

สาระสำคัญในการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จัดทำงบประมาณและหน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรมทางคลังทั้งที่ใช้และไม่ใช้เงินงบประมาณ นอกจากนี้ยังกำหนดให้กฎหมายมีสภาพบังคับ มีกระบวนการจัดทำงบประมาณที่มีความโปร่งใสและมีส่วนร่วมจากภาคส่วนอื่นในสังคม ตลอดจนต้องมีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังที่ครบถ้วนรอบด้าน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Kopits and Craig ที่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าความโปร่งใสทางการเงินการคลังไว้ว่า

“Transparency is defined....as openness toward public at large about government structure and functions, fiscal policy intentions, public sector accounts, and projections. It involves ready access to reliable, timely, comprehensive, understandable and internationally comparable information on government activities... so that the electorate and financial markets can accurately assess the government’s financial position and the true costs and benefits of government’s activities, including their present and future economic and social implications.”¹

แนวคิดดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำแนวทางปฏิบัติเพื่อพัฒนาความโปร่งใสในระบบการคลังสาธารณะในระดับประเทศโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งได้จัดทำคู่มือวางแนวทางในการประเมินความโปร่งใสทางการเงินการคลังใน 4 ด้าน คือ

- (1) บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนของรัฐบาล และนิยามองค์กรที่ทำหน้าที่ภารกิจทางการเงินการคลัง
- (2) การต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ
- (3) กระบวนการจัดเตรียมการบริหารและการรายงานผลของงบประมาณให้เป็นไปอย่างโปร่งใสและเปิดเผย และ
- (4) ข้อมูลทางการเงินการคลังมีความเที่ยงตรงและจัดทำตามมาตรฐานสากลที่เป็นที่ยอมรับ²

หากกฎหมายการคลังสาธารณะไม่เปิดเผยข้อมูลสาธารณะอย่างเพียงพอ หรือมีต้นทุนในการเข้าถึงข้อมูลสูง จำกัดโอกาสหน่วยงานอิสระในการเข้าตรวจสอบ หรือเป็นกฎหมายที่มีความไม่ชัดเจนและเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจดุลยพินิจ กฎหมายการคลังสาธารณะ

¹ Kopits, George, and Jon Craig (1998) *Transparency in Government Operations*, IMF Occasional Paper 158, p.1.

² Fiscal Affairs Department, IMF (2001) *Manual on Fiscal Transparency*, Washington, D.C.: International Monetary Fund, หน้า 2.

เหล่านั้นอาจเป็นช่องทางของความไม่โปร่งใส และนำไปสู่การใช้งบประมาณอย่างบิดเบือน ไม่มีประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของประเทศในอนาคต

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมประเด็นความไม่โปร่งใสทางการคลังที่เกิดจากช่องโหว่ของระบบกฎหมายไทยปัจจุบัน เสนอแนะหลักปฏิบัติที่ควรเป็นในการสร้างความโปร่งใสทางการคลังเพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายสามารถนำไปประกอบการปรับปรุงระบบกฎหมายทางการคลังในปัจจุบันให้มีความรัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งอาจสามารถทำได้อย่างน้อยสามแนวทาง คือ (ก) แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิมหลายฉบับ (ข) ร่างกฎหมายว่าด้วยความโปร่งใสทางการคลังขึ้นใหม่ที่เป็นกฎหมายแยกต่างหาก (ค) ใช้เป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเงินการคลังที่จะต้องจัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

7.2 วิธีปฏิบัติทางการคลังที่ไม่โปร่งใส

ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวคิดและหลักปฏิบัติเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังรวมทั้งข้อเสนอแนะต่อการแก้ไขกฎหมาย ควรทำความเข้าใจถึงวิธีการทางการคลังที่ผ่านมาที่ก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสทางการคลังแต่สามารถทำได้ภายใต้กฎหมายปัจจุบันก่อน ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

ปัญหาการเปิดเผยข้อมูลทางการคลังไม่ครบถ้วน

เป็นที่ทราบกันดีมานานแล้วว่า ข้อมูลทางการคลังของไทยยังไม่ได้มีการเปิดเผยอย่างครบถ้วน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันมิได้บังคับให้หน่วยงานภาครัฐรายงานข้อมูลรายได้รายจ่าย และฐานะการเงินทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ข้อมูลที่มีการรายงานและได้รับการเปิดเผยมักเป็นข้อมูลการใช้จ่ายเงินในงบประมาณเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการจัดเตรียมงบประมาณตาม พรบ. งบประมาณปี 2502 มีสภาพบังคับให้หน่วยงานต้องจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณเสนอต่อสำนักงบประมาณ ซึ่งเมื่อหน่วยงานได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณแล้วก็ถือว่าเป็นรายได้เงินงบประมาณของหน่วยงานนั้นทันที ข้อมูลในส่วนนี้จึงครบถ้วน และเมื่อหน่วยงานมีการใช้จ่ายจริงเกิดขึ้น ก็ต้องทำการเบิกจากกรมบัญชีกลาง ข้อมูลด้านการใช้จ่ายจึงมีความครบถ้วนเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม รายได้ รายจ่าย ที่มีใช้เงินงบประมาณแผ่นดินที่หน่วยงานได้รับและใช้จ่ายนั้น (เช่น ค่าธรรมเนียมที่หน่วยงานจัดเก็บจากประชาชนเอง ตัวอย่างคือ ค่าทางด่วน ค่าใบอนุญาตคลื่นความถี่ เป็นต้น) กฎหมายมิได้บังคับให้ต้องรายงานกับหน่วยงานกลางใดๆ แม้จะต้องรายงานให้กับหน่วยงานต้นสังกัด (เช่น รัฐวิสาหกิจต้องรายงานรายรับ รายจ่าย กับกระทรวงต้นสังกัด) แต่หน่วยงานต้นสังกัดก็ไม่จำเป็นต้องรายงานต่อให้กับหน่วยงานกลางอื่น

หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งคือไม่มีหน่วยงานกลางใดๆ ที่มีอำนาจหรือหน้าที่ตามกฎหมาย (หรือตามธรรมเนียมปฏิบัติ) ในการรวบรวมข้อมูลรายได้ รายรับ และการใช้จ่ายที่เกิดจากเงินนอกงบประมาณแผ่นดิน³

ข้อมูลอีกประการที่หน่วยงานรัฐมิได้เปิดเผย คือฐานะทางการเงิน (คล้ายๆ งบดุลของกิจการเอกชน) ซึ่งไม่มีกฎหมายใดระบุให้ต้องรายงาน และหากสาธารณชนต้องการทำการประมาณการเองก็ทำได้ยาก เนื่องจากฐานะทางการเงินเปลี่ยนแปลงไปตามผลต่างของรายรับและรายจ่าย ทั้งหมด (คล้ายๆ กำไรขาดทุนของเอกชน) ในแต่ละปี ซึ่งหากรายรับรายจ่ายมีส่วนของเงินนอกงบประมาณแผ่นดินอยู่ด้วย อันไม่เป็นที่รับรู้ (นอกจากนี้อาจมีอีกปัญหา คือเรื่อง mark to market value ในกรณีที่ถือครองสินทรัพย์ที่ราคาเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ส่วนนี้เป็นปัญหาในทางปฏิบัติแม้แต่ในธุรกิจภาคเอกชนเองก็ตาม และยังไม่ใช้สาระสำคัญของความโปร่งใสทางการเงินคลั่ง)

นอกจากเงินนอกงบประมาณแล้ว ข้อมูลการคลังสาธารณะที่มีได้มีการเปิดเผยอย่างครบถ้วน ยังประกอบด้วย การใช้จ่ายเงินกู้จากต่างประเทศ รายได้/รายจ่าย/งบดุล ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งบลงทุนและรายได้ของรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ปัญหาการไม่เปิดเผยหรือไม่คำนวณภาระการทางคลังในอนาคต

การใช้จ่ายภาครัฐจำนวนมากมีลักษณะที่ผูกพันไปในอนาคต ตัวอย่างที่ชัดเจน เช่น ค่าใช้จ่ายเงินเดือนข้าราชการประจำ งบลงทุนผูกพัน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีภาระค่าใช้จ่ายที่ยังไม่ชัดเจนว่าจะต้องจ่ายหรือไม่ แต่มีความเป็นไปได้ที่อาจต้องจ่าย เช่น ค่าใช้จ่ายในการเพิ่มวงเงินสมทบให้กับกองทุนประกันสังคมในกรณีที่กองทุนประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ค่าใช้จ่ายในการรับประกันราคาพืชผลในกรณีที่ราคารับประกันสูงกว่าราคาตลาด เป็นต้น

ค่าใช้จ่ายเหล่านี้บางส่วนก็ถูกรวมคำนวณในการจัดทำงบประมาณแต่ละปี (เช่น เงินเดือนราชการประจำ) แต่บางส่วนก็ไม่ได้รวมอยู่ด้วยทั้งๆ ที่อาจเป็นรายจ่ายก้อนใหญ่ และเนื่องจากไม่ได้รวมอยู่ด้วย ทำให้สาธารณชนไม่ทราบถึงภาระทางการเงินที่แท้จริงว่าจะเป็นอย่างไรในอนาคต จึงไม่สามารถติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างเต็มที่ รวมทั้ง

³ มาตรา 24 วรรคสี่ ของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลังก็ได้ คือ (๑) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหายหรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินคืนมา (๒) เงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนาจบริการอันเป็นสาธารณะประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์ (๓) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ (๔) เงินที่ได้รับจากการจำหน่ายหุ้นในนิติบุคคลเพื่อนำไปซื้อหุ้นในนิติบุคคลอื่น”

อาจบิดเบือนการตัดสินใจของประชาชนในการเลือกพรรคการเมืองที่อาจมีนโยบายที่ให้ผลประโยชน์ระยะสั้นแต่ก่อให้เกิดผลเสียต่อฐานะประเทศในระยะยาว

ปัญหาการจัดทำงบประมาณที่ทำให้ความยืดหยุ่นกับฝ่ายบริหารมากเกินไป

ความไม่โปร่งใสอีกประการ คือการจัดทำงบประมาณแผ่นดินที่ให้ความยืดหยุ่นในการใช้เงินงบประมาณแก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปจนความจำเป็น ตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้ คือการตั้งงบประมาณที่เรียกว่า ‘งบกลาง’ ในสัดส่วนที่สูง⁴ งบกลางเป็นงบประมาณที่ไม่ขึ้นกับกระทรวงใด ๆ มักจะเป็นงบประมาณที่ให้อำนาจกับนายกรัฐมนตรีในการจัดสรร⁵ โดยองค์ประกอบของงบกลางบางส่วนอาจเป็นงบที่กันไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน เช่นการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามธรรมชาติ (ที่งบประมาณของหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงอาจไม่เพียงพอ) ซึ่งมีความจำเป็นและเข้าใจได้ แต่บางส่วนก็เป็นการใช้เงินเพื่อดำเนินนโยบายชั่วคราว เช่นโครงการ SML เป็นต้น ดังนั้นถึงแม้ว่าเหตุผลของการมีงบกลางนั้นส่วนหนึ่งเพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นให้กับการใช้จ่าย แต่ความยืดหยุ่นควรมีขีดจำกัดมิให้มีมากเกินไป เพราะจะทำให้ (ก) เกิดการใช้จ่ายเงินที่ขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ (ข) ขัดกับหลักการที่ให้รัฐสภาในฐานะผู้แทนประชาชนมีอำนาจอนุมัติและตรวจสอบการใช้จ่ายแผ่นดิน และ (ค) ถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองระยะสั้น

ปัญหาการอนุมัติรายจ่ายผูกพันโดยฝ่ายบริหารก่อนได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

แม้ในทางทฤษฎี รายจ่ายของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนโดยผ่านกระบวนการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติพบว่าหลังจากพระราชบัญญัติผ่านสภาแล้ว ยังมีการตั้งของงบประมาณรายจ่ายอื่นๆ โดยทางฝ่ายบริหารเป็นระยะๆ เช่น ในการประชุมคณะรัฐมนตรี มักจะมีการเสนอนโยบายการใช้จ่ายเงินใหม่ๆ จากกระทรวง และหน่วยงานต่างๆ นอกเหนือไปจากที่ปรากฏอยู่ในแผนงานงบประมาณเมื่อเริ่มปีงบประมาณ⁶ ซึ่งบางครั้งก็ใช้วิธีจัดสรรเงินจากงบประมาณที่มีอยู่ใหม่ (budget reallocation) ซึ่งสามารถทำได้ระดับหนึ่งภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่หลายครั้งก็เป็นการตั้ง

⁴ จากการศึกษาของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) พบว่าสัดส่วนของงบกลางต่องบประมาณรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในระหว่างปี 2542-2547 สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มจาก 9.3% เป็น 21.8% และลดลงเหลือ 18.8% ในปี 2549 (หน้า 86)

⁵ มาตรา 10 ของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ตั้งจะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ และจะกำหนดให้มีรายการเงินสำรองเพื่อฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลางนั้นด้วยก็ได้”

⁶ มาตรา 23 วรคส. ของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและมีใช้กรณีตามวรรคสองหรือสาม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้”

งบผูกพันล่วงหน้าแล้วจึงนำไปบรรจุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณปีหน้า เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาต่อไป

วิธีปฏิบัติข้างต้นอาจมีความจำเป็นเนื่องจากฝ่ายบริหารต้องการความยืดหยุ่นในระดับหนึ่งโดยเฉพาะเมื่อมีความต้องการใช้เงินใหม่ๆ เกิดขึ้นและเป็นการต้องการที่ไม่ได้คาดคิดไว้ก่อนในระหว่างการจัดทำงบประมาณตอนต้นปี อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นรายจ่ายที่รัฐสภามิได้ให้ความเห็นชอบก่อน ดังนั้น ควรพิจารณาจำกัดวงเงินที่สามารถใช้เพื่อการเช่นนี้ได้ ตัวอย่างเช่นให้จำกัดวงเงินรวมมิให้มากไปกว่างบกลางที่ตั้งไว้ และถ้าจำเป็นต้องใช้เงินมากกว่านั้นก็ให้มีข้อจำกัดที่เพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรมีการประเมินภาระความเสี่ยงทางการเงินการคลังที่เกิดขึ้นจากงบประมาณเฉพาะกิจเช่นว่านี้ด้วย

ช่องทางข้างต้นเป็นอีกวิธีหนึ่งในการทำนโยบายประชานิยมที่ขาดความระมัดระวังถึงความเสี่ยงทางการเงินการคลัง ตัวอย่างเช่นการรับประกันราคาพืชผลโดยการจำหน่ายของรัฐบาล ซึ่งเป็นนโยบายที่ใช้เงินมาก แต่ไม่เคยมีการเสนอต่อรัฐสภา ภาระทางการเงินการคลังที่เกิดขึ้นนี้จะปรากฏในงบประมาณในอนาคตทั้งในรูปของรายจ่ายโครงการของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องหรือในรูปของการใช้คืนเงินกู้ให้กับองค์กรกึ่งภาครัฐหรือองค์กรเอกชนที่รัฐบาลใช้เป็นกลไกในการจำหน่าย แต่รัฐบาลอาจใช้วิธีประวิงภาระเหล่านี้ให้เน้นขายออกไปหรือไม่เต็มจำนวน เพื่อรักษาภาพลักษณ์ทางการเงินการคลังของรัฐบาลในช่วงที่บริหารงานอยู่

ปัญหาการบริหารเงินงบประมาณที่ไม่โปร่งใสหรือซ่อนเร้นภาระทางการเงินการคลัง

นอกจากความไม่โปร่งใสในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณแผ่นดินดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ในขั้นตอนการบริหารงบประมาณ (การเบิกจ่ายงบประมาณ) ก็มีความไม่โปร่งใสได้เช่นกัน ตัวอย่างเช่น การที่กฎหมายปัจจุบันเปิดช่องให้สามารถใช้จ่ายเงินคงคลังชดเชยงบประมาณที่ไม่เพียงพอของการใช้จ่ายบางรายการได้ แต่มิได้มีข้อกำหนดว่าต้องตั้งงบประมาณในปีงบประมาณถัดไปเพื่อนำเงินส่งคืนเงินคงคลัง⁷

แม้ว่าจะมีเหตุผลที่กล่าวอ้างได้ว่าเงินคงคลังมีฐานะเป็นเงินส่วนเหลือ (residuals) ระหว่างเงินรายได้แผ่นดินในแต่ละปีกับเงินใช้จ่ายในปีนั้นๆ การลดลงของเงินคงคลังเนื่องจากมีรายได้ไม่พอรายจ่ายจึงเป็นเรื่องปกติ แต่อย่างไรก็ตามกรณีเช่นนั้นควรจะเป็นการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของเงินคงคลังที่อยู่นอกเหนือการคาดการณ์ในตอนตั้งงบประมาณแผ่นดินตอนต้นปี

⁷ มาตรา 14 ของ พ.ร.บ. วิธีกรงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิก็ดี ให้แยกตั้งไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้นๆ ไป”

เท่านั้นแต่ในทางปฏิบัติอาจมีการตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพออย่าง ‘ตั้งใจ’ กล่าวคืองบประมาณที่ตั้งไว้น้อยกว่ารายจ่ายที่คาดการณ์ได้จำนวนมาก (เช่น งบประมาณเพื่อการรักษาพยาบาลข้าราชการ ซึ่งมีแนวโน้มที่ชัดเจน)

การแก้ปัญหาข้างต้นนี้สามารถทำได้ในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณเช่นกัน

ปัญหาการซ่อนเร้นภาระทางการคลังโดยโยกภารกิจทางการคลังไปสู่สถาบัน

การเงินของรัฐ

วิธีดังกล่าวเป็นวิธีการที่เรียกว่ามาตรการกึ่งการคลัง (quasi-fiscal policy) เนื่องจากมิได้เป็นการใช้งบประมาณโดยตรง แต่มอบหมายนโยบายให้สถาบันการเงินของรัฐ เช่น ธนาคารออมสิน ธกส. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารกรุงไทย ดำเนินการช่วยเหลือแก่กลุ่มเป้าหมาย (ไม่ว่าในรูปการให้สินเชื่อและบริการอื่นๆ) และเนื่องจากเป็นการทำตามนโยบายรัฐบาล ภารกิจเหล่านั้นจึงถือได้ว่าเป็นภารกิจทางการคลัง (ตามนิยามของ IMF) การเข้าแทรกแซงการดำเนินงานของสถาบันการเงินรัฐเหล่านี้โดยปกติมักจะก่อให้เกิดภาระต่อสถาบันการเงินเองเนื่องจากการกิจที่ได้รับมอบหมายส่วนใหญ่มิใช่ภารกิจตามปกติ

ในทางทฤษฎี รัฐบาลสามารถแก้ไขภาระที่เกิดขึ้นนี้ได้สองแนวทาง คือแนวทางแรก รัฐบาลตั้งงบประมาณเพื่อชดเชยภาระที่เกิดขึ้นทั้งหมดทั้งส่วนที่เป็นต้นทุนทางตรงและค่าเสียโอกาสของสถาบันการเงิน (หากภาระที่เกิดขึ้นสามารถคำนวณเป็นภาระทางการเงินได้ กล่าวคือมีระบบบัญชีที่แยกรายรับรายจ่ายที่เกิดจากกิจกรรมที่รัฐบาลมอบหมายจากกิจกรรมปกติ) วิธีนี้จึงเป็นการใช้เงินภาษีในการดำเนินภารกิจทางการคลังในที่สุด คล้ายกับว่ารัฐบาลได้ทำการจ้างวานสถาบันการเงินของรัฐ ในแนวทางนี้มาตรการกึ่งการคลังในตอนแรกได้กลับกลายมาเป็นมาตรการทางการคลังเต็มตัว

แนวทางที่สองคือรัฐบาลไม่ชดเชยหรือชดเชยให้ไม่ครบ ไม่คุ้มกับค่าเสียโอกาสของสถาบันการเงิน ดังนั้น สถาบันการเงินของรัฐจึงรับภาระไปทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งภาระเหล่านั้นก็จะตกอยู่กับผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) ของสถาบันการเงินนั้น คือผู้ถือหุ้นหรือเจ้าของ เจ้าหนี้ และลูกค้า (เช่นลูกค้าเงินฝากและลูกค้าเงินกู้) ผู้เกี่ยวข้องเหล่านี้จึงเหมือนกับต้องเสียภาษีอีกครั้งหนึ่งนอกเหนือไปจากที่เสียตามปกติอยู่แล้ว และที่สำคัญคือการทำเช่นนี้ทำให้รัฐบาลสามารถซ่อนเร้นภาระทางการคลังจากการดำเนินนโยบายของตนเองได้ จึงมีความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการใช้เงินที่ไม่เหมาะสม

ปัญหาการเพิ่มและซ่อนเร้นภาระทางการคลังโดยโยกภารกิจทางการคลังไปสู่ภาคเอกชน

การโยกภารกิจทางการคลังตามวิธีการข้างต้นนั้นนอกจากจะทำกับสถาบันการเงินของรัฐแล้ว ยังสามารถทำได้โดยการโยกภารกิจให้กับธุรกิจเอกชน ตัวอย่างเช่น การจัดจ้างให้บริษัทเอกชนดำเนินการก่อสร้างและบริหารโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน ทางด่วน รถไฟฟ้า อาคารสำนักงานสำหรับหน่วยราชการ เป็นต้น แต่ที่ตรงกันข้ามกับกรณีโอนให้สถาบันการเงินของรัฐคือในกรณีนี้ ผู้เสียผลประโยชน์มักเป็นฝ่ายรัฐบาลไม่ใช่ผู้รับโอนกิจการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีความไม่โปร่งใสในกระบวนการจ้างงาน จัดซื้อจัดจ้าง หรือสัญญาความร่วมมือการงานภาครัฐและเอกชนในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้กับภาคเอกชน ทำให้ภาครัฐมีภาระทางการคลังมากกว่าที่ควรจะเป็น

อีกแง่มุมหนึ่งของความไม่โปร่งใสทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นได้คือ การซ่อนเร้นภาระทางการคลัง ตัวอย่างเช่น โครงการก่อสร้างศูนย์ราชการ ซึ่งใช้วิธีให้เอกชนเป็นผู้จัดสร้างแล้วนำมาให้หน่วยราชการเช่า⁸ ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น คือภาระในการก่อสร้างอาคารนั้นจะไม่นับเป็นภาระทางการคลังในทันที เพราะถือว่าเป็นการใช้แหล่งทุนจากภาคเอกชน เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้สร้างก็อาจจำเป็นต้องมีการก่อหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนเงินที่ใช้ในการก่อสร้าง แต่เนื่องจากภาคเอกชนไม่นับเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ภาระหนี้สินที่เอกชนก่อขึ้นในการก่อสร้างจึงไม่นับเป็นหนี้สินด้วย ซึ่งไม่ถูกต้องเพราะจริงๆ แล้วรัฐบาลมีภาระต้องตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นค่าเช่าให้กับเอกชนทุกปีตลอดระยะเวลาโครงการ (เช่น 30 ปีต่อเนื่องกัน) ซึ่งก็เหมือนกับการตั้งงบประมาณใช้หนี้ค่าก่อสร้าง (หากรัฐบาลสร้างเอง) นั่นเอง ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงมองได้ว่าเป็นการทำภารกิจทางการคลัง (จัดหาสถานที่ทำงานให้กับหน่วยงานของรัฐ) ที่ซ่อนเร้นภาระทางการคลังโดยผ่านกระบวนการผ่องถ่ายให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นการเปิดช่องให้รัฐบาลสร้างภาระผูกพันด้วยวิธีการที่ใกล้เคียงกันนี้โดยไม่ต้องแสดงตัวเลขภาระทั้งหมดในทันที ทั้งที่เป็นภาระผูกพันระยะยาวมาก

⁸ กระบวนการดังกล่าวอยู่ในส่วนหนึ่งของการระดมทุนในรูปแบบการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) โดยการออกตราสารทางการเงินเพื่อระดมทุนโดยตรงจากตลาดทุน หรือนำสินทรัพย์ที่เดิมมีสภาพคล่องต่ำ และสินทรัพย์ที่มีรายรับในอนาคต (เช่น รายได้จากค่าเช่า ค่าสัมปทาน ภาษีน้ำมัน) มาจัดรวบรวมเป็นกองสินทรัพย์แล้วโอนให้นิติบุคคลเฉพาะกิจ (Special Purpose Vehicle: SPV) และ SPV ก็จะใช้เงินจากการขายตราสารชำระค่าสินทรัพย์ที่รับโอนมาจากผู้จำหน่ายสินทรัพย์ภายหลัง (จาก “ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค การเงิน การคลัง” เล่มที่ 2 โดย ดร. พิสิฐ ลี้อาธรรม หน้า 32-33)

7.3 กฎหมายการจัดทำงบประมาณในต่างประเทศ: กรณีศึกษาความโปร่งใสทางการคลังในประเทศนิวซีแลนด์

จากปัญหาในหัวข้อที่แล้ว เห็นได้ว่าวิธีปฏิบัติทางการคลังของไทยยังมีปัญหาในเรื่องความไม่โปร่งใสหลายเรื่อง สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากการที่กฎหมายการจัดทำงบประมาณของไทยยังขาดรายละเอียดเนื้อหาสำคัญหลายด้านที่ทำให้การจัดทำงบประมาณไม่สามารถสะท้อนภาระทางการคลังของประเทศในภาพรวมได้อย่างแท้จริง และยังขาดการมีส่วนร่วมของหน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือไปจากหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ 4 หน่วยงานหลัก อันได้แก่ กระทรวงการคลัง สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น การปรับปรุงกฎหมายการคลังสาธารณะในอนาคตจึงต้องให้ความสำคัญอย่างมากในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล การปรับปรุงกลไกการจัดทำงบประมาณ รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล เพื่อให้สามารถสะท้อนสถานะทางการคลังที่แท้จริงโดยรวมของประเทศได้ดีขึ้น พร้อมกันนั้นควรเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมเข้าร่วมตรวจสอบได้มากที่สุด

การศึกษาในส่วนนี้จะศึกษาตัวอย่างกฎหมายในประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งถือเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับการยอมรับว่ามีกลไกการจัดทำงบประมาณที่เน้นความโปร่งใสมากแห่งหนึ่ง กฎหมายสำคัญคือ The Public Finance Act 1989 (แก้ไขปี 2005) ซึ่งประกอบไปด้วยเนื้อหาหลักที่ครอบคลุมตั้งแต่การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ความรับผิดชอบทางการคลัง การรายงานการใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการกระบวนการอนุมัติวงเงินงบประมาณในชั้นรัฐสภา ดังนั้น รายงานในส่วนนี้จะมุ่งเน้นการศึกษาในเรื่องกฎหมายการเตรียมงบประมาณประจำปี หลักเกณฑ์การใช้จ่ายงบประมาณเพิ่มเติมหรือนอกเหนือไปรายการหรือวงเงินที่ได้รับอนุมัติในกฎหมายงบประมาณประจำปี และการรายงานฐานะทางการเงินของหน่วยงานแต่ละแห่งและของรัฐบาลในภาพรวม⁹ การศึกษาดังกล่าวอาจใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายความโปร่งใสทางการคลังสำหรับประเทศไทย

7.3.1 การเตรียมงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ภายใต้ The Public Finance Act 1989 หน่วยงานการมีหน้าที่ต้องยื่นคำขอของงบประมาณพร้อมด้วยรายละเอียดมายังสำนักงานงบประมาณ (The Treasury) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและ

⁹ โปรดดูรายละเอียดของมาตราที่เกี่ยวข้องในภาคผนวกที่ 7.1 ทำรายงานฉบับนี้

จัดทำเอกสารร่างงบประมาณประจำปี (Appropriation Bill) พร้อมรายละเอียดเพื่อยื่นเสนอต่อรัฐสภา (Section 19)

ภายใต้หมวด 1 แห่ง The Public Finance Act หน่วยงานที่จะต้องทำการรายงานข้อมูลนั้น ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลอันประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐบาลทั้งหมด Crown entities และรัฐวิสาหกิจบางแห่ง (Section 2)¹⁰ อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้ไม่รวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเนื่องจากต้องเป็นไปตามกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องคือ The Local Government Act 2002

เมื่อพิจารณารายละเอียดในเอกสารร่างงบประมาณประจำปีนั้น ก็พบว่ามีข้อกำหนดให้หน่วยงานต้องเปิดเผยข้อมูลจำนวนมากซึ่งประกอบไปด้วยรายละเอียดงบรายจ่าย (Appropriation) รายละเอียดของโครงการ (Vote)¹¹ กระทรวงผู้รับผิดชอบ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ประเภทงบประมาณรายจ่าย วงเงิน ขอบเขต และระยะเวลา (Section 14) นอกจากนี้ในเอกสารงบประมาณก็ต้องระบุรายละเอียดที่สำคัญในเรื่องเป้าหมายเชิงผลกระทบ (intended impacts) เป้าหมายเชิงผลลัพธ์ของรายจ่ายแต่ละประเภท (outcomes for each appropriation) ตลอดจนข้อมูลเปรียบเทียบงบรายจ่ายเมื่อเทียบกับงบประมาณรวมด้วย (Section 15)

นอกเหนือจากการจัดทำร่างวงเงินงบประมาณที่ชัดเจนแล้ว ภายใต้หมวด 2 ของ The Public Finance Act 1989 ก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องความรับผิดชอบต่อคลัง (Fiscal Responsibility) ที่เน้นในเรื่องความโปร่งใส และความถูกต้องแม่นยำของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี¹² กฎหมายดังกล่าวจึงได้กำหนดให้กระทรวงการคลัง และสำนักงานงบประมาณต้องจัดทำข้อมูลอื่นๆ เสนอต่อรัฐสภาประกอบเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วยโดยแต่ละหน่วยงานมีหน้าที่เตรียมเอกสารสำคัญดังนี้

กระทรวงการคลัง มีหน้าที่ต้องจัดเตรียมรายงานสำคัญ 2 ฉบับ คือ

(1) รายงานยุทธศาสตร์ทางการคลัง (Fiscal Strategy Report) ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลเป้าหมายทางการเงินการคลังของประเทศทั้งระยะสั้น (3 ปีขึ้นไป) และระยะยาว (10 ปีขึ้นไป) (Section 26I-26L)

¹⁰ โปรดดูรายชื่อหน่วยงานทั้งหมดได้ที่ http://en.wikipedia.org/wiki/State_sector_organisations_in_New_Zealand

¹¹ เช่น โครงการด้านสิ่งแวดล้อม โครงการด้านพัฒนาเยาวชน โครงการด้านการวิจัย วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

¹² The Fiscal Transparency Act เพิ่งถูกผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งใน The Public Finance Act 1989 เมื่อปี 2547 ที่ผ่านมา

(2) แผนยุทธศาสตร์การใช้งบประมาณ (The Budget Policy Statement) เป็นรายงานแผนยุทธศาสตร์ในการปฏิบัติงานของรัฐบาลและลำดับความสำคัญของการใช้จ่าย (strategies priority) เพื่อสร้างความโปร่งใสสำหรับแผนการใช้จ่ายในงบประมาณและแสดงให้เห็นถึงความสอดคล้องระหว่างแผนปฏิบัติการกับแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในภาพรวม (Section 26M)

สำนักงานงบประมาณ มีหน้าที่ต้องจัดเตรียมเอกสารสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่

(1) รายงานการคลังระยะยาว (Long-term Fiscal Reporting) เป็นการจัดทำข้อมูลประมาณการการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อฐานะทางการเงินการคลังของประเทศ เช่น การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร การกู้ยืม ฐานะทางการเงิน ภาระหนี้ทางการคลังตามเงื่อนไขในอนาคต (Contingent liabilities) เป็นต้น เพื่อให้รัฐบาลรับทราบฐานะทางการเงินการคลังในอนาคตประกอบการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดิน (Section 26N)

สำนักงานงบประมาณมีอำนาจดุลยพินิจในการเสนอเนื้อหาและเครื่องมือในการวิเคราะห์ แต่กระนั้น สมมุติฐานของการจัดทำรายงานจะต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วย รายงานดังกล่าวต้องจัดทำทุก ๆ 4 ปี และในแต่ละครั้งจะต้องทำประมาณการล่วงหน้าเป็นเวลอย่างน้อย 40 ปี

(2) รายงานข้อมูลเศรษฐกิจและการคลังปัจจุบัน (Economic and Fiscal Updates) เป็นข้อมูลสถานการณ์ทางการเงินการคลังของประเทศในปัจจุบัน และผลการประมาณการในอีก 2 ปีข้างหน้า รายงานดังกล่าวจะต้องจัดทำทุกครึ่งปี และต้องตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่รายงาน โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญอย่างน้อยในเรื่องต่อไปนี้ ได้แก่ ข้อมูลผลผลิตมวลรวมภายในประเทศ (GDP) ดัชนีราคาผู้บริโภค สภาวะการจ้างงานของประเทศ ข้อมูลดุลชำระเงิน รวมทั้งรายงานการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายภาษีของประเทศที่จะเกิดขึ้นในแต่ละปี เช่น การให้สิทธิประโยชน์ภาษี การยกเว้นภาษี รายงานข้อมูลเหล่านี้จะต้องเปิดเผยสาธารณะและระบุสมมุติฐานและเครื่องมือที่ใช้ในการประมาณการอย่างชัดเจนให้ผู้สนใจทราบ (Section 26O-26T)

ภายใต้ The Public Finance Act กำหนดให้ข้อมูลประมาณการด้านการเงินทั้งหมดจะต้องจัดเตรียมบนพื้นฐานของหลักเกณฑ์สิทธิคงค้าง (Accrual basis)¹³ ตามมาตรฐานสากล

¹³ เกณฑ์สิทธิคงค้าง (Accrual Basis of Accounting) คือเกณฑ์การบันทึกรายได้และรายจ่ายที่ยึดหลักว่ารายได้และรายจ่ายเกิดขึ้นหรือเป็นของรอบระยะเวลาบัญชีใด ให้ถือเป็นรายได้และรายจ่ายของรอบระยะเวลาบัญชีนั้นโดยไม่คำนึงว่าจะได้รับเงินสดหรือ

(Generally Accepted Accounting Principle – GAAP) หลักการดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบการจัดทำงบประมาณของนิวซีแลนด์ ซึ่งช่วยให้รัฐบาลรับทราบสถานะทางการเงินที่แท้จริงโดยรวม นอกจากนี้รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะต้องเปิดเผยรายงานที่กฎหมายกำหนดไว้ข้างต้นต่อสาธารณะโดยตีพิมพ์ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา (Gazette) และเผยแพร่ผ่านเครือข่ายสารสนเทศ (Internet) ของสำนักงานงบประมาณด้วย

จากกรณีของนิวซีแลนด์ การเปิดเผยข้อมูลในภาพรวมทั้งหมดบนพื้นฐานของหลักเกณฑ์สิทธิคงค้างจึงมีความสำคัญและเป็นหัวใจสำคัญของการจัดทำงบประมาณซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลเข้าใจฐานะทางการเงินและความเสี่ยงทางการเงินอันแท้จริง กรณีศึกษาในนิวซีแลนด์จึงน่าจะเป็นบทเรียนสำหรับประเทศไทยในการออกแบบกลไกการจัดทำงบประมาณที่อยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่สามารถสะท้อนฐานะทางการเงินของภาครัฐได้อย่างถูกต้องแม่นยำมากที่สุดทั้งในปัจจุบันและอนาคต ในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็ควรเปิดโอกาสให้หน่วยงานทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสังคมทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายงบประมาณตลอดจนสมมติฐานที่ใช้ในการวางแผนและจัดทำร่างงบประมาณอย่างกว้างขวางที่สุด

7.3.2 การใช้จ่ายงบประมาณนอกเหนือจากรายการหรือวงเงินที่ได้รับอนุมัติในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ภายใต้ The Public Finance Act ให้อำนาจรัฐบาลในการใช้จ่ายงบประมาณในเรื่องที่อยู่นอกเหนือรายการหรือวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา กลไกดังกล่าวช่วยเพิ่มความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายในกรณีที่มีรายจ่ายที่ไม่ได้คาดคิดมาก่อนเกิดขึ้นในระหว่างปีงบประมาณ อำนาจการใช้จ่ายที่สำคัญในเรื่องนี้ ได้แก่

การใช้จ่ายจากรายได้ของหน่วยงาน (Revenue dependent appropriations)

หน่วยงานแต่ละแห่งมีอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณแม้ว่าจะไม่ได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ทั้งนี้ การใช้จ่ายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อีกทั้งงบประมาณที่นำมาใช้จ่ายนั้น ต้องนำมาจากรายรับที่คาดว่าจะได้รับจากการหน่วยงานภายนอกที่ไม่ใช่รัฐบาลด้วยกัน เช่น จากองค์กรธุรกิจคู่สัญญาเอกชน (Section 21) ขนาดงบประมาณในส่วนนี้สามารถผันแปรได้ไม่ตายตัว ในปัจจุบันอำนาจการใช้

จ่ายเงินสดออกไปแล้วหรือยัง ซึ่งต่างกับเกณฑ์เงินสด (Cash Basis) ซึ่งจะบันทึกก็ต่อเมื่อได้มีการรับหรือจ่ายเงินสดออกไปจริงในรอบระยะเวลาบัญชีนั้น

งบประมาณลักษณะนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีกอนุมัติในกรณีการอุดหนุนกิจการสาธารณะของรัฐที่ไม่สามารถขึ้นราคาได้ และหน่วยงานที่ให้บริการสาธารณะมีความจำเป็นในการใช้จ่าย

การใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน (Emergencies)

ในกรณีฉุกเฉิน รัฐบาลสามารถใช้จ่ายไปก่อนล่วงหน้าก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตโดยไม่จำกัดจำนวน แต่รัฐบาลต้องรายงานการใช้จ่ายในหนังสือราชกิจจานุเบกษาและรายงานการใช้จ่ายงบประมาณประจำปี อีกทั้งต้องขอสัตยาบันการใช้จ่ายจากรัฐสภาย้อนหลังในปีงบประมาณถัดไปด้วย (Section 25)

การโอนงบประมาณ (Transfers between classes of outputs)

Section 26A กำหนดให้ผู้ว่าการสำนักงานงบประมาณ (Governor-General) มีอำนาจอนุมัติหน่วยงานในการโอนงบประมาณโดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

- (1) โอนงบได้เฉพาะกรณีการโอนงบระหว่างผลผลิต (Output Classes) เท่านั้น
- (2) จะต้องไม่ทำให้งบประมาณของผลผลิตเป้าหมาย (Output) อันใดอันหนึ่งเพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละ 5 และ
- (3) การโอนระหว่างผลผลิตเป้าหมายจะต้องไม่กระทบต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายรวมของแต่ละโครงการ (Vote)

การใช้จ่ายงบประมาณเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ (Expenses in excess of existing appropriation)

ภายในเวลา 3 เดือน ก่อนสิ้นปีงบประมาณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจอนุมัติรายจ่ายหรืองบลงทุนเกินกว่าวงเงินที่ได้รับอนุมัติจริงตามกฎหมายงบประมาณแต่อนุมัติได้เพียงไม่เกิน 10,000 เหรียญสหรัฐ หรือไม่เกินร้อยละ 2 ของวงเงินที่ได้รับอนุมัติสำหรับรายจ่ายรายการนั้นๆ งบประมาณที่อนุมัติเพิ่มเติมนี้จะต้องรายงานในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของปีถัดไปและได้รับสัตยาบันจากรัฐสภาสำหรับการใช้จ่ายนั้นด้วย (Section 26B)

การใช้จ่ายโดยไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา (Unauthorized amounts)

ในกรณีที่เป็นการใช้จ่ายที่ไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภามาก่อน รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีอำนาจอนุมัติได้ แต่ต้องแถลงเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้รัฐสภารับรองภายหลัง นอกจากนี้รายจ่ายดังกล่าวก็ต้องเปิดเผยสาธารณะในรายงานฐานะทางการเงินประจำปีทั้งของหน่วยงานและของรัฐบาลโดยรวมด้วย (Section 26C)

จากกรณีข้างต้นจึงเห็นได้ว่า แม้จะไม่พบว่านิวซีแลนด์มีการตั้งงบประมาณในลักษณะงบกลางเหมือนประเทศไทย แต่กฎหมายที่มีอยู่ก็ให้อำนาจแก่หน่วยงานในการใช้จ่ายได้แม้รายจ่ายดังกล่าวยังไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภามาก่อนก็ตาม เช่น กรณีฉุกเฉินเร่งด่วน หรือกรณีการจ่ายเงินเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้ สำหรับในกรณีที่เป็นการรายการที่ไม่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาไปแล้ว หน่วยงานก็ยังสามารถใช้จ่ายได้แม้มิใช่กรณีฉุกเฉินก็ตามแต่รัฐมนตรีต้องรายงานและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อสิ้นปีงบประมาณ พร้อมจัดทำรายงานเปิดเผยฐานะทางการเงินของหน่วยงานด้วย

7.3.3 การรายงานฐานะทางการเงินประจำปี

ภายใต้หมวด 3 ของ The Public Finance Act ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องรายงานการใช้จ่ายงบประมาณในภาพรวมต่อรัฐสภาทุกสิ้นปีงบประมาณเพื่อให้รัฐสภารับทราบถึงกิจกรรมการใช้จ่ายและฐานะทางการเงินของรัฐบาลในภาพรวมที่เกิดขึ้นระหว่างปี (Section 31) ข้อมูลดังกล่าวต้องมีการเปิดเผย ต่อสาธารณะโดยการตีพิมพ์ในหนังสือราชกิจจานุเบกษาพร้อมทั้งจัดทำเป็นเอกสารเพื่อจำหน่ายแก่สาธารณชนด้วย (Section 31B)

การรายงานฐานะทางการเงินของรัฐบาลในภาพรวมนั้น เป็นการรวบรวมข้อมูลหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐทั้งหมดซึ่งครอบคลุม Crown entities หน่วยงานราชการ (ยกเว้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) รัฐวิสาหกิจทั้งหมด ธนาคารกลาง นิติบุคคลอื่นที่รัฐมีผลประโยชน์ มีอำนาจชี้แนะและควบคุมการดำเนินธุรกิจ (Section 27(3))

