



# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



# រដ្ឋសភា



# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ - ๕  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒  
e-mail : rattasapasarn@yahoo.com

## การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)  
ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)  
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

## ที่ปรึกษา

นายสุวิจักขณ์ นาควัชรชัย

นายอนุกุล สัตยจิตเสรี

## บรรณาธิการ

นางบุญยี่ชีห์ ชัยสุวรรณ

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

## เหรียญฉีก

นางสาวสุนทร รักเมือง

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นางฟ้าดาว คงนคร

นางฐิติรัตน์ สมศิริวัฒนา

นางสาวทัศนีย์ สมมิตร

นายพรชัย แว่นแคว้น

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์กรศิวิชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

## ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ตีกล้า

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นายสุชานรินทร์ อินทาปัจ

## พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัตน์ ขาวสำอางค์



## ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

### ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจัย หรือ เสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการ จะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิงและเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

### การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และ ตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงาน

อย่างชัดเจน

## การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

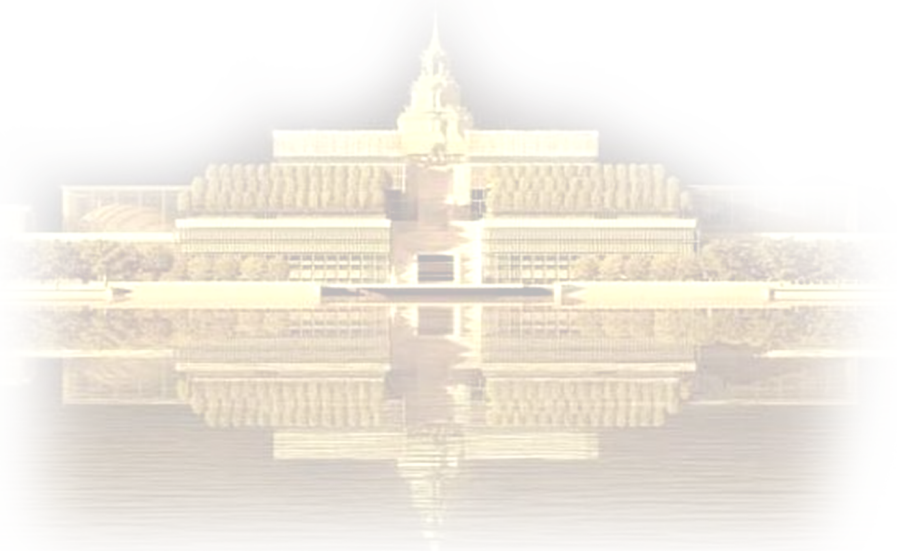
๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่  
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร  
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

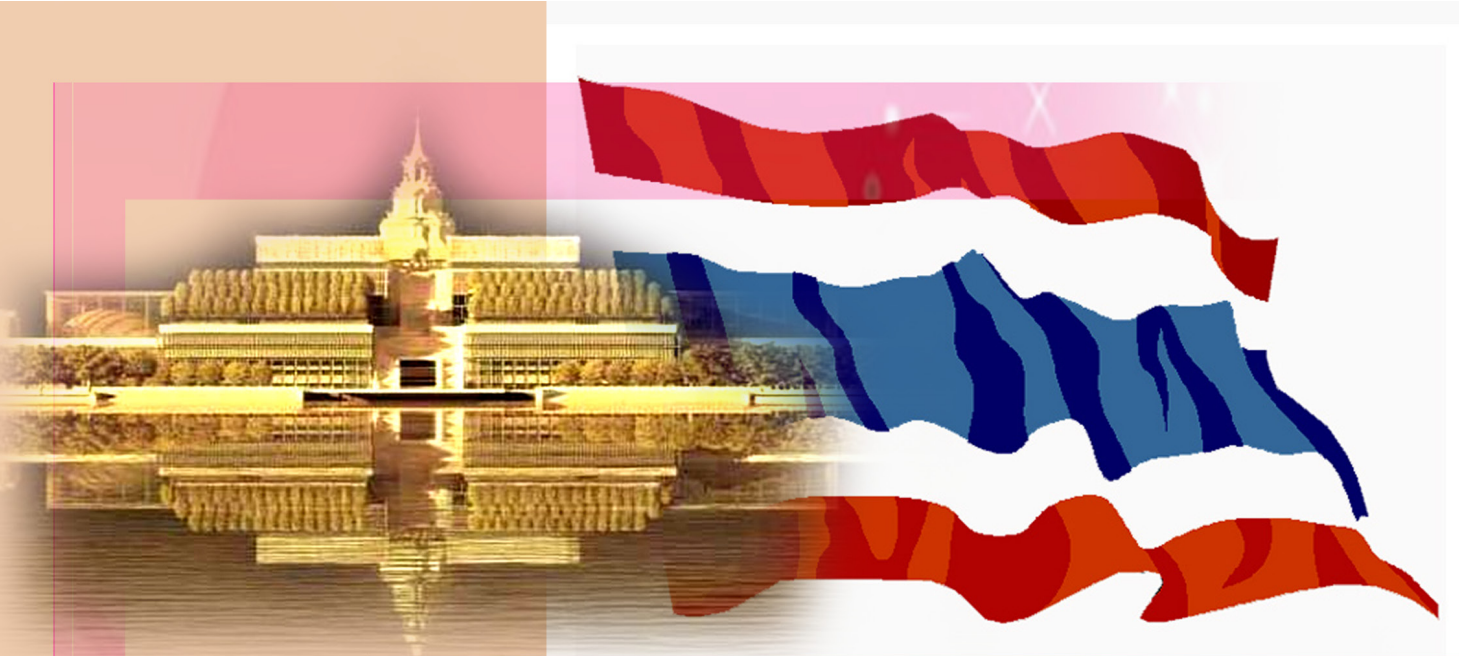
## ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในหนังสือรัฐสภาสาร ได้กำหนดไว้

## ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๑  
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒





# บทบรรณาธิการ



**ท่าม** กลางสังคมสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนและเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม หากต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วนก็มักจะถูกหีบยกผ่านสื่อ กลายเป็นประเด็นให้คนในสังคมได้รับรู้และวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ที่เป็นเช่นนี้เพราะลำพังเพียงมาตรการแก้ไขของรัฐบาลที่มีอยู่คงไม่อาจเร่งระงับปัญหาเรื้อรังเหล่านี้ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ครอบคลุม และทันทั่วถึง หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในการร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังและเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการเมือง ปรับระบบราชการ และสร้างชุมชนท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง ตลอดจนปรับโครงสร้างทางสังคมให้เกิดการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำด้วยความเสมอภาค ดังนั้นการเมืองภาคพลเมืองจึงเป็นหัวใจของประชาธิปไตย

ความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นและการเมืองภาคพลเมืองที่เกิดขึ้นจากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคม นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้เกิดประชาธิปไตยระดับชาติที่มีคุณภาพ จะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้บัญญัติให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่บ่อยครั้งในทางปฏิบัติกลับพบว่าประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความตื่นตัวและการรับรู้สิทธิของประชาชนในท้องถิ่น หลายท้องถิ่นยังมีปัญหาในเรื่องการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นอยู่มาหลาย การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นจึงเป็นมาตรการหนึ่งที่มีการนำมาใช้กรณีที่กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหารขาดประสิทธิภาพ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังมีปัญหาและอุปสรรคทั้งในด้านการปฏิบัติและกฎหมายที่ยังไม่เอื้อต่อการถอดถอนอยู่มาก ส่งผลให้การดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นที่เกิดขึ้นทั้งสิ้น ๑๓ ครั้ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑๓ แห่ง สามารถดำเนินการได้สำเร็จเพียง ๔ แห่งเท่านั้น มูลเหตุสำคัญ



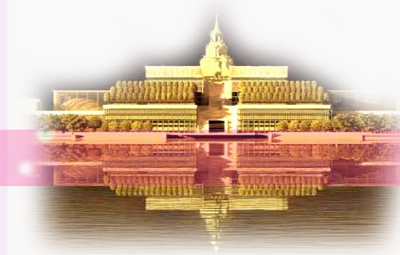
และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นเหล่านี้เป็นเช่นไร สามารถติดตามอ่านได้จากบทความ เรื่อง การเมืองภาคพลเมือง : การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย

**บทความ เรื่อง พัฒนาการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : สถานภาพและการคงอยู่ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น** ได้นำเสนอมุมมองที่น่าสนใจเกี่ยวกับสถานะและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ถูกกลดทอนอำนาจและความสำคัญมาเป็นลำดับภายใต้กระแสของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น การเคลื่อนไหวของกลุ่มเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านเพื่อคัดค้านการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เมื่อปี ๒๕๕๕ ใน ๔ ประเด็นหลัก โดยเฉพาะประเด็นที่มาและวาระการดำรงตำแหน่ง ซึ่งกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี นอกจากนี้จะมีได้เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่สำคัญแล้ว ยังอาจเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งและความชอบธรรมทางการเมืองให้เกิดแก่สถาบันดังกล่าว ซึ่งสวนทางกันกับกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

สำหรับบทความ เรื่อง **องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ : ที่มา ความหมาย และพัฒนาการ** กล่าวถึงการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ในรูปแบบขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่เน้นความยืดหยุ่นและคล่องตัวแบบของค์กรเอกชน ขณะเดียวกันก็มีจุดอ่อนบางประการในเรื่องของความเสี่ยงต่อการทุจริต การเกิดขึ้นขององค์กรดังกล่าวจึงเป็นทางออกในการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน **บทความ เรื่อง การแบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานรัฐ** ผู้เขียนได้หยิบยกกรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ และต้องมีผู้ร่วมรับผิดชอบหลายคน โดยกล่าวถึงหลักเกณฑ์และการพิจารณาเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่แต่ละคน

สำหรับบทความปิดท้ายเล่ม เรื่อง **มาตรการบังคับสิทธิในคดีละเมิดลิขสิทธิ์ : ศึกษาเปรียบเทียบการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีกับการขอมายค้นในคดีอาญา** ผู้เขียนได้เปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่าง ข้อดีและข้อเสียของมาตรการดังกล่าวทั้งสองกรณี ซึ่งยังมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองและบังคับสิทธิในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รัฐสภาสารฉบับเดือนพฤษภาคมนี้จะช่วยสร้างความเข้าใจให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบที่พึงมีต่อสังคม ตลอดจนร่วมกันขับเคลื่อนเรื่องความเข้มแข็งของชุมชนท้องถิ่นและการเมืองภาคพลเมืองให้เกิดขึ้นได้จริงและยั่งยืนในสังคมไทย



# สารบัญ



ปีที่ ๖๑ ฉบับที่ ๕ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๖

*Vol. 61 No. 5 May 2013*

การเมืองภาคพลเมือง : การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย ๙  
สุนทรชัย ขอบยศ และรจนา คำดีเกิด

พัฒนาการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : สถานภาพและการคงอยู่ภายใต้บริบท  
ของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ๔๔  
ไททัศน์ มาลา

องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ : ที่มา ความหมาย และพัฒนาการ  
วัชรา ไชยสาร ๖๘

การแบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน  
แก่หน่วยงานรัฐ ๑๓๓  
ณัฐกฤษ มุสิกะโสภณ

มาตรการบังคับสิทธิในคดีละเมิดลิขสิทธิ์ : ศึกษาเปรียบเทียบการขอให้  
คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีกับการขอมายค้นในคดีอาญา ๑๕๖  
กัมปนาท สุกศรี







## การเมืองภาคพลเมือง : การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ที่ประสบความสำเร็จในประเทศไทย

สุนทรชัย ชอบยศ และรจนา คำดีเกิด\*

### บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงมูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งศึกษาจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จในการถอดถอนแล้ว ทั้ง ๔ แห่ง โดยวิเคราะห์จากข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ทั้งระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

---

\*รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การปกครองท้องถิ่น) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ จากเว็บไซต์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการ  
ท้องถิ่นในบางแห่งเพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่าในการถอดถอนผู้บริหาร  
ท้องถิ่นก็ยังมีอุปสรรค ทั้งในด้านกฎหมายที่ยังไม่เอื้อต่อการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นนัก  
เนื่องจากมีความซับซ้อนหลายขั้นตอนและมีเงื่อนไขที่ยากแก่การถอดถอนให้สำเร็จ  
นอกจากนั้นยังมีปัญหาทางด้านการปฏิบัติที่ประชาชนยังขาดความตื่นตัว และยังขาด  
ความรู้ความเข้าใจในข้อมูลและหลักเกณฑ์ในการถอดถอนอีกด้วย

ทั้งนี้ในการศึกษาปัจจัยแห่งความสำเร็จจากทั้ง ๔ กรณีศึกษา พบว่า ปัจจัย  
ที่นำไปสู่ความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น คือ ประการแรก ความตื่นตัว  
และการรับรู้ถึงสิทธิของประชาชนในท้องถิ่น ประการที่สอง การมีปัญหาจากการ  
บริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นที่รุนแรงและกระทบเป็นวงกว้าง ประการที่สาม การมี  
ผู้นำและเครือข่ายในการขับเคลื่อนการถอดถอนอย่างจริงจัง และประการสุดท้าย  
การดำเนินการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

**คำสำคัญ :** การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น มูลเหตุการถอดถอน ปัจจัยที่นำไปสู่ความ  
สำเร็จ





## ๑. ความเบื้องต้น

การปกครองระบอบประชาธิปไตย ถือว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนคือหัวใจของการปกครอง โดยจอห์น ล็อค นักปรัชญาแนวคิดสัญญาประชาคมได้เสนอว่า ในการสร้างระบอบการปกครองนั้น ต้องมีการสร้างหลักทางศีลธรรมของการปกครองขึ้นมาเป็นสัญญาประชาคม (Social Contract) เพื่อให้ระบอบการปกครองมีอำนาจบนความเชื่อถือและความไว้วางใจว่าจะปฏิบัติตามสัญญา เพื่อปกป้องเสรีภาพของมนุษย์ในฐานะปัจเจกบุคคล และหากระบอบการปกครองนั้นละเมิดความไว้วางใจหรือไร้ความสามารถ ก็จะถูกถอดถอนได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับสิทธิพลเมือง (Civil Rights of Resistance) ในการต่อต้านอำนาจของระบอบการปกครอง เพื่อถ่วงดุลระบอบการปกครองที่อาจจะลุแก่อำนาจอย่างไร้ขอบเขต เราจึงเรียกระบอบการปกครองที่สามารถสร้างหลักประกันให้กับเสรีภาพในการดำรงชีวิตของมนุษย์ว่า ระบอบเสรีประชาธิปไตย และเรียกหลักการทางศีลธรรมที่ให้เสรีภาพในการดำรงชีวิตมนุษย์ว่า “สิทธิ” ดังนั้น สิทธิจึงถูกยึดถือต่อกันมาว่าเป็นศีลธรรมของสังคมประชาธิปไตยนั่นเอง (ไลภาร์ตัน จารุสมบัติ, ๒๕๔๗) ดังนั้นจะเห็นได้ว่าตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากประชาชนจะมีสิทธิในการเลือกผู้แทนเพื่อไปทำหน้าที่แทนตนแล้ว หากผู้แทนนั้นไม่สามารถทำหน้าที่แทนได้ หรือกระทำผิด ละเมิดความไว้วางใจของประชาชน ประชาชนก็สามารถจะเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้แทนนั้นได้ ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการทั้งในการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น อันเป็นการยืนยันถึงความสำคัญของสิทธิของประชาชนในทางการเมืองการปกครองซึ่งมีอาจปรากฏได้ตามความหมายของการเมืองระบอบประชาธิปไตย

ในส่วนของการปกครองท้องถิ่นของไทย ก็มีเป้าหมายเพื่อการสร้างความเข้มแข็งให้กับท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ อันจะเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อไป โดยได้มีการระบุถึงการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในหลายประการ ดังนี้ (สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑ ก : ๘)





ประการที่หนึ่ง การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งและการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประการที่สอง การเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดศูนย์ข้อมูลข่าวสาร การให้ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต เป็นต้น

ประการที่สาม การให้สิทธิประชาชนสามารถเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

ประการที่สี่ การให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงาน การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก่อนการดำเนินโครงการที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน รวมถึงการลงประชามติท้องถิ่น การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเอาไว้ด้วย

สิทธิ ๔ ประการข้างต้นนั้นเป็นการถอดความมาจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในหลายมาตราด้วยกัน โดยในเรื่องอำนาจการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๘๕ ซึ่งในอดีตรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐ ก็มีการบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๒๘๖ ซึ่งในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการเพื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นทั้งสิ้นจำนวน ๑๓ แห่ง และในจำนวนนี้มีท้องถิ่นเพียง ๔ แห่งเท่านั้นที่สามารถดำเนินการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นได้สำเร็จ นั่นคือ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไก่น้อง องค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง และเทศบาลตำบลบ้านฝาง

ดังนั้นในบทความนี้ผู้เขียนจึงต้องการสะท้อนให้เห็นถึงมูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การขอลถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง และวิเคราะห์ให้เห็นว่าปัจจัยใดบ้างที่นำไปสู่ความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยวิเคราะห์จากข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ทั้งระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น ข่าวสาร งานวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้ประกอบการท้องถิ่นเพิ่มเติมอีกด้วย ทั้งนี้ผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวคิดว่าด้วยการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน เพื่อทำความเข้าใจในเบื้องต้นถึงหลักการและที่มาที่ไป ตลอดจนแนวทางปฏิบัติเพื่อการถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่น และต่อจากนั้นก็





นำเสนอถึงบริบท มูลเหตุและปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง ๔ แห่ง อันเป็นบทเรียนที่สำคัญของการเมืองภาคพลเมืองในการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย ดังจะได้บรรยายโดยลำดับดังต่อไปนี้

## ๒. แนวคิดการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน

ในระบอบประชาธิปไตยนั้น การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นกลไกที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนั้นในการเมืองท้องถิ่นก็เช่นกัน การที่ประชาชนลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น (Recall) เป็นแนวทางหนึ่งที่ประชาชนในท้องถิ่นจะได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งอยู่ในพื้นที่ได้กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและประโยชน์ของส่วนรวม โดยประชาชนจะถอดถอนได้เฉพาะตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิให้ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของตนเองได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๘๖ ที่กำหนดให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง การลงคะแนนเสียงต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ถูกยกเลิกไป หลักการดังกล่าวก็ยังคงปรากฏอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๕ ดังนี้





ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มี สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าว ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายแม่บท ที่บัญญัติรับรองสิทธิ และมีกฎหมายรองกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่น โดยกฎหมายที่สำคัญที่รับรองอำนาจของประชาชน คือ พระราช บัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง กำหนดตัวผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ

ประการที่สอง กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องจำนวนรายชื่อเพื่อร้องขอให้มีการถอดถอนได้

ประการที่สาม กำหนดหัวข้อ/รายละเอียดในคำร้องขอให้มีการลง คะแนนเสียงถอดถอน รายละเอียดข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้สมควร ถูกลดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่ หรือความประพฤติเสื่อมเสียอย่างใดอย่างหนึ่ง จนเป็นเหตุที่ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

ประการที่สี่ กำหนดวิธีการ กระบวนการ ขั้นตอนรายละเอียดการดำเนินการ ลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

**๒.๑ ผลดีของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง**

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (๒๕๑๖ อ้างถึงใน บริบูรณ์ รักษาดี, ๒๕๔๙ : ๕๙-๖๐) ได้สรุปถึงผลดีของการให้สิทธิประชาชนสามารถมีอำนาจในการถอดถอน ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งเอาไว้ว่ามีหลายประการ ดังต่อไปนี้





ประการที่หนึ่ง กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดการรับผิดชอบอย่างต่อเนื่อง เพราะถือว่าผู้แทนเป็นผู้ทำหน้าที่แทนไม่ใช่เจ้านาย ดังนั้นผู้แทนจะต้องทำตาม ที่ประชาชนต้องการ หากไม่เป็นไปตามนั้นเขาอาจมีสิทธิถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ ทุกเวลา

ประการที่สอง กระบวนการถอดถอนช่วยให้ข้อมูลแก่ประชาชน เพราะ สนับสนุนให้ประชาชนรอบรู้ในเหตุการณ์บ้านเมืองที่สำคัญๆ และช่วยให้ประชาชน สามารถที่จะตรวจสอบความประพฤติของเจ้าหน้าที่ที่พวกเขาเลือกตั้งเข้าไปดำรง ตำแหน่ง

ประการที่สาม กระบวนการถอดถอนช่วยตรวจสอบอิทธิพลที่มีมากเกินไป

ประการที่สี่ กระบวนการถอดถอนเป็นอีกทางหนึ่งนอกเหนือจากการ ฟ้องร้อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่มักจะพยายามขัดขวางไม่ให้มีการดำเนินการฟ้องร้องตน

## **๒.๒ ผลเสียของการให้สิทธิประชาชนมีอำนาจถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ออกจากตำแหน่ง**

ผลเสียของการให้สิทธิประชาชนสามารถมีอำนาจในการถอดถอนผู้บริหาร ท้องถิ่นออกจากตำแหน่งเอาไว้ ดังต่อไปนี้ (เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ (๒๕๑๖) อ้างถึงใน บริบูรณ์ รักษาดี, ๒๕๔๙ : ๕๙-๖๐)

ประการที่หนึ่ง กระบวนการถอดถอนทำให้โครงสร้างพื้นฐาน และการ ดำเนินงานของรัฐรวมถึงระบบผู้แทนอ่อนแอลง

ประการที่สอง กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดการแก้แค้นทางการเมือง ต่อต้านเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องตัดสินใจข้อปัญหาขัดแย้งต่างๆ

ประการที่สาม กระบวนการถอดถอนก่อให้เกิดการสับสน

ประการที่สี่ กระบวนการถอดถอนทำให้เกิดความแตกแยกกันเป็น ๒ ฝ่าย

## **๒.๓ กระบวนการและขั้นตอนถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ ผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง**

พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลง





คะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ สรุปได้ดังนี้

**๒.๓.๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒**

๒.๓.๑.๑ อำนาจในการดำเนินการ ถ้าในเขตจังหวัด ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ถ้าเป็นในกรุงเทพมหานครให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๒.๓.๑.๒ เกณฑ์การเข้าชื่อ การเข้าชื่อเพื่อลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ถือเกณฑ์จำนวนผู้เข้าชื่อ ดังนี้ (มาตรา ๕)

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ คน ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑๐๐,๐๐๑ - ๕๐๐,๐๐๐ คน ไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๕๐๐,๐๐๑ - ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน ไม่น้อยกว่า ๒๕,๐๐๐ คน

จำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑,๐๐๐,๐๐๑ คนขึ้นไป ไม่น้อยกว่า ๓๐,๐๐๐ คน

โดยการนับจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ถือตามจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในการเลือกตั้งครั้งหลังสุด

**๒.๓.๑.๓ องค์ประกอบของคำร้อง (มาตรา ๖)**

๑) คำร้องต้องมีชื่ออยู่ของผู้เข้าชื่อทุกคน พร้อมสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรอื่นใด

๒) ในคำร้องต้องมีรายละเอียดของข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนใดที่ประสงค์จะออกเสียงถอดถอนนั้นมีการปฏิบัติหน้าที่เป็นที่เสื่อมเสียอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงสมควรดำรงตำแหน่งต่อไป







๓) ในคำร้องต้องมีรายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงครั้งนี้

๔) ในคำร้องมีคำรับรองของผู้แทนผู้เข้าชื่อตามข้อ ๓ ว่าผู้เข้าชื่อทุกคนมีสิทธิเลือกตั้งในองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และเป็นผู้ร่วมเข้าชื่อด้วยตนเอง

#### ๒.๓.๑.๔ ขั้นตอนการดำเนินการ (มาตรา ๗)

๑) เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำร้องแล้วให้จัดส่งคำร้องไปยังผู้ถูกร้องให้ทอดถอนภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง เพื่อให้ผู้ถูกร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้แจ้งคำร้องจากผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับคำชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา หรือครบกำหนด ๓๐ วันที่ส่งคำร้องให้ผู้ถูกร้องทราบ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบภายใน ๗ วันนับแต่วันที่รับคำชี้แจงหรือครบกำหนด ๓๐ วันที่ให้แก้ข้อกล่าวหาแล้วแต่กรณี เพื่อดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงต่อไป

๒) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันลงคะแนนเสียงทอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ภายใน ๙๐ วันนับแต่ได้รับคำร้องและข้อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาจากผู้ว่าราชการจังหวัด

๓) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง ปิดประกาศให้ทราบก่อนวันลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒๐ วัน

๔) คณะกรรมการการเลือกตั้งแต่งตั้งคณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงแต่ละแห่งไม่น้อยกว่า ๕ คน

๕) การลงคะแนนเสียงให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ

๖) เวลาลงคะแนน ๐๘.๐๐ - ๑๕.๐๐ นาฬิกา และนับคะแนน ณ ที่ลงคะแนนเสียง

๗) ในวันลงคะแนน ถ้ามีผู้ออกเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้คำร่อนั้นตกไป และจะนำมาร้องขอให้มีการลงคะแนนอีกไม่ได้ในเหตุเดียวกัน





๒.๓.๑.๕ ผลของการลงคะแนนถอดถอน

หากในวันลงคะแนนเสียง ถ้ามีผู้มาออกเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มาลงคะแนนเสียงสามในสี่ มีความเห็นที่ไม่สมควรให้ดำรงตำแหน่งต่อไป ให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันลงคะแนนเสียง

๒.๓.๑.๖ การร้องคัดค้านผลการลงคะแนนเสียง

เมื่อมีการประกาศผลการลงคะแนนเสียงแล้ว ถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเห็นว่าการลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการลงคะแนนเสียงต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการลงคะแนนเสียง

**๒.๓.๒. ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐** ได้กำหนดวิธีการในการดำเนินงานลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ในขั้นตอนและวิธีการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

๒.๓.๒.๑ การดำเนินการจัดให้มีการลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๒ หน่วยลงคะแนนเสียง และที่ลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๓ คณะกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๔ ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิ

ลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๕ การขอเพิ่มชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงและการถอนชื่อ

ผู้ไม่มีสิทธิลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๖ บัตรลงคะแนนเสียง และหีบบัตรลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๗ การดำเนินงานก่อนวันลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๘ การดำเนินงานในวันลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๙ การลงคะแนนเสียง





๒.๓.๒.๑๐ การดำเนินงานหลังปิดการลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๑๑ การนับคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๑๒ การประกาศผลการลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๑๓ การเปลี่ยนที่ลงคะแนนเสียงใหม่ การงดการลงคะแนนเสียง และการลงคะแนนเสียงใหม่

๒.๓.๒.๑๔ การเก็บรักษาบัตรลงคะแนนเสียงและการทำลายบัตรลงคะแนนเสียง

๒.๓.๒.๑๕ แบบพิมพ์ที่ใช้ในการลงคะแนนเสียง

**๒.๓.๓ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยวิธีการพิจารณาการคัดค้านการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖**

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคัดค้านการลงคะแนนเสียง คำร้องคัดค้านให้ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดโดยผ่านผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่เหตุแห่งการร้องคัดค้านได้เกิดขึ้นในจังหวัดนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศผลการลงคะแนนเสียง ให้ผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำจังหวัดรายงานการรับคำร้องคัดค้านไปยังเลขาธิการตามแบบท้ายระเบียบดังนี้

คำร้องขอคัดค้านต้องทำเป็นหนังสือ ใช้ถ้อยคำสุภาพ และอย่างน้อยต้องมี (ข้อ ๗)

หนึ่ง วัน เดือน ปี

สอง ชื่อ ที่อยู่ของผู้คัดค้าน

สาม ชื่อผู้ถูกคัดค้าน (ถ้ามี)

สี่ ข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่กล่าวหาว่ามีการกระทำให้ลงคะแนนเสียงเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามสมควร และรายละเอียดเกี่ยวกับวัน เวลาและสถานที่เกิดการกระทำนั้น

ห้า ระบุพยานเอกสาร พยานวัตถุ และพยานบุคคลพร้อมถิ่นที่อยู่

หก ลงลายมือชื่อผู้คัดค้าน





คำร้องคัดค้านเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียง จะต้องปรากฏว่ามีการทักท้วงการปฏิบัตินั้นในขณะที่เกิดเหตุและกรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงได้บันทึกเหตุนั้นไว้ในรายงานการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงแล้ว

กรณีการทักท้วงแล้ว ถ้ากรรมการประจำที่ลงคะแนนเสียงไม่รับคำทักท้วงหรือไม่บันทึกการทักท้วงดังกล่าว ผู้ทักท้วงจะต้องแจ้งต่อเจ้าพนักงานตำรวจแห่งท้องที่ที่เกิดเหตุเป็นหลักฐานภายในวันรุ่งขึ้น และต้องนำหลักฐานการแจ้งมาประกอบคำร้องคัดค้านด้วย

#### ๒.๓.๔ ปัญหาและอุปสรรคในการยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

ถึงแม้ว่าตามกฎหมายแล้ว ประชาชนจะสามารถลงชื่อถอดถอนนักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในท้องถิ่นได้ แต่ในทางปฏิบัติกลับเกิดขึ้นได้น้อย อันเนื่องมาจากปัญหาอุปสรรคในหลายประการ ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมเอาไว้ดังต่อไปนี้

**อนันต์ ปลื้มสุข** ประธานกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ประจำจังหวัดชัยภูมิ ได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียวไว้ว่า การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นยังเป็นเรื่องใหม่ของประชาชนมาก โดยเฉพาะการลงคะแนนคำว่า “เห็นด้วย” หรือ “ไม่เห็นด้วย” ในการถอดถอนที่ชาวบ้านส่วนใหญ่จะมีความสับสน (สับสนระหว่างเห็นด้วยกับการถอดถอนหรือเห็นด้วยกับการให้ผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ต่อ-ผู้เขียน) รวมถึงการนับคะแนนจะต้องมีผู้มาใช้สิทธิเกินครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้งในตำบลนั้นถึงจะมีการนับคะแนนได้ นอกจากนั้นจำนวนคะแนน “เห็นด้วย” จะต้องมากกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มาใช้สิทธิ ซึ่งถือว่าเป็นขบวนการที่ซับซ้อน (องค์การบริหารส่วนตำบลบางกล้า, ๒๕๕๑)

**อรทัย กักผล และฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ** (๒๕๕๔ : ๓๕) ได้สรุปถึงปัญหาหลัก ๓ ประการ ที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นว่า ประกอบด้วย **หนึ่ง** จำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอเพื่อให้มีการถอดถอน มีความเป็นไปได้น้อยมากในทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่จะรวบรวมได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด **สอง** เงื่อนไขในการกำหนด





คะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับการถอดถอน **สาม** การใช้เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แทนเขตเลือกตั้งนั้นทำให้การเข้าชื่อเป็นอุปสรรคอย่างมาก

**วุฒิสาร ตันไชย** (อ้างถึงใน อรรถัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ, ๒๕๕๔ : ๓๒) ได้กล่าวถึงปัญหาหลักในการเข้าชื่อร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียง ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นว่าเป็นผลมาจากการกำหนดเงื่อนไข ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิ ลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องมีผู้ลงคะแนนเสียงเห็นด้วย กับการถอดถอนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนน ซึ่งเป็น เงื่อนไขที่ยากและเป็นอุปสรรคในการถอดถอนให้สำเร็จได้ ฉะนั้นจึงควรมีการปรับ เกณฑ์และเงื่อนไขใหม่ โดยยังคงหลักการเดิมที่ว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมาใช้สิทธิ ลงคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นนั้น และให้เปลี่ยนไปใช้หลักเสียงข้างมากของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งทั่วไป

**ธีระรัตน์ วงษ์จักร** (อ้างถึงใน อรรถัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปริสุทธิญาณ, ๒๕๕๔ : ๓๕) เห็นว่าควรปรับลดจำนวนผู้เข้าชื่อร้องขอเพื่อให้การถอดถอนสมาชิก สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเกิดผลในทางปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขนาดใหญ่ได้มากขึ้นอีกด้วย

**ยงยุทธ สิงห์ธวัช** (๒๕๕๑) ได้ศึกษาเรื่องการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น จังหวัดน่าน ผลการ วิจัยพบว่า (๑) มูลเหตุสำคัญของการถูกถอดถอนคือการถูกกล่าวหาในด้านต่างๆ อาทิ ความประพฤติและการปฏิบัติหน้าที่ ความขัดแย้งระหว่างภาคราชการและผู้นำชุมชน ท้องถิ่น (๒) ปัจจัยความสำเร็จ คือ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชน การสนับสนุนของภาคราชการและกลุ่มผู้นำชุมชนท้องถิ่น วัฒนธรรม การเชื่อผู้นำของประชาชน การประชาสัมพันธ์วิธีการลงคะแนนเสียงให้ประชาชน ได้รับทราบ และความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจ (๓) วิธีดำเนินการ มีกระบวนการดำเนินการหลายขั้นตอน ที่สำคัญคือ การยื่นคำร้องขอถอดถอน การลง





คะแนนเสียง และการประกาศผลการลงคะแนนเสียง (๔) ปัญหาอุปสรรคคือ ปัญหาความรู้ความเข้าใจของประชาชน ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ และปัญหาของผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการ ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหาคือ การส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้ประชาชนทราบ การบรรจุวิชาการปกครองท้องถิ่นให้เด็กและเยาวชน ได้รับรู้ตั้งแต่เยาว์วัย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการทำเครื่องหมายลงช่องคะแนนเสียง การกำหนดสัดส่วนการลงคะแนนเสียง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ การหยุดพักการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกถอดถอน และการมอบหมายผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแทนหัวหน้าพนักงานท้องถิ่น

**บริบูรณ์ รักษาดี** (๒๕๔๙) ได้ศึกษาปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งพบว่า ปัญหาในการถอดถอนจะมีอยู่ด้วยกันสองส่วน กล่าวคือ **ส่วนแรก** ปัญหาเกิดจากการเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดสัดส่วนของผู้เข้าชื่อถ้ามีผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เกินหนึ่งแสนคน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากเกินหนึ่งแสนคนแต่ไม่เกินห้าแสนคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน หากเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสองหมื่นห้าพันคน หากเกินหนึ่งล้านคนต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่าสามหมื่นคน การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูงและยังไม่เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองแต่ละท้องถิ่น โดยในต่างประเทศจะใช้หลักเกณฑ์ร้อยละ ๒๕ ของจำนวนผู้มาลงคะแนนเสียงครั้งสุดท้าย โดยหลักเกณฑ์ของต่างประเทศมีส่วนดีในเรื่องการเข้าชื่อที่ใช้จำนวนไม่มาก ยึดเสียงที่มาลงคะแนนครั้งสุดท้าย แนวทางแก้ไขควรมีการลดจำนวนสัดส่วนการเข้าชื่อเหลือหนึ่งในสี่ หรือหนึ่งหมื่นคน โดยหนึ่งในสี่เหมาะสมกับรูปแบบการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเมืองพัทยา ส่วนหนึ่งหมื่นคนเหมาะสมกับการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือยึดหลักเกณฑ์ที่ต่างประเทศใช้คือ ร้อยละ ๒๕ ของผู้มาลงเลือกตั้งครั้งล่าสุด **ส่วนที่สอง**





ปัญหาการลงคะแนนเสียงตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีผู้มาลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นต้องเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง การกำหนดหลักเกณฑ์เช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างสูงมาก เพราะในทางปฏิบัติการที่จะให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงให้ถึงครึ่งหนึ่งก็ทำได้ยากแล้ว หากต้องใช้กึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยิ่งทำได้ยากยิ่งกว่า และที่กฎหมายกำหนดสัดส่วนเช่นนี้เป็นการเปิดช่องว่างให้ผู้บริหารท้องถิ่นกระทำทุกวิธีการเพื่อให้ประชาชนมาลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ทำให้การถอดถอนเป็นอันตกไป และจะมีการถอดถอนโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ ในต่างประเทศการลงคะแนนเสียงจะยึดหลักเสียงข้างมากเป็นหลัก หากผู้บริหารท้องถิ่นได้รับเสียงข้างมากก็จะดำรงตำแหน่งต่อ หากได้รับคะแนนเสียงน้อยก็จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งทันที จะไม่ยึดหลักเกณฑ์สัดส่วนเหมือนประเทศไทย ทั้งนี้บริบูรณ์ รักษาดี ได้เสนอแนวทางแก้ไขว่า ควรมีการยึดหลักเสียงข้างมากเป็นหลัก เหมือนกับการเลือกตั้งเพราะจะได้สะดวกในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง

### ๓. บันทึกประวัติศาสตร์ : ข้อมูลการยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในประเทศไทย

จากการศึกษาการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พบว่ามีการขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นทั้งสิ้น ๑๓ ครั้ง จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑๓ แห่ง โดยประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีการยื่นถอดถอนแบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล ๑๐ แห่ง และเทศบาลตำบล ๓ แห่ง นอกจากนั้นยังแบ่งเป็นประเภทตำแหน่งของผู้ที่ถูกยื่นถอดถอนได้เป็น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๙ คน สมาชิกสภา ๑ คน นายกเทศมนตรี ๓ คน อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่ประสบความสำเร็จเพียง ๔ แห่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ๓ แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไเก่น องค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง และเทศบาล ๑ แห่ง คือ เทศบาลตำบลบ้านฝาง ซึ่งแบ่งเป็นความสำเร็จในการยื่นถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ๓ คน และนายกเทศมนตรี ๑ คน โดยมีรายละเอียด ดังแสดงในตารางที่ ๑





**ตารางที่ ๑ ข้อมูลการจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่นไทย**

ลำดับ	ตำแหน่ง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	วันที่ลงคะแนนเสียง	จำนวนผู้มีสิทธิ	จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน	ผู้มีสิทธิลงคะแนน	ผลคะแนน		ผลการดำเนินงาน
							เห็นควรถือถอดถอน	ไม่เห็นควรถือถอดถอน	
๑	นายกฯ	อบต. โพนงาม อ. โกสุมพิสัย จ.มหาสารคาม	๒๓ ก.พ. ๕๖	๕,๑๓๓	๑,๖๑๘	๒,๒๓๘ (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)	๑,๕๘๓	๒๐๓	ไม่พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
๒	สมาชิกสภาฯ	อบต. โนนภิบาล อ.เมือคำ จ.มหาสารคาม	-	๒,๖๑๐	๔๕ (น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	-	-	-	ไม่พ้นจากตำแหน่ง (ไม่ได้รับการจัดลงคะแนน)
๓	นายกฯ	อบต. ห้วยไคร้ อ.เฉลิมพระเกียรติ จ.น่าน	๒๘ มี.ย. ๕๐	๑,๕๔๕	๖๘๓ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๑,๓๑๓ (ผู้มีสิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ)	๑,๑๑๖ (ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มีสิทธิ)	๑๕๖	พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิและมีคะแนนให้ถอดถอนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔)
๔	นายกฯ	อบต. ป่าแฝก อ.พรเจริญ จ.หนองคาย	๑๖ มี.ก. ๕๐	๓,๕๑๖	๘๕๖ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๑,๓๔๕ (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)	๑,๑๒๔	๑๘๐	ไม่พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
๕	นายกฯ	อบต. หาดสูง อ.โกกพระ จ.นครสวรรค์	๑๘ มี.ก. ๕๐	๑,๕๒๕	๔๑๔ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๕๓๓ (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)	๔๕๘	๖๓	ไม่พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
๖	นายกฯ	อบต. พระธาตุ อ.เชียงกรง จ.น่าน	๑๒ มี.ก. ๕๑	๒,๘๑๑	๖๕๐ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๑,๖๕๑ (ผู้มีสิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ)	๕๒๐ (น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มีสิทธิ)	๖๘๘	ไม่พ้นจากตำแหน่ง (คะแนนน้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มีสิทธิ)
๗	นายกฯ	อบต. นาเสียว อ.เมือง จ.ชัยภูมิ	๒๗ มี.ก. ๕๑	๕,๕๕๕	๑,๘๕๓ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๓,๑๓๔ (ผู้มีสิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ)	๒,๘๕๑ (ไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มีสิทธิ)	๒๕๐	พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิและมีคะแนนให้ถอดถอนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔)







ลำดับ	ตำแหน่ง	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	วันที่ลงคะแนนเสียง	จำนวนผู้มีสิทธิ	จำนวนผู้เข้าชื่อถอดถอน	ผู้มีสิทธิลงคะแนน	ผลคะแนน		ผลการดำเนินงาน
							เห็นควรถอดถอน	ไม่เห็นควรถอดถอน	
๘	นายกฯ	เทศบาลตำบลบ้านเกาะ อ.เมือง จ.อุดรธานี	๗ ธ.ค. ๕๑	๖,๖๑๘	๑,๓๗๖ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๒,๔๔๑ (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)	๒,๑๓๑	๒๒๓	ไม่พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
๙	นายกฯ	อบต.โนนแดง อ.บ้านเขว้า จ.ชัยภูมิ	๗ มี.ค. ๕๓	๓,๕๗๖	๗๘๖ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๑,๘๒๖ (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ)	๑,๖๒๖	๑๒๑	พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิและมิฉะนั้นให้ถอดถอนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔)
๑๐	นายกฯ	อบต.ภูแลนคา อ.บ้านเขว้า จ.ชัยภูมิ	๑๗ ต.ค. ๕๓	๓,๐๗๖	๗๑๔ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๑,๖๒๔ (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ)	๗๐๓	๘๗๖	ไม่พ้นจากตำแหน่ง (คะแนนน้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มีสิทธิ)
๑๑	นายกฯ	เทศบาลตำบลสงเปลือย อ.สงเปลือย จ.กาฬสินธุ์	๔ ธ.ค. ๕๓	๕,๗๑๐	๑,๓๘๕ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๒,๓๖๕ (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)	๒,๑๔๐	๑๗๑	ไม่พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
๑๒	นายกฯ	อบต.หนองแดง อ.สีชมพู จ.ขอนแก่น	๒๗ ก.พ. ๕๔	๕,๓๒๘	๑,๐๔๓ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๑,๔๒๓ (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)	๑,๑๔๕	๒๔๗	ไม่พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่ง)
๑๓	นายกฯ	เทศบาลตำบลบ้านฝาง อ.บ้านฝาง จ.ขอนแก่น	๓ เม.ย. ๕๔	๓,๕๕๒	๗๑๕ (ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕)	๑,๕๘๐ (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิ)	๑,๗๒๕	๑๘๔	พ้นจากตำแหน่ง (ผู้มีสิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิและมิฉะนั้นให้ถอดถอนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔)

แหล่งที่มา : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง อ้างถึงใน ורתัย กักผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ, ๒๕๕๔ : ๓๓-๓๔.





