



ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๓





รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช
นางสาวโสเมอุษา บุรณะเหตุ

บรรณาธิการ

นางจงเดือน สุทธิรัตน์

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์
นายพิษณุ จารีย์พันธ์
นางสาวอรทัย แสนบุตร
นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล
นายก้องเกียรติ ผือโย
นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย
นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรื่องสอน
นายนิทัศน์ องค์กรวิชัย
นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร
นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์
นางสาวจรรย์อาพร ตีกล้า
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาววารุณี แก้วสอาด

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท
เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒
e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสาร จะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

บทบรรณาธิการ

รัฐ สภาสารฉบับเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๖๓ ฉบับนี้เป็นฉบับย่างเข้าสู่ฤดูฝน และเป็นช่วงที่ประเทศไทยของเรากำลังต่อสู้กับโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) หลายคนได้รับผลกระทบจนอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตของตนเองทั้งทางด้านความเป็นอยู่และอาชีพการงาน อย่างไรก็ตามแม้ว่าสถานการณ์บ้านเมืองจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม รัฐสภาสภายังคงสรรหาเรื่องราวต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาสาระดี ๆ เกี่ยวข้องกับกฎหมายและการเมืองการปกครอง มานำเสนอแก่ท่านผู้อ่านอย่างต่อเนื่อง สำหรับรัฐสภาสารฉบับนี้ได้นำบทความเชิงวิชาการที่น่าสนใจมาเสนอ ดังนี้

เรื่องที่หนึ่ง ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกับการนับคะแนนเสียงใหม่ ซึ่งเป็นผลมาจากการลงมติในการประชุมสภาบางครั้งในอดีต ทำให้ต้องมีการนับคะแนนเสียงใหม่เพื่อความชัดเจน โดยบทความนี้แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของการกำหนดบทบัญญัติข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ว่ามีการเปลี่ยนแปลงและมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้อย่างไรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

เรื่องที่สอง ความร่ำรวยผิดปกติ : ความเป็นมาของการศึกษาค้นคว้าเริ่มแรก นำเสนอการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในราชการไทยในอดีต โดยได้นำเสนอกฎหมายของบางประเทศที่ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการป้องกัน การตรวจสอบ และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความร่ำรวยผิดปกติในขณะนั้นด้วย ได้แก่ อังกฤษ สิงคโปร์ ฟิลิปปินส์ และสาธารณรัฐเกาหลี และแง่มุมต่าง ๆ ของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องในอดีตไว้อย่างน่าสนใจ สะท้อนให้เห็นถึงมุมมองหนึ่งของประวัติศาสตร์กฎหมายไทยที่ช่วยป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐจนนำไปสู่ความร่ำรวยผิดปกติในยุคเริ่มแรก

เรื่องที่สาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ : ก้าวสำคัญของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการสมัยใหม่ เป็นการนำเสนอการศึกษาวิเคราะห์พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ผ่านมามีการวางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏอยู่ในมาตรา ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กล่าวคือ “ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน” ซึ่งเป็นก้าวสำคัญของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการสมัยใหม่ในโอกาสต่อมา

เรื่องที่สี่ ประเทศไทยกับรูปแบบการบริการสาธารณะที่เหมาะสม นำเสนอแนวคิด

การบริการสาธารณะแนวใหม่ มีสาระสำคัญได้แก่ (๑) บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (๒) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (๓) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (๔) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (๕) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (๖) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ (๗) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลผลิตภาพ มีการเปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ และพัฒนารูปแบบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เหมาะสมกับสังคมไทยไว้อย่างน่าสนใจ

ทำนองนี้ ขอยกเอาคำอวยพรเนื่องในโอกาสวันสงกรานต์ที่ผ่านมาของ นายชวน หลีกภัย ประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ที่กล่าวว่า “ในโอกาสวันปีใหม่ไทย และวันครอบครัว ประธานรัฐสภาขอส่งความรักความปรารถนาดี ถึงพี่น้องชาวไทยทุกครอบครัว และขอให้ผ่านพ้นวิกฤตในครั้งนีไปได้โดยเร็ววัน” เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจให้กับแพทย์ พยาบาล บุคลากรทางการแพทย์ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประชาชนทุกคน ในการร่วมแรง ร่วมใจกัน ฝ่าฟันและเอาชนะปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID - 19) ให้ได้โดยเร็ววัน

บรรณาธิการ



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๓
Vol. 68 No. 3 May - June 2020

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกับการนับคะแนนเสียงใหม่
ปิยะนาถ รอดม้วย

๕

ความร่ำรวยผิดปกติ : ความเป็นมาของการศึกษาค้นคว้าเริ่มแรก
ศ.ดร. ทินพันธุ์ นาคะตะ

๒๓

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖
ก้าวสำคัญของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการสมัยใหม่
ผศ.ดร. กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต

๓๖

ประเทศไทยกับรูปแบบการบริการสาธารณะที่เหมาะสม
The model of New Public Service in Thailand
ดร. อลงกต วรกี

๘๕



จำนวนผู้เข้าประชุม	451
เห็นด้วย	450
ไม่เห็นด้วย	0
งดออกเสียง	0
ไม่ลงคะแนนเสียง	1

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกับการนับคะแนนเสียงใหม่

ปิยะนาถ รอดม้วย*

บทนำ

การลงมติ คือการออกเสียงลงคะแนนตามความคิดความเห็น เช่น เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หรืองดออกเสียง หรือรับหลักการ หรือไม่รับหลักการ หรืองดออกเสียง เป็นต้น เมื่อการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาโดยยุติลงโดยไม่มีผู้อภิปรายกิติ ที่ประชุมลงมติให้ปิดการอภิปรายกิติ ถ้าเป็นกรณีที่จะต้องมีมติ ประธานจะขอให้ที่ประชุมชี้ขาดปัญหานั้น โดยออกเสียงลงมติ ซึ่งการออกเสียงลงมติมี ๒ วิธี คือ การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย และการออกเสียงลงคะแนนโดยลับ ตามปกติมติของสภาให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราช

* ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและนิติคดี ๑ สำนักงานประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

อาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๒๐ กำหนดเกี่ยวกับประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็น องค์ประชุม และการลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมาก เป็นประมาณ สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน และรายงาน การประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบ ซึ่งในการลงมติของสภาต้องมีการตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ โดยในการพิจารณาญัตติ ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบจากการกระทำ ประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และการใช้อำนาจของหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา ๔๔ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ครั้งที่ ๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ครั้งที่ ๘ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ครั้งที่ ๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และครั้งที่ ๑๐ วันพุธที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ มีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยตามข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๖๒ ข้อ ๘๓ และเมื่อมีคะแนนเสียงต่างกันไม่เกิน ๒๕ คะแนน มีการขอให้นับคะแนนเสียงใหม่ และเปลี่ยนวิธีการออกเสียงลงคะแนนใหม่ ตามข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๕ กรณีดังกล่าวผู้เขียนจึงต้องการศึกษา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในอดีตที่ผ่านมาว่ามีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ได้อย่างไร

๑. ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนไว้ในข้อ ๔๙ ดังนี้

“ข้อ ๔๙ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติดังต่อไปนี้ คือ

ก. ให้ยกมือขึ้น

ข. ให้ยืนขึ้น

ค. ให้กระทำเป็นพวก โดยแบ่งพวกฝ่ายค้านอยู่พวกหนึ่ง พวกเห็นด้วยให้อยู่ ทางขวาของประธาน พวกค้านให้อยู่ทางซ้าย วิธีลงมติเป็นพวกนี้จะทำได้ต่อเมื่อมีสมาชิก รับรอง ๙ คน หรือรัฐบาลร้องขอ

ง. เรียกชื่อสมาชิกลงคะแนนเป็นรายตัว”^๑

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้

^๑ข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบ ๒๔๗๖-๒๕๑๗, หน้า ๑๐๕.

๒. ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนไว้ใน ข้อ ๔๕ ดังนี้

“ข้อ ๔๕ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย มีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ คือ

ก. ให้ยกมือขึ้น

ข. ให้ยืนขึ้น

ค. ให้กระทำเป็นพวก โดยพวกฝ่ายค้านให้อยู่ทางซ้ายของประธาน พวกเห็นด้วยให้อยู่ทางขวา วิธีลงมติเป็นพวกนี้จะทำได้ต่อเมื่อมีสมาชิกบริวารอง ๑๕ คน หรือรัฐบาลร้องขอ

ง. เรียกชื่อสมาชิกลงคะแนนเป็นรายตัว”^๒

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้

๓. ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๙๐ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนไว้ใน ข้อ ๕๗ ดังนี้

“ข้อ ๕๗ การลงคะแนนเพื่อลงมติมี ๒ วิธี คือเปิดเผยหรือลับ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยให้มีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ คือ

ก. ยกมือขึ้น

ข. ยืนขึ้น

ค. เรียกชื่อสมาชิกลงคะแนนเป็นรายตัว

ง. แบ่งพวก พวกฝ่ายค้านให้อยู่หรือออกทางซ้าย พวกเห็นด้วยให้อยู่หรือออกทางขวาของประธาน

การลงคะแนนลับ ให้เรียกชื่อสมาชิกมาลงเบียดต่อหน้าประธาน โดยปกติผู้เห็นด้วยให้ลงเบียดขวา ผู้ที่คัดค้านให้ลงเบียดซ้าย

การเรียกชื่อสมาชิก ให้เรียกตามลำดับอักษรชื่อ”

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้

^๒ข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบ ๒๔๗๖-๒๕๑๗, หน้า ๑๐๕-๑๐๖.

๔. ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๙๔ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ได้กำหนดเกี่ยวกับลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๘๐ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อ ๘๙ ดังนี้

“ข้อ ๘๐ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย มีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ คือ

ก. ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ

ข. ยืนขึ้น

ค. แบ่งพวก พวกไม่เห็นด้วยให้อยู่ทางซ้ายมือ พวกเห็นด้วยให้อยู่ทางขวามือ พวกไม่ออกเสียงให้อยู่ตรงหน้าของประธานสภา ทั้งนี้ให้อยู่ภายในที่ประชุม

ง. เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรชื่อให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายตัว

นอกจากมีบัญญัติไว้เป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญแล้ว การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้น โดยปกติให้ใช้วิธียกมือ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑๕ คน ร้องขอล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร และที่ประชุมอนุมัติ ให้ใช้วิธีใดวิธีหนึ่งใน ข.ค.ง. ก็ได้

ข้อ ๘๙ ในการนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกซึ่งมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๑๔ คน เชื่อว่ามีการนับผิด มีสิทธิร้องขอให้นับคะแนนเสียงใหม่ได้อีกครั้งหนึ่ง โดยไม่ต้องเสนอล่วงหน้าเป็น ลายลักษณ์อักษร ถ้าที่ประชุมอนุมัติก็ให้นับคะแนนเสียงใหม่”^๓

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้เป็นข้อบังคับฉบับแรกที่กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ว่า คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกซึ่งมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๑๔ คน เชื่อว่ามีการนับผิด มีสิทธิร้องขอให้นับคะแนนเสียงใหม่ได้อีกครั้งหนึ่ง ถ้าที่ประชุมอนุมัติก็ให้นับคะแนนเสียงใหม่ โดยไม่ได้ระบุว่าให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่

๕. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๙๕ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ได้กำหนดเกี่ยวกับออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๗๔ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อ ๘๓ ดังนี้

^๓ ข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบ ๒๔๗๖-๒๕๑๗, หน้า ๑๐๐, ๑๐๔.

“ข้อ ๗๔ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย มีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ให้อยู่ยืนขึ้นพับศีรษะ

(๒) ยืนขึ้น

(๓) แบ่งพวก พวกไม่เห็นด้วยให้อยู่ทางซ้ายมือ พวกเห็นด้วยให้อยู่ทางขวามือ พวกไม่ออกเสียงให้อยู่ตรงหน้าของประธานสภา ทั้งนี้ให้อยู่ภายในที่ประชุม

(๔) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรชื่อให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายตัว

นอกจากมีบัญญัติไว้เป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญแล้ว การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้น โดยปกติให้ใช้วิธียกมือ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกไม่น้อยกว่า ๑๕ คน ร้องขอล่วงหน้า เป็นหนังสือ และที่ประชุมอนุมัติ ให้ใช้วิธีใดวิธีหนึ่งใน (๒) (๓) (๔) ก็ได้

ข้อ ๘๓ ในการนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่า ๑๕ คน เชื่อว่ามีการนับผิด มีสิทธิร้องขอให้นับคะแนนเสียงใหม่ได้อีกครั้งหนึ่ง โดยไม่ต้อง เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ ถ้าที่ประชุมอนุมัติ ก็ให้นับคะแนนเสียงใหม่”^๔

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ว่าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่า ๑๕ คน เชื่อว่ามีการนับผิด มีสิทธิร้องขอให้นับคะแนนเสียงใหม่ได้อีกครั้งหนึ่ง ถ้าที่ประชุมอนุมัติก็ให้นับคะแนนเสียงใหม่ โดยไม่ได้ระบุว่าจะให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่

๖. ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๑ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อ ๖๗ ดังนี้

“ข้อ ๖๑ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย มีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้ คือ

(๑) ให้อยู่ยืนขึ้นพับศีรษะ

(๒) ให้อยู่ยืนขึ้น

(๓) แบ่งพวก พวกเห็นด้วยให้อยู่ทางขวามือ พวกไม่เห็นด้วยให้อยู่ทางซ้ายมือ และพวกไม่ออกเสียงให้อยู่ตรงหน้าของประธาน

(๔) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรชื่อให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายตัวตามวิธีที่ประธานกำหนด เช่น ให้กล่าวคำว่าเห็นชอบด้วย ไม่เห็นชอบด้วย หรืองดออกเสียง

(๕) วิธีอื่นใดที่ที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

^๔ข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบ ๒๔๗๖-๒๕๑๗, หน้า ๑๐๐, ๑๐๔.

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖๙ (๖) ของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยนั้น ให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) (๓) (๔) หรือ (๕) ได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อเสนองฎัตติและที่ประชุมอนุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ ๖๗

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๑) หรือ (๒) นั้น ให้ยกมือหรือยืนอยู่ แล้วแต่กรณี จนกว่าเจ้าหน้าที่นับคะแนนเสียงนั้นจะได้นั่งลง

ข้อ ๖๗ ในการนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่า ยี่สิบห้าคนร้องขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ ก็ให้นับคะแนนเสียงใหม่

การนับคะแนนเสียงใหม่ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับ จะได้กำหนดวิธีลงคะแนนไว้โดยเฉพาะเป็นอย่างอื่น หรือการลงคะแนนที่ถูกทักท้วงนั้นเป็นการลงคะแนนลับ ให้เปลี่ยนวิธีลงคะแนนเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๑ ซึ่งอยู่ในลำดับที่ถัดจากวิธีที่ถูกทักท้วงว่ามีการนับผิดนั้น แต่ถ้าวิธีที่ถูกทักท้วงว่ามีการนับผิดนั้นเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๑ (๕) ก็ให้เปลี่ยนเป็นวิธีใด ๆ ตามที่ประธานเห็นสมควร”^๕

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้เป็นข้อบังคับฉบับแรกที่กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยการนับคะแนนเสียงใหม่ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนตามวิธีในข้อ ๖๑ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป จากวิธีที่ถูกทักท้วงว่ามีการนับผิด เช่น ถ้าการลงคะแนนเสียงครั้งแรกใช้วิธีตามข้อ ๖๑ (๑) คือให้ยกมือขึ้น เมื่อรัฐมนตรี หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๕ คนให้นับคะแนนเสียงใหม่ ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่เป็นวิธีการตามข้อ ๖๑ (๒) คือให้ยืนขึ้น

๗. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๔ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อ ๗๐ ดังนี้

“ข้อ ๖๔ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) กดปุ่มลงคะแนน (สัญญาณไฟปรากฏบนแผงแสดงตำแหน่งที่นั่ง) หรือยกมือขึ้น พันศีรษะตามที่ประธานกำหนด

(๒) ยืนขึ้น

(๓) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคน ตามวิธีประธานกำหนด

(๔) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

^๕ข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบ ๒๔๗๖-๒๕๑๗, หน้า ๙๓-๙๔, ๙๗.

การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีกดปุ่มลงคะแนนนั้น ตามปกติให้กระทำแบบไม่ตั้งเวลา กดปุ่มจะกระทำแบบตั้งเวลา กดปุ่มได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่ายี่สิบคนร้องขอ

การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยนั้น ให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) (๓) หรือ (๔) ได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ ๗๐

ข้อ ๗๐ การนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้ารัฐมนตรีขอให้นับใหม่ หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนให้มีการนับใหม่ ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่

การนับคะแนนเสียงใหม่ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๔ หรือข้อ ๖๕ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป แล้วแต่กรณี แต่ถ้าวิธีที่ถูกหักท้วงเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๔ (๔) หรือข้อ ๖๕ (๓) ให้เปลี่ยนเป็นวิธีใด ๆ ตามที่ประธานเห็นสมควร

เมื่อได้มีการนับคะแนนเสียง โดยวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๔ (๓) หรือข้อ ๖๕ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกก็ได้^๖

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยการนับคะแนนเสียงใหม่ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนตามวิธีในข้อ ๖๔ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป เช่น ถ้าการลงคะแนนเสียงครั้งแรกใช้วิธีตาม ข้อ ๖๔ (๑) คือ กดปุ่มลงคะแนน (สัญญาณไฟปรากฏบนแผงแสดงตำแหน่งที่นั่ง) หรือยกมือขึ้นพ้นศีรษะตามที่ประธานกำหนด เมื่อรัฐมนตรี หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คนให้นับคะแนนเสียงใหม่ ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่เป็นวิธีการตามข้อ ๖๔ (๒) คือ ยืนขึ้น

๘. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๔๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๖ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อ ๗๒ ดังนี้

“ข้อ ๖๖ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) กดปุ่มลงคะแนน (สัญญาณไฟปรากฏบนแผงแสดงตำแหน่งที่นั่ง) หรือยกมือขึ้นพ้นศีรษะตามที่ประธานกำหนด

(๒) ยืนขึ้น

^๖ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๖ ตอนที่ ๑๘๓ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๒๒, หน้า ๒๗-๒๘.

(๓) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคน ตามวิธีประธานกำหนด

(๔) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีกดปุ่มลงคะแนนนั้น ตามปกติให้กระทำแบบไม่ตั้งเวลากดปุ่ม จะกระทำแบบตั้งเวลากดปุ่มได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกรวมกันไม่น้อยกว่ายี่สิบคนร้องขอ

การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยนั้นให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) (๓) หรือ (๔) ได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ ๗๒

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๑) หรือ (๒) ให้กดปุ่ม ยกมือขึ้นหรือยืนอยู่จนกว่าประธานจะสั่งให้กดปุ่ม เอามือลงหรือนั่งลงแล้วแต่กรณี

ข้อ ๗๒ การนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้ารัฐมนตรีขอให้นับใหม่ หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนให้มีการนับใหม่ ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่

การนับคะแนนเสียงใหม่ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๖ หรือข้อ ๖๗ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป แล้วแต่กรณี แต่ถ้าวิธีที่ถูกทักท้วงเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๖ (๔) หรือข้อ ๖๗ (๓) ให้เปลี่ยนเป็นวิธีใด ๆ ตามที่ประธานเห็นสมควร

เมื่อได้มีการนับคะแนนเสียง โดยวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๖ (๓) หรือข้อ ๖๗ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกมิได้^๗

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยการนับคะแนนเสียงใหม่ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนตามวิธีในข้อ ๖๖ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป เช่น ถ้าการลงคะแนนเสียงครั้งแรกใช้วิธีตาม ข้อ ๖๖ (๑) คือ กดปุ่มลงคะแนน (สัญญาณไฟปรากฏบนแผงแสดงตำแหน่งที่นั่ง) หรือยกมือขึ้นพ้นศีรษะตามที่ประธานกำหนด เมื่อรัฐมนตรี หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ให้นับคะแนนเสียงใหม่ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่เป็นวิธีการตามข้อ ๖๖ (๒) คือ ยืนขึ้น

^๗ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๖๓ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๘, หน้า ๑๘, ๒๐.

๙. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๕ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อ ๗๑ ดังนี้

“ข้อ ๖๕ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ

(๒) ยืนขึ้น

(๓) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีประธานกำหนด

(๔) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยนั้น ให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) (๓) หรือ (๔) ได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติหรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ ๗๑

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๑) หรือ (๒) นั้น ให้ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ หรือยืนอยู่จนกว่าประธานจะสั่งให้เอามือลง หรือนั่งลงแล้วแต่กรณี

ข้อ ๗๑ การนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้ารัฐมนตรีขอให้นับใหม่ หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนให้มีการนับใหม่ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่

การนับคะแนนเสียงใหม่ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๕ หรือข้อ ๖๖ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป แล้วแต่กรณี แต่ถ้าวิธีที่ถูกหักท้วงเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๕ (๔) หรือข้อ ๖๖ (๓) ให้เปลี่ยนเป็นวิธีใด ๆ ตามที่ประธานเห็นสมควร^๙

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยการนับคะแนนเสียงใหม่ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนตามวิธีในข้อ ๖๕ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป เช่น ถ้าการลงคะแนนเสียงครั้งแรกใช้วิธีตาม ข้อ ๖๕ (๑) คือ ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เมื่อรัฐมนตรี หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คนให้นับคะแนนเสียงใหม่ ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่เป็นวิธีการตามข้อ ๖๕ (๒) คือ ยืนขึ้น

^๙ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๗๖ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕, หน้า ๓๒, ๓๔.

๑๐. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๘ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อ ๗๔ ดังนี้

“ข้อ ๖๘ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ

(๒) ยืนขึ้น

(๓) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีประธานกำหนด

(๔) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยนั้น ให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) (๓) หรือ (๔) ได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติหรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ ๗๔

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๑) หรือ (๒) นั้น ให้ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ หรือยืนอยู่จนกว่าประธานจะสั่งให้เอามือลง หรือนั่งลงแล้วแต่กรณี

ข้อ ๗๔ การนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้ารัฐมนตรีขอให้นับใหม่ หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนให้มีการนับใหม่ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่

การนับคะแนนเสียงใหม่ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๘ หรือข้อ ๖๙ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป แล้วแต่กรณี แต่ถ้าวิธีที่ถูกหักท้วงเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๘ (๔) หรือข้อ ๖๙ (๒) ให้เปลี่ยนเป็นวิธีใด ๆ ตามที่ประธานเห็นสมควร

เมื่อได้มีการนับคะแนนเสียงโดยวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๘ (๓) หรือข้อ ๖๙ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกมิได้”^๙

^๙ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๔ ตอนพิเศษ ๗๐ ง วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐, หน้า ๒๐-๒๑.

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยการนับคะแนนเสียงใหม่ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนตามวิธีในข้อ ๖๘ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป เช่น ถ้าการลงคะแนนเสียงครั้งแรกใช้วิธีตาม ข้อ ๖๘ (๑) คือ ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เมื่อรัฐมนตรี หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คนให้นับคะแนนเสียงใหม่ ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่เป็นวิธีการตามข้อ ๖๘ (๒) คือ ยืนขึ้น

๑๑. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕๖ วรรคสาม บัญญัติว่า ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มีบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ ดังนั้น การลงคะแนนโดยยกมือขึ้น รู้แต่เฉพาะจำนวน ไม่สามารถบันทึกได้ว่าใครลงคะแนนอย่างไร จึงเริ่มมีการนำเครื่องออกเสียงลงคะแนนมาใช้^{๑๑} จึงมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย มีการแก้ไข ดังนี้

“ข้อ ๖๘ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนที่ประธานสภากำหนด

(๒) ชูบัตรออกเสียงลงคะแนน โดยให้สมาชิกเขียนเรื่องที่จะลงมติและลายมือชื่อในบัตรที่จัดไว้

ผู้เห็นด้วยให้ชูบัตรสีน้ำเงิน

ผู้ไม่เห็นด้วยให้ชูบัตรสีแดง

ผู้ไม่ออกเสียงให้ชูบัตรสีขาว

แล้วส่งมอบให้เจ้าหน้าที่รับบัตรเมื่อถึงคราวออกเสียงลงคะแนนในมตินั้น ๆ เพื่อรวมส่งผู้ตรวจนับคะแนนต่อไป

(๓) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด

^{๑๑}รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ ครั้งที่สอง) วันพุธที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๐, หน้า ๓.