ในรายงานดังกล่าว จะต้องประกอบไปด้วยข้อมูลทั้งที่จัดเก็บบนพื้นฐาน General Accepted Accounting Principle (GAAP) (Section 27(2)(a)) และข้อมูลสถานะทางการเงินในภาพรวมที่ใช้ GAAP ด้วย (Section 27(2)(c)) โดยในกลุ่มแรกนั้นโดยทั่วไปจะประกอบด้วยรายงานผลการดำเนินงานทางการเงิน งบดุลทางการเงิน กระแสเงินสด การเปลี่ยนแปลงการถือครองหุ้นของหน่วยงานในนิติบุคคลอื่น หรือแม้กระทั่งหมายเหตุอธิบายเพิ่มเติมท้ายงบสำหรับหนี้สินและพันธะที่อาจเกิดขึ้นตามเงื่อนไข (Contingent liabilities) อันอาจกระทบฐานะทางการเงินของหน่วยงานในอนาคต สำหรับข้อมูลในกลุ่มหลังนั้นโดยทั่วไปจะประกอบด้วยรายการกู้ยืมรายจ่ายฉุกเฉินเร่งด่วน เป็นต้น

นอกจากการรายงานฐานะการเงินในภาพรวมต่อรัฐสภาแล้ว The Public Finance Act 1989 ยังกำหนดกลไกตรวจสอบการใช้จ่ายของหน่วยงานรัฐแต่ละแห่งที่มาจาก การตรวจสอบโดยองค์กรภายในและองค์กรภายนอก

ในส่วนการตรวจสอบภายในนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน มีหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามที่กฎหมายอนุมัติไว้ ซึ่งรวมถึงระเบียบ คำสั่ง และประกาศต่าง ๆ ที่มาจากทั้งหน่วยงานบังคับบัญชาภายในเอง เช่น กฎกระทรวง หรือ หน่วยงานภายนอก เช่น แนวทางปฏิบัติด้านการคลังสาธารณะของสำนักงานงบประมาณ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดจึงมีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการดูแลหน่วยงานให้ปฏิบัติงานให้ สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเหล่านี้อย่างเคร่งครัด (Section 34 และ 35)

ภายใต้ The Public Finance Act หน่วยงานที่ต้องรายงานข้อมูลนั้นครอบคลุมกิจกรรม สาธารณะต่างๆ หน่วยงานทุกแห่งที่ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐ แต่ไม่รวมถึงบุคคลธรรมดา หรือองค์กรอื่นๆ ที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่มีสภาพความรับผิดชอบต่างหาก เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานรัฐบางประเภท แม้ว่าหน่วยงานเหล่านี้จะได้รับงบประมาณจากรัฐบาลก็ตาม (Section 33 และ 37)

สำหรับการตรวจสอบภายนอกนั้น เมื่อครบปีงบประมาณ หน่วยงานจะต้องจัดทำ รายงานผลการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา (Section 43) และเสนอต่อสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบภายในระยะเวลาสามเดือนก่อนสิ้นปีงบประมาณ (Section 45D) ในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยข้อมูลผลการดำเนินงานของหน่วยงานในรอบ ปีงบประมาณที่ผ่านมา และการประเมินผลงานเทียบกับเป้าหมายที่วางไว้ก่อนเริ่มปีงบประมาณ (Section 45A-45C) หลังจากนั้น ข้อมูลผลการดำเนินงานทั้งหมดรวมทั้งรายงานความเห็นของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะถูกส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาโดย คณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งจะเป็นผู้ให้ความเห็นและจัดทำรายงานเสนอต่อสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง (Section 44)

กลไกการตรวจสอบประเมิน ผลทั้งในภาพรวมและในระดับหน่วยงานดังที่กล่าวมา ข้างต้นจึงไม่เพียงแต่ช่วยให้สามารถประเมิน ติดตามการใช้งบประมาณของรัฐโดยรวมได้ดีขึ้น เท่านั้น แต่ยังช่วยให้สามารถติดตาม ประเมินผลการใช้งบประมาณของหน่วยงานแต่ละแห่งว่า เป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ เพียงไร และสอดคล้องภาระทางการคลังที่เกิดขึ้นทั้งหมดหรือไม่ แนวทางดังกล่าวน่าจะเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจสำหรับประเทศไทยโดยเฉพาะในเรื่องการ ตรวจสอบประเมินการใช้จ่ายงบประมาณ

7.4 แนวทางการปรับปรุงข้อกฎหมายของไทยเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง

การเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังสามารถทำได้ด้วยการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิม โดยกฎหมายที่ออกหรือแก้ไขอาจเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองอื่นๆ (เช่น พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด กฎกระทรวง) ในที่นี้คณะนักวิจัยจะเสนอการปรับปรุงกฎหมายแยกตามช่องทางเหล่านี้ คือ ประการแรกเสนอให้มีการร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่จำนวนหนึ่งฉบับ ประการที่สอง เสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเดิมหนึ่งฉบับ และประการที่สาม เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายรองโดยเฉพาะกฎกระทรวง

7.4.1 การออกพระราชบัญญัติใหม่

พระราชบัญญัติใหม่ดังกล่าวคือร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายการเงินการคลังที่จะต้องออกตามความในมาตรา 167 วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“ให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ เพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและการอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดทำรายได้อีกกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ พัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น การยกร่างกฎหมายใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาค่าความไม่โปร่งใสทางการคลังที่ผ่านมา ควรประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

กำหนดนิยามหน่วยงานภาครัฐที่มีความครอบคลุมและตรงกับความเป็นจริงมากขึ้น

ดังที่กล่าวแล้วว่าการที่รัฐบาลโอนภารกิจทางการคลังไปให้กับหน่วยงานนอกภาครัฐ มีผลทำให้กิจกรรมทางการคลังนั้นไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณแผ่นดิน การเปิดเผยและตรวจสอบข้อมูลก็ไม่มีมาตรฐาน บางหน่วยงานที่ได้รับมอบภารกิจก็มีความโปร่งใสในเรื่องการ

เปิดเผยข้อมูลสูง แต่บางหน่วยงานก็เปิดเผยไม่มากพอ หากมีการนับหน่วยงานเหล่านั้นให้เป็นหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานเหล่านี้ก็จะถูกควบคุมด้วยมาตรฐานเดียวกันในการเปิดเผยข้อมูลในเรื่องแหล่งรายรับ รายละเอียดรายจ่าย และการประเมินผลงานที่สืบเนื่องจากการใช้จ่ายเงินสาธารณะสำคัญของตัวอย่างการนิยามหน่วยงานภาครัฐ อาจใช้คุณสมบัติดังต่อไปนี้ (อย่างใดอย่างหนึ่ง)

- เป็นหน่วยงานภาครัฐตามที่กำหนดในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด รัฐวิสาหกิจ
- เป็นหน่วยงานนิติบุคคลที่หน่วยงานภาครัฐตามนิยามข้างต้นถือหุ้นหรือลงทุนมากกว่าร้อยละ 50 ซึ่งแสดงถึงความเป็นเจ้าของโดยภาครัฐ
- เป็นหน่วยงานนิติบุคคลซึ่งมีการบริหารงานที่ขึ้นกับสายบังคับบัญชาของหน่วยงานภาครัฐตามนิยามข้างต้น เช่น ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการหรือผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานหรือองค์กรนั้นได้ กรณีนี้เพื่อให้สามารถตีความรวมถึงนิติบุคคลที่แม้ภาครัฐจะไม่ได้ถือหุ้นหรือลงทุนเกินกึ่งหนึ่งแต่มีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของหน่วยงานนี้

การนิยามหน่วยงานของรัฐตามแนวคิดข้างต้น น่าจะช่วยป้องกันการหลีกเลี่ยงการรายงานภาระทางการคลังโดยการโอนภารกิจทางการคลังไปสู่หน่วยงานอื่นที่ไม่ต้องรายงานข้อมูลตามกฎหมายปัจจุบัน

กำหนดมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลสำหรับหน่วยงานภาครัฐทั้งหมด

เมื่อได้กำหนดนิยามของหน่วยงานรัฐให้ครอบคลุมแล้ว การกำหนดมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลเพื่อประโยชน์ทางด้านวินัยทางการคลังจะทำให้ข้อมูลการคลังมีความสมบูรณ์ครบถ้วนมากขึ้น อย่างไรก็ตามการกำหนดมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลควรคำนึงถึงภาระการจัดเก็บข้อมูล รวมถึงความเหมาะสมของปริมาณข้อมูลที่จำเป็นต่อการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการคลังด้วย

ในอนาคต ข้อมูลทางการเงินการคลัง ที่หน่วยงานภาครัฐของไทยต้องมีการเปิดเผยควรประกอบด้วยข้อมูลต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย

- จำนวนรายรับทั้งหมดในปีงบประมาณหรือปีปฏิทินที่ผ่านมา โดยรวมแหล่งที่มาของรายรับไว้ด้วย
- ประมาณการรายรับในปีงบประมาณหรือปีปฏิทินหน้า
- แผนการใช้จ่ายเงินสำหรับปีงบประมาณถัดไป
- การใช้จ่ายเงินที่เกิดขึ้นจริง สำหรับปีงบประมาณที่ผ่านมา

- ฐานะทางการเงิน ได้แก่สินทรัพย์และหนี้สิน โดยอาจเป็นมูลค่าทางบัญชีหรือมูลค่าตามราคาตลาด (แล้วแต่กำหนดโดยหน่วยงานต้นสังกัด) รวมทั้งการกู้ยืมและรายจ่ายฉุกเฉินเร่งด่วน
- การเปลี่ยนแปลงการลงทุนหรือถือครองหุ้นของหน่วยงานรัฐในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ ในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา
- ภาระทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นตามเงื่อนไข หรือ Contingent liabilities (ดูเหตุผลและรายละเอียดเพิ่มเติมในหัวข้อเรื่องการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการเงิน)
- ในกรณีที่หน่วยงานรัฐเป็นสถาบันการเงิน ให้รายงานมูลค่าสินทรัพย์ด้อยคุณภาพ ตามนิยามหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย
- ข้อมูลอื่นๆ ที่ปลัดกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเห็นว่ามี ความจำเป็น (อาทิ หมายเหตุอธิบายเพิ่มเติมทำนองสำหรับหนี้สินและพันธะที่อาจเกิดขึ้นตามเงื่อนไข (Contingent liabilities) อันอาจกระทบฐานะทางการเงินของหน่วยงาน)

ข้อมูลที่กำหนดข้างต้น ควรให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำเป็นประจำทุกปี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง (กำหนดโดยหน่วยงานต้นสังกัด) และรายงานต่อสำนักงานงบประมาณ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง นอกจากนี้ควรให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่รวบรวมข้อมูลทางการเงินข้างต้นจากทุกหน่วยงานภาครัฐ ทำการสรุปภาพรวม รวมทั้งรายละเอียดแยกตามหน่วยงาน แล้วรายงานต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้สะดวก โดยจะต้องมีช่องทางอินเทอร์เน็ตด้วยเป็นอย่างน้อย

คณะรัฐมนตรีควรมีหน้าที่รายงานสรุปภาพรวมฐานะทางการเงินที่จัดทำขึ้นจากข้อมูลทางการเงินที่รวบรวมจากทุกหน่วยงานภาครัฐต่อรัฐสภาโดยเป็นส่วนหนึ่งของรายงานประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี โดยจะต้องมีรายละเอียดแยกตามหน่วยงานที่ชัดเจนประกอบการรายงานสรุปภาพรวมด้วย

การประเมินภาระและความเสี่ยงทางการเงิน

การรายงานข้อมูลทางการเงินที่ครบถ้วนโดยรวบรวมจากหน่วยงานภาครัฐที่ครอบคลุม แม้จะมีส่วนช่วยให้การคลังมีความโปร่งใสมากขึ้น แต่สาธารณชนทั่วไปก็ยังไม่สามารถเห็นภาพภาระทางการเงินที่เกิดจากนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลได้ครบถ้วน เนื่องจากมีภาระค่าใช้จ่ายทางการเงินอีกจำนวนมากที่เป็นภาระทางการเงินแบบมีเงื่อนไข หรือที่เรียกว่า Contingent Fiscal Liability ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต แต่ยังไม่แน่นอนว่าจะ

เกิดเมื่อไรหรือเกิดในจำนวนเท่าไรนอกจากนี้ยังมีความไม่แน่นอนทางเศรษฐกิจที่ทำให้การประเมินรายได้ภาครัฐไม่สามารถทำได้เต็มที่ และอาจกลายเป็นช่องทางให้มีการซ่อนเร้นภาระและความเสี่ยงทางการคลังที่แท้จริงได้

ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงจำเป็นต้องมีการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการคลังที่คำนึงถึงสองปัจจัยข้างต้นไว้ด้วยและทำการเผยแพร่ผลการประเมินนี้ต่อสาธารณะอย่างทั่วถึง

ในส่วนของการประเมินค่าใช้จ่ายทางการคลังอย่างมีเงื่อนไข ควรเป็นความรับผิดชอบของทั้งหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดและหน่วยงานกลางด้วย การให้หน่วยงานทำการประเมินและเปิดเผยภาระทางการคลังแบบมีเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานตนเองเนื่องจากมีความรู้ความเข้าใจถึงภาระทางการคลังที่เกี่ยวข้องกับตนเองเป็นอย่างดี ส่วนหน่วยงานกลาง เป็นผู้ประเมินในภาพรวมอีกครั้ง โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมการประเมินของหน่วยงานย่อยก่อนทำการประเมินในภาพรวมก็ได้

หน่วยงานกลางควรให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าภาพ โดยความร่วมมือกับสำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยควรกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานประเมินภาระและความเสี่ยงทางการคลังสำหรับปีงบประมาณและปีปฏิทินปัจจุบัน และแนวโน้มสำหรับปีงบประมาณถัดไปจำนวนไม่น้อยกว่า 5 ปีงบประมาณ

นอกจากการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการคลังในภาพรวมแล้ว ควรต้องทำการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการคลังของรายการใช้จ่ายตามงบประมาณหรือรายการใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐตามนิยามข้างต้นที่มีมูลค่าเท่ากับหรือมากกว่าร้อยละ 1 ของงบประมาณแผ่นดินรวมในปีงบประมาณที่รายจ่ายนั้นจะเกิดขึ้น

ในการจัดทำแนวโน้มภาระและความเสี่ยงทางการคลัง ให้ผู้จัดทำเปิดเผยข้อสมมุติฐานที่สำคัญที่มีผลกระทบต่อผลการประเมินอย่างมีนัยสำคัญ โดยต้องประกอบด้วยรายการภาระและความเสี่ยงทางการคลัง สมมุติฐานเรื่องการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รายจ่ายและรายได้ประมาณการรวม เป็นอย่างน้อย

กระทรวงการคลังควรมีหน้าที่รายงานผลการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการคลังต่อคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเผยแพร่ต่อสาธารณะผ่านช่องทางที่เข้าถึงได้สะดวก โดยต้องมีช่องทางอินเทอร์เน็ตด้วยเป็นอย่างน้อย

ให้คณะรัฐมนตรีรายงานผลการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการคลังต่อรัฐสภาโดยเป็นส่วนหนึ่งของรายงานประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี

การจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม

สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย ควรมีหน้าที่ร่วมกันจัดทำงบประมาณเบื้องต้นที่รวมถึงรายงานการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการคลังในภาพรวมและแยกตามหน่วยงาน และเผยแพร่งบประมาณที่จัดทำเบื้องต้นต่อสาธารณะล่วงหน้าอย่างน้อย 60 วันก่อนหน้าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณโดยรัฐสภา เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ผ่านช่องทางที่สะดวกโดยมีช่องทางอินเทอร์เน็ตด้วย

นอกจากนี้ ควรให้มีการขอรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานกลางที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารอีกสามหน่วยงาน ซึ่งอาจเสนอให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เจ้าภาพและประสานงาน โดยอยู่ภายในกรอบเวลาเดียวกับการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปคือในระยะเวลา 60 วันก่อนการพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐสภา

หน่วยงานกลางอื่นอีกสองหน่วยงานนอกเหนือจากสภาที่ปรึกษา นั้นให้สภาที่ปรึกษาเป็นผู้คัดเลือกจากสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหนึ่งแห่ง และองค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการศึกษาวิจัยเป็นที่ยอมรับอย่างน้อยหนึ่งแห่ง

นอกจากนี้ ควรให้รัฐบาลโดยสำนักงานงบประมาณสรุปความคิดเห็นจากสามหน่วยงานและจากสาธารณะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ ด้วย

7.4.2 แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเดิม

นอกเหนือไปจากการออกกฎหมายใหม่ ทางคณะผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายที่มีอยู่เดิมบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ก็ควรได้รับการปรับปรุงในเนื้อหาบางประเด็นด้วยเช่นกัน เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณมีความโปร่งใสสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ พ.ศ. ที่เสนอในหัวข้อก่อนหน้า อีกทั้งเพื่อปรับปรุงแก้ไขวิธีการตั้งงบกลาง ซึ่งที่ผ่านมามีการใช้งบในส่วนนี้เพื่อประโยชน์ทางการเมืองจนเกินความเหมาะสม กล่าวคือในบางปีตั้งงบกลางมากถึงร้อยละ 20 ของงบประมาณแผ่นดินรวม

สาระสำคัญของการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ควรมีดังนี้

- กำหนดให้การแถลงงบประมาณของรัฐบาลต่อรัฐสภา ต้องมีการสรุปภาพรวมทางการเงินและรายงานการประเมินภาระและความเสี่ยงทางการเงินทั้งในปัจจุบันและอนาคตอีกไม่น้อยกว่า 5 ปี ทั้งนี้เป็นไปตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการเงินของรัฐบาล พ.ศ.
- กำหนดนิยามของงบกลางที่ชัดเจนขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งยังมีความหละหลวมและให้ความยืดหยุ่นกับฝ่ายบริหารจนเกินความจำเป็น โดยควรแบ่งประเภทงบกลางออกเป็นสองกลุ่ม คือ งบกลางเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ เช่น ภัยธรรมชาติขนาดใหญ่ เป็นต้น และงบกลางที่ไม่ใช่รายจ่ายฉุกเฉิน ซึ่งในส่วนหลังนี้ควรกำหนดว่าไม่สามารถตั้งได้เกินร้อยละ 5 ของรายจ่ายงบประมาณรวม
- กำหนดกระบวนการเบิกจ่ายงบกลางให้มีความรัดกุมขึ้น โดยแบ่งระดับชั้นของอำนาจการอนุมัติการเบิกจ่ายตามจำนวนวงเงินที่เบิกจ่าย เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบที่ชัดเจนขึ้น

7.4.3 แก้ไขปรับปรุงกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

เหตุแห่งความไม่โปร่งใสทางการเงินอีกสองเหตุที่ไม่ได้เสนอให้แก้ไขด้วยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ การอนุมัติงบประมาณผูกพันโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งมิได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และการใช้เงินคงคลังในรายการรายจ่ายที่มีได้ตั้งงบประมาณไว้เพียงพอแต่แรก ในสองประเด็นนี้กรอบทางกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่มีอยู่ น่าจะพอใช้ได้ เพียงแต่อาจต้องปรับปรุงกฎระเบียบบางประการ เช่น กฎกระทรวงการคลัง เพื่อให้การดำเนินการมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามเนื่องจากเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดในขั้นตอนการปฏิบัติงานและเป็นเรื่องทางฝ่ายบริหารเป็นหลักซึ่งควรเป็นความริเริ่มและร่วมมือของผู้ปฏิบัติราชการ จึงมิได้เสนอไว้ในรายงานฉบับนี้

7.5 ร่างกฎหมายเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสทางการคลัง

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการสร้างความโปร่งใสทางการคลังตามหลักการที่ได้กล่าวมาแต่ต้น ทางคณะผู้วิจัยได้ทำการร่างกฎหมายตัวอย่างซึ่งประกอบไปด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำคัญสองฉบับ คือ

(1) ร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ พ.ศ.¹⁴

(2) ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่...) พ.ศ.¹⁵

ซึ่งมีโครงสร้างและเนื้อหาโดยสังเขปตามลำดับดังนี้

7.5.1 ร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ พ.ศ. นี้เป็นร่างกฎหมายที่ยกสร้างขึ้นใหม่ตามกรอบบทบัญญัติแห่งมาตรา 167 วรรคหนึ่งประกอบวรรคสามแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำร่างกฎหมายการเงินการคลังเพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลัง หลักเกณฑ์การวางแผนทางการเงินระยะปานกลาง แนวทางในการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการบริหารการเงินและทรัพย์สินของรัฐ เพื่อให้มีการรวบรวมข้อมูลและประเมินฐานะทางการคลังของประเทศให้เป็นระบบ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณให้ถูกต้องเหมาะสมและโปร่งใสมากขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ พ.ศ. นี้จะประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น 13 มาตรา ซึ่งโดยทั่วไปจะครอบคลุมเนื้อหาสำคัญสองเรื่อง คือ 1) บทนิยามของหน่วยราชการที่ต้องเปิดเผยและรายงานข้อมูลด้านงบประมาณ และ 2) การจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบมีส่วนร่วมพร้อมข้อมูลที่ต้องเปิดเผยสาธารณะ

บทนิยาม

ภายใต้มาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ พ.ศ. ได้กำหนดนิยามของหน่วยงานรัฐที่ต้องมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลฐานะการคลังไว้ครอบคลุมอย่างมาก ซึ่งประกอบด้วยองค์กรและนิติบุคคลใน 3 ลักษณะ คือ

¹⁴ โปรดดูภาคผนวกที่ 7.2 ท้ายรายงานฉบับนี้

¹⁵ โปรดดูภาคผนวกที่ 7.3 ท้ายรายงานฉบับนี้

- (1) องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีได้เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินงานหรือมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย และให้หมายรวมถึงนิติบุคคลที่หน่วยงานดังกล่าวจัดตั้งขึ้นด้วย
- (2) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยหน่วยงานของรัฐตาม (1) หรือนิติบุคคลซึ่งหน่วยงานของรัฐตาม (1) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น
- (3) นิติบุคคลซึ่งหน่วยงานของรัฐตาม (1) มีอำนาจตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อตกลง ในการออกเสียงลงคะแนนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น หรือนิติบุคคลซึ่งหน่วยงานของรัฐตาม (1) มีอำนาจตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อตกลง ในการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการฝ่ายข้างมากของนิติบุคคลนั้น หรือมีอำนาจชี้้นำการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น

จากสาระของกฎหมายข้างต้นจึงเห็นได้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวตีความนิยามหน่วยงานรัฐที่ต้องเปิดเผยข้อมูลการคลังกว้างขวางมากขึ้นเพราะไม่เพียงแต่รวมองค์กรรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่ใช้งบประมาณแผ่นดินเท่านั้น แต่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่ตั้งตามกฎหมายเฉพาะและมีได้เป็นหน่วยงานภายใต้ส่วนราชการอื่นๆ อีกด้วย

นอกจากนี้ ในมาตรา 3 นี้ก็ยังคำนึงถึงนิติบุคคลประเภทอื่นๆ ที่หน่วยงานรัฐอาจเข้าไปมีอำนาจในการบริหารจัดการในองค์กร ไม่ว่าจะโดยผ่านการถือหุ้น หรือโดยใช้สิทธิลงคะแนนเสียง (Voting Right) ตั้งแต่กึ่งหนึ่ง หรือเข้าไปมีอำนาจในการชี้้นำการดำเนินกิจการของนิติบุคคลหรือแต่งตั้งถอดถอนกรรมการฝ่ายข้างมากของนิติบุคคลนั้นได้ ด้วยเหตุนี้ หากหน่วยงานรัฐมีอำนาจตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในลักษณะดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ก็จะต้องมีหน้าที่รายงานฐานะทางการคลังทั้งสิ้น

กระบวนการจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างมีส่วนร่วม

นอกจากการกำหนดนิยามแล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังได้มีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์บางประการที่สำคัญสำหรับการจัดทำร่างงบประมาณประจำปี โดยมุ่งเน้นในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลฐานะทางการคลังแท้จริงของภาครัฐ และการจัดทำงบประมาณอย่างมีส่วนร่วมซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็นสองระดับ

ก) การเตรียมงบประมาณในระดับหน่วยงาน

ภายใต้มาตรา 4 กำหนดให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยตามมาตรา 3 ต้องจัดทำรายงานข้อมูลการคลังต่อกระทรวงเจ้าสังกัด และให้กระทรวงดังกล่าวต้องรายงานข้อมูลนั้นต่อกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ ข้อมูลที่ต้องรายงานประกอบด้วยสาระสำคัญดังนี้

- (1) รายรับและแหล่งที่มาของรายรับของปีงบประมาณที่ผ่านมา
- (2) รายจ่ายจริงในปีงบประมาณที่ผ่านมา
- (3) ประมาณการรายรับและแหล่งที่มาของรายรับของปีงบประมาณปัจจุบัน
- (4) แผนการใช้จ่ายเงินสำหรับปีงบประมาณถัดไป
- (5) ภาระหนี้สินและความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นตามเงื่อนไข รวมทั้งทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ
- (6) รายงานการเปลี่ยนแปลงการลงทุนหรือถือครองหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ ในปีงบประมาณที่ผ่านมา
- (7) ข้อมูลอื่นที่ปลัดกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณร่วมกันกำหนด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือตรวจสอบของกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานข้อมูลข้างต้นก็ต้องแสดงผลการประเมินความเสี่ยงและมูลค่าสินทรัพย์ด้อยคุณภาพด้วย (Non Performing Asset หรือ NPA) ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

สำหรับในเรื่องกรอบเวลาการรายงานข้อมูลนั้น ให้ปลัดกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นผู้ร่วมกันกำหนด

จากบทบัญญัติในมาตรา 4 จึงกล่าวได้ว่า ในการจัดทำงบประมาณในชั้นหน่วยงานนั้น จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญหลายด้านเพื่อใช้ในการประเมินสถานะทางการคลังของหน่วยงานได้ชัดเจนมากขึ้น

ข) การเตรียมงบประมาณในชั้นฝ่ายบริหาร

หลังจากที่ได้รับรายงานข้อมูลการคลังจากแต่ละหน่วยงานแล้ว มาตรา 5 กำหนดให้กระทรวงการคลังร่วมกับสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ทำสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งอย่างน้อยต้องเปิดเผยข้อมูลสำคัญตามที่ได้กำหนดในมาตรา 6 คือ

- (1) สมมุติฐานเกี่ยวกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ
- (2) การประมาณการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐในภาพรวม
- (3) ภาระทางการคลังรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งภาระหนี้สินและความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นตามเงื่อนไข
- (4) รายจ่ายของรัฐที่อาจมีวงเงินมากกว่าร้อยละหนึ่งของวงเงินงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปัจจุบัน และผลการประเมินภาระและความเสี่ยงของรายจ่ายนั้น

เมื่อคณะรัฐมนตรีรับทราบสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมแล้ว มาตรา 7 กำหนดให้กระทรวงการคลัง ต้องเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงการคลัง และจะประกาศด้วยวิธีอื่นก็ได้ หลังจากนั้น กระทรวงการคลังร่วมกับหน่วยงานอื่นอีกสามหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จัดทำร่างกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไปให้เป็นไปตามข้อมูลสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมที่คณะรัฐมนตรีรับทราบ โดยที่ร่างกรอบงบประมาณดังกล่าว ต้องเปิดเผยข้อมูลสำคัญต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย คือ

- (1) ฐานะและนโยบายการคลัง สำคัญสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำชี้แจงเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (5) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งหนี้ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่จะก่อขึ้นใหม่

เมื่อจัดทำร่างกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับปีถัดไปเสร็จสิ้นแล้ว มาตรา 9 กำหนดให้สำนักงบประมาณต้องส่งร่างกรอบงบประมาณดังกล่าว พร้อมกับสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมไปยังสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นพร้อมทั้งเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับร่างกรอบวงเงินงบประมาณดังกล่าวผ่านเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงบประมาณเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 60 วัน

มาตรา 10 กำหนดให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นต่อร่างกรอบวงเงินงบประมาณและส่งไปยังสำนักงบประมาณภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และหากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่ได้แจ้งความเห็นภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่น

อนึ่งสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติต้องรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงาน
ดังต่อไปนี้ประกอบด้วย สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างน้อยหนึ่งแห่ง และองค์กรหรือหน่วยงาน
ที่มีความเป็นอิสระในการศึกษาวิจัยอย่างน้อยอีกหนึ่งแห่ง

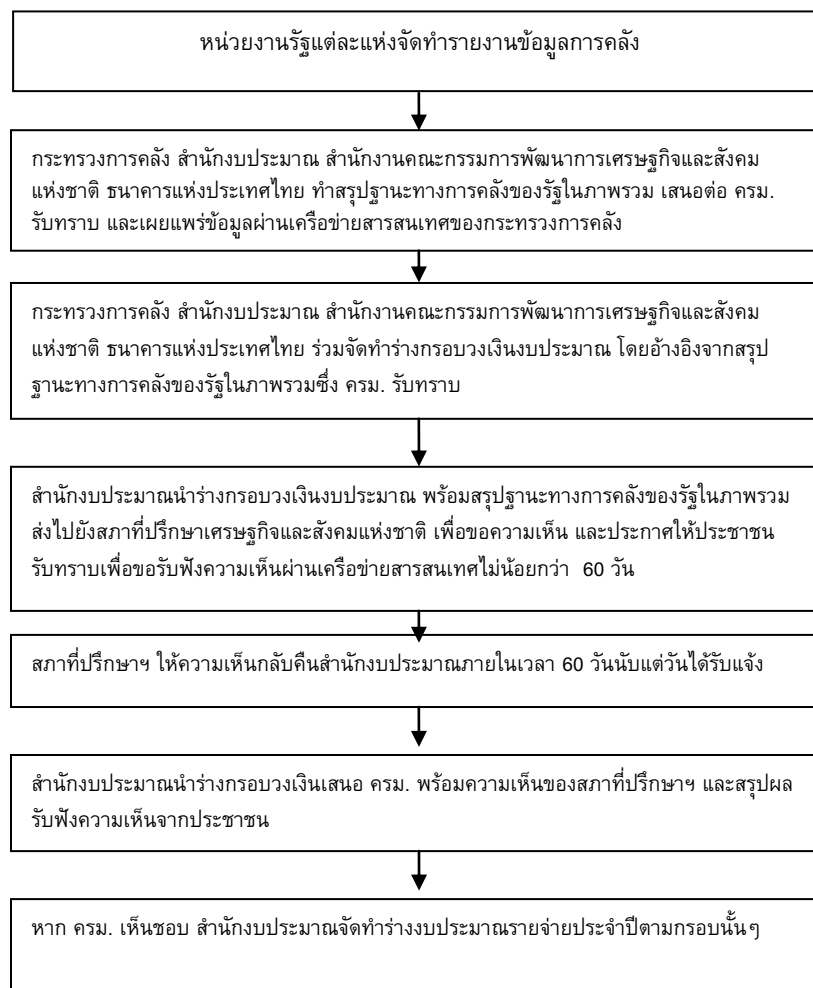
หลังจากที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติส่งรายงานความคิดเห็นแล้ว มาตรา
11 กำหนดให้สำนักงบประมาณทำการเสนอข้อมูล สามเรื่องต่อไปนี้ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อ
พิจารณา

- (1) ร่างกรอบวงเงินงบประมาณ
- (2) สรุปความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ
- (3) สรุปผลรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณแล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนัก
งบประมาณดำเนินการจัดทำงบประมาณตามกรอบวงเงินดังกล่าวต่อไป

จากกระบวนการข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีเจตนารมณ์สำคัญที่ต้องการสร้าง
กลไกการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการจัดทำร่างกรอบวงเงินงบประมาณประจำปีให้มาก
ที่สุด ในขณะที่ร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเสนองบประมาณ
อย่างมีความรับผิดชอบมากขึ้นและอยู่บนพื้นฐานข้อมูลที่รองรับมากพอ นอกจากนี้ในการ
พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างวงเงินงบประมาณ คณะรัฐมนตรีก็ต้องพิจารณารายงานสรุป
ฐานะทางการคลังของรัฐโดยรวมและรายงานความคิดเห็นของภาคส่วนต่างๆ ประกอบการ
ตัดสินใจด้วย กฎเกณฑ์ดังกล่าวจะช่วยทำให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีอยู่บนพื้นฐานของ
หลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง เหมาะสม และโปร่งใสมากขึ้น

ภาพที่ 7.1 แนวทางจัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปีอย่างมีส่วนร่วม



7.5.2 ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่..) พ.ศ.

นอกจากการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นมาใหม่แล้ว คณะผู้วิจัยเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายก็ควรดำเนินการในส่วนของการร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เพื่อให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ พ.ศ. ที่กล่าวในหัวข้อที่ 5.1

การปรับปรุงรายการเอกสารงบประมาณประจำปี

ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 3 แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่..) พ.ศ. ได้กำหนดให้ยกเลิกความใน (1) ของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดว่า

“คำแถลงประกอบงบประมาณ แสดงฐานะและนโยบายการคลัง
และการเงิน สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับ
และงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง”
และให้ใช้ข้อความนี้แทน

“คำแถลงประกอบงบประมาณ สรุปฐานะทางการคลังของรัฐใน
ภาพรวมตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลัง
ของรัฐ สำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและ
งบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง”

หลักเกณฑ์การขอตั้งและจัดสรรเงินงบกลาง

เนื่องจากที่ผ่านมา การตั้งงบกลางอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดว่า

“งบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ที่
ขอตั้งจะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ
หรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ และจะกำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณี
ฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลางนั้นด้วยก็ได้”

แต่เนื่องจากปัญหาความไม่ชัดเจนของนิยามงบกลางประกอบกับการขาดหลักเกณฑ์ใน
การตั้งวงเงินงบกลางที่ชัดเจน ที่ผ่านมาการใช้งบกลางจึงมีการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ทาง
การเมืองเป็นจำนวนมากซึ่งมีความเสี่ยงต่อการสูญเสียวินัยทางการคลังในอนาคตตามที่กล่าวไป
แล้วในบทที่ 2 ดังนั้น ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 4 แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
(ฉบับที่...) พ.ศ. จึงได้ยกเลิกบทบัญญัติตามมาตรา 10 ข้างต้น และให้ใช้ข้อความนี้แทน

“งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอ
ตั้งจะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจก็ได้

งบกลางให้ใช้สำหรับรายจ่ายที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ และจะ
กำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลาง
นั้นด้วยก็ได้

งบกลางที่มีใช้รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือ
จำเป็นต้องมีวงเงินไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่าย
ประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม”

บทบัญญัติดังกล่าวจะช่วยสร้างความชัดเจนสำหรับการตั้งงบกลาง เพราะได้จำแนกงบ
กลางออกเป็นงบกลางกรณีทั่วไปและงบกลางกรณีฉุกเฉิน หากเป็นกรณีที่เงินงบกลางทั่วไปที่

มิได้ใช้ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สามารถตั้งวงเงินได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณประจำปี รวมหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเท่านั้น ในขณะที่งบกลางฉุกเฉินซึ่งมีความจำเป็นอย่างแท้จริงจะไม่มีกำหนดเพดานงบประมาณไว้

นอกจากนี้ ภายใต้ มาตรา 6 ของร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่..) พ.ศ. ก็ยังได้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การจัดสรรงบกลางที่ชัดเจนขึ้นโดยให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติตามแต่กรณี กล่าวคือ

- (1) อำนาจการจัดสรรงบกลางจำนวนไม่เกิน 10 ล้านบาท ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจอนุมัติ
- (2) อำนาจการจัดสรรงบกลางจำนวนมากกว่า 10 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท ให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติ
- (3) อำนาจการจัดสรรงบกลางจำนวนมากกว่า 100 ล้านบาท ให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ

นอกจากเงื่อนไขหลักเกณฑ์การตั้งและใช้งบกลาง กฎหมายก็ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องมีหน้าที่รายงานการใช้จ่ายงบกลางและผลผลิตที่เกิดจากการใช้จ่ายงบกลางต่อรัฐสภาทุก ๆ สามเดือนด้วย แนวทางดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการตรวจสอบใช้งบกลางผ่านผู้แทนราษฎรไม่ว่าเป็นงบกลางประเภทใดก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวจะช่วยสร้างความชัดเจนในการจัดสรรงบกลาง และสร้างกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลโดยรัฐสภาสำหรับการใช้จ่ายงบกลางของรัฐบาลอย่างแท้จริง

หลักเกณฑ์การขออนุญาตให้ออกรายการหรือนำงบประมาณไปใช้ในรายการอื่น

เนื่องจากที่ผ่านมา มาตรา 18 และ 19 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 กำหนดให้การออกรายการทำได้ในสามลักษณะคือ การโอนข้ามหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคล การโอนข้ามรายการในหน่วยงานเดียวกัน และการโอนกรณีจำเป็น ในกรณีแรกนั้นสามารถกระทำได้เฉพาะโดยการออกในรูปพระราชบัญญัติเท่านั้นซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา (มาตรา 18) ส่วนในกรณีที่สองสามารถทำได้โดยเพียงแต่ขอความเห็นชอบจากผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณโดยที่การอนุมัตินั้นจะต้องไม่ทำให้เงินงบประมาณการลับหรือโครงการอื่นเพิ่มขึ้น (มาตรา 19 วรรคหนึ่ง) และในกรณีที่สามก็สามารถทำได้โดยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งการโอนงบไปเพิ่มในรายการอื่น ๆ ได้โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี (มาตรา 19 วรรคสาม)

จากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายข้างต้น จึงเห็นได้ว่าทั้งกรณีสองและสามนั้น สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ในขณะเดียวกันกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดขนาดวงเงินที่มีการโอนที่ต้องถูกตรวจสอบจากรัฐสภาด้วย ดังนั้น ภายใต้ มาตรา 5 แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่..) พ.ศ. จึงได้ยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

“รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือ
รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงิน
งบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๘ (๒) หากจะโอน
หรือนำไปใช้ในรายการอื่น ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการก่อน
การอนุญาตให้โอนงบประมาณหรือให้นำงบประมาณไปใช้ใน
รายการอื่นที่มีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงาน
หรือโครงการใหม่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี
ในกรณีวงเงินที่โอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นนั้นมากกว่าร้อยละ
หนึ่งของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณ
รายจ่ายเพิ่มเติม ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งต่อรัฐสภาเพื่อทราบด้วย”

กระบวนการดังกล่าวจะทำให้การโอนงบประมาณที่นอกเหนือจากการโอนงบประมาณ
ข้ามหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลที่ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ และมีวงเงินเกินกว่าร้อยละ 1 ของ
งบประมาณรายจ่ายรวมหรืองบรายจ่ายเพิ่มเติมต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาทุกครั้ง

เอกสารอ้างอิง

- พิธีสัญญาประชาคม (2551) ทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาค การเงิน การคลัง เล่มที่ 2 ,
คณะทำงานเศรษฐกิจมหภาค การเงิน การคลัง สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ, กรุงเทพฯ: สกสค.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ : กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น
พร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ ,
กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สภาร่างรัฐธรรมนูญ (2550) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร 2550 ฉบับลงประชามติ,
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานงบประมาณ (2549) รวมกฎหมายและระเบียบงบประมาณแผ่นดิน , พิมพ์ครั้งที่ 2,
กรุงเทพฯ: พี เอ ลีฟวิ่ง.
- IMF (2001) *Manual on Fiscal Transparency*, Washington, D.C: International Monetary
Fund.
- Kopits, George, and Jon Craig (1998) *Transparency in Government Operations*, IMF
Occasional Paper 158, p.1.
- The Public Finance Act 1989 (downloadable at [http://gpacts.knowledge-
basket.co.nz/gpacts/reprint/text/2005/an/047.html](http://gpacts.knowledge-basket.co.nz/gpacts/reprint/text/2005/an/047.html))
- The Treasury (2005) *A Guide to a Public Finance*, (downloadable at
[http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pfaguide/guide-
pfa.pdf](http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/publicfinance/pfaguide/guide-
pfa.pdf))

ภาคผนวกที่ 7.1 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตราใน

The Public Finance Act 1989

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
1. การเตรียมงบประมาณประจำปี	หน่วยงานที่ต้องยื่นข้อมูล	Section 2 Crown or the Sovereign--- (a) means the Sovereign in right of New Zealand; and (b) includes all Ministers of the Crown and all departments; but (c) does not include--- (i) an Office of Parliament; or (ii) a Crown entity; or (iii) a State enterprise named in Schedule 1 of the State-Owned Enterprises Act 1986 Crown entity has the meaning given to it by section 7(1) of the Crown Entities Act 2004 department--- (a) means--- (i) a department or instrument of the Government or any branch or division of the Government; or (ii) the Office of the Clerk of the House of Representatives; or (iii) the Parliamentary Service; but (b) does not include--- (i) a body corporate or other legal entity that has the power to contract; or (ii) an Office of Parliament
	รายละเอียดที่ต้องเสนอ	Section 14 Content of Estimates (1) The Estimates must state,--- (a) for each appropriation being sought in the first Appropriation Bill for a financial year,--- (i) the Vote to which the appropriation relates; and (ii) the Minister responsible for the appropriation; and (iii) the department that will administer the Vote containing the appropriation; and (iv) the type of the appropriation (in terms of section 7); and (v) the amount of each expense or capital expenditure authorized by the appropriation (in terms of section 8); and (vi) the scope of the appropriation (in terms of section 9); and (vii) the period of the appropriation, but only if the period is more than 1 financial year (in terms of section 10); and

