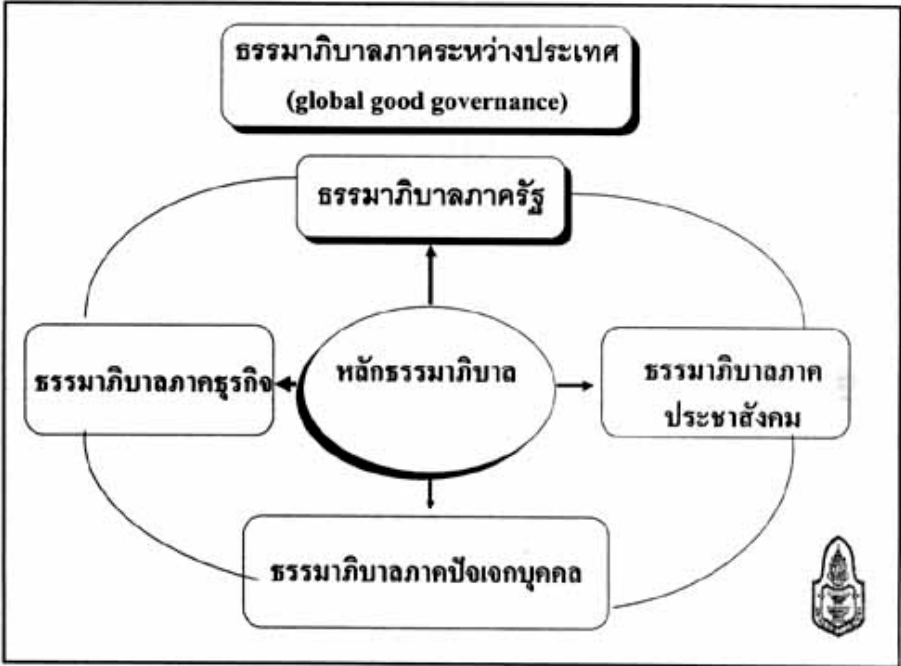


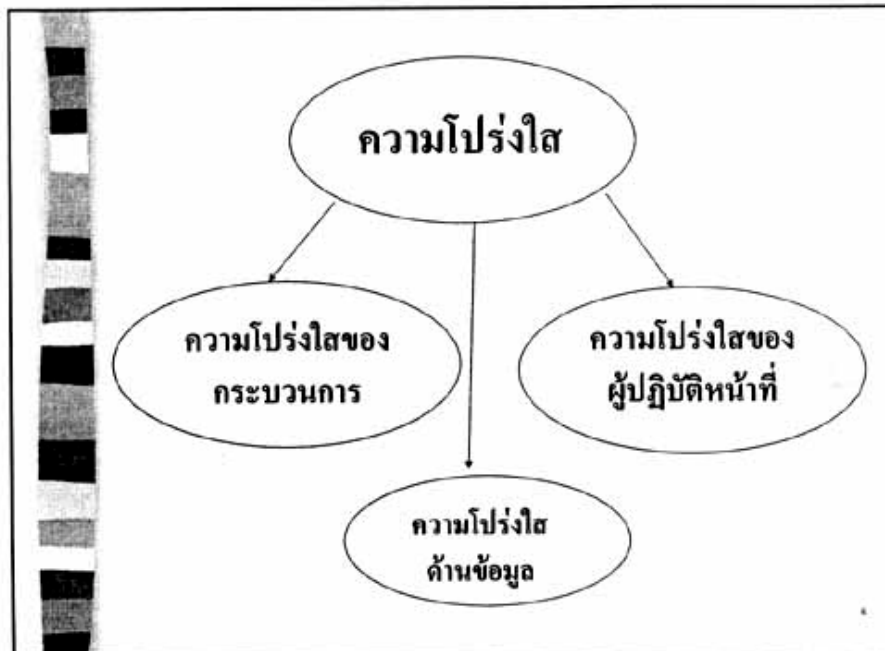
**ธรรมาภิบาลภาครัฐ
(Good Governance)**

“กลยุทธ์การสร้างความโปร่งใสในระบบราชการและสังคมไทย”
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
15 กรกฎาคม พ.ศ. 2548
เดือนเด่น นิกมบริรักษ์
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



ปัญหาธรรมาภิบาลในภาครัฐ

- รัฐรวมศูนย์อำนาจ (ร่วมกับธุรกิจเอกชน) ขาดส่วนร่วมจากภาคต่างๆ โดยเฉพาะภาคประชาชน
- กฎหมายให้อำนาจรัฐมาก ไม่มีระบบตรวจสอบความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่
- การตัดสินใจในระดับการเมืองและการปกครอง ขาดความโปร่งใส



โปร่งใสหมายถึงอะไร ?

