

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ

Budgetary System of Independent Commissions in Thailand

เสนอต่อ

สถาบันพระปกเกล้า

โดย

เอี่ยมพร ตสาริกา

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

และ

วิโรจน์ อาลี

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กรกฎาคม 2548

รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์

ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ Budgetary System of Independent Commissions in Thailand

เสนอต่อ
สถาบันพระปกเกล้า

หัวหน้าโครงการและนักวิจัย: ผศ. ดร. เอื้อมพร ตสาริกา
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

นักวิจัย: อาจารย์วิโรจน์ อาลี
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กรกฎาคม 2548

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของคณะผู้วิจัยเท่านั้น สถาบันพระปกเกล้าและหน่วยงานต้นสังกัด
ของคณะผู้วิจัยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นซึ่งเป็นองค์กรอิสระนอกเหนือจากองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ภายใต้เป้าประสงค์หลักคือ “ผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ผลประโยชน์ของประชาชน” (Public Interest) อาจกล่าวได้ว่า องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดประสงค์สำคัญคือเพื่อควบคุมผู้ที่ใช้อำนาจ เพราะเนื่องจากในความเป็นจริง คงไม่อาจสามารถสรุปได้ว่า เมื่อมีการเลือกตั้งในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและเข้ามาใช้อำนาจจะเป็นผู้ที่ไม่ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Abuse of Power) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้เข้ามาสามารถมีและใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Power) ดังนั้น ภารกิจในการควบคุมผู้ที่ใช้อำนาจจึงถือว่าเป็นภารกิจที่เป็นร่มใหญ่ของการจัดตั้งองค์กรอิสระดังกล่าว บัดนี้ ได้มีการดำเนินงานรวมระยะเวลาประมาณ 6 ปี ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ ซึ่งพบว่า มีทั้งที่ประสบความสำเร็จ และประสบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน งานวิจัยนี้จึงศึกษาถึงภาพรวมขององค์กรอิสระดังกล่าวและปัญหาในการบริหารงบประมาณให้อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งยังนำเอาประสบการณ์ในกรณีของต่างประเทศมาพิจารณาประกอบ

Abstract

The recently revised Constitution of Thailand BE 2540 (AD 1997) places emphasis on the development of democracy in the Kingdom, the major components of which are people's participation, transparency of the ruling structure and good governance. Based on the democracy philosophy and the unceasing call for a more flexible check-and-balance system, various independent commissions have been established as an autonomous institution detached from the existing legislature, executive and judiciary structure. Being detached from the legal framework of the existing bureaucratic structure, the secretariat office of the independent commissions arising from the Constitution legitimately perform their organisational as well as budget management in accordance with their own Code of Conduct. Now six years had passed having evidenced mixed observations, critiques and debates over the efficiency, problems, obstacles and ambiguities of the capability of these independent commissions to achieve the desired objective of promoting democracy. Currently, no existing literature provides a comprehensive and systematic compilation and analysis of the overall scenario of independent commissions in Thailand. Hence, the aim of this research project is to conduct study and survey of the overall picture of budget management in independent commissions in Thailand. Moreover, a part of the study also involves conducting fieldwork surveys and interviews with experts in independent commissions in other democratic countries. It is expected that the output of this research project and the information obtained from other countries' experiences will contribute to the design of alternative policy choices and policy recommendations to alleviate the existing bottleneck and setbacks of the budget management of the independent commissions in Thailand.

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	2
Abstract	3
กิตติกรรมประกาศ	6
บทสรุปผู้บริหาร	7
Executive Summary	15
บทที่ 1. บทนำ	21
1.1: หลักการและเหตุผลของงานวิจัย	21
1.2: วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	22
1.3: ขอบเขตและระเบียบของงานวิจัย	22
1.4: การดำเนินการและการเสนองานวิจัย	23
บทที่ 2. การศึกษาหลักการขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	25
2.1: การปฏิรูปทางการเมือง	25
2.2: แนวความคิดและที่มาขององค์กรอิสระ	27
2.3: หลักการทำงานขององค์กรอิสระ	29
2.4: อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540	33
บทที่ 3. การประมวลภาพรวมการบริหารงบประมาณในองค์กรอิสระ	36
3.1: หลักการและขอบเขต	36
3.2: หลักทฤษฎีที่ใช้ในการประมวลภาพรวมการบริหารงบประมาณองค์กรอิสระ	39
3.2.1: การบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์กับแนวคิดเรื่อง กลไกการทำงานของภาครัฐที่คล้ายกับตลาด	39
3.2.2: การคำนวณต้นทุนผลผลิต (Costs Estimation)	43
3.2.3: การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัด และการประเมิน	44
3.2.4: การประเมินผล (Assessment and Evaluation)	45
3.2.5: การดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาล อย่างเคร่งครัด (Good Governance)	45
3.3: ภาพรวมระบบงบประมาณขององค์กรอิสระ	48

บทที่ 4. องค์กรอิสระบางแห่งในต่างประเทศ	70
บทที่ 5. บทสรุป: แนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะประโยชน์ต่อ ระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทย	82
บรรณานุกรม	97
ภาคผนวก	107

กิตติกรรมประกาศ

นับเป็นความกรุณาอย่างยิ่งที่สถาบันพระปกเกล้าได้ให้ทุนสนับสนุนในการทำการวิจัยเรื่อง *ระบบงบประมาณองค์กรอิสระ* มิฉะนั้นแล้ว ยังคงไม่มีผลงานการวิจัยในเรื่องนี้ให้เห็นดังที่ปรากฏในขณะนี้

คณะผู้วิจัยขอขอบคุณคณะกรรมการสถาบันพระปกเกล้าที่ได้กรุณาให้คำแนะนำเพื่อให้รายงานการศึกษาวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และหน่วยงานที่ได้กรุณาอนุญาตให้คณะผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ เพื่อขอทราบข้อมูลบางประการที่จำเป็นไปประกอบการวิจัย ซึ่งได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ สำนักงานงบประมาณ

ขอขอบคุณ คุณนพดล เอ็งเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ดร. สายทิพย์ สุคติพันธ์ ตุลาการศาลปกครอง คุณสุวรรณา กรัพนานนท์ ผู้อำนวยการฝ่ายการคลัง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คุณรวีพร คูหิรัญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คุณนิตยา ชัยเพชร ผู้อำนวยการสำนักงานการเงินและการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คุณปันทนา สวนประเสริฐ เจ้าหน้าที่บริหารการเงินและบัญชี 7 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ คุณสนทยา ลือประกาย ผู้อำนวยการสำนักงานจัดทำงบประมาณองค์กรรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจ สำนักงานงบประมาณ ที่ได้กรุณาอนุญาตให้สัมภาษณ์และให้ความช่วยเหลือทางด้านข้อมูลแก่คณะผู้วิจัยอย่างดียิ่ง

ขอขอบคุณ คุณพลพงษ์ วังแพน สถานเอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงนิวเดลี ที่ได้กรุณาประสานงานในการติดต่อสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของอินเดีย เพื่อขอทราบข้อมูลบางประการที่จะนำไปประกอบการวิจัย โดย Dr. A. K. Banerjee, Director General of Audit, Central Revenue, New Delhi; Mr. N. Rayalu, Director General (Audit), Office of Comptroller and Audit General of India; Mr. Pavan Duggal, Advocate of Supreme Court of India; Mr. A. N. Jha, Election Commission และ Mr. Rajesh Aggarwal, Director of the Secretariat of Election Commission of India ได้กรุณาให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือในเรื่องข้อมูลแก่คณะผู้วิจัยอย่างดียิ่งยังผลให้การเดินทางไปทำการสัมภาษณ์ที่อินเดียครั้งนี้บรรลุเป้าหมายตามที่ประสงค์ทุกประการ

ขอขอบคุณ คุณปัทมา สุปกำปัง ผู้ประสานงานจากสถาบันพระปกเกล้า ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วัชรียา โตสงวน ผู้อำนวยการคณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รองศาสตราจารย์ ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา อาจารย์ ดร. ดวงมณี เลาวกุล ดร. วิพุธ พิชัยสนธิ และตัวแทนจากองค์กรอิสระที่ได้ให้ข้อเสนอแนะในการสัมมนา ณ สถาบันพระปกเกล้า รวมทั้งผู้ที่ได้ให้ความร่วมมือและให้การสนับสนุนอีกหลายท่าน ซึ่งคณะผู้วิจัยไม่สามารถเอ่ยนามให้ครบถ้วน ณ ที่นี้ได้ ทั้งนี้ ขอผิดพลาดใดๆ ในรายงานการศึกษาวิจัยที่อาจเกิดขึ้นถือเป็นความบกพร่องของคณะผู้ศึกษาวิจัยเท่านั้น

คณะผู้ศึกษาวิจัย

บทสรุปผู้บริหาร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นซึ่งเป็นองค์กรอิสระนอกเหนือจากองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ภายใต้เป้าประสงค์หลักคือ “ผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ผลประโยชน์ของประชาชน” (Public Interest) ดังนั้น เพื่อให้องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มาตราที่ 75 วรรค 2 ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐได้ระบุไว้ว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” อาจกล่าวได้ว่า องค์กร(อิสระ)ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดประสงค์สำคัญคือเพื่อควบคุมผู้ที่ใช้อำนาจ เพราะเนื่องจากในความเป็นจริง คงไม่อาจสามารถสรุปได้ว่าเมื่อมีการเลือกตั้งในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและเข้ามามีอำนาจจะเป็นผู้ที่ไม่ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Abuse of Power) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ที่เข้ามามีอำนาจสามารถใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Power) ดังนั้น ภารกิจในการควบคุมผู้ที่ใช้ อำนาจจึงถือว่าเป็นภารกิจที่เป็นร่มใหญ่ของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว

บัดนี้ ได้มีการดำเนินงานรวมระยะเวลาประมาณ 6 ปี ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ ซึ่งพบว่า มีทั้งที่ประสบความสำเร็จ และประสบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน งานวิจัยนี้จึงศึกษาถึงภาพรวมขององค์กรอิสระดังกล่าวและปัญหาในการบริหารงบประมาณให้อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์หลักคือ (1) เพื่อศึกษาระบบงบประมาณขององค์กรอิสระในประเทศไทย โดยศึกษาในภาพรวมขององค์กรอิสระดังกล่าวและปัญหาในการบริหารงบประมาณภายในอย่างเป็นระบบ และมีความชัดเจนยิ่งขึ้น (2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระต่างประเทศ และ (3) เสนอแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหวังว่างานวิจัยเรื่องนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องของนักการเมือง พรรคการเมือง และสถาบันการศึกษา

สำหรับการนำเสนอผลงานวิจัย ตามทฤษฎีและกรอบแนวคิดของโครงการศึกษาวิจัยที่กำหนดในแผน การศึกษาจะเป็นเชิงเปรียบเทียบหลักการประเมินผลในระบบเปิด ทฤษฎีพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการเมือง โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วนดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 เหตุผลที่ต้องมีงบประมาณขององค์กรอิสระ และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับระบบงบประมาณขององค์กรอิสระหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 2 ภาพรวมของการศึกษาระบบงบประมาณขององค์กรอิสระว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร และวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรอิสระในภาพรวมว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรหรือไม่ตามลักษณะการบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Budgeting)

ส่วนที่ 3 ศึกษากระบวนการงบประมาณขององค์กรอิสระที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ เช่น กรณีของประเทศอินเดียที่คณะผู้วิจัยได้เดินทางไปเก็บข้อมูลภาคสนาม ซึ่งมีการใช้ระบบงบประมาณใกล้เคียงกับของประเทศไทย นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ค้นคว้าโดยข้อมูลทุติยภูมิ ถึงองค์กรอิสระบางแห่งในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอินเดียด้วย อย่างไรก็ตาม ภาพใหญ่ของงานวิจัยนี้ไม่ได้เน้นการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในต่างประเทศโดยตรง ดังนั้นการนำเอากรณีต่างประเทศ ประเทศอื่นๆ มาประกอบการวิเคราะห์จึงถือว่าเป็นเพียงข้อมูลเสริมเพิ่มเติมเท่านั้นและเนื้อหาในส่วนนี้จึงไม่สามารถลงในรายละเอียดมากด้วยข้อจำกัดเรื่องเวลา

ส่วนที่ 4 เสนอแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นแนวทางที่ได้จากการศึกษาหรือนำมาจากต่างประเทศ

ด้วยงานวิจัยนี้มีจุดประสงค์หลักคือ เพื่อนำเสนอการศึกษาวิจัยในภาพรวมขององค์กรอิสระดังกล่าวข้างต้น และปัญหาในการบริหารงบประมาณอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น รวมทั้งนำการศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรอิสระบางแห่งในต่างประเทศมาพิจารณาเป็นข้อมูลเสริมในการเสนอแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทย อนึ่ง การนำเสนอในงานศึกษาวิจัยนี้มิใช่เป็นการสนับสนุนหรือโต้แย้งประเด็นที่ว่าระบบงบประมาณแบบใดเป็นระบบที่ดีที่สุด แต่เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวโน้มการบริหารงบประมาณของรัฐในภาพรวมที่เกิดขึ้นจริง งานศึกษาวิจัยนี้จึงนำเอาหลักเกณฑ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Budgeting: RBB) หรือที่รู้จักกันในชื่อต่างๆ เช่น Performance-Based Budgeting หรือ Output-Based Budgeting เป็นต้น มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อใช้อ้างอิงในการวิเคราะห์

นอกจากนี้ เนื่องจากการประมวลภาพรวมนี้มิใช่เป็นการประเมิน (Evaluation) การทำงานขององค์กรอิสระแต่ละแห่งซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในรายงานประจำปีของแต่ละหน่วยงานอยู่

แล้ว แต่เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงในภาพของระบบการบริหารงบประมาณเฉพาะภายในองค์กรอิสระเพื่อสะท้อนถึงความสามารถในการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญในลักษณะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงมิใช่เป็นการนำเสนอประเด็นถกเถียงเรื่องที่ว่างบประมาณแผ่นดินควรจะมีการจัดสรรไปสู่องค์กรอิสระโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการใดบ้าง กล่าวคือ งานวิจัยนี้มิได้มีจุดประสงค์จะพิจารณา “ที่มา” ของงบประมาณที่นำไปสู่องค์กรอิสระ ซึ่งเป็นเรื่องปทัสสถาน (Subjective Issue) ที่จะต้องพิจารณากันต่อไปอีกในอนาคต โดยในต่างประเทศก็มีหลากหลายวิธีด้วยกัน ดังเช่น Consolidated Budgeting, Central Fund Budgeting หรือ Voted Budgeting เป็นต้น ดังนั้นหากมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เรื่องวิธีการจัดสรรงบประมาณไปสู่องค์กรอิสระ จำเป็นต้องศึกษาวิจัยการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบไปพร้อมๆกันด้วย (ในเชิงบูรณาการ) มิใช่เฉพาะเพียงขององค์กรอิสระโดยแยกส่วน นอกจากนี้การวิเคราะห์ในงานศึกษาวิจัยนี้ไม่ถือว่าเป็นการวิเคราะห์ทางการเงินและการบัญชี (Financial and Accounting Analysis) ซึ่งการวิเคราะห์แบบที่สองมีจุดประสงค์และรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปโดยสิ้นเชิง

ในการประมวลภาพรวมการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระว่ามีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์เบื้องต้นที่ได้มีการก่อตั้งองค์กรหรือไม่ อย่างไร ได้ใช้กรอบมุมมองที่พิจารณาภายใต้ข้อสมมติเบื้องต้นว่าระบบของรัฐเป็นกลไกการทำงานที่โปร่งใส (“Transparent State Mechanism”) ซึ่ง “ผู้บริโภค” สินค้าและบริการสาธารณะคือประชาชน และ “ผู้ผลิต” สินค้าและบริการสาธารณะคือรัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐยังมีสถานะที่มากกว่าผู้ผลิตในระบบตลาดทั่วไปด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญอื่นๆ อีกที่อยู่นอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นผู้ผลิต ดังที่ระบุไว้ในวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) รายละเอียดในบทที่ 3 ของรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้

ดังนั้น จุดมุ่งหมายหลักของระบบรัฐแห่งนี้คือการทำให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจมากที่สุดเท่าที่จะเกิดขึ้นได้ภายใต้ข้อจำกัดที่มีอยู่ ดังนั้น กล่าวได้ว่าจุดมุ่งหมายในระบบการทำงานของภาครัฐนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ในงานการศึกษาแนวคิดดังกล่าวในทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ในประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยมาเป็นเวลานานพบว่า การที่ระบบดังกล่าวจะสามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์นั้นจะต้องมีสภาวะเงื่อนไขหลัก (Conditions) ที่สำคัญ คือ (1) การสารสนเทศต้องมีความสมบูรณ์ (Perfect Information) (2) ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจเพียงพอในเรื่องหลักการของระบบประชาธิปไตย (Sufficient Knowledge and Awareness of Democracy) กล่าวคือ ประชาชนต้องมีความตระหนักรู้ในระดับพอควรถึงสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่มีสัญชาติไทย (Citizens' Rights and Duties) และ (3) โครงสร้างกฎหมายและการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐต่อประชาชนต้องอำนวยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่อง

นโยบายของรัฐได้อย่างแท้จริง (Involvement in Policy Designs) โดยในบทที่ 3 ของรายงาน การศึกษาวิจัยนี้ได้แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงขององค์กรอิสระ ระบบงบประมาณที่มีความ โปร่งใส การบรรลุเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ และสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ ณ ปัจจุบัน

ในภาพรวมตามรายงานประจำปี การสัมภาษณ์และงบประมาณรายรับ-รายจ่ายของ องค์กรอิสระที่ได้ทำการศึกษาวิจัย องค์กรดังกล่าวได้บรรลุเป้าหมายที่องค์กรนั้นๆ กำหนดไว้ เอง โดยใช้ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้เองเช่นกัน ดังนั้นอาจจะมีข้อควรพิจารณาต่อไปในเรื่องความ เหมาะสมหรือความเกี่ยวข้องระหว่างวิสัยทัศน์ขององค์กรกับผลผลิตของตัวชี้วัดดังกล่าว หน้าที่ขององค์กรส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในหลายเรื่อง ซึ่งแต่ละ เรื่องมีความแตกต่างในความยากง่ายในการปฏิบัติการ จึงถูกมองและเข้าใจกันว่าไม่สามารถ กำหนดเวลาและปัจจัยการผลิตหรือต้นทุนต่อหน่วยได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้ว ในทางปฏิบัติภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ดังที่ชี้ในภาคเอกชนในธุรกิจการ ให้บริการในลักษณะเดียวกัน มีการกำหนดผลงานบริการเหล่านี้เป็นรูปธรรมโดยปรับให้มี มาตรฐานการวัดแบบเดียวกันได้ ดังรายละเอียดในหัวข้อ 3.3

นอกจากนี้ ที่ผ่านมาการปฏิรูประบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณในประเทศ กำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทยยังขาดความมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจาก หลายปัจจัย เช่นระบบการผลิตบริการที่มีความซ้ำซ้อน การฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงกว้าง ความ ไม่โปร่งใส การขาดระบบกระบวนการควบคุมที่ดี การขาดแรงจูงใจให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพ การจัดการ หรือหน่วยงานอาจมีระบบปฏิบัติการที่มีขนาดใหญ่เกินความสามารถ ทำให้เกิด ต้นทุนการบริหารจัดการองค์กร (Running Costs) สูง เป็นต้น ดังนั้นในทางปฏิบัติ การที่ ภาครัฐจะสามารถปรับรูปแบบเอกสารงบประมาณในลักษณะงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ แต่ ละหน่วยงานงานจำเป็นต้องต้องมีโครงสร้างพื้นฐาน (Basic Infrastructure) เช่น วิทยาการ และบุคลากรที่มีความรู้และความเข้าใจในหลักการ ความมุ่งมั่น และวิธีการที่สามารถเอื้ออำนวย ระบบใหม่นี้ได้ด้วยเช่นกัน

โดยสรุป การวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดในงานศึกษานี้ส่งผลต่อนัยทางนโยบายและ แนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทยตาม รายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

สำหรับในบริบทของประเทศไทย หากมีการบัญญัติรับรององค์กรของรัฐธรรมนูญใน ฐานะที่เป็น “สถาบันตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Institution) กล่าวคือ การมีกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญที่ครอบคลุมถึงการบริหารภายในขององค์กรอิสระทุกองค์กรที่ เกิดขึ้นแล้วและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยสามารถแยกองค์กรเป็น 3 กลุ่มหลักที่มีลักษณะ

งานใกล้เคียงกันกล่าวคือ (1) องค์กรประเภทศาล (2) องค์กรที่มีอำนาจชี้ขาด และ (3) องค์กรที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำและเผยแพร่ความรู้ โดยไม่ต้องแยกเป็นรายองค์กร เพื่อไม่ต้องเป็นภาระออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องและไม่มีที่สิ้นสุด จะทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารและตรวจสอบองค์กรอิสระในภาพรวมซึ่งจะนำไปสู่ประเด็นความเห็นต่างๆ ในหัวข้อต่อไป

ในการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระโดยรวม **ควรจะมีแผนในเชิงบูรณาการ** เช่นในการตั้งงบประมาณควรจะมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรเข้าประชุมร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปในลักษณะที่เป็น **ภาพรวม** แทนที่ว่า ต่างองค์กรต่างตั้งงบประมาณกันเอง และ **ควรสื่อถึงประชาชนให้ทราบถึงองค์กรอิสระทั้งหมดในภาพรวม** นอกจากนี้ ควรจะมีการบริหารงานไปในทิศทางที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่าลักษณะงานและหน้าที่ของแต่ละองค์กรอาจจะแตกต่างกันแต่ก็สามารถร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกันได้ ระเบียบจึงควรจะเป็นหนึ่งเดียวในด้านขององค์กรอิสระ เพื่อป้องกันปัญหาไม่ให้องค์กรออกกระเป๋ายกมือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณและออกกระเป๋ายกมือใช้งบประมาณเองได้ ดังนั้น **ควรจะมีการตรวจสอบภายในและภายนอก (Internal and External Audit)** ซึ่งจะนำไปสู่ความเห็นต่อเนื่องในหัวข้อต่อไป นอกจากนี้ องค์กรรัฐสภาควรมีคณะทำงานหรือคณะกรรมการที่มีบุคลากรและเครื่องมือชี้วัดที่เทียบพร้อมรวมทั้งหลักการที่ชัดเจนในการพิจารณาความเหมาะสมและความคุ้มค่าของงบประมาณที่องค์กรอิสระเสนอขอ

ตามหลักการงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ในการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ (Expected Output and Outcome) ที่สอดคล้องกัน **ควรมีการตกลงกันระหว่างองค์กรอิสระและร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน (Concrete Indicators)** ในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณแผ่นดินที่ส่วนใหญ่มาจากภาษีที่เก็บจากประชาชน ซึ่งทุกเรื่องต้องมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเมื่อมีความต้องการจะสอบถามการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ประเด็นนี้จึงนำไปสู่ความเห็นในหัวข้อต่อไป

ตามที่ตารางที่ 3.4 ในบทที่ 3 ได้แสดงถึงสัดส่วนการใช้จ่ายต่องบประมาณทั้งหมดในภาพรวม สังเกตได้ว่าแต่ละองค์กรมีสัดส่วนการใช้งบประมาณที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับ

ลักษณะงานและแผนการกิจกรรมในแต่ละปี หากจะทำการประเมินผลการปฏิบัติหรือตรวจสอบโดยละเอียดอย่างเป็นระบบเป็นรายหน่วยงาน (ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของงานวิจัยนี้) ก็ย่อมต้องย้อนไปพิจารณาวิเคราะห์ผลผลิตที่ได้มาจากการปฏิบัติงาน แปลงเป็นชั่วโมงคน (Man-Hour) และแปลงเป็นมูลค่าตลาดในปัจจุบันต่อชั่วโมงคน (Present Market Value per Man-Hour) เพื่อนำมาเปรียบเทียบและพิจารณาความมีประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณที่ชัดเจนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจ พบว่า**ปัจจุบันยังมีปัญหาเรื่องขาดการเก็บข้อมูลดังกล่าวอย่างเป็นระบบ และแต่ละหน่วยงานมีการเก็บข้อมูลที่ไม่ใช้มาตรฐานเดียวกัน** ทั้งนี้ หน้าที่ขององค์กรอิสระส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในหลายเรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องมีความแตกต่างในความยากง่ายในการปฏิบัติการ จึงถูกมองและเข้าใจกันว่าไม่สามารถกำหนดเวลาและปัจจัยการผลิตหรือต้นทุนต่อหน่วยได้อย่างชัดเจน **อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้ว ในทางปฏิบัติภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ดังที่ใช้ในภาคเอกชนในธุรกิจการให้บริการในลักษณะเดียวกัน มีการกำหนดผลงานบริการเหล่านี้เป็นรูปธรรมได้** แม้ว่าแต่ละกรณี (Case) จะมีความยากง่ายที่แตกต่างกัน ตัวอย่าง เช่น เมื่อมีงานเข้ามาในองค์กร หน่วยงานแรกในองค์กรที่รับเรื่อง (ส่วนใหญ่คือฝ่ายสารบรรณ) จะต้องทำหน้าที่พิจารณาความยากง่ายของงานว่าอยู่ในระดับใดก่อนที่จะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดความยากง่ายของชิ้นงาน เช่นอาจกำหนดความยากง่ายให้อยู่ระหว่างระดับ 1 ถึง 10 โดยระดับ 1 จะมีความง่ายที่สุด (และสามารถทำเสร็จได้โดยใช้เวลาน้อยที่สุด) ส่วนระดับ 10 จะมีความยากสูงสุด ต่อจากนั้นก็กำหนดให้น้ำหนักคะแนน (Weighted Scoring) สำหรับแต่ละกรณีของงานที่แตกต่างกันไป วิธีการนี้ได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลายและใช้กันมาเป็นเวลานานในบริษัทที่ปรึกษากฎหมายข้ามชาติ และองค์กรเอกชนหลายแห่งทั่วโลกที่ให้บริการและให้คำปรึกษาแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการลงทุนสำหรับผู้ประกอบการในทุกระดับ ดังนั้น หากแต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานเดียวกันดังความเห็นในหัวข้อ (1) ซึ่งที่ผ่านมา องค์กรเอกชน และหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศได้พิสูจน์แล้วว่าทำได้ การดำเนินการเช่นนี้จะสามารถกำหนดต้นทุนการผลิตได้อย่างชัดเจนและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการยิ่งขึ้น และเมื่อมีข้อมูลดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยในโครงการวิจัยอื่นๆ ก็สามารถประเมินการทำงานได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

ในเรื่องการทำเอกสาร **ควรมีการปรับรูปแบบเอกสารการของบประมาณขององค์กรอิสระ** เพราะได้พบจากการสัมภาษณ์ว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ยังไม่ได้ใช้อย่างเต็มที่ในองค์กรต่างๆ แต่ในการจัดทำงบประมาณ ความจริงแล้วตามรัฐธรรมนูญรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียง แต่ข้อเท็จจริงก็คืองบประมาณขององค์กรอิสระกับหน่วยงานภาครัฐเป็นกลุ่มเดียวกันไม่ได้แยกจากกัน เพราะว่าในทางปฏิบัติพบว่า แบบยื่นขอ

งบประมาณที่ใช้ยังคงยึดอยู่กับยุทธศาสตร์ของราชการเป็นหลัก ไม่ได้ยึดยุทธศาสตร์ขององค์กรอิสระเป็นหลักในการของงบประมาณ ซึ่งควรที่จะต้องแยกกันคนละแบบเพราะองค์กรไม่ได้เน้นยุทธศาสตร์ของภาครัฐ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้องค์กรอิสระมีอิสระในการงบประมาณ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรอิสระนั้นๆ ดำเนินกิจการได้โดยไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมของฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงให้มีความเป็นอิสระทางด้านการบริหารงบประมาณภายใน เพื่อให้การบริหารการใช้งบประมาณต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรี กรอบแนวคิดการทำงานของระบบรัฐที่โปร่งใส (Transparent State Mechanism) หากในสังคมมีสภาวะเงื่อนไขหลัก 3 ประการที่สำคัญในระบบสังคมประชาธิปไตย ซึ่งเป็นสภาวะพื้นฐานในอุดมคติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การของงบประมาณขององค์กรอิสระควรเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ไม่เป็นอิสระจากการตรวจสอบและกฎเกณฑ์ที่จะต้องมีการกำหนดขึ้น และเมื่อรัฐสภาพิเคราะห์และเครื่องมือในการพิจารณา การของงบประมาณสามารถขึ้นตรงต่อรัฐสภาในทุกกรณี โดยผ่านสำนักงบประมาณ และสำนักงบประมาณไม่สามารถตัดทอนได้ แต่สามารถเสนอข้อสังเกตและคำแนะนำต่อรัฐสภา อนึ่งบางความคิดเห็นอาจมีข้อสังเกตว่าหากส่วนประกอบในรัฐสภาส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็อาจจะเกิดความไม่เป็นอิสระจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เช่นกัน

อนึ่ง ในมิติของต่างประเทศ ความเป็น "อิสระ" ขององค์กรอิสระแต่ละแห่งนั้น มิได้สะท้อนเพียงเฉพาะจากเรื่องที่มาหรือการจัดสรรงบประมาณ แต่ความเป็นอิสระนั้นรวมถึงที่มาของการจัดตั้งและที่มาขององค์อำนาจในองค์กรนั้นๆ ด้วย บทที่ 4 ของรายงานฉบับนี้ ได้นำเสนอหลักการดังกล่าวในองค์กรอิสระบางแห่งในต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอินเดียเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องเรื่องระบบงบประมาณในองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในระดับหนึ่งและเป็นประโยชน์ต่อกรณีองค์กรอิสระในประเทศไทย

จากการพิจารณาองค์กรบางแห่งในต่างประเทศ พบว่าการจัดสรรและบริหารงบประมาณในองค์กรอิสระมีอยู่หลายวิธีระหว่างองค์กรที่มีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน เช่น The Interstate Commerce Commission ของสหรัฐอเมริกา จะได้รับการจัดสรรเงินจากงบกลาง แต่การบริหารงบประมาณภายในที่ได้รับการจัดสรรมาแล้วจะมีความเป็นอิสระเต็มที่สำหรับสหราชอาณาจักร ในภาพรวมมีระบบการเมืองและการปกครองที่ค่อนข้างจะเอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงทำให้มีการจัดสรรงบประมาณไปสู่องค์กรอิสระหลากหลายวิธี โดยองค์กรเช่น ศาลปกครองจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพิเศษ

นอกรบประมาณ (Consolidated Fund) ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับการจัดสรรจากงบกลางและต้องส่งรายงานการดำเนินงานประจำปีให้กับรัฐบาล ส่วนในประเทศฝรั่งเศส Conseil Constitutionnel ได้รับงบประมาณทั่วไปซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้อนุมัติ อาจกล่าวได้ว่า ในประเทศดังกล่าว ปัจจัยสำคัญที่มีต่อความเป็นอิสระคือที่มาขององค์อำนาจ องค์ประกอบขององค์อำนาจ และความโปร่งใสที่สามารถสะท้อนได้จากตัวชี้วัดผลงาน

ในกรณีประเทศอินเดีย The Comptroller & Auditor General of India และ The Central Vigilance Commission มีหลักการจัดสรรและบริหารงบประมาณค่อนข้างชัดเจนโดยได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพิเศษนอกรบประมาณ เช่นเดียวกับกรณีศาลปกครองในประเทศอังกฤษ และในขณะเดียวกันก็มีหลักประกันความน่าเชื่อถือของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ ภายใต้มาตรการกฎหมายด้วย เช่น มาตรการที่กำหนดว่าเงินเดือน สิทธิในการลา เงินบำนาญ หรืออายุการเกษียณจะไม่อาจปรับเปลี่ยนได้หลังจากการแต่งตั้ง เป็นต้น สำหรับ The Election Commission ในเรื่องการงบประมาณ เลขานุการของคณะกรรมการจะมีงบประมาณอิสระ ซึ่งจะได้รับการอนุมัติโดยตรงจากการหารือกันระหว่าง The Commission และกระทรวงการคลังของรัฐบาลกลาง (Finance Ministry of the Union Government) ซึ่งโดยปกติ กระทรวงการคลังจะยอมรับข้อเสนอแนะงบประมาณของ The Commission ที่ได้เสนอไป

จากข้อมูลขององค์กรอิสระในต่างประเทศที่กล่าวมาเบื้องต้น ประเด็นที่สามารถนำไปพิจารณาในการพัฒนาโครงสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณสู่องค์กรอิสระของประเทศไทยต่อไปในอนาคตซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วย ประเด็นแรกคือการพิจารณาทางเลือกการจัดสรรงบประมาณในลักษณะกองทุนพิเศษนอกรบประมาณดังเช่นบางองค์กรในประเทศอินเดียและสหราชอาณาจักร ประเด็นที่สองคือการพิจารณาแหล่งรายได้สำหรับกองทุนพิเศษดังกล่าวเพื่อให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น กรณีประเทศอินเดียละสหราชอาณาจักร องค์กรดังกล่าวมีรายได้เองในบางกรณีภายใต้กฎหมายการจัดตั้งองค์กร เช่น การเก็บค่าธรรมเนียม ค่าปรับ หรือ ค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น ประเด็นที่สามคือ หากองค์กรอิสระมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันมาก แต่ละองค์กรอาจสามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของงาน ประเด็นที่สี่คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าเงินเดือนหรือเงินได้อื่นๆ ของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้หลังจากการแต่งตั้ง และประเด็นที่ห้าคือต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรที่ได้รับการจัดสรรงบกลางจากรัฐบาลโดยจะต้องส่งรายงานการทำงานให้กับรัฐบาลทุกปี ดังนั้น ในเมื่อมีความชัดเจน และมีความโปร่งใสในระบบตามหลักการที่แสดงในรูปภาพที่ 3.1 และ 3.2 ซึ่งประชาชนในประเทศมีสิทธิจะรับทราบข้อมูลข่าวสารแล้ว องค์กรดังกล่าวก็จะได้รับงบประมาณที่เหมาะสมตามที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม

ตามประเด็นที่พึงทบทวนเสมอคือ ข้อมูลในต่างประเทศก็ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความเป็น "อิสระในเรื่องงบประมาณ" นั้นหมายถึงความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณภายในองค์กรเอง (*Internal Budget Management*) หลังจากที่ได้รับการจัดสรรด้วยวิธีใดก็ตามแล้ว และไม่ใช่หมายความว่าความเป็นอิสระในการของงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ ปัจจัยหลักที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าเรื่องงบประมาณที่มีต่อความเป็นอิสระของแต่ละองค์กรคือที่มาขององค์อำนาจและองค์ประกอบขององค์อำนาจในแต่ละองค์กรด้วย

Executive Summary

The recently revised Constitution of Thailand BE 2540 (AD 1997) places emphasis on the development of democracy in the Kingdom, the major components of which are people's participation, transparency of the ruling structure and good governance. Based on the democracy philosophy and the unceasing call for a more flexible check-and-balance system, various independent commissions have been established as an autonomous institution detached from the existing legislature, executive and judiciary structure. Being detached from the legal framework of the existing bureaucratic structure, the secretariat office of the independent commissions arising from the Constitution legitimately perform their organisational as well as budget management in accordance with their own Code of Conduct.

Now six years had passed having evidenced mixed observations, critiques and debates over the efficiency, problems, obstacles and ambiguities of the capability of these independent commissions to achieve the desired objective of promoting so-called democracy. Currently, no existing literature provides a comprehensive and systematic compilation and analysis of the overall scenario of independent commissions in Thailand. Hence, the aim of this research project is to conduct study and survey of the overall picture of budgetary system within the independent commissions in Thailand. Moreover, a part of the study also involves conducting fieldwork surveys and interviews with experts in independent commissions in other successful democratic countries. It is expected that the output of this research project and the information obtained from other countries' experiences will contribute to the design of alternative policy choices and policy recommendations to alleviate the existing bottleneck and setbacks of the budget management of the independent commissions in Thailand.

Major Discussion Topics with the Interviewees include: (1) Visions, objectives, and roles of the interviewed independent commission (2) System of budget management within the interviewed commission, major sources of revenue, major components of expenditure, degree of independence in terms of budget management (3) Assessment indicator (or index) and evaluation of the budget management system of the interviewed commission and (4) Comments concerning the existing problems,

obstacles, setbacks of the interviewed commission; and recommendations for alternative choices in policy implementations and structural adjustments.

The composition of this report divides into four main parts. The first part reviews the rationale for and the significance of instituting independent commissions and their independent budgetary management. The second part provides an assessment of the overall budgetary system of the independent commissions considering whether the original aim of the Constitution is achievable. The guideline instrument employed here is based on the Result-Based Budgeting (RBB) criteria. The third part surveys the independent commissions in democratic countries including the United States, United Kingdom, France, and India. The nature of the survey report is in brevity due to the limited scope of this research project. The fourth part concludes and presents perspectives and practical implications of the findings that are feasible in implementation for the case of Thailand.

It is to be noted, however, that the purpose of this research project is to provide an assessment of the overall budgetary system and to present a stylised fact in a more concrete manner, and therefore, it is by no means an evaluation. Moreover, this project does not support nor oppose the issue of what should be the best budget allocation system for the Independent Commissions in Thailand. Instead, this study employs RBB as a benchmark so as to be congruent with the actual trend of the budgetary system in the country. Moreover, the analysis considers the efficiency of the budget system of the independent commission in attaining the goal of the Constitution, and hence, *not* how the budget should be allocated to these independent commissions. In order to conduct the second task, which is a subjective issue, it is strictly required to analyse the whole system of the country's budget, this is beyond the scope of this research. Lastly, it is important to note that the analysis conducted here is not financial and accounting analysis, the nature of which is different from the one conducted in this study.

In the framework of this study, the mechanism of the state is assumed to work in the form of "Transparent State Mechanism", comprising of the citizens who are "consumers" of public goods and services and the state who is the "provider" of public goods and services. However, state, aside from being a provider like other firms, also

has other roles as stated in the study of public economics detailed in Chapter 3 of this report. Viewing the state as such, the mechanism's ultimate goal is to maximise people's satisfaction subject to the budget constraints. Hence, this complies with the major goal of the Constitution. The perceptive framework in the study of economics and political sciences indicate that in order for this mechanism to be successful, three conditions must be attained in a democratic society, namely (1) perfect information, (2) sufficient knowledge and awareness of democracy; that is, the citizens must know their rights and duties, and (3) the legal framework and public authorities must encourage and facilitate people's involvement in policy designs.

The overall portrayal of the revenue-expenditure of the independent commissions under the Constitution shows that their objectives have been achieved with respect to the indicators and the criteria accordingly self-determined. Hence, further re-consideration of appropriateness of such indicators may be called for. Most independent bodies work with the people on many issues and most issues have different degrees of difficulty. It is often viewed impossible to identify the degree of difficulty for different tasks amongst these institutions. However, in actuality, it proved possible to do so. This has been practiced in the private sector conducting the same nature of work through assigning concrete indicators as detailed in section 3.3 of this report.

Moreover, for Thailand, similarly to most developing countries, there lacks efficiency in budgetary system due to the problems of overlapping bureaucracy, possible corruption and rent-seeking, non-transparency, lack of appropriate control, monitoring and supervision system, as well as lack of concrete indicators and proper incentive system. Moreover, the problem may arise from the fact that the running excessive work scale resulting in high running costs. Hence, in practice, for the government to manage institution according to schemes such as RBB, basic infrastructure such as knowledge, technology facilitating the new system is severely required.