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
		(b) for each department, the Responsible Minister for the department; and (c) for each department other than an intelligence and security department, the projected balance of net assets for the department at the end of the financial year (in terms of section 23(1)(c)).
	ข้อมูลประกอบอื่นๆ	Section 15 Other supporting information for first Appropriation Bill (1) The other supporting information for the first Appropriation Bill must, for each appropriation, include--- (a) a concise explanation of each appropriation (including the intended impacts, outcomes, or objectives of the appropriation); and (b) the performance measures and forecast standards to be achieved for each class of outputs; and (c) the forecast expenses to be incurred for each class of outputs within a multi-class output expense appropriation; and (d) comparative voted and estimated actual expenses or capital expenditure for each appropriation for the previous financial year.
2. การใช้งบประมาณนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติตามกฎหมายงบประมาณประจำปี	การใช้จ่ายจากรายได้หน่วยงาน	Section 21 Expenses restricted by revenue (1) If a class of outputs is supplied by a department, output expenses may be incurred, without further appropriation than this section, up to the amount of revenue expected to be earned by that class of outputs from parties other than the Crown.
	การใช้จ่ายฉุกเฉิน	Section 25 Expenses or capital expenditure may be incurred in emergencies (1) This section applies if--- (a) a state of emergency or state of civil defence emergency is declared under the Civil Defence Act 1983 or the Civil Defence Emergency Management Act 2002; or (b) a situation occurs that affects the public health or safety of New Zealand or any part of New Zealand that the Government declares to be an emergency. (2) The Minister may approve expenses or capital expenditure to be incurred to meet the emergency or disaster and, whether or not there is an appropriation by Parliament available for the purpose and despite sections 4, 8, and 9, the expenses or capital expenditure may be incurred accordingly. (3) If expenses or capital expenditure that have not been appropriated are incurred under subsection (2), the Minister must publish a notice in the Gazette, stating that the

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
		expenses or capital expenditure have been so incurred. (4) Public money may be spent, without further authority than this section, for the purpose of meeting expenses or capital expenditure incurred in accordance with subsection (2) that have not been appropriated. (5) A statement about any expenses and capital expenditure incurred under this section in any financial year that have not been appropriated must be included in--- (a) the annual financial statements of the Government; and (b) an Appropriation Bill for confirmation by Parliament. (6) Subsection (5) does not limit the validity of any expenses or capital expenditure incurred under this section.
	การโอนงบ	Section 26A Transfer of resources between output expense appropriations (1) The Governor-General may, by Order in Council, direct that an amount appropriated for an output expense appropriation in a Vote be transferred, without further appropriation than this section, to another output expense appropriation in that Vote if--- (a) the amount transferred does not increase that appropriation for a financial year by more than 5%; and (b) no other transfer under this section to that appropriation has occurred during that financial year; and (c) the total amount appropriated for that financial year for all output expense appropriations in that Vote is unaltered. (2) A clause that confirms the making of an Order in Council under subsection (1) in a financial year must be included in an Appropriation Bill that applies to that financial year. (3) Subsection (2) does not limit the validity of an Order in Council made under subsection (1) or the validity of any transfer made under that Order in Council.
	การใช้จ่ายเกินกว่าที่ได้รับอนุมัติ	Section 26B Minister may approve expenses or capital expenditure to be incurred in excess of existing appropriation (1) This section applies if the Minister considers that the incurring of expenses or capital expenditure in the last 3 months of any financial year that is in excess, but within the scope, of an existing appropriation by or under an Act should be approved. (2) The Minister may, in that financial year or not later than 3 months after the end of that financial year, approve in respect of that appropriation up to the greater of--- (a) an amount not exceeding \$10,000; or

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
		(b) 2% of the total amount appropriated for that appropriation. (3) Subsection (2) applies--- (a) even though all or part of the expenses or capital expenditure may have been incurred; and (b) despite sections 4 and 8. (4) Any expenses or capital expenditure that the Minister approves under this section must be included, for confirmation by Parliament, in an Appropriation Bill that applies to that financial year. (5) Subsection (4) does not limit the validity of any expenses or capital expenditure incurred under this section.
	การใช้จ่ายรายการที่ไม่ได้รับการอนุมัติ	Section 26C Expenses or capital expenditure incurred without appropriation or other authority requires validation by Parliament (1) The incurring of any expenses or capital expenditure without appropriation, or other authority, by or under an Act is unlawful, unless it is validated by Parliament in an Appropriation Act. (2) The Minister must, on the introduction of any Appropriation Bill that seeks validation by Parliament of any expenses or capital expenditure incurred without appropriation, or other authority, by or under an Act, present to the House of Representatives a report that sets out--- (a) the amount of each category of expenses or capital expenditure so incurred; and (b) the explanation of the Minister responsible for the expenses or capital expenditure.
3. ความรับผิดชอบทางการคลัง	รายงานยุทธศาสตร์การคลัง	Section 26I Fiscal strategy report (1) The Minister must, in each financial year and in accordance with subsection (2), present to the House of Representatives a report on the Government's fiscal strategy. (2) The Minister must present the fiscal strategy report immediately after he or she has delivered the Budget for the financial year to which the report relates.
	แผนยุทธศาสตร์งบประมาณ	Section 26M Budget policy statement (1) The Minister must present to the House of Representatives a budget policy statement--- (a) not later than 31 March in each financial year; or (b) if Parliament is not in session on 31 March and a budget policy statement has not been presented in that financial year, as soon as possible after the commencement of the next session of Parliament. (2) The budget policy statement must, for the financial year commencing on 1 July after the statement is

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
		presented, state the broad strategic priorities by which the Government will be guided in preparing the Budget for that financial year, including--- (a) the overarching policy goals that will guide the Government's Budget decisions; and (b) the policy areas that the Government will focus on in that year; and (c) how the Budget for that year accords with the short-term intentions referred to in the most recent fiscal strategy report or the amended short-term intentions under subsection (3). (3) The budget policy statement must,--- (a) if the long-term objectives referred to in section 26J(1)(a) have changed from those stated in the most recent fiscal strategy report, indicate those amended long-term objectives and explain how they accord with the principles of responsible fiscal management; and (b) if the short-term intentions referred to in section 26K(1) have changed from those indicated in the most recent fiscal strategy report, indicate those amended short-term intentions and explain how they accord with the principles of responsible fiscal management and the long-term objectives in the most recent fiscal strategy report or the amended long-term objectives under paragraph (a).
	รายงานการคลังระยะยาว	Section 26N Statement on long-term fiscal position (1) Before the end of the second financial year after the commencement of this section and then at intervals not exceeding 4 years,--- (a) the Treasury must prepare a statement on the long-term fiscal position; and (b) the Minister must present each statement to the House of Representatives. (2) The statement must--- (a) relate to a period of at least 40 consecutive financial years commencing with the financial year in which the statement is prepared; and (b) be accompanied by--- (i) a statement of responsibility signed by the Secretary stating that the Treasury has, in preparing the statement under subsection (1), used its best professional judgments about the risks and the outlook; and (ii) a statement of all significant assumptions underlying any projections included in the statement under subsection (1).
	รายงานข้อมูลเศรษฐกิจ	Section 26O Economic and fiscal update

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
	และการคลังปัจจุบัน	(1) The Minister must, in accordance with subsection (2), present to the House of Representatives an economic and fiscal update prepared by the Treasury for each financial year. (2) The Minister must present the economic and fiscal update immediately after he or she has delivered the Budget for the financial year to which the update relates. (3) The update must--- (a) contain economic and fiscal forecasts that relate to--- (i) the financial year to which the update relates; and (ii) each of the next 2 financial years; and (b) contain a statement of tax policy changes in accordance with section 26R; and (c) be accompanied by a statement of responsibility. (4) The update must state--- (a) the day on which the contents of the update were finalised; or (b) the days on which the contents of different specified aspects of the update were finalised.
4. การรายงานฐานะการเงินประจำปีของหน่วยงานรัฐแต่ละแห่ง	นิยามหน่วยงาน	Section 33 Interpretation In this Part, any activities, bodies, or statutory offices that are funded by way of appropriation and that are not natural persons or separate legal entities must be taken to be part of a department.
	หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาหน่วยงาน	Section 34 Responsibilities of departmental chief executives: financial management The chief executive of a department--- (a) is responsible to the Responsible Minister for the financial management and financial performance of the department; and (b) must comply with any lawful financial actions required by the Minister or the Responsible Minister. Section 35 Responsibilities of departmental chief executives: reporting The chief executive of a department is responsible to the Responsible Minister for ensuring that the department complies with the reporting requirements imposed on the department by or under this or any other Act. Section 37 Power of departmental chief executives to obtain information (1) The chief executive of a department may request

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
		any specified person to supply to the chief executive any information that is necessary to enable the chief executive to carry out his or her responsibilities in relation to the department under sections 34 and 35.
	การเตรียมรายงานสิ้นปีงบประมาณ	Section 43 Departments must prepare annual reports (1) As soon as practicable after the end of each financial year, a department must--- (a) prepare a report on the operations of the department for that financial year; and (b) provide the report to its Responsible Minister.
	การตรวจสอบโดยรัฐสภา	Section 44 Obligation to present and publish departmental annual reports (1) A Responsible Minister must present a department's annual report to the House of Representatives--- (a) not later than 15 working days after the audit report is provided under section 45D; or (b) if Parliament is not in session, as soon as possible after the commencement of the next session of Parliament. (2) A department must publish its annual report--- (a) as soon as practicable after it has been presented to the House of Representatives, but in any case not later than 15 working days after the audit report is provided under section 45D; and (b) in accordance with the manner (if any)--- (i) prescribed by regulations made under this Act; or (ii) specified in instructions issued under this Act. (3) If a department's annual report is published in advance of it being presented to the House of Representatives, the Responsible Minister must arrange for the publication in the Gazette of a notice indicating that the annual report has been published.
	การรายงานฐานะการเงินของหน่วยงาน	Section 45B Annual financial statements (1) A department's annual financial statements must be prepared in accordance with generally accepted accounting practice. (2) In addition to the financial statements required by generally accepted accounting practice, a department's annual financial statements must include--- (a) any other information or explanations needed to fairly reflect the department's financial operations and financial position; and (b) the forecast financial statements prepared at

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
		the start of the financial year, for comparison with the actual financial statements; and (c) a statement of actual expenses and capital expenditure incurred against--- (i) each appropriation administered by the department; and (ii) each class of outputs included in each output expense appropriation; and (d) a statement of unappropriated expenses and capital expenditure incurred in relation to the activities of, or appropriations administered by, the department, together with an explanation of the reasons for the unappropriated expenses and capital expenditure.
	การเสนอรายงานต่อ สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดิน	Section 45D Audit report (1) A department must forward to the Auditor-General--- (a) its annual financial statements, statement of service performance, and any other information that the Auditor-General has agreed, or is required, to audit within 2 months after the end of each financial year; and (b) its annual report in a timely manner to enable the Auditor-General to review that report before providing the audit report required under subsection (2)(b). (2) The Auditor-General must--- (a) audit the statements referred to in subsection (1)(a); and (b) provide an audit report on them to the department within 3 months after the end of each financial year.
5. การรายงานฐานะการเงินประจำปีของรัฐบาลในภาพรวม	หน้าที่รายงานฐานะทางการเงินสิ้นปีงบประมาณ	Section 27 Annual financial statements of Government (1) The Treasury must, as soon as practicable after the end of each financial year, prepare annual consolidated financial statements for the Government reporting entity for that financial year. (2) The annual financial statements of the Government must--- (a) be prepared in accordance with generally accepted accounting practice; and (b) include the forecast financial statements prepared under section 26Q, for comparison with the actual financial statements; and (c) include, in addition to those financial statements required by generally accepted accounting practice,-- - (i) a statement of borrowings that reflects the borrowing activities for that year, including budgeted figures

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
		for that year and comparative actual figures for the previous financial year: (ii) a statement of unappropriated expenses and capital expenditure: (iii) a statement of emergency expenses and capital expenditure incurred under section 25: (iv) a statement of trust money administered by departments and Offices of Parliament: (v) any additional information and explanations needed to fairly reflect the consolidated financial operations of the Government reporting entity for the financial year and its consolidated financial position at the end of that year. (3) The annual financial statements of the Government must include the Government reporting entity's interests in--- (a) all Crown entities named or described in the Crown Entities Act 2004: (b) all organisations named or described in Schedule 4: (c) all State enterprises named in Schedule 1 of the State-Owned Enterprises Act 1986: (d) all Offices of Parliament: (e) the Reserve Bank of New Zealand: (f) any other entity whose financial statements must be consolidated into the financial statements of the Government reporting entity to comply with generally accepted accounting practice.
	การตรวจสอบโดยรัฐสภา	Section 31 Annual financial statements must be presented to House of Representatives (1) The Treasury must forward the annual financial statements of the Government and the audit report to the Minister. (2) The Minister must present the annual financial statements and the audit report, together with the statement of responsibility, to the House of Representatives--- (a) not later than 10 working days after the Treasury receives the audit report; or (b) if Parliament is not in session, as soon as possible after the commencement of the next session of Parliament. (3) The Minister must arrange for the annual financial statements, the audit report, and the statement of responsibility to be published--- (a) as soon as practicable after they have been

หัวข้อหลัก	ประเด็น	บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องบางมาตรา
		presented to the House of Representatives; but (b) in any case, not later than 15 working days after the audit report is provided to the Treasury.
	การเปิดเผยข้อมูล สาธารณะ	Section 31B Publication, inspection, and purchase of financial statements of Government reporting entity (1) The Minister shall, in respect of the annual and monthly consolidated financial statements for the Government reporting entity required by sections 27 and 31A, arrange for publication in the Gazette of a notice--- (a) indicating, where the financial statements are published in advance of or without being laid before the House of Representatives, that the financial statements have been published; and (b) showing where copies of the financial statements are available for inspection free of charge; and (c) showing where copies of the financial statements are available for purchase.

ที่มา: The Public Finance Act 1989 (<http://gpacts.knowledge-basket.co.nz/gpacts/reprint/text/2005/an/047.html>)

ภาคผนวกที่ 7.2

ร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ
พ.ศ.

หลักการ

ให้มี กฎหมายว่าด้วยการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง ประกอบวรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งแสดงประมาณการรายรับและฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและจัดหารายได้ และโดยที่การรวบรวมข้อมูลรายรับและฐานะการเงินการคลังของประเทศในปัจจุบันยังไม่มีระบบที่ชัดเจน รวมทั้งยังไม่มี การประเมินฐานะทางการเงินการคลังของรัฐในภาพรวม กรณีจึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการรวบรวมข้อมูลและประเมินฐานะทางการเงินการคลังของประเทศที่เป็นระบบ และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดกรอบเงินงบประมาณของประเทศ อันจะช่วยให้การกำหนดกรอบเงินงบประมาณของประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสมและโปร่งใส จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
การประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการ
คลังของรัฐ

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการประเมินและเปิดเผย
ฐานะทางการคลังของรัฐ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุ
เบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะที่มีได้เป็น
ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจและใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินงานหรือมีอำนาจเรียกเก็บ
ค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงนิติบุคคลที่หน่วยงานดังกล่าวจัดตั้งขึ้นด้วย
(๒) นิติบุคคลซึ่งมีหุ้นอันเป็นทุนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นถือโดยหน่วยงาน
ของรัฐตาม (๑) หรือนิติบุคคลซึ่งหน่วยงานของรัฐตาม (๑) ลงทุนมีมูลค่าตั้งแต่กึ่งหนึ่งของทุน
ทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น

(๓) นิติบุคคลซึ่งหน่วยงานของรัฐตาม (๑) มีอำนาจตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในการออกเสียงลงคะแนนตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงที่มีสิทธิออกเสียงทั้งหมดของนิติบุคคลนั้น หรือนิติบุคคลซึ่งหน่วยงานของรัฐตาม (๑) มีอำนาจตามกฎหมาย ข้อบังคับ หรือข้อตกลงในการแต่งตั้งหรือถอดถอนกรรมการฝ่ายข้างมากของนิติบุคคลนั้น หรือมีอำนาจชี้้นำการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ทุน” หมายความว่า ทุนจดทะเบียนของบริษัทจำกัด ทุนชำระแล้วของบริษัทมหาชนจำกัด หรือเงินที่ผู้เป็นหุ้นส่วนหรือสมาชิกรับมาลงหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลนั้น

“อำนาจชี้้นำการดำเนินการของนิติบุคคล” หมายความว่า การที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้น หุ้นส่วน หรือสมาชิกฝ่ายข้างน้อยของนิติบุคคลมีอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียวตาม ข้อบังคับหรือข้อตกลงเพื่อมีมติในเรื่องดังต่อไปนี้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายข้างมาก

(๑) กำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการหรือของที่ประชุมผู้ถือหุ้นหรือที่ประชุมผู้เป็นหุ้นส่วนหรือสมาชิกของนิติบุคคลนั้น

(๒) จัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาจัดตั้งห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลนั้น

(๓) จัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ หนังสือบริคณห์สนธิ เพิ่มทุน ลดทุน ออกหุ้นใหม่ เลิกนิติบุคคลนั้น ควบนิติบุคคลนั้นกับนิติบุคคลอื่น ขายหรือโอนกิจการของนิติบุคคลนั้น ให้แก่บุคคลอื่น ซื้อหรือรับโอนกิจการของนิติบุคคลอื่นมาเป็นของนิติบุคคลนั้น หรือรวมกิจการกับบุคคลอื่น

มาตรา ๔ ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจัดทำและรายงานข้อมูลการคลัง ต่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือกระทรวงที่ทำหน้าที่กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐนั้น และให้กระทรวงดังกล่าวรายงานข้อมูลนั้นต่อกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณ ในกรณีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้มีหนังสือแจ้งข้อมูลการคลังต่อกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณโดยตรง

รายงานข้อมูลการคลังตามวรรคหนึ่ง ต้องประกอบด้วยข้อมูล ดังต่อไปนี้

(๑) รายรับและแหล่งที่มาของรายรับของปีงบประมาณที่ผ่านมา

(๒) รายจ่ายจริงในปีงบประมาณที่ผ่านมา

(๓) ประมาณการรายรับและแหล่งที่มาของรายรับของปีงบประมาณปัจจุบัน

(๔) แผนการใช้จ่ายเงินสำหรับปีงบประมาณถัดไป

(๕) ภาระหนี้สินและความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นตามเงื่อนไข รวมทั้งทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ

(๖) รายงานการเปลี่ยนแปลงการลงทุนหรือถือครองหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือนิติบุคคลใดๆ ในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา

(๗) ข้อมูลอื่นที่ปลัดกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณร่วมกันกำหนด

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือตรวจสอบของกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานข้อมูลตามวรรคหนึ่งต้องแสดงผลการประเมินความเสี่ยงและมูลค่าสินทรัพย์ด้วยคุณภาพที่คำนวณตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยกระทรวงการคลังหรือธนาคารแห่งประเทศไทย แล้วแต่กรณี ด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการรายงานข้อมูลการคลังตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่ปลัดกระทรวงการคลังและผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณร่วมกันกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๕ เมื่อได้รับรายงานข้อมูลการคลังของแต่ละหน่วยงานแล้ว ให้กระทรวงการคลังร่วมกับสำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จัดทำสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ในการจัดทำสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวม หน่วยงานที่รับผิดชอบตามวรรคหนึ่งต้องประเมินภาระหนี้สินและความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นตามเงื่อนไข ตลอดจนความเสี่ยงทางการคลังในภาพรวมของปีงบประมาณปัจจุบันและปีงบประมาณถัดไปอีกอย่างน้อยห้าปีประกอบด้วย

มาตรา ๖ สรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวม อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(๑) สมมุติฐานเกี่ยวกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อผลการประเมินอย่างมีนัยสำคัญ

(๒) ประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐในภาพรวม

(๓) ภาระทางการคลังรูปแบบต่างๆ รวมทั้งภาระหนี้สินและความรับผิดชอบที่อาจเกิดขึ้นตามเงื่อนไข

(๔) รายจ่ายของรัฐที่อาจมีวงเงินมากกว่าร้อยละหนึ่งของวงเงินงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปัจจุบัน และผลการประเมินภาระและความเสี่ยงของรายจ่ายนั้น

มาตรา ๗ เมื่อคณะรัฐมนตรีรับทราบสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมแล้ว ให้กระทรวงการคลังประกาศสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงการคลัง และจะประกาศโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

มาตรา ๘ ให้สำนักงานงบประมาณร่วมกับกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จัดทำร่างกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไป โดยคำนึงถึงสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมที่คณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว

ร่างกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไป อย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

- (๑) ฐานะและนโยบายการคลัง สารสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (๒) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (๓) คำชี้แจงเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (๔) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (๕) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งหนี้ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและหนี้ที่จะก่อขึ้นใหม่

มาตรา ๙ เมื่อจัดทำร่างกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไปเสร็จ ให้สำนักงานงบประมาณส่งร่างกรอบวงเงินงบประมาณดังกล่าวพร้อมทั้งสรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมไปยังสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อให้ความเห็น และให้ประกาศและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างกรอบวงเงินงบประมาณดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของสำนักงานงบประมาณเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกสิบวัน และจะประกาศและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีอื่นด้วยก็ได้

เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมข้อมูล ผู้แสดงความคิดเห็นตามวรรคหนึ่งซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาต้องระบุชื่อนามสกุลจริงและเลขประจำตัวประชาชนของตน

มาตรา ๑๐ ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแจ้งความเห็นเกี่ยวกับร่างกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไปต่อสำนักงานงบประมาณภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวสำนักงานงบประมาณไม่ได้รับแจ้งความเห็นจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้ถือว่าสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่น

ในการให้ความเห็นตามวรรคหนึ่ง ให้สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมชาติรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานดังต่อไปนี้ประกอบด้วย

- (๑) สถาบันอุดมศึกษาของรัฐอย่างน้อยหนึ่งแห่ง
- (๒) องค์กรหรือหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการศึกษาวิจัยเป็นที่ยอมรับอย่างน้อยหนึ่งแห่ง

มาตรา ๑๑ ให้สำนักงานงบประมาณเสนอร่างกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไปต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยให้เสนอความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

มาตรา ๑๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบกรอบวงเงินงบประมาณสำหรับ
ปีงบประมาณถัดไปแล้ว ให้ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบ
วงเงินนั้น

มาตรา ๑๓ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวกที่ 7.3

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

(๑) ปรับปรุงรายการเอกสารงบประมาณประจำปีให้ประกอบด้วยสรุปลานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘ (๑))

(๒) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การขอตั้งและวงเงินงบกลาง (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐)

(๓) ปรับปรุงหลักเกณฑ์การอนุญาตให้โอนงบประมาณหรือนำงบประมาณไปใช้ในรายการอื่น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙)

(๔) เพิ่มหลักเกณฑ์การจัดสรรงบกลาง และกำหนดให้มีการรายงานการใช้จ่ายงบกลางและผลผลิตในการใช้จ่ายงบกลางต่อรัฐสภาเป็นระยะเพื่อประโยชน์ในการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบกลาง (เพิ่มมาตรา ๑๙/๑)

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๑๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องมีเอกสารประกอบซึ่งแสดงประมาณการรายรับและฐานะการเงินการคลังของประเทศเกี่ยวกับภาพรวมของภาวะเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้จ่ายและจัดหารายได้ และโดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์การขอตั้งและการใช้จ่ายงบกลาง ตลอดจนการอนุญาตให้โอนงบประมาณและการนำงบประมาณไปใช้ในรายการอื่นให้มีความรัดกุม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
(ฉบับที่..) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) คำแถลงประกอบงบประมาณ สรุปฐานะทางการคลังของรัฐในภาพรวมตาม
กฎหมายว่าด้วยการประเมินและเปิดเผยฐานะทางการคลังของรัฐ สารสำคัญของงบประมาณ
และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม
พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๐ งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
ที่ขอตั้งจะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก็ได้
งบกลางให้ใช้สำหรับรายจ่ายที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ และจะกำหนดให้มีรายการ
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลางนั้นด้วยก็ได้
งบกลางที่มีใช้รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นต้องมีวงเงินไม่
เกินร้อยละห้าของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๓
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๙ รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ
ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๘ (๒) หากจะ
โอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่น ต้องได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการก่อน

การอนุญาตให้โอนงบประมาณหรือให้ว่างงบประมาณไปใช้ในรายการอื่นที่มีผล
เป็นการเพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ ต้องได้รับอนุมัติจาก
คณะรัฐมนตรี

ในกรณีวงเงินที่โอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นนั้นมากกว่าร้อยละหนึ่งของจำนวน
เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งต่อรัฐสภา
เพื่อทราบด้วย”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๙/๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

“มาตรา ๑๙/๑ รายจ่ายรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้จัดสรรให้
หน่วยงานของรัฐเบิกจ่ายโดยตรงหรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ได้ตาม
ความจำเป็น ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) การจัดสรรงบกลางจำนวนไม่เกินสิบล้านบาท ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจ
อนุมัติ

(๒) การจัดสรรงบกลางจำนวนมากกว่าสิบล้านบาทแต่ไม่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท
ให้ผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติ

(๓) การจัดสรรงบกลางจำนวนมากกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท ให้คณะรัฐมนตรี
มีอำนาจอนุมัติ

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจะโอนรายจ่าย
งบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันก็ได้

ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการใช้จ่ายงบกลางและผลผลิตในการใช้จ่ายงบกลางต่อ
รัฐสภาเพื่อทราบทุกกรอบสามเดือน”

มาตรา ๗ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตาม
พระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บทที่ 8 ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ

8.1 สภาพปัญหา

ผลการประเมินระบบการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยซึ่งจัดทำขึ้นในปี พ.ศ. 2548 โดยธนาคารโลก และงานวิจัยด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ซึ่งให้เห็นว่ากฎระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยยังมีประเด็นที่ควรได้รับการปรับปรุงหลายประการเพื่อให้การใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชนเกิดความคุ้มค่า มีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้มากกว่าที่เป็นอยู่

ปัจจุบันการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 (ระเบียบพัสดุฯ) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ซึ่งใช้ครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเท่านั้น สำหรับหน่วยราชการในท้องถิ่นนั้นใช้ระเบียบพัสดุที่กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ดูแลอยู่ ในส่วนของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละปีสูงมากนั้น ก็มีกฎระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้างเป็นของตนเอง และในการจัดซื้อจัดจ้างบางโครงการส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีการเสนอเรื่องมายังคณะรัฐมนตรีเพื่อขอยกเว้นการใช้ระเบียบพัสดุฯ อีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นถึงปัญหาของการบังคับใช้ระเบียบพัสดุฯ ซึ่งมีการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารอยู่มาก

นอกจากนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการแข่งขันและความโปร่งใส ดังต่อไปนี้

- ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิพิเศษของหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ซึ่งระเบียบพัสดุฯ พ.ศ. 2535 ข้อ 16 กำหนดไว้มีผลต่อระดับการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการของภาครัฐบางประเภท เช่น การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ การจัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิง และการซื้อบัตรโดยสารเครื่องบิน เป็นต้น
- ปัญหาความไม่รัดกุมของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งระเบียบพัสดุฯ เปิดโอกาสให้มีการใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษได้โดยง่ายซึ่งเป็นวิธีที่ไม่ส่งเสริมการแข่งขันและความโปร่งใสน้อยที่สุด จากการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่าส่วนราชการหลายแห่งเลือกใช้วิธีพิเศษโดยไม่มีเหตุผลที่สมควรหลายโครงการ
- ปัญหาการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยปัจจุบันส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน จัดให้มีการ

ขึ้นทะเบียนและจัดชั้นผู้รับเหมาก่อสร้างเป็นของตนเอง ทำให้เกิดปัญหา “ห้าม
เสือข้ามหัว” ซึ่งมีผลต่อระดับการแข่งขันในโครงการก่อสร้างของรัฐบางโครงการ

- ปัญหาการจัดการกับเรื่องร้องเรียนและข้อพิพาทต่าง ๆ โดยระเบียบพัสดุฯ ยังไม่มี
ข้อกำหนดที่ชัดเจนในเรื่องนี้ แม้วาระระเบียบพัสดุฯ พ.ศ. 2535 จะกำหนดให้
คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพว.) มีหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนด้วย
ก็ตามแต่การวินิจฉัยความผิดจะเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จัดซื้อจัด
จ้าง ซึ่งหากหัวหน้าส่วนราชการไม่วินิจฉัยความผิด กพว. ก็ไม่มีอำนาจในการ
ดำเนินใดๆ สำหรับเรื่องที่ร้องเรียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) นั้น ก็พบว่ามีความยากลำบากใน
การหาพยานหลักฐาน ซึ่งจำเป็นต้องใช้ในการพิสูจน์ให้สิ้นสุด¹

นอกจากปัญหาเรื่องการแข่งขันและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแล้วยังมี
ปัญหาเรื่องข้อมูลด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ปัญหาการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎระเบียบ
อีกด้วย ประเทศไทยยังไม่มีกระบวนการรวบรวมข้อมูลด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเป็นระบบทำให้
ขาดข้อมูลเพื่อการวางแผน การจัดการ และการบังคับใช้กฎระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้าง

ในส่วนของบุคลากรด้านพัสดุนั้นก็พบว่ามีปัญหาเช่นกัน กล่าวคือ เมื่อสินค้าและบริการที่
จัดซื้อจัดจ้างมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ก็จำเป็นต้องมีการพัฒนาบุคลากรทางด้านพัสดุของ
ภาครัฐให้มีความรู้เท่าทันตลอดจนให้ความเข้าใจในเชิงธุรกิจและการตลาดของสินค้าและ
บริการเหล่านั้นด้วย ดังนั้น การส่งเสริมความรู้ให้แก่บุคลากรทางด้านพัสดุหรือการจัดทดสอบ
ความรู้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง และเนื่องจากงานที่มีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นนี้เองจึงควร
ส่งเสริมเส้นทางอาชีพตลอดจนค่าตอบแทนที่เหมาะสมให้แก่เจ้าหน้าที่พัสดุของรัฐเพื่อจูงใจให้มี
บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านนี้เพิ่มมากขึ้นโดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาให้เป็นวิชาชีพ
ด้านการจัดซื้อจัดจ้างเช่นเดียวกับวิชาชีพด้านอื่นๆ เช่น นักบัญชี หรือนักกฎหมาย เป็นต้น

8.2 ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

8.2.1 หลักการและเหตุผล

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
การพัสดุ พ.ศ. 2535 ให้เป็นกฎหมายกลางสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างทั้งสำหรับส่วนราชการทั่ว
ประเทศตลอดจนให้เป็นแนวทางเพื่อการปรับปรุงกฎระเบียบด้านการจัดซื้อจัดจ้างของ
หน่วยงานรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง นอกจากนี้ยังควรยกระดับระเบียบพัสดุฯ ขึ้นเป็นพระราช

¹ จากสถิติผลการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ
หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พบว่าตั้งแต่ปี 2543-2546 มีเรื่องร้องเรียนที่สามารถชี้มูลความผิดได้เพียง 1 เรื่อง ในจำนวนเรื่องที่
พิจารณาเสร็จสิ้น 184 เรื่อง และมีเรื่องที่ค้างการพิจารณาถึง 616 เรื่อง

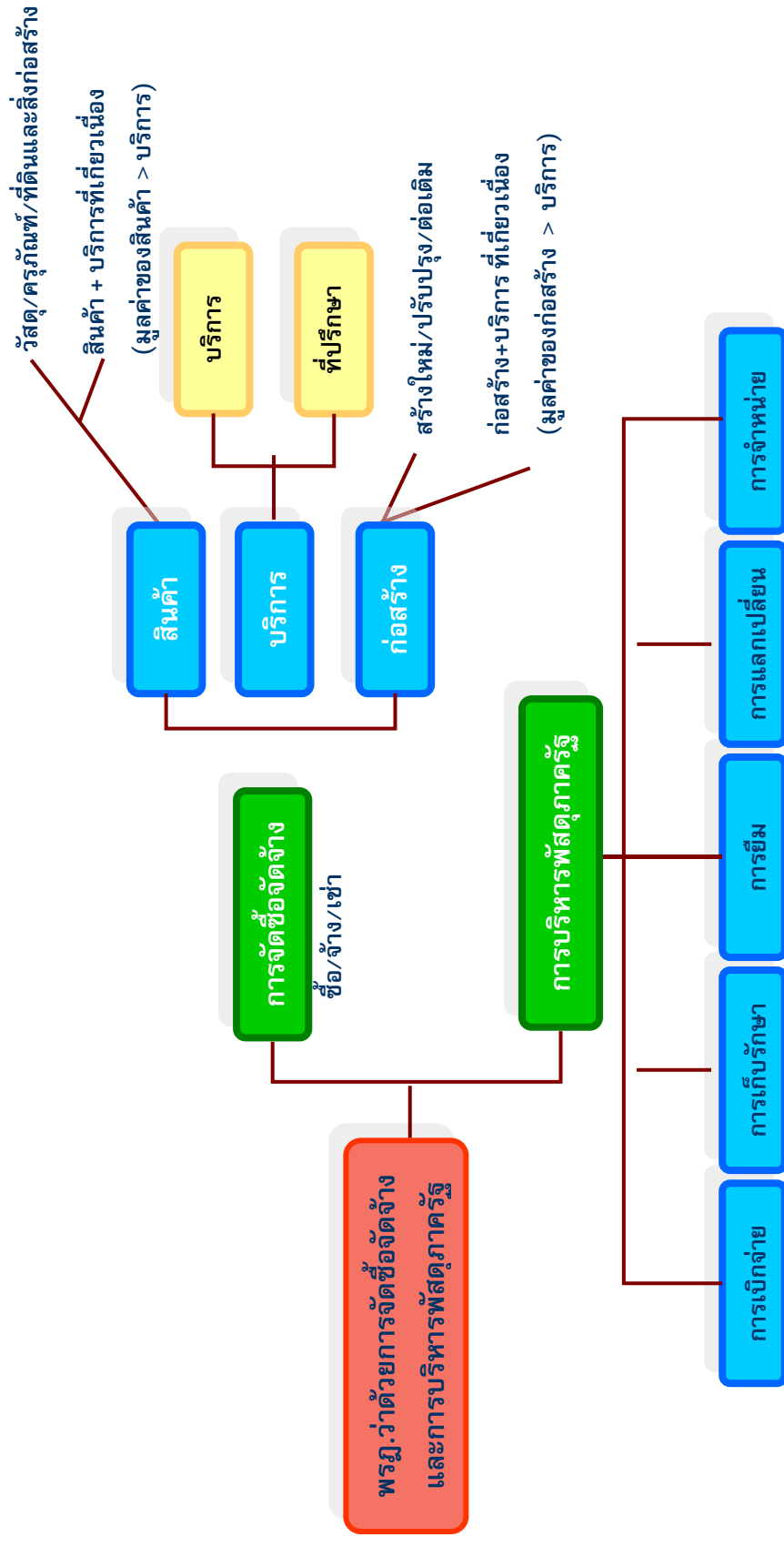
กฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเพื่อเพิ่มศักดิ์และสิทธิของกฎหมาย และเพื่อเตรียมการไปสู่การยกระดับขึ้นเป็นพระราชบัญญัติในโอกาสต่อไป

ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีหลักการที่สำคัญคือ การทำหน้าที่เป็นกฎหมายกลางด้านการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ การส่งเสริมการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และการส่งเสริมให้มีความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐจะกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างหลักเกณฑ์ในการเลือกใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างแต่ละวิธี การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าถึงข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ หลักเกณฑ์ในการบริหารสัญญา ตลอดจนหลักเกณฑ์การรับเรื่องร้องเรียน และการพิจารณาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยรายละเอียดของแต่ละเรื่องจะจัดทำเป็นประกาศ รวมถึงจัดทำคู่มือและแนวทางปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่พัสดุอีกด้วย

8.2.2 โครงสร้างของร่างพระราชกฤษฎีกาและสาระสำคัญ

ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วย บทบัญญัติทั้งสิ้น 116 มาตรา แบ่งย่อยเป็น 11 หมวดหลัก คือ 1) บททั่วไป 2) คณะกรรมการ 3) ราคากลางสำหรับงานก่อสร้างและคุณสมบัติของผู้รับเหมางานก่อสร้าง 4) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ 5) วิธีการจ้างที่ปรึกษา 6) การทำสัญญา 7) การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ 8) การเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ 9) การทำงาน 10) การร้องเรียนและการระงับข้อพิพาท และ 11) การบริหารพัสดุและบทเฉพาะกาล ภาพที่ 8.1 แสดงโครงสร้างของร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการตามพรฎ. พอสังเขปตามภาพที่ 8.2

ภาพที่ 8.1 โครงสร้างของร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ



ภาพที่ 8.2 ขั้นตอนการดำเนินการตามร่าง พรฎ.