ตัวอย่างจากข้อบท “transparency” ในความตกลงการค้าเสรีทวิภาคี (1)

- การเผยแพร่ข้อมูล (publication)
 - กฎหมาย กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ ฯลฯ
- การเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียได้แสดงความคิดเห็นต่อกฎ ระเบียบ หรือมาตรการที่รัฐภาคีคาดว่าจะกำหนดขึ้นและในกระบวนการพิจารณาทางปกครองทั่วไป


1. โปร่งใสหมายถึงอะไร ?

ตัวอย่างจากข้อบท “transparency” ในความตกลงการค้าเสรีทวิภาคี

- การมีกระบวนการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของหลักฐาน ข้อมูล และข้อเท็จจริง
- การมีกระบวนการอุทธรณ์ที่เป็นอิสระ


2. ความโปร่งใสของหน่วยงานราชการ
จะถูกกำหนดโดย....

- กฎหมาย กฎระเบียบ
- แนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศ
(code of best practice)
- มาตรฐานจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่



3. การวิเคราะห์กฎ ระเบียบและการปฏิบัติ
ด้านความโปร่งใสของหน่วยงานราชการไทย

1. การเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูล
2. การมีส่วนร่วม
3. การตัดสินใจ
4. การอุทธรณ์
5. การติดต่อกับบุคคลภายนอก
6. ความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่



3.1 การเผยแพร่ข้อมูล

1. การเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูล

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 : มาตรา 7

กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องเปิดเผยข้อมูลดังต่อไปนี้

(1) ข้อมูลที่ต้องตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา

(2) ข้อมูลที่ต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าดูได้โดย

ไม่ต้องร้องขอ ได้แก่ ผลการพิจารณาหรือคำวินิจฉัย

รวมทั้งความเห็นแย้งและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

คู่มือหรือคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชน

มติ ครม. มติกรรมการ

(3) ข้อมูลอื่นๆ ที่อยู่ในครอบครองของรัฐ ยกเว้น 7 ประเภท

3.1 การเผยแพร่ข้อมูล

■ ประเด็นปัญหา

- หน่วยงานราชการส่วนมากไม่รวบรวมกฎหมาย กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ฯลฯ ที่มีการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาอย่างเป็นระบบตามหัวข้อที่เกี่ยวข้อง
- หน่วยงานราชการไทยหลายแห่งยังไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 7
- กฎหมายไม่มีบทลงโทษ

3.2 การมีส่วนร่วม

2. การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็น วิปครอง ฯ

- ให้คู่กรณีมีสิทธินำเสนอความหรือที่ปรึกษาของตน เข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง
- ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ให้คู่กรณีทราบ
- ให้เจ้าหน้าที่รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือ ความเห็นของคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- ให้คู่กรณีมีโอกาสตรวจสอบข้อเท็จจริง และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่ก่อนการออกคำสั่งทางปกครอง

3.2 การมีส่วนร่วม

ประเด็นปัญหา

- ไม่มีข้อกำหนดในส่วนของการออก “กฎ” (rule making) ซึ่งในต่างประเทศมักจะมีขั้นตอน 5 ขั้นตอนดังต่อไปนี้
 - การแจ้งให้ทราบ เป็นการแจ้งสาธารณชน ทราบว่าหน่วยงานกำลังพิจารณาออกกฎในการกำกับดูแล และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็น โดยต้องให้ร่างของกฎที่จะกำหนดขึ้น
 - การรับฟังข้อคิดเห็น โดยให้ส่งเป็นลายลักษณ์อักษรบันทึกไว้

3.2 การมีส่วนร่วม

ประเด็นปัญหา

- ไม่มีข้อกำหนดในส่วนของการออก “กฎ” (rule making) ซึ่งในต่างประเทศมักจะมีขั้นตอน 5 ขั้นตอนดังต่อไปนี้ (ต่อ)
 - การให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม
 - รายงานสรุปและมีคำสั่งทางปกครอง
 - ตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ก่อนการบังคับใช้ 30 วันประชาชนสามารถยื่นคำร้องให้ทบทวนใหม่ หรือฟ้องศาลในกรณีที่ขัดกับกฎหมายลำดับสูงกว่าที่มีอยู่

