแจกจ่ายโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินให้เป็น ไปอย่างเหมาะสม โปร่งใสไม่ก่อให้เกิดปัญหาข้อร้องเรียนจากหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินฉบับดังกล่าวนี้ เป็นเหตุกระทรงมหาดไทย<sup>134</sup> ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติต่อไป

3.6.3.3 การควบคุมตรวจสอบเนื้อหาของโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.1) การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบหรือควบคุมเนื้อหา ข้อความ รูปแบบของโฆษณา

<sup>133</sup> หนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ค่วนที่สุด ที่ ตผ 0014/3939 ลงวันที่ 31 สิงหาคม 2550 เรื่อง ขอให้ทบทวนและกำหนดมาตรการป้องปราม กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้งบประมาณของทางราชการจัดซื้อสิ่งของแจกจ่ายราษฎรโดยใส่ชื่อของตนเองลงบนสิ่งของ

<sup>134</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.2/3475 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2550, เรื่องเดิม .

ประชาสัมพันธภาพภาครัฐ หากแต่พฤติกรรมของผู้บริหารระดับสูงหรือนักการเมืองที่มีอำนาจเหนือหน่วยงานของรัฐอาศัยโอกาสที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการหาเสียงโดยการทำให้ปรากฏซึ่งรูปภาพเสียง หรือสัญลักษณ์ใด ๆ ที่สื่อให้เห็นหรือทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นของนักการเมืองคนนั้นหรือนักการเมืองคนนั้นมีส่วนร่วมในการผลักดันหรืออยู่เบื้องหลังโครงการนั้น ๆ นอกจากการกระทำดังกล่าวจะถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมแล้วยังอาจมีลักษณะเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ของราชการ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>135</sup> กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม<sup>136</sup> เพราะเจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กับรัฐสองสถานะ คือ สถานะที่หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐ และสถานะที่สองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเอกชนคนหนึ่ง<sup>137</sup>

หากมีการฝ่าฝืน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมตั้งแต่มาตรา 100 - 103/1 กฎหมายให้ถือว่าเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาคด้วย ซึ่งถือเป็นเรื่องร้ายแรง แต่พฤติกรรมของนักการเมืองที่ดี ข้าราชการระดับสูงที่ดี มีการหาเสียงแฝงมาในการโฆษณาประชาสัมพันธภาพภาครัฐนั้น ยังไม่เคยมีการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาก่อน ว่าเป็นพฤติกรรมที่เข้าเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ซึ่งจะมีความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 หรือไม่

<sup>135</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

<sup>136</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 ถึง 103/1

<sup>137</sup> บันทึกคณะกรรมการปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องสร้างที่ 791/2546.



## 2.2) การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการอาศัยโอกาสหาเสียงแฝงไปกับการที่หน่วยงาน โฆษณาประชาสัมพันธ์ คือ การกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>138</sup>

อนึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญกับมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทเป็นอย่างมาก หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมกรณีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นแล้วแต่กรณี หากเป็นกรณีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรง ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ<sup>139</sup> เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้ความสำคัญกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการขึ้นใช้บังคับ (ปัจจุบันยังไม่มีการตราประมวลจริยธรรม)

อย่างไรก็ดีพฤติกรรมของนักการเมืองหรือผู้บริหารในหน่วยงานภาครัฐซึ่งได้ถือโอกาสในการใช้งบประมาณแผ่นดินไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ แต่มีการจัดทำป้ายที่มีรูปภาพของนักการเมืองหรือผู้นำหน่วยงานประกอบ เพื่อให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นผู้ให้การสนับสนุนนโยบายหรืออุดหนุนงบประมาณเพื่อไปสู่ประโยชน์ทางการเมือง อันมีลักษณะเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมไม่เป็นแบบอย่างที่ดีในปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรของรัฐอันไม่เป็นตามมาตรฐานจริยธรรมได้

โดยสรุป จะเห็นได้ว่ากระบวนการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ ไม่ได้มีกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้นกระบวนการควบคุมตรวจสอบที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจไม่มีความเหมาะสมกับลักษณะของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทำให้เป็นกระบวนการควบคุมที่ไม่มีประสิทธิภาพ เช่น กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแม้จะมีหลากหลายวิธีให้หน่วยงานเลือกใช้ให้เหมาะสมกับจำนวนวงเงินตามสัญญา แต่หน่วยงานก็หลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการ โดยวิธีจัดซื้อจัดจ้างแบบปกติ กลับใช้วิธีพิเศษและกรณีพิเศษแทน ทำให้ไม่สามารถควบคุมการคัดเลือกคู่สัญญาได้อย่างรอบคอบ ส่งผลต่อจำนวนเงินในการทำสัญญาที่ไม่มีการประกาศราคากลางที่เป็นมาตรฐาน

<sup>138</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (7).

<sup>139</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279.

ที่หน่วยงานสามารถนำไปอย่างอ้างอิงในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้ ทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าในการทำสัญญาเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐนั้น รัฐได้เข้าผูกพันตามสัญญาในราคาที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ การจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษนั้น นอกจาก ไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันทางด้านราคาแล้วยังอาจทำให้เกิดการวิงวอนของบริษัทยกชนเพื่อเข้ามารับงานกับหน่วยงานของรัฐได้ เพราะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐตกลงกับเอกชนโดยตรง และกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานค่อนข้างมากในการใช้ดุลพินิจเลือกคู่สัญญา อาจส่งผลกระทบต่อการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างได้แม้ว่าจะไม่มีตัวเลขปรากฏแน่ชัดว่ารัฐต้องเสียเงินงบประมาณไปเป็นจำนวนเท่าไรในการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างก็ตาม แต่เชื่อว่าจะมีความไม่โปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างแน่นอน

แม้ว่ากระบวนการควบคุมเนื้อหาไม่มีมาตรการตรวจสอบโดยเฉพาะ แต่มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/3475 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2550 เรื่อง ขอให้ทบทวนและกำหนดมาตรการป้องปราบ กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เงินงบประมาณของทางราชการจัดซื้อสิ่งของแจกให้ราษฎร โดยใส่ชื่อของตนเองลงบนสิ่งของ ที่อาจถือได้ว่าเป็นการควบคุมเนื้อหาการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐได้ แต่มีผลใช้บังคับอย่างจำกัด เนื่องจากใช้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น และกฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นกฎเกณฑ์ที่ออกตามหนังสือราชการเท่านั้น หากใช้เป็นกฎหมายแต่ประการ ดังนั้น หากมีการฝ่าฝืนก็ไม่แน่ชัดว่าจะมีผลหรือมีการกำหนดอัตราโทษอย่างไร

ตารางที่ 3.4 ตารางเปรียบเทียบกฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ภาครัฐในต่างประเทศกับประเทศไทย

ตารางที่ 3.4.1 ตารางเปรียบเทียบด้านการควบคุมเนื้อหา

ประเทศ	กฎหมาย	ข้อกำหนดเนื้อหา	วิธีการควบคุมดูแล
เครือรัฐ ออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)	Guidelines on Information and Advertising Campaigns 2010	ห้ามสนับสนุนการเมือง/ พรรคการเมืองนี้ ห้ามมีชื่อเว็บไซต์ สโลแกน สัญลักษณ์ หรือภาพพรรค เมือง/ นักการเมือง/ผู้ผลักดัน ให้เกิดการโฆษณา	คณะกรรมการ อิสระด้านสื่อ อนุมติ (กรณีมูลค่า เกินกว่า 250,000 ดอลลาร์)
แคนาดา (Canada) รัฐออนแทรีโอ (Ontario)	Government Advertising Act 2004	ห้ามมีรูปภาพหรือเสียงของ นักการเมือง ไม่โฆษณาเพื่อสร้าง ภาพลักษณ์ที่ดีให้กับพรรค การเมืองต้องระบุในโฆษณา ว่าใช้งบประมาณของรัฐ	สำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน (สตง) (The Auditor General)
สหรัฐอเมริกา (United States of America)	State Officials and Employees Ethics Act (ใช้ในมลรัฐอินเดียนา)  Public Officers Law (ใช้ในมลรัฐนิวยอร์ก)	-ห้ามมีชื่อหรือเสียงของ เจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมือง ทั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ในสื่อโฆษณาที่ใช้เงินของรัฐ แม้แต่ในสติกเกอร์หรือแถบ แม่เหล็กติดตู้เย็น -ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับ 1,100- 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ (3.8 หมื่นบาท-1.7 แสนบาท) ห้ามไม่ให้มีรูปหรือเสียง เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง ในสื่อประชาสัมพันธ์ที่ใช้เงิน รัฐ -ผู้ใดฝ่าฝืนมีโทษปรับ 1,000- 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ (3.4 หมื่นบาท-1.7 แสนบาท)	คณะกรรมการ กำกับจริยธรรม เจ้าหน้าที่รัฐ (Ethics Commission)

ตารางที่ 3.4.1 (ต่อ) ตารางเปรียบเทียบด้านการควบคุมเนื้อหา

ประเทศ	กฎหมาย	ข้อกำหนดเนื้อหา	วิธีการควบคุมดูแล
สหราชอาณาจักร	Propriety Guides	ห้ามใช้งบประมาณของรัฐซื้อสื่อเพื่อโจมตีกันทางการเมือง	Propriety Guides เป็นเพียงกรอบแนวทางที่กำหนดกิจกรรมของเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ รวมถึงการออกแคมเปญโฆษณา
ฝรั่งเศส	ไม่มีกฎหมายเฉพาะ	ห้ามโฆษณาเอื้อประโยชน์ต่อพรรคการเมืองใดในช่วงเลือกตั้ง	
ไทย	หนังสือ มท. 0808.22/ว3475 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2550 เรื่อง ขอให้ทบทวนและกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปราม กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เงินงบประมาณของทางราชการซื้อสิ่งของแจกให้ราษฎร โดยใส่ชื่อของตนลงบนสิ่งของ	สื่อประชาสัมพันธ์ผลงานของอปท. ถ้ามีภาพ ภาพนั้นต้องบ่งบอกถึงกิจกรรมที่ทำ	ผู้ว่าราชการจังหวัด / นายอำเภอ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พิจารณาความคุ้มค่าของเงินที่ใช้

ตารางที่ 3.4.2 ตารางเปรียบเทียบ ด้านการเบิกจ่ายงบประมาณ

ประเทศ	แผนประชาสัมพันธ์ กลาง/ประจำปี	ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง(แบบรวม ศูนย์/มีผู้รับผิดชอบหลัก)	ควบคุมความคุ้มค่าของ งบประมาณ
เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia)	ไม่มี	มีระบบจัดซื้อจัดจ้างแบบรวมศูนย์ โดยมี Central Advertising System – CAS และ Communication Multi-Use List – CMUL (Procurement Management Branch – PMB, Dept. Finance (กระทรวงการคลัง)) เป็น ผู้รับผิดชอบหลัก	การควบคุมความคุ้มค่าของ งบประมาณที่ใช้โดย Peer Review Group –PRG, Independent Com. Committee – ICC ผู้เชี่ยวชาญด้านสื่อ โดยเน้น เฉพาะ โครงการ ที่มีมูลค่าเกิน 250,000 ดอลลาร์
แคนาดา (Canada) รัฐออนแทรีโอ (Ontario)	มีแผนประชาสัมพันธ์ กลางหรือแผนประจำปี คือ Gov't Ad Plan (Gov't Ad Committee/Treasury Board)	มีระบบจัดซื้อจัดจ้างแบบรวมศูนย์ มีผู้รับผิดชอบหลัก Ad Management Information System – AdMIS (Public Works and Gov't Services Canada – PWGSC (กระทรวงการคลัง))	Pre & Post Test
สหราชอาณาจักร	มีแผนประชาสัมพันธ์ กลาง หรือแผนประจำปี คือ Gov't Com. Plan (Gov't Com.Service (GCS))	มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบรวม ศูนย์ (ผู้รับผิดชอบหลัก) คือ Crown Commercial Service(CCS) (Trading Funds) (Gov't Procurement Service)	มีการควบคุมความคุ้มค่าของ เงินงบประมาณโดยใช้ The Advertising, Marketing and Com. Control (สังกัด Cabinet Office) เน้นเฉพาะ โครงการที่มีมูลค่า 100,000 ปอนด์ขึ้นไป และมี HM Treasury & Cabinet Office อนุมัติโครงการ
ฝรั่งเศส	ไม่มีแผน แต่มี Gov't Information Service เป็นตัวเชื่อม	มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบรวม ศูนย์ (ผู้รับผิดชอบหลัก) คือ Financial resources pooling (Gov't Information Service)	การควบคุมความคุ้มค่าของ งบประมาณที่ใช้ โดย Pre & Post Test และ Court of Account
ไทย	คณะกรรมการ กปช. ประกาศใช้นโยบายและ แผนการประชาสัมพันธ์ ฉบับที่ 5 (2559-2564)	มีระบบการจัดซื้อจัดจ้างแบบรวม ศูนย์ Thai Government procurement (gprocurement.go.th)	สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่า ของงบประมาณ



### 3.6.4 การกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์

มีหลายหน่วยงานพยายามศึกษาและเสนอแนะวิธีการเพื่อเป็นมาตรการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ เช่น สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)<sup>140</sup> คณะกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติชอบในสภาปฏิรูปแห่งชาติ<sup>141</sup> และคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ<sup>142</sup> โดยมีการนำเสนอมาตรการทางกฎหมายไปยังรัฐบาลเพื่อช่วยแก้ปัญหาดังกล่าว แต่ปัจจุบันก็ยังไม่มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐขึ้นใช้บังคับแต่อย่างใด ซึ่งในเนื้อหาส่วนนี้ผู้วิจัยจะได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบร่างกฎหมาย/ร่างระเบียบเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐที่หลายหน่วยงานนำเสนอ ในสองประเด็นหลัก ได้แก่ มาตรการในการควบคุมกระบวนการหรืองบประมาณที่ใช้เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ และศึกษาเปรียบเทียบในประเด็นการควบคุมเนื้อหาของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ ดังนี้

<sup>140</sup> บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง “แผนการให้มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโฆษณาและประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ”, กม.คปก.(ก) ที่ 14/2558, เมษายน 2558

<sup>141</sup> เอกสารรายงานการศึกษาของคณะกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง “การปฏิรูปการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ” มิถุนายน 2558

<sup>142</sup> เอกสารรายงานของคณะกรรมการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ, “เรื่อง (ร่าง) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส พ.ศ. ....” ตุลาคม 2559

ตารางที่ 3.5 ตารางแสดงการเปรียบเทียบการกำหนดบทนิยาม/วัตถุประสงค์ของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. .... (ฉบับ คปก.)	ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. .... (ฉบับ สปช.)	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส พ.ศ. .... (ฉบับ สปท.)*
<p>“การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ” หมายความว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์นโยบาย โครงการหรือการดำเนินงาน กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐทางรายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ จดหมาย ไปรษณียบัตร สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อประชาสัมพันธ์อื่นใด ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการ (ร่างมาตรา 4)</p>	<p>“การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ” หมายความว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์นโยบาย โครงการหรือการดำเนินงานต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือองค์กรกลุ่มคานที่มีกฎหมายจัดตั้งทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ จดหมาย ไปรษณียบัตร สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อประชาสัมพันธ์อื่นใด ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการ (ร่างมาตรา 4)</p>	<p>การประชาสัมพันธ์ หมายความว่า การจัดกิจกรรมรณรงค์ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย การโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน สื่อประเภทต่าง ๆ และสื่อสังคมออนไลน์ (ร่างข้อ 3)</p>

\*\*\* คณะกรรมาธิการวิสามัญขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบได้รับคำแนะนำจากรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ว่าควรจะดำเนินการในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งจะทำให้การประกาศใช้บังคับมีความรวดเร็ว

การกำหนดบทนิยามของคำว่า “การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ” ตามที่ปรากฏในร่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ได้แก่ ฉบับที่เสนอโดย คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) และฉบับที่เสนอโดย สภาพัฒนาเศรษฐกิจ (สปช.) มีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน คือ มีการกำหนดลักษณะของการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ว่าต้องมีลักษณะอย่างไร มีการกำหนดวิธีการและมีการบอก

วัตถุประสงค์ของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ว่าต้องมีวัตถุประสงค์อย่างไรถึงจะเข้าข่ายเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

บทนิยามคำว่า “ประชาสัมพันธ์” ตามที่ปรากฏในร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส พ.ศ. .... ฉบับที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอ หมายถึง การจัดกิจกรรมรณรงค์ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย การโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อมวลชน สื่อประเภทต่าง ๆ และสื่อสังคมออนไลน์ เป็นบทนิยามที่กว้างโดยครอบคลุมถึงทุกกิจกรรมที่เกี่ยวกับการรณรงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย แต่ยังคงขาดความชัดเจนหากเปรียบเทียบกับบทนิยาม “การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ” ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) และฉบับที่เสนอโดย สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เสนอโดยมีการระบุอย่างชัดเจนว่าต้องเป็นการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์นโยบาย โครงการหรือการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ

ตารางที่ 3.6 ตารางแสดงการเปรียบเทียบการควบคุมการกระบวนกร/งบประมาณโฆษณาประชาสัมพันธ์

ร่างกฎหมาย / ผู้เสนอ	การควบคุมงบประมาณ/กระบวนกร	ติดตามประเมินผล	มาตรการลงโทษ
ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. .... (เสนอโดย คปก.)	1. ก่อนดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐที่ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตั้งแต่.....บาทขึ้นไป ให้หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่จะดำเนินการดังกล่าวมีหน้าที่ส่งวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อดำเนินการการโฆษณาประชาสัมพันธ์ต่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา ก่อน (ร่าง มาตรา 5) 2. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องดำเนินการตรวจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ก่อนแจ้งต่อหน่วยงานทราบ (ร่างมาตรา 7) 3. ในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนเพื่อป้องกันภัยพิบัติ สาธารณะไม่ต้องดำเนินการตามข้อ 1 และเมื่อได้ดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไปแล้วให้รับส่ง	ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจัดทำรายงานผลการดำเนินการและความเห็นเกี่ยวกับความคุ้มค่าของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ เสนอต่อรัฐสภา (ร่างมาตรา 10)	ไม่มี

ตารางที่ 3.6 (ต่อ) ตารางแสดงการเปรียบเทียบการควบคุมการกระบวนกร/งบประมาณ โฆษณา ประชาสัมพันธ์