## ๔. กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบผลสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

### ๔.๑ องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น

#### ๔.๑.๑ ข้อมูลทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ตั้งอยู่ที่อำเภอเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดน่าน มีเนื้อที่ประมาณ ๑๘๖ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วย ๗ หมู่บ้าน ทั้งนี้ ตำบลห้วยโก๋น มี ๗๘๓ ครัวเรือน มีจำนวนประชากร ๒,๘๘๐ คน ซึ่งมีความหนาแน่น เฉลี่ยประมาณของประชากร ๑๕.๔๐ คนต่อตารางกิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศ ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงชัน มีที่ราบเพียงเล็กน้อย ประชาชนส่วนใหญ่เป็นชาวเขา ประกอบอาชีพทำไร่ข้าว ไร่ข้าวโพด ไร่ขิง และเลี้ยงสัตว์ เช่น โค กระบือ เป็ด ไก่ หมู (องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น, ๒๕๕๔)

#### ๔.๑.๒ สาเหตุของการยื่นถอดถอน

สาเหตุของการยื่นถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ในขณะนั้น เกิดจากหลายสาเหตุ ซึ่งจากการศึกษาของยุกุทธ์ สิงห์ธวัช (อ้างถึงใน ปธาน สุวรรณมงคล, ๒๕๕๒ : ๒๖๒-๒๖๔) ได้สรุปเอาไว้ ดังต่อไปนี้

หนึ่ง ได้หมิ่นพระบรมเดชานุภาพสมเด็จพระเทพฯ เมื่อครั้งที่เสด็จ โรงเรียนบ้านปางหก ตำบลห้วยโก๋น ว่า การสร้างเฮลิคอปเตอร์รับเสด็จไม่คุ้มค่ากับการลงทุนงบประมาณ ๑๐,๐๐๐ บาท

สอง ไม่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย การช่วยเหลือบางครั้งล่าช้ามาก ไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชน โดยเฉพาะเมื่อดินถล่มที่บ้านสบปิ่น ตำบลห้วยโก๋น ในวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๙

สาม ยึดที่สาธารณประโยชน์ของหมู่บ้านมาทำโรงอาหารสัตว์ โดยใช้งบประมาณของทางราชการ ๓ แสนกว่าบาท

สี่ ทำโรงสีข้าวรुकล้ำล้ำห้วยของหมู่บ้าน มีการปล่อยแกลบรำลง ลำห้วยทำให้เกิดน้ำเน่าเสีย ชาวบ้านใช้น้ำไม่ได้ และมีการถมที่ดินลำห้วยเป็นของตนเอง





ห้ำ ตั้งหอกระจายข่าวบ้านสบป็นโดยไม่ปรึกษากรรมการหมู่บ้าน มีการนำไปตั้งไว้ที่บ้านลูกชายและไม่สามารถส่งกระจายเสียงได้ทั่วถึงเพราะสถานที่ตั้ง เป็นที่ต่ำ

หก นำรถขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นของตนเองและครอบครัว นำไปจอดไว้ที่บ้านทุกวัน เจ้าหน้าที่และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ขอมาใช้ไม่ได้

เจ็ด นำรถบรรทุกน้ำขององค์การบริหารส่วนตำบลไปหาประโยชน์ กับผู้รับเหมา

แปด สร้างศาลาทางเข้าบ้านสบป็นโดยใช้ไม้เก่ามาก่อสร้างใหม่

เก้า นำอาคารที่อำเภอไปขายสินค้าโอท็อปของหมู่บ้านห้วยโก้น มาให้เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเปิดเป็นร้านถ้ำยรูปโดยไม่บอกชาวบ้าน และไม่ฟังเสียงทักท้วง

สิบ ริดไถเงินของลูกจ้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็กบ้านห้วยโก้น

สิบเอ็ด แอบซุกซ่อนขายเหล้าเถื่อนให้ชาวบ้าน

สิบสอง สร้างที่อ่านหนังสือพิมพ์ของหมู่บ้านห้วยโก้นงบประมาณ ๒๒,๐๐๐ บาท ไม่คุ้มค่า เนื่องจากนำไม้เก่ามาสร้าง

สิบสาม หักเงินสวัสดิการผู้สูงอายุรายละ ๒๐๐-๓๐๐ บาท มาเป็น ของตนเอง

สิบสี่ ชาวบ้านห้วยดงเดือดร้อนเรื่องน้ำกินน้ำใช้ในหน้าแล้ง ของบ ขุดลอกหน้าฝายน้ำล้นของหมู่บ้านเป็นอันดับแรก แต่ได้รับการปฏิเสธจากองค์การบริหารส่วนตำบล

สิบห้า นำถังเก็บน้ำพลาสติกที่ทางราชการแจกจ่ายไปให้ลูกชายและ ยึดครองกระท่อมในที่สาธารณประโยชน์

สิบหก เคยถูกจับข้อหาไม้และกระสุนปืน มีการซื้อเสียงในการเลือกตั้ง จนได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบล





#### ๔.๑.๓ ข้อมูลการถอดถอน

มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนในวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๐ ซึ่งปรากฏว่าจากจำนวนผู้มีสิทธิ ๑,๙๔๙ คน มีผู้มาใช้สิทธิ ๑,๓๑๓ คน คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๓๗ เห็นด้วยในการถอดถอน ๑,๑๑๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๘๕ ไม่เห็นด้วยในการถอดถอน ๑๕๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๑.๘๘ บัตรเสีย ๔๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๓.๑๒ ทำให้มีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสำเร็จเป็นครั้งแรกของประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย (ยงยุทธ์ สิงห์ธวัช, ๒๕๕๑)

#### ๔.๑.๔ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

จากการศึกษาของยงยุทธ์ สิงห์ธวัช (๒๕๕๒ : ๑๑๐-๑๑๑) ได้สรุปถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับพฤติกรรมและความประพฤติของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋นจากการพูดคุยกันในหมู่ประชาชนและการนำเสนอข้อมูลผ่านทางภาคประชาการ กลุ่มผู้นำชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มนักรการเมืองท้องถิ่น เช่น การไม่ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยดินถล่ม หรือการถูกกล่าวหาว่าไม่จงรักภักดีและหมิ่นเบี่ยงสูง ข้อกล่าวหาดังกล่าวทำให้ประชาชนมีความไม่พอใจมาก

**ประการที่สอง** มีการสนับสนุนของภาคประชาการ กลุ่มผู้นำชุมชนท้องถิ่นและกลุ่มการเมืองท้องถิ่น โดยที่กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการหมู่บ้านสามารถชักจูงประชาชนในแต่ละหมู่บ้านจนนำไปสู่การถอดถอนได้ในที่สุด รวมถึงความไม่พอใจของกลุ่มข้าราชการอำเภอในส่วนของการศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งได้ให้ข้อมูลความรู้เกี่ยวกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นออกจากตำแหน่งให้แก่ประชาชนด้วย ส่วนกลุ่มผู้นำท้องถิ่นจะเป็นผู้สนับสนุนปัจจัยต่างๆแก่ประชาชนให้ต่อต้านนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว ซึ่งการผนึกกำลังของทั้ง ๓ ฝ่าย เป็นผลให้การถอดถอนดังกล่าวสำเร็จ





**ประการที่สาม** มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับรู้สิทธิและวิธีการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น โดยทางฝ่ายราชการได้มีการณรงค์ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิทธิและวิธีการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารออกจากตำแหน่งแก่ประชาชนในตำบล มีการจัดตั้งเครือข่ายปฏิบัติงานประชาสัมพันธ์ในแต่ละหมู่บ้าน จัดทำเอกสารแจกจ่ายผ่านศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนและที่ทำการปกครองอำเภอ จัดทำป้ายประชาสัมพันธ์ รายการวิทยุของสถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย จังหวัดน่าน และสถานีวิทยุกระจายเสียงองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย จังหวัดน่าน นอกจากนี้การสื่อสารทางการเมืองแบบปากต่อปากยังเป็นการทำลายความน่าเชื่อถือของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋นได้เป็นอย่างดี

**ประการที่สี่** ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการลงคะแนนเสียงถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ดำเนินการและปฏิบัติได้ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

**ประการที่ห้า** วัฒนธรรม ประเพณีความเชื่อผู้นำของคนในท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวเขาเผ่าลื้อ ซึ่งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางวัฒนธรรม มีความเคารพเชื่อถือผู้อาวุโส จึงน่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อความสำเร็จในการถอดถอนดังกล่าว

นอกจากนั้น ภายหลังจากที่มีการถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋นออกจากตำแหน่งแล้ว เมื่อมีการเลือกตั้งใหม่ ปรากฏว่า แกนนำในการยื่นถอดถอนครั้งก่อนได้รับเลือกให้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลแทนคนเดิม ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเป็นการต่อสู้กันทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่นด้วย

## ๔.๒ องค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว

### ๔.๒.๑ ข้อมูลทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว เป็นอบต.ขนาดเล็ก ในอำเภอเมืองจังหวัดชัยภูมิ ห่างจากตัวจังหวัดประมาณ ๑๖ กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด ๖๖.๕๗๘.๕๐ ไร่หรือประมาณ ๑๐๖.๕๔ ตารางกิโลเมตร มีเขตการปกครองแบ่งเขตการปกครองแยกออกมาเป็น ๑๒ หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น ๗,๕๙๔ คน สภาพ





ภูมิประเทศของตำบลนาเสียวสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ ๑๘๕-๑๙๐ เมตร สภาพพื้นที่มีลักษณะเป็นที่ราบสูง ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าและพื้นที่ทำการเกษตร (องค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว, ม.ป.ป.; กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๓ : ๖๘)

#### ๔.๒.๒ สาเหตุของการยื่นถอดถอน

ข้อกล่าวหาของการยื่นถอดถอนในครั้งนี้ คือ นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมีพฤติกรรมการบริหารงานไม่โปร่งใส ไม่มีความรับผิดชอบ ยักยอกหรือฉ้อโกงเงินมาปนกิจศพสงเคราะห์ตำบลนาเสียว สร้างความแตกแยก ขาดภาวะผู้นำ และไม่มีคุณธรรม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนและภาครัฐ และสร้างความเสื่อมเสียให้แก่ตำบลนาเสียว จึงได้มีการยื่นขอถอดถอนนายกองค้การบริหารส่วนตำบล และ กกต.จังหวัดชัยภูมิได้กำหนดให้มีการลงคะแนนถอดถอนในวันอาทิตย์ที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ (ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย, ม.ป.ป.)

#### ๔.๒.๓ ข้อมูลการถอดถอน

ในวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๕๑ หลังจากมีชาวบ้านตำบลนาเสียว ๒,๐๘๓ คน ซึ่งมากกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในตำบล ได้เข้าชื่อถอดถอนนายกองค้การบริหารส่วนตำบลนาเสียว ยื่นเรื่องต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชัยภูมิ โดยประชาชนทั้ง ๑๒ หมู่บ้านของตำบลนาเสียวมาลงคะแนนทั้งสิ้นจำนวน ๓,๑๓๔ คน คิดเป็นจำนวนเกินครึ่งจากจำนวนผู้มีสิทธิทั้งหมด ๕,๙๙๙ คน มีผู้ลงคะแนนเห็นด้วยจำนวน ๓,๑๓๔ คะแนน ไม่เห็นด้วยจำนวน ๒๕๐ คะแนน ซึ่งถือว่ามีคะแนนเห็นด้วยให้ถอดถอนมากกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิในครั้งนี้ (ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย, ม.ป.ป.) จึงถือว่ามีผลต่อการถอดถอนนายกองค้การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นได้

#### ๔.๒.๔ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ประชาชนในพื้นที่ค่อนข้างมีความตื่นตัวทางการเมือง เห็นได้จากจำนวนผู้ที่มาลงชื่อเพื่อขอถอดถอนถึง ๒,๐๘๓ คน และมาใช้สิทธิในการลงคะแนนทั้งสิ้นถึง ๓,๑๓๔ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่ค่อนข้างมาก สิ่งที่สะท้อนถึงการตื่นตัวไม่ใช่เพียงในเรื่องของการยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น แต่ประชาชนในตำบลนาเสียวยังได้มีการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับการจะสร้างโรงไฟฟ้าชีวมวลในพื้นที่ของตำบล ซึ่งชาวบ้าน





มีความห่วงใยต่อผลกระทบที่จะเกิดขึ้น จึงได้มีการทำประชาพิจารณ์เพื่อสอบถามข้อมูล และแสดงความคิดเห็น ซึ่งทั้งสองกรณีนี้ก็สะท้อนให้เห็นถึงความตื่นตัวของประชาชนในพื้นที่ต่อปัญหาในชุมชนได้เป็นอย่างดี นอกจากนั้นการกระทำของผู้บริหารท้องถิ่น ก็เป็นตัวเร่ง สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก ดังจะสามารถ เห็นได้จากกรณีที่มีผู้ลงคะแนนเห็นด้วยในการถอดถอนถึง ๓,๑๓๔ คะแนน ไม่เห็นด้วย เพียง ๒๕๐ คะแนน

### ๔.๓ องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง

#### ๔.๓.๑ ข้อมูลทั่วไป

องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ มีพื้นที่ ๕๙ ตารางกิโลเมตร ประกอบด้วยหมู่บ้าน ๙ หมู่บ้าน สภาพหมู่บ้านที่เรียกว่า ตำบลโนนแดง จะเป็นที่ราบสูงมีต้นแดงขึ้นอยู่หนาแน่น จึงเรียกว่าโนนแดง ทั้งนี้ มีประชากร ๔,๖๖๖ คน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลัก คือ ทำนา ทำไร่ ส่วนอาชีพรอง คือ ทอผ้าไหม (องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง, ม.ป.ป.; กรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่น, ๒๕๕๓ : ๖๘)

#### ๔.๓.๒ สาเหตุของการยื่นถอดถอน

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดงที่ถูกเสนอให้ยื่นถอดถอนนั้น ได้รับเลือกเข้ามาบริหารงานได้เกือบ ๒ ปี แต่เกิดปัญหาด้านการบริหารงานในหลายๆด้าน เป็นเหตุให้ชาวตำบลโนนแดงไม่พอใจ (สุทธิพงศ์ เสงูฐรังสี, ๒๕๕๓ ก) โดยชาวตำบล โนนแดงพยายามทักท้วงการบริหารงานโดยตลอด ถึงแม้จะไม่มีความคิดเห็นและผู้ บริหารเองอาจมองว่าตนเองมีสิทธิสามารถกระทำการดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ได้ ก็ตาม แต่ประชาชนในพื้นที่เห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นมีพฤติกรรม ส่อว่าผิดจริยธรรม ไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ (สุทธิพงศ์ เสงูฐรังสี, ๒๕๕๓ ข) และเห็นว่าผู้บริหารมีการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ทั้งการตั้งภรรยาเป็น เลขานุการนายกฯ และก้าวก่ายการบริหารงานของรองนายกฯ ๒ คน การอนุมัติ งบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลให้ตนเองและภรรยาเรียนต่อปริญญาโท การใช้น้ำมันหลวงเดินทางไปเรียนหนังสือที่ขอนแก่น รวมทั้งความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อ จัดจ้างด้วย (สุทธิพงศ์ เสงูฐรังสี, ๒๕๕๓ ค)





#### ๔.๓.๓ ข้อมูลการถอดถอน

จากจำนวนผู้มีสิทธิรวม ๓,๕๗๖ คน ได้มีจำนวนผู้ประสงค์เข้าชื่อถอดถอน ๘๑๕ คน และจากการตรวจสอบแบ่งเป็นจำนวนการเข้าชื่อเป็นผู้ไม่มีสิทธิยื่นถอดถอน จำนวน ๑๘ คน คงเหลือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อ ๗๙๗ คน และ กกต.ชัชฎามีมติประกาศจัดให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดงผู้นั้น ในวันอาทิตย์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๓

โดยในวันลงคะแนนเสียงถอดถอน ได้มีกลุ่มคนไม่ทราบจำนวนแอบใช้มีดกรีดป้ายประชาสัมพันธ์ของ กกต. ที่ติดประกาศเชิญชวนให้ประชาชนออกมาใช้สิทธิเลือกตั้งลงคะแนนถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง เสียหายไป ๖ ป้าย ประธาน กกต.ชัชฎามีจึงให้เจ้าหน้าที่เข้าแจ้งความที่ สภ.บ้านเขว้าว่ามีผู้ไม่หวังดีแอบลักลอบทำให้ทรัพย์สินทางราชการเสียหาย เพื่อติดตามกลุ่มคนที่ไม่หวังดีมาดำเนินคดีและขอกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาช่วยดูแลความสงบเรียบร้อยประจำหน่วยเลือกตั้งทั้ง ๙ หมู่บ้าน จุดละ ๒ นาย ซึ่งในอดีตองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดงแห่งนี้ เคยมีการก่อเหตุบุกยิงกันเสียชีวิตกลางที่ประชุมสภาฯ มาแล้ว ๖ ศพ เมื่อปี ๒๕๔๐ จากฉนวนเหตุคณะสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเสนอให้ปลดผู้บริหาร

ผลการเลือกตั้งเป็นคะแนนเห็นด้วยให้ถอดถอนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดงผู้นั้นออก รวม ๑,๖๒๖ คะแนน ลงคะแนนไม่เห็นด้วย ๑๒๑ คะแนน และมีบัตรเสียรวม ๘๐ ใบ จึงถือว่าการลงคะแนนถอดถอนมีผลให้พ้นจากตำแหน่ง (สุทธิพงศ์ เสฎฐรังสี, ๒๕๕๓ ก)

#### ๔.๓.๔ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการยื่นถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นของประชาชนตำบลโนนแดง นอกจากจะมีสาเหตุจากความตื่นตัวของชาวบ้านที่คอยจับตามองการทำงานของผู้บริหารท้องถิ่นตลอดเวลา และมีการท้วงติงกรณีผู้บริหารท้องถิ่นกระทำในสิ่งที่ไม่เหมาะสมแล้ว ยังมีเหตุผลเฉพาะของการเมืองท้องถิ่นของตำบลโนนแดงที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น คือ ตำบลโนนแดงเคยมีการใช้ความรุนแรงทางการเมืองโดยในปีพ.ศ. ๒๕๔๐ มีการใช้อำนาจการตรวจสอบ







จากสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น มีการอภิปรายในสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่จากความขัดแย้งได้มีการบุกยิงกันกลางที่ประชุมสภาฯ และมีผู้เสียชีวิตทั้งหมด ๖ ศพ เหตุการณ์ความรุนแรงดังกล่าวสร้างบทเรียนความเจ็บปวดให้กับประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก โดยอาคารห้องประชุมสภานั้น ทุกวันนี้ถูกใช้เป็นศูนย์พัฒนาเด็ก เพราะสมาชิก อบต.และผู้บริหารชุดใหม่ไม่ต้องการใช้อาคารประชุมสภาแห่งเดิมที่เคยเกิดเหตุ แต่ไปเสียค่าเช่าที่อื่นทำงานแทนเดือนละประมาณ ๕,๐๐๐ บาท โดยนายณรงค์ศักดิ์ ประถมพุทธ ชาวบ้านหนองแวง ตำบลโนนแดง กล่าวว่า (สุทธิพงษ์ เสฏฐรังสี, ๒๕๕๓ ข)

เราชาวตำบลโนนแดงไม่ต้องการเห็นภาพความรุนแรงทางการเมืองในอนาคตอีก เพราะเราเจ็บซ้ำจากอดีต อบต. ๖ ศพมาแล้ว ถ้าวันนี้เรามีขบวนการตรวจสอบตามกฎหมาย และรัฐธรรมนูญที่ดีกว่า ซึ่งเราประชาชนทั่วทั้งตรวจสอบเอาความผิดชัดเจนไม่ได้ต่อผู้บริหารท้องถิ่น ที่คิดว่าตนเองมีอำนาจและสามารถกระทำได้ โดยไม่สนใจความเหมาะสม ความรู้สึกของประชาชนเจ้าของภาษีงบประมาณ ก็ต้องมีขบวนการเข้าชื่อมาสู่การลงคะแนนถอดถอน

ซึ่งจากการที่ประชาชนในพื้นที่มีบทเรียนที่เลวร้ายเกี่ยวกับความรุนแรงทางการเมือง จึงทำให้ประชาชนในพื้นที่พยายามหาทางป้องกันไม่ให้เกิดความรุนแรงเกิดขึ้น และเห็นว่ากระบวนการใช้สิทธิถอดถอนผู้บริหารจะเป็นทางออกที่ดีในเรื่องนี้และประชาชนได้เข้ามาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเห็นด้วยในการถอดถอน จนนำมาสู่ความสำเร็จในการถอดถอนดังกล่าว

#### ๔.๔ เทศบาลตำบลบ้านฝาง

##### ๔.๔.๑ ข้อมูลทั่วไป

เทศบาลตำบลบ้านฝาง ตั้งอยู่ในพื้นที่ของอำเภอบ้านฝาง จังหวัดขอนแก่น เทศบาลตำบลบ้านฝาง มีพื้นที่ ๔ ตารางกิโลเมตร โดยมีประชาชนหนาแน่นเฉลี่ย ๑,๒๑๐ คนต่อตารางกิโลเมตร โดยในเขตเทศบาลตำบลบ้านฝางมีชุมชนและหมู่บ้านทั้งสิ้น จำนวน ๕ หมู่บ้าน มีประชากรทั้งสิ้น ๔,๘๕๐ คน จำนวน ๑,๕๑๐ ครัวเรือน (เทศบาลตำบลบ้านฝาง, ม.ป.ป.)





#### ๔.๔.๒ สาเหตุของการยื่นถอดถอน

ภูมิหลังทางการเมืองของนายกเทศมนตรีที่ถูกถอดถอนนั้น เดิมเคยรับราชการครูมาก่อน และต่อมากลางสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาจังหวัด (สจ.) ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น (Upper-Tier) และได้รับเลือกจากประชาชนทั้งอำเภอ การเลือกตั้งในครั้งนั้นถือเป็นการเปลี่ยนตัวสมาชิกสภาจังหวัดที่เป็นคนนอกพื้นที่ที่มีอำนาจมาอย่างยาวนานได้สำเร็จ แต่ก็ยังเป็นสมาชิกสภาจังหวัดได้เพียงสมัยเดียวเพราะไม่มีผลงานปรากฏ แม่นายกเทศมนตรีท่านนั้นจะพยายามชูประเด็นเรื่องความเป็นคนอำเภอบ้านฝางก็ตาม แต่โดยรวมประชาชนยังเห็นว่าการทำหน้าที่ยังไม่สามารถเอื้อประโยชน์แก่ประชาชนในพื้นที่ได้ จากการพลาดพลังทางการเมืองในระดับจังหวัด ทำให้นายกเทศมนตรีที่ถูกถอดถอนผู้นี้ผันตัวลงมาเล่นการเมืองในระดับล่าง (Lower-Tier) คือลงรับสมัครเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านฝาง และต่อมาได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบล แต่เมื่อเป็นนายกเทศมนตรีแล้วก็มีเรื่องราวต่าง ๆ ที่ประชาชนไม่ค่อยพอใจการปฏิบัติหน้าที่ของนายกเทศมนตรีผู้นี้ นักกล่าวคือ ( กำนันตำบลบ้านฝาง, สัมภาษณ์ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ )

ประการแรก นายกเทศมนตรีลุแก่อำนาจ ไม่ฟังเสียงคณะกรรมการเทศบาลด้วยกัน รวมทั้งกลไกการตรวจสอบจากสภาเทศบาล

ประการที่สอง ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จแต่เพียงผู้เดียว

ประการที่สาม ไม่มีความโปร่งใสในการบริหารงาน มีข่าวการทุจริต โดยเฉพาะการซื้อที่ดินเกินราคาประเมินของนายกเทศมนตรี เป็นต้น

#### ๔.๔.๓ ข้อมูลการถอดถอน

วันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๔ นับเป็นวันที่เปิดมิติใหม่ของพลังพลเมืองของประชาชนในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลบ้านฝาง เพราะเป็นวันลงคะแนนของประชาชนเพื่อทำการถอดถอนนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านฝาง นับเป็นการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จครั้งที่ ๔ ของประเทศไทย อันเป็นสถิติทางประวัติศาสตร์ด้านการปกครองท้องถิ่นไทยในเรื่องการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นของประชาชนโดยอำนาจอันชอบธรรมของประชาชน





ซึ่งผลที่ปรากฏคือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดในเขตเทศบาลตำบลบ้านฝาง จำนวน ๓,๕๙๒ คน มีประชาชนเข้าชื่อถอดถอน จำนวน ๗๑๙ คน ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คือไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ทั้งนี้มีประชาชนผู้มาใช้สิทธิ ๑,๙๙๐ คน ซึ่งผู้มาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีประชาชนเห็นควรให้ถอดถอนถึง ๑,๗๒๙ คน และมีประชาชนผู้ที่เห็นว่าไม่ควรถอดถอนเพียง ๑๘๔ คน อันเป็นผลให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่ง ด้วยเหตุว่าประชาชนผู้มาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิและมีคะแนนให้ถอดถอนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ นั้นเอง

#### ๔.๔.๔ ปัจจัยแห่งความสำเร็จ

จากสภาพการถอดถอนนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลบ้านฝาง ในครั้งนั้น พอที่จะประมวลสรุปเหตุผลสำคัญที่เป็นแนวทางที่ทำให้การถอดถอนครั้งนี้ประสบความสำเร็จ กล่าวคือ (ประมวลและวิเคราะห์จากคำสัมภาษณ์กำนันตำบลบ้านฝาง, สัมภาษณ์ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕)

**ประการแรก เกิดจากพลังการตระหนักรู้ของพลเมือง** กล่าวคือ การที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่พอใจและมองเห็นปัญหาจากการบริหารงานของนายกเทศมนตรี จากสภาพปัญหาทางการบริหารงานของนายกเทศมนตรี เป็นที่กล่าวขานกันในพื้นที่ถึงการบริหารเทศบาลที่ไม่ได้เป็นไปตามแนวทางที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะการบริหารงานภายใต้หลักการรวมภิบาล การที่ประชาชนตระหนักรู้และเห็นปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ จึงเป็นพลังหลักที่สำคัญที่ทำให้การถอดถอนครั้งนี้ประสบความสำเร็จ

**ประการที่สอง การมีผู้นำในการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง** การดำเนินการเพื่อถอดถอนนายกเทศมนตรีครั้งนี้จะไม่ได้เป็นประเด็นเพื่อนำไปสู่กระบวนการถอดถอนเลย หากไม่มีผู้ที่เป็นผู้ประสานงานหลัก หรือผู้ขับเคลื่อนที่สำคัญ คือผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองนายกเทศมนตรีในขณะนั้น (๒๕๕๔) เห็นสภาพปัญหาการบริหารจากการลุแก่อำนาจไม่ฟังเสียงใครของนายกเทศมนตรี จึงปลื้มตัวออกมาด้วยการลาออกจากตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี เพื่อมาขับเคลื่อนการถอดถอนนายกเทศมนตรี จนทำให้จากเดิมที่เป็นเพียงประเด็นกล่าวขานของประชาชน มาเป็นการดำเนินการภายใต้กลไกทางกฎหมายในการถอดถอนนายกเทศมนตรี จนในที่สุดก็สามารถดำเนินการถอดถอนได้สำเร็จ





นอกจากนี้ภายหลังจากการถอดถอนเสร็จสิ้นแล้ว ผู้ดำเนินการหลักในการถอดถอนนายกเทศมนตรีครั้งนี้ ก็ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองให้ได้เป็นผู้บริหารเทศบาลในสมัยต่อมา ซึ่งก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับองค์การบริหารส่วนตำบล ห้วยโก๋น ที่แกนนำสำคัญในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ได้รับการสนับสนุนให้เป็นผู้บริหารท้องถิ่น อันเป็นลักษณะหนึ่งในกระบวนการทางการเมืองในการถอดถอนนั่นเอง

## ๕. สรุปบทเรียน : อำนาจของพลเมืองในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

จากการรวบรวม สรุป และวิเคราะห์การใช้อำนาจทางตรงของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ทั้งสี่กรณีศึกษา สามารถสังเคราะห์ได้ดังนี้

### ๕.๑ สาเหตุสำคัญในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

มูลเหตุสำคัญจนนำไปสู่ประเด็นการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมีลักษณะร่วมกันคือ ปัจจัยลักษณะบุคคล และปัจจัยลักษณะทางการเมือง

**ประการแรก ปัจจัยลักษณะบุคคล** กล่าวคือ การถอดถอนผู้บริหารออกจากตำแหน่งที่สำเร็จนั้น ล้วนเป็นการถอดถอนนายกท้องถิ่น (นายก อบต./นายกเทศมนตรี) ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารทั้งสิ้น พฤติการณ์ที่พบคือ การปฏิบัติตัวของผู้ที่ถูกถอดถอนนั้น มักจะไม่ได้มีเพียงสาเหตุเดียว มักมีเหตุรวมกันหลายประการ นั่นคือ

*การประพฤติตนที่ไม่เหมาะสม* เช่น การกล่าวถึงการหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ การคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของท้องถิ่น การใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จไม่ฟังทีมบริหารและสภาท้องถิ่น ฯลฯ

*การกระทำผิดกฎหมายอื่นที่ไม่อยู่ในข่ายของการบริหารงานท้องถิ่น* เช่น การแอบซุกเหล้าเถื่อน ความผิดเกี่ยวกับการค้าไม้ หรือกระสุนปืน เป็นต้น

*การกระทำที่มีลักษณะไม่โปร่งใส หมิ่นเหม่ไปในทางทุจริตไร้คุณธรรม* เช่น การริดไถเงินลูกจ้าง อบต. การหักเงินสวัสดิการผู้สูงอายุ การโกงเงินฌาปนกิจสงเคราะห์ของประชาชน การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง เป็นต้น

**ประการที่สอง ปัจจัยลักษณะทางการเมือง** การบริหารงานท้องถิ่นมีความสำคัญอย่างมาก เพราะเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญมีความ





ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นการบริหารงานจึงจำเป็นต้องเป็นไปเพื่อการจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน และเน้นให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานท้องถิ่น เพื่อสร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นฐานของประชาธิปไตยในระดับชาติ อันเป็นข้อเสนอหลักสำคัญ เรื่องแปรถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย ของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์ (๒๕๕๒) นั่นเอง ทั้งนี้โดยสภาพทางการบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารย่อมมีบทบาทสำคัญในการดำเนินงาน หากมีการบริหารงานที่ดีเป็นประโยชน์ก็นับว่าเป็นคุณแก่ประชาชนและเป็นคุณแก่นักการเมืองท้องถิ่นที่จะได้รับความไว้วางใจของประชาชนอีกต่อหนึ่ง อย่างไรก็ตามหากผู้บริหารท้องถิ่นบริหารไปในทางมิชอบก็เกิดปัญหาเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ปัจจัยที่นำไปสู่การถอดถอนประการหนึ่งคือ พฤติกรรมการบริหารงานท้องถิ่นนั่นเอง กล่าวคือ

*การบริหารงานไม่โปร่งใส* ข้อกล่าวหาสำคัญในการยื่นเรื่องเพื่อขอถอดถอนคือ การบริหารงานที่ไม่โปร่งใส เช่น การบริหารงานในเรื่องเร่งด่วนมีความล่าช้า ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างทันท่วงทีในสภาพที่ควรจะเป็น การหาประโยชน์กับผู้รับเหมา การทุจริตในการก่อสร้างต่างๆอย่างเด่นชัดจนเป็นที่ปรากฏแก่ประชาชน

*การบริหารงานแบบเบ็ดเสร็จ* ลูแก่อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น กรณีเช่นว่านี้ถือว่าเป็นลักษณะด้านลบประการหนึ่งของการบริหารแบบฝ่ายบริหารเข้มแข็งตามโครงสร้าง Strong Executive Form เมื่อฝ่ายบริหารเข้มแข็งมากแต่ไม่ฟังส่วนอื่น โดยเฉพาะฝ่ายสภาที่เป็นผู้แทนการตรวจสอบของประชาชน ย่อมทำให้การตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) มีปัญหา แต่เมื่อกลไกการตรวจสอบใช้การไม่ได้ ทางออกที่ดีก็คือ อำนาจประชาชนในการถอดถอนจากตำแหน่ง ซึ่งทั้งสี่กรณีสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจของประชาชนตามสิทธิในการปกครองตนเองอย่างสูงสุดความสามารถ

## ๕.๒ ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

จากการศึกษาข้อมูลจากข้อมูลข่าวสาร เอกสารวิจัย วิทยานิพนธ์และการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องบางส่วน พบที่จะสามารถสังเคราะห์ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นในภาพรวมได้ดังต่อไปนี้





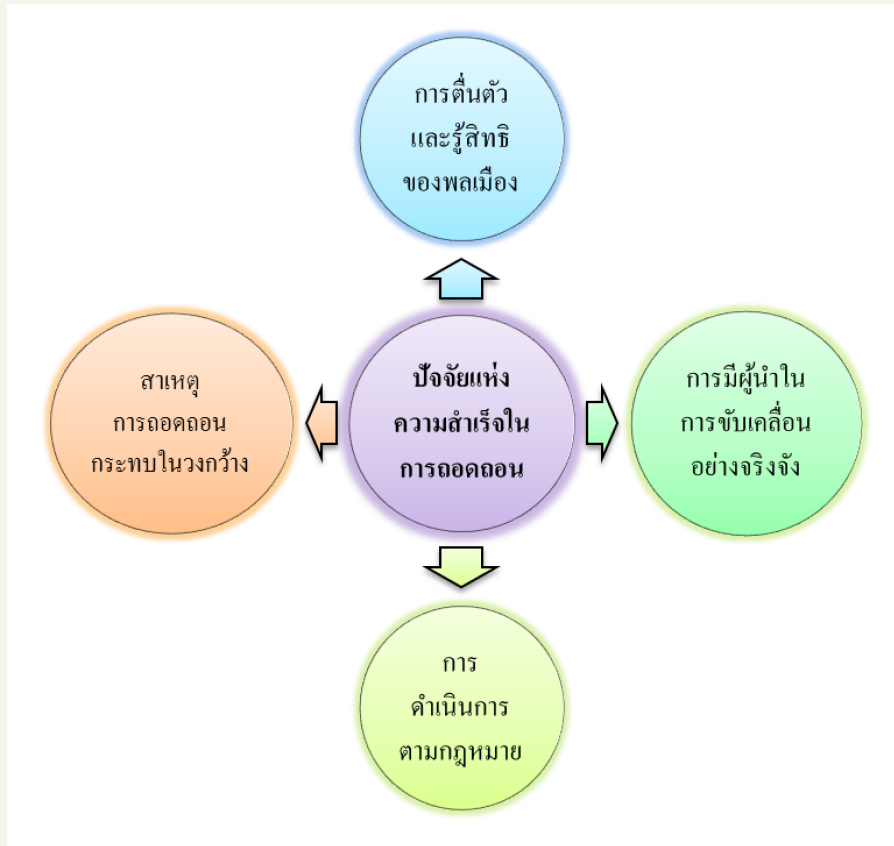
**ประการแรก สาเหตุของการถอดถอนนั้นกระทบต่อวงกว้างต่อประชาชนในท้องถิ่น** ดังได้กล่าวในมูลเหตุในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นนั้น หากการบริหารงานหรือพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นกระทบต่อความไม่ไว้วางใจต่อประชาชนหรือกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนจนถึงขั้นร้ายแรงไม่สามารถรับกับพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่นนั้นได้ ย่อมเป็นพลังต่อประชาชนที่จะหาช่องทางในการถอดถอน ดังจะได้กล่าวในประเด็นถัดไป

**ประการที่สอง การตื่นตัวของประชาชนและรัฐถึงสิทธิของพลเมือง** สืบเนื่องจากการเรียนรู้อำนาจทางการเมืองของภาคประชาชน โดยเฉพาะการเคลื่อนไหวทางการเมืองระดับชาติในห้วงทศวรรษที่ผ่านมาและการเห็นปัญหาของท้องถิ่นของประชาชน ก็ทำให้เป็นพลังสำคัญในการผลักดันเพื่อนำไปสู่การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นอย่างจริงจัง

**ประการที่สาม มีผู้นำในการขับเคลื่อนอย่างจริงจัง** กล่าวคือ แม้ประชาชนจะเห็นความผิดปกติทางการบริหารงานในท้องถิ่น ในระยะแรกก็ยังไม่สามารถดำเนินการใดๆได้ จนต้องมีผู้นำในการขับเคลื่อนเพื่อหาช่องทางในการถอดถอน โดยเฉพาะอาจมีการเมืองในช่วงเดียวกันที่ปลีกตัวออกมาอันเนื่องจากการทนสภาพทางการเมืองการบริหารของนายกฯท้องถิ่นไม่ไหว หรืออาจเป็นพลังทางการเมืองจากขั้วตรงข้ามก็ได้ นอกจากนี้ยังอาจมีผู้นำในลักษณะของผู้นำตามธรรมชาติ ประชาชนผู้ที่เป็นที่เคารพนับถือ หรือผู้ที่มีความตื่นตัวทางการเมือง สามารถเป็นหลักในการต่อสู้ รวบรวมผู้ที่เห็นด้วยในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อระดมสรรพกำลังในการให้ข้อมูลข่าวสารกับประชาชนทั่วไป จนนำไปสู่ความสำเร็จได้ แต่สิ่งที่เป็นลักษณะร่วมคือ มีผู้นำที่เป็นหัวหอกสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อให้ประชาชนได้ใช้อำนาจผ่านทางกระบวนการถอดถอนตามที่กฎหมายกำหนด

**ประการที่สี่ การดำเนินการตามกฎหมาย** ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าหากมีกระบวนการที่ดำเนินการตามกฎหมาย และมีจำนวนประชาชนในพื้นที่เข้าเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ก็ย่อมนำไปสู่ความสำเร็จในการถอดถอนนั่นเอง เช่น การยื่นเรื่องเพื่อเสนอถอดถอน ต้องมีประชาชนเสนอชื่อไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ หรือคะแนนเสียงที่ถอดถอนนั้นไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มาใช้สิทธิ เป็นต้น





ภาพที่ ๑ ภาพรวมปัจจัยแห่งความสำเร็จในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น

## ๖. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาทั้ง ๔ กรณีศึกษา พบว่าในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น ยังมีปัญหาและอุปสรรคทั้งในด้านกฎหมายและในด้านการปฏิบัติอยู่มาก ทำให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นยังเกิดขึ้นได้น้อย ทั้งนี้หลายท้องถิ่นยังมีปัญหาในเรื่องการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นอยู่มากมาย ดังนั้นผู้ศึกษาจึงขอเสนอข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้ เพื่อให้การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันจะส่งผลต่อความโปร่งใสในการบริหารงานท้องถิ่น และส่งผลต่อการสร้างความเข้มแข็งในการตรวจสอบจากภาคประชาชนอีกด้วย





**ประการแรก** ควรมีการให้ความรู้และข้อมูลกับประชาชนในเรื่อง การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น เพราะมีประชาชนท้องถิ่นจำนวนน้อยมากที่ทราบว่าจะสามารถถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้

**ประการที่สอง** ควรแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น บางประการ ดังที่มีนักวิชาการหลายท่านได้เสนอ เช่น ควรปรับปรุงเงื่อนไขการลงคะแนนถอดถอน ที่กำหนดว่าต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเห็นด้วยกับการถอดถอนไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของผู้มาใช้สิทธิ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ยากแก่การถอดถอน ควรมีการปรับให้สอดคล้องกับที่มาของอำนาจคือ ยึดหลักเสียงข้างมากน่าจะเหมาะสมกว่า

**ประการที่สาม** หากผู้บริหารท้องถิ่นมีความผิดจริงจนเป็นเหตุให้เกิดการถอดถอนจากตำแหน่ง ก็ควรมีการติดตามเอาผิดทางอาญาหรือทางแพ่งภายหลังจากเหตุให้ออกจากอำนาจทางการเมืองปรากฏแล้ว

**ประการที่สี่** ควรสร้างความเข้าใจแก่ผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะนักการเมืองท้องถิ่นให้ยอมรับในอำนาจของประชาชน โดยเฉพาะในประเด็นการได้มาซึ่งอำนาจ และการสูญเสียอำนาจ จากตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่น เพื่อไม่สร้างการอาฆาตกัน ในทางการเมือง







## บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ๒๕๕๓. **ข้อมูลพื้นฐานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี ๒๕๕๑.** สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
- กำนัน ก. กำนันตำบลบ้านฝาง. ๒๕๕๕ (๘ มิถุนายน). การสัมภาษณ์. เทศบาลตำบลบ้านฝาง. ม.ป.ป. **ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลตำบลบ้านฝาง.** ค้นวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ จาก <http://www.tbbanfang.go.th/index.php?op=staticcontent&id=2073>
- บริบูรณ์ รักษาดี. ๒๕๔๙. **ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่น.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒. **ราชกิจจานุเบกษา.** ฉบับกฤษฎีกา ๑๖, ๑๐๔ ก (๒๖ ตุลาคม).
- ยงยุทธ์ สิงห์ธวัช. ๒๕๕๒. **การถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยไก่น จังหวัดน่าน.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ปธาน สุวรรณมงคล. ๒๕๕๒. **การเมืองท้องถิ่น : การเมืองของใคร โดยใคร เพื่อใคร.** กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร.
- ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย. ม.ป.ป. **ถอดถอนนายก อบต.** ค้นวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ จาก <http://www.tdw.polsci.chula.ac.th/?q=%E0%B8%96%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B8%96%E0%B8%AD%E0%B8%99%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%AD%E0%B8%9A%E0%B8%95>
- สถาบันพระปกเกล้า. ๒๕๕๑. **ถอดรหัสสร้างวัดพระปกเกล้า'๕๐.** กรุงเทพมหานคร : ราษฎร์นิทวงศ์การพิมพ์.





สุทธิพงศ์ เสฎฐรังสี. ๒๕๕๓ ก. (มีนาคม). ชาวโนนแดงร่วมพลังชุมชนไหวตปลดนายกฯ  
พันตำแหน่ง มือมีดป่วนพังป้าย กกด. **สำนักข่าวเนชั่น**. ค้นวันที่ ๘ มิถุนายน  
๒๕๕๕ จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=567588>

\_\_\_\_\_. ๒๕๕๓ ข. (มีนาคม). สก๊อปพิเศษ บทเรียนราคาแพง อบต. ๖ ศพ  
เปิดเวทีคืนอำนาจต้องยอมรับการตรวจสอบภาคประชาชน. **สำนักข่าวเนชั่น**.  
ค้นวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ จาก <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=567673>

\_\_\_\_\_. ๒๕๕๓ ค. ชาวบ้านโนนแดงขอคืนอำนาจ ปลดนายก อบต.  
**คมชัดลึก**. ค้นวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ จาก <http://www.komchadluek.net/detail/20100317/52312/52312.html>

โสภารัตน์ จารุสมบัติ. ๒๕๔๗. **สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนชาวไทย**.  
ค้นวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕ จาก [http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com\\_content&task=view&id=959&Itemid=256](http://www.kpi.ac.th/kpith/index.php?option=com_content&task=view&id=959&Itemid=256)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. ๒๕๔๖. **ข้อกำหนดคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร  
ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการ  
การเลือกตั้งด้านกิจการบริหารงานเลือกตั้ง.

องค์การบริหารส่วนตำบลบางกล้า. ๒๕๕๑. **เผยแพร่คะแนนครั้งประวัติศาสตร์ -  
ชาวยุวมิตอดถอน “สฤษดิ์ ตันวิเศษ นายก อบต.นาเสียว” ท่วมทัน  
พันตำแหน่ง 3,134 ต่อ 250 คะแนน**. ค้นวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕  
จาก <http://www.bangklam.go.th/modules/news/index.php?mode=detail1&id=11813>

องค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว. ม.ป.ป. **ข้อมูลทั่วไป**. ค้นวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕  
จาก <http://naseaw.org/?name=page&file=page&op=prawat>

องค์การบริหารส่วนตำบลโนนแดง. ม.ป.ป. **ข้อมูลทั่วไป**. ค้นวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕  
จาก <http://www.thaitambon.com/tambon/ttambon.asp?ID=360206>





องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก๋น. ๒๕๕๔. **ข้อมูลทั่วไป**. ค้นวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๕

จาก <http://www.huaykon.go.th/index.php?op=staticcontent&id=5073>

อรรถัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ. ๒๕๕๔. กฎหมายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...

เพียงพิธีกรรมหรือเสริมอำนาจประชาชน?. ใน **Proceeding การประชุมวิชาการระดับชาติ กฎหมายกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น Law and Decentralization to Local Agencies**. อุบลราชธานี : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.

เอนก เหล่าธรรมทัศน์. ๒๕๕๒. **แปรถิ่นเปลี่ยนฐาน : สร้างการปกครองท้องถิ่นให้เป็นรากฐานของประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.





# พัฒนาการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : สถานภาพและการคงอยู่ ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ไททัศน์ มาลา\*

## ๑. บทนำ

การปกครองท้องถิ่นเป็นการจัดการปกครองดินแดนหรือพื้นที่ของรัฐ หรือของรัฐบาลกลาง (Territorial Administration by State/Government) ซึ่งมีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการรักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย (Law and Order) ของประเทศ การจัดปกครองท้องถิ่นมีลักษณะต่างกันขึ้นกับรูปลักษณะของรัฐว่าประเทศนั้นเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) หรือสหพันธรัฐ (Federal State) และขึ้นกับระดับ

---

\* อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์ ถนนพหลโยธิน ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี ๑๓๑๘๐  
e-mail : Titus\_vru@hotmail.com



ของการรวมศูนย์อำนาจ (Degree of Centralization) หากประเทศนั้น ๆ มีระดับของการรวมศูนย์อำนาจอย่างยิ่ง การปกครองดินแดนหรือพื้นที่ของรัฐนั้นก็จะดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลกลางทั้งสิ้น หากมีการรวบอำนาจปานกลาง เจ้าหน้าที่นั้น ๆ จะเป็นราชการส่วนภูมิภาค (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๔๖ : ๕) อย่างกรณีของประเทศไทย การปกครองท้องถิ่น ก็คือ หน่วยการปกครองที่เรียกว่าตำบลและหมู่บ้านนั่นเอง

กำนันผู้ใหญ่บ้าน มีสถานะผู้แทนของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีจังหวัดและอำเภอขึ้นเป็นโครงสร้างส่วนบนอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ โดยมีหน้าที่สำคัญคือการช่วยเรื่องการประสานงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมในหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ ในขณะที่เดียวกันกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้แทนประชาชนเป็นผู้นำของชุมชน เนื่องด้วยไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลา บทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนในด้านต่าง ๆ นั่นเอง ทั้งนี้ภายใต้บริบทของกระแสการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น สังคมไทยกำลังตั้งคำถามถึงการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันไม่ว่าจะในมิติด้านการบริหารจัดการด้านการเมือง ด้านวัฒนธรรมชุมชน หรือแม้แต่ว่าด้านการกระจายอำนาจ และการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันจะเกิดจากรวมช่อมกักรหว่างแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการ (centralization) กับแนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (decentralization) หรือแม้จะเกิดจากผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ทางการเมืองในการพยายามรักษาฐานเสียงในระดับชุมชนมาเป็นปัจจัยแทรกก็ตาม ทว่าผลทั้งหมดนี้ย่อมนำไปสู่ความท้าทายต่อสถานะและการคงอยู่ของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

## ๒. การบริหารราชการแผ่นดินของไทย

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินของไทยแบ่งออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ บริหารราชการ



ส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง ๓ ส่วนนี้ มีหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดินอันครอบคลุมไปถึง การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวกและการให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชนภายใต้กรอบของกฎหมายและนโยบายที่กำหนด (สถาบัน พระปกเกล้า, ๒๕๕๓)

๑. การบริหารราชการส่วนกลาง ใช้หลักการรวมศูนย์อำนาจ (centralization) โดยให้อำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ที่ส่วนกลาง อันเป็นศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ แบ่งส่วนราชการออกเป็น (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี (๒) กระทรวง (๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง (๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง สำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

๒. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค ใช้หลักการแบ่งอำนาจ (deconcentration) โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจแล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิกษณาคนั้นจะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพ แวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบาย ของส่วนกลางหรือของคณะรัฐมนตรีหรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหาร ราชการส่วนภูมิภาค มี ๒ ระดับ คือ จังหวัด และอำเภอ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วรวมไป ทั้งตำบลและหมู่บ้านอีกด้วย

๓. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ใช้หลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่งให้ประชาชนในท้องถิ่นไป ดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยที่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความ สงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระ ในการตัดสินใจในการแก้ปัญหาหรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับ หรือระเบียบต่าง ๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีรูปแบบ (๑) องค์การบริหารส่วนตำบล (๒) เทศบาล (๓) องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ (๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา





ปัจจุบันประเทศไทยแบ่งการบริหารราชการส่วนกลางออกเป็น ๒๐ กระทรวง การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็น ๗๖ จังหวัด และ ๘๗๘ อำเภอ (๗,๒๕๕ ตำบล ๗๔,๙๕๖ หมู่บ้าน) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนทั้งสิ้น ๗,๘๕๓ แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ๗๖ แห่ง เทศบาล ๒,๐๘๒ แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ๕,๖๙๓ แห่ง และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยาอีก ๒ แห่ง ดังตารางที่ ๑

### ตารางที่ ๑ ข้อมูลหน่วยงานทางการปกครองของไทย

ประเภทหน่วยการปกครอง	จำนวน
<b>๑. การบริหารราชการส่วนกลาง (กระทรวง)</b>	๒๐
<b>๒. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค</b>	
๑.๑ จังหวัด	๗๖
๑.๒ อำเภอ	๘๗๘
๑.๓ ตำบล	๗,๒๕๕
๑.๔ หมู่บ้าน	๗๔,๙๕๖
<b>รวม</b>	<b>๘๓,๑๖๕</b>
<b>๓. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</b>	
๒.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)	๗๖
๒.๒ เทศบาล (๒,๐๘๒ แห่ง) ประกอบด้วย	
- เทศบาลนคร (ทน.)	๒๗
- เทศบาลเมือง (ทม.)	๑๕๕
- เทศบาลตำบล (ทต.)	๑,๙๐๐
๒.๓ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	๕,๖๙๓
๒.๔ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	๒
<b>รวม</b>	<b>๗,๘๕๓</b>

แหล่งที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (๒๕๕๕)



### ๓. ความเป็นมาของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ย้อนไปสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ พระองค์ได้มีการปฏิรูประบบการปกครองภายในของสยามอย่างขนานใหญ่ โดยหนึ่งในผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปในครั้งนี้ก็คือ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง การปกครองของสยามจากระบบการปกครองแบบ “กินเมือง” แบบเดิม มาสู่ระบบการปกครองแบบใหม่ที่เรียกว่า “เทศาภิบาล” การปกครองแบบเทศาภิบาลนี้เป็นการปกครองที่ดึงเอาอำนาจการปกครองท้องถิ่นเข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างเป็นระเบียบ โดยมีมณฑลเทศาภิบาลเป็นเขตการปกครองที่ใหญ่ที่สุด รองลงไปได้แก่จังหวัดต่าง ๆ และภายในแต่ละจังหวัดได้มีการแบ่งเขตออกเป็นอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามลำดับ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ๒๕๔๖ : ๑) จนนำไปสู่การจัดรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นขึ้นในระดับตำบลและหมู่บ้านของไทยตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

รูปแบบการปกครองท้องถิ่น เป็นการปกครองในระดับหมู่บ้านและตำบลของไทยมีมาอย่างช้านาน โดยเริ่มจากปี ๒๔๓๕ (ร.ศ. ๑๑๑) ซึ่งเป็นปีที่กระทรวงมหาดไทยได้รับการสถาปนาขึ้นมาและได้มีการทดลองจัดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านที่เกาะบางปะอิน อยุธยา (กรุงเก่า) เป็นครั้งแรก โดยให้ราษฎรพิจารณาเลือกผู้ใหญ่บ้านแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองให้เป็นการทดลองก่อน โดยมีหน้าที่คือ (๑) ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ (๒) ป้องกันโจรผู้ร้าย และ (๓) ตัดสินเรื่องทะเลาะวิวาทเล็กน้อย ตลอดจนการช่วยเก็บภาษีและดูแลทุกข์สุขของราษฎร ซึ่งการจัดระบบดังกล่าวได้ความคิดมาจากการส่งหลวงเทศาจิตรวิจารณ์ (เส็ง วิริยศิริ) ไปศึกษาดูงานในพม่าและมลายูซึ่งเป็นประเทศเมืองขึ้นของอังกฤษในขณะนั้น โดยการทดลองจัดให้มีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในอำเภอบางปะอินนี้ ถือได้ว่าประสบผลสำเร็จเป็นส่วนใหญ่และเป็นการวางรากฐานของรูปแบบการปกครองท้องถิ่นแบบใหม่ of สยาม