When considering whether the outcome of independent commissions in Thailand accommodates the ultimate goals of the constitution, major issues of concerns under the concept of good governance include: honesty, transparency, accountability,

fairness, quality and efficiency; and general ethical moral standard. Taking the mentioned pre-requisite characteristics in the model into account, this report derives some policy implications and practical issues.

(1) The first issue concerns with autonomy. From the survey, it is observed that the Thai independent commissions are granted a certain degree of autonomy in conducting their duties no less than those of the independent commissions in other countries. The question for further consideration may be that the inauguration of these independent commissions be based on legislature or executive branch of the governance. For the case of Thailand, this research finding supports institutionalising these independent commissions as one type (Constitutional Institution), with a unanimous set of rules and regulations; or categorising as a few groups of institutions with similar delegated duties.

(2) The overall direction of the independent commission's budgeting must be congruently and jointly determined by representatives from all these commissions (Integrated Planning). The outcome of which must be revealed to the public so as to comply with the goal of the Constitution on people's participation.

(3) The purpose of the Constitution grants independence to these independent commissions to set their own regulations. To ensure efficiency, there needs to be some kind of monitoring or cross-checking systems. Given the degree of autonomy allowed for the independent commissions, there must be a standard evaluation system and measures. This issue leads to the details in the following point (4).

(4) According to the Result-Based Budgeting system in Chapter 3, in determining the expected output and outcome, there must be an agreed set of concrete indicators on the work progress. This is for the purpose of transparency to the public. Regarding this point, there is a bottleneck described in the following point (5).

(5) The research survey finds that at present, there lacks a standard system of records of the work progress as well as output and outcome of most independent institutions. Hence, this poses a bottleneck for creating an agreed set of concrete indicators. In reality, however, the practice in various private institutions and

governmental institutions in many countries prove that it is possible to create a standard system of records as detailed in Chapter 3.

(6) Regarding the documentation, the research survey reveals that there must be a separated documentation for the independent institutions so as to comply with the major objectives of the institutions in accordance with the goal of the constitutions.

(7) In the case that the three pre-requisite conditions for the democratic society are attained, a system of budgetary allocation to the independent bodies must, in some way, be independent from the executive bodies, via the legislative bodies. However, a matter of independence from influences from any side need careful and further considerations. This is outside the scope of this research. Nevertheless, these institutions still need to be framed by the regulations and the country's fiscal discipline. This is, as observed in Chapter 3, because the revenue of these institutions come from the country's budget, arising from the tax revenue collecting from the people; and, therefore, must be subject to the country's fiscal regulation in congruent with the general public finance standard; and carefully determined in its allocation. Additionally, other factors no less important than budgetary issues also relates to the selection process of the chairperson as well as the composition of the independent commissions.

บทที่ 1. บทนำ

1.1: หลักการและเหตุผลของงานวิจัย

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระนอกเหนือจากองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้นภายใต้เป้าประสงค์หลักคือ “ผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ผลประโยชน์ของประชาชน” (Public Interest) ดังนั้น เพื่อให้องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มาตรา 75 วรรค 2 ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐได้ระบุไว้ว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” อาจกล่าวได้ว่า องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดประสงค์สำคัญคือเพื่อควบคุมผู้ที่ใช้อำนาจ เพราะเนื่องจากในความเป็นจริง คงไม่อาจสามารถสรุปได้ว่าเมื่อมีการเลือกตั้งในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและเข้ามาใช้อำนาจจะเป็นผู้ที่ไม่ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Abuse of Power) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้เข้ามาสามารถมีและใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Power)

ภายในองค์กรอิสระดังกล่าวตามมาตราที่ 75 วรรค 2 พบว่ามีสำนักงานที่ทำหน้าที่ทางธุรการหรือช่วยปฏิบัติงานให้กับองค์กรโดยมีความเป็นอิสระในการบริหารบุคคล งบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรนั้นบัญญัติ ดังนั้น หน่วยงานธุรการขององค์กรจึงมีการกำหนดระเบียบในการบริหารงานบุคคลและการงบประมาณเป็นของตนเอง ส่วนวิธีการเสนอของบประมาณรายจ่ายจะต้องปฏิบัติตามมติของกรรมการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานธุรการขององค์กรนั้นๆ ไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี

มาถึงบัดนี้ ได้มีการดำเนินงานรวมระยะเวลาประมาณ 6 ปี ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ ซึ่งพบว่ามีทั้งที่ประสบความสำเร็จ และประสบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน จึงสมควรที่จะทำการศึกษาในภาพรวมขององค์กรอิสระดังกล่าวและปัญหาในการบริหารงบประมาณให้อย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

รวมทั้งมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับกรณีของต่างประเทศเพื่ออาจนำมาประยุกต์ใช้ได้ใบบางกรณีของประเทศไทย

1.2: วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

งานวิจัยนี้มีจุดประสงค์หลักคือ (1) เพื่อศึกษาระบบงบประมาณขององค์กรอิสระในประเทศไทย โดยศึกษาในภาพรวมขององค์กรอิสระดังกล่าวและปัญหาในการบริหารงบประมาณอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น (2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระต่างประเทศ และ (3) เสนอแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหวังว่างานวิจัยนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง พรรคการเมือง และสถาบันการศึกษา

1.3: ขอบเขต และระเบียบของงานวิจัย

ด้วยงานวิจัยนี้มีจุดประสงค์หลักคือ เพื่อนำเสนอการศึกษาในภาพรวมขององค์กรอิสระดังกล่าวข้างต้น และปัญหาในการบริหารงบประมาณอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น เท่านั้น รวมทั้งนำการศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรอิสระบางแห่งในต่างประเทศมาพิจารณาเป็นข้อมูลเสริมในการเสนอแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทย อนึ่ง การนำเสนอในงานศึกษาวิจัยนี้มีไว้เป็นการสนับสนุนหรือโต้แย้งประเด็นที่ว่าระบบงบประมาณชนิดใดเป็นระบบที่ดีที่สุด แต่เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวโน้มการบริหารงบประมาณของรัฐในภาพรวมที่เกิดขึ้นจริง งานศึกษาวิจัยนี้จึงนำเอาหลักเกณฑ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Budgeting: RBB) มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อใช้อ้างอิงในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ เนื่องจากการประมวลภาพรวมนี้มีไว้เป็นการประเมิน (Evaluation) การทำงานขององค์กรอิสระแต่ละแห่งซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในรายงานประจำปีของแต่ละหน่วยงานอยู่แล้ว แต่เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงในภาพของระบบการบริหารงบประมาณเฉพาะภายในองค์กรอิสระเพื่อสะท้อนถึงความสามารถในการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงมีไว้เป็นการนำเสนอประเด็นถกเถียงเรื่องที่ว่างบประมาณแผ่นดินควรจะมีการจัดสรรไปสู่องค์กรอิสระโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการใดบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องปทัสถาน (Subjective Issue) ที่จะต้องพิจารณากันต่อไปอีกในอนาคต โดยในต่างประเทศก็มีหลากหลายวิธีด้วยกัน ดังเช่น Consolidated Budgeting, Central Fund Budgeting หรือ Voted Budgeting เป็นต้น ดังนั้นหากมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เรื่องวิธีการจัดสรรงบประมาณไปสู่องค์กรอิสระ จำเป็นต้อง

ศึกษาวิจัยการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบไปพร้อม ๆ กันด้วย (ในเชิงบูรณาการ) มิใช่เฉพาะเพียงขององค์กรอิสระโดยแยกส่วน นอกจากนี้การวิเคราะห์ในงานศึกษาวิจัยนี้ไม่ถือว่าเป็นการวิเคราะห์ทางการเงินและการบัญชี (Financial and Accounting Analysis) ซึ่งการวิเคราะห์แบบที่สองมีจุดประสงค์และรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปโดยสิ้นเชิง

วิธีการศึกษาในงานวิจัยนี้ใช้ระเบียบวิธีเชิงคุณภาพ (Qualitative Analysis) เป็นหลัก และใช้ระเบียบวิธีเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) เป็นส่วนเสริม แหล่งข้อมูลประกอบด้วยข้อมูลเอกสาร (Documentary) ทั้งภายในและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) อาทิ ข้อมูลบุคคลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนา การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้รู้และผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่เจ้าหน้าที่จากสำนักงานงบประมาณ องค์กรอิสระ ประธานคณะกรรมการดำเนินงานงบประมาณ สมาชิกแทนราษฎร และ ประธานคณะกรรมการองค์กรอิสระ เป็นต้น ทั้งในประเทศไทยและในประเทศอินเดีย ซึ่งเป็นประเทศที่คณะผู้วิจัยเดินทางไปเก็บข้อมูล นอกจากนี้งานวิจัยก็ได้ใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ประกอบการวิเคราะห์ด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น การวิเคราะห์ข้อมูล อาศัยการวิเคราะห์ตีความเชิงพรรณนา (Descriptive Interpretation) ทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพและข้อมูลเชิงปริมาณ โดยเน้นการประยุกต์ให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการในการใช้ประโยชน์ของหน่วยงานและฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

1.4: การดำเนินงาน และการเสนองานวิจัย

ตามทฤษฎีและกรอบแนวคิดของโครงการศึกษาวิจัยที่กำหนดในแผน การศึกษาจะเป็นเชิงเปรียบเทียบ หลักการประเมินผลในระบบเปิด ทฤษฎีพัฒนาระบบเศรษฐกิจและการเมือง โดยจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 4 ส่วนดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 เหตุผลที่ต้องมีงบประมาณขององค์กรอิสระ และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับระบบงบประมาณขององค์กรอิสระหรือไม่ อย่างไร

ส่วนที่ 2 ภาพรวมของการศึกษาระบบงบประมาณขององค์กรอิสระว่าสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร และวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรอิสระในภาพรวม ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรหรือไม่ตามลักษณะการบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Results-Based Budgeting)

ส่วนที่ 3 ศึกษาระบบงบประมาณขององค์กรอิสระที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ เช่น กรณีของประเทศอินเดียที่คณะผู้วิจัยได้เดินทางไปเก็บข้อมูลภาคสนาม ซึ่งมีการใช้ระบบงบประมาณใกล้เคียงกับของประเทศไทย นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ค้นคว้าโดยข้อมูลทุติยภูมิ ถึงองค์กรอิสระบางแห่งในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และประเทศออสเตรเลียด้วย อย่างไรก็ตาม ภาพใหญ่ของงานวิจัยนี้ไม่ได้เน้นเพียงการทำวรรณกรรมปริทัศน์ในต่างประเทศโดยตรง ดังนั้นการนำเอากรณีต่างประเทศ ประเทศอื่นๆ มาประกอบการวิเคราะห์จึงถือว่าเป็นเพียงข้อมูลเสริมเพิ่มเติมเท่านั้นและเนื้อหาในส่วนนี้จึงไม่สามารถลงในรายละเอียดมากด้วยข้อจำกัดเรื่องเวลา

ส่วนที่ 4 เสนอแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทย ซึ่งอาจเป็นแนวทางที่ได้จากการศึกษาหรือนำมาจากต่างประเทศ

บทที่ 2. การศึกษาหลักการขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในส่วนแรกของการวิจัยได้ทำการศึกษาถึงเหตุผลที่จะต้องมืองค์กรอิสระ และหน้าที่ขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยศึกษาถึงเหตุที่ต้องมีการปฏิรูปทางการเมือง ซึ่งเป็นที่มาขององค์กรอิสระ จากนั้นเป็นการประมวลแนวคิดและที่มาขององค์กรอิสระ หลักการการทำงานขององค์กรอิสระ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระ

2.1: การปฏิรูปการเมืองไทย

ความพยายามของการปฏิรูปการเมืองเพื่อการพัฒนาระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในประเทศไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี พ.ศ. 2540 เกิดจากสาเหตุที่ว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สังคมไทยพยายามพัฒนาขึ้นนั้นมีปัญหาหลักๆ อยู่ทั้งหมด 5 ประการซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้แก่ การเลือกตั้งที่ไม่บริสุทธิ์และเที่ยงธรรมเนื่องจากการใช้เงินซื้อเสียง การแย่งชิงกันดำรงตำแหน่งบริหารในกระทรวงต่างๆ การแทรกแซงการบริหารงานของข้าราชการประจำ การฉ้อราษฎร์บังหลวง และการเสนอโครงการใหญ่ๆ เพื่อผลประโยชน์จากการได้ค่าตอบแทน¹

ทั้งหลายทั้งปวงดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงระบบการเมืองไทยที่มีลักษณะเป็นธุรกิจการเมือง กล่าวคือการเมืองกลายเป็นส่วนหนึ่งของการประกอบธุรกิจ การเงินซื้อเสียง การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจ การหาผลประโยชน์จากตำแหน่งต่างๆ ด้วยการละเมิดกฎหมาย กฎระเบียบ คือปัญหาหลักที่จำเป็นที่ต้องมีการปฏิรูปการเมือง

รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนมุ่งเน้นในการหามาตรการที่จะให้ได้คนดีมาดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง และทำหน้าที่ในการออกกฎหมายในสภานิติบัญญัติ ขณะเดียวกันต้องป้องกันการละเมิดกฎหมาย การรังแกประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองหรือมีการพัฒนาส่วนที่เรียกว่า “การเมืองภาคประชาชน” การร่างรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) จึงวางหลักเกณฑ์อยู่บน 4 กรอบ² ด้วยกัน

¹ ลิขิต ธีรเวคิน วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546. หน้า 296.

² แผนพัฒนาการเมือง คณะกรรมการจัดทำแผนพัฒนาการเมือง คณะกรรมการการปฏิรูปการเมือง 2539.

กรอบที่ 1 ได้แก่ สิทธิเสรีภาพของประชาชน กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างครอบคลุม มีการพิทักษ์สิทธิมนุษยชน คัดค้านการละเมิดสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคของมนุษย์ และสิทธิทางการเมืองต่างๆ เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการชุมนุม ฯลฯ³

กรอบที่ 2 ได้แก่ การเข้าสู่ตำแหน่งอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้มีการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา (สว.) ทั้งนี้มีการปฏิรูปการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แบบเขตเดียวคนเดียว 400 คน และแบบบัญชีรายชื่อ 100 คน และที่สำคัญ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการลงคะแนนเสียงในสภาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 500 คน การลงคะแนนเสียงต้องกระทำโดยเปิดเผย ซึ่งจะทำให้ประเพณีที่ให้พรรคที่ได้เสียงข้างมากที่จัดตั้งรัฐบาลไม่เป็นหลักปฏิบัติอีกต่อไป ที่สำคัญ กฎหมายพรรคการเมืองได้ทำให้มีการตั้งพรรคการเมืองได้ง่ายขึ้น และได้มีการตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ยุติธรรม⁴

กรอบที่ 3 ได้แก่การควบคุมการใช้อำนาจ การประกันหลักนิติธรรม การรักษาหลักการแห่งนิติรัฐ และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตำแหน่งหน้าที่หรือการฉ้อราษฎร์บังหลวง ฯลฯ ทั้งนี้กลไกที่จะทำการควบคุมการใช้อำนาจได้อย่างเด่นชัดที่สุดคือ การให้มีการประกาศทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ที่ทำการดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมไปถึงการรักษาหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐโดยมีกลไกที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัย ได้นำไปสู่การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นอกเหนือจากนี้ยังมีกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเป็นต้น

กรอบที่ 4 ได้แก่ การเมืองภาคประชาชนนอกจากสิทธิเสรีภาพตามกรอบที่ 1 แล้ว ยังมีการเปิดโอกาสให้ประชาชน 50,000 คน เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา นอกจากนั้นประชาชน 50,000 คนยังมีสิทธิเข้าชื่อเสนอให้วุฒิสภากดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งในกรอบของกฎหมาย⁵ ประชาชนยังมีสิทธิในการแสดงประชา

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 หมวด 3.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 มาตรา 98 99 121 และมาตรา 202.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 มาตรา 170 และมาตรา 304.

พิจารณาและมีส่วนในการแสดงประชามติ⁶ ยังมีการพูดถึงการกระจายอำนาจตามมาตรา 78 และ มาตรา 282-290 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการปกครองตนเองอีกด้วย

การปฏิรูปทางการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างมีนัยยะสำคัญ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาถึงที่มา หลักการและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้มีการจัดตั้งขึ้น จากนั้นในบทต่อไปจะเป็นการประมวลภาพรวมผลงานขององค์กรอิสระ ภายใต้หลักการวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสำคัญ

2.2: แนวความคิดและที่มาขององค์กรอิสระ

ตามแนวคิดของ ดร. อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้เสนอข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญของประเทศ ไทยมีลักษณะล้ำหลังกว่าประเทศอื่น⁷ เนื่องจากในขณะที่ประเทศไทยกำลังรุดหน้าพัฒนาทาง เศรษฐกิจ ทำให้องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจและ สังคมมากขึ้น แต่ปรากฏว่ากลไกที่จะทำหน้าที่ในการสอดส่องและกำกับดูแลกิจกรรมเหล่านี้มี ไม่เพียงพอและไม่มีความเป็นอิสระมากพอควร⁸

ในระบบบริหารราชการของประเทศไทยมีลักษณะที่แบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่ หน่วยงาน มีการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ให้ลดหลั่นกันลงมาและควบคุมแบบบังคับบัญชา ตามลำดับชั้น ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงาน ระหว่างหน่วยงาน รวมถึงให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของหน่วยงานมากกว่าผลประโยชน์ โดยส่วนรวมของประเทศ และที่สำคัญไม่มีความโปร่งใสและไม่มีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ เพียงพอ ในระบบโครงสร้างดังกล่าว รัฐไม่สามารถเป็นผู้ดำเนินการทั้งทางการเมืองและในการ ให้บริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁹

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี พ.ศ. 2540 มาตรา 59 และมาตรา 214.

⁷ รายละเอียดใน อมร จันทรสุมบุรณ์ “ที่มาของโครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูปรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” ใน โครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย 2535. หน้า 25.

⁸ อมร จันทรสุมบุรณ์ **คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism):** ทางออกของประเทศไทย, กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา 2537.

⁹ วิษณุ วรรณุญ “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body)” ในวารสารกฎหมาย 17, 3 (กันยายน 2540). หน้า 151-180.

แม้ว่าปัจจุบันจะมีกระแสที่จะมีการถ่ายโอนภารกิจให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ (Privatisation) รัฐก็ต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทเป็นผู้ควบคุม (Regulator) ซึ่งก็เป็นเรื่องที่มีความยากลำบากเนื่องจากอาจจะเกิดผลกระทบต่อต้นทุนของการให้บริการแก่ประชาชนที่จะมีราคาสูงขึ้น ทั้งนี้โดยเฉพาะกลไกทางการเมืองซึ่งก็ไม่สามารถที่จะให้เอกชนเข้าควบคุมได้ อีกทั้งรัฐเองก็ยังคงต้องการทรัพยากรมหาศาลเพื่อให้การควบคุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอยู่ดี หนึ่งในกลไกที่ในต่างประเทศมีการใช้กันอย่างมากคือองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

แม้ว่าประเทศไทยเคยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบหลายองค์กร แต่องค์กรเหล่านี้ก็ยังมีปัญหาเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพเนื่องจากเป็นเป็นองค์กรที่ถูกแทรกแซงจากทางการเมืองหรือข้าราชการประจำ องค์กรเหล่านี้ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) คณะกรรมการอาหารและยา (อย.) คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งควรมีการยกระดับไว้เป็นองค์กรที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและควรมีอำนาจซึ่งจะทำให้องค์กรเหล่านี้เป็นอิสระ ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสถาบันตามรัฐธรรมนูญใดๆ¹⁰

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency) เป็นสถาบันทางการบริหาร ที่จำเป็นสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ ซึ่งเห็นความจำเป็นของการที่จะต้องสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สาเหตุที่มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเหล่านี้เกิดจากโครงสร้างการบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถทำหน้าที่ดังกล่าวได้ ภาระหน้าที่ขององค์กรอิสระ คือการวางระเบียบ (Regulate) และการควบคุม (Control) กิจกรรมที่มีผลกระทบที่สำคัญต่อผลประโยชน์ของชาติโดยรวม ดังนั้นองค์กรอิสระต้องมีลักษณะและสถานะพิเศษอยู่ภายใต้โครงสร้างทางการเมืองและการบริหารของรัฐ

โดยสรุป องค์กรอิสระที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้น ไม่ใช่แนวความคิดใหม่ หากได้มีการจัดตั้งองค์กรเหล่านี้เช่นในสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1889) แล้ว ต่อมาได้มีการปรับใช้ในประเทศตะวันตกอีกหลายประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ซึ่งปัจจุบันเป็นแม่แบบของการตั้งองค์กรอิสระในประเทศประชาธิปไตยอื่นๆ รวมถึงประเทศไทยด้วย¹¹

¹⁰ อ่างแล้ว โฉมวิษณุ หน้า 178-179.

¹¹ รายละเอียดเพิ่มเติมใน วิษณุ วรัญญู (2540) หน้า 157-172. (อ้างอิงแล้ว)

2.3: หลักการทำงานขององค์กรอิสระ¹²

การดำเนินงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญได้ หากไม่มีหลักการและกลไกทำงานที่เอื้ออำนวยให้องค์กรอิสระสามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยแท้จริง ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงให้ความสำคัญกับองค์กรอิสระดังต่อไปนี้

(1) หลักของความเป็นกลาง (Neutrality)

เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะทำหน้าที่ด้านตุลาการและกึ่งตุลาการ หรือทำหน้าที่ตรวจสอบผู้อื่น รับเรื่องร้องเรียน บรรเทาทุกข์ แก้ไขข้อผิดพลาดจากการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางการสร้างความเป็นกลาง ซึ่งหมายถึงความเที่ยงธรรมในการใช้ดุลยพินิจอย่างมีความเป็นอิสระ ไม่ลำเอียง ไว้ในกระบวนการสรรหาและการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นองค์อำนาจได้

(2) หลักของความเป็นอิสระ (Independence)

เจตนารมณ์ที่สำคัญในรัฐธรรมนูญ หมายถึง ความเป็นอิสระจากการควบคุมและแทรกแซงของอำนาจอื่น ซึ่งประกอบด้วยความเป็นอิสระในประเด็นต่างๆ ดังกล่าวต่อไปนี้

(2.1) ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจ

ความเป็นอิสระในการเข้าสู่อำนาจขององค์อำนาจ สามารถพิจารณาได้จากกระบวนการได้มาซึ่งองค์อำนาจจะมีลักษณะถ่วงดุลกันเพื่อประกันความเป็นอิสระอย่างแท้จริงเรื่องที่มาขององค์อำนาจ หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับค้ำประกันความเป็นอิสระขององค์เหล่านี้ปกติแล้วจะมีบัญญัติไว้หลายประการโดยทั่วไปได้แก่

ก. การห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง (Immovability) วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระควรที่จะกำหนดไว้ยาวพอสมควร มิฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ แต่สิ่งที่

¹² โปรดดูรายละเอียดใน สามารถ รัตนประทีป “ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”: ในบทบัญญัติ 60, 1 (มีนาคม, 2547). หน้า 15-17.

สำคัญคือ ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้นจะปลดหรือโยกย้ายผู้ที่ได้รับตำแหน่งไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง

ข. การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (Mandat non renouvelable) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่โดยคำนึงถึงว่าตนได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาหรือไม่ อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยตรง

ค. การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น (Incompatibilities) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาเรื่องต่างๆ ในอำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัว หรือในหน้าที่การงานเข้ามาเกี่ยวข้อง (Conflict of Interest)

ง. การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีสถานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายทำให้บุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากบุคคลธรรมดา เช่น ความผิดบางประเภทหากกระทำต่อเจ้าพนักงานก็จะมีโทษสูงขึ้นกว่าที่กระทำต่อบุคคลธรรมดาซึ่งในแง่นี้จะเป็นการให้หลักประกัน การคุ้มครองแก่สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ทางหนึ่ง หนึ่ง ใน ทางกลับกัน การมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญายังทำให้สมาชิกขององค์กรอิสระจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังด้วยเพราะถ้าหากไปทำความผิดก็อาจต้องรับโทษหนักขึ้น หรืออาจต้องรับผิดชอบในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

จ. ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต้องมีอัตตัตถิ (Autonomie) ในการดำเนินงานตามสมควร ทั้งนี้เพื่อมิให้องค์กรเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้การบีบบังคับในแง่ของบุคลากร และในแง่ของงบประมาณ องค์กรอิสระแม้ว่าจะยังสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหารแต่ก็ควรมีบุคลากรฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของตนเองที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ในเรื่องนี้อาจพิจารณาตัวอย่างได้จากกรณีของฝรั่งเศสซึ่งได้ตรากฎหมาย 11 มิถุนายน ค.ศ. 1983 กำหนดให้ Autorite Administrative Independante มีหน่วยงานธุรการเป็นของตนเอง

(2.2) ความเป็นอิสระเรื่องนโยบาย

ภายใต้กรอบหน้าที่ขององค์กรอิสระแต่ละแห่ง จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อองค์กรอิสระนั้นมีอำนาจอิสระในการกำหนดแนวทางหรือวิธีการที่จะทำหน้าที่ของตนเองได้ว่าจะทำอะไร ด้วย

วิธีการอย่างไร นอกจากนั้นยังรวมไปถึงการไม่ยอมให้อำนาจฝ่ายอื่นๆ เข้ามาแทรกแซงหรือ ก้าวก้าวยในการกำหนดนโยบายของตน

(2.3) ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณ

องค์กร (อิสระ) ตามรัฐธรรมนูญมีอยู่ทั้งหมด 8 องค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 75 วรรค 2 ซึ่งจะมีองค์กรหนึ่งที่เรียกว่าองค์กรศาล มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้ อำนาจตุลาการ มีอยู่ 3 องค์กรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ส่วนคำว่า “องค์กรอิสระ” เป็นภาษาพูด (ภาษาชาวบ้าน) แท้ที่จริงก็คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ¹³ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ มีอยู่ 5 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การเป็นองค์กรอิสระรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 75 วรรค สองโดยชัดเจนว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระ” ของทั้ง 8 องค์กรนี้

สำหรับหน่วยงานราชการทั่วไปทุกหน่วยงาน ตามปกติต้องของงบประมาณผ่าน รัฐมนตรีประจำกระทรวง รัฐมนตรีต้องเห็นชอบและส่งไปยังสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณา จากนั้นสำนักงบประมาณจึงเสนอคณะรัฐมนตรี ว่ารัฐมนตรีทุกกระทรวงเห็นชอบด้วยหรือไม่ หากไม่เห็นชอบก็ต้องกลับไปทบทวนและส่งสำนักงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณจะ พิจารณาต่อไปว่างบประมาณที่หน่วยงานขอเหมาะสมกับยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ ยุทธศาสตร์ ภารกิจมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ในกรณีองค์กรอิสระ ความเป็นอิสระในการบริหาร งบประมาณขององค์กรอิสระทั้งหลายมีความจำเป็น ทั้งนี้ก็เพราะว่าหากไม่มีความเป็นอิสระใน การบริหารงบประมาณ ซึ่งจะรวมไปถึงการบริหารงานบุคคลและการดำเนินกิจการอื่นๆ ของ องค์กรดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการทำหน้าที่ขึ้นได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงรับรองให้ องค์กรอิสระทั้งหลายมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ การ บริหารงานบุคคล และการบริหารกิจการอื่น ๆ ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซง จากอำนาจอื่นที่จะกระทบต่อการทำหน้าที่โดยอิสระขององค์กรดังกล่าว

อย่างไรก็ตามองค์กร *ไม่ใช่* รัฐอิสระ (Independent State) ดังนั้นการบริหาร งบประมาณจึงต้องอยู่ในกรอบที่เหมาะสมและการบริหารงบประมาณในกรอบที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับ ที่แต่ละองค์กรเห็นสมควรต่อการที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ของแต่ละองค์กรดำเนินไปได้และบรรลุ

¹³ จากการสัมภาษณ์คุณนพดล เอ็งเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตามเจตนารมณ์ในการทำหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้เนื่องจากงบประมาณเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบริหารงานและสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุภารกิจ ดังนั้นหากงบประมาณขององค์กรอิสระอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรใด หรือมีองค์กรใดสามารถตัดทอนเปลี่ยนแปลงได้ จะทำให้ความเป็นอิสระและความสามารถในการปฏิบัติตามหน้าที่บกพร่อง อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณนี้ มิได้หมายความว่าองค์กรอิสระต้องได้รับงบประมาณตามที่ขอทุกประการ องค์กรอิสระต้องมีการจัดทำงบประมาณอย่างรัดกุม และถูกหลัก และใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้องค์กรอิสระต้องทำการของงบประมาณที่จะต้องผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาเช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ แต่จะมีความอิสระมากกว่าหน่วยงานราชการทั่วไปในเรื่องการกำหนดกฎเกณฑ์การบริหารงบประมาณภายในเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายหลักขององค์กร

ในการปฏิบัติทางงบประมาณขององค์กรอิสระ จุดแรกคือการจัดตั้งงบประมาณปี ในการงบประมาณอาจมีการเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็น องค์กรอิสระส่วนใหญ่จะได้เงินอุดหนุนเป็นก้อน ส่วนหน่วยงานราชการอื่นๆ จะต้องเบิกจ่ายตามระเบียบในองค์กรอิสระจะสามารถจัดสรรเงินภายในเองได้ หากมีเงินเหลือก็สามารถเก็บไว้ใช้ในปีต่อไป ซึ่งจุดนี้ต่างกับหน่วยงานราชการที่ต้องคืนเงินตามระเบียบที่กำหนดไว้ สำหรับกรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยรับตรวจ และเมื่อพิจารณาแล้วก็จะเสนอไปยังรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี ประธานฝ่ายค้าน ประธานวุฒิสมาชิก แต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามาตรวจสอบองค์กร หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นส่วนราชการเดิม เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจยังต้องยึดอยู่กับระเบียบราชการในเรื่องของงบกลางคือค่าสวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 จะกำหนดว่า ให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุน¹⁴ แต่ด้วยความที่ว่าองค์กรดังกล่าวเป็นส่วนราชการมาก่อน ในทางปฏิบัติจึงยังคงยึดตามหลักเกณฑ์เดิมในส่วนนี้ ดังนั้นกรมบัญชีกลางยังคงควบคุมในการใช้จ่าย ซึ่งได้เป็นงบรายจ่ายอื่นไม่ใช่เงินอุดหนุน¹⁵

ในเรื่องการเสนองบประมาณ รัฐบาลจะเข้ามาดูแลโดยอาจให้คำแนะนำเพื่อให้สอดคล้องกับภาพรวมของประเทศ แต่รัฐบาลเองไม่มีอำนาจตัดทอนงบประมาณที่ทางองค์กรอิสระเสนอ รัฐบาลสามารถทำได้เพียงให้ขอแนะนำหรือให้ความเห็นแก่รัฐสภา โดยองค์กรรัฐสภาจะเป็นองค์กรสุดท้ายที่จะพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณขององค์กรอิสระว่า

¹⁴ รายละเอียดอยู่ในบทที่ 3 ของรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้

¹⁵ จากการสัมภาษณ์คุณวีรพร คูหิรัญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ คุณปัทมา สวนประเสริฐ เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี 7

สมเหตุสมผลหรือไม่อย่างไร เพราะสภาเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย สภาจะรับผิดชอบในการตรากฎหมายเก็บภาษี เพราะฉะนั้นเมื่อเก็บภาษีแล้ว รัฐสภา ก็จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะใช้จ่ายแค่ไหนอย่างไร สภามีอำนาจตัดทอนโดยจะตัดไม่ให้ก็ได้หรือจะปรับลดก็ได้ (“No Taxation without Representation”) แต่ไม่มีอำนาจปรับเพิ่ม สภาก็มีอำนาจเพิ่มก็ต่อเมื่อเป็นคำขอจากรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารพิจารณาแล้วส่งมายังสภาจึงจะสามารถพิจารณาปรับเพิ่มได้ นั่นคือกลไกในการตรวจสอบซึ่งตรงนี้เป็นจุดที่สำคัญ ในการตั้งงบประมาณ แต่ละองค์การอิสระจะพิจารณาตามความเหมาะสม ทั้งในแง่ของบุคคลากร งบประมาณประจำ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนต่างๆ นอกจากนั้น ก็จะเป็นงบทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน งบประมาณที่เกี่ยวกับสถานที่ปฏิบัติงาน และในบางองค์การไม่มีสถานที่ที่เป็นของตัวเองจึงต้องเช่าสถานที่

(2.4) มีสำนักงานที่เป็นอิสระ

องค์การอิสระทุกองค์การจะทำการกำหนดให้สำนักงานขององค์การขึ้นตรงกับประธานคณะกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดขององค์การ โดยมีหัวหน้าสำนักงานที่ได้รับการสรรหาโดยอิสระ ในขณะที่บางหน่วยเช่นองค์การอิสระในหมวดศาล หัวหน้าสำนักงาน หรือเลขาธิการจะมีบทบาททางวิชาการและธุรการเท่านั้น

2.4: อำนาจหน้าที่ขององค์การตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540¹⁶

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2540 คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์การที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 – 148 และมีพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องตั้งนี้ได้แก่ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 และพ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจในการควบคุม และดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

¹⁶ รายละเอียดในกฎหมายมาตราต่างๆ บันทึกไว้ในภาคผนวกของรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 196 – 198 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ ข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้รวมถึงเรื่องที่ข้าราชการ พนักงานของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายก็ตาม

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 199 – 200 และมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคือการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าว เพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255-270 โดยอำนาจหน้าที่หลักของศาลรัฐธรรมนูญคือการพิจารณาวินิจฉัยว่า พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือไม่

ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 – 280 โดยศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 297 – 302 โดยมีอำนาจหน้าที่หลักคือดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ต่อมา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่หลักคือการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้ง ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ และการกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ

บทที่ 3. การประมวลภาพรวมระบบงบประมาณองค์การอิสระ

3.1: หลักการและขอบเขต

จากการพิจารณาหลักการปฏิรูปทางการเมืองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างมีนัยสำคัญ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการศึกษาดังที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 2 ถึงที่มาในหลักการและอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้มีการจัดตั้งขึ้น บทนี้เป็นการประมวลภาพรวมการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระว่ามีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์เบื้องต้นที่ได้มีการก่อตั้งองค์กรหรือไม่ อย่างไร ด้วยมุมมองที่พิจารณาโดยให้ข้อสมมติเบื้องต้นว่ากลไกการทำงานของรัฐทั้งระบบเป็นกลไกการทำงานที่โปร่งใส (Transparent State Mechanism) ซึ่ง “ผู้บริโภค” สินค้าและบริการสาธารณะคือประชาชน และ “ผู้ผลิต” สินค้าและบริการสาธารณะคือรัฐ

อย่างไรก็ตาม รัฐมีสถานะที่ไม่เหมือนผู้ผลิตในตลาดทั่วไปด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญอื่นๆ อีกที่อยู่นอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นผู้ผลิต ดังที่วิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) ได้กล่าวถึงรัฐบาล (Government) ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารหรือกลุ่มผู้บริหารรัฐ (State Administrators) ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ว่ามีบทบาทที่สำคัญอื่นๆ ดังต่อไปนี้: (1) บทบาทในการสร้างเสถียรภาพในระบบสังคมและเศรษฐกิจ (Stabilisation Role) อาทิ การควบคุมอัตราการแพร่ระบาดของโรคในชุมชน การลดอัตราเงินเฟ้อ และการบรรเทาภาวะการว่างงาน เป็นต้น (2) บทบาทในการกำกับและวางระเบียบ (Regulatory Role) อาทิ การจัดระเบียบสังคม และการกำหนดข้อบังคับใช้ในการดำเนินกิจกรรมโดยหน่วยงานของรัฐเอง และในระบบโดยรวมของประเทศ (3) บทบาทในการแก้ไขปัญหาในกรณีที่กลไกตลาดทั่วไปในประเทศทำงานบกพร่อง (Market Failure) ซึ่งในเรื่องนี้ Richard A. Musgrave (1959) หนึ่งในผู้ริเริ่มและรวบรวมแนวคิดแห่งศาสตร์ว่าด้วยการคลังสาธารณะได้เคยกล่าวไว้ในกรณีนี้ว่ารัฐมีหน้าที่จัดการ (Management Role) และจัดสรรทรัพยากรในระบบ (Allocative Role) เพื่อช่วยให้กลไกตลาดดำเนินการได้ใกล้เคียงกับสถานะที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency Level) ที่ควรจะเป็นมากที่สุด และ (4) บทบาทในเรื่องความเท่าเทียม (Equity) และความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) รัฐมีหน้าที่จัดสรร รวมทั้งกระจายรายได้และสวัสดิการให้เกิดการแบ่งปันอย่างทั่วถึงในสังคม (Income and Social Welfare Distribution Role)

เมื่อพิจารณาถึงภูมิหลังเรื่องบทบาทของรัฐโดยรวมที่ผ่านมา พบว่ามีงานศึกษาจำนวนมากที่พิจารณาถึงบทบาทของรัฐในการสร้างเสถียรภาพและในการกำกับและจัดระเบียบในสังคมภายใต้ต้นนโยบายการเงินและการคลังสาธารณะ ดังเช่นงานของ Asher (1989) Chaiseri and Nijathaworn (1984) Llimprapat and Svetarundra (1989) Panitchapak (1983) Siamwalla (1975) Thanapornpun (1984) และ World Bank (2000) เป็นต้น ส่วนเรื่องหน้าที่ของรัฐในการจัดแบ่งและจัดสรรทรัพยากรโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพและความเท่าเทียมหรือความเป็นธรรมในสังคมนั้น งานวิจัยในต่างประเทศ อาทิ Atkinson and Stiglitz (1980) Bird (1992) และ Diamond and Mirrlees (1971) ได้วางกรอบแนวคิดทางทฤษฎี (Theoretical Modelling) ในภาพกว้างภายใต้ระบบเศรษฐกิจจำลองที่มีข้อสมมติที่แตกต่างกันไป การศึกษาเหล่านี้ กล่าวถึงรายละเอียดและข้อเสนอว่ารัฐควรวางนโยบายการบริหารงบประมาณ กล่าวคือนโยบายด้านรายรับ (Public Revenue Policy) และนโยบายด้านรายจ่าย (Public Expenditure Policy) อย่างไรจึงสามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ในกรณีของประเทศไทย การนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาเริ่มนำปฏิบัติโดยให้ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมในระดับประชาชน (People's Participation) ซึ่งส่วนหนึ่งได้นำไปสู่การผลักดันให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารการคลังสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Fiscal Localisation) ส่งผลให้งานวิจัยเกี่ยวกับภาพนโยบายโดยรวมในลักษณะดังที่กล่าวมานี้เริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษที่ผ่านมา ดังเช่นงานของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544) ได้เสนอระบบการทำงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยพยายามคงอรรถประโยชน์ทางด้านสวัสดิการสังคมที่ประชาชนจะได้รับไว้ในระดับเดิม นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเช่น สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) พิจารณาถึงกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลัง การบริหารงบประมาณและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2546) ศึกษาการประเมินผลการจัดสรรและการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จากการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐและการบริหารงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องกันโดยมีนัยสำคัญเสมอ ประเด็นนี้จึงถือเป็นปัญหาสำคัญยิ่งสำหรับนักปฏิบัติและนักทฤษฎีในการพยายามอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาเพื่อทำการศึกษาพัฒนา และแสวงหาระบบการบริหารงบประมาณที่เหมาะสมที่สุดเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารของประเทศในภาพรวม

ดังนั้นหากมองว่าการทำงานของรัฐถูกสมมติให้เป็นกลไกการทำงานที่โปร่งใส จุดมุ่งหมายหลักของระบบแห่งนี้คือการทำให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจมากที่สุดเท่าที่จะเกิดขึ้นได้ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐที่มีอยู่ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าจุดมุ่งหมายในระบบการทำงานของภาครัฐนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็น

หลัก ในงานการศึกษาแนวคิดดังกล่าวในทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ในประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยมาเป็นเวลานานพบว่า การที่ระบบดังกล่าวจะสามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์นั้นจะต้องมีสภาวะเงื่อนไขหลัก (Conditions) ที่สำคัญ คือ (1) การสารสนเทศต้องมีความสมบูรณ์ (Perfect Information) (2) ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจเพียงพอในเรื่องหลักการของระบบประชาธิปไตย (Sufficient Knowledge and Awareness of Democracy) กล่าวคือ ประชาชนต้องมีความตระหนักในระดับพอควรถึงสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่มีสัญชาติไทย (Citizens' Rights and Duties) และ (3) โครงสร้างกฎหมายและการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐต่อประชาชนต้องอำนวยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องนโยบายของรัฐได้อย่างแท้จริง (Involvement in Policy Designs)

ในมุมมองกลไกการทำงานของภาครัฐที่มีระบบกลไกการทำงานที่โปร่งใส จากการประมวลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้พัฒนาหลักเกณฑ์ของการบริหารระบบงบประมาณเรื่อยมาโดยต่อเนื่อง ซึ่งต่อมาในระยะหลัง ได้นำไปสู่การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Budgeting) ซึ่งจะมีรายละเอียดในหัวข้อต่อไป ด้วยเหตุผลที่ว่าระบบงบประมาณดังกล่าว หากได้รับการพัฒนาโครงสร้างอย่างสมบูรณ์แล้ว สามารถตอบสนองจุดมุ่งหมายหลักของ “ตลาดของภาครัฐ” ได้ ซึ่งจุดมุ่งหมายดังกล่าวสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยตรงในเรื่องผลประโยชน์ของประชาชน (Public Interest) ที่ยึดเป็นหลัก ที่ผ่านมามาประเทศไทยก็ได้มีความพยายามที่จะริเริ่มพัฒนาระบบดังกล่าวไปในแนวโน้มเดียวกัน

อนึ่ง การนำเสนอในงานศึกษาวิจัยนี้มีไว้เป็นการสนับสนุนหรือโต้แย้งประเด็นที่ว่าระบบงบประมาณชนิดใดเป็นระบบที่ดีที่สุด แต่เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแนวโน้มการบริหารงบประมาณของรัฐในภาพรวมที่เกิดขึ้นจริง งานศึกษาวิจัยนี้จึงนำเอาหลักเกณฑ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Budgeting: RBB) มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อใช้อ้างอิงในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ เนื่องจากการประมวลภาพรวมนี้มีไว้เป็นการประเมิน (Evaluation) การทำงานขององค์กรอิสระแต่ละแห่งซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในรายงานประจำปีของแต่ละหน่วยงานอยู่แล้ว แต่เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงในภาพของระบบการบริหารงบประมาณเฉพาะภายในองค์กรอิสระเพื่อสะท้อนถึงความสามารถในการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในลักษณะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงมีไว้เป็นการนำเสนอประเด็นถกเถียงเรื่องที่ว่างบประมาณแผ่นดินควรจะมีการจัดสรรไปสู่องค์กรอิสระโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการใดบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องปทัสสถาน (Subjective Issue) ที่จะต้องพิจารณากันต่อไปอีกในอนาคต โดยในต่างประเทศก็มีหลากหลายวิธีด้วยกัน ดังเช่น Consolidated Budgeting, Central Fund Budgeting หรือ Voted Budgeting เป็นต้น ดังนั้นหากมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เรื่องวิธีการจัดสรรงบประมาณไปสู่องค์กรอิสระ จำเป็นต้องศึกษาวิจัยการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบไป

พร้อมๆ กันด้วย (ในเชิงบูรณาการ) มิใช่เฉพาะเพียงขององค์กรอิสระโดยแยกส่วน นอกจากนี้ การวิเคราะห์ในงานศึกษาวิจัยนี้ไม่ถือว่าเป็นการวิเคราะห์ทางการเงินและการบัญชี (Financial and Accounting Analysis) ซึ่งการวิเคราะห์แบบที่สองมีจุดประสงค์และรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปโดยสิ้นเชิง

3.2: หลักทฤษฎีที่ใช้ในการประมวลภาพรวมการบริหารงบประมาณองค์กรอิสระ

3.2.1: การบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์กับแนวคิดเรื่องกลไกการทำงานของภาครัฐที่คล้ายกับตลาด

การบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ หรือ Result-Based Budgeting (RBB) ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการบริหารจัดการองค์กรโดยรวมแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) เป็นวิธีการบริหารจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ขององค์กรเป็นหลัก สาเหตุหลักที่ประเทศไทยได้เกิดการพัฒนามุ่งสู่การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Output-oriented) สืบเนื่องมาจากปัญหาของระบบงบประมาณที่เกิดขึ้นในยุคก่อนหน้า และปัญหาเหล่านี้ได้มีความกระจ่างยิ่งขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้หลายฝ่ายพิจารณาเห็นควรต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง โดยงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ของประเทศที่นำไปลงทุนเพื่อประกอบกิจกรรมใดก็ตาม ควรก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทำให้มีความอยู่ดีมีสุขมากขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดแผนงานโดยเฉพาะในเรื่องระบบงบประมาณการเงินและการพัสดุเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยน นอกจากนี้สาเหตุสำคัญอื่นๆ ที่เป็นปัจจัยผลักดันให้ประเทศไทยพัฒนามาใช้ RBB ยังสืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 (เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐโดยให้ครอบคลุมประเด็น 5 เรื่อง กล่าวคือ การบริหารงานภาครัฐ งบประมาณ การเงิน และพัสดุ การบริหารบุคคล กฎหมาย วัฒนธรรมและค่านิยม)

ในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา ภาครัฐได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาปฏิบัติควบคู่ไปกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งนำระบบแรงจูงใจ (Incentive) ที่เน้นความรับผิดชอบของผู้บริหาร (Managerial Responsibility) มาใช้แทนระบบแรงจูงใจที่เน้นการควบคุมจากภายนอก (External Responsibility) ที่เคยใช้กันอยู่เดิม ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้กำหนดให้มีการจำแนกหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติออกจากกัน และจะมีการเชื่อมโยงต่อกันโดยระบบ “สัญญา” หรือ “ข้อตกลง” (Agreement) ว่าด้วยปัจจัยที่เป็นรูปธรรม อาทิ ผลงาน ต้นทุนการ

ผลิตต่อหน่วย และงบประมาณ เป็นต้น (ดังนั้นอาจเรียกได้ว่าเป็น *Explicit Agreement*) ภายใต้มุมมองว่ากลไกของรัฐคล้ายกับการทำงานของ “ตลาด” (Market) แนวคิดนี้มีต้นกำเนิดมาตั้งแต่เมื่อมีการพัฒนาทฤษฎีการคลังสาธารณะในระบบประชาธิปไตยปรากฏในงานเขียนที่เป็นภาษาเยอรมันและขณะนั้นยังไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้างของ Knut Wicksell (1896) ที่ถูกค้นพบด้วยความบังเอิญโดย James Buchanan เมื่อปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ณ University of Chicago (Buchanan and Musgrave, 1999) ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่แนวคิดทางการคลังสาธารณะที่เรียกว่า “Public Choice” ซึ่งเสนออีกแง่มุมมองต่อความเป็น “รัฐ” ของตัวเอง งานเขียนดังกล่าวมีใจความว่า รัฐบาลไม่ควรถูกมองว่าเป็นผู้ปกครองเผด็จการที่ประเสริฐยิ่ง (Benevolent Despot) เพราะผลลัพธ์ทางการเมือง (Political Outcome) เป็นผลจากการกระทำโดยหลายฝ่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายล้วนกระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Self-Interest) ทั้งปวง ดังนั้นการกระทำใดที่สามารถจะทำให้รัฐมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริงจึงจำเป็นต้องเป็นการกระทำที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันในสังคมโดยเอกฉันท์ (Unanimity) ต่อมา Samuelson (1954) ได้เสนอวิธีการวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพในระบบภาครัฐให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยนำหลักเบื้องต้นของ Wicksell ในเรื่องความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดสินใจนโยบายต่างๆ ในสังคมประชาธิปไตยมาประยุกต์ใช้

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า “กลไกการทำงานของรัฐที่โปร่งใส” (“Transparent State Mechanism”) คือสื่อกลาง (Medium) ที่จะทำให้นโยบายและบริการสาธารณะ (Public Goods and Services) ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดทำให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และ “ทางเลือกกลไกการทำงานของภาครัฐ” (“Alternative Mechanisms of the State”) คือกลยุทธ์ (Strategy) ต่างๆ ที่สามารถจะทำให้อุปทานของสินค้าและบริการสาธารณะ (Supply of Public Provisions) เหมาะสมหรือพอดีกับอุปสงค์ของประชาชนที่มีต่อสินค้าและบริการสาธารณะ (Demand for Public Provisions) เมื่อตลาดของภาครัฐมีศักยภาพที่จะช่วยให้ส่วนต่าง (Wedge) ระหว่างอุปทานและอุปสงค์ดังกล่าวลดน้อยลง ก็จะทำให้เกิดความพึงพอใจและสวัสดิการที่ดีขึ้นต่อประชาชนในประเทศ รวมทั้งประชาชนจะมีความยินดีที่จะให้ความร่วมมือต่อรัฐและเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมอย่างถูกต้องในการรับบริการเพื่อสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่จัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะรวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ โดยราบรื่นต่อไป ในกรณีที่กลไกการทำงานของรัฐบาลสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพจึงไม่มีเหตุจำเป็นหรือปัจจัยแรงจูงใจเบื้องต้นที่ก่อให้เกิดการกระทำเช่นฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) ขึ้น

จากการพิจารณาการหาความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานต่อสินค้าและบริการสาธารณะ จะสังเกตได้ว่าความสำเร็จของตลาดของรัฐขึ้นอยู่กับสถานะเงื่อนไขหลักดังนี้ (1) สารสนเทศต้องมีความสมบูรณ์ (Perfect Information) (2) ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจเพียงพอในเรื่องหลักการของระบบประชาธิปไตย (Sufficient Knowledge and Awareness of

Democracy) กล่าวคือ ประชาชนต้องมีความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่มีสัญชาติไทย (Citizens' Rights and Duties) และ (3) โครงสร้างกฎหมายและการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐต่อประชาชนต้องอำนวยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องนโยบายของรัฐได้ (Involvement in Policy Designs) เพื่อให้ขั้นตอนทุกระดับของกลไกการทำงานของรัฐที่ถูกสมมติให้เปรียบเสมือนกลไกที่ตั้งที่แสดงในรูปภาพที่ 3.1 ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด และในระบบดังกล่าวองค์กรอิสระก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็น “หน่วยกระตุ้น” (Catalytic Units) ที่จะทำให้อสังคมนี้อาจจะตามเงื่อนไขดังกล่าวนี้ได้โดยเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้นระบบการบริหารงบประมาณในองค์กรอิสระ จึงต้องมีหลักเกณฑ์และคุณสมบัติตามระบบงบประมาณที่มีความโปร่งใส ดังเช่นแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เช่นกัน โดยไม่แตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ

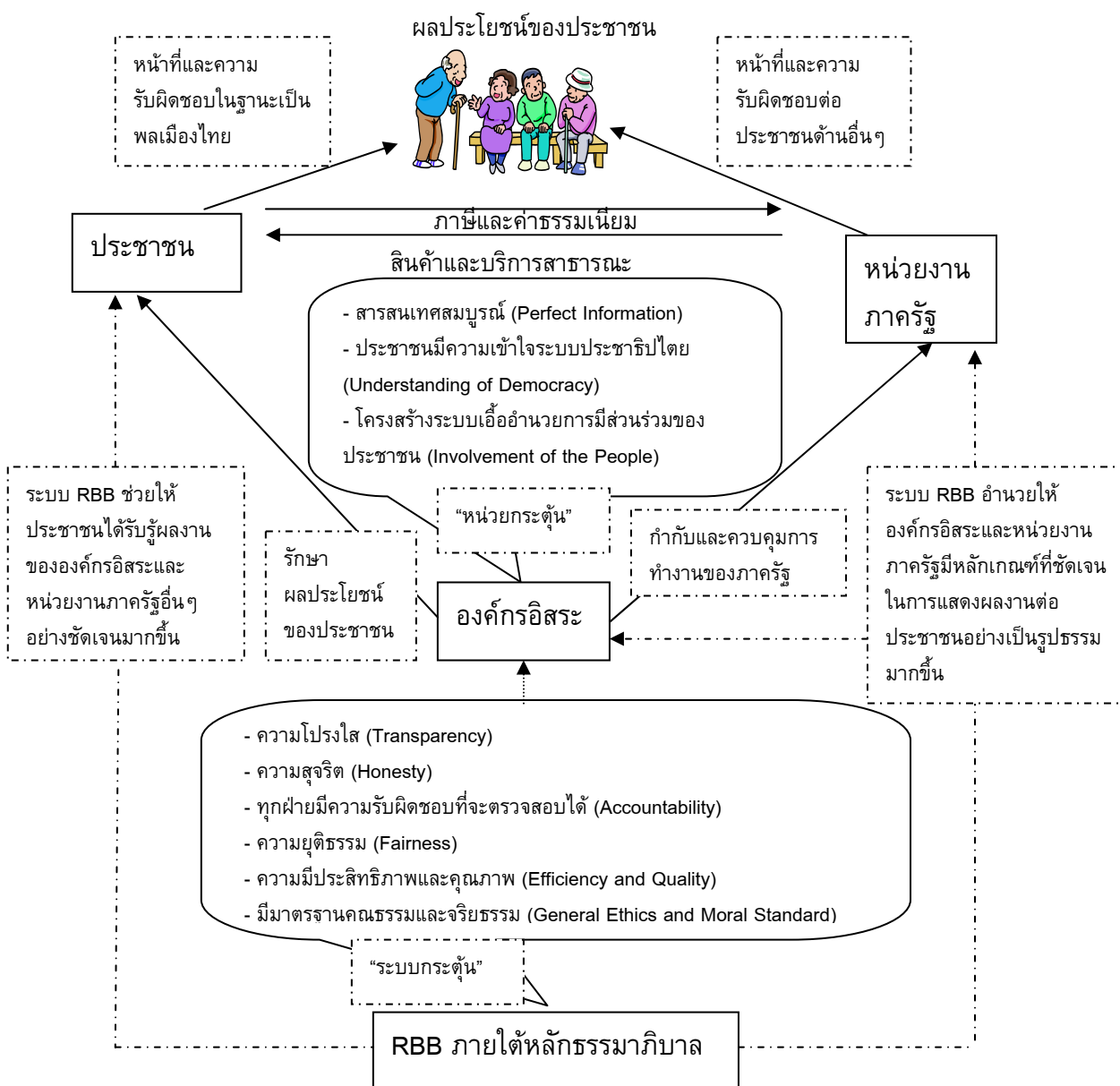
โดยภาพรวมระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานส่วนใหญ่ในประเทศได้เริ่มพัฒนาและนำมาปฏิบัติ คำนี้ถึงประชาชนและผลสัมฤทธิ์ของงานเพื่อให้การทำงานของภาครัฐมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome) ของงานมากกว่าเน้นปัจจัยนำเข้า (Input Factors) กระบวนการทำงาน (Process) และกฎระเบียบที่เคร่งครัด (Rules and Tight Restrictions) เป็นต้น โดยจะมีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จึงให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Obligation) วัตถุประสงค์ (Objective) และเป้าหมาย (Goal) ที่ชัดเจน และการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ (Expected Output and Outcome) ที่สอดคล้องกันรวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Indicator) ที่ชัดเจนในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณแผ่นดินที่ส่วนใหญ่มาจากภาษีที่เก็บจากประชาชน ซึ่งทุกเรื่องต้องมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเมื่อมีความต้องการจะสอบถามการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ อาจกล่าวได้ว่าระบบการบริหารงบประมาณที่โปร่งใสทำหน้าที่เปรียบเสมือนเป็น “ระบบกระตุ้น” (Catalytic System) ที่ผลักดันให้อสังคมนี้อาจจะตามเงื่อนไขสามประการได้เร็วยิ่งขึ้น

ภายใต้ RBB ผู้บริหารจะมีความเป็นอิสระ (Autonomy) และความยืดหยุ่น (Flexibility) ในระดับหนึ่งในการบริหารงบประมาณภายในองค์กร แต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานโดยที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับผลประโยชน์อย่างคุ้มค่าจากการทำงานของหน่วยงาน โดยสังเขป ลักษณะที่สำคัญของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มีดังต่อไปนี้

- มีการทำแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) แผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-Term Expected Budgeting) และการคำนวณต้นทุนผลผลิต (Costs Estimation)

- มีเป้าหมายที่มุ่งเน้นเรื่องผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม (Concrete Indicators)
- มีการรายงานผลและประเมินผล (Progress and Assessment Report) อย่างจริงจัง
- มีวินัยทางการคลัง (Fiscal Disciplinary) และมีการดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด (Good Governance)

รูปภาพที่ 3.1: RBB กับกลไกการทำงานของรัฐที่โปร่งใส



3.2.2: การคำนวณต้นทุนการผลิต (Costs Estimation)

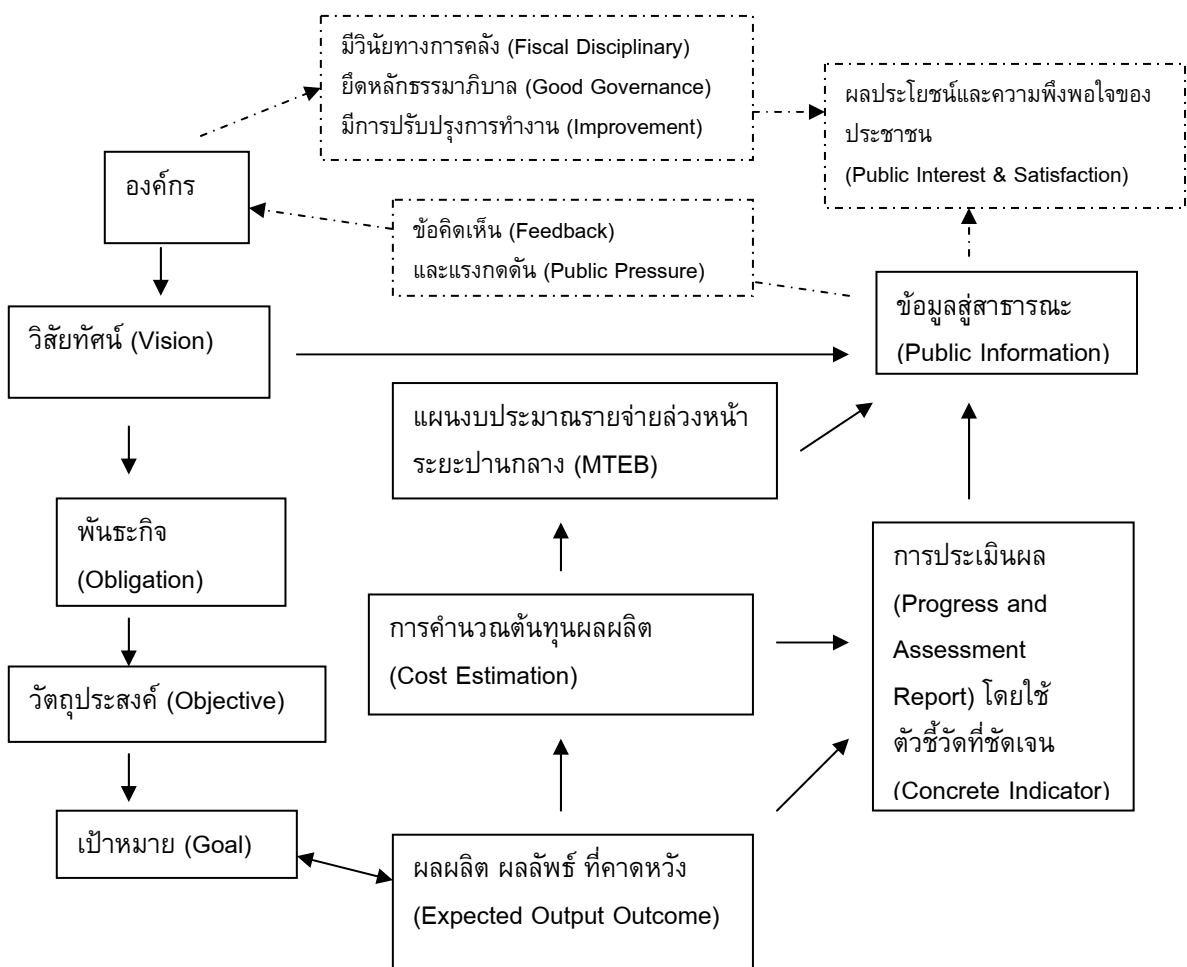
การบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นเครื่องมือการบริหารงบประมาณที่มาพร้อมกับความพยายามที่รัฐบาลในประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยได้เริ่มให้มีการวัดต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ (Costs of Public Provisions) โดยในทางปฏิบัติได้นำระบบบัญชีเกณฑ์สิทธิ์หรือเกณฑ์คงค้าง (Accrual Accounting Basis) มาใช้แทนระบบบัญชีเงินสด (Cash Basis) ซึ่งในระบบบัญชีเกณฑ์สิทธิ์หรือเกณฑ์คงค้างจะมีรายละเอียดรายรับรายจ่ายทั้งหมดบันทึกอย่างเป็นระบบที่มีลักษณะเดียวกันกับระบบที่ใช้ในภาคเอกชน (Private Sector) มาเป็นเวลายาวนาน โดยจะต้องมีการแสดงงบดุล (Balance Sheet) และ รายการกระแสการเงิน (Cash Flow Statement) ขององค์กรในแต่ละปีงบประมาณ เพื่อแสดงถึงรายละเอียดการใช้จ่ายทั้งหมดขององค์กรอย่างแท้จริงไม่ว่าจะเป็นรายการที่จ่ายออกไปเป็นเงินโดยตรง หรือรายการที่ไม่ได้จ่ายเป็นเงินโดยตรง เช่น ต้นทุนค่าเสื่อมราคา (Depreciation Cost) และ ต้นทุนจม (Sunk Cost) เป็นต้น แต่สำหรับระบบบัญชีเงินสดที่เคยใช้กันอยู่ในระบบงบประมาณของภาครัฐก่อนหน้านี้ จะบันทึกเพียงรายละเอียดการใช้จ่ายที่เป็นเงินในปีงบประมาณเท่านั้นและจะไม่มีรายละเอียดเรื่องรายจ่ายที่ไม่ได้เป็นเงินเหมือนดังในระบบบัญชีเกณฑ์สิทธิ์

การคำนวณต้นทุนการผลิตในองค์กรใดก็ตาม จะต้องนำผลผลิตมาแปรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำสินค้าหรือการให้บริการ ซึ่งมีขั้นตอนเริ่มจากการกำหนดผลผลิตที่ดำเนินการผลิตให้บุคคลภายนอก โดยต้องระบุต้นทุนในทุกด้านของหน่วยงาน ซึ่งเป็นต้นทุนที่ใช้ในการจัดทำผลผลิต เช่น ต้นทุนบุคลากร สื่ออุปกรณ์ เครื่องมือ และเอกสาร เป็นต้น รวมทั้งค่าเช่าอาคาร อุปกรณ์ และเงินเดือนของบุคลากรซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นถึงแม้ว่ายังไม่มีการจ่ายเป็นเงินไปในระยะแรก นอกจากนี้ยังมีต้นทุนที่ใช้ในการลงทุนเกี่ยวกับสินทรัพย์ต่าง ๆ ซึ่งจะนำมารวมเป็นต้นทุนรวม (Total Costs) เพื่อเป็นการเชื่อมโยงระหว่างต้นทุนกับผลผลิตและนำมาใช้เป็นข้อมูลในการงบประมาณสนับสนุนการทำแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) และ แผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-Term Expected Budgeting) ดังนั้นหน่วยงานต้องคำนวณให้ได้ว่าในการทำงานหนึ่งหน่วยผลผลิตจะต้องใช้ค่าใช้จ่ายเท่าใด กล่าวคือหน่วยงานจะต้องสามารถหาต้นทุนต่อหน่วยผลิต (Unit Cost) ในแต่ละช่วงเวลาเพื่อนำมาเป็นปัจจัยหนึ่งที่แสดงถึงการพัฒนาด้านประสิทธิภาพของการทำงานในช่วงเวลาต่อไป

3.2.3: การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัด และการประเมิน

แม้ว่าระบบการทำงานของรัฐถูกสมมติให้เป็นระบบที่มีกลไกการทำงานที่โปร่งใส แต่ในความเป็นจริง ระบบแห่งนี้ยังขาดการสารสนเทศหรือข้อมูลที่สมบูรณ์ (Imperfect Information) ด้วยหลายสาเหตุ เช่น มีสื่อและการสื่อสารที่ไม่เพียงพอ หรือข้อมูลบางประการประชาชนอาจไม่สามารถเข้าถึงได้ง่าย รัฐจึงต้องเป็นผู้ให้ข้อมูลและความรู้ที่ชัดเจนแก่ประชาชน นอกจากนี้ ระบบการแลกเปลี่ยนในภาครัฐไม่ใช้การแลกเปลี่ยนแบบของต่อของในทันที (Quit pro quo) ดังเช่นในตลาดสินค้าทั่วไป การผลิตสินค้าและบริการสาธารณะจึงมีความไม่ชัดเจนไม่ว่าจะในเรื่องผลประโยชน์ของประชาชน หรือ ในเรื่องต้นทุนการผลิต หรือ ภาระการใช้จ่ายในกระบวนการผลิต ซึ่งแท้จริงแล้วประชาชนก็เป็นผู้ร่วมแบกรับด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น กลุ่มประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องเฉพาะของแต่ละหน่วยงานควรเป็นกลุ่มเป้าหมาย (Target Group) ของหน่วยงานนั้นๆ ที่จะต้องทำหน้าที่ให้ข้อมูลในการให้บริการ กล่าวคือ ข้อมูลด้านผลผลิต ผลลัพธ์ ตัวชี้วัด และการประเมินของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหน่วยงานและเพื่อหน่วยงานจะได้รับความร่วมมือจากผู้ที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ดังแสดงในรูปภาพที่ 3.2

รูปภาพที่ 3.2: แนวคิดระบบ RBB โดยสังเขป และความเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชน



RBB เป็นการเปรียบเทียบผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) ที่เกิดขึ้นจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรกเริ่ม โดยใช้ระบบการประเมินผลงานที่อาศัยตัวชี้วัดเป็นตัวสะท้อนผลงานให้ออกมาเป็นรูปธรรม เพื่อให้มีการปรับปรุงผลการดำเนินงานขององค์กรให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความคุ้มค่า รวมถึงมีความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการ หากจะพิจารณาอีกนัยหนึ่ง การบริหารแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เป็นกิจกรรมสำคัญของแผนการปรับเปลี่ยนบทบาทภารกิจและวิธีการบริหารงานของภาครัฐซึ่งกำหนดว่า ภาครัฐจะต้องเปลี่ยนแนวทางการบริหารไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยยึดประชาชนเป็นเป้าหมายหลักในการทำงาน

ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จขององค์กร (Critical Success Factor - CSF) คือปัจจัยสำคัญยิ่งที่จำเป็นต้องมีการกำหนดขึ้นเพื่อผลผลิตและผลลัพธ์จะได้รับความสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ขององค์กร ปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จเป็นหลักหมาย (Benchmark) ที่ต้องมีความเป็นรูปธรรมในการเกี่ยวข้องการปฏิบัติงานในทุกระดับขององค์กรให้มุ่งไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งต้องทำให้เจ้าหน้าที่และผู้บริหารขององค์กรตระหนักว่าต้องทำอะไรบ้างเพื่อให้ผลสัมฤทธิ์ (Net Result) ขององค์กรตอบสนองวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ตั้งแต่แรกเริ่ม ดังนั้น หากปราศจากปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ วิสัยทัศน์ขององค์กรก็จะไม่ได้รับการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อีกนัยหนึ่ง การกำหนดปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จคือการให้หลักการ (Rationale) แนวทางหรือวิธีการ (Guideline) ที่องค์กรจะสามารถบรรลุเป้าหมายได้ โดยหลักการ “ผลผลิต” คือสินค้าหรือบริการที่เป็นรูปธรรม ผลิตขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อให้บุคคลภายนอกได้ใช้ประโยชน์ “ผลลัพธ์” คือผลประโยชน์ ผลข้างเคียงหรือผลกระทบ (Externality) ที่มีต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการผลิตสินค้าหรือบริการโดยหน่วยงานของรัฐที่กล่าวถึง ดังนั้น “ตัวชี้วัด” คือตัวบ่งชี้สภาพการบรรลุเป้าหมายทั้งในผลผลิตและผลลัพธ์ โดยสามารถพิจารณาด้วยปริมาณ คุณภาพ และความสามารถในการประหยัดต้นทุนค่าเสียโอกาสต่างๆ ให้ได้มากที่สุด ตัวอย่าง เช่นกรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ งานหลักคือป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด ดังนั้นผลผลิตคือผู้กระทำความผิดที่ถูกจับ ซึ่งอาจกำหนดให้ตัวชี้วัดผลผลิตเป็นจำนวนผู้กระทำความผิดที่ถูกจับหรือลงโทษ และผลลัพธ์ของงานดังกล่าวคือการที่คดีอาชญากรรมลดน้อยลง ซึ่งอาจกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์เป็นจำนวนคดีอาชญากรรมที่มีสถิติลดน้อยลง

3.2.4: การประเมินผล (Assessment and Evaluation)

ท้ายสุดในการประเมินผลที่เป็นรูปธรรม จำเป็นต้องมีตัวชี้วัดการดำเนินงานหลัก หรือ Key Performance Indicator (KPI) ซึ่งเป็นการวัดความก้าวหน้าของการบรรลุปัจจัยหลักแห่ง

ความสำเร็จ หรือผลสัมฤทธิ์ขององค์กร โดยเทียบผลการปฏิบัติงานกับมาตรฐานหรือเป้าหมายที่มีการตกลงกันไว้ตั้งแต่แรกเริ่ม องค์กรสามารถใช้ผลของการวัดและการประเมินความก้าวหน้าของการบรรลุวิสัยทัศน์ขององค์กรนั้นเองเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักมีความเชื่อมโยงกับปัจจัยหลักแห่งความสำเร็จ ดังนั้นตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักที่ดีควรมีความเหมาะสม สามารถที่จะโน้มน้าวให้ทุกคนในองค์กรและผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ตลอดจนสาธารณชนเชื่อถือ ผลงานที่วัดจากตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักจะแสดงถึงภารกิจที่องค์กรจะต้องปฏิบัติบนพื้นฐานของเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยต้องสามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม และต้องสามารถเชื่อมโยงไปสู่ต้นทุนรวมในการปฏิบัติงานขององค์กรได้

โดยทั่วไปกรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการ แบ่งได้เป็นสี่ด้าน ด้านแรกเกี่ยวข้องกับผู้ที่อยู่ภายนอกองค์กร (External Perspective) ซึ่งเป็นการพิจารณาองค์กรในมุมมองของประชาชนผู้รับบริการ สาธารณชนทั่วไปที่อยู่ในสภาวะแวดล้อมภายนอกองค์กร ผู้มีส่วนได้เสียประโยชน์ต่างๆ รัฐบาล หน่วยงานราชการอื่นๆ รัฐวิสาหกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน และสถาบันการศึกษา ฯลฯ โดยตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักมีดังเช่น ร้อยละของผลผลิตที่เสร็จตามเวลามาตรฐาน จำนวนข้อร้องเรียนของผู้รับบริการที่มีต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และร้อยละของผู้รับบริการที่มีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น ด้านที่สองเกี่ยวกับองค์ประกอบภายในองค์กร (Internal Perspective) ซึ่งเป็นการพิจารณาย้อนกลับไปที่โครงสร้างองค์กร กระบวนการทำงาน ทรัพยากรมนุษย์ ความสามารถหลักขององค์กร วัฒนธรรม และค่านิยม ตัวชี้วัดมีดังเช่น ร้อยละของผู้บริหารที่มีความพึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ร้อยละของเจ้าหน้าที่ที่มีความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน และอัตราการสูญเสียเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

กรอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของส่วนราชการด้านที่สามคือด้านนวัตกรรม (Innovation Perspective) เป็นการพิจารณาความสามารถขององค์กรต่อความเปลี่ยนแปลง กล่าวคือเป็นการมองไปในอนาคตว่าองค์กรควรริเริ่มสร้างสรรค์อย่างไร เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดียิ่งกว่าเดิม ซึ่งมีตัวชี้วัดดังเช่น ร้อยละของความก้าวหน้าของการพัฒนารูปแบบการให้บริการ และร้อยละของผู้รับบริการที่มีความพึงพอใจ หรือได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากบริการรูปแบบใหม่ของหน่วยงาน ส่วนกรอบด้านที่สี่คือด้านการเงิน (Financial Perspective) ให้ความสำคัญกับการประหยัดทรัพยากรทางการบริหาร ความคุ้มค่าของเงินงบประมาณที่ใช้ ความสามารถในการให้บริการเทียบกับผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา รวมถึงการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบที่ปรากฏ มีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหลักดังเช่น จำนวนเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการตัดสินว่าทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวนข้อทักท้วงจากสำนักงาน

การตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น โดยสรุป ตารางที่ 3.1 แสดงถึงข้อแตกต่างระหว่างระบบงบประมาณแบบดั้งเดิมกับระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

ตารางที่ 3.1: สรุปข้อแตกต่าง	
ระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม	ระบบงบประมาณแบบมุ่งเห็นผลงาน
1. เน้นการวางแผนล่วงหน้า ไม่มีการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์	1. เน้นผลผลิตและผลลัพธ์
2. ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณเป็นหมวดรายจ่าย 7 หมวด	2. ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เป็น 4 งบ คือ งบบุคลากร, งบดำเนินการ, งบลงทุน และ งบเงินอุดหนุน
3. วางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า 5 ปี ซึ่งในแต่ละปี สามารถแสดงงานหรือโครงการที่ต้องการดำเนินการ และไม่ต้องส่งให้สำนักงบประมาณ แต่นำแผนปีแรกมาจัดทำเป็นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพียงปีเดียว	3. วางแผนงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า 4 ปี ซึ่งปีแรกจะแสดงงานหรือโครงการที่ต้องการดำเนินการ ส่วน 3 ปี ถัดไปให้แสดงเฉพาะ ภาระงบประมาณที่จะเกิดขึ้นในอนาคตของงานหรือโครงการที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันและต้องส่งให้สำนักงบประมาณ โดยในปีแรกของแผนจะใช้เป็นคำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย
4. คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีแสดงเป็นรายการและวงเงินงบประมาณของแต่ละรายการ	4. คำขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีแสดงเป็นกิจกรรมแต่ละกิจกรรมต้องระบุว่าได้ผลผลิตอะไรแต่ละผลผลิตใช้งบประมาณเท่าใดแสดงการคำนวณต้นทุนของผลผลิตด้วย
5. ให้ความสำคัญกับการควบคุมทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงาน	5. ให้ความสำคัญกับการประเมินผลคือวัดผลการดำเนินงานโดยกำหนดหน่วยวัดให้ชัดเจน

3.2.5 การดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด (Good Governance)

ในการวิเคราะห์สภาพการณ์ของระบบงบประมาณในองค์กรอิสระในภาพรวมว่าสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้เพื่อนำไปสู่การบริหารปกครองแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือไม่ ควรจะพิจารณาและแยกแยะประเด็นให้เด่นชัด กล่าวคือ ประเด็นหลักที่ควรพิจารณามีดังต่อไปนี้ (1) ระบบงบประมาณในองค์กรอิสระ ณ ปัจจุบันเอื้ออำนาจการบริหารจัดการบ้านเมือง สังคม องค์กร สถาบันหรือธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) หรือไม่ (2) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่มีความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) หรือไม่ (3) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบ

ได้ (Accountability) หรือไม่ (4) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ มีความชอบธรรมยุติธรรม (Fairness) หรือไม่ (5) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่มีคุณภาพประสิทธิภาพ (Quality and Efficiency) หรือไม่ และ (6) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่มีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม (General Ethical and Moral Standard) หรือไม่ อย่างไร ซึ่งตามรูปภาพที่ 3.1 และ 3.2 แสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องระหว่างระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์กับหลักธรรมาภิบาลโดยชัดเจน