ร่างกฎหมาย /ผู้เสนอ	การควบคุมงบประมาณ/กระบวนกร	ติดตามประเมินผล	มาตรการลงโทษ
	<p>เรื่องให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการโฆษณา ประชาสัมพันธ์เป็นครั้งแรก (ร่างมาตรา 8)</p>		
<p>ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. .... (เสนอโดย สปช.)</p>	<p>ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจัดทำรายละเอียดโครงการแผนงาน และงบประมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์เสนอคณะกรรมการกำกับดูแลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐเพื่อพิจารณา ก่อนนำเสนอสำนักงบประมาณ (ร่างมาตรา 5)</p>	<p>หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว ทั้งระหว่างดำเนินการ และหลังดำเนินการ และเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณ -รายงานผลการใช้จ่ายเงิน งบประมาณต่อคณะกรรมการเพื่อประเมินผลในไตรมาสที่สองและไตรมาสที่สี่-องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยแผนงบประมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ผลการใช้จ่าย งบประมาณทุกโครงการ ระหว่างและหลังดำเนินการ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ภายใน 30 วัน เปิดเผยต่อสาธารณะชน โดยผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ -ให้สำนักงานงบประมาณ ติดตามผลและประเมินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เก็บรวบรวมข้อมูลการโฆษณา ประชาสัมพันธ์</p>	<p>เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตต้องระวางโทษ ตามกฎหมายสำหรับการกระทำความผิดนั้น (ร่างมาตรา 23)</p>

ตารางที่ 3.6 (ต่อ) ตารางแสดงการเปรียบเทียบการควบคุมการกระบวนกร/งบประมาณ โฆษณา ประชาสัมพันธ์

ร่างกฎหมาย /ผู้เสนอ	การควบคุมงบประมาณ/กระบวนกร	ติดตามประเมินผล	มาตรการลงโทษ
<p>ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส พ.ศ. .... (เสนอโดย สปท.)</p>	<p>1. “คณะกรรมการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส” ชื่อย่อ กบป. (ร่างข้อ 5) มีอำนาจหน้าที่ตามข้อ 6</p> <p>2. หน่วยงานต้องจัดทำค่าของประมาณรายจ่ายประจำปีด้านการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใสและมีความคุ้มค่า (ร่างข้อ 18)</p> <p>3. การจัดทำค่าของประมาณต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้ (ร่างข้อ 20) 3.1 การกำหนดโครงการต้องระบุที่มาของเงินที่จะนำมาใช้เพื่อดำเนินการในโครงการนั้น 3.2 ค่าของประมาณต้องมีรายละเอียด อย่างน้อย เหตุผลความจำเป็นในการจัดทำงบประมาณ ต้องจำแนกกิจกรรม วงเงินงบประมาณว่าเป็นค่าใช้จ่ายทางการจัดกิจกรรมรณรงค์ การโฆษณาและการประชาสัมพันธ์ในสัดส่วนเท่าใด</p> <p>4. การประเมินความคุ้มค่าในการจัดกิจกรรมรณรงค์หรือการโฆษณาหรือการประชาสัมพันธ์เป็นงานที่รัฐสามารถจัดทำเองหรือต้องจัดซื้อจัดจ้างจากภายนอก ,ต้องมีราคากลางอ้างอิง, วงเงินงบประมาณทั้งโครงการ ,ระยะเวลาดำเนินการ ,แนวทางและวิธีการวัดผลสัมฤทธิ์ทางด้านผลผลิตและผลลัพธ์</p> <p>5. หน่วยงานต้องส่งผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ กบป. ภายในสามสิบวัน กรณีมีการโอนหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณหรือการ โอนและหรือเปลี่ยนแปลงเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินงานหรือจากการจัดซื้อจัดจ้าง จัดส่งผลการโอนหรือเปลี่ยนแปลงไปให้คณะกรรมการ กบป. ภายใน 30 วัน (ร่างข้อ 21 และข้อ 22)</p>	<p>1. หน่วยงานต้องเปิดเผยข้อมูลการบริหารการประชาสัมพันธ์ในระบบดิจิทัลของหน่วยงานภายใน 3 วัน จัดทำรายงานการบริหารการประชาสัมพันธ์ตลอดทั้งปี ในรูปเอกสารและในระบบดิจิทัลภายใน 3 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ (ร่างข้อ23)</p> <p>2. ข้อมูลที่หน่วยงานต้องเปิดเผย</p> <p>-ประเภทของเงินที่ใช้ในการดำเนินการ เช่น เงินในงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้</p> <p>สำเนาการจัดซื้อจัดจ้าง</p> <p>- ผลสัมฤทธิ์ของกิจกรรมประชาสัมพันธ์</p>	<p>หน่วยงานไม่จัดส่งรายงานหรือส่งรายงานงานล่าช้าให้มีการแจ้งเตือนภายใน 7 วัน หากไม่ดำเนินการให้รายงานคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานพิจารณา ลงโทษทางวินัย (ร่างมาตรา 27)</p>



การควบคุมงบประมาณมีการกำหนดมาตรการแตกต่างกันแต่ทั้งนี้ทั้งนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานว่าต้องมีการตรวจสอบก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการและหลังดำเนินการดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐฯ ฉบับที่เสนอโดย คปก. กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ในการควบคุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหน่วยงานมีหน้าที่ต้องส่งไปเพื่อทำการตรวจสอบความโปร่งใส โดยมีการกำหนดจำนวนวงเงินงบประมาณไว้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสียก่อนหน่วยงานจึงจะทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ได้ แต่หากเป็นกรณีเร่งด่วนฉุกเฉินหน่วยงานสามารถทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไปก่อนได้แล้วจึงส่งเรื่องให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในภายหลังจากการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไปแล้วภายในสามสิบวัน

2. ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐฯ ฉบับที่มีการเสนอโดย สปช. และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใสฯ ฉบับที่เสนอโดย สปท. นั้นมีลักษณะการควบคุมที่ต่างออกไปคือ ควบคุมโดยการกำหนดคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลในการจัดทำคำของบประมาณและการปฏิบัติการตามแผนงบประมาณที่ได้ขอไป โดยกำหนดรายละเอียดที่ต้องแสดง เช่น รายละเอียดโครงการ วงเงินของงบประมาณที่ใช้ในการประชาสัมพันธ์ ที่มาของเงินและความคุ้มค่าของการใช้งบประมาณ เป็นลักษณะของการควบคุมเงินงบประมาณตั้งแต่ต้นทางคือตั้งแต่การเขียนในการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์

### ตารางที่ 3.7 ตารางแสดงการเปรียบเทียบการควบคุมด้านเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์

ร่างกฎหมาย/ผู้เสนอ	วิธีการควบคุมเนื้อหาของโฆษณาประชาสัมพันธ์	หน่วยงานผู้ตรวจพิจารณาอนุญาต/เห็นชอบ	มาตรการลงโทษ
ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. .... (ฉบับ คปก.)	1. ให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข แต่ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ได้แก่ -มีข้อความที่แสดงว่าดำเนินการโดยใช้จ่ายจากเงินแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐผู้รับผิดชอบ -เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือณรงค์เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใด	ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบ	ไม่มี

ตารางที่ 3.7 (ต่อ) ตารางแสดงการเปรียบเทียบการควบคุมด้านเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์

ร่างกฎหมาย/ผู้เสนอ	วิธีการควบคุมเนื้อหาของโฆษณาประชาสัมพันธ์	หน่วยงานผู้ตรวจพิจารณาอนุญาต/เห็นชอบ	มาตรการลงโทษ
	<p>ของรัฐบาลที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชน การคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน ความคืบหน้าตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย โครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ การส่งเสริมภาพลักษณ์และค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่นด้านต่างๆ ของประเทศ</p> <p>- ไม่มีภาพหรือเสียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการการเมือง หรือเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบทางการเมือง</p>		
<p>ร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. .... (ฉบับ สปช.)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ต้องมีข้อความที่แสดงว่าดำเนินการโดยใช้จ่ายเงินแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นใดของรัฐผู้รับผิดชอบ</li> <li>2. ต้องเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชน การคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือสุขภาพอนามัยของประชาชนความคืบหน้าตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีและค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของประเทศ</li> <li>3. ต้องมีข้อความภาพหรือเสียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการการเมืองหรือเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองหรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง</li> </ol>	ไม่มี	ไม่มี
<p>ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส พ.ศ. .... (ฉบับ สปท.)</p>	<p>หลักเกณฑ์ ให้คณะกรรมการ กบป. กำหนด แต่ต้องมีสาระสำคัญดังนี้ด้วย (ร่างข้อ 16)</p> <p>-ต้องมีข้อความที่แสดงว่าดำเนินการ โดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเงินนอกงบประมาณหรือเงินกู้</p> <p>-ต้องเป็นภารกิจหรือการดำเนินงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในภาครัฐ</p>	ไม่มี	<p>คณะกรรมการ กบป. พิจารณาวินิจฉัย</p> <p>-กรณีเข้าข่ายเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่งเรื่องต่อให้</p>

ตารางที่ 3.7 (ต่อ) ตารางแสดงการเปรียบเทียบการควบคุมด้านเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์

ร่างกฎหมาย/ผู้เสนอ	วิธีการควบคุมเนื้อหาของโฆษณาประชาสัมพันธ์	หน่วยงานผู้ตรวจพิจารณาอนุญาต/เห็นชอบ	มาตรการลงโทษ
	<p>-ต้องเป็นการรณรงค์ การโฆษณา การประชาสัมพันธ์ เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในภาครัฐที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน การคุ้มครองหรือรักษาความประชาชน ความกึ่งหน้า ตลอดจนปัญหาหรือสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือ สุขอนามัยของอุปสรรคในการดำเนินการตาม นโยบายโครงการ หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ การส่งเสริมภาพลักษณ์และค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของประเทศ</p> <p>-ไม่มีข้อความหรือภาพหรือเสียงของผู้บริหารของ หน่วยงานในภาครัฐ นักการเมืองหรือข้าราชการเมือง รวมทั้งต้องไม่มีเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความ ได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมืองหรือมีการขัดกัน แห่งผลประโยชน์ข้อยกเว้น หลักเกณฑ์ที่กล่าวมาไม่ ใช้บังคับกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อประโยชน์ สาธารณะหรือการรณรงค์เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์และ ค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของ ประเทศในสื่อสารมวลชน สื่อสังคมออนไลน์ หรือ สื่ออื่นใดทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศ</p>		<p>คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการ ทูจริตแห่งชาติ -กรณีเป็นการ แทรกแซงสื่อส่ง เรื่องให้หัวหน้า หน่วยงานใน ภาครัฐ ดำเนินการทาง วินัยกรณีเป็นการ ใช้งบประมาณที่ ไม่คุ้มค่าใช้จ่ายยัง เรื่องดังกล่าว ทันที</p>

การควบคุมการโฆษณารับรองประชาสัมพันธ์ในทางเนื้อหานั้นมีความสำคัญ เพื่อป้องกันมิให้มีการนำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม อันจะถือเป็นความผิดด้านคุณธรรมและจริยธรรมได้

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐถือเป็นเครื่องมือที่จำเป็นและสำคัญที่ทำให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารและสามารถเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นรวมตลอดถึงการบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการเสนอแนะ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ประกอบรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ในการเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐอันไม่ใช่ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงหรือเป็นความลับของทางราชการ โดยต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก (มาตรา 59 วรรคหนึ่ง) ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ทุกส่วนราชการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและได้รับความเห็นชอบ/อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการแล้ว เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ทราบการดำเนินงานของรัฐบาลอย่างถูกต้องโดยทั่วกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและโครงการอื่น ๆ ที่อาจกระทบด้านต่าง ๆ และอยู่ในความสนใจของประชาชน รวมทั้งให้มีการรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการ โครงการต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นระยะ ๆ เพื่อสร้างความรับรู้ที่ถูกต้องแก่ประชาชนด้วย ด้วยความจำเป็นดังกล่าวภาครัฐจึงทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ โดยในปีงบประมาณ 2559 มีการตั้งงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559–2564) จำนวน 3,294,375,050 บาท มีหน่วยงานผู้รับผิดชอบรวม 20 กระทรวง มีโครงการที่ต้องดำเนินการทั้งสิ้น 59 โครงการ ซึ่งเป็นการใช้จ่ายงบประมาณ โดยยังไม่มาตรการควบคุมตรวจสอบที่ชัดเจน จากการศึกษาทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

ประเทศไทยไม่มีการประกาศแผนการประชาสัมพันธ์กลางหรือแผนการประชาสัมพันธ์ประจำปีอย่างเป็นทางการ แต่มีคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) ทำหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ

โดยปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ใช้บังคับเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ ตามที่ กปช. เสนอนี้ จะถือเป็นกรอบการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของชาติที่ทุกหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การ บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีต้องนำไปปรับใช้กับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน และต้องให้ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลด้วย ซึ่งนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ มีสาระสำคัญ ประกอบด้วย ยุทธศาสตร์ 4 ด้าน ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 การประชาสัมพันธ์สร้างความปรองดองของคนในชาติ มุ่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ และรับรู้เป้าหมายของการพัฒนาชาติ มองเห็นหลักชัยหรือจุดหมายปลายทางของประเทศ ร่วมกัน ขอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง คิดอย่างมีเหตุผล ยึดหลักผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยใช้วิธีการสันติ หลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง รวมทั้งฟื้นฟูระเบียบสังคมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย ตลอดจนสนับสนุนองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีส่วนร่วมในการสร้างความปรองดองสมานฉันท์ ภายใต้กรอบของบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กร

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การประชาสัมพันธ์นโยบายแห่งรัฐ มุ่งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้ เข้าใจ และให้ความร่วมมือกับรัฐบาลในการบริหารประเทศ ตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รวมทั้ง เรื่องที่เป็นวาระแห่งชาติ โดยแสวงหาความร่วมมือจากสื่อมวลชน ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาค ประชาชน เพื่อสร้างและพัฒนาเครือข่ายประชาสัมพันธ์ทุกระดับ ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือในการ พัฒนาประเทศร่วมกัน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 การประชาสัมพันธ์ในภาวะวิกฤต มุ่งเตรียมประชาชนให้พร้อมรับการ เผชิญกับวิกฤตการณ์ต่างๆ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สาธารณภัย ภัยจากธรรมชาติ ภัยจากการก่อการร้าย การก่อวินาศกรรม การชุมนุมประท้วง ก่อการจลาจล เป็นต้น โดยให้ความสำคัญ กับการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสาร ที่ถูกต้อง รวดเร็ว ประชาชนมีความเท่าทันต่อข่าวสารและ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น สามารถแยกแยะข้อเท็จจริงออกจากความคิดเห็นหรืออารมณ์ที่อาจไม่สะท้อน สถานการณ์จริง รวมทั้งมุ่งการพัฒนาและเสริมสร้างการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานรัฐ ในห้วงสถานการณ์ฉุกเฉินหรือภาวะวิกฤตได้อย่างมีเอกภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมภาพลักษณ์ประเทศสู่ประชาคมโลก มุ่งส่งเสริมความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ในการสร้าง ภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยสู่ประชาคมโลก โดยเน้นการสร้างความเป็นมิตรกับทุกประเทศ เสริมสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือกับกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน รวมทั้งให้ความสำคัญ กับการเสริมสร้างการรับรู้ข่าวสารที่ถูกต้อง เพื่อสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับ ในประชาคมโลก



โดยนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาตินี้ครอบคลุมทุกด้านในการบริหารราชการแผ่นดิน อีกทั้ง ได้มีการจัดทำแผนการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ ด้วย โดย กปช. จะคอยทำหน้าที่เสนอแนะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ของชาติ แผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติแก่หน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนนั้นด้วย โดยในปีงบประมาณ 2559 กปช. ได้ร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ กำหนดแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) เป็นแผนงานในระดับกระทรวง มีการกำหนด โครงการ จำนวนงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก

โดยคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) มีความสำคัญต่อทิศทางนโยบายประชาสัมพันธ์ของชาติเป็นอย่างเพราะเมื่อหากพิจารณาผู้อำนวยการอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) จะเห็นว่าเป็นหน่วยงานหลักในกำหนดกรอบแนวทางนโยบายประชาสัมพันธ์ภาครัฐโดยมีอำนาจหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตั้งแต่ก่อนมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ระหว่างดำเนินการประชาสัมพันธ์และหลังการดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไปแล้ว จึงถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีความสำคัญ

1. อำนาจหน้าที่ของ กปช. ก่อนมีการดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ คือ

1.1 เสนอนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ ปัจจุบันมีการประกาศใช้ นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2559-2564) ใช้บังคับเป็นเวลา 5 ปี

1.2 เสนอแนะหน่วยงานของรัฐในเรื่องดังต่อไปนี้ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ของชาติ แผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติซึ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และต้องกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนด้วย (ในทางปฏิบัติ กปช. มิได้มีมาตรการบังคับที่ชัดเจน)

1.3 ประเมินสถานการณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อประเทศชาติและกำหนดมาตรการประชาสัมพันธ์อย่างเหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์

1.4 สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการอบรม การประชุม หรือสัมมนา เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจอันถูกต้อง และประสานงานในการปฏิบัติงานการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

2. อำนาจหน้าที่ของ กปช. ในระหว่างดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์

2.1 ให้คำแนะนำและให้ความเห็นด้านการบริหารงานสื่อแก่หน่วยงานสื่อมวลชนภาครัฐเพื่อให้สอดคล้องและบรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

2.2 ประสานการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

3. ภายหลังจากมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไปแล้ว

3.1 ติดตามประเมินผลการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงงานประชาสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3.2 จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) จะเห็นว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากในการกำหนดทิศทางของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ อีกทั้งต้องร่วมกับส่วนราชการเพื่อกำหนดกิจกรรมหรือโครงการที่ต้องเป็นไปตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ และต้องสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในขณะนั้นด้วย รวมทั้งให้ คำเสนอแนะ แนะนำทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการโฆษณาประชาสัมพันธ์พร้อมกันนี้ต้องติดตามประเมินผลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐและจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

