

ความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล



บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)  
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)  
are the thesis authors' files submitted through the University Graduate School.

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต  
สาขาวิชารัฐศาสตร์  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE ACCOUNTABILITY OF QUASI-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

Mr. Teerapon Kreangpun



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Philosophy Program in Political Science

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2016

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

โดย

นายธีระพล เกรียงพันธุ์

สาขาวิชา

รัฐศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาตรีบัณฑิต

..... คณบดีคณะรัฐศาสตร์

(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. อนุสรณ์ ลีมนาน)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

(รองศาสตราจารย์ วันชัย มีชาติ)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

..... กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร. ชนิตา จิตตรุทธะ)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร. ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์)

ธีระพล เกรียงพันธุ์ : ความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (THE ACCOUNTABILITY OF QUASI-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS) อ.ที่ปรึกษา  
วิทยานิพนธ์หลัก: รศ. วันชัย มีชาติ, 238 หน้า.

ผู้เขียนมองการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การในระบบราชการซึ่งเปลี่ยนผ่านจากรูปแบบ  
ราชการ สู่องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลซึ่งมีความเป็นอิสระและความคล่องตัวกว่าองค์การแบบราชการ  
จึงนำไปสู่คำถามวิจัยว่า ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นอย่างไร  
ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น อะไรคือปัญหา และควรแก้ไขอย่างไร

ผู้เขียนศึกษาโดยใช้วิธีการสำรวจเชิงสถาบันแบบดั้งเดิม จากกรณีศึกษาของกรมมหาดินที่  
ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะจำนวน 5 กรณีศึกษา ได้แก่ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ  
สาธารณะแห่งประเทศไทย(ThaiPBS) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สถาบันวิจัย  
ระบบสาธารณสุข คุรุสภา และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยมีหน่วยวิเคราะห์ คือ คณะกรรมการใน  
องค์การซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนสุดขององค์การ ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและวิจัยเอกสารต่างๆ

ผลการศึกษาพบว่า โดยธรรมชาติขององค์การต้องการความเป็นอิสระคล่องตัวเป็นสิ่งสำคัญ  
จึงทำให้องค์การมีลักษณะที่โครงสร้างส่วนคณะกรรมการไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของ  
กระทรวงเยี่ยงส่วนราชการ ธรรมชาติขององค์การดังกล่าวจึงเป็นตัวกำหนดรูปแบบความพร้อมถูก  
ตรวจสอบด้วย ความพร้อมถูกตรวจสอบจึงมีรูปแบบที่หลากหลายไม่มีรูปแบบที่ดีที่สุดแบบเดียว ซึ่งไม่  
มีความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ แต่จะมีทั้งความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง ความ  
พร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย ความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ ความพร้อมถูกตรวจสอบทาง  
สังคม

ปัญหาของความพร้อมถูกตรวจสอบที่พบ คือ คณะกรรมการองค์การไม่อยู่ภายใต้การ  
ตรวจสอบโดยตรงจากหน่วยหนึ่งหน่วยใดอย่างชัดเจน ความพร้อมถูกตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบ  
ภายนอกอ่อนแอ ขาดแนวทางที่ชัดเจนในการตรวจสอบการทำงานของของคณะกรรมการ ขาด  
ความชัดเจนถึงแนวทางและมาตรการที่จะนำไปสู่การมีสภาพบังคับลงโทษแก่คณะกรรมการ

ผู้เขียนจึงเสนอว่าควรมีการปรับปรุงการทำหน้าที่ตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบภายนอก  
ให้สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบได้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและสามารถนำไปสู่มาตรการและสภาพ  
บังคับในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และพัฒนากระบวนการบริหารเพื่อเพิ่มความโปร่งใส

สาขาวิชา รัฐศาสตร์

ลายมือชื่อนิสิต .....

ปีการศึกษา 2559

ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 5481204824 : MAJOR POLITICAL SCIENCE

KEYWORDS: ACCOUNTABILITY / QUASI-GOVERNMENTAL ORGANIZATION

TEERAPON KREANGPUN: THE ACCOUNTABILITY OF QUASI-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS. ADVISOR: ASSOC. PROF. WANCHAI MEECHART, 238 pp.