สาระสำคัญของแต่ละหมวดมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) บททั่วไป

สาระสำคัญที่บัญญัติไว้ในบททั่วไป คือการกำหนดให้การจัดหาพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ ต้องดำเนินการตามกฎหมายนี้ เว้นแต่สัญญาหรือข้อตกลงในการกู้เงินหรือรับเงินช่วยเหลือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี และเผยแพร่แผนดังกล่าวสู่สาธารณชน

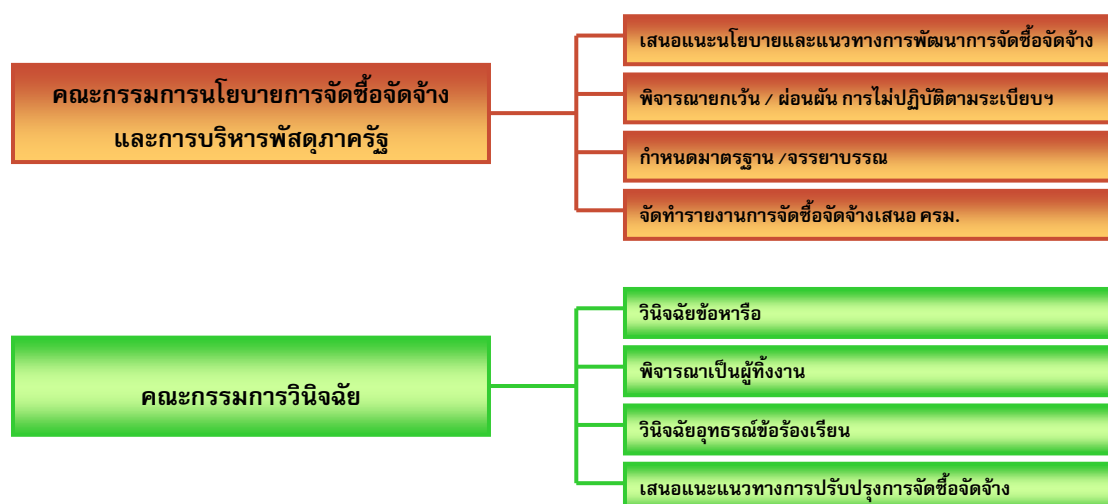
นอกจากนี้ ยังกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของส่วนราชการต้องคำนึงถึงความคุ้มค่า ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน และกำหนดให้ต้องมีการเก็บข้อมูลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และบันทึกการรายงานการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกครั้งที่มีการดำเนินการ

กำหนดหน้าที่ให้กรมบัญชีกลางรวบรวม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการตามร่าง พรฎ. นี้ และจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของการจัดซื้อจัดจ้างต่อคณะกรรมการนโยบายเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ยังให้อำนาจกรมบัญชีกลางตรวจสอบเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงเข้าตรวจสอบสถานที่เสนอราคาหรือที่ก่อสร้างได้ ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือร้องเรียนว่าส่วนราชการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามร่าง พรฎ. ฉบับนี้

2) คณะกรรมการ

เนื้อหาของหมวดนี้คือการแยกเรื่องนโยบาย และเรื่องวินิจฉัยออกจากกันอย่างชัดเจน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ 2 คณะ คือ 1) คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และ 2) คณะกรรมการวินิจฉัยยุทธวิธีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะกรรมการแต่ละชุดมีหน้าที่ตามที่แสดงในภาพที่ 8.3 สาระสำคัญของหมวดนี้คือ คุณสมบัติของคณะกรรมการแต่ละชุด โดยคณะกรรมการด้านนโยบายจะประกอบด้วยผู้แทนจาก 4 กระทรวงหลัก คือกระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่การแต่งตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยจะต้องคำนึงถึงปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) โดยผู้แทนจากกระทรวงจะมีได้เฉพาะปลัดกระทรวงการคลัง เท่านั้นเนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังโดยตรง นอกจากนี้ การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการทั้งสองชุดจะต้องปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองอีกด้วย

ภาพที่ 8.3 หน้าที่ของคณะกรรมการ

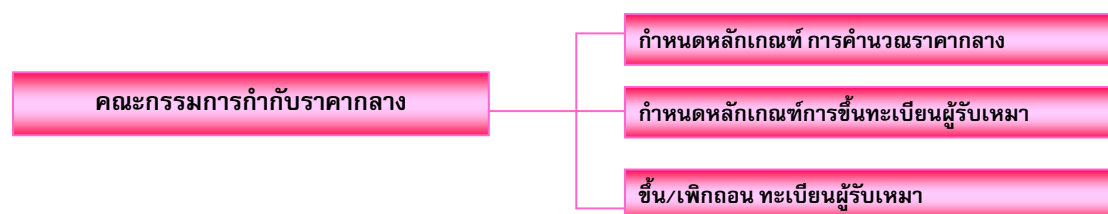


3) ราคากลางสำหรับงานก่อสร้างและคุณสมบัติของผู้รับเหมาก่อสร้าง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องนี้ แต่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการราคากลางขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อควบคุมและกำกับดูแลการคำนวณราคากลางสำหรับงานก่อสร้าง ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีความครบถ้วนสมบูรณ์จึงได้นำหมวดนี้เข้ามาเพิ่มเติม โดยสาระสำคัญในหมวดนี้คือการกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการกำกับราคากลางตามที่แสดงในภาพที่ 8.4 และการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการซึ่งจะต้องประกอบไปด้วยผู้แทนจากภาครัฐคือหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างสำคัญๆ เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน กรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นต้น และในส่วนของภาคเอกชนให้เป็นผู้แทนจากสมาคมวิชาชีพ

ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง เช่น ด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม เศรษฐศาสตร์หรือการเงิน เป็นต้น

ภาพที่ 8.4 หน้าที่ของคณะกรรมการกำกับราคากลาง

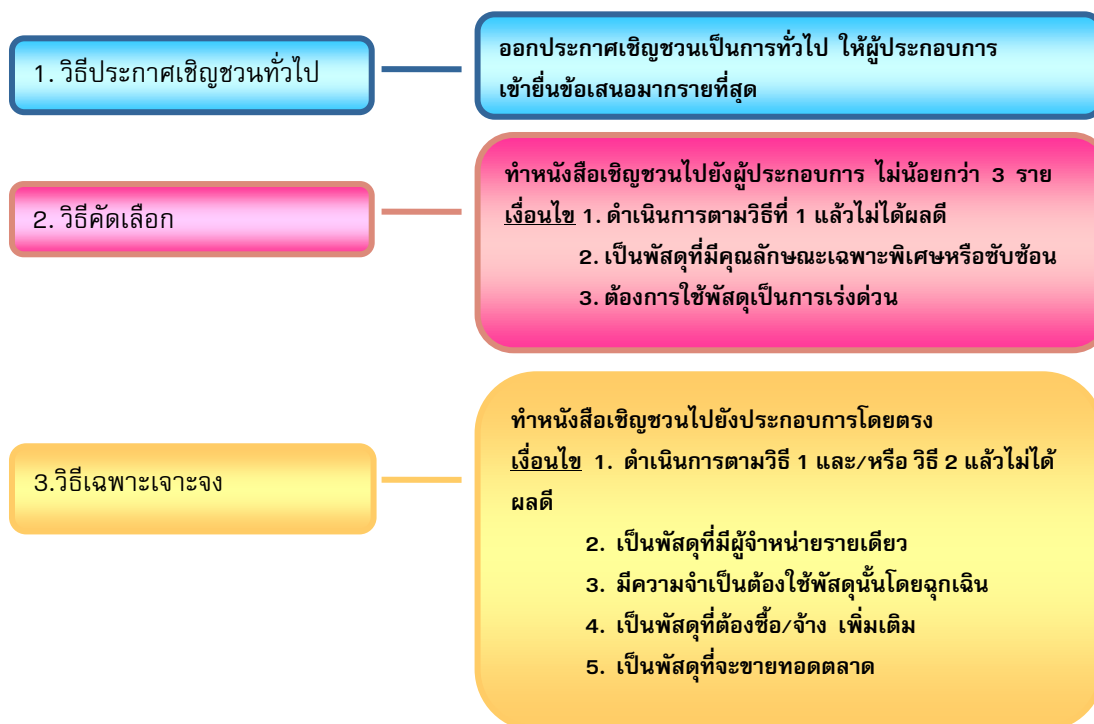


4) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

วิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเป็นหมวดที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และมีการปรับปรุงจากระเบียบพัสดุฯ พ.ศ. 2535 ค่อนข้างมาก กล่าวคือมีการยกเลิกวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละวิธี และปรับลดวิธีจัดซื้อจัดจ้างลงจาก 6 วิธี เหลือ 3 วิธี โดยวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ยกเลิกไปคือวิธีการพิเศษ และวิธีพิเศษ สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์นั้นร่าง พรฎ. ฉบับนี้ได้กำหนดให้ทุกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสามารถใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ตามความเหมาะสม โดยแต่ละวิธีการจัดซื้อจัดจ้างจะมีการกำหนดขั้นตอนและรายละเอียดของแต่ละวิธีในประกาศต่อไป

เนื้อหาในหมวดนี้คือการกำหนดเงื่อนไขการใช้แต่ละวิธีแทนการใช้งบการเงิน ตามภาพที่ 8.5 สำคัญคือการกำหนดให้ส่วนราชการต้องเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อนเป็นอันดับแรกเนื่องจากเป็นวิธีที่ส่งเสริมการแข่งขัน และมีความโปร่งใสมากที่สุด หากไม่ได้ผลจึงเลือกใช้วิธีอื่นตามความจำเป็นและตามเงื่อนไขการใช้ของแต่ละวิธีที่กำหนดไว้แล้ว

ภาพที่ 8.5 วิธีการจัดซื้อจัดจ้างและเงื่อนไขการใช้



นอกจากนี้ ร่าง พรฎ. ฉบับนี้ยังได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาข้อเสนอจากปัจจุบันตามระเบียบพัสดุฯ พ.ศ. 2535 ซึ่งกำหนดให้พิจารณาเกณฑ์ราคาต่ำสุดเป็นหลัก เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกิดความคุ้มค่าเงิน (Value for Money) พรฎ. ฉบับนี้ จึงกำหนดให้ส่วนราชการสามารถใช้เกณฑ์อื่นๆ นอกเหนือจากราคา มาพิจารณาประกอบการคัดเลือกได้อีกด้วย ดังต่อไปนี้

เกณฑ์ในการพิจารณาข้อเสนอ

1. ต้นทุนของพัสดุ
2. มาตรฐานของสินค้า
3. ระยะเวลาการส่งมอบพัสดุ
4. ระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญา
5. บริการหลังการขาย
6. ราคา
7. เกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

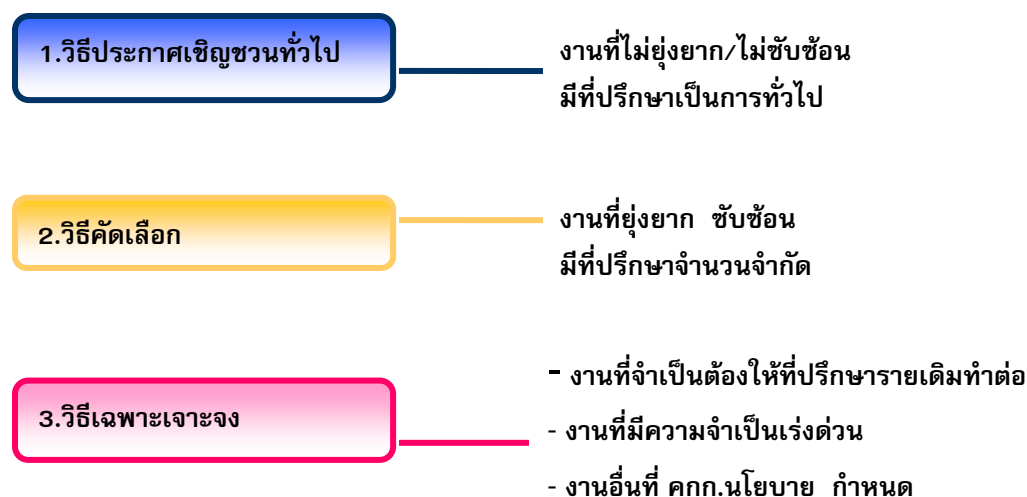
สาระสำคัญของการเลือกใช้เกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกคือ ส่วนราชการอาจเลือกใช้เกณฑ์หนึ่งหรือหลายเกณฑ์ก็ได้ประกอบกับเกณฑ์ราคา โดยต้องกำหนดน้ำหนักของแต่ละเกณฑ์

ไว้ให้ชัดเจนในเอกสารประกวดราคา และห้ามเปลี่ยนแปลงในภายหลัง ทั้งนี้ หากส่วนราชการจะใช้เกณฑ์เดียวในการพิจารณาคัดเลือก จะต้องใช้เกณฑ์ราคาเท่านั้น

5) วิธีการจ้างที่ปรึกษา

หมวดว่าด้วยการจ้างที่ปรึกษาเป็นอีกหมวดหนึ่งที่มีการปรับปรุงวิธีและกำหนดเงื่อนไขการใช้แต่ละวิธีให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยมีสาระสำคัญคือกำหนดให้เลือกใช้วิธีการจ้างที่ปรึกษาตามความซับซ้อนของงานที่ปรึกษาแทนการเลือกตามวงเงิน ภาพที่ 8.6 แสดงวิธีการจ้างที่ปรึกษาและเงื่อนไขการใช้แต่ละวิธี

ภาพที่ 8.6 วิธีการจ้างที่ปรึกษาและเงื่อนไขการใช้



6) การทำสัญญา

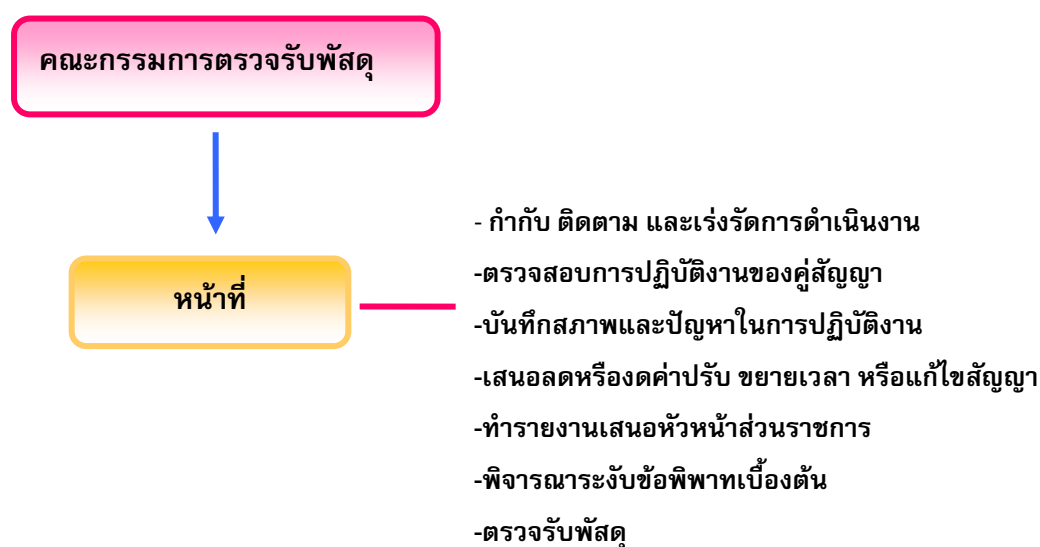
เนื้อหาในหมวดนี้มีสาระสำคัญกำหนดให้ส่วนราชการต้องทำสัญญาตามแบบและเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ในกรณีที่ต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือโดยไม่ทำเป็นสัญญาต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในร่าง พรฎ. ฉบับนี้เท่านั้น การแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือต้องเป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการ การกำหนดค่าปรับให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด และห้ามมิให้มีการจ่ายเงินล่วงหน้าในการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ขายสินค้าหรือผู้รับจ้าง เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่ามี ความจำเป็น และเป็นเงื่อนไขก่อนทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือแล้วเท่านั้น

7) การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ

เพื่อแก้ปัญหาการตรวจพบความผิดพลาดของผู้ขายหรือผู้รับจ้างในเวลาที่ล่าช้า ดังนั้น สาระสำคัญของหมวดนี้จึงกำหนดให้คณะกรรมการตรวจรับพัสดุต้องมีหน้าที่ในการบริหารสัญญาด้วย นอกจากนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาสัญญา (ผู้รับจ้าง) ถูกค่าปรับเนื่องจากส่งมอบงาน

ล่าช้าโดยมีสาเหตุมาจากความบกพร่องของส่วนราชการเอง เหตุสุดวิสัย หรือเหตุเกิดจาก พุทธการณอื่นหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย มาตรา 96 ของร่าง พรฎ. ฉบับนี้ กำหนดให้คู่สัญญาทำหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวให้ส่วนราชการทราบภายในสิบห้าวันนับแต่เหตุ นั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองด ค่าปรับ หรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ ภาพที่ 8.7 แสดงหน้าที่ทั้งหมดของคณะกรรมการ ตรวจสอบพัสดุ

ภาพที่ 8.7 หน้าที่คณะกรรมการตรวจสอบพัสดุ



8) การเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ

สาระสำคัญในหมวดนี้คืออำนาจในการเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือของส่วน ราชการ คือ ผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเหตุอื่นตามที่ กำหนดไว้ในสัญญา ผู้รับจ้างถูกค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินจัดซื้อจัดจ้าง และคู่สัญญาไม่ ยินยอมชำระค่าปรับ การเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือจะทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์ แก่ทางราชการโดยตรงเท่านั้น

9) การทำงาน

สาระสำคัญในหมวดนี้คือกำหนดลักษณะของการทำงาน เช่น ได้รับเลือกแล้วไม่ยอมทำ สัญญา หรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญา ผู้ยื่นข้อเสนอกระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางการ แข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือมีการเสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้น และการห้ามมิ ให้ส่วนราชการก่อนนิติสัมพันธ์กับผู้ทำงาน

10) การร้องเรียนและการระงับข้อพิพาท

การร้องเรียนและการระงับข้อพิพาทเป็นอีกหมวดหนึ่งซึ่งเพิ่มเติมจากระเบียบพัสดุฯ พ.ศ. 2535 สาระสำคัญคือข้อกำหนดขั้นตอนการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้ชัดเจน ตามภาพที่ 8.8 โดยกำหนดให้ทำเป็นหนังสือและต้องยื่นคำร้องเรียนภายใน 15 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน

ภาพที่ 8.8 การร้องเรียนและการระงับข้อพิพาท



11) การบริหารพัสดุและบทเฉพาะกาล

สาระสำคัญของหมวดนี้คือกำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุมีหน้าที่ในการควบคุมพัสดุซึ่งได้แก่ การแยกประเภทและเก็บสำรองพัสดุ การจัดทำบัญชีคุมพัสดุ การทำทะเบียนทรัพย์สิน การตรวจสอบพัสดุประจำปี และการเบิกจ่าย การยืม การคืน หรือการแลกเปลี่ยนพัสดุ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังกำหนดวิธีการจำหน่ายพัสดุที่หมดอายุการใช้งานแล้ว หรือพัสดุที่หากใช้ต่อไปจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก ไว้อีกด้วย ทั้งนี้ให้เจ้าหน้าที่พัสดุต้องรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการ เพื่ออนุมัติการดำเนินการ

8.3 ความแตกต่างระหว่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กับ ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หลายประการ ดังแสดงในตารางที่ 8.1

**ตารางที่ 8.1 สารสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ
พัสดุ พ.ศ. 2535**

ประเด็นที่กำหนดเพิ่มเติมหรือกำหนดใหม่ ใน ร่าง พรฎ. ฯ	ประเด็นที่ยกเลิก
1. การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และการเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้าง 2. คณะกรรมการกำกับดูแล 3. การรวมศูนย์การขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาก่อสร้าง 4. วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง 5. การรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง TOR 6. คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง 7. การกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาข้อเสนอ 8. วิธีการจ้างที่ปรึกษา 9. คณะกรรมการตรวจรับพัสดุและงานจ้าง และการบริหารสัญญา 10. การร้องเรียนและระงับข้อพิพาท	1. การซื้อ การจ้าง โดยวิธีกรณีพิเศษ 2. การจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ 3. อำนาจในการสั่งซื้อ หรือสั่งจ้าง 4. วงเงินในการซื้อหรือจ้าง

ภาคผนวกที่ 8.1

ร่าง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

พ.ศ.

หลักการ

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เหตุผล

เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง เพราะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณซึ่งเรียกเก็บจากประชาชนในรูปของภาษีอากรหรือเงินกู้ซึ่งก่อให้เกิดภาระหนี้แก่ประชาชนทุกคน และยังเป็นแหล่งกระจายรายได้สู่ประชาชนในประเทศแหล่งใหญ่ที่สุด ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการจึงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้คุ้มค่างบประมาณที่ได้ใช้จ่ายไป และต้องก่อให้เกิดประโยชน์ต่อราชการและประชาชนอย่างแท้จริง ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๓ กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับประกอบกัน และในกรณีที่วัตถุประสงค์ในการใช้เป็นเหตุให้ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ให้สามารถกระทำได้โดยไม่ต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว และเนื่องจากมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๔ บัญญัติให้การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐให้กระทำโดยตราพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ร่าง
พระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
พ.ศ.

.....
ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.
เป็นปีที่ .. ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีหลักเกณฑ์และวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“การจัดซื้อจัดจ้าง” หมายความว่า การได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า หรือโดยวิธีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“การซื้อ” หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิดทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลอง และบริการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง

“การจ้าง” หมายความว่า การจ้างเหมาบริการ รวมทั้งการจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ไม่รวมถึงการจ้างแรงงาน การจ้างพนักงานราชการ และลูกจ้างของส่วนราชการ การรับขนในการเดินทางไปราชการ และการจ้างที่ปรึกษา

“พัสดุ” หมายความว่า สินค้า งานก่อสร้าง และงานบริการ

“สินค้า” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง วัตถุอื่นใดทั้งที่มีรูปร่าง และไม่มีรูปร่าง รวมตลอดทั้งงานบริการที่เกี่ยวข้องกับสินค้านั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการ ต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของสินค้านั้น

“งานก่อสร้าง” หมายความว่า การดำเนินการก่อสร้างอาคาร สาธารณูปโภค หรือ สิ่งปลูกสร้างอื่นใด และการซ่อมแซม ต่อเติม ปรับปรุง รื้อถอน หรือกระทำการอื่นที่มีลักษณะ เดียวกันต่ออาคาร สาธารณูปโภค หรือสิ่งปลูกสร้าง รวมตลอดทั้งงานบริการที่เกี่ยวข้องกับงาน ก่อสร้างนั้นด้วย แต่มูลค่าของงานบริการต้องไม่สูงกว่ามูลค่าของงานก่อสร้างนั้น

“งานบริการ” หมายความว่า งานจ้างเหมาบริการจากผู้มีอาชีพให้บริการ และให้ หมายความว่ารวมถึงการจ้างที่ปรึกษาด้วย

“อาคาร” หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างถาวรที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้ เช่น อาคารที่ทำการ โรงพยาบาล โรงเรียน สนามกีฬา สถานีนาร่อง เป็นต้น รวมทั้งสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ที่ สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ใช้สอยอาคารนั้น เช่น รั้ว ระบบระบายน้ำ หอถังน้ำ ถนน ระบบประปา เป็น ต้น และสิ่งที่เป็นส่วนประกอบของอาคาร เช่น ลิฟต์ เครื่องปรับอากาศ เพอร์นิเจอร์ เป็นต้น

“งานก่อสร้างสาธารณูปโภค ” หมายความว่า งานก่อสร้าง ซ่อมแซมและ บำรุงรักษาระบบการประปา การไฟฟ้า การสื่อสาร การโทรคมนาคม การระบายน้ำ การขนส่ง ปิโตรเลียมโดยทางท่อ ทางหลวง ทางรถไฟ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งดำเนินการในระดับพื้นดิน ใต้พื้นดิน หรือเหนือพื้นดิน

“การจ้างที่ปรึกษา ” หมายความว่า การจ้างบริการจากบุคคลธรรมดาหรือนิติ บุคคลเพื่อเป็นผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่ส่วนราชการในด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง สิ่งแวดล้อม วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สาธารณสุข การ ออกแบบ การควบคุมงาน การศึกษาวิจัย หรือด้านอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ที่ปรึกษาไทย” หมายความว่า ผู้มีสัญชาติไทยหรือนิติบุคคลที่จดทะเบียนจัดตั้ง ในประเทศไทย และได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ปรึกษาไทยไว้กับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา กระทรวงการคลัง

“การบริหารพัสดุ” หมายความว่า การเก็บ เบิกจ่าย ยืม แลกเปลี่ยน ตรวจสอบ บำรุงรักษา และการจำหน่ายพัสดุ

“เงินงบประมาณ ” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังให้ไม่ต้องนำส่งตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณ แต่ไม่รวมเงินกู้และเงินช่วยเหลือ

“เงินกู้” หมายความว่า เงินที่รัฐบาลหรือส่วนราชการได้รับจากการกู้เงินตาม กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะและกฎหมายอื่น

“เงินช่วยเหลือ ” หมายความว่า เงินช่วยเหลือที่ส่วนราชการได้รับจากรัฐบาล ต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์การต่างประเทศ มูลนิธิ หรือเอกชนต่างประเทศ

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

“หัวหน้าส่วนราชการ”

(๑) สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง หมายความว่า อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล

(๒) สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด

“เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าส่วนราชการให้ปฏิบัติหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

“คณะกรรมการวินิจัย” หมายความว่า คณะกรรมการวินิจัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

“คณะกรรมการกำกับราคากลาง” หมายความว่า คณะกรรมการกำกับราคากลางและทะเบียนผู้รับเหมาสำหรับงานก่อสร้าง

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า โดยใช้เงินงบประมาณ ให้ส่วนราชการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกานี้ เว้นแต่การได้มาซึ่งพัสดุโดยวิธีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

การจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ ให้ส่วนราชการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกานี้ เว้นแต่สัญญาหรือข้อตกลงในการให้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

มาตรา ๖ ในการบริหารพัสดุ ให้ส่วนราชการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกานี้ เว้นแต่

(๑) การบริหารพัสดุที่ได้มาโดยการเช่าหรือโดยวิธีอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๒) การบริหารพัสดุที่ได้มาจากการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ ในระหว่างที่ส่วนราชการมีความผูกพันอยู่ตามสัญญาหรือข้อตกลงในการให้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ ให้เป็นไปตามที่ผู้ให้กู้หรือผู้ให้เงินช่วยเหลือกำหนด

มาตรา ๗ ให้ส่วนราชการมีหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามหลักวิชาชีพ

มาตรา ๘ การมอบอำนาจในการดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๙ ทุกปี ให้ส่วนราชการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้แล้วเสร็จ ภายในเดือนตุลาคม และให้ประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของส่วนราชการนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน และให้ส่งไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการนั้น หรือของกระทรวงที่ส่วนราชการนั้นสังกัดอยู่ และในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง ตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ส่วนราชการต้องจัดซื้อจัดจ้างตามแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้เมื่อได้ปิดประกาศแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ณ สถานที่ปิดประกาศของส่วนราชการนั้นแล้ว

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขแผนการจัดซื้อจัดจ้างต้องระบุเหตุผลที่ชัดเจนและต้องได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการ และต้องดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองด้วย

การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุตามมาตรา ๔๘ (๑) (ค) (ฉ) และ (๒) (ข) (ง) (ฉ) ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา

มาตรา ๑๐ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของส่วนราชการต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ และต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) คู้มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของส่วนราชการมากที่สุด มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(๒) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(๓) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้าเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุทุกปี

(๔) ตรวจสอบได้ โดยมีการเก็บข้อมูลดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

มาตรา ๑๑ ส่วนราชการต้องส่งเสริมและสนับสนุนสินค้าที่ผลิตในประเทศและต้องส่งเสริมที่ปรึกษาไทย เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ คณะกรรมการนโยบายอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินการเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๑๒ ในการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนราชการต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และต้องปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน

การจำกัดหรือกีดกันผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งจะกระทำมิได้

มาตรา ๑๓ การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง ให้ส่วนราชการคำนึงถึงคุณภาพ เทคนิค และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และต้องเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าร่วมการแข่งขันกันได้มากที่สุด

การระบุข้อยี่ห้อหรือแหล่งผลิตของพัสดุจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีจำเป็นตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๔ การแบ่งซื้อแบ่งจ้างพัสดุที่ทำให้ราชการเสียประโยชน์หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติพระราชกฤษฎีกานี้จะกระทำมิได้

เพื่อประโยชน์ของทางราชการ หากมีความจำเป็นต้องมีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ให้ทำบันทึกชี้แจงเหตุผลเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขออนุมัติก่อนดำเนินการ

มาตรา ๑๕ ในการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนราชการต้องตรวจสอบเพื่อป้องกันมิให้มีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือการเสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน

การกระทำที่เข้าลักษณะเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือการเสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ตลอดจนวิธีดำเนินการเพื่อมิให้มีการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือการเสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๖ การติดต่อกับผู้ประกอบการซึ่งได้รับหรือซื้อเอกสารเชิญชวนในการจัดซื้อจัดจ้างและการติดต่อกับคู่สัญญาซึ่งอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขัน ส่วนราชการต้องทำเป็นหนังสือและส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ

ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ส่วนราชการจะส่งหนังสือตามวรรคหนึ่งโดยทางโทรสาร ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานการส่งที่ระบุชื่อผู้ส่ง วันเวลาส่งและรายชื่อผู้รับทุกราย และให้ส่วนราชการส่งหนังสือติดต่อฉบับจริงให้แก่ผู้ประกอบการหรือคู่สัญญา แล้วแต่กรณี ภายในโอกาสแรกที่อาจกระทำได้ โดยวิธีตามวรรคหนึ่ง

ในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้ประกอบการได้รับหรือซื้อเอกสารเชิญชวนหลายราย หากมีความจำเป็นต้องติดต่อผู้ประกอบการรายใดเป็นการเฉพาะ หากการติดต่อนั้นอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขัน ส่วนราชการต้องแจ้งเหตุผลและรายละเอียดการติดต่อนั้นให้ผู้ประกอบการรายอื่นทราบด้วย

มาตรา ๑๗ ส่วนราชการต้องจัดให้มีบันทึกรายงานกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกครั้ง ที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดทำรายงานตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๘ ส่วนราชการใดประสงค์จะจัดให้มีพัสดุขึ้นใช้เอง ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเพื่อนำมาทำให้เป็นพัสดุนั้นใหม่ หรือการนำพัสดุที่มีอยู่แล้วมาทำเป็นพัสดุนั้นใหม่ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๙ ให้กรมบัญชีกลางจัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุเพื่อให้ส่วนราชการใช้ในการทำรายงานตามมาตรา ๕๐ (๕) และให้เผยแพร่ฐานข้อมูลดังกล่าวในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

การกำหนดราคาอ้างอิงของพัสดุต้องคำนึงถึงราคาตลาดของพัสดุนั้น และการกำหนดราคาอ้างอิงของพัสดุดังกล่าวเดียวกันจะไม่ใช้ราคาเดียวกันทั่วประเทศก็ได้

กรมบัญชีกลางต้องปรับปรุงฐานข้อมูลตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยปีละสองครั้ง

มาตรา ๒๐ ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่รวบรวม วิเคราะห์ และประเมินผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกานี้ และจัดทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายทุกปี

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการส่งรายงานผลการปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกานี้ต่อกรมบัญชีกลางตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

รายงานตามวรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือร้องเรียนว่าส่วนราชการหลักเสี่ยงการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้ กรมบัญชีกลางอาจเรียกให้ส่วนราชการส่งบันทึกรายงานกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อตรวจสอบ สอบถามข้อเท็จจริงจากเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง หรือเข้าตรวจสอบสถานที่เสนอราคาหรือสถานที่ก่อสร้างได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

หมวด ๒ คณะกรรมการ

ส่วนที่ ๑ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

มาตรา ๒๒ ให้มีคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ข้าราชการของกรมบัญชีกลางซึ่งอธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๒๓ กรรมการนโยบายผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การก่อสร้าง การเงินการคลัง หรือเทคโนโลยีสารสนเทศ และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

มาตรา ๒๔ กรรมการนโยบายผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา ๒๕ เมื่อกรรมการนโยบายผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการแต่งตั้งใหม่ภายในหกสิบวัน ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการนโยบายผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการนโยบายผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการนโยบายผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๒๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการนโยบาย ผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๖) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๓
- (๗) รัฐมนตรีให้ออกเพราะหย่อนความสามารถ บกพร่องหรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

มาตรา ๒๗ ให้คณะกรรมการนโยบาย มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) เสนอแนะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี
 - (๒) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี
 - (๓) เสนอแนะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงตามพระราชกฤษฎีกานี้
 - (๔) พิจารณานุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่ออกตามพระราชกฤษฎีกานี้
 - (๕) กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง
 - (๖) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้รวมทั้งการดำเนินการตาม (๔) เสนอคณะรัฐมนตรีปีละหนึ่งครั้ง
 - (๗) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้
 - (๘) ดำเนินการอื่นที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- ผลการดำเนินการตาม (๕) และ (๖) ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

มาตรา ๒๘ ให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

มาตรา ๒๙ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการนโยบายและคณะอนุกรรมการโดยอนุโลม

ส่วนที่ ๒

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

มาตรา ๓๐ ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ข้าราชการของกรมบัญชีกลางซึ่งอธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๓๑ กรรมการวินิจฉัยผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การก่อสร้าง การเงินการคลัง หรือเทคโนโลยีสารสนเทศ และต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

มาตรา ๓๒ ให้นำความในมาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับกับกรรมการวินิจฉัยผู้ทรงคุณวุฒิด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการวินิจฉัยผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๖) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๑
- (๗) รัฐมนตรีให้ออกเพราะหย่อนความสามารถ บกพร่องหรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำกับดูแลการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา
- (๒) วินิจฉัยข้อหาหรือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา

(๓) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(๔) เสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลัง ในการพิจารณาสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทำงาน การแจ้งเวียนรายชื่อผู้ทำงาน และการเพิกถอนรายชื่อผู้ทำงาน ตามมาตรา ๑๐๐

(๕) พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตาม มาตรา ๑๐๖

(๖) เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุดต่อคณะกรรมการนโยบาย

(๗) กำหนดแนวปฏิบัติ และคำแนะนำในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกานี้

(๘) ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้

(๙) ดำเนินการอื่นที่คณะกรรมการนโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

ผลการดำเนินการตาม (๒) ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของ กรมบัญชีกลาง และให้รายงานคณะกรรมการนโยบายเพื่อทราบด้วย

มาตรา ๓๕ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อ ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยมอบหมาย

มาตรา ๓๖ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคำสั่งทางปกครองและคณะกรรมการที่มี อำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ บังคับกับการทำคำสั่งทางปกครองและการประชุมของคณะกรรมการวินิจฉัยและคณะอนุกรรมการ โดยอนุโลม

ส่วนที่ ๓

คณะกรรมการกำกับราคากลางและทะเบียนผู้รับเหมาสำหรับงานก่อสร้าง

มาตรา ๓๗ ให้มีคณะกรรมการกำกับราคากลางและทะเบียนผู้รับเหมาสำหรับ งานก่อสร้าง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงการคลังที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายเป็นประธานกรรมการ ปลัด กระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรม ชลประทาน อธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมทางหลวงชนบท ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนสภา วิศวกร ผู้แทนสภาสถาปนิก ผู้แทนสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ และ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม เศรษฐศาสตร์หรือการเงิน ด้านละหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ข้าราชการของกรมบัญชีกลางซึ่งอธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๓๘ ให้นำความในมาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ มาใช้บังคับกับกรรมการกำกับราคากลางผู้ทรงคุณวุฒิด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๙ ให้คณะกรรมการกำกับราคากลางมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการคำนวณราคากลางสำหรับงานก่อสร้างของส่วนราชการ

(๒) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเกี่ยวกับการคำนวณราคากลางสำหรับงานก่อสร้างของส่วนราชการ

(๓) กำกับดูแลการกำหนดราคากลางสำหรับงานก่อสร้างของส่วนราชการ

(๔) วินิจฉัยข้อหารือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการคำนวณราคากลางสำหรับงานก่อสร้างของส่วนราชการ

(๕) พิจารณาอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการคำนวณราคากลางในกรณีที่ส่วนราชการไม่อาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการคำนวณราคากลางได้

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีคุณสมบัติเป็นคู่สัญญากับทางราชการ

(๗) ขึ้นและเพิกถอนทะเบียนผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีคุณสมบัติเป็นคู่สัญญากับทางราชการ

(๘) จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการกำหนดราคากลางสำหรับงานก่อสร้างของส่วนราชการและการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาก่อสร้างที่มีคุณสมบัติเป็นคู่สัญญากับทางราชการรวมทั้งการดำเนินการตาม (๕) เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายปีละหนึ่งครั้ง

(๙) ดำเนินการอื่นที่คณะกรรมการนโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ผลการดำเนินการตาม (๑) (๔) (๖) (๗) และ (๘) ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

มาตรา ๔๐ คณะกรรมการกำกับราคากลางต้องพิจารณาทบทวนหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการคำนวณราคากลางสำหรับงานก่อสร้างอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ผลการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการกำกับราคากลางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการกำกับราคากลางมอบหมาย

มาตรา ๔๒ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคำสั่งทางปกครองและคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการทำคำสั่งทางปกครองและการประชุมของคณะกรรมการกำกับราคากลางและคณะกรรมการโดยอนุโลม

หมวด ๓

ราคากลางสำหรับงานก่อสร้างและ คุณสมบัติของผู้รับเหมาก่อสร้างที่จะเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้าง

มาตรา ๔๓ ในการคำนวณราคากลางสำหรับงานก่อสร้าง ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งข้าราชการของส่วนราชการนั้นเป็นคณะกรรมการคำนวณราคากลาง ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน ในกรณีที่เห็นสมควร จะแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งคำนวณมูลค่าของงานก่อสร้างที่จะจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการคำนวณราคากลางสำหรับงานก่อสร้างของส่วนราชการที่คณะกรรมการกำกับราคากลางกำหนด และเสนอผลการดำเนินการต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อหัวหน้าส่วนราชการให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่วนราชการประกาศมูลค่าของงานก่อสร้างที่ได้จากการคำนวณในประกาศเชิญชวนผู้รับเหมาก่อสร้างให้เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างด้วย

ในกรณีที่ส่วนราชการไม่อาจดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการคำนวณราคากลางได้ ให้ขอยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการคำนวณราคากลางโดยให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นโดยละเอียด

มาตรา ๔๔ ผู้มีคุณสมบัติเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างของส่วนราชการต้องเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลางตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาก่อสร้างที่คณะกรรมการกำกับราคากลางกำหนด โดยจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้รับเหมาก่อสร้างทุกรายมีสิทธิขอขึ้นทะเบียนได้ตลอดเวลา

ให้ส่วนราชการประกาศเงื่อนไขตามวรรคหนึ่งในประกาศเชิญชวนผู้รับเหมาก่อสร้างให้เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างด้วย

ให้กรมบัญชีกลางประกาศรายชื่อผู้รับเหมาก่อสร้างที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง และให้ปรับปรุงความถูกต้องของข้อมูลทุกทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อมูล

มาตรา ๔๕ ในกรณีผู้รับเหมาร่วมกลุ่มกันเพื่อเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างของส่วนราชการในรูปแบบกิจการร่วมลงทุน (Consortium) กิจการร่วมค้า (Joint venture) หรือรูปแบบอื่นที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด หากผู้รับเหมาร่วมกันรายหนึ่งหรือหลายรายที่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก (Lead firm) ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลางตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้รับเหมาก่อสร้างที่คณะกรรมการกำกับราคากลางกำหนดแล้ว ให้ถือว่ากลุ่มผู้รับเหมานั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างของส่วนราชการแล้ว

หมวด ๔

กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

มาตรา ๔๖ บทบัญญัติในหมวดนี้ใช้บังคับกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ยกเว้นการจ้างที่ปรึกษา

มาตรา ๔๗ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุอาจกระทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(๑) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่ส่วนราชการเชิญชวนให้ผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการกำหนดเข้ายื่นข้อเสนอ

(๒) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่ส่วนราชการเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย

(๓) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่ส่วนราชการเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอหรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคากับส่วนราชการโดยตรง

ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละวิธีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๔๘ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้ส่วนราชการเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่

(๑) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีคัดเลือก

(ก) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) พัส্তুที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างมีคุณลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษหรือซับซ้อน หรือต้องผลิต ก่อสร้าง หรือให้บริการโดยผู้ประกอบการที่มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือมีความชำนาญเป็นพิเศษ หรือมีทักษะสูง และผู้ประกอบการนั้นมีจำนวนจำกัด

(ค) มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้พัสดุนั้นอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสดุ

(ง) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุชี้แจงเป็นการเฉพาะ

(จ) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศหรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

(ฉ) เป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ หรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ หรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

(ช) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องตรวจ ให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

(๒) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

(ก) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือวิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอนั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

(ข) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(ค) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีผู้ประกอบการซึ่งมีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียว หรือการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนผู้ให้บริการโดยชอบด้วยกฎหมายเพียงรายเดียวในประเทศไทยและไม่มีพัสดุอื่นที่จะใช้ทดแทนได้

(ง) มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉินเนื่องจากอุบัติเหตุหรือธรรมชาติพิบัติภัย และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรง

(จ) พาสุนที่จะจัดซื้อจัดจ้างเป็นพัสดุที่เกี่ยวพันกับพัสดุที่ได้จัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว และมีความจำเป็นต้องจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมเพื่อความสมบูรณ์หรือต่อเนื่องในการใช้พัสดุนั้น โดยมูลค่าของพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างเพิ่มเติมจะต้องไม่สูงกว่าพัสดุที่ได้จัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนแล้ว

(ฉ) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด โดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

(ช) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(๓) สำหรับส่วนราชการในต่างประเทศหรือมีกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติในต่างประเทศ จะจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้วิธีคัดเลือกหรือวิธีเฉพาะเจาะจงโดยไม่ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อนก็ได้

มาตรา ๔๙ เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ประกอบการ ก่อนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุใดตามแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ส่วนราชการประกาศร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนที่ได้รับอนุมัติจากหัวหน้าส่วนราชการแล้วในระบบเครือข่ายสารสนเทศของส่วนราชการนั้น และให้ส่งไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนดด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาการรับฟังความคิดเห็นร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวน เพื่อนำไปใช้เป็นเอกสารเชิญชวนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๕๐ เมื่อได้ดำเนินการตามมาตรา ๔๙ แล้ว ให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขออนุมัติดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

รายงานตามวรรคหนึ่ง จะทำเพื่อการจัดซื้อจัดจ้างพัสดुरายการเดียวหรือหลายรายการพร้อมกันก็ได้ แต่อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ
- (๒) จำนวนพัสดुकงเหลือที่มีประเภท ชนิด ลักษณะเดียวกับพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง
- (๓) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุ
- (๔) คุณลักษณะของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง
- (๕) ราคาพัสดุนั้นที่ส่วนราชการเคยจัดซื้อจัดจ้างครั้งหลังสุด ราคาอ้างอิงของพัสดุนั้นตามมาตรา ๑๙ หรือราคากลางสำหรับงานก่อสร้างที่ได้จากการคำนวณตามมาตรา ๔๓
- (๖) คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือเจรจาต่อรองราคาตามมาตรา ๕๗
- (๗) เอกสารเชิญชวนให้เข้ายื่นข้อเสนอหรือเจรจาต่อรองราคาตามมาตรา ๕๘
- (๘) วงเงินและประเภทของเงินที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง
- (๙) วิธีจัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีที่ไม่วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ให้ระบุเหตุผลในการเลือกวิธีนั้นไว้ด้วย

(๑๐) กำหนดเวลาดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละขั้นตอน

(๑๑) เกณฑ์ในการพิจารณาข้อเสนอตามมาตรา ๖๘

คณะกรรมการนโยบายอาจประกาศกำหนดรายการตามวรรคสองเพิ่มขึ้นอีกก็ได้ ให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างเสนอคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไปพร้อมกับรายงานตามวรรคหนึ่งด้วย

การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุตามมาตรา ๔๘ (๑) (ค) และ (๒) (ข) (ง) ซึ่งไม่อาจทำรายงานตามปกติได้ เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างจะทำรายงานตามวรรคสองเฉพาะรายการที่เห็นว่าจำเป็นก็ได้

มาตรา ๕๑ ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้ง ให้หัวหน้าส่วนราชการ แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนี้

- (๑) คณะกรรมการเปิดข้อเสนอ
- (๒) คณะกรรมการพิจารณาผลการคัดเลือก
- (๓) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ

ระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้หัวหน้าส่วนราชการ กำหนดตามความเหมาะสม หากคณะกรรมการไม่สามารถรายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าส่วนราชการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้มีบันทึกรายงานหัวหน้าส่วนราชการทราบโดยไม่ชักช้าพร้อม ด้วยเหตุผลและกำหนดเวลาที่คาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จ ในกรณีนี้ ให้หัวหน้าส่วนราชการมี อำนาจขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามที่เห็นสมควร

ในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุตามมาตรา ๔๘ (๒) ให้ได้รับการยกเว้นไม่ต้องแต่งตั้ง คณะกรรมการเปิดข้อเสนอ โดยให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาผลการคัดเลือกเป็นผู้ เปิดข้อเสนอแทน

ค่าตอบแทนคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลัง กำหนด

มาตรา ๕๒ คณะกรรมการตามมาตรา ๕๑ แต่ละคณะ เว้นแต่ คณะกรรมการ ตรวจรับพัสดุตามที่กำหนดในหมวด ๗ ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งข้าราชการของส่วนราชการ นั้นคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ และแต่งตั้งข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ หรือ พนักงานของรัฐของส่วนราชการนั้นอีกไม่น้อยกว่าสองคน เป็นกรรมการ ในกรณีที่เห็นสมควร จะ แต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ ได้

ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างครั้งเดียวกัน ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการใน คณะกรรมการตามมาตรา ๕๑ (๑) (๒) และ (๓) จะเป็นบุคคลเดียวกันไม่ได้

มาตรา ๕๓ คณะกรรมการเปิดข้อเสนอมีหน้าที่เปิดข้อเสนอ และตรวจสอบ ความถูกต้องของข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอทุกราย ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบาย กำหนด

มาตรา ๕๔ คณะกรรมการพิจารณาผลการคัดเลือกมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้ยื่นข้อเสนอและพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอที่ถูกต้องตรงตามเอกสารเชิญชวนและเป็น ประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุดตามเกณฑ์ในการพิจารณาข้อเสนอและการให้น้ำหนักที่กำหนด ไว้ในเอกสารเชิญชวน และให้รายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าส่วนราชการ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๕๕ เมื่อได้ดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แล้ว ให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างเสนอผู้มีอำนาจ เพื่อขออนุมัติในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะมีอำนาจสั่งซื้อสิ่งจ้างภายในวงเงินเท่าใด ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๕๖ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการตามมาตรา ๕๑ โดยอนุโลม เว้นแต่ การลงมติของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ต้องเป็นไปโดยเอกฉันท์

กรรมการของคณะใดไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการ ให้ทำบันทึกความเห็นแย้งไว้ด้วย

มาตรา ๕๗ บุคคลที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือเจรจาต่อรองราคาในการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ อย่างน้อยต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- (๑) มีความสามารถตามกฎหมาย
- (๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๓) ไม่อยู่ระหว่างเลิกกิจการ
- (๔) ไม่เป็นบุคคลซึ่งถูกระบุชื่อไว้ในบัญชีรายชื่อผู้ทำงานของทางราชการ
- (๕) ไม่เป็นผู้เกี่ยวข้องกับที่ปรึกษาออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างอาคาร

ในการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างของส่วนราชการ บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลางตามมาตรา ๔๔ ด้วย