ต่อจากนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ รัฐบาลของสยามก็ได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นฉบับแรก เรียกว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องที่นั้นและสามารถดำรงตำแหน่งจนหมดอายุได้ หลังจากนั้นอีก ๑๗ ปีต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖







เพื่อให้เป็นกฎหมายหลักในการปกครองหมู่บ้านและตำบลจนถึงปัจจุบัน (ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ, ๒๕๓๔ : ๑๑๖-๑๑๗) ทั้งนี้ในรอบศตวรรษที่ผ่านมาได้มีการปรับปรุงแก้ไขแล้วจากกฎหมายจำนวน ๑๔ ฉบับด้วยกัน ซึ่งล่าสุดคือพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ ทั้งนี้จากการรวบรวมข้อมูลจากกฎหมายทุกฉบับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่าได้มีประเด็นในการแก้ไขและสาระสำคัญที่น่าสนใจ ดังตาราง

**ตารางที่ ๒ แสดงสาระสำคัญของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่แต่ละฉบับ (พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๕๕๒)**

กฎหมาย	ประเด็นการแก้ไข/สาระสำคัญ
๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๑๑๖ (พ.ศ. ๒๔๔๐)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นชาย อายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปี</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านเลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้าน</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งจนหมดอายุ พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม</li> <li>- กำหนดมาจากการเลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น ดำรงตำแหน่งจนหมดอายุ พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม</li> <li>- มีสรวัดตำบลเป็นผู้ช่วยกำนัน</li> </ul>
๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นชายฆราวาส อายุ ๒๐ ปีขึ้นไป และเป็นคนในบังคับของสยาม</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม</li> <li>- ราษฎรเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้าน</li> <li>- กำหนดมาจากการเลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบล (จากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น) ดำรงตำแหน่งจนหมดอายุ</li> <li>- ให้มีแพทย์ประจำตำบล</li> <li>- กำหนดและแพทย์ประจำตำบลพ้นจากตำแหน่งเมื่อลาออกหรือผู้ที่เลือกออกเสียงส่วนมากให้ออก</li> <li>- สามารถจัดตั้งกิ่งอำเภอได้</li> </ul>

แหล่งที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (๒๕๕๕)



กฎหมาย	ประเด็นการแก้ไข/สาระสำคัญ
<p>๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นชายสัญชาติไทย อายุไม่เกิน ๖๐ ปี</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านเป็นหรือเคยเป็นตำรวจหรือทหาร</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านมีความรู้ภาษาไทยอ่านออกเขียนได้</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านมาจากการคัดเลือกของกรรมการอำเภอ</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ฝึกหัดอบรมให้คนไทยรู้จักหน้าที่และกระทำการในเวลารบ</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต</li> <li>- ให้มีตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน</li> <li>- กำหนดมาจากการคัดเลือกของกรรมการอำเภอ</li> <li>- ให้มีคณะกรรมการตำบล</li> <li>- ให้มีปลัดอำเภอประจำตำบล</li> </ul>
<p>๔. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๕</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นชายเจ้าบ้าน สัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกิน ๖๐ ปี</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ</li> <li>- รายชื่อเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านโดยวิธีเปิดเผยหรือลับก็ได้</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิต พ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม</li> <li>- กำหนดมาจากการเลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น โดยวิธีเปิดเผยหรือลับก็ได้</li> </ul>
<p>๕. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้มีตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ</li> <li>- ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมีวาระ ๕ ปี หรือพ้นจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติ</li> <li>- ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน อยู่ในตำแหน่ง ๕ ปี</li> </ul>
<p>๖. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๒ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๑๕</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านละ ๒ คน เว้นแต่มีความจำเป็นต้องมีมากกว่า</li> </ul>





กฎหมาย	ประเด็นการแก้ไข/สาระสำคัญ
๗. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นชาย อายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปี แต่ไม่เกิน ๖๐ ปี</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านมีพื้นฐานความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น</li> <li>- ราษฎรเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้าน โดยวิธีเปิดเผยหรือลับก็ได้</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี</li> <li>- กำหนดเลือกตั้งโดยราษฎรในตำบล (จากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น)</li> <li>- กำหนดพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี</li> </ul>
๘. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๖	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้ละเว้น ลดหย่อนคุณสมบัติพื้นฐานความรู้ของผู้สมัครเป็นผู้ใหญ่บ้านในบางท้องที่</li> </ul>
๙. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๕	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้สตรีมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด อายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปี แต่ไม่เกิน ๖๐ ปี</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง</li> </ul>
๑๐. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๒๗	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพิ่มเติมจำนวนทุนทรัพย์และอัตราค่าธรรมเนียมในการเปรียบเทียบความแย้ง</li> </ul>
๑๑. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๒	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้สิทธิกำหนดผู้ใหญ่บ้านในการลาอุปสมบทได้ไม่เกิน ๑๒๐ วัน</li> </ul>
๑๒. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดพื้นฐานความรู้ของกำนันผู้ใหญ่บ้านไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ ยกเว้นในท้องที่ที่ไม่อาจคัดเลือกผู้มีคุณสมบัตินี้ได้</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งวาระละ ๕ ปีนับแต่วันที่ได้รับเลือก</li> <li>- กำหนดเลือกตั้งโดยราษฎรในตำบล (ผู้สมัครกำนันต้องเป็นผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น)</li> <li>- กำหนดดำรงตำแหน่งวาระละ ๕ ปี</li> <li>- กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามเพิ่มขึ้น</li> </ul>



กฎหมาย	ประเด็นการแก้ไข/สาระสำคัญ
๑๓. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านต้องมีอายุ ๑๘ ปี ในวันที่ ๑ มกราคมของปีที่มีการเลือก</li> <li>- ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอยู่ในตำแหน่งคราวละ ๕ ปี และพ้นจากตำแหน่งตามผู้ใหญ่บ้าน</li> </ul>
๑๔. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องไม่เป็นผู้เสียสิทธิกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และไม่ถูกเพิกถอนสิทธิทางการเมือง</li> <li>- ราษฎรเลือกผู้ใหญ่บ้านโดยวิธีลับ</li> <li>- ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๖๐ ปี</li> <li>- ให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ใหญ่บ้านทุกๆ ๕ ปี โดยให้ราษฎรมีส่วนร่วม</li> <li>- กำหนดองค์ประกอบและหน้าที่ของคณะกรรมการหมู่บ้านใหม่</li> <li>- กำหนดมาจากการเลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นด้วยวิธีลับ โดยให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้นเป็นกำนัน</li> </ul>
๑๕. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ห้ามมิให้มีการยกเลิกตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน</li> </ul>

แหล่งที่มา : รวบรวมข้อมูลจาก ปริญา นิต์ศน์เอก (๒๕๕๓ : ๕๓-๕๘) และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑-๑๒)





#### ๔. การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน

ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้กำหนดให้หลายบ้านรวมกันขึ้นเป็นหมู่บ้าน มีผู้ใหญ่บ้านดูแล และหมู่บ้านหลายหมู่บ้านรวมกันขึ้นเป็นตำบลมีกำนันเป็นผู้ดูแล โดยกำนันผู้ใหญ่บ้านจะมีภารกิจที่ช่วยเหลือทางราชการในการปกครองท้องที่นั้น ๆ ในฐานะที่เป็นผู้ช่วยพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ปกครองและบริหารการปกครองท้องที่ และถือได้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ เป็นกฎหมายที่ได้วางรากฐานโครงสร้างสำคัญของการบริหารดินแดนของไทย (Territory Administration) โดยเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีจังหวัดและอำเภอขึ้นเป็นโครงสร้างส่วนบนอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ ในทางหนึ่งกำนันผู้ใหญ่บ้านมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐคือราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในระดับล่างสุดของรัฐและอยู่ใกล้ชิดสนิทกับประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ โดยมีหน้าที่สำคัญคือความช่วยเหลือเรื่องการประสานงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการประชุมในหมู่บ้านและการแจ้งข่าวสารของทางราชการให้ประชาชนรับทราบ (ชัยพงษ์ สำเนียง, ๒๕๕๕) ในขณะที่เดียวกันกำนันผู้ใหญ่บ้านก็มีสถานะและมีบทบาทเป็นผู้นำของชุมชน เนื่องจากไม่ได้มีสถานะเป็นข้าราชการของรัฐเต็มตัว อีกทั้งมิได้ทำงานให้แก่ทางราชการเต็มเวลา บทบาทและหน้าที่ดังกล่าวส่งผลให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีหน้าที่ต้องดูแลทุกข์สุขของประชาชนที่เรียกกันว่าลูกบ้านในด้านต่าง ๆ นั้นเอง

ในปัจจุบันนั้น ภายใต้กระแสของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้ส่งผลต่อการปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านในด้านของสถานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ ดังที่สุนทรชัย ชอบยศ (๒๕๕๔) ได้อธิบายถึงสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคปัจจุบันว่ากำลังถูกท้าทายด้วยกระแสการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่องถึงความเหมาะสมและการดำรงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังกการรัฐประหารเมื่อปี ๒๕๕๗ ได้มีการตีความสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านใหม่ที่ไม่ใช่ันักการเมือง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ช่วยเหลือนายอำเภอและเป็นผู้นำราษฎรในหมู่บ้าน ทั้งนี้ได้ส่งผลต่อการปรับบทบาทของตัวกำนันผู้ใหญ่บ้านโดยให้ความสำคัญกับ (๑) การฟังฟังการประชุมประชาคมหมู่บ้าน



คล้ายกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๒) การปรับอำนาจหน้าที่ใหม่ของผู้ใหญ่บ้านที่เน้นอำนวยความสะดวกและเป็นธรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้านและประสานงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (๓) การดำรงตำแหน่งที่ยาวนานของผู้ใหญ่บ้านที่เอื้อต่อการรับผิดชอบงานด้านความมั่นคง (๔) กำนันที่ประชาชนไม่รู้จักเพราะไม่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และ (๕) กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสถาบันที่ตกอยู่ในวงค์แห่งความกลัวเพราะการกระจายอำนาจที่มุ่งเป้าไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดทั่วประเทศอย่างเข้มข้น

ปัจจุบันประเทศไทยมี ๗๗ จังหวัด โดยแบ่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคออกเป็น ๗๖ จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) มีเขตพื้นที่การปกครอง ๘๗๘ อำเภอ ๗,๒๕๕ ตำบล และ ๗๔,๙๕๖ หมู่บ้านตามลำดับ ทั้งนี้ มีจำนวนของกำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยซึ่งเป็นผู้ที่มีบทบาทในการเป็นตัวแทนของรัฐตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันนี้มีจำนวนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังตารางที่ ๓

**ตารางที่ ๓ จำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้านจำแนกตามรายปี ๒๔๙๗-๒๕๕๓**

ปี	จำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้าน		รวม
	กำนัน	ผู้ใหญ่บ้าน	
๒๔๙๗	๔,๔๘๖	๓๕,๗๕๐	๔๔,๒๓๖
๒๕๑๗	๕,๕๓๖	๔๘,๘๓๗	๕๔,๓๗๓
๒๕๓๐	๖,๕๖๒	๕๘,๘๔๒	๖๕,๔๐๔
๒๕๓๕	๖,๕๕๐	๖๓,๓๕๘	๗๐,๓๐๘
๒๕๔๖	๗,๐๘๓	๖๕,๗๐๗	๗๒,๗๙๐
๒๕๕๓	๗,๐๗๗	๖๘,๗๘๕	๗๕,๘๖๒

แหล่งที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย (๒๕๕๓)





การเพิ่มขึ้นของจำนวนกำนันผู้ใหญ่บ้านของไทยมีแนวโน้มที่จะยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคตข้างหน้า เพราะนอกจากจะเกิดจากการขยายตัวของชุมชนและจำนวนประชากรแล้ว ยังเป็นผลสืบเนื่องจากการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ห้ามมิให้ยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อันเป็นการขัดกันกับพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ให้ยกเลิกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนว่าเป็นวิธีการที่สวนทางกันกับทิศทางของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในปัจจุบัน

วิธีการดังกล่าวนอกจากจะเป็นการรักษาสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้คงอยู่ถาวรแล้ว ยังได้มีการเพิ่มกลไกที่พยายามดึงเอามวลชนและกลุ่มองค์กรชุมชนต่าง ๆ ในระดับพื้นที่เข้ามาเป็นภาคีร่วมเพื่อรองรับบทบาทของผู้ใหญ่บ้านอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อปี ๒๕๕๑ ได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การเป็นกรรมการหมู่บ้าน การปฏิบัติหน้าที่และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อปรับปรุงบทบาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน (กม.) ให้เป็นกลไกสำคัญในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ใหญ่บ้านและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการหรือที่นายอำเภอมอบหมายหรือที่ผู้ใหญ่บ้านร้องขอ โดยได้วางรูปแบบให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นกลุ่มหลักที่รับผิดชอบในการบูรณาการจัดทำแผนพัฒนาหมู่บ้านและบริหารกิจกรรมที่ดำเนินงานในหมู่บ้านร่วมกับองค์กรอื่นทุกภาคส่วน

นอกจากนี้ ยังได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๒ ให้เพิ่มค่าตอบแทนขึ้นจากเดิมเป็นร้อยละ ๑๐๐ โดยแบ่งออกเป็นร้อยละ ๕๐ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๓ และอีกร้อยละ ๕๐ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ดังรายละเอียดในตาราง



**ตารางที่ ๔ ค่าตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำแนกตามรายปีงบประมาณ**

ตำแหน่ง	ค่าตอบแทนรายเดือน ประจำปีงบประมาณ		
	๒๕๕๒	๒๕๕๓	๒๕๕๔-ปัจจุบัน
๑. กำนัน	๕,๐๐๐	๗,๕๐๐	๑๐,๐๐๐
๒. ผู้ใหญ่บ้าน	๔,๐๐๐	๖,๐๐๐	๘,๐๐๐
๓. แพทย์ประจำตำบล	๒,๕๐๐	๓,๗๕๐	๕,๐๐๐
๔. สารวัตรกำนัน	๒,๕๐๐	๓,๗๕๐	๕,๐๐๐
๕. ผช.ผอ.ย.บ.ฝ่ายปกครอง	๒,๕๐๐	๓,๗๕๐	๕,๐๐๐
๖. ผช.ผอ.ย.บ.ฝ่ายรักษาความสงบ	๒,๕๐๐	๓,๗๕๐	๕,๐๐๐
	(เริ่ม ๑ เม.ย. ๒๕๕๔)	(เริ่ม ๑ ต.ค. ๒๕๕๒ ถึง ๓๐ ก.ย. ๒๕๕๓)	(เริ่ม ๑ ต.ค. ๒๕๕๓ เป็นต้นไป)

แหล่งที่มา : ปริญ นิทัศน์เอก (๒๕๕๓ : ๗๔-๗๕)

ปัจจุบันนั้นการเพิ่มขึ้นของค่าตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหากพิจารณาถึงงบประมาณที่รัฐใช้ไปต่อปีนั้น ปรากฏผลดังตารางที่ ๕

**ตารางที่ ๕ ค่าตอบแทนของกำนันผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำแนกตามรายเดือนและปี**

ตำแหน่ง	ค่าตอบแทน		
	จำนวน (คน)	รายเดือน (บาท)	รายปี (บาท)
๑. กำนัน	๗,๐๗๗	๑๐,๐๐๐	๘๔๕,๒๔๐,๐๐๐
๒. ผู้ใหญ่บ้าน	๖๘,๗๘๕	๘,๐๐๐	๖,๖๐๓,๓๖๐,๐๐๐
๓. แพทย์ประจำตำบล	๗,๐๗๗	๕,๐๐๐	๔๒๔,๖๒๐,๐๐๐
๔. สารวัตรกำนัน	๑๔,๑๕๔	๕,๐๐๐	๘๔๕,๒๔๐,๐๐๐
๕. ผช.ผอ.ย.บ.ฝ่ายปกครอง	๑๕๑,๗๒๔	๕,๐๐๐	๘,๑๐๓,๔๔๐,๐๐๐
๖. ผช.ผอ.ย.บ.ฝ่ายรักษาความสงบ	๔๖,๑๘๑	๕,๐๐๐	๒,๗๑๐,๘๖๐,๐๐๐
<b>รวม</b>	<b>๒๕๔,๕๕๘</b>	<b>๑,๗๑๖,๗๓๐,๐๐๐</b>	<b>๒๐,๖๐๐,๗๖๐,๐๐๐</b>

แหล่งที่มา : รวบรวมจากกรมการปกครอง (๒๕๕๕) และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่นๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านฯ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒







## ๕. การเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่ง

ประเด็นสำคัญที่ส่งผลสะท้อนต่อสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านอีกประเด็นหนึ่งคือ เรื่องของการเข้าสู่ตำแหน่งและวาระของการดำรงตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้าน กล่าวคือ แรกเริ่มเดิมทีเมื่อปี ๒๔๕๗ นั้น กฎหมายระบุให้ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน ส่วนกำนันให้เลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นๆ ซึ่งทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านจะดำรงตำแหน่งแบบผูกขาดไปจนหมดอายุ ต่อมาในปี ๒๕๑๕ ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๕ พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้เปลี่ยนให้กำนันมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในตำบลและได้กำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งจนอายุครบ ๖๐ ปี จนถึงปี ๒๕๓๕ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๓๕ ภายใต้กระแสของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในขณะนั้น ได้ส่งผลต่อการจำกัดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เหลือเพียงวาระละ ๕ ปี

สืบเนื่องไปจนถึงปี ๒๕๓๗ ได้มีการสถาปนาองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นอีกครั้งหนึ่งในประเทศไทย อันเกิดจากผลของการปฏิรูประบบการเมืองที่สังคมไทยต้องการให้มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างเร่งด่วน และเมื่อปี ๒๕๔๖ ในบทบัญญัติภายใต้พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้มีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนัน ในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เป็นผลทำให้สถานะและบทบาทของกำนันผู้ใหญ่บ้านในยุคนี้ถูกลดทอนลงอย่างขนานใหญ่ และถือเป็นจุดเริ่มต้นของการพยายามรวมกลุ่มเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านในการต่อรองทางการเมืองกับรัฐบาลที่มีระดับความเข้มข้นมากขึ้นกว่าเดิมต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน

สัมพันธภาพทางการเมืองของเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นผลสำเร็จอย่างชัดเจนเมื่อปี ๒๕๕๑ ในรัฐบาลของ พล.อ.สุรยุทธ์ จุลานนท์ (ภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี ๒๕๔๙) สะท้อนผ่านทางพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ออกโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบการเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านอีกครั้งหนึ่งในประเทศไทย กล่าวคือ กรณีของผู้ใหญ่บ้านนั้นให้เลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน ดำรงตำแหน่งจนอายุครบ ๖๐ ปี และรับการประเมินอย่างน้อยทุก ๕ ปี ส่วนกำนันให้เลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบล โดยให้นายอำเภอเป็นประธานประชุมผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น เพื่อปรึกษาหารือคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งในตำบลนั้นขึ้น



เป็นกำหนด โดยดำรงตำแหน่งจนอายุครบ ๖๐ ปี และรับการประเมินอย่างน้อยทุก ๕ ปี ด้วยเช่นกัน ดังนั้นด้วยความที่กฎหมายระบุให้กำนันผู้ใหญ่บ้านดำรงตำแหน่งจนครบอายุ ๖๐ ปี บวกกับการเพิ่มขึ้นของค่าตอบแทนที่ผ่านมา จึงส่งผลกระทบต่อคุณหมุมิ การแข่งขันกันเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านในแต่ละท้องถิ่นที่มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ทั้งนี้ ช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงในเรื่องของการเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่สำคัญๆ นั้น สามารถพิจารณาได้จากตาราง

**ตารางที่ ๖ การเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านในแต่ละช่วงปี**

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในแต่ละช่วงปี	การเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่ง	
	กำนัน	ผู้ใหญ่บ้าน
๑. ตาม พ.ร.บ. ลักษณะ ปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖ (๒๔๔๐-๒๔๕๓)	เลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบล (จากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น) ดำรงตำแหน่งจนหมดอายุ	เลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้าน ดำรงตำแหน่งจนหมดอายุ
๒. ตาม พ.ร.บ.ฉบับที่ ๑-๔ (๒๔๕๓-๒๕๑๕)	เลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบล (จากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น) ดำรงตำแหน่งจนหมดอายุ	เลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้าน ดำรงตำแหน่งจนหมดอายุ
๓. ตามประกาศคณะปฏิวัติ ปี ๒๕๑๕-พ.ร.บ.ฉบับที่ ๘ (๒๕๑๕-๒๕๓๕)	เลือกตั้งโดยราษฎรในตำบล (จากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น) ดำรงตำแหน่งจนอายุ ๖๐ ปี	เลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้าน ดำรงตำแหน่งจนอายุ ๖๐ ปี
๔. ตาม พ.ร.บ.ฉบับที่ ๘-๑๐ (๒๕๓๕-๒๕๕๑)	เลือกตั้งโดยราษฎรในตำบล (จากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น) ดำรงตำแหน่งวาระละ ๕ ปี	เลือกตั้งโดยราษฎรในหมู่บ้าน ดำรงตำแหน่งวาระละ ๕ ปี





การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ในแต่ละช่วงปี	การเข้าสู่ตำแหน่งและวาระการดำรงตำแหน่ง	
	กำนัน	ผู้ใหญ่บ้าน
๕. ตาม พ.ร.บ.ฉบับที่ ๑๑ (๒๕๕๑-๒๕๕๖ ปัจจุบัน)	เลือกโดยผู้ใหญ่บ้านในตำบล (จากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้น) ดำรงตำแหน่งจนอายุ ๖๐ ปี รับการประเมินอย่างน้อยทุก ๕ ปี	เลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน ดำรงตำแหน่งจนอายุ ๖๐ ปี รับการประเมินอย่างน้อย ทุก ๕ ปี

**แหล่งที่มา :** รวบรวมจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑-๑๒)

นอกจากนี้ ในปี ๒๕๕๑ ได้มีการเคลื่อนไหวของสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน พ.ศ. .... โดยนายสมศักดิ์ ไพศาลสัจจธรรม นายกสมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านจังหวัดเชียงใหม่ และรองประธานชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้าน ๑๗ จังหวัดภาคเหนือร่วมกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๓,๗๑๔ คน เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยร่างกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญที่ต้องการให้มีสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งชาติขึ้น โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของกระทรวงมหาดไทย มีคณะกรรมการสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้าน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนาหรือปรับปรุงประสิทธิภาพ กำหนดอำนาจหน้าที่ภารกิจของผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ราษฎร และกำหนดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับความอาญา ให้มีสถานที่ทำการของผู้ใหญ่บ้านในแต่ละหมู่บ้าน และกำหนดให้ได้รับเงินค่าตอบแทน ค่าเล่าเรียนบุตร เงินบำเหน็จตามระเบียบวิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้ร่างกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้รับความสนใจจากรัฐบาลเท่าที่ควร

แม้ว่าในช่วงปี ๒๕๕๑ ทั้งกระทรวงมหาดไทยและเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้าน จะพยายามรื้อฟื้นและรักษาสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านให้มีความมั่นคงก็ตาม ทว่าในปัจจุบันนั้นการบริหารและการปกครองท้องที่ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่าตำบลและหมู่บ้านได้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปเป็นอย่างมาก และส่งผลกระทบต่อ



ต่อบทบาทหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลสืบเนื่องจากการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ขึ้นทั่วประเทศ ตามเจตนารมณ์ของความร่วมมือในการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น นั่นก็คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี ๒๕๔๐ ซึ่งนับว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้วางบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นอย่างชัดเจนที่สุด ส่งผลให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดแผนงานและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น โดยถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ บุคลากร และการตัดสินใจต่างๆ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งหมดนี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่เคยมีมาแต่เดิมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องด้วยภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ นั้นนับเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปโดยปริยาย ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ ที่ได้รับรองถึงสถานะและบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และยังมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะอีกด้วย

## ๖. การเคลื่อนไหวในปี ๒๕๕๕

ปี ๒๕๕๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านและรัฐบาลได้ร่วมกันเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการกฎหมายดังกล่าวจำนวนรวม ๕ ฉบับ ด้วยคะแนน ๓๗๐ เสียง จากจำนวนผู้เข้าร่วมประชุม ๓๗๔ คน พร้อมทั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... จำนวน ๓๑ คน ประกอบด้วย สัดส่วนของคณะรัฐมนตรี ๕ คน พรรคเพื่อไทย ๑๔ คน พรรคประชาธิปัตย์ ๘ คน พรรคภูมิใจไทย ๒ คน พรรคชาติไทยพัฒนา ๑ คน และพรรคชาติพัฒนากับพรรคพลังชล ๑ คน โดยสรุปแล้วเนื้อหาที่มีการเสนอให้มีการแก้ไขมี ๔ ประเด็นหลักๆ ที่ส่งผลโดยตรงต่อกำนันผู้ใหญ่บ้าน ดังนี้ (มติชน, ๒๕๕๕)





๑. จากเดิมที่ไม่กำหนดวาระและเกษียณอายุใน ๖๐ ปี เป็นกำหนดวาระให้เหลือ ๕ ปี ทั้งนี้ในชั้นกรรมาธิการมีมติเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบแล้ว

๒. การเปลี่ยนแปลงกำหนดวิธีเลือกกำนัน จากเดิมที่ให้แต่ผู้ใหญ่บ้านเลือกตัวแทนกันเอง แต่จะเปลี่ยนเป็นให้ประชาชนเลือกกำนันจากผู้ใหญ่ที่มีอยู่ในตำบล

๓. ไม่กำหนดเกณฑ์อายุ ๖๐ ปี ซึ่งผู้ที่อายุ ๖๐ ปีไปแล้ว ก็สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งใหม่ได้

๔. เสนอบทเฉพาะกาล ภายหลังการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวจะไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งผู้ที่เป็นกำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่แล้วจะสามารถดำรงตำแหน่งจนครบวาระ ๖๐ ปีได้

ผลของการเสนอร่างกฎหมายในครั้งนี้นำมาซึ่งการประท้วงของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านนับหมื่นคนได้ออกมาชุมนุมคัดค้านเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ณ ลานพระบรมรูปทรงม้า จนทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องออกมาชี้แจงว่าจะรับข้อเรียกร้องของกลุ่มผู้ชุมนุมไปดำเนินการหยุดยั้ง หรือชะลอร่างกฎหมายฉบับนี้ไว้ก่อน และจะไม่นำเข้าพิจารณาในการประชุมรัฐสภา แต่ไม่สามารถจะดำเนินการถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ เนื่องจากเป็นร่างที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้เสนอ โดยมีคณะกรรมการร่างจึงจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการให้กรมการปกครองหรือฝ่ายบริหารเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ โดยระบุให้กำนันต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพียงมาตราเดียวเท่านั้น ข้อเสนอดังกล่าวได้สร้างความพอใจให้กลุ่มเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านจึงยุติการชุมนุมในที่สุด (ฐานเศรษฐกิจ, ๒๕๕๕)

อย่างไรก็ตาม ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ สังคมไทยกำลังตั้งคำถามถึงความเหมาะสมในการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในปัจจุบัน ไม่ว่าจะในมิติด้านการบริหารจัดการ ด้านการเมือง ด้านวัฒนธรรม ชุมชน และมีมิติด้านการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะมิติด้านการกระจายอำนาจนั้นพยายามที่จะส่งถ่ายอำนาจในการตัดสินใจจากรัฐบาลกลางสู่การปกครองโดยประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเป็นกลไกที่สำคัญของแนวคิดการปกครองท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้เป็นสำคัญ



## ๗. สรุป

หากพิจารณาจากการกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนและมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปีนั้น ผู้เขียนมองว่าวิธีการนี้มีได้ทำให้สถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านเกิดความอ่อนแอลงแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามยิ่งแต่จะเป็นการทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความชอบธรรมในการคงอยู่และมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม ทั้งนี้เนื่องจาก

๑. ที่มาที่มีความถูกต้องชอบธรรมมากกว่าเดิม กล่าวคือ เพราะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทุก ๆ ๕ ปี นั้นหมายความว่า ประชาชนให้การยอมรับอย่างต่อเนืองผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ไม่ต่างอะไรกับนักการเมืองท้องถิ่นปัจจุบัน ซึ่งหากมีการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านทุก ๆ ๕ ปีนั้น ผู้ที่สูญเสียอำนาจมากที่สุดก็คือเหล่าบรรดาข้าราชการในกระทรวงมหาดไทยที่จะไม่สามารถควบคุมกำนันผู้ใหญ่บ้านได้เต็มที่เหมือนเดิม

๒. สถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านเปลี่ยนจากการเป็นผู้แทนของรัฐกลายเป็นนักการเมือง อันเนื่องจากต้องมาจากการเลือกตั้งทุก ๆ ๕ ปี ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องหาเสียง ซึ่งธรรมชาติของการหาเสียงนั้นจำเป็นต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในขณะเดียวกันกำนันผู้ใหญ่บ้านยังไม่ได้ถือว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีบุคลากร หน่วยงาน และงบประมาณสนับสนุนเหมือนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องยึดนโยบายของตนเองไปเชื่อมกับนักการเมืองในระดับชาติ จึงเป็นสาเหตุที่ยิ่งจะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองในระดับโครงสร้างมากยิ่งขึ้น

๓. กำนันผู้ใหญ่บ้านมีความแนบสนิทชิดเชื้อกับนักการเมืองในระดับชาติมากขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ หากสถานะของกำนันผู้ใหญ่บ้านคือนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุก ๆ ๕ ปีแล้ว ย่อมเชื่อได้ว่าประชาชนในพื้นที่มีความนิยมชมชอบผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน นั้นหมายความว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมเป็นฐานเสียงที่สำคัญในระดับชุมชนและเป็นเป้าหมายสำคัญที่นักการเมืองในระดับบน ไม่ว่าจะป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา นายก อบจ. ส.อบจ.





นักการเมืองเหล่านี้ต้องมุ่งเป้าหาเสียงมาที่กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านในระดับพื้นที่ เพราะถือว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้ที่มีฐานเสียงในชุมชนในระดับหนึ่งถึงสามารถเป็นได้ นอกจากนี้สายสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านและนักการเมืองระดับบทย่อมมีความแน่นแฟ้นมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการหาเสียงเลือกตั้งของกำนันผู้ใหญ่บ้านในแต่ละครั้งซึ่งจำเป็นต้องพึ่งพาชื่อเสียงและทุนสนับสนุนจากนักการเมืองในพื้นที่ ทำให้เกิดการกระชับความสัมพันธ์ระหว่างกำนันผู้ใหญ่บ้านกับนักการเมือง ความสัมพันธ์ตรงนี้จะป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กลุ่มกำนันผู้ใหญ่บ้านสามารถมีพลังในการต่อรองทางการเมืองในระดับโครงสร้างมากยิ่งขึ้น

๔. การเลือกตั้งทุก ๆ ๕ ปีนั้น ทำให้ในอนาคตข้างหน้าเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้านต้องเรียกร้องถึงความมั่นคงของอาชีพและความเป็นสถาบันขององค์กรมากขึ้น บวกกับการที่มีอำนาจในการต่อรองทางการเมืองในระดับโครงสร้างดังที่ได้อธิบายไปแล้วนั้น จะทำให้มีแนวโน้มที่จะทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านต้องการเปลี่ยนบทบาทของตนเองเป็นองค์กรหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นคู่ขนานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น หากพิจารณาจากเหตุผลดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า การกำหนดให้กำนันผู้ใหญ่บ้านมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปีนั้น นอกจากจะมีได้เป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างที่สำคัญแล้ว ยังอาจเป็นวิธีการในการสถาปนาสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านให้เกิดความชอบธรรมทางการเมืองและมีแนวโน้มที่จะเป็นสถาบันที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้นเสียด้วยซ้ำ ซึ่งวิธีการข้างต้นมีทิศทางที่สวนทางกันกับกระบวนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

ทั้งนี้ เนื่องจากในสังคมไทยนั้นการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านกำนันผู้ใหญ่บ้านถือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นก่อนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และเป็นสถาบันเก่าแก่ที่เป็นกลไกสำคัญในการรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางตั้งแต่อดีตที่ผ่านมา ประกอบกับการที่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของไทยที่สำคัญๆ ในแต่ละครั้ง ก็มิได้มีแนวคิดในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบันกำนันผู้ใหญ่บ้านอย่างจริงจังเท่าที่ควร ทำให้การคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ผ่านมานั้นสามารถอธิบายได้ว่าเกิดจากการรวมขอม



กันระหว่างแนวคิดการรวมศูนย์อำนาจของระบบราชการ (centralization) กับแนวคิดด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น (decentralization) ดังข้อเสนอของนครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (๒๕๔๖ : ๒๒๑-๒๓๔) ที่ได้เสนอให้มีการบูรณาการระหว่างสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าด้วยกัน โดยเสนอเป็น ๒ ทางเลือก คือ (๑) ให้จัดตั้งสภากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสภาสูงในองค์การบริหารส่วนตำบล หรือ (๒) ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง (elected officials) เป็นเจ้าหน้าที่บริหารที่ทำหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุข ของประชาชน งานด้านปกครอง และงานอื่นๆ เหมือนเดิม แต่อยู่ภายใต้การควบคุม ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีกำนันเป็นประธาน

อย่างไรก็ตาม ในอีกมิติหนึ่งนั้นการคงอยู่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านนั้นถือได้ว่า มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเมือง (conflict of interest) ที่มีกลุ่มทางการเมืองพยายามรักษาฐานเสียงในระดับชุมชนผ่านทางเครือข่ายกำนันผู้ใหญ่บ้าน เป็นเครื่องมือ ดังนั้นการออกนโยบายที่เอาใจกำนันผู้ใหญ่บ้านย่อมจะส่งผลถึง การเลือกตั้งในสมัยหน้าด้วยเช่นกัน ภายใต้แนวคิดนี้เชื่อว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านถือว่าเป็นบุคคลสำคัญที่ประชาชนในพื้นที่ให้ความยอมรับนับถือ ซึ่งการหาเสียงเลือกตั้ง ทางการเมืองในแต่ละครั้งจะต้องอาศัยเหล่าบรรดากำนันผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่ในการเป็น ตัวกลางเพื่อที่จะเข้าถึงประชาชน หรือแม้แต่แนวความคิดที่เชื่อว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านเป็น ผู้ที่สามารถโน้มน้าวใจของประชาชนให้เลือกตั้งบุคคลตามที่กำนันผู้ใหญ่บ้านแนะนำ นั้นเอง ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นลักษณะของการมองวิถีของคนชนบทไทย ในปัจจุบันอย่างผิวเผิน เพราะในความเป็นจริงแล้วพฤติกรรมกรรมการเลือกตั้งของประชาชน ในปัจจุบันที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้นั้น มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญ กับนโยบายทางการเมือง ผลงานทางการเมืองและชื่อเสียงของพรรคการเมืองที่ผู้สมัคร แต่ละคนสังกัดมากกว่า ในขณะที่เดียวกันผู้ที่ถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนในปัจจุบันนั้น มิใช่กำนันผู้ใหญ่บ้านอีกต่อไป เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีวาระผูกขาดจนอายุครบ ๖๐ ปีนั้น เกิดความห่างเหินต่อประชาชน หากแต่ผู้ที่เป็นตัวแทนของประชาชน ในปัจจุบันนั้นคือนักการเมืองระดับท้องถิ่นผู้ซึ่งประชาชนได้มีสิทธิเลือกคนเหล่านั้นทุก ๆ ๔ ปี ซึ่งการเลือกตั้งของเหล่าบรรดานักการเมืองท้องถิ่นทำให้เกิดความใกล้ชิดกับ







ประชาชน เพราะต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะที่ประชาชนเป็นผู้เลือกเขาเหล่านั้นไปทำหน้าที่แทน

ดังนั้น การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านว่าเป็นอย่างไรนั้น จึงมีใช้สาระสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการปกครองของไทยในระยะยาว เพราะเป็นเพียงกลไกรายละเอียดที่กลายเป็นปัญหาเบียดหัวแตกในสังคมไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อีกทั้งยังมีลักษณะของการตอกย้ำกระบวนการผลิตซ้ำทางความคิดของการพยายามรวมศูนย์อำนาจสู่ส่วนกลางของไทยที่มีมาอย่างยาวนาน แต่สิ่งที่สำคัญไปกว่านั้นคือรัฐไทยต้องเน้นให้ความสำคัญไปที่เรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจัง ไม่ว่าจะ เป็นแนวคิดในเรื่องของจังหวัดจัดการตนเองและการขยายตัวของเขตเทศบาลในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตัวของเทศบาลในปัจจุบัน นั้นมีนัยยะสำคัญที่ส่งผลต่อการยกเลิกตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตพื้นที่นั้น ๆ กล่าวคือ สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ ในมาตรา ๓ ได้ระบุให้มีการยกเลิกตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และสารวัตรกำนันในเขตเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร เป็นต้น ว่าต้องมีผลกระทบต่อตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นสำคัญ แม้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๒ จะห้ามมิให้ยกเลิกตำแหน่งดังกล่าวก็ตาม

ในท้ายที่สุดแล้ว การยอมรับให้มีตำแหน่งกำนันผู้ใหญ่บ้านเฉพาะในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และในเขตเทศบาลตำบลนั้น น่าจะเป็นวิธีการที่สอดคล้องกับพื้นฐานการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งในอนาคตข้างหน้าวิถีของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจะต้องนำไปสู่การสร้างองค์ความรู้ที่เป็นฐานคิดสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างระบบบริหารราชการของไทยให้มีประสิทธิภาพและทันต่อการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการจัดระเบียบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ที่ต้องสอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจไปสู่ประชาชนภายใต้แนวคิดของความเป็นประชาธิปไตย อันจะเป็นแนวทางในการลดปัญหาการทับซ้อนในเชิงพื้นที่ที่ความรับผิดชอบเพื่อนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ



## เอกสารอ้างอิง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการเบิกจ่ายเงินตอบแทนตำแหน่ง และเงินอื่น ๆ ให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สรรวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๒. (๒๕๕๒, ๑๐ กันยายน). **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม ๑๒๖ ตอนพิเศษ ๑๓๒ ง. หน้า ๑-๒.

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๕๓). **อัตรากำลัง**. [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : <http://www.dopa.go.th/web/index.php/dopa-organization/dopa-employee>. (๒๕๕๕, ๑๗ พฤศจิกายน)

..... (๒๕๕๕, ๓๐ มีนาคม). **ประกาศกรมการปกครองเรื่อง แจ้งข้อมูลทางการปกครอง**.

ชัยพงษ์ สำเนียง. (๒๕๕๕). **วาทกรรมอำพราง : ปัญหาผู้ใหญ่บ้าน กำนันสไตล์ อำมาตย์ หรือทาสประชาชน?**. [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>. (๒๕๕๕, ๒๙ พฤศจิกายน)

ฐานเศรษฐกิจ. (๒๕๕๕). **‘จารุพงศ์’ เจรจากำนัน-ผญบ. ยอมสลายการชุมนุมแล้ว**. [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : <http://www.thanonline.com/index.php?option=com>. (๒๕๕๕, ๗ พฤศจิกายน)

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (๒๕๔๖). **บทบาทอำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และการปกครองท้องที่**. รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

ประทาน คงฤทธิศึกษาการ. (๒๕๓๔). **การปกครองท้องถิ่น**. (พิมพ์ครั้งที่ ๒). กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ปริญญ์ นิทัศน์เอก. (๒๕๕๓). **พัฒนาการของการปกครองท้องที่ไทยในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๕๕๒)**. ภาคนิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรมหาวิทาลัยธรรมศาสตร์.





- มติชน. (๒๕๕๕). **กมธ.วิสามัญแก้ไขฯ เห็นชอบวาระดำรงตำแหน่งกำนัน-ผู้ใหญ่บ้าน ๕ ปี.** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : [http://www.matichon.co.th/news\\_detail.php?newsid=134977665๐&grpid=03&catid=03](http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=134977665๐&grpid=03&catid=03). (๒๕๕๕, ๙ ตุลาคม).
- สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๕๓). **การบริหารราชการแผ่นดิน.** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>. (๒๕๕๕, ๒๗ พฤศจิกายน).
- สุนทรชัย ชอบยศ. (๒๕๕๔). **การปรับตัวของกำนันผู้ใหญ่บ้านภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจ.** บทความการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ แห่งชาติ ครั้งที่ ๑๒. หน้า ๑๐๒-๑๒๔.



# องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ : ที่มา ความหมาย และพัฒนาการ

วิชรา ไชยสาร\*

## ๑. บทนำ

ประเทศไทยได้พัฒนารูปแบบของการบริหารภาครัฐมาอย่างต่อเนื่อง ปัจจุบันการบริหารจัดการภาครัฐมีหลายรูปแบบด้วยกัน ซึ่งการจัดรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐดังกล่าวขึ้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ขององค์กรต่าง ๆ หากองค์กรใดมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะ แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการในระดับเดียวกับส่วนราชการต่าง ๆ อย่างเคร่งครัด ก็ย่อมจะเกิดปัญหาและอุปสรรคอันเนื่องมาจากข้อจำกัดของกระบวนการและขั้นตอนของระบบราชการ

---

\* เจ้าหน้าที่คดีพิเศษชำนาญการพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ  
watdsi@gmail.com



องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะเป็นการจัดรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐรูปแบบหนึ่ง ที่มีวัตถุประสงค์ให้มีระบบการบริหารจัดการองค์กรมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และสะดวกรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้การให้บริการสาธารณะมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

บทความนี้จะได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ ประกอบด้วย (๑) แนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีใช้ กระทรวง ทบวง กรม (๒) ความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการภาครัฐกับการบริหารจัดการภาคเอกชน (๓) ความหมายและความเป็นมาขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ (๔) ลักษณะและรูปแบบขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ และ (๕) แนวโน้มของลักษณะ และรูปแบบขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

## ๒. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีใช้กระทรวง ทบวง กรม

นับตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ และ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ระบบราชการไทยมีวิวัฒนาการตามลำดับกฎหมายต่าง ๆ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถึงปัจจุบัน ระบบราชการไทยยังคงรูปแบบของ กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นระบบราชการแบบเดิมที่ปรับปรุงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น แต่บทบาทในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการตรวจสอบ ยังคงอยู่ในกลุ่มขุนนางนักวิชาการ หรือกลุ่มเทคโนโลยี จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ และเกิดวิกฤตเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ - ๒๕๔๓ บทบาทของกลุ่มขุนนางนักวิชาการลดลงอย่างมาก โดยที่นักการเมืองอาชีพ ซึ่งมีนักธุรกิจสนับสนุนอยู่เบื้องหลังได้เข้าทำหน้าที่บริหารประเทศโดยตรง และ



นับจากปี พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญ เพราะนักธุรกิจได้เข้ามาเล่นการเมืองเอง กลุ่มขุนนางนักวิชาการแทบจะไม่มีบทบาทเลย ส่วนนักการเมืองอาชีพก็ถูกกันไปเป็นฝ่ายค้านที่ไม่มีเสียงในสภามากพอ จึงไม่สามารถตรวจสอบรัฐบาลได้ในขณะที่เครือข่ายทุนยังห่างชั้นกับกลุ่มธุรกิจการเมือง

การบริหารราชการในรูปแบบของส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม เป็นการบริหารขนาดใหญ่ที่มีระเบียบที่เคร่งครัด มีขั้นตอนการดำเนินการมาก ทำให้ขาดความคล่องตัว ดังนั้น เพื่อให้การบริหารการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงมีการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบอื่น ๆ เช่น กองทุน และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น และในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ ๒๕๔๐ ยังมีการบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบอื่น ๆ ตามแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่นำการบริหารจัดการแบบเอกชนมาผสมผสานในลักษณะต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพการให้บริการสาธารณะ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

## ๒.๑ ลักษณะและรูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีใช้กระทรวง ทบวง กรม

๒.๑.๑ **องค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ** ก่อนการเปลี่ยนแปลงการเมืองการปกครองไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการก่อตั้งองค์การสาธารณประโยชน์ที่ริเริ่มโดยสถาบันกษัตริย์และบรรดาเชื้อพระวงศ์ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้จัดตั้ง “สภาอุณาโลมแดง” (พ.ศ. ๒๔๓๖)<sup>๑</sup> ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดสยาม พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ โดยพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวฯ พร้อมด้วยพระราชวงศานุวงศ์และประชาชน เพื่อจัดสถานที่ถาวรสำหรับ

<sup>๑</sup> <http://www.redcross.or.th/history/index.php4> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒.





รักษาพยาบาลผู้ป่วย จัดการเรียนการสอนพยาบาล ศึกษาศาสตร์ทางกายภาพบำบัด และพยาบาล บำรุงกิจการทางแพทยศาสตร์ให้เจริญยิ่งขึ้นและช่วยกองทัพบก กองทัพเรือในทางพยาบาล ทั้งในเวลาสงครามและยามสงบศึก โดย “สหภาพชาติไทย” ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐตั้งแต่เริ่มก่อตั้งจนถึงปัจจุบัน และปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐจำนวนมาก

**๒.๑.๒ การบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบของกองทุน** โดยมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ กำหนดไว้ว่าการจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ซึ่งการตั้งกองทุนหมุนเวียนโดยกฎหมาย อาจแยกการจัดตั้งกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเป็น ๒ ลักษณะ คือ (๑) การจัดตั้งโดยกำหนดไว้เป็นรายการหนึ่งในเอกสารงบประมาณประจำปี และ (๒) การจัดตั้งโดยมีกฎหมายพิเศษเฉพาะให้ดำเนินกิจกรรมของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น กองทุนประกันสังคม เป็นต้น ทั้งนี้ กองทุนที่จัดตั้งขึ้นอาจมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของการดำเนินงานหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนนั้น ๆ

**๒.๑.๓ การบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ** ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. ๒๔๙๖ และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้เกิดคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” เป็นทางการครั้งแรก

**๒.๑.๔ การบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบขององค์กรที่เป็นอิสระจากระบบราชการ**

(๑) **การบริหารจัดการภาครัฐที่ไม่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ** แต่เป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ที่มีสถานะเช่นเดียวกับองค์การมหาชน เพียงแต่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ หน่วยงานในกำกับของรัฐจึงจัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะของหน่วยงานแต่ละแห่ง ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการมากกว่าองค์การมหาชน แม้จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับ



ของรัฐมนตรียุติสั่งกีดเช่นเดียวกับองค์การมหาชน แต่อำนาจในการบริหารจัดการ เป็นของคณะกรรมการโดยไม่ถูกกำกับตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด<sup>๒</sup> นอกจากนี้ หน่วยงานในกำกับของรัฐยังมีลักษณะภารกิจที่ต้องมีอำนาจตามกฎหมายจัดตั้ง เป็นการเฉพาะ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ขององค์การหรือตัวองค์การมีอำนาจในการกำกับ ตรวจสอบ หรือแทรกแซงกิจการอื่น ที่อาจเป็นกิจการของรัฐหรือเอกชน รวมทั้งผู้รับ บริการ เช่น สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย (ส.ก.ว.) เป็นต้น

**(๒) การบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบขององค์การมหาชน (Public Organization)** เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งหน่วยงาน เพื่อรับผิดชอบ ให้บริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมเฉพาะด้านที่ภาครัฐยังจำเป็นต้องดำเนินการและ จัดให้มี หรือภาครัฐต้องมีส่วนทำให้การสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ การแทรกแซง ตลาด หรือบริการที่ภาคเอกชนยังไม่สนใจหรือมีศักยภาพพอที่จะดำเนินการเพื่อให้ บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องการประสิทธิภาพสูง โดยมีได้คำกำไร มีวัฒนธรรมองค์กรแบบภาคธุรกิจที่สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งมีอาจดำเนินการได้ในส่วนราชการ ซึ่งมีวัฒนธรรมองค์กร แบบราชการ เช่น สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และสำนักงานพัฒนา เศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ เป็นต้น<sup>๓</sup>

**๒.๑.๕ การบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบขององค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ** เกิดขึ้นครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำงานที่ของฝ่ายการเมือง

<sup>๒</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี. **องค์การมหาชน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒.