The author considers the transformation of the Thailand bureaucratic organization to the Quasi-governmental organization that was established with more autonomous and flexibility than bureaucratic structure. The research aims to answer: How was the accountability system of Quasi-governmental organization? What was the reason? What was the problem? Then how Quasi- Governmental organization can be improved?

The methodology of research used the classical institutional approach to explore the five case studies of the organization under the specialized Act : The Thai Public Broadcasting Service (ThaiPBS), National Village and Urban Community Fund Office, Health system Research Institute, The Teachers' Council of Thailand and Bank of Thailand. The research used the in-depth interview tool on the unit of analysis that is the supreme authority board of Quasi-governmental organization.

The research found that the organization mandate need to run with the autonomous and flexibility by nature. So the nature of organization shaped the administrative structure that determined the accountability system. The board is not directly accountable to the ministry order with hierarchy chain of command. The board has no one best way of accountability form. There are several forms such Political accountability, Legal accountability, Professional accountability and Social accountability except the Bureaucratic accountability. However, there are problems on the accountability system. The board is not clear that accountable to whom. The external accountability organizations have weakness and the hardly to implement the mechanism sanction to the board. Therefore, this research suggested that the external accountability should be improved the function for increasing the efficiency and bring to obviously sanction. The Quasi-governmental organization should have to develop more administrative transparency to compensate the high autonomous existing.

Field of Study: Political Science

Student's Signature .....

Academic Year: 2016

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงโดยได้รับการสนับสนุน และความเมตตาจากบุคคล ที่ส่วนเกี่ยวข้องจำนวนมากดังต่อไปนี้

ขอขอบพระคุณ รศ.ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา ที่ได้ให้โอกาสข้าพเจ้าร่วมเป็นผู้ช่วยนักวิจัย ในโครงการวิจัยบทเรียนและข้อเสนอบทบาทขององค์การอิสระในการอภิบาลระบบสุขภาพไทย ซึ่ง ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข(สวรส.) และได้กลายเป็นจุดเริ่มต้นของหัวข้อ วิทยานิพนธ์ซึ่งต่อยอดมาจากประเด็นการศึกษาในโครงการวิจัยดังกล่าว

ขอขอบพระคุณผู้ให้ความช่วยเหลือในระหว่างขั้นตอนการเก็บข้อมูลและเขียน วิทยานิพนธ์ ทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์โดยตรงและเรื่องส่วนตัว อันได้แก่ ดร.สังกมา สารวัตร ดร.ชนิษฐา สุขสง ดร.สิริวิทย์ อิศโร ดร.สุรางค์รัตน์ จำเนียรพล ดร.ศยามล เจริญรัตน์ คุณ ไกรสร นนทวารากรกุล อ.นฤมล กิจไพศาลรัตนา และเจ้าหน้าที่ห้องสมุดคณะรัฐศาสตร์ทุกๆท่าน และผู้ให้ข้อมูลสำคัญในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลที่เป็นกรณีศึกษาทุกๆท่านซึ่งมิได้เปิดเผยชื่อ และกรุณามอบโอกาสให้ผู้เขียนได้เข้าพบและสัมภาษณ์

ขอขอบพระคุณประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ศ.ดร.อนุสรณ์ ลิ้มมณี ที่ได้เป็น ผู้ปูพื้นฐานความรู้ปรัชญาสังคมศาสตร์ ตลอดจนกรรมการท่านอื่นๆ รศ.ดร.ชนิดา จิตตรุทธะ และ รศ.ดร.ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ กรรมการภายนอก ที่ร่วมขัดเกลาและให้ข้อเสนอแนะที่เป็น ประโยชน์แก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณ รศ.วันชัย มีชาติ ทั้งในฐานะอาจารย์ที่ปรึกษา และในฐานะครู ที่ให้ ความเมตตาอบรม บ่มเพาะ และให้โอกาสแก่ผู้เขียนได้เติบโตเข้าสู่เส้นทางวิชาการ

ขอขอบพระคุณบิดา มารดา และครอบครัวเวียมนพมาศที่สนับสนุนทั้งทางตรง ทางอ้อม ให้ความเข้าใจมาโดยตลอด และยังไม่หมดหวังในตัวผู้เขียน

สุดท้ายความดีความชอบใดอันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ข้าพเจ้าขออุทิศแด่ผู้ที่จาก ข้าพเจ้าไปในระหว่างเขียนวิทยานิพนธ์นี้ ได้แก่ รศ.ดร.พิทยา บวรวัฒนา คุณย่าพูน เกรียงพันธุ์ และผู้ใหญ่นาย กั้นคล้าย