แต่องค์ประกอบของ กปช. ประกอบด้วยกรรมการที่เป็นตำแหน่งทางการเมือง เช่น กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และรองนายกรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรีมอบหมาย) เป็นรองประธานกรรมการ ซึ่งการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) ในลักษณะนี้อาจส่งผลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติได้ กล่าวคือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีถือเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายบริหาร โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล การกำหนดให้ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงอย่างตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีรองประธานกรรมการ แม้จะเป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (กปช.) มีสำคัญจำเป็นที่ผู้บริหารระดับสูงอย่างนายกรัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรีจะต้องมาร่วมในการกำหนดนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ โดยมีระยะเวลาในการปฏิบัติตามแผนเป็นเวลา 5 ปี แต่หากรัฐบาลต้องหมดวาระลงด้วยเหตุหมดวาระตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือด้วยเหตุอื่น ทำให้เมื่อรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศซึ่งอาจมีนโยบายในการบริหารประเทศที่เปลี่ยนไป จึงกระทบโดยตรงต่อนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ ซึ่งได้ประกาศใช้ไปแล้วในรัฐบาลก่อน การปฏิบัติตามแผนการประชาสัมพันธ์ที่กำหนดไว้ในระดับกระทรวงก็ต้องหยุดชะงักลงทันที ก่อให้เกิดความไม่ต่อเนื่องของนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ ดังนั้น ควรกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติให้มีความเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และคำนึงถึงความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้

แผนปฏิบัติการตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ ดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงควรมีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. 2553 ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ให้มีความเหมาะสมและสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ ได้อย่างต่อเนื่องมีประสิทธิภาพ เนื่องจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติต้องมีการเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบอยู่แล้ว ทั้งเรื่องนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติฯ และต้องรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เช่นกัน ดังนั้น เพื่อให้การทำงานไม่หยุดชะงักลงเพราะเหตุมีการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีจึงควรปรับเปลี่ยนให้มีความเหมาะสม

#### 4.2 ปัญหาการทุจริตจากการโฆษณาประชาสัมพันธ์

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐทวีความสำคัญมากขึ้นจากกระแสเทคโนโลยีการสื่อสารที่มีหลากหลายและรวดเร็วครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคมประกอบกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการและมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของรัฐด้วย นอกจากนี้ ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนเสียก่อน รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าว โดยกำหนดให้ทุกส่วนราชการต้องเปิดเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแผนงาน/โครงการต่าง ๆ ในความรับผิดชอบที่ได้ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องและได้รับความเห็นชอบ/อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการแล้ว เพื่อความเข้าใจร่วมกันของประชาชนส่งผลโดยตรงต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่ราบรื่นและก้าวหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐมีความสำคัญอย่างมาดังกล่าวมาแล้ว ภาครัฐจึงต้องทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์มากขึ้น การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐก็ต้องมีมากขึ้นตามไปด้วย โดยส่วนใหญ่ลักษณะของการโฆษณาประชาสัมพันธ์จะเป็นลักษณะพิเศษที่ต้องใช้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ อีกทั้งการโฆษณาประชาสัมพันธ์บางอย่าง รัฐยังต้องการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นวงกว้างจึงต้องจ้างสื่อที่มีได้รับความนิยมหรือเรตติ้งในการติดตามที่สูงเพื่อให้การส่งข้อมูลข่าวสารไปสู่ภาคประชาชนให้ได้มาก

ที่สุดจากข้อเท็จจริงทั้งหมดส่งผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั้งสิ้น โดยสามารถสรุปสภาพปัญหาของการจัดจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐที่อาจนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้

4.2.1 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานในการกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวไปแล้วว่าลักษณะของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐที่มีความหลากหลายเปลี่ยนแปลงไปตามวัตถุประสงค์ของการโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยบางโครงการ/บางกิจกรรมรัฐต้องเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงสาธารณสุขต้องการทำแผ่นพับเพื่อแจกจ่ายให้กับประชาชนเกี่ยวกับข้อปฏิบัติตัวเพื่อป้องกันโรคไข้หวัดซึ่งเป็นไข้หวัดตามฤดูกาล หรือบางโครงการภาครัฐต้องการจัดเสวนาเรื่องรับฟังปัญหาสิ่งแวดล้อมชายฝั่ง โดยเชิญศิลปินดารานักแสดงร่วมเสวนาด้วย จะเห็นได้ทั้งสองโครงการมีการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์แฝงอยู่ด้วยกันทั้งสองโครงการ การจัดซื้อจัดจ้างจึงต้องเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสม ซึ่งหน่วยงานราชการส่วนใหญ่เลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีพิเศษหรือกรณีพิเศษ เพื่อความคล่องตัวในการทำสัญญาและเลือกบริษัทสื่อที่จะมาผลิตงานให้กับส่วนราชการ

โดยในช่วงเดือนสิงหาคมถึงตุลาคม 2556 กระทรวงแรงงานมีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยใช้งบประมาณ 100 ล้านบาท ซึ่งเป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษและกรณีพิเศษทั้งสิ้น ซึ่งข้อควรระมัดระวังในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษและกรณีพิเศษ คือ วิธีการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดการแข่งขันทางด้านราคาเนื่องจาก หน่วยงานจะเป็นฝ่ายติดต่อกับบริษัทโดยตรงเพื่อตกลงราคาและหากพอใจในราคาที่ตกลงกันได้แล้ว (อยู่ในวงเงินงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ) ก็สามารถดำเนินการทำสัญญาได้ทันที บางครั้งจึงไม่มีบริษัทอื่นมานำเสนอราคาแข่งขันเลยหรือมีแต่น้อย และเป็นดุลพินิจของหน่วยงานในการเลือกผู้ผลิตสื่อได้โดยตรงทำให้ภาครัฐต้องทำสัญญาจ้างในราคาสูงเกินไปเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียบประมาณไปโดยไม่สมควร ไม่เป็นไปตามหลักการใช้จ่ายที่ดีซึ่งต้องคำนึงความประหยัดคุ้มค่าและการจัดซื้อจัดจ้างแบบวิธีพิเศษและกรณีพิเศษที่มีความคล่องตัวสูงไม่มีความยุ่งยากในการทำสัญญาใช้เวลารวดเร็ว อาจเป็นเหตุให้เกิดการวิงวอนรับงานจากส่วนราชการของบริษัทสื่อได้

ปัจจุบันมีการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560<sup>1</sup> กำหนดให้มีวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ดังต่อไปนี้

1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

“มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

2) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย

3) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับผู้ประกอบการโดยตรงในวงเงินเล็กน้อย (กำหนดในกฎกระทรวง ปัจจุบันยังไม่มีกำหนด)

วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้น อาจเทียบได้กับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษนั่นเอง เพื่อเป็นการป้องกันมิให้หน่วยงานใช้ดุลพินิจในการเลือกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยตัวเอง พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน<sup>2</sup> เว้นแต่จะปรากฏกรณีตามที่กฎหมายกำหนด จึงจะเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง แสดงว่ามาตรการทางกฎหมายออกมาตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็ได้เป็นการควบคุมดุลพินิจของหน่วยงานในการเลือกใช้เลือกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษอยู่ดี เพราะหน่วยงานก็จะอาศัยเหตุข้อยกเว้นแล้วดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามที่เห็นว่าเหมาะสมได้นั่นเอง

ดังนั้น วิธีการที่ดีที่สุดในการควบคุมดุลพินิจของหน่วยงานในการพิจารณากำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างก็ต้องสร้างจิตสำนึกให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างโดนคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง หลักความประหยัด คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและเป็นธรรม ทั้งนี้ ก็เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ เพราะแม้จะมีการตรากฎหมายใหม่เพื่อมาแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานที่ไม่เหมาะสม ก็เป็นการบัญญัติในลักษณะเชิญชวนเท่านั้น โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องเลือกใช้วิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อนเว้นแต่จะกรณีตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 56 (1) (2) ซึ่งหน่วยงานต่างก็สามารถหลีกเลี่ยงไปใช้ข้อยกเว้นโดยไม่มีหน่วยงานใดเลือกใช้วิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน ลักษณะก็เป็นการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานในกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างได้อยู่ดี

#### 4.2.2 ปัญหาราคาอ้างอิงที่เป็นมาตรฐาน (ราคากลาง)

ปัญหาเรื่องราคากลางที่เป็นมาตรฐานของการจัดซื้อจัดจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ไม่สามารถทำได้โดยง่าย เนื่องจากความหลากหลายของการโฆษณาและการประชาสัมพันธ์รูปแบบ ลักษณะการเผยแพร่ ระยะเวลาในการเผยแพร่ ช่วงเวลาในการเผยแพร่ ล้วนเป็นเหตุปัจจัย

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56



ในการกำหนดราคาหรือวงเงินในการทำสัญญาทั้งสิ้น ดังนั้น ที่ผ่านมวงเงินที่ใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐจึงขึ้นอยู่กับความตกลงกันระหว่างบริษัทผู้ผลิตสื่อและส่วนราชการเป็นหลัก โดยไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าได้ทำสัญญาในวงเงินที่สูงเกินไปหรือไม่ เป็นช่องทางให้เงินงบประมาณรั่วไหลได้

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ “ราคากลาง” หมายความว่า ราคาเพื่อใช้เป็นฐานสำหรับเปรียบเทียบราคาของผู้ยื่นข้อเสนอได้ยื่นเสนอไว้ซึ่งสามารถจัดซื้อจัดจ้างได้จริงตามลำดับ ดังต่อไปนี้

- (1) ราคาที่ได้มาจากการคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการราคากลางกำหนด
- (2) ราคาที่ได้มาจากฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุที่กรมบัญชีกลางจัดทำ
- (3) ราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานกลางอื่นกำหนด
- (4) ราคาที่ได้มาจากการสืบราคาจากท้องตลาด
- (5) ราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายในระยะเวลาสองปีงบประมาณ
- (6) ราคาอื่นใดตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

ในกรณีที่มีราคาตาม (1) ให้ใช้ราคาตาม (1) ก่อน ในกรณีที่ไม่มีราคาตาม (1) แต่มีราคาตาม (2) หรือ (3) ให้ใช้ราคาตาม (2) หรือ (3) ก่อน โดยจะใช้ราคาใดตาม (2) หรือ (3) ให้คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ ในกรณีที่ไม่มีราคาตาม (1) (2) และ (3) ให้ใช้ราคาตาม (4) (5) หรือ (6) โดยจะใช้ราคาใดตาม (4) (5) หรือ (6) ให้คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ

โดยในประเทศแคนาดาที่กำหนดให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการจัดบันทึกทุกขั้นตอนในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างและกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ละเลยไม่ดำเนินการจัดบันทึก รวมถึงรวบรวมข้อมูลของทุกส่วนราชการที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไว้ในที่เดียวสำหรับเป็นฐานข้อมูลให้กับหน่วยงานอื่น ๆ โดยกระทรวงการคลังต้องมีการปรับปรุงฐานข้อมูลนี้ด้วยให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ

การกำหนดขบถนียมราคากลางทำให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้นและพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังกำหนดลำดับการใช้ราคากลางไว้ด้วย จึงช่วยให้ง่ายในปฏิบัติ ป้องกันกรณีมีราคากลางหลายราคาต้องเลือกใช้ราคากลางเพื่ออ้างอิงตามลำดับ แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดความหมายของราคากลางให้มีความชัดเจนดังกล่าว นอกจากนี้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ<sup>3</sup> มีอำนาจหน้าที่ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนด

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 34

ราคากลาง กำกับดูแลการกำหนดราคากลาง ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ เกี่ยวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลางและยังมีอำนาจในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐเสนอกิจกรรมการนโยบาย อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นความพยายามของทุกภาคส่วนในการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นด้วยความโปร่งใส เท่าเทียม เป็นธรรมกับทุกฝ่ายและเกิดประโยชน์กับทางราชการมากที่สุด อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อกำหนดให้มีราคากลางที่สามารถอ้างอิงได้ และเป็นที่ยอมรับกับทุกฝ่ายนี้ ยังไม่มีการบังคับใช้ (ปัจจุบันยังไม่มีการประกาศราคากลางตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด) เนื่องจากต้องรอกำหนดระเบียบต่างๆ ซึ่งต้องออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวอีก 180 วัน (มาตรา 2) และหากเมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ภาครัฐก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ อย่างเคร่งครัดต่อไป

#### 4.2.3 ปัญหาอำนาจพิจารณาอนุมัติโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

การพิจารณาอนุมัติโครงการเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐเป็นอำนาจดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งปกติจะมีการกำหนดแผนในการใช้จ่ายงบประมาณไว้เป็นการล่วงหน้าตั้งแต่ประมาณการค่าใช้จ่าย โดยส่วนราชการต้องบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายนั้น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี อย่างที่ทราบกันว่างบประมาณเกี่ยวกับโฆษณาประชาสัมพันธ์ ภาครัฐนั้นในแต่ละปีงบประมาณไม่สามารถระบุได้อย่างชัดเจนว่ามีงบประมาณที่ใช้เพื่อดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น มีจำนวนเท่าไร เพราะบางครั้งอาจมีแทรกอยู่ในงบดำเนินการในส่วนอื่น อีกทั้ง ปัญหาการโอนงบประมาณหรือการเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณแผนเดิม จากโครงการอย่างอื่นมาเป็นโครงการ โฆษณาประชาสัมพันธ์แทน

จากการศึกษาหลักการควบคุมงบประมาณในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ในประเทศต่าง ๆ พบว่าได้นำระบบพิจารณาอนุมัติโดยการกำหนดวงเงินในการพิจารณาเป็นลำดับขั้นและหากมีการทำสัญญาในวงเงินที่สูงขึ้นจะต้องมีการตรวจสอบความคุ้มค่า เช่น กฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์<sup>4</sup> กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ (Head of a Government Agency) เป็นผู้พิจารณาอนุมัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์เอง ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1) ถ้าต้นทุนของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐเกินกว่า 1,000,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย (ประมาณ 25,717,254.75 บาท)<sup>5</sup> หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ที่ได้รับก่อนการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เพื่อพิสูจน์ความคุ้มค่าของงบประมาณ

<sup>4</sup> Government Advertising Act 2011 No 35

<sup>5</sup> อัตราแลกเปลี่ยน สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 60, คำนวณ โดย <https://th.coinmill.com/>

2) ถ้าต้นทุนการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐเกินกว่า 50,000 ดอลลาร์ออสเตรเลีย (ประมาณ 1,285,862.75 บาท)<sup>6</sup> หัวหน้าหน่วยงานต้องจัดให้มีการทบทวนโดยผู้พิจารณาอิสระจากภายนอก (Peer Review) ก่อนเริ่มโฆษณาประชาสัมพันธ์

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะมีหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนก่อนทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐเหมือนอย่างที่กำหนดไว้ใน Government Advertising Act 2011 No 35 ของเครือรัฐออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ ก็ตาม โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558 กำหนดให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินโครงการที่มีต้องการจัดจ้างให้เอกชนผู้รับจัดงาน (Organizer) งานโฆษณาและงานประชาสัมพันธ์ที่มีวงเงินการจัดจ้างตั้งแต่ 5 ล้านบาทขึ้นไป ต้องรายงานให้คณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐ (คตร.)<sup>7</sup> ทราบก่อนดำเนินการจัดจ้าง และให้ คตร. รวบรวมเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปอันเป็นลักษณะการควบคุมในลักษณะเดียวกันกับกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ ก็ตาม แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของภาครัฐ (คตร.) ได้ถูกยกเลิกแล้วโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ<sup>8</sup> ทำให้ปัจจุบันไม่มีมาตรการควบคุมในลักษณะพิจารณาทบทวน โดยองค์กรเหนือขึ้นไปหรือองค์กรภายนอกอีก หัวหน้าส่วนราชการจึงมีอำนาจพิจารณาอนุมัติเต็มอย่างเช่นที่ผ่านมา

ดังนั้น ในการพิจารณาอนุมัติโครงการเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ ควรกำหนดให้มีวงเงินในการพิจารณาดำเนินตามความรับผิดชอบตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งหากเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐที่มีวงเงินงบประมาณในจำนวนที่สูง จึงต้องได้รับการพิจารณาทบทวนจากผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปด้วย และหากการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการหัวหน้าหน่วยงานต้องจัดทำรายงานความคุ้มค่าของโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้นด้วยเพื่อให้แน่ใจว่าจะไม่มีการใช้ดุลพินิจเพื่อจัดโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไปลักษณะไม่คุ้มค่ากับเงินงบประมาณที่เสียไป

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญกับการที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกัน โดยบังคับให้หน่วยงานต้องเปิดเผย

<sup>6</sup> อัตราแลกเปลี่ยน สืบค้นเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 60, คำนวณโดย <https://th.coinmill.com/>

<sup>7</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2558, นร 0505/ว 90, สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2560, จาก <http://www.cabinet.soc.go.th>.

<sup>8</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 133 ตอนพิเศษ 284 ง เมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2559, คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 70/2559 เรื่อง ยกเลิกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 45/2557 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม.

รายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนด (ยังไม่มีกำหนดระยะเวลา) และประกาศให้ประชาชนทราบด้วย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 35) เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วพบว่า มีระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ที่กำหนดความผิดเกี่ยวกับการพัสดุไว้ในส่วนที่ 6 พร้อมทั้งกำหนดโทษทางปกครองไว้ 4 ระดับ สำหรับกรณีที่มีการฝ่าฝืน

ดังนั้น เพื่อให้เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงควรปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 โดยการเพิ่มหมวดของความผิดเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ เพื่อเป็นมาตรการบังคับโดยการกำหนดให้มีโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังฯ ด้วย

รายละเอียดของความผิดเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ อย่างน้อย ต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(1) วัตถุประสงค์ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ต้องดำเนินการโดยใช้งบประมาณแผ่นดินจะสามารถกระทำได้ในกรณีใดบ้าง

(2) ต้องมีข้อความที่ปรากฏว่าการดำเนินโครงการเหล่านั้นดำเนินการโดยเงินภาษีของประชาชนหรือได้ดำเนินการโดยได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณ

(3) ต้องกำหนดลักษณะต้องห้าม เช่น ห้ามปรากฏรูปนักการเมือง/ผู้บริหารระดับสูง สัญลักษณ์พรรคการเมือง โลโก้ เสียงหรือข้อความอื่นใดที่อาจทำให้ประชาชนเข้าใจได้ว่ามีพรรคการเมือง หรือนักการเมืองคนใดมีส่วนในการผลักดันให้เกิดโครงการเหล่านั้น เพื่อป้องกันการอาศัยงบประมาณไปเป็นเครื่องมือหาเสียงให้กับนักการเมือง

(4) กำหนดให้มีการส่งรายละเอียดของโครงการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาก่อนดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เพื่อพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาของการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้นว่าลักษณะถูกต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 3 หรือไม่ หากยังมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งให้หน่วยงานทำการแก้ไขให้ถูกต้องเสียก่อนมีการเผยแพร่ได้ และหากเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐที่มีวงเงินงบประมาณจำนวนมาก (อาจกำหนดไว้ในระเบียบ) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจกำหนดให้

หน่วยงานจัดทำรายงานประเมินความคุ้มค่าหรือให้เหตุผลและความจำเป็นประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

หลังการดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไปแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานจัดทำรายงานการดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐส่งให้คณะกรรมการตรวจแผ่นดินอีกครั้ง (อาจเป็นภาพรวมเป็นรายไตรมาสหรือรายปีงบประมาณก็ได้) เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและติดตามผลการดำเนินโครงการ

หากไม่มีการปฏิบัติตามข้อหนึ่งข้อใด ให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่ฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามที่เหมาะสมมีโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการบังคับให้มีการปฏิบัติและดำเนินการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัดต่อไป

#### 4.3 ปัญหาการขาดคุณธรรมและจริยธรรมและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interests)

จากข้อเท็จจริงที่ว่า มีนักการเมืองหรือผู้บริหารในหน่วยงานของรัฐ อาศัยโอกาสจากการที่หน่วยงานของรัฐมีภารกิจต้องทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามอำนาจหน้าที่ เป็นเหตุในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน เช่น การจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ มีการจัดทำป้ายที่มีรูปภาพของนักการเมืองหรือผู้นำของหน่วยงานประกอบอยู่ด้วย เพื่อเจตนาให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นผู้ให้การสนับสนุนนโยบายหรือเป็นผู้อุดหนุนเงินงบประมาณในการดำเนินการนั้น ทั้งนี้ เพื่อหวังประโยชน์ในทางการเมือง<sup>9</sup> ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้บริหารระดับสูงหรือนักการเมืองดังกล่าว อาศัยโอกาสที่มีอำนาจหน้าที่กระทำการหาเสียงอันมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ



การทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>10</sup> กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม<sup>11</sup> เพราะเจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์กับรัฐสองสถานะ คือ สถานะที่หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นบุคคลที่ทำงานให้กับรัฐหรือตัวแทนของรัฐ และสถานะที่สองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นเอกชนคนหนึ่ง ดังนั้น การกระทำในลักษณะดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรงจนอาจถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แต่ในปัจจุบันก็ยังไม่มีการวินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้เป็นบรรทัดฐานว่าลักษณะพฤติกรรมทำนองนี้ของนักการเมืองที่ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงในหน่วยงานที่ดีก็กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมอันจะเข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หรือไม่

อย่างไรก็ดี พฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือนักการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจในส่วนราชการนั้นกระทำการอันมีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนโดยการอาศัยโอกาสที่หน่วยงานต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามอำนาจหน้าที่ กระทำการหาเสียงโดยการทำให้ปรากฏรูปภาพ เสียง หรือสัญลักษณ์ใด ๆ ที่สื่อให้เห็นหรือทำให้ประชาชนเข้าใจว่าเป็นของนักการเมืองคนนั้นมีส่วนร่วมในการผลักดันหรืออยู่เบื้องหลังโครงการนั้น ๆ ถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ที่แสดงออกซึ่งการขาดคุณธรรมจริยธรรมของนักการเมืองที่มุ่งหวังแต่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องจนลืมนำคำนึงถึงความเหมาะสมไป พฤติกรรมของนักการเมืองที่ขาดคุณธรรมจริยธรรมส่งผลกระทบต่อค่านิยมของคนในสังคมทำให้สภาพสังคมไทยในปัจจุบันเสื่อมถอย<sup>12</sup> เกิดปัญหาการขาดความซื่อสัตย์สุจริต นำมาซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาความเกียจคร้าน อายากรวยทางลัด ปัญหาขาดการประมาณตน ขาดความยับยั้งชั่งใจความฟุ้งเฟ้อฉาบฉวยในสังคม ซึ่งปัญหาด้านคุณธรรมจริยธรรมนี้ จะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาคนและสังคมไทยในอนาคต ดังนั้น ข้าราชการระดับสูงที่ดี นักการเมืองที่ดี จำเป็นต้องมีมาตรฐานทางจริยธรรมที่สูงกว่าประชาชนหรือข้าราชการทั่วไป

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 ถึง 103/1

<sup>11</sup> บัญชีคณะกรรมการปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ 791/2546.

<sup>12</sup> นายโฆสิทธิ์ แสงกุศลส่ง, นายชนทร ไพเราะ, นางน้อยนภา จำคำ, นางประภา เลี้ยงพานิชย์, “ข้อเสนอการเสริมสร้างจริยธรรมของนักการเมือง เพื่อการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย” เอกสารวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สืบค้นเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2559 จาก

เมื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปปช. พบว่ามีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น จึงควรมีมาตรการที่ชัดเจนเพื่อควบคุมพฤติกรรมด้านคุณธรรมจริยธรรมของเจ้าหน้าที่และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ เป็นรูปธรรม ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวงราชการและนักการเมือง โดยสร้างจิตสำนึกที่ดีในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ประเทศชาติเป็นสำคัญ และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือนักการเมืองคนใดมีพฤติกรรมฝ่าฝืนมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรมควรมีมาตรการลงโทษที่ชัดเจน ไม่ควรปล่อยให้เป็นเรื่องโมฆะเหมือนเช่นในปัจจุบัน

อนึ่งหากเป็นข้าราชการระดับสูงในหน่วยงานของรัฐการละเมิดจริยธรรมมีการกำหนดเป็นความผิดร้ายแรงด้วย แต่ยึดถือปฏิบัติยังไม่มีความเคร่งครัดเข้มงวดเท่าที่ควรจึงทำให้ข้าราชการส่วนใหญ่ ไม่สนใจปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่นักการเมืองฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมหรือมีพฤติกรรมขาดคุณธรรมจริยธรรมควรกำหนดโทษที่เหมาะสมตามความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมต่อไปเพื่อไม่ให้เป็นเยี่ยงอย่างต่อไป เพื่อสร้างมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของสังคมสูงขึ้น

#### 4.4 ปัญหาการแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชน

สื่อมวลชนมีความสำคัญต่อสังคมเสรีประชาธิปไตยที่เป็นอย่างมากโดยมีการเปรียบเทียบกันว่าสื่อมวลชนนั้นเปรียบเสมือนสุนัขเฝ้าบ้าน (Watch Dog) สืบเนื่องมาจากการที่สื่อมวลชนมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง เที่ยงตรงและรวดเร็วสามารถแสดงความคิดเห็นวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของภาครัฐ อันถือเป็นปากเสียงแทนประชาชน ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศและประชาชน

สื่อมวลชนมีสิทธิเสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารโดยมีการกล่าวกันว่าสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชนก็คือสิทธิเสรีภาพของประชาชน เสรีภาพในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารนั้นถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เอื้อให้พลเมืองของประเทศได้มีโอกาสรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างครบถ้วนและรอบด้าน รวมไปถึงการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล หลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับด้วยกัน<sup>13</sup> แต่ในขณะเดียวกันสื่อมวลชนก็เป็นสินค้าที่มีการซื้อขายเหมือนกับสินค้าอื่น ๆ ทั่วไป อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเข้ามาของระบบทุน จากการทำหน้าที่ของสื่อที่ส่งผลโดยตรงต่อการรับรู้และทัศนคติของประชาชน ดังนั้น สื่อมวลชนถือเป็นตัวกลางในการสื่อสารระหว่าง

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 39

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 39

ภาครัฐกับประชาชน ทำให้ทั้งในปัจจุบันและในอนาคตพื้นที่ที่เสื่อมกลายเป็นสิ่งที่ผู้มีอำนาจหรือรัฐบาลพยายามที่จะเข้าไปมีอิทธิพลต่อสื่อมวลชนมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลจะตระหนักว่าสื่อมวลชนมีอิทธิพลอย่างมากต่อความรู้สึกรู้สึกและทัศนคติของประชาชน เพราะฉะนั้นรัฐบาลจึงต้องการใช้สื่อเป็นเครื่องมือหรือกระบอกเสียงในการประชาสัมพันธ์นโยบาย ผลการดำเนินงาน รวมไปถึงกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อช่วยในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในความเป็นจริงสื่อมวลชนมักถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองเพื่อรักษาฐานเสียงและความนิยมจากประชาชน เพราะสื่อถือเป็นช่องทางหลักในการโฆษณาโน้มน้าวให้ประชาชนเห็นด้วยกับสิ่งที่รัฐบาลต้องการ โดยมุ่งหวังเพื่อสร้างภาพลักษณ์เชิงบวก รวมถึงเพื่อป้องกันไม่ให้สื่อมวลชนกระทำการที่รัฐบาลมองว่าเป็นการทำทลายอำนาจรัฐ อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางการเมืองของรัฐบาลทั้งในสมัยปัจจุบันและสมัยต่อ ๆ ไป

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐจึงถูกใช้เป็นวิธีการหนึ่งในการแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน โดยการอาศัยช่องทางที่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐบังคับใช้เป็นการเฉพาะทำให้มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารของรัฐ ซึ่งจากการรายงานของสมาคมโฆษณาแห่งประเทศไทย และ The Nielsen Company (Thailand) พบว่า ในช่วงปี 2550-2556 นั้น มีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และกระทรวงการต่างประเทศ มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์คิดอันดับ โดยมีสำนักนายกรัฐมนตรีมีค่าใช้จ่ายเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์สูงสุดในแต่ละเดือนเฉลี่ยปีละประมาณ 6 ครั้ง ตั้งแต่ 90-130 ล้านบาทต่อเดือน<sup>14</sup> ส่งผลให้สื่อมวลชน ทั้งที่เป็นสื่อหนังสือพิมพ์ และวิทยุโทรทัศน์หลายแห่งต้องพึ่งพารายได้จากงบประมาณส่วนนี้<sup>15</sup> โดยเฉพาะสื่อหนังสือพิมพ์มีการพึ่งพารายได้จากงบประมาณโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐมากถึงร้อยละ 12 ของรายได้จากการขายพื้นที่โฆษณาโดยรวม<sup>16</sup> ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างสื่อกับภาครัฐเป็นไปในฐานะผู้ค้าและลูกค้า โดยภาครัฐมีอิทธิพลเหนือสื่อในฐานะเป็นลูกค้า ทำให้การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล หรือการนำเสนอข้อมูลด้านลบเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่เพราะเกรงว่าจะกระทบต่อสถานะทางการเงิน

<sup>14</sup> อิศร์กุล อุณหเกตุ, “ข้อเสนอว่าด้วยกฎหมายควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ,” สื่อคนเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2559, จาก <http://tdri.or.th>.

<sup>15</sup> เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และธิดา แสงสว่างค์, การแทรกแซงสาธารณะโดยฝ่ายการเมือง, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2557), น. 3-8.

<sup>16</sup> รายงานการศึกษาเรื่องปฏิรูปการโฆษณาประชาสัมพันธ์ (เอกสารผนวก ง) (น.4).

ของสื่อ ลักษณะนี้เป็นการที่ภาครัฐใช้งบประมาณไปเพื่อแทรกแซงการทำงานของสื่อ ให้ไม่สามารถทำหน้าที่ตามจรรยาบรรณวิชาชีพได้

ข้อมูลอีกประการหนึ่งที่เป็นที่ยืนยันได้ว่าในช่วงหลายปีที่ผ่านมาความพยายามของฝ่ายการเมืองได้ทำการแทรกแซงสื่อมวลชนจากการใช้งบประมาณแผ่นดินเข้าครอบงำสื่อมวลชน โดยการว่าจ้างให้บริษัทผู้ผลิตสื่อเหล่านั้น ผลิตสื่อเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ ระบุข้อมูลว่าจากผลการจัดอันดับเสรีภาพของสื่อมวลชนทั่วโลก<sup>17</sup> ทั้งสิ้นประมาณ 169 ประเทศขององค์กรผู้สื่อข่าวไร้พรมแดน<sup>18</sup> ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2546 -2552 พบว่า อันดับเสรีภาพของสื่อไทยลดอันดับลงอย่างต่อเนื่อง ภายในเวลา 5 ปี เริ่มจากปีพุทธศักราช 2546 อันดับเสรีภาพของสื่อมวลชนไทยอยู่ลำดับที่ 82 ในพุทธศักราช 2547 อันดับเสรีภาพของสื่อมวลชนไทยปรับขึ้นมาอยู่ที่ลำดับ 59 แต่ตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2548-2550 อันดับเสรีภาพของสื่อมวลชนไทยลดลงเรื่อยจากลำดับที่ 107 ในปีพุทธศักราช 2548 ลำดับที่ 122 ในปีพุทธศักราช 2549 และตกต่ำที่สุดในปีพุทธศักราช 2550 คือลำดับที่ 135 และพอเข้าสู่ปีพุทธศักราช 2551 อันดับเสรีภาพของสื่อมวลชนไทยเพิ่มขึ้นเล็กน้อยมาอยู่ที่ลำดับ 124 แต่จากการสำรวจประจำปีครั้งล่าสุดในช่วงตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2551 ถึง 31 สิงหาคม 2552 เสรีภาพของสื่อมวลชนไทยอยู่ลำดับที่ 130 ของโลก ประเทศไทยถูกจัดอันดับลดอันดับลงอย่างต่อเนื่อง

ซึ่งหลักความอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารได้อย่างเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายใด เป็นหลักสากล และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่ผ่านมาได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ก็เช่นกัน ได้ให้การรับรองคุ้มครองบุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนว่าย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ (มาตรา 35 วรรคหนึ่ง) การตั้งปิดกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นเพื่อลดรอนเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพจะกระทำมิได้ (มาตรา 35 วรรคสอง) การให้นำข่าวสารหรือข้อความใดๆ ที่ผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนจัดทำขึ้นไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์หรือสื่อใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม (มาตรา 35 วรรคสาม) การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์

<sup>17</sup> จริยา คงมา, มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการแทรกแซงสื่อมวลชนโดยรัฐบาล, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์).

<sup>18</sup> องค์กรผู้สื่อข่าวไร้พรมแดน(Reporters Without Borders-Reporters Sans Frontières หรือ RSF) เป็นองค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ที่มุ่งส่งเสริมสิทธิเสรีภาพด้านการสื่อสาร จาก<http://www.rsf.org/en-classement1003-2009.html>

หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชนรัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนด และประกาศให้ประชาชนทราบด้วย (มาตรา 35 วรรคห้า) บทบัญญัติในส่วนนี้มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากการบัญญัติหลักการใหม่ให้เกิดความคุ้มครองเสรีภาพที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น หากใช้แต่คุ้มครองแต่เพียงหลักการเดียวอย่างที่ผ่านมา ซึ่งพิสูจน์แล้วว่าไม่ค่อยได้ผลเท่าที่ควร เนื่องปัญหาการแทรกแซงสื่อมวลชนมีมาตลอดเพียงแต่เปลี่ยนรูปแบบไปเท่านั้น จากการใช้อิทธิพลใช้อำนาจทางการเมือง เป็นการจ่ายเงินในการเข้าแทรกแซงแทน โดยการเข้าเป็นเจ้าของอำนวยการซื้อหุ้นของบริษัทสื่อเพื่อใช้อำนาจเปลี่ยนกรรมการบริหารจนถึงปัจจุบันรูปแบบการแทรกแซงสื่อมีความหลากหลายมากขึ้น เช่น การใช้งบประมาณแผ่นดินในการอุดหนุนสื่อซึ่งเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ โดยการอาศัยโอกาสที่หน่วยงานราชการต้องมีภารกิจราชการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตามอำนาจหน้าที่อยู่แล้ว ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างสื่อในจำนวนที่มากจนเกิดอำนาจเหนือสื่อได้ การรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 35 วรรคห้า จึงกำหนดให้หน่วยงานต้องส่งรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถือเป็นมาตรการเพื่อให้ความคุ้มครองกับสื่อหรือผู้ที่ทำหน้าที่สื่อ ให้สามารถทำหน้าที่ของสื่อมวลชนได้อย่างอิสระโดยปราศจากการแทรกแซง จากฝ่ายใดและเป็นการตรวจสอบการใช้งบประมาณภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เพื่อป้องกันมิให้นางบประมาณส่วนไปใช้โดยผิดวัตถุประสงค์ จึงกำหนดให้มีหน่วยงานขึ้นมารับผิดชอบเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ดี หากเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กระทำการใดๆ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม อันเป็นการขัดขวางหรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชน โดยมีขอบกระทำมิได้ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 184 (4) โดยถือว่าพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ต้องดำเนินการตามกฎหมาย

ดังนั้น เพื่อเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย (มาตรา 35 วรรคห้า) จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อรองรับการปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยผู้วิจัยเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่า



ด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เป็นระเบียบที่วางกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ เพราะมีการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ถึง 4 ระดับ จึงควรปรับปรุงระเบียบดังกล่าวให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและเพื่อเป็นการรองรับการปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ การที่ภาครัฐใช้เงินงบประมาณจำนวนมากเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐโดยไร้การควบคุมตรวจสอบถึงความเหมาะสม ความจำเป็นเร่งด่วนและเลือกวิธีการจ้างสื่อมวลชนในแขนงต่าง ๆ มากกว่าการคำนึงถึงสื่อที่รัฐเป็นเจ้าของ สถานีโทรทัศน์และสื่อวิทยุอีกทั้ง สื่อสังคมออนไลน์เช่นเว็บไซต์ของหน่วยงาน กล่าวคือ ภาครัฐมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมในแต่โครงการ กลุ่มเป้าหมายและช่วงเวลาที่นำมาพิจารณาเพื่อเลือกที่จะใช้สื่อที่เหมาะสมเป็นลักษณะที่มุ่งถึงผลของการเผยแพร่ข่าวสารเพียงอย่างเดียวว่าสามารถกระจายข้อมูลข่าวสารออกไปได้มากที่สุดหรือไม่ ซึ่งสื่อที่มีลักษณะความนิยมสูง (เรตติ้ง) มีความสามารถในการกระจายข้อมูลข่าวสารไปสู่กลุ่มเป้าหมายได้เป็นวงกว้างมากด้วย ก็จะมีอัตราค่าบริการหรือพื้นที่โฆษณาที่แพงตามไปด้วย ส่งผลถึงต้นทุนในการจัดซื้อจัดจ้าง ลักษณะที่ทำให้ภาครัฐใช้เงินงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์จำนวนมาก