ให้ส่วนราชการแจ้งให้บุคคลที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือเจรจาต่อรองราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง แสดงหลักฐานถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่ตนมีอยู่ในวันยื่นข้อเสนอด้วย

มาตรา ๕๘ เอกสารเชิญชวนให้เข้ายื่นข้อเสนอหรือเจรจาต่อรองราคา อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและที่อยู่ของส่วนราชการที่ประสงค์จะจัดซื้อจัดจ้าง
- (๒) ประเภท ลักษณะ ปริมาณ และคุณภาพของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งสถานที่ส่งมอบพัสดุ สถานที่ให้บริการ และแบบแปลน แผนผัง หรือโมเดลของสิ่งก่อสร้าง
- (๓) คุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือเจรจาต่อรองราคา
- (๔) ระยะเวลาในการส่งมอบพัสดุ กำหนดเวลาแล้วเสร็จของงาน หรือตารางเวลาการให้บริการ
- (๕) งบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น หรือราคากลางสำหรับงานก่อสร้างที่ได้จากการคำนวณตามมาตรา ๔๓
- (๖) วัน เวลา และสถานที่ยื่นข้อเสนอ
- (๗) เอกสารหลักฐานที่ต้องใช้ในการยื่นข้อเสนอ

(๘) รายละเอียดของราคาพัสดุที่เสนอ ซึ่งต้องรวมค่าลิขสิทธิ์ ค่าขนส่ง ค่าภาษี ค่าประกัน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ด้วย

(๙) ภาษาและสกุลเงินที่ใช้ในยื่นข้อเสนอ

(๑๐) ระยะเวลาการยื่นราคา

(๑๑) เกณฑ์ในการพิจารณาข้อเสนอตามมาตรา ๖๘

(๑๒) กิจกรรมที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา ๑๑

(๑๓) วัน เวลา และสถานที่ในการเปิดข้อเสนอ

(๑๔) ชื่อ ตำแหน่ง หมายเลขโทรศัพท์ติดต่อ ของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น

(๑๕) ข้อกำหนดในการสัญญา และแบบฟอร์มของสัญญา

(๑๖) ข้อสงวนสิทธิของทางราชการในกรณีที่ผู้ยื่นข้อเสนอหรือเจรจาต่อรองราคา มีคุณสมบัติไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในเอกสารเชิญชวน

(๑๗) สิทธิในการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา ๗๑

(๑๘) หลักเกณฑ์และวิธีวางหลักประกันข้อเสนอและหลักประกันสัญญา มูลค่า ของหลักประกัน การคืนหลักประกัน และการยึดหลักประกัน

คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดแบบประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมการจัดซื้อจัด จ้างและเอกสารเชิญชวน เพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๕๙ เพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากกรณีที่ผู้ยื่นข้อเสนอไม่ ปฏิบัติตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนราชการอาจกำหนดในเอกสารเชิญชวนให้ผู้ยื่นข้อเสนอ วางหลักประกันข้อเสนอก็ได้

หลักประกันตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

(๑) เงินสด

(๒) เช็คที่ธนาคารเป็นผู้ส่งจ่าย ลงวันที่ที่ใช้เช็คนั้นชำระต่อเจ้าหน้าที่หรือก่อนวัน นั้นไม่เกินสามวันทำการ

(๓) หนังสือค้ำประกันของธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบธุรกิจในการพาณิชย์

(๔) หนังสือค้ำประกันของบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับ อนุญาตให้ประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์และประกอบธุรกิจค้ำประกันตามประกาศของ ธนาคารแห่งประเทศไทยตามรายชื่อบริษัทเงินทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งเวียนให้ส่วน ราชการต่าง ๆ ทราบ

(๕) พันธบัตรรัฐบาลไทยซึ่งได้จดทะเบียนในการใช้เป็นหลักประกันที่ธนาคารแห่ง ประเทศไทย

(๖) สิ่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ยื่นข้อเสนอ ไม่ต้องวางหลักประกัน

หลักเกณฑ์และวิธีวางหลักประกันข้อเสนอ มูลค่าของหลักประกัน การคืนหลักประกัน และการยึดหลักประกัน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๖๐ การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ให้ส่วนราชการประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปว่าส่วนราชการจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุใด วัน เวลา สถานที่ และวิธีการรับหรือซื้อเอกสารเชิญชวน และราคาของเอกสารเชิญชวน (ถ้ามี) ซึ่งต้องไม่สูงกว่าค่าใช้จ่ายในการจัดทำเอกสารนั้น

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก ให้ส่วนราชการมีหนังสือเชิญผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ามายื่นข้อเสนอ

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ให้ส่วนราชการมีหนังสือเชิญผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดเพียงรายเดียวให้เข้ามายื่นข้อเสนอหรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคา

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้ ณ สถานที่ปิดประกาศของส่วนราชการนั้น และให้ส่งไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด ในการนี้ ส่วนราชการจะเผยแพร่ประกาศดังกล่าวโดยวิธีการอื่นด้วยก็ได้ พร้อมทั้งให้ส่งประกาศและเอกสารเชิญชวนให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี ทราบด้วย

มาตรา ๖๑ ในกรณีที่เห็นสมควรหรือเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้ประกอบการซึ่งได้รับหรือซื้อเอกสารเชิญชวน ให้ส่วนราชการจัดให้มีการประชุมชี้แจงรายละเอียดของเอกสารเชิญชวน โดยให้มีหนังสือเชิญผู้ประกอบการทุกรายซึ่งได้รับหรือซื้อเอกสารเชิญชวนให้เข้าร่วมประชุม

การประชุมชี้แจงตามวรรคหนึ่ง ต้องจัดให้มีขึ้นก่อนวันยื่นข้อเสนอวันแรก และให้ส่วนราชการทำบันทึกสรุปการชี้แจงส่งให้แก่ผู้ประกอบการทุกรายซึ่งได้รับหรือซื้อเอกสารเชิญชวนโดยมิชักช้า

มาตรา ๖๒ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเอกสารเชิญชวน ให้ส่วนราชการจัดทำเอกสารเชิญชวนเพิ่มเติมและส่งไปยังผู้ประกอบการซึ่งได้รับหรือซื้อเอกสารเชิญชวนทุกรายก่อนวันยื่นข้อเสนอวันแรก

หากการแก้ไขเอกสารเชิญชวนตามวรรคหนึ่งเป็นการแก้ไขในสาระสำคัญและอาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้ประกอบการในการยื่นข้อเสนอ ส่วนราชการต้องขยายเวลายื่นข้อเสนอเพื่อให้ผู้ประกอบการศึกษารายละเอียดและปรับปรุงข้อเสนอของตน

การขยายเวลาตามวรรคสอง ให้ส่วนราชการทำเป็นประกาศปิดไว้ ณ สถานที่ปิดประกาศของส่วนราชการนั้น และให้ส่งไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนดด้วย

มาตรา ๖๓ ระยะเวลาการปิดประกาศ การประชุมชี้แจงรายละเอียดของเอกสารเชิญชวน และการขยายเวลายื่นข้อเสนอ ตามมาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ และมาตรา ๖๒ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๖๔ เมื่อมีการยื่นข้อเสนอตามวัน เวลา และสถานที่ตามที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างลงทะเบียนรับไว้เป็นหลักฐานและออกใบรับให้แก่ผู้ยื่นข้อเสนอ

ข้อเสนอตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยข้อเสนอด้านเทคนิคและข้อเสนอด้านราคา

วิธีการยื่นข้อเสนอ การลงทะเบียนรับข้อเสนอ และการออกใบรับ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๖๕ ในกรณีมีผู้ยื่นข้อเสนอต่อส่วนราชการเมื่อพ้นวันและเวลาที่กำหนดไว้ในประกาศหรือเอกสารเชิญชวน หรือข้อเสนอนั้นส่งมาถึงส่วนราชการเมื่อพ้นวันและเวลาดังกล่าว ให้ส่วนราชการส่งข้อเสนอนั้นคืนไปยังผู้ยื่นข้อเสนอโดยมิชักช้า

มาตรา ๖๖ ส่วนราชการต้องเก็บข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายเป็นความลับ

ห้ามมิให้เปิดเผยข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอต่อผู้ซึ่งมิได้เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นหรือต่อผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น

มาตรา ๖๗ ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการคัดเลือกพิจารณาเฉพาะข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอที่มีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามเอกสารเชิญชวน และมีข้อเสนอด้านเทคนิคถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการกำหนด

มาตรา ๖๘ ในการพิจารณาข้อเสนอ ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการคัดเลือกพิจารณาโดยคำนึงถึงเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) ต้นทุนของพัสดุนั้นตลอดอายุการใช้งาน

(๒) มาตรฐานของสินค้า

(๓) ระยะเวลาการส่งมอบพัสดุ

(๔) ระยะเวลาการปฏิบัติตามสัญญา

(๕) บริการหลังการขาย

(๖) ราคา

(๗) เกณฑ์อื่นที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

ในการพิจารณา ส่วนราชการอาจเลือกใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งหรือหลายเกณฑ์ก็ได้ ประกอบกับเกณฑ์ราคา และต้องกำหนดน้ำหนักของแต่ละเกณฑ์ให้ชัดเจนด้วย แต่หากส่วนราชการจะใช้เกณฑ์เดียวในการพิจารณาคัดเลือก ให้ใช้เกณฑ์ราคา

มาตรา ๖๙ เมื่อพิจารณาข้อเสนอประกอบกับเกณฑ์ที่ส่วนราชการใช้ในการพิจารณาแล้ว การพิจารณาเลือกข้อเสนอให้จัดเรียงลำดับตามคะแนน ข้อเสนอใดที่มีคะแนนสูงสุดให้ส่วนราชการเลือกข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอรายนั้น

มาตรา ๗๐ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๗๑ หัวหน้าส่วนราชการอาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ส่วนราชการนั้นไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณหรืองบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอที่จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างนั้นต่อไป

(๒) มีการกระทำที่เข้าลักษณะเป็นการสมยอมกันในการเสนอราคาตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๓) การดำเนินการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

เมื่อมีการยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ส่วนราชการแจ้งให้ผู้ประกอบการซึ่งมารับหรือซื้อเอกสารเชิญชวนทุกรายเพื่อทราบ และมารับหลักประกันข้อเสนอดีน (ถ้ามี)

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ปิดไว้ ณ สถานที่ปิดประกาศของส่วนราชการนั้นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน และให้ส่งไปประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนดด้วย

มาตรา ๗๒ ในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยการเช่า อัตราค่าเช่า และการจ่ายเงินล่วงหน้า ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

หมวด ๕

กระบวนการจ้างที่ปรึกษา

มาตรา ๗๓ การจ้างที่ปรึกษาอาจกระทำได้โดยวิธี ดังต่อไปนี้

(๑) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่ส่วนราชการเชิญชวนให้ที่ปรึกษาทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการกำหนดเข้ายื่นข้อเสนอ

(๒) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่ส่วนราชการเชิญชวนเฉพาะที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ ในงานนั้นมีที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย

(๓) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่ส่วนราชการเชิญชวนที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอหรือให้เข้ามาเจรจาต่อรองราคากับส่วนราชการโดยตรง

ขั้นตอนการจ้างที่ปรึกษา แต่ละวิธีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๗๔ การจ้างที่ปรึกษาให้ส่วนราชการเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่ง ตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) การจ้างที่ปรึกษาสำหรับงานที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อน และมีที่ปรึกษาซึ่งสามารถทำงานนั้นได้เป็นการทั่วไป ให้ส่วนราชการใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป

(๒) กรณีที่ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก หรือกรณีที่เป็นงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อนหรืองานที่มีลักษณะพิเศษซึ่งมีที่ปรึกษาในงานที่จะจ้างนั้นจำนวนจำกัด ให้ส่วนราชการใช้วิธีคัดเลือก

(๓) กรณีที่ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก หรือการจ้างที่มีวงเงินค่าจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือกรณีเป็นงานที่จำเป็นต้องให้ที่ปรึกษารายเดิมทำต่อจากงานที่ได้ทำไว้แล้วเนื่องจากเหตุผลทางเทคนิค หรือเป็นงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติหากล่าช้าจะเสียหายแก่ราชการหรือความมั่นคงของชาติ และงานอื่นที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด ให้ส่วนราชการใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

มาตรา ๗๕ การจ้างที่ปรึกษา ยกเว้นที่ปรึกษาออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างอาคาร ให้จ้างที่ปรึกษาไทย เว้นแต่ ศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา กระทรวงการคลัง จะมีหนังสือรับรองว่าไม่มีที่ปรึกษาไทยเป็นผู้ให้บริการในงานที่จ้างนั้น หรือเป็นการจ้างที่ปรึกษาของส่วนราชการในต่างประเทศ

ในกรณีที่ที่ปรึกษาไทยรวมกลุ่มกับที่ปรึกษาต่างประเทศในรูปแบบกิจการร่วมลงทุน (Consortium) กิจการร่วมค้า (Joint venture) หรือรูปแบบอื่นที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด หากที่ปรึกษาไทยเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด และได้รับประโยชน์จากข้อตกลงรวมกลุ่มธุรกิจนั้นมากกว่าที่ปรึกษาต่างประเทศ ให้ถือว่ากลุ่มธุรกิจนั้นเป็นที่ปรึกษาไทย

มาตรา ๗๖ ในการจ้างที่ปรึกษาออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างอาคาร ที่ปรึกษาต้องมีใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมหรือวิศวกรรม แล้วแต่กรณี

มาตรา ๗๗ ที่ปรึกษาออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างอาคารที่เป็นคู่สัญญา กับ ส่วนราชการต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้รับเหมาก่อสร้างหรือผู้ให้บริการในงานที่เป็นผลมาจากการ ให้บริการของที่ปรึกษานั้น

มาตรา ๗๘ ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการจ้างที่ปรึกษา จากข้าราชการของส่วนราชการนั้น ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีก ไม่น้อยกว่าสองคน ในกรณีที่เห็นสมควร จะแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับ เรื่องที่จะจ้างที่ปรึกษานั้นร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ค่าตอบแทนคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กระทรวงการคลัง กำหนด

มาตรา ๗๙ คณะกรรมการดำเนินการจ้างที่ปรึกษามีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ ของผู้ยื่นข้อเสนอและพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอที่ถูกต้องตรงตามเอกสารเชิญชวนและเป็น ประโยชน์ต่อทางราชการมากที่สุดตามเกณฑ์ในการพิจารณาข้อเสนอและการให้น้ำหนักที่กำหนด ไว้ในเอกสารเชิญชวน และให้รายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าส่วนราชการ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๘๐ การคัดเลือกจ้างที่ปรึกษา ให้เป็นไปตามเกณฑ์ในการพิจารณา ข้อเสนอและการให้น้ำหนัก ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีการจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินงานประจำหรืองานที่มีมาตรฐานเชิง คุณภาพตามหลักวิชาชีพอยู่แล้ว เป็นต้นว่า การจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบหรือควบคุมงานซ่อม ถนน งานบำรุงรักษา งานปรับปรุงภูมิทัศน์ งานด้านการตรวจสอบ เป็นต้น ให้ส่วนราชการ คัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพซึ่งเสนอราคาต่ำสุด

(๒) กรณีการจ้างที่ปรึกษาที่ไม่ซับซ้อน เป็นต้นว่า การจ้างที่ปรึกษาเพื่อออกแบบ หรือควบคุมก่อสร้างถนนหรืออาคารที่เป็นไปตามมาตรฐานของทางราชการ ให้ส่วนราชการ คัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านเกณฑ์ด้านคุณภาพและได้คะแนนรวมด้านคุณภาพและด้านราคามาก ที่สุด

(๓) กรณีการจ้างที่ปรึกษาที่มีความซับซ้อน เป็นต้นว่า การจ้างที่ปรึกษาเพื่อ ออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างเขื่อน สนามบิน เป็นที่ปรึกษากฎหมาย เป็นที่ปรึกษาระบบ การเงินการคลัง ให้ส่วนราชการคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่ได้คะแนนด้านคุณภาพมากที่สุด

มาตรา ๘๑ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณา ทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการประชุมของ คณะกรรมการดำเนินการจ้างที่ปรึกษาโดยอนุโลม

มาตรา ๘๒ ให้นำความในมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ มาตรา ๖๘ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๑ มาใช้บังคับกับการจ้างที่ปรึกษาโดยอนุโลม

มาตรา ๘๓ อัตราค่าจ้างที่ปรึกษา หลักประกันผลงาน และการจ่ายเงินล่วงหน้า ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

หมวด ๖ การทำสัญญา

มาตรา ๘๔ ส่วนราชการต้องทำสัญญาตามแบบและเงื่อนไข ที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานอัยการสูงสุด

ในกรณีที่ส่วนราชการเห็นว่าแบบสัญญาตามวรรคหนึ่งไม่เหมาะสมกับสภาพการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในครั้งนั้น และประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในแบบสัญญาหรือไม่ใช้แบบสัญญาตามวรรคหนึ่ง ส่วนราชการต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานอัยการสูงสุดก่อน และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการวินิจฉัยทราบด้วย

มาตรา ๘๕ ในกรณีที่ส่วนราชการประสงค์จะทำข้อตกลงเป็นหนังสือโดยไม่ทำเป็นสัญญา ให้กระทำได้เฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา ๔๘ (๒) (ข) (ง) (ฉ) หรือการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา ๗๔ (๓) กรณีการจ้างที่มีวงเงินค่าจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) การจัดซื้อจัดจ้างจากส่วนราชการ

(๓) กรณีที่คู่สัญญาสามารถส่งมอบพัสดุได้ครบถ้วนภายในห้าวันทำการ นับตั้งแต่วันถัดจากวันทำข้อตกลงเป็นหนังสือ

(๔) การเช่า ซึ่งผู้เช่าไม่ต้องเสียเงินอื่นใดนอกจากค่าเช่า

(๕) กรณีอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินไม่เกินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้ต่อกันก็ได้

มาตรา ๘๖ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือให้เป็นดุลพินิจของหัวหน้าส่วนราชการหากไม่ทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ หรือเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ แต่ถ้ามีการเพิ่มวงเงิน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือขอทำความตกลงในส่วนที่ใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือ แล้วแต่กรณีด้วย

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือตามวรรคหนึ่ง หากมีความจำเป็นต้องเพิ่มหรือลดวงเงิน หรือเพิ่มหรือลดระยะเวลาส่งมอบหรือระยะเวลาในการทำงานให้ตกลงพร้อมกันไป

มาตรา ๘๗ การกำหนดอัตราค่าปรับในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๘๘ ให้ส่วนราชการส่งสำเนาสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี และกรมสรรพากร ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ทั้งนี้ ภายในวงเงินที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๘๙ ในการทำสัญญา ส่วนราชการต้องกำหนดให้มีการวางหลักประกันสัญญาไว้ด้วย เพื่อเป็นประกันการปฏิบัติงานตามสัญญานั้น

หลักประกันตามวรรคหนึ่ง ได้แก่

(๑) เงินสด

(๒) เช็คที่ธนาคารเป็นผู้ส่งจ่าย ลงวันที่ที่ใช้เช็คนั้นชำระต่อเจ้าหน้าที่ยหรือก่อนวันนั้นไม่เกินสามวันทำการ

(๓) หนังสือค้ำประกันของธนาคารพาณิชย์ที่ประกอบธุรกิจในราชอาณาจักร

(๔) หนังสือค้ำประกันของบริษัทเงินทุน หรือบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการเงินทุนเพื่อการพาณิชย์และประกอบธุรกิจค้ำประกันตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยตามรายชื่อบริษัทเงินทุนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบ

(๕) พันธบัตรรัฐบาลไทยซึ่งได้จดทะเบียนในการใช้เป็นหลักประกันที่ธนาคารแห่งประเทศไทย

(๖) สิ่งอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นคู่สัญญา ไม่ต้องวางหลักประกัน

หลักเกณฑ์และวิธีวางหลักประกันสัญญา มูลค่าของหลักประกัน การคืนหลักประกัน และการยึดหลักประกัน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๙๐ การจ่ายเงินล่วงหน้าในการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง จะกระทำมิได้ เว้นแต่หัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าจะมีความจำเป็นจะต้องจ่าย และมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ก่อนการทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

หมวด ๗

การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ

มาตรา ๙๑ การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ ให้ดำเนินการโดย คณะกรรมการตรวจรับพัสดุซึ่งหัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งจากข้าราชการของส่วนราชการนั้น ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าสองคน ในกรณีที่ เห็นสมควร จะแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้างร่วมเป็น กรรมการด้วยก็ได้

การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีคุณลักษณะทั่วไป หรือเป็นพัสดุที่ไม่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน หรือเป็นพัสดุที่ไม่ได้ใช้เทคโนโลยีสูง หัวหน้าส่วนราชการจะแต่งตั้งพนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ หรือพนักงานของรัฐเป็นกรรมการตามมาตรานี้ได้

การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีวงเงินไม่เกินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะแต่งตั้ง ข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ หรือพนักงานของรัฐคนหนึ่งซึ่งมิใช่ผู้จัดซื้อจัดจ้างเป็น ผู้ตรวจรับพัสดุก็ได้

มาตรา ๙๒ คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กำกับ ติดตาม และเร่งรัดการดำเนินงานให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ในสัญญา หรือข้อตกลงเป็นหนังสือ

(๒) ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของคู่สัญญาให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญา หรือข้อตกลงเป็นหนังสือ

(๓) บันทึกสภาพการปฏิบัติงานและเหตุการณ์แวดล้อมที่อาจเป็นปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติงาน

(๔) เสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการกรณีการงดหรือลดค่าปรับ การขยาย เวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ รวมทั้งการแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ และการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ

(๕) หากตรวจพบความผิดปกติในการดำเนินงานของคู่สัญญาให้รับทำรายงาน เป็นลายลักษณ์อักษรเสนอหัวหน้าส่วนราชการ

(๖) พิจารณาระงับข้อพิพาทเบื้องต้น

(๗) ตรวจรับพัสดุให้ถูกต้องครบถ้วนตามที่กำหนดในสัญญาหรือข้อตกลงเป็น หนังสือ หากเห็นว่าผลงานที่ส่งมอบไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการและข้อกำหนดในสัญญาหรือ ข้อตกลงเป็นหนังสือ ให้รายงานหัวหน้าส่วนราชการเพื่อทราบหรือสั่งการแล้วแต่กรณี

(๘) หน้าที่อื่นที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๙๓ การจ้างเหมาก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะๆ อัน จำเป็นต้องมีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิด หรือมีเงื่อนไขการจ่ายเงินเป็นงวดตามความก้าวหน้าของ

งาน ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งผู้ควบคุมงานที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านช่างตามลักษณะของงานก่อสร้างจากข้าราชการ พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ หรือพนักงานของรัฐของส่วนราชการนั้น ในกรณีที่เห็นสมควร จะแต่งตั้งบุคคลอื่นซึ่งมีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับงานก่อสร้างเป็นผู้ควบคุมงานด้วยก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจรับพัสดุ

หน้าที่ของผู้ควบคุมงาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๙๔ พสดุที่จะตรวจรับไว้ได้ต้องมีจำนวน ปริมาณ คุณลักษณะ หรือคุณภาพตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ

หลักเกณฑ์และวิธีการการตรวจรับพัสดุ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๙๕ เมื่อคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเสนอความเห็นต่อหัวหน้าส่วนราชการว่าสมควรรับหรือไม่รับพัสดุใด ให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณาและมีคำสั่งว่าจะอนุมัติให้รับพัสดุนั้นไว้หรือไม่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุเสนอความเห็น

มาตรา ๙๖ การงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ให้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่จะพิจารณาได้ตามจำนวนวันที่มีเหตุเกิดขึ้นจริงเฉพาะกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เหตุเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของส่วนราชการ

(๒) เหตุสุดวิสัย

(๓) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย

ให้ส่วนราชการระบุไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือกำหนดให้คู่สัญญาต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ส่วนราชการทราบภายในสิบห้าวันนับแต่เหตุนั้นได้สิ้นสุดลง หากมิได้แจ้งภายในเวลาที่กำหนด คู่สัญญาจะยกมากล่าวอ้างเพื่อขอลดหรืองดค่าปรับ หรือขอขยายเวลาในภายหลังมิได้ เว้นแต่กรณีตาม (๑) ซึ่งมีหลักฐานชัดเจน หรือส่วนราชการทราบที่อยู่แล้วตั้งแต่นั้น

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณงดหรือลดค่าปรับให้แก่คู่สัญญา หรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย

หมวด ๘
การเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ

มาตรา ๙๗ ในกรณีที่มีเหตุบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือตามกฎหมายหรือมีเหตุอันเชื่อได้ว่าผู้รับจ้างไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ให้หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจบอกเลิกสัญญากับคู่สัญญา การตกลงกับคู่สัญญาเพื่อเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ให้หัวหน้าส่วนราชการกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยตรง

มาตรา ๙๘ ในกรณีที่คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือได้และจะต้องมีการปรับ หากจำนวนเงินค่าปรับเกินร้อยละสิบของวงเงินจัดซื้อจัดจ้างพัสดุครั้งนั้น และคู่สัญญาไม่ยินยอมชำระค่าปรับให้แก่ทางราชการภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเงื่อนไข ให้หัวหน้าส่วนราชการบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือกับคู่สัญญานั้น แต่หากคู่สัญญามีหนังสือยินยอมชำระค่าปรับให้แก่ทางราชการภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเงื่อนไข หัวหน้าส่วนราชการจะไม่บอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือกับคู่สัญญานั้นก็ได้

หนังสือยินยอมตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

หมวด ๙
การทำงาน

มาตรา ๙๙ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาของส่วนราชการกระทำการดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญานั้นกระทำการอันมีลักษณะเป็นการทำงาน

(๑) เป็นผู้ที่ได้รับการคัดเลือกแล้วไม่ยอมทำสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือกับส่วนราชการภายในเวลาที่กำหนด

(๒) คู่สัญญาของส่วนราชการหรือผู้รับจ้างช่วงที่ส่วนราชการอนุญาตให้รับช่วงงานได้ ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือนั้น

(๓) คู่สัญญาของส่วนราชการไม่ดำเนินการแก้ไขความชำรุดบกพร่องภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ หรือพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างไม่ได้มาตรฐาน หรือวัสดุที่ใช้ไม่ได้มาตรฐาน หรือไม่ครบถ้วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือ ทำให้งานบกพร่องเสียหายอย่างร้ายแรง

(๔) เมื่อปรากฏว่าผู้ยื่นข้อเสนอกระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือกระทำการโดยไม่สุจริตในการยื่นข้อเสนอตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๕) เมื่อปรากฏว่าผลการปฏิบัติตามสัญญาของที่ปรึกษามีข้อบกพร่อง ผิดพลาดหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง

(๖) การกระทำอื่นที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๑๐๐ ให้ปลัดกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทำงานและเพิกถอนรายชื่อผู้ทำงาน

การสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทำงาน การแจ้งเวียนให้ส่วนราชการทราบรายชื่อผู้ทำงาน และเพิกถอนรายชื่อผู้ทำงาน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๐๑ ส่วนราชการจะก่อนนิติสัมพันธ์กับผู้ปลัดกระทรวงการคลังได้แจ้งเวียนรายชื่อเป็นผู้ทำงานแล้วมิได้

หมวด ๑๐

การร้องเรียนและระงับข้อพิพาท

มาตรา ๑๐๒ ผู้ประกอบการซึ่งได้รับหรือซื้อเอกสารเชิญชวนจากส่วนราชการ และปรากฏหลักฐานแสดงการรับหรือซื้อเอกสารเชิญชวนจากส่วนราชการ มีสิทธิร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีที่เห็นว่าส่วนราชการมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๑๐๓ การร้องเรียนต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน ในกรณีผู้ร้องเรียนเป็นนิติบุคคล ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล และประทับตราของนิติบุคคล

ในหนังสือร้องเรียนตามวรรคหนึ่งต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลอันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียนให้ชัดเจน พร้อมแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปด้วย

มาตรา ๑๐๔ ให้ผู้มีสิทธิร้องเรียนยื่นคำร้องเรียนต่อส่วนราชการนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับหรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องเรียน

มาตรา ๑๐๕ ให้หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยข้อร้องเรียน

มาตรา ๑๐๖ ผู้ร้องเรียนซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหัวหน้าส่วนราชการมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัย

การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยให้เป็นที่สุด

หมวด ๑๑
การบริหารพัสดุ

มาตรา ๑๐๗ ให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างมีหน้าที่ในการควบคุมพัสดุ ดังนี้

- (๑) พิจารณานิตของพัสดุที่จำเป็นต้องสำรองโดยแยกประเภทตามกลุ่มพัสดุ
- (๒) พิจารณาจำนวนชิ้นของพัสดุที่ควรจะต้องสำรอง โดยให้มีจำนวนเท่าที่จำเป็น และจัดหาทดแทนเมื่อมีจำนวนน้อยลง
- (๓) จัดให้มีบัญชีคุมพัสดุ โดยใช้วิธีการทางบัญชีเป็นหลัก และให้สามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา
- (๔) จัดทำทะเบียนทรัพย์สิน
- (๕) จัดทำบัญชีพัสดุทุกสิ้นปีงบประมาณเพื่อการตรวจสอบพัสดุประจำปี
- (๖) จัดให้มีการเก็บรักษาและดูแลพัสดุให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมและปลอดภัย พร้อมทั้งจะใช้งานได้ทันที หากพัสดुरายการใดหมดความจำเป็น หรือเสื่อมสภาพไม่เหมาะสมต่อการใช้งาน ให้เสนอขออนุมัติหัวหน้าส่วนราชการเพื่อจำหน่าย

มาตรา ๑๐๘ การเบิกจ่าย การยืม การคืน การแลกเปลี่ยนพัสดุ และการตรวจสอบพัสดุ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

มาตรา ๑๐๙ การจำหน่ายพัสดุที่หมดความจำเป็น พสดุที่หากใช้ต่อไปจะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมาก พสดุที่หมดอายุการใช้งาน พสดุที่มีสภาพไม่เหมาะสมหรือไม่คุ้มค่าที่จะใช้งานต่อไป หรือพัสดุที่มีการจัดหาทดแทนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างรายงานต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อพิจารณาสั่งให้ดำเนินการตามวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การขาย ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อประเมินสภาพและตรวจสอบราคากลางเหลือของพัสดุนั้นก่อน ถ้ามีราคาไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะขายโดยวิธีเฉพาะเจาะจงก็ได้ แต่ถ้ามีราคาเกินกว่าวงเงินที่กำหนด ให้ดำเนินการขายทอดตลาดก่อน แต่ถ้าขายโดยวิธีทอดตลาดแล้วไม่ได้ผลดี ให้นำวิธีการที่กำหนดไว้สำหรับการจัดหาพัสดุมายังบังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่เป็นการขายให้แก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ให้ขายโดยวิธีเฉพาะเจาะจง

(๒) การแลกเปลี่ยน ให้ทำได้ในกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการและมีมูลค่าของพัสดุที่เท่าเทียมหรือใกล้เคียงกัน

(๓) การบริจาคหรือโอน ให้ทำได้เฉพาะกรณีเป็นการบริจาคหรือการโอนให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานกุศลสาธารณะ หรือกรณีอื่นที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นสมควร

(๔) การแปรสภาพหรือทำลาย ให้ทำได้ในกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการ และให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๑๑๐ ในกรณีที่พัสดุสูญไปโดยไม่ปรากฏตัวผู้รับผิดชอบ หรือมีตัวผู้รับผิดชอบแต่ไม่สามารถใช้ได้ หรือมีตัวพัสดุอยู่แต่ไม่สมควรดำเนินการตามมาตรา ๑๐๙ ให้จำหน่ายพัสดุนั้นเป็นสูญ

การอนุมัติการจำหน่ายพัสดุเป็นสูญ ถ้ามีมูลค่าสุทธิทางบัญชีรวมกันไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการ ถ้ามีมูลค่ารวมกันเกินกว่าวงเงินที่กำหนด ให้เสนอขออนุมัติต่อรัฐมนตรี

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๑๑ รายชื่อผู้ทำงานที่มีอยู่ก่อนพระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นรายชื่อผู้ทำงานตามพระราชกฤษฎีกานี้

การพิจารณากำหนดผู้สมควรถูกสั่งให้เป็นผู้ทำงานซึ่งเหตุแห่งการพิจารณาเกิดขึ้นก่อนที่พระราชกฤษฎีกานี้จะมีผลบังคับใช้ ให้ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๑๑๒ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุที่ได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ และการตรวจรับและจ่ายเงินยังไม่แล้วเสร็จ ให้ดำเนินการตามระเบียบดังกล่าวต่อไป

มาตรา ๑๑๓ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการกำกับราคากลางกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรายละเอียดการคำนวณราคากลางสำหรับงานก่อสร้างของส่วนราชการตามมาตรา ๓๙ (๑) แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

ในระหว่างระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้หลักเกณฑ์และรายละเอียดประกอบการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างที่คณะกรรมการกำกับนโยบายราคากลางงานก่อสร้างซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกำหนดไว้แล้ว ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป

มาตรา ๑๑๔ ในวาระเริ่มแรก ให้กรมบัญชีกลางจัดให้มีการขึ้นทะเบียนผู้มีคุณสมบัติเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างของส่วนราชการตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

ในระหว่างที่การขึ้นทะเบียนผู้มีคุณสมบัติเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งยังไม่แล้วเสร็จ ให้ส่วนราชการได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ แต่หากส่วนราชการได้มีการจัดทำบัญชีผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น

ไว้แล้ว ให้ส่วนราชการนั้นใช้บัญชีผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นที่ส่วนราชการได้คัดเลือกไว้แล้วต่อไป จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อผู้มีคุณสมบัติเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างงานก่อสร้างของส่วนราชการ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๑๑๕ ให้กรมบัญชีกลางจัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุตามมาตรา ๑๙ ให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ

ในระหว่างที่ฐานข้อมูลตามวรรคหนึ่งยังไม่แล้วเสร็จ ให้ส่วนราชการใช้ราคาที่ส่วนราชการเคยซื้อหรือจ้างครั้งล่าสุดภายในระยะเวลาสองปีงบประมาณแทนการใช้ราคาอ้างอิงของพัสดุ

มาตรา ๑๑๖ ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือกำหนดกรณีใด เพื่อปฏิบัติการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกานี้โดยอนุโลม

ในกรณีที่ไม่อาจนำระเบียบหรือแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้แล้วมาใช้บังคับได้ตามวรรคหนึ่ง การดำเนินการของส่วนราชการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

บทที่ 9 ร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ.

ร่าง พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีความสำคัญมากต่อการปฏิรูปกิจการพลังงานในประเทศไทย โดยรวมแล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้รับการยกย่องมาค่อนข้างดีและมีความรัดกุม อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดร่างกฎหมายดังกล่าวยังมีบทบัญญัติในหลายมาตรา ที่จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือสิทธิประโยชน์ของประชาชน ดังตัวอย่างต่อไปนี้

9.1 การป้องกันการผูกขาดและการส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรม

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๕๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อมิให้มีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน

ความเห็น

มาตรานี้มีความสำคัญมากแต่กลับมีรายละเอียดน้อยมาก โดยข้อกำหนดทั้งหมดอยู่ในดุลพินิจของคณะกรรมการ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้หลักการขั้นต่ำไว้เลย เมื่อคำนึงถึงปัญหาของกฎหมายแข่งขันทางการค้าที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่สามารถบังคับใช้กับรัฐวิสาหกิจเลย เนื่องจากมีข้อยกเว้นไว้ จะเห็นว่า จะสามารถทำให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมได้ยากมาก เนื่องจากผู้เล่นรายใหญ่ทั้งในตลาดไฟฟ้าและก๊าซธรรมชาติเป็นรัฐวิสาหกิจ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๕๘ ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตรายหนึ่งหรือหลายรายเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาด และให้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อกำกับดูแลมิให้ผู้รับใบอนุญาตดังกล่าวมีการกระทำการใด ๆ อันเป็นการผูกขาด ลดการแข่งขัน หรือจำกัดการแข่งขันในการให้บริการพลังงาน อย่างน้อยในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การกำหนดเงื่อนไขในลักษณะที่เป็นการบังคับโดยตรงหรือโดยทางอ้อมอย่างไม่เป็นธรรม ให้ผู้รับใบอนุญาต อื่นหรือลูกค้าของตน ต้องจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อหรือการจำหน่าย พลังงาน หรือต้องจำกัดโอกาสในการเลือกซื้อหรือ จำหน่ายพลังงาน หรือการได้รับหรือให้บริการจากผู้ประกอบธุรกิจอื่น

- (๒) การระงับ ลด หรือจำกัดการบริการ การผลิต การซื้อ การจำหน่าย การส่งมอบการนำเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เพื่อลดปริมาณให้ต่ำกว่าความต้องการของตลาด
- (๓) การกีดกันการแข่งขันหรือ แทรกแซงการประกอบธุรกิจของผู้อื่นโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

การประกาศ กำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตใดเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามวรรคหนึ่ง ให้พิจารณาถึงส่วนแบ่งตลาดในตลาดพลังงานและพื้นที่การให้บริการที่เกี่ยวข้องของผู้รับใบอนุญาตนั้น การเป็นเจ้าของโครงข่ายพลังงานหรือ ศูนย์ควบคุมระบบโครงข่ายพลังงาน หรือการเป็นเจ้าของกิจการที่เกี่ยวข้อง

9.2 การกำกับดูแลอัตราค่าบริการ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๖๒ ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภท โดยมีแนวทางดังต่อไปนี้

- (๑) ควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ
 - (๒) ควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศ
 - (๓) ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน
 - (๔) คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต
 - (๕) คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสหรือการจัดหาไฟฟ้าเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
 - (๖) การคำนวณอัตราค่าบริการต้องชัดเจน โปร่งใส และต้องประกาศเผยแพร่
- อัตราค่าบริการ
- (๗) ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อ ผู้ใช้พลังงานหรือผู้ประสงค์จะใช้พลังงานอย่างไม่เป็นธรรม

ความเห็น

มาตรานี้กำหนดให้มีการกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตทุกราย ซึ่งเป็นการกำกับดูแลที่มากเกินไป ควรกำหนดอัตราค่าบริการเฉพาะของผู้รับใบอนุญาตที่เป็นผู้ประกอบการ

การรายใหญ่ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงในการผูกขาดตลาดหรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า “ผู้มีอำนาจเหนือตลาด” (dominant operator) เท่านั้น การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตทั้งหมด จะชักจูงให้มีการปิดกั้นการแข่งขันด้านราคา โดยผู้รับใบอนุญาตทุกราย กำหนดอัตราค่าบริการเท่ากันหมด แม้ว่าอัตราดังกล่าวจะเป็นเพดานราคา (price ceiling) ตามมาตรา 69 ก็ตาม

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๖๒ ภายใต้นโยบายและแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าบริการของผู้รับใบอนุญาตแต่ละประเภท ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเหนือตลาดตามมาตรา ๕๘ เพื่อให้อัตราค่าบริการเป็นไปตามแนวทางดังต่อไปนี้

- (๑) ควรสะท้อนถึงต้นทุนที่แท้จริงและคำนึงถึงผลตอบแทนที่เหมาะสมของการลงทุนของการประกอบกิจการพลังงานที่มีประสิทธิภาพ
- (๒) ~~ควรอยู่ในระดับที่ทำให้มีการจัดหาพลังงานอย่างมีประสิทธิภาพและเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการใช้พลังงานในประเทศ~~
- (๓) ~~ควรจูงใจให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการประกอบกิจการพลังงาน~~
- (๔) คำนึงถึงความเป็นธรรมแก่ทั้งผู้ใช้พลังงานและผู้รับใบอนุญาต
- (๕) คำนึงถึงการช่วยเหลือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาสหรือการจัดหาไฟฟ้าเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค
- (๖) การคำนวณอัตราค่าบริการต้องชัดเจน โปร่งใส และต้องประกาศเผยแพร่อัตราค่าบริการ
- (๗) ไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อ ผู้ใช้พลังงานหรือผู้ประสงค์จะใช้พลังงานอย่างไม่เป็นธรรม

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๖๓ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่ผู้รับใบอนุญาต กำหนดให้เป็นไปตาม นโยบายและแนวทางที่ได้รับความเห็นชอบตามมาตรา ๖๑ และตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๒

ในกรณีที่มีการร้องขอ คณะกรรมการต้องเปิดเผยสูตรหรือวิธีการที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการ รวมทั้งข้อมูลค่าตัวแปรที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการ ยกเว้นในกรณีที่ตัวแปรดังกล่าวเป็นข้อมูลลับทางการค้าของผู้รับใบอนุญาต

ความเห็น

ไม่ควรยินยอมให้มีการไม่เปิดเผยข้อมูลค่าตัวแปรที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการ โดยอ้างว่าเป็นข้อมูลลับทางการค้าของผู้รับใบอนุญาต ซึ่งจะเปิดช่องว่างให้มีการจัดเก็บอัตราค่าบริการที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ ประโยชน์สาธารณะควรเป็นหลักที่มีความสำคัญสูงกว่าความลับทางการค้า

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๖๓ ให้คณะกรรมการกำกับดูแลอัตราค่าบริการที่ผู้รับใบอนุญาต กำหนดให้เป็นไปตาม นโยบาย และแนวทางที่ได้รับความเห็นชอบตามมาตรา ๖๑ และตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๒

ในกรณีที่อัตราค่าบริการเป็นอัตราที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป คณะกรรมการเปิดเผย สูตร หรือวิธีการที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการ รวมทั้ง ข้อมูลค่าตัวแปรที่ใช้ในการคำนวณอัตราค่าบริการ ยกเว้นในกรณีที่ตัวแปรดังกล่าวเป็นข้อมูลลับทางการค้าของผู้รับใบอนุญาต

9.3 การให้บริการอย่างทั่วถึง

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๘๗ คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบริการด้านพลังงาน ในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่ยังไม่มีผู้ให้บริการ หรือมีแต่ไม่ทั่วถึง หรือไม่เพียงพอแก่ ความต้องการของผู้ใช้พลังงานในท้องที่นั้น

การกำหนดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดตาม มาตรา ๙ (๗)

ความเห็น

การกำหนดภาระในการให้บริการอย่างทั่วถึงโดยให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐมนตรี โดยไม่มีหลักเกณฑ์ใดกำกับเลย อาจทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้ให้บริการบางราย ควรมีหลักเกณฑ์ใดกำกับการให้บริการอย่างทั่วถึงเช่น การภาระการให้บริการพลังงานตามมาตรา นี้ ต้องไม่ทำให้เกิดภาระเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และจะต้องมีการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการพลังงานในลักษณะและประเภทเดียวกัน

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๘๗ คณะกรรมการอาจกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องจัดให้มีบริการด้านพลังงานในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่ยังไม่มีผู้ให้บริการ หรือมีแต่ไม่ทั่วถึง หรือไม่เพียงพอแก่ ความต้องการของผู้ใช้พลังงานในท้องที่นั้น

การกำหนดตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดตาม มาตรา ๙ (๗) และจะต้องไม่ทำให้เกิดภาระเกินสมควรแก่การลงทุนของผู้รับใบอนุญาต และต้องให้มีการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันในระหว่างผู้รับใบอนุญาตที่ประกอบกิจการ พลังงาน ในลักษณะและประเภทเดียวกัน

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๙๓ ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า นำส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามมาตรา ๑๑ (๑๐) โดยเงินที่นำส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้จ่ายตามมาตรา ๙๕ (๑) ให้หักจากอัตราค่าบริการ

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้จัดให้มีการแยกบัญชีตามกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๕ (๑) (๒) (๓) และ (๔) อย่างชัดเจน โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้าที่จะต้องรับภาระในการที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า นำส่งเงินเข้ากองทุนด้วย

ความเห็น

ควรมีการกำหนดอัตราสูงสุดในการจัดเก็บเงินที่นำส่งเข้ากองทุน เพื่อป้องกันไม่ให้มีการจัดเก็บในอัตราที่สูงเกินไป ดังปรากฏในกรณีของการประกอบกิจการโทรคมนาคม ซึ่งมีแนวความคิดที่จะจัดเก็บสูงถึงร้อยละ 4 ควรกำหนดเป็นร้อยละของรายได้ของผู้รับใบอนุญาต ลงในกฎหมายเลย และให้การจัดเก็บจริง ต้องมีการประมาณการรายจ่ายตามมาตรา 94 ในแต่ละปีก่อนประกาศอัตราที่จะมีการจัดเก็บจริง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๙๓ ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้า นำส่งเงินเข้ากองทุน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามมาตรา ๑๑ (๑๐) โดยเงินที่นำส่งเข้ากองทุนเพื่อใช้จ่ายตามมาตรา ๙๕ (๑) ให้หักจากอัตราค่าบริการ

เงินที่เก็บเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่งต้องมีอัตราไม่เกินร้อยละ ๒ ของรายได้จากการประกอบกิจการ ของผู้รับใบอนุญาต โดยอัตราการจัดเก็บต้องอยู่บนพื้นฐานของการประมาณการค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามมาตรา ๙๔ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ใช้ไฟฟ้าที่จะต้องรับภาระในการที่ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้านำส่งเงินเข้ากองทุนด้วย

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้จัดให้มีการแยกบัญชีตามกิจการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙๔ (๑) (๒) (๓) และ (๔) อย่างชัดเจน

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๙๔ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อการชดเชยและอุดหนุนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค

(๒) เพื่อการชดเชยผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งต้องจ่ายอัตราค่าไฟฟ้าแพงขึ้นจากการที่ ผู้รับใบอนุญาตที่มีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้ากระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๘๕ วรรคสอง

(๓) เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า

ความเห็น

การชดเชยและอุดหนุนผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา 94(1) นี้ไม่มีกลไกในการรับประกันความเชื่อมโยงกับภาระที่เกิดขึ้นตามมาตรา 87 จึงอาจจะมีการชดเชยมากหรือน้อยเกินไปได้ ควรให้มีการประมาณการภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรา 87 และเปิดเผยการประมาณการดังกล่าวและการชดเชยและอุดหนุนจริงต่อประชาชนด้วย

เงินกองทุนที่ใช้ตามมาตรา 94(3) ควรถูกใช้เพื่อชดเชยให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า นอกเหนือไปจากการใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๙๔ เงินกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อการชดเชยและอุดหนุนผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าซึ่งได้ให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าที่ด้อยโอกาส หรือเพื่อให้มีการให้บริการไฟฟ้าอย่างทั่วถึง หรือเพื่อส่งเสริมนโยบายในการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค ตามมาตรา ๘๗

(๒) เพื่อการชดเชยผู้ใช้ไฟฟ้าซึ่งต้องจ่ายอัตราค่าไฟฟ้าแพงขึ้นจากการที่ ผู้รับใบอนุญาตที่มีศูนย์ควบคุมระบบไฟฟ้ากระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๘๕ วรรคสอง

(๓) เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า

9.4 การตรวจสอบ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๔๓ ให้ คณะกรรมการจัดทำรายงานประจำปี เสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาทุกสัปดาห์งบประมาณ และเปิดเผยต่อสาธารณชน รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ และ สำนักงานในปีที่ล่วงมา รวมทั้ง เหตุผลในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ งบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี รวมทั้งแผนงานที่จะดำเนินการในภายหน้าของคณะกรรมการและสำนักงาน

ความเห็น

มีการกำหนดรายละเอียดของรายงานประจำปีน้อยมาก และไม่เป็นที่แน่ชัดว่า เหตุผลในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔๓ ให้ คณะกรรมการจัดทำรายงานประจำปี เสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกสัปดาห์งบประมาณ และเปิดเผยต่อสาธารณชน

รายงานตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องกล่าวถึง

- (๑) การรับและการใช้จ่ายเงินที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน
- (๒) ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการและ สำนักงาน และกองทุน ในปีที่ล่วงมา รวมทั้งเหตุผลในการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ
- (๓) งบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการพร้อมทั้งรายงานของผู้สอบบัญชี
- (๔) แผนงานที่จะดำเนินการในภายหน้าของคณะกรรมการและสำนักงานและกองทุน
- (๕) สภาพการแข่งขันในการประกอบกิจการพลังงานประเภทต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- (๖) คุณภาพและอัตราค่าบริการพลังงานประเภทต่างๆ ที่มีความสำคัญต่อประชาชน
- (๗) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้บริโภค
- (๘) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกองทุนตามมาตรา ๔๔

9.5 กระบวนการรับฟังความเห็น

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๗๗ ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องดำเนินการตามที่กำหนดในแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงาน

ให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการกำหนดจัดทำแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการให้ความเห็นประกอบด้วย ในการนี้คณะกรรมการอาจจัดให้มีกระบวนการรับฟังความเห็นตามมาตรา ๒๖ ด้วยก็ได้

ให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐตามวรรคสองจัดทำแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามขอบเขตและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ความเห็น

กฎหมายควรกำหนดให้มีการรับฟังความเห็นในประเด็นที่มีความสำคัญ โดยไม่ปล่อยให้เป็นผู้ดุลพินิจของคณะกรรมการตามวรรคสาม

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในมาตราอื่นๆ ที่ให้ดุลพินิจแก่คณะกรรมการในการรับฟังความเห็นหรือไม่ก็ได้

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๗๗ ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานต้องดำเนินการตามที่กำหนดในแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงาน

ให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐตามที่คณะกรรมการกำหนดจัดทำแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ในการพิจารณาแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานตามวรรคสอง ให้คณะกรรมการให้ความเห็นประกอบด้วย ในการนี้ให้คณะกรรมการ ~~อาจจัด~~ให้มีกระบวนการรับฟังความเห็นตามมาตรา ๒๖ ด้วยก็ได้

ให้ผู้รับใบอนุญาตที่มีระบบโครงข่ายพลังงานซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐตามวรรคสอง

จัดทำแผนการขยายระบบโครงข่ายพลังงานเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบตามขอบเขตและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

9.6 อื่น ๆ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๕/๑ การออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ให้นำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ความเห็น

เสนอตัดทิ้ง ไม่จำเป็นต้องเขียน เพราะต้องนำกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับอยู่แล้ว ไม่ใช่เลือกใช้โดยอนุโลม (ดูมาตรา 3 พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง)

มาตรา ๓ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

บทที่ 10 ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง พ.ศ. ที่นำเสนอโดยคณะรัฐมนตรี เป็นร่างกฎหมายที่มีจุดประสงค์เพื่อจัดระเบียบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง เพื่อรองรับกับการที่ ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง ขนาดใหญ่ขยายตัวอย่างรวดเร็ว แล้วส่งผลกระทบต่อการประกอบธุรกิจของธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งรายย่อย

ร่างพระราชบัญญัติ นี้มีปัญหาในเชิงโครงสร้างของการออกแบบกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายมีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาในเชิงสารัตถะ (substantive) น้อยมาก โดยหลักแล้วมีเพียงการกำหนดให้มีการกำกับดูแล ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่ง ที่มีลักษณะตามที่กำหนดในมาตรา 20 โดยระบบใบอนุญาตเท่านั้น ส่วนรายละเอียดในการออกใบอนุญาตและการกำกับดูแลที่สำคัญล้วนเป็นดุลพินิจของกระทรวงพาณิชย์ในการออกกฎหมายกระทรวง และคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามร่างกฎหมายนี้ การออกกฎหมายในลักษณะนี้จะทำให้เกิดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางมิชอบได้ง่าย เนื่องจากไม่มีกลไกในการตรวจสอบในการออกกฎหมายกระทรวงหรือการใช้อำนาจทางปกครองเลย

สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่สมควรยอมรับหลักการของร่างกฎหมายฉบับนี้ และควรให้กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นต้นเรื่องไปยกร่างกฎหมายนี้ใหม่ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติยอมรับหลักการของร่างกฎหมายฉบับนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายนี้ ในประเด็นดังต่อไปนี้

10.1 การออกกฎหมายกระทรวงโดยกระบวนการที่มีส่วนร่วมและมีความโปร่งใส

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๐ เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งและเพื่อให้ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งรายย่อยดั้งเดิมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของระบบเศรษฐกิจในชุมชนดำรงอยู่ได้ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้การประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ เป็นธุรกิจที่ต้องขออนุญาตในการประกอบธุรกิจ

(๑) ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งที่มีขนาดพื้นที่ของสถานประกอบธุรกิจขายสินค้าแห่งใดแห่งหนึ่ง ตั้งแต่หนึ่งพันตารางเมตรขึ้นไป

พื้นที่ของสถานประกอบธุรกิจขายสินค้า หมายความว่าพื้นที่รวมของทุกชั้นภายในอาคาร และพื้นที่ภายนอกอาคารที่ใช้ประกอบกิจการขายสินค้า พื้นที่ที่ให้บุคคลอื่นเช่าและคลังสินค้าที่อยู่ในบริเวณเดียวกันหรือต่อเนื่องกับพื้นที่ที่ใช้ประกอบกิจการขายสินค้า

(๒) ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งที่มียอดรายได้หรือประมาณการรายได้ของทุกสาขาในปีภาษีที่ผ่านมาหรือประมาณการรายได้ของแผนธุรกิจในปีแรกรวมกันตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือตามจำนวนที่กำหนดเพิ่มขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา หรือ

(๓) ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งได้รับอนุญาตจากผู้ประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตาม (๑) หรือ (๒) ให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือสิทธิอื่น เพื่อประกอบธุรกิจภายในระยะเวลาหรือเขตพื้นที่ที่กำหนด และการประกอบธุรกิจนั้นอยู่ภายใต้การส่งเสริมและควบคุมตามแผนดำเนินธุรกิจของบุคคลที่อนุญาตนั้น โดยผู้ประกอบการค้าปลีกหรือค้าส่งมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้สิทธิดังกล่าว

มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดแยกประเภทธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตามมาตรา ๒๐ และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งในแต่ละประเภทแยกต่างหากจากกัน

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบริเวณที่ตั้งสถานประกอบธุรกิจ วันและเวลาเปิดปิดของสถานประกอบธุรกิจ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกเท่าที่จำเป็นแก่ผู้บริโภค และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอื่นเท่าที่จำเป็นแก่วัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้คำนึงถึงลักษณะของธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งแต่ละประเภท วัฒนธรรม ประเพณี และสภาพสังคมในแต่ละท้องถิ่น

ความเห็น

ทั้งสองมาตรานี้มีความสำคัญมากแต่กลับมีสาระสำคัญในส่วนของหลักการน้อยมาก โดยสาระสำคัญต่างๆ จะอยู่ในกฎกระทรวงที่จะออกตามมา เมื่อขาดการตรวจสอบสาระสำคัญของกฎหมายโดยรัฐสภาแล้ว แนวทางหนึ่งที่จะช่วยป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการออกกฎกระทรวงที่ไม่เหมาะสมก็คือ การกำหนดให้การออกกฎกระทรวงต้องมีความโปร่งใส และผ่านการรับฟังความคิดเห็นต่างๆ จากผู้มีส่วนได้เสียอย่างทั่วถึง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๒๐ เพื่อประโยชน์ในการจัดระบบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งและเพื่อให้ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งรายย่อยดั้งเดิมซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญของระบบเศรษฐกิจในชุมชนดำรงอยู่ได้ ให้รัฐมนตรี

โดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้การประกอบธุรกิจค้าปลีก หรือค้าส่งอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ เป็นธุรกิจที่ต้องขออนุญาตในการประกอบธุรกิจ

(๑) ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งที่มีขนาดพื้นที่ของสถานประกอบธุรกิจขายสินค้าแห่งใดแห่งหนึ่ง ตั้งแต่หนึ่งพันตารางเมตรขึ้นไป

พื้นที่ของสถานประกอบธุรกิจขายสินค้า หมายความว่าพื้นที่รวมของทุกชั้น ภายในอาคารและพื้นที่ภายนอกอาคารที่ใช้ประกอบกิจการขายสินค้า พื้นที่ที่ให้กับบุคคลอื่นเช่าและ คลังสินค้าที่อยู่ในบริเวณเดียวกันหรือต่อเนื่องกับพื้นที่ที่ใช้ประกอบกิจการขายสินค้า

(๒) ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งที่มียอดรายได้หรือประมาณการรายได้ของทุกสาขาในปีภาษีที่ผ่านมาหรือประมาณการรายได้ของแผนธุรกิจในปีแรกรวมกันตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือ ตามจำนวนที่กำหนดเพิ่มขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา หรือ

(๓) ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งซึ่งผู้ประกอบการธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งได้รับอนุญาตจากผู้ ประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตาม (๑) หรือ (๒) ให้ใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา หรือสิทธิ อย่างอื่น เพื่อประกอบธุรกิจภายในระยะเวลาหรือเขตพื้นที่ที่กำหนด และการประกอบธุรกิจนั้นอยู่ ภายใต้การส่งเสริมและควบคุมตามแผนดำเนินธุรกิจของบุคคลที่อนุญาตนั้น โดยผู้ประกอบการ ธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งมีหน้าที่ต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้สิทธิดังกล่าว

ก่อนจัดทำคำแนะนำในการออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ให้คณะกรรมการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ อย่างทั่วถึง และเป็นไป โดยเปิดเผย โดยเผยแพร่ร่างกฎกระทรวง ให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ ล่วงหน้าอย่างน้อยสิบวันก่อน วันที่มีการรับฟังความคิดเห็น ทั้งนี้ ในการจัดทำคำแนะนำดังกล่าว ให้คณะกรรมการนำผลการ รับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียมาพิจารณาประกอบ และให้เสนอรายงานผลการรับฟังความ คิดเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาออกกฎกระทรวง ตลอดจนให้เปิดเผยรายงาน ดังกล่าวทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงพาณิชย์

มาตรา ๒๑ ให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง กำหนดแยกประเภทธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตามมาตรา ๒๐ และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และ เงื่อนไขในการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งในแต่ละประเภทแยกต่างหากจากกัน

การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตาม วรรคหนึ่ง ให้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบริเวณที่ตั้งสถานประกอบธุรกิจ วันและเวลาเปิดปิดของ สถานประกอบธุรกิจ การจัดสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นแก่ผู้บริโภค และหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขอื่นเท่าที่จำเป็นแก่วัตถุประสงค์ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้คำนึงถึง ลักษณะของธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งแต่ละประเภท วัฒนธรรม ประเพณี และสภาพสังคมในแต่ละ ท้องถิ่น

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๐ วรรคสอง มาใช้บังคับกับการจัดทำคำแนะนำในการออก กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

10.2 การออกใบอนุญาต

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๓ ผู้ใดจะประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตามมาตรา ๒๐ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๔ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจให้ใช้ได้กับธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตามประเภทที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งประเภทใดซึ่งประสงค์จะตั้งสาขาของธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งประเภทเดียวกัน ณ ที่ใด ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสาขาตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๕ ผู้ได้รับใบอนุญาตจะโอนกิจการตามที่ได้รับอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือเป็นการตกทอดทางมรดก

การยื่นคำขอโอนกิจการและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ความเห็น

การออกใบอนุญาตการประกอบการเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์จำนวนมาก การให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในกำหนดหลักเกณฑ์ในการออกใบอนุญาตประกอบการจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมาย เช่น การมีกรอบเวลาในการพิจารณาที่แน่นอน และการกำหนดให้ต้องยึดหลักเหตุผลที่สามารถอธิบายต่อสาธารณะได้ เช่น ในกรณีที่ไม่อนุญาต เจ้าหน้าที่ต้องระบุเหตุที่ไม่ให้อนุญาต และ ในกรณีที่ให้อนุญาต ต้องมีความโปร่งใสโดยการเปิดเผยเนื้อหาของใบอนุญาต เพื่อป้องกันการให้อนุญาตผู้ประกอบการที่แข่งขันภายใต้เงื่อนไขที่แตกต่างกันมาก จนทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการแข่งขัน เป็นต้น

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๒๓ ผู้ใดจะประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตามมาตรา ๒๐ ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในการขออนุญาตประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ขออนุญาตยื่นคำขอต่อผู้อนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้ผู้อนุญาตพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จภายในกำหนดสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ซึ่งผู้อนุญาตไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ ให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาออกไปอีกได้ตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสี่สิบห้าวันนับแต่วันครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ในกรณีที่อนุญาต ให้ถือว่าใบอนุญาตนั้นเป็นข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของผู้อนุญาตต้องจัดให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

ในกรณีที่ไม่อนุญาต ให้ผู้อนุญาตแจ้งการไม่อนุญาตนั้นให้ผู้ขออนุญาตทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว และให้ระบุเหตุที่ไม่ให้การอนุญาตนั้นไว้โดยชัดแจ้ง โดยอย่างน้อยต้องแสดงให้เห็นว่าการไม่ให้การอนุญาตนั้นก่อให้เกิดผลดีมากกว่าผลเสียต่อประโยชน์สาธารณะอย่างไร

มาตรา ๒๔ ใบอนุญาตประกอบธุรกิจให้ใช้ได้กับธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งตามประเภทที่ได้รับอนุญาตเท่านั้น

ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งประเภทใดซึ่งประสงค์จะตั้งสาขาของธุรกิจค้าปลีกหรือค้าส่งประเภทเดียวกัน ณ ที่ใด ต้องได้รับใบอนุญาตจากผู้อนุญาต

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสาขาตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับกับการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสาขาตามวรรคสองโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕ ผู้ได้รับใบอนุญาตจะโอนกิจการตามที่ได้รับอนุญาตให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตหรือเป็นการตกทอดทางมรดก

การยื่นคำขอโอนกิจการและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับกับการขออนุญาตและการออกใบอนุญาตให้จัดตั้งสาขาตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม

บทที่ 11 ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำพ.ศ.

กฎหมายนี้มีความสำคัญต่อการจัดสรรทรัพยากรน้ำ ซึ่งจะส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติยังมีบทบัญญัติในหลายมาตรา ที่น่าจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้

11.1 การรับฟังความเห็นจากประชาชน

ร่างกฎหมายนี้มีบทบัญญัติของหลายมาตรา กำหนดให้คณะกรรมการ ของรัฐชุดต่างๆ ตลอดจนหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจในการออกประกาศ กำหนดหลักเกณฑ์ ออกใบอนุญาต จัดสรรน้ำในช่วงขาดแคลน ฯลฯ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างโดยมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือได้รับทราบข้อมูล นอกจากการรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำนโยบาย แผนงานและแผนปฏิบัติการเท่านั้น จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือได้รับทราบข้อมูลมากขึ้น

11.1.1 การกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยแหล่งน้ำ

มาตรา 7 ให้รัฐมีอำนาจพัฒนาแหล่งน้ำสาธารณะโดยเปลี่ยนแปลงรูปร่างของแหล่งน้ำหรือขยายพื้นที่ของแหล่งน้ำ และให้อำนาจรัฐมนตรีในการประกาศกำหนดให้แหล่งน้ำสาธารณะที่รัฐพัฒนาขึ้นแห่งใดเป็นแหล่งน้ำของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และกำหนดหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลแหล่งน้ำดังกล่าวด้วยก็ได้ มาตรานี้ยังให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยแหล่งน้ำนั้นตามที่เห็นสมควร โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องรับฟังความเห็นจากประชาชน ทั้งนี้ ผู้เข้าใช้แหล่งน้ำดังกล่าวโดยไม่มีสิทธิตามกฎหมาย มีความรับผิดชอบต้องชดเชยค่าสินไหมเพื่อการนั้น ตามมาตรา 77 และมีโทษอาญาตามมาตรา 80 การรับฟังความเห็นจากประชาชนน่าจะช่วยให้การ กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยแหล่งน้ำ มีความรอบคอบมากยิ่งขึ้น จากการได้รับข้อมูลจากผู้มีส่วนได้เสีย และช่วยให้ประชาชนที่เกี่ยวข้องเข้าใจหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้น

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๗ ให้รัฐมีอำนาจพัฒนาแหล่งน้ำสาธารณะโดยเปลี่ยนแปลงรูปร่างของแหล่งน้ำหรือขยายพื้นที่ของแหล่งน้ำได้ แต่ถ้าเป็นการลดพื้นที่หรือให้เลิกใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เพื่อประโยชน์ในการบริหารทรัพยากรน้ำของรัฐ รัฐมนตรีอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้แหล่งน้ำสาธารณะที่รัฐพัฒนาขึ้นแห่งใดเป็นแหล่งน้ำของรัฐตามมาตรา ๖ (๒) ได้ และจะกำหนดหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลแหล่งน้ำดังกล่าวด้วยก็ได้

ให้หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบตามวรรคสองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยแหล่งน้ำนั้นตามที่เห็นสมควรได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๗ ให้รัฐมีอำนาจพัฒนาแหล่งน้ำสาธารณะโดยเปลี่ยนแปลงรูปร่างของแหล่งน้ำหรือขยายพื้นที่ของแหล่งน้ำได้ แต่ถ้าเป็นการลดพื้นที่หรือให้เลิกใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน

เพื่อประโยชน์ในการบริหารทรัพยากรน้ำของรัฐ รัฐมนตรีอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้แหล่งน้ำสาธารณะที่รัฐพัฒนาขึ้นแห่งใดเป็นแหล่งน้ำของรัฐตามมาตรา ๖ (๒) ได้ และจะกำหนดหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลแหล่งน้ำดังกล่าวด้วยก็ได้

ให้หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบตามวรรคสองมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยแหล่งน้ำนั้นตามที่เห็นสมควรได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ก่อนกำหนดหลักเกณฑ์การเข้าใช้สอยแหล่งน้ำวรรคสาม ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบ จัดให้มีและเปิดเผยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนท้องถิ่นเกี่ยวข้อง

11.1.2 การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้น้ำ

มาตรา 45 แบ่งการใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะแบ่งเป็นสามประเภท คือการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ประเภทที่สองและประเภทที่สาม มาตรา 46 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องและโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง สำหรับแต่ละลุ่มน้ำ ในขณะที่มาตรา 47

และมาตรา 48 กำหนดให้การใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สาม ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต การออกไปอนุญาต อายุใบอนุญาต การพักใช้หรือการเพิกถอนใบอนุญาตการใช้น้ำ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดให้การออกกฎกระทรวงตามมาตรา 46-48 ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแต่อย่างใด จึงควรเพิ่มบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เช่น ให้มีมาตรา 48/1 และ 48/2 ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔๘/๑ ก่อนออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดให้มีและเปิดเผยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง

การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและอำนวยความสะดวกให้ประชาชนในลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้องสามารถเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ โดยประกาศให้ประชาชนทราบถึงกำหนดการล่วงหน้าและได้ รับร่างกฎกระทรวงก่อนการรับฟังความคิดเห็นเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ กษช. กำหนด

มาตรา ๔๘/ ๒ เพื่อประโยชน์ในการรักษาสีทธิในการใช้น้ำของประชาชน ก่อนออกใบอนุญาตการใช้น้ำตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำที่เกี่ยวข้อง ประกาศให้ผู้ใช้น้ำในลุ่มน้ำทราบทั่วกันถึงสีทธิในการใช้น้ำของตน

11.2 สีทธิในน้ำ

มาตรา 11 กำหนดให้ ในกรณีที่เกิดภาวะขาดแคลนน้ำในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือหลายท้องที่ รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งเก็บกักน้ำไว้ตามความจำเป็นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น ต้องเจียน้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะตามปริมาณและวิธีการที่กำหนด ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้เก็บกักน้ำดังกล่าวมีสีทธิได้รับค่าทดแทนตามความเป็นธรรมจากการที่ต้องสูญเสีย น้ำที่เก็บกักไว้ แต่ถ้าบุคคลใดเก็บกักน้ำไว้เกินความจำเป็น ให้รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อนำน้ำส่วนที่เกินมาใช้สอยเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าทดแทนหรือค่าเสียหายใดๆ มิได้

อย่างไรก็ตาม มาตรา 11 ไม่ได้กำหนดในหลักการให้เจียน้ำให้แก่การอุปโภคบริโภค เพื่อยังชีพ หรือการใช้น้ำในปริมาณที่น้อยก่อน ซึ่งอาจมีผลให้อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำในปริมาณ

มาก ได้รับการเฉลี่ยน้ำมาก ในขณะที่ครัวเรือนที่ใช้น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคเพื่อยังชีพ หรือ ใช้น้ำเพื่อกิจการพาณิชย์ในปริมาณไม่มาก ไม่ได้รับการจัดสรรน้ำอย่างพอเพียง นอกจากนี้ มาตราดังกล่าวยังไม่มีข้อกำหนดให้ต้องเปิดเผยข้อมูล เพื่อสร้างหลักประกันว่ามีการจัดสรรน้ำ อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อรับประกันสิทธิในการใช้น้ำของผู้ที่ใช้น้ำน้อย และสร้างหลักประกันในการจัดสรรน้ำอย่าง โปร่งใสและเป็นธรรม

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่เกิดภาวะขาดแคลนน้ำในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือหลายท้องที่ รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งเก็บกักน้ำไว้ตามความจำเป็นตาม พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมาย อื่น ต้องเฉลี่ยน้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามปริมาณและวิธีการที่กำหนด ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้ เก็บกักน้ำดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามความเป็นธรรมจากการที่ต้องสูญเสียน้ำที่เก็บกักไว้ แต่ถ้าบุคคลใดเก็บกักน้ำไว้เกินความจำเป็น ให้รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่ง ตามที่เห็นสมควรเพื่อนำน้ำส่วนที่เกินมาใช้สอยเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่า ทดแทนหรือค่าเสียหายใด ๆ มิได้

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่เกิดภาวะขาดแคลนน้ำในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งหรือหลายท้องที่ รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลซึ่งเก็บกักน้ำไว้ตามความจำเป็นตาม พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมาย อื่น ต้องเฉลี่ยน้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยต้องจัดสรรน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคเพื่อยังชีพ หรือผู้น้ำในปริมาณเล็กน้อยเป็นลำดับแรก จัดสรรน้ำเพื่อใช้ในกิจการที่ใช้น้ำในปริมาณไม่มาก เป็นลำดับต่อมา และจัดสรรน้ำเพื่อใช้ในกิจการที่ใช้น้ำในปริมาณมากเป็นลำดับสุดท้าย ตาม ปริมาณและวิธีการที่กำหนด ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้เก็บกักน้ำดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนตาม ความเป็นธรรมจากการที่ต้องสูญเสียน้ำที่เก็บกักไว้ แต่ถ้าบุคคลใดเก็บกักน้ำไว้เกินความจำเป็น ให้รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรเพื่อนำน้ำส่วนที่เกินมาใช้สอย เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยผู้นั้นจะเรียกร้องค่าทดแทนหรือค่าเสียหายใด ๆ มิได้

ภายในสามสิบวันหลังจากดำเนินการตามวรรคหนึ่งเสร็จสิ้น ให้รัฐมนตรีหรือผู้ที่รัฐมนตรี มอบหมายจัดทำรายงานการเฉลี่ยน้ำ โดยระบุถึงรายชื่อและปริมาณน้ำที่เกี่ยวข้องของผู้เก็บกักน้ำที่ ได้รับคำสั่งให้เฉลี่ยน้ำ ผู้ที่ได้รับการเฉลี่ยน้ำ ตลอดจนค่าทดแทนที่เกี่ยวข้อง และให้เปิดเผย รายงานดังกล่าวทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

11.3 องค์กรผู้ใช้น้ำ

มาตรา 36 กำหนดให้ผู้ใช้น้ำในบริเวณใกล้เคียงและอยู่ในลุ่มน้ำเดียวกัน มีสิทธิรวมตัวกัน จัดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำ อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ผู้ใช้น้ำที่จะได้สิทธิตามกฎหมายนี้ จะต้องจดทะเบียนตามมาตรา 36 หรือไม่ เนื่องจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการขออนุญาตตามมาตรา 47 (การใช้น้ำประเภทที่สอง ซึ่งหมายถึงการใช้น้ำเพื่อเกษตรหรือ เลี้ยงสัตว์ หรือกิจการอื่นๆ ในเชิงพาณิชย์ที่ไม่ได้ใช้น้ำในปริมาณมาก) และ ๔๘ (การใช้น้ำ ประเภทที่สาม ซึ่งหมายถึงการใช้น้ำของกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำในปริมาณมาก) ยังไม่มีความ ชัดเจน ในภาพสถานการณ์ที่มองโลกในแง่ร้าย กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 47 อาจ กำหนดให้ผู้ที่มีคุณสมบัติขออนุญาตใช้น้ำต้องเป็นองค์กรผู้ใช้น้ำตามมาตรา 36 เท่านั้นก็ได้ ซึ่งทำให้เกษตรกรรายย่อย หรือผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่ได้จดทะเบียนเป็นองค์กรผู้ใช้น้ำเสีย สิทธิในการขออนุญาตใช้น้ำ นอกจากนี้ในการจัดสรรน้ำองค์กรผู้ใช้น้ำที่จดทะเบียนดังกล่าว อาจได้รับความสำคัญสูงกว่าผู้ที่ไม่ได้จดทะเบียนในการได้รับการแบ่งปันน้ำในกรณีที่มีการขาด แคลนน้ำตามมาตรา 56 ก็ได้ จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายให้เกิดความชัดเจนว่า ผู้ใช้ น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคเพื่อการยังชีพ ซึ่งส่วนใหญ่อาจไม่ได้จดทะเบียนเป็นผู้ใช้น้ำ ไม่ถูก ตัดสิทธิในการได้รับการแบ่งปันน้ำ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๓๖ บุคคลซึ่งใช้น้ำในบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกันมีสิทธิ รวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการใช้น้ำ การพัฒนา การ บริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ในหมู่สมาชิกขององค์กร ผู้ใช้น้ำ

วัตถุประสงค์ สถานะ อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ระบบบัญชีและการเงินขององค์กรผู้ ใช้ น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำให้เป็นไปตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๓๖ บุคคลซึ่งใช้น้ำในบริเวณใกล้เคียงกันและอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกันมีสิทธิ รวมตัวกันจดทะเบียนก่อตั้งองค์กรผู้ใช้น้ำเพื่อประโยชน์ร่วมกันเกี่ยวกับการใช้น้ำ การพัฒนา การ บริหารจัดการ การบำรุงรักษา การฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ในหมู่สมาชิกขององค์กร ผู้ใช้น้ำ

วัตถุประสงค์ สถานะ อำนาจหน้าที่ การดำเนินงาน ระบบบัญชีและการเงินขององค์กรผู้ใช้น้ำ รวมทั้งหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการก่อดึงองค์กรผู้ใช้น้ำให้เป็นไปตามที่กำหนดใน

กฎกระทรวง

การไม่จดทะเบียนก่อดึงองค์กรผู้ใช้น้ำตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิในการขออนุญาตใช้น้ำตามมาตรา ๔๗ และ มาตรา ๔๘ และไม่เป็นการตัดสิทธิในการได้รับการแบ่งปันน้ำในกรณีที่เกิดภาวะการขาดแคลนน้ำตามมาตรา ๕๖

11.4 การแบ่งประเภทในการใช้น้ำ

การแบ่งประเภทในการใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะประเภทที่หนึ่ง ตามมาตรา 45 อันได้แก่ การใช้น้ำเพื่ออุปโภคและบริโภค เพื่อดำรงชีพหรือยังชีพ ซึ่งกฎหมายควรให้สิทธิ ได้ใช้น้ำเป็นอันดับแรก (ก่อนการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ หรือในเชิงพาณิชย์) ยังไม่ครอบคลุมการใช้น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศน์และสิ่งแวดล้อม เช่น การใช้น้ำในการไล่น้ำเค็ม ซึ่งควรได้รับสิทธิเป็นอันดับแรกเช่นเดียวกัน จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๔๕ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะแบ่งเป็นสามประเภท คือ

- (๑) การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรมในครัวเรือน การใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๒) การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๓) การใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมากหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำหรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔๕ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะแบ่งเป็นสามประเภท คือ

- (๑) การใช้น้ำประเภทที่หนึ่ง ได้แก่ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อการดำรงชีพ การอุปโภคบริโภคในครัวเรือน การเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อยังชีพ การอุตสาหกรรม

ในครัวเรือน การใช้น้ำในปริมาณเล็กน้อย และการใช้น้ำเพื่อรักษาระบบนิเวศน์และ
สิ่งแวดล้อมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

- (๒) การใช้น้ำประเภทที่สอง ได้แก่ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อการเกษตรหรือการเลี้ยงสัตว์เพื่อการพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว การผลิตพลังงานไฟฟ้า การประปา และกิจการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๓) การใช้น้ำประเภทที่สาม ได้แก่ การใช้น้ำในแหล่งน้ำสาธารณะเพื่อกิจการขนาดใหญ่ที่ใช้น้ำปริมาณมากหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบข้ามลุ่มน้ำหรือครอบคลุมพื้นที่อย่างกว้างขวางตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

11.5 การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ

มาตรา 51 กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ สำหรับการใช้น้ำประเภทที่สองและการใช้น้ำประเภทที่สามได้ แต่ไม่ได้กำหนดหลักการในการกำหนดอัตราค่าใช้น้ำไว้ว่า ต้องสอดคล้องกับต้นทุนของน้ำที่คิดอย่างครบถ้วน (full-cost pricing) ซึ่งควรรวมถึงต้นทุนในการผลิตหรือจัดหา (production cost) ต้นทุนค่าเสียโอกาสของน้ำ (user cost หรือ scarcity rent) และต้นทุนต่อสังคมที่เกิดจากการใช้น้ำ (external cost) ซึ่งทำให้อัตราค่าใช้น้ำที่กำหนดขึ้นอาจไม่ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำที่ต่ำเกินไป จะทำให้เกิดการใช้น้ำอย่างสิ้นเปลือง และไม่จูงใจให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการน้ำ ทั้งนี้ อัตราค่าใช้น้ำที่เหมาะสม ควรขึ้นอยู่กับพื้นที่และช่วงเวลาในแต่ละปี ซึ่งมีความขาดแคลนน้ำในระดับที่แตกต่างกัน จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๕๑ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ สำหรับการใช้น้ำประเภทที่สองและการใช้น้ำประเภทที่สาม

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๕๑ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้น้ำ สำหรับการใช้น้ำประเภทที่สองและการใช้น้ำประเภทที่สาม

เพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้น้ำอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงต้นทุนในการผลิตหรือจัดหา ปริมาณความขาดแคลนหรือค่าเสียโอกาสของการนำน้ำไปใช้ประโยชน์อื่น ตลอดจนผลกระทบ ต่อสังคมที่เกิดจากการใช้น้ำ ทั้งนี้

อัตราค่าใช้น้ำในแต่ละพื้นที่ หรืออัตราค่าใช้น้ำในแต่ละช่วงเวลาอาจถูกกำหนดให้แตกต่างกันตามความเหมาะสมของสภาพการณ์ก็ได้

11.6 การกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตใช้น้ำ

มาตรา 52 กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถกำหนดเงื่อนไขการใช้น้ำที่ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติไว้ในใบอนุญาตด้วยได้ แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่มีความรัดกุมพอในทางวิชาการ ปริมาณน้ำสูงสุดที่จะอนุญาตให้มีการใช้หรือเก็บกักไว้เพื่อใช้ ควรเป็นปริมาณในฤดูแล้งซึ่งเป็นช่วงที่มีการขาดแคลนน้ำ ไม่ใช่ปริมาณสูงสุดตลอดทั้งปี นอกจากนี้ควรมีการแยกปริมาณน้ำตามการใช้น้ำแบบใช้แล้วหมดไป (consumptive use) และการใช้น้ำแบบมีน้ำเหลือส่งกลับคืนแหล่งน้ำสาธารณะ (non-consumptive use) เช่น การใช้ในการหล่อเย็นของโรงงานอุตสาหกรรม เพราะการใช้น้ำทั้งสองประเภทนี้มีผลต่อปริมาณน้ำที่แตกต่างกัน การไม่แบ่งแยกการใช้น้ำทั้งสองประเภทออกจากกัน จะมีผลทำให้การจัดสรรน้ำไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ในส่วนของการควบคุมคุณภาพน้ำ อาศัยบัญญัติให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่า เงื่อนไขในการควบคุมคุณภาพของน้ำ ที่กำหนดควรรวม ถึงอุณหภูมิ ความเป็นกรดด่าง และค่าบีโอดี (BOD) ของน้ำที่เหลือส่งกลับคืนแหล่งน้ำสาธารณะ

จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๕๒ ในการออกใบอนุญาตการใช้น้ำ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขการใช้น้ำที่ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่งให้อาจกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับปริมาณน้ำสูงสุดที่จะอนุญาตให้มีการใช้หรือเก็บกักไว้เพื่อใช้ กำหนดเวลาที่จะนำน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะขึ้นมาใช้ บริเวณที่จะให้น้ำขึ้นมาใช้ได้ สถานที่เก็บกักน้ำ และบริเวณที่จะใช้น้ำ ตลอดจนเงื่อนไขอื่นอันจำเป็นแก่การควบคุมปริมาณและคุณภาพของน้ำ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๕๒ ในการออกใบอนุญาตการใช้น้ำ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขการใช้น้ำที่ผู้ได้รับอนุญาตจะต้องปฏิบัติไว้ในใบอนุญาตด้วยก็ได้

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่งให้อาจกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับปริมาณน้ำสูงสุดที่จะอนุญาตให้มีการใช้หรือเก็บกักไว้เพื่อใช้ในช่วงที่มีการขาดแคลนน้ำของแต่ละปี และอาจกำหนดในเรื่องเกี่ยวกับกำหนดเวลาที่จะนำน้ำจากแหล่งน้ำสาธารณะขึ้นมาใช้ บริเวณที่จะให้น้ำขึ้นมาใช้ได้ สถานที่เก็บกักน้ำ และบริเวณที่จะใช้น้ำ ตลอดจนเงื่อนไขอื่นอันจำเป็นแก่การควบคุมปริมาณและคุณภาพของน้ำ [รวมถึงอุณหภูมิ ความเป็นกรดต่าง และค่าบีโอดีของน้ำ เหลือส่งกลับคืนแหล่งน้ำสาธารณะ]

การกำหนด ปริมาณน้ำสูงสุดที่จะอนุญาตให้มีการใช้หรือเก็บกักไว้ ตามวรรคสอง อาจแบ่งเป็น ปริมาณน้ำสูงสุดที่จะอนุญาตให้มีการใช้หรือเก็บกักไว้ ใช้ในลักษณะที่ทำให้ปริมาณน้ำลดลง (consumptive use) และปริมาณน้ำสูงสุดที่จะอนุญาตให้มีการใช้หรือเก็บกักไว้ ใช้ในลักษณะที่ไม่ทำให้ปริมาณน้ำลดลง (non-consumptive use)

11.7 การจัดสรรการใช้

มาตรา 56 กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดเขตขาดแคลนน้ำและกำหนดการแบ่งปันน้ำ ในภาวะขาดแคลนน้ำ โดยกำหนดให้กิจการใดสามารถใช้น้ำได้ ในปริมาณเพียงใด แต่ไม่ได้กำหนดลำดับชั้น (seniority) ของสิทธิในการใช้น้ำ ซึ่งอาจมีผลให้ อุตสาหกรรมที่ใช้น้ำในปริมาณมาก ได้รับการจัดสรรน้ำมาก ในขณะที่ครัวเรือนที่ใช้น้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภคเพื่อยังชีพหรือดำรงชีพ หรือผู้ใช้น้ำเพื่อกิจการพาณิชย์ในปริมาณไม่มาก ไม่ได้ได้รับการจัดสรรน้ำอย่างพอเพียง ดังที่เคยปรากฏว่ามีการแย่งชิงน้ำในช่วงที่ขาดแคลนระหว่างอุตสาหกรรม เกษตรกรรม และครัวเรือน จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อรับประกันสิทธิในการใช้น้ำของผู้ที่ใช้น้ำน้อยก่อน

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๕๖ ในกรณีที่มีข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ได้ว่าจะเกิดภาวะขาดแคลนน้ำให้คณะกรรมการลุ่มน้ำโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตขาดแคลนน้ำและกำหนดการแบ่งปันน้ำ โดยกำหนดให้กิจการใดสามารถใช้น้ำได้ ในปริมาณเพียงใด