3.3 การตัดสินใจ

3. การมีกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใส วิปครองฯ

มาตรา 34 - คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นวาจาหรือหนังสือก็ได้ แต่หากมีผู้ร้องขอภายใน 7 วัน ต้องทำเป็นหนังสือ

มาตรา 36 - คำสั่งทางปกครองต้องมี

- ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลยพินิจ

3.3 การตัดสินใจ

วิปคกรองฯ มาตรา 83 (คณะกรรมการที่มีอำนาจ
ดำเนินการพิจารณาทางปกครอง)

- ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็น
หนังสือ และให้บันทึกความเห็นแย้งในรายงานนั้น
ด้วย (แต่ไม่มีการระบุเงื่อนไขในการจัดทำ
รายงาน)
- คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้อง
มีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น ถ้า
กรรมการคนใดมีความเห็นขัดแย้ง ให้มีสิทธิทำ
ความเห็นขัดแย้งในคำวินิจฉัยได้

3.3 การตัดสินใจ

พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 :

มาตรา 9(2) กำหนดว่าการปฏิบัติราชการที่ล่าช้าเป็น
เหตุในการฟ้องร้องหน่วยงานทางปกครองต่อศาล
ปกครองได้ จึงมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า
ด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของ
หน่วยงานรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 ให้หน่วยงาน
ออกระเบียบเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการ
ตามคำขอของประชาชน

3.4 การอุทธรณ์

4. การมีกระบวนการอุทธรณ์

- วิปครองฯ ไม่ได้ระบุว่าหน่วยงานของรัฐต้องมีกระบวนการอุทธรณ์ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายแต่ละฉบับ
- มาตรา 40-48 ของ วิปครองฯ ให้ผู้ที่ต้องการอุทธรณ์สามารถนำเรื่องฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้หากหน่วยงานของรัฐไม่มีกระบวนการอุทธรณ์หรือไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินของกระบวนการอุทธรณ์ของหน่วยงานดังกล่าว

11

3.5 การติดต่อกับบุคคลภายนอก

- #### 5. การมี กฎ ระเบียบเกี่ยวกับวิธีการและหลักปฏิบัติในการสื่อสารข้อมูลกับบุคคลภายนอก (เพื่อป้องกันปัญหาการลือขบี่และการทุจริต) - Ex Parte Rule
- ประเทศไทยไม่เคยมีกฎ ระเบียบในประเด็นนี้
 - กฎมีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะองค์กรกำกับดูแลได้รับข้อมูลและความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา ในขณะที่รักษาความเป็นธรรมในการตัดสินใจ

11

3.5 การติดต่อกับบุคคลภายนอก

กฎในการติดต่อบุคคลภายนอกของ FCC แบ่งได้เป็น 3 ลักษณะคือ

1. การพิจารณาที่เป็นข้อยกเว้น (exempt proceeding) ไม่มีข้อจำกัด เฉพาะในกรณีฉุกเฉินหรือต้องรักษาความลับเท่านั้น
2. การพิจารณาอนุญาตแต่ต้องเปิดเผย (permit but disclose proceeding) ติดต่อกับเอกชนได้ แต่ต้องทำบันทึกและเปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งมักใช้กับการออกกฎเกณฑ์ทั่วไป

3.5 การติดต่อกับบุคคลภายนอก

กฎในการติดต่อบุคคลภายนอกของ FCC

3. การพิจารณาแบบจำกัด (restricted proceeding) ห้ามการติดต่อบุคคลภายนอกอย่างลับ ๆ โดยสิ้นเชิง ซึ่งมักใช้กรณีการวินิจฉัยข้อพิพาท

3.6 ความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่

6. การมีหลักประกันความโปร่งใสของผู้ปฏิบัติการทางปกครอง

6.1 การมีส่วนได้เสียด้านการเงิน

มาตรา 100 ของ ปปช. ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนได้เสียในสัมปทานหรือมีหุ้นส่วนในบริษัทที่เป็นคู่สัญญาของรัฐ หรือเป็นกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุมหรือตรวจสอบ

3.6 ความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่

6.1 การมีส่วนได้เสียด้านการเงิน (ต่อ)