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภาพ .....	ฎ
บทที่ 1 บทนำ .....	12
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	12
1.2 คำถามวิจัย.....	19
1.3 วัตถุประสงค์ .....	19
1.4 ขอบเขตการวิจัย .....	19
1.5 นิยามศัพท์ .....	20
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	21
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	22
2.1 แนวคิดความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) .....	22
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-Governmental Organization) ..	69
2.3 กรอบแนวคิด .....	76
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย.....	77
3.1 ประชากร.....	77
3.2 กลุ่มตัวอย่างและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง .....	78
3.3 เครื่องมือ.....	80
3.4 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ.....	84

3.5 วิเคราะห์ข้อมูล.....	85
บทที่ 4 พัฒนาการความพร้อมถูกตรวจสอบของไทย.....	87
4.1 ยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ .....	88
4.2 ยุคการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5.....	89
4.3 ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ประชาธิปไตยครึ่งใบและรัฐราชการ....	95
4.4 ยุคประชาธิปไตยหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540.....	100
4.5 สรุป .....	104
บทที่ 5 ผลการศึกษา: กรณีศึกษาความพร้อมถูกตรวจสอบของ องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล .	106
5.1 กรณี องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS).....	107
5.2 กรณี สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ .....	127
5.3 กรณี สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.....	149
5.4 กรณี คຸຣຸສກາ .....	165
5.5 กรณี ธนาคารแห่งประเทศไทย.....	180
บทที่ 6 สรุปและอภิปรายผล .....	198
6.1 บทสรุป .....	198
6.1.1 ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของคณะกรรมการองค์การกึ่ง อิสระจากรัฐบาล .....	198
6.1.2 ปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของคณะกรรมการ องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล .....	210
6.1.3 แนวทางการปรับปรุงระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการองค์การกึ่ง อิสระจากรัฐบาล .....	214
6.2 ข้อค้นพบจากการศึกษา .....	215
6.3 บทอภิปราย .....	216



6.3.1 ข้อถกเถียงว่าด้วยความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพกับความพร้อมถูกตรวจสอบ (Autonomous & Efficiency vs. Accountability).....	216
6.3.2 ข้อถกเถียงว่าด้วยความพร้อมถูกตรวจสอบและการให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือ พิธีการมากกว่าเนื้อหาสาระ (Formalism).....	219
6.3.3 ข้อถกเถียงว่าด้วยการสร้างความสมดุลในการตรวจสอบ.....	222
6.4 ข้อจำกัดในการศึกษา.....	223
6.5 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป.....	224
รายการอ้างอิง.....	225
ภาคผนวก.....	235
ภาคผนวก ก กฎหมายจัดตั้งองค์การ.....	236
ภาคผนวก ข ตารางแสดงการเปรียบเทียบปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ องค์การกึ่งอิสระของ ไทยและอังกฤษ.....	237
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	238

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1 แสดงระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของ Mashaw .....	27
ตารางที่ 2.2 แสดงมิติ และประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบของนักคิดแต่ละคน.....	33
ตารางที่ 2.3 แสดงประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบเปรียบเทียบตามนักคิด .....	35
ตารางที่ 2.4 แสดงประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบและเครื่องมือ .....	35
ตารางที่ 2.5 แสดงประเด็นการวิเคราะห์ในความพร้อมถูกตรวจสอบ .....	43
ตารางที่ 2.6 สรุปแนวคิดความพร้อมถูกตรวจสอบแยกตามนักวิชาการ .....	44
ตารางที่ 2.7 ตารางแสดงเนื้อหาความพร้อมถูกตรวจสอบเปรียบเทียบตามนักคิด .....	44
ตารางที่ 2.8 แสดงรายละเอียดของกรอบแนวคิด .....	67
ตารางที่ 3.1 ตารางแสดงแบบสัมภาษณ์.....	81
ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำแนกตามตำแหน่ง .....	84
ตารางที่ 4.1 สรุปการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างการเมืองการปกครองกับความพร้อมถูก ตรวจสอบ.....	103
ตารางที่ 5.1 แสดงการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ วุฒิสภา.....	134
ตารางที่ 5.2 แสดงการเปรียบเทียบความสอดคล้องตัวชี้วัดแต่ละด้านของกรมบัญชีกลางและ สำนักงาน ก.พ.ร. ....	138
ตารางที่ 5.3 แสดงการเปรียบเทียบความสอดคล้องตัวชี้วัดแต่ละด้านของกรมบัญชีกลางและ สำนักงาน ก.พ.ร.....	158
ตารางที่ 6.1 แสดงการสรุปความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจาก รัฐบาลทั้ง 5 กรณีศึกษา.....	199
ตารางที่ 6.2 แสดงประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจาก รัฐบาล.....	208