3.3: ภาพรวมระบบงบประมาณขององค์กรอิสระในปัจจุบัน

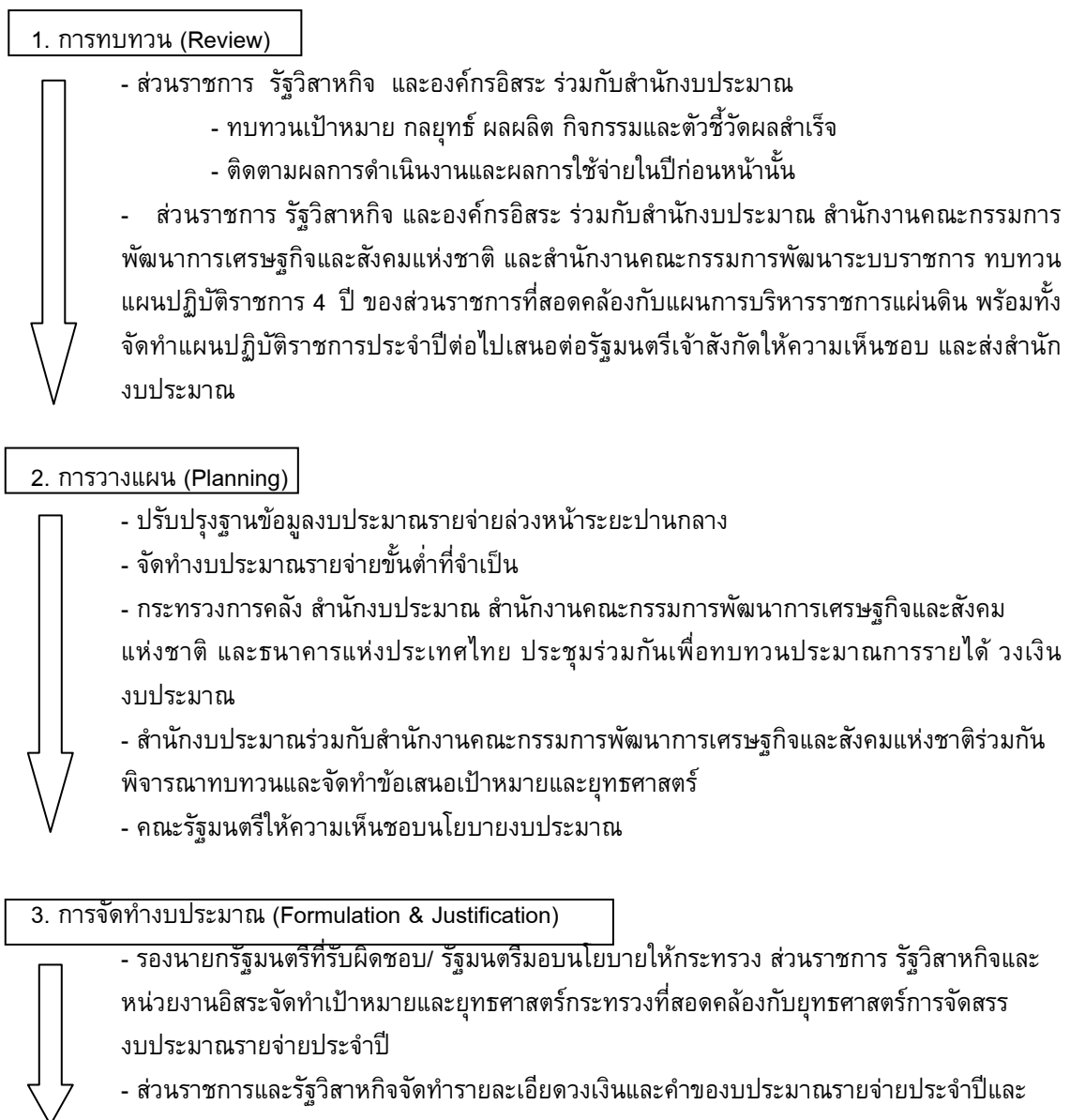
องค์กร (อิสระ) ตามรัฐธรรมนูญมีอยู่ทั้งหมด 8 องค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 75 วรรค 2 ซึ่งจะมีองค์กรหนึ่งเรียกว่าองค์กรศาล มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ มีอยู่ 3 องค์กรที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ส่วนคำว่า “องค์กรอิสระ” เป็นภาษาพูด (ภาษาชาวบ้าน) แท้ที่จริงก็คือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ แต่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ¹⁷ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ มีอยู่ 5 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การเป็นองค์กรอิสระรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 75 วรรคสองโดยชัดเจนว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระ” ของทั้ง 8 องค์กรนี้

สำหรับหน่วยงานราชการทั่วไปทุกหน่วยงาน ตามปกติต้องของบประมาณผ่านรัฐมนตรีประจำกระทรวง รัฐมนตรีต้องเห็นชอบและส่งไปยังสำนักงบประมาณเพื่อพิจารณา จากนั้นสำนักงบประมาณจึงเสนอคณะรัฐมนตรี ว่ารัฐมนตรีทุกกระทรวงเห็นชอบด้วยหรือไม่ หากไม่เห็นชอบก็ต้องกลับไปทบทวนและส่งสำนักงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณจะพิจารณาต่อไปว่างบประมาณที่หน่วยงานขอเหมาะสมกับยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ ยุทธศาสตร์ภารกิจมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตาม ในกรณีองค์กรอิสระ ความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระทั้งหลายมีความจำเป็น ทั้งนี้ก็เพราะว่าหากไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณ ซึ่งจะรวมไปถึงการบริหารงานบุคคลและการดำเนินกิจการอื่นๆ ขององค์กรดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการทำหน้าที่ขึ้นได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงรับรองให้องค์กรอิสระทั้งหลายมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระทั้งในด้านการบริหารงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารกิจการอื่น ๆ ด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้ปลอดจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นที่จะกระทบต่อการทำหน้าที่โดยอิสระขององค์กรดังกล่าว

¹⁷ จากการสัมภาษณ์คุณนพดล เอ็งเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระไม่ใช่องค์กรที่แยกออกมาต่างหากจากรัฐ ดังนั้นการบริหารงบประมาณจึงต้องอยู่ในกรอบที่เหมาะสมและการบริหารงบประมาณในกรอบที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับที่แต่ละองค์กรเห็นสมควรต่อการที่จะทำให้ยุทธศาสตร์ของแต่ละองค์กรดำเนินไปได้และบรรลุตามเจตนารมณ์ในการทำหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้ โดยขั้นตอนการของงบประมาณหน่วยงานราชการและองค์กรอิสระ (ที่เป็นราชการและไม่เป็นราชการ) ได้แสดงไว้ในรูปภาพที่ 3.3

รูปภาพที่ 3.3: ขั้นตอนการของงบประมาณรายจ่าย (Budgeting Phase) ของหน่วยงานราชการและองค์กรอิสระ (ที่เป็นราชการและไม่เป็นราชการ) โดยสังเขป



เอกสารที่เกี่ยวข้อง เสนอกระทรวง รัฐมนตรีและรองนายกรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบและส่งสำนักงานงบประมาณ

- หน่วยงานอิสระ (ที่เป็นราชการและไม่เป็นราชการ) จัดทำรายละเอียดวงเงินและค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเอกสารที่เกี่ยวข้องอาจเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นและเมื่อพิจารณาแล้วก็จะเสนอไปยังรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จะให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี ประธาน ฝ่ายค้าน ประธานวุฒิสมาชิก แต่งตั้งบุคคลที่จะเข้ามาตรวจสอบองค์กร รัฐบาลจะเข้ามาดูแลโดยอาจให้คำแนะนำเพื่อให้สอดคล้องกับภาพรวมของประเทศ แต่รัฐบาลเองไม่มีอำนาจตัดทอนงบประมาณที่องค์กรอิสระเสนอ และส่งความเห็นให้กับรัฐสภา องค์กรรัฐสภาจะเป็นองค์กรสุดท้ายที่จะพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณองค์กรอิสระ

- หน่วยงานอิสระ (ที่เป็นหน่วยงานราชการเดิม) เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่ง สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยรับตรวจ อาจยังต้องยึดอยู่กับระเบียบราชการในเรื่องของงบกลางคือค่าสวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล ถึงแม้ว่าพรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 จะกำหนดว่าให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุน

- สำนักงานงบประมาณพิจารณาและจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีในทุกมิติในเชิงบูรณาการ

- คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในรายละเอียด พร้อมหลักเกณฑ์และการปรับปรุงงบประมาณรายจ่ายประจำปี

- รองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ/รัฐมนตรีมอบนโยบายให้กระทรวง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจพิจารณาปรับปรุง

- สำนักงานงบประมาณพิจารณาปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

- คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและนำเสนอผู้แทนราษฎร

4. การอนุมัติงบประมาณ (Approval)

- สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 1

- สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่ 2-3

- วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีฯ

- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี นำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

5. การปฏิบัติทางงบประมาณและการรายงานปฏิบัติและการใช้จ่าย (Execution and Assessment & Expenditure Report)

- หน่วยงานราชการทั่วไปจะต้องเบิกจ่ายตามระเบียบกระทรวงการคลัง หากมีเงินเหลือต้องคืนเงินตามระเบียบที่กำหนดไว้ และจัดทำรายงานประจำปีก่อนสิ้นสุดปีงบประมาณ

- องค์กรอิสระส่วนใหญ่จะได้เงินอุดหนุนเป็นก้อน สามารถจัดสรรเงินภายในเองได้ หากมีเงินเหลือก็สามารถเก็บไว้ใช้ในปีต่อไป โดยองค์กรอิสระจะมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณ

ภายใน และแต่ละองค์กรอิสระจะมีระเบียบว่าด้วยการงบประมาณ ระเบียบการเงิน การได้รับการจัดสรรงบประมาณก็จะได้รับการจัดสรรตามหมวดที่ได้ระบุเอาไว้ การถัวจ่ายระหว่างรายการในหมวดก็สามารถทำได้โดยคล่องตัวภายใต้ระเบียบขององค์กรเอง อย่างไรก็ตาม องค์กรอิสระที่เป็นหน่วยราชการเดิม เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อาจยังต้องยึดกับระเบียบราชการในเรื่องของงบกลาง แม้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 58 จะกำหนดให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุน และเมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณ องค์กรอิสระจะต้องจัดทำรายงานประจำปี

ที่มา: ขั้นตอนส่วนหนึ่งจากปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 และเกี่ยวกับองค์กรอิสระจากการสอบถามคุณวิชิต ขวัญมี สำนักงานงบประมาณ

ในการปฏิบัติทางงบประมาณขององค์กรอิสระ จุดแรกคือการจัดตั้งงบประมาณปี ในการงบประมาณอาจมีการเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เห็น องค์กรอิสระส่วนใหญ่จะได้เงินอุดหนุนเป็นก้อน ส่วนหน่วยงานราชการอื่นๆ จะต้องเบิกจ่ายตามระเบียบ ในองค์กรอิสระจะสามารถจัดสรรเงินภายในเองได้ หากมีเงินเหลือก็สามารถเก็บไว้ใช้ในปีต่อไป ซึ่งจุดนี้ต่างกับหน่วยงานราชการที่ต้องคืนเงินตามระเบียบที่กำหนดไว้ สำหรับกรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยรับตรวจ และเมื่อพิจารณาแล้วก็จะเสนอไปยังรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรี ประธานฝ่ายค้าน ประธานวุฒิสมาชิก ตั้งบุคคลที่จะเข้ามาตรวจสอบขององค์กรหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นส่วนราชการเดิม เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจยังต้องยึดอยู่กับระเบียบราชการในเรื่องของงบกลางคือค่าสวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 58 จะกำหนดว่า ให้จัดสรรเป็นเงินอุดหนุน¹⁸ แต่ด้วยความที่ว่าองค์กรดังกล่าวเป็นส่วนราชการมาก่อน ในทางปฏิบัติจึงยังคงยึดตามหลักเกณฑ์เดิมในส่วนนี้ ดังนั้น กรมบัญชีกลางยังควบคุมในการใช้จ่าย ซึ่งได้เป็นงบรายจ่ายอื่นไม่ใช่เงินอุดหนุน¹⁹

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 58 มีข้อความว่า “ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย”

¹⁹ จากการสัมภาษณ์คุณวีพร คูหิรัญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ คุณปัทมา สวนประเสริฐ เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี 7

ในเรื่องการเสนองบประมาณ รัฐบาลจะเข้ามาดูแลโดยอาจให้คำแนะนำเพื่อให้สอดคล้องกับภาพรวมของประเทศ แต่รัฐบาลเองไม่มีอำนาจตัดทอนงบประมาณที่ทางองค์กรอิสระเสนอ รัฐบาลสามารถทำได้เพียงให้ข้อแนะนำหรือให้ความเห็นแก่รัฐสภา โดยองค์กรรัฐสภาจะเป็นองค์กรสุดท้ายที่จะพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณขององค์กรอิสระว่าสมเหตุสมผลหรือไม่อย่างไร เพราะสภาเป็นตัวแทนปวงชนชาวไทย สภาจะรับผิดชอบในการตรากฎหมายเก็บภาษี เพราะฉะนั้นเมื่อเก็บภาษีแล้ว รัฐสภาก็จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะใช้จ่ายแค่ไหนอย่างไร สภามีอำนาจตัดทอนโดยจะตัดไม่หักก็ได้หรือจะปรับลดก็ได้ (“No Taxation without Representation”) แต่ไม่มีอำนาจปรับเพิ่ม สภาก็มีอำนาจเพิ่มก็ต่อเมื่อเป็นคำขอจากรัฐบาล หรือฝ่ายบริหารพิจารณาแล้วส่งมายังสภาจึงจะสามารถพิจารณาปรับเพิ่มได้ นั่นคือกลไกในการตรวจสอบซึ่งตรงนี้เป็นจุดที่สำคัญ ในการตั้งงบประมาณ แต่ละองค์กรอิสระจะพิจารณาตามความเหมาะสม ทั้งในแง่ของบุคคลากร งบประมาณประจำ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนต่าง ๆ นอกจากนั้น ก็จะเป็นงบทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน งบประมาณที่เกี่ยวกับสถานที่ปฏิบัติงาน และในบางองค์กรไม่มีสถานที่เป็นของตัวเองจึงต้องเช่าสถานที่

ในกรณีตัวอย่าง ดังเช่นศาลรัฐธรรมนูญมีอาคารเป็นขององค์กรเองที่ได้จากกรมธนารักษ์ เป็นราชพัสดุของกรมธนารักษ์ องค์กรต้องตั้งงบประมาณเพื่อการบำรุงรักษา นอกจากนั้น ต้องมีการตั้งงบประมาณดำเนินแผนการโครงการในลักษณะต่างๆ ที่จะตอบสนองต่อการทำหน้าที่ขององค์กรอำนาจ คือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีศาลยุติธรรม องค์กรอำนาจคือผู้พิพากษา และในกรณีของศาลปกครองก็คือตุลาการศาลปกครอง ที่ให้องค์กรอำนาจได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โครงการที่สำคัญก็เป็นงานโครงการในส่วนที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัย ในงานวิชาการ ในงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงของแต่ละองค์กร งานโครงการที่จะเผยแพร่งานวิชาการออกไปสู่สาธารณะอาจเป็นรูปการสัมมนาทางวิชาการ การออกไปให้ความรู้ทางวิชาการ รวมตลอดทั้งการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์ที่จะเผยแพร่ออกไปในวงกว้าง โดยมีความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณภายใน และแต่ละองค์กรอิสระจะมีระเบียบว่าด้วยการงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการเงิน การได้รับการจัดสรรงบประมาณก็จะได้รับการจัดสรรมาตามหมวดที่ได้ระบุเอาไว้ การถัวจ่ายระหว่างรายการในหมวดก็จะสามารถทำได้โดยคล่องตัวภายใต้ระเบียบขององค์กรเอง

นอกจากการตรวจสอบในการตั้งงบประมาณแล้ว องค์กรที่จะมาตรวจสอบในการใช้จ่ายงบประมาณ คือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรอิสระทั้งหมดอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบเรื่องความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณ ตรวจสอบระบบบัญชี ตรวจสอบในการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ อยู่ภายใต้การตรวจสอบเช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ แต่จะเป็นการตรวจสอบในชั้นธุรการ เพราะว่าการอำนาจจะ

เป็นผู้วางระเบียบปฏิบัติให้หน่วยธุรกิจเป็นผู้ปฏิบัติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะเข้ามาตรวจสอบดูแลเท่านั้น ส่วนในแง่ของการวางระเบียบปฏิบัติต่างๆ ขององค์กรอิสระก็ต้องยอมรับว่าแต่ละองค์กรจะกำหนดเอง และจะมีการสัมมนาร่วมกันบ้าง ซึ่งการสัมมนาร่วมกันก็จะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลกัน และจะมีการประสานสอดคล้องเพื่อการปฏิบัติงานที่ร่วมกัน อย่างไรก็ตามหากจะมีการวางระเบียบกลางออกมาให้เกิดเป็นมาตรฐาน ผู้ให้สัมภาษณ์ในแต่ละองค์กรให้ความเห็นว่า อาจจะเป็นการเข้าไปแทรกแซงความเป็นอิสระซึ่งจะขัดกับรัฐธรรมนูญหนึ่ง ควรจะมีการประสานงานกับภายในมากกว่าที่จะไปมีระเบียบกลางหรือว่าบังคับให้แต่ละองค์กรต้องมาวางระเบียบร่วมกันเพราะการที่แต่ละองค์กรได้กำหนดระเบียบขึ้นไว้อยู่แล้ว การปฏิบัติตามระเบียบก็จะมีกลไกในการตรวจสอบอยู่ในการตั้งงบประมาณเองและในการใช้จ่ายงบประมาณควบคู่กัน

ในระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ เน้นที่ผลผลิต (Output) ซึ่งเมื่อเน้นตรงจุดนี้ สิ่งแรกที่องค์กรจะได้รับคือความคล่องตัว (Flexibility) ในการดำเนินงานและในการใช้จ่ายงบประมาณ ภายใต้ระเบียบบริหารที่เปิดให้สามารถนำเงินไปถัวเฉลี่ยกันได้ สำหรับหน่วยงานภาครัฐทั่วไป อาจมีความคล่องคล้ายกับองค์กรอิสระ แต่ก็จะมีระเบียบวางไว้ในหลายเรื่องสำคัญ เช่น ขึ้นเงินเดือนไม่ได้ หรือหากจัดอบรมก็ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ส่วนในการวัดผล ปกติในทางปฏิบัติจะกำหนดไว้สี่ตัวชี้วัดซึ่งประกอบด้วย ปริมาณ คุณภาพ ต้นทุน และเวลา ตัวอย่างเช่น ในเรื่องต้นทุนจะต้องมีการปรับระบบบัญชี ต้นทุนต่องาน ค่าใช้จ่ายต่อผลผลิต อาทิ การคำนวณต้นทุนในการผลิตนักศึกษาณะเดียวกัน ต่อหน่วยต่อบุคลากรในการผลิตนักศึกษา ซึ่งจะวัดได้ว่าควรจะลงทุนในส่วนไหน และจะมีข้อมูลว่าส่วนไหนใช้เงินอย่างไร ขณะนี้นักตัวชี้วัดมาใช้กำลังอยู่ในระยะเริ่มต้น มีการใช้ตัวชี้วัดสองตัวแรก คือปริมาณและคุณภาพ ปริมาณคือปริมาณงานตามผลผลิตที่กำหนดไว้ที่จะออกมาที่ระบุไว้ในแผนขององค์กร ในส่วนคุณภาพ ถ้าเป็นหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน ก็สามารถวัดได้โดยความพึงพอใจของประชาชน แต่ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องง่ายที่จะวัด ซึ่งในขณะนี้ตัวชี้วัดดังกล่าว กำลังจะอยู่ในช่วงการพัฒนา²⁰

การประเมินผลงานนี้จะมีความแตกต่างกันในแต่ละองค์กร จากการสัมภาษณ์พบว่า ในทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ผลผลิตของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นอยู่กับอัตรากำลังพลที่มีอยู่ หากใช้เชิงปริมาณกิจกรรมที่หน่วยงานตรวจสอบก็จะแยกเป็นผลผลิตสองส่วนคือ การตรวจสอบและการพัฒนาบุคลากร เพราะฉะนั้นปริมาณที่จะตรวจสอบต้องอิงอยู่กับอัตรากำลัง อาทิ ต่อคน หรือ ต่อวัน ดังนั้นปริมาณที่ออกมาคงจะไม่แตกต่างกันมากนักในแต่ละ

²⁰ คุณสนธยา ลือประไพ ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณองค์กรรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจ สำนักงบประมาณ

ปี เพียงแต่ว่าเป้าหมายในแผนประจำปี อาจจะเปลี่ยนไป เช่น ปีนี้อาจจะเน้นในการตรวจสอบ จัดซื้อจัดจ้างหรือเน้นเรื่องอื่นแล้วแต่แผนในแต่ละปี ตามความเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ ตามรายละเอียดในบรรณานุกรม ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ยังไม่ได้ใช้อย่างเต็มที่ในองค์กรต่างๆ แต่ในการจัดทำงบประมาณ ความจริงแล้วตามรัฐธรรมนูญ รัฐจะต้อง จัดสรรงบประมาณให้พอเพียง แต่ข้อเท็จจริงก็คืองบประมาณขององค์กรอิสระกับหน่วยงาน ภาครัฐเป็นกลุ่มเดียวกันไม่ได้แยกจากกัน เพราะว่าในทางปฏิบัติพบว่า แบบยื่นของงบประมาณ ที่ใช้ยังคงยึดอยู่กับยุทธศาสตร์ของราชการเป็นหลัก ไม่ได้ยึดยุทธศาสตร์ขององค์กรอิสระเป็น หลักในการของงบประมาณ ซึ่งควรที่จะต้องแยกกันคนละแบบเพราะองค์กรไม่ได้เน้น ยุทธศาสตร์ของภาครัฐ ในขณะที่ หน่วยงานกำลังดำเนินการเพื่อจัดทำแผนกลยุทธ์ เพื่อมุ่ง ไปสู่ผลสัมฤทธิ์ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะต้องปรับเปลี่ยนในด้านการใช้ตัวชี้วัดในตรวจสอบ

หน่วยงานส่วนใหญ่จะมีการประเมินในลักษณะประเมินภายใน สำหรับกรณีของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ถือเป็นประเมินภายใน โดยองค์อำนาจคือคณะตุลาการศาล รัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ประเมินความพึงพอใจ ถือเอาความพึงพอใจของคณะตุลาการศาล รัฐธรรมนูญเป็นจุดสำคัญ ดังนั้น กลุ่มแรกคือคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กลุ่มที่สองคือส่วน ราชการหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่ต้องสัมพันธ์กับศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะมี การยื่นคำร้องไปจะมีการเผยแพร่คำวินิจฉัยต่างๆ ออกไป กลุ่มที่สามคือประชาชนที่มาขอรับ บริการข้อมูลข่าวสารว่ามีความพึงพอใจแค่ไหนอย่างไร แต่กลุ่มที่มีความสำคัญมากก็คือ คณะ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เพราะว่า “ลูกค้า” ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่สำคัญที่สุดไม่ใช่ ประชาชนหรือหน่วยงานที่สัมพันธ์ทั้งหลายแต่คือ คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งแตกต่าง จากหน่วยงานที่ให้บริการประชาชน หน่วยงานเหล่านี้ลูกค้าคือประชาชน ความพึงพอใจของ ประชาชนจึงเป็นปัจจัยสำคัญสูงสุด

สำหรับศาลปกครอง ในตอนแรกเริ่มระบบศาล ผู้ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าศาลที่ควร แยกคือศาลทหารเท่านั้นเพราะมีบริบทที่แตกต่างจากการว่าข้อพิพาทปกติ ต่อมาในระยะหลัง ที่มีการถกเถียงกันมากเพราะว่าคู่ความไม่ใช่เฉพาะชาวบ้านกับชาวบ้าน แต่มีคดีจำนวนมากที่ คู่ความขัดแย้งคือ ชาวบ้านกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตัวอย่างเช่น กรณีชาวบ้านเป็นคู่ความกับ อำเภอบึงสามพัน หรือกรมชลประทานที่เวนคืนที่ดินไปทำอ่างเก็บน้ำ เอกสารหลักฐานต่างๆ ของชาวบ้านส่วนใหญ่จะมีไม่เพียงพอ ดังนั้นในการหาพยานหลักฐานมาต่อสู้กันจึงมีความไม่ เสมอภาคกัน ต่อมาจึงเกิดความคิดให้มีระบบศาลอีกแบบหนึ่งเข้ามาทำหน้าที่ในคดีพิพาทที่ แตกต่างออกไป ศาลปกครองเดิมเป็นแผนกหนึ่งของศาลแพ่ง โดยต่อมาทนายความ หมาย มหาชนมองว่าควรจะมีวิธีคิดเกี่ยวกับคู่ความที่ต่างจากเดิมและมีบทบาทผู้พิพากษาที่ต่าง ออกไป โดยผู้พิพากษาในศาลปกครองจะทำหน้าที่ไต่สวนด้วย ศาลเห็นประเด็นที่คู่ความไม่ เห็น กรณีตัวอย่าง เช่น ชาวบ้านกลุ่มหนึ่งได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นขยะจากโรงงานที่อยู่

บริเวณใกล้เคียง ชาวบ้านอาจจะบอกได้เพียงว่าพวกเขาเดือดร้อนจากกลิ่นนี้ ชาวบ้านที่มีความรู้ อาจจะบอกได้ว่า ในรัฐธรรมนูญโรงงานไม่สามารถทำเช่นนี้ได้ แต่จะไม่มีข้อมูลในระดับพระราชบัญญัติโรงงาน กฎกระทรวง หรือ ประกาศหนึ่งไม่ให้ตั้งโรงงาน ฯลฯ โดยชาวบ้านเวลาฟ้องร้องก็ไม่มีความรู้ว่าตนเดือดร้อนในแง่ไหน รู้เพียงแต่ว่าอาจจะมีสิทธิทักท้วงตามรัฐธรรมนูญ หากอยู่ในระบบศาลยุติธรรมดั้งเดิมก็ต้องไปแก้สำนวนฟ้องให้ชัดเจน แต่ในกรณีที่มีศาลปกครองเป็นระบบที่ใช้การได้ส่วน ผู้พิพากษาจะมีข้อมูลว่าการตั้งโรงงานต้องมีอะไรบ้าง เช่น ใบอนุญาตจัดตั้งโรงงาน ก็จะเรียกให้โรงงานเอาหลักฐานมาชี้แจงได้ แต่หากเป็นในกรณีไม่มีศาลปกครอง ถ้าผู้ร้องไม่สามารถยกหลักฐานมาอ้างได้ว่าเขาเดือดร้อน และโรงงานเองก็มีใบอนุญาตถูกต้อง ก็จำเป็นต้องยกฟ้องไป ในระบบของศาลปกครองจะมีวิธีเรียกเอกสารเป็นส่วนใหญ่ ด้วยเหตุนี้อาจจะทำให้เกิดความล่าช้าในการทำงานได้ ศาลปกครองได้มีความพยายามจะกำหนดตัวชี้วัดผลงาน ไม่เฉพาะแต่ศาลปกครองเพียงแห่งเดียวแต่สำหรับศาลยุติธรรมก็เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตามด้วยเหตุผลที่ “ธรรมชาติของคดีแต่ละเรื่อง” จะไม่เหมือนกัน จึงถูกมองว่า “ใช้ข้อมูลเชิงปริมาณมาวัดไม่ได้” เพราะขึ้นอยู่กับสภาวะเงื่อนไขคดีในช่วงไหนจะมีมากน้อยเพียงใด มีความเชื่อกันว่าวิธีการกำหนดผลงานเชิงปริมาณไม่สามารถนำมาใช้ได้กับงานยุติธรรม²¹

เช่นเดียวกันสำหรับกรณีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ การแสดงผลสัมฤทธิ์ถือว่ายังไม่มีความสมบูรณ์ ทั้งนี้เพราะเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นมาใหม่และยังขาดความพร้อมด้านบุคลากร กล่าวคือ ได้มีการกำหนดผลสัมฤทธิ์แต่ว่าด้วยคณะทำงานที่มากและมาจากหลากหลายหน่วยงาน ทำให้ผลสัมฤทธิ์ที่ว่าไม่ตรงกัน²² แต่ขณะนี้องค์กรกำลังทำฐานชี้วัดตั้งตัวอย่างแสดงในตารางที่ 3.5 อย่างไรก็ตามในบางส่วนของงานได้มีการกำหนดตัวชี้วัด เช่น กำหนดกิจกรรมไว้หนึ่งกิจกรรม แล้วหาต้นทุนการผลิตกิจกรรมนี้ จะมีการทำเป็นรหัสของแต่ละหน่วยงานว่ากิจกรรมแต่ละรหัสใช้จ่ายอย่างไร ซึ่งแท้จริงแล้วมีการทำแผนเช่นนี้ทุกปี แต่แผนที่ได้กำหนดส่วนใหญ่จะมีการปรับเปลี่ยนบ่อยครั้งเนื่องจากลักษณะของงานในองค์กรนี้เป็นการทำงานกับหลายหน่วยงานพร้อมกัน เช่นกรรมการสิทธิมนุษยชน ข้าราชการ และคณะอนุกรรมการเป็นชุดๆ ส่วนใหญ่มาจากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Non-Governmental Organisations: NGOs) ซึ่งบางครั้งอาจขาดความเข้าใจงานในระบบราชการ จึงทำให้ไม่ได้มีการกำหนดเวลาและแผนการทำงาน หรือการทำเอกสารต่างๆ อย่างเป็นระบบ

²¹ ดร. สายทิพย์ สุคติพันธ์ ตุลาการศาลปกครอง

²² คุณสุวรรณา ทรัพย์พานนท์ ผู้อำนวยการฝ่ายคลัง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตารางที่ 3.2: ตัวอย่างการแสดงผลผลิตของหน่วยงานและตัวชี้วัดความสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม: กรณีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2548

1) การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน	
ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ	- จำนวนองค์กรภาครัฐ/เอกชน ภาคประชาสังคมที่ได้รับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ไม่น้อยกว่า 13,000 แห่ง
ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ	- องค์กรภาครัฐ/เอกชน ภาคประชาสังคมมีความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 - ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจเรื่องสิทธิมนุษยชนเพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 5
2) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	
ตัวชี้วัดเชิงปริมาณ	- จำนวนเรื่องร้องเรียนที่รับ 1,000 เรื่อง - จำนวนเรื่องร้องเรียนที่ได้รับการดำเนินการจนได้ข้อยุติ 500 เรื่อง - จำนวนข้อเสนอแนะนโยบายที่เสนอต่อรัฐสภา/กรม และหรือข้อเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 20 เรื่อง - จำนวนข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับที่เสนอต่อรัฐสภา/กรม และ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 20 เรื่อง
ตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ	- ความพึงพอใจของผู้ร้องเรียนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60

ที่มา: เอกสารประกอบการขอตั้งงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2548

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง²³ ในการแจกแจงตามผลสัมฤทธิ์ ว่าแผนและยุทธศาสตร์ขององค์กรอิสระคืออะไร ได้มีการส่งให้สำนักงบประมาณ แต่จะไม่มีรายละเอียดเพียงพอเพราะองค์กรดังกล่าวถือว่าไม่ได้มีหน้าที่ที่จะต้องชี้แจงต่อสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวได้ ซึ่งต่างจากส่วนราชการทั่วไปที่สำนักงบประมาณสามารถขอรายละเอียดต่างๆ ของการใช้งบประมาณได้ และในกรณีที่ใช้งบประมาณไม่หมด องค์กรอิสระสามารถไม่ต้องส่งคืนสำนักงบประมาณ จึงทำให้ไม่สามารถประเมินสถานะทางการเงิน (Financial Status) หรือขีดความสามารถ (Capability Constraint) ขององค์กรดังกล่าว ซึ่งทำให้มีความเป็นไปได้สูงที่จะขาดประสิทธิภาพ (Inefficiency) ในการบริหารงบประมาณ

ในการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มีความเห็นเพิ่มเติมว่าแรกเริ่มควรมีแผนและกลยุทธ์ที่ดีโดยมีเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจนออกมาเป็นแผนปฏิบัติการ (Action Plan) ก่อน แล้วจึงจะมุ่งไปถึงเรื่องการคำนวณคาดการณ์งบประมาณ ซึ่งถือเป็นขั้นตอนอันดับสุดท้ายที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จสูงสุด แต่ที่เป็นอยู่ในสถานการณ์จริงนั้น องค์กรอิสระส่วนใหญ่กลับเริ่มต้นจากการคาดการณ์งบประมาณเป็นสิ่งแรก เพราะฉะนั้นพอได้รับเงินไปแล้ว การใช้จ่ายเงินจึงยากที่จะสามารถบรรลุผลตามเจตนารมณ์พื้นฐานได้ สำหรับหน่วยงานราชการทั่วไปตอนนี้ต้องทำ

²³ อ้างอิงที่ 17

แผนส่งสำนักงบประมาณ แต่หน่วยงานอิสระไม่มีการบังคับใช้ในส่วนนี้ ภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามระบบงบประมาณแบบใหม่ จึงควรจะมีมาตรการอะไรบางอย่างมาควบคุมกำกับในส่วนนี้บ้าง ซึ่งไม่ใช่เป็นการควบคุมที่ทำให้ห้องค์กรขาดความเป็นอิสระ แต่เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญส่งผลให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณและออกระเบียบการใช้งบประมาณเองได้ ควรจะมีการตรวจสอบ เช่น การตรวจสอบในลักษณะอื่นๆ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบได้ดี ประชาชนก็ได้ผลประโยชน์จากงบประมาณเต็มที่ ในการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระควรมีแผนในเชิงบูรณาการ เช่น ในการตั้งงบประมาณ อาจจะมีองค์กรอิสระทุกองค์กรเข้าร่วมกันเป็นไปในลักษณะที่เป็นภาพรวม แทนที่ว่าต่างองค์กรต่างตั้งงบประมาณกันเอง และสื่อถึงประชาชนให้ทราบถึงองค์กรอิสระทั้งหมดในภาพรวม นอกจากนี้ ควรจะมีการบริหารงานไปในทิศทางที่คล้ายคลึงกัน ระเบียบจึงควรจะเป็นหนึ่งเดียวในด้านขององค์กรอิสระ²⁴ เพื่อป้องกันปัญหาที่บางองค์กรอาจออกระเบียบมาให้เอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ในการประมวลภาพรวมการบริหารงบประมาณในองค์กรอิสระที่ทำการศึกษาวิจัยนี้ ภายใต้หลักการของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อ 3.2 ข้างต้นแล้ว โดยข้อสังเกต พบว่าในภาพรวมตามรายงานประจำปีและงบประมาณรายรับ-รายจ่ายขององค์กรอิสระที่ได้ทำการศึกษาวิจัย องค์กรดังกล่าวได้บรรลุเป้าหมายที่องค์กรนั้นๆ กำหนดไว้เอง โดยใช้ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้เองเช่นกัน ดังนั้นอาจจะมีข้อควรพิจารณาต่อไปในเรื่องความเหมาะสมหรือความเกี่ยวโยงระหว่างวิสัยทัศน์ขององค์กรกับผลผลิตของตัวชี้วัดดังกล่าว หน้าที่ขององค์กรส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในหลายเรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องมีความแตกต่างในความยากง่ายในการปฏิบัติการ จึงถูกมองและเข้าใจกันว่าไม่สามารถกำหนดเวลาและปัจจัยการผลิตหรือต้นทุนต่อหน่วยได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้ว ในทางปฏิบัติภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ดังที่ใช้ในภาคเอกชนในธุรกิจการให้บริการในลักษณะเดียวกัน มีการกำหนดผลงานบริการเหล่านี้เป็นรูปธรรมได้ แม้ว่าแต่ละกรณี (Case) จะมีความยากง่ายที่แตกต่างกัน โดยเมื่อมีงานเข้ามาในองค์กร หน่วยงานแรกในองค์กรที่รับเรื่อง (ส่วนใหญ่คือฝ่ายสารบรรณ) จะต้องทำหน้าที่พิจารณาความยากง่ายของงานว่าอยู่ในระดับใดก่อนที่จะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดความยากง่ายของชิ้นงาน เช่น อาจกำหนดความยากง่าย

²⁴ ความเห็นโดยส่วนตัวของคุณิตยา ชัยเพชร ผู้อำนวยการสำนักงานการเงินและการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้อยู่ระหว่างระดับ 1 ถึง 10 โดยระดับ 1 จะมีความง่ายที่สุด (และสามารถทำเสร็จได้โดยใช้เวลาน้อยที่สุด) ส่วนระดับ 10 จะมีความยากสูงสุด ต่อจากนั้นก็กำหนดให้น้ำหนักคะแนน (Weighted Scoring) สำหรับแต่ละกรณีของงานที่แตกต่างกันไป วิธีการนี้ได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลายและใช้กันมาเป็นเวลานานในบริษัทที่ปรึกษากฎหมายข้ามชาติ และองค์กรเอกชนหลายแห่งทั่วโลกที่ให้บริการและให้คำปรึกษาแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการลงทุนสำหรับผู้ประกอบการในทุกๆระดับ การดำเนินการเช่นนี้สามารถกำหนดต้นทุนการผลิตได้อย่างชัดเจนและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

นอกจากนี้ ที่ผ่านมามีการปฏิรูประบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทยยังขาดความมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย เช่นระบบการผลิตบริการที่มีความซ้ำซ้อน การฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงกว้าง ความไม่โปร่งใส การขาดระบบกระบวนการควบคุมที่ดี การขาดแรงจูงใจให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ หรือหน่วยงานอาจมีระบบปฏิบัติการที่มีขนาดใหญ่เกินความสามารถ ทำให้เกิดต้นทุนการบริหารจัดการองค์กร (Running Costs) สูง เป็นต้น ดังนั้นในทางปฏิบัติ การที่ภาครัฐจะสามารถปรับรูปแบบเอกสารงบประมาณในลักษณะงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ แต่ละหน่วยงาน จำเป็นต้องต้องมีโครงสร้างพื้นฐาน (Basic Infrastructure) เช่น วิทยาการ และบุคลากรที่มีความรู้และความเข้าใจในหลักการและวิธีการที่สามารถเื้ออำนวยการระบบใหม่นี้ได้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ คณะวิจัยได้ทำการสำรวจและรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและข้อมูลทุติยภูมิเกี่ยวกับหน่วยงานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540 โดยได้จัดทำฐานข้อมูลที่มีรายละเอียดเรื่องพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง และอำนาจหน้าที่หลักตามรายงานในบทที่ 2 และ พิจารณา รายรับรวม-รายจ่ายรวม อัตรากำลังพลบุคลากรสายตรง และบุคลากรสายสนับสนุน รวมทั้งผลการปฏิบัติงานจากรายงานประจำปีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเอกสารสำคัญอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

ตารางที่ 3.3: งบประมาณซึ่งได้รับจัดสรรจากรัฐบาลประจำปีงบประมาณ 2545 และ 2547 (ล้านบาท)

หน่วยงาน	งบประมาณ 2545	งบประมาณ 2547
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	357	682.60
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	32.7	58.40
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	35.8	74.90
ศาลรัฐธรรมนูญ	61.1	72.80

ศาลยุติธรรม	5,938.60	6,665.40
ศาลปกครอง	642	757.50
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	273.6	334.70
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	632	829.50
รวม	7,972.80	9,475.80
ร้อยละของงบประมาณแผ่นดิน	0.78	0.81

ที่มา : รายงานผลปฏิบัติงาน และ รายงานประจำปี โดยแต่ละหน่วยงานตามระบุในตาราง และ งบประมาณโดยสังเขป โดยสำนักงบประมาณ ปี พ.ศ. 2545, 2547

เพื่อให้มีความชัดเจนในภาพรวมยิ่งขึ้น ตารางที่ 3.2 แสดงถึงงบประมาณซึ่งได้รับจัดสรรจากรัฐบาลประจำปีงบประมาณ 2545 และ 2547 ปรากฏว่างบประมาณที่จัดสรรไปสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีสัดส่วนของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมดในแต่ละปี ประมาณร้อยละ 1 ซึ่งย่อมมีนัยสำคัญที่จะสนับสนุนให้เกิดการทบทวนเป็นระยะๆ ว่าการที่องค์กรอิสระนำเอางบประมาณแผ่นดินมาใช้นั้นมีประสิทธิภาพส่งผลให้ประชาชนมีความอยู่ดีมีสุขมากขึ้นเพียงใด นอกจากนี้ ตารางที่ 3.3 ยังได้แสดงถึงสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับจากการจัดสรรต่ออัตรากำลังพล เพื่อสะท้อนงบประมาณตามขนาดขององค์กรซึ่งวัดโดยจำนวนบุคลากร

ตารางที่ 3.4: สัดส่วนงบประมาณต่ออัตรากำลังพล* ปีงบประมาณ 2545 และ 2547 (ล้านบาท)

หน่วยงาน	ปีงบประมาณ 2545	ปีงบประมาณ 2547
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	0.38	0.72
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	0.37	0.62
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	0.38	0.81
ศาลรัฐธรรมนูญ	0.77	0.73
ศาลยุติธรรม	0.40	0.43
ศาลปกครอง	0.48	0.56
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	0.53	0.51
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	0.26	0.35