<sup>๓</sup> เพิ่งอ้าง.







และฝ่ายราชการ รวมทั้งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นภารกิจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ทำให้จำเป็นต้องมีสถานะพิเศษ โดยมีหลักประกันให้ปฏิบัติภารกิจที่อิสระปลอดจากการแทรกแซง โดยรัฐต้องสนับสนุนงบประมาณอย่างเพียงพอ เช่น สำนักงาน กกต. และสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นต้น

**๒.๑.๖ การจัดการภาครัฐในรูปแบบของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU)** เกิดจากการประกาศใช้กฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ (๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และ (๒) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อจัดระบบการบริหารราชการแนวใหม่และจัดกระทรวง ทบวง กรมใหม่ มุ่งให้ภาครัฐมีประสิทธิภาพ ตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยปรับส่วนราชการ ลดความซ้ำซ้อน ปรับระบบงานให้เป็นกลุ่มภารกิจ นับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาระบบราชการให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ<sup>๔</sup>

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๘<sup>๕</sup> เพื่อจัดตั้งหน่วยบริการรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะกึ่งอิสระหรือมีอิสระ แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และยังคงเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวง หรือกรม ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง

---

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๕ ได้กำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

<sup>๕</sup> ต่อมาถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๐



หรืออธิบดีแล้วแต่กรณี มีเป้าหมายในการให้บริการหน่วยงานภายใน ซึ่งเป็นหน่วยงานแม่เป็นอันดับแรก และหากมีกำลังการผลิตส่วนเกินจะให้บริการหน่วยงานอื่นด้วย ในการส่งมอบผลผลิตต้องมีระบบการประกันคุณภาพ<sup>๖</sup> ตามแนวคิดและหลักการของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ<sup>๗</sup>

สรุปได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐได้จัดรูปแบบองค์กรที่มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐและการให้บริการสาธารณะ โดยเฉพาะในส่วนขององค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐและกองทุน ซึ่งในบทความนี้ เรียกว่า **“องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ”** จัดตั้งขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ สามารถยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับสถานการณ์ จึงจำเป็นต้องมีลักษณะและรูปแบบพิเศษที่ทำให้มีความคล่องตัว ซึ่งอาจเป็นสาเหตุหนึ่งของความเสี่ยงต่อการทุจริตและเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตขึ้นได้ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

## ๒.๒ แนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

การบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐและกองทุนเกิดขึ้นมานานแล้วก็ตาม แต่มีแนวคิดพื้นฐานที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) หรือ **“การบริหารราชการยุคหลังระบบราชการ”** (Post - Bureaucratic Paradigm)<sup>๘</sup> ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ระบบราชการ

<sup>๖</sup> สรุปความจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **คู่มือคำอธิบายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๑, หน้า ๘๗ - ๑๐๘.

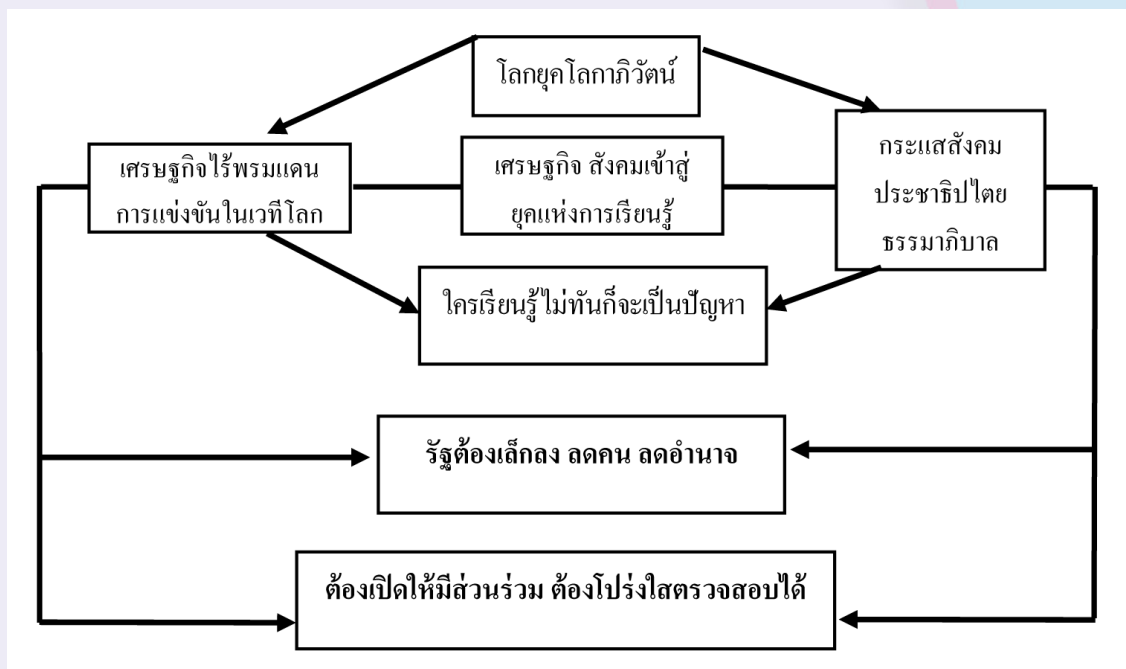
<sup>๗</sup> มีการจัดตั้งหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ ๔ หน่วยงาน ได้แก่ สถาบันนโยบายสาธารณะ ในสำนักนายกรัฐมนตรี สถาบันวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย และสถานีโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (ช่อง ๑๑) กรมประชาสัมพันธ์ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรี และราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงานกำกับระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐแบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMS)

<sup>๘</sup> ศึกษารายภาควิชาการบริหารรัฐกิจ. **การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.



แบบใหม่ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากกระแสโลกาภิวัตน์ แนวโน้มการเปิดเสรีในด้านต่าง ๆ เศรษฐกิจไร้พรมแดน การแข่งขันในเวทีโลกรุนแรงมากขึ้น เศรษฐกิจและสังคมเข้าสู่ยุคแห่งการเรียนรู้ และกระแสสังคมเข้าสู่ยุคประชาธิปไตย ส่งผลให้สภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องยกระดับภาครัฐและเอกชนต้องยกระดับคุณภาพการให้บริการ โดยที่องค์กรภาคเอกชนสามารถพัฒนาได้ดีพอสมควร แต่องค์กรภาครัฐมีข้อจำกัด เนื่องจากความเลื่อมถอยของระบบราชการ และการขาดธรรมาภิบาล ถ้าภาครัฐไม่พัฒนาการบริหารจัดการไปสู่องค์กรสมัยใหม่ โดยยึดหลักธรรมาภิบาล ก็จะเป็นบ่อนทอนความสามารถในการแข่งขัน ทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในอนาคต การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหาร โดยการปรับวิธีการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและเน้นผลงาน ปรับการบริหารงานให้เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และปรับบทบาทภารกิจและกลยุทธ์ โดยให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมด้วย

### ภาพที่ ๑ ปัจจัยผลักดันให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่



ที่มา : เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. การปฏิรูประบบราชการภายใต้กระแสการจัดการภาครัฐใหม่ และข้อวิพากษ์. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น, ๒๕๔๕.



การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen Center) โดยมีแนวคิดพื้นฐาน ๗ แนวทาง ดังนี้

- (๑) การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
- (๒) คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
- (๓) ภาครัฐจะต้องลดบทบาทลง ควรทำเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น และบางเรื่องอาจจ้างภาคเอกชนดำเนินการแทน (Out Sourcing) ซึ่งจะช่วยให้การขาดดุลการคลังลดลง
- (๔) ลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระแก่หน่วยงาน (Empowerment) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) ทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น
- (๕) ระบบการบริหารงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ (Key Performance : KPI) ซึ่งการทำงานของระบบราชการใหม่จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาที่มีการบริหารแบบมีอาชีพ ซึ่งจะต้องสามารถวัดผลงานได้ ส่วนความรับผิดชอบก็ต้องระบุไว้อย่างชัดเจนและเป็นที่เข้าใจตรงกันทั้งองค์กร

(๖) มีระบบสนับสนุนด้านบุคลากรและเทคโนโลยี เพื่อให้หน่วยงานสามารถทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ โดยมีการสรรหาผู้บริหารที่มีสมรรถนะสูงจากบุคคลนอกระบบ (Performance Appraisal)

(๗) เน้นการแข่งขัน โดยการเปิดกว้างต่อแนวคิดการแข่งขันทั้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ซึ่งภาครัฐต้องใช้กลไกตลาดและทบทวนว่า สิ่งใดควรทำ และสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

จากแนวทางพื้นฐานดังกล่าว ภาครัฐจำเป็นต้องเร่งพัฒนาองค์กรทั้งด้านโครงสร้างวัฒนธรรม และค่านิยมขององค์กร ผู้บริหารจะต้องถ่วงดุลระหว่างโครงสร้างรูปแบบ และกระบวนการบริหารจัดการ ระบบข้อมูลสารสนเทศ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ และการวางแผนกลยุทธ์ ซึ่งรูปแบบขององค์กรในอนาคตจะมีลักษณะเป็นแบบราบมีการทำงานเป็นทีม และการเชื่อมโยงแบบเครือข่ายที่ไม่คงที่ตายตัว แต่จะต้องมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับกับการเปลี่ยนแปลงโดยเฉพาะการแข่งขันที่รุนแรงในปัจจุบัน และการค้นหากลยุทธ์ใหม่ ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงสะท้อนถึงการมุ่งเน้น “การปฏิรูป” การบริหารงานในภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาของระบบราชการแบบดั้งเดิมที่มีอาจให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล<sup>๔</sup>

<sup>๔</sup> วสันต์ เหลืองประภัสร์. การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ : รายงานการวิจัย. นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๙.





ทั้งนี้ สามารถเปรียบเทียบระบบราชการตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับระบบราชการแบบเก่า ดังตารางต่อไปนี้<sup>๑๐</sup>

**ตารางที่ ๑ เปรียบเทียบระบบราชการตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่กับระบบราชการแบบเก่า**

ระบบราชการแบบเก่า	ระบบราชการแบบใหม่
๑. เน้นความเป็นเอกภาพ โดยการทำทุกอย่างในระบบราชการให้เป็นแบบเดียวกันทั้งหมด	๑. ให้ความสำคัญกับความหลากหลาย แต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน
๒. ระบบคุณธรรม-เน้นการรักษาสิทธิประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการที่ขีดความสามารถแตกต่างกัน	๒. ระบบคุณธรรม – เน้นให้การทำงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และยอมรับความแตกต่างที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน
๓. เน้นการทำงานตามกฎระเบียบตามกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้	๓. มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลที่ชัดเจน
๔. เน้นให้ข้าราชการมีความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่ตรงกับตำแหน่งงานเป็นสำคัญ	๔. เน้นการแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้าโดยเปิดโอกาสให้ทำงานที่มีความท้าทาย
๕. ข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตรายจ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการ จึงถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองของระบบราชการ	๕. ข้าราชการที่มีขีดความสามารถเป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กร จึงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาข้าราชการ
๖. การจ้างงานแบบเดียว คือ ข้าราชการที่จ้างจนเกษียณอายุ แม้จะมีลักษณะการจ้างงานที่หลากหลาย แต่ทุกกลุ่มต้องยึดถือค่านิยมหลักของระบบราชการแบบเดียวกัน	๖. การจ้างงานมีรูปแบบอื่นด้วย เช่น พนักงานราชการหรือพนักงานของรัฐ ภายใต้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาจ้าง และกลุ่มที่จ้างเหมาแรงงานมาจากเอกชน เป็นต้น
๗. ลักษณะการจ้างงานเน้นความมั่นคงเป็นหลักที่สำคัญ การจ้างงานของภาครัฐแบบเดิมจึงมีลักษณะเป็นการให้สังคมสงเคราะห์	๗. ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคง แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงาน ถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้
๘. การประเมินตามกิจกรรมการทำงานของข้าราชการแต่ละคน	๘. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร

<sup>๑๐</sup> ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน. **รวมบทความวิชาการ การบริหาร (ฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม)**.



ตารางที่ ๑ (ต่อ)

ระบบราชการแบบเก่า	ระบบราชการแบบใหม่
๘. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา กฎระเบียบและระบบงาน ที่มักก่อให้เกิดความขัดแย้ง เช่น ข้าราชการมีเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับองค์กร ทำให้ต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไข เป็นต้น	๘. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือกันผลักดันให้องค์กรบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่ด้วยกันองค์กรก็ใส่ใจในความพึงพอใจในการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน
๑๐. การส่งมอบอำนาจหน้าที่งานด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่	๑๐. การบริหารงานบุคคลแบบกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ “การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ยังเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับธรรมชาติที่ต่องมีกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปของการประชาพิจารณ์ การกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชน จึงทำให้มีการสนับสนุน “องค์กรประชาชน” ที่มีอยู่เดิม ให้เข้ามีส่วนร่วมที่นำไปสู่ความเป็น “ประชาสังคม” มากขึ้น ทำให้ “องค์กรทางสังคมที่ไม่ใช่รัฐ” (NGOs) ได้รับการสนับสนุนมากขึ้น<sup>๑๑</sup> เนื่องจากองค์กรเหล่านี้มีส่วนสนับสนุนให้องค์กรประชาชนซึ่งเป็นทุนทางสังคมมีความเข้มแข็งขึ้น

จะเห็นได้ว่า แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นส่วนหนึ่งที่น่ามาสู่การลดขนาดของระบบราชการให้เล็กลง การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคมในการบริหารจัดการภาครัฐ การแปรสภาพหน่วยราชการเป็นองค์กรอิสระรูปแบบใหม่ เช่น องค์กรมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ รวมถึงองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะเน้นที่พันธกิจของการดำเนินงานตามหลักเหตุผลและความโปร่งใส รวมถึงการมอบภารกิจบางอย่างให้กับเอกชนดำเนินการ แต่ด้วยรูปแบบการบริหารองค์กรอิสระรูปแบบใหม่เหล่านี้ เน้นความคล่องตัว ทำให้กลไก ระเบียบการตรวจสอบมีความยืดหยุ่นมากกว่าระบบ

<sup>๑๑</sup> จุมพล นิมพานิช. การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘, หน้า ๒๓๒ และ ๒๔๓.





ราชการปกติ จึงมีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น การนำแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงาน ขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ ภายใต้กำหนดกฎระเบียบในการบริหารและควบคุม ความเสี่ยงที่เหมาะสม จึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไปด้วย

### ๓. ความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการภาครัฐกับการบริหารจัดการภาคเอกชน

จากที่กล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารราชการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมีแนวคิดพื้นฐานหลายประการนำไปสู่ความสัมพันธ์หรือความใกล้ชิดกับการบริหาร จัดการภาคเอกชนมากขึ้น และในส่วนของการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชน ภาครัฐ และกองทุน ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะก็เป็นการบริหารจัดการแบบ ผลผสมผสานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน ที่จะได้นำเสนอให้เห็นถึงความแตกต่างและ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐกับภาคเอกชนต่อไป

#### ๓.๑ ความแตกต่างของการบริหารจัดการภาครัฐกับการบริหารจัดการ ภาคเอกชน

การบริหารภาคเอกชนหรือการบริหารธุรกิจ (Business Administration) มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งเพื่อการแสวงหากำไร สำหรับผลประโยชน์ที่จะตกแก่ สาธารณะถือเป็นวัตถุประสงค์รองหรือเป็นผลพลอยได้ (By product) ดังนั้น จึงแตกต่าง จากวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานภาครัฐ แต่ปัจจุบันทั้งองค์กรภาครัฐและ เอกชนต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทายคล้าย ๆ กัน ทำให้บทบาทหน้าที่และ ความรับผิดชอบไม่ค่อยแตกต่างกันมากเหมือนในอดีต และทำให้การบริหารภาครัฐ มีความเกี่ยวข้องกับภาคธุรกิจมากขึ้น เช่น ภาครัฐจัดตั้งหน่วยงานบริการรูปแบบพิเศษ การจ้างภาคเอกชนดำเนินการแทน หรือการจ้างเหมาบริการ เป็นต้น นอกจากนี้ การที่ภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาสัมปทานจากภาครัฐ เช่น ให้ สัมปทานโทรศัพท์มือถือ และการขนส่ง เป็นต้น ซึ่งองค์กรของรัฐก็ต้องคำนึงถึงต้นทุน พร้อม ๆ กับการรักษามาตรฐานการให้บริการสาธารณะที่ต้องทั่วถึงและเป็นธรรม ในขณะที่ภาคเอกชนต้องหันมาให้ความสำคัญต่อการทำกิจกรรมเพื่อสังคม (Corporate Social Responsibility (CSR)) หรือกิจการเพื่อสังคม (Social Enterprise (SE))<sup>๑๒</sup> และ

<sup>๑๒</sup> จิระประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร. ความรับผิดชอบต่อสังคม CSR Corporate Social Responsibility. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๕๒.



บรรษัทภิบาล เช่น จัดโครงการคืนกำไรให้สังคมด้วยการลดราคาสินค้า หรือการบริจาคเงินช่วยเหลือสังคม เป็นต้น

จากการศึกษางานวิจัยต่าง ๆ พบว่า องค์กรของรัฐและองค์กรเอกชนยังคงมีความแตกต่างกันในหลายประเด็น ความแตกต่างที่ค่อนข้างชัดเจน ดังนี้

(๑) เป้าหมายขององค์กร (Organizational Goals) ซึ่งภาคเอกชนมุ่งแสวงหาผลกำไร แต่ในขณะที่ภาครัฐมีเป้าหมายองค์กรที่หลากหลายและซับซ้อนบนพื้นฐานของการจัดสรรประโยชน์สาธารณะอย่างเสมอภาค ภาครัฐจึงให้ความสำคัญกับการสร้างความอยู่ดีกินดี การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมและความมั่นคงในสังคม รวมทั้งการบริหารจัดการที่โปร่งใสตรวจสอบได้

(๒) ความรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ - ส่วนเสีย (Stakeholder Accountability) ซึ่งภาคเอกชนจะให้ความสำคัญกับผู้ถือหุ้นเป็นหลัก แต่ในขณะที่องค์กรภาครัฐมีหน้าที่ต้องดูแลสังคม สิ่งแวดล้อม ความเสมอภาคและเสรีภาพ รวมทั้งต้องรักษาประโยชน์ของประชาชน โดยการตรวจสอบของประชาชน องค์กรต่าง ๆ และสื่ออยู่ตลอดเวลา

(๓) หน้าที่การบริหารจัดการ (Managerial Functions) โดยภาคเอกชนสามารถประเมินต้นทุนได้ง่ายกว่าภาครัฐ การบริหารจัดการจึงมุ่งเน้นในเรื่องประสิทธิภาพและการสร้างความสามารถในการแข่งขันมากกว่าการปฏิบัติตามขั้นตอนเหมือนกับองค์กรในภาครัฐ

(๔) กระบวนการการตัดสินใจ (Decision Making Process) การตัดสินใจของภาครัฐยังต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อกลุ่มต่าง ๆ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทำให้กระบวนการการตัดสินใจมีลักษณะรวมศูนย์ ต้องอาศัยหลักปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้บางครั้งขาดความรวดเร็ว ไม่ยืดหยุ่น และไม่สนองต่อการเปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ กระบวนการการตัดสินใจก็ยังถูกแทรกแซงได้ง่าย

(๕) โครงสร้างผลตอบแทนเพื่อสร้างแรงจูงใจ (Incentive Structure) องค์กรเอกชนจะเน้นที่ตัวเงินเดือนหรือผลประโยชน์พิเศษ เนื่องจากภาคเอกชนสามารถสรรหาบุคลากรได้คล่องตัวกว่าและสามารถเสนอผลตอบแทนที่เหมาะสมกับ







ศักยภาพของบุคลากรและตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานที่แท้จริงได้ ส่วนภาครัฐจะให้แรงจูงใจในเรื่องขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบเป็นสำคัญ สามารถใช้ดุลพินิจให้คุณให้โทษได้ ความมั่นคงในงาน รวมถึงการมีโอกาสร่วมในพิธีการที่สำคัญ แต่ที่ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสำคัญเหมือนกัน คือ การสร้างโอกาสให้มีการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งตามระดับความสามารถและประสบการณ์ รวมทั้งการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่า การบริหารภาครัฐยังอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ มากมาย ซึ่งจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการวางบทบาทตนเองในฐานะผู้ควบคุมมาเป็นการยึดหลักการบริหารงานที่เน้นการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) และกำหนดบทบาทใหม่ในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนทางสังคม หรือพันธมิตรทางธุรกิจ (Partnerships) มากกว่าบทบาทการเป็นผู้ควบคุม และต้องเปิดกว้างยอมรับแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการของภาคเอกชนให้มากขึ้น ซึ่งการร่วมงานระหว่างภาครัฐและเอกชนจะประสบผลสำเร็จได้นั้น ทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องเข้าใจเงื่อนไข ข้อจำกัด สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมองค์กร ที่ทำให้เกิดความแตกต่าง การเพิ่มช่องทางการสื่อสารระหว่างกัน ทั้งระหว่างบุคลากรและองค์กรโดยรวมจะสร้างความเข้าใจในการทำงานของแต่ละฝ่ายให้มากขึ้น และยังเสริมสร้างทัศนคติที่ดีต่อกัน แม้ว่าความแตกต่างยังคงมีอยู่ ดังนั้นทั้งภาครัฐและเอกชนจึงจำเป็นต้องเรียนรู้ที่จะปรับตัวเข้าหากัน ซึ่งจะทำให้การร่วมงานของทั้งสองฝ่ายประสบผลสำเร็จ<sup>๑๓</sup>

---

<sup>๑๓</sup> ณัฐวุฒิ พงศ์สิริ. **ประชาชาติธุรกิจ**. ฉบับวันที่ ๑๙ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑. [ออนไลน์] <http://www.matichon.co.th/prachachart> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๓.



ตารางที่ ๒ ความแตกต่างของการบริหารจัดการภาครัฐกับการบริหารจัดการภาคเอกชน

มิติ	การบริหารจัดการภาครัฐ	การบริหารจัดการภาคเอกชน
๑. ภาพลักษณ์	- ลำช้าและมีกระบวนการขั้นตอนมาก	- รวดเร็ว และมีขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก
๒. วัตถุประสงค์	- มุ่งในการจัดทำบริการสาธารณะโดยมุ่งผลประโยชน์และความพอใจของประชาชนเป็นหลัก	- มุ่งเน้นที่ผลกำไร ดังนั้น จึงต้องกำหนดราคาสินค้าและบริการให้สูงพอที่จะให้มีกำไรเหลืออยู่
๓. ความรับผิดชอบ	- รับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งต้องสนองความต้องการที่หลากหลาย มีเป้าหมายที่ขัดกัน หรือขาดความชัดเจน ดังนั้น จึงมีข้อขัดแย้งผลกระทบและลักษณะการตัดสินใจที่กว้างขวาง	- รับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของกิจการ
๔. ทุน	- ได้รับงบประมาณซึ่งมาจากภาษีอากรของประชาชน ประชาชนจึงคาดหวังในความซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม และก่อประโยชน์สาธารณะจากการบริหารจัดการภาครัฐเป็นสำคัญ	- ได้ทุนสำหรับการดำเนินงานจากเงินลงทุนของเอกชนผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น
๕. นโยบายความเป็นอิสระ และความสัมพันธ์กับการเมือง	- มีความสัมพันธ์กับการเมืองอย่างใกล้ชิด เนื่องจากต้องนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงต้องเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของฝ่ายการเมือง มีสายการบังคับบัญชาและการกำกับดูแล รวมถึงมีการตรวจสอบอย่างเป็นขั้นตอนมาก	- ขึ้นอยู่กับนโยบายของเจ้าของกิจการหรือผู้บริหาร นโยบายทางการเมืองอาจมีผลกระทบบ้างแต่ไม่มากนัก
๖. การตรวจสอบของประชาชน	- ถูกตรวจสอบโดยกลไกที่หลากหลาย จึงต้องมีความโปร่งใส เพราะถูกเพ่งเล็งจากภายนอกมาก และต้องคำนึงถึงมติมหาชน (public opinion)	- การดำเนินการ โดยเจ้าของกิจการประชาชนมีบทบาทในการตรวจสอบน้อย แต่การควบคุมการบริหารจัดการภาคเอกชนจะมีน้ำหนักมากกว่าการควบคุมการบริหารภาครัฐ
๗. ลักษณะการใช้กฎหมายและความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ	- ใช้อำนาจตามกฎหมายหลายลักษณะ มักจะมีความสลับซับซ้อนในการตีความและดำเนินงานมากกว่าการบริหารภาคเอกชน ซึ่งการมีข้อขัดแย้งที่กว้างขวาง มีกฎระเบียบหลายฉบับ ทำให้การดำเนินงานไม่คล่องตัวปรับตัวได้ยากและต้องใช้เวลาปรับตัวนาน เนื่องจากต้องคำนึงถึงผลกระทบที่หลากหลายและมีหลายหน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้อง	- การดำเนินกิจการมิได้เกี่ยวข้องกับกฎหมายในหลายลักษณะ ความสลับซับซ้อนในการตีความและดำเนินงาน รวมถึงข้อขัดแย้งและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องน้อยกว่าการบริหารภาครัฐ ทำให้มีความคล่องตัวปรับตัวได้ง่าย





การบริหารจัดการภาครัฐกับการบริหารภาคเอกชนมีความแตกต่างกัน ในมิติต่าง ๆ ดังตารางที่ ๒ ซึ่งจะเห็นได้ว่า ทั้งการบริหารจัดการภาครัฐและการบริหารภาคเอกชนต่างก็มีจุดอ่อน - จุดแข็งแตกต่างกันไป หากมีการพิจารณานำจุดแข็งของหลักการบริหารภาคเอกชนมาเพิ่มจุดแข็งให้กับการบริหารจัดการภาครัฐก็จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่การบริการสาธารณะ

แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการภาครัฐกับเอกชนก็มีความเหมือนกันหลายมิติด้วยกัน กล่าวคือ (๑) เป็นการบริหารในลักษณะที่เป็นกระบวนการปฏิบัติงาน (๒) แม้วัตถุประสงค์จุดมุ่งหมายจะแตกต่างกัน แต่ก็มีลักษณะเป็นพลังความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจปฏิบัติของกลุ่ม (๓) ต้องมีลักษณะการปฏิบัติงานตามสภาพแวดล้อมของแต่ละองค์กร (๔) ประเภทกิจกรรมไม่สามารถขีดเส้นแบ่งได้ชัดเจน ราชการอาจมีส่วนด้วย เช่น ธุรกิจ และโทรคมนาคม เป็นต้น และ (๕) ประเภทของทักษะ เทคนิค กระบวนการทำงาน และความชำนาญของบุคลากรที่คล้ายกัน

### ๓.๒ การพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารจัดการภาครัฐกับการบริหารจัดการภาคเอกชน

นอกจากการมอบหมายให้ภาคเอกชนปฏิบัติงานบางอย่างแทนภาครัฐ ในรูปของ “การทำสัญญาว่าจ้างเอกชน” (Government by Contract) เพื่อลดปัญหาความล่าช้า และเพิ่มประสิทธิภาพแล้ว ปัจจุบันยังนำเทคนิคการบริหารภาคเอกชนมาประยุกต์มากขึ้น เช่น หลักการวางแผนเชิงกลยุทธ์ การบริหารงานเชิงคุณภาพ TQM รวมทั้งการที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) นำหลักการประเมินผล Balanced Scorecard มาใช้ประเมินผลของภาคราชการ การลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และการจูงใจด้วยการให้รางวัลตอบแทน เป็นต้น ในขณะที่ภาคเอกชนบางส่วนก็ได้มีการปฏิบัติงานเพื่อสังคมโดยมิได้หวังผลกำไรในรูปแบบต่าง ๆ จนนำไปสู่สิ่งที่ Harland Cleveland<sup>๑๔</sup> เรียกว่า พื้นที่สีเทา (Grey Area) ที่เป็นปรากฏการณ์ไร้พรมแดนระหว่างการบริหารรัฐกิจกับการบริหารธุรกิจ ซึ่งสอดคล้องกับที่ Edward H. Litchfield<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๔</sup> อังโน อุทัย เลหาวิเชียร. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ : ภูมิหลังแนวคิด และความสัมพันธ์กับสาขาอื่น ๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๓. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๐, หน้า ๔๘.

<sup>๑๕</sup> เฟิงอั้ง.



กล่าวว่าการบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการภาครัฐหรือการบริหารธุรกิจหรืออะไรก็ตาม มีความคล้ายกันที่เป็นกระบวนการอย่างหนึ่ง มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และมีเทคนิคที่คล้ายคลึงกัน แต่วัตถุประสงค์อาจแตกต่างกัน<sup>๑๖</sup> การบริหารจัดการภาครัฐกับการบริหารจัดการภาคเอกชนจึงมีความคล้ายคลึงกันในเรื่องที่ไม่สำคัญ โดยงานระดับต่ำซึ่งเป็นงานประจำที่ปฏิบัติตามคำสั่งไม่แตกต่างกัน แต่งานระดับสูงที่มีความรับผิดชอบและหน้าที่ที่แตกต่างกัน ซึ่งนักบริหารในภาครัฐจะต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดของการเมืองและกฎหมายที่กำหนดจากที่อื่น ซึ่งเป็นภารกิจที่เกิดขึ้นนอกองค์การและควบคุมได้ยาก ส่วนงานเอกชนจะมุ่งภายในองค์กร และมีการควบคุมจากภายนอกมีน้อยกว่า<sup>๑๗</sup>

นอกจากนั้น ผลกระทบจากการตัดสินใจของภาครัฐจะกว้างขวางกว่าภาคเอกชน โดยการบริหารจัดการภาครัฐมีผลกระทบต่อประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งกฎหมายระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับที่ภาครัฐกำหนดออกมามีผลกระทบต่อประชาชนทั่วประเทศ แม้ว่าการบริหารธุรกิจบางองค์การจะมีขอบข่ายทั่วประเทศเช่นเดียวกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับภาครัฐแล้ว การตัดสินใจ การออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ ถือว่ามีผลกระทบน้อยกว่าภาครัฐมาก

การที่บริหารภาครัฐมีเป้าหมายเพื่อธำรงรักษาและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม จึงต้องดำเนินการตามความต้องการของสาธารณะและสามารถวัดผลที่ความพอใจของประชาชน<sup>๑๘</sup> ซึ่งต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องและใช้เวลาค่อนข้างนาน โดยอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน และไม่อาจมอบหมายให้เอกชนรับไปดำเนินการได้ เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศที่ต้องให้บริการแก่ประชาชนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

<sup>๑๖</sup> Edward H. Litchfield. "Notes on a General Theory of Administration." **Administrative Science Quarterly**. (June 1956), pp. 7 – 9.

<sup>๑๗</sup> อ้างใน Graham T. Allison, 1979 : 396.

<sup>๑๘</sup> John T. Dunlop, 1979.





หากภาครัฐดำเนินการแบบมุ่งผลกำไรก็จะเป็นการกีดกันผู้ด้อยโอกาสในการรับบริการจากรัฐ อันขัดกับหลักการของรัฐที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐ ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) จึงเป็นภารกิจหลักของการบริหารจัดการภาครัฐที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชน และการตรวจสอบจากสาธารณะ ซึ่งประชาชนผู้เสียภาษีเป็นเจ้าของประเทศ จึงเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการทำงานของหน่วยงานรัฐ และมีความชอบธรรมในการมีส่วนร่วม และมีสิทธิที่จะขอทราบผลงาน ขั้นตอน และการดำเนินงานของรัฐได้ ดังนั้นประชาชนและสื่อมวลชนจึงสามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์และตรวจสอบการบริหารงานของภาครัฐได้ ในขณะที่วัตถุประสงค์ของการบริหารธุรกิจ คือ การแสวงหากำไร<sup>๑๙</sup> ที่ประชาชนทั่วไปจะเข้าไปแทรกแซง ควบคุมหรือตรวจสอบการทำงานนั้นเป็นไปได้น้อยกว่า โดยเฉพาะถ้าไม่ใช่เจ้าของกิจการหรือไม่ได้เป็นผู้ถือหุ้น

แต่หากการบริหารภาครัฐนำหลักความเป็นอิสระภายในของภาคเอกชนเข้ามาปรับใช้โดยปราศจากการควบคุม และตรวจสอบจากสาธารณะแล้ว อาจจะมีส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ถูกต้องเพิ่มสูงขึ้นได้ เช่น การแต่งตั้งพวกพ้องเข้าสู่ตำแหน่งสำคัญทางการบริหาร โดยปราศจากความรู้ความสามารถ การออกกฎหมายที่เอื้อให้กับธุรกิจครอบครัว เป็นต้น ทั้งนี้ ประชาชนมีความคาดหวังต่อความซื่อสัตย์สุจริตของภาครัฐที่สูงกว่าภาคเอกชน

นอกจากนั้น การบริหารภาครัฐยังมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเมือง ทั้งในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมถึงการตรวจสอบเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างอำนาจ ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความเกี่ยวข้องกับการเมืองของการบริหารภาครัฐยังสะท้อนให้เห็นจากการทำงานที่ต้องคำนึงถึงกระแสทางการเมือง การเรียกร้องและความต้องการของประชาชน การต่อรองระหว่าง

<sup>๑๙</sup> Richard E. Neustadt ใน Allison, 1979 : 402.



กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม แตกต่างจากการบริหารธุรกิจมีรูปแบบที่หลากหลายกว่า และแม้จะมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายและการเมืองอยู่บ้าง แต่ก็น้อยกว่ามาก

แม้ว่าการบริหารของภาครัฐในปัจจุบันได้นำหลักการและเทคนิคต่าง ๆ ของภาคธุรกิจมาปรับใช้มากขึ้น ด้วยเหตุผลเชิงประสิทธิภาพและการทำงานที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ แต่ส่วนใหญ่เป็นเพียงการดำเนินงานในระดับปฏิบัติการหรืองานประจำ จึงมิได้หมายความว่า การบริหารธุรกิจจะสามารถแทนที่การบริหารภาครัฐได้ทั้งหมด เนื่องจากภาครัฐมีภาพลักษณ์ พันธกิจ และความคาดหวังของประชาชนที่แตกต่างจากภาคเอกชน ทั้งในเรื่องขอบข่ายการทำงาน และผลกระทบที่กว้างขวางของภาครัฐที่เป็นเสมือนกลไกสำคัญในการธำรงรักษาและพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าอย่างรอบด้าน อีกทั้งความเกี่ยวข้องกับการเมือง และที่สำคัญที่สุด คือ ความรับผิดชอบต่อประชาชน และการตรวจสอบจากสาธารณชนนั้น เป็นสิ่งที่แสดงถึงอัตลักษณ์ของการบริหารภาครัฐที่แตกต่างกับภาคธุรกิจอย่างชัดเจน

### ๓.๓ การเปลี่ยนแปลงฐานะและความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการภาครัฐและการบริหารจัดการภาคเอกชน

การเปลี่ยนแปลงสภาพการบริหารจัดการภาครัฐและภาคเอกชนเกิดจากการที่ภาครัฐต้องประสบปัญหาหลายอย่างที่เพิ่มมากขึ้น และไม่สามารถปรับระบบการบริหารให้สามารถสนองตอบในภาวะที่มีการแข่งขันและโลกาภิวัตน์ได้ ในขณะที่ประชาชนต้องการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพมากขึ้น ซึ่งการยุติลงของภาวะสงครามเย็นระหว่างกลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตยกับกลุ่มประเทศสังคมนิยมและคอมมิวนิสต์ เป็นสถานการณ์สำคัญที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐไปสู่การบริหารจัดการแบบเอกชน กล่าวคือ เมื่อภาวะสงครามเย็นยุติลง รัฐต่าง ๆ ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องทุ่มเททรัพยากรต่าง ๆ ไปเสริมสร้างอำนาจรัฐให้มีความมั่นคง เช่นในอดีต แต่จะต้องจัดระบบกลไกของรัฐให้สามารถรองรับภาวะการค้าเสรีที่เน้นการแข่งขันและการลงทุนอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมทั้งภาครัฐและภาคเอกชน นอกจากนี้ ภาวะการค้าเสรีซึ่งมีผลต่อการลงทุนข้ามชาติและการแข่งขันด้านต่าง ๆ ทำให้เกิด





กฎเกณฑ์กติกาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลแบบใหม่ ๆ ขึ้น ทำให้งานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องกำหนดยุทธศาสตร์การปรับตัวของภาครัฐเองและเสริมสร้างสมรรถนะให้ทัดเทียมกับภาคเอกชนด้วยการใช้ความรู้และเทคโนโลยีที่ทัดเทียมกัน เพื่อให้สามารถดำเนินการตามภารกิจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ เงื่อนไขเหล่านี้เป็นรากฐานที่ทำให้กิจการภาครัฐต้องเรียนรู้และอาศัยแนวคิด เทคนิค และวิธีการจากภาคเอกชนมาช่วยเสริมสร้างศักยภาพ<sup>๒๐</sup>

การเปลี่ยนแปลงขอบข่ายการบริหารภาครัฐและภาคเอกชนดังกล่าว ทำให้รัฐต้องแสวงหาวิธีการสร้างระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น ลดบทบาทในการดำเนินงานของกิจการภาครัฐบางประเภทที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินงานได้ดีกว่า จนถึงกับเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาบริหารกิจการภาครัฐบางประการ และต้องให้ความสำคัญต่อการปรับสมรรถนะของผู้ปฏิบัติงานให้มีศักยภาพสูงขึ้น และปรับแนวคิดและพฤติกรรมให้เหมาะสมกับสภาพการเปลี่ยนแปลง และลดค่าใช้จ่ายทุกด้าน โดยนำแนวคิดเชิงการตลาดมาพิจารณาประยุกต์ใช้กับการบริหารภาครัฐด้วย ซึ่งภาพรวมของมิติด้านการตลาดที่มีความสัมพันธ์กับภาครัฐ จะมีผลทำให้รัฐแสวงหาวิธีการที่ถือปฏิบัติและประสบความสำเร็จในภาคเอกชนมาพิจารณาประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวางมากขึ้น<sup>๒๑</sup>

---

<sup>๒๐</sup> พิพัฒน์ ไทยอารี. แนวคิดการบริหารภาครัฐและภาคเอกชนยุคใหม่. [ออนไลน์] <http://202.29.22.164/e-learning/cd-1503/SOC16/tp1/linkfile/print5.htm> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒. ดูเพิ่มเติม วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. นานาทรรศนะว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ : รวมบทความวิชาการด้านการบริหารงานคลังสาธารณะ และการเมืองการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

<sup>๒๑</sup> เฟิงอ้าง.



## ๓.๔ การประยุกต์ใช้เครื่องมือทางการบริหารจัดการภาครัฐและภาคเอกชน

เครื่องมือ กลไก และวิธีการที่รัฐประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการ มีดังนี้

### ๓.๔.๑ ปัจจัยกำหนดบทบาททางการบริหาร

การบริหารภาครัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนด ดังนั้น การศึกษาด้านการบริหารกิจการภาครัฐจึงไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องศึกษารัฐธรรมนูญและกฎหมายของรัฐนั้น ๆ เป็นหลัก ในอดีตรัฐบางรัฐอาจมิได้บ่งบอกถึงรูปแบบการก่อตั้งองค์กรภาครัฐไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แต่โดยหลักการทั่วไปถือว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดกรอบภาระหน้าที่และแนวทางที่รัฐมุ่งหวังเพื่อความผาสุกของประชาชน ซึ่งรัฐบาลสามารถเลือกรูปแบบของการจัดตั้งองค์กรได้ ๒ รูปแบบ คือ

(๑) **การจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ** รัฐบาลจะต้องขออำนาจจากปวงชน (ผ่านสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา) เพื่อจัดตั้งองค์กรให้ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพยากรของรัฐเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และเพื่อให้ใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการ โดยบุคลากรที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ นอกจากจะเป็นกระทรวง ทบวง กรมแล้ว ก็อาจจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ รูปแบบการจัดตำแหน่งการบริหารองค์กรเหล่านี้ เรียกว่า **“โครงสร้างราชการ”** ซึ่งมีการจัดตำแหน่งงานเป็นปลัดกระทรวง อธิบดี และผู้อำนวยการกอง ส่วนรัฐวิสาหกิจก็จะมีคณะกรรมการ และมีผู้บริหารระดับสูง เรียกว่า ผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี และเมื่อเป็นองค์กรของรัฐ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบต่าง ๆ ทั้งในด้านภาระงาน และการบริหารงานบุคลากร รวมทั้งยังเปิดโอกาสให้มีการนำแนวคิดและเทคนิคทางการบริหารต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานโดยตรง และวิธีการบริหารด้านการจูงใจในการทำงานของบุคลากร

(๒) **การจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา** ในการบริหารประเทศ รัฐบาลอาจมีนโยบายและความจำเป็นเร่งด่วนที่จะใช้อำนาจจัดตั้งหน่วยงานขึ้น รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้สามารถจัดตั้งองค์กรได้ และเมื่อรัฐบาลมีความจำเป็นก็จะอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เช่น องค์กรอุตสาหกรรม







ป่าไม้ และองค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยไม่จำเป็นต้องนำกฎหมาย จัดตั้งเสนอต่อรัฐสภาอีก เพียงแต่นำเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อผ่าน ความเห็นชอบแล้วทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย เป็นอันเสร็จสิ้นกระบวนการ แต่ฐานะของหน่วยงานที่ก่อตั้งด้วยวิธีการนี้จะไม่มีความอำนาจที่จะกระทำการล่วงละเมิดสิทธิของ ประชาชน เช่น การปรับหรือเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

ลักษณะของรูปแบบองค์กรเหล่านี้ จะขึ้นอยู่กับกฎหมายแม่ คือ พระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรนั้น เช่น ถ้าเป็นองค์กรหรือหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ลักษณะและรูปแบบขององค์กรเหล่านี้ก็จะเช่นเดียวกับส่วนราชการ แต่หากเป็น องค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การของรัฐ พ.ศ. ๒๕๙๔ ก็จะมีได้ มีฐานะเป็นส่วนราชการ แต่เป็นองค์การของรัฐ ซึ่งฐานะของผู้ปฏิบัติงานนี้จะเป็นไปตาม ข้อกำหนดในพระราชกฤษฎีกาและอำนาจตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนดไว้

ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติ การจัดตั้งองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ จำนวนมาก มีลักษณะการบริหารแบบ คณะกรรมการ มีงานบริการที่รับผิดชอบการดำเนินงาน ส่วนฐานะของผู้ปฏิบัติงานก็จะมี ฐานะเป็นพนักงาน หรือลูกจ้าง มิได้เป็นข้าราชการ แต่ในด้านวิธีการบริหารจัดการ จะต้องรับผิดชอบต่อหลักการและแนวนโยบายของรัฐเช่นกัน และมีการกำหนด แนวการปฏิบัติทั้งด้านการทำงานและแนวการบริหารงานบุคคลกรที่อิงการบริหารงานแบบ ราชการเป็นหลัก แต่ภายใต้โครงสร้างและระบบงานขององค์กรเหล่านี้ ก็สามารถที่จะ นำแนวคิด เทคนิคและวิธีการที่มีการพัฒนาขึ้นมาประยุกต์ใช้ ทั้งด้านการทำงานและ วิธีการบริหารงานบุคคลด้วย

### ๓.๔.๒ การใช้วิธีการแปรสภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

การจัดตั้งองค์กรภาครัฐตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ปรากฏว่า กิจการภาครัฐ หลายแห่งต่างประสบภาวะปัญหาทางการบริหารจัดการหลายประการ ดังนั้น จึงได้มีความพยายามที่จะแสวงหาแนวทางที่จะขจัด หรือลดสถานะอันเป็นข้อจำกัด เหล่านี้ด้วยการใช้วิธีการแปรสภาพกิจการภาครัฐ ดังนี้



(๑) การเปลี่ยนสถานะขององค์การภาครัฐ ให้เป็นองค์การภาคเอกชน วิธีการนี้จะใช้กับกิจการที่สามารถพิจารณาสถานะขององค์การในเชิงธุรกิจได้ เช่น การมีทุนดำเนินการ และปรับโครงสร้างทุนเพื่อให้เอกชนมีโอกาสเข้าร่วมทุนด้วย โดยคาดหวังว่าเมื่อภาคเอกชนได้เข้ามาร่วมทุนดำเนินการแล้ว ภาคเอกชนก็จะนำเทคนิค วิธีการ และมาตรการในการบริหารจัดการมาใช้ในกิจการเหล่านี้

(๒) การว่าจ้างผู้บริหารจากภายนอกระบบงานภาครัฐ หรือหน่วยงานนั้น ๆ มาบริหารจัดการ เพื่อที่จะได้เป็นการกระตุ้นให้เกิดความกระตือรือร้นและมีแนวคิดใหม่ ๆ มาดำเนินการ

(๓) การทำสัญญาว่าจ้างหน่วยงานภายนอกมาทำการบริหารจัดการตามระยะเวลา ซึ่งวิธีการนี้คาดว่าจะเป็นการทำให้รัฐไม่ต้องดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่ภาคเอกชนทำได้ดีกว่า

การแปรสภาพดังกล่าว ทำให้การบริหารจัดการภาครัฐและภาคเอกชนมีความใกล้ชิดกันมากขึ้น มีการถ่ายทอดทั้งเทคนิคการบริหารและประสบการณ์กันมากขึ้น และยังทำให้ภาครัฐมีโครงสร้างและกฎเกณฑ์ที่หลากหลายและเปิดรับวิธีการบริหารจัดการที่ประสบความสำเร็จในภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๗ เช่น การนำเทคนิควิธีการวางแผนเชิงกลยุทธ์มาถือปฏิบัติด้วยการกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งระดับกระทรวง และระดับกรม รวมถึงกิจการรัฐวิสาหกิจ จัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การ การนำระบบการประเมินผลงานการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ มาถือปฏิบัติ อันเป็นผลให้เกิดการสร้างมูลค่างาน การกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จ และเกณฑ์การประเมินผล การนำความรู้ประสบการณ์จากภาคเอกชนมาประยุกต์ โดยการลดขั้นตอนการดำเนินงาน การลดขนาดองค์การ (Downsizing) และการยกเครื่องการบริหาร (Reengineering) มีการคิดแบบมีวิสัยทัศน์ (Vision) และการจัดให้มีการวางแผนการพิจารณาแบบ Balanced Scorecard และการพัฒนาการบริหารจัดการภาครัฐร่วมกับภาคเอกชน โดยการนำแนวคิดผู้บริหารแบบบูรณาการ (Chief Executive Officer : CEO) มาเป็นแนวทางการถ่ายโอนบุคลากรระดับบริหารระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนต่อไปในอนาคต





จะเห็นได้ว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มีความสัมพันธ์กับการบริหารภาคเอกชน โดยนำเทคนิค รูปแบบ วิธีการที่ใช้ในภาคเอกชนมาประยุกต์ใช้ทำให้เกิดองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะมากขึ้น ที่ทำให้งิจการภาครัฐซึ่งเคยเป็นกิจการที่มีกรอบและความเข้มงวดในการปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ ปรับเปลี่ยนเป็นการบริหารที่มุ่งสนองความต้องการของประชาชนและสามารถปรับวิธีการบริหารให้ทันกับสถานการณ์ได้ดียิ่งขึ้น อันจะเป็นการสนองบทบาทใหม่ของภาครัฐซึ่งมีมิติด้านการตลาดเข้มข้นขึ้น แต่การลดความเข้มงวดดังกล่าว มีผลทำให้มีความเสี่ยงต่อการทุจริตสูง จึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการ หรือกลไกในการลดความเสี่ยงให้มีความเหมาะสมและไม่สร้างภาระจนทำให้ขาดความคล่องตัว

#### ๔. ความหมายและความเป็นมาขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ

##### ๔.๑ ความหมายขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ

จากการศึกษาความหมายขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในต่างประเทศ จาก The Quasi-Government : Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal Characteristics ของ Kevin R. Kosar Analyst in American National Government (๒๐๐๗ และ ๒๐๑๑) ซึ่งได้ให้ความหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ “องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ” (Quasi-Governmental Organizations : QuaGOs) ดังนี้

##### ๔.๑.๑ ความหมายขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในต่างประเทศ

องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในต่างประเทศ หมายถึง องค์กรที่มีลักษณะผสมผสานกับความเป็นองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน ซึ่งมี ๗ รูปแบบด้วยกัน<sup>๒๒</sup> ได้แก่

<sup>๒๒</sup> For a brief history of FFRDCs, consult : James S. Hostetler. **Federally Funded Research and Development Centers : A Proper Role in the 1990s** (Vienna, VA : Professional Services Council, 1990) และ Kevin R. Kosar Analyst in American National Government. **The Quasi-Government : Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal Characteristics**. Updated February 13, 2007 และ June 22, 2011.