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 2.1 แสดงประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบ .....	25
แผนภาพที่ 2.2 แสดงกรอบแนวคิด .....	76
แผนภาพที่ 4.1 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น .....	88
แผนภาพที่ 4.2 แสดงสายการบังคับบัญชาในสมัยรัชกาลที่ 5 .....	92
แผนภาพที่ 4.3 แผนภาพแสดงการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารในสมัยรัชกาลที่ 5 .....	94
แผนภาพที่ 4.4 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง .....	97
แผนภาพที่ 4.5 แสดงสายการบังคับบัญชาในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง .....	98
แผนภาพที่ 4.6 แสดงความแตกต่างของโครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชน และส่วนราชการ .....	102
แผนภาพที่ 5.1 แสดงโครงสร้างการบริหารงาน ส.ส.ท. ....	109
แผนภาพที่ 5.2 แสดงโครงสร้างการบริหารงานสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ .....	130
แผนภาพที่ 5.3 แสดงโครงสร้างการบริหารงานสวรส. ....	151
แผนภาพที่ 5.4 แสดงโครงสร้างการบริหารงานคुरुสภา (ก่อนคสช.มีคำสั่งที่ 7/2558 ยุบ คณะกรรมการคुरुสภา).....	167
แผนภาพที่ 5.5 แสดงโครงสร้างการบริหารงานธนาคารแห่งประเทศไทย .....	182

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### ความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) กับระบบการเมือง

ระบบการเมือง กับระบบราชการเป็นสิ่งที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างยาวนานตั้งแต่การกำเนิดเป็นรัฐประเทศทั่วโลกนั้นมีระบอบการเมืองการปกครองที่ต่างกันออกไป แต่ระบอบที่ได้รับการยอมรับและถือว่าเป็นระบอบเดียวที่ให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมนุษย์มากที่สุด ก็คือ ระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่ระบอบที่ดีที่สุด แต่ในมุมมองของ Aristotle ก็จัดได้ว่าเป็นระบอบที่เลวร้ายที่สุด (พิศาล มุกตาร์ศมี, 2553: 58) ประเทศไทยก็เช่นกันก็มีพัฒนาการที่ผ่านการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากอดีตที่เป็นสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตย ผ่านมา 81 ปี นับตั้งแต่พ.ศ. 2475 ประชาธิปไตยของไทยยังไม่สามารถลงหลักปักฐานได้อย่างมั่นคงอันเนื่องมาจากการทำรัฐประหารบ่อยครั้ง เป็นปรากฏการณ์ตกลับของประชาธิปไตย (Democratic rollback) ที่ไทยยังเผชิญอยู่ (Larry Diamond, 2008) ในขณะที่ระบบราชการยังคงเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนพัฒนาพัฒนาประเทศไม่ว่าระบบการเมืองจะมีความเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรก็ตาม

ระบบการเมืองเป็นโครงสร้างในการส่งผ่านข้อเรียกร้องของประชาชน ออกมาเป็นนโยบายหรือทิศทางในการพัฒนาประเทศ ในขณะที่ระบบราชการเป็นตั้งเครื่องมือในการส่งผ่านนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ระบบการเมืองกับระบบราชการจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก และต่างก็เป็นระบบที่เกื้อกูลกัน ฉะนั้นการมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งในการชี้วัดความสำเร็จของรัฐบาลด้วย

ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย ระบบราชการก็ถือว่าเป็นปัจจัยหนึ่งในการส่งเสริมระบอบการปกครองด้วยซึ่ง Juan J.Linz และAlferd Stepan (1998: 55) ได้กล่าวถึงเงื่อนไขที่ทำให้ระบอบประชาธิปไตยมีความยั่งยืนว่าจะต้องประกอบด้วย