* รวมบุคลากรสายตรงและสายสนับสนุน

ที่มา : คำนวณจาก รายงานผลปฏิบัติงาน และ รายงานประจำปี โดยแต่ละหน่วยงานตามระบุในตาราง และ งบประมาณโดยสังเขป โดยสำนักงบประมาณ ปี พ.ศ. 2545, 2547

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้องค์กรอิสระมีอิสระในการงบประมาณ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรอิสระนั้นๆ ดำเนินกิจการได้โดยไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมของฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงให้มีความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ เพื่อให้การบริหารการใช้งบประมาณต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อพิจารณา ตารางที่ 3.4 แสดงถึงภาพรวมรายรับและสัดส่วนการใช้จ่ายโดยสังเขปของแต่ละหน่วยงาน พบว่ารายรับขององค์กรส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ได้มาจากงบประมาณแผ่นดิน องค์กรส่วนใหญ่ไม่มีรายได้เอง จึงต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดิน คณะผู้วิจัยเห็นว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัฐจะต้องทำหน้าที่ดูแลการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรเหล่านั้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีอิสระตามภาระหน้าที่ต่อไป มิใช่หมายความว่าองค์กรดังกล่าวจะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ อย่างไรก็ตาม บางความเห็นมีอยู่ว่าการเป็นเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าการเป็นเช่นนี้จะช่วยรักษาระบบการคลังของรัฐให้เกิดประสิทธิภาพโดยรวม เพราะเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากภาษีการ トラบไคที่การปฏิบัติงานขององค์กรใดเป็นการใช้เงินของแผ่นดิน ซึ่งได้มาจากภาษีอากร การใช้จ่าย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใดก็ตาม ควรต้องปฏิบัติตามและเคารพกฎเกณฑ์ของรัฐ ไม่ว่าจะองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรอิสระหรือไม่อิสระ ดังนั้น หากงบประมาณจะต้องผ่านการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนโดยหน่วยการทางการคลังที่เกี่ยวข้องของประเทศ ก็ยิ่งเป็นการเพิ่มความละเอียดรอบคอบในการใช้เงินแผ่นดินมากยิ่งขึ้น

ความเห็นดังกล่าวของคณะผู้วิจัยบนพื้นฐานของหลักการคลังมาตรฐานสากลดังระบุในงานวิชาการ เช่น Sitgilitz (2000) และ Fisher (1988) สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามปรากฏในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง “ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” (เรื่องเสรีที่ 518/2545) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1) ได้พิจารณาแล้วว่า “แม้ว่ามาตรา 75 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรอิสระก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัฐจะต้องทำหน้าที่ดูแลการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรเหล่านั้นสามารถดำเนินการได้อย่างมีอิสระตามภาระหน้าที่ต่อไป มิใช่หมายความว่าองค์กรดังกล่าวจะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ คงมีความหมายแต่เพียงว่ารัฐต้องไม่ใช้กระบวนการในการจัดสรรงบประมาณหรือจำนวนเงินงบประมาณมาเป็นเครื่องมือในการทำให้องค์กรอิสระขาดความเป็นอิสระในการบริหาร อย่างไรก็ตาม การที่รัฐไม่

สามารถจัดสรรเงินในองค์กรอิสระได้เต็มความต้องการขององค์กรอิสระ เพราะเหตุด้วยข้อจำกัดของรายได้ที่จะนำมาจัดสรรแต่ละปีก็ดี หรือการที่รัฐไม่สามารถจัดสรรเงินในองค์กรอิสระเบิกจ่ายเป็นก้อนทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ...มิได้เป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 75 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากแต่เป็นการรักษาระบบการคลังของรัฐให้เกิดความประหยัดและมีประสิทธิภาพเป็นส่วนรวม เพราะเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากภาษีอากรและเงินกู้ ซึ่งเงินภาษีอากรนั้นรัฐก็มีใช้ได้รับมาในทันทีทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ...” รายละเอียดในเอกสารที่ 3.1 ในหน้าที่ 91-97 ของรายงานการศึกษาวิจัยฉบับนี้

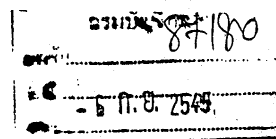
ตารางที่ 3.5: ตัวอย่าง ภาพรวมรายรับและสัดส่วนการใช้จ่ายโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2544* (ล้านบาท)

หน่วยงาน	รายรับ		สัดส่วนการใช้จ่าย			
	เงินอุดหนุน จากรัฐบาล (%)	เงินจากแหล่ง อื่น (%)	ค่าบริการ สำนักงาน ส่วนกลาง (%)	ค่าบริการ สำนักงาน กกต. ส่วนจังหวัด (%)	ค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินการเลือกตั้ง (%)	ค่าใช้จ่าย โครงการ (%)
คณะกรรมการการเลือกตั้ง	2,713 (99)	14,458 (1)	124.918 (5)	238.85 (10)	1,946.63 (82)	53.612 (3)
ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภา	47.760 (97)	1.467 (3)	บุคคลากร (%) 12.169 (51)	ดำเนินการ (%) 8.773 (37)	ค่าเสื่อมราคาและ รายจ่ายอื่น (%) 2.775 (12)	
คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ	33.342 (100)	-	บุคคลากร (%) 3.490 (11)	ดำเนินการ (%) 1.036 (3)	ลงทุน (ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและ สิ่งก่อสร้าง) (%) 28.433 (86)	
ศาลรัฐธรรมนูญ	54.821 (100)	-	บุคคลากร (%) 39.809 (63)	ดำเนินการ (%) 10.979 (17)	ค่าเสื่อมราคา (%) 9.514 (15)	รายจ่ายอื่น (%) 3.18 (5)
ศาลยุติธรรม	5,416 (100)	-	บุคคลากร (%) 3,618.776 (69)	ดำเนินการ (%) 718.749 (14)	ลงทุน (ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและ สิ่งก่อสร้าง) (%) 888.442 (17)	
ศาลปกครอง	697.545 (99.9)	0.020 (0.1)	บุคคลากร (%) 139.409 (49)	ดำเนินการ (%) 118.246 (41)	ค่าเสื่อมราคา (%) 29.048 (10)	
คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ	202.907 (100)	-	บุคคลากร (%) 100.836 (50)	ดำเนินการ (%) 73.816 (36)	ลงทุน (%) 9.040 (5)	รายจ่ายอื่น (%) 19.1 (9)
คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน	569.540 (100)	-	งานพัฒนา บุคคลากร (%) 46.120 (8)	บริหารทั่วไป (%) 106.800 (19)	งานตรวจสอบ (%) 394.5 (69)	งานสนับสนุน (%) 22.120 (4)

* พื้นที่แลเงาแสดงถึงหมวดการใช้จ่ายที่มีสัดส่วนต่อการใช้จ่ายทั้งหมดสูงที่สุดในหน่วยงาน

ที่มา : เรียบเรียงจาก รายงานผลปฏิบัติงาน และ รายงานประจำปี ปีงบประมาณ 2544 โดยแต่ละหน่วยงานตามระบุในตาราง

เอกสารที่ 3.1 (1/7) : สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 0601/1784



ที่ นร ๐๖๐๑/ ๑๗๘๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๕ กันยายน ๒๕๕๕

เรื่อง ขอรื้อหรือกรณีการเงินการคลังขององค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐

เรียน อธิบดีกรมบัญชีกลาง

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/ป ๕๗๗๑
ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๕

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความเป็นอิสระทางการเงินการคลัง
ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามที่กรมบัญชีกลางได้หารือเกี่ยวกับกรณีการเงินการคลังขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอให้กรมบัญชีกลาง
แต่งตั้งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริง นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็น
ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ส่งมาด้วยนี้ อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบด้วยแล้ว
จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขานุการกรม

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๐๗

กลุ่มกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน ๑

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๔๓๑

โทรสาร ๐ ๒๒๒๖ ๖๒๐๑

www.krisdika.go.th

เขียน ทวีศักดิ์
ใน/Dr. Minca...
G...
9...
6...+15

เขียน ทวีศักดิ์
ใน/Dr. Minca...
6...+15

เอกสารที่ 3.1 (2/7) : สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 0601/1784

เรื่องเสร็จที่ ๕๑๘/๒๕๕๕

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๑๘.๑/๓๙๙๐ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความประสงค์ที่จะเบิกเงินงบประมาณที่ได้รับทั้งจำนวนออกไปจากคลังเมื่อเริ่มปีงบประมาณใหม่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๕ วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน และบัญญัติขอบข่ายความเป็นอิสระไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กล่าวคือ ให้มีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรมบัญชีกลางเห็นว่า คำว่า อิสระขององค์การอิสระนั้นยังไม่มีความชัดเจน เห็นสมควรหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีองค์การอิสระมีความเป็นอิสระทางงบประมาณ จะหมายรวมถึงมีอิสระด้านการเงินการคลังหรือไม่

แต่เนื่องจากเพื่อให้ทางปฏิบัติดำเนินการต่อไปได้ กระทรวงการคลังจึงมีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๑๐๖๘๘-๑๐๖๙๕ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ขอความร่วมมือกับองค์การตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการเบิกจ่ายเงินจากคลัง คือ

- (๑) ค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายเป็นประจำทุกเดือน เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น ขอให้เบิกเงินจากคลังเป็นค่าใช้จ่ายเดือนละครั้ง
- (๒) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ให้ทยอยเบิกเงินจากคลังไปก่อนได้ โดยทยอยเบิกจ่ายเป็นงวดตามความเหมาะสมและจำเป็น
- (๓) ค่าใช้จ่ายในการลงทุน เช่น ในหมวดครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ขอให้เบิกจ่ายเมื่อหนี้ใกล้ถึงกำหนดชำระเงิน

ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๗๘๓
ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

เอกสารที่ 3.1 (3/7) : สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร.

๒

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/๒๕๔๘๗-๒๕๔๙๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ขอความร่วมมือไปยังผู้บริหารองค์กรอิสระอีกครั้งหนึ่ง ดังนี้ คือ

(๑) การเบิกเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญส่งแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับในแต่ละปีต่อกรมบัญชีกลาง

(๒) กรมบัญชีกลางจะโอนเงินให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ปรับปรุงใหม่

(๓) การเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายงบกลางให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นส่วนราชการวางฎีกาเบิกจ่ายเงินจากคลัง ทั้งนี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการนั้น โดยอนุโลม

กรมบัญชีกลาง เห็นว่า ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้องค์กรอิสระนั้นมีอิสระในการงบประมาณ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรอิสระนั้น ๆ ดำเนินกิจการได้ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงให้มีความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณ เพื่อให้การบริหารการใช้งบประมาณต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรี แต่สำหรับการเงิน การคลัง การบัญชีนั้นเป็นอีกส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการงบประมาณ เพราะการเงินการคลังนั้น ต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องตามเกณฑ์ เพื่อให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบได้ รวมตลอดทั้งต้องส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินทั้งหมดให้ผู้มีหน้าที่จัดทำบัญชีของแผ่นดินทราบข้อเท็จจริงเพื่อจะได้ทำหน้าที่ได้ กรมบัญชีกลางจึงได้หารือประเด็นต่างๆ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังนี้

๑. องค์กรอิสระ สามารถเบิกจ่ายเงินทั้งจำนวนตั้งแต่ต้นปีงบประมาณตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้หรือไม่ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงตามสภาพเศรษฐกิจที่เป็นอยู่รัฐบาลจะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ดังนั้น จึงต้องกู้เงินมาเพื่อชดเชยงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ หากองค์กรเบิกเงินไปโดยยังไม่มีความจำเป็นต้องจ่ายทันที จะเป็นภาระตอกเบียดเงินกู้แก่รัฐในการกู้เงินมาสำรองไว้

๒. องค์กรอิสระจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และขั้นตอนการเบิกเงินเช่นเดียวกับกับส่วนราชการอื่นหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติความเป็นอิสระขององค์กรต่างๆ ให้มีอิสระโดยมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระ และมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ หมายความว่าบัญญัติ ซึ่งไม่มีกรณีที่องค์กรอิสระนั้น ๆ มีความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลังเลยแต่ประการใด จึงชอบที่จะปฏิบัติเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ

๓. หากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีเหลือ เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว องค์กรอิสระจะส่งงบประมาณดังกล่าวส่งคลังหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลางเห็นว่า การได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละองค์กรอิสระนั้น ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนดไว้ เมื่อเงื่อนไขดังกล่าวสิ้นสุดลงเท่ากับสิทธิในการใช้จ่ายเงินดังกล่าวสิ้นสุดลงด้วย เมื่อไม่ได้ใช้หรือใช้ไม่หมด เงินที่เบิกจ่ายไปแล้วองค์กรอิสระนั้น ๆ ก็ไม่น่าที่จะขยายเงื่อนไขได้ จึงควรมาส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป หากจำเป็นต้องขยายเวลาการเบิกจ่าย ก็ขอที่จะปฏิบัติในการชอกกันเงินและขยายระยะเวลาการเบิกจ่ายเงินจากคลังเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น

เอกสารที่ 3.1 (4/7) : สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษากฎที่ นร. 0601/1784

๓

๔. ในกรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดวงเงินการนำส่งรายได้แผ่นดิน หากองค์กรอิสระได้รับเงินรายได้มา ไม่ว่าจากทางใด ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่ ซึ่งกรมบัญชีกลาง เห็นว่า ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรณีพิเศษ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้น นำส่งคลังตามระเบียบ หรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น” เงินที่องค์กรอิสระรับมาจึงเป็นเงินของแผ่นดินที่ต้องนำส่งคลัง

๕. องค์กรอิสระอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบภายในส่วนราชการด้วยหรือไม่ ซึ่งกรณีนี้ กรมบัญชีกลางเห็นว่า ระบบการตรวจสอบภายในส่วนราชการนั้นมีไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินให้เป็นไปโดยโปร่งใส และสามารถที่จะตรวจสอบได้ จึงเห็นว่าองค์กรอิสระนั้น ต้องปฏิบัติตามเช่นเดียวกับส่วนราชการทั่วไป

๖. องค์กรอิสระจะต้องจัดทำข้อมูลทางการเงินมายังกรมบัญชีกลาง เพื่อจัดทำบัญชีของแผ่นดินหรือไม่

คณะกรรมการการศึกษากฎ (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักงานรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง)

แล้ว เห็นว่า แม้ว่ามาตรา ๗๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรอิสระก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งมีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่รัฐจะต้องมีหน้าที่ดูแลการจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรเหล่านั้น สามารถดำเนินการได้อย่างมีอิสระตามภาระหน้าที่ต่อไป มิใช่หมายความว่าองค์กรดังกล่าวจะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากระบบการคลังของรัฐ คงมีความหมายแต่เพียงว่ารัฐต้องไม่ใช้กระบวนการในการจัดสรรงบประมาณหรือจำนวนเงินงบประมาณมาเป็นเครื่องมือในการทำให้องค์กรอิสระขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน อย่างไรก็ตาม การที่รัฐไม่สามารถจัดสรรเงินให้องค์กรอิสระได้เต็มความต้องการขององค์กรอิสระ เพราะเหตุด้วยข้อจำกัดของรายได้ที่จะนำมาจัดสรรแต่ละปีก็ตี หรือการที่รัฐไม่สามารถ

มาตรา ๗๕ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย คู่ครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เอกสารที่ 3.1 (5/7) : สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 0601/1784

๔

จัดสรรเงินให้องค์กรอิสระเบิกจ่ายเป็นก้อนทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ เพื่อองค์กรอิสระจะได้นำไปฝากเป็นสัดส่วนของตน และเกิดความสะดวกในการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งมีรายได้อื่นเกิดจากดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น เพราะเหตุที่รัฐมีระบบควบคุมการเงินการคลังของรัฐเป็นสัดส่วนอยู่แล้วก็ดี มิได้เป็นการไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๗๕ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หากแต่เป็นการรักษาระบบการคลังของรัฐ ให้เกิดความประหยัดและมีประสิทธิภาพเป็นส่วนรวม เพราะเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐนั้น ส่วนใหญ่เกิดจากภาษีอากรและเงินกู้ ซึ่งเงินภาษีอากรนั้นรัฐก็มีใช้ได้รับมาในทันทีทั้งหมดเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณ หากแต่ทยอยได้รับมาตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่เงินรายได้ที่ได้รับมาไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐย่อมต้องกู้เงินมาใช้ไปพลางก่อน หากหน่วยงานของรัฐต่างพากันขอรับเงินงบประมาณทั้งก่อนเมื่อเริ่มต้นปีงบประมาณโดยมุ่งหวังในความสะดวกและดอกเบี้ยที่จะได้รับเพิ่มเติม ย่อมจะเห็นได้ว่าความสะดวกและดอกเบี้ยที่ได้รับนั้นไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายส่วนรวมของรัฐ

สำหรับปัญหาที่ว่าเมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว ในการบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ องค์กรอิสระจะต้องอยู่ภายใต้กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ ของทางราชการหรือไม่นั้น เมื่อได้พิจารณารัฐธรรมนูญแล้ว แม้จะปรากฏว่าได้บัญญัติให้ความเป็นอิสระ ในด้านการงบประมาณไว้ แต่ขอบเขตแห่งความเป็นอิสระ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ ซึ่งเมื่อตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์กรอิสระ เช่น กรณีของศาลรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ในมาตรา ๒๗๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญว่า “สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และเมื่อได้ตรวจสอบพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว ปรากฏว่า ในแต่ละองค์กรมีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เหมือนกันว่าให้องค์กรนั้นเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่องค์กรนั้นๆ เช่น กรณีมาตรา ๓๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

^๖ มาตรา ๒๗๐ วรรคสาม

วรรคสาม

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๗ มาตรา ๓๔ ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของ คณะกรรมการการเลือกตั้งต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนของคณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่มีค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งหรือการจัดทำประชามติมากกว่างบประมาณที่สำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับ ให้รัฐอุดหนุนค่าใช้จ่ายให้พอเพียงกับการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง

เอกสารที่ 3.1 (6/7) : สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร. 0601/1784

๕

ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งฯ เป็นต้น แต่นอกจากบทบัญญัติในทำนองนี้แล้ว ไม่ปรากฏมีบทบัญญัติอื่นใดที่จะกล่าวถึงวิธีการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรอิสระแต่ละแห่งแตกต่างออกไปเป็นพิเศษแต่อย่างใด ฉะนั้น เมื่อองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้เสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการจัดตั้งงบประมาณให้เป็นเงินอุดหนุนแล้ว ย่อมถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนการเบิกจ่ายและการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การตรวจสอบและการอื่นใดนั้น เมื่อองค์กรอิสระทั้งปวงมีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” ตามความหมายของบทนิยามในมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ จึงย่อมต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น ๆ ไม่ว่าจะเปรียบเทียบด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งออกตามมาตรา ๒๐^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หรือระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งออกตามมาตรา ๒๑ (๒)^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ หรือระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ของกระทรวงการคลังอันเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการบริหารงบประมาณดังกล่าวนั้นเป็นการกำหนดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการคลังของประเทศ โดยมีได้กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ยังคงสามารถใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารงานขององค์กรได้ตามงบประมาณที่ได้มีการจัดสรร ถ้าองค์กรอิสระเห็นว่าการกฎหมาย หรือระเบียบดังกล่าวทำให้การบริหารงานไม่เป็นอิสระจนกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน ก็สมควร

^๕ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ว่า

ว่า

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ว่า

ว่า

^๖ มาตรา ๒๐ การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพื่อเดิมนก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

^๗ มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (๒) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (๓) จัดให้มีการตรวจเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง
- (๔) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับเอกสารการรับจ่ายเงินและหนี้
- (๕) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินตราของราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เอกสารที่ 3.1 (7/7) : สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร.

๖

ดำเนินการเพื่อให้มีการตรากฎหมาย กฎ หรือระเบียบ เพื่อใช้บังคับกับตนเป็นการเฉพาะได้ แต่ตราบใดที่ยังไม่มีกฎหมาย กฎ หรือระเบียบกำหนดเป็นอย่างอื่น องค์การอิสระจึงยังต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น และเมื่อได้ให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว หลักดังกล่าวสามารถใช้ได้กับข้อหาหรือทั้งหกประเด็น จึงไม่ต้องตอบเป็นรายประเด็นอีก



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๕

ในส่วนของการใช้จ่ายโดยสังเขป ตารางที่ 3.4 ได้แสดงถึงสัดส่วนการใช้จ่ายต่องบประมาณทั้งหมดในภาพรวม จะสังเกตได้ว่าแต่ละองค์กรมีสัดส่วนการใช้งบประมาณที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะงานและแผนการกิจกรรมในแต่ละปี²⁵ เช่น บางหน่วยงานจะเน้นเรื่องบุคลากร บางหน่วยงานเน้นเรื่องการลงทุนและบางหน่วยงานเน้นการปฏิบัติงาน เป็นต้น โดยหากจะทำการประเมินผลการปฏิบัติโดยละเอียดอย่างเป็นทางการเป็นรายหน่วยงาน (ซึ่งอยู่นอกขอบเขตของงานวิจัยนี้) ก็ย่อมต้องย้อนไปพิจารณาวิเคราะห์ผลผลิตที่ได้มาจากการปฏิบัติงาน แปลงเป็นชั่วโมงคน (Man-Hour) และแปลงเป็นมูลค่าตลาดในปัจจุบันต่อชั่วโมงคน (Present Market Value per Man-Hour) เพื่อนำมาเปรียบเทียบและพิจารณาความมีประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณที่ชัดเจนอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจ ข้อมูลที่ต้องใช้ดังกล่าวของแต่ละหน่วยงานยังขาดความชัดเจนในปัจจุบันและเมื่อพิจารณาไปในปีย้อนหลังยิ่งพบว่าไม่มีการเก็บข้อมูลอย่างเป็นระบบ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวยังขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดเก็บข้อมูลดังกล่าวอย่างแท้จริง

การใช้ข้อมูลทุติยภูมิเพื่อทำการวิเคราะห์ในเบื้องต้นในเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) เป็นเพียงส่วนเสริมเท่านั้นเนื่องจากระยะเวลาการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญยังไม่เพียงพอกับการทำการวิเคราะห์เชิงปริมาณในเชิงลึกโดยใช้วิธีทางเศรษฐมิติ (Econometrics) ดังที่ได้ระบุไว้ในบทที่ 1 แล้ว ดังนั้นข้อมูลดังกล่าวจึงนำมาเพื่อใช้ประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในหลายหน่วยงานดังระบุไว้ในบรรณานุกรม โดยการสัมภาษณ์ได้พิจารณาประเด็นหลักดังหัวข้อต่อไปนี้

²⁵ ตารางที่ 3.4 เป็นเพียงตัวอย่างการแสดงสัดส่วนของการใช้จ่ายในปี พ.ศ. 2544 ตัวเลขในปีอื่นๆ สามารถดูได้ในรายละเอียดมากกว่านี้ในรายงานประจำปีของแต่ละองค์กร

บทที่ 4. องค์การอิสระบางแห่งในต่างประเทศ

บทนี้เป็นการนำเสนอถึงที่มาและหลักการจัดตั้งรวมถึงภาพรวมของการบริหารงบประมาณในองค์การอิสระบางแห่งในต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอินเดียเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องเรื่องระบบงบประมาณในองค์การที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในระดับหนึ่งและเป็นประโยชน์ต่อกรณีองค์การอิสระในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานวิจัยนี้ไม่ได้เน้นเรื่อง การทำวรรณกรรมปริทัศน์ในต่างประเทศโดยตรง ดังนั้นการนำเอากรณีต่างประเทศบางแห่งมาประกอบการวิเคราะห์จึงถือว่าเป็นเพียงข้อมูลเสริมเพิ่มเติมเท่านั้น และเนื้อหาในส่วนนี้จึงไม่ได้ลงลึกไปในรายละเอียด อย่างไรก็ตามผู้ที่มีความสนใจในรายละเอียดสามารถศึกษาเพิ่มเติมต่อไปได้จากเอกสารที่ได้อ้างอิงในบรรณานุกรม

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่จัดตั้งองค์กรที่เรียกกันว่า “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” (Independent Regulatory Agency) ต่อมา ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสก็ได้นำเอาแนวความคิดนี้ไปจัดตั้งองค์กรประเภทเดียวกัน โดยใช้ชื่อเรียกต่างกันตามแต่โครงสร้างระบอบการปกครองและระบบบริหารของแต่ละประเทศ ในประเทศอังกฤษองค์กรดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า “Quasi Autonomous Non-Governmental Organisation” (บางที่เรียกว่า “Quasi Government” หรือเรียกโดยย่อว่า “Quangos²⁶”) และในประเทศฝรั่งเศสเรียกว่า “Zutorites Administratives Independantes” องค์กรของรัฐในสหรัฐฯ ที่เป็นอิสระองค์กรแรกที่มีการจัดตั้งขึ้นในสหรัฐอเมริกา คือ The Interstate Commerce Commission (ICC) องค์กรนี้ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2432 (ค.ศ. 1889) โดยมีสังกัดขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย (Department of Interior) มีอำนาจหน้าที่ดูแล ควบคุม และวางระเบียบการประกอบธุรกิจการค้าระหว่างนักธุรกิจต่างมลรัฐกัน ลักษณะพิเศษขององค์กรนี้คือความเป็นเอกเทศหรืออัตตาณัติ (Autonomy) ที่ไม่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยราชการต้นสังกัด

ในปัจจุบัน Independent Regulatory Agencies ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมและวางระเบียบกิจการทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง หน่วยงานเหล่านี้มีลักษณะพิเศษร่วมกันบางประการดังต่อไปนี้

1) มีการจัดตั้งโดยกฎหมายเป็นการเฉพาะและในกรณีส่วนใหญ่สภา Congress จะกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ไว้โดยชัดเจน

²⁶ Chester, N. (1979) “Fringe Bodies, Quangos and all that”, in *Public Administration*.

2) การแต่งตั้งหรือคัดเลือกคณะบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ในองค์กรเหล่านี้มักจะคำนึงถึงคุณภาพแห่งผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Interest Groups)

3) ผู้ที่เป็นประธานของหน่วยงานเหล่านี้ โดยปกติแล้วประธานาธิบดีจะเป็นผู้ลงนามแต่งตั้งทั้งนี้โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (Senate)

4) มีมาตรการให้หลักประกันความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง (Independent and Impartial) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ในเรื่องการบริหารบุคลากรภายในและการบริหารจัดการงบประมาณ

ตามมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้อำนาจบริหารเป็นของประธานาธิบดี หน่วยงานทุกหน่วยงานที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีลักษณะเป็น “บริหาร (Executive)” จึงต้องขึ้นอยู่กับอำนาจบังคับบัญชาของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งซึ่งรวมกันเป็น Cabinet และอยู่ภายใต้การสั่งราชการโดยตรงของประธานาธิบดี ดังนั้นทันทีที่มีการตั้ง ICC ในลักษณะดังกล่าวข้างต้นจึงมีข้อวิพากษ์วิจารณ์ตามมาว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์และการควบคุมการค้าระหว่างรัฐของ ICC ซึ่งได้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์เป็นกลางและไม่ถูกรบกวนงำโดยประเด็นทางการเมือง ทำให้สภา Congress เดินหน้าออกกฎหมายสถาปนาองค์กรประเภท Independent Regulatory Agency ต่อไปโดยไม่สนใจเสียงวิพากษ์วิจารณ์ อาทิ ได้มีการจัดตั้ง The Federal Trade Commission ในปี พ.ศ. 2458 (ค.ศ. 1915) The Securities and Exchange Commission และ The Federal Communication Commission ในปี พ.ศ. 2477 (ค.ศ.1934) The National Labor Board ในปี พ.ศ. 2478 (ค.ศ.1935) และในปีเดียวกัน ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court) ได้ยอมรับการดำรงอยู่ขององค์กรอิสระของรัฐหรือ Independent Regulatory Agency ทั้งในด้านการบริหารการทำงานภายในและงบประมาณภายในหน่วยงาน ต่อจากนั้นก็ได้องค์กรอิสระเกิดขึ้นในสหรัฐฯ อาทิ US Commission on the Civil Rights, US Election Assistance Commission (EAC) และ Government Accountability Office (GAO) เป็นต้น

สำหรับสหราชอาณาจักร ในภาพรวมมีระบบการเมืองและการปกครองที่ค่อนข้างจะเอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ประการแรกเนื่องจากประเทศอังกฤษมีกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) จึงไม่มีหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเหมือนประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ไม่มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังนั้นจึงไม่มีปัญหาที่จะโต้แย้งว่าการสถาปนาหรือการดำรงอยู่ขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จะขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประการที่สอง หลักการที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) นั้นทำให้รัฐสภาของประเทศอังกฤษสามารถตรากฎหมายได้อย่างเกือบไม่มีข้อจำกัด ประการที่สาม ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศอังกฤษ (Local Government) นั้นมีลักษณะพิเศษที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการจัดทำบริการสาธารณะค่อนข้างมากทั้งโดยทางตรงและโดยทางอ้อม นอกจากนี้ยังบริหารงบประมาณภายในที่เป็นอิสระจากราชการบริหารส่วนกลางทำให้ราชการบริหารส่วนกลางทำหน้าที่เพียงในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การกำกับดูแลการจัดทำพระราชบัญญัติหรือร่างกฎระเบียบต่างๆ เท่านั้น ด้วยเหตุผลหลักดังสามประการ ประเทศอังกฤษจึงมีการพัฒนาองค์กรอิสระได้มากและค่อนข้างหลากหลาย

ภารกิจที่ที่มอบหมายให้องค์กรอิสระเหล่านี้ดำเนินการครอบคลุมในเรื่องที่ค่อนข้างกว้างขวาง เช่น การสอบสวนหาข้อเท็จจริง การควบคุม การวางระเบียบการดำเนินการกิจกรรมในทางเศรษฐกิจหรือการประกอบธุรกิจบางสาขาที่มีความสำคัญ การจัดสรรเงินของรัฐ และทรัพยากรสาธารณะบางประเภท การควบคุมการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของรัฐ (Control of State Subsidy) รวมถึงแม้กระทั่งการวางระเบียบและดูแลการรับรองวิทยฐานะของปริญญาบัตรหรือประกาศนียบัตร

ตัวอย่างที่น่าสนใจของประเทศอังกฤษคือศาลปกครอง โดยหลักการ แม้ประเทศอังกฤษยังไม่เคยมีการแบ่งแยกอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองออกจากศาลยุติธรรมอย่างสมบูรณ์ อีกทั้งประเทศอังกฤษไม่มีองค์กรที่เรียกว่าศาลปกครองตามความหมายของศาลปกครองในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมอย่างเด่นชัดก็ตาม แต่อังกฤษก็มีองค์กรฝ่ายตุลาการหรือมีศาลปกครองที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง โดยศาลปกครองเป็นส่วนหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรม (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2540) ฉะนั้นโครงสร้างศาลปกครองของอังกฤษจึงคล้ายกับระบบศาลอังกฤษอย่างมาก กล่าวคือ มีสภาขุนนาง (House of Lords) เป็นศาลสูงสุด ซึ่งประกอบด้วย ลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) เป็นประธานและสมาชิกสภาขุนนาง ที่เป็นนักกฎหมายรวม 11 คน มีศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) รองลงมา และศาลยุติธรรมชั้นต้นทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครอง มีจำนวน 3 ศาล ได้แก่ ศาลแผนกควีนส์เบนช์ (Court of Queen's Bench Division) ศาลแผนกชานเซอร์รี่ (Court of Chancery Division) โดย ศาลทั้ง 2 แผนกนี้ จะเป็นส่วนของ High Court ที่ใช้พิจารณาความแพ่ง และศาลมาจิสเตรท (Magistrate Court) ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง (Administrative Tribunals หรือ Statutory Tribunals) ซึ่งจะทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องการปกครองทั่วไป

โดยหลักประกันความอิสระ อำนาจตุลาการศาลปกครองในอังกฤษเป็นอำนาจสำคัญ และเป็นที่ยอมรับจากบุคคลทั่วไปเนื่องด้วยระบบของการคัดเลือกแต่งตั้งตลอดจนความเป็น

อิสระและคุณภาพของคำพิพากษา กล่าวคือเมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วเงินเดือนของตุลาการศาลปกครองจะสูงมากเมื่อเทียบกับชนชั้นกลางในอังกฤษและยังมีกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ซึ่งไม่ต้องถูกตัดโดยรัฐสภาในการพิจารณางบประมาณประจำปี และยังสามารถพิจารณาขยายเงินเดือนของตุลาการในศาลปกครองได้อีกหากจำเป็น (วิรัช วิรัชนิภา วรณ 2540) งบประมาณของศาลปกครองและศาลอื่นของอังกฤษจะอยู่ในกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ซึ่งจะเป็นงบประมาณที่ไม่ต้องได้รับการอนุมัติผ่านทางสภา ทำให้มีความเป็นอิสระแก่องค์กรศาลของอังกฤษซึ่งรวมถึงศาลปกครองด้วย

นอกจากนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งของอังกฤษเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐสภาอังกฤษใน ปี พ.ศ. 2543 (ค.ศ. 2000) โดยกฎหมาย Political Parties Elections and Referendums Act 2000 เป็นองค์กรที่เป็นอิสระจากรัฐบาลและพรรคการเมืองที่รับผิดชอบโดยตรงต่อสภาผ่านคณะกรรมการ โดยค่าจ้างหรือค่าตอบแทนการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ นั้นจะถูกกำหนดโดยมติของ House of Commons ซึ่งอาจจะระบุเป็นจำนวนเงินหรืออ้างอิงกับตำแหน่งใด หรืออ้างอิงกับคณะกรรมการชุดก่อน ส่วนในด้านการงบประมาณ ค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการจะได้รับการจัดสรรจากสภารัฐสภาโดยแต่ละปี จะต้องส่งรายงานประจำปีในเรื่องรายรับและรายจ่ายต่อ Commission เพื่อการตรวจสอบต่อไป

ในกรณีประเทศฝรั่งเศส Conseil Constitutionnel หรือ Constitutional Council ของประเทศฝรั่งเศสจัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐของฝรั่งเศส ในระยะแรกมีลักษณะหลัก คือเป็นลูกขุนรัฐธรรมนูญ (Jure Constitutionnel) โดยเป็นในลักษณะตัวแทนของชาติเพื่อทำหน้าที่ยกเลิกการกระทำของเจ้าหน้าที่ทุกประเภทที่ฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ ต่อมามีการตั้งเป็นรูปแบบองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2492 (ค.ศ. 1946) คือ เป็น Comite Constitutionnelle แต่อำนาจได้ถูกจำกัดแค่ก่อนการเสนอใช้กฎหมายเท่านั้น ไม่อาจไปยกเลิกกฎหมายใดๆ หลังการประกาศใช้ได้ เมื่อพิจารณาอำนาจดังกล่าว จะพบว่าศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มีหน้าที่บางอย่างที่ครอบคลุมคล้ายกับคณะกรรมการการเลือกตั้งของประเทศอื่นๆ ด้วย (นงเยาว์ ปัญญา 2547)

ในด้านหลักประกันความอิสระ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 9 คน ซึ่งจะมีวาระ 9 ปีในการดำรงตำแหน่งและไม่อาจได้รับเลือกในสมัยที่ 2 ได้ อันจะทำให้ไม่มีเหตุจูงใจใดๆ ที่ต้องทำให้ตนได้รับเลือกอีกครั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งจำนวน 1 ใน 3 ทุกๆ 3 ปีและจะมีการเลือกมาใหม่จำนวน 1 ใน 3 แทนตำแหน่งที่ว่าง ในบรรดาสมาชิกทั้งหมด 9 คน 3 คนจะได้รับเลือกมาจากประธานาธิบดี อีก 3 คนได้รับเลือกมาจากสภาผู้แทนราษฎร และ อีก 3 คนได้รับเลือกมาจากวุฒิสภา (<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais>)

การงบประมาณ ตาม Institutional Act of the Constitutional Council (Ordinance 58-1067) ใน Article 2 Chapter 16 ได้ระบุถึงงบประมาณ ของ ศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า

(งบประมาณ)ที่เหมาะสมในการสนับสนุนด้านการเงินต่อศาลรัฐธรรมนูญจะรวมไว้ในงบประมาณทั่วไปซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้อนุมัติ

เมื่อพิจารณาองค์กฤษฎีในประเศอินเดียจากการไปสำรวจ องค์กรแรกที่น่าสนใจคือ The Comptroller and Auditor-General of India โดยหลักการ The Constitution of India Article 149 ได้ระบุหน้าที่และให้อำนาจแก่ The Comptroller and Auditor-General of India เพื่อทำหน้าที่และดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับบัญชีของประเทศอันรวมไปถึงองค์กรต่างๆ ตามที่กฎหมายได้ระบุไว้ โดยได้จัดตั้งขึ้นตาม The Comptroller and Auditor-General's (Duties, Powers and Conditions of Service) Act of 1971 แก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2519 2527 2530 และ 2537 (ค.ศ. 1976 1984 1987 และ 1994) เนื่องด้วยหน่วยงานนี้จะต้องกำกับ The Indian Audit and Accounts Department จึงไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารใดทั้งสิ้น แต่จะเป็นหน่วยงานที่ได้รับการจัดตั้งและได้รับอำนาจโดยตรงจาก The Constitution of India Articles 148 ถึง 151 มีหน้าที่ในการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมกิจการต่างๆ อันเกี่ยวเนื่องกับการตรวจสอบบัญชี และยังรับผิดชอบในการปรับปรุงเป้าหมาย และนโยบายขององค์กร มาตรฐานการตรวจบัญชี ระบบงาน การบริหารทรัพยากรมนุษย์และครุภัณฑ์ของ The Indian Audit and Accounts Department และการประมวลผลครั้งสุดท้ายเพื่อรับรองรายงานการตรวจสอบ²⁷

ในเรื่องหลักประกันความอิสระ The Constitution of India ได้ให้หลักประกันเพื่อความ เป็นอิสระในหน้าที่ของ The Comptroller and Auditor-General of India ซึ่งได้แก่หลักการ ดังต่อไปนี้

- ผู้ทำหน้าที่ The Comptroller and Auditor-General of India ที่จะได้รับการแต่งตั้งจาก ประธานาธิบดีจะต้องสาบานตนที่จะรักษารัฐธรรมนูญแห่งอินเดียและกฎหมาย
- ผู้ทำหน้าที่นี้จะถูกถอดถอนก็ต่อเมื่อ ทั้ง 2 สภา โดยเสียงข้างมาก 2 ใน 3 ลงมติว่าผู้ทำ หน้าที่นี้มีความประพฤติมิชอบหรือไร้ความสามารถ
- เงินเดือนและเงื่อนไขต่างๆ ของผู้ทำหน้าที่ไม่สามารถปรับเปลี่ยนจากข้อเสียเปรียบ ใดๆ ทั้งสิ้นหลังจากการแต่งตั้ง

²⁷ การสัมภาษณ์ Dr. A. K. Banerjee, Director General of Audit, Central Revenue, New Delhi

- ผู้ทำหน้าที่จะไม่ได้รับอนุญาตให้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลของมลรัฐหลังเกษียณอายุ
- การออกกฎของประธานาธิบดีว่าด้วยอำนาจการบริหารหรือเงื่อนไขต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ใน The Indian Audit and Accounts Department จะกระทำได้อีกต่อเมื่อประธานาธิบดีได้ปรึกษากับผู้ทำหน้าที่ The Comptroller and Auditor-General แล้วเท่านั้น
- ค่าใช้จ่ายในการบริหารขององค์กรจะอยู่ในส่วนกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ซึ่งจะไม่ได้ขึ้นกับการลงมติของรัฐสภา

ในเรื่องการงบประมาณ ตามรัฐธรรมนูญของอินเดียและ The Comptroller and Auditor-General's (Duties, Powers and Conditions of Service) Act of 1971 แก้ไขเพิ่มเติม ปี พ.ศ. 2519 2527 2530 และ 2537 (ค.ศ. 1976 1984 1987 และ 1994) ได้ระบุถึงเงินเดือนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการบริหารองค์กรแห่งนี้เอาไว้ดังนี้

ในรัฐธรรมนูญของอินเดีย Article 148 วงเล็บ 3

เงินเดือนและเงื่อนไขอื่นๆ ของ *The Comptroller and Auditor-General* อาจถูกกำหนดจากสภาด้วยการออกกฎหมาย โดยที่เงินเดือน สิทธิในการลา เงินบำนาญ หรืออายุของการเกษียณ จะไม่อาจปรับเปลี่ยนหลังจากการแต่งตั้ง

และ The Comptroller and Auditor-General's (Duties, Powers and Conditions of service) Act of 1971 ได้กำหนดเงินตอบแทนไว้ใน Chapter II ดังนี้

เงินเดือน (Salary) ที่ *The Comptroller and Auditor-General* จะได้รับเท่ากับเงินเดือนผู้พิพากษาแห่งศาลสูง (Supreme Court)”

สำหรับงบประมาณขององค์กร ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญของอินเดีย Article 48 วงเล็บ 6 ดังนี้

ค่าใช้จ่ายในการบริหารหน่วยงาน *The Comptroller and Auditor – General* รวมถึงเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ และ เงินบำนาญ ที่จ่ายสำหรับผู้ทำงานในหน่วยงาน จะรวมในส่วนกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ของอินเดีย

ส่วนในองค์กรอิสระอีกแห่งหนึ่งของประเทศอินเดีย โดยหลักการ The Central

Vigilance Commission จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2507 (ค.ศ. 1964) ด้วยความเห็นชอบของ The Committee on Prevention of Corruption เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานรัฐบาลกลางในเรื่องการดำเนินการต่อการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ The Central Vigilance Commission ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากอำนาจการควบคุมของรัฐ เพื่อตรวจตรากิจกรรมต่างๆ ของรัฐบาลในการที่จะแนะนำรัฐบาลกลางในการบริหาร ทบทวน และปรับปรุงในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่าง

ตามกฎหมาย The Central Vigilance Commission Act of 1998 The Central Vigilance Commission ประกอบด้วย The Central Vigilance Commissioner ซึ่งเป็นประธานกรรมการ 1 คน คณะกรรมการไม่เกิน 3 คน และเลขาธิการของคณะกรรมการ 1 คน โดยกรอบอำนาจและหน้าที่ของ Commission นี้ ตาม The Central Vigilance Commission Act of 1998 The Central Vigilance Commission เป็นหน่วยงานที่ไม่ใช่เป็นพนักงานสอบสวน แต่จะทำการสอบสวนผ่านทาง The Central Bureau of Investigation (CBI) หรือผ่านทาง Department Chief Vigilance Officers และจะดำเนินการสอบสวนเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง บริษัท หรือ องค์กรต่างๆ เท่านั้น กล่าวคือ ไม่สามารถสอบสวนทุกคนได้ แต่จะต้องเป็นกรณีเท่านั้น

หลักประกันความอิสระ ตาม The Central Vigilance Commission Act of 1998 ใน Chapter II และ Chapter IV ได้ออกกฎเพื่อรับรองความอิสระไว้ดังต่อไปนี้

- ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็น Commissioner จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี และจะต้องสาบานตนเพื่อจะรักษากฎหมาย
- ผู้ได้รับตำแหน่งจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยคำสั่งจากประธานาธิบดีก็ต่อเมื่อถูกพิพากษาความผิดโดยศาลสูง แต่ประธานาธิบดีสามารถสั่งให้พ้นตำแหน่งได้ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าจะเกิดความลำเอียงจากการถูกฟ้องในศาล หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตรวจพบว่ามีกรกระทำอันอาจทำให้เกิดความลำเอียงในการตรวจสอบ
- ผู้ได้รับการแต่งตั้งเป็น Commissioner เมื่อหมดวาระ จะไม่สามารถกลับไปดำรงตำแหน่งอีกครั้งหนึ่ง และจะไม่สามารถดำรงตำแหน่งใดๆ ในหน่วยงานที่แสวงหากำไรในรัฐบาลกลางของอินเดียหรือรัฐบาลในมลรัฐ
- เงินเดือนและเงื่อนไขอื่นๆ ของ Commissioner จะถูกกำหนดโดยกฎหมาย โดยในที่นี้จะเท่ากับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนของประธาน The Union Public Service Commission

- ค่าใช้จ่ายในการบริหารขององค์กร จะอยู่ในส่วนกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ซึ่งจะไม่ได้ขึ้นกับการลงมติของรัฐสภา

โดยการงบประมาณ The Central Vigilance Commission Act of 1998 ใ้ระบุถึง เงินเดือนและงบประมาณ ของ องค์กรนี้ไว้ดังนี้

Chapter II ข้อ 5 วงเล็บ 1

... เงินเดือน ค่าใช้จ่ายพิเศษต่างๆ รวมถึงเงินเดือนต่างๆ - *The Central Vigilance Commissioner* จะได้รับในอัตราเดียวกับ *Chairman of the Union Public Service Commission* ...