การแบ่งปันน้ำตามวรรคหนึ่งต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมและให้ผู้ใช้น้ำต้องเสียหาน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ให้ทำเป็นประกาศปิดไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ในเขตขาดแคลนน้ำตามจำนวนที่เหมาะสม

เมื่อภาวะขาดแคลนน้ำได้พ้นไปแล้ว ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำประกาศในราชกิจจานุเบกษายกเลิกเขตขาดแคลนน้ำ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๕๖ ในกรณีที่มีข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ได้ว่าจะเกิดภาวะขาดแคลนน้ำให้ คณะกรรมการลุ่มน้ำโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดเขตขาดแคลนน้ำและกำหนดการแบ่งปันน้ำ โดยกำหนดให้กิจการใดสามารถใช้น้ำได้ ในปริมาณเพียงใด

การแบ่งปันน้ำตามวรรคหนึ่งต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมและ ต้องให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ใช้น้ำตามมาตรา ๔๕(๑) เป็นลำดับแรกสุด และให้สิทธิในการใช้น้ำแก่ผู้ใช้น้ำตามมาตรา ๔๕(๒) เป็นลำดับรองลงมา และให้ผู้ใช้น้ำต้องเสียหายน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้ ให้ทำเป็นประกาศปิดไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่ายในเขตขาดแคลนน้ำตามจำนวนที่เหมาะสม

เมื่อภาวะขาดแคลนน้ำได้พ้นไปแล้ว ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยกเลิกเขตขาดแคลนน้ำ

11.8 การชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย

ร่างกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจสั่งให้นำน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปยังอีกกลุ่มน้ำหนึ่ง เพื่อบรรเทาภาวะขาดแคลนน้ำ (มาตรา 57) หรือป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมได้ในกรณีที่มีความจำเป็น (มาตรา 61) แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ที่เสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจน เพื่อรับประกันสิทธิในการได้รับการชดเชยของผู้ที่ได้รับความเสียหาย ในกรณีต่างๆ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๕๗ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องนำน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปยังอีกกลุ่มน้ำหนึ่ง เพื่อบรรเทาภาวะขาดแคลนน้ำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการดังกล่าวได้เท่าที่จำเป็นในการบรรเทาภาวะขาดแคลนนํานั้น

มาตรา ๖๑ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องนำน้ำจากลุ่มน้ำหนึ่งไปยังอีกกลุ่มน้ำหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการดังกล่าวได้เท่าที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๕๗ ในกรณีมีความจำเป็นต้องนำน้ำจากกลุ่มน้ำหนึ่งไปยังอีกกลุ่มน้ำหนึ่ง เพื่อบรรเทาภาวะขาดแคลนน้ำ รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการดังกล่าวได้เท่าที่จำเป็นในการบรรเทาภาวะขาดแคลนนํานั้น

ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับค่าชดเชย ความเสียหาย
อย่างเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ที่ กนช. ประกาศกำหนด

มาตรา ๖๑ ในกรณีมีความจำเป็นต้องนำน้ำจากกลุ่มน้ำหนึ่งไปยังอีกกลุ่มน้ำหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของ กนช. มีอำนาจสั่งให้ดำเนินการดังกล่าวได้เท่าที่จำเป็นในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม

ผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิได้รับค่าชดเชย ความเสียหาย
อย่างเป็นธรรมตามหลักเกณฑ์ที่ กนช. ประกาศกำหนด

11.9 การใช้เงินกองทุนทรัพยากรน้ำ

มาตรา 39 กำหนดให้สามารถใช้เงินกองทุนทรัพยากรน้ำเพื่อกิจการ ต่างๆ ได้ แต่ไม่ได้กำหนดให้สามารถใช้เงินกองทุนเพื่อการจัดทำและปรับปรุงฐานข้อมูลผู้ใช้น้ำ ซึ่งเป็นหัวใจในการบริหารและจัดสรรทรัพยากรน้ำ จึงควรระบุให้ชัดเจนว่า สามารถใช้กองทุนทรัพยากรน้ำในการจัดทำและปรับปรุงฐานข้อมูลผู้ใช้น้ำได้

นอกจากนี้ เงินกองทุนทรัพยากรน้ำยังควรถูกใช้ไปเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรน้ำ หรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม มาตรา 39 ไม่ได้กำหนดการใช้เงินกองทุนเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวไว้ จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สามารถใช้เงินกองทุนเพื่อจุดประสงค์ดังกล่าวได้

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๓๙ เงินกองทุนทรัพยากรน้ำให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (๑) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา วิจัย เพื่อพัฒนา พื้นฟู คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
- (๒) สนับสนุนและส่งเสริมการสร้างจิตสำนึก ฝึกอบรม และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนา พื้นฟู คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ

- (๓) สนับสนุนชุมชนหรือองค์กรผู้ใช้น้ำในการร่วมพัฒนา ฟันฟู คุ่มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
- (๔) ช่วยเหลือและสนับสนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเห็นสมควร โดยความเห็นชอบของ กนช.
- (๕) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

การใช้จ่ายเงินกองทุน ทรัพยากรน้ำ ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำตามมาตรา ๒๐ (๑) ที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๓๙ เงินกองทุนทรัพยากรน้ำให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้

- (๑) สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษา วิจัย เพื่อพัฒนา ฟันฟู คุ่มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ รวมถึงการจัดทำและปรับปรุงฐานข้อมูลผู้ใช้น้ำ
- (๒) สนับสนุนและส่งเสริมการสร้างจิตสำนึก ฝึกอบรม และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนา ฟันฟู คุ่มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
- (๓) สนับสนุนชุมชนหรือองค์กรผู้ใช้น้ำในการร่วมพัฒนา ฟันฟู คุ่มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ
- (๔) ช่วยเหลือและสนับสนุนกิจการใดๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเห็นสมควร โดยความเห็นชอบของ กนช.
- (๔/๑) ลดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการตามมาตรา ๕๗ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๓ มาตรา ๖๔ และมาตรา ๖๙
- (๕) ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

การใช้จ่ายเงินกองทุน ทรัพยากรน้ำ ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำตามมาตรา ๒๐ (๑) ที่ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว

11.10 อื่น ๆ

ร่างกฎหมายนี้ไม่ได้กำหนดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้น้ำ ดังนั้นเมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้น ข้อพิพาทจำนวนมากอาจต้องระงับโดยกระบวนการของศาล ซึ่งจะก่อให้เกิดต้นทุนสูงมาก ควรกำหนดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทที่ชัดเจนในฝ่ายปกครองด้วย

บทที่ 12 ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์ ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2473 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2479) ให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเทคโนโลยีในปัจจุบันมากยิ่งขึ้น รวมถึงต้องการส่งเสริมกิจการภาพยนตร์อย่างเป็นรูปธรรม

นอกจากนั้น ร่างกฎหมายฉบับนี้ยังมีเนื้อหาครอบคลุมถึงกระบวนการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ (รวมถึงวีดิทัศน์) ซึ่งภายใต้กฎหมายปัจจุบันมีผู้รับผิดชอบหลายองค์กรและมีความซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 ร่างกฎหมายใหม่จึงมีบทบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. 2530 และปรับปรุงเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มาบัญญัติไว้รวมกันในร่างกฎหมายฉบับใหม่นี้แทน

แม้ว่าเนื้อหาโดยรวมของร่างกฎหมายใหม่จะมีความสอดคล้องกับสถานการณ์และเทคโนโลยีในปัจจุบันมากขึ้น แต่เนื้อหาหลายส่วนของร่างกฎหมายส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพของผู้สร้างภาพยนตร์และผู้ประกอบการ รวมถึงสิทธิและเสรีภาพในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารของประชาชน จนอาจเป็นการทำลายวงการภาพยนตร์ไทย ทั้งในแง่ศิลปะและในแง่ธุรกิจ แทนที่จะเป็นการส่งเสริมดังเหตุผลที่ให้ไว้ในร่างกฎหมาย ดังนั้น บทบัญญัติหลายมาตราสมควรได้รับการแก้ไขอย่างยิ่ง

สำหรับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ที่สมควรมีการแก้ไข เรียงตามประเด็น มีดังนี้

12.1 บทนิยาม

บทนิยามเป็นตัวกำหนดขอบเขตอำนาจของกฎหมายว่าจะครอบคลุมกว้างขวางเพียงใด บทนิยามในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ครอบคลุมกว้างขวางเกินกว่าเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงสมควรกำหนดบทนิยามเสียใหม่ เพื่อจำกัดขอบเขตอำนาจของกฎหมายลง ดังนี้

12.1.1 นิยามของ “ภาพยนตร์”

กฎหมายว่าด้วยภาพยนตร์ควรมีขอบเขตอำนาจในการบังคับใช้กับภาพยนตร์ที่ฉายในโรงภาพยนตร์เพื่อการพาณิชย์เท่านั้น ไม่ควรนิยามคำว่า “ภาพยนตร์” กว้างเกินไป จนเป็น

ภาระกับภาครัฐในการกำกับดูแล และกระทบต่อสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น ประชาชนที่ถ่ายทำหนังสือ นิตยสาร นักศึกษาที่ต้องทำภาพยนตร์เป็นเงื่อนไขในการสำเร็จการศึกษา เป็นต้น

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“ภาพยนตร์” หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่อง แต่ไม่รวมถึงวีดิทัศน์

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“ภาพยนตร์” หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่อง โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อฉายในโรงภาพยนตร์ เพื่อประโยชน์ทางธุรกิจ แต่ไม่รวมถึงวีดิทัศน์

12.1.2 นิยามของ “วีดิทัศน์”

นิยามของ “วีดิทัศน์” ไม่ควรกำหนดไว้กว้างเกินไป และควรเขียนให้ชัดเจน เพื่อแยกรายการที่ฉายทางโทรทัศน์ เช่นละคร ออกไป เนื่องจากมีกฎหมายฉบับอื่นกำกับดูแลอยู่แล้ว

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“วีดิทัศน์” หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่องในลักษณะที่เป็นเกมการเล่น คาราโอเกะ ที่มีภาพประกอบ หรือลักษณะอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“วีดิทัศน์” หมายความว่า วัสดุที่มีการบันทึกภาพ หรือภาพและเสียงซึ่งสามารถนำมาฉายให้เห็นเป็นภาพที่เคลื่อนไหวได้อย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเกมการเล่น คาราโอเกะ ที่มีภาพประกอบ หรือลักษณะอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ไม่รวมถึงรายการที่ผลิตขึ้นเพื่อการ

ออกอากาศ ทางโทรทัศน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

12.1.3 นิยามของ “ภาพยนตร์ไทย”

เนื่องจาก ทิศทางการลงทุนในธุรกิจภาพยนตร์มีการลงทุนและการร่วมลงทุนโดยผู้สร้างภาพยนตร์ต่างชาติมากขึ้น จึงไม่ควรจำกัดให้ภาพยนตร์ไทยต้องมีเจ้าของลิขสิทธิ์เป็นผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“ภาพยนตร์ไทย” หมายความว่า ภาพยนตร์ที่ใช้ภาษาไทยหรือภาษาท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ในบทภาพยนตร์ต้นฉบับสำหรับการแสดงภาพยนตร์และเจ้าของลิขสิทธิ์เป็นผู้มีสัญชาติไทย

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“ภาพยนตร์ไทย” หมายความว่า ภาพยนตร์ที่ใช้ภาษาไทยหรือภาษาท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ในบทภาพยนตร์ต้นฉบับสำหรับการแสดงภาพยนตร์ และเจ้าของลิขสิทธิ์เป็นผู้มีสัญชาติไทย

12.1.4 นิยามของ “โรงภาพยนตร์”

นิยามของ “โรงภาพยนตร์” ตามกฎหมาย ควรครอบคลุมเฉพาะสถานที่ฉายภาพยนตร์เพื่อการพาณิชย์เท่านั้น มิใช่กำหนดไว้กว้างขวางว่าเป็นสถานที่ฉายภาพยนตร์ ซึ่งเป็นอาคารหรือสถานที่กลางแจ้ง

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“โรงภาพยนตร์” หมายความว่า สถานที่ฉายภาพยนตร์ดังต่อไปนี้ ทั้งนี้ เท่าที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

- (๑) อาคารหรือส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นสถานที่สำหรับฉายภาพยนตร์
- (๒) สถานที่กลางแจ้งสำหรับฉายภาพยนตร์
- (๓) สถานที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้ ...

“โรงภาพยนตร์” หมายความว่า สถานที่ฉายภาพยนตร์ เพื่อประโยชน์ในเชิงธุรกิจ ดังต่อไปนี้ ทั้งนี้ เท่าที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์

- (๑) อาคารหรือส่วนใดของอาคารที่ใช้เป็นสถานที่สำหรับฉายภาพยนตร์
- (๒) สถานที่กลางแจ้งสำหรับฉายภาพยนตร์
- (๓) สถานที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

12.2 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ

ร่างกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดหลัก คือคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เสนอนโยบาย แผน กำหนดยุทธศาสตร์เกี่ยวกับอุตสาหกรรมภาพยนตร์ และการส่งเสริมอุตสาหกรรมภาพยนตร์ต่อคณะรัฐมนตรี และกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจพิจารณาและจัดประเภทของภาพยนตร์และวีดิทัศน์

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการชุดรอง คือคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจพิจารณา อนุญาตให้สร้างภาพยนตร์ และอนุญาตให้ส่งออกภาพยนตร์

12.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ

คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติมีองค์ประกอบส่วนใหญ่จากข้าราชการประจำ และมีกรรมการหลายคนมาจากกระทรวงที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจการภาพยนตร์น้อย นอกจากนั้น ที่มาของผู้ทรงคุณวุฒิยังมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะในส่วนของตัวแทนผู้ประกอบการ จึงเสนอให้มีการแก้ไขโดยลดจำนวนข้าราชการประจำลง ให้เหลือเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการภาพยนตร์และวีดิทัศน์มาก และให้ตัวแทนของผู้ประกอบการมาจากการคัดเลือกกันเอง

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติประกอบด้วย
นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นรองประธาน
กรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬาเป็นรองประธานกรรมการ
คนที่สอง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ
ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์
และเทคโนโลยี และผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินสิบเจ็ดคน เป็นกรรมการ และให้
ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านกิจการภาพยนตร์
กิจการวีดิทัศน์ กิจการโทรทัศน์ หรือการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน และผู้แทนนิติ
บุคคลซึ่งประกอบกิจการภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์จำนวนไม่เกินเจ็ดคน

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติประกอบด้วย
~~นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็น รองประธาน คนที่~~
~~หนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬาเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง—ปลัด~~
~~สำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ— ปลัดกระทรวงการ~~
~~ท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวง~~
~~พาณิชย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการ~~
~~คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงวิทยาศาสตร์และ~~
~~เทคโนโลยี และ ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ไม่เกินสิบเจ็ดคนจำนวนสามคน และตัวแทน~~
~~นิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์ ซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนสี่คน เป็นกรรมการ~~
~~และให้ปลัดกระทรวงวัฒนธรรมเป็นกรรมการและเลขานุการ~~

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่งต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านกิจการภาพยนตร์
กิจการวีดิทัศน์ หรือ กิจการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างละหนึ่งคน ~~และผู้แทนนิติบุคคลซึ่งประกอบ~~
~~กิจการภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์จำนวนไม่เกินเจ็ดคน~~

วิธีการคัดเลือกกันเองของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการภาพยนตร์หรือวีดิทัศน์ตาม
วรรคหนึ่งให้เป็นไปตามกฎกระทรวง

12.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ

อำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการฯ คือการกำหนดสัดส่วนระหว่างภาพยนตร์ไทยกับภาพยนตร์ต่างประเทศในโรงภาพยนตร์ ซึ่งการกำหนดสัดส่วนดังกล่าวไม่มีความจำเป็นควรปล่อยไปเป็นไปตามสภาพความเป็นจริงของตลาดในแต่ละช่วงเวลา

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๙ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๔) ออกประกาศกำหนดสัดส่วนระหว่างภาพยนตร์ไทยกับภาพยนตร์ต่างประเทศในโรงภาพยนตร์ที่จะนำออกฉายในโรงภาพยนตร์ตาม (๑) ของบทนิยามคำว่า “โรงภาพยนตร์” ในมาตรา ๔

...

ประกาศตาม (๔) ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

และ

มาตรา ๖๘ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงภาพยนตร์ผู้ใดฉายภาพยนตร์ไทยน้อยกว่าสัดส่วนที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามมาตรา ๙(๔) ต้องชำระค่าปรับทางปกครองตามอัตราที่นายทะเบียนกลางประกาศกำหนด ทั้งนี้ ไม่เกินสามแสนบาท

อัตราค่าปรับทางปกครองในวรรคหนึ่ง นายทะเบียนกลางจะกำหนดให้แตกต่างกันสำหรับแต่ละจังหวัดก็ได้

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

ตัดเนื้อหาของมาตรา 9 (4) และมาตรา 68 ทั้งมาตรา ออก

12.3 การจัดแบ่งอำนาจของกระทรวงวัฒนธรรมและกระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬา

ร่างกฎหมายฉบับใหม่ให้กระทรวงวัฒนธรรมและกระทรวงการท่องเที่ยวและการกีฬาร่วมกันกำกับดูแลกิจการภาพยนตร์ โดยให้กระทรวงการท่องเที่ยวฯดูแลเรื่องการสร้างภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย ส่วนด้านอื่นๆ อยู่ในความดูแลของกระทรวงวัฒนธรรม

ภาพยนตร์เป็นสื่อที่มีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรม การกำกับดูแลกิจการเกี่ยวกับภาพยนตร์ควรอยู่ในความดูแลของกระทรวงวัฒนธรรมเป็นหลัก การกำกับดูแลไม่จำเป็นต้องแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างสองกระทรวง ซึ่งอาจเกิดปัญหาในการประสานงานกันได้

การสนับสนุนให้ต่างชาติมาลงทุนถ่ายทำภาพยนตร์ในประเทศไทยควรมีช่องทางสนับสนุนทางอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน เป็นต้น มิใช่พยายามสร้างกลไกไว้ในกฎหมายฉบับนี้ และไม่ควรรออยู่ภายใต้การรับผิดชอบของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งไม่ได้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกิจการภาพยนตร์

12.3.1 รัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติ

ร่างกฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีทั้งสองกระทรวงร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติสมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมเป็นผู้รักษาการเพียงผู้เดียว

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

12.3.2 สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์

ร่างกฎหมายกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติและสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว ร่วมกันเป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ โดยแบ่งแยกอำนาจให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นสำนักเลขานุการในส่วนที่เกี่ยวกับงานด้านการอนุญาตให้สร้างภาพยนตร์ต่างประเทศในไทย ส่วนอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ ที่เหลือทั้งหมดให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๑๗ ให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาข้อมูล และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ตามมาตรา ๑๘(๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖)

ให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาข้อมูล และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ตามมาตรา ๑๘ (๑)

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๑๗ ให้สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติทำหน้าที่เป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาข้อมูล และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ตามมาตรา ๑๘ (๒)(๓)(๔)(๕) และ (๖)

ให้สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยวเป็นสำนักเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาข้อมูล และกิจการต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ตามมาตรา ๑๘ (๑)

12.3.3 การยื่นขออนุญาตถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๐ ผู้ใดประสงค์จะสร้างภาพยนตร์ต่างประเทศในราชอาณาจักรให้ยื่นคำขออนุญาตพร้อมด้วยบทภาพยนตร์ เค้าโครง และเรื่องย่อของภาพยนตร์ที่จะสร้างต่อ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว และต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบสถานที่ที่จะใช้สร้างภาพยนตร์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๒๐ ผู้ใดประสงค์จะสร้างภาพยนตร์ต่างประเทศในราชอาณาจักรให้ยื่นคำขออนุญาตพร้อมด้วยบทภาพยนตร์ เค้าโครง และเรื่องย่อของภาพยนตร์ที่จะสร้างต่อ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

พิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์และหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบสถานที่ที่จะใช้สร้างภาพยนตร์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

12.4 บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์

12.4.1 ข้อกำหนดว่าด้วยการสร้างภาพยนตร์

ในร่างกฎหมายเขียนข้อกำหนดว่าด้วยการสร้างภาพยนตร์ไว้อย่างคลุมเครือ เปิดช่องให้คณะกรรมการพิจารณาฯ ใช้ดุลยพินิจได้มาก สมควรตัดเนื้อหาบางส่วนทิ้ง เนื่องจากมีกฎหมายฉบับอื่นกำกับดูแลเรื่องนี้อยู่แล้ว

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๓ ผู้สร้างภาพยนตร์ต้องดำเนินการสร้างภาพยนตร์ในลักษณะที่ไม่เป็นการบ่อนทำลาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง สิ่งแวดล้อม และเกียรติภูมิของประเทศไทย

ผู้สร้างภาพยนตร์ผู้ใดสงสัยว่าการสร้างภาพยนตร์ของตนจะเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งอาจขอให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์ และวีดิทัศน์พิจารณาให้ความเห็นในเรื่องนั้นก่อนดำเนินการสร้างได้ ในกรณีนี้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์จะต้องให้ความเห็นและแจ้งให้ผู้ซึ่งขอความเห็นทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ได้รับคำขอ ถ้าไม่แจ้งภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ให้ความเห็นชอบแล้ว

การขอความเห็นและค่าป่วยการในการให้ความเห็นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ค่าป่วยการที่ได้รับให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การใดที่ได้กระทำไปตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์มิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

ตัดมาตรา 23 ทั้งทั้งมาตรา

12.4.2 การจัดส่งภาพยนตร์ให้คณะกรรมการพิจารณา

การจัดส่งภาพยนตร์ให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนนำออกฉาย หรือให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่าย ควรเปิดโอกาสให้นำส่งในรูปแบบของสำเนาวิดิทัศน์ได้ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการจัดส่งของผู้ประกอบการ และเพื่อให้สอดคล้องกับการนำไปเก็บรักษาตามมาตรา 32 ทั้งนี้ ควรมีข้อกำหนดให้ชัดเจนว่า ภาพยนตร์ที่นำมาฉายจะต้องตรงกับสำเนาที่ผ่านการพิจารณา

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๕ ภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร ต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๒๕ ภาพยนตร์ที่จะนำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร ต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์

ทั้งนี้ ภาพยนตร์ที่อยู่ในรูปแบบ ของฟิล์ม สามารถส่งรูปแบบของสำเนาวิดิทัศน์ แก่คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์ได้

เนื้อหาของ ภาพยนตร์ หรือวิดิทัศน์ ที่นำออกฉาย ให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายใน ราชอาณาจักร ต้องตรงกับสำเนาที่ผ่านการพิจารณาตามวรรคหนึ่ง

การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

12.4.3 การจัดแบ่งประเภทของภาพยนตร์

การจัดแบ่งประเภทของภาพยนตร์ควรมีความใกล้เคียงกับหลักสากล

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๖ ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ตามมาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการพิจารณา ภาพยนตร์และวิดิทัศน์กำหนดด้วยว่าภาพยนตร์ดังกล่าวจัดอยู่ในภาพยนตร์ประเภทใดดังต่อไปนี้

(๑) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ดูทั่วไป

(๒) ภาพยนตร์ที่ผู้มียายุต่ำกว่าสิบห้าปี ต้องดูร่วมกับผู้ปกครอง

(๓) ภาพยนตร์ที่ห้ามผู้มียายุต่ำกว่าสิบแปดปีดู

(๔) ภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร

ความใน (๒) และ (๓) มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ดูซึ่งบรรลุนิติภาวะโดยการสมรส

หลักเกณฑ์ในการกำหนดว่าภาพยนตร์ลักษณะใดควรจัดอยู่ในภาพยนตร์ประเภทใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

ข้อเสนอในการแก้ไข

มาตรา ๒๖ ในการตรวจพิจารณาภาพยนตร์ตามมาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์กำหนดด้วยว่าภาพยนตร์ดังกล่าวจัดอยู่ในภาพยนตร์ประเภทใดดังต่อไปนี้

(๑) ภาพยนตร์ที่เหมาะสมกับผู้ดูทั่วไป

(๒) ภาพยนตร์ที่ผู้มียายุต่ำกว่าสิบห้าปี ต้องดูร่วมกับผู้ปกครอง

(๓) ภาพยนตร์ที่ห้ามผู้มียายุต่ำกว่าสิบแปดปีดู

(๔) ภาพยนตร์ที่ห้ามเผยแพร่ในราชอาณาจักร

ความใน (๒) และ (๓) มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ดูซึ่งบรรลุนิติภาวะโดยการสมรส

หลักเกณฑ์ในการกำหนดว่าภาพยนตร์ลักษณะใดควรจัดอยู่ในภาพยนตร์ประเภทใด ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

12.4.4 การแก้ไขหรือตัดทอนฉากในภาพยนตร์

เมื่อมีการจัดแบ่งประเภทของภาพยนตร์ ซึ่งกำหนดอายุของผู้เข้าชมแล้ว จึงไม่ควรให้คณะกรรมการพิจารณาที่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการแก้ไขหรือตัดทอนฉากใดๆ ของภาพยนตร์ ออก

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๙ ในการพิจารณาอนุญาตภาพยนตร์ตามมาตรา ๒๕ ถ้าคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์เห็นว่าภาพยนตร์ใดมีเนื้อหาที่เป็นการบ่อนทำลาย ชัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของรัฐ หรือก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชน ให้คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์มีอำนาจสั่งให้ผู้ขออนุญาตแก้ไขหรือตัดทอนก่อนอนุญาต หรือจะไม่อนุญาตก็ได้

ภาพยนตร์ที่ผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๕ มิให้ถือว่าภาพยนตร์นั้นมีลักษณะที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

ัดมาตรา 29 ทั้งทั้งมาตรา

12.4.5 ภาพยนตร์ที่ไม่ต้องส่งให้คณะกรรมการพิจารณา

เนื่องจากข้อเสนอแนะในบทนิยามได้แก้ไขให้ “ภาพยนตร์” ไม่รวมถึงภาพยนตร์ที่สร้างขึ้นเพื่อดูเป็นการส่วนตัวและไม่มีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ อยู่แล้ว กฎหมายจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดข้อยกเว้นอีก

นอกจากนั้น ภาพยนตร์หลายเรื่องที่ฉายในห้องเรียนหรือสถานศึกษาเพื่อการศึกษาไม่เคยฉายที่ประเทศไทยมาก่อน หรือไม่เคยได้รับอนุญาตมาก่อน จึงสมควรยกเว้นไม่ให้กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึงการฉายภาพยนตร์เพื่อการศึกษา

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๗ ภาพยนตร์ดังต่อไปนี้ ไม่ต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๕

- (๑) ภาพยนตร์ข่าวหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น
- (๒) ภาพยนตร์ที่สร้างขึ้นเพื่อดูเป็นการส่วนตัวและไม่มีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ
- (๓) ภาพยนตร์ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐสร้างขึ้นเพื่อเผยแพร่หรือส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น
- (๔) ภาพยนตร์ที่ฉายในเทศกาลภาพยนตร์ระหว่างประเทศตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (๕) ภาพยนตร์ที่ฉายทางโทรทัศน์และผ่านการตรวจพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แล้ว
- (๖) ภาพยนตร์อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ภาพยนตร์ตาม (๕) หากนำออกฉายทางสื่อประเภทอื่น หรือนำออกให้เช่า แลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายในราชอาณาจักร ต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๕

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๒๗ ภาพยนตร์ดังต่อไปนี้ ไม่ต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๕

- (๑) ภาพยนตร์ข่าวหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น

- ~~(๒) ภาพยนตร์ที่สร้างขึ้นเพื่อดูเป็นการส่วนตัวและไม่มีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ~~
 - (๒) ภาพยนตร์ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐสร้างขึ้นเพื่อเผยแพร่หรือส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น
 - (๓) ภาพยนตร์ที่ฉายในเทศกาลภาพยนตร์ระหว่างประเทศ
 - (๔) ภาพยนตร์ที่ฉายทางโทรทัศน์และผ่านการตรวจพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แล้ว
 - (๕) ภาพยนตร์ที่ฉายเพื่อการศึกษา
 - (๖) ภาพยนตร์อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง
- ภาพยนตร์ตาม (๔) หากนำออกฉายทางสื่อประเภทอื่น หรือนำออกให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายในราชอาณาจักร ต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตตามมาตรา ๒๕

12.4.6 การตรวจพิจารณาวิดิทัศน์

ในบางกรณี วิดิทัศน์มีเนื้อหาเหมือนกับภาพยนตร์ที่เคยผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวิดิทัศน์ไปแล้ว เมื่อครั้งนำออกฉาย จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องตรวจพิจารณาซ้ำอีกหากเนื้อหาของวิดิทัศน์เหมือนกับเนื้อหาของภาพยนตร์ทุกประการ

นอกจากนั้น วิดิทัศน์หลายเรื่องที่ฉายในห้องเรียนหรือสถานศึกษาเพื่อการศึกษาไม่เคยได้รับอนุญาตมาก่อน จึงสมควรยกเว้นไม่ให้กฎหมายฉบับนี้ครอบคลุมถึงการฉายวิดิทัศน์เพื่อการศึกษา

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๔๔ วิดิทัศน์ดังต่อไปนี้ ไม่ต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตตามมาตรา ๔๓

- (๑) วิดิทัศน์ที่สร้างขึ้นเพื่อดูเป็นการส่วนตัวและไม่มีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ
- (๒) วิดิทัศน์ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐสร้างขึ้นเพื่อเผยแพร่หรือส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น
- (๓) วิดิทัศน์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔๘ วิถีทัศน์ดังต่อไปนี้ ไม่ต้องผ่านการตรวจพิจารณาและได้รับอนุญาตตาม

มาตรา ๔๗

- (๑) วิถีทัศน์ที่สร้างขึ้นเพื่อดูเป็นการส่วนตัวและไม่มีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจ
- (๒) วิถีทัศน์ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐสร้างขึ้น เพื่อเผยแพร่หรือส่งเสริมการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น
- (๓) วิถีทัศน์ที่เป็นภาพยนตร์ ซึ่งเคย ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณา ภาพยนตร์และวิถีทัศน์แล้ว โดยไม่มีการต่อเติมหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ
- (๔) วิถีทัศน์ที่นำออกฉายเพื่อการศึกษา
- (๕) วิถีทัศน์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทที่ 13 ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงในประเด็นสำคัญ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง และกลไกความพร้อมรับผิด (accountability) ของธนาคารแห่งประเทศไทย

หากเปรียบเทียบเนื้อหาโดยรวมของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กับพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน นับว่ามีความสอดคล้องเหมาะสมกับสถานการณ์แวดล้อมทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปมากยิ่งขึ้น และมีเนื้อหาที่ก้าวหน้ากว่าเดิม โดยเฉพาะในแง่ของการรับประกันความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย และการกำหนดโครงสร้างการบริหารและการกำกับดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างชัดเจน และเน้นการสร้างระบบธรรมาภิบาล (good governance) มากกว่าพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันมาก

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติยังมีบทบัญญัติในหลายมาตรา ที่สมควรได้รับการแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของการสร้างกลไกความพร้อมรับผิดของธนาคารแห่งประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นไปอีก เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งจะมีความเป็นอิสระในการดำเนินการมากยิ่งขึ้นในกฎหมายฉบับใหม่ ควรมีกลไกการกำกับตรวจสอบที่เพิ่มขึ้นด้วย

สำหรับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย ที่สมควรมีการแก้ไขเรียงตามประเด็น มีดังนี้

13.1 บทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

ร่างกฎหมายนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการ 4 ชุด ได้แก่

1. คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลการบริหารงานของธนาคารโดยทั่วไป
2. คณะกรรมการนโยบายการเงิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการตามนโยบายการเงินของประเทศ
3. คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการตามนโยบายกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน

4. คณะกรรมการระบบการชำระเงิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการตามนโยบายเกี่ยวกับระบบการชำระเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแล และระบบการหักบัญชีระหว่างสถาบันการเงิน

ทั้งนี้ ร่างกฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดต่างๆ โดยเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

ตามหลักของธรรมาภิบาล การมีผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกร่วมอยู่ในคณะกรรมการที่มีหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน เป็นเรื่องที่ดีกว่าการบริหารจัดการกันเองภายในหน่วยงาน ซึ่งไม่ถูกตรวจสอบจากบุคคลหรือสถาบันภายนอก ดังนั้น จึงควรออกแบบกระบวนการการได้มาซึ่งคณะกรรมการ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการทั้ง 4 ชุด สามารถทำหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับ ติดตาม และตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีอิสระอย่างแท้จริง โดยปรับปรุงกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการ และองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดต่างๆ ดังนี้

13.1.1 ที่มาของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

มาตรา 28 บัญญัติให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้เสนอบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า 2 เท่าของจำนวนที่พึงมี ให้คณะกรรมการคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อนั้น ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นการไม่สมควร เนื่องจาก เป็นการเปิดช่องให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถใช้ดุลยพินิจในการคัดกรองรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิได้ชั้นหนึ่งก่อนที่จะส่งให้คณะกรรมการคัดเลือก ทั้งที่ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นควรมีความเป็นอิสระจากผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะต้องเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบาย กำกับ และตรวจสอบ การดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย อีกทีหนึ่ง

ดังนั้น ควรมีการแก้ไขให้การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการชุดต่างๆ เป็นอำนาจของคณะกรรมการคัดเลือกอย่างเต็มที่ เพราะไม่มีส่วนได้เสียกับการดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง การกำหนดให้คณะกรรมการคัดเลือกสามารถพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจากบัญชีรายชื่อที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอเพียงเท่านั้น เป็นการจำกัดบทบาทและการใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการคัดเลือกมากเกินไป และอาจนำมาซึ่งผู้ทรงคุณวุฒิที่ขาดความเป็นอิสระจากผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๘ ในการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ให้ผู้ว่าการพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์สำหรับการดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละกรรมการ เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองเท่าของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับการแต่งตั้งในแต่ละกรรมการ แล้วแต่กรณี ต่อคณะกรรมการคัดเลือกและเมื่อคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการแล้ว ให้เสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๒๘ ในการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตามมาตรา ๑๗ ให้ผู้ว่าการพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๘ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์สำหรับการดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละกรรมการ เป็นจำนวนไม่น้อยกว่าสองเท่าของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับการแต่งตั้งในแต่ละกรรมการ แล้วแต่กรณี ต่อคณะกรรมการคัดเลือกและเมื่อคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการคัดเลือกกำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ แล้ว ให้เสนอชื่อต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้งและเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติให้การรับรอง

เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติให้การรับรอง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุมในสัปดาห์ถัดไป และพิจารณาลงมติให้การรับรองให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

13.1.2 องค์ประกอบของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

แม้คณะกรรมการทั้ง 4 ชุด จะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านต่างๆ แต่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่มักกลับกำหนดให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการทุกชุดด้วย ทั้งที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่หลักเป็นหัวหน้าฝ่ายปฏิบัติการของธนาคาร นอกจากนั้น ยังให้รองผู้ว่าการฯ ทุกคนเป็นรองประธานกรรมการ ทั้งหมดนี้ ขัดกับหลักธรรมาภิบาล เพราะไม่แยกแยะผู้กำกับดูแลออกจากผู้ปฏิบัติงาน

ดังนั้น ควรมีการแก้ไขให้ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นเลขานุการของกรรมการ โดยให้รองผู้ว่าการฯ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ ส่วนประธานของคณะกรรมการให้คณะกรรมการ

คัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิคนใดคนหนึ่ง ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งตามคำแนะนำของคณะกรรมการ
คัดเลือก และผ่านการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎร (ตามที่เสนอให้แก้ไขมาตรา 28)

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๘/๑ ให้คณะกรรมการ ธปท.ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ รอง
ผู้ว่าการทุกคนเป็นรองประธานกรรมการ เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรี
แต่งตั้ง จำนวนหกคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

มาตรา ๒๘/๓ ให้คณะกรรมการนโยบายการเงิน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็นประธาน
กรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนดจำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าการ
มอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้าน
เศรษฐศาสตร์หรือด้านการเงินการธนาคาร ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสี่คน เป็นกรรมการ

ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

มาตรา ๒๘/๖ ให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็น
ประธานกรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนดจำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่ง ซึ่ง
ผู้ว่าการมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขานุการ
คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขานุการสำนักงานคณะกรรมการ
กำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนห้าคน
เป็นกรรมการ

ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

มาตรา ๒๘/๘ ให้คณะกรรมการระบบการชำระเงิน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็นประธาน
กรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนดจำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าการ
มอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ประธานสมาคมธนาคารไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่ง
คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนสามคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๒๘/๑ ให้คณะกรรมการ ธปท.ประกอบด้วยผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ รอง
ผู้ว่าการทุกคนเป็นรองประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และสภา

ผู้แทนราษฎรให้การรับรอง จำนวนหกคน เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนหกคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการ ธปท. คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรองคนหนึ่ง เป็นประธานคณะกรรมการ ธปท.

มาตรา ๒๘/๓ ให้คณะกรรมการนโยบายการเงิน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนดจำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์หรือด้านการเงินการธนาคาร ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรอง จำนวนสี่คน เป็นกรรมการ

ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการนโยบายการเงิน คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรองคนหนึ่ง เป็นประธานคณะกรรมการนโยบายการเงิน

มาตรา ๒๘/๖ ให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการทุกคนเป็นรองประธานกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านเศรษฐศาสตร์ด้านการเงินการธนาคาร ด้านบัญชี หรือด้านกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรอง จำนวนห้าคน ผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนดจำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เลขธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรองคนหนึ่ง เป็นประธานคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน

มาตรา ๒๘/๘ ให้คณะกรรมการระบบการชำระเงิน ประกอบด้วย ผู้ว่าการเป็นประธานกรรมการ รองผู้ว่าการซึ่งผู้ว่าการกำหนดจำนวนสองคน โดยให้รองผู้ว่าการคนหนึ่ง ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ ประธานสมาคมธนาคารไทย และผู้ทรงคุณวุฒิ ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับระบบการชำระเงิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรอง จำนวนสามคน และประธานสมาคมธนาคารไทย เป็นกรรมการ

ให้ผู้ว่าการแต่งตั้งพนักงานคนหนึ่งเป็นเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้คณะกรรมการระบบการชำระเงิน คัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และสภาผู้แทนราษฎรให้การรับรองคนหนึ่ง เป็นประธานคณะกรรมการระบบการชำระเงิน

13.2 บทบัญญัติว่าด้วยกลไกการรับผิดชอบของผู้ว่าราชการแห่งประเทศไทย

ร่างกฎหมายฉบับใหม่ กำหนดวาระของผู้ว่าการให้ดำรงตำแหน่งคราวละห้าปี และอาจเป็นต่อได้อีกหนึ่งวาระ (มาตรา 28/15) และบัญญัติให้การปลดผู้ว่าการทำได้ยากขึ้น จากเดิมที่ให้คณะรัฐมนตรีถอดถอนผู้ว่าการออกจากตำแหน่งได้ โดยไม่มีการกำหนดรายละเอียดอันเป็นเหตุแห่งการถอดถอน เป็นให้ผู้ว่าพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง โดยมติดังกล่าวต้องแสดงเหตุผลในการให้ออกอย่างชัดแจ้ง (มาตรา 28/16 (4))

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการลดทอนการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีในการถอดถอนผู้ว่าการออกจากตำแหน่ง แม้ด้านหนึ่ง จะเป็นการให้หลักประกันในความเป็นอิสระแก่ผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยจากรัฐบาล แต่อีกด้านหนึ่ง หากผู้ว่าการทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ แต่มิได้ประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง จะมีกลไกในการถอดถอนผู้ว่าการออกจากตำแหน่งอย่างไร เพราะการปล่อยให้ผู้ว่าการทำหน้าที่ต่อไปอาจส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศได้

ความเป็นอิสระของธนาคารกลางเป็นเรื่องสำคัญ แต่หากกฎหมายใหม่จัดรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยและรัฐบาลเสียใหม่ โดยให้อำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยมากขึ้น โดยลดบทบาทของรัฐบาลลง ย่อมต้องออกแบบระบบการกำกับตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้เข้มข้นและโปร่งใสมากขึ้น เช่น ให้ ธปท. ต้องเปิดเผยข้อมูลต่างๆ ต่อสาธารณะ และเพิ่มบทบาทของรัฐสภาในการทำหน้าที่กำกับตรวจสอบธนาคารแห่งประเทศไทยให้มากขึ้น เช่น กำหนดให้ผู้ว่าการต้องผ่านการรับรองจากสภาผู้แทนราษฎร หรือกำหนดให้ผู้ว่าการต้องรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีในด้านต่างๆ ต่อที่ประชุมรัฐสภา โดยให้สมาชิกรัฐสภาสามารถตั้งกระทู้สดซักถามผู้ว่าการได้ เป็นต้น เพื่อมิให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรอิสระที่ขาดการตรวจสอบจากภายนอก

13.2.1 การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าการ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๘/๑๑ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๒๘/๑๑ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และ
การรับรองของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อผู้ว่าการให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติให้การรับรอง
ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุมในสัปดาห์ถัดไป และพิจารณา
ลงมติให้การรับรองให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

13.2.2 การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๒๘/๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๒๘/๑๕ แล้ว ผู้ว่าการ
พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๘/๑๔
- (๔) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือ
บกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง โดยมติดังกล่าวต้องแสดงเหตุผลในการให้ออก
อย่างชัดเจน

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๒๘/๑๖ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๒๘/๑๕ แล้ว ผู้ว่าการ
พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๘/๑๔

(๕) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง หรือขาดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมติดังกล่าวต้องแสดงเหตุผลในการให้ออกอย่างชัดเจน

13.3 บทบาทของรัฐสภาในการตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทย

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

ไม่มี

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

ให้เพิ่มเติมเนื้อหาความต่อไปนี้ในร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา ๖๑/๑ ให้ผู้ว่าการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทยต่อที่ประชุมร่วมของรัฐสภา

รายงานตามวรรคหนึ่งให้เปิดเผยต่อสาธารณะ โดยอย่างน้อยที่สุด ให้เปิดเผยผ่านทางเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศของธนาคารแห่งประเทศไทยและเครือข่ายเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา

ในการพิจารณารายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาอาจเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ หรือตั้งกระทู้เพื่อซักถามผู้ว่าการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีดังกล่าวได้

บทที่ 14 ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ.

โดยรวมแล้ว ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ มีบทบัญญัติที่รัดกุมพอสมควร อย่างไรก็ตาม ยังมีบทบัญญัติในหลายมาตรา ที่ควรปรับปรุงแก้ไขให้กฎหมายมีความสมบูรณ์และรัดกุมยิ่งขึ้น

14.1 ขอบเขตของเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง

จุดประสงค์หลักของกฎหมายนี้คือการคุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย ไม่ใช่การคุ้มครองสถาบันการเงิน จึงควรกำหนดให้ชัดเจนในกฎหมายว่า ยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยที่จะใช้เป็นฐานในการคำนวณการนำส่งเงินเข้ากองทุนไม่รวมถึงยอดเงินฝากระหว่างสถาบันการเงินด้วยกัน เช่น เงินฝากระหว่างธนาคาร (inter-bank deposit) ซึ่งจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายนี้

ร่างกฎหมายนี้กำหนดให้รัฐบาลสามารถตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้อัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนของสถาบันการเงินแต่ละแห่งแตกต่างกันตามประเภทหรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินนั้นได้ แต่ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า อัตราที่แตกต่างกันดังกล่าว จะต้องสะท้อนความเสี่ยง (risk) ของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งคำนวณตามหลักวิชาการทางคณิตศาสตร์ ประกันภัย (actuary)¹ และไม่ได้กำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากต้องเปิดเผยอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนที่แตกต่างกันดังกล่าวของแต่ละสถาบันการเงินให้ประชาชนทราบ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนผู้ฝากเงินมีข้อมูลที่เพียงพอในการประเมินความเสี่ยงในการเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินต่างๆ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๔๖ ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครอง หลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนครั้งแรกให้กำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนเป็นอัตราเดียว สำหรับครั้งต่อไปกำหนดอัตราดังกล่าวให้แตกต่างกันตามประเภทหรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินก็ได้

¹ ภาคผนวกแสดงแนวทางการประกันเงินฝากในประเทศต่างๆ ซึ่งรวมถึงฐานของเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง และใช้ในการคำนวณเบี้ยประกัน โดยเบี้ยประกันในหลายประเทศจะคำนวณตามความเสี่ยง (risk-based)

มิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย มาใช้บังคับแก่สถาบันการเงินที่ได้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๔๕ แล้ว

มาตรา ๔๕ เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากทุกประเภทของสถาบันการเงิน ที่นำมาคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ย และดอกเบี้ยค้างจ่ายที่เกิดจากเงินฝากนั้นจนถึงวันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินบาท

(๒) ต้องเป็นเงินฝากในบัญชีเงินฝากภายในประเทศ และไม่ใช่เงินฝากในบัญชีประเภทบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(๓) ในกรณีที่มีหลักฐานแห่งเงินฝากเป็นตราสารชนิดระบุชื่อ

ให้คณะกรรมการประกาศรายละเอียดประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองตามวรรคหนึ่ง ในราชกิจจานุเบกษา

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔๖ ให้สถาบันการเงินนำส่งเงินเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องไม่เกินร้อยละหนึ่งของยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยของบัญชีที่ได้รับการคุ้มครองตามมาตรา ๔๕

หลักเกณฑ์และวิธีการในการคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

ในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนครั้งแรกให้กำหนดอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนเป็นอัตราเดียว สำหรับครั้งต่อไปกำหนดอัตราดังกล่าวให้แตกต่างกันตามประเภทหรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงินก็ได้ ทั้งนี้ อัตราที่แตกต่างกันดังกล่าวต้องสะท้อนความเสี่ยงของสถาบันการเงินนั้น ซึ่งคำนวณตามหลักวิชาการทางคณิตศาสตร์

ประกันภัย

ให้สถาบันเปิดเผยอัตราเงินนำส่งเข้ากองทุน ตามวรรคสามของแต่ละสถาบันการเงินให้ประชาชนทราบ

มิให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทย มาใช้บังคับแก่สถาบันการเงินที่ได้ส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา ๔๕ แล้ว

มาตรา ๔๘ เงินฝากที่ได้รับการคุ้มครอง ได้แก่ เงินฝากทุกประเภทของสถาบันการเงิน ที่นำมาคำนวณยอดเงินฝากถัวเฉลี่ย และดอกเบี้ยค้างจ่ายที่เกิดจากเงินฝากนั้นจนถึงวันที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ต้องเป็นเงินฝากและดอกเบี้ยที่เป็นเงินบาท

(๒) ต้องเป็นเงินฝากในบัญชีเงินฝากภายในประเทศ และไม่ใช่เงินฝากในบัญชีประเภทบัญชีเงินบาทของบุคคลที่มีถิ่นที่อยู่ต่างประเทศตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน

(๓) ในกรณีที่มีหลักฐานแห่งเงินฝากต้องเป็นตราสารชนิดระบุชื่อ

(๔) ต้องไม่เป็นเงินฝากระหว่างสถาบันการเงินด้วยกัน

ให้คณะกรรมการประกาศรายละเอียดประเภทเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองตามวรรคหนึ่ง ในราชกิจจานุเบกษา

14.2 การปรับวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุด

มาตรา 50 กำหนด วงเงินสูงสุดที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากให้การคุ้มครองแก่ผู้ฝากเงิน แต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินที่ 1 ล้านบาท โดยไม่มีการปรับเพิ่มวงเงินดังกล่าวตามเวลา ซึ่งจะทำให้วงเงินสูงสุดที่ผู้ฝากเงินจะได้รับการคุ้มครองมีมูลค่าจริงลดลงเรื่อยๆ ตามอัตราเงินเฟ้อ

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๕๐ ภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินที่ยื่นคำขอแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินตามจำนวนเงินฝากที่ปรากฏ ในบัญชีของผู้ฝากทุกบัญชีรวมกัน หากเงินฝากทุกบัญชีรวมกันมีจำนวนเกินกว่าหนึ่งล้านบาทให้จ่ายเงินเป็นจำนวนหนึ่งล้านบาท

ในกรณีที่ผู้ฝากเงินมีหนี้ค้างชำระสถาบันการเงินใดเป็นจำนวนเงินแน่นอนให้สถาบันหักเงินที่ค้างชำระดังกล่าวออกจากจำนวนยอดเงินฝากทุกบัญชีรวมกันทั้งหมดในสถาบันการเงินนั้นก่อน

ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบัญชีหรือทายาทเท่านั้น ในกรณีมีชื่อบุคคลหลายคนร่วมกันเป็นเจ้าของบัญชี ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบัญชีแต่ละคนตามส่วนที่บุคคลนั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากตามหลักฐานการฝากเงินที่สถาบันการเงินนั้นมีอยู่อย่างชัดแจ้ง หากไม่อาจทราบจำนวนเงินฝากที่แต่ละคนมีส่วนในบัญชานั้น ให้ถือว่าผู้ฝากเงินดังกล่าวมีส่วนเท่ากัน

การจ่ายเงินตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๕๐ ภายในระยะเวลาไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำขอ ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินที่ยื่นคำขอแต่ละรายในแต่ละสถาบันการเงินตามจำนวนเงินฝากที่ปรากฏในบัญชีของผู้ฝากทุกบัญชีรวมกัน หากเงินฝากทุกบัญชีรวมกันมีจำนวนเกินกว่าหนึ่งล้านบาทให้จ่ายเงินเป็นจำนวนหนึ่งล้านบาท

ในกรณีที่ผู้ฝากเงินมีหนี้ค้างชำระสถาบันการเงินใดเป็นจำนวนเงินแน่นอนให้สถาบันหักเงินที่ค้างชำระดังกล่าวออกจากจำนวนยอดเงินฝากทุกบัญชีรวมกันทั้งหมดในสถาบันการเงินนั้นก่อน

ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากเงินผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบัญชีหรือทายาทเท่านั้น ในกรณีมีชื่อบุคคลหลายคนร่วมกันเป็นเจ้าของบัญชี ให้สถาบันจ่ายเงินให้แก่ผู้มีชื่อเป็นเจ้าของบัญชีแต่ละคนตามส่วนที่บุคคลนั้นมีสิทธิในบัญชีเงินฝากตามหลักฐานการฝากเงินที่สถาบันการเงินนั้นมีอยู่อย่างชัดเจน หากไม่อาจทราบจำนวนเงินฝากที่แต่ละคนมีส่วนในบัญชีนั้น ให้ถือว่าผู้ฝากเงินดังกล่าวมีส่วนเท่ากัน

เพื่อประโยชน์ของผู้ฝากเงิน ให้ปรับจำนวนเงินสูงสุดที่สถาบันจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินตามวรรคหนึ่งทุกปีตามสัดส่วนระหว่างดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของปีนั้นกับดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของปีแรกที่พระราชบัญญัตินี้บังคับใช้

การจ่ายเงินตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

การเปลี่ยนแปลงวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุดตามร่างพระราชบัญญัตินี้ สามารถทำได้ตามมาตรา 51 ซึ่งอนุญาตให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถ กำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินให้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 วรรคหนึ่ง เป็นการทั่วไป หรือให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่ได้รับข้อจำกัดในการออกพระราชกฤษฎีกาไว้ ซึ่งอาจทำให้เกิดแรงกดดันทางการเมืองจากผู้ฝากเงินให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาปรับเพิ่มวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุดหลังเกิดความเสียหายแก่สถาบันการเงิน ซึ่งหากรัฐบาลดำเนินการตามแรงกดดัน ก็จะทำให้เกิดภาระต่อสถาบันคุ้มครองเงินฝากเกินกว่าคาดหมายไว้ และไม่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ฝากเงินเลือกฝากเงินกับสถาบันการเงินอย่างรอบคอบต่อไปอีกในอนาคต

นอกจากนี้ การกำหนดให้สถาบันคุ้มครองเงินฝากสามารถ กำหนดจำนวนเงินที่จะจ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินแต่ละประเภทให้แตกต่างกันยังอาจจะก่อให้เกิดการบิดเบือนการตัดสินใจในการฝากเงินโดยไม่มีเหตุผลสมควรด้วย

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๕๑ การกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินให้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เป็นการทั่วไป หรือให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๕๑ การกำหนดจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่ผู้ฝากเงินให้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เป็นการทั่วไป หรือให้แก่ผู้ฝากเงินประเภทหนึ่งประเภทใดเพื่อความเป็นธรรม ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มิให้ตรา พระราชกฤษฎีกา ตามวรรคหนึ่งหลังจากปรากฏหลักฐานตามมาตรา ๓๔ ว่า
สถาบันการเงินใดมีฐานะการเงินหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความ
เสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

ให้ข้อห้ามตามวรรคสองสิ้นสุดลง เมื่อสถาบันการเงินดังกล่าวได้ปรับปรุงฐานะการเงิน
หรือการดำเนินงานจนพ้นลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

14.3 การปรับวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุดในบทเฉพาะกาล

การเปลี่ยนแปลงวงเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองสูงสุดตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ยังสามารถทำได้ตามมาตรา 70 ในช่วงสี่ปีแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัติ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อย่างไรก็ตาม มาตรา 70 ไม่ได้ระบุข้อจำกัดในการออกพระราชกฤษฎีกาไว้ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๗๐ เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นแล้ว ให้ยกเลิกการประกันผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินโดยรัฐบาลที่มีอยู่ก่อนการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และในสี่ปีแรกของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ให้การคุ้มครองเงินฝากสูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ ได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๗๐ เมื่อมีการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝากขึ้นแล้ว ให้ยกเลิกการประกันผู้ฝากเงินของสถาบันการเงินโดยรัฐบาลที่มีอยู่ก่อนการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และในสี่ปีแรก

ของการบังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ ให้การคุ้มครองเงินฝากสูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๐ ได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

มิให้ตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งหลังจากปรากฏหลักฐานตามมาตรา ๓๔ ว่าสถาบันการเงินใดมีฐานะการเงินหรือการดำเนินงานอยู่ในลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

ให้ข้อห้ามตามวรรคสองสิ้นสุดลง เมื่อสถาบันการเงินดังกล่าวได้ปรับปรุงฐานะการเงินหรือการดำเนินงานจนพ้นลักษณะอันอาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของประชาชน

14.4 บทลงโทษ

โทษปรับในร่างกฎหมายฉบับนี้ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อระบบเศรษฐกิจ หรือประโยชน์ที่สถาบันการเงินอาจได้รับจากการฝ่าฝืนกฎหมายตัวอย่างเช่นโทษปรับในการฝ่าฝืนมาตรา 36 (การไม่ยื่นรายงานลับหรือเอกสารใดตามที่กำหนด หรือยื่นรายงานหรือเอกสารที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง) หรือ มาตรา 40 (การไม่ส่งข้อมูล เอกสารหรือหลักฐาน) อยู่ในระดับต่ำมาก

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๖๔ สถาบันการเงินในฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน

กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งมีอำนาจรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

มาตรา ๖๕ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา ๔๐ หรือให้ถ้อยคำ ส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติดังกล่าวอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๖๔ สถาบันการเงินในฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน

กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งมีอำนาจรับผิดชอบในการดำเนินงานของสถาบันการเงิน ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

มาตรา ๖๕ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งตามมาตรา ๕๐ หรือให้ถ้อยคำ ส่งสำเนาหรือแสดงสมุดบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่นตามที่บัญญัติไว้ใน บทบัญญัติดังกล่าวอันเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันสองหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืน

ภาคผนวกที่ 14.1 แนวทางการประกันเงินฝากในประเทศต่าง ๆ

Country name	Permanent fund	Premium or assessment base	Annual premiums	Risk-adjusted premiums
Albania	1	insured deposits	0.50%	0
Algeria	1			0
Argentina	1	insured deposits	risk-based, 0.36% to 0.72%	1
Austria	0	insured deposits	pro rata, ex post	0
Bahamas	1	insured deposits	0.05%	0
Bahrain	0	deposits	ex post	0
Bangladesh	1	deposits	0.50%	0
Belgium	1	insured liabilities	0.02% + 0.04%	0
Bolivia	1	deposits		1
Bosnia-Herzegovina	1	deposits	0.5% until July 2001, then changed to 0.3%	0
Brazil	1	insured deposits	0.30%	0
Bulgaria	1	insured deposits	risk based to 0.5%	1
Canada	1	insured deposits	0.33% max	0
Chile	0	not applicable	none	0
Colombia	1	insured deposits	0.5% from January 2002 to December 2006	0
Croatia	1	insured deposits	0.80%	0
Cyprus	1	n.a.	n.a.	0
Czech Rep.	1	insured deposits	0.10%	0
Denmark	1	insured deposits	0.2% (maximum)	0
Dominican Republic	1	deposits	0.1875%	0
Ecuador	1	deposits	0.65%	0
El Salvador	1	insured deposits	risk-based, 0.1% to 0.3%	1
Estonia	1	deposits until 2002	0.5% (maximum) (0.28% at present)	0
Finland	1	insured deposits	risk based: 0.05% to 0.3%	1
France	0	n.a.	on demand but limited	0
Germany	1	insured deposits in commercial banks, DIS, risk-assets in other DIS	official is 0.03% but can be doubled	
Gibraltar	0	Insured deposits	administrative expenses and expost contributions	0
Greece	1	deposits	decreasing by size: 1.25% to 0.025%	0
Guatemala	1	Insured deposits	1.0% plus 0.5% when the fund falls below its target	0
Honduras	1	deposits	not more than 0.25%	0
Hungary	1	Insured deposits	risk based to 0.3%	1
Iceland	1	Insured deposits	0.15%	0
India	1	deposits	0.05%	0
Indonesia				
Ireland	1	EU and EEA, i.e insured deposits	0.20%	0
Isle of Man	0	deposits	the greater of 25,000 pounds and 0.0125% of deposit base subject to a maximum annual contribution of 250,000 pounds	0
Italy	0	protected funds adjusted for size and risk	risk adjusted ex post 0.4% to 0.8%	1

Jamaica	1	insured deposits	0.10%	0
Japan	1	insured deposits	0.0048% + 0.036%	0
Jordan	1	deposits	0.20%	0
Kazakhstan	1	insured deposits	1.00%	1
Kenya	1	deposits	0.15%	0
Korea	1	deposits	0.05%	0
Latvia	1	insured deposits	0.3% until year 2000; 0.2% thereafter	0
Lebanon	1	credit accounts	0.05%	0
Liechtenstein	0	n.a.		0
Lithuania	1	insured deposits	0.45%	0
Luxembourg	0	insured deposits	ex post	0
Macedonia	1	insured deposits	1.5%, risk-based 1% to 5%	1
Malaysia				0
Malta	1	deposits	0.10%	1
Marshall Islands	1	deposits	risk-based, 0% to 0.27%	1
Mexico	1	all obligations	minimum 0.4% on a proxy of total bank liabilities	0
Micronesia	1	deposits	risk-based, 0% to 0.27%	1
Netherlands	0	case by case	Ex post	0
Nicaragua	1			0
Nigeria	1	deposits	0.94%	0
Norway	1	risk-weighted assets and total deposits	0.005% of assets and 0.01% of total deposits	0
Oman	1	deposits	0.02%	0
Paraguay	n.a.	n.a.		n.a.
Peru	1	insured deposits	risk-based from 0.45% to 1.45%	1
Philippines	1	deposits	0.20%	0
Poland	1	deposits, also risk-adjusted assets	not more than 0.4%	0
Portugal	1	insured deposits	risk-based, 0.1% to 0.2% + more in emergencies	1
Romania	1	insured deposits	risk-based: 0.3% to 0.6%	1
Russia	1	deposits	no more than 0.15%, in emergency up to 0.3%, once fund formed 0.05%	0
Slovak Republic	1	insured deposits	0.1% to 0.3% for banks	0
Slovenia	0	insured deposits	3.2% of guaranteed deposits	0
Spain	1	insured deposits	maximum of 0.2%	0
Sri Lanka	1	deposits	0.15%	0
Sweden	1	insured deposits	risk-based, 0.5% now, 0.1% later (future date is not available)	1
Switzerland	0	balance sheet items	on demand	0
Taiwan	1	insured deposits	based on three levels of risk: 0.05%, 0.055% and 0.06%	1
Turkey	1	insured savings	risk-based 1.0% to 1.2%	1
United Kingdom	0	EEA deposits i.e. insured deposits	on demand	0
United States	1	domestic deposits	risk-based, 0% to 0.27%	1

ที่มา: Demirgüç-Kunt et. al., “Deposit Insurance around the World: A Comprehensive Database”, World Bank Policy Research Working Paper 3628, June 2005

บทที่ 15 ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่..) พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ) มีจุดประสงค์เพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ให้สามารถบังคับใช้จริงในทางปฏิบัติมากขึ้นและมีผลในการคุ้มครองประชาชนที่ซื้อห้องชุดเพื่ออยู่อาศัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหลายประการ แต่ก็ยังมีบทบัญญัติที่ยังใช้ถ้อยคำที่ไม่ตรงนักหรือมีความตึงตัวเกินไปในบางประเด็นดังที่จะกล่าวถึงดังต่อไปนี้ จึงสมควรมีการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ เลขที่มาตราที่อ้างอิงถึงในที่นี้เป็นเลขที่มาตราตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

15.1 พื้นที่ในการประกอบการค้า

พื้นที่ในการประกอบการค้าอาจไม่อยู่ในชั้นแรกสุดเสมอไปเช่น อาคารชุดอาจจัดให้มีร้านอาหารหรือเครื่องดื่มนั้นชั้นสูงสุด แต่ทั้งนี้ การประกอบการค้าในอาคารชุดต้องไม่เป็นการรบกวนต่อผู้อยู่อาศัย ทั้งในด้านเสียง กลิ่น การเข้าออก ฯลฯ จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัตินี้

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๑๕ (๘) พื้นที่ชั้นแรกของอาคารชุด ที่จัดไว้เพื่อประกอบการค้า

มาตรา ๑๗/๑ ในกรณีที่มีการจัดพื้นที่ของอาคารชุดเพื่อประกอบการค้า ต้องจัดให้อยู่ในชั้นแรกสุดของอาคารชุด และต้องจัดระบบการเข้าออกในพื้นที่ดังกล่าวไม่ให้รบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของเจ้าของร่วม

ห้ามผู้ใดประกอบการค้าในอาคารชุด เว้นแต่เป็นการประกอบการค้าในพื้นที่ของอาคารชุดที่จัดไว้ตามวรรคหนึ่ง

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๑๕ (๘) พื้นที่ชั้นแรกของอาคารชุดซึ่งไม่มีห้องชุดสำหรับพักอาศัย ที่จัดไว้เพื่อประกอบการค้า

มาตรา ๑๗/๑ ในกรณีที่มีการจัดพื้นที่ของอาคารชุดเพื่อประกอบการค้า ต้องจัดให้อยู่ในชั้นแรกสุดของอาคารชุดที่ไม่มีห้องชุดสำหรับพักอาศัย และต้องจัดระบบการเข้าออกในพื้นที่และสภาพแวดล้อมของพื้นที่ดังกล่าวไม่ให้รบกวนความเป็นอยู่โดยปกติสุขของเจ้าของร่วม

ห้ามผู้ใดประกอบการค้าในอาคารชุด เว้นแต่เป็นการประกอบการค้าในพื้นที่ของอาคารชุดที่จัดไว้ตามวรรคหนึ่ง

15.2 งบการเงิน

โดยทั่วไปแล้วคำว่า “งบการเงิน” เป็นคำที่มีความหมายกว้าง โดยอาจหมายความรวมถึง “งบดุล” (แสดงสินทรัพย์และหนี้สิน) และ “งบรายรับรายจ่าย” (แสดงรายรับรายจ่าย) ตลอดจนงบการเงินอื่นๆ เมื่อพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติแล้ว สันนิษฐานได้ว่าต้องการให้มีการจัดทำงบการเงินทั้งในรูป “งบดุล” และ “งบรายรับรายจ่าย” จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัตินี้

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๓๘/๑ ให้นิติบุคคลจัดทำงบดุลอย่างน้อยหนึ่งครั้งทุกรอบสิบสองเดือน โดยให้ถือว่าเป็นรอบปีทางบัญชีของนิติบุคคลอาคารชุดนั้น

งบดุลตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการแสดงจำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของนิติบุคคลอาคารชุดกับทั้งบัญชีรายรับรายจ่าย และต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีตรวจสอบแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันสิ้นปีทางบัญชี

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๓๘/๑ ให้นิติบุคคลจัดทำ~~งบดุล~~งบการเงินอย่างน้อยหนึ่งครั้งทุกรอบสิบสองเดือน โดยให้ถือว่าเป็นรอบปีทางบัญชีของนิติบุคคลอาคารชุดนั้น

~~งบดุล~~งบการเงินตามวรรคหนึ่งต้องมีรายการแสดงจำนวนสินทรัพย์และหนี้สินของนิติบุคคลอาคารชุดกับทั้งบัญชีรายรับรายจ่าย และต้องจัดให้มีผู้สอบบัญชีตรวจสอบแล้วนำเสนอเพื่ออนุมัติในที่ประชุมใหญ่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับตั้งแต่วันสิ้นปีทางบัญชี

(ควรแก้ไขมาตรา ๓๘/๒ มาตรา ๓๘/๓ และมาตรา ๔๒/๑ ในลักษณะเดียวกัน)

15.3 การจัดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของร่วมด้วยกัน

ร่างพระราชบัญญัติมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแนวทางในการจัดความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียต่างๆ หลายฝ่าย เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการที่พัฒนาอาคารชุดและเจ้าของห้องชุด (ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการกับผู้บริโภค) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการ ผู้จัดการและสังคม ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการ ผู้จัดการและเจ้าของห้องชุด (ในฐานะที่ผู้จัดการเป็นตัวแทน (agent) ของกรรมการ และกรรมการเป็นตัวแทนของเจ้าของร่วมอีกต่อหนึ่ง) ฯลฯ

บทบัญญัติที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของร่วมด้วยกันเอง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ควรมีความยืดหยุ่นเพียงพอให้เจ้าของร่วมสามารถทำความตกลงระหว่างกันเอง โดยมีสาระสำคัญที่แตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายนี้ได้ โดยมีมติของที่ประชุมใหญ่ ตัวอย่างของบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวได้แก่มาตราดังต่อไปนี้

มาตรา 37 (จำนวนและวาระของกรรมการ)

มาตรา 37/4 (การเลือกประธานและรองประธานกรรมการ)

มาตรา 37/5 (การเรียกประชุมกรรมการ)

มาตรา 37/6 (การประชุมของกรรมการ)

ฯลฯ

แม้ว่า บทบัญญัติเหล่านี้อาจไม่มีผลในทางปฏิบัติมากก็ตาม ในหลักการแล้ว รัฐไม่ควรจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนในการทำความตกลงระหว่างกัน เว้นแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ในกรณีที่ความตกลงระหว่างเอกชนไปมีผลกระทบในด้านลบต่อบุคคลภายนอก เช่น ผู้ที่ไม่ใช่เจ้าของร่วมและไม่สามารถร่วมทำความตกลงด้วยได้ นอกเหนือจากกรณีเหล่านี้ เอกชนควรมีสิทธิเสรีภาพในการทำความตกลงระหว่างกันอย่างเต็มที่ จึงควรเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัตินี้

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔๘/๑ มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗/๔ มาตรา ๓๗/๕ และมาตรา ๓๗/๖ มาใช้บังคับ ในกรณีที่เจ้าของร่วมมีมติในการประชุมใหญ่ด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงของเจ้าของร่วมทั้งหมด ให้การดำเนินการที่เกี่ยวข้องมีสาระสำคัญแตกต่างไปจากบทบัญญัตินี้

บทที่ 16 ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดย คณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีบทบัญญัติโดยรวมที่ได้รับการยก ร่างมาก่อนข้างดีและมีความรัดกุมพอสมควร อย่างไรก็ตาม ในรายละเอียดร่างกฎหมายดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติในบางมาตรา ที่สมควรปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อนักลงทุน และการ พัฒนาตลาดทุนให้มีธรรมาภิบาลมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การอ้างอิงถึงเลขมาตราในบทนี้ เป็นการอ้างอิงเลขมาตราตามพระราชบัญญัติ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535

16.1 การใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นข้างน้อย

ปัญหาสำคัญของบรรษัทภิบาล (corporate governance) ในประเทศไทยคือ การที่ผู้ถือหุ้นข้างน้อย (minority shareholder) ถูกผู้ถือหุ้นข้างมาก (majority shareholder) ตลอดจน กรรมการ และผู้บริหารเอาเปรียบ จึงควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายให้ผู้ถือหุ้นข้าง น้อยสามารถใช้สิทธิของตนได้ง่ายขึ้น ทั้งในการฟ้องร้องเรียกผลประโยชน์คืนจากกรรมการที่ กระทำหรือละเว้นการกระทำตามที่จนเป็นเหตุให้ กรรมการ ผู้บริหาร หรือบุคคลที่มีความ เกี่ยวข้องได้ประโยชน์ไปโดยมิชอบ (มาตรา 89/18) การเสนอเรื่องให้กรรมการบรรจุเข้าใน วาระการประชุม (มาตรา 89/28) และการร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติในการประชุม หากมีการ ส่งหนังสือนัดประชุมหรือลงมติโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย (มาตรา 89/30) โดยการลดสัดส่วน ของผู้ถือหุ้นที่สามารถใช้สิทธิของตนในการดำเนินการดังกล่าวลงจากร้อยละ 5 ตามร่าง กฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเหลือร้อยละ 1

นอกจากนี้ ควรให้สิทธิผู้ถือหุ้นรายย่อยในการเสนอชื่อกรรมการ ในกรณีที่มิวาระเสนอ ชื่อกรรมการในการประชุมผู้ถือหุ้นด้วย

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๘๙/๑๘ (วรรคสอง) ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งถือหุ้นและมีสิทธิ ออกเสียงนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัทได้แจ้ง เป็นหนังสือให้บริษัทดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว และบริษัทไม่ดำเนินการตามที่ผู้ถือหุ้นแจ้ง

ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่แจ้ง ผู้ถือหุ้นดังกล่าวสามารถใช้สิทธิฟ้องเรียกคืนประโยชน์ตามวรรคหนึ่งแทนบริษัทได้

มาตรา ๘๙/๒๘ (วรรคหนึ่ง) ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งถือหุ้นและมีสิทธิออกเสียงนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท จะทำหนังสือเสนอเรื่องที่จะขอให้คณะกรรมการบรรจุเป็นวาระการประชุมผู้ถือหุ้นก็ได้ โดยต้องยื่นต่อคณะกรรมการภายในเจ็ดสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดรอบปีบัญชีของบริษัทสำหรับการประชุมสามัญประจำปี หรือภายในสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติให้เรียกประชุมวิสามัญ และต้องระบุให้ชัดเจนว่าเป็นเรื่องที่จะเสนอเพื่อทราบ เพื่ออนุมัติ หรือเพื่อพิจารณา แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรายละเอียดของเรื่องที่เสนอ

มาตรา ๘๙/๓๐ ในการประชุมผู้ถือหุ้นครั้งใด ถ้าได้มีการส่งหนังสือนัดประชุมหรือลงมติโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติในหมวดนี้ ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งมีสิทธิออกเสียงนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท จะร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติในการประชุมครั้งนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องขอให้ศาลเพิกถอนมติที่ประชุม ผู้ถือหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๘๙/๑๘ (วรรคสอง) ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งถือหุ้นและมีสิทธิออกเสียงนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัทได้แจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว และบริษัทไม่ดำเนินการตามที่ผู้ถือหุ้นแจ้ง ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่แจ้ง ผู้ถือหุ้นดังกล่าวสามารถใช้สิทธิฟ้องเรียกคืนประโยชน์ตามวรรคหนึ่งแทนบริษัทได้

มาตรา ๘๙/๒๘ (วรรคหนึ่ง) ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งถือหุ้นและมีสิทธิออกเสียงนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท จะทำหนังสือเสนอเรื่องที่จะขอให้คณะกรรมการบรรจุเป็นวาระการประชุมผู้ถือหุ้นก็ได้ โดยต้องยื่นต่อคณะกรรมการภายในเจ็ดสิบวันนับแต่วันสิ้นสุดรอบปีบัญชีของบริษัทสำหรับการประชุมสามัญประจำปี หรือภายในสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติให้เรียกประชุมวิสามัญ และต้องระบุให้ชัดเจนว่าเป็นเรื่องที่จะเสนอเพื่อทราบ เพื่ออนุมัติ หรือเพื่อพิจารณา แล้วแต่กรณี พร้อมทั้งรายละเอียดของเรื่องที่เสนอ

มาตรา ๘๙/๒๘/๑ ในกรณีที่มิวาระเสนอชื่อกรรมการในการประชุมผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งถือหุ้นและมีสิทธิออกเสียงนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละหนึ่งของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท จะทำหนังสือเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการก็ได้ โดยต้องยื่นต่อคณะกรรมการภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติให้เรียกประชุม

ให้คณะกรรมการบรรจุรายชื่อกรรมการที่เสนอโดยผู้ถือหุ้นตามวรรคหนึ่งในการประชุมที่จะจัดให้มีขึ้น

มาตรา ๘๙/๓๐ ในการประชุมผู้ถือหุ้นครั้งใด ถ้าได้มีการส่งหนังสือนัดประชุมหรือลงมติโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนบทบัญญัติในหมวดนี้ ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งมีสิทธิออกเสียงนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่าร้อยละห้าหนึ่งของจำนวนสิทธิออกเสียงทั้งหมดของบริษัท จะร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติในการประชุมครั้งนั้นก็ได้ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องขอให้ศาลเพิกถอนมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัดมาใช้บังคับ โดยอนุโลม

16.2 ความรับผิดชอบของที่ปรึกษาทางการเงิน

ร่างกฎหมายมีบทบัญญัติมาตรา 89/25 ซึ่งกำหนดความรับผิดชอบของผู้สอบบัญชี และมาตรา 281/8 ซึ่งกำหนดบทลงโทษของผู้สอบบัญชี แต่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความรับผิดชอบและบทลงโทษของที่ปรึกษาทางการเงิน ซึ่งมีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินการด้านการเงินของบริษัท จึงควรเพิ่มมาตราที่กำหนดความรับผิดชอบและบทลงโทษของที่ปรึกษาทางการเงินเข้ามาเป็นมาตรา 89/25/1 และมาตรา 281/8/1

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๘๙/๒๕/๑ ในการให้คำปรึกษาทางการเงินของที่ปรึกษาทางการเงิน ไม่ว่าจะกระทำในฐานะเป็นที่ปรึกษาทางการเงินของนิติบุคคลดังกล่าว หรือในฐานะอื่นซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวยินยอมให้ล่วงรู้ข้อมูลภายในของบริษัท ถ้าที่ปรึกษาทางการเงินพบพฤติการณ์อันควรสงสัยว่ากรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๑/๒ มาตรา ๓๐๕ มาตรา ๓๐๖ มาตรา ๓๐๘ มาตรา ๓๐๙ มาตรา ๓๑๐ มาตรา ๓๑๑ มาตรา ๓๑๒ หรือมาตรา ๓๑๓ ให้ที่ปรึกษาทางการเงินแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์การกระทำความผิดที่พบให้สำนักงานทราบ

มาตรา ๒๔๑/๘/๑ ที่ปรึกษาทางการเงินใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๙/๒๕/๑ ต้องระวางโทษไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทที่ 17 ข้อเสนอในการปรับปรุงแก้ไข ร่างพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่..) พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยคณะรัฐมนตรี มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงอัตราภาษีสุราและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้อง ให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น และเพื่อปรับปรุงอัตราภาษีสุราและค่าธรรมเนียมที่ใช้มาเป็นเวลานานแล้วให้เหมาะสมกับระดับราคาสินค้าในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าวอย่างแท้จริง มีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีในหลายประเด็น

17.1 ราคาที่ใช้ในการเสียภาษีตามมูลค่า

ราคาสูรามีความสำคัญอย่างยิ่งในการคำนวณภาษีในการเสียภาษีตามมูลค่า หากการประเมินราคามีความคลาดเคลื่อน เช่น ต่ำกว่าความเป็นจริง ภาษีที่รัฐจะจัดเก็บได้ก็จะต่ำกว่าความเป็นจริงไปด้วย ในทางปฏิบัติ การประเมินราคาสูราที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมักเกิดจากการคำนวณแบบ bottom up ซึ่งใช้ราคานำเข้าหรือราคาหน้าโรงงานเป็นจุดตั้งต้น แล้วบวกต้นทุนอื่นๆ เพิ่มเข้าไป ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐมักไม่ทราบราคานำเข้าหรือราคาหน้าโรงงานที่แท้จริง และต้องใช้ราคาจากผู้ประกอบการแจ้งมา ทั้งที่ผู้ประกอบการย่อมมีแรงจูงใจในการแจ้งราคาต่ำกว่าความเป็นจริง แนวทางการประเมินราคาที่จะช่วยลดข้อจำกัดด้านข้อมูลของรัฐคือ การประเมินราคาโดยการคำนวณแบบ top down ซึ่งเริ่มต้นจากราคาค้าปลีกก่อน แล้วหักด้วยต้นทุนที่เกี่ยวข้องออกไป เนื่องจาก ราคาค้าปลีกเป็นราคาที่รัฐสามารถตรวจสอบได้ง่าย

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๘ จัตวา การเสียภาษีสุราตามมูลค่านั้น ให้ถือราคาตาม (๑) (๒) และ (๓) โดยให้รวมภาษีสุราที่พึงต้องชำระด้วย ดังนี้

(๑) สุราที่ทำในราชอาณาจักร ให้ถือตามราคาขาย ณ โรงงานสุรา

(๒) สุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้ถือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ของสุรา บวกด้วยอากรขาเข้า ค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา แต่ไม่รวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่มตามที่กำหนดในหมวด ๔ ลักษณะ ๒ แห่งประมวลรัษฎากร

ราคา ซี.ไอ.เอฟ. ตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ ราคาสูราที่บวกด้วยค่าประกันภัยและค่าขนส่งถึงด่านศุลกากรในราชอาณาจักร ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีเจ้าพนักงานศุลกากรประเมินราคาเพื่อเสียอากร

ขาเข้าใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ให้ถือราคานั้นเป็นราคาสุราในการคำนวณราคา ซี.ไอ.เอฟ.

ในกรณีที่ผู้นำเข้าได้รับยกเว้นหรือลดอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่นให้นำอากรขาเข้าซึ่งได้รับยกเว้นหรือลดอัตราดังกล่าวมารวมในการคำนวณราคาตามวรรคหนึ่งด้วย

(๑) สุราที่ทำในเขตปลอดอากร หากนำไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกจากวัตถุประสงค์ในการส่งออก ให้ถือตามราคาขาย ณ โรงงานสุรา

ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ราคาตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) หรือ (๓) ไม่เป็นไปตามกลไกตลาด หรือมีหลายราคา หรือไม่สามารถหาราคาขายหรือราคาที่พึงขาย ให้รัฐมนตรีประกาศมูลค่าสุราที่ใช้คำนวณภาษีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกำหนดมูลค่าสินค้า ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมสรรพากร และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมสรรพสามิต เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยการกำหนดมูลค่าดังกล่าวให้ใช้วิธีการคำนวณราคาจากต้นทุนที่ควรจะเป็น หรือการหักทอนจากราคาขายส่งช่วงสุดท้าย หรือการหักทอนจากราคาขายปลีกในตลาดปกติของสุรา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด”

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๘ จัตวา การเสียภาษีสุราตามมูลค่านั้น ให้ถือราคาตาม (๑) (๒) และ (๓) โดยให้รวมภาษีสุราที่พึงต้องชำระด้วย ดังนี้

(๑) สุราที่ทำในราชอาณาจักร ให้ถือตามราคาขาย ณ โรงงานสุรา

(๒) สุราที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร ให้ถือราคา ซี.ไอ.เอฟ. ของสุรา บวกด้วยอากรขาเข้าภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(๓) สุราที่ทำในเขตปลอดอากร หากนำไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่นนอกจากวัตถุประสงค์ในการส่งออก ให้ถือตามราคาขาย ณ โรงงานสุรา

การกำหนดราคาตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ให้ใช้วิธีการคำนวณจากการหักทอนจากราคาขายส่งช่วงสุดท้าย หรือการหักทอนจากราคาขายปลีกในตลาดปกติของสุรา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ราคาตามวรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๓) ไม่เป็นไปตามกลไกตลาด หรือมีหลายราคา หรือไม่สามารถหาราคาขายหรือราคาที่พึงขาย ให้รัฐมนตรีประกาศมูลค่าสุราที่ใช้คำนวณภาษีตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกำหนดมูลค่าสินค้า ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมสรรพากร และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมสรรพสามิต เป็นกรรมการ

และเลขานุการ โดยการกำหนดมูลค่าดังกล่าว ให้ใช้วิธีการคำนวณราคาที่มีการขายหรือพึงขายออกจากโรงงานสุรา ซึ่งไม่น้อยกว่าต้นทุนที่ควรจะเป็นบวกด้วยกำไร

ในกรณีที่มิเหตุอันควรเชื่อว่า ราคาตามวรรคหนึ่ง (๒) ไม่เป็นไปตามกลไกตลาด หรือมีหลายราคา หรือไม่สามารถหาราคาขายหรือราคาที่พึงขาย ให้รัฐมนตรีใช้ราคา ซี.ไอ.เอฟ. ของสุราบวกด้วยอากรขาเข้า ค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และภาษีและค่าธรรมเนียมอื่นตามที่จะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาแต่ไม่รวมถึงภาษีมูลค่าเพิ่มตามที่กำหนดในหมวด ๔ ลักษณะ ๒ แห่งประมวลรัษฎากร เป็นมูลค่าสุราที่ใช้คำนวณภาษี

ราคา ซี.ไอ.เอฟ. ตามวรรคสี่ ได้แก่ ราคาสุราที่บวกด้วยค่าประกันภัยและค่าขนส่งถึงด่านศุลกากรในราชอาณาจักร ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีเจ้าพนักงานศุลกากรประเมินราคาเพื่อเสียอากรขาเข้าใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ให้ถือราคานั้นเป็นราคาสุราในการคำนวณราคา ซี.ไอ.เอฟ.

ในกรณีที่ผู้นำเข้าได้รับยกเว้นหรือลดอากรขาเข้าตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุนหรือตามกฎหมายอื่น ให้นำอากรขาเข้าซึ่งได้รับยกเว้นหรือลดอัตราดังกล่าวมารวมในการคำนวณราคาตามวรรคสี่ด้วย”

17.2 การปรับอัตราภาษีสุราและค่าธรรมเนียมตามเวลา

การกำหนดค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามกฎหมายไทย มักใช้วิธีการจัดทำเป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ วิธีนี้มีจุดอ่อนคือ ค่าธรรมเนียมต่างๆ จะถูกกำหนดเป็นอัตราที่ตายตัว ไม่ถูกปรับขึ้นตามค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งทำให้มูลค่าที่แท้จริง (real term) ของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง แนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวคือ การนำเอาระบบปรับค่าธรรมเนียมตามอัตราเงินเฟ้อ (inflation indexation) มาใช้ โดยปรับค่าธรรมเนียมขึ้นทุกปีตามสัดส่วนของดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของปีนั้นกับดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของปีฐาน (base year)

บทบัญญัติตามร่างกฎหมาย

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกอัตราภาษีสุราและค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้อัตราภาษีสุราและค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้แทน

ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกอัตราภาษีสุราและค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้อัตราภาษีสุราและค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัตินี้แทนในปีแรกที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในปีต่อๆ ไป ให้ปรับค่าธรรมเนียมตามวรรคหนึ่งทุกปีตามสัดส่วนของดัชนีราคาผู้บริโภค
ทั่วไปของปีนั้นกับดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปของปีแรกที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
การคำนวณค่าธรรมเนียมตามวรรคสอง หากมีเศษของสตางค์ ให้ปัดทิ้ง