1. Civil Society คือ ภาคประชาสังคมต้องมีอิสระในการรวมตัวกัน มีการจัดการกลุ่มของตนเองได้อย่างอิสระ (Self-organizing) และสามารถเคลื่อนไหว หรือมีบทบาททางสังคมได้ (Social movement)

2. Political Society ภาคสังคมการเมือง ต้องเปิดโอกาส หรือเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาสังคม ได้มีพื้นที่ในการแสดงออก หรือมีกลไกเชิงสถาบัน (Institutional Routinization) ที่

เป็นช่องทางให้ภาคประชาสังคมได้ส่งผ่านข้อเรียกร้องไปสู่ภาคการเมืองและออกมาเป็นนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อประชาสังคมได้ ฉะนั้นทั้งภาคประชาสังคม และสังคมการเมือง จึงเป็นโครงสร้างที่ต้องพึ่งพิงกัน สัมพันธ์กัน มีโครงสร้างเพื่อให้เกิดการประสานประนีประนอม (Structuring compromise) ระหว่างกัน

3. Rule of Law ปกครองโดยใช้หลักนิติรัฐ คือ ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชน อย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกว่าจะเป็นกลุ่มใด ซึ่งเป็นไปตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

4. State Bureaucracy ต้องมีระบบราชการที่พร้อมใช้ได้ ทำงานได้ (a usable bureaucracy) กล่าวคือ เป็นระบบราชการที่บริหารโดยใช้หลัก Good Governance เพื่อเป็นกลไกในการนำนโยบายจากภาคการเมืองไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมแก่ประชาชน ภายใต้กฎหมายและระเบียบที่ทำให้ระบบราชการสามารถตรวจสอบได้หรือมี Accountability

5. Economic Society ต้องมีเศรษฐกิจที่ดีโดยใช้ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี ซึ่งทำให้การเติบโตอย่างมาก นำความกินดีอยู่ดีมาสู่ประชาชน ในขณะเดียวกัน รัฐก็ต้องดูแลกำกับระบบเศรษฐกิจ แต่ก็ต้องทำให้น้อยที่สุดเพื่อความเป็นเสรีของตลาด รัฐมีหน้าที่เพียงการคอยดูแลกลไกตลาดให้เป็นไปอย่างเป็นธรรม ซึ่งก็คือการใช้ระบบเศรษฐกิจแบบผสมนั่นเอง

จะเห็นได้ว่าในข้อที่ 4 State Bureaucracy นั้น Linz & Stepan เองก็มองว่า ระบบราชการนั้นเป็นส่วนหนึ่งส่งเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความยั่งยืนเช่นกัน แต่ต้องเป็นระบบราชการที่ทำงานได้ (Usable bureaucracy) โดยระบบราชการนั้นต้องมีธรรมาภิบาล (Governance) และมีความพร้อมถูกตรวจสอบตรวจสอบได้ (Accountability) ด้วย

ดังนั้น องค์การในระบบราชการจึงจำเป็นที่จะต้องมีความพร้อมถูกตรวจสอบด้วย ควบคู่ไปกับประสิทธิภาพ และการตอบสนองต่อประชาชนภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

**ความพร้อมถูกตรวจสอบ(Accountability) กับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์การภาครัฐ**

ตั้งแต่อดีตนับจากการปฏิรูปการเมืองการปกครองในสมัยรัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา ระบบราชการถือว่าเป็นโครงสร้างหรือกลไกการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) องค์การแบบราชการเป็นรูปแบบโครงสร้างหลักสำคัญในการดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน การจัดโครงสร้างการบริหารราชการดั้งเดิมเป็นองค์การแบบราชการ (Bureaucracy) ภายใต้การบังคับบัญชาของกษัตริย์และขุนนาง แบ่งหน้าที่การบริหารออกเป็นกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งโครงสร้างและรูปแบบการบริหารแบบราชการยังคงใช้อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน จึงถือได้ว่าองค์การแบบราชการเป็นรูปแบบของการบริหารของรัฐสมัยใหม่ที่มาแต่เดิม โดยเน้นการจัดโครงสร้างตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) โดยมีกษัตริย์ในฐานะองค์รัฐาธิปัตย์เป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด ที่ควบคุม