(๔) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยนั้น ให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) (๓) หรือ (๔) ได้ต่อไป

เมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติหรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ ตามข้อ ๗๔

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๒) หรือ (๓) ให้ประธานเชิญสมาชิกห้าคนเป็นผู้ตรวจนับคะแนน^{๑๑}

ขณะที่เรื่องการนับคะแนนใหม่ตาม ข้อ ๗๔ มิได้มีการแก้ไขยังคงใช้ข้อความเดิมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนี้

ข้อ ๗๔ การนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้ารัฐมนตรีขอให้นับใหม่ หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนให้มีการนับใหม่ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่

การนับคะแนนเสียงใหม่ดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๘ หรือข้อ ๖๙ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป แล้วแต่กรณี แต่ถ้าวิธีที่ถูกหักทวงเป็นวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๘ (๔) หรือข้อ ๖๙ (๒) ให้เปลี่ยนเป็นวิธีใด ๆ ตามที่ประธานเห็นสมควร

เมื่อได้มีการนับคะแนนเสียงโดยวิธีดังกล่าวในข้อ ๖๘ (๓) หรือข้อ ๖๙ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกมิได้”

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยการนับคะแนนเสียงใหม่ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนตามวิธีในข้อ ๖๘ ซึ่งอยู่ลำดับถัดไป เช่น ถ้าการลงคะแนนเสียงครั้งแรกใช้วิธีการ ตามข้อ ๖๘ (๑) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานสภากำหนด ถ้ารัฐมนตรีขอให้นับใหม่ หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ให้มีการนับใหม่ ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่เป็นวิธีการตามข้อ ๖๘ (๒) คือ ชูบัตรออกเสียงลงคะแนน โดยให้สมาชิกเขียนเรื่องที่จะลงมติและลายมือชื่อในบัตรที่จัดไว้ ผู้เห็นด้วยให้ใช้บัตรสีน้ำเงิน ผู้ไม่เห็นด้วยให้ใช้บัตรสีแดง ผู้ไม่ออกเสียงให้ใช้บัตรสีขาว เมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๖๘(๓) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกไม่ได้ และการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๖๘ (๒) (๓) ให้ประธานเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่า ๕ คนเป็นผู้ตรวจนับคะแนน

^{๑๑}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๑, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๕ ตอนพิเศษ ๒๔ ง วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๑, หน้า ๕๕-๕๖.

ข้อบังคับฉบับนี้เป็นข้อบังคับฯ ฉบับแรกที่กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยการออกเสียงคะแนนโดยเปิดเผยต้องเป็นวิธีการที่สามารถทราบได้ว่าสมาชิกแต่ละคนออกเสียงลงคะแนนอย่างไร ดังนั้นในปี ๒๕๔๑ จึงเริ่มมีการนำเครื่องออกเสียงลงคะแนนมาใช้ซึ่งสามารถพิมพ์รายงานการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกได้

๑๒. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๙๑ และมาตรา ๓๑๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๖๘ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อ ๗๔ ดังนี้

“ข้อ ๗๔ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด

(๒) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๑) หากเครื่องออกเสียงลงคะแนนขัดข้องให้เปลี่ยนเป็นวิธีการตามที่ประธานกำหนด

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) ได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ ๗๖

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๒) หรือวรรคสอง ให้ประธานเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่าหกคนเป็นผู้ตรวจนับคะแนน

ข้อ ๗๖ เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๗๔ (๑) แล้ว ถ้าสมาชิกร้องขอให้มีการนับใหม่ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีตาม ข้อ ๗๔ (๒) เว้นแต่คะแนนเสียงต่างกันเกินกว่ายี่สิบห้าคะแนน จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้

เมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๗๔ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกไม่ได้^{๑๒}

^{๑๒}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๔๒ ง วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔, หน้า ๔๒-๔๔.

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยเมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้วิธีการข้อ ๗๔ (๑) คือ ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานสภากำหนด ถ้าสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่เป็นวิธีการตามข้อ ๗๔ (๒) คือ เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด โดยเป็นข้อบังคับฉบับแรกที่กำหนดเงื่อนไขเพิ่มขึ้น คือ มีคะแนนเสียงต่างกันเกินกว่า ๒๕ คะแนน จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้ เมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๗๔ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกไม่ได้ และการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๗๔ (๒) ให้ประธานเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่า ๖ คนเป็นผู้ตรวจนับคะแนน

๑๓. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๗๕ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ใน ข้อ ๗๗ ดังนี้

“ข้อ ๗๕ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด

(๒) เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด

(๓) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๑) หากเครื่องออกเสียงลงคะแนนขัดข้องให้เปลี่ยนเป็นวิธีการตามที่ประธานกำหนด

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) หรือ (๓) ได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ ๗๗

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๒) หรือวรรคสอง ให้ประธานเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่าหกคนเป็นผู้ตรวจนับคะแนน

ข้อ ๗๗ เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๗๕ (๑) แล้ว ถ้าสมาชิกร้องขอให้มีการนับใหม่ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีตาม ข้อ ๗๕ (๒) เว้นแต่คะแนนเสียงต่างกันอย่างยี่สิบห้าคะแนนจะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้

เมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๗๕ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกไม่ได้^{๑๓}

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยเมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้วิธีการข้อ ๗๕ (๑) คือ ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานสภากำหนด ถ้าสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่เป็นวิธีการตามข้อ ๗๕ (๒) คือ เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด โดยมีเงื่อนไขคือมีคะแนนเสียงต่างกันเกิน ๒๕ คะแนน จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้ เมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๗๗ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกไม่ได้ และการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๗๗ (๒) ให้ประธานเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่า ๖ คนเป็นผู้ตรวจนับคะแนน ซึ่งในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๙ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันพุธที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ปราบกฏเหตุการณ์ขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่และเปลี่ยนวิธีการลงคะแนนในการพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ในการลงมติมาตรา ๔^{๑๔}

๑๔. ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยกำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ ๘๓ และการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ใน ข้อ ๘๕ ดังนี้

“ข้อ ๘๓ การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด

(๒) เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด

(๓) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๑) หากเครื่องออกเสียงลงคะแนนขัดข้องให้เปลี่ยนเป็นวิธีการตามวิธีที่ประธานกำหนด

^{๑๓}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๗๙ ง วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑, หน้า ๒๑.

^{๑๔}รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๙ สมัยสามัญนิติบัญญัติ วันพุธที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒, หน้า ๑๓๙-๒๐๐.

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีตาม (๑) จะใช้วิธีตาม (๒) หรือ (๓) ได้ต่อเมื่อสมาชิก เสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติ หรือเมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ ๘๕

การออกเสียงลงคะแนนตาม (๒) หรือวรรคสอง ให้ประธานเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่าหกคน เป็นผู้ตรวจนับคะแนน

ข้อ ๘๕ เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๘๓ (๑) แล้ว ถ้าสมาชิกร้องขอให้มีการนับใหม่ โดยมี ผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีการตามข้อ ๘๓ (๒) เว้นแต่คะแนนเสียงต่างกันเกินกว่ายี่สิบห้าคะแนน จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้

เมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๘๓ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ อีกไม่ได้^{๑๕}

ข้อบังคับฯ ฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยเมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้วิธีการ ข้อ ๘๓ (๑) คือ ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานสภา กำหนด ถ้าสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงใหม่เป็นวิธีการตามข้อ ๘๓ (๒) คือ เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด โดยมีเงื่อนไขคือมีคะแนนเสียงต่างกันเกิน ๒๕ คะแนน จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้ และเมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๘๓ (๒) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ อีกไม่ได้ และการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ ๘๓ (๒) ให้ประธานเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่า ๖ คน เป็นผู้ตรวจนับคะแนน โดยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ครั้งที่ ๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ครั้งที่ ๘ วันพุธที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ครั้งที่ ๙ วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และครั้งที่ ๑๐ วันพุธที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ ปราบปรามเหตุการณักร้องให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่และเปลี่ยนวิธีการลงคะแนนในการพิจารณาญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการศึกษาผลกระทบจากการกระทำประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา ๔๔ อันนำไปสู่การเสนอญัตติขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องดังกล่าวต่อไป

^{๑๕}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๒๑๖ ง วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒, หน้า ๓๕-๓๖.

บทสรุป

ในการศึกษาเรื่องข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกับการนับคะแนนเสียงใหม่ดังกล่าวพบว่าข้อบังคับการประชุม ๓ ฉบับ คือ ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๗ และข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๙๐ ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ หลังจากนั้นข้อบังคับการประชุมฉบับอื่น ๆ จะกำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๙๔ เป็นข้อบังคับการประชุมฉบับแรกที่กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ว่าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกซึ่งมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๑๔ คน เชื่อว่ามีการนับผิด มีสิทธิร้องขอให้นับคะแนนเสียงใหม่ได้อีกครั้งหนึ่ง และข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๙๕ ก็กำหนดทำนองเดียว ส่วนข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ เป็นข้อบังคับการประชุมฉบับแรกที่กำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ โดยในการนับคะแนนเสียงใหม่ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนตามวิธีซึ่งอยู่ลำดับถัดไป หลังจากนั้นข้อบังคับการประชุม ทุกฉบับจะกำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้โดยให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนตามวิธีซึ่งอยู่ลำดับถัดไปด้วย นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นข้อบังคับฉบับแรกที่กำหนดเงื่อนไขเพิ่มขึ้น คือ มีคะแนนเสียงต่างกันเกินกว่า ๒๕ คะแนน จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้ เมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนด้วยวิธีเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนดแล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกไม่ได้ซึ่งถือเป็นวิธีการที่น่าเชื่อถือ และการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าวให้ประธานเชิญสมาชิกเป็นผู้ตรวจนับคะแนน หลังจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็กำหนดในทำนองเดียวกัน ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ เป็นต้นมา จนถึงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๙ ฉบับ ต่างกำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้โดยให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเสียงตามวิธีซึ่งอยู่ลำดับถัดไป

บรรณานุกรม

ข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบ ๒๔๗๕-๒๕๑๗. ม.ป.ท.: ม.ป.พ., ,ม.ป.ป.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๖
ตอนที่ ๑๙๓ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๒๒.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘. ราชกิจจานุเบกษา. ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๒
ตอนที่ ๖๓ วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๒๘.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๗๖
วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนพิเศษ ๗๐
วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๐.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๑. ราชกิจจานุเบกษา.
เล่ม ๑๑๕ ตอนพิเศษ ๒๔๖ วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๑.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๔๒
วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๔๔.

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๗๙
วันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๒๑๖
วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑ (สมัยวิสามัญ ครั้งที่สอง)
วันพุธที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๐.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๙ สมัยสามัญนิติบัญญัติ
วันพุธที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๒.



ความร่ำรวยผิดปกติ : ความเป็นมาของการศึกษาค้นคว้าเริ่มแรก

ศ.ดร. ทินพันธุ์ นาคะตะ

๖๐๖ เป็นอาจารย์อยู่ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๐ ผู้เขียนได้ทำวิจัยเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในราชการไทย ๓ เรื่อง ได้แก่

๑. ความขัดแย้งกันระหว่างบทบัญญัติทางกฎหมายกับปทัสถานทางสังคม^๑ โดยได้ชี้ให้เห็นว่า การทุจริตและประพฤติมิชอบในราชการไทย มีสาเหตุมาจากค่านิยมทางสังคมของเราไม่เอื้อต่อการมีบทบัญญัติทางกฎหมายเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงการดังกล่าวนั้นก็คือ ประการแรก คนไทยส่วนมากเห็นว่า การทุจริตเล็กน้อยๆ ไม่ควรได้รับการลงโทษ พวกเขาไม่ทราบว่ามีกฎหมายอะไรบ้างที่ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการคอร์รัปชัน โทษของมันมีมากน้อยเพียงใด ประการที่สองผู้รู้กฎหมายกลับใช้กฎหมาย

^๑Thinapan Nakata, (1977), *Bureaucratic Corruption in Thailand: In Congraites between Legal Codes and Social Norms* (Bangkok: Monograph in Public Administration No. 26, School of Public Administration,

เป็นเครื่องมือเพื่อหาประโยชน์ส่วนตัว โดยทำให้ดูเหมือนได้ทำทุกอย่างถูกต้องในทุกขั้นตอนขึ้นมา เช่น มีการประกวดราคากันพอเป็นพิธีแต่ได้มีการตกลงกันลับ ๆ ที่จะให้รายใดเป็นผู้ชนะไว้แล้ว หรือมีการสร้างหลักฐานเท็จขึ้นมา ประการที่สามระบบพวกพ้องมีผลต่อการคอร์รัปชันในการบริการประชาชน การบริหารงานบุคลากร การทุจริตกันเป็นทีม การปกป้องผู้กระทำผิด และการให้ลูกน้องหารายได้ให้กับตน

๒. การทุจริตในการใช้จ่ายเงินของรัฐ^๒ จากการสัมภาษณ์เจาะลึกได้พบสิ่งเหล่านี้ประการแรก มีการใช้ระเบียบและกฎหมายเป็นเครื่องมือ ให้ดูเหมือนว่าได้ทำถูกต้องทุกขั้นตอนมีเอกสารครบถ้วน เช่น เพื่อจำกัดจำนวนผู้เข้ามาแข่งขันในการยื่นซองประกวดราคา โดยระบุว่าแต่ละรายจะต้องมีใบรับรองผลงานการก่อสร้างกับหน่วยราชการมาก่อนรวมทั้งการตั้งกรรมการเปิดซองประกวดราคาซึ่งมาจากทีมงานของตน ประการที่สอง การฮั้วหรือการสมคบกันในกลุ่มของตนเพื่อการประมูล โดยกีดกันการเข้ามาแข่งขันของกลุ่มอื่นระหว่างพ่อค้าด้วยกัน สูตรที่ค้นพบก็คือ ผู้เสนอราคาเท่ากับหรือสูงกว่างบประมาณจะไม่ได้งานผู้เสนอต่ำกว่างบประมาณเพียงเล็กน้อยจะได้งาน ประการที่สาม มีการคอร์รัปชันกันเป็นทีม โดยการร่วมมือกันระหว่างพ่อค้ากับหน่วยงานของรัฐ

๓. การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน เกี่ยวกับการคอร์รัปชันในราชการไทย^๓ ปรากฏว่ากลุ่มตัวอย่างมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการกระทำที่ถือเป็นการคอร์รัปชันตามความหมายสากล เว้นแต่เรื่องการยอมรับของสมนาคุณที่พวกเขาไม่คิดว่าเป็นการคอร์รัปชันที่ควรได้รับโทษ ประการแรก พวกเขาเห็นว่าสาเหตุของการคอร์รัปชัน ได้แก่ การมีความต้องการไม่สิ้นสุด โอกาสและระเบียบราชการเปิดช่องให้มีการกระทำกันจนเคยชินขาดการควบคุมจากผู้บังคับบัญชาเห็นคนอื่นเขาทำกันจึงทำบ้าง ข้าราชการมีอำนาจหรือดุลพินิจมากเกินไป ความจำเป็นทางเศรษฐกิจการซื้อความสะดวก ศิลธรรมเสื่อม และการยึดถือระบบพวกพ้อง ประการที่สองเรื่องการป้องกันนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ห้ามรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใด ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร รวมทั้งให้รัฐมนตรีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนต่อประธานรัฐสภา ตามที่

^๒Thinapan Nakata, (1978), "Corruption in the Thai Bureaucracy: Who Get What, How and Why in Its Public Expenditure," *Thai Journal of Development Administration*, XIII (January, 1978), pp. 102-128.

^๓ทินพันธุ์ นาคะตะ, (๒๕๒๐), "การคอร์รัปชันในราชการไทย: การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน", *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, (กรกฎาคม ๒๕๒๐), หน้า ๓๕๕-๔๐๕.

กฎหมายบัญญัติไว้^๔ ปรากฏว่า กลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยร้อยละ ๗๔ และ ๘๕ ตามลำดับ ประการที่สาม เรื่องการปราบปรามเรามีทั้งกฎหมายและข้อเสนอแนะจากกลุ่มตัวอย่างดังนี้ เช่น ให้ลงโทษผู้บังคับบัญชา ที่ปล่อยปละละเลยไม่ลงโทษผู้ทุจริต ให้เอาผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รำรอยผิดปกติแต่พิสูจน์ที่มาของทรัพย์สินไม่ได้ให้อายัดกับผู้ให้สินบน และอายัดกับญาติพี่น้องหรือพวกพ้องของข้าราชการที่ส่วนก่อให้เกิดการคอร์รัปชันในราชการ ซึ่งกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยร้อยละ ๘๙, ๗๓, ๗๑ และ ๘๖ ตามลำดับ

ต่อมาในพ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งเป็นปีเดียวกันกับที่ผู้เขียนได้ทำวิจัยเรื่องนี้ ทางสำนักงาน ป.ป.ป. ได้มีหนังสือมาถึงคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ขอให้ผู้เขียนศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะได้กำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรำรอยผิดปกติ ไปให้ ดังรายงานต่อไปนี้

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๐ ได้ระบุไว้ว่า

“เมื่อมีพฤติการณ์แสดงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรำรอยผิดปกติ ให้คณะกรรมการพิจารณาสอบสวน และให้มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของตนตามรายการวิธีการและระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ความปรากฏว่า ผู้นั้นรำรอยผิดปกติ และไม่สามารถแสดงได้ว่า รำรอยในทางที่ชอบ ให้ถือว่า ผู้นั้นใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ให้คณะกรรมการรายงานความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก

มติของคณะกรรมการที่วินิจฉัยว่า ผู้นั้นรำรอยผิดปกติตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงอย่างน้อย สองในสามของกรรมการทั้งหมด

บรรดาทรัพย์สิน ที่คณะกรรมการวินิจฉัยว่า เป็นทรัพย์สินที่รำรอยขึ้นโดยผิดปกตินั้น ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยสั่งว่า ทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่ ผู้นั้นจะแสดงให้เห็นว่า ตนได้ทรัพย์สินนั้นมาในทางที่ชอบ ในกรณีนี้ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จึงน่าจะพิจารณาว่า การรำรอยผิดปกติ ณ ที่นี้ควรจะมีลักษณะอย่างไรบ้าง

^๔ ราชกิจจานุเบกษา, (๒๕๑๘), “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗,” เล่มที่ ๙๒ ตอนที่ ๑๔ (ฉบับพิเศษ), ๒๓ มกราคม ๒๕๑๘, มาตรา ๑๘๐, ๑๘๑ จากนั้นได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นมา จึงน่าจะพิจารณาว่า การรำรอยผิดปกติ ณ ที่นี้ควรจะมีลักษณะอย่างไรบ้าง

แต่ในเบื้องต้นแรก จะขอยกเอาหลักกฎหมายของบางประเทศมาพิจารณาเป็นแนวทางก่อน^๕

ตามกฎหมายของอังกฤษ และของสิงคโปร์ ระบุว่า บุคคลผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า ทรัพย์สินซึ่งเพิ่มขึ้นมา หรือทรัพย์สินซึ่งเกินขอบเขตของรายได้นั้น เป็นทรัพย์สินที่ได้มาโดยชอบแล้ว ถือว่า ผู้นั้นเป็นผู้ทุจริต

ในทำนองเดียวกัน กฎหมายของประเทศปากีสถาน ก็มีข้อกำหนดว่า ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ตนได้ทรัพย์มากมายผิดปกติอย่างไรแล้ว ศาลจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้ทรัพย์สินนั้นมาด้วยการกระทำความผิด และถ้าตามข้อเท็จจริง ปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวแทน มีเงินหรือทรัพย์สินนั้น มากเกินกว่าเงินได้ของตนอย่างมากผิดปกติอย่างไร ศาลจะสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นอย่างอื่น

สำหรับกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ ได้กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน แสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน และที่มาของเงินได้ในเดือนมกราคมของทุกปี รัฐจะไล่ออกจากราชการด้วยเหตุร้ายววยที่ไม่สามารถอธิบายได้ อีกทั้งรัฐจะยึดทรัพย์สินและเงินที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่สมดุลงกับเงินเดือน และเงินได้อื่น ๆ ซึ่งไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินนั้นได้มาโดยชอบอย่างไร

เกี่ยวกับ การทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินนั้น กฎหมายของประเทศดังกล่าว กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคน จะต้องทำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนรวมทั้งบัญชีแสดงจำนวนเงินและแหล่งที่มาของเงินได้ จำนวนเงินค่าใช้จ่ายสินค้าและค่าใช้จ่ายภายในครอบครัว และจำนวนเงินภาษีเงินได้ที่เสียไป ตลอดปีปฏิทินที่แล้วมา และยื่นบัญชีนี้ต่อกรมของตนภายในระยะเวลา ๓๐ วัน หลังจากได้ออกกฎหมายฉบับนั้น หรือหลังจากที่ตนได้เข้าดำรงตำแหน่ง หรือภายในเดือนมกราคมของทุกปี หรือหลังจากตนลาออกจากราชการ ถ้าเป็นข้าราชการชั้นอธิบดี หรือหัวหน้าของสำนักงาน ซึ่งเป็นเอกเทศ ก็ให้ยื่นบัญชีนี้ต่อสำนักประธานาธิบดี หรือถ้าเป็นสมาชิกวุฒิสภา เจ้าหน้าที่ และลูกจ้างของรัฐสภา ก็ให้ยื่นบัญชีนั้น แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ใด เข้าดำรงตำแหน่งไม่เกิน ๒ เดือน ก่อนสิ้นปีปฏิทิน ก็อาจยื่นบัญชีครั้งแรกในเดือนมกราคมของปีถัดไป

^๕สภาวิจัยแห่งชาติ, รายงานผลการวิจัย เรื่องการทุจริตในวงราชการ (พจนนศร: ๒๕๐๙).