มาตรา 13 ของ วิปคกรอง ห้ามเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ทำการพิจารณาทางปกครองเป็นหรือเคยเป็นตัวแทนของคู่กรณี เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี กรณีอื่น ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง (ไม่มีเรื่องการเป็นผู้บริหาร กรรมการหรือที่ปรึกษาของคู่กรณี)

3.6 ความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่

6.2 การมีสายสัมพันธ์กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ
ประเด็นที่ต้องพิจารณา

มาตรา 13 ของวิปคกรอง ห้ามเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้
ทำการพิจารณาทางปกครอง

เป็นคู่กรณีเอง เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
เป็นญาติของคู่กรณี คือเป็นบุพการีหรือ
ผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นเป็นพี่น้องนับ
ได้ 3 ชั้น ญาติทางคู่สมรสนับได้ 2 ชั้น

3.6 ความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่

6.3 การรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากผู้อื่น
มาตรา 103 ของกฎหมาย ปปช. ห้ามเจ้าหน้าที่
ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่และที่พ้นจาก
ตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี รับทรัพย์สินหรือ
ประโยชน์ใดจากผู้อื่น เว้นแต่การรับโดย
ธรรมดา

3.6 ความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่

6.3 การรับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากผู้อื่น (ต่อ)

ประกาศ ปปช ว่าด้วยการรับทรัพย์สิน ฯ โดยธรรมจรรยา 2543

ให้รับได้ไม่เกิน 3,000 บาทจากบุคคลที่ไม่ใช่ญาติ

ในกรณีที่ต้องรับต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

หรือในกรณีของกรรมการ แจ้งให้ผู้มีอำนาจถอดถอน

จุดอ่อน: (1) ไม่มีข้อกำหนดในส่วนของคุณสมบัติ

(2) ไม่มีการกำหนดมูลค่าที่สามารถรับได้ในแต่ละปี

(3) ไม่มีข้อกำหนดให้มีการบันทึกรายละเอียดของ

ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ได้รับ

3.6 ความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่

6.4 การเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของ กรรมการและเจ้าหน้าที่

มาตรา 39 ของกฎหมาย ปปช. กำหนดให้ผู้ดำรง

ตำแหน่งระดับสูงต้องยื่นบัญชีหนี้สินและ

ทรัพย์สินของตนและคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่

บรรลุนิติภาวะ ทุกครั้งที่รับหรือออกจากตำแหน่ง

และทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง

จุดอ่อน: ไม่มีการแจ้งรายได้ และแหล่งที่มาของรายได้

ทำให้ไม่รู้ flow รู้แต่เพียง stock และไม่มีเงื่อนไข

ในการเปิดเผยต่อสาธารณชน

3.6 ความโปร่งใสของเจ้าหน้าที่

6.5 การประกอบอาชีพหลังพ้นตำแหน่ง

มาตรา 101 ของกฎหมาย ปปช. ห้ามมิให้

ผู้บริหารระดับสูงที่พ้นตำแหน่งมีส่วนได้เสีย
ในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ถือหุ้น
หรือเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน ลูกจ้าง
ในบริษัทที่รับสัมปทาน หรืออยู่ภายใต้การ
กำกับดูแล

4. สรุป

- กฎหมาย ระเบียบว่าด้วยขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีอยู่ค่อนข้างสมบูรณ์และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล แต่ยังมีปัญหาในการนำไปบังคับใช้ และยังขาด ...

หน่วยงานราชการยั้งขาด กฎ กติกาในส่วนของ

- การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการติดต่อกับบุคคลภายนอก
- การกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติตนในกรณีที่สามารถเสียเปรียบประเพณีที่พิจารณา
- การจัดตั้งสำนักงานให้คำปรึกษาด้านจริยธรรม
- การกำหนดระเบียบในส่วนของกรออก "กฎ" เช่น การแจ้งให้ทราบ การรับฟังข้อคิดเห็น การให้ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม การรายงานสรุปผลการประกาศให้กฎ
- ระบบการติดตามการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบของรัฐ

ข้อมูลที่ใช้ในการบรรยาย

1. อัมมาร สยามวาลา เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ "การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540" สถาบันพระปกเกล้า 2547
2. เดือนเด่นนิคมบริรักษ์ และ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ "การสร้างที่น่าเชื่อถือของหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคม" สกว. 2545