ตรวจสอบการบริหารงานของเสนาบดีกระทรวงต่างๆทั้งหมด ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยกษัตริย์ ดังนั้น ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การแบบราชการดั้งเดิมจึงเป็นแบบราชการ (Bureaucratic accountability) ที่การตรวจสอบเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ผู้ใหญ่ควบคุมผู้น้อยตามอำนาจหน้าที่ และมีการให้คุณให้โทษตามลำดับชั้น

องค์การแบบราชการเป็นกลไกหลักสำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติสืบเนื่องมาตั้งแต่การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 สืบเนื่องมาจนถึงยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 องค์การแบบราชการยังคงเป็นโครงสร้างหลักในการขับเคลื่อนประเทศ อย่างไรก็ตามเป็นที่ทราบกันว่าองค์การแบบราชการนั้นมีข้อถกเถียงถึงปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะความผิดปกติในการทำหน้าที่ (Dysfunction) ซึ่ง Robert K.Merton (1957) ชี้ให้เห็นสภาวะการทำงานที่เบี่ยงเบนเป้าหมาย (Displacement of goal) จากการที่ยึดระเบียบกฎเกณฑ์เป็นเป้าหมาย จนการบริหารขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ โครงสร้างการทำงานที่เน้นการสื่อสารแบบเป็นทางการประกอบกับการให้คุณค่ากับความเป็นกลาง ทำให้ระบบราชการปลูกฝังบุคลิกของข้าราชการให้มีลักษณะที่เย่อหยิ่งและทะนงตน (Robert K.Merton, 1957: 107)

นอกจากนี้องค์การแบบราชการยังถูกท้าทายจากกระแสโลกาภิวัตน์ซึ่งเป็นอีกปัจจัยที่ผลักดันให้เกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการไปทั่วโลก การไหลของทุน แรงงาน สินค้าอย่างเสรี ระบบตลาดเป็นตัวผลักดันหลักที่ทำให้เกิดการเรียกร้องถึงประสิทธิภาพของระบบราชการ ที่ต้องปรับบทบาทเป็นผู้สนับสนุนภาคเอกชนมากกว่าที่จะเป็นผู้ควบคุม ที่ผ่านมาระบบราชการถูกจับตามองว่าขาดประสิทธิภาพ ตอบสนองช้า ผูกขาด ประหนึ่งสัตว์ประหลาดที่ควบคุมไม่ได้ (Uncontrollable monster) (Donald J Savoie, 2010: 263) องค์การแบบราชการเริ่มไม่ตอบโจทย์เรื่องประสิทธิภาพ ทำให้รัฐบาลส่วนมากจะมียุทธศาสตร์ปฏิรูประบบราชการเพื่อให้สามารถตอบโจทย์เรื่องประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถขับเคลื่อนนโยบายเพื่อตอบสนองต่อประชาชนได้ดีขึ้น

จากสภาพปัญหาขององค์การในระบบราชการดังกล่าวที่รวมศูนย์อำนาจ ขาดประสิทธิภาพ ไม่ตอบสนองต่อประชาชน กับสภาพสังคมในระบบตลาดเสรีเป็นตัวผลักดันให้ระบบราชการต้องปรับตัว โดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกาได้เกิดแนวคิด Reinventing Government โดย David Osborne (1993) และ Ted Gaebler ได้กล่าวถึง หลักการปฏิรูประบบราชการ 10 ประการ ได้แก่ 1.รัฐเป็นผู้กำหนดทิศทางมากกว่าลงมือทำเอง (Steering rather than rowing) 2.ให้ชุมชนเป็นเจ้าของ รัฐมีหน้าที่เสริมพลังมากกว่าการทำให้ (Community-Owned government) 3. รัฐที่เน้นการแข่งขัน (Competitive Government) 4. ขับเคลื่อนด้วยภารกิจมากกว่าขับเคลื่อนด้วยกฎระเบียบ (Mission-drive Government) 5. ให้ความสำคัญกับผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ (Results-Oriented Government) 6. รัฐที่ตอบสนองลูกค้าไม่ใช่ตอบสนองต่อระบบราชการ (Customer-driven Government) 7. รัฐประกอบการ (Enterprising Government) 8. รัฐที่ทำงานเน้นการป้องกัน