โดยสรุป การใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐโดยอ้างว่าเพื่อช่วยในการบริหารราชการแผ่นดินให้สามารถเข้าถึงภาคประชาชนได้มากขึ้น แต่กลับใช้งบประมาณไปเพื่อการเอื้อประโยชน์ต่อบริษัทผู้ผลิตสื่อบริษัทใดบริษัทหนึ่งให้ได้รับการว่าจ้างจากภาครัฐส่งผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่เสนอข้อมูลตามความเป็นจริงเพื่อการตรวจการทำงานของภาครัฐอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งถือเป็นการบิดเบือนการทำหน้าที่สื่อมวลชนที่ดี ทำให้ภาคประชาชนถูกปิดกั้นที่จะรับรู้ข้อมูลข่าวสารตามความเป็นจริงส่งผลให้ภาคประชาชนต้องการตรวจสอบภาครัฐไปโดยอัตโนมัติ ความมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนก็ลดลงตามลำดับ

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ปัจจุบันการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐถือเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ของภาครัฐถือเป็นกระบวนการให้ความรู้ให้ข้อมูล เกี่ยวกับนโยบาย แผนงาน หรือการบริการสาธารณะรวมถึงข้อมูลอันเป็นประโยชน์กับประชาชน โดยเฉพาะในปัจจุบันมีสื่อสังคมออนไลน์หรือสื่อมัลติมีเดีย ที่สามารถเข้าถึงประชาชนได้ทุกกลุ่มและเป็นวงกว้างทำให้สามารถเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของรัฐออกไปสู่ภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะเห็นได้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินต้องพึ่งพาการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ ทำให้ภาครัฐต้องทุ่มเทงบประมาณจำนวนมากเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ ทั้งที่ยังขาดมาตรการควบคุมความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตในวงราชการ โดยการที่รัฐอาศัยงบประมาณเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์เหล่านี้ เพื่อแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชน ซึ่งมีข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีบริษัทสื่อที่ต้องพึ่งพารายได้จากงบประมาณแผ่นดินในส่วนนี้มากถึง ร้อยละ 12 ของรายได้รวมทั้งหมดของการขายโฆษณา ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในการวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล รวมถึงนโยบายของรัฐ การกระทำลักษณะนี้ถือได้ว่ารัฐใช้เงินงบประมาณแผ่นดินไปเพื่ออุดหนุนสื่อซึ่งเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ประกอบกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐในปัจจุบันไม่ว่าจะเป็นการโฆษณาผ่านทางโทรทัศน์ ทางวิทยุ ทางหนังสือพิมพ์ หรือแม้แต่แผ่นป้ายติดประกาศตามท้องถนน มิได้มีเนื้อหาเพื่อที่จะมุ่งนำเสนอ นโยบายหรือแผนงานของรัฐ แต่กลับถูกใช้ไปเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตัวบุคคล เช่น ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงของหน่วยงาน นักการเมือง หรือแม้แต่พรรคการเมือง โดยการใช้งบบุคคลที่มีขนาดใหญ่ ในขณะที่เนื้อหาอันเป็นสาระสำคัญหรือนโยบายซึ่งเป็นข้อมูลที่ต้องเผยแพร่ให้กับภาคประชาชนได้รับทราบมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และมีการใช้ตัวอักษรขนาดเล็ก เพื่อประโยชน์ในการสร้างความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการเมือง เป็นเหตุให้รัฐสูญเสียเงินงบประมาณจำนวนมากไปโดยไม่จำเป็น จากปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณในส่วนนี้ ประกอบกับเพื่อเป็นการป้องกันปัญหา

ที่บุคคลใดจะแสวงหาประโยชน์จากเงินงบประมาณ โดยมีขอบด้วย ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางการควบคุมการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐดังนี้

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินไปเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมตรวจสอบที่ชัดเจนนั้น ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดินเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ นอกจากนี้ การที่รัฐสามารถนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์โดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรม อาจส่งผลเป็นการแทรกแซงการทำหน้าที่ของสื่อมวลชน ในการนำเสนอข้อมูลข่าวสารเพื่อการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐได้ อันเป็นลักษณะของการที่รัฐได้ใช้เงินงบประมาณเพื่อการแทรกแซงการทำงานของสื่อมวลชนต้องห้ามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดมิให้รัฐให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน

ดังนั้น เพื่อให้มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 35 วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย” จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวทำให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักในการตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 โดยการเพิ่มความเป็น “ส่วนที่ 6/1 ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ” ขึ้นในหมวดที่ 2 ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง แห่งระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 เนื่องจากเป็นระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้บังคับอยู่แล้วและการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวทำให้ขั้นตอนในการแก้ไขไม่ยุ่งยากซับซ้อนสามารถปรับปรุงกฎหมายและบังคับใช้ได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้ง ในระเบียบดังกล่าวมีการกำหนดมาตรการลงโทษทางกฎหมายที่เหมาะสมไม่ซ้ำซ้อน

กับกฎหมายอื่น คือ มีการกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ 4 ระดับ โดยการเสนอปรับปรุงระเบียบดังกล่าว ต้องมีรายละเอียดและสาระสำคัญอย่างน้อยดังต่อไปนี้

5.2.1 กำหนดบทนิยามการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐให้มีความชัดเจน กล่าวคือ ในปัจจุบันไม่สามารถระบุจำนวนเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐได้แน่นอน เพราะไม่อาจระบุได้ว่าการกระทำลักษณะใดจึงจะถือเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ผู้วิจัยจึงเสนอบทนิยามของคำว่า “โฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ” ให้หมายความดังต่อไปนี้ คือ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ นโยบาย โครงการ หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทางรายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ จดหมาย ไปรษณียบัตร สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อประชาสัมพันธ์อื่นใด ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน และครอบคลุมทุกกิจกรรมของส่วนราชการที่จะต้องมีการโฆษณาประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของส่วนราชการซึ่งได้ดำเนินการโดยเงินงบประมาณแผ่นดิน

5.2.2 ควรกำหนดวัตถุประสงค์ของการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้เพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจน โดยในปัจจุบันพบว่ายังไม่มีมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือเงื่อนไขของการจัดให้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการเพื่อจัดให้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่มีวัตถุประสงค์เป็นไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นมากกว่าประโยชน์ของทางราชการการ เช่น การโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่เน้นประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล กลุ่ม/คณะบุคคล หรือพรรคการเมืองใดการเมืองหนึ่งมากกว่าการมุ่งเน้นนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือแม้แต่การที่หน่วยงานของรัฐ จัดให้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ โดยไม่มีความจำเป็นหรือเป็นกิจกรรมที่มีใ้ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่และภารกิจของหน่วยงาน ปัญหาเหล่านี้ล้วนเกิดจากการที่ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐไว้ให้ชัดเจน ทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณจำนวนมากไปโดยไม่คุ้มค่าและไม่เกิดประโยชน์ต่อส่วนราชการและประชาชน อีกทั้ง ยังเป็นสาเหตุให้เกิดการทุจริตและประพฤติชอบในวงราชการได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเงื่อนไขการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐให้มีความชัดเจน โดยอย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

5.2.2.1 ต้องเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับภารกิจหรือการดำเนินงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในภาครัฐ

5.2.2.2 ต้องเป็นการรณรงค์ การโฆษณา การประชาสัมพันธ์ เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชน การคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือสุขอนามัยของประชาชน ความคับหน้าตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย หรือกิจกรรมต่าง ๆ การส่งเสริมภาพลักษณ์ และค่านิยมที่ดี และสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของประเทศ

5.2.2.3 การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐจะต้องปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นว่าการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น ๆ ได้ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐผู้รับผิดชอบ

ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เป็นไปตามหลักการใช้งบประมาณที่ดี คือ เป็นการใช้จ่ายโดยเฉพาะเจาะจง

5.2.3 ต้องกำหนดลักษณะต้องห้ามของเนื้อหาหรือรูปแบบของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้มีการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นที่มีใช้ผลประโยชน์ของส่วนราชการและประชาชนโดยรวม กล่าวคือ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่จัดทำขึ้นโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินและดำเนินการโดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องไม่มีภาพหรือเสียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการการเมืองหรือเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้บริหารระดับสูงในหน่วยงานกึ่งดี นักการเมืองกึ่งดี กลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลอื่นใดกึ่งดี ที่มีอิทธิพลในหน่วยงาน อาศัยโอกาสที่หน่วยงานภาครัฐทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ทำการประชาสัมพันธ์ตัวเองหรือผู้อื่นหรือพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินไปเพื่อการหาเสียงโดยอ้อม ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ขาดคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

5.2.4 ต้องมีการมาตรการควบคุมตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ โดยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการจัดส่งรายละเอียดการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบทั้งก่อนดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมของการทำสัญญาโฆษณาประชาสัมพันธ์ รวมทั้งตรวจสอบเนื้อหาของโฆษณาเหล่านั้น ว่ามีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดห้ามไว้หรือไม่ และภายหลังจากดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์เรียบร้อยแล้ว หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดส่งรายละเอียดการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ให้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบความคุ้มค่าของงบประมาณที่ใช้ไปเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์



นอกจากนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐเป็นไปโดยสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ ภายใต้หลักธรรมาภิบาล จึงต้องกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐผู้รับผิดชอบเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับรายละเอียดการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐให้กับภาคประชาชนได้รับทราบโดยทั่วถึงกันด้วย

5.2.5 เพื่อให้การปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอไว้ใน ข้อ 2.2 ถึงข้อ 2.4 ซึ่งหน่วยงานภาครัฐต้องนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด จึงควรกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมาย กล่าวคือ หากเกิดกรณีที่หน่วยภาครัฐละเลย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ข้างต้น จะต้องมีการลงโทษที่เหมาะสมด้วย ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ข้อ 9 มีการกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ 4 ระดับ ผู้วิจัยเสนอให้นำโทษปรับตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวมาปรับใช้กับการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐตามที่ผู้วิจัยได้เสนอไปแล้ว ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแห่งการกระทำ ดังต่อไปนี้

- (1) โทษชั้นที่ 1 โทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน
- (2) โทษชั้นที่ 2 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 4 เดือน
- (3) โทษชั้นที่ 3 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือน ถึง 8 เดือน
- (4) โทษชั้นที่ 4 โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือน ถึง 12 เดือน

การกำหนดให้มีมาตรการลงโทษก็เพื่อให้หลักเกณฑ์เงื่อนไขในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐตามที่ผู้วิจัยได้เสนอไปแล้วนั้น สามารถบังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพช่วยให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินและการดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐเป็นไปอย่างสุจริต โปร่งใส คุ่มค่า สามารถตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาลและจะส่งผลให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดต่อไป

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การเสนอมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการไม่มีมาตรการควบคุมตรวจสอบที่ชัดเจนในการดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ ผู้วิจัยจึงได้ยกร่างระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอมาพร้อมกัน ดังนี้

ร่าง  
ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

---

โดยที่มาตรา 35 วรรคห้า แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่า เพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกัน ต้องเปิดเผย รายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ ประชาชนทราบด้วย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทาง งบประมาณและการคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “โฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ” ระหว่างบทนิยามคำว่า “มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ” และบทนิยามคำว่า “คณะกรรมการ” ในข้อ 3 แห่ง ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

“โฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ” หมายความว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อโฆษณา ประชาสัมพันธ์ นโยบาย โครงการ หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ (อาจหมายถึงหน่วยตรวจสอบตาม ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ) ทางรายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ จดหมาย ไปรษณียบัตร สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อประชาสัมพันธ์อื่นใด ไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการ”

ข้อ 4 ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ 6/1 ความผิดการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ ข้อ 49/1 ถึงข้อ 49/3 ในหมวด 2 ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง แห่งระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

## “ส่วนที่ 6/1

## ความผิดการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

ข้อ 49/1 ก่อนดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ให้หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ บรรดาที่จะดำเนินการดังกล่าวมีหน้าที่ส่งภาพ เสียง หรือสื่อที่จะใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ดังกล่าวให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาก่อน

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ต้องใช้จ่ายเงินแผ่นดินตั้งแต่ ..... บาท ให้หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำรายงานประเมินความคุ้มค่าของงบประมาณ และส่งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพร้อมกับรายละเอียดในวรรคหนึ่งเพื่อพิจารณาทบทวน

กรณีหน่วยงานไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้วแต่กรณี คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งให้หน่วยงานแก้ไขให้ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนด

กรณีมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามความในวรรคหนึ่ง ความในวรรคสองหรือความในวรรคสามแล้วแต่กรณี ให้หัวหน้าหน่วยงานต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 2 และหากเพราการฝ่าฝืนดังกล่าวเป็นเหตุให้ราชการเสียหายหัวหน้าหน่วยงานต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3

ข้อ 49/2 การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐสามารถดำเนินการได้ภายใต้วัตถุประสงค์ และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นภารกิจหรือการดำเนินงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในภาครัฐ
- (2) เป็นการรณรงค์ การโฆษณา การประชาสัมพันธ์เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานในภาครัฐที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชน การคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือสุขอนามัยของประชาชน ความคืบหน้าตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย หรือกิจกรรมต่าง ๆ การส่งเสริมภาพลักษณ์และค่านิยมที่ดี และสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของประเทศ
- (3) ต้องปรากฏข้อความที่แสดงให้เห็นว่าได้ดำเนินการโดยใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐผู้รับผิดชอบ
- (4) ต้องไม่มีภาพหรือเสียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการการเมืองหรือเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ใดที่ไม่ได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ตรงตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งปรับแก้ไขได้ ตามเงื่อนไขที่กำหนด

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐรายใดที่ได้โฆษณาประชาสัมพันธ์โดยการฝ่าฝืนความในข้อนี้ให้หัวหน้าส่วนราชการผู้รับผิดชอบการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น รับโทษทางปกครองชั้นที่ 4

ข้อ 49/3 ภายหลังจากรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ได้ดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์เสร็จสิ้นแล้วให้หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการโฆษณาประชาสัมพันธ์นั้น ดำเนินรวบรวมรายละเอียดของโครงการทั้งหมดส่งให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ภายใน.....วัน/เดือน/ปี เพื่อดำเนินการตรวจสอบและเก็บรวบรวมเป็นฐานข้อมูลเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐต่อไป

หน่วยงานต้องเปิดเผยรายละเอียดโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ได้ดำเนินการทั้งหมดของหน่วยงานต่อประชาชน โดยผ่านทางเว็บไซต์หลักของหน่วยงาน

หากหน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนไม่ดำเนินการส่งรายละเอียดเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นตามความในวรรคหนึ่งให้หัวหน้าส่วนราชการต้องรับโทษปรับทางปกครอง ชั้นที่ 3

การปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. 2544 โดยการเพิ่มส่วนความผิดเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐ นอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว ยังสามารถช่วยป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ผิดวัตถุประสงค์เป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์กับส่วนราชการ และประเทศชาติ”

ข้อ 5 ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ .. ..... พ.ศ. ....

.....

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

\_\_\_\_\_



**บรรณานุกรม**



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของระบบการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร: เจริญวิทยาการพิมพ์, 2518.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยกับการลงประชามติ,” บทบัญญัติ, 54(4), (ธันวาคม, 2541).

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมการกระทำทางปกครอง ชุดการเรียนรู้ด้วยตัวเอง หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานข้าราชการพลเรือน, 2548.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2555.

เจริญ เจษฎาวัลย์, การตรวจสอบภาครัฐ (Government Audits), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พอดี้, 2546.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, ความเป็นจริงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ในหนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร. สมภพ โหตระกิตย์.

ฐิตินันท์ พงษ์สุทธิรักษ์ และ วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร, สื่อสารมวลชน รายงานวิจัย กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ, หลักรัฐศาสตร์, กรุงเทพมหานคร: อักษรเจริญทัศน์, 2518.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และธิปไตย แสละวงศ์, “การซื้อสื่อของภาครัฐ,” จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/kt30>.

ทศพร ศิริสัมพันธ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2549.

ธนิต ภูริเวทย์, “หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด และทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในประเทศไทย,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

นิรัตน์ มีบุญ, “ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ภายใต้อความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

- บดินทร์ กิริชาธร, “อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
ในการตรวจสอบการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร:  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ  
พ.ศ. 2540 (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (พิมพ์ครั้งที่ 14), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- ประยูร กาญจนดุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.  
ชราภรณ์ กิจประเสริฐ, “การตรวจสอบบัญชีการเงินองค์การบริหารส่วนตำบล,”  
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.
- ชานินทร์ กรชัยเวียร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่ง, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2522.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 2),  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, “วิวัฒนาการของหลักนิติรัฐโดยสังเขป: กรณีประเทศเยอรมัน  
และประเทศฝรั่งเศส,” จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1639>.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
2545.
- โกคิน พลกุล, รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง, วารสารนิติศาสตร์, 12(1), (2524).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จาก  
<http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>.
- วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ,  
2530.
- วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ,  
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521.
- ส. ศิวรักษ์, นักปรัชญาการเมืองฝรั่ง, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ศึกษิตสยาม, 2546.
- สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น (พิมพ์ครั้งที่ 5), กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552.
- สุจิต บุญบงการ, “คุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง,”  
สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: เล่มที่ 4, (2552).

- สุรชนี พานำมา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติศึกษากรณี พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา พ.ศ. 2554,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555.
- สำนักนโยบายการคลัง, การศึกษาวินัยทางการคลังของประเทศไทย(อดีตสู่ปัจจุบัน) และแนวทาง ในการเสริมสร้างวินัยทางการคลังตามหลักสากล, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2551.
- หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 8), กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526.
- อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.
- อัจจิมา ฉัตรแก้ว, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.



ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

ร่าง

พระราชบัญญัติ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

พ.ศ. ....

เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)



บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. ....