ส่วนกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มีบทบัญญัติให้เห็นเป็นพิเศษว่า ถ้าใครมีทรัพย์สินเกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ให้สันนิษฐานว่า ได้มาโดยการไม่สุจริต โดยกำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วย การจัดการทรัพย์สินสมบัติที่เพิ่มพูนขึ้นโดยผิดกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๐๔ ว่า บุคคลผู้ได้ทรัพย์สินสมบัติมา โดยผิดกฎหมาย หมายถึงข้าราชการ สมาชิกของพรรคการเมือง หรือเจ้าพนักงานสำคัญของรัฐ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายนี้ ซึ่งมีตำแหน่งย้อนหลังไปประมาณ ๗ ปี และเป็นบุคคลซึ่งเพิ่มพูนทรัพย์สินขึ้น เทียบเท่าไม่ต่ำกว่า ๕๐ ล้านบาท โดยยกยอกทรัพย์สินหรือโดยวิธีฉ้อโกงอื่น ๆ โดยใช้ประโยชน์ของตำแหน่งหรืออำนาจของตน และในกรณีที่บุคคลซึ่งได้รับทรัพย์สินมาโดยผิดกฎหมายในนามของบุคคลอื่น ให้ถือว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นได้ทรัพย์สินมาโดยผิดกฎหมายด้วย นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าว ยังกำหนดรายละเอียดที่จะดำเนินการกับบุคคล ที่กระทำความผิดในกรณีต่าง ๆ อีกด้วย

จากการศึกษาถึงหลักเกณฑ์ และวิธีการ ในกฎหมายของบางประเทศ จะเห็นว่าการที่จะถือว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดร้ายวดยผิดปกติ และถือเป็นการทุจริตนั้นได้ยึดถือหลักเกณฑ์ และวิธีการดังต่อไปนี้ คือ

๑. การร้ายวดยผิดปกติ หมายถึง การมีสินทรัพย์มากมายผิดปกติ เกินขอบเขตของทรัพย์สินและรายได้ที่ได้มาโดยชอบ

๒. การร้ายวดยผิดปกติ เป็นเรื่องของการเปรียบเทียบ ระหว่าง การมีฐานะใหม่ที่เกิดขึ้นผิดแผกไปจากฐานะตามปกติของแต่ละบุคคล การที่จะวัดว่าผู้ใด ร้ายวดยผิดปกติจึงต้องอาศัยเปรียบเทียบจากฐานะเดิมของเขา โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แสดงบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน และที่มาของรายได้

๓. การร้ายวดยผิดปกติ ตามความหมายทั่ว ๆ ไป ในกฎหมายของประเทศเหล่านั้น รวมความถึงการทุจริตในวงราชการโดยทั่ว ๆ ไปด้วย คือ แม้แต่การฉ้อราษฎร์บังหลวงเล็กน้อย ๆ ที่ไม่ถึงกับทำให้ผู้หนึ่งผู้ใดรวยขึ้นมาอย่างผิดหูผิดตาถือเป็นการร้ายวดยผิดปกติด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ ด้วย เช่น การหลีกเลี่ยงภาษี หรือการไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการเสียภาษี

๔. แต่ละบุคคลจะต้องสามารถพิสูจน์ หรือสามารถแสดงได้ว่า สินทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นมาผิดปกตินั้น ได้มาโดยชอบ

๕. การร้ายวดยผิดปกติของบุคคลอื่น ที่เป็นตัวแทนของผู้ถูกกล่าวหา ย่อมมีผลทำให้สามารถสันนิษฐานได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดได้

๖. การวินิจฉัยว่า ผู้ใดร้ายวดยผิดปกติหรือไม่ จะต้องมีการลงมติของคณะกรรมการ

๗. ในบางประเทศ การร่ำรวยผิดปกติ หมายความว่า ผู้ที่ร่ำรวยมาก ๆ เท่านั้น เช่น ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี มุ่งปราบปรามเฉพาะเจ้าพนักงานสาธารณะ ที่ได้เพิ่มพูนทรัพย์สินขึ้น เทียบเท่าไม่ต่ำกว่า ๕๐ ล้านหยวน ภายใน ๗ ปีย้อนหลังไป นับจากวันประกาศใช้กฎหมาย คือไม่สนใจกับการทุจริตที่คิดเป็นเงินน้อยกว่านั้นลงมา แต่ก็ครอบคลุมถึงบุคคลที่ร่ำรวยผิดปกตินอกวงการบริหารด้วย เช่น นักธุรกิจ เป็นต้น

สำหรับในกรณีของประเทศไทย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ควรมีลักษณะดังนี้ คือ

ก. การร่ำรวยผิดปกติควรจะหมายถึง การมีทรัพย์สินมากเกินไป ทรัพย์สิน และรายได้ที่ได้มาโดยชอบ

เหตุผล

๑. กฎหมาย ป.ป.ป. คงไม่มุ่งป้องกันและปราบปราม ผู้ที่ร่ำรวยหรือทุจริตมาก ๆ โดยเฉพาะเท่านั้น แต่ควรจะครอบคลุมถึงการทุจริตตามปกติด้วย มิฉะนั้น จะกลายเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะผู้ที่ร่ำรวยมาก ๆ ไป

๒. กฎหมายควรให้ความเป็นธรรมแก่ทุก ๆ คน

๓. การทุจริตเล็ก ๆ น้อย ๆ ย่อมนำไปสู่การทุจริตมาก ๆ

๔. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ย่อมเป็นการยาก ที่จะขีดชั้น หรือแยกออกได้ว่าร่ำรวยขึ้นมามากแค่ไหน ควรจะถือว่า ร่ำรวยขึ้นอย่างผิดปกติ และร่ำรวยขึ้นมามากน้อยแค่ไหน จึงควรจะถือว่า ร่ำรวยขึ้นมาอย่างไม่ผิดปกติ

๕. ทรัพย์สินรายการใด ที่ได้มาโดยมิชอบ จึงน่าจะถือได้ว่า ทรัพย์สินรายการนั้น ทำให้เกิดการร่ำรวยผิดปกติขึ้นมา

เมื่อเป็นเช่นนี้ ผู้ใดก็ตามที่มีทรัพย์สินมากกว่า ทรัพย์สินและรายได้ที่ได้มาโดยชอบ จึงควรถือได้ว่าร่ำรวยผิดปกติ และทุจริต

๖. โดยที่การร่ำรวยผิดปกติ เป็นเรื่องของการเปรียบเทียบระหว่างฐานะใหม่กับฐานะเดิมของบุคคล จึงควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน แสดงบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน และที่มาของเงินได้ของตน หลังจากได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาหรือหลังจากที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำรงตำแหน่ง หรือภายในเดือนมกราคมของทุกปีหรือหลังจากเจ้าหน้าที่ของรัฐลาออกจากราชการ โดยยื่นไว้ที่กรมของตน แต่ถ้าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับอธิบดีขึ้นไป ก็ให้ยื่นบัญชีนี้ต่อกระทรวง หรือหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานของตน

แตที่จรงแลว พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. มาตรา ๑๓ (๒) ไดกำหนดใหคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหนาที่เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสงให สวนราชการหนวยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจใด ๆ จัดการใหเจาหนาที่ของรัฐที่อยู่ในสังกัด ที่อยู่ในชายสงสัยวาทุจริต แสดงสินทรพยและหนี้สินของตน ตามรายการ วิธีการและกำหนดเวลาทีเห็นสมควรอยูแลว แตกมุงเฉพาะผูอยู่ในชายสงสัยเท่านั้น ยิ่งกวานั้น มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกลาว ก็มีขอบัญญัติวา ใหคณะกรรมการมีอำนาจสงใหเจาหนาที่ของรัฐ ผูมีพฤติการณ์แสดงว่ำร้ายวณผิดปกต ยื่นบัญชีแสดงสินทรพยและหนี้สินของตนตามรายการ วิธีการ และระยะเวลา ทีคณะกรรมการกำหนดดวย โดยเฉพาะอยางยิ่ง ในมาตรา ๒๓ ก็ยังไดกำหนดว่ำ “เพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ใหคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสง ใหเจาหนาที่ของรัฐแสดง สินทรพยและหนี้สิน ตามรายการ วิธีการ และเวลาตามกำหนด ในพระราชกฤษฎีกา” ดังนั้น การทีจะกำหนดใหเจาหนาที่ของรัฐทุกคน ยื่นบัญชีแสดงทรพยสินและหนี้สินของตน แทนทีจะ ใหกระทำเฉพาะผูที่อยู่ในชายสงสัย หรือมีพฤติการณ์ดังกลาว เท่านั้น จึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ

เหตุผล

๑. การวัดวาผูใดร้ายวณผิดปกต จำเป็นจะต้องมีฐานะเดิมมาเปรียบเทียบก่อน โดยเฉพาะอยางยิ่ง การใหยื่นบัญชีแสดงทรพยสินทุกปี หรือทุกครั้งที่ฐานะเดิมเปลี่ยนไป นำจะไดผลมากกว่าใหทำครั้งเดียว หนเดียว หรือนาน ๆ ครั้ง เพราะทำได้ง่าย หาหลักฐานได้ง่ายกว่า หากนานวันเข้าย่อมรวบรวมหลักฐานได้ยากอาจเป็นช่องทางให้มีการสร้างหลักฐานขึ้นมาได้ นอกจากนั้น ก็ตรวจสอบได้ง่ายและสะดวกกว่า เพราะหลักฐานมีอยู่พร้อมแลว

๒. กฎหมายไม่ควรมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะ ควรใช้บังคับแก่ทุกคนโดยเสมอภาคและเป็นธรรมโดยทั่วกัน การมุงเฉพาะผูอยู่ในชาย สงสัยหรือมีพฤติการณ์แสดงว่ำร้ายวณผิดปกต ย่อมจะมีผลใหได้ผู้กระทำผิดทีบังเอิญเคราะห์ร้าย ทีมีผู้สงสัยในพฤติการณ์ และได้รับการเพ่งเล็งเป็นพิเศษเท่านั้นผลทีได้จากการกำหนดให ทุกคนปฏิบัติ จึงน่าจะครอบคลุมได้กว้างขวางมากกว่า การได้ดวอยางมาโดยบังเอิญ ใหขาด ความเป็นธรรม และปราบปรามได้ไม่ทั่วถึง

๓. จะไดผลในทางจิตวิทยา แก่เจาหนาที่ของรัฐแต่ละบุคคล เป็นการช่วยเตือนใจ ใหคนเราเพิ่มความระมัดระวังตัว ลดการประพฤตในทางทีมีชอบของตนลงนับเป็นมาตรการ ในทางบวก ทีจะช่วยให้คนควบคุมตัวเอง ทำให้เกิดความรู้สึกดีกว่ำทีจะถูกสงใหยื่นรายการ แสดงทรพยสิน เมื่อมีการสงสัยเกิดขึ้น หรือ กลาวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การใหทุกคนแสดงบัญชี ทรพยสินหรือหนี้สิน จะมีผลในทางป้องกันกาทุจริตดีกว่ำการมุงในการปราบปราม นั่นเอง

๔. แม้แต่การระบุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีตำแหน่งที่สำคัญ ๆ บางตำแหน่งเท่านั้น ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ก็เกิดปัญหาในเรื่องความเป็นธรรมและเสมอภาคกันทั่วหน้า ดังกล่าวข้างต้น ยิ่งกว่านั้น ความพยายามที่จะป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ที่น่าจะมียู่ในทุกหน่วยงานและทุกระดับ ก็ยากที่จะบรรลุได้เพราะผู้มีตำแหน่งไม่สำคัญ ๆ บางตำแหน่ง ก็ทุจริตได้และทำให้การทุจริตยังคงมีอยู่อีกเรื่อยไป

๕. มีประโยชน์ในการป้องกัน มิให้มีการกระทำผิดไปในตัว เพราะในบัญชีแสดงทรัพย์สินที่แต่ละคนจะต้องกรอกไปนั้น จะระบุถึงแหล่งที่มาของทรัพย์สินและหนี้สินอยู่ด้วย เช่น หากมีรายได้มาจากการพนัน ก็ย่อมจะอยู่ในข่ายผิดวินัย หรือ หากจะเลี้ยงภานี้ ก็น่าจะ ทำให้มีการหลีกเลี่ยงน้อยลง

๖. จากรายงานการวิจัย ปรากฏว่า ข้าราชการและประชาชนส่วนมากคือ ประมาณร้อยละ ๘๕ เห็นด้วยกับการให้ข้าราชการบางตำแหน่ง หน้าที่ ยื่นรายการแสดงทรัพย์สินที่มีอยู่ทั้งหมด ตามระยะเวลาที่กำหนดอยู่แล้ว^๖ ดังนั้น หากมีข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนแสดงทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ก็น่าจะได้รับการสนับสนุน และน่าจะได้ผลในทางปฏิบัติ สำหรับเรื่องนี้

ค. ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องสามารถพิสูจน์หรือสามารถแสดงได้ว่า ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นมาติดปกตินั้นได้มาโดยชอบ

เหตุผล

๑. หลักเกณฑ์ข้อนี้มีอยู่แล้วในมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป.

๒. เคยมีอยู่ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดวิธีพิจารณาโทษข้าราชการ และพนักงานผู้กระทำผิดหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งได้ยกเลิกไปแล้ว

๓. เป็นหลักเกณฑ์ที่อยู่ในหลาย ๆ ประเทศ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ง. จะต้องครอบคลุมถึงการทุจริตในวงราชการ กรณีทั่ว ๆ ไป ที่มีระบุไว้ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

เหตุผล

๑. พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. คงไม่มีความมุ่งหมายที่จะป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ในรายใหญ่ ๆ ที่ทำให้เกิดความร่ำรวยขึ้นมาก ๆ เท่านั้น หากแต่จะต้องมุ่งในการ

^๖ทินพันธุ์ นาคะตะ, (๒๕๒๐), “การคอร์รัปชันในราชการไทย: การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน”, วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, ๑๗(๓) (กรกฎาคม, ๒๕๒๐), หน้า ๓๕๕-๔๐๕ โดยเฉพาะหน้า ๓๙๐-๓๙๓.

ปองกัน และปราบปรามการทุจริต และประพฤตมิชอบในวงราชการตามมาตรา ๑๓ (๑) ด้วย เพราะเปนกฎหมายที่มีขึ้นมาเพื่อแกปญหาการทุจริตในวงราชการโดยเฉพาะ ไมเหมือน กฎหมายอื่น ๆ ที่มีเพียงบางมาตรา ที่ระบุถึงเรื่องนี้ไว

๒. กฎหมายเกี่ยวกับการปองกัน และปราบปรามการทุจริต ในวงราชการของไทย ที่ใช้อยู่ในปจจุบันไดแก ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๑๔๗-๑๖๖ และมาตรา ๒๐๐-๒๐๕ และมีการแกไขเพิ่มเติมใน พ.ศ. ๒๕๐๒ นอกจากนั้นก็มีกฎหมายตาง ๆ ที่วาดวย ความผิดของพนักงานในองคการหรือหนวยงานของรัฐ รวมทั้ง กฎหมาย และหรือ ระเบียบข้อบังคับที่ถือเปนผิดวินัย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กฎหมายวาดวย ระเบียบข้าราชการฝายตุลาการ และฝายอัยการ กฎหมายวาดวย วินัยของข้าราชการ กรมราชทัณฑ์ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการใช้และรักษารถยนต์นั่ง และระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีเรื่องการจัดจาง เป็นต้น

๑. การร้ายวณผิดปกตของบุคคลอื่น ที่เปนตัวแทนของผู้ถูกกล่าวหา ย่อมมีผลทำให้สามารถสันนิษฐานไดวา ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดได

เหตุผล

๑. เพื่อปองกันมิให้มีการโอน หรือยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบ ไปใหคนอื่นซึ่งเปนผู้แทนของตน มีผลใหเชื่อว่าตนอาจพินผิดไปได

๒. บุคคลใดที่ได้รับทรัพย์สินมาโดยผิดกฎหมายในนามของบุคคลอื่น จึงควรใหถือว่า บุคคลนั้นได้รับทรัพย์สินมาโดยผิดกฎหมายด้วย

๓. ในเรื่องนี้ จึงควรมีการปฏิบัติต่ตัวแทนของผู้ถูกกล่าวหาที่มีการร้ายวณผิดปกต ในลักษณะเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหาด้วย

๑. จะต้องมีการลงมติของคณะกรรมการ ในการวินิจฉัยจันวา ผู้ใดร้ายวณผิดปกตหรือไม่

เหตุผล

๑. โดยที่ค้าวา การร้ายวณผิดปกต ณ ที่นี้ น่าจะมีความหมายเพียง การมีทรัพย์สิน มากเกินกว่าบัญชีแสดงทรัพย์สิน และรายได้ของตนที่ได้มาโดยชอบ เท่านั้นและคงจะไม่หมาย ถึงเฉพาะการทุจริต ที่ทำให้เกิดความร้ายวณเปนพิเศษ เหนือกว่าคนอื่น ๆ การวินิจฉัยจันวาผู้ใด ร้ายวณผิดปกต จึงน่าจะหมายถึงเพียงวินิจฉัยจันวาผู้นั้นทุจริต ตามความหมายที่เข้าใจกันโดย ทั่วไป

๒. การไข้มติของคณะกรรมการจะก่อใหเกิดหลักประกันเกี่ยวกับความเปนธรรม สำหรับผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งในกรณีของสาธารณรัฐเกาหลีใหเสียข้างมากธรรมดาส่วนในกรณีของเรา ใช้เสียข้างมากอย่างน้อยสองในสาม (มาตรา ๒๐ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป.)

ข. ควรมีข้อกำหนดเกี่ยวกับโทษของผู้ร่ำรวยผิดปกติ บทลงโทษในการปกปิดทรัพย์สินด้วย

เหตุผล

๑. หากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้แทน ปกปิด โอนทรัพย์สิน หรือปลอมหนังสือหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน เพื่อหลีกเลี่ยงการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นโดยผิดกฎหมาย ควรมีโทษหนัก

๒. ผู้ร่ำรวยผิดปกติ จะต้องได้รับโทษไล่ออก ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป.ป.ป. แต่ถ้าผิดกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่นอีก ประธานกรรมการ ป.ป.ป.ควรเป็นผู้ฟ้องด้วย

ข. หลักเกณฑ์และวิธีการที่กล่าวข้างต้น ไม่ควรมีลักษณะให้มีผลย้อนหลัง แต่ควรจะมีผลจากวันประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา

เหตุผล

๑. การรื้อฟื้นเรื่องเก่า ๆ ความวุ่นวายจะมีมา เพราะย่อมจะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปแล้วว่า การทุจริตในวงราชการไทยนั้นมีมาก ทุกระดับและทุกหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในระดับข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่มีมากที่สุด^๔ ดังนั้น หากจะปราบปรามการทุจริตกันอย่างจริงจังแล้ว อาจจะมีคนเหลือไว้ทำงานในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ น้อยเต็มที จึงควรมีการอภัยโทษกันโดยทั่วหน้า สำหรับทุก ๆ คน ในสิ่งที่แล้ว ๆ มา และให้เริ่มต้นชีวิตในทางที่ซอกันเสียใหม่ ส่วนผู้ที่มีคดีอยู่ ก็ควรจะสะสางกันไปตามรูปคดี หากทำเช่นนี้แล้ว การปราบปรามที่จะได้ผลอย่างจริงจังขึ้นมาบ้าง ในอนาคต ย่อมมีทางจะเป็นไปได้

๒. จากเหตุผลในประการแรก การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละบุคคล จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สิน อย่างไร ก็ไม่ควรจะให้มีการพิสูจน์หรือแสดงที่มาว่าเป็นไปโดยชอบหรือไม่ แต่ต้องมีหลักฐานแสดงว่า มีทรัพย์สินหรือหนี้สินดังกล่าวจริง ๆ หากแจ้งความเท็จ ก็ควรกำหนดโทษไว้สถานหนัก

ฅ. พฤติการณ์ที่แสดงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดน่าจะร่ำรวยผิดปกติ นั้น น่าจะสืบทราบได้จากสิ่งดังต่อไปนี้ คือ

^๔Thinapan Nakata, (1977), *Bureaucratic Corruption in Thailand: Incongruities between Legal Codes and Social Norms* (Bangkok: Monograph in Public Administration No. 26, School of Public Administration, pp. 38-40; Thinapan Nakata, (1978), "Corruption in the Thai Bueveacracy: who Gets What, How and Why in its Public Expenditure, *Thai Journal of Development Administration*, XIII (January, 1978), pp. 102-128.

๑. รายได้และทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น จากรายได้และทรัพย์สินที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดได้รับอยู่ตามปกติ หรือมีอยู่เดิม เช่น ดูว่ามีเงินเดือนประจำเท่าไร มีทรัพย์สินหรือมรดกเดิมอยู่เท่าไร

๒. รายจ่าย และการใช้ชีวิตที่เกินฐานะตำแหน่งของแต่ละบุคคล โดยใช้จ่ายเกินกว่าผู้มีเงินเดือนในตำแหน่งหน้าที่นั้น ๆ จะพึงกระทำได้ สามารถใช้บริการบางอย่างที่มีค่าใช้จ่ายสูง เช่น เข้าไนท์คลับบ่อย ๆ เข้าภัตตาคารแพง ๆ บ่อย ๆ ไปต่างประเทศบ่อย ๆ สามารถใช้รถราคาแพง ๆ มีการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย หรือใช้ชีวิตที่ดีขึ้นอย่างผิดปกติ เป็นต้น

๓. บางคนอาจไม่เก็บเงินไว้กับตัว อาจโอนให้ญาติพี่น้อง จึงต้องดูฐานะและความเป็นอยู่ของญาติพี่น้องด้วย และบางคนอาจฝากเงินไว้กับธนาคารต่างประเทศก็ได้

สำเนาหนังสือของสำนักงาน ป.ป.ป. ขอขอบคุณที่ทำการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ*

ที่ สร.0802/8026

สำนักงาน ป.ป.ป.

5 กันยายน 2520

เรื่อง ขอขอบคุณที่อนุญาตให้ ดร.ทินพันธ์ุ นาคะตะ ศึกษาค้นคว้าและส่งรายงานผลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ไปให้

เรียน คณะบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์

อ้างอิง หนังสือที่ ทม.1502/1015 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2520 และหนังสือที่ ทม.1502/1054 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2520

ตามหนังสือที่อ้างถึงแจ้งว่า คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ยินดีอนุญาตให้ ดร.ทินพันธ์ุ นาคะตะ ผู้ช่วยศาสตราจารย์คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ทำการค้นคว้าเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ และได้ส่งรายงานผลการค้นคว้าและข้อเสนอแนะดังกล่าวไปให้สำนักงาน ป.ป.ป. จำนวน 1 ชุด เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนผู้ที่มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ป. 2418 นั้น

สำนักงาน ป.ป.ป. ได้รับรายงานฯ ดังกล่าวไว้แล้ว จึงขอขอบคุณในความร่วมมือประสานประโยชน์ราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ และ ดร.ทินพันธ์ุ นาคะตะ มา ณ ที่นี้ และขอได้โปรดแจ้งให้ ดร.ทินพันธ์ุ นาคะตะ ทราบด้วย

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

สุธี อากาศฤกษ์

(นายสุธี อากาศฤกษ์)

เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป.

กองวิจัยและวางแผน

โทร 2823161 ต่อ 47

*ต่อมาเมื่อผู้เขียนได้เข้าไปเป็นที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ร่างนโยบายของรัฐบาล พ.ศ. 2523 ด้านการเมืองการบริหารและการต่างประเทศ ได้กำหนดให้รัฐมนตรีต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นครั้งแรก ซึ่ง ฯพณฯ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี เห็นด้วย โดยมีหลักการว่าไม่มีผลย้อนหลังให้เริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ แต่ผู้เขียนไม่ได้ติดตามว่ามีการดำเนินการตามนั้นหรือไม่

บรรณานุกรม

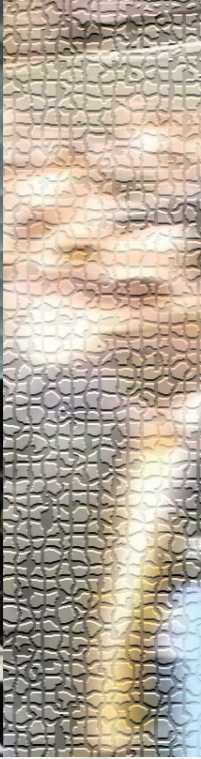
ทินพันธุ์ นาคะตะ. (๒๕๒๐), “การคอร์รัปชันในราชการไทย: การสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการและประชาชน”. *วารสารพัฒนบริหารศาสตร์*, ๑๗(๓) (กรกฎาคม ๒๕๒๐). หน้า ๓๕๕-๔๐๕.

ราชกิจจานุเบกษา. (๒๕๑๘), “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗.” เล่มที่ ๙๒ ตอนที่ ๑๔ (ฉบับพิเศษ). ๒๓ มกราคม ๒๕๑๘. มาตรา ๑๘๐, ๑๘๑ จากนั้นได้มีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นมา จึงน่าจะพิจารณาว่า การร่ำรวยผิดปกติ ณ ที่นี้ควรจะมีลักษณะอย่างไรบ้าง

สภาวิจัยแห่งชาติ. *รายงานผลการวิจัย เรื่องการทุจริตในวงราชการ* (พระนคร: ๒๕๐๙).

Thinapan Nakata. (1977). *Bureaucratic Corruption in Thailand: In Congraites between Legal Codes and Social Norms* (Bangkok: Monograph in Public Administration No. 26, School of Public Administration.

Thinapan Nakata, (1978). “Correption in the Thai Bureaucracy: Who Get What. How and Why in Its Public Expenditure.” *Thai Journal of Development Administration*. XIII (January. 1978). pp. 102-128.



พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ก้าวสำคัญของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการสมัยใหม่

ผศ.ดร. กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต*

๑. แนวคิดบริหารจัดการที่ดีของสากลและของประเทศไทย

แนวคิดของการบริหารจัดการที่ดีที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน มีนิยามและความครอบคลุมหลักปฏิบัติที่หลากหลาย ซึ่งสามารถประมวลแนวคิดของต่างประเทศที่ได้รับความเชื่อถือ และหลักการที่ประเทศไทยประยุกต์ใช้ได้ดังนี้

๑.๑ แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีของต่างประเทศ

(๑) ธนาคารโลก ภายหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี ๒๕๔๐ ธนาคารโลกได้เผยแพร่บทวิเคราะห์สาเหตุของวิกฤตการณ์ดังกล่าวของประเทศต่าง ๆ เป็นเพราะขาดการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน ๖ ประการ ได้แก่ ๑) หลักนิติธรรม ๒)

*ผู้ช่วยอธิการบดี วิทยาลัยทองสุข

*สถาบันพระปกเกล้า, (๒๕๔๙), “ทศวรรษ : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี”, หน้า ๑๑-๑๒

หลักคุณธรรม ๓) หลักความโปร่งใส ๔) หลักการมีส่วนร่วม ๕) หลักความสำนึกรับผิดชอบ และ ๖) หลักความคุ้มค่าต่อมาในปี ๒๕๔๘ ธนาคารโลกได้ศึกษาบทเรียนของประเทศต่าง ๆ จำนวน ๒๑๒ ประเทศทั่วโลก จึงนำมาปรับปรุงองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดีขึ้นใหม่ ดังนี้^๒ ๑) การออกเสียงและความสำนึกรับผิดชอบ (Voice and Accountability) ๒) การขาดเสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากการใช้ความรุนแรง (Political Instability and Absence of Violence) ๓) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) ๔) คุณภาพของกฎระเบียบ (Regulatory Quality) ๕) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และ ๖) การควบคุมคอร์รัปชัน (Control of Corruption)

(๒) The Global Development Research Center (GDRC) เป็นองค์กรที่ดำเนินการศึกษาวิจัยในเรื่องที่สิ่งแวดล้อม เมือง ชุมชน และข้อมูลข่าวสาร โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานด้านการวิจัยและพัฒนาในระดับโลก ด้านการศึกษาและฝึกอบรมในระดับภูมิภาค และด้านนโยบายและแผนงานในระดับท้องถิ่น ได้กำหนดองค์ประกอบของการบริหารจัดการที่ดีได้ ๘ องค์ประกอบ ดังนี้^๓ ๑) สำนึกรับผิดชอบ (Accountability) ๒) การตอบสนอง (Responsiveness) ๓) นวัตกรรมจัดการ (Management Innovation) ๔) ความร่วมมือภาครัฐและเอกชน (Public – Private Partnership) ๕) การประสานงานระหว่างประชาชนกับรัฐบาลท้องถิ่น (Local government – Citizen Interaction) ๖) การกระจายอำนาจ (Decentralized Management) ๗) การสร้างเครือข่าย (Networking) และ ๘) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development)

(๓) United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UN ESCAP ได้กำหนดหลักการของธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ขึ้น ๘ หลักการ คือ^๔ ๑) การมีส่วนร่วม (Participatory) ๒) การปฏิบัติตามกฎหมาย (Rule of Law) ๓) ความโปร่งใส (Transparency) ๔) ความรับผิดชอบ (Responsiveness) ๕) ความสอดคล้อง

^๒China Internet Information Center, “World Bank Releases New Governance Indicators” จาก : www.china.org.cn/english/BAT/๑๒๘๒๘๑.htm.

^๓The Global Development Research Center, “Some Attributes of Good Governance and Cities”, จาก: www.gdrc.org/u-gov-good-governance.html

^๔UNESCAP, “What is good Governance”, จาก www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp

(Consensus Oriented) ๖) ความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) ๗) การมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และ ๘) ความสำนึกรับผิดชอบ (Accountability)

(๔) องค์การสากลว่าด้วยการมาตรฐาน (ISO) หรือ ISO (International Organization for Standardization) จัดทำมาตรฐานว่าด้วยความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (ISO Guidance Standard on Social Responsibility : ISO ๒๖๐๐๐) และประกาศใช้ในปี ๒๕๕๑^๕ โดยมีองค์ประกอบ คือ^๖ ๑) ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การอนุรักษ์ดิน เกษตรกรรมแบบยั่งยืน การแก้ปัญหาดินปนเปื้อน ดินเสื่อมคุณภาพ และการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อประชากรรุ่นต่อไป ๒) ประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ อนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง สิทธิพลเมือง ด้านการเมือง สิทธิด้านเศรษฐกิจ วัฒนธรรมและสังคม สิทธิแรงงานพื้นฐาน และสิทธิชุมชน และ ๓) ประเด็นเกี่ยวกับแรงงาน ได้แก่ อาชีวอนามัยและความปลอดภัย สภาพและเงื่อนไขการทำงาน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และการทำงานในฐานะมนุษย์

๑.๒ แนวคิดการบริหารจัดการที่ดีของประเทศไทย

(๑) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐ ได้กำหนดเรื่อง การบริหารจัดการที่ดีเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญยุทธศาสตร์หนึ่งของแผน ได้แก่ “ยุทธศาสตร์ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ” โดยมีแนวทางการพัฒนาดังนี้^๗

(๑.๑) การเสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินการชีวิตในสังคมไทย

(๑.๒) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ

(๑.๓) สร้างภาคราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาล เน้นการอำนวยความสะดวกแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา

^๕สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์, “จับตา ISO ๒๖๐๐๐ ความรับผิดชอบต่อสังคม” จาก : www.sec.or.th/investor_edu/info_media/article/manager/manager๐๐๓_๒๖๐๓๕๐.pdf

^๖หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, “ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อสังคมในร่างมาตรฐาน ISO ๒๖๐๐๐” จาก : www.thaiechamber.com

^๗สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐” ๒๕๕๐, หน้า ๑๒๐-๑๓๑

(๑.๔) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง

(๑.๕) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และเป็นบรรษัทภิบาลมากขึ้น

(๑.๖) การปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา

(๑.๗) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่คุณภาพและความยั่งยืน

(๒) แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ การบริหารจัดการที่ดีถูกกำหนดให้เป็นนโยบายที่ ๘ ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ ซึ่งสอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดีตามหลักสากล ดังนี้^๔

(๒.๑) การพัฒนาการบริหารจัดการที่ดี มีเป้าหมายเชิงนโยบาย ดังนี้

- ระบบการบริหารงานภาครัฐให้สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งยกระดับคุณภาพ มาตรฐาน และธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับของประชาชน

- การบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐพัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคลให้ทันสมัย และเสริมสร้างบุคลากรภาครัฐให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมืออาชีพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

- กระจายอำนาจและพัฒนาขีดความสามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและวัฒนธรรมประชาธิปไตย

(๒.๒) การพัฒนากฎหมายและการยุติธรรม มีเป้าหมาย คือ

๑) ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ๒) ระบบราชการมีความโปร่งใส ลดปัญหาทุจริต และ ๓) ระบบงานยุติธรรมมีประสิทธิภาพ สังคมไทยมีความยุติธรรมด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

^๔สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๕๑-๒๕๕๔”, ๒๕๕๑, หน้า ๘๕, ๘๙-๙๐ และ ๙๑-๙๒

(๒.๓) การส่งเสริมให้ประชาชนมีโอกาสได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารจากทางราชการและสื่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง ถูกต้อง เป็นธรรมและรวดเร็ว โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาระบบบริหารจัดการงานข้อมูลข่าวสารภาครัฐให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้รวดเร็ว ถูกต้อง เป็นธรรมและทั่วถึง

(๓) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวถึงหลักธรรมาภิบาลไว้ดังนี้^๙ มาตรา ๗๔ บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และมาตรา ๘๔ ข้อ (๒) สนับสนุนให้มีการใช้หลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล ควบคู่กับการประกอบกิจการ

นอกจากนี้ ยังได้กล่าวถึงเรื่องที่ครอบคลุมหลักธรรมาภิบาลสากลไว้ในมาตราต่าง ๆ อาทิ มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น มาตรา ๕๖-๖๒ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ได้รับข้อมูล คำชี้แจง มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในฐานะผู้บริโภค รวมทั้งร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา ๒๘๒ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

^๙ราชกิจจานุเบกษา, “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐”, เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก, ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐

๒. ความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศ ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

ซึ่งคุณลักษณะของการบริหารราชการที่ดี (Good Governance) หรือ"ธรรมาภิบาล" ที่เป็นสากลนั้นมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) **การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)** คือ เป็นการบริหารราชการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (Equity) ไม่ว่าจะเปิดโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมก็คือ การมีรูปแบบการปกครองและการบริหารงานที่กระจายอำนาจ (Decentralization)

(๒) **การมีสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency)** คือ เป็นการบริหารราชการที่มีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

(๓) **การมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability)** คือ เป็นการบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่และบทบาทที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์การหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมตามปกติ การที่จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์การหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

(๔) **การมีกลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy)** คือ เป็นการบริหารราชการที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศที่มีความชอบธรรมเป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

(๕) การมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability)

คือ เป็นการบริหารราชการที่มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่าง ๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์ที่มีการบังคับใช้สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ซึ่งคนในสังคมทุกส่วนเข้าใจ สามารถที่จะคาดหมายและรู้อยู่แล้วว่าเกิดผลอย่างไร หรือไม่เมื่อดำเนินการตามกฎหมายของสังคม สิ่งเหล่านี้เป็นการประกันความมั่นคง ศรัทธา และความเชื่อมั่นของประชาชน

(๖) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ

เป็นการบริหารที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์การ การจัดสรรบุคคล และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและการให้บริการประชาชนที่ให้ผลลัพธ์เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการปรารถนาของสังคมทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ

ในเรื่อง Good Governance ที่ประเทศไทยนำมาใช้ และนำมาเป็นกฎเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจโดยชอบตามกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการหากมีการนำ Good Governance มาใช้ให้ถูกต้องเหมาะสมก็จะเป็นเรื่องที่ดีต่อประเทศชาติอย่างยิ่ง ซึ่งแท้ที่จริง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ใช้ Good Governance มาตั้งแต่ครั้งขึ้นครองราชย์สมบัติเมื่อ ๖๐ ปีมาแล้ว โดยพระองค์ได้ทรงประกาศว่า **“เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”** โดยขณะนั้น คำว่า Good Governance ก็ยังไม่เกิดและยังทรงรับสั่งว่า **Good Governance คือ ธรรมะ และ ธรรมะ คือความดี** ซึ่งไม่ต้องแปลความเป็นอื่นอย่างอื่นอีก จึงเห็นได้ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงดำรงพระองค์อยู่ใน **ทศพิธราชธรรม** ซึ่งควรมีการนำมาใช้และปฏิบัติเป็นเยี่ยงอย่าง เพราะเป็นของดีในบ้านเมือง ถือเป็นหลักปฏิบัติได้อย่างดี สอดคล้องกับภาวะสิ่งแวดล้อมธรรมชาติหลักนิยมวิถีคิดของคนไทยอีกด้วย

๓. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

ในการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญที่ผ่านมาเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น ได้มีการวางกรอบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน ดังปรากฏอยู่ในมาตรา ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กล่าวคือ **“ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมี**

ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นการกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน” รวมทั้งยังได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือเรียกกันว่า ก.พ.ร. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นเจ้าภาพดูแล ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุผลสมตามเจตนารมณ์ที่วางไว้เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางในการนำไปสู่การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และการกำหนดกติกาใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดินโดยการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ เพื่อเป็นการสร้างแรงผลักดันให้เกิดการปรับเปลี่ยนวิถีทาง และวัฒนธรรมการทำงานอย่างจริงจังรวมถึงมาตรการสร้างแรงจูงใจ (incentives) เพื่อเสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งในเชิงบวกและเชิงลบ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นเรื่องของการกำหนดขอบเขต แบบแผน วิธีปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ ดังนี้^{๑๐}

การบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen centered) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

เกิดผลลัพธ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกันไปในแนวทางเดียวกัน โดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน

มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ในการดำเนินภารกิจของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่าย ที่ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งภายในหน่วยงานตนเองและระหว่างหน่วยงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการดำเนินภารกิจในลักษณะเดียวกันเพื่อดูผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนที่เกิดจากการนำภาษีของประชาชนไปดำเนินการ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรดำเนินการต่อไป

^{๑๐}“คำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖” โดยสำนักงาน ก.พ.ร., ๒๕๔๗, หน้า ๑ - ๙๓

ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิมมอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยต้องมีการทบทวนและปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ส่วนราชการจึงควรจัดลำดับ ความสำคัญ และความจำเป็นของงานหรือโครงการที่จะทำให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และงบประมาณของประเทศ ซึ่งอาจมีผลต้องพิจารณายุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสม

ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก ดังนั้นจึงต้องมีการสำรวจความต้องการของประชาชนและความพึงพอใจของผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ประชาชนทราบและเข้าใจง่ายเวลามาติดต่อ

มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการจะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง โดยมีการตรวจสอบ ติดตามวัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังช่วยให้การพิจารณาให้บำเหน็จความชอบและรางวัลแก่ข้าราชการเป็นไปตามผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

๑. วัตถุประสงค์และความจำเป็นในการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้น ซึ่งถือเป็นการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการมาแปลงให้เป็นรูปแบบกฎหมาย เพื่อให้เกิดมีผลใช้บังคับเป็นการถาวรนั้น ได้แสดงผลของการตราพระราชบัญญัตินี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของก้าวแรกในการปฏิรูประบบราชการไว้อย่างชัดเจนว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการ

แนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติงานในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับนโยบายและการปฏิบัติราชการ” ซึ่งจะสอดคล้องรับกับการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ตราขึ้นพร้อมกันโดยได้แสดงเหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ไว้ว่า“...การจัดการกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม... เพื่อให้ (ส่วนราชการ) สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน เมื่อจัดส่วนราชการใหม่ให้สามารถปฏิบัติได้แล้ว จะมีผลทำให้แนวทางการความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ มีเป้าหมายอย่างชัดเจน”

ดังนั้น ในการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาจึงได้แสดงให้เห็นเป้าหมายหลักอยู่ ๓ ประการ คือ

(๑) การจัดส่วนราชการใหม่ โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ของชาติในแต่ละด้าน มีการบูรณาการภารกิจที่เคยกระจัดกระจายหรือซ้ำซ้อนเข้าไว้อยู่ในส่วนราชการเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดแผนการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารในองค์กรในระดับต่าง ๆ ให้ชัดเจนทั้งในด้านนโยบาย ด้านการกำหนดแผนและกำกับราชการ และด้านการปฏิบัติงาน

(๒) พัฒนาการจัดองค์การ การปฏิบัติราชการและการพัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพและรองรับการปฏิรูประบบราชการในระยะต่อไปซึ่งจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร. ที่จะดำเนินการเป็นระยะ ๆ

(๓) การกำหนดแบบแผนการปฏิบัติราชการที่จะทำให้เกิดการบริหารราชการที่ดี ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ของงานที่วัดผลได้ หลักการนี้ได้ปรากฏอยู่ใน มาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน

การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

หลักการตามมาตรา ๓/๑ ดังกล่าวข้างต้นนั้นมีความมุ่งหมายให้การบริหารราชการแผ่นดิน ใช้วิธีการ**บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance**

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการกำหนดความหมายไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๓/๑ เพื่อเป็นหลักให้ยึดถือในการปฏิบัติราชการและเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยมีการปฏิบัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน มาตรา ๓/๑ จึงบัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติขึ้น เพื่อให้พระราชกฤษฎีกาที่จะตราขึ้นดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบและทิศทางที่ส่วนราชการและข้าราชการพึงจะต้องปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่ผลลัพธ์ของการบริหารราชการที่ดีตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ และเป็นส่วนสนับสนุนการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๔๖ – พ.ศ. ๒๕๕๐) ที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ให้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า **“พัฒนาระบบราชการไทยให้มีความเป็นเลิศสามารถรองรับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและประโยชน์สุขของประชาชน”**

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวจึงเป็นที่มาของการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

การที่ได้กำหนดเป้าหมายและวิธีการในการดำเนินการเพื่อการบริหารราชการที่ดีให้อยู่ในรูปของ **“พระราชกฤษฎีกา”** นั้น เนื่องจากเห็นว่าแม้ว่ามาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จะได้บัญญัติหัวข้อต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นความประสงค์ของกฎหมายว่า การปฏิบัติราชการในยุคต่อไป ทั้งส่วนราชการและข้าราชการผู้เกี่ยวข้องมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามหัวข้อในบทบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่หัวข้อในบทบัญญัตินี้ก็ยังเป็นหัวข้อที่เพียงแต่แสดงถึงเป้าหมายหลักที่ต้องการ ยังขาดการกำหนดถึงวิธีการปฏิบัติของส่วนราชการและข้าราชการที่จะให้ดำเนินการไปสู่เป้าหมาย แต่ถ้าหากปล่อยให้มีการพัฒนาตนเองไม่ว่าโดยส่วนราชการเอง หรือโดยมติดคณะรัฐมนตรีในแต่ละเรื่อง ก็อาจได้ผลเฉพาะบางหน่วยงานที่ผู้บริหารมีความกระตือรือร้นที่จะพัฒนาการปฏิบัติงานขององค์กร และแม้ว่าจะมีผู้บริหารองค์กรเช่นนั้นหลายส่วนราชการ แต่ก็จะพัฒนาไปในส่วนที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสม ซึ่งอาจเป็นผลให้แนวทางการปฏิบัติราชการมีความแตกต่างกันสร้างความสับสนในการบริหารราชการในภาพรวมและส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้บริการจากภาครัฐ

นอกจากนี้ จากสภาพปัญหาที่มีมาในอดีต แม้ว่าหัวข้อต่าง ๆ ที่ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จะเป็นที่รับรู้ในวงราชการว่าจะต้องปฏิบัติให้เกิดผลเช่นนั้นอยู่แล้วก็ตาม แต่การที่ไม่มีการรวบรวมเป็นกฎเกณฑ์ให้ต้องปฏิบัติให้ชัดเจน จึงเกิดการใช้ดุลพินิจในการเลือกปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการตามความเห็นเหมาะสม ทำให้ไม่อาจวัดผลการปฏิบัติงานในภาพรวมของรัฐ ตลอดจนการให้บริการแก่ประชาชนให้เกิดความพึงพอใจยังไม่อาจดำเนินการให้มีประสิทธิภาพสูงสุดขึ้นได้

กรณีดังกล่าวจึงเป็นเป้าหมายหลักข้อหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการเพื่อให้มีการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการที่ทุกส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติ และเมื่อมีกำหนดขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในรูปของกฎหมายแล้ว จึงมิใช่เป็นเรื่อง **“ข้อความปฏิบัติ”** อีกต่อไป แต่จะมีผลเป็น **“บทบังคับ”** ให้ทุกส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับสำหรับการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ

๑. รัฐจะสามารถกำหนดนโยบาย และเป้าหมายการดำเนินงานในแต่ละปีที่ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรของรัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นได้

๒. ส่วนราชการและข้าราชการจะมีแนวทางในการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานที่ชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้

๓. ประชาชนจะได้รับการบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานภาครัฐ

๒. ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดขอบเขตการใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกานี้ได้มีบัญญัติไว้ในส่วนตอนต้นของพระราชกฤษฎีกาและในบทเบ็ดเตล็ดในหมวด ๙ ซึ่งจะเป็นการแสดงให้เห็นว่าพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับผู้ใดบ้าง และการแก้ไขปัญหาคำสั่งใช้พระราชกฤษฎีกาบางกรณีซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การบังคับใช้กับส่วนราชการ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๓ การปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ในเรื่องใดสมควรที่ส่วนราชการใดจะปฏิบัติเมื่อใด จะต้องมิเช่นนั้นอย่างไรใด ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของ ก.พ.ร.

การกำหนดหลักการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น มีความประสงค์จะใช้บังคับกับส่วนราชการ ในทุก กระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกันกับ กระทรวง ทบวง กรม

(๒) การบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๕๒ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้ โดยอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่สอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด ๕ และหมวด ๗

ให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแล และให้ความช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๕๓ ให้องค์กรมหาชนและรัฐวิสาหกิจ จัดให้มีหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกานี้

ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่าองค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจใดไม่จัดให้มีหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง หรือมีแต่ไม่สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกานี้ให้แจ้งรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อพิจารณาสั่งการให้องค์กรมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจนั้นดำเนินการให้ถูกต้องต่อไป

สำหรับรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปกติตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านี้จะให้อำนาจอิสระในการบริหารงานขององค์กร จึงไม่อาจนำการปฏิบัติงานราชการตามหลักธรรมาภิบาลนี้ไปใช้บังคับกับองค์กรเหล่านั้นทันทีได้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการปฏิบัติงานขององค์กรเหล่านั้นมีส่วนใกล้ชิดติดต่อกับการให้บริการประชาชนโดยตรง ในการปฏิบัติภารกิจจึงควรนำหลักการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปใช้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและเพื่อการให้บริหารงานภาครัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ในพระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดให้องค์กรเหล่านั้นต้องไปกำหนดเกณฑ์ของแต่ละองค์กรขึ้นโดยให้มีแนวทางสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของแต่ละองค์กรขึ้นโดยให้มีแนวทางสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้โดยให้หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรเหล่านั้นตามกฎหมายมีหน้าที่ดูแลให้มีการกำหนดแนวทางบริหารงานให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย

อนึ่ง ในขณะนี้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ พระราชบัญญัติเทศบาลฯ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย ได้นำหลักการเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปบัญญัติไว้ด้วยแล้วโดยรายละเอียดการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ซึ่งเท่ากับว่า แนวทางการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกานี้จะได้รับปฏิบัติที่สอดคล้องกันทั้งราชการบริหารส่วนกลางราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๓. สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาฯ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี จะประกอบด้วยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีเนื้อหากำหนดแนวทางให้ส่วนราชการปฏิบัติ รวมทั้งหมด ๙ หมวด ซึ่งในหมวดที่ ๙ นั้น ได้นำไปกล่าวไว้ในหัวข้อขอบเขตการใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกา แล้ว แนวทางที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติจึงอยู่ในหมวดที่ ๑ ถึงหมวดที่ ๘ โดยแต่ละหมวดจะมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

หมวด ๑ : การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการกำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” โดยมีลักษณะเป็นคำนิยามของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในภาพรวม ซึ่งจะเป็นการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้ และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำภารกิจใดภารกิจหนึ่งว่า เมื่อจะต้องปฏิบัติราชการให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายตามที่มาตรา ๖ บัญญัติไว้ คือ

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

การกำหนดเป้าหมายแต่ละหัวข้อมีความหมายดังนี้^{๑๑}

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ได้แก่ การบริหารราชการที่สามารถตอบสนอง

^{๑๑}สรุปจากเอกสารของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่เสนอต่อคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการตีความและวินิจฉัยปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบการร่างพระราชกฤษฎีกานี้

(responsiveness) ต่อความต้องการของประชาชนและพยายามมุ่งให้เกิดผลกระทบในเชิงบวก (positive impact) ต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารเพื่อให้ได้รับผลลัพธ์ (outcome) ตรงตามวัตถุประสงค์ (objective) ที่วางไว้โดยมีการบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (result-based management) และการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (performance agreement) ในทุกระดับ

๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กับผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำ cost/benefit analysis ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางแผนการทำงานและวัดผลของแต่ละบุคคล (individual scorecards) ที่เชื่อมโยงกับระดับองค์กร (organization scorecards)

๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น ได้แก่ การกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติงานและการลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน (process simplification) และจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจ (empowerment) เพื่อให้การปฏิบัติงานเสร็จสิ้นที่จุดบริการใกล้ตัวกับประชาชน รวมทั้งการปฏิบัติงานในรูปแบบ one-stop service

๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ได้แก่ การทบทวนและปรับปรุงกระบวนการ และขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ (process redesign) ซึ่งจำเป็นต้องทบทวนลำดับความสำคัญและความจำเป็นของแผนงานและโครงการทุกระดับ (program evaluation) การยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็นและการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ

๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ได้แก่ การปฏิบัตินิติราชการที่มุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลักโดยมีการสำรวจความต้องการของประชาชน (citizen survey) และความพึงพอใจของผู้รับบริการ (customer survey) ในหลากหลายวิธีและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอเพื่อนำมาปรับปรุงการปฏิบัตินิติราชการต่อไป