มากกว่าการไล่ตามแก้ปัญหา (Anticipatory Government) 9. รัฐที่มีการกระจายอำนาจเน้นการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีม (Decentralized Government) 10. รัฐที่ขับเคลื่อนโดยระบบตลาด (Market-oriented Government) ในขณะที่ Bidhya Bowornwathana (2001) ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนผ่านนโยบายปฏิรูปการบริหารภาครัฐสรุปว่า การปฏิรูประบบราชการเป็นการเปลี่ยนผ่านจากการบริหารในแบบเดิม (Government) สู่การบริหารที่เป็นธรรมาภิบาล (Governance) สามารถพิจารณาได้ 4 มิติ คือ ด้านอำนาจ (Power) จากการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ สู่การกระจายอำนาจ ผ่านนโยบายปฏิรูป (privatization) การลดขนาดภาครัฐ (Downsizing) สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO)

เพราะฉะนั้นจากโจทย์เรื่องประสิทธิภาพขององค์กรในระบบราชการ แนวคิดการปฏิรูปจึงมุ่งไปที่เรื่องขนาดของภาครัฐที่เล็กลง กระจายอำนาจ เน้นความคล่องตัว มุ่งเน้นผลลัพธ์ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยก็เช่นกันที่อยู่ท่ามกลางประชาคมโลกและท่ามกลางระบบเศรษฐกิจโลกที่ทุกอย่างเชื่อมโยงถึงกันอย่างรวดเร็วเป็นโลกไร้พรมแดน จึงเป็นแรงผลักดันให้ระบบราชการไทยต้องปรับตัวเพื่อให้เท่าทันต่อความเปลี่ยนแปลง การเกิดนโยบายปฏิรูปราชการของไทยนั้นได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงโครงสร้าง และเกิดองค์การรูปแบบใหม่ที่เชื่อว่าจะสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพและตอบโจทย์ความประหยัด และคุ้มค่า ซึ่ง Christopher Pollitt, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen, และ Colin Talbot (2001: 272) เรียกปรากฏการณ์การเกิดขึ้นของหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่ต่างออกไปจากองค์กรแบบราชการนี้ว่า Agencification ซึ่งเป็นที่นิยมแพร่หลายออกไปยังประเทศต่างๆ โดยเรียกปรากฏการณ์นี้ว่า Agency fever หรือ Agency flu โดยมีต้นกำเนิดจากประเทศอังกฤษ

การเกิดหน่วยงานรูปแบบใหม่ (Quangos) นั้นอยู่บนสมมติฐานเชื่อว่าองค์กรรูปแบบใหม่นั้นมีหน้าที่เฉพาะอย่างทำให้บริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรแบบราชการ เพราะปฏิบัติงานสามารถมุ่งเน้น (focus) กับหน้าที่ภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง อีกทั้งทำให้เกิดความง่ายในการเข้าถึงบริการผู้รับบริการไม่สับสน อีกทั้งสามารถให้บริการได้ดีกว่าเดิม ปรับปรุงและเพิ่มแรงจูงใจให้กับผู้ปฏิบัติงานได้ดีกว่าเพราะมีอิสระพอสมควรให้ตัดสินใจได้มากกว่า ยืดหยุ่นกว่า โปร่งใสกว่า อย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นขององค์กรรูปแบบใหม่นั้นยังเป็นที่ถกเถียงถึงผลที่เกิดขึ้นในสถานการณ์จริงว่าแต่ละประเทศอาจให้ผลที่ต่างกันออกไป อีกทั้งไม่มีหลักฐานการศึกษา หรือตัวชี้วัดที่ระบุชัดเจนถึงผลการปฏิบัติงานขององค์กรแล้วจะอธิบายได้ในภาพรวม นอกจากนี้ในการเกิดขึ้นขององค์กรรูปแบบใหม่นั้นส่วนมากเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนผ่านจากโครงสร้างเดิม และบุคลากรในระบบราชการเดิม ซึ่งอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง แต่ก็ไม่สามารถยืนยันได้ถึงการปรับปรุง

เปลี่ยนแปลงในเชิงพฤติกรรมของคนทำงานว่าได้เปลี่ยนแปลงด้วยหรือไม่ (Christopher Pollitt และคณะ, 2001: 278-279)