---

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดมาตรฐานการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการโฆษณาประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับแนวคิด นโยบาย โครงการ หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นใดของรัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า ไม่ก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง และการโฆษณาประชาสัมพันธ์ดังกล่าวต้องไม่กระทบต่อการทำหน้าที่อย่างเป็นอิสระของสื่อมวลชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



- (๒) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- (๓) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ” หมายความว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์นโยบาย โครงการ หรือการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐทางรายการวิทยุ รายการโทรทัศน์ จดหมาย ไปรษณียบัตร สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อประชาสัมพันธ์อื่นใด ไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการ

“เงินแผ่นดิน” หมายความว่า เงินและรายได้ทุกชนิดของแผ่นดิน

มาตรา ๕ ก่อนดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตั้งแต่ ..... บาทขึ้นไป ให้หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐบรรดาที่จะดำเนินการดังกล่าวมีหน้าที่ส่งภาพ เสียง หรือสื่อที่จะใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ดังกล่าว รวมทั้งวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ดังกล่าวต่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา ก่อน

การส่งภาพ เสียง หรือสื่อที่จะใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ และการให้ความเห็นชอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด แต่ระเบียบนั้นต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐด้วย

มาตรา ๖ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งอย่างน้อยต้อง<sup>๑</sup>

(๑) มีข้อความที่แสดงว่าดำเนินการโดยใช้จ่ายจากเงินแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐผู้รับผิดชอบ

(๒) เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือรณรงค์เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ รัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐบรรดาที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชน การคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือสุขภาพอนามัย

<sup>๑</sup> Minimum requirements จะกำหนดเพิ่มก็ได้

๔

ของประชาชน ความคับหน้าตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย โครงการ หรือ กิจกรรมต่าง ๆ การส่งเสริมภาพลักษณ์และค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของประเทศ

(๓) ไม่มีภาพหรือเสียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการการเมือง หรือเครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง

ความใน (๓) ไม่ใช้บังคับแก่การโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือรณรงค์ส่งเสริมภาพลักษณ์ และค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของประเทศในสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือสื่อ อื่นใดในต่างประเทศ

มาตรา ๗ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบภาพ เสียง หรือสื่อที่จะใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จและมี หนังสือแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐผู้ส่งทราบ ภายใน .... วันนับแต่วันที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับภาพ เสียง หรือสื่อที่จะใช้ในการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ของภาครัฐนั้น

ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐผู้ส่งไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาตามวรรคสองจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายในกำหนดเวลาตาม วรรคสอง ให้ถือว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาได้ให้ความเห็นชอบแก่ภาพ เสียง หรือสื่อที่จะใช้ในการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐนั้นในวันที่ครบกำหนดเวลาตามวรรคสอง

มาตรา ๘ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐก่อนได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๗ จะกระทำมิได้

ความในวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับแก่การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่จำเป็นต้อง ดำเนินการโดยฉุกเฉินหรือเร่งด่วนเพื่อป้องกันหรือแก้ไขภัยพิบัติสาธารณะ เพื่อการรักษาความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการสาธารณสุข หรือเพื่อการอันจำเป็นเร่งด่วนอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกาศกำหนดตามข้อเสนอแนะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีเช่นนี้ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐดังกล่าวต้องเป็นไปตามมาตรา ๖ และเมื่อได้ ดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐดังกล่าวแล้ว ให้ส่งภาพ เสียง หรือสื่อที่ได้ใช้ในการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ดังกล่าวต่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐนั้นเป็นครั้งแรก และให้นำมาตรา ๕ วรรคสอง มาใช้บังคับแก่การส่ง

## ๕

ภาพ เสียง หรือสื่อที่จะใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ และการให้ความเห็นชอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยอนุโลม

มาตรา ๙ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่จัดให้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้เปิดเผยข้อมูลดังต่อไปนี้ในรายงานประจำปีของหน่วยงานนั้น และในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณด้วย

- (๑) จำนวนเงินแผ่นดินที่ใช้จ่ายในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ในปีงบประมาณที่ผ่านมา
- (๒) งบประมาณและการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตาม (๑) เป็นรายโครงการ
- (๓) สำเนาสัญญาจัดซื้อจัดจ้างงานโฆษณาประชาสัมพันธ์
- (๔) ผลวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์

มาตรา ๑๐ ทุกปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้และความเห็นเกี่ยวกับความคุ้มค่าของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบด้วย

มาตรา ๑๑ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่จัดให้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เปิดเผยข้อมูลตามมาตรา ๙ และมาตรา ๘ วรรคสอง ของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐในปีงบประมาณที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย

มาตรา ๑๒ ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี



ภาคผนวก ข.

ร่าง

พระราชบัญญัติ

การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

พ.ศ. ....

เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
และประพฤติชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ  
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

เหตุผล

โดยที่การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ภาคประชาชนและภาคเอกชน ได้รับรู้ ได้เข้าถึงข้อมูล และการบริการของรัฐได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม อีกทั้งนำไปสู่การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอนโยบาย ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่เพื่อผลประโยชน์โดยมิชอบ ทำให้ผู้มีอำนาจใช้เงินของแผ่นดินไปเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์อย่างไม่เกิดประโยชน์ มีคุณค่า และเกื้อหนุนพวกพ้อง ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้จัดตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐขึ้นมา กำกับดูแลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

- ๔ -

ร่าง  
พระราชบัญญัติ  
การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ  
พ.ศ. ....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่

(๑) การปราศรัยหรือการแถลงข่าวของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ

(๒) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐตามกฎหมาย หรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ” หมายความว่า การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพื่อโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์นโยบาย โครงการ หรือการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ หรือองค์กรกลุ่มตามที่กฎหมายจัดตั้งทางวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ จดหมาย ไปรษณีย์บัตร สื่อสิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อประชาสัมพันธ์อื่นใด ไม่ว่าจะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“เงินแผ่นดิน” หมายความว่า รววมถึง

(๑) เงินรายได้แผ่นดิน เงินกู้ เงินคงคลัง และเงินรายได้จากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม

(๒) เงินรายได้จากการดำเนินงาน หรือจากทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่หน่วยงานของรัฐ ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองและใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะโดยมี คำสั่งนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

- ๕ -

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินตาม (๑) โดยไม่ได้ตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม จะกระทำมิได้

การกำหนดให้เงินรายได้ใดไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จะกระทำได้ก็แต่โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายและการตรากฎหมายให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งเป็นรายได้แผ่นดินตาม (๒) ต้องมีขอบเขตและกรอบวงเงินเท่าที่ไม่ส่งผลกระทบต่อการรักษาวินัยการคลัง และต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการกำกับดูแลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

มาตรา ๕ การดำเนินงานโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จัดทำรายละเอียดแผนงาน โครงการ และงบประมาณ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐและการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเพื่อดำเนินการโฆษณาประชาสัมพันธ์ดังกล่าว เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอสำนักงบประมาณ

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้หน่วยงานดังกล่าวต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับแผนงบประมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ผลการใช้จ่ายงบประมาณในทุกโครงการ ระหว่างและหลังการดำเนินงาน และเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณภายในสามสิบวัน ให้เปิดเผยต่อสาธารณะรวมทั้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

ให้หน่วยงานตามวรรคหนึ่ง ที่ได้รับงบประมาณแล้วต้องรายงานผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณต่อคณะกรรมการ เพื่อประเมินผลในไตรมาสที่สองและไตรมาสที่สี่

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปิดเผยแผนงบประมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์ ผลการใช้จ่ายงบประมาณทุกโครงการระหว่างและหลังการดำเนินงาน และเมื่อสิ้นสุดปีงบประมาณภายในสามสิบวัน ให้เปิดเผยต่อสาธารณะรวมทั้งผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ

มาตรา ๖ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐจะต้องเป็นไปโดยสุจริต โปร่งใส เป็นธรรม มีความคุ้มค่า เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่นำไปใช้ในลักษณะที่เป็นการแทรกแซงหรือครอบงำสื่อมวลชน ซึ่งอย่างน้อยต้อง

(๑) มีข้อความที่แสดงว่าดำเนินการโดยใช้จ่ายจากเงินแผ่นดินของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐผู้รับผิดชอบ

(๒) เป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือรณรงค์เฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของประชาชน การคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดี หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน ความคับหน้าตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย โครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ การส่งเสริมภาพลักษณ์และค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของประเทศ

(๓) ไม่มีข้อความหรือภาพหรือเสียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการการเมือง หรือเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง หรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง

ความใน (๓) ไม่ใช้บังคับแก่การโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือรณรงค์ส่งเสริมภาพลักษณ์และค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของประเทศในสื่อสิ่งพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หรือสื่ออื่นใดในต่างประเทศ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอื่น ๆ ระเบียบปฏิบัติ และรายละเอียด

- ๖ -

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาคีรัฐประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และกรรมการอื่นอีกหกคน โดยสรรหาและแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ประสบการณ์ และเป็นผู้มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญด้านการโฆษณา ด้านการประชาสัมพันธ์ ด้านสื่อสารมวลชน ด้านการวางแผนกลยุทธ์การใช้สื่อ ด้านธรรมาภิบาล และด้านคุ้มครองผู้บริโภค ด้านละหนึ่งคนเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงบประมาณ ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการ

มาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการสรรหาคณะหนึ่งจำนวนเก้าคน ทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วย

- (๑) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้แทน
- (๒) เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือผู้แทน
- (๓) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือผู้แทน
- (๔) เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผู้แทน
- (๕) นายกสภาคมีเดียเอเยนซีและธุรกิจสื่อแห่งประเทศไทย
- (๖) นายกสภาคโฆษณาแห่งประเทศไทย
- (๗) นายกสภาคนักประชาสัมพันธ์แห่งประเทศไทย
- (๘) นายกสภาควิชาการนิเทศศาสตร์และสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย
- (๙) ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการสรรหาครบตามที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ภายในเวลาสามสิบวันนับแต่เมื่อมีเหตุให้ทำการสรรหา ให้คณะกรรมการสรรหาประกอบด้วยกรรมการสรรหาที่เหลืออยู่ แต่ต้องไม่น้อยกว่าหกคน

กรรมการสรรหาไม่มีสิทธิได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้คณะกรรมการสรรหาเลือกกรรมการสรรหาคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการสรรหา และเลือกกรรมการสรรหาอีกคนหนึ่งเป็นเลขานุการกรรมการสรรหา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหา ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการสรรหากำหนด ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความโปร่งใสและเป็นธรรมในการสรรหา

ให้สำนักงบประมาณทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการในการดำเนินการสรรหา

มาตรา ๙ ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทย
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์
- (๓) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านนั้น ๆ
- (๔) สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเป็นอิสระ เป็นกลาง และสุจริต
- (๕) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๖) ไม่เป็นบุคคลที่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมาแล้วไม่ถึงห้าปีนับแต่ได้รับคำเสนอชื่อ เว้นแต่ในภาวะที่ได้อุปการะช่วยเหลือประชาชน

ไม่เป็นผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ เว้นแต่ในภาวะที่ได้อุปการะช่วยเหลือประชาชน



- ๗ -

(๗) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๘) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติงาน

(๙) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา ๑๐ ในการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คณะกรรมการสรรหาที่อารณาคัดเลือกบุคคลผู้มีความสามารถ มาตรา ๗ รวมทั้งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙ และยินยอมให้เสนอชื่อเข้ารับเลือก จำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับแต่งตั้ง

ให้คณะกรรมการสรรหาแจ้งรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพร้อมหลักฐานแสดงคุณสมบัติและการไม่มีลักษณะต้องห้ามตลอดจนความยินยอมของบุคคลดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ให้นายกรัฐมนตรีประกาศรายชื่อคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๑๑ ในขณะที่ดำรงตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้อง

(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เว้นแต่อาจารย์ผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ

(๒) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งต้องลาออกจากการที่เป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตั้งแต่วันที่มิเหตุดังกล่าว ในกรณีที่ผู้นั้นมิได้ลาออกภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ดำเนินการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่แทน

มาตรา ๑๒ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี และดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว

มาตรา ๑๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๙

(๔) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษหรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

เมื่อมีการพ้นตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่ผู้นั้นมีวาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน และให้นำมาตรา ๗ มาตรา ๘ มาตรา ๙ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งตนแทน

ในระหว่างดำเนินการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคสอง ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยให้รัฐสภาและพรรคการเมืองอื่นที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

- ๘ -

มาตรา ๑๔ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

มาตรา ๑๕ การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาประเมินความเหมาะสมของแผนงาน โครงการ และงบประมาณการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใด แต่ไม่รวมเนื้อหาการโฆษณา

(๒) กำหนดนโยบาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามรัฐให้เงิน หรือทรัพย์สิน หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด เพื่ออุดหนุนกิจการสื่อมวลชนของเอกชน เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนด

(๕) กำหนดนโยบายในการติดตามและประเมินผลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐทุกหน่วยงาน

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา ๑๗ ให้ประธานกรรมการและกรรมการตามมาตรา ๗ ได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๑๘ ให้สำนักงานประมาณมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของสำนักงาน และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(๒) ติดตามผลและจัดให้มีการประเมินผลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานภาครัฐ

(๓) เก็บรวบรวมข้อมูลผลการโฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐของทุกหน่วยงาน

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย หรือตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน

มาตรา ๑๙ การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐต้องเป็นไปตามมาตรา ๕

ความในวรรคหนึ่งมิใช่บังคับแก่การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่จำเป็นต้องดำเนินการโดยฉุกเฉินหรือเร่งด่วน เพื่อป้องกันหรือแก้ไขภัยพิบัติสาธารณะ เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อการสาธารณสุข หรือเพื่อการอันจำเป็นเร่งด่วนอื่นใด เมื่อได้โฆษณาประชาสัมพันธ์ภาครัฐดังกล่าวแล้วให้เสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อตรวจสอบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐนั้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๒๐ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่จัดให้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้เปิดเผยข้อมูลดังต่อไปนี้ ในรายงานประจำปีและในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

- ๙ -

(๑) จำนวนเงินแผ่นดินที่ใช้จ่ายในการโฆษณาประชาสัมพันธ์เงินปีงบประมาณที่ผ่านมา  
 (๒) งบประมาณและการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ตาม (๑)  
 เป็นรายโครงการ

(๓) สำเนาสัญญาจัดซื้อจัดจ้างงานโฆษณาประชาสัมพันธ์

(๔) ผลวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์

มาตรา ๒๑ ทุกปีให้คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้และความเห็นเกี่ยวกับความคุ้มค่าของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบด้วย

มาตรา ๒๒ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นใดของรัฐที่จัดให้มีการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเปิดเผยข้อมูลตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๔ วรรคสอง ของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเงินปีงบประมาณที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย

มาตรา ๒๓ ผู้ใดเป็นเจ้าของหน้าที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดนั้น

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เกิดจากการสั่งการหรือไม่สั่งการของผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่นั้นต้องรับโทษเป็นสองเท่าของความผิดที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๒๔ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

.....

.....

ภาคผนวก ค.

ร่าง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐ

เพื่อความโปร่งใส

พ.ศ. ....

เสนอโดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

(ร่าง)  
 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส  
 พ.ศ. ....

โดยที่เป็นการสมควรกำกับดูแล ตรวจสอบและติดตามการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณในการประชาสัมพันธ์ภาครัฐเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพที่สามารถวัดผลสัมฤทธิ์ได้ หรือไม่นำไปสู่การแทรกแซงสื่อทั้งทางตรงและทางอ้อม และต้องไม่เป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือการจงใจให้มีการประชาสัมพันธ์ด้วยข้อความ ถ้อยคำ ภาพ หรือเสียงที่เป็นประโยชน์ส่วนตนของนักการเมือง ข้าราชการการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส พ.ศ. ....”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส

“การประชาสัมพันธ์” หมายความว่า การจัดกิจกรรมรณรงค์ตอบสนองต่อความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย การโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสารมวลชน สื่อประเภทต่าง ๆ และสื่อสังคมออนไลน์

“ภาครัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์กรในกำกับของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส

“การแทรกแซงสื่อ” หมายความว่า การใช้อำนาจรัฐหรือการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินนอกงบประมาณ ในการโน้มน้าว ครอบงำ หรือทำให้สื่อไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือบทบาทที่ควรจะเป็นตามวิชาชีพสื่อมวลชน

ข้อ ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้



- ๒ -

## หมวด ๑

## คณะกรรมการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส

ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส เรียกโดยย่อว่า “กบป.” ประกอบด้วย

- |   |                      |
|---|----------------------|
| (๑) รองนายกรัฐมนตรี   |                      |
| ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย   | เป็นประธานกรรมการ    |
| (๒) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์   | เป็นกรรมการ          |
| (๓) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร   | เป็นกรรมการ          |
| (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารการประชาสัมพันธ์  | เป็นกรรมการ          |
| (๕) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการตลาด  | เป็นกรรมการ          |
| (๖) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการโฆษณา   | เป็นกรรมการ          |
| (๗) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี   | เป็นกรรมการ          |
| (๘) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ   | เป็นกรรมการ          |
| (๙) อธิบดีกรมบัญชีกลาง  | เป็นกรรมการ          |
| (๑๐) อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์   | เป็นกรรมการ          |
| (๑๑) เลขาธิการคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ                                      | เป็นกรรมการ          |
| (๑๒) ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐ<br>สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี | เป็นเลขานุการ        |
| (๑๓) ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐ<br>สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี | เป็นผู้ช่วยเลขานุการ |

ข้อ ๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบาย กลยุทธ์ และมาตรการในการกำกับและติดตามการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส
- (๒) ส่งเสริมให้มีการบูรณาการการจัดทำคำของบประมาณด้านการประชาสัมพันธ์และแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและยุทธศาสตร์การประชาสัมพันธ์แห่งชาติ
- (๓) ให้ข้อสังเกตในการดำเนินการตามโครงการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณและวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับการวิเคราะห์ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนงาน และโครงการสำคัญในการประชาสัมพันธ์ที่พบว่าไม่มีธรรมาภิบาล มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือมีการทุจริตจากการใช้จ่ายงบประมาณ
- (๔) ออกประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่งให้หน่วยงานในภาครัฐดำเนินการ ยกเลิกหรือหยุดดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในการประชาสัมพันธ์ที่อาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือสั่งให้มีการชี้แจงแสดงผล หรือรายงานข้อเท็จจริงได้ตามความจำเป็น

- ๓ -

(๕) รายงานผลการดำเนินการ ตลอดจนปัญหา อุปสรรค แนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามระเบียบนี้

(๗) ปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๗ เมื่อมีกรณีที่ต้องคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้สำนักงานประกาศรับสมัครบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับหรือเมื่อมีเหตุทำให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องพ้นจากตำแหน่ง โดยผู้สมัครต้องยื่นใบสมัครตามแบบที่สำนักงานกำหนด และต้องกำหนดวันรับสมัครไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการรับสมัคร และมีผู้สมัครไม่ครบจำนวนตามข้อ ๕ ให้สำนักงานทาบทามบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๘ เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้ครบจำนวนตามข้อ ๕ ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันสิ้นสุดการรับสมัคร

ให้สำนักงานตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร หรือผู้ได้รับการทาบทาม และจัดทำบัญชีรายชื่อของผู้สมัครหรือผู้ได้รับการทาบทาม พร้อมทั้งปิดประกาศบัญชีรายชื่อดังกล่าว ณ สำนักงาน แล้วให้สำนักงานส่งบัญชีรายชื่อทั้งหมดให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกเพื่อแต่งตั้ง