๗. มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ได้แก่ การตรวจสอบ และวัดผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้เกิดระบบการควบคุมตนเอง (internal control) ซึ่งจะช่วยให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หลักการดังกล่าวข้างต้น เป็นหัวข้อสำคัญในการกำหนดความหมายของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่พึงประสงค์ตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้การกำหนดบทบัญญัติในมาตรา ๖ ขึ้น มีความประสงค์เป็นเพียงการแสดงความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ว่าครอบคลุมกรณีใดบ้างส่วนรายละเอียดวิธีการปฏิบัติในแต่ละหัวข้อนั้น ในพระราชกฤษฎีกานี้ได้แยกบัญญัติขยายความหมายไว้ในแต่ละหมวดต่อไปตั้งแต่หมวดที่ ๒ ถึงหมวดที่ ๘

หมวดที่ ๒ : การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการในความหมายของการบริหารราชการให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนว่าต้องอยู่ในแนวทางที่ถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับบริการจากรัฐ โดยได้บัญญัติความหมายของการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนไว้ในมาตรา ๗ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๗ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนหมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวมตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ

การกำหนดความหมายของการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยให้มีเป้าหมาย ๓ ประการคือ (๑) ให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน (๒) ความสงบและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม (๓) ประโยชน์สูงสุดของประเทศนั้น หมายความว่า ในการปฏิบัติราชการจะต้องมีการชั่งน้ำหนักภารกิจที่จะกระทำให้มีความสมดุลทั้งประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และประโยชน์สาธารณะในลักษณะที่เหมาะสมมิให้เกิดความเสียหายในด้านใดด้านหนึ่ง

สำหรับวิธีดำเนินการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการที่จะถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนได้กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ซึ่ง สรุปเป็นแนวทางดำเนินการได้ดังต่อไปนี้

๑. การกำหนดภารกิจแต่ละเรื่อง รัฐและส่วนราชการมีหน้าที่ต้องกำหนดให้อยู่ในกรอบที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สูงสุดของประเทศ ความสงบ และปลอดภัยของสังคมส่วนรวม และความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนโดยทั่วไป และสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและนโยบายของคณะรัฐมนตรี

๒. ต้องจัดวางระบบเพื่อให้มีการปฏิบัติราชการเป็นไปโดยมีความซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งได้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในภาพรวม

๓. ก่อนเริ่มดำเนินการในภารกิจใด ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ผลดี และผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน มีการวางกลไกการทำงานที่ชัดเจนทุกขั้นตอนและโปร่งใส ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชนต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือมีการชี้แจงทำความเข้าใจกับประชาชนให้ได้ทราบถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

๔. เมื่ออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามภารกิจใด ต้องรับฟังความคิดเห็นและสำรวจความพึงพอใจของสังคมโดยรวม เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมอยู่เสมอ

๕. ในกรณีที่พบปัญหาอุปสรรคต้องจัดให้มีการแก้ไขปัญหาอันนั้นโดยเร็วและถ้าเป็นปัญหาจากส่วนราชการอื่นต้องแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแก้ไขปรับปรุงโดยเร็ว

การกำหนดหลักการในหมวดนี้มุ่งประสงค์จะกำหนดเป็นหลักทั่วไป เพื่อให้ทุกส่วนราชการนำไปเป็นแนวทางในการปรับใช้กับการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ซึ่งจะต้องตอบคำถามให้ได้ว่าภารกิจนั้นตอบสนองต่อประโยชน์สุขของประชาชนจริงหรือไม่ เพื่อการวิเคราะห์ว่าสมควรดำเนินการกิจนั้นอย่างไร และส่วนราชการได้กำหนดกลไกเพื่อการตรวจสอบการดำเนินการในทุกระยะ เพื่อทราบผลกระทบต่อประชาชนเพียงใด โดยมีการปรับปรุงให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนต่อไป

การดำเนินการของส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติตามหมวดนี้ **ส่วนราชการจะต้องคำนึงถึงการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางในการได้รับการบริการจากรัฐเป็นหลักสำคัญ** ฉะนั้นในการกำหนดภารกิจแต่ละเรื่องจะต้องมีตัวดัชนีชี้วัดที่แสดงผลลัพธ์ให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าประชาชนได้รับประโยชน์จากภารกิจนั้นตรงต่อความต้องการของประชาชน หรือเกิดผลต่อการพัฒนาชีวิตความเห็นอยู่และยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมและประโยชน์ของประชาชนแต่ละรายควบคู่กัน และเนื่องจากแนวนโยบายของรัฐที่กำหนดขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องกำหนดขึ้นภายใต้กรอบของแนวนโยบายของรัฐตามรัฐธรรมนูญนั้น

ย่อมต้องถือว่าเป็นการกำหนด เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้น ส่วนราชการจึงมีหน้าที่กำหนดภารกิจให้สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐและนโยบายของ คณะรัฐมนตรี เป็นพื้นฐาน และนำมาปรับแนวทางปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ที่จะทำให้เกิดประโยชน์ สุขแก่ประชาชน

การดำเนินการให้มีความโปร่งใส นั้น หมายถึง การดำเนินงานและการตัดสินใจที่ **เปิดเผย เพื่อสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของบุคคลในชาติ** หลักความโปร่งใสจะเกิดขึ้นได้ เมื่อส่วนราชการเปิดเผยข้อมูลทุกขั้นตอนในการปฏิบัติภารกิจ เพื่อให้ประชาชนรู้และเข้าใจได้ ว่า ส่วนราชการมีแนวทางหรือโครงการจะทำได้วิธีการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนมีอยู่อย่างไร การวิเคราะห์ข้อดีข้อเสียและแนวทางการตัดสินใจ รวมทั้งเหตุผลในการวินิจฉัยเป็นอย่างไร กรณีเหล่านี้ส่วนราชการจำเป็นต้องเปิดเผยให้เป็นที่ทราบทั่วไป ซึ่งในปัจจุบันได้มีพระราช บัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ สนับสนุนทางการดำเนินการที่โปร่งใสอยู่แล้ว จึงควรจะเป็นสิ่งที่ยึดถือปฏิบัติตามโดยใช้หลักการเปิดเผยข้อมูลให้มากที่สุด มีใช้อย่างเหตุข้อ ยกเว้นไม่เปิดเผยเป็นหลัก การขจัดความทุจริตในวงราชการเป็นหัวใจหลักในการบริหาร ราชการ ส่วนราชการจึงควรต้องสร้างกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามภารกิจที่จะแสดง ให้เห็นว่าไม่มีช่องทางที่จะเกิดการทุจริตได้ สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นได้เมื่อส่วนราชการได้สร้าง หลักเกณฑ์การปฏิบัติในแต่ละเรื่องขึ้นไว้ให้ชัดเจนและตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูล เกี่ยวกับภารกิจหรือโครงการที่ส่วนราชการจะดำเนินการ ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ โดยปกติของประชาชนในชุมชนนั้น การทำความเข้าใจถึงผลกระทบและแนวทางแก้ไขปัญหา ที่ส่วนราชการจะดำเนินการ และการปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน โดยให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นและรัฐต้องรับฟังและแก้ไขปัญหานั้นประชาชนเกิดความ พึงพอใจ และมีส่วนร่วมในการผลักดันให้ภารกิจหรือโครงการนั้นเกิดผลสำเร็จ เพราะเห็นว่าจะ เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน การจัดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาอาจจัดทำได้หลาย รูปแบบ เช่น การจัดประชุม การพูดคุยเป็นกลุ่ม การชี้แจงให้ความรู้ความเข้าใจและตอบคำถาม ตลอดจนการจัดทำประชาพิจารณ์โดยหลักสำคัญนั้นส่วนราชการต้องกระทำไปเพื่อมุ่งหวังที่จะ รับฟังปัญหาของประชาชนให้ได้มากที่สุด และทำความเข้าใจหรือแก้ไขปัญหาล่วงจนเกิด ความพอใจ มีใช่เป็นการดำเนินการเพียงในรูปแบบเพื่อแสดงว่ารับฟังความคิดเห็นแล้ว เพราะ สิ่งที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นทั้งที่ได้ดำเนินการก่อนเริ่มโครงการหรือภารกิจ การรับฟังใน ขณะดำเนินการและการสำรวจความพึงพอใจในการได้รับบริการจะเป็นข้อมูลสำคัญของ

ส่วนราชการและรัฐบาล ที่จะนำมาวิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจและแนวทางการปรับปรุงภารกิจให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนต่อไป การรับฟังความคิดเห็นนี้ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องกระทำตั้งแต่ก่อนเริ่มโครงการ และเมื่อดำเนินการแล้วยังต้องมีหน้าที่ติดตามรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อพิจารณา ปรับปรุงการดำเนินการให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริงเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนนี้ ส่วนราชการจึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในแต่ละภารกิจขึ้นไว้ให้ชัดเจน

หมวด ๓ : การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

การบริหารราชการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มีส่วนเชื่อมโยงโดยตรงกับการบริหารผลการปฏิบัติงานภาครัฐ และครอบคลุมเทคนิคในด้านการบริหารหลายเรื่อง เริ่มต้นตั้งแต่การวางแผนกลยุทธ์เพื่อกำหนดวิสัยทัศน์และการกำหนดแผนงานในระยะยาว (strategic planning) การวางแผนปฏิบัติการ (operational planning) ซึ่งเป็นการนำกลยุทธ์มากำหนดเป็นกิจกรรมเพื่อให้เกิดผลสำเร็จ โดยมีเป้าหมายที่แสดงถึงผลผลิตและผลลัพธ์ และจะเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงาน (performance based budgeting) โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและมีเป้าหมายการทำงานที่กำหนดได้ด้วยการทำข้อตกลงในการปฏิบัติงาน (performance agreement) ตลอดจนมีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลัก (key performance indicators) ที่แสดงประสิทธิภาพ (efficiency) และประสิทธิผล (effectiveness) และจะนำไปสู่การวัดผลการปฏิบัติงาน (performance measurement) ซึ่งจะทำได้ปรับปรุงให้เกิดผลงานที่ดีขึ้นได้ โดยมีการเทียบงาน (benchmarking) เป็นการปรับปรุงผลสัมฤทธิ์ของงานและกระบวนการทำงานโดยเทียบวิธีการปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practices) คุณภาพการให้บริการ (service quality) เป็นการยกระดับคุณภาพของบริการให้ผู้รับบริการพอใจ การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน (performance auditing) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นในความถูกต้องของข้อมูล การมอบอำนาจและให้อิสระในการทำงาน (devolution and autonomy) เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บริหารระดับกลางและต้นทำงานได้เต็มศักยภาพและแก้ไขปัญหาได้อย่างทันเวลา

แนวความคิดในทางทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ได้นำมาแปลงให้เป็นไปในรูปของกฎหมายโดยมีเนื้อหาสาระอยู่ในหลายหมวดของพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการปฏิบัติให้เป็นผลขึ้น สำหรับบทบัญญัติในหมวด ๓ นี้ เป็นการกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ซึ่งจะว่าด้วยการกำหนดแผนการทำงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้วัดผลลัพธ์ของงานต่อไป ดังนี้

๑. การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน

โดยต้องปฏิบัติตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ ซึ่งสาระสำคัญต่อไปนี้

๑. ในการจัดทำภารกิจต่างๆ ส่วนราชการต้องมีแผนปฏิบัติงานขึ้นไว้ล่วงหน้าก่อนลงมือดำเนินการ หมายถึง เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติราชการในระยะต่อไปว่า การปฏิบัติราชการในแต่ละภารกิจ ส่วนราชการจำเป็นต้องมีแผนปฏิบัติงานเป็นเครื่องมือกำกับการทำงานขึ้นไว้โดยชัดเจนก่อนที่จะเริ่มลงมือทำงาน ซึ่งจะมีผลทำให้ทราบได้ว่าเป้าหมายของภารกิจนั้นคือสิ่งใด และเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายรวมทั้งบุคคลทั่วไปได้ทราบว่าในระยะเวลาดิ ส่วนราชการจะดำเนินการในเรื่องใดและจะแล้วเสร็จเมื่อใด

๒. แผนปฏิบัติงานต้องมีรายละเอียดที่แสดงให้เห็นถึงขั้นตอนระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ เป้าหมายของภารกิจ ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ และตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ ความในข้อนี้เป็นการขยายรายละเอียดว่าแผนปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจนั้น อย่างน้อยต้องมีหัวข้อตามที่ระบุไว้เป็นพื้นฐานแสดงรายละเอียดให้เห็นไว้ในแผน ซึ่งจะเป็นการชี้ให้เห็นถึงผลลัพธ์และความคุ้มค่าของงานในภารกิจนั้น อย่างไรก็ตาม ในหลายภารกิจอาจมีหัวข้อเพื่อกำกับการปฏิบัติเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถติดตามงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนราชการก็สามารถกำหนดเพิ่มขึ้นตามภารกิจที่จะกระทำก็ได้

๓. ต้องมีระบบการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติงานนั้น ทั้งนี้เพื่อให้ได้ทราบว่า การปฏิบัติงานตามแผนนั้นสำเร็จลุล่วงตามระยะเวลาการรายงานผลการวัดผลปฏิบัติงานตามช่วงเวลา ซึ่งหลักเกณฑ์เหล่านี้ส่วนราชการเป็นผู้กำหนดขึ้นเอง แต่ถ้า ก.พ.ร. มีการกำหนดมาตรฐานกลางเกี่ยวกับการติดตามขึ้นเมื่อใดแล้ว หลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะกำหนดขึ้น จะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานกลางนั้นด้วย

๔. ในกรณีที่มีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องแก้ไขหรือบรรเทาผลกระทบหรือเปลี่ยนแปลงแผนให้เหมาะสม โดยที่ภารกิจของส่วนราชการนั้นจะต้องมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ฉะนั้น ในการปฏิบัติตามแผนที่ส่วนราชการกำหนดให้มีขึ้น จึงต้องติดตามและรับฟังผลกระทบที่มีต่อประชาชนตลอดเวลา ซึ่งกระทำได้โดยการสำรวจความเห็นหรือเปิดรับฟังข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะ เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลนำไปปรับปรุงแผนปฏิบัติงานให้ภารกิจที่กระทำขึ้นเกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

๒. การบริหารราชการแบบบูรณาการ

การบริหารราชการแบบบูรณาการ คือ การร่วมมือกันในระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันหรือมีแผนการดำเนินงานที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งจะให้การกิจที่สำคัญของรัฐในแต่ละด้านเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมและมีความประหยัดโดยใช้ทรัพยากรร่วมกันให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งสามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพจากการร่วมมือปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้มีแนวทางไว้ในมาตรา ๑๐ ดังต่อไปนี้

(๑) การบูรณาการระหว่างส่วนราชการ

ในกรณีที่มีการกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ หรือ เป็นภารกิจที่ใกล้เคียงหรือต่อเนื่องกัน ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้นกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารราชการแบบบูรณาการ ร่วมกันโดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (มาตรา ๑๐วรรคหนึ่ง)

ในกรณีส่วนราชการหลายแห่งมีการกิจใดที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ให้ส่วนราชการทุกแห่งที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกันนั้นกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการเพื่อให้มีการบริหารจัดการทั้งในด้านการวางแผน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินการร่วมกัน โดยกำหนดเป้าหมายให้เกิดผลสำเร็จในภารกิจนั้นเป็นเอกภาพเดียวกัน ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการบูรณาการนั้นอาจริเริ่มมาจากนโยบายของรัฐบาลโดยตรง ซึ่งกรณีเช่นนี้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลนั้นจะต้องร่วมมือดำเนินการโดยประสานอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการเข้าด้วยกัน เพื่อบรรลุเป้าหมายให้มีความสำเร็จเกิดขึ้น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนสำหรับการบริหารงานแบบบูรณาการคือการดำเนินการตามนโยบายการปราบปรามยาเสพติดที่ได้มีการร่วมมือกันทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งสำนักงาน ป.ป.ส. ตำรวจ ทหาร กรมราชทัณฑ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีการวางแผนร่วมกันในการป้องกันปราบปรามบำบัดรักษาและการติดตามผล

(๒) การบูรณาการในจังหวัดและในต่างประเทศ

ให้ส่วนราชการมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัด หรือในต่างประเทศ แล้วแต่กรณี สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายได้ครบถ้วนตามความจำเป็นและบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ(มาตรา ๑๐ วรรค ๒)

โดยที่ในขณะนี้ รัฐบาลได้มีนโยบายในการให้มีการบริหารราชการแบบบูรณาการ ในจังหวัดและในต่างประเทศ โดยในจังหวัดนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ และในต่างประเทศเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ฉะนั้น ในพระราชกฤษฎีกานี้ จึงบัญญัติรองรับการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ส่วนราชการทุกแห่งมีหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือหัวหน้าคณะผู้แทนในต่างประเทศเพื่อให้การบริหารราชการเป็นผลสำเร็จ โดยสามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายได้อย่างครบถ้วนตามความจำเป็น ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวต้องให้การมอบอำนาจ และในขณะนี้ได้มีการกำหนดรายละเอียดไว้แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ.๒๕๔๖ หน้าที่ของส่วนราชการทุกแห่งที่มีภารกิจต้องปฏิบัติในจังหวัดใด ส่วนราชการนั้นจะต้องสนับสนุนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจแทนได้ทั้งในเรื่องการบริหารบุคคลากร การบริหารงบประมาณ และการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย โดยนำหลักการนี้ไปใช้กับภารกิจของส่วนราชการในต่างประเทศด้วย

๓. การพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้

ส่วนราชการต้องมีหน้าที่ในการพัฒนาความรู้เพื่อให้มีลักษณะเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้อย่างสม่ำเสมอ ซึ่งตามมาตรา ๑๑ ได้บัญญัติเป็นแนวทางปฏิบัติไว้ สรุปได้ดังนี้

๑. ต้องสร้างระบบให้สามารถรับรู้ข่าวสารได้อย่างกว้างขวาง
๒. ต้องสามารถประมวลผลผลความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างถูกต้องรวดเร็ว และเหมาะสมกับสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงไป
๓. ต้องมีการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ สร้างวิสัยทัศน์ และปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการทุกคนเป็นผู้มีความรู้ความสามารถในวิชาการสมัยใหม่ตลอดเวลา มีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และมีคุณธรรม
๔. ต้องมีการสร้างความมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อการนำมาพัฒนาใช้ในการปฏิบัติราชการร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพ โดยเจ้าหน้าที่ทุกระดับจะต้องตอบคำถามได้ว่าผลงานในแต่ละวันของตนนั้นสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายขององค์กรอย่างไร และเรียนรู้ที่จะทำงานร่วมกันเป็นทีมระหว่างผู้บังคับบัญชาเพื่อนร่วมงาน และผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อไปสู่เป้าหมายเดียวกัน

๔. ความตกลงในการปฏิบัติงาน

บทบัญญัติมาตรา ๑๒ ได้วางระบบการปฏิบัติราชการแนวใหม่ที่มีความสำคัญในการสร้างความรับผิดชอบของผู้บริหารงาน เพื่อที่จะกำกับการปฏิบัติราชการให้ประสบความสำเร็จและเกิดผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ก.พ.ร. อาจเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการกำกับการปฏิบัติราชการ โดยวิธีการจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

ในการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น จะมีแผนงานในการปฏิบัติราชการกำกับการดำเนินการอยู่เสมอ เพื่อแสดงนโยบายของรัฐบาลให้เห็นเป้าหมายของการบริหารงานในระดับชาติเป็นภาพรวมของภารกิจของรัฐ ซึ่งจะแสดงออกมาในรูปแผนการบริหารราชการแผ่นดินและส่วนราชการทุกแห่งจะมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อนำนโยบายที่รัฐบาลกำหนดแปลงไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งจะกำหนดวิธีดำเนินการและผลสำเร็จของงานที่มีตัวชี้วัดได้ว่าเกิดผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมาย ฉะนั้น เพื่อให้มีการดำเนินการตามแผนต่าง ๆ บรรลุผลสำเร็จอย่างแท้จริงโดยมีผู้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานนั้น จึงกำหนดมาตรการให้มีการทำความตกลงในการปฏิบัติงาน (performance agreement) ขึ้นเพื่อเป็นมาตรการสำคัญในการกำกับการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการจัดทำความตกลงในการปฏิบัติงานนั้นจะจัดทำในรูปแบบการทำความตกลงร่วมกัน ระหว่างผู้กำหนดนโยบายกับผู้รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่อง ซึ่งอาจจะเป็นการทำความตกลงระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงกับอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ๆ ที่ต้องรับผิดชอบปฏิบัติภารกิจตามแผนงานทั้งนี้ การดำเนินการตามหลักกรนี้จะนำมาใช้เมื่อ ก.พ.ร. ได้วิเคราะห์และจัดทำรูปแบบ และหลักเกณฑ์ของการทำความตกลงในการปฏิบัติงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานของแต่ละระดับ

ความตกลงในการปฏิบัติงาน นอกจากเป็นมาตรการในการกำกับการปฏิบัติราชการเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติงานตามแผนให้เกิดผลสำเร็จแล้ว ยังใช้เป็นข้อมูลในการประเมินศักยภาพของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ และความเหมาะสมในการมอบหมายความรับผิดชอบต่อไป รวมถึงจะเป็นข้อมูลเพื่อสร้างแรงจูงใจและจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน (performance-related pay) ได้ในระยะต่อไปด้วย

๕. การกำหนดแผนบริหารราชการ

เพื่อให้การบริหารราชการมีเป้าหมายที่ชัดเจนและทุกส่วนราชการสามารถกำหนด ยุทธศาสตร์การปฏิบัติราชการให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบในการ ปฏิบัติราชการซึ่งจะเป็นที่มาของการจัดทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานให้เกิดขึ้น และทุกคนใน องค์กรของภาครัฐรวมทั้งประชาชนจะสามารถทราบได้ว่าในแต่ละปีทิศทางของการบริหาร ประเทศจะดำเนินการในเรื่องใด การดำเนินการในส่วนนี้จึงกำหนดให้มีแผนต่าง ๆ ที่จะต้อง จัดทำขึ้น ดังนี้

๑. แผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นแผนการบริหารของรัฐบาลมีระยะเวลา ๔ ปี ซึ่งเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลมาแปลงเป็นแผนโดยสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ ตาม รัฐธรรมนูญและแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดหัวข้อที่สำคัญในแต่ละเรื่อง ที่จะใช้ เป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่มีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน การกำหนด ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบรายได้รายจ่ายและทรัพยากรที่ต้องใช้ ระยะเวลา และการติดตามประเมินผล

ในการดำเนินการนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงาน ประมาณ จะเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะเริ่ม จัดทำเมื่อรัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว จะต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน เพื่อประกาศใช้เป็นแผนชาติที่มีผลผูกพันทุกส่วนราชการต้องนำไปปฏิบัติ

๒. แผนนิติบัญญัติ เป็นการจัดทำแผนด้านกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีหรือแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายเพื่อเป็นกลไกรองรับการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะมี การกำหนดสาระสำคัญของกฎหมาย ผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาการดำเนินการที่สอดคล้อง กับระยะเวลาของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการดำเนินการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี จะรับผิดชอบร่วมกันเพื่อจัดทำแผนนิติบัญญัติขึ้น เมื่อมีแผนนิติบัญญัติแล้ว ทุกส่วน ราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปจัดทำกฎหมาย ให้สอดคล้องกับเนื้อหาและระยะเวลา เพื่อให้มี กฎหมายเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินการตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินได้ต่อไป

๓. แผนปฏิบัติราชการ เป็นแผนของทุกส่วนราชการที่จะแปลงแผนบริหารราชการ แผ่นดินซึ่งเป็นการกำหนดในเชิงนโยบายให้เป็นแนวทางการปฏิบัติราชการตามความรับผิดชอบ ของส่วนราชการนั้น ซึ่งจะต้องมีการจัดทำเป็น ๒ ระยะ คือ

๑. แผนปฏิบัติราชการสี่ปี เพื่อเป็นการวางแผนระยะยาวในการปฏิบัติตามภารกิจ ในขอบเขตความรับผิดชอบของแต่ละส่วนราชการ ให้สอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน

๒. แผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อเป็นการกำหนดแผนการปฏิบัติราชการในแต่ละปีโดยแปลงมาจากแผนสี่ปีนั้นว่า ในปีหนึ่งมีภารกิจใดจำเป็นต้องกระทำ โดยมีเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างไร ซึ่งแผนปฏิบัติราชการประจำปีนี้จะเป็นสิ่งที่กำหนดงบประมาณของส่วนราชการในปีนั้นด้วย เพราะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการใดแล้ว สำนักงบประมาณจะพิจารณาจัดสรรงบประมาณ เพื่อให้เพียงพอแก่การปฏิบัติงานให้เกิดผลสำเร็จและการโอนงบประมาณจะทำได้เมื่อมีการปรับแผนตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ คือ ภารกิจใดไม่อาจดำเนินการต่อไปได้หรือหมดความจำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ หรือต้องเสียค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นหรือมีความจำเป็นอย่างอื่น และในการปรับแผนนั้นจะต้องแก้ไขแผนบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกันด้วย ส่วนแผนปฏิบัติราชการใดคณะรัฐมนตรีไม่อนุมัติจะจัดสรรงบประมาณให้ไม่ได้ และเมื่อสิ้นปีส่วนราชการต้องรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

หลักการในข้อนี้มีขึ้น เพื่อรองรับการปรับปรุงระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน ซึ่งขณะนี้กำลังดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องมีแผนระยะยาว แผนระยะปานกลางขึ้นไว้เพื่อการจัดสรรงบประมาณด้วย ฉะนั้นเมื่อมีการตรากฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนดให้มีแนวทางดังกล่าว สำนักงบประมาณ และ ก.พ.ร. จะต้องร่วมกันกำหนดแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติราชการให้สามารถใช้ได้ โดยสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณ

๔. ความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่สรุปผลและให้ข้อมูลต่อนายกรัฐมนตรีคนใหม่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

หมวด ๔ :การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

บทบัญญัติในส่วนนี้ เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการทั้งในกรณีที่เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการดังนี้

๑. หลักความโปร่งใส

การกำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้หลักความโปร่งใสนั้นเพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สามารถเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานได้พระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา ๒๐ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ส่วนราชการต้องประกาศกำหนดเป้าหมาย และแผนการทำงานระยะเวลาแล้วเสร็จและงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้

หลักความโปร่งใสนั้นเป็นการสร้างความรู้สึที่ดีและเกิดการยอมรับผลการปฏิบัติราชการจากประชาชน ซึ่งในการดำเนินการของรัฐนั้นมุ่งประสงค์จะให้บริการแก่ประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วถึง ส่วนราชการจึงควรที่จะสามารถเปิดเผยแนวทางการปฏิบัติราชการในทุกเรื่อง ให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าภารกิจของภาครัฐมีจำนวนเรื่องเท่าใดและจะดำเนินการในแต่ละเรื่องอย่างไร เว้นแต่เป็นเรื่องกระทบความมั่นคงที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อคุ้มครองประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม

แนวทางการดำเนินการของส่วนราชการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๐ ดังกล่าวข้างต้น ส่วนราชการจะต้องประกาศโดยเปิดเผย โดยวิธีการที่ส่วนราชการนั้นจะเห็นว่าข้าราชการของตนและประชาชนได้รับทราบภารกิจที่จะดำเนินการในรอบปีซึ่งปรากฏตามแผนปฏิบัติราชการว่า มีภารกิจใดที่ส่วนราชการนี้จะต้องกระทำ วิธีการทำงานในภารกิจนั้นเป้าหมายที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของภารกิจว่าจะเกิดประโยชน์ในเรื่องใด ระยะเวลาที่จะทำภารกิจเสร็จสิ้นและงบประมาณที่จะใช้อันเป็นการแสดงความคุ้มค่าของการปฏิบัติตามภารกิจนั้น

๒. หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการซึ่งสามารถวัดผลได้และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อไป หลักการในเรื่องนี้จึง นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒และมาตรา ๒๓ โดยมีสาระสำคัญต่อไปนี้

๑. ส่วนราชการต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภท และรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะเพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้า กับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใด สูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไป ซึ่งรายละเอียดในการจัดทำบัญชีต้นทุนกรรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น (มาตรา ๒๑)

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่าภารกิจใดสมควรทำต่อไปหรือยุบเลิกโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย (มาตรา 22)

๓. การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมโดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และ ประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีข้อดีราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการ ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว (มาตรา ๒๓)

ในการพิจารณาว่าการบริหารราชการหรือการดำเนินภารกิจใด ๆ จะมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีการพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กับผลลัพธ์ (outcome) ที่เกิดขึ้น โดยต้องมีข้อมูลพื้นฐานของผลงานที่เกิดขึ้นจริงของส่วนราชการ แต่ละหน่วยมาเทียบกับเป้าหมายหรือประมาณการที่กำหนดไว้เทียบกับต้นทุนค่าใช้จ่าย ด้วยเหตุนี้ จึงต้องมี **หลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะ** ขึ้นไว้ให้ชัดเจนโดยบัญชีต้นทุนต้องสามารถแสดงให้เห็นถึงต้นทุนตัวเงินและทรัพย์สินที่มีการนำไปใช้ในการปฏิบัติภารกิจโดยตรง และต้นทุนอื่นที่มีใช้ตัวเงินแต่แฝงอยู่ในการปฏิบัติงาน เช่น ค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ซึ่งสัมพันธ์กับระยะเวลาในการปฏิบัติงานแต่ละเรื่อง การที่มีข้อมูลที่ครบถ้วนที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานที่แท้จริง จะเป็นเครื่องมือให้เห็นถึงประสิทธิภาพการทำงานในภาพรวม และเป็นเครื่องวัดถึงความคุ้มค่าของผลงานที่เกิดขึ้นได้ เมื่อทราบถึงต้นทุนการบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นแล้ว ย่อมนำมาสู่การกำหนดเป้าหมายเพื่อการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของแต่ละ

ส่วนราชการ และการคำนึงถึงการให้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพขึ้น

ในส่วนของการประเมินความคุ้มค่าตามที่กำหนดในมาตรา ๒๒ นั้น เป็นการวิเคราะห์การดำเนินการกิจของแต่ละส่วนราชการที่ได้ดำเนินการไปว่า ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการนั้นเทียบได้กับการใช้ทรัพยากรในอัตราที่สมดุลกันหรือไม่ ทั้งนี้ ในการประเมินนั้นต้องไม่คำนึงแต่เฉพาะประโยชน์หรือรายจ่ายที่คำนวณเป็นตัวเงินได้เท่านั้นแต่ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของสังคมที่ได้รับจากภารกิจนั้นและประโยชน์ด้านอื่นที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินด้วย เพราะภารกิจของภาครัฐนั้นมีใช้กระทำเพื่อแสวงหากำไร แต่เป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชน การวัดความคุ้มค่าในทางเศรษฐกิจด้านเดียวจะไม่ครอบคลุมถึงภารกิจภาครัฐทั้งหมด ซึ่งแม้ว่าบางเรื่องจะไม่เกิดความคุ้มค่าแต่เป็นหน้าที่ของรัฐเพื่อการรักษาความปกติสุขให้เกิดขึ้นในสังคม เช่นนี้ก็ยังคงเป็นภารกิจที่ต้องกระทำต่อไป การประเมินความคุ้มค่าจึงเป็นข้อมูลในการกำหนดนโยบายและการวางแผนการปฏิบัติงานด้านใดประโยชน์ได้รับมีเล็กน้อยหรือไม่ก็อาจพิจารณาเลิกภารกิจนั้นหรือนำไปรวมกับภารกิจอื่นที่ได้ผลอย่างเดียวกัน หรืองานใดมีประโยชน์ควรจะต้องดำเนินการต่อไปแต่การลงทุนมีมูลค่าสูงมาก อาจแสดงให้เห็นถึงความไม่คุ้มค่า และสมควรต้องปรับเปลี่ยนวิธีการให้เหมาะสมและยังรักษาประโยชน์ไว้อย่างเดิม

สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างตามที่กำหนดในมาตรา ๒๓ นั้น มุ่งหมายให้มีการเปลี่ยนแนวความคิดเดิมที่มุ่งจัดซื้อจัดจ้างโดยคำนึงเฉพาะราคาต่ำสุดเป็นสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมาหลายครั้งเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้ราคาต่ำสุดอาจทำให้ได้ของที่มีคุณภาพต่ำ หรือใช้ประโยชน์ได้เพียงในช่วงเวลาหนึ่ง รวมตลอดถึงการละทิ้งงานเพราะปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ ซึ่งทำให้ต้องเริ่มดำเนินการใหม่อันเป็นการสูญเสียเวลาในช่วงนั้นไป ฉะนั้นหลักการใหม่จึงกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเป็นหลัก โดยต้องพิจารณาถึงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีกระบวนการที่ง่ายและรวดเร็วสามารถนำของที่จัดซื้อจัดจ้างมาให้บริการได้ ไม่เกิดภาระแก่ประชาชนที่ต้องรอคอยการได้รับบริการ และจะต้องคำนึงถึงคุณภาพและประโยชน์ระยะยาว รวมทั้งวัตถุประสงค์ที่จะนำสิ่งนั้นมาใช้ประโยชน์ด้วย ซึ่งอาจจะเทียบได้กับการซื้อของมาตรฐานทั่วไปที่มีราคาถูกแต่ต้องมีการซ่อมแซมบ่อยกับการซื้อของที่มีคุณภาพสูงกว่า แต่มีอายุใช้งานได้ยาวกว่าโดยไม่ต้องซ่อมแซม เช่นนี้การคำนวณความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรอย่างหลังอาจจะมีประสิทธิภาพสูงกว่า ก็ควรเลือกอย่างหลัง อย่างไรก็ตาม ความในระเบียบมาตรา ๒๓ นั้นมีขึ้นเพื่อให้เป็นหลักการและส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีหน้าที่ไปปรับปรุงระเบียบให้สอดคล้องหลักการนี้เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่านี้ต่อไป

๓. หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)

หลักความรับผิดชอบมีขึ้นเพื่อให้การปฏิบัติราชการในระยะต่อไปมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่เกิดขึ้นจากความล่าช้าหรือละเลยไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายในการบริหารราชการ และประชาชนได้รับความเดือดร้อน เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งในการปฏิบัติราชการที่ผ่านมา พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จึงกำหนดหน้าที่ในการปฏิบัติราชการให้เกิดความรับผิดชอบขึ้นในมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ในการปฏิบัติราชการระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ถ้าการปฏิบัติงานของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุญาตจากอีกส่วนราชการหนึ่ง ส่วนราชการผู้เห็นชอบหรืออนุญาตต้องดำเนินการภายใน ๑๕ วัน เว้นแต่ได้ประกาศกำหนดเวลาไว้ล่วงหน้าแล้วว่าต้องเกินกว่า ๑๕ วัน เพราะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ถ้ามีการเห็นชอบหรืออนุมัติเกินเวลา ข้าราชการที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่พิสูจน์ได้ว่าความล่าช้ามิใช่เป็นความผิดของตน (มาตรา 24)

๒. การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใด ๆ ส่วนราชการต้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยโดยเร็ว และหลีกเลี่ยงการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในการรับผิดชอบของส่วนราชการและมีให้ใช้เวลานานในการพิจารณาในรูปแบบของคณะกรรมการ (มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง)

๓. ในกรณีที่เป็นการพิจารณาในรูปแบบคณะกรรมการให้มีผลผูกพันผู้แทนส่วนราชการ แม้จะมีได้เข้าร่วมประชุม และจะต้องมีการบันทึกฝ่ายข้างน้อยไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดหลักที่ชัดเจนในความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในคณะกรรมการ อันจะก่อให้เกิดผลสรุปของงานที่แน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงโดยส่วนราชการนั้นภายหลัง (มาตรา ๒๕ วรรคสอง)

๔. การสั่งราชการต้องเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้ามีการสั่งการด้วยวาจาต้องบันทึกคำสั่งนั้นไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการสั่งเพื่อปฏิบัติราชการที่ต้องมีหลักฐานยืนยันคำสั่งที่แน่นอนมีความรับผิดชอบ ทั้งผู้สั่งและผู้ปฏิบัติงาน (มาตรา ๒๖)

ในส่วนแรกตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔ เป็นการกำหนดหน้าที่ในระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ซึ่งเป็นปกติในการปฏิบัติราชการที่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหนึ่งต้องได้รับความเห็นชอบหรือการอนุญาตตามอำนาจหน้าที่ของอีกส่วนหนึ่งเสียก่อน จึงจะดำเนินการต่อไปได้ โดยที่การทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกัน และผลลัพธ์ในท้ายที่สุดเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ หากส่วนราชการที่มีอำนาจเห็นชอบหรืออนุญาตดำเนินการล่าช้าย่อมก่อให้เกิดผลเสียหายต่อรัฐในภาพรวมที่ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ไม่อาจกระทำต่อไปได้ หลักการตามพระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุญาตส่วนราชการหนึ่งจะต้องพิจารณาให้กับการดำเนินการของอีกส่วนราชการหนึ่งภายใน ๑๕ วัน โดยเริ่มนับตั้งแต่วันที่ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่เห็นชอบหรืออนุญาตได้รับเรื่องที่ส่งมาจากส่วนราชการอื่นและนับเฉพาะวันทำการของส่วนราชการนั้น เพื่อที่ส่วนราชการที่จะต้องมีหน้าที่ดำเนินการต่อไปที่ส่งเรื่องมาให้พิจารณาจะได้ทราบผลและปฏิบัติงานได้อย่างต่อเนื่องรวดเร็ว และเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานจึงกำหนดเป็นบทบังคับว่า หากล่าช้าเกินกำหนดเวลาและมีความเสียหายเกิดขึ้นข้าราชการผู้รับผิดชอบในการพิจารณาเรื่องนั้นต้องรับผิดชอบกับความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยถือว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเป็นการส่วนตัวและไม่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ข้อกำหนดในส่วนต่อมาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ เป็นการกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการต้องพิจารณาโดยเร็วโดยใช้อำนาจของตนเอง และหลีกเลี่ยงการดำเนินการในรูปคณะกรรมการ เพราะสภาพปัญหาการปฏิบัติราชการที่ล่าช้าประการหนึ่งเกิดจากการที่ส่วนราชการจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอยู่เสมอซึ่งการทำงานในรูปแบบของคณะกรรมการนั้นมีข้อจำกัดในการดำเนินงานเพราะต้องกระทำในรูปองค์คณะ และต้องจัดให้มีการประชุมซึ่งไม่อาจทำได้โดยต่อเนื่อง รวมทั้งไม่มีผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะและส่วนใหญ่นักเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการจะได้เตรียมเรื่องจนมีข้อสรุปแล้ว หลายเรื่องจึงไม่จำเป็นต้องมีคณะกรรมการให้เกิดขึ้นตอนการทำงานที่ล่าช้าอีก แนวทางปฏิบัติเรื่องนี้ส่วนราชการจึงควรจัดวางระบบและพัฒนาความรู้เจ้าหน้าที่ของตนให้สามารถพิจารณาตัดสินใจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาในความรับผิดชอบได้โดยตรง

สำหรับในกรณีใดที่จำเป็นต้องดำเนินการในรูปคณะกรรมการนั้นการดำเนินการก็ควรให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการ เพราะการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการเป็นการปฏิบัติงานโดยมุ่งหวังจะรับฟังความเห็นและหาข้อยุติในระหว่างผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ในคณะกรรมการนั้นและสามารถนำผลการพิจารณาของคณะกรรมการไปปฏิบัติได้โดยตรงและไม่มีข้อขัดแย้งจากหน่วยงานที่มีผู้แทนเข้าร่วมประชุมในคณะกรรมการอีก ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานในรูปแบบคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความรวดเร็วจึงกำหนดเป็นหลักการไว้ว่าเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการแล้ว ผู้แทนส่วนราชการที่อยู่ในคณะกรรมการต้องมาร่วมประชุม การไม่มาประชุมถือเป็นเหตุได้แย้งผลการประชุมในภายหลังมิได้เพราะผลการประชุมนั้นจะผูกพันทุกส่วนราชการที่มีผู้แทนในคณะกรรมการเพื่อมิให้มีการโต้แย้งภายหลังอันเป็นเหตุให้ไม่อาจปฏิบัติราชการตามผลการประชุมต่อไปได้ แนวทางปฏิบัติของส่วนราชการในข้อนี้จึงควรพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่สามารถรับผิดชอบแทนส่วนราชการได้และสามารถเข้าประชุมในคณะกรรมการที่มีการแต่งตั้งได้ตลอดเวลา หากไม่อาจเข้าร่วมประชุมต้องแสดงความเห็นไว้ล่วงหน้าเป็นข้อพิจารณาของคณะกรรมการ

ในประการสุดท้ายของข้อกำหนดในเรื่องนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ คือ **การสั่งราชการต้องทำเป็นหนังสือ** เพื่อให้เกิดหลักฐานที่ชัดเจนในการปฏิบัติราชการและแสดงความรับผิดชอบในผลการดำเนินการตามคำสั่งของตน มิให้เกิดปัญหาการปฏิบัติงานที่ไม่มีผู้ยอมรับผิดชอบว่าเป็นผู้สั่งการ ซึ่งทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบทั้งที่ได้กระทำไปตามที่ได้รับคำสั่ง แต่ไม่มีหลักฐานยืนยันคำสั่งนั้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีเร่งด่วนซึ่งมีอยู่เสมอในการปฏิบัติราชการอาจมีคำสั่งให้ปฏิบัติด้วยวาจาไปก่อนได้แต่จะต้องมีการบันทึกการสั่งการเป็นหนังสือต่อไป และผู้รับคำสั่งเมื่อขณะปฏิบัติงานหรือดำเนินการเสร็จแล้วต้องรายงานโดยอ้างอิงถึงคำสั่งด้วยวาจาว่าให้มีการปฏิบัติอย่างไร ซึ่งหลักการในข้อนี้สอดคล้องกับหลักกฎหมายเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วย และบทบัญญัตินี้ใช้บังคับกับผู้ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐทุกระดับตั้งแต่รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าหน่วยงานอื่นใด

หมวด ๕ : การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

บทบัญญัติในส่วนนี้ได้กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการพิจารณา การสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่มีผลโดยตรงต่อประชาชนให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วขึ้น ดังต่อไปนี้

๑. การกระจายอำนาจการตัดสินใจ

การกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นวิธีการที่จะทำให้สามารถลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้งานแล้วเสร็จได้โดยเร็ว ประชาชนได้รับบริการอย่างทันท่วงที ซึ่งทำให้ลดความเสียหายที่ประชาชนต้องได้รับจากการรอคอยการได้รับบริการจากรัฐ นอกจากนี้ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้กับข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและความรับผิดชอบที่เท่าเทียมกันหรือลดหลั่นตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งจะเกิดความต่อเนื่องในการบริหารราชการอีกด้วย หลักการในข้อนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ซึ่งได้บัญญัติไว้โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ส่วนราชการต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการสั่งการ อนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นใดลงไปสู่ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการในเรื่องนั้นโดยตรงเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ โดยมุ่งผลให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วในการบริการประชาชน (มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง)

๒. ส่วนราชการต้องจัดให้มีหลักเกณฑ์การควบคุม ติดตาม และกำกับดูแลการใช้ อำนาจและความรับผิดชอบของผู้รับมอบอำนาจและผู้มอบอำนาจ เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบ และเป็นกรอบการปฏิบัติหน้าที่แต่ต้องไม่เพิ่มขึ้นตอนหรือการกลั่นกรองงานเกินจำเป็น และให้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมตามความเหมาะสม เพื่อให้เกิดการลดขั้นตอนในการติดต่อราชการ เพิ่มประสิทธิภาพและประหยัดค่าใช้จ่าย และเมื่อมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจเป็นประการใดแล้วหรือมีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศหรือโทรคมนาคมเพื่อลดขั้นตอนให้เผยแพร่ให้ประชาชนทราบด้วย (มาตรา ๒๗ วรรคสอง)

๓. ก.พ.ร.โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ หรือแนวทางในการกระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และการลดขั้นตอน เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้ (มาตรา ๒๘)

๔. ส่วนราชการแต่ละแห่งที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชน หรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันต้องจัดทำแผนภูมิขั้นตอน และระยะเวลาการดำเนินการ รวมทั้งรายละเอียดอื่นโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนหรือผู้เกี่ยวข้องตรวจสอบได้ ซึ่งจะเป็นการลดขั้นตอนการติดต่อสอบถามหรือการทำความเข้าใจเรื่องสำหรับประชาชนที่จะมาขอรับบริการจากรัฐได้โดยสะดวกและรวดเร็ว (มาตรา ๒๙)

๒. การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม

การกำหนดหลักการให้มีเรื่องการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ มีความประสงค์ที่จะให้เกิดความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้มากที่สุด ซึ่งผลของการจัดให้มีศูนย์

ก้าวสำคัญของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการสมัยใหม่

บริการร่วมนี้จะทำให้ลดระยะเวลาของประชาชนในการมาติดต่อราชการโดยไม่ต้องเดินทางไปติดต่อส่วนราชการหลายแห่งเพื่อดำเนินการในเรื่องเดียวกัน ประชาชนสามารถติดต่อสอบถามงานที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ณ ที่แห่งเดียวได้ในทุกเรื่องสำหรับในภาคราชการก็จะสามารถลดกำลังคนและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เหลือเพียงที่แห่งเดียว แต่สามารถประสานการดำเนินการได้ทุกเรื่องในภารกิจของกระทรวง แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางการตรากฎหมายในสมัยใหม่ที่มีแนวความคิดว่ากฎหมายหรือกฎต่าง ๆ มีขึ้นเพื่อจัดระเบียบของสังคมมิให้มีการฝ่าฝืนซึ่งจะเกิดความเสียหายต่อสังคมส่วนรวม แต่ประชาชนผู้สุจริตและปฏิบัติตามกฎหมายและกฎต่าง ๆ จะต้องได้รับความคุ้มครองดูแลจากรัฐ รวมทั้งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเหล่านั้น หลักการในข้อนี้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ให้เป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวงโดยปลัดกระทรวงจะต้องจัดส่วนราชการภายในที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานกับประชาชนให้รวมเป็นศูนย์บริการร่วมแห่งเดียวที่ประชาชนจะสามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูล ขออนุญาต หรือขออนุมัติได้พร้อมกันทุกเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนั้นเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎอื่นใดสามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของศูนย์บริการร่วมเพียงแห่งเดียว (มาตรา ๓๐)

๒. กระทรวงต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่และแบบพิมพ์ที่จำเป็นในศูนย์บริการร่วมเพื่อให้เจ้าหน้าที่นั้นบริการประชาชนได้อย่างครบถ้วน โดยเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องสามารถแจ้งรายละเอียด การปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง รับเอกสารหลักฐานที่จำเป็น แจ้งให้ทราบระยะเวลาการดำเนินการและเป็นผู้ติดต่อประสานกับหน่วยราชการอื่น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น ๆ (มาตรา ๓๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

๓. ผลของการยื่นคำร้องหรือคำขอต่อศูนย์บริการร่วมให้ถือว่าได้ยื่นต่อส่วนราชการตามกฎหมายหรือกฎแล้ว และส่วนราชการนั้นมีหน้าที่ต้องนำคำร้องหรือคำขอไปพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่ถ้าในการดำเนินการของศูนย์บริการร่วม หากมีปัญหาหรืออุปสรรคที่ไม่อาจดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีกฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดไว้ให้ส่วนราชการแจ้งให้ ก.พ.ร. ทราบเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นต่อไป (มาตรา ๓๑ วรรคสาม และวรรคสี่)

๔. แนวทางการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมของกระทรวงนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอจัดให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการบริการประชาชนในเรื่องเดียวกันหรือต่อเนื่องกันมีการบริการรูปแบบศูนย์บริการร่วมขึ้นในจังหวัดหรืออำเภอ แล้วแต่กรณีตามที่ตนต้องรับผิดชอบด้วย (มาตรา ๓๒)

การจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเป็นการสร้างมาตรการเพื่อลดขั้นตอนในการติดต่อขอรับบริการจากรัฐ ซึ่งโดยปกติในสภาพกฎหมายปัจจุบันการดำเนินการสิ่งหนึ่งสิ่งใดของประชาชนจะต้องติดต่อขอรับอนุญาตหรือการดำเนินการอื่นใดจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่งเพื่อกระทำการงานนั้นซึ่งสร้างความลำบากและต้องเสียเวลาในการดำเนินการของประชาชน ส่วนราชการจึงต้องให้ความสะดวกในการดำเนินการของประชาชน โดยเริ่มแรกจัดให้แต่ละกระทรวงรวมงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนของกรมต่าง ๆ ในสังกัดของกระทรวงนั้นไว้ในที่เดียวเป็นศูนย์บริการร่วม ซึ่งประชาชนจะมาติดต่อกับเจ้าหน้าที่นั้นเพียงครั้งเดียวสามารถดำเนินการได้ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงนั้น และเจ้าหน้าที่จะดำเนินการติดต่อกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องแต่ละแห่งเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จในคราวเดียวกัน

หมวด ๖ : การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

บทบัญญัติในหมวดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการมีหน้าที่ตรวจสอบภายในของส่วนราชการตนเอง เพื่อการปรับปรุงภารกิจให้เป็นไปโดยเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงของสังคมหรือสอดคล้องกับการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนการปฏิบัติราชการดังต่อไปนี้

๑. การทบทวนภารกิจ

การปรับปรุงส่วนราชการจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการทบทวนภารกิจอยู่เสมอว่า มีความจำเป็นต้องมีส่วนราชการเพื่อปฏิบัติภารกิจนั้นต่อไปหรือควรจะมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างไร หลักการให้มีการทบทวนภารกิจจึงเป็นหลักสำคัญในการปฏิรูประบบราชการให้ทันสมัยอยู่เสมอ หลักการในพระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดให้มีการทบทวนโดยส่วนราชการนั้นเอง หรือโดย ก.พ.ร. ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ส่วนราชการจะต้องทบทวนภารกิจตามระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนดเพื่อตรวจสอบว่าภารกิจใดมีความจำเป็นต้องดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน นโยบายของรัฐ เงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ ซึ่งหากเห็นควรเปลี่ยนแปลงต้องเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลังให้สอดคล้องกับภารกิจที่จะยกเลิก ปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงนั้น (มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

๒. ในกรณีที่ ก.พ.ร. ได้ทำการวิเคราะห์ความจำเป็นของภารกิจของส่วนราชการใดแล้ว อาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลง ยกเลิก หรือเพิ่มเติม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นดำเนินการปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้างและอัตรากำลัง ของส่วนราชการนั้นให้สอดคล้องกัน (มาตรา ๓๓ วรรคสาม)

๓. เมื่อมีการยุบ โอน หรือรวมส่วนราชการเพราะเหตุปรับปรุงภารกิจแล้ว มีผล เป็นการห้ามจัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ในลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึง กันขึ้นอีก เว้นแต่มีการเปลี่ยนแปลงแผนการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเพื่อรักษาความมั่นคง ของรัฐหรือเศรษฐกิจ ของประเทศหรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งมีผลกระทบ ให้มีความจำเป็นต้องจัดตั้งส่วนราชการในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก ก็ให้สามารถกระทำได้เมื่อ ได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร. แล้ว (มาตรา ๓๔)

๒. การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นจะกระทำให้สำเร็จได้เมื่อมีการปรับปรุง กฎหมาย กฎ หรือระเบียบต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ ปฏิบัติภารกิจนั้นเพื่อให้มีความเหมาะสมอยู่เสมอ หลักการในเรื่องดังกล่าวพระราชกฤษฎีกา ฉบับนี้ได้นำไปบัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจและทบทวนเพื่อยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีขึ้นใหม่ สำหรับกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้ทันสมัยอยู่เสมอ เหมาะสมกับสภาพการณ์สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของ ประเทศ ทั้งนี้ โดยมุ่งให้เกิดผลในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้เกิดความรวดเร็ว เพื่อให้ลดภาวะของประชาชน โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย (มาตรา ๓๕)

๒. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมาย กฎ ระเบียบ ฯลฯ ของทุกส่วนราชการ ที่ไม่เหมาะสมแก่กาลสมัยหรือไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือการดำรงชีวิตของประชาชน หรือเป็นภาระหรือ ความยุ่งยากแก่ประชาชนเกินสมควรเพื่อเสนอให้มีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิก ซึ่งโดยปกติ ส่วนราชการจะต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป แต่ถ้าส่วนราชการนั้นไม่เห็นด้วยกับ ข้อเสนอจะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยต่อไป (มาตรา ๓๖)

หมวด ๗ : การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน
บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นการกำหนดแนวทางที่ส่วนราชการต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้ได้รับบริการโดยเร็ว ในขณะเดียวกันก็จะสามารถตรวจสอบความต้องการของประชาชน รับรู้สภาพปัญหาและแก้ไขปัญหาได้ต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงาน

หลักการสำคัญประการหนึ่งในการติดต่อราชการของประชาชน คือ ต้องการทราบว่า เรื่องที่ตนมาติดต่อขอรับบริการจากรัฐนั้น จะต้องใช้เวลาพิจารณานานเท่าใดจึงจะรู้ผล เพราะประชาชนหรือแม้แต่ส่วนราชการจะได้วางแผนการดำเนินการต่อไป การกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานจึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการบริหารงานของส่วนราชการว่า สามารถกำหนดกลไกการทำงานที่เป็นระบบจนสามารถตอบได้ว่างานแต่ละเรื่องจะใช้เวลาเพียงใด หลักการในข้อนี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

ส่วนราชการที่มีภารกิจในการให้บริการประชาชน หรือติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ต้องกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานและประกาศให้ประชาชนและข้าราชการได้ทราบ และเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาต้องตรวจสอบให้ข้าราชการของตนมีการปฏิบัติงานแล้วเสร็จตามระยะเวลาด้วย

ในกรณีที่ ก.พ.ร. เห็นว่า ส่วนราชการใดไม่กำหนดระยะเวลาหรือกำหนดเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร ก.พ.ร. จะกำหนดเวลาแล้วเสร็จ เพื่อให้ส่วนราชการนั้นต้องปฏิบัติก็ได้ (มาตรา ๓๗)

ในการปฏิบัติงานเพื่อให้บริการแก่ประชาชนนั้น ส่วนราชการจำเป็นต้องกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการดำเนินการในเรื่องที่ประชาชนติดต่อให้ส่วนราชการพิจารณาดำเนินการให้ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่าในเรื่องนั้นจะต้องใช้เวลากี่วันจึงจะแล้วเสร็จ ซึ่งในปัจจุบันมีหลายส่วนราชการได้ดำเนินการกำหนดเวลาการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ อยู่แล้ว ในพระราชกฤษฎีกานี้มีวัตถุประสงค์ที่จะยืนยันแนวทางปฏิบัติดังกล่าว เป็นหน้าที่ของส่วนราชการจะต้องกำหนดระยะเวลาขึ้นในทุกงานที่เกี่ยวข้องกับประชาชน และต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วไปด้วย อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลานั้นต้องคำนึงถึงการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการด้วยว่างานอย่างใดที่สามารถรวมพิจารณาในขั้นตอนเดียวกันได้

การกำหนดระยะเวลาก็ต้องลดระยะเวลาในส่วนดังกล่าวลงด้วย และเพื่อให้เกิดผลบังคับที่เป็นผลขึ้นจึงกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ต้องดูแลให้มีการปฏิบัติงานตรงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย

๒. การจัดระบบสารสนเทศ

การจัดระบบสารสนเทศคือ การส่งเสริมให้ส่วนราชการพัฒนาการให้บริการประชาชนโดยใช้ระบบเครือข่ายสารสนเทศให้ได้มากที่สุด โดยมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะได้รับการบริการอย่างรวดเร็วโดยในพระราชกฤษฎีกานี้ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อการติดต่อสอบถามหรือใช้บริการของส่วนราชการนั้นได้ และระบบเครือข่ายสารสนเทศของแต่ละส่วนราชการต้องอยู่ในระบบเดียวกับที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารจัดให้มีขึ้นด้วย (มาตรา 39)

๒. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมีหน้าที่ต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศกลาง เพื่อให้มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างส่วนราชการ และจะช่วยเหลือส่วนราชการอื่นในการจัดทำระบบเครือข่ายสารสนเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถอำนวยความสะดวกและความรวดเร็วแก่ประชาชนในการติดต่อส่วนราชการได้ทุกแห่ง (มาตรา ๔๐)

๓. การรับฟังข้อร้องเรียน

การรับฟังข้อร้องเรียน หมายถึง กระบวนการที่ส่วนราชการจัดให้มีขึ้นเพื่อรับฟังปัญหาจากการให้บริการของส่วนราชการนั้น เพื่อนำมาเป็นข้อมูลใช้ปรับปรุงการปฏิบัติราชการที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนหรือเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจในเหตุผลและความจำเป็นของการปฏิบัติภารกิจภาครัฐว่าจะเกิดประโยชน์อย่างไร อันจะเกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชนหรือในระหว่างส่วนราชการด้วยกันต่อไป หลักการในข้อนี้ได้กำหนดรายละเอียดเป็นแนวทางปฏิบัติไว้ในมาตรา ๓๘ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบการตอบคำถามเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของส่วนราชการให้ประชาชนได้ทราบ โดยต้องมีระยะเวลาในการตอบให้ชัดเจน (มาตรา ๓๘)

๒. ในกรณีที่ส่วนราชการได้รับคำร้องเรียนนั้น ข้อเสนอแนะ หรือความคิดเห็นจากประชาชนในการชี้แจงปัญหาอุปสรรค ความยุ่งยาก หรือปัญหาในวิถีปฏิบัติราชการ ส่วนราชการจะต้องนำมาพิจารณาดำเนินการให้ลุล่วงไปและแจ้งผลให้ผู้แจ้งทราบด้วย (มาตรา ๔๑)

๓. ส่วนราชการที่มีหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อบังคับส่วนราชการอื่นให้ปฏิบัติตาม มีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่ากฎนั้นเป็นอุปสรรคหรือเกิดความยุ่งยาก ข้ำซ้อน หรือล่าช้าหรือไม่ เพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม และถ้าได้รับการร้องเรียนจากส่วนราชการหรือข้าราชการ ให้ส่วนราชการที่ออกกฎหมายพิจารณาโดยทันทีและแจ้งผลให้ทราบ ในการนี้ อาจมีการร้องเรียนต่อ ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาและแจ้งให้ส่วนราชการแก้ไขได้ (มาตรา ๔๒)

๔. การเปิดเผยข้อมูล

การเปิดเผยข้อมูลถือเป็นเรื่องปกติที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งในพระราชกฤษฎีกานี้ได้นำมาบัญญัติไว้เพื่อยืนยันหลักการดังกล่าว รวมทั้งกำหนดรายละเอียดให้ส่วนราชการปฏิบัติเพิ่มเติมในส่วนที่ยังมีปัญหาในการปฏิบัติราชการอยู่ในขณะนี้โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการให้ทราบโดยทั่วไป การกำหนดให้เป็นความลับจะกระทำได้เฉพาะมีเหตุ ตามที่กำหนดไว้เพื่อความมั่นคงหรือรักษาความสงบเรียบร้อย หรือคุ้มครองสิทธิของประชาชน (มาตรา ๔๓)

๒. ส่วนราชการต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย รายการจัดซื้อจัดจ้าง และสัญญาใด ๆ ที่มีการดำเนินการ โดยห้ามทำสัญญาใดที่มีข้อความห้ามมิให้เปิดเผยข้อความหรือข้อตกลงในสัญญา เว้นแต่เป็นข้อมูลที่ได้รับควบคุมโดยกฎหมาย (มาตรา ๔๔)

การเปิดเผยข้อมูลเป็นการปฏิบัติราชการให้เกิดความโปร่งใสเพราะการปฏิบัติงานของภาครัฐเป็นการปฏิบัติงานเพื่อประชาชน ฉะนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะตรวจสอบข้อมูลและการดำเนินการของภาครัฐได้ทั้งสิ้น และภาครัฐไม่ควรมีสิ่งใดปิดบังประชาชน เว้นแต่บางเรื่อง ที่กระทบต่อประเทศชาติจำเป็นต้องรักษาความลับไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนรวม

หลักในการเปิดเผยข้อมูลนี้ได้มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในส่วนของพระราชกฤษฎีกานี้เป็นการเสริมบางเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลของทางราชการ ตามที่กำหนดในมาตรา ๔๓ โดยประการแรกกำหนดเป็นหลักการว่าทุกเรื่องของงานราชการต้องเปิดเผยการกำหนดเรื่องที่จะเป็นความลับให้ทำได้เท่าที่จำเป็นอย่างยิ่งตามเหตุต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ อันเป็นการบัญญัติ เสริมพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกำหนดว่าข้อมูลข่าวสารใดที่ทางราชการถือเป็นความลับ ให้อยู่ในดุลพินิจของส่วนราชการที่จะไม่เปิดเผยต่อบุคคลใดก็ได้ตามระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ ซึ่งตามหลักการของพระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติว่า แม้การกำหนดเอกสารใดเป็นความลับของทางราชการจะอยู่ในดุลพินิจก็ตาม แต่การใช้ดุลพินิจนั้นให้ถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่จะกระทำได้เฉพาะเหตุที่กำหนดเท่านั้น และโดยหลักปฏิบัติแล้วส่วนราชการต้องพยายามเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการให้ได้มากที่สุดและประการที่สองตามที่กำหนดในมาตรา ๔๔ การเปิดเผยการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชนในผลของการใช้จ่ายเงินจากภาษีอากรของประชาชนว่าเป็นไปโดยคุ้มค่าเพียงใดรวมทั้งเป็นหลักประกันการดำเนินการที่สุจริตของส่วนราชการด้วย แต่ให้ระมัดระวังด้วยว่าระยะเวลาและขั้นตอนในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวต้องไม่ทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการเปิดเผยจนเป็นเหตุให้ผู้เกี่ยวข้องต้องได้รับความเสียหายโดยไม่สมควร ซึ่งเป็นกรณีที่ส่วนราชการต้องพิจารณาซึ่งนำหน้าว่า ข้อมูลใดควรเปิดเผยในเวลาใดและมีมาตรการป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างไร โดยมีเหตุผลสามารถอธิบายได้โดยชัดเจน

หมวด ๘ : การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

บทบัญญัติในหมวดนี้มีขึ้นเพื่อการวัดผลการปฏิบัติราชการว่ามีผลสัมฤทธิ์ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดขึ้นไว้หรือไม่ คุณภาพ และความพึงพอใจอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ รวมทั้งการตรวจสอบการปฏิบัติราชการภายในองค์กร ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้กำหนดเป็นหลักการไว้ในมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. ส่วนราชการต้องจัดให้มีการประเมินผลโดยคณะผู้ประเมินอิสระ เพื่อประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นในเรื่องเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของผู้รับบริการและความคุ้มค่าในภารกิจ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่ ก.พ.ร. กำหนด (มาตรา ๔๕)

๒. ส่วนราชการอาจจัดให้มีการประเมินผลประสิทธิภาพในการบังคับบัญชาของแต่ละระดับหรือแต่ละหน่วยงาน แต่การประเมินผลนั้นต้องทำเป็นความลับและมุ่งให้เกิดการปรับปรุง เพื่อประโยชน์แห่งความสามัคคีของข้าราชการ (มาตรา ๔๖)

๓. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งต้องกระทำทั้งการปฏิบัติงานเฉพาะตัว และประโยชน์ของหน่วยงานที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานในลักษณะที่เป็นทีมทำงานมากขึ้น (มาตรา ๔๗)

๔. ในกรณีที่การปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดผ่านการประเมินที่แสดงว่าอยู่ในมาตรฐานและการปฏิบัติงานเป็นไปตามเป้าหมายอย่างมีผลดีทั้งที่สามารถสร้างความพึงพอใจแก่ประชาชนหรือการปฏิบัติงานมีผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย โดยมีความคุ้มค่าต่อภารกิจหรือลดค่าใช้จ่ายได้ ให้มีการจัดสรรเงินเพื่อเป็นบำเหน็จความชอบของส่วนราชการหรือเป็นเงินรางวัลการเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการจูงใจให้ส่วนราชการพัฒนาการปฏิบัติราชการให้บังเกิดประสิทธิภาพตามความมุ่งหมาย โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.ร. กำหนดด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 48 และมาตรา ๔๙)

การประเมินผลการปฏิบัติราชการเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เพราะจะเป็นการวัดผลความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการว่าเป็นไปตามนโยบาย แผนงาน เป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของงานในภาพรวมและงานแต่ละด้านของส่วนราชการ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการที่สามารถปฏิบัติราชการได้เป็นไปตามที่กำหนดได้มากน้อยเพียงใด การประเมินผลการปฏิบัติราชการยังจะสามารถนำมาใช้กำกับตรวจสอบการใช้บุคลากรและทรัพยากรในการปฏิบัติงานให้เป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ข้อมูลที่ได้รับจากการประเมินผลการปฏิบัติราชการ จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยในการวางแผนบริหารงานของส่วนราชการว่ามีกิจกรรมใดที่จำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้ผลสำเร็จเกิดขึ้นในขณะเดียวกันหากผลการประเมินชี้ว่าภารกิจใดบรรลุผลสำเร็จก็จะเป็นการจูงใจเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้มีความสนใจที่จะพัฒนางานอื่นต่อ ๆ ไป

ตารางที่ ๖.๑ สรุปสาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

หมวด	สาระสำคัญ
๑ (มาตรา ๖)	การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี <ul style="list-style-type: none"> ■ การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการบรรลุผล ๗ ประการ
๒ (มาตรา ๗ – มาตรา ๘)	การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน <ul style="list-style-type: none"> ■ การกำหนดนิยามว่าด้วยการบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน ■ การวางแนวทางการดำเนินงาน ๕ ประการ <ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดภารกิจของรัฐและส่วนราชการ - การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการโดยซื่อสัตย์สุจริตสามารถตรวจสอบได้ - การวิเคราะห์ผลดี ผลเสีย และผลกระทบต่อประชาชน - การรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจของสังคมส่วนรวมและประชาชนผู้รับบริการ เพื่อให้มีการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการให้เหมาะสม - การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคโดยไม่ชักช้า
๓ (มาตรา ๙ – มาตรา ๑๙)	การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ <ul style="list-style-type: none"> ■ การบริหารงานอย่างเป็นระบบตามวงจรคุณภาพ ■ การบริหารราชการแบบบูรณาการ ■ การจัดการความรู้และพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ ■ การจัดทำความตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือโดยวิธีการอื่นใด เพื่อแสดงความรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ■ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ <ul style="list-style-type: none"> - แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ๔ ปี - แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี - แผนปฏิบัติราชการประจำปี (งบประมาณประจำปี) - แผนนิติบัญญัติ ■ การสรุปผลการปฏิบัติราชการและให้ข้อมูลแก่นายกรัฐมนตรีคนใหม่เพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติราชการ
๔ (มาตรา ๒๐ – มาตรา ๒๖)	การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ <ul style="list-style-type: none"> ■ ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการจัดทำบัญชีต้นทุนต่อหน่วย ■ การประเมินความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจ ■ ความรวดเร็วและยืดหยุ่นคล่องตัวในการปฏิบัติราชการ

หมวด	สาระสำคัญ
๕ (มาตรา ๒๗ – มาตรา ๓๒)	การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน <ul style="list-style-type: none"> ■ การกระจายอำนาจการตัดสินใจหรือการมอบอำนาจ ■ การปรับปรุงขั้นตอนและลดระยะเวลาการปฏิบัติราชการ ■ การจัดตั้งศูนย์บริการร่วม
๖ (มาตรา ๓๓ – มาตรา ๓๖)	การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ <ul style="list-style-type: none"> ■ การทบทวนขนาดและบทบาท ยกเลิก ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง โอนถ่ายภารกิจ โครงสร้างและอัตรากำลัง ■ การทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ
๗ (มาตรา ๒๐ – มาตรา ๒๖)	การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน <ul style="list-style-type: none"> ■ การประกาศกำหนดระยะเวลาการปฏิบัติงานแล้วเสร็จ ■ การจัดระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อได้โดยสะดวกและรวดเร็ว ■ การรับคำร้องเรียน เสนอแนะ หรือความคิดเห็นจากประชาชน รวมถึงข้าราชการและส่วนราชการด้วยตนเอง ■ การเปิดเผยข้อมูลของทางราชการ
๘ (มาตรา ๔๕ – มาตรา ๔๙)	การประเมินผลการปฏิบัติราชการ <ul style="list-style-type: none"> ■ การประเมินผลส่วนราชการและการประเมินผู้ปฏิบัติงาน ■ การจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษเป็นบำเหน็จความชอบ
๙ (มาตรา ๕๐ – มาตรา ๕๓)	บทเบ็ดเตล็ด <ul style="list-style-type: none"> ■ การนำไปใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน และรัฐวิสาหกิจ

๔. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒^{๑๒}

เนื่องด้วยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติขึ้น เพื่อเป็นกรอบในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้มีความชัดเจน แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดทำ

^{๑๒}“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๕๖ ก. ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒.

ก้าวสำคัญของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการสมัยใหม่

กรอบในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนไว้ในรูปยุทธศาสตร์ชาติซึ่งทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับได้มีการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อเป็นกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ขึ้นแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติให้ซ้ำซ้อนกันอีก สมควรยกเลิกการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติ และปรับปรุงการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย ของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสมควรกำหนดให้การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง กับการบริการประชาชนและการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันต้องกระทำโดยใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๓/๑ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๖ ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นโดยจัดทำเป็นแผนห้าปี ซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง ”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกวรรคสามของมาตรา ๑๘ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นวรรคสองของมาตรา ๒๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

“การบริการประชาชนและการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ต้องกระทำโดยใช้ แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) กำหนดด้วย ”

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๓ ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็น หรือ สมควรที่จะยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรี ที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจ และสถานการณ์อื่นประกอบกัน ”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๔ ในกรณีที่มีการยุบเลิก โอน หรือรวมส่วนราชการใดทั้งหมดหรือบางส่วนห้ามมิให้จัดตั้งส่วนราชการที่มีภารกิจหรืออำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับ ส่วนราชการดังกล่าวขึ้นอีก เว้นแต่มีเหตุผลและความจำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และโดยได้รับความเห็นชอบจาก ก.พ.ร.”

มาตรา ๙ ในวาระเริ่มแรก การจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการเป็นแผนห้าปี ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกานี้ ให้จัดทำเป็นแผนสามปีโดยมีห้วงระยะเวลา ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕

มาตรา ๑๐ ในวาระเริ่มแรก ให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) จัดให้มี แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางเพื่อให้ส่วนราชการใช้ในการบริการประชาชนและการติดต่อประสานงาน ระหว่างกันได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการให้การบริการประชาชน และการติดต่อ ประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน โดยการใช้อแพลตฟอร์มดิจิทัลกลาง ให้แล้วเสร็จภายในสองปี นับแต่พ้น กำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ส่วนราชการใดมีเหตุผลความจำเป็นที่ไม่สามารถดำเนินการใช้ แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดในวรรคสอง ให้หัวหน้าส่วนราชการนั้น เสนอ ก.พ.ร. เพื่อพิจารณาขยาย ระยะเวลาดังกล่าวได้”

บทสรุป

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญตามกรอบแนวทาง ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน

การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ บรรลุผลตามเจตนารมณ์ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงได้มีการกำหนดกติกาใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยมีมุ่งผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในวิธีคิดและวิธีการทำงานรวมทั้งวัฒนธรรมการทำงานของบุคลากรภาครัฐ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดขอบเขต แบบแผน และวิธีปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen centered) ซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ก็คือ การปฏิบัติราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายหลักอย่างน้อย ๗ ประการ ตามที่ได้กำหนดไว้ในหมวด ๑ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ อันประกอบด้วย

๑. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
๒. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
๓. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
๔. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
๕. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
๖. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
๗. มีการประเมินการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ทั้งนี้ ในพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว ยังได้มีการขยายความและเสนอแนะวิธีการดำเนินการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายไว้ในหมวดต่าง ๆ ตามที่กล่าวมา

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นับเป็นก้าวสำคัญของการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการสมัยใหม่อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร โดยวางหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการให้มีความชัดเจน สามารถวัดผลได้ ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยยึดเอาประโยชน์สุขของประชาชนที่ตั้งเพื่อให้การบริหารราชการตอบสนองความต้องการ และยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้รัฐ จัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดทำกรอบในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนไว้ในรูปยุทธศาสตร์ชาติซึ่งทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับได้มีการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อเป็นกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ขึ้นแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติให้ซ้ำซ้อนกันอีก จึงได้ยกเลิกการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินและแผนนิติบัญญัติ และปรับปรุงการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการให้สอดคล้อง กับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบาย ของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกำหนดให้การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง กับการบริการประชาชนและการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันต้องกระทำโดยใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลกลางเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นมาใช้บังคับ โดยให้ผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

เอกสารอ้างอิง

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” พ.ศ. ๒๕๔๖.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๐ ตอน ๑๐๐ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๖.