Chapter IV ระบุไว้ว่า

ค่าใช้จ่ายของ *Commission* รวมไปถึงเงินเดือน ค่าใช้จ่ายพิเศษต่างๆ เงินบำนาญที่จ่ายให้กับ *Central Vigilance Commissioner* เลขาธิการและเจ้าหน้าที่ของ *Commission* จะรวมอยู่ในกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (*Consolidated Fun*)

เช่นเดียวกันกับ *The Comptroller and Auditor-General* การรวมงบประมาณให้อยู่ในกองทุนพิเศษนอกงบประมาณทำให้ไม่ต้องขึ้นกับการลงมติจากสภาอันจะส่งผลต่อความเป็นอิสระขององค์กรตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับ *The Election Commission* โดยหลักการ รัฐธรรมนูญของอินเดียได้ให้อำนาจแก่ *The Election Commission* ในการดูแล กำกับ การ และ ควบคุมกระบวนการเลือกตั้ง สภาทั้ง 2 ของอินเดีย รวมถึงการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี โดยการเลือกตั้งจะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่บัญญัติไว้ จากรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันประกอบด้วย หัวหน้า (Chief) 1 คน และสมาชิกอีก 2 คน โดยช่วงแรกมีสมาชิกเพียงคนเดียว จนในปี พ.ศ. 2532 (ค.ศ. 1989) ได้มีการแต่งตั้งเพิ่ม และได้มีการนำระบบเสียงข้างมากมาใช้ตัดสินใจในเรื่องต่างๆ *The Commissioner* จะได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี หรือ จนกระทั่งอายุ 65 ปี โดยจะได้รับเงินเดือนเท่ากับผู้พิพากษาศาลสูงของอินเดีย และพ้นจากตำแหน่งได้ ในกรณีที่สภาลงมติไล่ออก (*Impeachment*) เท่านั้น²⁸

²⁸ การสัมภาษณ์ Mr. A. N. Jha, Election Commissioner และ Mr. Rajesh Aggarwal, Director of the Secretariat of Election Commission of India, Election Commission of India

ในเรื่องหลักประกันความอิสระ จากการที่ The Commissioner จะได้รับการแต่งตั้งโดยตรงจากประธานาธิบดีและการให้พ้นจากตำแหน่งนั้นจะต้องได้รับการยอมรับโดยมติเสียงส่วนใหญ่จากสภาเท่านั้น อีกทั้งการที่เงินเดือนได้ถูกกำหนดจากกฎหมายให้เท่ากับเงินเดือนของผู้พิพากษาศาลสูง รวมถึงการที่งบประมาณจะเป็นงบประมาณอิสระทั้งหมดนี้ทำให้ The Election Commission มีความอิสระตามกฎหมาย²⁹

ในเรื่องการงบประมาณ เลขานุการของคณะกรรมการจะมีงบประมาณอิสระ ซึ่งจะได้รับการอนุมัติโดยตรงจากการหารือกันระหว่าง The Commission และกระทรวงการคลังของรัฐบาลกลาง (Finance Ministry of the Union Government) ซึ่งโดยปกติ กระทรวงการคลังจะยอมรับข้อเสนอแนะงบประมาณของ The Commission ที่ได้เสนอไป³⁰

สำหรับงบประมาณที่ใช้ในการเลือกตั้งจะได้รับมาจากส่วนกลางหรือมลรัฐขึ้นอยู่กับว่าเป็นการเลือกตั้งในระดับใด หากเป็นการเลือกตั้งของรัฐสภา (Parliament) งบประมาณทั้งหมดจะเป็นภาระของรัฐบาลกลาง แต่หากเป็นการเลือกตั้งของสภาแห่งรัฐ (State Legislature) งบประมาณทั้งหมดจะตกเป็นภาระของมลรัฐนั้นๆ และหากเป็นการเลือกตั้งที่มีทั้งการเลือกตั้งทั้งรัฐสภาและมลรัฐ งบประมาณจะแบ่งเท่าเทียมกันระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น โดยงบประมาณรายจ่ายที่เกี่ยวกับพัสดุที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการเลือกตั้งและบัตรประจำตัวผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็จะถูกแบ่งไปอย่างเท่าเทียมกันเช่นกัน (รายละเอียดเพิ่มเติมเรื่องตัวเลขงบประมาณ สามารถดูได้ที่ http://www.eci.gov.in/About ECI/abouteci_fs.htm)

ในภาพรวมของบทนี้เป็นการนำเสนอถึงที่มาของการจัดตั้งและหลักการของการบริหารงบประมาณในองค์กรอิสระบางแห่งในต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอินเดียเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องเรื่องระบบงบประมาณในองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในระดับหนึ่งและเป็นประโยชน์ต่อกรณีองค์กรอิสระในประเทศไทย ตารางที่ 4.1 ได้แสดงถึงตัวอย่างขององค์กรและลักษณะของระบบงบประมาณในองค์กรส่วนใหญ่ในประเทศนั้นๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานวิจัยนี้ไม่ได้เน้นเรื่อง การทำวรรณกรรมปริทัศน์ในต่างประเทศโดยตรง ดังนั้นการนำเอากรณีต่างประเทศบางแห่งมาประกอบการวิเคราะห์จึงถือว่าเป็นเพียงข้อมูลเสริมเพิ่มเติมเท่านั้นและเนื้อหาในส่วนนี้จึงไม่ได้ลงลึกไปในรายละเอียด

²⁹ การสัมภาษณ์ Mr. Pavan Duggal, Advocate of Supreme Court of India, and Nominating Committee, India

³⁰ อ้างอิงที่ 27 และ 28

ตารางที่ 4.1: สรุปตัวอย่างองค์กรอิสระบางแห่งในต่างประเทศ

ลักษณะงาน	สหรัฐอเมริกา	สหราชอาณาจักร	ฝรั่งเศส	อินเดีย
ความอิสระในการบริหารงบประมาณภายใน	- ได้รับการจัดสรรจากงบกลางบางส่วน - มีมาตรการให้หลักประกันความเป็นอิสระและมีความเป็นกลาง (Independent and Impartial) ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ในเรื่องการบริหารบุคลากรภายใน และการบริหารจัดการงบประมาณภายในองค์กร	- กรณีกองคกรศาลได้รับการจัดสรรจากกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ซึ่งไม่ต้องถูกตัดโดยรัฐสภา - กรณีกองคกรอื่นๆ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง การงบประมาณ ค่าใช้จ่ายจะได้รับการจัดสรรจากรัฐสภา โดยแต่ละปี จะต้องส่งรายงานประจำปีในเรื่องรายรับและรายจ่ายต่อ Commission เพื่อการตรวจสอบต่อไป	- องค์กรอิสระส่วนใหญ่ งบประมาณที่เหมาะสมในการสนับสนุนด้านการเงินจะรวมไว้ในงบประมาณทั่วไปซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้อนุมัติ	- ค่าใช้จ่ายในการบริหารหน่วยงานอิสระส่วนใหญ่ เช่น The Comptroller and Auditor – General รวมถึงเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ และ เงินบำนาญ ที่จ่ายสำหรับผู้ทำงานในหน่วยงาน จะรวมในส่วนกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ของอินเดีย ซึ่งขึ้นตรงต่อรัฐสภา - กรณี คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะมีงบประมาณอิสระ ซึ่งจะได้รับการอนุมัติโดยตรงจากการหรือกันระหว่าง คณะกรรมการและกระทรวงการคลังของรัฐบาลกลาง (Finance Ministry of the Union Government) ซึ่งโดยปกติ กระทรวงการคลังจะยอมรับข้อเสนอแนะงบประมาณของ The Commission ที่ได้เสนอไป
ทำหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน	Government Accountability Office (GAO)	UK National Audit Office (NAO)	Court of accounts (Cour des comptes)	Comptroller and Auditor General of India
ทำหน้าที่วางระเบียบหรือปราบปรามการกระทำผิด		Serious Fraud Office (SFO)	Commission on the Financial Transparency of the Political Life	Central Vigilance Commission (CVC)
ทำหน้าที่กำกับการเลือกตั้ง	Election Assistance Commission (EAC)	Electoral Commission		Election commission of India (ECI)
ทำหน้าที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน	Commission of Civil Rights	Commission of Disability Commission of Age Positive	Advisory Commission of Human Right	National Human Right Commission
ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษา	US Office of Special Counsel		Economic and Social Council (Conseil Économique et Social)	National advisory council (NAC)

ทำหน้าที่คล้ายเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐสภา	US Ombudsmen	Parliamentary Commissioner for Administration (PCA)	Mediator of the Republic (Le Me'diateur de la re'publique)	Lokpal or Lokayuta (protector of the people)
ศาลยุติธรรม	High Court Federal Court Family Court	Federal Court Supreme Court Court of Appeal District Court	Court of Appeal Regional Court Commercial Court	Supreme Court High Court

จากการพิจารณาองค์กรบางแห่งในต่างประเทศ พบว่าการจัดสรรและบริหารงบประมาณในองค์กรอิสระมีอยู่หลายวิธีระหว่างองค์กรที่มีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน เช่น The Interstate Commerce Commission ของสหรัฐอเมริกา จะได้รับการจัดสรรเงินจากงบกลาง แต่การบริหารงบประมาณภายในที่ได้รับการจัดสรรมาแล้วจะมีความเป็นอิสระเต็มที่สำหรับสหราชอาณาจักร ในภาพรวมมีระบบการเมืองและการปกครองที่ค่อนข้างจะเอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงทำให้มีการจัดสรรงบประมาณไปสู่องค์กรอิสระหลากหลายวิธี โดยองค์กรเช่น ศาลปกครองจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับการจัดสรรจากงบกลางและต้องส่งรายงานการดำเนินงานประจำปีให้กับรัฐบาล ส่วนในประเทศฝรั่งเศส Conseil Constitutionnel ได้รับงบประมาณทั่วไปซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้อนุมัติ อาจกล่าวได้ว่า ในประเทศดังกล่าว ปัจจัยสำคัญที่มีต่อความเป็นอิสระคือที่มาขององค์อำนาจ องค์กรประกอบขององค์อำนาจ และความโปร่งใสที่สามารถสะท้อนได้จากตัวชี้วัดผลงาน

ในกรณีประเทศอินเดีย The Comptroller & Auditor General of India และ The Central Vigilance Commission มีหลักการจัดสรรและบริหารงบประมาณค่อนข้างชัดเจนโดยได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ เช่นเดียวกับกรณีศาลปกครองในประเทศอังกฤษ และในขณะเดียวกันก็มีหลักประกันความน่าเชื่อถือของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ ภายใต้มาตรากฎหมายด้วย เช่น มาตรการที่กำหนดว่าเงินเดือน สิทธิในการลา เงินบำนาญ หรืออายุการเกษียณจะไม่อาจปรับเปลี่ยนได้หลังจากการแต่งตั้ง เป็นต้น สำหรับ The Election Commission ในเรื่องการบริหารงบประมาณ เลขานุการของคณะกรรมการจะมีงบประมาณอิสระ ซึ่งจะได้รับการอนุมัติโดยตรงจากการหารือกันระหว่าง The Commission และกระทรวงการคลังของรัฐบาลกลาง (Finance Ministry of the Union Government) ซึ่งโดยปกติ กระทรวงการคลังจะยอมรับข้อเสนอแนะงบประมาณของ The Commission ที่ได้เสนอไป

จากข้อมูลขององค์กรอิสระในต่างประเทศที่กล่าวมาเบื้องต้น ประเด็นที่สามารถนำไปพิจารณาในการพัฒนาโครงสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณสู่องค์กรอิสระของประเทศไทยต่อไปในอนาคตซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วย ประเด็นแรกคือการพิจารณาทางเลือกการจัดสรรงบประมาณในลักษณะกองทุนพิเศษนอกงบประมาณดังเช่นบางองค์กรในประเทศอินเดียและสหราชอาณาจักร ประเด็นที่สองคือการพิจารณาแหล่งรายได้สำหรับกองทุนพิเศษดังกล่าวเพื่อให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น กรณีประเทศอินเดียและสหราชอาณาจักร องค์กรดังกล่าวมีรายได้เองในบางกรณีภายใต้กฎหมายการจัดตั้งองค์กร เช่น การเก็บค่าธรรมเนียม ค่าปรับ หรือ ค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น ประเด็นที่สามคือ หากองค์กรอิสระมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันมาก แต่ละองค์กรอาจสามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของงาน ประเด็นที่สี่คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าเงินเดือนหรือเงินได้อื่นๆ ของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้หลังจากการแต่งตั้ง และประเด็นที่ห้าคือต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรที่ได้รับการจัดสรรงบกลางจากรัฐบาลโดยจะต้องส่งรายงานการทำงานให้กับรัฐบาลทุกปี ดังนั้น ในเมื่อมีความชัดเจน และมีความโปร่งใสในระบบตามหลักการที่แสดงในรูปภาพที่ 3.1 และ 3.2 ซึ่งประชาชนในประเทศมีสิทธิจะรับทราบข้อมูลข่าวสารแล้ว องค์กรดังกล่าวก็จะได้รับงบประมาณที่เหมาะสมตามที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่พึงทบทวนเสมอคือ ข้อมูลในต่างประเทศก็ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความ เป็น “อิสระในเรื่องงบประมาณ” นั้นหมายถึงความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณภายใน องค์กรเอง (*Internal Budget Management*) หลังจากที่ได้รับการจัดสรรด้วยวิธีใดก็ตามแล้ว และไม่ใช้หมายความว่าความเป็นอิสระในการของงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ ปัจจัยหลักที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าเรื่องงบประมาณที่มีต่อความเป็นอิสระของแต่ละ องค์กรคือที่มาขององค์กรอำนาจและองค์ประกอบขององค์กรอำนาจในแต่ละองค์กรด้วย

บทที่ 5. บทสรุป: แนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทย

หลักการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นซึ่งเป็นองค์กรอิสระนอกเหนือจากองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กำกับและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ภายใต้เป้าประสงค์หลักคือ “ผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ผลประโยชน์ของประชาชน” (Public Interest) ดังนั้น เพื่อให้องค์กรดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน มาตราที่ 75 วรรค 2 ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐได้ระบุไว้ว่า “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” อาจกล่าวได้ว่า องค์กร(อิสระ)ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีจุดประสงค์สำคัญคือเพื่อควบคุมผู้ที่ใช้อำนาจ เพราะเนื่องจากในความเป็นจริง คงไม่อาจสามารถสรุปได้ว่าเมื่อมีการเลือกตั้งในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้ว ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งและเข้ามามีอำนาจจะเป็นผู้ที่ไม่ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Abuse of Power) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ที่เข้ามามีอำนาจมีและใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (Absolute Power) ดังนั้น ภารกิจในการควบคุมผู้ที่ใช้อำนาจจึงถือว่าเป็นภารกิจที่เป็นร่มใหญ่ของการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว

ขอบเขตการศึกษาวิจัย

บัดนี้ ได้มีการดำเนินงานรวมระยะเวลาประมาณ 6 ปี ตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ ซึ่งพบว่ามีทั้งที่ประสบความสำเร็จ และประสบปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน ด้วยงานวิจัยนี้มีจุดประสงค์หลักคือ เพื่อนำเสนอการศึกษาวิจัยในภาพรวมขององค์กรอิสระดังกล่าวข้างต้น และปัญหาในการบริหารงบประมาณอย่างเป็นระบบและมีความชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น รวมทั้งนำการศึกษาเปรียบเทียบขององค์กรอิสระบางแห่งในต่างประเทศมาพิจารณาเป็นข้อมูลเสริมในการเสนอแนวคิดและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทย อนึ่ง การนำเสนอในงานศึกษาวิจัยนี้มิใช่เป็นการสนับสนุนหรือโต้แย้งประเด็นที่ว่าระบบงบประมาณแบบใดเป็นระบบที่ดีที่สุด แต่เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับแก่นโหมการบริหารงบประมาณของรัฐในภาพรวมที่เกิดขึ้นจริง งานศึกษาวิจัยนี้จึงนำเอาหลักเกณฑ์ของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้น

ผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Budgeting: RBB) มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อใช้อ้างอิงในการวิเคราะห์ นอกจากนี้ เนื่องจากการประมวลภาพรวมนี้มิใช่เป็นการประเมิน (Evaluation) การทำงานขององค์กรอิสระแต่ละแห่งซึ่งมีรายละเอียดอยู่ในรายงานประจำปีของแต่ละหน่วยงานอยู่แล้ว แต่เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงในภาพของระบบการบริหารงบประมาณเฉพาะภายในองค์กรอิสระเพื่อสะท้อนถึงความสามารถในการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญในลักษณะที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงมิใช่เป็นการนำเสนอประเด็นถกเถียงเรื่องที่ว่างบประมาณแผ่นดินควรจะมีการจัดสรรไปสู่องค์กรอิสระโดยใช้หลักเกณฑ์และวิธีการใดบ้าง ซึ่งเป็นเรื่องปทัสถาน (Subjective Issue) ที่จะต้องพิจารณากันต่อไปอีกในอนาคต โดยในต่างประเทศก็มีหลากหลายวิธีด้วยกัน ดังเช่น Consolidated Budgeting, Central Fund Budgeting หรือ Voted Budgeting เป็นต้น ดังนั้นหากมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์เรื่องวิธีการจัดสรรงบประมาณไปสู่องค์กรอิสระ จำเป็นต้องศึกษาวิจัยการงบประมาณแผ่นดินทั้งระบบไปพร้อม ๆ กันด้วย (ในเชิงบูรณาการ) มิใช่เฉพาะเพียงขององค์กรอิสระโดยแยกส่วน นอกจากนี้การวิเคราะห์ในงานศึกษาวิจัยนี้ไม่ถือว่าเป็นการวิเคราะห์ทางการเงินและการบัญชี (Financial and Accounting Analysis) ซึ่งการวิเคราะห์แบบที่สองมีจุดประสงค์และรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปโดยสิ้นเชิง

องค์กรอิสระกับการบรรลุเจตนารมณ์รัฐธรรมนุญ

ในการวิเคราะห์สภาพการณ์ของระบบงบประมาณในองค์กรอิสระในภาพรวมว่าสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายตามเจตนารมณ์ที่ตั้งไว้เพื่อนำไปสู่การบริหารปกครองแบบธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือไม่นั้น ควรจะพิจารณาและแยกประเด็นให้ชัดเจนชัด กล่าวคือ ประเด็นหลักที่ควรพิจารณามีดังต่อไปนี้ (1) ระบบงบประมาณในองค์กรอิสระ ณ ปัจจุบันสนับสนุนการบริหารจัดการบ้านเมือง สังคม องค์กร สถาบันหรือธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty) หรือไม่ (2) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่มีความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) หรือไม่ (3) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ ทุกฝ่ายมีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ (Accountability) หรือไม่ (4) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ มีความชอบธรรมยุติธรรม (Fairness) หรือไม่ (5) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่มีคุณภาพประสิทธิภาพ (Quality and Efficiency) หรือไม่ และ (6) ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่มีมาตรฐานคุณธรรมจริยธรรม (General Ethical and Moral Standard) หรือไม่

หลักการความเชื่อมโยงระหว่าง RBB กับการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

จากการพิจารณาหลักการปฏิรูปทางการเมืองไทยตามรัฐธรรมนุญฉบับ พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นว่า รัฐธรรมนุญฉบับนี้ให้ความสำคัญกับการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ใน

การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐอย่างมีนัยสำคัญ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี การศึกษาดังที่ได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 2 ถึงที่มาในหลักการและอำนาจหน้าที่ขององค์กร (อิสระ)ตามรัฐธรรมนูญที่ได้มีการจัดตั้งขึ้น บทที่ 3 เป็นการประมวลภาพรวมการบริหาร งบประมาณขององค์กรอิสระว่ามีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์เบื้องต้นที่ได้มีการก่อตั้งองค์กร หรือไม่ อย่างไร ด้วยมุมมองที่พิจารณาโดยให้ข้อสมมติเบื้องต้นว่ากลไกการทำงานของรัฐทั้ง ระบบเปรียบเสมือนการทำงานของ “ตลาด” (Market) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นกลไกการทำงานของ ภาครัฐที่มีความคล้ายกับกลไกของตลาด (“The Mechanism of the State as a Market”) ซึ่ง “ผู้บริโภค” สินค้าและบริการสาธารณะคือประชาชน และ “ผู้ผลิต” สินค้าและบริการ สาธารณะคือรัฐ

อย่างไรก็ตาม รัฐมีสถานะที่ไม่เหมือนผู้ผลิตในตลาดทั่วไปด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐมีหน้าที่ และความรับผิดชอบที่สำคัญอื่นๆ อีกที่อยู่นอกเหนือจากการทำหน้าที่เป็นผู้ผลิต ดังที่วิชา เศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) ได้กล่าวถึงรัฐบาล (Government) ซึ่ง ประกอบด้วยผู้บริหารหรือกลุ่มผู้บริหารรัฐ (State Administrators) ในช่วงระยะเวลาใดเวลา หนึ่ง ว่ามีบทบาทที่สำคัญอื่นๆ ดังต่อไปนี้: (1) บทบาทในการสร้างเสถียรภาพในระบบสังคม และเศรษฐกิจ (Stabilisation Role) อาทิ การควบคุมอัตราการแพร่ระบาดของในชุมชน การลด อัตราเงินเฟ้อ และการบรรเทาภาวะการว่างงาน เป็นต้น (2) บทบาทในการกำกับและวาง ระเบียบ (Regulatory Role) อาทิ การจัดระเบียบสังคม และการกำหนดข้อบังคับใช้ในการ ดำเนินกิจกรรมโดยหน่วยงานของรัฐเอง และในระบบโดยรวมของประเทศ (3) บทบาทในการ แก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดตลาดทั่วไปในประเทศทำงานบกพร่อง (Market Failure) ซึ่งในเรื่อง นี้ Richard A. Musgrave (1959) หนึ่งในผู้ริเริ่มและรวบรวมแนวคิดแห่งศาสตร์ว่าด้วยการคลัง สาธารณะได้เคยกล่าวไว้ในกรณีนี้ว่ารัฐมีหน้าที่จัดการ (Management Role) และจัดสรร ทรัพยากรในระบบ (Allocative Role) เพื่อช่วยให้กลไกตลาดดำเนินการได้ใกล้เคียงกับสภาวะที่ มีประสิทธิภาพ (Efficiency Level) ที่ควรจะเป็นมากที่สุด และ (4) บทบาทในเรื่องความเท่า เทียม (Equity) และความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) รัฐมีหน้าที่จัดสรร รวมทั้ง กระจายรายได้และสวัสดิการให้เกิดการแบ่งปันอย่างทั่วถึงในสังคม (Income and Social Welfare Distribution Role)

ในกรณีของประเทศไทย การนำรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาเริ่มปฏิบัติโดยให้ ความสำคัญในเรื่องการมีส่วนร่วมในระดับประชาชน (People's Participation) ซึ่งส่วนหนึ่งได้ นำไปสู่การผลักดันให้มีการกระจายอำนาจทางการปกครองและการบริหารการคลังสู่องค์กร ปกครองระดับท้องถิ่น (Fiscal Localisation) ส่งผลให้งานวิจัยเกี่ยวกับภาพนโยบายโดยรวมใน ลักษณะดังที่กล่าวมานี้เริ่มมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วงครึ่งหลังของ ทศวรรษที่ผ่านมา ดังเช่นงานของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544) ได้เสนอ

ระบบการทำงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยพยายามคงอรรถประโยชน์ทางด้านสวัสดิการสังคมที่ประชาชนจะได้รับไว้ในระดับเดิม นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเช่น สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) พิจารณาถึงกรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลัง การบริหารงบประมาณและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และงานวิจัยของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2546) ศึกษาการประเมินผลการจัดสรรและการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น จากการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น พบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐและการบริหารงบประมาณเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องกันโดยมีนัยสำคัญเสมอ ประเด็นนี้จึงถือเป็นปัญหาสำคัญยิ่งสำหรับนักปฏิบัติและนักทฤษฎีในการพยายามอย่างต่อเนื่องเรื่อยมาเพื่อทำการศึกษาค้นคว้าและพัฒนา และแสวงหาระบบการบริหารงบประมาณที่เหมาะสมที่สุดเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารของประเทศในภาพรวม

ดังนั้นหากมองว่าการทำงานของรัฐสมมติให้เปรียบเสมือนกับการทำงานของระบบตลาด จุดมุ่งหมายหลักของตลาดแห่งนี้คือการทำให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจมากที่สุดเท่าที่จะเกิดขึ้นได้ภายใต้ข้อจำกัดของรัฐที่มีอยู่ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าจุดมุ่งหมายในระบบการทำงานของภาครัฐนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ในงานการศึกษาแนวคิดดังกล่าวในทางเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ในประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยมาเป็นเวลาช้านานพบว่า การที่ระบบดังกล่าวจะสามารถทำงานได้อย่างสมบูรณ์นั้นจะต้องมีสภาวะเงื่อนไขหลัก (Conditions) ที่สำคัญ คือ (1) การสารสนเทศต้องมีความสมบูรณ์ (Perfect Information) (2) ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจเพียงพอในเรื่องหลักการของระบบประชาธิปไตย (Sufficient Knowledge and Awareness of Democracy) กล่าวคือ ประชาชนต้องมีความตระหนักในระดับพอควรถึงสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่มีสัญชาติไทย (Citizens' Rights and Duties) และ (3) โครงสร้างกฎหมายและการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐต่อประชาชนต้องอำนวยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องนโยบายของรัฐได้อย่างแท้จริง (Involvement in Policy Designs)

ในมุมมองกลไกการทำงานของภาครัฐว่าคล้ายกับกลไกของตลาดทั่วไปนั้น จากการประมวลการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้พัฒนาหลักเกณฑ์ของการบริหารระบบงบประมาณเรื่อยมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งต่อมาในระยะหลัง ได้นำไปสู่การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Budgeting) ด้วยเหตุผลที่ว่าระบบงบประมาณดังกล่าว หากได้รับการพัฒนาโครงสร้างอย่างสมบูรณ์แล้ว สามารถตอบสนองจุดมุ่งหมายหลักของ “ตลาดของภาครัฐ” ได้ ซึ่งจุดมุ่งหมายดังกล่าวสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญโดยตรงในเรื่องผลประโยชน์ของประชาชน (Public Interest) ที่ยึดเป็นหลัก ที่ผ่านมามาประเทศไทยก็ได้มีความพยายามที่จะริเริ่มพัฒนาระบบดังกล่าวไปในแนวโน้มเดียวกัน

การบริหารจัดการงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ หรือ Result-Based Budgeting (RBB) ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการบริหารจัดการองค์กรโดยรวมแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-Based Management) เป็นวิธีการบริหารจัดการงบประมาณที่มุ่งเน้นถึงผลสัมฤทธิ์ขององค์กรเป็นหลัก สาเหตุหลักที่ประเทศไทยได้เกิดการพัฒนาเพื่อมุ่งสู่การใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Output-oriented) สืบเนื่องมาจากปัญหาของระบบงบประมาณที่เกิดขึ้นในยุคก่อนหน้า และปัญหาเหล่านี้ได้มีความกระจ่างยิ่งขึ้นในช่วงเวลาที่ประเทศประสบภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้หลายฝ่ายพิจารณาเห็นควรต้องมีการปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐอย่างจริงจัง โดยงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ของประเทศที่นำไปลงทุนเพื่อประกอบกิจกรรมใดก็ตาม ควรก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนทำให้มีความอยู่ดีมีสุขมากขึ้น รวมทั้งมีการกำหนดแผนงานโดยเฉพาะในเรื่องระบบงบประมาณการเงินและพัสดุเพื่อรองรับการปรับเปลี่ยน นอกจากนี้สาเหตุสำคัญอื่นๆ ที่เป็นปัจจัยผลักดันให้ประเทศไทยพัฒนามาใช้ RBB ยังสืบเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 (เห็นชอบแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐโดยให้ครอบคลุมประเด็น 5 เรื่อง กล่าวคือ การบริหารงานภาครัฐ งบประมาณ การเงิน และพัสดุ การบริหารบุคคล กฎหมาย วัฒนธรรมและค่านิยม)

ในช่วงเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมา ภาครัฐได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มาปฏิบัติควบคู่ไปกับแนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งนาระบบแรงจูงใจ (Incentive) ที่เน้นความรับผิดชอบของผู้บริหาร (Managerial Responsibility) มาใช้แทนระบบแรงจูงใจที่เน้นการควบคุมจากภายนอก (External Responsibility) ที่เคยใช้กันอยู่เดิม ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้กำหนดให้มีการจำแนกหน่วยนโยบายและหน่วยปฏิบัติออกจากกัน และจะมีการเชื่อมโยงต่อกันโดยระบบ “สัญญา” หรือ “ข้อตกลง” (Agreement) ว่าด้วยปัจจัยที่เป็นรูปธรรม อาทิ ผลงาน ต้นทุนการผลิตต่อหน่วย และงบประมาณ เป็นต้น (ดังนั้นอาจเรียกได้ว่าเป็น *Explicit Agreement*) ภายใต้มุมมองว่ากลไกของรัฐคล้ายกับการทำงานของ “ตลาด” (Market) แนวคิดนี้มีต้นกำเนิดมาตั้งแต่เมื่อมีการพัฒนาทฤษฎีการคลังสาธารณะในระบบประชาธิปไตยปรากฏในงานเขียนที่เป็นภาษาเยอรมันและขณะนั้นยังไม่เป็นที่รู้จักในวงกว้างของ Knut Wicksell (1896) ที่ถูกค้นพบด้วยความบังเอิญโดย James Buchanan เมื่อปี พ.ศ. 2491 (ค.ศ. 1948) ณ University of Chicago (Buchanan and Musgrave, 1999) ซึ่งต่อมาได้นำไปสู่แนวคิดทางการคลังสาธารณะที่เรียกว่า “Public Choice” ซึ่งเสนออีกแง่มุมมองต่อความเป็น “รัฐ” ของตัวเอง งานเขียนดังกล่าวมีใจความว่า รัฐบาลไม่ควรถูกมองว่าเป็นผู้ปกครองเผด็จการที่ประเสริฐยิ่ง (Benevolent Despot) เพราะผลลัพธ์ทางการเมือง (Political Outcome) เป็นผลจากการ

กระทำโดยหลายฝ่าย ซึ่งแต่ละฝ่ายล้วนกระทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว (Self-Interest) ทั้งปวง ดังนั้นการกระทำใดที่สามารถจะทำให้รัฐมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริงจึงจำเป็นต้องเป็นการกระทำที่เป็นที่ยอมรับร่วมกันในสังคมโดยเอกฉันท์ (Unanimity) ต่อมา Samuelson (1954) ได้เสนอวิธีการวิเคราะห์ความมีประสิทธิภาพในระบบภาครัฐให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยนำหลักเบื้องต้นของ Wickseil ในเรื่องความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดสินใจนโยบายต่าง ๆ ในสังคมประชาธิปไตยมาประยุกต์ใช้

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า “ตลาดของรัฐ” (“Market State”) คือสื่อกลาง (Medium) ที่จะทำให้สินค้าและบริการสาธารณะ (Public Goods and Services) ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดทำให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และ “ทางเลือกกลไกตลาดของภาครัฐ” (“Alternative Market Mechanisms of the State”) คือกลยุทธ์ (Strategy) ต่าง ๆ ที่สามารถจะทำให้อุปทานของสินค้าและบริการสาธารณะ (Supply of Public Provisions) เหมาะสมหรือพอดีกับอุปสงค์ของประชาชนที่มีต่อสินค้าและบริการสาธารณะ (Demand for Public Provisions) เมื่อตลาดของภาครัฐมีศักยภาพที่จะช่วยให้ส่วนต่าง (Wedge) ระหว่างอุปทานและอุปสงค์ดังกล่าวลดน้อยลง ก็จะทำให้เกิดความพึงพอใจและสวัสดิการที่ดีขึ้นต่อประชาชนในประเทศ รวมทั้งประชาชนจะมีความยินดีที่จะให้ความร่วมมือต่อรัฐและเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมอย่างถูกต้องในการรับบริการเพื่อสนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐทำหน้าที่จัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะรวมทั้งปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ โดยราบรื่นต่อไป ในกรณีที่ตลาดของรัฐสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพจึงไม่มีเหตุจำเป็นหรือปัจจัยแรงจูงใจเบื้องต้นที่ก่อให้เกิดการกระทำเช่นฉ้อราษฎร์บังหลวง (Corruption) ขึ้น

จากการพิจารณาหลักการหาความสมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานต่อสินค้าและบริการสาธารณะ จะสังเกตได้ว่าความสำเร็จของตลาดของรัฐขึ้นอยู่กับสถานะเงื่อนไขหลักที่กล่าวข้างต้นดังนี้ (1) สารสนเทศต้องมีความสมบูรณ์ (Perfect Information) (2) ประชาชนมีความรู้และความเข้าใจเพียงพอในเรื่องหลักการของระบบประชาธิปไตย (Sufficient Knowledge and Awareness of Democracy) กล่าวคือ ประชาชนต้องมีความตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ในฐานะที่มีสัญชาติไทย (Citizens' Rights and Duties) และ (3) โครงสร้างกฎหมายและการปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐต่อประชาชนต้องอำนวยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องนโยบายของรัฐได้ (Involvement in Policy Designs) เพื่อให้ขั้นตอนทุกระดับของกลไกการทำงานของรัฐที่ถูกสมมติให้เปรียบเสมือนกลไกตลาดดังแสดงในรูปภาพที่ 3.1 ในบทที่ 3 ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด และในระบบดังกล่าวองค์กรอิสระก็เป็นหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็น “หน่วยกระตุ้น” (Catalytic Units) ที่จะทำให้อสังคมนี้อยู่ในสถานะตามเงื่อนไขดังกล่าวนี้ได้โดยเร็วยิ่งขึ้น ดังนั้นระบบการบริการงบประมาณในองค์กรอิสระ จึงต้องมีหลักเกณฑ์และ

คุณสมบัติตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์เช่นกัน โดยไม่แตกต่างจากหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ

โดยภาพรวมระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์คำนึงถึงประชาชนและผลสัมฤทธิ์ของงานเพื่อให้การทำงานของภาครัฐมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome) ของงานมากกว่าเน้นปัจจัยนำเข้า (Input Factors) กระบวนการทำงาน (Process) และกฎระเบียบที่เคร่งครัด (Rules and Tight Restrictions) เป็นต้น โดยจะมีการวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์จึงให้ความสำคัญกับการกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision) พันธกิจ (Obligation) วัตถุประสงค์ (Objective) และเป้าหมาย (Goal) ที่ชัดเจน และการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ (Expected Output and Outcome) ที่สอดคล้องกันรวมถึงมีการกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน (Concrete Indicators) ในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณแผ่นดินที่ส่วนใหญ่มาจากภาษีที่เก็บจากประชาชน ซึ่งทุกเรื่องต้องมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเมื่อมีความต้องการจะสอบถามการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ RBB จึงอาจเปรียบเสมือนเป็น “ระบบกระตุ้น” (Catalytic System) ที่ทำให้สังคมมีสถานะเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นโดยเร็วยิ่งขึ้นด้วย

ภายใต้ RBB ผู้บริหารจะมีความเป็นอิสระ (Autonomy) และความยืดหยุ่น (Flexibility) ในระดับหนึ่งในการบริหารงบประมาณภายในองค์กร แต่ขณะเดียวกันก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานโดยที่รัฐหรือประชาชนจะได้รับผลประโยชน์อย่างคุ้มค่าจากการทำงานของหน่วยงาน โดยสังเขป ลักษณะที่สำคัญของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์มีดังต่อไปนี้

- มีการทำแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning) แผนงบประมาณรายจ่าย ล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-Term Expected Budgeting) และการคำนวณต้นทุนผลผลิต (Costs Estimation)
- มีเป้าหมายที่มุ่งเน้นเรื่องผลผลิต (Output) ผลลัพธ์ (Outcome) และมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม (Concrete Indicators)
- มีการรายงานผลและประเมินผล (Progress and Assessment Report) อย่างจริงจัง
- มีวินัยทางการคลัง (Fiscal Disciplinary) และมีการดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัด (Good Governance)

ประมวลภาพรวมระบบงบประมาณองค์การอิสระ

หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เพื่อค้ำประกันความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้ปกติแล้วจะมีบัญญัติไว้หลายประการโดยทั่วไปได้แก่

1. การห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่ง (Immovability) วาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระควรจะกำหนดไว้ยาวพอสมควร มิฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ แต่สิ่งที่สำคัญคือ ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้นจะปลดหรือโยกย้ายผู้ที่ได้รับตำแหน่งไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีประพัตติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง

2. การกำหนดให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (Mandat non renouvelable) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่โดยคำนึงถึงว่าตนได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาหรือไม่ อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงตรง

3. การกำหนดการขัดกันกับตำแหน่งอื่น (Incompatibilities) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาเรื่องต่างๆ ในอำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือในหน้าที่การงานเข้ามาเกี่ยวข้อง (Conflict of interest)

4. การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายทำให้บุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเพิ่มขึ้นจากบุคคลธรรมดา เช่น ความผิดบางประเภทหากกระทำต่อเจ้าพนักงานก็จะมีโทษสูงขึ้นกว่าที่กระทำต่อบุคคลธรรมดาซึ่งในแง่นี้จะเป็นการให้หลักประกันการคุ้มครองแก่สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้ทางหนึ่ง หนึ่ง ในทางกลับกัน การมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญายังทำให้สมาชิกขององค์กรอิสระจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังด้วยเพราะถ้าหากไปทำความผิดเข้าก็อาจต้องรับโทษหนักขึ้นหรืออาจต้องรับผิดชอบในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นต้น

5. ในการปฏิบัติหน้าที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระต้องมีอัตตาณัติ (Autonomie) ในการดำเนินงานตามสมควร ทั้งนี้เพื่อมิให้องค์กรเหล่านี้ตกอยู่ภายใต้การบีบบังคับในแง่ของบุคลากรและในแง่ของงบประมาณองค์การอิสระแม้ว่าจะยังสังกัดอยู่ในฝ่ายบริหารแต่ก็ควรมีบุคลากรฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งของตนเองที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ทั่วไปของข้าราชการฝ่ายอื่นๆ ในเรื่องนี้อาจพิจารณาด้วยตัวอย่างจาก

กรณีของประเทศฝรั่งเศสซึ่งได้ตรากฎหมาย 11 มิถุนายน พ.ศ. 2541 (ค.ศ. 1998) กำหนดให้ Autorite Administrative Independante มีหน่วยงานธุรการเป็นของตนเอง

ในการประมวลภาพรวมการบริหารงบประมาณในองค์กรอิสระที่ทำการศึกษาวิจัยนี้ ภายใต้หลักการของการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อ 3.2 ในบทที่ 3 แล้ว โดยข้อสังเกต พบว่าในภาพรวมตามรายงานประจำปีและงบประมาณรายรับ-รายจ่ายขององค์กรอิสระที่ได้ทำการศึกษาวิจัย องค์กรดังกล่าวได้บรรลุเป้าหมายที่องค์กรนั้นๆ กำหนดไว้เอง โดยใช้ตัวชี้วัดที่กำหนดไว้เองเช่นกัน ดังนั้นอาจจะมีข้อควรพิจารณาต่อไปในเรื่องความเหมาะสมหรือความเกี่ยวข้องระหว่างวิสัยทัศน์ขององค์กรกับผลผลิตของตัวชี้วัดดังกล่าว หน้าที่ขององค์กรส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในหลายเรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องมีความแตกต่างในความยากง่ายในการปฏิบัติการ จึงถูกมองและเข้าใจกันว่าไม่สามารถกำหนดเวลาและปัจจัยการผลิตหรือต้นทุนต่อหน่วยได้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้ว ในทางปฏิบัติภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ดังที่ใช้ในภาคเอกชนในธุรกิจการให้บริการในลักษณะเดียวกัน มีการกำหนดผลงานบริการเหล่านี้เป็นรูปธรรมได้ แม้ว่าแต่ละกรณี (Case) จะมีความยากง่ายที่แตกต่างกัน โดยเมื่อมีงานเข้ามาในองค์กร หน่วยงานแรกในองค์กรที่รับเรื่อง (ส่วนใหญ่คือฝ่ายสารบรรณ) จะต้องทำหน้าที่พิจารณาความยากง่ายของงานว่าอยู่ในระดับใดก่อนที่จะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดความยากง่ายของชิ้นงาน เช่นอาจกำหนดความยากง่ายให้อยู่ระหว่างระดับ 1 ถึง 10 โดยระดับ 1 จะมีความง่ายสูงสุด (และสามารถทำเสร็จได้โดยใช้เวลาน้อยที่สุด) ส่วนระดับ 10 จะมีความยากสูงสุด ต่อจากนั้นก็กำหนดให้น้ำหนักคะแนน (Weighted Scoring) สำหรับแต่ละกรณีของงานที่แตกต่างกันไป วิธีการนี้ได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลายและใช้กันมาเป็นเวลานานในบริษัทที่ปรึกษากฎหมายข้ามชาติ และองค์กรเอกชนหลายแห่งทั่วโลกที่ให้บริการและให้คำปรึกษาแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการลงทุนสำหรับผู้ประกอบการในทุกๆระดับ การดำเนินการเช่นนี้สามารถกำหนดต้นทุนการผลิตได้อย่างชัดเจนและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ

นอกจากนี้ ที่ผ่านมาการปฏิรูประบบงบประมาณและการบริหารงบประมาณในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทยยังขาดความมีประสิทธิภาพ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย เช่นระบบการผลิตบริการที่มีความซ้ำซ้อน การฉ้อราษฎร์บังหลวงในวงกว้าง ความไม่โปร่งใส การขาดระบบกระบวนการควบคุมที่ดี การขาดแรงจูงใจให้มีการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ หรือหน่วยงานอาจมีระบบปฏิบัติการที่มีขนาดใหญ่เกินความสามารถ ทำให้เกิดต้นทุนการบริหารจัดการองค์กร (Running Costs) สูง เป็นต้น ดังนั้นในทางปฏิบัติ การที่ภาครัฐจะสามารถปรับรูปแบบเอกสารงบประมาณในลักษณะงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ แต่ละหน่วยงาน จำเป็นต้องต้องมีโครงสร้างพื้นฐาน (Basic Infrastructure) เช่น วิทยาการ และ

บุคลากรที่มีความรู้และความเข้าใจในหลักการและวิธีการที่สามารถเื้ออำนวยการระบบใหม่นี้ได้ด้วยเช่นกัน

จากข้อมูลขององค์กรอิสระในต่างประเทศที่กล่าวในบทที่ 4 ประเด็นที่สามารถนำไปพิจารณาในการพัฒนาโครงสร้างระบบงบประมาณในองค์กรอิสระของประเทศไทยต่อไปในอนาคต ประกอบด้วย ประเด็นแรกคือการพิจารณาทางเลือกการจัดสรรงบประมาณในลักษณะกองทุนพิเศษนอกงบประมาณดังเช่นบางองค์กรในประเทศอินเดียและสหราชอาณาจักร ประเด็นที่สองคือการพิจารณาแหล่งรายได้สำหรับกองทุนพิเศษดังกล่าวเพื่อให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น กรณีประเทศอินเดียและสหราชอาณาจักร องค์กรดังกล่าวมีรายได้เองด้วย เช่นการเก็บค่าธรรมเนียม ค่าปรับ หรือ ค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น ประเด็นที่สามคือ หากองค์กรอิสระมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันมาก แต่ละองค์กรอาจสามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของงาน ประเด็นที่สี่คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า เงินเดือนหรือเงินได้อื่นๆ ของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้หลังจากการแต่งตั้ง และประเด็นที่ห้าคือต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรที่ได้รับการจัดสรรงบกลางจากรัฐบาลโดยจะต้องส่งรายงานการทำงานให้กับรัฐบาลทุกปี ดังนั้น ในเมื่อมีความชัดเจน และมีความโปร่งใสในระบบตามหลักการที่แสดงในรูปภาพที่ 3.1 และ 3.2 ซึ่งประชาชนในประเทศมีสิทธิจะรับทราบข้อมูลข่าวสารแล้ว องค์กรดังกล่าวก็จะได้รับงบประมาณที่เหมาะสมตามที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามประเด็นที่พึงทบทวนเสมอคือ ข้อมูลในต่างประเทศก็ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความเป็น "อิสระในเรื่องงบประมาณ" นั้นหมายถึงความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณภายในองค์กรเอง (Internal Budget Management) หลังจากที่ได้รับการจัดสรรด้วยวิธีใดก็ตามแล้ว และไม่ใช้หมายความว่าความเป็นอิสระในการของงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดินเท่าใดก็ได้ตามที่องค์กรต้องการ

โดยสรุป การวิเคราะห์ภายใต้กรอบแนวคิดในงานศึกษานี้ส่งผลต่อนัยทางนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่คาดว่าจะจะเป็นประโยชน์ต่อระบบงบประมาณองค์กรอิสระในประเทศไทยตามรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังต่อไปนี้

สำหรับในบริบทของประเทศไทย หากมีการบัญญัติรับรององค์กรของรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็น "สถาบันตามรัฐธรรมนูญ" (Constitutional Institution) กล่าวคือ การมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ครอบคลุมถึงการบริหารภายในขององค์กรอิสระทุกองค์กรที่เกิดขึ้นแล้วและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยสามารถแยกองค์กรเป็น 3 กลุ่มหลักที่มีลักษณะงานใกล้เคียงกันกล่าวคือ (1) องค์กรประเภทศาล (2) องค์กรที่มีอำนาจชี้ขาด และ (3) องค์กรที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำและเผยแพร่ความรู้ โดยไม่ต้องแยกเป็นรายองค์กร เพื่อไม่ต้องเป็น

การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอย่างต่อเนื่องและไม่มีที่สิ้นสุด จะทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการบริหารและตรวจสอบองค์กรอิสระในภาพรวมซึ่งจะนำไปสู่ประเด็นความเห็นต่างๆ ในหัวข้อต่อไป

ในการบริหารงบประมาณขององค์กรอิสระโดยรวม**ควรจะมีแผนในเชิงบูรณาการ** เช่นในการตั้งงบประมาณควรจะมีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทุกองค์กรเข้าประชุมร่วมกัน เพื่อให้เป็นไปในลักษณะที่เป็น**ภาพรวม** แทนที่ว่า ต่างองค์กรต่างตั้งงบประมาณกันเอง และ**ควรสื่อถึงประชาชนให้ทราบถึงองค์กรอิสระทั้งหมดในภาพรวม** นอกจากนี้ ควรจะมีการบริหารงานไปในทิศทางที่คล้ายคลึงกัน แม้ว่าลักษณะงานและหน้าที่ของแต่ละองค์กรอาจจะแตกต่างกันแต่ก็สามารถร่วมกันทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายเดียวกันได้ ระเบียบจึงควรจะเป็นหนึ่งเดียวในด้านขององค์กรอิสระ เพื่อป้องกันปัญหาไม่ให้องค์กรออกระเบียบที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้องค์กรอิสระมีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณและออกระเบียบการใช้งบประมาณเองได้ ดังนั้น **ควรจะมีการตรวจสอบภายในและภายนอก (Internal and External Audit)** ซึ่งจะนำไปสู่ความเห็นต่อเนื่องในหัวข้อต่อไป นอกจากนี้ องค์กรรัฐสภาควรมีคณะทำงานหรือคณะกรรมการที่มีบุคลากรและเครื่องมือชี้วัดที่เทียบพร้อมรวมทั้งหลักการที่ชัดเจนในการพิจารณาความเหมาะสมและความคุ้มค่าของงบประมาณที่องค์กรอิสระเสนอขอ

ตามหลักการงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 ในการกำหนดผลผลิตและผลลัพธ์ (Expected Output and Outcome) ที่สอดคล้องกัน **ควรมีการตกลงกันระหว่างองค์กรอิสระและร่วมกันกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่ชัดเจน (Concrete Indicators)** ในการวัดความก้าวหน้าในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเกิดความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณแผ่นดินที่ส่วนใหญ่มาจากภาษีที่เก็บจากประชาชน ซึ่งทุกเรื่องต้องมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเมื่อมีความต้องการจะสอบถามการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ ประเด็นนี้จึงนำไปสู่ความเห็นในหัวข้อต่อไป

ตามที่ตารางที่ 3.4 ในบทที่ 3 ได้แสดงถึงสัดส่วนการใช้จ่ายต่องบประมาณทั้งหมดในภาพรวม สังเกตได้ว่าแต่ละองค์กรมีสัดส่วนการใช้งบประมาณที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะงานและแผนการกิจกรรมในแต่ละปี หากจะทำการประเมินผลการปฏิบัติหรือตรวจสอบตั้งในความเห็นหัวข้อที่ (3) โดยละเอียดอย่างเป็นระบบเป็นรายหน่วยงาน (ซึ่งอยู่

นอกขอบเขตของงานวิจัยนี้) ก็ย่อมต้องย้อนไปพิจารณาวิเคราะห์ผลผลิตที่ได้มาจากการปฏิบัติงาน แปลงเป็นชั่วโมงคน (Man-Hour) และแปลงเป็นมูลค่าตลาดในปัจจุบันต่อชั่วโมงคน (Present Market Value per Man-Hour) เพื่อนำมาเปรียบเทียบและพิจารณาความมีประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณที่ชัดเจนได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม จากการสำรวจพบว่า**ปัจจุบันยังมีปัญหาเรื่องขาดการเก็บข้อมูลดังกล่าวอย่างเป็นระบบ และแต่ละหน่วยงานมีการเก็บข้อมูลที่ไม่ใช้มาตรฐานเดียวกัน** ทั้งนี้ หน้าทีขององค์กรอิสระส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนในหลายเรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องมีความแตกต่างในความยากง่ายในการปฏิบัติการ จึงถูกมองและเข้าใจกันว่าไม่สามารถกำหนดเวลาและปัจจัยการผลิตหรือต้นทุนต่อหน่วยได้อย่างชัดเจน **อย่างไรก็ตาม แท้จริงแล้ว ในทางปฏิบัติภายใต้ระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์นั้น ดังที่ใช้ในภาคเอกชนในธุรกิจการให้บริการในลักษณะเดียวกัน มีการกำหนดผลงานบริการเหล่านี้เป็นรูปธรรมได้** แม้ว่าแต่ละกรณี (Case) จะมีความยากง่ายที่แตกต่างกัน ตัวอย่าง เช่น เมื่อมีงานเข้ามาในองค์กรหน่วยงานแรกในองค์กรที่รับเรื่อง (ส่วนใหญ่คือฝ่ายสารบรรณ) จะต้องทำหน้าที่พิจารณาความยากง่ายของงานว่าอยู่ในระดับใดก่อนที่จะส่งต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดความยากง่ายของชิ้นงาน เช่น อาจกำหนดความยากง่ายให้อยู่ระหว่างระดับ 1 ถึง 10 โดยระดับ 1 จะมีความง่ายสูงสุด (และสามารถทำเสร็จได้โดยใช้เวลาน้อยที่สุด) ส่วนระดับ 10 จะมีความยากสูงสุด ต่อจากนั้นก็กำหนดให้น้ำหนักคะแนน (Weighted Scoring) สำหรับแต่ละกรณีของงานที่แตกต่างกันไป วิธีการนี้ได้มีการใช้กันอย่างแพร่หลายและใช้กันมาเป็นเวลานานในบริษัทที่ปรึกษากฎหมายข้ามชาติ และองค์กรเอกชนหลายแห่งทั่วโลกที่ให้บริการและให้คำปรึกษาแก้ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและการลงทุนสำหรับผู้ประกอบการในทุกระดับ ดังนั้น หากแต่ละหน่วยงานมีมาตรฐานเดียวกันดังความเห็นในหัวข้อ (1) ซึ่งที่ผ่านมา องค์กรเอกชน และหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศได้พิสูจน์แล้วว่าทำได้ การดำเนินการเช่นนี้จะสามารถกำหนดต้นทุนการผลิตได้อย่างชัดเจนและเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการยิ่งขึ้น และเมื่อมีข้อมูลดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยในโครงการวิจัยอื่นๆ ก็สามารถประเมินการทำงานได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น

ในเรื่องการทำเอกสาร **ควรมีการปรับปรุงแบบเอกสารการของงบประมาณขององค์กรอิสระ** เพราะได้พบจากการสัมภาษณ์ว่า ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ ยังไม่ได้ใช้อย่างเต็มที่ในองค์กรต่าง ๆ แต่ในการจัดทำงบประมาณ ความจริงแล้วตามรัฐธรรมนูญรัฐจะต้องจัดสรรงบประมาณให้พอเพียง แต่ข้อเท็จจริงก็คืองบประมาณขององค์กรอิสระกับหน่วยงานภาครัฐเป็นกลุ่มเดียวกันไม่ได้แยกจากกัน เพราะในทางปฏิบัติพบว่า แบบยื่นของงบประมาณที่ใช้ยังคงยึดอยู่กับยุทธศาสตร์ของราชการเป็นหลัก ไม่ได้ยึดยุทธศาสตร์ของ

องค์กรอิสระเป็นหลักในการของบประมาณ ซึ่งควรที่จะต้องแยกกันคนละแบบเพราะองค์กรไม่ได้เน้นยุทธศาสตร์ของภาครัฐ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้องค์กรอิสระมีอิสระในการของบประมาณ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้องค์กรอิสระนั้นๆ ดำเนินกิจการได้โดยไม่อยู่ภายใต้ความควบคุมของฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงให้มีความเป็นอิสระทางด้านการบริหารงบประมาณภายใน เพื่อให้การบริหารการใช้งบประมาณต่างๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินการโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรี กรอบแนวคิดการทำงานของระบบรัฐที่โปร่งใส (Transparent State Mechanism) หากในสังคมมีสภาวะเงื่อนไขหลัก 3 ประการที่สำคัญในระบบสังคมประชาธิปไตย ซึ่งเป็นสภาวะพื้นฐานในอุดมคติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ การของบประมาณขององค์กรอิสระควรเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร แต่ไม่เป็นอิสระจากการตรวจสอบและกฎเกณฑ์ที่จะต้องมีการกำหนดขึ้น และเมื่อรัฐสภาพิเคราะห์และเครื่องมือในการพิจารณา การของบประมาณสามารถขึ้นตรงต่อรัฐสภาในทุกกรณี โดยผ่านสำนักงบประมาณ และสำนักงบประมาณไม่สามารถตัดทอนได้ แต่สามารถเสนอข้อสังเกตและคำแนะนำต่อรัฐสภา อนึ่งบางความคิดเห็นอาจมีข้อสังเกตว่าหากส่วนประกอบในรัฐสภาส่วนใหญ่ประกอบด้วยบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ก็อาจจะเกิดความไม่เป็นอิสระจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เช่นกัน

หนึ่งในมิติของต่างประเทศ ความเป็น “อิสระ” ขององค์กรอิสระแต่ละแห่งนั้น มิได้สะท้อนเพียงเฉพาะจากเรื่องที่มาหรือการจัดสรรงบประมาณ แต่ความเป็นอิสระนั้นรวมไปถึงที่มาของการจัดตั้งและที่มาขององค์อำนาจในองค์กรนั้นๆ ด้วย บทที่ 4 ของรายงานฉบับนี้ ได้นำเสนอหลักการดังกล่าวในองค์กรอิสระบางแห่งในต่างประเทศซึ่งประกอบด้วย สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอินเดียเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องเรื่องระบบงบประมาณในองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในระดับหนึ่งและเป็นประโยชน์ต่อกรณีองค์กรอิสระในประเทศไทย

จากการพิจารณาองค์กรบางแห่งในต่างประเทศ พบว่าการจัดสรรและบริหารงบประมาณในองค์กรอิสระมีอยู่หลายวิธีระหว่างองค์กรที่มีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกัน เช่น The Interstate Commerce Commission ของสหรัฐอเมริกา จะได้รับการจัดสรรเงินจากงบกลาง แต่การบริหารงบประมาณภายในที่ได้รับการจัดสรรมาแล้วจะมีความเป็นอิสระเต็มที่สำหรับสหราชอาณาจักร ในภาพรวมมีระบบการเมืองและการปกครองที่ค่อนข้างจะเอื้ออำนวยต่อการจัดตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ จึงทำให้มีการจัดสรรงบประมาณไปสู่องค์กรอิสระหลากหลายวิธี โดยองค์กรเช่น ศาลปกครองจะได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพิเศษ

นอกงบประมาณ (Consolidated Fund) ส่วนคณะกรรมการการเลือกตั้งจะได้รับการจัดสรรจากงบกลางและต้องส่งรายงานการดำเนินงานประจำปีให้กับรัฐบาล ส่วนในประเทศฝรั่งเศส Conseil Constitutionnel ได้รับงบประมาณทั่วไปซึ่งประธานาธิบดีเป็นผู้อนุมัติ อาจกล่าวได้ว่า ในประเทศดังกล่าว ปัจจัยสำคัญที่มีต่อความเป็นอิสระคือที่มาขององค์อำนาจ องค์ประกอบขององค์อำนาจ และความโปร่งใสที่สามารถสะท้อนได้จากตัวชี้วัดผลงาน

ในกรณีประเทศอินเดีย The Comptroller & Auditor General of India และ The Central Vigilance Commission มีหลักการจัดสรรและบริหารงบประมาณค่อนข้างชัดเจนโดยได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนพิเศษนอกงบประมาณ เช่นเดียวกับกรณีศาลปกครองในประเทศอังกฤษ และในขณะเดียวกันก็มีหลักประกันความน่าเชื่อถือของบุคลากรในองค์กรนั้นๆ ภายใต้มาตรฐานกฎหมายด้วย เช่น มาตรการที่กำหนดว่าเงินเดือน สิทธิในการลา เงินบำนาญ หรืออายุการเกษียณจะไม่อาจปรับเปลี่ยนได้หลังจากการแต่งตั้ง เป็นต้น สำหรับ The Election Commission ในเรื่องการงบประมาณ เลขานุการของคณะกรรมการจะมีงบประมาณอิสระ ซึ่งจะได้รับการอนุมัติโดยตรงจากการหารือกันระหว่าง The Commission และกระทรวงการคลังของรัฐบาลกลาง (Finance Ministry of the Union Government) ซึ่งโดยปกติ กระทรวงการคลังจะยอมรับข้อเสนอแนะงบประมาณของ The Commission ที่ได้เสนอไป

จากข้อมูลขององค์กรอิสระในต่างประเทศที่กล่าวมาเบื้องต้น ประเด็นที่สามารถนำไปพิจารณาในการพัฒนาโครงสร้างระบบการจัดสรรงบประมาณสู่องค์กรอิสระของประเทศไทยต่อไปในอนาคตซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตของงานวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วย ประเด็นแรกคือการพิจารณาทางเลือกการจัดสรรงบประมาณในลักษณะกองทุนพิเศษนอกงบประมาณดังเช่นบางองค์กรในประเทศอินเดียและสหราชอาณาจักร ประเด็นที่สองคือการพิจารณาแหล่งรายได้สำหรับกองทุนพิเศษดังกล่าวเพื่อให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น กรณีประเทศอินเดียละสหราชอาณาจักร องค์กรดังกล่าวมีรายได้เองในบางกรณีภายใต้กฎหมายการจัดตั้งองค์กร เช่น การเก็บค่าธรรมเนียม ค่าปรับ หรือ ค่าธรรมเนียมศาล เป็นต้น ประเด็นที่สามคือ หากองค์กรอิสระมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกันมาก แต่ละองค์กรอาจสามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมของงาน ประเด็นที่สี่คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนว่าเงินเดือนหรือเงินได้อื่นๆ ของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ ไม่สามารถปรับเปลี่ยนได้หลังจากการแต่งตั้ง และประเด็นที่ห้าคือต้องมีตัวชี้วัดที่ชัดเจน ดังเช่นในกรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้งของสหราชอาณาจักรที่ได้รับการจัดสรรงบกลางจากรัฐบาลโดยจะต้องส่งรายงานการทำงานให้กับรัฐบาลทุกปี ดังนั้น ในเมื่อมีความชัดเจน และมีความโปร่งใสในระบบตามหลักการที่แสดงในรูปภาพที่ 3.1 และ 3.2 ซึ่งประชาชนในประเทศมีสิทธิจะรับทราบข้อมูลข่าวสารแล้ว องค์กรดังกล่าวก็จะได้รับงบประมาณที่เหมาะสมตามที่ต้องใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่อย่างแท้จริงและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม

ตามประเด็นที่พึงทบทวนเสมอคือ ข้อมูลในต่างประเทศก็ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ความเป็น "อิสระในเรื่องงบประมาณ" นั้นหมายถึงความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณภายในองค์กรเอง (*Internal Budget Management*) หลังจากที่ได้รับการจัดสรรด้วยวิธีใดก็ตามแล้ว และไม่ใช่หมายความว่าความเป็นอิสระในการของงบประมาณจากงบประมาณแผ่นดิน นอกจากนี้ ปัจจัยหลักที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าเรื่องงบประมาณที่มีต่อความเป็นอิสระของแต่ละองค์กรคือที่มาขององค์อำนาจและองค์ประกอบขององค์อำนาจในแต่ละองค์กรด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

จรัส สุวรรณมาลา “ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่” กรุงเทพฯ: ธนัชการพิมพ์, 2546

ณรงค์ สักพันโรจน์. “การจัดทำ อนุมัติ และบริหารงบประมาณแผ่นดิน (ทฤษฎีและปฏิบัติ)”. กรุงเทพฯ :บริษัท บพิชการพิมพ์ จำกัด. , 2538

ธีระพล อรุณะกสิกร บรรณาธิการ. “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543) กรุงเทพฯ : วิทยุชน. ,2545.

รังสรรค์ ณะพรพันธ์ “เศรษฐศาสตร์รัฐธรรมนูญ: บทวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เล่ม 1”กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน . 2546.

ลิขิต ธีรเวคิน . “วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย” .กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์., 2546

สถาบันพระปกเกล้า. “องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง”. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า . 2545.

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “รายงานประจำปี 2545” กรุงเทพฯ : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ .2545

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ “รายงานประจำปี 2546” กรุงเทพฯ : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ .2546

สมคิด เลิศไพฑูรย์ บรรณาธิการ . “รวมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายสำคัญที่ออกตามความใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพริก . 2546

สวัสดิการด้านการฝึกอบรม สำนักงานศาลปกครอง “กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด” .
กรุงเทพฯ : ศาลปกครอง . 2545

สำนักงานประมาณ “เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 เล่มที่ 13” กรุงเทพฯ: สำนักงานประมาณ . 2543

สำนักงานประมาณ “เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 เล่มที่ 12” กรุงเทพฯ: สำนักงานประมาณ . 2544

สำนักงานประมาณ “เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เล่มที่ 12” กรุงเทพฯ : สำนักงานประมาณ . 2545

สำนักงานประมาณ “เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เล่มที่ 7 ” กรุงเทพฯ : สำนักงานประมาณ . 2546

สำนักงานประมาณ “เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 เล่มที่ 10” กรุงเทพฯ : สำนักงานประมาณ . 2547

สำนักงานประมาณ “เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 เล่มที่ 11” กรุงเทพฯ : สำนักงานประมาณ . 2548

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน “ รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543”
กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน . 2544

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน “ รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2544”
กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน . 2545

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน “ รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2545”
กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน . 2546

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง “รายงานประจำปี พ.ศ.2541-2542” กรุงเทพฯ :
สำนักงานคณะกรรมการ การเลือกตั้ง . 2543

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง “รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปี 2542” กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง . 2543

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง “รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปี 2543” กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2544

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง “รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปี 2544” กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2545

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง “รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปี 2545” กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2546

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง “รายงานผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปี 2546” กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง. 2547

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ “กฎหมายที่เกี่ยวข้องและประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” กรุงเทพฯ : สำนักป้องกัน การทุจริต 2 . 2547

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2543” กรุงเทพฯ: ป.ป.ช. . 2544

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2544” กรุงเทพฯ: ป.ป.ช. . 2545

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปี 2545”. กรุงเทพฯ: ป.ป.ช. . 2546

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. “ รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2546”. กรุงเทพฯ: ป.ป.ช. . 2547

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ “ รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2545”
กรุงเทพฯ : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ .2546

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน” .กรุงเทพฯ : คณะกรรมการสิทธิ
มนุษยชนแห่งชาติ. 2547 .

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา “รายงานประจำปี 2543” กรุงเทพฯ : สำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา . 2544

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา “รายงานประจำปี 2544” กรุงเทพฯ : สำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา . 2545

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา “รายงานประจำปี 2545” กรุงเทพฯ : สำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา . 2546

สำนักงานศาลปกครอง “รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง ประจำปี 2543” กรุงเทพฯ :
ศาลปกครอง . 2544

สำนักงานศาลปกครอง “รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง ประจำปี 2544” กรุงเทพฯ :
ศาลปกครอง . 2545

สำนักงานศาลปกครอง “รายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง ประจำปี 2545” กรุงเทพฯ :
ศาลปกครอง . 2546

สำนักงานศาลยุติธรรม “รายงานประจำปี 2544” กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลยุติธรรม . 2545

สำนักงานศาลยุติธรรม “รายงานประจำปีงบประมาณ 2545-2546” กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล
ยุติธรรม . 2546

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. “รายงานประจำปี 2543 ศาลรัฐธรรมนูญ ”. กรุงเทพฯ : ศาล
รัฐธรรมนูญ. , 2544

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. “รายงานประจำปี ศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541”. กรุงเทพฯ : ศาลรัฐธรรมนูญ. , 2542

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. “รายงานศาลรัฐธรรมนูญ ประจำปี 2542”. กรุงเทพฯ : ศาลรัฐธรรมนูญ. , 2543

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. “รายงานประจำปี 2544-2545 ศาลรัฐธรรมนูญ”. กรุงเทพฯ : ศาลรัฐธรรมนูญ. , 2546

อรพิน สบายรูป. “รายงานการเสนอและพิจารณากฎหมายการเงิน”. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. ,2538

บทความภาษาไทย

วิชฌ วรรณัญญ . “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Body)”.วารสารกฎหมาย. ปีที่ 17ฉบับที่ 3 (ก.ย. 2540)

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2540) ศาลปกครองไทย วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศสและเยอรมนี กรุงเทพฯ สำนักพิมพ์นิติธรรม

นงเยาว์ ปัญญา เขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลปกครอง 2547 วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
<http://www.gksoft.com/govt/en/> (รวม directory ขององค์กรในแต่ละประเทศ)

สามารถ รัตนประทีป. “ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตอนที่ 1” บทบัญญัติ.เล่มที่ 60 ตอน 1 (มีนาคม 2547)

สามารถ รัตนประทีป. “ระบบการสรรหาขององค์กรอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ตอนที่ 2” บทบัญญัติ.เล่มที่ 60 ตอน 2 (มิถุนายน 2547)

สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544) โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น. พฤษภาคม

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (2546) โครงการศึกษาการประเมินผลการจัดสรรและการกำหนดประเภทภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. เสนอโดยศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. พฤษภาคม

สมชัย ฤชุพันธุ์ (2545) “รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: มีปัญหาอะไร แก้อย่างไร” สถาบันพัฒนาสยาม (Siam Development Institute) สิงหาคม

_____ (2545) กรอบแนวคิดในการกระจายอำนาจทางการคลัง: การกระจายอำนาจ ทำไม เพื่อใคร และอย่างไร สิงหาคม

อรพินธ์ สฟโชคชัย บรรณาธิการ. “รัฐธรรมนูญและกลไกใหม่เพื่อสังคมโปร่งในด้านภัยทุจริต” . ใน สัมมนาวิชาการประจำปี 2545 เรื่อง สังคมโปร่งในไร้ทุจริต. โดย สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศไทย. 18-19 พฤศจิกายน 2543

บทความภาษาอังกฤษ

Asher, M. G. (ed) (1989) *Fiscal systems and practices in ASEAN: trends, impact and evaluation*. Institute of Southeast Asian Studies

Atkinson, A. B. and J. E. Stiglitz (1980) *Lectures on Public Economics*. New York: McGraw Hill

Bergstrom, T. and R. Cornes (1983) “Independence of Allocative Efficiency from Distribution in the Theory of Public Goods,” *Econometrica*, 51(6):1753-1765

Bird, Richard M. (1992) *Tax Policy and Economic Development*. Johns Hopkins Studies in Development. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.

Chaiseri, N. and B. Nijathaworn (1984) *Consolidated public sector in Thailand*. Fiscal Policy Office, Ministry of Finance

Diamond, P. A. and J. A. Mirrlees (1971) "Optimal taxation and public production II: Tax rules," *American Economic Review*, 61, 261-278

Fisher, R. (1988) *State and Local Public Finance*. London: Scott, Foresman and Co.

Limprapat, P. and P. Svetarundra (1989) "Fiscal system and practices in Thailand," in Asher, M. G. (ed) *Fiscal systems and practices in ASEAN: trends, impact and evaluation*. ASEAN Economic Research Unit, Institute of Southeast Asian Studies

Lindahl, E. (1958) "Just Taxation--A Positive Solution", in *Classics in the Theory of Public Finance*, Musgrave, R. and A. Peacock (eds), Macmillan

Panitchapakdi, S. (1983) "Analysis of the budgetary impacts for 1984." In *Analysis of the Budgetary Impacts for 1984*. Faculty of Economic Development, NIDA

Samuelson, P. (1954) "The pure theory of public goods," *Review of Economics and Statistics*, 36(4): 350 -356

Samuelson, P. (1955) "Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, 37(4): 350-356

Samuelson, P. (1958) "Aspects of Public Expenditure Theories," *Review of Economics and Statistics*, 40(4):332-338

Siamwalla, A. (1975) "Stability growth and distribution in the Thai economy," in *Finance, Trade and Economic Development in Thailand*. Bangkok: Somong Press

Stiglitz, J. (2000) *Economics of the Public Sector*. New York: Norton and Co.

Thanapornpun, R. (1984) "Taxation and price stability in the Thai economy," *Thammasat Economic Journal*, no. 4, December

Wicksell, K. (1896) Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwissens, Jena: Fischer, ref in Buchanan, M. M and R. A. Musgrave (1999) *Public Finance and Public Choice*. MIT Press

ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

<http://www.anao.gov.au> (Australian National Audit office)
<http://www.icac.nsw.gov.au/> (Independent Commission Against Corruption)
<http://www.hreoc.gov.au/> (Human Right and Equal Opportunity Commission)
<http://www.remtribunal.gov.au/> (The Remuneration Tribunal)
<http://www.conseil-etat.fr/ce/home/index.shtml> (Conseil etat, France)
<http://www.mediateur-republique.fr/> (Ombudsman, France)
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais/> (Constitutional Court)
<http://www.ccomptes.fr/anglais/anglais01.htm> (Court of Auditor)
<http://www.conseil-economique-et-social.fr> (Conseil Economique et Social)
<http://www.cag.nic.in/about.htm> (Comptroller and Auditor-General of India)
<http://cvc.nic.in> (Central Vigilance Commission, India.)
http://www.eci.gov.in/AboutECI/abouteci_fs.htm (Election Commission, India)
<http://nac.nic.in> (National Advisory Council, India)
<http://www.nhrc.nic.in> (National Human Right Commission, India)
<http://www.electoralcommission.gov.uk> (Electoral Commission, UK)
<http://www.ombudsman.org.uk> (Parliamentary Commissioner of Administration, UK)
<http://www.sfo.gov.uk/> (Serious Fraud Office, UK)
<http://www.nao.org.uk> (National Audit Office, UK)
<http://www.drc-gb.org> (Commission of Disability, USA)
<http://www.usccr.gov/> (US Commission on Civil Rights, USA)
<http://www.eac.gov/> (Election Assistance Commission, USA)

รายชื่อผู้สัมภาษณ์

ในประเทศไทย

คุณ นพดล เอ็งเจริญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ อาคารบ้านเจ้าพระยารัตนาธิเบศร์ เลขที่ 326 ถ. จักรเพชร
แขวงวังบูรพาภิรมณ์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
วันที่ 2 มีนาคม 2548 เวลา 9.30 น.

ดร. สายทิพย์ สุคติพันธุ์ ตุลาการศาลปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง อาคารเอ็มไพร์ ทาวเวอร์ ชั้นที่ 32 เลขที่ 195 ถนนสาทรใต้
แขวงยานนาวา เขตสาทร กทม. 10120
วันที่ 2 มีนาคม 2548 เวลา 13.30 น.

คุณ สุวรรณ ทรัพย์นันทน์ ผู้อำนวยการฝ่ายการคลัง
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
422 ถ. พญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330
วันที่ 14 มีนาคม 2548 เวลา 10.00 น.

คุณรวีพร คูหิรัญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
คุณนิตยา ชัยเพ็ชร ผู้อำนวยการ สำนักงานการเงินและการคลัง
คุณปันทนา สวนประเสริฐ เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี 7
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซอยอารีย์สัมพันธ์ ถนนพระรามที่ 6
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กทม. 10400
วันที่ 14 มีนาคม 2548 เวลา 14.00 น.