ข้อ ๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ใน กบป. ตามข้อ ๕ ต้อง

(ก) มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(๒) มีสัญชาติไทย

(๓) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(๔) เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีผลงานหรือเคยปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงการเป็นผู้มีความรู้

ความสามารถ ความเชี่ยวชาญด้านการประชาสัมพันธ์ที่มีผลงานอย่างชัดเจน เป็นที่ยอมรับ มีความเป็นมืออาชีพ และมีประสบการณ์ในด้านใดด้านหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๔.๑) ด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์

(๔.๒) ด้านการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

(๔.๓) ด้านการบริหารการประชาสัมพันธ์

(๔.๔) ด้านการตลาด

(๔.๕) ด้านการโฆษณา

(ข) ไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) วิกจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๓) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๔) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๕) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๖) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีในวันที่ยื่นใบสมัครหรือ

ได้รับการทาบทาม เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๗) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่

(๘) เคยถูกไล่ออก ปลดออกหรือให้ออกจากราชการจากหน่วยงานในภาครัฐ

เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

- ๔ -

(๙) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๑๐) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๑๑) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

(๑๒) เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

(๑๓) เป็นผู้ที่มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์

(๑๔) เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ

ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกหรือผู้ที่ได้รับการทาบทามต้องแสดงเอกสารหลักฐานซึ่งแสดงว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม พร้อมทั้งรับรองความถูกต้องและความมีอยู่จริงตามข้อความในใบสมัคร กรณีที่ข้อความใดไม่เป็นจริงให้ถือว่าเป็นการแจ้งความเท็จต่อเจ้าหน้าที่

ข้อ ๙ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่งหากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับตำแหน่งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ข้อ ๑๐ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๘

(๔) มีอายุครบ ๗๕ ปีบริบูรณ์

(๕) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่ากรรมการ กบป. กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๖) คณะกรรมการมีมติสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

ในกรณีมีปัญหาว่ากรรมการ กบป. ผู้ใดต้องพ้นจากตำแหน่งตาม (๖) หรือไม่ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ ๑๑ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังมิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่า คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เหลืออยู่ไม่ถึงสามคน

ข้อ ๑๒ การประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามข้อบังคับคณะกรรมการว่าด้วยการประชุม โดยการประชุมอาจกระทำได้โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมของคณะกรรมการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

- ๕ -

ข้อ ๑๓ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจขอให้หน่วยงานในภาครัฐแสดงความ  
 คิดเห็นหรือจัดส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๑๔ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงานได้รับเบี้ยประชุมตามกฎหมาย  
 ว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๑๕ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส  
 เป็นหน่วยงานภายในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ  
 โดยปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับ

(๑) สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมี  
 ประสิทธิภาพ

(๒) จัดทำแผนพัฒนา ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อทำหน้าที่  
 ในการกำกับดูแลและสนับสนุนงานด้านการบริหารการประชาสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและ  
 มีประสิทธิภาพ

(๓) ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติ  
 การประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่มีธรรมาภิบาล ความโปร่งใส ใช้จ่ายงบประมาณอย่างคุ้มค่า และมี  
 ประสิทธิภาพ

(๔) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับหน่วยงานในภาครัฐ เกี่ยวกับการบูรณาการงบประมาณ  
 แผนงาน และโครงการปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส

(๕) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์  
 ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส

(๖) การจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของคณะกรรมการและสำนักงานเสนอคณะรัฐมนตรี

(๗) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดในระเบียบนี้ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

#### หมวด ๒

หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส

ข้อ ๑๖ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหาร  
 การประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส โดยต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่  
 การประชุมครั้งแรก และประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) ข้อความที่แสดงว่าดำเนินการโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเงินนอก  
 งบประมาณ หรือเงินกู้

(๒) เป็นภารกิจหรือการดำเนินงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในภาครัฐ

(๓) เป็นการรณรงค์ การโฆษณา การประชาสัมพันธ์เฉพาะในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ  
 หน่วยงานในภาครัฐที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน การคุ้มครองหรือรักษาความสงบเรียบร้อย  
 ศีลธรรมอันดี หรือสุขอนามัยของประชาชน ความสืบหน้าตลอดจนปัญหาหรืออุปสรรคในการดำเนินการ  
 ตามนโยบายโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ การส่งเสริมภาพลักษณ์และค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่น  
 ด้านต่าง ๆ ของประเทศ



- ๖ -

(๔) ไม่มีข้อความหรือภาพหรือเสียงของผู้บริหารของหน่วยงานในภาครัฐ นักการเมืองหรือข้าราชการการเมือง รวมทั้งต้องไม่มีเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบทางการเมือง หรือมีการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ความในวรรคก่อนมิให้ใช้บังคับแก่การโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือการรณรงค์เพื่อส่งเสริมภาพลักษณ์และค่านิยมที่ดี และการสร้างความเชื่อมั่นด้านต่าง ๆ ของประเทศ ในสื่อสารมวลชน สื่อสังคมออนไลน์ หรือสื่ออื่นใดทั้งภายในประเทศและในต่างประเทศ

ข้อ ๑๗ หน่วยงานในภาครัฐต้องบริหารการประชาสัมพันธ์ ด้วยความโปร่งใส มีความพร้อมที่จะรับผิดชอบและถูกตรวจสอบได้ ภายใต้อำนาจของกฎหมายและไม่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต

ข้อ ๑๘ ให้หน่วยงานในภาครัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารการประชาสัมพันธ์ ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำแผนปฏิบัติการจัดกิจกรรมเพื่อการรณรงค์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ
- (๒) จัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีด้านการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐเพื่อความโปร่งใส และมีความคุ้มค่า
- (๓) ติดตาม ประเมินผล และรายงานผลการประชาสัมพันธ์ต่อคณะกรรมการ
- (๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานในภาครัฐมีการศึกษา วิเคราะห์ และสร้างสรรค์งานนวัตกรรมทางการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพต่อการสร้างการรับรู้นโยบายภารกิจและบริการสาธารณะให้กับประชาชน
- (๕) ดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ข้อ ๑๙ ภายใต้อำนาจข้อ ๑๘ การจัดทำแผนปฏิบัติการและคำของบประมาณการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานในภาครัฐ จะต้องเป็นแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่หรือภารกิจหลักของหน่วยงาน แผนยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ โดยมีการควบคุมตรวจสอบให้เกิดความโปร่งใส คุ้มค่า และมีประสิทธิภาพ

ข้อ ๒๐ ในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีในแผนปฏิบัติการ โครงการด้านการประชาสัมพันธ์ หรือโครงการอื่นที่มีงานประชาสัมพันธ์รวมอยู่ด้วย ให้หน่วยงานในภาครัฐดำเนินการดังนี้

- (๑) จัดทำรายละเอียดของแผนปฏิบัติการ โครงการด้านการประชาสัมพันธ์ หรือโครงการอื่นที่มีงานประชาสัมพันธ์รวมอยู่ด้วย และจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อการประชาสัมพันธ์ หรือที่มิใช่การประชาสัมพันธ์เป็นกิจกรรมหนึ่งในโครงการอื่นใด จะต้องระบุว่าใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือมีเงินนอกงบประมาณ หรือเงินกู้ ใช้จ่ายรวมอยู่ด้วย
- (๒) ในการจัดทำคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อการประชาสัมพันธ์ หรือที่มีงานประชาสัมพันธ์รวมอยู่ด้วยเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญประกอบด้วย
  - (๒.๑) เหตุผลและความจำเป็นของการจัดให้มีการประชาสัมพันธ์
  - (๒.๒) จำแนกกิจกรรมทั้งหมดของวงเงินงบประมาณว่าเป็นค่าใช้จ่ายทางการจัดกิจกรรมรณรงค์ การโฆษณา และการประชาสัมพันธ์ในสัดส่วนเท่าใด



- ๗ -

(๒.๓) แนวทางและวิธีการประเมินความคุ้มค่าในการจัดกิจกรรมรณรงค์ หรือการโฆษณา หรือการประชาสัมพันธ์

(๒.๔) เป็นงานที่หน่วยงานในภาครัฐสามารถจัดทำเอง หรือต้องจัดซื้อจัดจ้างจากภายนอก

(๒.๕) ต้องมีราคากลางหรือราคาอ้างอิง

(๒.๖) วงเงินงบประมาณทั้งโครงการ

(๒.๗) ระยะเวลาในการดำเนินการ

(๒.๘) แนวทางและวิธีการวัดผลสัมฤทธิ์ทั้งทางด้านผลผลิตและผลลัพธ์

หมวด ๓

การกำกับและติดตามการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐ

ข้อ ๒๑ ให้หน่วยงานในภาครัฐจัดส่งผลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมให้กับคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติมมีผลบังคับใช้

ในกรณีที่มีการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ หรือการโอนและหรือเปลี่ยนแปลงเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินงานหรือจากการจัดซื้อจัดจ้างให้หน่วยงานในภาครัฐต้องดำเนินการจัดส่งผลการโอนหรือเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไปให้คณะกรรมการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่โอนและหรือเปลี่ยนแปลงรายการ

ข้อ ๒๒ ให้หน่วยงานในภาครัฐจัดส่งผลการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมตามที่มีการใช้จ่ายงบประมาณตามที่ได้รับการจัดสรรตามข้อ ๒๑ ที่ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้กับคณะกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการส่งมอบงานและคณะกรรมการตรวจการจ้างทำการตรวจรับงานเรียบร้อยแล้ว

ข้อ ๒๓ ให้หน่วยงานในภาครัฐที่จัดให้มีการบริหารการประชาสัมพันธ์ตามระเบียบนี้ต้องเปิดเผยข้อมูลการบริหารการประชาสัมพันธ์ไว้ในระบบดิจิทัลของหน่วยงานนั้น ๆ ภายในสามวันทำการนับแต่วันที่เริ่มดำเนินการ และจัดทำรายงานผลการบริหารการประชาสัมพันธ์ที่ได้มีการดำเนินการไปแล้วตลอดทั้งปีเผยแพร่ทั้งในรูปของเอกสาร และในระบบดิจิทัลภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

ข้อ ๒๔ ข้อมูลที่หน่วยงานในภาครัฐต้องเปิดเผยตามข้อ ๒๓ อย่างน้อยต้องประกอบด้วยข้อมูลดังต่อไปนี้

(๑) จำนวนเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ หรือเงินกู้ที่ใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์เป็นรายแผนงาน หรือโครงการ

(๒) สำเนาสัญญาจัดซื้อจัดจ้างงานรณรงค์เผยแพร่ หรืองานโฆษณา หรืองานประชาสัมพันธ์

(๓) ผลสัมฤทธิ์ของกิจกรรมการรณรงค์ การโฆษณา หรือการประชาสัมพันธ์ รวมทั้งระบุผลการวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อการประชาสัมพันธ์

ข้อ ๒๕ ในกรณีที่สำนักงานเห็นว่าการดำเนินการใดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่ กบป. กำหนด หรืออาจมีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ให้รายงานต่อคณะกรรมการเพื่อทราบโดยเร็ว

- ๘ -

ข้อ ๒๖ ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยการดำเนินการของหน่วยงานในภาครัฐที่สำนักงานตรวจสอบพบว่าอาจมีการกระทำที่เข้าข่ายการทุจริต หรือกรณีมีข้อร้องเรียน หรือคณะกรรมการพบเห็นเอง โดยต้องให้หน่วยงานในภาครัฐได้มีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลก่อนพิจารณาวินิจฉัย

การวินิจฉัยของคณะกรรมการอาจเป็นการสั่งการให้หน่วยงานในภาครัฐมีการปฏิบัติใดเพิ่มเติม หรือยับยั้งการปฏิบัติการใด ๆ ที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือเป็นการแทรกแซงสื่อ หรือการใช้จ่ายงบประมาณที่เข้าข่ายการทุจริต ไม่คุ้มค่าหรือขาดประสิทธิภาพ

กรณีเป็นการกระทำที่เข้าข่ายการทุจริต หรือเป็นขัดกันแห่งผลประโยชน์ให้คณะกรรมการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบการทุจริตแห่งชาติ หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

กรณีเป็นการแทรกแซงสื่อโดยให้ หรือสนับสนุนทางการเงิน อาทิ การลงโฆษณา หรือการมีสัญญาซื้อหรือสัญญาจ้างให้คณะกรรมการสั่งให้หน่วยงานในภาครัฐมีการพิจารณาทบทวน เพื่อยกเลิก เพิกถอน ในกรณีเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ ให้เสนอเรื่องดังกล่าวต่อหัวหน้าหน่วยงานในภาครัฐ รับผิดชอบเพื่อให้ดำเนินการทางวินัยและอาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งโยกย้ายหรือพักการปฏิบัติงาน ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานในภาครัฐนั้น

กรณีเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่า หรือไม่มีประสิทธิภาพให้คณะกรรมการส่งเรื่องให้สำนักงบประมาณพิจารณาเพื่อประกอบการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อระงับ ยับยั้งเรื่องดังกล่าว โดยทันที หรืออาจปรับลดหรือเปลี่ยนแปลงลักษณะของโครงการใหม่ในปีงบประมาณถัดไปแล้วแต่กรณี

ข้อ ๒๗ การไม่จัดส่งรายงานหรือส่งรายงานล่าช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดตามข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อ ๒๓ ให้สำนักงานแจ้งเตือนภายในเจ็ดวันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาดังกล่าว หากการแจ้งเตือนไม่เป็นผล ให้รายงานให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้หัวหน้าหน่วยงานในภาครัฐ พิจารณาลงโทษทางวินัยตามควรแก่กรณีต่อไป

หมวด ๔  
เบ็ดเตล็ด

ข้อ ๒๘ ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจัดหาบุคลากร วัสดุ ครุภัณฑ์และอุปกรณ์ การปฏิบัติงานที่ทันสมัยและเหมาะสมกับภารกิจในการกำกับและติดตามการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐ รวมทั้งจัดตั้งงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายในการกำกับและติดตามการประชาสัมพันธ์ในภาครัฐของคณะกรรมการ อย่างเพียงพอ

ประกาศ ณ วันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....

พลเอก

(ประยุทธ์ จันทร์โอชา)  
นายกรัฐมนตรี

**ภาคผนวก ง.**  
**ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ**  
**และการคลัง พ.ศ. 2544**

## ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง

พ.ศ. ๒๕๕๕

โดยที่มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐเพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๕ (๑๔) และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๕”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้

“เงิน” หมายความว่า เงินตราที่ชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเอกสารการเงินซึ่งใช้แทนตัวเงิน หรือมีมูลค่าเป็นเงิน เช่น เช็ค ดราฟต์ ธนาณัติ เป็นต้น

“การบริหารการเงินและการคลัง” หมายความว่า การรับ การเบิก การจ่าย การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการจัดการซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใดๆ ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ดังกล่าวที่หน่วยรับตรวจมีอำนาจ หรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ด้วย

“มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ” หมายความว่า ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใด ซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และมีโทษปรับทางปกครองตามระเบียบนี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า

## หน้า ๑๕

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔

- (๑) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็น กระทรวง ทบวง หรือกรม  
 (๒) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค  
 (๓) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น  
 (๔) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น  
 (๕) หน่วยงานอื่นของรัฐ  
 (๖) หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับตรวจตาม  
 (๑) (๒) (๓) (๔) หรือ (๕)  
 (๗) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงาน  
 การตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น  
 ของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

“ผู้บังคับบัญชา” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้มีอำนาจหน้าที่อนุมัติ อนุญาต  
 รับรอง ให้ความเห็นชอบ หรือการกระทำอื่นใดในทำนองเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคล  
 ที่ได้กระทำไปเกี่ยวกับเรื่องการรับจ่าย การเก็บรักษา การตรวจสอบหรือการอื่นใด อันเป็นผลต่อเงิน  
 ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใด ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึง ผู้มีอำนาจหรือผู้ได้รับมอบอำนาจ  
 ตามกฎหมายหรือระเบียบด้วย

“ผู้ส่งจ่าย” หมายความว่า ผู้มีอำนาจลงนามส่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สิน และเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย  
 ที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับการส่งจ่ายเงินหรือทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ

“โทษปรับทางปกครอง” หมายความว่า โทษปรับโดยการหักเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือการ  
 เรียกให้ชำระเงินตามอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

“เงินเดือน” หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่เป็นรายเดือนหรือคำนวณรวมเป็นรายเดือนได้  
 โดยมีอัตรากำหนดไว้แน่นอนในบัญชีอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง หรือกำหนดไว้ในเอกสารสำคัญอื่นใด แต่ทั้งนี้  
 ไม่รวมถึงเงินอื่นที่จ่ายควบกับเงินเดือนหรือค่าจ้าง

“ความเสียหายแก่รัฐ” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ  
 เนื่องจากการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ ไม่ว่าจะสามารถคำนวณความเสียหายนั้น  
 เป็นตัวเงินได้หรือไม่ก็ตาม

“ระเบียบ” หมายความว่า ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ  
 และการคลัง



หน้า ๑๖

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๗ ก ราชกิจจานุเบกษา ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๕

ข้อ ๕ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตีความและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้ระเบียบนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

---

ส่วนที่ ๑

การบังคับใช้

ข้อ ๕ เจ้าหน้าที่ผู้ใดจงใจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามที่กำหนดในหมวด ๒ นี้ ถือว่ากระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต้องรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบนี้

ข้อ ๖ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบวินัยทางงบประมาณและการคลังต่อเมื่อได้กระทำการในเวลาที่ใช้ระเบียบนี้ใช้บังคับและเป็นการกระทำอันระเบียบนี้กำหนดเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้

ข้อ ๗ ถ้าระเบียบที่ใช้ในขณะที่กระทำความผิดแตกต่างกับระเบียบที่ใช้บังคับในภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้ระเบียบในส่วนที่เป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าในทางใด เว้นแต่กรณีที่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว

ในกรณีที่ระเบียบออกใช้บังคับในภายหลังกำหนดว่าการกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดต่อไป ให้เจ้าหน้าที่ผู้ได้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดตามระเบียบนี้ และถ้าคณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ลงโทษแล้ว ก็ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่เคยต้องคำวินิจฉัยว่าได้กระทำความผิดนั้น ถ้าได้รับโทษอยู่ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลง

ในกรณีที่คณะกรรมการได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว แต่ผู้กระทำความผิดยังมิได้รับโทษหรือกำลังรับโทษและโทษที่กำหนดตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการหนักกว่าโทษตามระเบียบที่ออกใช้บังคับในภายหลังเมื่อสำนวนความปรากฏแก่คณะกรรมการหรือเมื่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน หรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้รายงานหรือร้องขอแล้วแต่กรณี ให้คณะกรรมการกำหนดโทษเสียใหม่ตามระเบียบที่ออกใช้บังคับในภายหลังนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการจะกำหนดโทษใหม่ตามความในวรรคสาม ถ้าปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาบ้างแล้ว เมื่อได้คำนึงถึงโทษตามระเบียบที่ออกใช้บังคับในภายหลัง หากเห็นเป็นการ

## หน้า ๑๗

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔

สมควร คณะกรรมการจะกำหนดโทษน้อยกว่าโทษขั้นต่ำที่ระเบียบที่ออกใช้บังคับในภายหลังกำหนดไว้ ถ้าหากมีก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าโทษที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้รับมาแล้วเป็นการเพียงพอ คณะกรรมการ จะให้การลงโทษสิ้นสุดลงเพียงนั้นก็ได้

ข้อ ๘ เจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบนี้ และเป็น ความผิดตามกฎหมายอื่นด้วย แม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้รับโทษตามกฎหมายอื่นแล้ว ก็ยังคงต้องรับโทษ ในการกระทำนั้นตามระเบียบนี้ด้วย

## ส่วนที่ ๒

## โทษปรับทางปกครอง

ข้อ ๙ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง ๔ ชั้น ดังต่อไปนี้

- (๑) โทษชั้นที่ ๑ โทษปรับไม่เกินเงินเดือน ๑ เดือน
- (๒) โทษชั้นที่ ๒ โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๒ เดือน ถึง ๔ เดือน
- (๓) โทษชั้นที่ ๓ โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๕ เดือน ถึง ๘ เดือน
- (๔) โทษชั้นที่ ๔ โทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน

ข้อ ๑๐ เจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับโทษปรับทางปกครองในชั้นใดให้หักเงินจากเงินเดือนหรือหักเงิน เท่ากับจำนวนเงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดจะพึงได้รับในเวลาที่จะทำความผิดเป็นค่าปรับ ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ

เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดที่ต้องรับโทษปรับทางปกครองจะชำระค่าปรับเป็นระยะเวลากี่เดือน และเดือนละจำนวนเท่าใด หรือเรียกให้ชำระเงินอย่างไรนั้น ให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ ที่กำหนดไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ

ให้หน่วยรับตรวจซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับโทษปรับทางปกครองอยู่ในสังกัด หรือปฏิบัติงานอยู่ มีหน้าที่ดำเนินการหักเงินเดือนให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ และเงินที่หักแต่ละเดือน ให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ภายในระยะเวลาห้าวันทำการนับตั้งแต่วันที่หักเงินเดือนนั้น แล้วส่งสำเนา หลักฐานการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบทุกครั้ง

ข้อ ๑๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับโทษปรับทางปกครองพ้นจากสถานะเจ้าหน้าที่ อันไม่อาจ ดำเนินการตามข้อ ๑๐ ได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินค่าปรับ และให้นำความในมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้ บังคับโดยอนุโลม

## หน้า ๑๘

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔

ข้อ ๑๒ โทษปรับทางปกครองโดยการหักเงินเดือนหรือการเรียกให้ชำระเงินจะเป็นจำนวนเท่าใดเพียงใด หรืออย่างไรนั้น ให้คำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ความสำคัญของมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการฝ่าฝืน ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่รัฐ และเจตนาของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ตลอดจนรายได้ ฐานะ ครอบครัวของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ข้อ ๑๓ หากการกระทำใดอันเป็นความผิดตามระเบียบนี้หลายข้อให้ใช้ระเบียบข้อที่มีโทษปรับทางปกครองชั้นสูงสุด ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด

กรณีมีการกระทำใดอันเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ให้ผู้กระทำความผิดรับโทษปรับทางปกครองตามระเบียบข้อที่กำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดทุกข้อ

โทษปรับทางปกครองตามระเบียบนี้เป็นอันระงับไป เนื่องจากเหตุเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย

## ส่วนที่ ๓

## การรอกการลงโทษปรับทางปกครองและการเพิ่มโทษปรับทางปกครอง

ข้อ ๑๔ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่อาจรอกการลงโทษปรับทางปกครองได้ต้องเป็นความผิดที่มีอัตราโทษชั้นที่ ๑ หรือชั้นที่ ๒ และผู้กระทำความผิดนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติราชการ หรือย้ายมาปฏิบัติงานในหน้าที่ใหม่ได้ไม่เกินหกเดือน หรือเป็นผู้ยังไม่บรรลุนิติภาวะและไม่เคยกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามระเบียบนี้มาก่อน

ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่คณะกรรมการสั่งให้รอกการลงโทษปรับทางปกครอง ถ้าได้กระทำความผิดตามระเบียบนี้อีก ให้นำโทษที่รอไว้มารวมกับโทษที่จะลงในครั้งหลังด้วย

ถ้าหากปรากฏว่าไม่มีการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังอีก ภายในระยะเวลาตามวรรคสอง ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดพ้นจากโทษที่ได้สั่งให้รอกการลงโทษปรับทางปกครองไว้

ข้อ ๑๕ เจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้รับโทษปรับทางปกครอง ถ้าได้กระทำความผิดตามระเบียบนี้อีกในระหว่างที่ยังจะต้องรับโทษอยู่ก็ดี หรือภายในระยะเวลาห้าปี นับแต่วันมีคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ คณะกรรมการอาจมีคำวินิจฉัยลงโทษครั้งหลังโดยเพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้นั้นหนึ่งในสามส่วนของโทษที่คณะกรรมการกำหนดสำหรับความผิดครั้งหลังก็ได้

ข้อ ๑๖ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ได้กระทำในระหว่างทดลองปฏิบัติราชการ หรือขณะย้ายมาปฏิบัติงานในหน้าที่ใหม่ได้ไม่เกินหกเดือน หรือเป็นผู้ยังไม่บรรลุนิติภาวะ คณะกรรมการอาจไม่ถือเป็นความผิดเพื่อการเพิ่มโทษปรับทางปกครองตามความในส่วนนี้ก็ได้

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๗ ก หน้า ๑๕  
ราชกิจจานุเบกษา ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๕

#### ส่วนที่ ๔

#### เหตุยกเว้นโทษปรับทางปกครองและอายุความ

ข้อ ๑๗ เจ้าหน้าที่ผู้ใดกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังตามระเบียบนี้เพราะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หากปรากฏพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้นไว้แล้ว คณะกรรมการอายุยกเว้นโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้นก็ได้

กรณีตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาที่สั่งการเป็นผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ต้องรับโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

ข้อ ๑๘ ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ถ้ามิได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังกับผู้กระทำความผิดภายในกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ

#### หมวด ๒

#### ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

#### ส่วนที่ ๑

#### ความผิดเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่ง

ข้อ ๑๕ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จัดเก็บเงินหรือรับชำระเงิน ได้รับชำระเงินแล้วไม่ทำหลักฐานการรับเงินหรือไม่ออกหลักฐานหรือใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้ชำระเงิน เว้นแต่เป็นกรณีที่มีข้อยกเว้นตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๑

ข้อ ๒๐ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เก็บรักษาเงิน ได้รับมอบเงินเพื่อเก็บรักษา แต่ไม่นำเงินเข้าฝากหรือเก็บรักษาในธนาคารหรือสถานที่ซึ่งเป็นที่เก็บรักษาเงินของหน่วยรับตรวจตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจกำหนด ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๑

ข้อ ๒๑ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่นำเงินส่ง ไม่นำเงินที่อยู่ในความรับผิดชอบส่งหรือฝากคลังหรือหน่วยรับตรวจ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจกำหนด ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๑



ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำต่อเงินรายได้แผ่นดิน หรือเงินเบิกเกินส่งคืนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้รับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒

ข้อ ๒๒ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามข้อ ๑๕ ข้อ ๒๐ หรือข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒ และถ้าเป็นกรณีตามข้อ ๒๑ วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๒๓ ถ้าการกระทำความผิดตามข้อ ๑๕ ข้อ ๒๐ หรือข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้รับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒ และถ้าเป็นกรณีตามข้อ ๒๑ วรรคสอง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้รับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด หรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓ และถ้าเป็นกรณีตามข้อ ๒๑ วรรคสอง ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

## ส่วนที่ ๒

### ความผิดเกี่ยวกับการเบิกเงิน และการจ่ายเงิน

ข้อ ๒๔ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๒๕ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จ่ายเงิน จ่ายเงินนั้นโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ หรือทำหลักฐานการจ่ายเงินเป็นเท็จ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๒๖ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เบิกเงิน ทำหลักฐานการเบิกเงินเป็นเท็จ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๒๗ ถ้าการกระทำความผิดตามข้อ ๒๔ ข้อ ๒๕ หรือข้อ ๒๖ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำได้รับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในส่วนนี้เป็นผู้สั่งจ่ายหรือผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔



เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๗ ก    หน้า ๒๑  
ราชกิจจานุเบกษา    ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๕

---

ส่วนที่ ๓

ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน

---

ข้อ ๒๘ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ กระทำการจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันก่อนที่จะได้รับอนุมัติเงินประจำงวด หรือจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันโดยไม่มีงบประมาณกำหนดไว้ในรายการนั้นๆ และเป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้อยู่กับกับหน่วยรับตรวจ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากปรากฏในภายหลังว่าได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจให้กระทำได้ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้อยู่กับกับหน่วยรับตรวจ คณะกรรมการอาจยกเว้นโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้นก็ได้

ข้อ ๒๙ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับเงินงบประมาณ ละเลยไม่เร่งรัดจัดการหรือดำเนินการตามแผนงาน งานหรือโครงการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๓๐ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในข้อนี้เป็นผู้สั่งจ่ายหรือผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ส่วนที่ ๔

ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้

---

ข้อ ๓๑ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่คำนวณภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่น เพื่อเรียกเก็บจำนวนตัวเลขไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์หรือความเป็นจริง เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นนั้นไม่ต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าจำนวนที่จะต้องเสีย ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒

ข้อ ๓๒ เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ประเมินทุนทรัพย์หรือรายได้ เพื่อการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่น ประเมินทุนทรัพย์หรือรายได้้นั้น ต่ำกว่าความเป็นจริงโดยชัดแจ้ง เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นนั้นไม่ต้องเสียหรือเสียน้อยกว่าจำนวนที่จะต้องเสีย ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒

หน้า ๒๒

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๗ ก                      ราชกิจจานุเบกษา                      ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔

---

ข้อ ๓๓ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จัดเก็บหรือเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่น ละเลย ไม่จัดเก็บหรือไม่เร่งรัดเรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นนั้น ภายในระยะเวลาที่กฎหมาย หรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจกำหนด ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒

ข้อ ๓๔ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในส่วนนี้เป็น ผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

#### ส่วนที่ ๕

##### ความผิดเกี่ยวกับเงินยืม

---

ข้อ ๓๕ ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอำนาจหน้าที่อนุมัติเกี่ยวกับเงินยืมของหน่วย รับตรวจอนุมัติให้ยืมเงินหรือจ่ายเงินยืมโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๓๖ ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เร่งรัดหรือติดตามทางคืนเงินยืมของหน่วย รับตรวจตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ละเลยไม่เร่งรัดหรือติดตามทางคืนเงินยืมนั้น ภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจกำหนด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒

#### ส่วนที่ ๖

##### ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ

---

ข้อ ๓๗ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ แบ่งแยกวงเงินจัดซื้อหรือจัดจ้างเพื่อให้ อำนาจสั่งซื้อสั่งจ้างหรือวิธีการสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบ ดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ข้อ ๓๘ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อที่ดิน และหรือสิ่งก่อสร้าง ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย แก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ข้อ ๓๕ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่กำหนดราคากลาง กำหนดคุณสมบัติผู้เข้าเสนอราคา จัดทำรายละเอียดหรือคุณลักษณะเฉพาะในการประกวดราคาหรือสอบราคาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันหรือเอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างรายใดรายหนึ่ง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ข้อ ๔๐ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ปิดประกาศหรือจัดส่งเอกสารสอบราคาหรือประกวดราคาจัดซื้อหรือจัดจ้าง ละเลยไม่ปิดประกาศหรือจัดส่งเอกสารดังกล่าวให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานอื่นเพื่อทราบหรือเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อหรือจัดจ้างตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๑

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ข้อ ๔๑ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่พิจารณาผลการประกวดราคา หรือเปิดซองสอบราคาับพิจารณาผู้เสนอราคาที่ไม่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามเงื่อนไข โดยรู้หรือควรจะรู้ข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๔๒ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่พิจารณาเสนอความเห็นให้ซื้อหรือจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ หรือไม่พิจารณาเสนอให้ซื้อหรือจ้างผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๔๓ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่เกี่ยวกับการทำสัญญาซื้อขายหรือจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ข้อ ๔๔ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ถ้ากรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมงานหรือตรวจการจ้าง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

## หน้า ๒๔

เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๗ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๔

ข้อ ๔๕ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ตรวจรับพัสดุ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ข้อ ๔๖ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ในการเบิกจ่ายพัสดุ หรือจัดทำบัญชีหรือทะเบียนพัสดุไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒

ข้อ ๔๗ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ในการตรวจสอบพัสดุประจำปี ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดมีหน้าที่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพัสดุประจำปีตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบพัสดุประจำปี เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ข้อ ๔๘ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยยานพาหนะของหน่วยรับตรวจที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒

ข้อ ๔๙ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในข้อนี้เป็นผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครองในชั้นที่สูงกว่าอัตราโทษปรับทางปกครองตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นหนึ่งชั้น เว้นแต่ความผิดนั้นกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองไว้ในชั้นที่ ๔ แล้ว

## ส่วนที่ ๗

## ความผิดอื่น

ข้อ ๕๐ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณ ได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ โดยปราศจากอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔



เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๖๗ ก หน้า ๒๕  
ราชกิจจานุเบกษา ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔

ข้อ ๕๑ เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จัดทำบัญชีหรือเอกสารเพื่อประกอบการบันทึกบัญชี ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

เจ้าหน้าที่ผู้ใดมีหน้าที่จัดทำเอกสารเพื่อประกอบการดำเนินงานหรือโครงการใด ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๓

ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เป็นผู้บังคับบัญชา ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ข้อ ๕๒ ผู้บังคับบัญชาผู้ใดทำการบริหารการเงินและการคลังด้วยความเสี่ยงต่อความเสียหายหรือเสียประโยชน์ที่พึงคาดหมายได้ โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔

ประกาศ ณ วันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

ปัญญา ตันติยวงศ์

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน



ภาคผนวก จ.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

พ.ศ. 2553

## ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ เพื่อให้สามารถดำเนินการด้านการประชาสัมพันธ์ได้อย่างมีเอกภาพ เป็นระบบและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๔

(๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

(๓) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม หรือส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นกรมแต่มีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าว เป็นอธิบดีหรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ข้อ ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กปช.” ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่นเกินหกคน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้ง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ เป็นกรรมการ และเลขานุการ รองอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มอบหมาย และผู้อำนวยการสำนักในกรมประชาสัมพันธ์ที่อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์มอบหมาย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงานและประสบการณ์ที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และการสื่อสารมวลชน

ข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ ๕ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระหรือในกรณีที่ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้นั้น

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกได้

ข้อ ๗ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ประธานกรรมการให้ออก

(๔) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๕) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้

กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๘ การประชุม กปช. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมครั้งใด ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

## หน้า ๓

เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๗ ง

ราชกิจจานุเบกษา

๑๕ มกราคม ๒๕๕๓

ข้อ ๘ ให้ กปช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบรวมทั้งเสนอแนะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ของชาติ

แผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และต้องกำหนดหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามแผนด้วย

(๒) เสนอแนะ และให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐตาม (๑) และประสานการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

(๓) แนะนำ และให้ความเห็นด้านการบริหารงานสื่อแก่หน่วยงานสื่อมวลชนภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

(๔) ประสานการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุเป้าหมายตามนโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

(๕) ประเมินสถานการณ์ที่อาจมีผลกระทบต่อประเทศชาติและกำหนดมาตรการประชาสัมพันธ์อย่างเหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์

(๖) ติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงงานประชาสัมพันธ์ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๗) สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการอบรม การประชุม หรือสัมมนา เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจอันถูกต้อง และประสานงานในการปฏิบัติงานการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน

(๘) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี

(๙) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๑๐ ให้ กปช. มีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ กปช. มอบหมายได้

การประชุมของคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งให้นำความในข้อ ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ ๑๑ ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ กปช. และคณะอนุกรรมการมีอำนาจขอให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลหนึ่งบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือจัดส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร

หน้า ๔  
เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๗ ง ราชกิจจานุเบกษา ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓

ข้อ ๑๒ ให้กรมประชาสัมพันธ์ปฏิบัติหน้าที่ทางวิชาการและธุรการของ กปช. รวมทั้งศึกษาวิเคราะห์นโยบายและแผนการประชาสัมพันธ์ของชาติ ประสานงาน ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดทำแผนการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ติดตาม ประเมินผลและรายงานผลการดำเนินงานประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานของรัฐเสนอ กปช. จัดฝึกอบรม ประชุม สัมมนา เพื่อพัฒนาวิชาชีพ และสร้างความเข้าใจอันถูกต้องเพื่อเป็นประโยชน์ในการประสานงาน ตลอดจนดำเนินการตามที่ กปช. มอบหมาย

ค่าใช้จ่ายสำหรับ กปช. ที่ปรึกษา และคณะกรรมการให้จ่ายจากงบประมาณของกรมประชาสัมพันธ์ สำนักนายกรัฐมนตรี

ข้อ ๑๓ ให้หน่วยงานของรัฐตามข้อ ๘ (๑) ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแผนปฏิบัติการประชาสัมพันธ์ให้สอดคล้องกับแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ ต่อ กปช.

(๒) ติดตามประเมินผลการประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานเพื่อนำผลการดำเนินการไปใช้ในการพัฒนาและปรับปรุงแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

(๓) รายงานผลการดำเนินการตามแผนการดำเนินงานการประชาสัมพันธ์แห่งชาติประจำปีของหน่วยงานต่อ กปช.

(๔) ร่วมมือและประสานงานกับ กปช. รวมทั้งสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ กปช. เพื่อการปฏิบัติงานตามแผนการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ

ข้อ ๑๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓

อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

นายกรัฐมนตรี



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

น้ำฝน ราชสมบัติ

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 62

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกฎหมาย