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๒”.

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๖ ตอน ๕๖ ก ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๒.

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐.” ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก,

๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐.

สถาบันพระปกเกล้า. (๒๕๔๙). “ทศวรรษ: ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี,”

สำนักงาน ก.พ.ร. (๒๕๔๗). คำอธิบายและแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์

และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๐). แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (๒๕๕๑). “ประกาศสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่องแผนการ

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๔”.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์. “จับตา ISO ๒๖๐๐๐

ความรับผิดชอบต่อสังคม” จาก : www.sec.or.th/investor_edu/info_media/article/manager/manager๐๐๓_๒๖๐๓๕๐.pdf

หอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. “ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบต่อ

ทางสังคมในร่างมาตรฐาน ISO ๒๖๐๐๐” จาก : www.thaiechamber.com

China Internet Information Center. “World Bank Releases New Governance Indicators”

จาก: www.china.org.cn/english/BAT/๑๒๘๒๘๑.htm.

The Global Development Research Center. “Some Attributes of Good Governance and

Cities” จาก: www.gdrc.org/u-gov-good-governance.html

UNESCAP. “What is good Governance”. จาก www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp



ประเทศไทยกับรูปแบบการบริการสาธารณะที่เหมาะสม The model of New Public Service in Thailand

ดร.อลงกต วรกี

Dr. Alongkot Vorakee

บทคัดย่อ

๒๖ คิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีสาระสำคัญได้แก่ (๑) บริการรับใช้พลเมือง ไม่ใช่ลูกค้า (๒) การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ (๓) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นผู้ประกอบการ (๔) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (๕) การตระหนักในความสามารถรับผิดชอบได้ไม่ใช่เรื่องง่าย (๖) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ (๗) ให้คุณค่ากับคน ไม่ใช่แค่ผลิตภัณฑ์ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่จึงมีความแตกต่างจากแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมและแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่มีความเหมือนกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ (NPA) เป็นอย่างมาก การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่นๆ และ พัฒนารูปแบบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ที่เหมาะสมกับสังคมไทยต่อไป

คำสำคัญ: ประเทศไทย, รูปแบบการบริการสาธารณะที่เหมาะสม

Abstract

There are significances of the concept of the New Public Service: (1) serving the citizens, not customers (2) searching for the public interest (3) value citizenship over entrepreneurship (4) thinking strategically and acting democratically (5) recognizing that accountability is not simple (6) serving rather than steering and (7) value people, not just productivity. This research aims to study and comparative of the concept of the New Public Service and the other concepts of Public Administration, and to developed model of the New Public Service for Thailand.

Keywords: Thailand, Model of New Public Service

บทนำ

รัฐประศาสนศาสตร์ คือวิชาความรู้ว่าด้วยการบริหารงานภาครัฐหรือการบริหารรัฐกิจที่มีลักษณะเป็นสหวิทยาการ โดยนำความรู้จากหลากหลายสาขาวิชาโดยเฉพาะจากสังคมศาสตร์ด้วยกันมาประยุกต์ใช้ในการศึกษาพฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งที่ผ่านมามองค้ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์มีพัฒนาการตลอดจนมีแนวคิด ทฤษฎี หลักการต่าง ๆ เกิดขึ้นในแต่ละยุคสมัยหรือแต่ละกระบวนทัศน์ เป็นจำนวนมาก ซึ่งหลายแนวคิด ทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ ที่ถูกพัฒนาขึ้นในอดีตเหล่านั้นก็ถูกท้าทาย วิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการในยุคต่อ ๆ มาในหลากหลายแง่มุม ทั้งในเชิงจุดเน้นและปริมณฑลทางวิชาการที่ไม่ชัดเจน ความสับสนวุ่นวายในความเป็นวิชาชีพ ความเป็นสุภาพบุรุษ และความขัดแย้งกันเองของหลักการบริหาร จนถึงกับถูกท้าทายในความเป็นศาสตร์และเกิดวิกฤตการณ์เอกลักษณ์ของวิชาขึ้นตามมา ซึ่งนักรัฐประศาสนศาสตร์ต่างพยายามหาทางออกและแสวงหาเอกลักษณ์ของวิชา ตลอดจนพัฒนาองค์ความรู้ใหม่ๆ เรื่อยมา ตั้งแต่ยุคที่เป็นแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวดั้งเดิม ที่เน้นการบรรลุผลของการบริหารตามหลัก ๓ E's คือประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด มาสู่แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ที่เน้นความรู้ที่สอดคล้องกับปัญหาสังคม ความเป็นธรรมทางสังคม ค่านิยม ผู้นำการเปลี่ยนแปลง และนโยบายสาธารณะ การสร้างระบบราชการให้มีลักษณะเหมือนเอกชนที่นำวิธีการและเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจมาประยุกต์ใช้ในภาครัฐ ซึ่งจากแนวคิดต่าง ๆ เหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงพัฒนาการและความหลากหลายในองค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ของ Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt มาใช้เป็นหลัก โดยมีการใช้แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ของนักวิชาการคนอื่น ๆ มาเป็นส่วนเสริมหรือเป็นส่วนประกอบในการวิเคราะห์และสังเคราะห์ ตลอดจนนำแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวดั้งเดิม (แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่) มาใช้ในส่วนของการวิเคราะห์เปรียบเทียบความเหมือนและความแตกต่างกับแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ในประเด็นที่สำคัญ ๆ คือ การรับใช้ประชาชนมากกว่าการควบคุมดูแล การมองพลเมืองที่ไม่ใช่ลูกค้า การค้นหาผลประโยชน์สาธารณะ คำนึงความเป็นพลเมืองกับผู้ประกอบการ การคิดเชิงกลยุทธ์แต่ปฏิบัติในเชิงประชาธิปไตย การให้คุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าผลิตภาพ และการตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสาธารณะ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดอื่น ๆ

หลักการสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ ให้ความสำคัญกับพลเมือง ผลประโยชน์สาธารณะ ความเป็นประชาธิปไตย ความสามารถในการรับผิดชอบได้ต่อพลเมือง การเจรจาต่อรองเพื่อหาข้อสรุปและพันธสัญญาต่อพลเมืองและชุมชน เพื่อกระจายผลประโยชน์สาธารณะนั้นไปสู่สังคมอย่างแท้จริง ขณะที่ รัฐประศาสนศาสตร์แนวดั้งเดิมยังมองประชาชนเป็นเพียงผู้รับบริการจากรัฐ เน้นการบริหารภายในมากกว่าภายนอก ยังคำนึงถึงเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและประหยัดเป็นค่านิยมหลักในทางการบริหารจัดการ องค์การแบบทางการที่เน้นสายการบังคับบัญชา ผลประโยชน์สาธารณะถูกกำหนดโดยฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ หรือกำหนดไว้แล้วในนโยบายและกฎหมายต่าง ๆ ความรับผิดชอบได้เป็นเรื่องของผู้เชี่ยวชาญและนักบริหารระดับสูง กระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ จึงถูกผูกขาดอยู่ในกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการ พลเมืองหรือประชาชนจึงเข้ามามีส่วนร่วมได้ในระดับที่จำกัด การปฏิบัติงานก็เป็นไปกฎเกณฑ์ กฎระเบียบ จนส่งผลให้เกิดการทำงานที่ขาดประสิทธิภาพและล่าช้า ข้าราชการก็ขาดแรงจูงใจในการทำงานและถูกปิดกั้นในความคิดสร้างสรรค์

ในส่วนของแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่นั้นมีสาระสำคัญและค่านิยมพื้นฐานที่คล้ายกัน อาทิ การเน้นการมีส่วนร่วมของพลเมือง ความเป็นประชาธิปไตย บทบาทของนักบริหารรัฐกิจในการเปลี่ยนแปลงสังคม คำนึงการบริหารที่ไม่ใช่เฉพาะเรื่องประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัดเท่านั้น แต่ยังให้

ความสำคัญกับเรื่องความเสมอภาค เป็นธรรม ความรับผิดชอบได้ จริยธรรมในการบริหาร ซึ่งความคล้ายคลึงกันนี้ทำให้มองได้ว่าแนวคิดทั้งสองเป็นกลุ่มแนวคิดเดียวกัน เป็นแนวคิดเชิงปทัสสถานที่ปฏิเสธปฏิฐานนิยมทางตรรกะเหมือนกัน นอกจากการบริการสาธารณะแนวใหม่ มาขยายรายละเอียดของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ เพิ่มขึ้นในหลาย ๆ ประเด็น เท่านั้น โดยการบริการสาธารณะแนวใหม่มีระดับในเรื่องการค้นหาคำตอบหรือความต้องการหรือความจำเป็นของพลเมือง ตลอดจนเรื่องประชาธิปไตยที่มีระดับที่เพิ่มมากขึ้นกว่า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่และยังพบอีกว่า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ถือเป็นหนึ่งในแนวคิดที่เป็นรากฐานของ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่

นอกจากนี้ ความแตกต่างระหว่างการบริการสาธารณะแนวใหม่ กับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ นั้นมีอยู่หลายประเด็นโดยแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เห็นว่า ประชาชนคือพลเมืองที่ต้องการผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์ระยะยาวมากกว่า ผลประโยชน์ส่วนตนหรือผลประโยชน์ระยะสั้น ในการบริการสาธารณะนักบริหารรัฐกิจก็เป็นเพียงผู้รับผิดชอบร่วม ไม่ใช่เจ้าของกิจการ ความเสมอภาค เป็นธรรม และความรับผิดชอบได้ของภาครัฐ สำคัญกว่าประสิทธิภาพและผลิตภาพ โดยเห็นว่าค่านิยมในเรื่องความเป็นธรรม จริยธรรมและความรับผิดชอบได้ต่างหากที่เป็นเป้าหมายของการบริการสาธารณะ การบริการของรัฐไม่ได้เป็นการส่งมอบสินค้าหรือบริการให้แก่พลเมืองเท่านั้นแต่มันคือการส่งมอบความเป็นประชาธิปไตยไปสู่พลเมือง

สรุปสาระสำคัญของบริการสาธารณะแนวใหม่

การบริการสาธารณะแนวใหม่ มีรากฐานสำคัญมาจาก ๔ แนวคิด คือ แนวคิดประชาธิปไตยพลเมือง แนวคิดตัวแบบชุมชนและประชาสังคม แนวคิดมนุษยนิยมองค์การ และรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ สาระสำคัญหรือองค์ความรู้ของการบริการสาธารณะแนวใหม่ได้มาจากการตีความ วิเคราะห์และวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์อื่น ๆ โดยเฉพาะการวิพากษ์แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งจากการศึกษาวิจัยสามารถสรุปถึงสาระสำคัญของการบริการสาธารณะแนวใหม่ คือ (๑) บริการรับใช้ประชาชนในฐานะพลเมืองไม่ใช่รับใช้ในฐานลูกค้า (๒) การค้นหาคำตอบหรือผลประโยชน์สาธารณะ (๓) เน้นคุณค่าความเป็นพลเมืองมากกว่าการเป็นเจ้าของธุรกิจ (๔) คิดเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติแบบประชาธิปไตย (๕) การตระหนักในความรับผิดชอบต่อ (๖) การให้บริการมากกว่าการกำกับทิศทาง และ (๗) ให้คุณค่ากับคน โดยแนวคิดที่เป็นรากฐานของการ

กำเนิดเกิดขึ้นของ การบริการสาธารณะแนวใหม่ คือ ทฤษฎีประชาธิปไตยพลเมือง ตัวแบบชุมชนและประชาสังคม มนุษย์นิยมองค์การและรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และ รัฐประศาสนศาสตร์หลังสมัยใหม่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ มีความแตกต่างจาก แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิม และแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ในหลากหลาย ประการ โดยเฉพาะในเรื่องการให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางการบริหารที่มีลักษณะเป็นผล สำเร็จของงานทั้งประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด ผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์เป็นเพียงคุณค่าหรือ เป้าหมายรอง ขณะที่เป้าหมายหลักของ การบริการสาธารณะแนวใหม่ คือการเสริมสร้างความ เป็นธรรม ความสามารถรับผิดชอบได้ จริยธรรมทางการบริหาร การมีส่วนร่วมของพลเมือง และผลประโยชน์สาธารณะ แม้ว่า การบริการสาธารณะแนวใหม่ จะมีความแตกต่างจาก แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวดั้งเดิม และ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ แต่กลับมีความ เหมือนหรือคล้ายคลึงกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจใหม่ โดยเฉพาะ ในประเด็นการให้ความสำคัญกับการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม และ แนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ยังถือเป็นแนวคิดพื้นฐานหนึ่งของแนวคิดการบริการสาธารณะ แนวใหม่

การพัฒนารูปแบบการบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับประเทศไทย

หากนำแนวคิดไปเปรียบเทียบกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์ดั้งเดิมจะพบว่า มีความไม่สอดคล้องกันในหลายประเด็น โดยเฉพาะเป้าหมายหรือคุณค่าทางการบริหารที่ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวดั้งเดิมให้ความสำคัญกับการบริหารภาครัฐที่ต้องบรรลุผลตามหลัก ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัด ขณะที่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่เห็นว่าคุณค่าหรือเป้าหมายเหล่านั้นเป็นเพียงเป้าหมายรอง ไม่ใช่เป้าหมายหลักของการบริหารและ บริการภาครัฐ ในส่วนของ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับรัฐประศาสนศาสตร์ แนวใหม่หรือการบริหารรัฐกิจใหม่นั้นจะพบว่ากรณีที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มีค่านิยมหลากหลายประการที่สอดคล้องกันโดยเฉพาะการให้ ความสำคัญกับพลเมือง การมีส่วนร่วมและการเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคมนั้นเป็น เพราะ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีที่มาหรือแนวคิดพื้นฐานหนึ่งมาจาก แนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่และกรณีที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ให้ความสำคัญ กับพลเมืองและความเป็นธรรมในสังคมนั้นก็สอดคล้องกับสาระสำคัญของแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ โดยเฉพาะในประเด็นความเสมอภาคหรือความเป็นธรรมทาง

สังคมนั้นถือเป็นค่านิยมที่สำคัญที่สุดของแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ และเป็นค่านิยมที่สำคัญของ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ด้วย การที่ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ สนใจหรือให้ความสำคัญกับความเป็นธรรมทางสังคมด้วย

สรุปได้ว่า แนวคิดบริการสาธารณะแนวใหม่กับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ มีความขัดแย้งทั้งในเรื่องที่มาของการสร้างองค์ความรู้ การมองประชาชน การใช้กลไกและ โครงสร้างในการจัดบริการ จุดเน้นเกี่ยวกับแนวคิดผลประโยชน์สาธารณะ บทบาทของรัฐบาล และหลักความรับผิดชอบต่อสังคมและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจาก การบริการสาธารณะแนวใหม่ มีจุดยืนที่ไม่เหมือนกับแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อย่างชัดเจน ในขณะที่อีกด้านหนึ่ง การจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ ได้มีส่วนที่เหมือนกับแนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ โดยมีที่มาและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความเป็นประชาธิปไตย ความเป็นธรรม การให้ความสำคัญ กับหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้บริหารเปลี่ยนแปลง และการคำนึงถึงการกระจายผลประโยชน์ สาธารณะไปสู่สังคมและชุมชนโดยให้คุณค่ากับกระบวนการมีส่วนร่วมกับภาคพลเมือง นอกจากนี้ ความแตกต่างระหว่างการจัดบริการสาธารณะแนวใหม่ กับแนวคิด รัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่นั้น ได้ปรากฏอยู่บ้างแต่ก็อยู่ในรูปแบบของระดับความเข้มข้น ที่แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่มีมากกว่า แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่ทั้งในเรื่อง การสนับสนุนประชาธิปไตยทางตรง การบริหารแบบมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและ ให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามโดยพื้นฐานทางความคิดแล้ว สามารถอธิบายได้ว่า แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่กับ แนวคิดรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มีรากฐานและ ที่มาที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ การบริการสาธารณะแนวใหม่ ยังคงมีปัญหาในการปฏิบัติอยู่มาก เพราะมุ่งเน้นในเชิงคุณค่าหรือค่านิยมมากกว่าการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ได้ในการบริหาร รัฐกิจ นักวิชาการที่ยอมรับการบริการสาธารณะแนวใหม่ส่วนมาก เป็นนักวิชาการทางรัฐศาสตร์ ที่มุ่งเน้นค่านิยมและอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งไม่ได้มุ่งวิธีการและเทคนิคของการจัดการ ภาครัฐแนวใหม่ ที่จับต้องได้มากกว่า

อย่างไรก็ตาม แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ แม้จะมีคุณค่าต่อการพัฒนา องค์ความรู้ทางรัฐประศาสนศาสตร์ แต่การจัดบริการสาธารณะก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายที่ จะนำไปปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะหรือผลประโยชน์ของส่วนรวมและ ความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งเอกชนยากที่จะเข้าใจและยากที่จะปฏิบัติได้ ทั้งนี้การบริการสาธารณะ แนวใหม่ได้เพิ่มหรือให้คุณค่าแก่นักบริหารรัฐกิจมากขึ้น พร้อมๆ กับเห็นว่าการบริหารภาครัฐ เป็นสิ่งที่จำเป็นและมีคุณค่าแตกต่างจากการบริหารธุรกิจ โดยหากบริหารภาครัฐตามแนวทาง

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่เท่ากับการลดคุณค่าของการบริหารราชการหรือการบริหารภาครัฐให้ไปเหมือนกับภาคเอกชนจนในที่สุดอาจไม่จำเป็นต้องมีการบริหารภาครัฐ การบริหารภาครัฐไม่ได้ต้องการการบรรลุลูกคุณค่าแค่ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ผลลัพธ์ ผลสัมฤทธิ์เหมือนกับคุณค่าที่ธุรกิจเอกชนต้องการเท่านั้น เพราะคุณค่าดังกล่าวเป็นเพียงผลหรือคุณค่าในระยะสั้น แต่คุณค่าที่สำคัญกว่าก็คือเรื่องของ การเสริมสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ความสามารถ รับผิดชอบได้ จริยธรรมและผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ

จากการที่คุณค่าสำคัญของ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ มีความเป็นปทัสฐานที่ไม่อาจวัดได้อย่างเป็นรูปธรรมเหมือนกับคุณค่าของ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ก็ไม่สามารถนิยามคุณค่าต่างๆ เหล่านั้นได้อย่างชัดเจนนี้ ได้ส่งผลให้ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ไม่สามารถที่จะเสนอแนวคิดและเหตุผลที่สามารถหักล้างแนวคิดกระแสหลักอย่าง แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ จึงไม่ได้รับการยอมรับและสนใจจากแวดวงวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์มากนัก โดยจะเห็นได้จากหนังสือ ตารา และงานวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ยังมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดกระแสหลักอย่าง ซึ่งจากการที่ แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ได้กลายเป็นกระแสหลักทางการบริหารภาครัฐและเป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลอย่างมากต่อการบริหารและการปฏิรูประบบราชการในนานาประเทศได้ส่งผลให้ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ กลายเป็นเพียงแนวคิดกระแสรองที่มีเฉพาะนักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์จำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ให้ความสำคัญและสนใจที่จะศึกษา แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่อย่างจริงจัง ซึ่งนักวิชาการกลุ่มนี้โดยส่วนใหญ่เป็นนักรัฐประศาสนศาสตร์ในสายรัฐศาสตร์ที่มีพื้นฐานความรู้ในสาขาวิชารัฐศาสตร์มาก่อน หรือไม่ก็สอนอยู่ในมหาวิทยาลัยที่วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐศาสตร์

อย่างไรก็ตาม การนำรูปแบบการบริการสาธารณะที่เหมาะสมมาใช้ในประเทศไทยนั้น ควรนำค่านิยมของ แนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ ไปใช้โดยผสมผสานกับวิธีการและเทคนิคของการจัดการภาครัฐแนวใหม่เพื่อให้เกิดการบริหารภาครัฐที่สอดคล้องกับอุดมการณ์และค่านิยมประชาธิปไตย และสามารถวัดผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้การนำแนวคิดการบริการสาธารณะแนวใหม่ไปใช้ในการเผยแพร่ควรนำเสนอในลักษณะพัฒนาการของแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ก่อนการวิเคราะห์เปรียบเทียบและสรุปให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างของแนวคิดแต่ละยุคด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

- ชุมพร สังขปรีชา. (๒๕๒๙). *บริหารรัฐกิจใหม่*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พริ้นติ้ง เฮ้าส์.
- ติน ปรัชญพฤทธิ์. (๒๕๓๘). *ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์. (๒๕๕๓). *เอกสารการสอน ชุดวิชาขอบข่ายการศึกษาและวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์* หน่วยที่ ๖ แนวทางการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์สมัยใหม่
นนทบุรี: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (๒๕๕๓). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์*. พิมพ์ครั้งที่ ๓.
กรุงเทพฯ: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด
- สร้อยตระกูล (ติวยานนท์) อรรถมานะ. (๒๕๕๓). *สาธาณบริหารศาสตร์*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เสาวลักษณ์ สุขวิรัช. (๒๕๔๙). “ทางสองแพร่งของจริยธรรมการบริหาร (The Dilemma of Administrative Zeitgeists)” *เอกสารการประชุมวิชาการรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ ๗: ๖๔๓-๖๖๒*.
- อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ. (๒๕๕๓). *การบริหารปกครองสาธารณะ (Public Governance) การบริหารรัฐกิจในศตวรรษที่ ๒๑*. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทัย เลาหิเชียว. (๒๕๓๗). *เอกสารประกอบการสอน รศ. ๖๐๐ ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ เล่ม ๒*
กรุงเทพฯ: โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Books

- Boston, Jonathan. et al. (1996). *Public Management: The New Zealand Model*. Oxford University Press UK.
- Hood, Christopher. (1991). “A Public Management for All Season?.” *Public Administration*. Vol. 69. Blackwell Publishing. : 3-19.
- Osborne David and Gaebler Ted. (1992). *Reinventing Government*. M. A. Addison-Wesley Publishing Company.

- Waldo, Dwight. (1955). *The Study of Public Administration*. New York: Random House, Inc.
- Allison, Graham T. (1979). "Public and Private Management : Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respect?." Proceedings of Public Management Research Conference, November : 19-20.
- Frederickson, George H. (1971). *Toward a New Public Administration*. Harper Collins Publishers.
- Frederickson, George H. et al. (2012). *The Public Administration Theory Primer*. Philadelphia: Westview Press.
- Perry, James L. (2007). "Democracy and the New Public Service." *The American Review of Public Administration*. March 37: 3-16.
- Henry Nicholas. (2001). *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Prentice Hall.
- Light, Pual Charles. (1999). *New Public Service*. Massachusetts: The Brookings Institution.
- Denhardt, Robert B. and Denhardt, Janet Vinzant. (2000). "The New Public Service : Serving Rather than Steering." *Public Administration Review*. Noverber/December 2000. 60(6): 549-559.

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความเพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษา สาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษร มีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

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

ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



www.parliament.go.th

TPchannel.org



e-book



หนังสือและสื่อเผยแพร่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

e-book



PR
parliament



สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ



สภาสาร



วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒ e-mail: rattasapasam@yahoo.com