(๑) **องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะของทางการ (Quasi-Official Agencies)** ได้แก่ หน่วยงานที่ให้บริการทางด้านกฎหมาย สถาบันการเรียนรู้ สถาบันยุติธรรมของรัฐ สถาบันสันติภาพแห่งสหรัฐอเมริกา องค์กรเหล่านี้มีความเกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และสามารถอ้างสิทธิ์เพื่อได้รับประโยชน์ในฐานะหน่วยงานภาครัฐ (การรับงานจากองค์กรของรัฐ) นอกจากนี้ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในรูปแบบนี้จะมีความเกี่ยวข้องกับทางการเมืองสูง และอาจถูกกดดันจากทางการเมืองด้วย

(๒) **วิสาหกิจที่รัฐให้การสนับสนุน (Government-Sponsored Enterprises : GSEs)** เป็นรัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น Omnibus Reconciliation Act of 1990 ทั้งนี้ สภาคองเกรสได้กำหนดคุณลักษณะเบื้องต้นของวิสาหกิจที่รัฐให้การสนับสนุนไว้ ๔ ประการ คือ ๑) เอกชนเป็นเจ้าของ ๒) รัฐบาลกลางให้การรับรองอย่างชัดแจ้ง ๓) กิจกรรม หรือการดำเนินงานเป็นไปตามขอบเขตที่กำหนดไว้ในกฎบัตรของสภาคองเกรส และ ๔) จำกัดการแข่งขัน องค์กรในรูปแบบ GSEs ได้กลายเป็นสถาบันการเงินที่ใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา ใน ค.ศ. ๒๐๐๕ จากรายงานของ Freddie Mac พบว่า หนี้ค้ำชำระขององค์กรเหล่านี้ในภาพรวมมีประมาณ ๗๔๙ พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้จากการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้กู้ยืมเพื่อการเคหะ การศึกษา และการเกษตร ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวทำให้ GSEs สามารถกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินภาครัฐได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าองค์กรคู่แข่ง ซึ่งการดำเนินงานของ GSEs นำไปสู่ข้อกังวลของสภาคองเกรส และสำนักงานเคหะแห่งชาติ สหรัฐอเมริกา (Office of the Federal Housing Enterprise Oversight : OFHEO) เกี่ยวกับขนาดขององค์กรที่ขยายตัวมากขึ้น ความเสี่ยงต่อระบบการเงินของประเทศ และการปฏิบัติทางการบัญชีขององค์กร

(๓) **กองทุนกลางสนับสนุนศูนย์การวิจัยและพัฒนา (Federally Funded Research and Development Centers : FFRDCs)** เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่มีขนาดใหญ่และเป็นที่ยุ้จกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งจะนำเสนอในรายละเอียดต่อไป





**(๔) สำนักความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรไม่แสวงหากำไร (Agency - Related Nonprofit Organizations)** เป็นองค์กรที่มีความสัมพันธ์กับกระทรวงหรือสำนักงานของรัฐบาลกลาง สหรัฐอเมริกา ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมีลักษณะและรูปแบบที่แตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร โดยสามารถแบ่งองค์กรในลักษณะนี้ได้ ๓ ประเภท คือ ๑) องค์กรสนับสนุนการปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมของกระทรวงหรือสำนักงาน ๒) องค์กรอิสระแต่ขึ้นอยู่กับกระทรวง หรือสำนักงาน และ ๓) องค์กรสาธารณะประโยชน์ ไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินงานกับกระทรวง หรือสำนักงาน

**(๕) กองทุนร่วมลงทุน (Venture Capital Funds)** เป็นองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่จัดตั้งโดยสภาของเกรส มีขอบเขตการดำเนินงานทั้งภายในและภายนอกสหรัฐอเมริกา ซึ่งยังเป็นที่ยกเถียงกันว่า รัฐควรมีบทบาทโดยตรงในองค์กรดังกล่าวหรือไม่ เนื่องจากกองทุนต้องการให้รัฐบาลเข้าร่วมในตลาดหุ้นเอกชน แต่รัฐไม่ควรมีบทบาทในการแสวงหากำไรในลักษณะดังกล่าว

**(๖) องค์กรไม่แสวงหากำไรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎบัตรของสภาของเกรส (Congressionally Chartered Nonprofit Organizations)** เป็นไปตาม “มาตรา ๓๖ Corporations” ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะของชาติ การกุศล ประวัติศาสตร์ และการศึกษา โดยเฉพาะในช่วงศตวรรษที่ ๒๐ มีองค์กรตามอนุมาตรา ๒ (Subtitle II: Patriotic and National Organizations) จำนวน ๙๒ องค์กร ตัวอย่างองค์กรต้นแบบ ได้แก่ Agricultural Hall of Fame, Big Brothers and Sisters of America และ American Legion

**(๗) องค์กรในรูปแบบอื่น (Instrumentalities of Indeterminate Character)** เป็นองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะรูปแบบอื่นซึ่งไม่สามารถจัดเข้าหมวดหมู่ตามข้อ (๑) - (๖) เช่น สถาบันอเมริกัน ณ ไต้หวัน สำนักงานส่งเสริมประชาธิปไตยแห่งชาติของสหรัฐอเมริกา และหน่วยสืบสวน สหรัฐอเมริกา

จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนถือเป็นองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในต่างประเทศด้วย ซึ่งแตกต่างจากองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในบทความนี้ซึ่งจะกล่าวต่อไป



## ๔.๑.๒ ความหมายขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในประเทศไทย

ขออธิบายความหมายของคำว่า “องค์กร” และ “องค์กรสาธารณะ” ก่อนที่จะได้อธิบายความหมายของคำว่า “องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ” ดังนี้

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้ให้คำนิยามของคำว่า “องค์กร” ไว้ว่า “น. ส่วนประกอบย่อยของหน่วยใหญ่ ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นต่อกันและกัน.” ส่วนคำว่า “องค์กร” ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Organization” นั้น ได้ให้บทนิยามไว้ว่า “น. ศูนย์กลางของกิจการที่รวมประกอบกันขึ้นเป็นหน่วย.” ซึ่งเมื่อหลาย ๆ “องค์กร” รวมกันก็กลายเป็น “องค์กร” ซึ่งพจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยาของราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายไว้ ๒ ความหมาย คือ “(๑) การจัดระเบียบกระบวนการที่จำแนกความแตกต่างของส่วนหนึ่งออกจากอีกส่วนหนึ่ง โดยให้แต่ละส่วนกระทำหน้าที่แตกต่างกัน และในขณะเดียวกันก็สร้างความสัมพันธ์ระหว่างส่วนต่าง ๆ ภายในส่วนรวมทั้งหมดนั้นให้กระทำหน้าที่ประสานกัน และ (๒) องค์กร หน่วยงานที่มีการจัดระเบียบงานตามกระบวนการตาม ข้อ (๑)”<sup>๒๓</sup>

ดังนั้น การที่บุคคลต่าง ๆ มารวมกันเป็นกลุ่มเท่านั้น จึงยังไม่ถือว่าเป็น “องค์กร” “องค์กร” จะต้องเป็นส่วนย่อยของ “องค์กร” และมีหน้าที่เฉพาะของตน ส่วน “องค์กร” นั้นมีหน้าที่เอา “องค์กร” ต่าง ๆ ซึ่งกระทำหน้าที่แตกต่างกันนั้น มารวมเข้าด้วยกัน และพร้อมกันนั้นก็สร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่ประสานกันอย่างเป็นระเบียบ คล้าย ๆ กับเครื่องจักรนาฬิกาแต่ละชิ้น ซึ่งมีหน้าที่ต่าง ๆ กันเป็น “องค์กร” เมื่อนำเอาเครื่องจักรแต่ละชิ้นมาประกอบกัน และทำให้มันเดินได้อย่างมีระเบียบเป็น “องค์กร” หน่วยงานที่จะถือว่าเป็น “องค์กร” ได้ จะต้องมีการจัดระเบียบงานถูกต้องตามกระบวนการดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น<sup>๒๔</sup>

<sup>๒๓</sup> ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๙.

<sup>๒๔</sup> จำนงค์ ทองประเสริฐ ราชบัณฑิต สำนักศิลปกรรม. ภาษาไทยไขขาน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, ๒๕๒๘, หน้า ๓๓๙ – ๓๘๐.





สรุปได้ว่า คำว่า “องค์กร” เดิมเป็นศัพท์บัญญัติมาจากคำภาษาอังกฤษ organization หมายถึง ศูนย์กลางของกิจการที่รวมประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยซึ่งบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป มารวมตัวกันทำงานภายใต้ระบบ กระบวนการ และโครงสร้างที่จะทำให้สามารถดำเนินการบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน ในขณะที่คำว่า “องค์กร” เป็นศัพท์บัญญัติมาจากคำว่า organ โดยที่คำว่า “องค์กร” หมายถึง หน่วยย่อยขององค์กร แต่ในปัจจุบันใช้ในความหมายเดียวกัน ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น

จากความหมายของคำว่า “องค์กร” หรือ “องค์กร” ดังกล่าวนั้น องค์กรจำเป็นต้องมีองค์ประกอบสำคัญ ๆ ดังนี้ ๑) คน ตั้งแต่ ๒ คน ขึ้นไป ๒) เทคนิค หรือเทคโนโลยี ๓) ความรู้ข้อมูลข่าวสาร หรือ “สารสนเทศ” ๔) โครงสร้างขององค์กร และ ๕) จุดมุ่งหมาย หรือเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ขององค์กร<sup>๒๕</sup> ซึ่งหากมีองค์ประกอบไม่ครบก็จะเป็นไม่มีความเป็นองค์กร ทั้งนี้ หากองค์กรพัฒนาระบบการทำงานและได้รับการยอมรับจากสังคมมากขึ้น ก็จะมีสถานะ “เป็นทางการ” แต่หากองค์กรใดไม่มีระบบการทำงาน ก็จะมีสถานะ “ไม่เป็นทางการ” ซึ่งอาจซ่อนอยู่ในองค์กรแบบเป็นทางการอยู่แล้วด้วย

คำว่า “องค์กรสาธารณะ” (Government Organized หรือ Public Organized) หมายถึง หน่วยงานของรัฐบาลที่ดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวมทุกประเภท โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ ส่วนราชการในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ทั้งในระดับกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชน รวมทั้งหน่วยงานอิสระที่ไม่สังกัดกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ หน่วยงานของรัฐในกำกับของราชการฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ นิยมเรียกกันในชื่ออื่น ๆ ด้วย เช่น “องค์กรภาครัฐ” “องค์กรราชการ” และ “หน่วยงานราชการ”

<sup>๒๕</sup> วิรัช สงวนวงศ์วาน. องค์กรและการจัดการ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แมส พับลิชชิง, ๒๕๔๑, หน้า ๒๐.



สำหรับคำว่า “องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ” (QuaGOs) นั้น ต้องพิจารณาความหมายของคำว่า “องค์กรเอกชน” ก่อน ซึ่งตามความหมายทั่วไป “องค์กรเอกชน” หมายถึง องค์กรที่ไม่ใช่องค์กรของรัฐ และไม่ใช่องค์กรธุรกิจในรูปแบบของบริษัทห้างร้าน แต่หมายถึงองค์กรสาธารณประโยชน์ที่ทำงานเพื่อพัฒนาสังคม ที่เน้นการพัฒนาคน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งมีทั้งองค์กรต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินงานในประเทศไทย องค์กรเอกชนไทยที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย องค์กรอิสระต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยองค์กรเหล่านี้ได้ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ที่มีรูปแบบการดำเนินงานที่ชัดเจน และต่อเนื่อง โดยมีได้แสวงหาผลกำไร

ส่วนความหมายของคำว่า “องค์กรเอกชน” หรือ “องค์กรพัฒนาเอกชน” หรือ อพช. (NGOs) มีความแตกต่างกันบางประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ของการให้ความหมายในแต่ละกรณี ได้แก่

- ความหมายของคำว่า “องค์กรพัฒนาเอกชน” ประกอบด้วย ๓ ประการ คือ (๑) องค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม โดยเน้นการพัฒนาคนและการมีส่วนร่วมของประชาชน (๒) เป็นองค์กรที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลหรือไม่จดทะเบียนก็ได้ และในกรณีที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล จะต้องมีการจัดองค์กรเป็นคณะบุคคลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบในการดำเนินกิจการอย่างมีระเบียบแบบแผนตามสมควร และ (๓) เป็นองค์กรที่ดำเนินงานโดยอิสระ มีกิจกรรมต่อเนื่องและไม่แสวงหาผลประโยชน์ หรือคำกำไร<sup>๒๖</sup>

- “องค์กรพัฒนาเอกชน” หมายถึง องค์กรหรือมูลนิธิ หรือ สมาคมหรือหน่วยงานที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น ซึ่งมีลักษณะเป็นสถาบันนอกระบบราชการ รวมตัวกันขึ้นตามกลุ่มวิชาชีพ กลุ่มศึกษา กลุ่มสนใจ หรือกลุ่มที่มีเป้าหมายร่วมกัน ทั้งนี้ เพื่อที่จะดำเนินบทบาทในการช่วยเหลือและช่วยคลี่คลายปัญหาในสังคม การบริการสังคม รวมทั้งการพัฒนาสังคม โดยมีได้แสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ใด<sup>๒๗</sup>

<sup>๒๖</sup> มติการประชุมระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานพัฒนาด้านต่าง ๆ ๓๗ องค์กร เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๖ ณ ห้องประชุมคณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>๒๗</sup> ภูมิธรรม เวชยชัย. **พัฒนาสังคม : รวมบทความด้านการพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน**. ม.ป.ท. : ๒๕๒๗.







- องค์กรเอกชน หมายถึง ชมรม กลุ่ม สหภาพ สมาคม มูลนิธิ หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่มีใช่เป็นการแสวงหาผลกำไร และได้ดำเนินกิจกรรมด้านหนึ่งด้านใดดังต่อไปนี้มาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี คือ (ก) งานด้านเด็กหรือเยาวชน (ข) งานด้านสตรี (ค) งานด้านผู้สูงอายุ (ง) งานด้านคนพิการหรือผู้ป่วยจิตเวช (จ) งานด้านผู้ติดเชื้อเอชไอวีหรือผู้ป่วยเรื้อรัง (ช) งานด้านผู้ใช้แรงงาน (ซ) งานด้านชุมชนแออัด (ฌ) งานด้านเกษตรกร และ (ญ) งานด้านชนกลุ่มน้อย<sup>๒๔</sup>

- องค์กรเอกชนหมายถึงสมาคมมูลนิธิหรือองค์กรที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิบัติกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ทางการศึกษา โดยดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสองปี<sup>๒๕</sup>

จะเห็นได้ว่า “องค์กรเอกชน” หรือ “องค์กรพัฒนาเอกชน” (NGOs) หมายถึง องค์กรนอกระบบราชการที่ตั้งขึ้นและดำเนินการโดยกลุ่มบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานพัฒนาสังคม เป็นองค์การสาธารณประโยชน์ ไม่แสวงหากำไร หรือผลประโยชน์ใด (Non-Profit Organization : NPO) ที่ดำเนินงานโดยอิสระ มีการจัดองค์กรเป็นคณะบุคคลขึ้นมาดูแลรับผิดชอบในการดำเนินกิจการต่อเนื่องและมีระเบียบแบบแผนตามสมควร ทั้งนี้ นิยมเรียกกันในชื่ออื่น ๆ ด้วย เช่น “องค์กรเอกชน” และ “องค์การเอกชนเพื่อการพัฒนา”

ส่วนคำว่า “สาธารณะ” (public) เป็นคำที่น่าจะทำความเข้าใจภาษาอังกฤษได้ง่ายกว่าภาษาไทย ซึ่งภาษาไทยมีคำว่า “สาธารณะ” “ส่วนรวม” “มหาชน” “ราช” “ราชการ” “รัฐ” “รัฐบาล” “เมือง” “บ้านเมือง” “แผ่นดิน” “ประชาคม” “ประชาชน” ที่เป็นภาษาพูด เช่น “หลวง” หรือภาษาต่างประเทศ เช่น “กงสี” คำว่า “สาธารณะ” จึงเป็นเรื่องส่วนรวม ซึ่งตรงกันข้ามกับส่วนตัว เอกชน หรือปัจเจกชน

<sup>๒๔</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการ ซึ่งเป็นผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้แทนองค์กรเอกชน และการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖.

<sup>๒๕</sup> ประกาศสำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา เรื่อง การสรรหา และเลือกกรรมการสภาการศึกษา ลงวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐.



ดังนั้น คำว่า “องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ” (QuaGOs) จึงหมายถึง องค์กรที่รัฐริเริ่มก่อตั้งหรือองค์กรที่ก่อตั้งโดยคณะบุคคลและได้รับงบประมาณ สนับสนุนจากรัฐ แต่ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วย วิธีการงบประมาณ การดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนจึงไม่อยู่ภายใต้ระเบียบของ ทางราชการเช่นส่วนราชการปกติ และ/หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการสนับสนุน จากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะ

#### ๔.๒ ความเป็นมาขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ

##### ๔.๒.๑ ความเป็นมาขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในต่างประเทศ

รูปแบบขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในต่างประเทศ ตามแนวคิดของ Kevin R. Kosar (2008 : 14 - 16) มีความสอดคล้องกับองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ ในบทความนี้ กล่าวคือ กองทุนกลางสนับสนุนศูนย์การวิจัยและพัฒนา (Federally Funded Research and Development Centers : FFRDCs) ซึ่งเป็นหนึ่งในองค์กรกึ่งรัฐ (Quasi-government หรือ Hybrid organization) ที่มีขนาดใหญ่มาก เกิดขึ้นมาตั้งแต่ สมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ และเป็นที่ยู้งักกันอย่างแพร่หลายภายหลังสงคราม<sup>๓๐</sup> จัดตั้ง ขึ้นเพื่อสนองตอบความต้องการของภาครัฐผ่านระบบการบริหารจัดการแบบเอกชน เนื่องจากในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ มีความต้องการเร่งด่วนในหลาย ๆ ด้าน ของประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ที่ ผสมผสานเข้าด้วยกัน เพื่อดำเนินงานห้องปฏิบัติการแห่งชาติ เช่น Oak Ridge และ Los Alamos ถูกก่อตั้งขึ้นโดยรัฐเป็นเจ้าของ แต่ดำเนินงานโดยองค์กรที่ไม่ใช่ของรัฐบาลกลาง ซึ่งไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบการปฏิบัติงานของรัฐ หรือกฎหมายด้านการบริหารงาน โดยทั่วไป

<sup>๓๐</sup> อ่างแก้ว (๒๒).





องค์กร FFRDC แห่งแรกที่จัดตั้งขึ้น คือ RAND ก่อตั้งโดยกองทัพ อากาศที่แคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗<sup>๓๑</sup> การดำเนินงานได้มีต่อเนื่อง มาเป็นเวลาหลายปี ซึ่งจะรู้จักกันดีในนาม “Mitre Corporation, Aerospace, and the Institute for Defense Analyses” ในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ มี FFRDC จำนวน ๓๗ แห่ง (ลดลง จาก ๔๑ แห่ง ในปี ค.ศ. ๑๙๘๘) ส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นในทศวรรษ ๑๙๕๐ และ ๑๙๖๐<sup>๓๒</sup>

ต่อมาหลายองค์กรก็ถูกยกเลิกไป บางองค์กรก็แปรรูปเป็นองค์กร เอกชน แต่ก็ยังมีองค์กร FFRDC ที่ถูกตั้งขึ้นใหม่โดย Internal Revenue Service และ สภาคองเกรสได้เห็นชอบให้ Department of Homeland Security จัดตั้ง FFRDC (ตาม P.L. 107-396, Title III)<sup>๓๓</sup> ส่วน Department of Defense and Energy ก็ได้มีการเพิ่ม บัญชีของ FFRDCs และยังมีหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลกลางที่มีการจัดตั้งกองทุน FFRDC ได้แก่ National Science Foundation และ Federal Aviation Administration ทำให้ในแต่ละปีรัฐบาลกลางมีพันธะที่ต้องให้การสนับสนุน FFRDCs ประมาณ ๗ - ๘ พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริก ในแต่ละปีงบประมาณตั้งแต่ปี ๒๐๐๓ - ๒๐๐๕<sup>๓๔</sup>

---

<sup>๓๑</sup> Bruce L.R. Smith. **The RAND Corporation : A Case Study of a Nonprofit Advisor Corporation.** (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1966).

<sup>๓๒</sup> A list of FFRDCs may be found in Ronald L. Meeks. Master Government List of Federally Funded R&D Centers (Washington : National Science Foundation, 2006), available at [<http://www.nsf.gov/statistics/nsf06316/>].

<sup>๓๓</sup> Mitre IRS FFRDC website, available at [<http://www.mitre.org/about/ffrdcs/cem/about/overview.html>] ; and CRS Report RS21542, Department of Homeland Security : Issues Concerning the Establishment of Federally Funded Research and Development Centers (FFRDCs), by Michael E. Davey.

<sup>๓๔</sup> National Science Foundation. Division of Science Resources Statistics. Federal Funds for Research and Development : Fiscal Year 2003-05, NSF 06-313, Project Officer, Ronald L. Meeks (Arlington, VA : NSF, 2006), Tables 11-13, available at [<http://www.nsf.gov/statistics/nsf06313/tables.htm#group1>].



ทั้งนี้ มีผู้วิจารณ์ว่า FFRDCs ได้ใช้จ่ายเงินในการดำเนินกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมในส่วนเงินที่เป็นของรัฐและส่วนที่เป็นของเอกชน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ การที่ FFRDCs ได้รับความซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการประมูล และผลประโยชน์ทับซ้อนด้านบุคลากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเจ้าหน้าที่ FFRDCs และเจ้าหน้าที่บริษัทที่มาปฏิบัติงานใน FFRDCs แม้ว่าทางฝ่ายสนับสนุนจะกล่าวว่า FFRDCs นั้น มุ่งหวังให้เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญและมีความโปร่งใสในการใช้เงินทุนของรัฐเพื่อวัตถุประสงค์ในการสร้างความก้าวหน้าขั้นสูงให้กับภาครัฐ

แม้จะมีการระบุถึงจุดแข็งขององค์กรที่จัดตั้งในลักษณะ FFRDCs แต่นักวิจารณ์ก็กล่าวว่า สิ่งเหล่านั้นล้วนโกหก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความคล่องตัวในการจัดทีมงานขึ้นมาดำเนินโครงการ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การถ่ายทอดเทคโนโลยีระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน องค์ความรู้ที่เกิดขึ้นจากการวิจัยและรับการถ่ายทอดมาสามารถเป็นฐานในการต่อยอดเชิงพาณิชย์ได้ซึ่งจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในการส่งผลิตภัณฑ์ไปวางจำหน่ายในตลาดโลก<sup>๓๕</sup> FFRDCs มีแนวโน้มที่จะส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการถ่ายทอดความรู้และกระบวนการพัฒนาในงานที่ FFRDCs นั้นดำเนินการศึกษาวิจัยอยู่

สภาคองเกรสได้ให้ความสนใจต่อการดำเนินงานขององค์กรประเภท FFRDCs ตั้งแต่เริ่มการก่อตั้ง สมาชิกสภาคองเกรสบางคนเห็นว่าการก่อตั้ง FFRDCs ขึ้นนั้น เป็นวิธีหนึ่งที่พยายามจะหลีกเลี่ยงการจ้างงานและค่าจ้างเงินเดือนที่จำกัดตามระเบียบของภาครัฐ ในขณะที่ FFRDCs ดำเนินงานโดยไม่แสวงหากำไร แต่ FFRDCs ก็สามารมีรายได้จำนวนมากจากสมาคม องค์กรและคู่สัญญาที่ FFRDCs รับงานมาดำเนินการ สิ่งเหล่านี้ถือเป็นประเด็นด้านปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน<sup>๓๖</sup> บ่อยครั้งที่

<sup>๓๕</sup> CSR Report RL33527, Technology Transfer : Use of Federally Funded Research and Development, by Wendy H. Schacht; and Michael M Crow, Mark A. Emmert, and Carol I. Jacobson, “Government-Supported Industrial Research Institutes in the United States,” Policy Studies Journal, vol.19, Fall 1999, pp.59-74.

<sup>๓๖</sup> E.g., interlocking directorships and the co-mingling of FFRDC and contractor interests in ways that compromise the FFRDC’s objectivity in overseeing the contractor work.





ความพร้อมในการตรวจสอบ (Accountable) การดำเนินงานของ FFRDCs ก็เป็นไปด้วยความยุ่งยาก รวมถึงการที่ FFRDCs มีความได้เปรียบในการแข่งขันกับธุรกิจภาคเอกชนในการที่จะได้รับงาน เช่น การถูกมองว่าเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร การได้รับยกเว้นภาษี การได้รับสิ่งอำนวยความสะดวก เครื่องมือ หรือได้รับการอุดหนุนทางการเงินในสัดส่วนที่สูงจากรัฐบาลกลาง และได้รับค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน จึงไม่ต้องกังวลในเรื่องความเสี่ยงจากการดำเนินงาน หรือการแข่งขันด้านต้นทุนที่จะเกิดขึ้นจากการรับงานของรัฐบาลกลาง

คำถามต่าง ๆ ของสภาองค์กรต่อการดำเนินงานของ FFRDCs นำไปสู่การเปิดรับฟังความคิดเห็น (Hearing) การแจ้งเตือน (Warning) และการแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (เช่น Competition in Contracting Act of 1984; 98 Stat.1175) เพื่อลดขอบเขตของสัญญาที่ทำกับ FFRDCs เปิดโอกาสให้บริษัทภายนอกสามารถแข่งขันได้ รวมทั้งสภาองค์กรยังได้จำกัดอำนาจในการจัดตั้ง FFRDCs ขึ้นภายในหน่วยงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และผู้บริหารของบางหน่วยงาน (10 U.S.C.2367)

องค์กรกลางบริหารงาน FFRDCs ของรัฐบาลกลาง (Federal Management of FFRDCs) ซึ่งเป็นองค์กรตามระเบียบ Federal Acquisition Regulation (FAR, 35.017) ได้บัญญัติแนวทางในการก่อตั้ง (Establishing) การจัดโครงสร้างองค์กร (Organizing) การบริหารงาน (Managing) องค์กรที่เป็น FFRDCs และการจำกัดไม่ให้หน่วยงาน FFRDCs ใช้ทรัพยากรของหน่วยงานหรือบริษัทคู่สัญญาในการดำเนินงาน โครงการศึกษาวิจัยหรือพัฒนาระยะยาวที่ไม่สามารถบรรลุประสิทธิผล

ส่วนประเด็นที่เสี่ยงต่อการทุจริตขององค์กรที่เป็น FFRDCs คือ ประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งในส่วนของกรใช้จ่ายเงินกองทุน การปฏิบัติงานร่วมกับบริษัทเอกชน หรือการได้รับสิทธิในการเข้าถึงสารสนเทศ แผนงาน ข้อมูลภาครัฐ ข้อมูลพนักงาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของภาครัฐ



สำหรับองค์กรสาธารณะเสมือนองค์กรพัฒนาเอกชน หรือองค์กรอิสระกึ่งราชการ (Quasi Non-Governmental Organizations : QuaNGOs) หรือบางครั้งจะเรียกองค์กรเหล่านี้ว่า “องค์กรกึ่งรัฐที่มีรูปแบบการดำเนินงานเป็นของตนเอง” (Quasi-Autonomous National Government Organization) ผู้ที่บัญญัติศัพท์ดังกล่าวคือ Alan Pifer เมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๗ เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งและให้การสนับสนุนงบประมาณ ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จะมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐ แต่การดำเนินงานจะอยู่นอกเหนือระบบราชการและมีรูปแบบการบริหารงานที่เป็นอิสระ ซึ่งโดยทั่วไปจะดำเนินงานในลักษณะเดียวกับหน่วยงานกำกับดูแล หรือหน่วยงานเฝ้าระวัง ตรวจสอบ หรือดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ หรือกึ่งพาณิชย์ เช่น บรรษัทการกระจายเสียงและแพร่ภาพแห่งบริเตน (British Broadcasting Corporation : BBC) ซึ่งได้เงินอุดหนุนส่วนใหญ่มาจากแหล่งสาธารณะ สำหรับการบริการ Home Services นั้น กฎหมายอนุญาตให้เก็บค่าธรรมเนียมได้ ซึ่งสามารถทำรายได้ให้แก่กลุ่ม Home Services ได้ถึงร้อยละ ๘๒ (ในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ การเก็บค่าธรรมเนียมนี้ทำรายได้ถึง ๒.๒ ล้านปอนด์) ร้อยละ ๑๗ ของรายได้มาจากการโฆษณา ซึ่งเติบโตอย่างชัดเจนในช่วงสองสามปีหลังนี้ และยังมีแหล่งรายได้อื่น ๆ บ้าง แต่เพียงประมาณร้อยละ ๑ เท่านั้น ในแต่ละปีกลุ่ม World Services จะได้รับงบประมาณจากรัฐสภาประมาณร้อยละ ๘๙ ซึ่งเงินจำนวนนี้นั้นกว่าร้อยละ ๖๒ จะนำไปใช้ในกิจการวิทยุโทรทัศน์ ร้อยละ ๒๑ จะใช้ในกิจการวิทยุกระจายเสียง และร้อยละ ๑๗ จะถูกใช้สำหรับการเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายอื่น ๆ<sup>๓๗</sup> และในสหราชอาณาจักร ธนาคารกลาง สหรัฐอเมริกา (Federal Reserve Bank : The Fed) ซึ่งก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๗ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำกับดูแลระบบเงินทุนสำรองของรัฐบาลกลาง เนื่องจากระบบธนาคารพาณิชย์เป็นระบบธนาคารเดี่ยว แต่ละรัฐมีอำนาจในการปกครองตนเอง และมีความเจริญ

<sup>๓๗</sup> ศิริวรรณ อนันต์โท. **วิวัฒนาการของวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษาและสาธารณะในประเทศต่างๆ.** [ออนไลน์] <http://siriwan.info/PBS1.doc> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.





เติบโตทางเศรษฐกิจพอที่จะตั้งธนาคารในท้องถิ่นตนเองได้ ดังนั้น ธนาคารพาณิชย์ จึงมีมากมาย และควบคุมระบบการเงินและธนาคารพาณิชย์ จึงไม่ใช่ธนาคารกลาง เพียงแห่งเดียว แต่เป็นระบบเงินทุนสำรอง เพราะเหตุนี้ธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา จะใช้คำว่า Reserve เป็น Federal Reserve Bank ซึ่งธนาคารกลางผู้มีบทบาทสำคัญ ในการควบคุมกลไกทุนในระบบเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา และส่งผลกระทบต่อระบบ เศรษฐกิจของโลกด้วย<sup>๓๔</sup>

แสดงให้เห็นว่า **องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ (QuaGOs) และองค์กร สาธารณะเสมือนองค์กรพัฒนาเอกชน (QuaNGOs)** นั้น มีลักษณะและรูปแบบ ที่เหมือนกัน คือ เป็นองค์กรที่ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ แต่การดำเนินงาน ขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะจะมีระดับความเข้มของการกำกับดูแล หรือ ความเป็นอิสระของการบริหารจากระบบราชการแตกต่างกันไปตามประเภทของ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะนั้น ๆ ในขณะที่องค์กรสาธารณะเสมือนองค์กรพัฒนา เอกชนจะมีลักษณะและรูปแบบการดำเนินงานอยู่นอกเหนือระบบราชการ และ มีความเป็นอิสระ ดังนั้น องค์กรสาธารณะเสมือนองค์กรพัฒนาเอกชน จึงหมายถึง องค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ

**๔.๒.๒ ความเป็นมาขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในประเทศไทย**  
สำหรับความเป็นมาขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในประเทศไทยนั้น บทความนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาขององค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ และกองทุน

#### **(๑) ความเป็นมาของการบริหารจัดการในรูปของ “องค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ”**

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ เพื่อทำหน้าที่แก้ไขปัญหาสังคมในประเทศไทยเกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อใดไม่ปรากฏชัดเจน

<sup>๓๔</sup> Federal Reserve Bank. [ออนไลน์] [http://en.wikipedia.org/wiki/Federal\\_Reserve\\_Bank](http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Reserve_Bank), Retrieved 12 February เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔.



แต่ในสมัยรัชกาลที่ ๕ สมเด็จพระศรีพัชรินทราบรมราชินีได้ทรงสถาปนาและก่อตั้ง “สภาอุณาโลมแดง” หรือ “สภาภักษาตไทย” (พ.ศ. ๒๔๓๖) เพื่อให้ดำเนินการกุศลช่วยเหลือพวกทหารที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม โดยมีภรรยาข้าราชการและกุลสตรีสมัยนั้นสมัครเป็นอาสาสมัครออกปฏิบัติงาน ซึ่ง “สภาภักษาตไทย” ยังคงได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐจนถึงปัจจุบัน ถือเป็นต้นแบบขององค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ

นอกจากนี้ ยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐอีกหลายองค์กร ตัวอย่างเช่น

- **มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย** พัฒนามาจาก “องค์กรกลางการเลือกตั้ง” จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ๓/๒๕๓๕<sup>๓๙</sup> แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปโดยสุจริตและยุติธรรม ต่อมาจดทะเบียนเป็นมูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย ในระยะเริ่มแรกได้รับงบประมาณจากรัฐผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี และสำนักงาน กกต. ปัจจุบัน (กรกฎาคม ๒๕๕๓) ยังคงใช้บ้านมนังคศิลา ถนนหลานหลวง ซึ่งเป็นสถานที่ของรัฐเป็นที่ทำการ

- **มูลนิธิชัยพัฒนา** พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระราชทานพระราชดำริให้จัดตั้งขึ้น เพื่อสนับสนุนช่วยเหลือประชาชนเพื่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ในกรณีที่ต้องถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของกฎเกณฑ์ ระเบียบ หรืองบประมาณที่ระบบราชการไม่สามารถดำเนินการในภารกิจจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องกระทำโดยเร็ว<sup>๔๐</sup> ทั้งนี้ มูลนิธิชัยพัฒนาได้รับการสนับสนุนจากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การได้รับบุคลากรจากภาครัฐสนับสนุนการปฏิบัติงาน และการใช้สถานที่ของรัฐเป็นที่ทำการ เป็นต้น

<sup>๓๙</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๕.

<sup>๔๐</sup> พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๓๙.





- **มูลนิธิพัฒนาไท** ก่อตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศคู่ขนานกับสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยได้รับงบประมาณจากรัฐโดยผ่าน สศช. และยังได้รับการสนับสนุนจากรัฐในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การสนับสนุนการปฏิบัติงาน การใช้สถานที่ และการเชื่อมโยงระบบอินเทอร์เน็ต<sup>๔๑</sup>

จะเห็นได้ว่า **“องค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ”** เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งเป็นลักษณะขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณ หรือทุนในการดำเนินการจากรัฐ<sup>๔๒</sup> และ/หรือองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยไม่แสวงหากำไร โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนหรือได้รับการสนับสนุนในรูปแบบอื่นจากรัฐ และ/หรือที่รับงานขององค์กรภาครัฐไปดำเนินการ โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณหรือได้รับการสนับสนุนในรูปแบบอื่นจากองค์กรของรัฐที่เป็นเจ้าของงานนั้นโดยการบริหารจัดการแบบเอกชน ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการและคุณภาพของการให้บริการสาธารณะ

## (๒) ความเป็นมาของการบริหารจัดการในรูปของ “กองทุน”

มาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ กำหนดให้การจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ซึ่งการตั้งกองทุนหมุนเวียนหรือเงินทุนหมุนเวียนตามกฎหมายดังกล่าวอาจแยกการจัดตั้งกองทุนเป็น ๒ ลักษณะ คือ ๑) เอกสารงบประมาณประจำปีในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดไว้เป็นรายการหนึ่ง และ

<sup>๔๑</sup> <http://pattanathai.nesdb.go.th> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๒.

<sup>๔๒</sup> คณะกรรมการวิสามัญศึกษาบทบาทและการดำเนินการกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน วุฒิสภา. รายงานการศึกษาเรื่องการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๗.



๒) กฎหมายพิเศษ (พระราชบัญญัติเฉพาะ) กำหนดให้ดำเนินกิจกรรมของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบ ต่อประชาชนในวงกว้าง เช่น กองทุนประกันสังคม และกองทุนผู้สูงอายุ เป็นต้น

ดังนั้น การเป็น “องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ” จึงต้องมี ลักษณะและรูปแบบ ๔ ประการ กล่าวคือ ประการแรก ต้องไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่อาจจะแฝงอยู่ในองค์กร ภาครัฐ ประการที่สอง ได้รับงบประมาณของรัฐ และ/หรือได้รับการสนับสนุน ในรูปแบบอื่นจากรัฐ โดยที่รายได้ขององค์กรไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ประการที่สาม การบริหารงานแบบองค์กรเอกชน มีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น และคล่องตัว และประการ ที่สี่ การดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ไม่แสวงหากำไร

## ๕. ลักษณะและรูปแบบขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ

ลักษณะขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในมิติของความสัมพันธกับรัฐ ซึ่งเป็นลักษณะความสัมพันธ์นับตั้งแต่การจัดตั้ง การบริหาร การกำกับดูแล และการตรวจสอบ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์และการให้การสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งองค์กรเอกชน กึ่งสาธารณะต้องมีความสัมพันธ์กับภาครัฐ

### ๕.๑ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะกับองค์กรภาครัฐ

#### ๕.๑.๑ ความสัมพันธ์ในมิติของการจัดตั้งหรือการริเริ่มก่อตั้ง

##### และการดำรงอยู่

องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะส่วนใหญ่จัดตั้งหรือริเริ่มจัดตั้งโดยภาครัฐ แต่ก็มีบางองค์กรที่ริเริ่มก่อตั้งโดยคณะบุคคลภาคเอกชน แต่ต่อมาได้รับการสนับสนุน จากรัฐในรูปแบบอื่น เช่น กองทุนยุติธรรม กองทุนเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถ ใช้ถนน มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย มูลนิธิเมาไม่ขับ และมูลนิธิสถาบันวิจัย นโยบายเศรษฐกิจการคลัง เป็นต้น ทั้งนี้ หากภาครัฐไม่ให้การสนับสนุนในรูปแบบใด รูปแบบหนึ่ง หรือหมดความจำเป็นที่รัฐจะให้การสนับสนุนแล้ว องค์กรเหล่านี้ โดยส่วนใหญ่ก็จะเป็นอันยกเลิกไป เช่น เงินทุนหมุนเวียนผลิตป้ายจราจร และกองทุน เพื่อลดผลกระทบจากนโยบายสุราเสรีของรัฐ เป็นต้น หรือก็อาจจะมิจิจกรรมน้อยลง





เนื่องจากข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ

สำหรับการจัดตั้งองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในรูปของกองทุน  
ต้องดำเนินการ ดังนี้

### (๑) หลักการในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

การจัดตั้งทุนหมุนเวียนจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นกิจกรรม  
ที่ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติตามหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ  
เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือเพื่อช่วยเหลือในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวก  
แก่ประชาชน และเป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินการตามระเบียบของทางราชการได้  
ทั้งนี้ กิจกรรมดังกล่าวต้องกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและต้องก่อให้เกิดรายได้  
ที่เกิดจากการดำเนินงาน มิใช่มาจากเงินงบประมาณแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว  
โดยอนุญาตให้นำเงินรายรับนั้นมาสมทบไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

### (๒) คณะกรรมการกึ่งการ้องการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

คณะกรรมการกึ่งการ้องการจัดตั้งทุนหมุนเวียน ประกอบด้วย  
ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงาน  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย  
ด้านการเงินและ/หรือการคลังที่เป็นบุคคลภายนอก จำนวนไม่เกิน ๓ คน โดยปลัด  
กระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ และอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการและ  
เลขานุการ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากึ่งการ้องขอ  
จัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้หลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ซึ่งรวมถึงทุนหมุนเวียน  
ที่จัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเพื่อการนั้นด้วย และพิจารณาให้ความเห็น  
สำหรับการขยายระยะเวลาการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนที่ครบกำหนดระยะเวลา  
ดำเนินการตามข้อเสนอในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนที่ผ่านความเห็นชอบในหลักการ  
จากคณะกรรมการฯ แล้ว และให้ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐนำความเห็นดังกล่าว  
เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง



### (๓) แนวปฏิบัติในการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

๑) ให้ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน ต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนที่จะเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติและเสนอคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้จัดทำรายละเอียดในการเสนอจัดตั้งเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้

- หลักการและเหตุผล ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

- วัตถุประสงค์ เป้าหมาย ระยะเวลาดำเนินงาน แผนการดำเนินงาน แผนการเงิน วิธีดำเนินงาน เงินทุนที่ต้องใช้ แหล่งเงินทุนและกระบวนการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ตลอดจนผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- โครงสร้างการบริหารจัดการ อัตรากำลังของบุคลากรที่รับผิดชอบอย่างชัดเจน เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

- รายงานการศึกษาวิเคราะห์สถานะแวดล้อม (SWOT Analysis) และวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการดำเนินงาน ความคุ้มค่าและผลกระทบที่จะได้รับในเชิงเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนภาระด้านงบประมาณและความอยู่รอดของทุนหมุนเวียนในอนาคต

๒) ลักษณะการดำเนินงานต้องไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้วหรือไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่หลักของหน่วยงานภาครัฐอื่น หรือมีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับการปฏิบัติงานตามภารกิจปกติของส่วนราชการ

๓) ต้องเป็นการดำเนินงานที่ไม่แข่งขันกับภาคเอกชน/รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมที่เอกชน/รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้

๔) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งต้องไม่มีลักษณะที่กำหนดให้ใช้จ่ายเฉพาะดอกผล โดยขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนประเดิมและเงินสมทบเพื่อนำไปฝากสถาบันการเงิน เพื่อให้ได้ดอกผลมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน



๕) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งที่จำเป็น และมีความสำคัญในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ต้องกำหนดระยะเวลาการดำเนินงาน และวงเงินในการดำเนินการไว้ให้ชัดเจน

#### (๔) กระบวนการในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน

๑) ให้ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐที่จะจัดตั้งทุนหมุนเวียนต้องดำเนินการตามข้อ (๓)

๒) เสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการจัดตั้งหรือขยายระยะเวลาการดำเนินงานทุนหมุนเวียนแล้วให้ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ทั้งนี้ การนำเสนอลงคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐนั้นนำความเห็นของคณะกรรมการประกอบกรนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้วย

#### (๕) การประเมิน/ผลการยุบเลิก/ยุบรวม

๑) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นแล้ว ต้องเข้าสู่ระบบการประเมินผลงานตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

๒) หากปรากฏว่า ทุนหมุนเวียนนั้นหมดความจำเป็นตามวัตถุประสงค์หรือหยุดดำเนินการอันไม่มีเหตุอันสมควรและไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด กระทรวงการคลังจะดำเนินการยุบเลิกทุนหมุนเวียนหรือรวมทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๔๓ ในกรณีที่มีวัตถุประสงค์เดียวกันหรือสามารถดำเนินการร่วมกันได้

**๕.๑.๒ ความสัมพันธ์ในมิติของการได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ**  
องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะมักจะได้รับ การสนับสนุนจากภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

(๑) การได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐ ประกอบด้วย ๒ ลักษณะ ดังนี้



### ๑) การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้โดยตรง

ซึ่งในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนได้รับงบประมาณ รวมทั้งสิ้น ๑๒๗,๘๕๓,๕๔๓,๐๐๐ บาท ตัวอย่างการได้รับงบประมาณ เช่น กองทุนผู้สูงอายุได้รับ ๑๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาได้รับ ๑๘,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และกองทุนเศรษฐกิจสร้างสรรค์ได้รับ ๓๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น สำหรับสภาอากาศไทย ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ ได้รับงบประมาณ ๓,๖๓๗,๓๒๑,๗๐๐ บาท

### ๒) การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจากหมวด

เงินอุดหนุนขององค์กรภาครัฐ เช่น กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ และกองทุนผู้สูงอายุ เป็นต้น และองค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ ซึ่งได้รับงบประมาณสนับสนุนจากองค์กรภาครัฐ เช่น มูลนิธิสถาบันประสิทธิภาพพลังงาน (ประเทศไทย) ดำเนินงานโดยการเสนอโครงการประหยัดพลังงานเพื่อขอรับเงินทุนสนับสนุนต่อกองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน และมูลนิธิป้องกันและปราบปรามยาเสพติด ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น

(๒) การได้รับการสนับสนุนบุคลากรจากรัฐ เช่น กองทุนเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน กองทุนพัฒนาสหกรณ์ มูลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย และมูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เป็นต้น

(๓) การได้รับการสนับสนุนสถานที่ทำการจากรัฐ เช่น กองทุนภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม มูลนิธิองค์กรกลางเพื่อประชาธิปไตย มูลนิธิราชการใสสะอาด มูลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย และมูลนิธิป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เป็นต้น

(๔) การได้รับการสนับสนุนในรูปแบบอื่นจากรัฐ เช่น การรับงานจากรัฐ และรับงบประมาณสำหรับการดำเนินงาน เช่น สถาบันพัฒนาท้องถิ่นไทย (LDI) มูลนิธิเมาไม่ขับ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.) และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย เป็นต้น





### ๕.๑.๓ การสนับสนุนทางการบริหารจัดการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ

องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อยกระดับคุณภาพ การบริการสาธารณะ ซึ่งหากยึดติดกับรูปแบบราชการแบบเดิม ๆ ก็มักจะดำเนินการ อย่างช้า ๆ จำกัดด้วยเงื่อนไขของกฎเกณฑ์ ระเบียบ ขั้นตอน หรืองบประมาณ ที่ระบบราชการไม่สามารถดำเนินการได้ทันที มีแบบแผนที่ยุ่งยาก จนเป็นเหตุให้ การแก้ไขปัญหาไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่จำเป็นเร่งด่วน จึงออกแบบองค์กร ให้ผสมผสานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แต่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กับภาครัฐ ในมิติทางการบริหารจัดการ การกำกับดูแล และการตรวจสอบ เช่น กองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๑-๒๒ ให้ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ กบข. มีอำนาจทำสัญญาในนามของกองทุน และมาตรา ๗๕ ให้กองทุนยื่นรายงานแสดง การจัดการกองทุนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มาตรา ๘๑ วรรคสอง ให้อำนาจ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกผู้แทนสมาชิก เป็นกรรมการ กบข. และมาตรา ๗๘ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชี ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีทุกประเภทของกองทุนทุกปี

จะเห็นได้ว่า องค์กรเหล่านี้จะค่อนข้างมีอิสระ สามารถออกระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ได้เอง แต่ยังคงมีความสัมพันธ์ยึดโยงกับองค์กรภาครัฐ อาจจะเป็นมิติทางการจัดตั้งและการดำรงอยู่ มิติบริหารองค์กร การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการดำเนินการอื่นอยู่บ้าง โดยการบริหารจัดการ การกำกับดูแล และตรวจสอบองค์กรเหล่านี้จะกำหนดไว้หลวม ๆ ทำให้การกำกับดูแลและการตรวจสอบ ค่อนข้างน้อยมาก หรืออาจจะปลอดจากการกำกับดูแลและการตรวจสอบ ซึ่งอาจ เป็นเหตุปัจจัยที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตได้

### ๕.๒ การดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ไม่แสวงหา กำไร



องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณประโยชน์ ไม่แสวงหากำไร จำเป็นต้องดำเนินการได้ทันที ไม่มีระเบียบและขั้นตอนที่ยุ่งยาก จนทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ ดังจะกล่าวต่อไป

### ๕.๒.๑ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในมิติของการไม่แสวงหากำไร และอำนาจหน้าที่

วัตถุประสงค์หลัก ๆ ขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในมิติของการไม่แสวงหากำไรและอำนาจหน้าที่ มี ๕ วัตถุประสงค์ ดังนี้

(๑) การกู้ยืม เช่น กองทุนเพื่อรับงานไปทำที่บ้าน กองทุนพัฒนาสหกรณ์ กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น

(๒) การผลิตและจำหน่าย เช่น เงินทุนหมุนเวียนดำเนินการโครงการผลิตถ่านหินเป็นพลังงานทดแทน เงินทุนหมุนเวียนการพิมพ์หนังสือ พจนานุกรมและเอกสารทางวิชาการ เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตรูปถ่ายทางอากาศ และเงินทุนหมุนเวียนการแสดงเหรียญกษาปณ์และเงินตราไทย เป็นต้น

(๓) การบริการ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม เงินทุนหมุนเวียนกรมการขนส่งทางอากาศ และกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น

(๔) การสนับสนุนส่งเสริม เช่น กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง กองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งประเทศไทย กองทุนยุติธรรม กองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ และกองทุนผู้สูงอายุ เป็นต้น

(๕) การสงเคราะห์และสวัสดิการ เช่น กองทุนเพื่อช่วยเหลือคนหางานไปทำงานในต่างประเทศ กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย และกองทุนคุ้มครองเด็ก เป็นต้น

### ๕.๒.๒ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในมิติของความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุน

การจัดตั้งกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนมีวัตถุประสงค์หรือความจำเป็นหลัก ๕ ประการ ดังนี้







(๑) เพื่อผ่อนคลายการควบคุม โดยทั่วไปเงินที่ส่วนราชการได้รับต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินและใช้จ่ายจากเงินงบประมาณประจำปี ซึ่งผ่านกระบวนการทางรัฐสภา แต่การใช้จ่ายเงินของทุนหมุนเวียนเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี

(๒) เพื่อการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการสามารถเบิกจ่ายเงินได้ตามวัตถุประสงค์ และตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

(๓) เพื่อความสะดวกคล่องตัวในการเบิกจ่าย ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้บริหารทุนหมุนเวียนสามารถขอตกลงกระทรวงการคลังนำเงินไปฝากธนาคารพาณิชย์ได้

(๔) เพื่อให้สามารถบริหารงานสำเร็จและรวดเร็ว ในกรณีที่มีงานเร่งด่วนที่นอกเหนือจากแผนงานประจำปี สามารถขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังดำเนินการได้

(๕) เพื่อเป็นส่วนเสริมภารกิจเงินงบประมาณ ในกรณีที่เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอ สามารถใช้เงินของทุนหมุนเวียนดำเนินการได้ ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์และระเบียบของเงินทุนหมุนเวียนนั้น ๆ

### ๕.๓ รูปแบบขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ

สำหรับรูปแบบขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะนั้น สามารถศึกษาวิเคราะห์ในมิติต่าง ๆ ดังนี้

#### ๕.๓.๑ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในมิติทางกฎหมาย

(๑) องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จำแนกได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

**ประเภทที่ ๑ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด** มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจกรรมสาธารณประโยชน์ หรือส่งเสริมการศึกษาวิจัยและกิจการเพื่อสังคม อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ การสาธารณสุข การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ และ/หรือ



ได้รับการสนับสนุนจากรัฐในรูปแบบอื่น เช่น สภากาชาดไทย กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสภาวิชาชีพต่าง ๆ เช่น แพทยสภา และสภาการพยาบาล เป็นต้น

**ประเภทที่ ๒ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล**  
 โดยการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในรูปของมูลนิธิหรือสมาคม ซึ่งบทความนี้ เรียกว่า “องค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ” (GoNGOs) เกิดขึ้นโดยการริเริ่มของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ ซึ่งอาจจะเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามมติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายรัฐบาลหรือนโยบายขององค์กรก็ได้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามภารกิจของรัฐ โดยได้รับงบประมาณแผ่นดิน และ/หรือได้รับสนับสนุนจากรัฐในรูปแบบอื่น ๆ แต่มีลักษณะการทำงานเป็นแบบองค์กรพัฒนาเอกชน

### (๒) องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

องค์กรที่จัดตั้งขึ้นภายในส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการขององค์กรที่ริเริ่มก่อตั้ง ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่อาจเป็นการจัดตั้งตามที่กฎหมายกำหนด หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายรัฐบาลหรือนโยบายขององค์กร ภายหลังจากจัดตั้งแล้วยังคงดำเนินการแฝงอยู่ในองค์กรที่ริเริ่มก่อตั้งขึ้น ส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ พัฒนาคุณภาพชีวิต และพัฒนาการเมือง หรือการพัฒนาทางวิชาการและการศึกษาวิจัย ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของกองทุน เช่น กองทุนเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน ตามมาตรา ๑๐/๒ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และกองทุนผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๓ เป็นต้น





ทั้งนี้ เฉพาะส่วนของกองทุนนั้น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียน โดยมาตรา ๑๒ ของพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ กำหนดไว้ว่าการจ่ายเงินเป็นทุนหรือเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใด ๆ ให้กระทำได้ แต่โดยกฎหมาย ซึ่งมี ๒ ลักษณะ คือ (๑) เอกสารงบประมาณประจำปีในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดไว้เป็นรายการหนึ่ง และ (๒) กฎหมายพิเศษ (พระราชบัญญัติเฉพาะ) กำหนดให้ดำเนินกิจกรรมของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง

### ๕.๓.๒ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในมิติทางการกิจขององค์กร

องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะมีความหลากหลายในเชิงภารกิจมาก ตัวอย่างเช่น

- ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) มูลนิธิภูมิพลังชุมชนไทย (สำนักงาน ป.ป.ส.) และมูลนิธิพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ระหว่างประเทศ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและกระทรวงการต่างประเทศ) เป็นต้น
- ด้านสุขภาพและการสาธารณสุข เช่น กองทุนภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย (กระทรวงสาธารณสุข) และมูลนิธิรามาริบัติ โรงพยาบาลรามาริบัติ (กระทรวงศึกษาธิการ) เป็นต้น
- ด้านการศึกษา เช่น มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (กระทรวงการคลัง) และมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุ (ใช้งบประมาณของกองทุนผู้สูงอายุ และรับงานจากกองทุนผู้สูงอายุ) และกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา (กระทรวงศึกษาธิการ) เป็นต้น

### ๕.๓.๓ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะในมิติทางการบริหาร การกำกับ

ดูแล และการตรวจสอบ



การบริหารจัดการภาครัฐในรูปแบบ “กองทุน” ที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ที่ส่วนใหญ่เป็นงบประมาณในหมวดงบประมาณเงินอุดหนุน<sup>๔๓</sup> โดยเฉพาะเงินทุนหมุนเวียนที่สร้างขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ จึงเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่ง เกิดขึ้นจากความไม่คล่องตัวของารรับและการจ่ายเงินของรัฐ เงินกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนจึงเป็นเงินที่จ่ายให้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เป็นทุนเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยยอมให้ส่วนราชการนั้น ๆ สมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

<sup>๔๓</sup> งบประมาณเงินอุดหนุน หมายความว่า รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือ สนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สภาตำบล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึงเงินอุดหนุน งบประมาณมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงบประมาณ กำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

งบประมาณเงินอุดหนุนมี ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายความว่า เงินกำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การการอุดมศึกษาโลก ค่าบำรุงสมาชิกสหภาพวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น

(๒) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายความว่า เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการและตามรายละเอียดที่สำนักงบประมาณกำหนด เช่น รายการค่าครุภัณฑ์ หรือค่าสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

ทั้งนี้ รายจ่ายงบประมาณเงินอุดหนุนรายการใดจะเป็นรายจ่ายประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ให้เป็นไปตามที่สำนักงบประมาณกำหนด





เป็นเงินรายได้แผ่นดิน<sup>๔๔</sup> การใช้จ่ายเงินดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน แต่สามารถกำหนดวิธีปฏิบัติที่คล่องตัวกว่ากระบวนการงบประมาณปกติได้

ทั้งนี้ การบริหาร การกำกับดูแล และการตรวจสอบกองทุนหรือทุนหมุนเวียน ดังนี้<sup>๔๕</sup>

### (๑) การบริหาร

กฎหมายจัดตั้งจะกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเป็นผู้บริหารเงินกองทุน หรือทุนหมุนเวียน กองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของการดำเนินงานหรือวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง กองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน ประกอบด้วย เงินที่เป็นรายรับรายจ่ายของกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียนรายรับ นอกจากรายรับมาจากการดำเนินงานแล้ว ยังได้จากวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนรายจ่ายของเงินกองทุนหรือเงินทุนหมุนเวียน จะเป็นไปตามระเบียบที่กำหนดตามงบประมาณรายจ่าย

---

<sup>๔๔</sup> ทุนหมุนเวียน หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ ซึ่งการตั้งเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการใดให้กระทำได้แต่โดยกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เงินนอกงบประมาณ หมายถึง เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการที่ได้ไว้เป็นกรรมสิทธิ์นอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน ในที่นี้อาจจะหมายถึง เงินอุดหนุนราชการ เงินบำรุงเงินรับฝาก เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ฯลฯ

เงินรายได้แผ่นดิน หมายถึง เงินทั้งปวงที่ส่วนราชการจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรม หรือนิติเหตุและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติไม่ให้เป็นส่วนราชการนั้น ๆ นำไปใช้จ่ายหรือหักไว้เพื่อการใด ๆ

<sup>๔๕</sup> หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๔๒๗/ว๓๖๖ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แนวทางการจัดตั้งทุนหมุนเวียน.



ประจำปีที่กระทรวงการคลังอนุมัติไว้ และการใช้จ่ายเงินกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียน เพื่อการใดก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกองทุนนั้น แต่หากพิจารณากองทุนในเชิงการบริหารจัดการ แบ่งกองทุนเป็น ๒ ชนิด คือ ๑) กองทุนคงยอดเงินต้น (endowment fund) เป็นกองทุนที่ไม่นำเงินต้นมาใช้ แต่ใช้เฉพาะดอกผลเท่านั้น และ ๒) กองทุนหมุนเวียน (revolving fund) ซึ่งเป็นกองทุนที่อาจนำทั้งเงินต้น และดอกผลมาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้

## (๒) การกำกับดูแล

ทุนหมุนเวียนแต่ละทุนมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน และมีกลุ่มเป้าหมายของการดำเนินงานกระจายอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนั้น ภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของกรมบัญชีกลาง ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลทุนหมุนเวียน จึงต้องติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้มีการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งกรมบัญชีกลางได้ขอความร่วมมือให้ส่วนราชการจัดทำรายงานต่าง ๆ เป็นรายเดือนเพื่อนำมาวิเคราะห์ และจัดทำรายงานทางการเงิน รวมทั้งการให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและผู้บริหารติดตามผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้น ๆ เพื่อให้รับทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินงาน ซึ่งเป็นประโยชน์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และการนำเงินคงเหลือเกินความจำเป็นที่จะใช้จ่ายในการดำเนินงานนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน โดยกระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการ/หน่วยงานของรัฐนำเงินทุนหมุนเวียนที่ฝากไว้กับสถาบันการเงิน เข้ามาฝากไว้กับกระทรวงการคลัง หรือให้นำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน หากทุนหมุนเวียนนั้นมีเงินคงเหลือเกินความจำเป็น และได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน

เงินนอกงบประมาณนับเป็นเครื่องมือและกลไกของรัฐอีกประเภทหนึ่งที่รัฐบาลนำมาใช้ในการบริหารการเงินการคลังและการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ในการจัดการบริการสาธารณะของภาครัฐและเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการผลักดันให้การบริหารงาน





ของประเทศบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ เงินนอกงบประมาณจึงเป็นช่องทางหนึ่งในการบริหารและพัฒนาประเทศที่นับวันจะมีวงเงินในการดำเนินการสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงทำให้การกำกับดูแลและติดตามการดำเนินงานของเงินนอกงบประมาณมีความสำคัญเพิ่มขึ้น

กรมบัญชีกลาง โดยกลุ่มพัฒนาเงินนอกงบประมาณ ได้กำกับดูแลเพียง ๒ ประเภท คือ ประเภททุนหมุนเวียนและประเภทเงินฝาก เนื่องจากมีวงเงินค่อนข้างสูง โดยให้ส่วนราชการต่าง ๆ บริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานและให้ความสำคัญกับเป้าหมาย ผลผลิตและผลลัพธ์เป็นหลัก ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่มีเงินนอกงบประมาณจัดให้มีการกำหนดระบบการติดตามประเมินผลที่เป็นมาตรฐานสากล มีระบบที่ชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ ตามกรอบหลักเกณฑ์การวัดผลการดำเนินงาน (KPI) ในภาพรวมที่พัฒนาขึ้นตามหลัก Balanced Scorecard ซึ่งมีเกณฑ์วัด ๔ ด้าน คือ ๑) ด้านการเงิน ๒) ด้านการปฏิบัติการ ๓) ด้านการสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และ ๔) ด้านการบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน<sup>๔๖</sup> ซึ่งนำเกณฑ์ชี้วัดดังกล่าวมาประเมินผลในเชิงลึกเป็นรายทุนหมุนเวียน เพื่อให้ได้ตัวชี้วัดที่เหมาะสม แล้วจัดทำบันทึกข้อตกลงประเมินผลการดำเนินงานในแต่ละปีบัญชีร่วมกันระหว่างกรมบัญชีกลาง และหน่วยงานต้นสังกัดของทุนหมุนเวียนต่อไป ซึ่งกรมบัญชีกลางได้นำระบบประเมินผลดังกล่าวมาใช้ในการประเมินผลแล้วตั้งแต่ปีบัญชี ๒๕๔๗ โดยจะทำต่อเนื่องไปทุกปี ทำให้ทุนหมุนเวียนต่าง ๆ มีการกำหนดเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจนขึ้น ปรับปรุงระบบการทำงานให้มีประสิทธิภาพและลดขั้นตอนการทำงานที่ไม่จำเป็น ผลักดันให้ทุนหมุนเวียนสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลยิ่งขึ้น

---

<sup>๔๖</sup> กลุ่มงานพัฒนาเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง. เอกสารเผยแพร่ “เงินนอกงบประมาณ”



### (๓) การตรวจสอบ

แต่ละกองทุนจะมีระดับการตรวจสอบที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์ครกำหนด โดยส่วนใหญ่จะเป็นการตรวจสอบ โดยฝ่ายบริหาร (รัฐมนตรีที่กำกับดูแล หรือคณะรัฐมนตรี) และการตรวจสอบงบการเงิน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ บางองค์กรกฎหมายยังกำหนดให้มีกลไก การตรวจสอบโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นกลไกที่ก่อให้เกิดการถ่วงดุลระหว่างอำนาจบริหารกับ อำนาจนิติบัญญัติ ทำให้การตรวจสอบมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

สรุปได้ว่า การจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียนอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจนั้น ๆ แต่การ กำกับดูแลและการตรวจสอบนั้น แต่ละกองทุนจะมีความแตกต่างกัน โดยมีช่องทาง ดังนี้ ๑) กำหนดระเบียบ อนุมัติประมาณการรายจ่ายประจำปี และทำความตกลงกรณี นอกเหนือระเบียบโดยกระทรวงการคลัง ๒) ตรวจสอบงบการเงินโดยองค์กรอิสระ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ ๓) การติดตามประเมินผลโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ทั้งนี้ บางกองทุนอาจจะมีการตรวจสอบโดยรัฐสภา และ/หรือการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

## ๖. ความเป็นไปได้ และแนวโน้มของลักษณะและรูปแบบขององค์กรเอกชน กึ่งสาธารณะ

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์ ทำให้ ประชาชนมีความต้องการที่หลากหลายและซับซ้อน บริการสาธารณะของรัฐจึงต้อง พัฒนาให้สอดคล้องกันด้วย ก่อให้เกิดแนวคิดและวิธีการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ โดยเฉพาะการปรับรื้อระบบบริหารราชการ ซึ่งภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวิธีการ ให้บริการสาธารณะให้มีรูปแบบที่หลากหลาย รวมถึงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจ รูปแบบและลักษณะการบริหารจัดการ ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนลักษณะของความสัมพันธ์และ ความร่วมมือระหว่างประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม โดยให้ความสำคัญ ต่อการมีส่วนร่วมมากขึ้น ขณะเดียวกันภาคประชาชนก็มีความกระตือรือร้นที่จะมี ส่วนร่วมในการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้น







ภาครัฐจึงจำเป็นต้องปรับตัวในการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น เพื่อให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ ด้วย เช่น มีการตรากฎหมาย หรือกฎระเบียบต่าง ๆ มีการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ๆ และมีการบริหารภาครัฐแบบใหม่เกิดขึ้นในลักษณะและรูปแบบขององค์กรเอกชน โดยอาศัยจากแนวคิดเรื่ององค์กรภาคประชาสังคม องค์กรการกุศล องค์กรเครือข่าย รวมทั้งแนวคิดเรื่องความเป็นหุ้นส่วนระหว่างภาครัฐกับเอกชน<sup>๔๗</sup> นอกจากนี้ ยังส่งผลทำให้องค์กรเอกชนในประเทศไทยจำนวนหนึ่งพัฒนาระบบการทำงานในลักษณะที่เป็นประโยชน์สาธารณะให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำให้องค์กรเอกชนจำนวนหนึ่งพัฒนารูปแบบและลักษณะการทำงานเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติงานร่วมกับองค์กรภาครัฐ

องค์กรเหล่านี้มีภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ จึงได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ โดยบางองค์กรได้รับการสนับสนุนงบประมาณหรือรับโครงการจากภาครัฐ มีการทำงานในรูปแบบการกุศล และดำเนินการกิจกรรมในแบบประชาสังคม นอกจากนี้ บางองค์กรยังใช้บุคลากรของรัฐเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และบางองค์กรมีที่ทำการอยู่ในพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐด้วย แต่การปฏิบัติงานขององค์กรเหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้กฎระเบียบของทางราชการโดยตรง เพื่อให้การบริหารองค์กรเหล่านี้มีความยืดหยุ่นและคล่องตัวมากกว่าการบริหารงานภาครัฐ แต่องค์กรเหล่านี้ต่างก็มีวัตถุประสงค์ ลักษณะ รูปแบบ ระบบการบริหารจัดการ และความสัมพันธ์กับภาครัฐที่แตกต่างกัน ถือเป็นแนวโน้มที่จะเกิดองค์กรเอกชนถึงสาธารณะที่มีลักษณะและรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น

---

<sup>๔๗</sup> อรพินท์ สพอิชชชัย. เอกสารประกอบการสัมมนา ประจำปี ๒๕๓๙ เรื่อง ปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย ภาคการประชุมที่ ๓ “ภาคราชการไทยและหุ้นส่วนใหม่ในการพัฒนา” งานวิจัยภายใต้โครงการปรับภาคราชการเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ด้วยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ : มูลนิธิวิจัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ๒๕๓๙.



ภาพที่ ๒ ตำแหน่งขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ



ที่มา : พรรณราย และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษา ลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ. ทุนอุดหนุนการวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๕๔.

ปัจจุบันองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะโดยเฉพาะในรูปของกองทุนมีมากถึง ๑๐๔ องค์กร (กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔) และยังมีองค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐที่ยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลได้ทั้งหมดอีกจำนวนมาก องค์กรเหล่านี้มีบทบาทสำคัญเพิ่มมากขึ้นทั้งในเชิงการบริหาร เชิงวิชาการ การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการเมือง ซึ่งองค์กรเหล่านี้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว นอกจากจะบริหารจัดการที่แตกต่างจากองค์กรภาครัฐราชการทั่วไปแล้ว ยังมีลักษณะและรูปแบบในรายละเอียดของแต่ละองค์กรแตกต่างกันด้วย แต่ทุกองค์กรจะให้ความสำคัญกับความยืดหยุ่นและคล่องตัว ทั้งนี้ ระดับความแตกต่างจะขึ้นอยู่กับลักษณะและรูปแบบขององค์กร ซึ่งมีตั้งแต่ที่ยังแฝงอยู่ในระบบราชการที่ปฏิบัติงานเช่นเดียวกับส่วนราชการปกติ และที่แตกต่างจากระบบราชการโดยสิ้นเชิง

การมีสภาพคล่องทางการเงินและการบริหารงานบุคคลสูง โดยเฉพาะกองทุนที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะซึ่งเป็นนิติบุคคล แต่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายรับหรือรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน นอกจากนั้น กิจการของกองทุนก็ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยประกันสังคม โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุนซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทั้งในการออกกฎระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง





ในการบริหารกิจการกองทุน กำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวกับกิจการของกองทุน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับเก็บรักษา และจ่ายเงินของกองทุน ออกระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้วย

สำหรับกองทุนที่กฎหมายจัดตั้งขึ้นในส่วนราชการ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จะกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารทำหน้าที่บริหารกองทุน จัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยที่การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ จะมีการกำหนดมาตรการในกำกับดูแลและการตรวจสอบไว้บ้าง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหาร การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำบัญชีและบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีตรวจสอบและให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนทุกรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการ หรืออาจจะกำหนดให้ทำบันทึก รายงานผลเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และประกาศในราชกิจจานุเบกษาอีกชั้นหนึ่งด้วย

สรุปได้ว่า กองทุนมี ๒ รูปแบบใหญ่ ๆ คือ **รูปแบบที่หนึ่ง** คือ รูปแบบการบริหารกองทุนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ**รูปแบบที่สอง** คือ รูปแบบการบริหารกองทุนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ทั้งนี้ ในปี ๒๕๕๒ กรมบัญชีกลางกำกับดูแลกองทุนตามรูปแบบดังกล่าว จำนวน ๑๐๗ กองทุน แต่เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยุบเลิกทุนหมุนเวียนจำนวน ๔ ทุน ได้แก่<sup>๔๔</sup>

<sup>๔๔</sup> มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓.



(๑) เงินทุนหมุนเวียนผลิตป้ายจราจร ยูปเล็ก เนื่องจากได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการซ่อมและสร้างถนนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งสามารถจัดซื้อจัดจ้างจากเอกชนได้แล้ว ทำให้การผลิตป้ายจราจรของเงินทุนลดลง และกรมทางหลวงชนบทมีนโยบายผลิตป้ายจราจรจำหน่ายให้หน่วยงานในสังกัด กรมทางหลวงชนบท หรือผลิตเพื่อใช้ทดแทนป้ายเดิม โดยใช้เงินงบประมาณปกติ

(๒) เงินทุนหมุนเวียนฝึกอาชีพเด็กและเยาวชนในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ยูปเล็ก เนื่องจากที่ผ่านมาเงินทุนประสบปัญหาในการดำเนินงาน ทำให้ไม่คุ้มค่าในการลงทุน ซึ่งกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจะขอใช้เงินงบประมาณปกติในการดำเนินการแทนเงินทุนฯ

(๓) กองทุนเพื่อลดผลกระทบจากนโยบายสุราเสรีของรัฐ ยูปเล็ก เนื่องจากลักษณะการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับความหมายของทุนหมุนเวียน ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๔๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการใช้จ่ายเงินเป็นลักษณะจ่ายขาดและไม่มีรายได้กลับเข้ามาสมทบในกองทุน มีเพียงเงินอุดหนุนจากงบประมาณเท่านั้น ประกอบกับมีหน่วยราชการอื่นที่ดำเนินงาน ด้านการวิจัยโดยเฉพาะ เช่น กองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น

(๔) เงินทุนหมุนเวียนเพื่อซื้อขายอาวุธปืนผ่อนส่งแก่ข้าราชการกรมตำรวจ ยูปเล็ก เนื่องจากการดำเนินงานจัดซื้ออาวุธปืนของเงินทุนมีหลายขั้นตอน และใช้เวลาในการดำเนินการเป็นเวลานานมาก จึงขาดความคล่องตัว ประกอบกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถพิจารณาหาช่องทางอื่นในการจัดซื้ออาวุธปืนให้แก่ ข้าราชการตำรวจได้ โดยจัดสวัสดิการหรือเข้าร่วมกับโครงการต่าง ๆ ที่ภาคเอกชนหรือ หน่วยราชการอื่นจัดขึ้น ซึ่งมีราคาใกล้เคียงกัน จึงหมดความจำเป็นที่จะมีเงินทุนนี้ต่อไป

ดังนั้น จึงเหลือ ๑๐๓ ทุนหมุนเวียน และเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจสร้างสรรค์แห่งชาติได้มีมติให้จัดตั้งกองทุนเศรษฐกิจ สร้างสรรค์ใน สศช. ดังนั้น ณ ธันวาคม ๒๕๕๓ จึงมีกองทุนที่กรมบัญชีกลางกำกับดูแล รวม ๑๐๔ กองทุน





นอกจากนั้น เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเกี่ยวกับกองทุนอื่น<sup>๔๔</sup> ดังนี้

(๑) ให้กรมการจัดหางานดำเนินงานกองทุนเพื่อผู้รับงานไปทำที่บ้านต่อไป โดยให้นำเงินกองทุนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน จำนวน ๑๐๐ ล้านบาท และให้คงเหลือไว้เฉพาะเท่าที่จำเป็นสำหรับการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติงานที่กำหนดไว้

(๒) ให้กรมบัญชีกลางเร่งจัดทำการศึกษาตรวจสอบและประเมินกองทุนและทุนหมุนเวียนที่อยู่ในกำกับดูแล เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน หากมีกองทุนใดที่หมดความจำเป็นหรือดำเนินงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งขึ้นก็ขอให้เร่งเสนอยุบกองทุนเพื่อนำเงินส่งคืนแผ่นดิน

อนึ่ง การบริหารเงินทุนหมุนเวียน ณ ธันวาคม ๒๕๕๒ รวมจำนวนเงินประมาณ ๒.๕๖ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๒๑ ของ GDP ดังนั้น การบริหารจัดการทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศด้วยซึ่งกรมบัญชีกลางมีหน้าที่ในการกำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานของแต่ละกองทุน โดยมีระบบประเมินผลที่เป็นทุนหมุนเวียนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนกรอบแนวทางการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนให้เป็นระบบ มีมาตรฐานและเป็นมืออาชีพยิ่งขึ้น และสร้างขวัญกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้เกิดการใช้จ่ายเงินที่เป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ และสามารถตอบสนองต่อการดำเนินนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลอย่างเป็นรูปธรรม

ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางต้องพิจารณาเพื่อเตรียมการในการรับมืออยู่หลายด้าน ดังนี้

(๑) ความเปลี่ยนแปลงในเรื่องโครงสร้างของการบริหารจัดการภาครัฐ จากเดิมที่อาศัยหน่วยงานที่อยู่ในรูปของหน่วยงานราชการ คือ กระทรวง ทบวง กรม เป็นหลัก ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐก็จะมีหลากหลายมากขึ้น และงานหลายด้าน

---

<sup>๔๔</sup> กลุ่มงานประชาสัมพันธ์ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๓.



ได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นการจ้างเหมาบริการ และงานหลายด้านก็ดำเนินการอยู่ในรูปของรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนหรือหน่วยงานรูปแบบพิเศษ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงบประมาณ

(๒) รัฐจำเป็นต้องเข้ามาดูแลงานที่เกี่ยวข้องกับงานสวัสดิการสังคมมากขึ้น การใช้จ่ายที่จะเป็นรายการสำคัญในงบประมาณที่จะเพิ่มขึ้น คือ บรรดาสวัสดิการต่าง ๆ ทั้งเรื่องการดูแลผู้สูงอายุ ผู้ที่เจ็บป่วยหรือนโยบายส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน จะต้องทบทวนในเรื่องของแนวปฏิบัติที่คิดว่าจะเกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารจัดการ เช่น การจ่ายเงินให้แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งต้องดำเนินการผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังประสบกับปัญหาอยู่มาก ทั้งนี้ เป็นตัวบ่งชี้สำคัญหรือการนำร่องไปสู่การที่จะจ่ายเงินในลักษณะที่เป็นเรื่องของสิทธิของประชาชน ที่นับวันจะมีมากขึ้นในอนาคต

(๓) ปัญหาสวัสดิการการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ซึ่งเป็นรายการค่าใช้จ่ายงบประมาณที่มีขนาดใหญ่และเติบโตอย่างรวดเร็ว ที่ผ่านมามีปัญหาอยู่เป็นระยะ ๆ และมีความพยายามควบคุมค่าใช้จ่าย ซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะกับระบบของไทย แต่ในต่างประเทศการควบคุมค่าใช้จ่ายสำหรับสวัสดิการการรักษาพยาบาลก็เป็นปัญหาใหญ่ ซึ่งกรมบัญชีกลางและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาแนวทางการป้องกันด้วยประสบการณ์ ด้วยคุณภาพของบุคลากรและศักยภาพขององค์กรที่จะเผชิญกับสิ่งท้าทายต่าง ๆ โดยมีเทคโนโลยีเป็นตัวช่วย รวมถึงการปรับเปลี่ยนทัศนคติและบทบาทของภาครัฐไปสู่การเป็นผู้อำนวยการอำนวยความสะดวก บทบาทของการส่งเสริมและมีการคลายกฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ก็จะทำให้สามารถเผชิญกับสิ่งท้าทายและนำไปสู่การปฏิบัติงานที่โปร่งใส คล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพได้<sup>๕๐</sup>

<sup>๕๐</sup> เฟิงอ้าง.





จากที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นถึงความสำคัญขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ และมีแนวโน้มที่จะเกิดองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะทั้งในรูปแบบของ “กองทุน” และ “องค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ” มากขึ้น นอกจากนั้น ยังมีการนำแนวคิดเกี่ยวกับ “กิจการเพื่อสังคม” หรือ “วิสาหกิจเพื่อสังคม” มาใช้เพื่อสร้างระบบการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีความคล่องตัวในการทำงาน ในลักษณะขององค์กรเอกชน แต่ยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐ จึงมีแนวโน้มว่าองค์กรเหล่านี้จะเป็นทางออกในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ และจะเกิดขึ้นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันก็มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย นโยบาย โครงสร้างการบริหาร การงบประมาณ การกำกับดูแล และการติดตามและประเมินผล รวมถึงการตรวจสอบที่มีคุณภาพ เหมาะสม ชัดเจน และรัดกุม

## ๗. บทสรุป

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นส่วนหนึ่ง ที่นำมาสู่การลดขนาดของระบบราชการให้เล็กลง การให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและประชาสังคมในการบริหารจัดการภาครัฐ การแปรสภาพหน่วยราชการเป็นองค์กรอิสระรูปแบบใหม่ เช่น องค์กรมหาชน หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ รวมถึงองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ ซึ่งองค์กรเหล่านี้จะเน้นที่พันธกิจของการดำเนินงานตามหลักเหตุผลและความโปร่งใส รวมถึงการมอบภารกิจบางอย่างให้กับเอกชนดำเนินการ แต่ด้วยรูปแบบการบริหารองค์กรอิสระรูปแบบใหม่เหล่านี้ เน้นความคล่องตัว ทำให้กลไก ระเบียบการตรวจสอบมีความยืดหยุ่นมากกว่าระบบราชการปกติ

องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ (QuaGOs) เป็นองค์กรที่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งต้องมีลักษณะและรูปแบบพื้นฐาน ๔ ประการ กล่าวคือ ประการแรก ต้องไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่อาจจะแฝงอยู่ในองค์กรภาครัฐ ประการที่สอง ได้รับงบประมาณของรัฐ และ/หรือได้รับการสนับสนุนในรูปแบบอื่นจากรัฐ โดยที่รายได้ขององค์กร



ไม่ต้องนำเสนอเป็นรายได้แผ่นดิน ประการที่สาม การบริหารงานแบบองค์กรเอกชน มีประสิทธิภาพ ยืดหยุ่น และคล่องตัว และประการที่สี่ การดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อสาธารณประโยชน์ ไม่แสวงหากำไร

ดังนั้น การบริหารจัดการภาครัฐในรูปขององค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐและกองทุน หรือที่เรียกว่า “องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะ” มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ สามารถยกระดับคุณภาพการบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับสถานการณ์ จึงจำเป็นต้องมีลักษณะและรูปแบบพิเศษที่ทำให้มีความคล่องตัว

องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะประกอบด้วย (๑) องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้แก่ องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด ได้แก่ กองทุนต่าง ๆ และองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยการจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในรูปของมูลนิธิหรือสมาคม หรือที่เรียกว่า “องค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ” (GoNGOs) และ (๒) องค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์กรเหล่านี้จะค่อนข้างมีอิสระสามารถออกระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ได้เอง แต่ยังคงมีความสัมพันธ์ยึดโยงกับองค์กรภาครัฐอาจจะเป็นมิติทางการจัดตั้งและการดำรงอยู่ มิติบริหารองค์กร การงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการดำเนินการอื่นอยู่บ้าง โดยการบริหารจัดการ การกำกับดูแล และตรวจสอบองค์กรเหล่านี้จะกำหนดไว้หลวม ๆ ทำให้การกำกับดูแลและการตรวจสอบค่อนข้างน้อยมาก หรืออาจจะปลอดจากการกำกับดูแล และการตรวจสอบ ซึ่งอาจเป็นเหตุปัจจัยที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตได้

ทั้งนี้ การจัดตั้งกองทุนหรือทุนหมุนเวียนอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบภารกิจนั้น ๆ แต่การกำกับดูแลและการตรวจสอบนั้น แต่ละกองทุนจะมีความแตกต่างกัน โดยมีช่องทางดังนี้ ๑) กำหนดระเบียบ อนุมัติประมาณการรายจ่ายประจำปี และทำความเข้าใจกรณีนอกเหนือระเบียบโดยกระทรวงการคลัง ๒) ตรวจสอบงบการเงินโดยองค์กรอิสระ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ ๓) การติดตามประเมินผลโดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ทั้งนี้ บางกองทุนอาจจะมีการตรวจสอบโดยรัฐสภา และ/หรือการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย







ปัจจุบันองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นและมีแนวโน้มที่จะเกิดองค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะทั้งในรูปแบบของ “กองทุน” และ “องค์กรพัฒนาเอกชนภาครัฐ” มากขึ้น นอกจากนั้น ยังมีกรนำแนวคิดเกี่ยวกับ “กิจการเพื่อสังคม” หรือ “วิสาหกิจเพื่อสังคม” มาใช้เพื่อสร้างระบบการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน มีความคล่องตัวขององค์กรเอกชนแต่ยังคงมีความสัมพันธ์กับรัฐ จึงมีแนวโน้มว่าองค์กรเหล่านี้จะเป็นทางออกในการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ และจะเกิดขึ้นจำนวนมาก ในขณะเดียวกันก็จะมีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย นโยบาย โครงสร้างการบริหาร การงบประมาณ การกำกับดูแล และการติดตามและประเมินผล รวมถึงการตรวจสอบที่มีคุณภาพ เหมาะสม ชัดเจน และรัดกุม เพื่อลดความเสี่ยงต่อการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนั้น การนำแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานขององค์กรเอกชนกึ่งสาธารณะภายใต้กำหนดกฎระเบียบในการบริหารและควบคุมความเสี่ยงที่เหมาะสม จึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่กันไปด้วย



## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

กลุ่มงานพัฒนาเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง. **เอกสารเผยแพร่ “เงินนอกงบประมาณ”**.

คณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาบทบาทและการดำเนินการกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน วุฒิสภา. **รายงานการศึกษาเรื่องการค้าเงินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชน, ๒๕๔๗.**

คณาจารย์ภาควิชาการบริหารรัฐกิจ. **การบริหารรัฐกิจเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.

จำนงค์ ทองประเสริฐ ราชบัณฑิต สำนักศิลปกรรม. **ภาษาไทยไขขาน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพร่พิทยา, ๒๕๒๘.

จิระประภา อัครบวร และประยูร อัครบวร. **ความรับผิดชอบต่อสังคม CSR Corporate Social Responsibility**. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๕๒.

จุมพล นิมพานิช. **การบริหารจัดการภาครัฐใหม่ : หลักการ แนวคิด และกรณีตัวอย่างของไทย**. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๘.

ชาญชัย แสงศักดิ์. **องค์การมหาชน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๒.

ณัฐวุฒิ พงศ์ศิริ. **ประชาชาติธุรกิจ**. ฉบับวันที่ ๑๙ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑. [ออนไลน์] <http://www.matichon.co.th/prachachart> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๕๓.

ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน. **รวมบทความวิชาการ การบริหาร (ฉบับปรับปรุงเพิ่มเติม)**. ม.ป.ท. : ๒๕๕๐.

พรรณราย ชันธกิจ และคณะ. **รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การศึกษาลักษณะ รูปแบบ และความเสี่ยงต่อการทุจริตในองค์กรเอกชน กิ่งสาธารณะ**. ทูลอดหนุนการวิจัย สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๕๔.





พิพัฒน์ ไทอารี. **แนวคิดการบริหารภาครัฐและภาคเอกชนยุคใหม่**. [ออนไลน์]

<http://202.29.22.164/e-learning/cd-1503/SOC16/tp1/linkfile/print5.htm> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๒.

ภูมิธรรม เวชยชัย. **พัฒนาสังคม : รวมบทความด้านการพัฒนาสังคมขององค์กรพัฒนาเอกชน**. ม.ป.ท. : ๒๕๒๗.

วสันต์ เหลืองประภัสร์. **การศึกษาแนวทางการดำเนินงานร่วมกันเพื่อการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ : รายงานการวิจัย**. นนทบุรี : วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๙.

วิรัช สงวนวงศ์วาน. **องค์การและการจัดการ**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แมส แพบลิชชิง, ๒๕๔๑.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. **นานาทรรศนะว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ : รวมบทความวิชาการด้านการบริหารงานคลังสาธารณะ และการเมืองการปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน**. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๙.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๐.

ศิริวรรณ อนันต์โท. **วิวัฒนาการของวิทยุโทรทัศน์เพื่อการศึกษาและสาธารณะในประเทศต่าง ๆ**. [ออนไลน์] <http://siriwan.info/PBS1.doc> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. **คู่มือคำอธิบายกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ๒๕๕๑.



อรพินท์ สฟโชคชัย. เอกสารประกอบการสัมมนา ประจำปี ๒๕๓๙ เรื่อง ปฏิรูป  
ภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย ภาคการประชุมที่ ๓ “ภาคราชการไทย  
และหุ้นส่วนใหม่ในการพัฒนา”. งานวิจัยภายใต้โครงการปรับภาคราชการ  
เข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)  
ด้วยการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรุงเทพฯ :  
มูลนิธิชัยพัฒนา และมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย,  
๒๕๓๙.

อุทัย เลาหวิเชียร. รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ : ภูมิหลัง แนวคิด และ  
ความสัมพันธ์กับสาขาอื่นๆ ของรัฐประศาสนศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๓.  
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๒๐.

หนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๔๒๗/ว๓๖๖ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แนวทาง  
การจัดตั้งทุนหมุนเวียน.

## ภาษาอังกฤษ

Edward H. Litchfield. “Notes on a General Theory of Administration.” **Administrative  
Science Quarterly**. (June 1956), pp. 7 – 9.

Kevin R. Kosar Analyst in American National Government. **The Quasi-Government  
: Hybrid Organizations with Both Government and Private Sector Legal  
Characteristics**. Updated February 13, 2007 และ June 22, 2011.

Bruce L.R. Smith. **The RAND Corporation : A Case Study of a Nonprofit Advisor  
Corporation**. (Cambridge, MA : Harvard University Press, 1966).

## Web site

<http://www.redcross.or.th/history/index.php4> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒.

<http://www.nsf.gov/statistics/nsf06316/> เข้าถึงข้อมูล เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒.

[http://en.wikipedia.org/wiki/Federal\\_Reserve\\_Bank](http://en.wikipedia.org/wiki/Federal_Reserve_Bank), Retrieved 12 February เข้าถึง  
ข้อมูล เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔.





# การแบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานรัฐ

ณัฐกฤช มุสิกะโสภณ\*

อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด ทั้ง ๆ ที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการกระทำแทนหน่วยงานของรัฐที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีตัวตนและ

---

\* นบ., นม., ประกาศนียบัตรและเกียรติบัตรหลักสูตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองตามมาตรฐานที่ ก.ศป. รับรอง, นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้ด้วยตนเอง การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐจึงต้องกระทำผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย และทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าใช้ดุลพินิจหรือดำเนินการในเรื่องต่างๆ แทนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ ต่อมาจึงได้มีการตรากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ให้การกระทำละเมิด<sup>๑</sup> ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>๒</sup> นั้นสามารถแบ่งออกได้ ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีที่หนึ่ง ละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เพื่อประโยชน์ของทางราชการ เป็นต้น ส่วนกรณีที่สอง ละเมิดอันมิได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำในการปฏิบัติหน้าที่<sup>๓</sup> ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว

---

<sup>๑</sup> “ละเมิด” ตามมาตรา ๔๒๐ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อณามย์ก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นกระทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

<sup>๒</sup> มาตรา ๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด”

<sup>๓</sup> มาตรา ๖ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”





การละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่นั้น อาจก่อให้เกิดผลดังนี้ คือ หนึ่ง การละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก และสอง การละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ<sup>๕</sup> ที่ตนสังกัดหรือไม่ก็ตาม โดยการละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก บุคคลนั้นจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดโดยตรงไม่ได้ แต่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดก่อน ซึ่งในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดก็ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของเจ้าหน้าที่นั้น<sup>๕</sup> และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่การละเมิดนั้นแล้ว จึงมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดนั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ<sup>๖</sup> ขณะที่การละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ รัฐมีสิทธิออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้

<sup>๕</sup> มาตรา ๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

<sup>๕</sup> มาตรา ๕ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง”

<sup>๖</sup> มาตรา ๘ วรรคแรก พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”



ความรับผิดชอบกรณีการละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปโดย “จงใจ”<sup>๗</sup> หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”<sup>๘</sup> หรือไม่ โดยความรับผิดชอบอาจจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเพียงคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ ซึ่งในที่นี้จะขอกล่าวถึงกรณีการละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐ และต้องมีผู้ร่วมรับผิดชอบหลายคน โดยมีหลักเกณฑ์และการพิจารณาเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่แต่ละคน ดังต่อไปนี้

### ๑. พิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม

หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายกรณีทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือจะใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดกรณีทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก<sup>๙</sup> หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์

<sup>๗</sup> “จงใจ” หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตนและแม้ว่าผลเสียหายที่เกิดขึ้นจะมากหรือน้อยไปกว่าความคาดคิดก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ การกระทำโดยสุจริตแต่เข้าใจผิดในข้อเท็จจริง แสดงว่าเป็นการกระทำโดยไม่รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่เสียหายโดยจงใจ

<sup>๘</sup> “การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำโดยรู้สึกอยู่แล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังขึ้นทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดว่าผลอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่แน่ว่าจะเกิดและคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้

<sup>๙</sup> มาตรา ๙ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”







โดยไม่ต้องใช้สิทธิเรียกให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้<sup>๑๐</sup> ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐอาศัยหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ในการกำหนดความเสียหาย

๑.๑ พฤติการณ์แห่งละเมิด กล่าวคือ สภาพสิ่งแวดล้อมและสถานการณ์ต่าง ๆ ที่ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เช่น เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินของทางราชการ แต่กลับไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้ทรัพย์สินสูญหายไป หน่วยงานของรัฐก็ต้องพิสูจน์ความเสียหายว่าหน่วยงานได้รับความเสียหายแค่ไหนเพียงใดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้น

๑.๒ ความร้ายแรงแห่งละเมิด ในกรณีละเมิดโดยประมาทเลินเล่อ หน่วยงานของรัฐก็ต้องพิจารณาว่าเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดาทั่วไปหรืออย่างร้ายแรง ทั้งนี้ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงกับประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา ซึ่งพอที่จะแยกความแตกต่างได้ กล่าวคือ ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น เกือบเท่ากับจงใจ เพราะผิดวิสัยของบุคคลธรรมดาจะทำได้ แต่ความประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดานั้นเป็นเพียงแต่ปราศจากความระมัดระวังเท่านั้น

#### กรณีศึกษา

- คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๔๗/๒๕๕๐ การที่นักการภารโรง อยู่เวรยามเฝ้าอาคารโดยไม่ใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการดังเช่นวิญญูชนพึงกระทำ จนเป็นเหตุให้คนร้ายลักเอาเครื่องคอมพิวเตอร์ไปจำนวน ๒๙ ตัว อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย แต่โดยที่นักการภารโรงมิได้มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย และมหาวิทยาลัยก็ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย ทั้งที่มีทรัพย์สินมูลค่าสูง แต่ได้ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการตามปกติมาอยู่เวรโดยไม่มี

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๘ วรรคสอง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้”



ผู้ตรวจเวอร์และไม่มีระเบียบข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาเวรยาม ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ รวมทั้งความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐแล้ว การที่มหาวิทยาลัยให้นักการภารโรง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายหลังจากหักค่าเสื่อม แล้ว จึงเป็นการเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย

## ๒. พิจารณาถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

กรณีการละเมิดอันเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐจะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย<sup>๑๑</sup>

### กรณีศึกษา

#### ๑) กรณีหักความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๙ มหาวิทยาลัยไม่มีระเบียบปฏิบัติในการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการคืนเงินของผู้วิจัยที่ขอถอนโครงการวิจัย เมื่อการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มหาวิทยาลัยไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินดังกล่าวให้ชัดเจนเป็นช่องทางใหนาง ซ. สามารถยกยอดเงินที่ได้รับคืนจากผู้วิจัยที่ถอนโครงการวิจัยไปได้ ดังนั้น การที่มหาวิทยาลัยออกคำสั่งเรียกเงินจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาง ซ. และไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของนาง ซ. อันมีลักษณะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยหักส่วนความรับผิดชอบเฉพาะกรณีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับ

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๘ วรรคสาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย”





บัญชาของนาง ช. เป็นผู้ตรวจพบการทุจริตและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเท่านั้น โดยไม่ได้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบอันเกิดจากความบกพร่องของมหาวิทยาลัยที่ไม่ได้กำหนดวิธีคืนเงินดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีชำระ ค่าสั่งของมหาวิทยาลัยดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๓๘-๓๓๙/๒๕๔๙ นาย ก. เป็นกรรมการตรวจการจ้าง ได้ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริง จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เนื่องจากนาย ก. ได้รับมอบให้ทำหน้าที่เวรรักษาการณ์ประตูเรือนจำ ซึ่งถือว่าเป็นภารกิจที่สำคัญ ไม่อาจละทิ้งหน้าที่ไปปฏิบัติหน้าที่อื่นได้และได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรับสินค้าอีกหน้าที่หนึ่งไปพร้อมกัน แม้ว่านาย ก. จะไม่ได้ทักท้วงขอให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณา ทบทวนคำสั่งให้ทำหน้าที่คณะกรรมการตรวจรับสินค้าก็ตาม แต่ก็ต้องถือว่าความเสียหายที่นาย ก. ลงชื่อตรวจรับสินค้าโดยไม่ได้ตรวจสินค้าจริงเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ความเสียหายส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของระบบงานของราชการด้วย จึงให้หักส่วนความรับผิดชอบอันเกิดจากระบบงานดังกล่าวออกร้อยละ ๕๐ ของความเสียหาย

๒) กรณีไม่หักความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๔๙/๒๕๕๑ แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้หรืออนุญาตให้นาย พ. ขับรถยนต์ไปใช้ส่วนตัว การเกิดอุบัติเหตุและความเสียหายของรถยนต์ของราชการจึงเกิดจากนาย พ. โดยตรง แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์และขออนุญาตนำรถยนต์ของราชการมาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพัก ผู้ฟ้องคดีก็ต้องรับผิดชอบดูแลการเก็บรักษารถยนต์ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เมื่อทราบว่านาย พ. ไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักในเวลาอันสมควร แต่ก็มิได้ติดตามรถยนต์ตามสมควรแม้อ้างว่าได้ใช้ความพยายามติดตามโดยการโทรศัพท์ฝากข้อความไปยังเพจเจอร์ของนาย พ. แล้ว แต่ไม่ได้รับการติดต่อกลับ ก็จะต้องใช้ความพยายามชวนชวายติดตามว่านาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ที่ใด โดยสอบถามจาก



บุคคลที่ใกล้ชิดหรือบุคคลที่นาย พ. อาศัยอยู่ด้วย หรือแม้ว่าในระหว่างเวลานั้น มีฝนตกหนักและน้ำท่วมไม่สามารถนำรถยนต์ออกไปได้ก็ตามก็สามารถใช้โทรศัพท์ในการแจ้งเหตุต่อผู้ที่เกี่ยวข้องให้ทราบได้ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับอ้างว่าตนมีอาการอ่อนเพลียและรับประทานยา ทำให้เกิดอาการง่วงนอนและเข้านอนพักผ่อน โดยมีได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบจนเป็นเหตุให้นาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว จนประสบอุบัติเหตุในเวลาต่อมา ถือว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการควบคุมดูแลรถยนต์ของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการด้วย คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ ๕๐ ของจำนวนค่าเสียหายจึงชอบด้วยกฎหมาย

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๓๗/๒๕๕๒ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (เลขาธิการคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน และผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษา) ปฏิบัติหน้าที่ราชการในนามของสำนักงานคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษาเดิม) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ได้ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (เลขาธิการคณะกรรมการศึกษาขั้นพื้นฐาน) มีคำสั่งอนุมัติการเบิกจ่ายเงินค่าเช่าบ้านข้าราชการในสังกัดโรงเรียน เมื่อนางสาว ส. ข้าราชการครูโรงเรียนได้มีหนังสือขออนุมัติเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ สำหรับผ่อนชำระเงินกู้เพื่อชำระราคาบ้าน ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีอำนาจจะต้องพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการได้เข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ว่างอยู่ก่อน เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการสำหรับผ่อนชำระเงินเพื่อชำระค่าบ้าน ผู้ฟ้องคดีรู้อยู่แล้วว่าบ้านพักครูเลขที่ ๑๗๐/๗ ว่างอยู่และมีสภาพสมบูรณ์เหมาะสมที่จะให้ข้าราชการครูเข้าพักอาศัยได้ ซึ่งต้องจัดให้ข้าราชการครูเข้าอยู่อาศัย และรู้อยู่แล้ว





ว่าการอนุมัติให้นางสาว ส. เบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ นับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๑ เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ทางราชการ ได้รับความเสียหายอันถือว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อระยะเวลาอนุมัติค่าเช่าบ้านให้แก่นางสาว ส. ตั้งแต่เดือน กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ถึงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เป็นช่วงเวลาก่อนที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะมีผลใช้บังคับ ผู้ฟ้อง คดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดดังกล่าวเต็มจำนวน (ความเสียหายเกิดขึ้น ก่อนพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะใช้บังคับ)

ส่วนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดในช่วงเวลานับตั้งแต่ว่า วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ จนถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๑ แม้ว่าจะต้องพิจารณา ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีผลใช้ บังคับแล้วก็ตาม แต่เนื่องจากการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิด ด้วยความจงใจตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่งและมีได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่อง ของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม อันจะนำมาหักส่วนแห่งความ รับผิดออกตามมาตรา ๘ วรรคสาม อีกทั้งมิใช่เป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจาก เจ้าหน้าที่หลายคนที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของแต่ละคนตาม มาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดนับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ จนถึงเดือนกันยายน ๒๕๔๑ เต็มจำนวนแต่เพียงผู้เดียว เช่นเดียวกัน

การมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน จึงเป็น คำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว อนึ่ง แม้ว่าการบัญญัติกลางจะระบุว่าผู้ฟ้องคดีกระทำ ละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อก็ตาม แต่เนื่องจากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังได้ว่า เป็นการกระทำละเมิดด้วยความจงใจอันมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม



ทดแทนตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นกรณีศาลย่อมจะต้องวินิจฉัยปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

### ๓. การไม่นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หลายคนที่ได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่หลายคนที่ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ แต่หน่วยงานของรัฐจะให้เจ้าหน้าที่รับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วมไม่ได้<sup>๑๒</sup>

#### กรณีศึกษา

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ กรณีละเมิดในคดีนี้มีขึ้นเกิดจากผู้ฟ้องคดีและนายदनัยจงใจกระทำละเมิดอันจะถือว่าร่วมกันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิดจึงต้องรับผิดในผลละเมิดเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลง ซึ่งตามมาตรา ๘ วรรคสี่ มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แบ่งส่วนความรับผิดระหว่างผู้ฟ้องคดีและนายदनัยในอัตราร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด การแบ่งส่วนความรับผิดในอัตราดังกล่าวเหมาะสมแล้ว

### ๔. รับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่แต่ละระดับในสายการบังคับบัญชาจะมีความรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ในการทำงาน การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จึงอาจเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคนได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาตามส่วนของการกระทำ ผู้ใดมีส่วนในการทำละเมิดมากกว่าก็ย่อมต้องรับผิด

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๘ วรรคสี่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ...”





คดีใช้ค่าสินไหมทดแทนมากกว่า หากมีส่วนในการทำละเมิดเท่ากันก็ย่อมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนเท่ากัน และเป็นการรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนได้ทำละเมิดเท่านั้น<sup>๑๓</sup>

#### กรณีศึกษา

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๒/๒๕๕๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กระทรวงการคลัง) ได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบโดยให้นายदनัย หัวหน้างานบัญชีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ได้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่าและให้ผู้ฟ้องคดี (สรรพากรอำเภอเขตปทุมวัน) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานรับผิดชอบในอัตราส่วนร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่า กรณีละเมิดในคดีนี้มีสาเหตุจากผู้ฟ้องคดีและนายदनัยจงใจกระทำละเมิดอันจะถือว่าร่วมกันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลง ซึ่งตามมาตรา ๘ วรรคสี่ มีให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างผู้ฟ้องคดีและนายदनัยในอัตราร้อยละ ๔๐ และร้อยละ ๖๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด การแบ่งส่วนความรับผิดชอบในอัตราดังกล่าวเหมาะสมแล้ว

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๗๓/๒๕๕๐ การที่กระทรวงการคลังได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบโดยให้นายदनัย ในฐานะหัวหน้างานบัญชีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ ๖๐ เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ได้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่า และนายประสิทธิ์ สรรพากรอำเภอซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่ากรณีละเมิดมิใช่เกิดจากนายदनัย และนายประสิทธิ์จงใจกระทำละเมิดอันจะถือว่าร่วมกันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบในผลละเมิดเฉพาะส่วนที่ตน

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๘ วรรคสี่ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ “...เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”



ได้กระทำลง ซึ่งมาตรา ๘ วรรคท้าย มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ การที่กระทรวงการคลังได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างนายदनัยและนายประสิทธิ์ในอัตราร้อยละ ๖๐ และร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายทั้งหมด นายदनัยมิได้โต้แย้งอัตราส่วนความรับผิดชอบดังกล่าว นายदनัยจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรม ส. โดยคิดจากเงินที่หน่วยงานของกรม ส. ถูกยกยอกไปจำนวน ๕,๘๗๔,๐๒๔ บาท หักความบกพร่องของหน่วยงานของกรม ส. ร้อยละ ๘๐ ของจำนวนเงินดังกล่าว คงเหลือเงินที่นายदनัยและนายประสิทธิ์ต้องชดใช้คืนให้แก่กรม ส. เพียงร้อยละ ๒๐ ของเงินจำนวน ๕,๘๗๔,๐๒๔ บาท คิดเป็นเงิน ๑,๑๗๔,๘๐๔.๘๐ บาท ซึ่งนายदनัยต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๖๐ ของเงินจำนวนนี้ คิดเป็นเงิน ๗๐๔,๘๘๒.๘๘ บาท การที่ กรม ส. มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้นายदनัยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๓,๕๒๔,๔๑๔.๔๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ให้นายदनัยรับผิดชอบเกินกว่า ๗๐๔,๘๘๒.๘๘ บาท และหากได้รับชำระหนี้จากผู้ทุจริตทั้งสองเพียงใด ให้คืนเงินส่วนที่ได้รับชำระไว้เกินแก่นายदनัยตามสัดส่วนความรับผิดชอบต่อไป

### ๕. พิจารณาหักค่าเสื่อมราคา

กรณีที่ทรัพย์สินสูญหายหรือเสียหาย หน่วยงานของรัฐจะเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินแทนทรัพย์สินสูญหายหรือเสียหายนั้นจะต้องคำนวณหักค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สิน ซึ่งมีหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคา<sup>๑๔</sup> ดังต่อไปนี้

๑) การชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน กรณีที่ทรัพย์สินสูญหายหรือเสียหายที่ยังไม่ได้ใช้งาน ให้ชดใช้ตามราคาทรัพย์สินดังกล่าวในปีที่สูญหายหรือเสียหาย โดยไม่มีการหักค่าเสื่อมราคาหรือค่าสึกหรอของทรัพย์สินนั้น

<sup>๑๔</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๗.๒/ว.๘๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๔๕







๒) การชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน กรณีที่ทรัพย์สินสูญหายหรือเสียหายที่ได้ใช้งานมาแล้วก็จะมีหักค่าเสื่อมราคาตามระยะเวลาที่ใช้งานมาแล้ว หรือตามมูลค่าซากของทรัพย์สินนั้น ๆ ขึ้นอยู่กับระยะเวลาการใช้ทรัพย์สินว่าอยู่ในช่วงเวลาหรือเกินระยะเวลาที่กำหนดการใช้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว

๓) ทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายรายการใดที่มีราคาปัจจุบันไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท ให้ชดใช้ตามราคาปัจจุบันของทรัพย์สินนั้น

๔) ทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ส่วนราชการขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณี ๆ ไป

ทั้งนี้ ๑) และ ๒) อายุการใช้งานอย่างมีประสิทธิภาพของทรัพย์สินแต่ละประเภท ตลอดจนอัตรามูลค่าซาก โดยอ้างอิงหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจและเอกชน เพื่อเป็นมาตรฐานในการถือปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

## ๖. พิจารณาแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๖ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เพื่อมิให้การกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานเกิดความเหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรมและเกิดความไม่เสมอภาคแก่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของแต่ละหน่วยงานของรัฐ และเพื่อเป็นบรรทัดฐานให้แก่หน่วยงานของรัฐในการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเสมอภาคกับเจ้าหน้าที่ของทุกหน่วยงาน หน่วยงานของรัฐได้พิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม พิจารณาถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม พิจารณาถึงการไม่นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและกรณีผู้เสียหายมีส่วนในการทำละเมิดปะปนอยู่ด้วยส่วนหนึ่ง (กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก) แล้วจึงนำความเสียหายที่ลดส่วนและ/หรือหักส่วนแล้วมาพิจารณาความรับผิดให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละราย โดยใช้แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้



## แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

### ๖.๑ กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ

กรณี	ลักษณะความเสียหาย	สัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ)						หมายเหตุ
		คณะกรรมการ		ผู้เกี่ยวข้อง (ตรวจสอบ / เสนอ ความเห็น)		ผู้บังคับบัญชา (ผบ.)		
		ชื่อ	สัดส่วน	ตำแหน่ง	สัดส่วน	ขั้นต้น- กลาง ผู้ผ่านงาน	ขั้นสูง/ ผู้อนุมัติ	
๑. การจัดจ้าง/จัดซื้อราคาแพง ๑.๑ วิธีการจัดซื้อ/จัดจ้าง ไม่ถูกต้อง  ๑.๒ กำหนดราคากลาง สูงกว่าความเป็นจริง (๑) ใช้ค่า Factor F/ราคาวัสดุ ไม่ถูกต้อง (๒) จำนวนปริมาณผิดพลาด  ๑.๓ ไม่คัดเลือกผู้เสนอราคา ต่ำสุดที่มีคุณสมบัติถูกต้อง ตามเงื่อนไขที่กำหนด (๑) วิธีสอบราคา (๒) วิธีประกวดราคา	กก.พิจารณาผล	๖๐	ฝ่ายพัสดุ	๒๐	๑๐	๑๐	กรณีผ่าน จนท.ฝ่ายพัสดุ	
	กก.พิจารณาผล	๖๐	-	-	๒๐	๒๐	กรณีไม่ผ่าน จนท.ฝ่ายพัสดุ	
	กก.พิจารณาผล	๖๐	-	-	-	๔๐	กรณีไม่ผ่านจนท.ฝ่ายพัสดุ/ ผบ.ขั้นต้น-กลาง	
	กก.กำหนดราคากลาง	๗๐	ฝ่ายพัสดุ	๑๕	๑๐	๕	กรณีผ่าน จนท.ฝ่ายพัสดุ	
	กก.กำหนดราคากลาง	๗๐	-	-	๒๐	๑๐	กรณีไม่ผ่าน จนท.ฝ่ายพัสดุ	
	กก.กำหนดราคากลาง	๗๐	-	-	-	๓๐	กรณีไม่ผ่านจนท.ฝ่ายพัสดุ/ ผบ.ขั้นต้น-กลาง	
	กก.กำหนดราคากลาง	๑๐๐	-	-	-	-		
	กก.เปิดซอง	๖๐	ฝ่ายพัสดุ	๑๕	๑๕	๑๐	กรณีตาม (๑) และ (๒)	
	กก.พิจารณาผล	๖๐	ฝ่ายพัสดุ	๑๕	๑๕	๑๐	จนท.ฝ่ายพัสดุ/ผู้ผ่านงาน ทักท้วงแล้วแต่ผู้บังคับบัญชา ใช้อำนาจสั่งอนุมัติให้ ผู้อนุมัติรับผิดชอบร้อยละ ๔๐ (จนท.ฝ่ายพัสดุ/ผู้ผ่านงาน ไม่ต้องรับผิดชอบ)	





กรณี	ลักษณะความเสียหาย	สัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ)						หมายเหตุ
		คณะกรรมการ		ผู้เกี่ยวข้อง (ตรวจสอบ / เสนอ ความเห็น)		ผู้บังคับบัญชา (ผบ.)		
		ชื่อ	สัดส่วน	ตำแหน่ง	สัดส่วน	ขั้นต้น- กลาง ผู้ผ่านงาน	ขั้นสูง/ ผู้อนุมัติ	
๒.	การตรวจการจ้างตรวจรับไม่ถูกต้อง ๒.๑ การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ	กก.ตรวจการจ้าง	๓๐	ผู้ควบคุมงาน	๕๐	๑๐	๑๐	กรณีข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่าผู้บังคับบัญชามีเหตุน่าเชื่อว่าควรจะได้รู้ถึงการตรวจรับงานไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ
		กก.ตรวจการจ้าง	๔๐	ผู้ควบคุมงาน	๖๐	-	-	กรณีผู้บังคับบัญชาไม่น่าจะรู้ว่าการตรวจรับงานไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ ไม่ต้องรับผิดชอบ
	๒.๒ ส่งของไม่ตรงตามสัญญา	กก.ตรวจรับ	๖๐	ฝ่ายพัสดุ	๒๐	๑๐	๑๐	กรณีข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งว่า จนท. ฝ่ายพัสดุ/ผู้บังคับบัญชามีเหตุน่าเชื่อว่าควรจะได้รู้ถึงการส่งของไม่ตรงตามสัญญา
		กก.ตรวจรับ	๑๐๐	-	-	-	-	กรณี จนท.ฝ่ายพัสดุ/ผู้บังคับบัญชาไม่น่าจะรู้ว่าการส่งของไม่ตรงตามสัญญา ไม่ต้องรับผิดชอบ



กรณี	ลักษณะความเสียหาย	สัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ)						หมายเหตุ
		คณะกรรมการ		ผู้เกี่ยวข้อง (ตรวจสอบ / เสนอ ความเห็น)		ผู้บังคับบัญชา (ผบ.)		
		ชื่อ	สัดส่วน	ตำแหน่ง	สัดส่วน	ชั้นต้น- กลาง ผู้ผ่านงาน	ชั้นสูง/ ผู้อนุมัติ	
๓.	ไม่เรียกค่าปรับ กรณีส่งมอบงาน/ของล่าช้า	กก.ตรวจการ จ้าง/รับ	๗๐	ฝ่ายพัสดุ	๑๐	๑๐	๑๐	กรณีซื้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่ประจักษ์ชัดเจนแจ้งว่า จนท. ฝ่ายพัสดุ/ผู้บังคับบัญชามีเหตุที่น่าเชื่อว่าควรจะรับรู้ถึงการส่งมอบงาน/ของล่าช้า
		กก. ตรวจการจ้าง	๑๐๐	-	-	-	-	กรณี จนท.ฝ่ายพัสดุ/ผู้บังคับบัญชาไม่อาจทราบข้อเท็จจริงได้ว่ามีการส่งมอบงานของล่าช้าไม่ต้องรับผิดชอบแก่คณะกรรมการจ้าง/รับ ปกปิดไม่แจ้งให้ทราบลงนามตรวจรับ-ย้อนหลัง เป็นต้น
๔.	การใช้เงินผิดระเบียบ ๔.๑ ไม่นำเงินรายได้เข้าบัญชี เกี่ยวข้องแต่นำไปใช้โดยผิด ระเบียบ			ฝ่ายการเงิน	๒๐	๓๐	๕๐	กรณีเป็นเรื่องที่ผู้เสนอและผู้บังคับบัญชาปฏิบัติผิดพลาดทางการเงินการคลัง
				-	-	-	๑๐๐	กรณีผู้อนุมัติใช้อำนาจสั่งการและเป็นผู้อนุมัติให้รับผิดชอบเต็มจำนวน ร้อยละ ๑๐๐ (จนทฝ่ายการเงินผู้ผ่านงานไม่ต้องรับผิดชอบ)





กรณี	ลักษณะความเสียหาย	สัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ)						หมายเหตุ
		คณะกรรมการ		ผู้เกี่ยวข้อง (ตรวจสอบ / เสนอ ความเห็น)		ผู้บังคับบัญชา (ผบ.)		
		ชื่อ	สัดส่วน	ตำแหน่ง	สัดส่วน	ชั้นต้น- กลาง ผู้ผ่านงาน	ชั้นสูง/ ผู้อนุมัติ	
	๔.๒ จ่ายเงินเกินสิทธิ/ ไม่มีสิทธิ/ผิดระเบียบ			ฝ่ายการเงิน	๖๐	๒๐	๒๐	กรณีมีเงินงบประมาณ/ เงินราชการสำรอง หรือใช้จ่ายแล้ว แต่จ่ายผิด ระเบียบหรือเกินกว่า สิทธิที่ควรได้รับ

### หมายเหตุ

- ฝ่ายพัสดุ/ฝ่ายการเงิน หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายพัสดุ/  
ฝ่ายการเงินหรือที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น แต่มีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ราชการและความรับผิดชอบ  
เช่นเดียวกัน



## ๖.๒ กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน

กรณี	ลักษณะความเสียหาย	สัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ)						หมายเหตุ	
		ผู้ทุจริต	คณะกรรมการ		ผู้เกี่ยวข้อง (ตรวจสอบ / เสนอ ความเห็น)		ผู้บังคับบัญชา (ผบ.)		
			ชื่อ	สัดส่วน	ตำแหน่ง	สัดส่วน	ชั้นต้น- กลาง ผู้ผ่านงาน		ชั้นสูง/ ผู้อนุมัติ
๑. รับเงินแล้วนำไปใช้ส่วนตัว	๑.๑ รับเงินแล้ว ไม่ออกใบเสร็จรับเงิน/ แก้ไขหรือปลอม ใบเสร็จรับเงิน	๑๐๐			ฝ่ายการเงิน	๖๐	๒๐	๒๐	กรณี กก.เก็บรักษาเงิน ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ
	๑.๒ ออกใบเสร็จรับเงิน แล้วไม่นำเงินส่ง	๑๐๐	กก.เก็บ รักษาเงิน	๖๐	ฝ่ายการเงิน	๒๐	๑๐	๑๐	
	๑.๓ ไม่นำเงินฝาก คลังหรือธนาคารให้ครบ จำนวนตามระเบียบ กลับนำไปใช้ส่วนตัว	๑๐๐			ฝ่ายการเงิน	๖๐	๒๐	๒๐	
๒. เบิกจ่ายโดยทุจริต	๒.๑ ไม่มีหลักฐานการจ่าย	๑๐๐			ฝ่ายการเงิน	๖๐	๒๐	๒๐	กรณี ๒.๒ และ ๒.๓ ผู้อนุมัติปล่อยปลະละเลย ไม่ควบคุมดูแล ปล่อยให้ มีการทุจริตอย่างต่อเนื่อง ให้ผู้อนุมัติรับผิดชอบด้วย โดยปรับสัดส่วนเท่ากับ ๒๑
	๒.๒ ทำหลักฐานเท็จ	๑๐๐			ฝ่ายการเงิน	๖๐	๔๐	-	
	๒.๓ แก้ไขเอกสาร เบิกจ่าย	๑๐๐			ฝ่ายการเงิน	๖๐	๔๐	-	





กรณี	ลักษณะความเสียหาย	สัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ)						หมายเหตุ	
		ผู้ทุจริต	คณะกรรมการ		ผู้เกี่ยวข้อง (ตรวจสอบ / เสนอ ความเห็น)		ผู้บังคับบัญชา (ผบ.)		
			ชื่อ	สัดส่วน	ตำแหน่ง	สัดส่วน	ชั้นต้น- กลาง ผู้ผ่านงาน		ชั้นสูง/ ผู้อนุมัติ
๒.๔ แก้วไขหรือเติม จำนวนในเช็ค/ใบถอน เงินให้สูงขึ้น	๑๐๐			ผู้ลงนามในเช็ค/ ใบถอนเงิน	๑๐๐	-	-	กรณีผู้ลงนามในเช็ค/ ใบถอนเงิน ไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบ เช่น ลงนาม ไว้ล่วงหน้าโดยยังไม่ได้ กรอกจำนวนเงิน เขียนจำนวนเงิน โดยเว้น ช่องว่างข้างหน้าไว้ให้ เติมได้ ไม่ขีดคร่อมเช็ค สั่งจ่ายให้เจ้าหน้าที่ โดยตรงเป็นต้น ให้ผู้ลงนาม ในเช็ค/ใบถอนเงิน รับผิดชอบ คนละส่วนเท่าๆ กัน	

### หมายเหตุ

- ฝ่ายการเงิน หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในฝ่ายการเงินหรือที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น แต่มีลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ราชการและความรับผิดชอบเดียวกัน



### ๖.๓ กรณีอุบัติเหตุ

กรณี	ลักษณะความเสียหาย	สัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ร้อยละ)	หมายเหตุ
		พนักงานขับรถ	
๑.	ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจร	๑๐๐	กรณีพนักงานขับรถกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรแต่เพียงฝ่ายเดียวหรือโดยลำพัง
๒.	ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรและมีเหตุปัจจัยภายนอกประกอบด้วย	๗๕	กรณีมีเหตุปัจจัยภายนอกมาประกอบด้วย เช่น ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ขับรถ มิได้มีตำแหน่งหน้าที่โดยตรงเป็นพนักงานขับรถไม่ชำนาญเส้นทาง สภาพถนนหรือทัศนวิสัยไม่ดี สภาพยานพาหนะก่อนนำมาใช้ไม่สมบูรณ์ หรือมีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น พนักงานขับรถพยาบาลต้องรีบนำผู้ได้รับบาดเจ็บไปส่งโรงพยาบาลโดยเร็ว เป็นต้น
๓.	ฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการจราจรและคู่กรณีมีส่วนประมาทรวมอยู่ด้วย	๕๐	

#### หมายเหตุ

- กรณีที่มีการนำยานพาหนะของทางราชการไปใช้ในกิจการส่วนตัวหรือเดินทางออกนอกเส้นทางจากที่ได้รับอนุญาตให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เต็มจำนวนความเสียหาย (ร้อยละ ๑๐๐)







### อธิบายเพิ่มเติม

๑) กรณีเจ้าหน้าที่อยู่ในกลุ่มที่ต้องรับผิดชอบมากกว่า ๑ คน เช่น คณะกรรมการกำหนดราคากลางมีจำนวน ๓ คน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพัสดุที่เกี่ยวข้องมีจำนวน ๒ คน ให้แต่ละคนรับผิดชอบคนละส่วนเท่า ๆ กัน

๒) แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นี้เป็นเพียงแนวทางประกอบการพิจารณาในเบื้องต้นเท่านั้น หากมีกรณีนอกเหนือจากแนวทางดังกล่าว ให้ดำเนินการดังนี้

- กรณีที่มีความเสียหายทำนองเดียวกับลักษณะความเสียหายข้างต้น ก็ให้นำสัดส่วนดังกล่าวมาเทียบเคียงและปรับใช้ตามความเหมาะสม

- กรณีมีข้อเท็จจริง/กลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้บังคับบัญชาแตกต่างไปจากแนวทางข้างต้น ให้ปรับเปลี่ยนสัดส่วนใหม่ได้ตามความเหมาะสม

- กรณีมีข้อเท็จจริงหรือลักษณะความเสียหายที่แตกต่างหรือนอกเหนือจากแนวทางข้างต้น ให้กำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่ละกรณีได้ตามความเหมาะสม

การพิจารณาเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่หลายคนจำเป็นจะต้องมีการแบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่แต่ละระดับในสายการบังคับบัญชา ก็จะมี ความรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรงด้วยกันอย่างเป็นธรรมชาติ ไม่ว่าจะได้ทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงก็ตาม โดยหลักหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระคดีใช้ค่าสินไหม ทดแทนแก่ผู้เสียหายและจะใช้สิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น รวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยตรงด้วย และเมื่อหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไล่เบียด กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความ เสียหาย ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นการ เฉพาะตัวและมีให้นำหลักกฎหมายนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้



บังคับ และในกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาว่าผู้เสียหายมีส่วนในการทำละเมิดปะปนอยู่ส่วนหนึ่งด้วย แล้วจึงนำความเสียหายที่ลดส่วนและ/หรือหักส่วนแล้วมาพิจารณาความรับผิดให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละราย โดยใช้แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๖ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐในการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่หลายคน ทั้งนี้การใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว หน่วยงานของรัฐก็ควรพึงระวังมิให้ขาดอายุความ กล่าวคือ ต้องใช้สิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลา ๒ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความ ๑ ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

อนึ่ง การที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาแบ่งส่วนความรับผิดระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐโดยอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่หลายคนและผู้เขียนได้กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้ความยุติธรรมแก่เจ้าหน้าที่และช่วยให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนใช้ดุลยพินิจชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม ซึ่งจะเป็นขวัญกำลังใจในการทำงานแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ และเป็นหลักประกันมิให้การพิจารณาค่าสินไหมทดแทนโดยมิชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม ทั้งยังเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานและเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในหน่วยงานของรัฐให้มีเกียรติและศักดิ์ศรีสมกับเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยสูงสุดของประเทศสืบไป





## บรรณานุกรม

### กฎหมาย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔

### หนังสือ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๖. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๐.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๔.

สำนักงานศาลปกครอง. แนวคำวินิจฉัยคดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กรณีการกระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อ, กรุงเทพฯ : พี.เพรส, ๒๕๕๓.

สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙, กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส, ๒๕๕๒.

สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจากบทความสันคดีปกครองที่น่าสนใจ. เล่มที่ ๒. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๕๒.

สำนักงานศาลปกครอง. หลักกฎหมายจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการที่ดีในการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยข้าราชการ, พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : หจก. ไอเดีย สแควร์, ๒๕๕๒.

อนุชา สุนทวัชตีกุล. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ปัญหาทางปฏิบัติและหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ : ธรรมดาเพรส จำกัด, ๒๕๕๑.

### สารสนเทศทางเว็บไซต์

ปกรณ์ นิลประพันธ์. สารสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙, [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th) (คณะกรรมการพัฒนากฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกา), ๒๕๔๖.



## มาตรการบังคับสิทธิในคดีละเมิดลิขสิทธิ์

: ศึกษาเปรียบเทียบการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี  
กับการขอหมายค้นในคดีอาญา\*

## Enforcement Regulations on Copyright Infringement

: Comparison Between Provisional Measures of Protection Prior to  
Instituting and Requesting for Raid Warrant of Criminal Case.

กัมปนาท สุกศรี\*\*

### บทนำ

ปัญหาการคุ้มครองสิทธิทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศไทยยุคปัจจุบัน และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการป้องปรามและปราบปราม การบังคับตามสิทธิเกี่ยวกับคดีละเมิดลิขสิทธิ์และทรัพย์สินทางปัญญาอื่น ๆ นั้น

\*บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของสารนิพนธ์นักศึกษาปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ

\*\*นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง และประกาศนียบัตรเนติบัณฑิต (สมัยที่ ๕๔) สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง หัวหน้าสำนักงาน บริษัทไอไว้อัน ลอว์-ออฟฟิส.



นักกฎหมายและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินกระบวนการทางกฎหมายถูกต้องและเหมาะสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วหรือยังตามที่ได้มีการบัญญัติกฎหมายการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี โดยที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ซึ่งมีพันธกรณีที่จำเป็นต้องอนุวัติการกฎหมายภายในประเทศให้มีความสอดคล้องกับความตกลงว่าด้วยสิทธิทางทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้าหรือความตกลง TRIPS ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องมีมาตรการชั่วคราว เพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเกิดขึ้น แต่เกิดปัญหาทางปฏิบัติสำหรับการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี เจ้าของลิขสิทธิ์และเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญามักไม่นิยมใช้ส่วนใหญ่ในปัจจุบันเจ้าของสิทธิ์มักนิยมใช้วิธีดำเนินคดีอาญากับผู้ละเมิดเป็นหลัก โดยแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจ

ผู้เขียนเห็นว่าควรปรับปรุงและพัฒนาการคุ้มครองและบังคับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา มาเป็นการเปิดโอกาสที่ให้ผู้เจ้าของสิทธิ์เข้ามามีส่วนในการบังคับสิทธิตั้งแต่ต้นด้วยตนเองในฐานะเป็นสิทธิส่วนบุคคลของเอกชนมากกว่าที่จะใช้วิธีการปราบปรามการละเมิดภายใต้มาตรการทางอาญาโดยใช้หมายค้นของศาล เพื่อเป็นการบังคับใช้มาตรการป้องปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาอีกทางหนึ่งด้วย

ปัจจุบันนี้รัฐบาลสนับสนุนการป้องปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เป็นนโยบายหลักของประเทศ โดยให้ทุกกระทรวงที่เกี่ยวข้องใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับมาตรการป้องปรามและปราบปรามการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ได้เปิดโอกาสให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของสิทธิ์สามารถเข้าสู่กระบวนการทางแพ่ง เพื่อปกป้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ และเอกชนก็สามารถร้องขอต่อศาลโดยยื่นคำร้องขอให้ออกคำสั่งระงับการกระทำที่ละเมิดสิทธิของผู้ทรงสิทธิ (injunction relief) และการชดใช้ค่าเสียหายไว้เพื่อป้องกัน และหยุดยั้งการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาได้<sup>๑</sup>

---

<sup>๑</sup>ไชยยศ วรรณท์ศิริ. “คำสั่งระงับหรือละเว้นการกระทำในคดีทรัพย์สินทางปัญญา” ใน *ดุลพາห.* ๔๔, ๓ (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๔๐) : ๙๒.



การขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีกับการขอหมายค้นในคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์และการคุ้มครองลิขสิทธิ์ภายใต้ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (ความตกลง TRIPS) วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีหมายถึง วิธีการคุ้มครองประโยชน์ชั่วคราวของผู้ทรงสิทธิ์หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียซึ่งอาจจะต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์จากผู้ซึ่งอาจจะถูกฟ้องเป็นจำเลยก่อนมีการฟ้องคดีต่อศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางหรือศาลอื่น ๆ ที่มีเขตอำนาจดำเนินคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าหากมีข้อพิพาทหรือข้อพิพาทกำลังจะเกิดขึ้น ผู้ทรงสิทธิ์หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียอาจจะต้องได้รับความเสียหายย้อนนำมาซึ่งความเสียหายในลักษณะทรัพย์สินหรือในด้านอื่น ๆ แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย เช่น ผู้ร้องขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องอาจเกิดความเสียหายถ้าหากรอให้มีการร่างคำฟ้องและความยุ่งยากของการจัดเรียงคำฟ้องและเอกสารท้ายคำฟ้องเพราะทำให้เกิดความล่าช้า ในกรณีผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยกระทำละเมิดต่อผู้ทรงสิทธิ์หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียตลอดเวลา ความเสียหายก็เกิดขึ้นและทับถมทวีขึ้นทุกวันหากผู้ที่กระทำผิดไม่ระงับการกระทำละเมิดนั้น ในบางกรณีผู้ทรงสิทธิ์ที่ได้รับความเสียหายหรือกำลังจะได้รับความเสียหายอาจไม่สามารถบังคับคดีกับผู้กระทำละเมิดได้เพราะผู้กระทำละเมิดได้โอนขายหรือจำหน่ายทรัพย์สินของตนเสียทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก่อนมีการดำเนินคดีต่อศาล และหากผู้ทรงสิทธิ์หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียฟ้องคดีและชนะคดีในชั้นที่สุดผู้ทรงสิทธิ์หรือผู้ที่มีส่วนได้เสียอาจไม่ได้รับการบรรเทาความเสียหายเลยก็เป็นได้

ปัจจัยภายนอกประเทศ ได้แก่ การเปลี่ยนแปลงของการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่นำไปสู่การสร้างความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ และเปิดเสรีทางการค้าโดยมีกฎเกณฑ์และกติกาในระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อส่งเสริมการค้าของโลกให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง โดยระบุถึงสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและระบุถึงข้อผูกพันของรัฐบาลที่จะต้องกำหนดกฎระเบียบและติดตามดูแล เพื่อให้เกิดความแน่ใจว่าสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่จะได้รับการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่กฎระเบียบนั้นต้องเป็นธรรม



Enforcement Regulations on Copyright Infringement  
: Comparison Between Provisional Measures of Protection Prior to  
Instituting and Requesting for Raid Warrant of Criminal Case.



ส่วนปัจจัยภายในประเทศ ได้แก่ การรักษาผลประโยชน์ของประเทศเอาไว้ได้ จะอาศัยเพียงแต่กำลังของตนเองเพียงลำพังนั้นไม่เพียงพออีกต่อไปเพราะทำให้เศรษฐกิจของขนาดความมั่นคงและถูกกดดันจากภายนอกได้ง่าย ดังนั้นวิธีการที่จะรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศก็คือ การร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างกัน ประเทศต่าง ๆ ได้มีการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญามา นานแล้ว และประเทศไทยเองต้องมีการพัฒนาการให้ความคุ้มครองในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาให้ทัดเทียมกับนานาชาติอารยประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นการให้ความคุ้มครองเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาให้ได้รับความเป็นธรรมแล้ว ยังเป็นการคุ้มครองสังคม ทำให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับจากทั่วโลก และประเทศต่าง ๆ ต้องการติดต่อค้าขายกับประเทศไทย นำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาสู่ประเทศไทย อันเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

### ความเป็นมาของการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องกับการขอลายคั้นในคดีละเมิดลิขสิทธิ์

ในส่วนนี้ผู้เขียนจะนำเสนอถึงมาตรการที่ศาลต่างประเทศใช้ในการแก้ปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินคดี เนื่องจากผู้เสียหายในคดีทรัพย์สินทางปัญญามักประสบปัญหาไม่สามารถระงับหรือหยุดการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของตนได้ทันกาล ทำให้ได้รับความเสียหายอย่างมาก ศาลในระบบคอมมอนลอว์ เช่น ประเทศอังกฤษจึงใช้มาตรการที่เรียกว่า “Injunction” มาช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งได้แก่ มาตรการที่ใช้ระงับหรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิโดยเฉพาะสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาให้รวดเร็วยิ่งขึ้น มาตรการที่กล่าวถึงนี้คือ “Interim Injunction”

คำสั่งคุ้มครองนี้ นอกจากแบ่งตามลักษณะบังคับของคำสั่ง คำสั่งคุ้มครองยังอาจแบ่งออกตามระยะเวลาที่มีผลคุ้มครอง โดยคำสั่งคุ้มครองที่ใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในปัจจุบันอาจแบ่งได้ดังนี้



(๑) คำสั่งห้ามมิให้กระทำการ (Prohibitory injunction) คือ คำสั่งให้บุคคลหยุดกระทำการ หยุดกระทำการต่อไป หรือหยุดกระทำซ้ำ ซึ่งการกระทำที่ไม่ชอบคำสั่งห้ามมิให้กระทำการนี้ถือเป็นต้นแบบของคำสั่งคุ้มครองตามหลักความเป็นธรรม (Equity) เพราะการกระทำที่ไม่ชอบจะหยุดลงทันที โดยไม่ต้องรอผลของคดีในที่สุด

(๒) คำสั่งให้กระทำการ (Mandatory injunction) คือ คำสั่งเพื่อให้การกระทำที่ไม่ชอบยุติลงโดยให้บุคคลกระทำการบางประการ คำสั่งนี้ไม่เป็นที่นิยมใช้กันมากนัก เพราะศาลอังกฤษเองก็ไม่แน่ใจว่าควรจะให้บุคคลกระทำการใด ๆ หรือไม่ ทั้งผลที่ตามมาจะเป็นผลร้ายแก่บุคคลผู้ถูกบังคับตามคำสั่งมากกว่าคำสั่งห้ามมิให้กระทำการ<sup>๒</sup>

(๓) คำสั่งห้ามก่อนที่ผลร้ายจะเกิด (Quia timet [because he fears] injunction) คือ คำสั่งให้บุคคลละเว้นที่จะกระทำการใดในอนาคตซึ่งจะเป็นผลร้ายต่อบุคคลอื่น คำสั่งประเภทนี้แสดงให้เห็นข้อแตกต่างอย่างชัดเจนระหว่างกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) กับหลักความเป็นธรรม (Equity) เพราะตามหลักความเป็นธรรม (Equity) คำสั่งห้ามก่อนที่ผลร้ายจะเกิดขึ้นนี้บังคับได้แม้ผู้ร้องจะยังไม่มีสิทธิที่จะดำเนินคดีตามกฎหมาย ความสำคัญของคำสั่งนี้อยู่ที่ว่า ในความเห็นของวิญญูชน ผลร้ายในอนาคตนั้นจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริง<sup>๓</sup>

(๔) คำสั่งชั่วคราว (Inter locutory injunction) คือ คำสั่งคุ้มครองในช่วงก่อนเริ่มพิจารณาคดี โดยปกติผู้ร้องจะสามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียว (ex parte) ได้ หากคำสั่งชั่วคราวนี้มีกำหนดเวลาให้มีผลถึงวันเวลาแน่นอน เรียกว่า “Interim injunction” คำสั่งชั่วคราวนี้จะเป็นคำสั่งที่ใช้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด Lord Denning ผู้พิพากษาที่มี

<sup>๒</sup>Sharpe RJ. **Injunctions and Specific Performance.** (Toronto : Canada Law Book Ltd., 1983), ๒๔, อ้างถึงใน ไชยยศ วรรณทีศิริ. คำสั่งระงับหรือละเว้นการกระทำในคดีทรัพย์สินทางปัญญา, ๙๕.

<sup>๓</sup>Pattison v Gilford. (1874). LR 18 Eq 259.







ชื่อเสียงมากที่สุดคนหนึ่งของอังกฤษได้ให้ความเห็นในคดี *Fellowes & Son v. Fisher*<sup>๔</sup> ไว้ว่า คำสั่งชั่วคราวทำให้ ๙๙ ใน ๑๐๐ คดี ล้มเหลวโดยคู่คดีสามารถเจรจาตกลงไม่ต้องดำเนินคดีต่อไป

(๔.๑) *Interlocutory Injunction* คำสั่งนี้เป็นคำสั่งศาลประเภทหนึ่งที่มีการร้องขอบ่อยครั้งในการฟ้องร้องคดี เหมาะที่จะใช้ในกรณีไม่ฉุกเฉินมากนัก เพื่อเยียวยาความเสียหาย โดยศาลจะมีคำสั่งให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ผู้ให้เช่าปิดสถานที่เช่า ผู้เช่าอาจฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ให้เช่าหยุดการกระทำดังกล่าวได้ ซึ่งศาลจะพิจารณาว่าจะให้คำสั่งประเภทนี้แก่ผู้เช่าหรือไม่ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้ คือ ผู้ยื่นคำขอได้กระทำละเมิดหรือผิดสัญญาหรือไม่ คำสั่งนี้สามารถเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมตามหลักกฎหมายสารบัญญัติหรือไม่

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการดำเนินคดีในชั้นศาลต้องใช้ระยะเวลาอัน จึงเกิดช่องว่างระหว่างช่วงเริ่มต้นดำเนินคดีถึงช่วงมีการพิจารณาคดี ดังนั้น คดีส่วนใหญ่ที่ โจทก์ต้องการให้ศาลมีคำสั่งที่มีผลบังคับอย่างรวดเร็วจึงไม่ต้องการรอจนกระทั่งมีการพิจารณาคดี และเป็นกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินด้วย โจทก์ก็สามารถมีคำขอให้ศาลพิจารณาคดีฝ่ายเดียวฉุกเฉินที่เรียกว่า “*Interim Injunction*” ได้<sup>๕</sup>

(๔.๒) *Interim Injunction* คำสั่งนี้เป็นคำสั่งคุ้มครองคู่ความในช่วงก่อนเริ่มพิจารณาคดี มีความแตกต่างจากคำสั่งประเภท *Interlocutory Injunction* ในจุดที่ว่า *Interim Injunction* จะกำหนดระยะเวลาที่คำสั่งจะสิ้นผลบังคับใช้

<sup>๔</sup>(1976) QB 122 (C.A.) 129.

<sup>๕</sup>Jonathan Clore. **Civil Litigation**. Second edition (London : Cavendish Publishing Ltd, 1996), ๒๐๕-๒๑๓, อ้างถึงใน จันัญญา เฉลิมวิวัฒน์กิจ. ข้อกำหนดของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒), ๒๗-๒๘.



ไว้อย่างชัดเจนกว่า โดยปกติผู้ร้องขอคำสั่งนี้สามารถยื่นเป็นคำขอฝ่ายเดียว (ex parte) ได้โดยศาลไม่ได้สืบพยานคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งประกอบคำขอ แม้ยังไม่ได้ฟ้องเป็นคดีต่อศาล เงื่อนไขที่ศาลใช้พิจารณาในการออกคำสั่งนี้ใช้หลักเกณฑ์ของคดี American Cyanamid v. Ethicon Ltd. เช่นกัน คือ

(ก) ผู้ขอมีเหตุฉุกเฉินจะไม่ได้ได้รับความเป็นธรรม หรือจะได้รับความเสียหายมากหรือเป็นความเสียหายที่ไม่สามารถเยียวยาได้ เนื่องจากความล่าช้าหรือเกิดจากการกระทำของบุคคลอื่นที่เกิดขึ้นก่อนมีการฟังความจากคู่ความทั้งสองฝ่าย

(ข) คู่ความอีกฝ่ายสามารถได้รับชดเชยความเสียหาย ถ้าต่อมาปรากฏว่าศาลไม่สมควรออกคำสั่งนี้ให้แก่ผู้ขอ

(ค) ศาลต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายว่าฝ่ายใดจะได้รับความเสียหายมากกว่ากันถ้ามีการออกคำสั่งดังกล่าว คำสั่งนี้จะควบคุมคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจนถึงวันที่คำสั่งระบุไว้<sup>๖</sup>

(ง) คำสั่งถาวร (Perpetual injunction) คือ คำสั่งคุ้มครองที่ออกให้หลังเริ่มการพิจารณาคดีเมื่อคู่ความได้นำเสนอพยานหลักฐานของตนต่อศาลแล้ว คำสั่งดังกล่าวไม่ได้มีผลถาวรตามชื่อเรียก เป็นเพียงคำสั่งที่มีผลคุ้มครองใจที่ยืนนานกว่าคำสั่งชั่วคราว

### การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาภายใต้ความตกลงว่าด้วยสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการค้า (ความตกลง TRIPs)

ความตกลง TRIPs ซึ่งประเทศไทยเองในฐานะสมาชิกขององค์การการค้าโลก (World Trade Organization) มีพันธกรณีที่จะต้องแก้ไขกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในความตกลง TRIPs ดังกล่าว วัตถุประสงค์ของความ

<sup>๖</sup>Jonathan Clore. **Civil Litigation**. Second edition (London : Cavendish Publishing Ltd, 1996), ๒๐๕-๒๑๓, อ้างถึงใน จินัญญา เฉลิมวิวัฒน์กิจ. ข้อกำหนดของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๒), ๒๙.



Enforcement Regulations on Copyright Infringement  
: Comparison Between Provisional Measures of Protection Prior to  
Instituting and Requesting for Raid Warrant of Criminal Case.



ตกลง TRIPs รัฐภาคีต้องตระหนักถึงความจำเป็นของมาตรฐานระหว่างประเทศและความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงกฎหมายภายในเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศตนให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ คำปรารภของความตกลง TRIPs ได้วางหลักเกณฑ์พื้นฐานไว้ส่วนหนึ่งว่า (ประเทศภาคี) ยอมรับว่าสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเป็นสิทธิในทางเอกชน (Recognizing that intellectual property rights are private rights) ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศภาคีต่างยอมรับร่วมกันว่าสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญามีฐานะเป็นสิทธิของเอกชนเท่านั้น และควรทำความเข้าใจว่าการบังคับสิทธิของเอกชนเพื่อเรียกร้องค่าตอบแทนสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาเป็นเรื่องระหว่างเอกชนและเอกชน ซึ่งการเรียกร้องสิทธิในระหว่างเอกชนด้วยกันเป็นเรื่องของการดำเนินคดีทางแพ่ง ไม่ใช่เรื่องของการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐมาลงโทษทางอาญา

สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการใช้คำสั่งข่มครองชั่วคราว เจตนารมณ์ของการใช้คำสั่งปัจจุบันนี้เป็นที่ยอมรับกันอยู่ทั่วไปว่ามาตรการเยียวยานั้นนอกเหนือจากเพื่อให้การเยียวยาแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย และเพื่อป้องกันไม่ไห้บุคคลดังกล่าวต้องได้รับความเสียหายมากขึ้นไปกว่าเดิมอยู่แล้ว มาตรการเยียวยายังสามารถให้เพื่อป้องปรามมิให้การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นด้วย ดังนั้นการพิจารณาอนุญาตคำสั่งระงับหรือละเว้นการกระทำนี้ จึงควรพิจารณาจากเจตนารมณ์ดังกล่าวด้วยอย่างไรก็ดี ความเป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ในสังคมก็ต่อเมื่อคู่กรณีทุกฝ่ายได้รับการปฏิบัติที่ทัดเทียมกัน<sup>๗</sup>

---

<sup>๗</sup>ไชยยศ วรรณทศศิริ. “คำสั่งระงับหรือละเว้นการกระทำในคดีทรัพย์สินทางปัญญา” ใน **ดุลพินิจ**. ๔๔, ๓ (กรกฎาคม-กันยายน ๒๕๔๐) : ๑๐๒.



## การบังคับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในต่างประเทศ

### ประเทศอังกฤษ<sup>๕</sup>

การบังคับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาในประเทศอังกฤษนั้นใช้วิธีการระบวนการทางแพ่งโดยใช้คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเป็นหลัก ทั้งการเรียกร้องค่าเสียหายจากการใช้สิทธิโดยมิชอบและการขอคุ้มครองชั่วคราวให้หยุดการกระทำละเมิดโดยเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้รับความเสียหายมีหน้าที่ต้องดำเนินการบังคับสิทธิด้วยตนเองเหมือนกับกับการบังคับสิทธิทางแพ่งในเรื่องอื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางปัญญา ทนายความและนักกฎหมายจึงมีบทบาทสำคัญมากและเป็นองค์กรหลักในการบังคับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา

โดยทั่วไปหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการคุ้มครองชั่วคราวในคดีแพ่งคือ ศาลจะต้องพิจารณาคำขอคุ้มครองชั่วคราวด้วยความระมัดระวังและจะกำหนดขอบเขตของคำสั่งเฉพาะเท่าที่เหมาะสมและจำเป็น โดยมีคำสั่งอนุญาตให้คุ้มครองชั่วคราวเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นกรณีจำเป็นต่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม หลักเกณฑ์ทั่วไปในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่กล่าวมานี้ นำมาปรับใช้กับการพิจารณาคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวในคดีทรัพย์สินทางปัญญาด้วย ทั้งนี้ การพิจารณาหรือการไต่สวนคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวโดยทั่วไปดำเนินไปอย่างรวดเร็วกว่าการพิจารณาคดีทั่วไป โดยสามารถทำการไต่สวนจากพยานหลักฐานที่เสนอฝ่ายเดียว และไม่มีการถามค้าน

### ประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>๖</sup>

เจ้าของสิทธิในประเทศสหรัฐอเมริกาบังคับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาผ่านการดำเนินคดีแพ่งโดยใช้คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเป็นหลัก การบังคับสิทธิทางแพ่งนี้สามารถดำเนินการได้หลายรูปแบบและหลายวิธีการ โดยอาจแบ่งได้เป็นสองประเภทหลัก

<sup>๕</sup>จุมพล ภิญโญสินวัฒน์. (๒๕๕๒) **หลักเหตุผลของการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา**. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๒๘-๒๓๒.

<sup>๖</sup>เรื่องเดียวกัน. ๒๕๗-๒๖๐.





คือ การขอคำสั่งคุ้มครอง (injunctive relief) และการฟ้องเรียกร้องค่าเสียหาย (monetary awards)

จากการศึกษามาตรการบังคับตามสิทธิในคดีละเมิดลิขสิทธิ์ โดยศึกษาเปรียบเทียบการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีกับการขอหมายค้นในคดีอาญาเกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ สามารถเปรียบเทียบหลักกฎหมายในการขอหมายค้นตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมาย และหลักกฎหมายในการขอคุ้มครองชั่วคราว เพื่อหาความเหมาะสมในการบังคับใช้มาตรการบังคับตามสิทธิในคดีละเมิดลิขสิทธิ์ และจากการศึกษาผู้เขียนยังพบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีกับการขอหมายค้นในคดีอาญา กล่าวคือในเรื่องของการขอสืบพยานหลักฐานไว้ก่อน ซึ่งได้บัญญัติขึ้นตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อที่ ๒๐ ถึงข้อที่ ๒๒ โดยให้ผู้ทรงสิทธิ์ยื่นคำร้องขอหรือคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๓๙ และในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ทรงสิทธิ์บรรยายถึงเหตุฉุกเฉิน ซึ่งหากแจ้งให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องทราบก่อนแล้ว พยานหลักฐานดังกล่าวจะถูกทำให้เสียหาย สูญหาย ทำลาย หรือมีเหตุอื่นใดที่จะทำให้ยากแก่การนำมาสืบในภายหลังได้ ซึ่งตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ลักษณะ ๑ ความแพ่ง โดยลักษณะ ๒ ทางอาญา บัญญัติว่าให้นำบทบัญญัติลักษณะ ๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมตามข้อ ๔๒ กล่าวคือ ให้นำวิธีการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีและการขอให้สืบพยานหลักฐานไว้ก่อนและส่วนอื่นๆที่เกี่ยวข้อง ให้นำไปใช้บังคับในคดีอาญาโดยอนุโลม ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทั้งสามเรื่องมีความสอดคล้องกันบางส่วน เช่น เรื่องของการตรวจ ยึดหรืออายัดพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดลิขสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการนำสืบพยานหลักฐานให้ทราบถึงความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยทั้งคดีความแพ่งและคดีความอาญา



## ความแตกต่างของกฎหมายการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีกับการขอหมายค้นในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์

ความแตกต่างของกฎหมายทั้งสองกรณิดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า จะแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของการบัญญัติกฎหมายขึ้นมา เพื่อตอบสนองของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัยเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขของปวงชนชาวไทย จากการศึกษาคู่มือผู้เขียนได้เห็นถึงความแตกต่างของบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีกับการขอหมายค้นในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์ว่า สำหรับกฎหมายการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีนั้นเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเจ้าของลิขสิทธิ์และเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญา โดยสามารถร้องขอให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ มีคำสั่งให้ผู้ที่กระทำละเมิดหรือกำลังจะกระทำละเมิด ให้หยุดการกระทำนั้นหรืองดเว้นการกระทำที่เป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่มีการบังคับได้อย่างรวดเร็ว โดยไม่ต้องเสียเวลากับการเรียบเรียงเอกสารในการจัดทำคำฟ้อง และผู้ร้องขอให้คุ้มครองชั่วคราวก็ต้องนำพยานหลักฐานให้ศาลทำการไต่สวนเพื่อให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

แต่สำหรับการยื่นคำร้องขอออกหมายค้นต่อศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์นั้น ผู้เสียหายจะต้องไปร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานตำรวจก่อน ส่วนขั้นตอนและวิธีการนั้นผู้เสียหายผู้เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์จะต้องร้องทุกข์ภายในสามเดือนนับแต่วันที่รู้เรื่องและรู้ตัวผู้กระทำความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ เพราะเป็นคดีอาญาที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวที่สามารถยอมความกันได้ โดยต้องร้องทุกข์ภายในอายุความสามเดือนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ ด้วย และเมื่อเจ้าพนักงานตำรวจได้รับการร้องทุกข์ไว้แล้วก็จะทำการสอบสวน ต่อไปก็จะเข้าสู่กระบวนการสืบสวนสอบสวนหาพยานหลักฐาน พนักงานสอบสวนอาจมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานตำรวจในสังกัดทำการสืบสวนเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดตามที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาไว้ว่าเป็นความจริงหรือไม่ พนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานว่าคดีมีเหตุที่จะขอหมายค้นแล้วก็จะไปยื่นคำร้องขอออกหมายค้นต่อศาล และโอกาสที่ศาลจะออกหมายค้นก็มีความ





เป็นไปได้มาก เมื่อศาลออกหมายค้นให้กับพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนก็จะไปทำการตรวจค้นสถานที่เกิดเหตุเพื่อพบและยึดพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกระทำความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งการยึดพยานหลักฐานดังกล่าวนั้นย่อมทำให้ผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ไม่สามารถกระทำความผิดได้อีกต่อไป

### ๑) ประเภทของคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่ง

คดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องได้ คือ คดีที่มีการละเมิดลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้าและคดีที่กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาบัญญัติไว้ และในส่วนของคดีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งออกหมายค้นจะมีความเหมือนกันกับกรณีที่ขอให้ศาลมีคำสั่งขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี คือ คดีที่มีการละเมิดลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร เครื่องหมายการค้าและคดีที่กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาบัญญัติไว้ แต่มีความแตกต่างในส่วนการขอให้ศาลมีคำสั่งออกหมายค้นนั้นกำหนดให้มีการยื่นคำร้องขอออกหมายค้นในคดีอาญาที่มีความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นด้วย เช่น คดีที่มีการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา คดีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติเช็ค เป็นต้น

### ๒) ศาลที่จะยื่นคำร้อง

การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ศาลที่มีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งคำร้องของผู้ร้อง คือ ศาลที่มีอำนาจออกหมายค้นได้แก่ ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง แต่ถ้าการค้นทำในเขตจังหวัดอื่นนอกกรุงเทพมหานคร ให้ร้องขอต่อศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่นั้นได้ด้วย ตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๘ วรรคสาม ทั้งนี้ศาลแขวงไม่มีอำนาจในการขอคุ้มครองชั่วคราวเพราะคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์ ส่วนการขอหมายค้นในคดีอาญาสำหรับการละเมิดลิขสิทธิ์นั้นได้บัญญัติในลักษณะเดียวกัน

### ๓) การบรรยายคำร้อง

การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องนั้น คำขอต้องทำเป็นคำร้อง และต้องมีรายละเอียดตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญา พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๒ ดังนี้



๑) บรรยายถึงข้อเท็จจริงและแสดงว่ามีเหตุที่จะฟ้องบุคคลอื่นเป็นจำเลย

๒) บรรยายข้อเท็จจริงที่แสดงว่ามีเหตุเพียงพอที่จะทำให้เชื่อว่าสมควรที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้นและ

๓) มีบันทึกยืนยันข้อเท็จจริงของผู้รู้เห็น โดยพยานต้องกล่าวถึงเหตุแห่งการขอนั้นเพื่อสนับสนุนข้ออ้างดังกล่าว มิฉะนั้นให้สั่งยกคำร้องโดยให้เหตุผลตามสมควรแก่กรณี คำสั่งให้ยกคำร้องให้เป็นที่สุดตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญา พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๓ วรรคสาม

ส่วนการขอหมายค้นในคดีอาญาสำหรับกรณีละเมิดลิขสิทธิ์นั้น มีความแตกต่างกัน โดยกฎหมายบัญญัติเหตุแห่งการขอหมายค้น เพื่อพบตัวบุคคลและหรือสิ่งของที่ต้องการยึดหรืออายัด โดยคำร้องต้องบรรยายรายละเอียดในคำร้องขอหมายค้น โดยให้ระบุวันที่ ระยะเวลา สถานที่ทำการตรวจค้น โดยระบุให้ตรงกับสถานที่ที่ระบุไว้ในหมายค้นและเหตุที่จะออกหมายค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๙

หากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ทางกฎหมายของทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติเหตุในการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องนั้นหากเป็นกรณีที่มีผู้กระทำละเมิดหรือมีผู้กำลังจะกระทำละเมิดก็สามารถที่จะบรรยายพฤติการณ์ของการกระทำดังกล่าวทั้งสองกรณีข้างต้นเพื่อยื่นคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีได้ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ที่จะถูกฟ้องคดีได้กระทำการละเมิดลิขสิทธิ์แล้วหรือไม่ ซึ่งมีความแตกต่างกับการขอหมายค้นในคดีอาญาที่มีการละเมิดลิขสิทธิ์จะต้องบรรยายให้ปรากฏพฤติการณ์กรณีที่มีการกระทำถึงขั้นกระทำความผิดแล้ว หาใช่เป็นขั้นตอนการเตรียมการกระทำความผิด หรือก่อนการกระทำความผิดเหมือนอย่างการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีไม่

#### ๔) การไต่สวน

การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องนั้น การไต่สวนอาจทำได้โดยการเรียกผู้ร้องมาสอบถาม หรือให้ผู้ร่อนำพยานหลักฐานมาสืบสนับสนุนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างตามที่เห็นสมควร โดยให้พิจารณาตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญา พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๓ ดังนี้







๑) คำขอที่ยื่นและในโอกาสที่ยื่นมีเหตุอันสมควร และมีเหตุเพียงพอที่จะอนุญาตตามคำขอได้และ

๒) สภาพแห่งความเสียหายแก่ผู้ขอไม่สามารถที่จะได้รับชดใช้เป็นตัวเงินหรือตัวแทนด้วยสิ่งอื่นใดได้ หรือผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยไม่อยู่ในฐานะที่จะชดใช้หรือทดแทนความเสียหายแก่ผู้ขอ หรือกรณีเป็นการยากที่จะบังคับคดีเอาแก่ผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้นได้ในภายหลัง ทั้งนี้โดยให้คำนึงถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่าเพียงใดเป็นสำคัญ

ส่วนการขอหมายค้นคดีอาญาในคดีละเมิดลิขสิทธิ์นั้น การไต่สวนคำร้องให้ผู้ร้องเสนอพยานหลักฐานต่อผู้พิพากษา โดยให้ผู้ร้องขอสาบานตนหรือปฏิญาณตนและแถลงด้วยตนเอง รวมทั้งตอบคำถามของผู้พิพากษาเกี่ยวกับข้อมูลที่ได้จากการสืบสวน สอบสวน หรือพยานหลักฐานที่สนับสนุนถึงเหตุแห่งการขอออกหมาย รวมถึงผู้รู้เห็นเหตุการณ์หรือทราบข้อมูลอันเป็นเหตุแห่งการออกหมายค้นและให้ผู้รู้เห็นเหตุการณ์มาเบิกความต่อหน้าผู้พิพากษาดด้วยตนเอง และหากบุคคลดังกล่าวมาเบิกความให้ผู้พิพากษามันทิกสาระสำคัญโดยย่อและให้บุคคลนั้นลงลายมือชื่อไว้ ทั้งนี้ในกรณีที่ผู้รู้เห็นเหตุการณ์หรือทราบข้อมูลไม่สามารถมาเบิกความต่อผู้พิพากษาได้ผู้ร้องอาจใช้บันทึกถ้อยคำของบุคคลดังกล่าวที่ได้สาบานตนว่าจะให้ถ้อยคำตามความเป็นจริง และได้กระทำต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นใหญ่นั้นได้ลงลายมือชื่อรับรองว่าได้มีการให้ถ้อยคำตรงตามบันทึก เสนอเป็นพยานหลักฐานประกอบคำเบิกความของผู้ร้องก็ได้

หากพิจารณาหลักเกณฑ์ตามกรณีทั้งสองก็มีข้อแตกต่างดังต่อไปนี้ การไต่สวนขอคุ้มครองชั่วคราวต้องให้พิจารณาตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๓ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งศาลใช้ดุลพินิจให้ได้ความตามข้อ ๑๓ ถึงจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ซึ่งหากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในการขอหมายค้นคดีละเมิดลิขสิทธิ์ ศาลจะรับฟังเจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และผู้รู้เห็นเหตุการณ์หรือทราบข้อมูลเหตุอันจะออกหมายค้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๙ เท่านั้น หาได้



พิจารณาถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และผู้รู้เห็นเหตุการณ์และผู้เสียหายว่าใครมีความเสียหายมากที่สุด ยิ่งหย่อนกว่ากันไม่

### ๕) การออกคำสั่งเมื่อไต่สวนคำร้องแล้ว

การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง หากศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำร้องของผู้ร้อง ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ร้องวางเงินหรือหาประกันความเสียหาย หากมีคำสั่งไม่อนุญาตให้สั่งยกคำร้อง ส่วนกรณีการขอหมายค้นคดีอาญาในคดีละเมิดลิขสิทธิ์นั้น หากศาลมีคำสั่งออกหมายค้นให้แก่ผู้ร้อง ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายหรือหลักเกณฑ์ในการให้ศาลมีคำสั่งวางเงินหรือหลักประกันความเสียหายเหมือนดังหลักเกณฑ์ของการขอให้คุ้มครองชั่วคราว

### ๖) การแจ้งคำสั่งอนุญาต

การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง หากศาลมีคำสั่งอนุญาตให้แจ้งคำสั่งอนุญาตไปให้ผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยทราบโดยไม่ชักช้าและคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับแก่ผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยได้ทันที ถึงแม้ว่าผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยจะยังมิได้รับแจ้งคำสั่งศาลก็ตาม ส่วนกรณีมีคำสั่งให้ออกหมายค้นนั้น ศาลหาจำต้องแจ้งคำสั่งให้กับผู้ที่จะต้องถูกปฏิบัติตามคำสั่งศาลไม่ หากศาลมีคำสั่งแจ้งก็จะทำให้การออกหมายค้นนั้นไม่สามารถปฏิบัติให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการออกหมายค้นได้

### ๗) หลักการปฏิบัติในกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาล

ในการที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญา พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๒ นั้น ด้วยเหตุที่คดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง จึงให้ศาลที่มูลคดีเกิดส่งคำร้องขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีให้แก่ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง (หรือทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ) ไปยังศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง เพื่อพิจารณาสั่ง และให้ศาลที่รับคำร้องจัดรายงานกระบวนการพิจารณาโดยกำหนดนัดฟังคำสั่งตามที่ศาลกำหนด และในกรณีพิเศษศาลที่มีอำนาจออกคำสั่งขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีคือศาลแพ่ง แต่ต้องปรากฏว่ามี





เหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง และการร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจจะเกิดความล่าช้า และทำให้เกิดเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ เช่น สิ่งของที่ต้องการจะขอให้ กระทำ หรือยึด กำลังจะถูกโยกย้ายหรือทำลาย ผู้ร้องดังกล่าวสามารถร้องขอ ให้ศาลแพ่ง เพื่อมีคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวได้

ในส่วนของหลักการปฏิบัติในกรณีที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายค้น ในความผิดตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ ที่ศาลจังหวัดที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลนั้น ให้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่นั้นได้ตามข้อบังคับของประธาน ศาลฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๘ วรรคสาม<sup>๑๑</sup> แต่อย่างไรก็ดีกรณีจะค้นในจังหวัดอื่น นอกจากกรุงเทพมหานคร ศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่นั้น มีอำนาจออก หมายค้นได้ทุกจังหวัด และในกรณีพิเศษศาลที่มีอำนาจออกหมายค้นคือศาลอาญา แต่ต้องปรากฏว่ามีเหตุจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่ง และการร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจ จะเกิดความล่าช้าและทำให้เกิดเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ เช่น สิ่งของ ที่ต้องการจะหา หรือยึด กำลังจะถูกโยกย้ายหรือทำลาย เจ้าพนักงานดังกล่าวสามารถ ร้องขอ ให้ศาลอาญาออกหมายค้นได้<sup>๑๒</sup>

จากการศึกษาเปรียบเทียบจะเห็นว่ามีความลักษณะที่เหมือนกัน แต่แตกต่างกัน ในรายละเอียดตามหลักเกณฑ์ไม่มากนัก

#### ๘) การยกเลิกหรือเปลี่ยนคำสั่ง

การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีนั้น ผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลย (ผู้คัดค้าน) ยื่นคำร้องขอยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งห้ามชั่วคราวและยื่นคำขอให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนได้ด้วย ส่วนในกรณีของการยกเลิกหรือเปลี่ยนหมายค้น เมื่อมีเหตุที่

---

<sup>๑๑</sup>พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคสอง

<sup>๑๒</sup>ข้อบังคับประธานศาลฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๒๕



จะเพิกถอนหมายค้น ให้เจ้าพนักงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องรายงานหรือแจ้งให้ศาลที่ออกหมายค้นทราบโดยเร็ว ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้พิพากษาไต่สวนและมีคำสั่งเป็นการด่วน ในกรณีของการยกเลิกเปลี่ยนแปลงคำสั่งนี้ในส่วนของการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ร้องจ่ายเงินค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยได้ด้วย ไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีใหม่

แต่สำหรับในส่วนของการขอยกเลิกหมายค้นนั้นไม่ได้บัญญัติในเรื่องให้ศาลสั่งจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการตรวจของผู้ทำการตรวจค้น แต่เป็นเรื่องที่ผู้ถูกตรวจค้นไปว่ากล่าวและฟ้องร้องเอาแก่เจ้าพนักงานผู้ร้องหรือปฏิบัติ ตามหมายค้นเอาเป็นคดีหนึ่งอีกต่างหาก

### ๔) ผลของผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลภายในกำหนด

การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีนั้น ถ้าผู้ร้องไม่ได้ฟ้องคดีเกี่ยวกับ คำร้องที่มีคำสั่งอนุญาตนั้นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ให้ถือว่าคำสั่งเป็นอันยกเลิกเมื่อครบกำหนดและกำหนดให้ผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยหากจะมีการยื่นคำร้องต่อศาลสำหรับค่าชดใช้ค่าเสียหายนั้นต้อง ยื่นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ถือว่าคำสั่งเป็นอันยกเลิก ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ร้อง ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน โดยศาลจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ร้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควรและถ้าผู้ร้องไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล ศาลมีอำนาจบังคับ ผู้ร้องเสมือนหนึ่งว่าเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้

ในส่วนของการขอลงหมายค้นนั้น เมื่อเจ้าพนักงานปฏิบัติตามหมายค้นได้แล้ว ให้บันทึกรายละเอียดในการจัดการนั้นว่า จัดการตามหมายได้หรือไม่ แล้วให้ส่งบันทึก ไปยังศาลที่ออกหมายโดยเร็วแต่ต้องไม่ช้ากว่า ๑๕ วัน และให้ศาลจัดทำสถิติไว้และ สถิติจะเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลหรือพยานหลักฐานที่ ผู้ร้องขอได้แสดงต่อศาลในกรณีที่มีการร้องขอให้ออกหมายค้น โดยสถิติผลการปฏิบัติ ตามหมายค้น ถ้าสถิติผลการปฏิบัติตามหมายค้นของผู้ขอรายใด พบการกระทำความผิดหรือพบสิ่งของที่ต้องการยึดในเปอร์เซ็นต์ที่ต่ำ ในโอกาสต่อไปผู้พิพากษาก็ควรจะ ต้องสอบพยานหลักฐานของผู้ร้องขอรายนั้น ๆ เข้มงวดเป็นพิเศษ ซึ่งจะเห็นได้ว่า





หากเจ้าพนักงานผู้ร้องขอออกหมายค้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลในเรื่องของการรายงานผลการปฏิบัติตามหมายค้นให้ศาลทราบภายใน ๑๕ วัน และผลของการตรวจค้นไม่พบสิ่งของที่ต้องการหา หรือยึด ก็จะถูกศาลดำเนินการสืบพยานหลักฐานที่เข้มงวดขึ้นมากกว่าเจ้าพนักงานที่รายงานผลการปฏิบัติตามหมายและผลการตรวจค้นพบสิ่งของที่ต้องการยึดหรืออายัด ซึ่งศาลจะจัดทำสถิติข้อมูลดังกล่าวไว้

ทั้งสองกรณีมีความแตกต่างกันกล่าวคือ ในส่วนของการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องนั้น ผลของการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งคือฟ้องคดีภายใน ๑๕ วัน หรือตามเวลาที่ศาลกำหนด คือคำสั่งที่ศาลมีคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวนั้นเป็นอันยกเลิก และกฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยหากจะมีการยื่นคำร้องต่อศาลสำหรับค่าชดเชยค่าเสียหายนั้นต้องยื่นภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ถือว่าคำสั่งเป็นอันยกเลิก ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ร้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตน โดยศาลจะต้องมีคำสั่งให้ผู้ร้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควรให้แก่ผู้ที่ถูกฟ้องเป็นจำเลย แต่ขอหมายค้นนั้นศาลจะทำการสถิติการขอหมายของเจ้าพนักงานตำรวจ

#### ๑๐) ผลของผู้ร้องปฏิบัติตามคำสั่งศาลภายในกำหนด

ในกรณีของการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีนั้น หากผู้ร้องฟ้องคดีเกี่ยวกับคำร้องที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตภายใน ๑๕ วันไว้แล้วนั้นนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่งหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเวลาไว้ในคำสั่ง ให้คำสั่งเหล่านั้นที่ศาลให้ไว้มีผลบังคับได้ต่อไป

ส่วนของการขอหมายค้นนั้น เมื่อเจ้าพนักงานปฏิบัติตามหมายค้นได้แล้ว ให้บันทึกรายละเอียดในการจัดการนั้นว่า จัดการตามหมายได้หรือไม่ แล้วให้ส่งบันทึกไปยังศาลที่ออกหมายโดยเร็วแต่ต้องไม่ช้ากว่า ๑๕ วัน ศาลใช้ดุลพินิจในแนวทางที่ว่าผู้ร้องขอหมายค้นเป็นผู้ประพฤติดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบถูกต้องเสมอมา โดยศาลจัดทำกรบันทึกสถิติการยื่นคำร้องขอออกหมายค้น การบันทึกผลการตรวจค้นยึดอายัดและการรายงานหมายค้นเอาไว้



จากการศึกษาเปรียบเทียบทั้งสองกรณีเห็นได้ว่าการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีนั้นที่ได้มีคำสั่งอนุญาตให้คุ้มครองชั่วคราวตามคำสั่งศาลนั้น หากผู้ร้องฟ้องคดีภายในกำหนด คำสั่งขอให้คุ้มครองชั่วคราวยังคงมีผลต่อไป แต่ในส่วนของ การขอหมายค้นไม่ได้บัญญัติไว้ว่าหมายค้นยังคงมีผลต่อไป แต่ตามวัตถุประสงค์ของการออกหมายค้นแล้ว เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ต้องการให้เป็นเครื่องมือของเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือเจ้าพนักงานอื่น ๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อจัดการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือสิ่งของ หรือตัวบุคคล เพื่อใช้ในการสอบสวน ไต่สวน พิเคราะห์ และจัดการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลต่อไป

### ๑๑) การกำหนดรหัสของผู้พิพากษา รหัสประจำหน่วยของผู้ร้องขอ

สำหรับการขอหมายค้นนั้นได้มีกฎหมายเพื่อเป็นการรองรับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๕๙ ที่กำหนดให้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งมีเหตุอันควรโดยผู้ร้องขอไม่อาจไปพบศาลได้ ผู้ร้องขออาจร้องขอต่อศาลทางโทรศัพท์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นที่เหมาะสม เพื่อให้ศาลออกหมายค้นก็ได้ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๓๔ จึงกำหนดให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้นและผู้พิพากษาหัวหน้าศาล จัดให้มีรหัสของผู้พิพากษาและรหัสประจำหน่วยงานของผู้ร้องขอ เนื่องจากการร้องขอดังกล่าว ผู้ร้องขอและผู้พิพากษาไม่ได้มีโอกาสได้พบหน้ากัน จึงกำหนดรหัสเป็นความลับ เพื่อให้เป็นมาตรการตรวจสอบป้องกันการแอบอ้าง

ในส่วนของ การขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ไม่มีบทกฎหมายบัญญัติไว้สำหรับเรื่องนี้

## ข้อดีและข้อเสียของกฎหมายการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีกับการขอหมายค้นในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์

### ๑) ข้อดีของการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์

ข้อดีของการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีละเมิดลิขสิทธิ์ตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็น





มาตรการทางศาลที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลง TRIPS ข้อ ๔๔.๑ ประกอบกับข้อ ๕๐.๑ (เอ) โดยให้เจ้าของสิทธิผู้ได้รับความเสียหายสามารถขอให้ศาลมีคำสั่งใช้มาตรการชั่วคราวที่ทันการณ์และมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้เขียนขอกล่าวเฉพาะกรณีละเมิดลิขสิทธิ์ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๖๕ บัญญัติ “ในกรณีมีหลักฐานโดยชัดแจ้งว่าบุคคลใดกระทำการหรือกำลังจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง อันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ หรือสิทธิของนักแสดง เจ้าของลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดง อาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวระงับหรือละเว้นการกระทำดังกล่าวนี้ได้”

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง ไม่ตัดสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์ หรือสิทธิของนักแสดงในการเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา ๖๔”

ตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้เปิดโอกาสให้เจ้าของลิขสิทธิ์ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับบุคคลอื่นให้ระงับหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของตนได้ ผู้เขียนเห็นว่าเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาก็เพื่อให้สอดคล้องกับความตกลง TRIPS ข้อ ๕๐.๓ ซึ่งบัญญัติว่าให้เจ้าพนักงานตุลาการมีอำนาจที่จะกำหนดให้ผู้ร้องจัดหาพยานหลักฐานที่หาได้ตามสมควรใดๆ เพื่อที่จะให้เป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานตุลาการนั่นเองว่า มีความแน่นอนที่เพียงพอว่าผู้ขอเป็นผู้ทรงสิทธิและสิทธิของตนกำลังถูกละเมิดหรือว่าการละเมิดเช่นนั้นกำลังจะเกิดขึ้น อันทำให้เจ้าพนักงานตุลาการมีอำนาจที่จะรับเอามาตรการมาใช้บังคับโดยไม่ต้องถาม โดยดูความเหมาะสมมาใช้เยียวยาแก่ผู้ทรงสิทธิได้ ซึ่งเจตนารมณ์ของความตกลง TRIPS นี้ก็เพื่อต้องการให้สิทธิแก่เจ้าของทรัพย์สินทางปัญญาในการยื่นคำขอให้มีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี โดยคำสั่งดังกล่าวอยู่ในรูปแบบของคำสั่งห้ามกระทำการ (Prohibitory Injunction) และคำสั่งห้ามก่อนผลร้ายจะเกิดขึ้น (Quia Timet Injunction) เหมือนกันหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เพื่อให้ให้นำเอามาตรการในการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว (Interim Injunction) ตามหลักความเป็นธรรม (Equity)



ของศาลในระบบจารีตประเพณี (Common Law) มาใช้ในคดีทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศไทยของเรานั้นเองและยังมีข้อดีอีกข้อที่สามารถเห็นได้ชัดคือ ยังไม่ต้องรอให้มีการเสียหายเกิดขึ้นก็สามารถขอคุ้มครองชั่วคราวได้ ซึ่งตามหลักกฎหมายข้างต้นที่ประเทศไทยบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับความตกลง TRIPS ข้อ ๔๔.๑ ประกอบกับ ข้อ ๕๐.๑ (เอ)

### ๒) ข้อดีของการขอหมายค้นคดีอาญาในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์

ข้อดีของการขอหมายค้นคดีอาญาในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งในประเทศไทย การบังคับสิทธิทางอาญาที่ใช้กันมากที่สุดจนกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะเฉพาะของการบังคับสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศไทย การใช้การดำเนินคดีอาญาดังกล่าวได้ผลเป็นการปราบปรามในระดับหนึ่ง การดำเนินคดีอาญาเป็นมาตรการที่รวดเร็ว ประหยัด มีประสิทธิภาพมากกว่า และมีความเสี่ยงน้อย และในการดำเนินคดีอาญานั้น เจ้าของลิขสิทธิ์จะดำเนินการโดยจ้างนักสืบเพื่อไปทำการตรวจสอบตามสถานที่ต่าง ๆ ที่สงสัยว่ามีการกระทำละเมิดลิขสิทธิ์และรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้น เสร็จแล้วผู้เสียหายซึ่งเป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ก็ไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานจนเสร็จแล้วก็จะไปยื่นคำร้องขอออกหมายค้นจากศาล

ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การขอหมายค้นในคดีอาญามีความสะดวกต่อเจ้าของสิทธิในการให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงตามที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์กล่าวหาไว้หรือไม่ และเป็นการลงโทษผู้ที่ละเมิดอีกทางหนึ่งด้วย เช่น ต้องมีการประกันตัวต่อเจ้าพนักงานตำรวจ อัยการหรือศาล และต้องหาทนายมาต่อสู้คดี ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ผู้ต้องหาต้องพิสูจน์แก้ข้อกล่าวหาของผู้เสียหายว่าไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

### ๓) ข้อเสียของการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์

สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นอาจขอให้ศาลมีคำสั่งให้บุคคลใดระงับหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิของตนได้ ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาฯ ข้อ ๑๒ ถึงข้อ ๑๙ แล้ว ไม่มี







บทบัญญัติใดที่แสดงว่าคำสั่งดังกล่าวกระทำเป็นคำขอฝ่ายเดียวได้หรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาแล้วว่าการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีนี้ เป็นการขอให้ศาลมีคำสั่งชั่วคราว เพื่อป้องกันการละเมิดก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น สภาพของคำสั่งชั่วคราวนี้จึงน่าจะกระทำเป็นคำขอฝ่ายเดียวได้และหากพิจารณาเทียบเคียงกับกรณีการขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ ซึ่งกำหนดให้กระทำการไต่สวนฝ่ายเดียวได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าการขอคุ้มครองชั่วคราวก็น่าจะเป็นคำขอฝ่ายเดียวเช่นกันและในการพิจารณาคำขอโดยเคร่งครัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๑ (๓) ซึ่งเป็นกรณีจำกัดอำนาจศาลเอาไว้ว่า ศาลจะต้องพิจารณาสั่งคำขอนั้น โดยศาลไม่มีอำนาจที่จะฟังข้อคัดค้านของคู่ความฝ่ายตรงข้าม ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจไต่สวนคำร้องฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องแจ้งวันนัดและไม่ต้องส่งสำเนาคำขอของผู้ร้องให้แก่ผู้ที่จะถูกฟ้องเป็นจำเลยทราบ เพราะการที่ศาลจะมีคำสั่งให้บุคคลใดระงับหรือละเว้นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้น เป็นเรื่องที่ยังคับเอาแก่ผู้ทำละเมิดเองโดยตรงจึงไม่ควรให้ผู้ที่จะทำละเมิดรู้ตัวก่อน ศาลจึงไม่ควรฟังคำคัดค้านของผู้ทำละเมิดนั้น เนื่องจากหากต้องสอบถามฝ่ายตรงข้ามก่อนย่อมจะไม่เกิดผลดี เพราะทำให้ผู้กระทำละเมิดรู้ตัวอาจทำการยกย้าย ถ่ายเท ปิดบังซ่อนเร้น ปกปิดการกระทำละเมิดเพื่อไม่ให้ตนต้องถูกบังคับตามคำสั่งนั้นเสียก่อน และอาจฟ้องกลับผู้ร้องในฐานะความผิดหมิ่นประมาท แจ้งความเท็จให้เจ้าพนักงานจับบันทึกข้อความอันเป็นเท็จ ฟ้องเท็จหรือข้อความผิดอื่น ๆ ซึ่งเป็นการก่อปัญหาขึ้นมากกว่าเป็นการป้องกันสิทธิของผู้ร้อง และข้อเสียอีกประการหนึ่งก็คือ การไต่สวนคำขอ ในการพิจารณาอนุญาตคำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องนี้ ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๑ (๔) ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ามิได้มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า ศาลต้องออกคำสั่งอนุญาตตามคำขอที่ได้เสนอต่อศาลนั้นโดยไม่ต้องทำการไต่สวนแล้ว ก็ให้ศาลมีอำนาจทำการไต่สวนได้ตามที่เห็นสมควรก่อนมีคำสั่งตามคำขอนั้น” ประกอบกับข้อกำหนดฯ ข้อ ๑๓ บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคำขอตามข้อ ๑๒ ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า....” แสดงว่าเมื่อได้รับคำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้อง ศาลต้องไต่สวนก่อน ซึ่งคำว่า “ไต่สวน” เป็นคำในประมวลกฎหมาย



วิธีพิจารณาความแพ่ง หมายถึง การที่คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานมาแสดง ประกอบคำขอต่าง ๆ แต่เนื่องจากคำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องนี้เป็นคำขอ ฝ่ายเดียวดังกล่าวมาแล้ว ดังนั้นการนำพยานหลักฐานมาแสดงประกอบเพื่อให้ศาล ใต้สวนนั้น จึงหมายถึงพยานหลักฐานของฝ่ายผู้ขอแต่เพียงฝ่ายเดียวและเนื่องจาก การขอให้ศาลมีคำสั่งนี้จะต้องพิจารณาเป็นการด่วนทันที เพื่อให้ศาลออกคำสั่ง ให้บุคคลหยุดกระทำการอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ของเจ้าของลิขสิทธิ์ได้ ดังนั้นผู้ร้องขอ จะต้องนำพยานหลักฐานมาศาลในวันที่ยื่นคำขอเพื่อให้ศาลสั่งใต้สวนได้ทันที ซึ่งในเรื่องนี้ความตกลง TRIPS ข้อ ๕๐.๓ บัญญัติแต่เพียงว่า ให้เจ้าพนักงานตุลาการ มีอำนาจที่จะกำหนดให้ผู้ร้องจัดหาพยานหลักฐานที่หาได้ตามสมควรใด ๆ เพื่อที่จะให้ เป็นที่พอใจแก่เจ้าพนักงานตุลาการเองว่า มีความแน่นอนที่เพียงพอว่าผู้ขอเป็นผู้ทรงสิทธิ และสิทธิของตนกำลังถูกละเมิดหรือว่าการกระทำละเมิดนั้นใกล้จะเกิดขึ้น และ ในข้อ ๕๐.๕ บัญญัติให้เจ้าพนักงานผู้ที่จะดำเนินมาตรการชั่วคราว อาจกำหนดให้ ผู้ร้องต้องให้ข้อสนเทศอันจำเป็นเพื่อการระบุถึงตัวสินค้าที่เกี่ยวข้องก็ได้ ซึ่งถือเป็น แนวทางกว้าง ๆ และไม่มี ความชัดเจนในการที่ศาลจะใช้เป็นแนวทางในการใต้สวนคำขอ คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องแต่อย่างใด และสำหรับการใต้สวนตามข้อกำหนด ๗ ข้อ ๑๒ นั้น ต้องให้ได้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า “มีหลักฐานโดยชัดแจ้ง” เนื่องจากการที่ศาลจะมี คำสั่งบังคับบุคคลใดให้ระงับหรือละเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งจะมีผลกระทบ กระเทือนต่อสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพในร่างกายของผู้ต้องถูกบังคับตามคำสั่งนั้น รวมถึงธุรกิจของผู้ถูกบังคับด้วย ดังนั้นระดับของการใต้สวนของศาลตามข้อกำหนด ๗ ข้อ ๑๓ นั้นจะต้องได้ข้อเท็จจริง จนเป็นที่พอใจว่ามีหลักฐานโดยชัดแจ้งจริง ๆ ซึ่งแสดงว่า ผู้ต้องถูกบังคับตามคำสั่งนั้นได้กระทำการหรือกำลังจะกระทำการอันเป็นการละเมิด ลิขสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาของผู้ร้องจริง ๆ ในขณะที่ยื่นคำร้อง หากใช้การรับฟัง พยานหลักฐานว่าน่าเชื่อว่าผู้ร้องมีเหตุที่จะฟ้องร้องผู้จะถูกฟ้องเป็นจำเลยอย่างเดี่ยว หรือแค่พิจารณาว่าคดีมีมูลเช่นในการใต้สวนในคดีอาญาไม่ แต่ศาลต้องใช้ดุลพินิจ ในการพิจารณาอนุญาตคำขอคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี เนื่องจากผลของ มาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีนี้มีความรุนแรงเพราะบังคับเอากับตัวบุคคล (In Personam) โดยการห้ามกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น อาจเป็นการทำลายธุรกิจ





ของผู้อื่นให้ได้รับความเสียหายน้อยยับได้ ดังนั้น เพื่อให้ไม่ให้เกิดการนำมาตรการดังกล่าวไปใช้ในทางไม่ชอบ กฎหมายจึงได้กำหนดให้ศาลได้ใช้ความระมัดระวังและใช้ดุลพินิจในการสั่งอนุญาตคำร้องตามข้อกำหนดฯ ข้อ ๑๓ ดังนี้คือ ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า

๑) คำขอที่ยื่นและในโอกาสที่ยื่นคำขอนั้นมีเหตุสมควรและมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอนั้นได้ และ

๒) สภาพแห่งความเสียหายของผู้ขอไม่สามารถที่จะได้รับชดใช้เป็นตัวเงินหรือทดแทนด้วยสิ่งอื่นใดได้ หรือผู้ที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยไม่อยู่ในฐานะที่จะชดใช้หรือทดแทนความเสียหายแก่ผู้ขอหรือเป็นการยากที่จะบังคับคดีเอาแก่ผู้ที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้นได้ในภายหลัง แต่ทั้งนี้ให้ค่านึง “ความเสียหายว่าจะเกิดขึ้นแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมากกว่ากันเพียงใด” เป็นสำคัญ

#### ๔) ข้อเสียของการขอยกฟ้องในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์

ข้อเสียของการขอยกฟ้องในกรณีละเมิดลิขสิทธิ์นั้นสำหรับการดำเนินคดีอาญานั้น จริง ๆ แล้วความรับผิดทางอาญาเป็นเรื่องของการนำตัวผู้กระทำความผิดอาญามาลงโทษ ซึ่งเป็นความรับผิดตามกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการนำผู้กระทำความผิดมารับโทษอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ซึ่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ ในแนวความคิดทางอาชญาวิทยานั้น การกระทำของบุคคลทั่วไปที่รัฐต้องการจะให้เป็นความผิดทางอาญาจะต้องเป็นการกระทำที่ผิดที่รุนแรง (immoral behavior) และรัฐต้องกำหนดขอบเขตของการบัญญัติความรับผิดทางอาญาไว้เพียงเท่าที่จำเป็นอย่างน้อยที่สุดในการกำหนดความรับผิดทางอาญาที่เหมาะสมดังกล่าว รัฐต้องพิจารณาถึงภัยอันตราย (harm) ของการกระทำนั้นที่มีต่อสังคมในลักษณะเป็นภัยอันตรายซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายและต่อสังคมส่วนรวมโดยตรง<sup>๑๒</sup> ในส่วนนี้ผู้เขียน

<sup>๑๒</sup> สกล นิสารัตน์. (๒๕๔๕). *กฎหมายอาญาและการลงโทษที่เหมาะสม : แนวความคิดทางด้านปรัชญาและความยุติธรรมทางสังคม*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๗๕.



ยังเห็นถึงการที่เจ้าของสิทธิได้ดำเนินการร้องทุกข์และเจ้าพนักงานตำรวจได้ดำเนินการขอหมายค้นต่อศาลและรวมทั้งกระบวนการดำเนินคดีอาญาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น พนักงานอัยการและเจ้าพนักงานของรัฐหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกหลายหน่วยงาน ทำให้เกิดความสับสนเปลืองงบประมาณของรัฐในเรื่องบังคับสิทธิในคดีอาญาสำหรับความผิดฐานละเมิดลิขสิทธิ์

## บทสรุป

กฎหมายลิขสิทธิ์กับบทบาทในสังคมปัจจุบันนี้ มนุษย์ต้องพึ่งพาอาศัยความรู้จากเทคโนโลยีมากขึ้น ดังนั้นทรัพย์สินทางปัญญาจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญในการพัฒนาการผลิตและเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทางการค้าเพิ่มมากขึ้น การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาได้กลายมาเป็นปัญหาสำคัญระดับชาติ เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วทรัพย์สินทางปัญญาเป็นปัจจัยสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งพวกเขาได้มีการเรียกร้องให้มีการยับยั้งและป้องกันการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญาอย่างเต็มที่ในทุกประเทศ เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันทางการค้า โดยให้เหตุผลว่าการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาเป็นการส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมทางเทคโนโลยีและมีการแพร่ขยายทางเทคโนโลยี ซึ่งจะมีผลต่อสวัสดิการทางสังคมและเศรษฐกิจโดยรวม จึงต้องให้การคุ้มครองในทรัพย์สินปัญญา

### ๑) การขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี

ผู้เขียนขอเสนอมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดี ซึ่งเป็นมาตรการทางศาลที่เปิดโอกาสให้เจ้าของสิทธิผู้เสียหาย สามารถเข้ามาปกป้องสิทธิของตนได้อย่างเต็มที่ด้วยการขอให้ศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ ออกคำสั่งระงับการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายได้โดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลก่อน ซึ่งคิดว่ามาตรการพิเศษนี้น่าจะมีประสิทธิภาพ และสามารถอำนวยความสะดวก รวดเร็วและประหยัดเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อระยะเวลานับแต่บัญญัติกฎหมายขึ้นมาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อกำหนดศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ หากนับระยะเวลาที่ล่วงเลยมาแล้ว





เป็นระยะเวลา ๑๔ ปี การบังคับใช้กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวกับการขอให้คุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีก็ยังหาได้สำเร็จสมดังเจตนารมณ์แห่งการบัญญัติกฎหมายขึ้นมา

อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่าเพื่อเป้าหมายในการอรรถคดีและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมให้แก่สังคมโดยส่วนรวม อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ จึงควรต้องให้ความสำคัญในการที่จะเร่งเสริมสร้างความเข้าใจแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องกับมาตรการพิเศษนี้ และไม่ควรละความสนใจในการแก้ไขปรับปรุงจุดบกพร่องของมาตรการพิเศษของศาลแห่งนี้ โดยอาศัยอำนาจของตนที่มีอยู่เพื่อพัฒนาและแก้ไขเพิ่มเติมให้กฎหมายสามารถบังคับใช้ได้

## ๒) การขอให้สืบพยานหลักฐานไว้ก่อน

การขอสืบพยานหลักฐานไว้ก่อน ซึ่งเป็นวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘ และข้อกำหนดศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๒๐-๒๒ เป็นวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องตามข้อกำหนดคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นบทบัญญัติเฉพาะสำหรับการตั้งคุ้มครองชั่วคราวเพื่อหยุดหรือระงับการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญานั้นๆ การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนในศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๘ และ ๒๙





## บรรณานุกรม

- ไชยยศ วรรณทศศิริ. (๒๕๔๐). “คำสั่งระงับหรือละเว้นการกระทำในคดีทรัพย์สินทางปัญญา.” ใน **ดุลพາห. ๔๔.**
- จันัญญา เฉลิมวิวัฒน์กิจ. (๒๕๔๒). **ข้อกำหนดของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**
- จุมพล ภิญญีสินวัฒน์. (๒๕๕๒). **หลักเหตุผลของการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**
- สกล นิสารัตน์. (๒๕๔๕). **กฎหมายอาญาและการลงโทษที่เหมาะสม : แนวความคิดทางด้านปรัชญาและความยุติธรรมทางสังคม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.**
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ วรรคสอง.  
ข้อบังคับประธานศาลฎีกาฯ พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๒๕.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๖๙.
- Jonathan Clore. **Civil Litigation.** Second edition (London : Cavendish Publishing Ltd, 1996)
- Vichai Ariyanuntaka. (1998). **RETHINKING INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS ENFORCEMENT IN THAILAND. The Intellectual Property and International Trade Law Forum : Special Issue, 1998.**
- Sharpe RJ. **Injunctions and Specific Performance.** (Toronto : Canada Law Book Ltd., 1983)
- Pattison v Gilford. (1874). LR 18 Eq 259.
- TRIPS. Article 44.
- TRIPS. Article 50 (1) (a).







จัดทำโดย

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th>