คุณสนธยา ลือประไพ
ผู้อำนวยการสำนักจัดทำงบประมาณองค์กรรูปแบบพิเศษและรัฐวิสาหกิจ
สำนักงบประมาณ ซอยอารีย์สัมพันธ์ ถนนพระรามที่ 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กทม. 10400
วันที่ 14 มีนาคม 2548 เวลา 16.30 น.

ในประเทศอินเดีย

Dr. A. K. Banerjee, Director General of Audit, Central Revenue, New Delhi
ACGR Building, Indraprastha Estate, New Delhi-110002
Tel. (91-11) 2370-2250, 2345-4100 (office), 2626-6203
Fax. 23702271, e-mail: dgacr@agcr.delhi.nic.in
วันที่ 25 เมษายน 2548 เวลา 11.00 น.

Mr. Rayalu, Director General (Audit)
Office of Comptroller & Audit General of India,
10, Bahadurshah Zafar Marg, New Delhi- 110002,
Tel 91-11-23230189, Fax. 91-11-23235446
วันที่ 25 เมษายน 2548 เวลา 13.00 น.

Mr. Pavan Duggal, Advocate of Supreme Court of India
Head of Pavan Duggal Associates; President, Cyberlaws.net
Member, Nominating Committee, India
C-2/60, Janak Puri, New Delhi-110058
Tel. 91-11-5581-7505, Cell. 91-9810271805
วันที่ 26 เมษายน เวลา 9.00 น.

Mr. A. N. Jha, Election Commissioner
Mr. Rajesh Aggarwal, Director of the Secretariat of Election Commission of India
Election Commission of India
Ashoka Road, Delhi 110001
วันที่ 26 เมษายน เวลา 15.00 น.

ภาคผนวก: อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2540³¹

คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 – 148 โดยมีข้อความระบุไว้ดังนี้

มาตรา 136 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 137 กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)
- (5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง
- (7) ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

³¹ รายละเอียดใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ สมยศ เชื้อไทย บุญศรี มีวงศ์ชูชีพ สุรพล นิติไกรพจน์ และ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ รวมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายสำคัญที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริก 2546. สถาบันพระปกเกล้า องค์กรอิสระของประเทศไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า 2548.

มาตรา 138 การสรรหาและการเลือกประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งจำนวนสิบคนซึ่งประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 137 ซึ่งสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้นมติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
- (2) ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนห้าคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น
- (3) การเสนอชื่อตาม (1) และ (2) ให้กระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีเหตุที่ทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ในกรณีที่คณะกรรมการสรรหาตาม (1) ไม่อาจเสนอชื่อได้ภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่อาจเสนอชื่อได้ครบจำนวนภายในเวลาที่กำหนด ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาเสนอชื่อแทนจนครบจำนวนภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องเสนอชื่อตาม (1)
- (4) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อตาม (1) (2) และ (3) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ห้าคนแรกซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการการเลือกตั้ง แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวมีไม่ครบห้าคน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบห้าคน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ในครั้งนี้ถ้ามีผู้ได้ คะแนนเสียงเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน ให้ประธาน วุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก
- (5) ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (4) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการการเลือกตั้ง และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา 139 กรรมการการเลือกตั้งต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่วุฒิสภาเลือกบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) โดยได้รับความยินยอมของผู้นั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อผู้นั้นได้ลาออกจากตำแหน่งตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมีได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นไม่เคยได้รับเลือกให้เป็นกรรมการการเลือกตั้ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 138 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 140 กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการการเลือกตั้งซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการการเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา 141 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือ มาตรา 139

(4) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

มาตรา 142 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาว่ากรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 และให้ประธานรัฐสภาส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่ากรรมการการเลือกตั้งผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือไม่

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยไปยังประธานรัฐสภาและประธานกรรมการการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 97 มาใช้บังคับกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการการเลือกตั้งด้วย โดยอนุโลม

มาตรา 143 ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด ให้ดำเนินการตามมาตรา 138 ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระให้นำมาตรา 138 มาใช้บังคับกับการสรรหาและการเลือกกรรมการการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นโดยอนุโลม ในกรณีนี้ให้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งต่อประธานวุฒิสภา เป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง และให้วุฒิสภามีมติเลือก ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่มีการพ้นจากตำแหน่ง และให้ผู้ที่ได้รับเลือกอยู่ในตำแหน่งเพียงเท่าวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 144 คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง

มาตรา 145 คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ออกประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง
- (2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง
- (3) สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 144 วรรคสอง

(4) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วย เลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อ ได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ ในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

(5) ประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ

(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจเรียก เอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อ ประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

มาตรา 146 ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของ คณะกรรมการการเลือกตั้งที่สั่งการตามมาตรา 145

มาตรา 147 คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อหา ข้อเท็จจริงโดยพลันเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขต เลือกตั้งใดเขตเลือกตั้งหนึ่ง คัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าก่อนได้รับเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริตโดยผลของการที่บุคคลหรือพรรค การเมืองใดได้กระทำลงไป ทั้งนี้ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย พรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(3) ปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการออกเสียงประชามติ มิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องพิจารณาวินิจฉัยสั่งการโดยพลัน

มาตรา 148 ในระหว่างที่พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือประกาศให้มีการออกเสียงประชามติ มีผลใช้บังคับ ห้ามมิให้จับ คุ่มขัง หรือหมายเรียกตัวกรรมการการเลือกตั้งไปทำการสอบสวน เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจาก คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือในกรณีที่จับในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับกรรมการการเลือกตั้งในขณะที่กระทำความผิด หรือจับ หรือคุมขังกรรมการการเลือกตั้งในกรณีอื่น ให้รายงานไปยังประธานกรรมการการเลือกตั้งโดยด่วน และประธานกรรมการการเลือกตั้งอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จ. 2 พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 เป็นต้น

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 196 – 198 โดยมีข้อความระบุไว้ดังนี้

มาตรา 196 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ดังนี้

มาตรา 16 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตาม กฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา 17 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่ง กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตาม มาตรา 16 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา 18 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหลายคน การปฏิบัติ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ร่วมกันพิจารณาแบ่งงานตามสายงานเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา แต่ละคนปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ และรับผิดชอบตามขอบเขตของงานที่ได้รับ มอบหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ร่วมกัน กำหนด เว้นแต่กรณีตาม มาตรา 20 วรรคสอง มาตรา 21 วรรคสอง มาตรา 27 (5) (6) มาตรา 30 วรรคสอง มาตรา 31 วรรคสอง และวรรคสาม มาตรา 33 มาตรา 39 มาตรา 41 มาตรา 42 มาตรา 43 มาตรา 44 มาตรา 45 และ มาตรา 48 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปรีกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน

ในการประชุมแต่ละครั้งเพื่อดำเนินการในเรื่องที่กำหนดให้ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาต้อง ปรีกษาหารือและเห็นชอบร่วมกันตามวรรคหนึ่ง ให้ที่ ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคน หนึ่ง ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

มาตรา 19 บุคคลและคณะบุคคลย่อมมีสิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภา ได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

การร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่ตัดสิทธิ ผู้ร้องเรียนที่จะดำเนินการ ตามกฎหมายอื่น

มาตรา 20 การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องทำเป็น หนังสือ และ

(1) ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

(2) ระบุเหตุที่ทำให้ต้องร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ ที่เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน ตามสมควร

(3) ใช้ถ้อยคำสุภาพ

(4) ลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้ มีการร้องเรียนด้วยวาจาก็ได้ ระเบียบดังกล่าวให้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 21 การเสนอคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะ เสนอโดยนำส่ง ด้วยตนเองส่งทางไปรษณีย์ มอบให้บุคคลอื่นนำส่งต่อสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือส่งคำร้องเรียนต่อสมาชิกวุฒิสภาหรือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ นำส่งต่อสำนักงาน ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภาก็ได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการเพื่อเปิดโอกาสให้มีการนำเสนอคำร้องเรียนด้วยวิธีการอื่น ๆ ก็ได้ ระเบียบดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการของวุฒิสภาหรือคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรได้สอบสวนหรือพิจารณาเรื่องใดและเห็นว่าเป็นเรื่องที่ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่จะดำเนินการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้ คณะกรรมการดังกล่าวจะส่ง เรื่องนั้นให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อดำเนินการก็ได้ และให้ผู้ตรวจ การแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งผลการดำเนินการเบื้องต้นต่อคณะกรรมการ

มาตรา 23 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับเรื่องจากคณะกรรมการตาม มาตรา 22 แล้ว แม้ภายหลังคณะกรรมการดังกล่าวจะ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาที่จะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนั้นต่อไป

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะ ดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การ ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตาม มาตรา 16 (1)
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตาม มาตรา 16 (1)
- (4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของ ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 20

มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาหรืออาจ ยุติการพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (2) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาจะไม่เป็น ประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (3) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน และการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยส่วนรวม
- (4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็น ธรรมหรือได้รับการชดใช้ความเสียหายอย่างเหมาะสมแล้วและการพิจารณา ต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
- (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ ดำเนินการตามหนังสือที่ได้รับจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ทั้งนี้ ภาย ในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

- (6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายและการพิจารณาต่อไปจะไม่เป็นประโยชน์ ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
 (7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว

มาตรา 26 เรื่องใดที่ไม่ให้รับไว้พิจารณาตาม มาตรา 24 และเรื่องที่ถูกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่รับพิจารณาตาม มาตรา 25 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องนั้นไปให้หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตาม ควรแก่กรณีก็ได้

มาตรา 27 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นี้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่นมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือ ส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการ พิจารณา

(2) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (1) เจ้าหน้าที่ ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใด มีหนังสือชี้แจง ข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุเอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน อื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา

(4) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีการร้องเรียนโดยแจ้งให้เจ้าของหรือ ผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร

(5) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การรับคำร้องเรียนไว้พิจารณาและ ระเบียบว่าด้วยการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(6) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าเบี่ยงและค่าเดินทาง ของพยานบุคคลและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติ การตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ระเบียบตาม (5) และ (6) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 28 ในการใช้อำนาจตาม มาตรา 27 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยของ ประชาชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศด้วย ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่อาจสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดต่อไปได้ ให้ยุติเรื่องนั้น และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภารายงาน ให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบ

มาตรา 29 เมื่อมีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยไม่ชักช้าและ ต้องเปิดโอกาสให้ผู้ร้องเรียนข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างขอหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนได้ตามสมควร เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสั่งไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้แจ้งให้ผู้

ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการจะส่งคำสั่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการนั้นทราบด้วยก็ได้

เหตุผลตามวรรคสองให้ระบุข้อเท็จจริง กฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด และในกรณีให้ยุติเรื่อง เพราะเหตุที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตาม มาตรา 16 (1) (ก) หรือ (ข) ให้ชี้แจงเหตุผลที่แสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวชอบ ด้วยกฎหมายและเป็นธรรมโดยละเอียดให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย

มาตรา 30 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาและสอบสวน หาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้ง ความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงาน ของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือ พิจารณาดำเนินการต่อไป

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏ ว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตาม กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติ คณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก่อให้เกิดความไม่เป็น ธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือล้ำสมัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอแนะต่อหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการ ให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติ คณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี ให้ส่ง รายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

มาตรา 31 ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตาม ความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใดในเวลา อันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อ เสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือ เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและ สภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ รายงานดังกล่าวให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภากำหนด

มาตรา 32 เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควร สงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทาง อาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย

ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแจ้งให้ หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้น ๆ และ ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ต่อไป ให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่งแจ้ง ผลการดำเนินการ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทราบทุกสามเดือน

มาตรา 33 ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาทำรายงานประจำปีเสนอ ต่อวุฒิสภาและสภา ผู้แทนราษฎรภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ในรายงาน ดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ผลการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ พร้อมทั้งข้อสังเกต หรือข้อเสนอแนะที่ เสนอต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(2) ผลการปฏิบัติตามข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการไปแล้ว

(3) การไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 27 ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือของข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของ รัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการ ส่วนท้องถิ่น

(4) อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

รายงานประจำปีตามวรรคหนึ่งให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภากำหนด ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นสมควรรายงานให้วุฒิสภา และ สภาผู้แทนราษฎรทราบเป็นพิเศษเฉพาะเรื่องเพราะเป็นกรณีรีบด่วน หรือจะเป็นประโยชน์ต่อ การบริหารราชการแผ่นดิน ก็ให้กระทำได้

มาตรา 34 การจัดทำรายงานตาม มาตรา 30 มาตรา 31 และ มาตรา 33 ให้กระทำการเป็น การสรุปโดยมิให้ระบุรายละเอียดอันเป็นการ เปิดเผยความลับของบุคคลหรือหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น

มาตรา 35 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือ ทางอาญา เนื่องจากการที่ตนได้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 36 ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยาน หลักฐานอื่นที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องใดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นี้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของ รัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็น หนังสือจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือผู้ที่ จัดทำและเผยแพร่รายงาน ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตาม มาตรา 30 มาตรา 31 และ มาตรา 33 ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากการที่ตน เปิดเผยข้อมูล หรือให้วัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐาน หรือจัด ทำและเผยแพร่ รายงาน แล้วแต่ กรณี

มาตรา 37 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาและเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา

มาตรา 38 ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มา เนื่องจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เว้นแต่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบหมาย หรือเป็นการกระทำตามหน้าที่ ราชการ หรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือพิจารณาสอบสวน หรือ เป็นการรายงานตามอำนาจหน้าที่ หรือการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญตาม มาตรา 199 – 200 และมีพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยรัฐธรรมนูญได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ดังนี้

มาตรา 199 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

มาตรา 200 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นใดด้านสิทธิมนุษยชน

(5) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน ภายในประเทศ และเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 255-270 และพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

มาตรา 255 ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ คนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ห้าคน

(2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนห้าคน

(4) ผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกตามมาตรา 257 จำนวนสามคน

ให้ผู้ได้รับเลือกตามวรรคหนึ่ง ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 256 ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) และ (4) ต้องมี คุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(3) เคยเป็นรัฐมนตรี กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจ

เงินแผ่นดิน หรือเคยรับราชการใน ตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์

(4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)

(5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสามปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(7) ไม่เป็นกรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 257 การสรรหาและการเลือกตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (3) และ (4) ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือ เทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ คณะกรรมการดังกล่าว มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) จำนวน สิบคน และผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) จำนวนหกคน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (1) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ ให้ห้าคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) และสามคนแรกในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) มิไม่ครบห้าคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) มิไม่ครบสามคน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาใช้ สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคนหรือสามคนแล้วแต่กรณี ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 255 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับ

มาตรา 258 ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เลือกบุคคลตาม (1) (2) (3) หรือ (4) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้นำบทบัญญัติ มาตรา 261 มาใช้บังคับ

มาตรา 259 ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นเจ้าพนักงานในการยุติธรรม ตามกฎหมาย

มาตรา 260 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานศาล รัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 258
- (6) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่ปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปได้ ภายใต้บังคับมาตรา 267

มาตรา 261 ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งตามวาระพร้อมกันทั้งหมด ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา 255 และมาตรา 257 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งนอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้นำมาตรา 255 (1) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

(2) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดให้นำมาตรา 255 (2) มาใช้บังคับโดย

อนุโลม ทั้งนี้ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

(3) ในกรณีที่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 (3)

หรือ (4)ให้นำมาตรา 257 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีนี้ให้เสนอชื่อ

ผู้สมควรเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) หรือ

(4) เป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีมติเลือก ทั้งนี้ให้ดำเนินการเลือกให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการตามมาตรา 257 ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

ในกรณีที่ประธานศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งให้นำบทบัญญัติมาตรา 255 วรรคสอง มาใช้บังคับ

มาตรา 262 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(3) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 93 หรือมาตรา 94 แล้วแต่กรณี ต่อไป

มาตรา 263 บทบัญญัติมาตรา 262 (2) ให้นำมาใช้บังคับกับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณีให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย โดยอนุโลม

มาตรา 264 ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเอง หรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้ พิพากษาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ทุกคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

มาตรา 265 ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้อ่านคำตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

มาตรา 266 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา 267 องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณา และในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า เก้าคน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญทุกคน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหาสรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

มาตรา 268 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

มาตรา 269 วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย การให้โอกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสาร ที่เกี่ยวกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญด้วย

มาตรา 270 ศาลรัฐธรรมนูญมีหน่วยธุรการของศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลรัฐธรรมนูญ

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ศาลปกครอง

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 276 – 280 โดยมีข้อความระบุไว้ดังนี้

มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

มาตรา 277 การแต่งตั้งและการให้ตุลาการในศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินอาจได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้ การแต่งตั้งให้บุคคลดังกล่าวเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ให้แต่งตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทั้งหมด และต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 278 การแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดนั้น เมื่อได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองและวุฒิสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา 279 คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 280 ศาลปกครองมีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด

การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องคือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยระบุการจัดตั้งและเขตอำนาจศาลปกครองไว้ดังนี้

มาตรา 7 ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

- (1) ศาลปกครองสูงสุด
- (2) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
 - (ก) ศาลปกครองกลาง
 - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

มาตรา 8 ให้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียงให้จัดตั้งศาลปกครองกลางชั้นมีที่ตั้งในกรุงเทพมหานครหรือในจังหวัดใกล้เคียง โดยมีเขตตลอดท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร

ในระหว่างที่ศาลปกครองในภูมิภาคยังมีได้มีเขตอำนาจในท้องที่ใดให้ศาลปกครองกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย

บรรดาคดีที่เกิดขึ้นนอกเขตอำนาจศาลปกครองกลางตามวรรคสองและวรรคสามจะยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางก็ได้ ทั้งนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลนั้นที่จะไม่รับพิจารณาพิพากษาคดีที่ยื่นฟ้องเช่นนั้นได้ เว้นแต่คดีที่โอนมาตามหลักเกณฑ์ของการพิจารณาคดีปกครอง

การจัดตั้งและการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองในภูมิภาค ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงปริมาณคดีและการบริหารบุคลากรของศาลปกครอง โดยจะกำหนดให้เขตอำนาจศาลปกครองในภูมิภาคครอบคลุมเขตการปกครองหลายจังหวัดก็ได้

ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค จะเปิดทำการเมื่อใด ให้ประชาชนศาลปกครองสูงสุดประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดวันเปิดทำการของศาลปกครอง

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริตหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

ข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

มาตรา 10 ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 297 – 302 โดยมีข้อความระบุไว้ดังนี้

มาตรา 297 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำ บทบัญญัติมาตรา 257 และมาตรา 258 มาใช้บังคับโดยอนุโลมทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มี สมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็น กรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 298 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรง ตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้อง ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

การพ้นจากตำแหน่ง การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่างให้นำบทบัญญัติมาตรา 260 และมาตรา 261 มาใช้บังคับโดย อนุโลม

มาตรา 299 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืน รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรง ตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

มาตรา 300 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

มาตรา 301 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา 305

(2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 308

(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 291 และมาตรา 296 ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 146 และมาตรา 265 มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม

มาตรา 302 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธาน กรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้อง ได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 2 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติไว้ดังนี้

มาตรา 19 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อ วุฒิสภาตาม หมวด 5 การ ถอดถอนจากตำแหน่ง

(2) ใ้สอบสวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไป ยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้อง คดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองตาม หมวด 6 การดำเนิน คดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตาม มาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความ ผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและ หนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตาม หมวด 3 การตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินของเจ้าหน้าที่ของ รัฐและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกต ต่อคณะรัฐมนตรีสภา ผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้น ออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุง การปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการ

ทุจริตต่อหน้าที่การ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่ง หรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคล ใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอัน เป็นเหตุให้ เสียหายแก่ทางราชการ

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่ม บุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

(11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 20 การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่องค์ประชุมในการพิจารณาและ วินิจฉัย หรือให้ความเห็นชอบต้องประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวน กรรมการทั้งหมด

มาตรา 21 การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า สามวันเว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดใน ที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือ แจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้ มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งประธาน กรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

มาตรา 22 ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุม และ เพื่อรักษาความ เรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานกรรมการมีอำนาจออก คำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มา ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ ประชุม

มาตรา 23 การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่การ ลงมติในการวินิจฉัย หรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราช บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ประธานในที่ ประชุมและกรรมการต้องลง คะแนนเสียงเพื่อมีมติ โดยมติของที่ประชุมต้องไม่น้อยกว่าสองใน สามของ จำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ ประธานในที่ ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 24 ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ

ถ้ามีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ในรายงาน การประชุม และถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็นหนังสือก็ให้บันทึกไว้ด้วย

มาตรา 25 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือ ให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลา ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบ กิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน อื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือ หน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติ หน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือ การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบียดเบียน ค่า เดินทางและค่าตอบแทน ของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตาม มาตรา 30

มาตรา 26 ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราช บัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบ ข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและ ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็น ผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา 27 การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ประธาน กรรมการ กรรมการ หรือเลขาธิการซึ่งประธานกรรมการมอบ หมาย มีอำนาจลงนามในหนังสือ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

มาตรา 28 ในกรณีที่ประธานกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ นอกจากการ ดำเนินการประชุม และไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการ ชั่วคราว ให้กรรมการเลือกกรรมการ คนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการแทน

มาตรา 29 ในกรณีที่กรรมการ อนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องใด ๆ ห้ามมิให้ผู้นั้น เข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงพิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว

มาตรา 30 ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ ของรัฐร่ำรวยผิดปกติหรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน หรือหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากผู้ใดชี้ช่อง แจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการชี้ช่อง แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตก เป็นของแผ่นดินโดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ให้ผู้นั้นได้เงินสินบนตาม ระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด

มาตรา 31 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นี้ ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงานเจ้าหน้าที่เป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ต่อมา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 และได้ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังนี้

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ และมีคุณสมบัติในแต่ละประเภท ประเภทละสองคน ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านบัญชี การสอบบัญชี หรือการ ตรวจสอบภายใน

(3) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

(4) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัท จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่า สิบปี สำหรับบุคคลตาม (2) ถึง (4) ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ด้วย

(1) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ

(2) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ

(3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า รองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

มาตรา 7 ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรง ตำแหน่ง

(3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ

(4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(7) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(8) ติดยาเสพติดให้โทษ

(9) เป็นบุคคลล้มละลาย

(10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงาน ของรัฐ

(12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวย ผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

มาตรา 8 การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดี ของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรค

การเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วน ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และให้คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และไม่มีลักษณะ ต้องห้ามตาม มาตรา 7 เป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุที่ทำให้ต้องมีการ เลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการ เสนอชื่อในบัญชีตาม (1) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อ ในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใด มีจำนวนไม่ครบสองคน ให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภท นั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ในกรณีนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อ ในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นตาม (1) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตาม (2) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่ง เป็น ประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธาน กรรมการ และกรรมการ

มาตรา 9 ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
 - (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ
 - (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดย มุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
 - (4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ
- เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตาม มาตรา 8 (2) ประธานวุฒิสภาจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคล ตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ตาม (4) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ ลาออก

หรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน

มาตรา 10 กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการ ชุดเดิม ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการชุดใหม่เป็นการล่วงหน้าตามสมควร

มาตรา 11 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตาม มาตรา 10 กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) อายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตาม มาตรา 6 หรือมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 7
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 9
- (6) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตาม มาตรา 13
- (7) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่า คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงเจ็ดคน

มาตรา 12 เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งตาม มาตรา 11 ให้เริ่มดำเนินการตาม มาตรา 8 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการตาม มาตรา 8 ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

มาตรา 13 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่กรรมการนั้นมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง

มติของวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

มาตรา 14 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ จึงเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้น ไม่มีสิทธิเข้าประชุม

การประชุมคณะกรรมการนอกจากที่กำหนดไว้ใน มาตรา นี้ ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจ เงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และ เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

(3) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และ การควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ ภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการ ตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใด หน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน โดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจ เงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(4) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตาม กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(5) กำกับและเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและ การคลังตาม บทบัญญัติในส่วนที่ 2 ของหมวดนี้

(6) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่าน ประธาน วุฒิสภาตาม มาตรา 30

(7) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ อัน ได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการ ปฏิบัติงาน ระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และ คณะรัฐมนตรีตาม มาตรา 48 และ มาตรา 49

(8) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ ปรีกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตาม มาตรา 51

(9) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียม ต่าง ๆ ในการ ปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(10) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตาม มาตรา 60

(11) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตาม มาตรา 20

(12) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(13) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ ตรวจสอบ หน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

(14) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงิน แผ่นดินซึ่ง กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ

มาตรา 16 ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยรับตรวจมีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยในการ ปฏิบัติการตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ หรือตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการ มี อำนาจเสนอ ข้อสังเกตและความเห็นพร้อมทั้งพฤติการณ์ของหน่วยรับตรวจนั้นต่อประธาน รัฐสภา เพื่อแจ้งไปยัง คณะกรรมาธิการของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยัง คณะกรรมาธิการพิจารณาางงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ รัฐสภา เพื่อประกอบการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป

มาตรา 17 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ คณะกรรมการมีอำนาจ

(1) เรียกผู้รับตรวจมาชี้แจงเพื่อติดตามผลการดำเนินการของหน่วยรับตรวจตาม ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ได้ให้ไว้

(2) เรียกหรือติดต่อประสานงานกับหัวหน้าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนภาคเอกชน เพื่อขอคำชี้แจง รายงาน และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อประกอบการ พิจารณาของคณะกรรมการ

มาตรา 18 เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการและกรรมการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

นอกจากนี้ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 312 มีข้อความระบุไว้ดังนี้:

มาตรา 312 การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชีการตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินการบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคลซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสม และมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

บทเฉพาะการ (มาตรา 312- 361)

ข้อความที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญระบุไว้ในบทเฉพาะการ (มาตรา 314- 336) มีดังต่อไปนี้:

มาตรา 314 ให้คณะองคมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เป็นคณะองคมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด ตามมาตรา 323 ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่คณะองคมนตรีด้วย และให้คณะองคมนตรีที่เหลืออยู่ทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา 19 มาตรา 21 มาตรา 22 มาตรา 23 และมีให้นำมาตรา 20 วรรคสาม และมาตรา 24 วรรคสาม มาใช้บังคับ และให้คณะองคมนตรีเลือกองคมนตรีคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานเป็นการชั่วคราว

มาตรา 315 นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้จนถึงวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 324 และให้วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ทำหน้าที่วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนี้ จนถึงวันที่ครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคห้า (1) หรือวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ตามวรรคห้า (2) แล้วแต่กรณี

ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ อยู่ต่อไปจนครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อมีการยุบสภา หรือเมื่อ สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 323 แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิก วุฒิสภาจะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 หรือสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา 323 แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาว่างลง ไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 107 (3) มาตรา 118 (7) มาตรา 121 มาตรา 125 (2) และ (3) มาตรา 126 (2) และ (3) มาตรา 127 มาตรา 130 และมาตรา 134 มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม พรรคสองและสมาชิกวุฒิสภาตามพรรคสาม

ในกรณีที่มีเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามพรรคสามสิ้นสุด ลงพร้อมกันทั้งหมด ให้ดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในคราวแรกดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงเมื่อครบสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ให้ดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันก่อนวันครบสี่ปี ในกรณีเช่นนี้ ให้อายุของวุฒิสภาและสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้ง เริ่มนับตั้งแต่วันที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามพรรคสามสิ้นสุดลง

(2) ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงตามมาตรา 323 ให้ดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา แต่ถ้ายังไม่มีกฎหมายดังกล่าว ให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ มาใช้บังคับการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาด้วย โดยใช้คำว่า "สมาชิกวุฒิสภา" แทนคำว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร"ทุกแห่งและให้ประธานกรรมการเลือกตั้งที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 319 เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบที่จำเป็นขึ้นใช้แทนบทบัญญัตินั้นได้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ระเบียบดังกล่าวและความเห็นที่ว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว นั้นขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาตาม (2) ให้กระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันครบสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ และมีให้ดำเนินการเลือกตั้งในวันเวลาเดียวกันกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 324

มาตรา 316 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎรและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ให้ประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าอายุของวุฒิสภาตามมาตรา 315 จะสิ้นสุดลงหรือพ้นจากตำแหน่งก่อนถึงวาระตาม มาตรา 323

ให้คณะกรรมการซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นคณะกรรมการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ให้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาและข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้และให้ข้อบังคับการประชุมดังกล่าวสิ้นผลลงเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่ง แล้วแต่กรณี ดังต่อไปนี้

(1) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 315 วรรคหนึ่ง สิ้นอายุ หรือถูกยุบหรือเป็นกรณีตามมาตรา 323

(2) เมื่อมีการตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องไม่เกินสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(3) เมื่อมีการตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องไม่เกินสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาภายหลังการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 317 ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงเป็นคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 156 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 มาใช้บังคับการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลและคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในระหว่างที่ยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 324 แล้วแต่กรณี และถ้าไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงตามที่กำหนด ก็ให้รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีดังกล่าวพ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 324 แล้วให้คณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่งหรือคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่ก่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 324 แล้วแต่กรณี พ้นจากตำแหน่ง แต่ต้อง อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 118 (7) มาตรา 127 มาตรา 201 มาตรา 202 มาตรา 203 มาตรา 204 มาตรา 206 (2) (3) และ (6) มาตรา 209 มาตรา 215 วรรคสี่ และมาตรา 216 (5) มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามมาตรา

มาตรา 318 ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เป็นคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมตามมาตรา 274 และการเลือกตั้งกรรมการตุลาการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ภายในสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการทั้งหลาย อันจำเป็น เพื่อให้การเป็นไปตามมาตรา 274 ของรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 319 ในวาระเริ่มแรก ให้วุฒิสภาดำเนินการเลือกกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 136 ภายในสามสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้และมีให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 138 มาใช้บังคับ

ในวาระเริ่มแรก ในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุดให้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้ง มีจำนวนเก้าคน ประกอบด้วยอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการ

ในกรณีที่ยังมิได้มีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญนี้ระเบียบดังกล่าวให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ใช้บังคับได้จนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีผลใช้บังคับ

มาตรา 320 ในวาระเริ่มแรก ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคสอง

ในวาระเริ่มแรกให้ดำเนินการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 255 และมาตรา 257 ภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครองสูงสุด มิให้นำมาตรา 255 (2) มาใช้บังคับ และให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสองคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากบุคคลตามมาตรา 255 (1) (3) และ (4)

มาตรา 321 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญนี้ แล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องกระทำภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการตามวรรคหนึ่งกำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การ

ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้ระเบียบดังกล่าวให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ใช้บังคับได้จนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะมีผลใช้บังคับ

ในวาระเริ่มแรก ในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา 297 วรรคสาม มีจำนวนสิบสี่คนประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาประธานศาลรัฐธรรมนูญ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคนเป็นกรรมการ

มาตรา 322 ในวาระเริ่มแรก กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ที่วุฒิสภามาตรา 315 วรรคสาม มีมติเลือกให้มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งเพียงกึ่งหนึ่งของวาระที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งดังกล่าว และเพื่อประโยชน์ในการเลือกผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นคราวแรกโดยวุฒิสภาซึ่งเลือกตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ มิให้นำบทบัญญัติที่ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้เพียงวาระเดียวมาใช้บังคับ

ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภามาตรา 315 วรรคสาม การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้ ให้เป็นมติของที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภามาตรา 315 และให้นำบทบัญญัติมาตรา 109 (14) มาตรา 118 (10) มาตรา 133 (8) มาตรา 141 (5) มาตรา 168 (3) มาตรา 216 (8) มาตรา 260 (6) มาตรา 299 มาตรา 303 มาตรา 304 และมาตรา 307 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 323 ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้แล้วเสร็จทุกฉบับโดยในระหว่างเวลาดังกล่าวจะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งยังไม่แล้วเสร็จทุกฉบับ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดและห้ามมิให้มีการดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งแล้วเสร็จทุกฉบับ หรือเป็นกรณีตามมาตรา 324 ในกรณีนี้ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาและดำเนินการเสนอและพิจารณาร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(2) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งทุกฉบับแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตาม (1) ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว

(3) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งทุกฉบับให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตาม (1) หรือ (2) ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด ในกรณีที่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และให้นำมาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยอนุโลม

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา 93 ให้นำยกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 93 โดยพลัน และมีให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 93 มาใช้บังคับ

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 169 เฉพาะส่วนที่ว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมาใช้บังคับกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสอง (1) และ (2)

ในการดำเนินการตามมาตรา 93 นี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 มาใช้บังคับ

มาตรา 324 ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญทุกฉบับแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 323 วรรคหนึ่ง หรือในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาซึ่งทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา 323 พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวทุกฉบับภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 323 ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 319 ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ หรือเมื่อมีกรณีตามมาตรา 323

(2) ในกรณีที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 323 วรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 323 วรรคหนึ่ง และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งดังกล่าว โดยให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งที่ตั้งขึ้นตามมาตรา 319 เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวและในกรณีที่คณะกรรมการการ

เลือกตั้งเห็นว่าบทบัญญัติใดของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบที่จำเป็นขึ้นใช้แทนบทบัญญัติ นั้นได้เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมระเบียบดังกล่าว และความเห็นที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวนั้นขัดหรือแย้งหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว และยังไม่มีการพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 323 วรรคหนึ่งครบทุกฉบับ ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ยังไม่ได้ตราขึ้นตามมาตรา 323 โดยให้เริ่มนับกำหนดเวลานับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เป็นต้นไป และให้นำความ ใน (2) และมาตรา 315 วรรคห้า (2) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 325 ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการ เลือกตั้งทั่วไปครั้งแรก ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มิให้นำกำหนดเวลา ตามมาตรา 107 (4) มาใช้บังคับ

มาตรา 326 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวก สะดวกในการไปเลือกตั้ง

(2) การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 105 วรรคสอง ออกเสียงลงคะแนน

(3) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อการตรวจสอบและการคัดชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ซ้ำกันออกจากการสมัครรับ เลือกตั้ง และการประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อ

(4) การกำหนดแบบบัตรเลือกตั้งซึ่งต้องมีที่สำหรับทำเครื่องหมายว่าไม่ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศจำนวนผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(5) การสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยรัฐ รวมทั้งวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเองหรือบุคคลอื่นที่อาจกระทำได้

(6) การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบและการประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(7) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่ง

เดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้

(8) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภา

(9) การประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการเลื่อนผู้มีรายชื่ออยู่ในลำดับถัดไปขึ้นมาแทนผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งพ้นจากตำแหน่ง

มาตรา 327 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการนับคะแนนใหม่

(3) การให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

(4) กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(5) การดำเนินคดีในศาลโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง

(6) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(7) การรับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

(8) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

(9) กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 328 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดแจ้งการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(3) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(5) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(6) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(7) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมืองและบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

มาตรา 329 ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ

(1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(4) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

มาตรา 330 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(2) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐไม่ต้องให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(3) คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(4) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

มาตรา 331 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดลักษณะอันเป็นการร้ายผิดปกติ และการกระทำอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่

(2) การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด

(3) ตำแหน่งและชั้นของผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการตำแหน่งและระดับของข้าราชการ พนักงาน และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและที่อาจถูกถอดถอนได้ตามรัฐธรรมนูญนี้

(4) การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมทั้งเอกสารประกอบ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้นเป็นระยะ และหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(5) วิธีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำการที่สื่อให้เห็นว่ามีพฤติการณ์ดังกล่าว ซึ่งต้องระบุพฤติการณ์และมีหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร

(6) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำสำนวนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา โดยให้คำนึงถึงฐานะของตำแหน่งซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษในระดับสูง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

(7) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ใดผู้หนึ่งออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะต้องเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญและการลงมติซึ่งต้องกระทำเป็นการลับ

(8) กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยต้องกำหนดกระบวนการให้เหมาะสมกับระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

(9) การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

(10) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานของรัฐต้องให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(11) การดำเนินการตามมาตรา 305 วรรคห้า เพื่อป้องกันรวมทั้งอำนาจในการนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีต่อไป

(12) หลักเกณฑ์และวิธีการให้ชดใช้ราคาทรัพย์สินในกรณีที่ปรากฏว่ามีการโอนหรือยกย้ายทรัพย์สิน

(13) โทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะได้รับในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรมกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ

กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งต้องมีโทษสูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่กำหนดโทษนั้นไม่น้อยกว่าสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

มาตรา 332 นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งต้องเป็นระบบไต่สวนข้อเท็จจริงโดยยึดสำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสรุปไว้เป็นหลัก และต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา
- (3) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ
- (4) การห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือซ้อนกัน
- (5) การแต่งตั้งบุคคลให้ดำเนินคดีตามมาตรา 305
- (6) การบังคับตามคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(7) การอื่นอันจำเป็นเพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม โดยเฉพาะความร่วมมือของศาลอื่น พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องให้แก่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรา 333 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

- (2) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น

มาตรา 334 ในวาระเริ่มแรก ให้ดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

- (1) ให้ตรากฎหมายตามมาตรา 68 มาตรา 199 มาตรา 200 มาตรา 248 มาตรา 270 มาตรา 275 และมาตรา 284 วรรคสองและวรรคสาม ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(2) ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในบังคับประมวลใด ไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสเพื่อนั่งพิจารณาพิพากษาคดีในศาลชั้นต้น ตั้งแต่วันถัดจากวันสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้พิพากษาผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ และหากผู้พิพากษาอาวุโสผู้ใดผ่านการประเมินตามที่กฎหมายบัญญัติว่ายังมีสมรรถภาพ ในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้พิพากษาผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(3) ให้ดำเนินการจัดตั้งศาลปกครองตามมาตรา 376 ให้แล้วเสร็จ ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(4) ให้ดำเนินการให้มีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นตามมาตรา 285 วรรคสาม ให้ครบถ้วนภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 335 (7)

มาตรา 335 ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังกล่าวไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 29 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวการดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา 29 ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

(2) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 40 มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการตรากฎหมายอนุวัติการให้ เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ กฎหมายที่จะตราขึ้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนถึงการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา ซึ่งมีผลสมบูรณ์อยู่ในขณะที่กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับ จนกว่าการอนุญาต สัมปทาน หรือสัญญา นั้น จะสิ้นผล

(3) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 43 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ จนกว่าจะได้ดำเนินการให้ เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(4) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 170 และมาตรา 209 มาใช้บังคับจนกว่าจะมีการตรา กฎหมายอนุวัติการให้ เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้

(5) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 236 และมาตรา 249 วรรคสาม และวรรคห้า มาใช้บังคับ กับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม และมีให้นำ มาตรา 273 วรรคสอง มาใช้บังคับกับ คณะกรรมการตุลาการตามมาตรา 318 แต่ทั้งนี้จะต้องดำเนินการเพื่อให้การเป็นไปตาม บทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้อง ไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(6) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 237 มาใช้บังคับ จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อให้การเป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(7) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 285 วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับสมาชิกหรือผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารโดยตำแหน่ง และดำรงตำแหน่งอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะครบวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าว

(8) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 288 วรรคสอง มาใช้บังคับกับองค์ประกอบคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น จนกว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 336 เมื่อครบห้าปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจทำรายงานเสนอความเห็นต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นได้