กรณีการปฏิรูประบบราชการของไทยนั้นก็ได้รับเอาแนวคิดการตั้งหน่วยงานรูปแบบใหม่ (Agencification) จากตะวันตกเข้ามาใช้ มีความพยายามปรับโครงสร้างการบริหารด้วยการตั้งองค์การรูปแบบใหม่ที่มีโครงสร้างการบริหารแตกต่างไปจากองค์การแบบราชการดั้งเดิม ด้วยการทำให้องค์การใหม่มีอำนาจในตัวเอง (Autonomisation) (Bidhya Bowornwathana, 2006: 27-29) ซึ่งในปัจจุบันบรรดาคณะกรรมาธิการอิสระ (Independent Agency) หรือองค์การมหาชน (Public Organization) หรือองค์การกึ่งอิสระ/ (Quangos) ที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจปัจจุบันมีจำนวนเพิ่มขึ้นมากถึง 132 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 75.43 ของส่วนราชการกระทรวงและกรมรวมกัน ทั้งนี้หากพิจารณาตามการจำแนกหน่วยงานรัฐของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553) ได้จำแนกหน่วยงานรัฐออกเป็น 8 ประเภท ได้แก่

(1) ส่วนราชการ มีจำนวน 20 กระทรวง 155 กรม นอกนั้นเป็นหน่วยงานรัฐรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ได้แก่

(2) รัฐวิสาหกิจ จำนวน 58 หน่วยงาน

(3) องค์การมหาชนตามพ.ร.บ.องค์การมหาชน จำนวน 29 หน่วยงาน

(4) องค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.เฉพาะ หรือองค์การในกำกับ จำนวน 15 หน่วยงาน

(5) องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ จำนวน 8 หน่วยงาน

(6) มหาวิทยาลัยของรัฐ จำนวน 67 แห่ง

(7) มหาวิทยาลัยที่ตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.เฉพาะหรือมหาวิทยาลัยในกำกับ จำนวน 13 แห่ง และ

(8) หน่วยบริการรูปแบบพิเศษหรือ S.D.U. จำนวน 2 แห่ง

ทั้งนี้องค์การมหาชนที่เกิดขึ้นตาม พ.ร.บ.เฉพาะหรือองค์การในกำกับนั้นมีการเพิ่มขึ้นภายในปี พ.ศ.2543 เพียงปีเดียวมากถึง 10 หน่วยงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553: 56) ซึ่งถือว่ามีเพิ่มขึ้นที่สูงมากผิดปกติ

จากปรากฏการณ์ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า จากองค์การแบบราชการเดิมที่เป็นกำลังหลักในการขับเคลื่อนนโยบายมายาวนาน ถูกตั้งคำถามถึงปัญหาที่ไม่ตอบโจทย์ในด้านประสิทธิภาพ การเกิดแนวคิดการบริหารราชการแนวใหม่ที่มุ่งเน้นการตอบโจทย์ประสิทธิภาพ จนนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ ทำให้เกิดองค์การรูปแบบใหม่ที่มีโครงสร้างการบริหารต่างออกไปจากเดิม ซึ่งกรณีของประเทศไทยนั้น การปฏิรูปก่อให้เกิดองค์การรูปแบบใหม่ๆ ทั้งองค์การมหาชน องค์การอิสระในกำกับ องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ มหาวิทยาลัยในกำกับ หน่วยบริการรูปแบบพิเศษ เหล่านี้เป็นนวัตกรรมขององค์การสมัยใหม่ที่เกิดขึ้น ในขณะที่องค์การแบบราชการที่ถูกมองว่ามีปัญหานั้นก็ยังคงดำเนินงานอยู่ควบคู่กันไป



อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นขององค์การรูปแบบใหม่ดังกล่าว โดยเฉพาะองค์การองค์การในกำกับที่มีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ ซึ่งมีอำนาจและความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และไม่อยู่ภายใต้โครงสร้างแบบระบบราชการนั้นเริ่มมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นมากซึ่งขัดแย้งกับนโยบายการลดขนาดภาครัฐ อีกทั้งในส่วนของการดำเนินงานของหน่วยงานกึ่งอิสระจากรัฐบาลของไทย ยังแสดงสัญญาณที่บ่งบอกถึงภาวะที่ขาดการควบคุมตรวจสอบ

จากการศึกษาของเอก ตั้งทรัพย์วัฒนาและคณะ (2553: 6-9) ได้ตั้งข้อสังเกตถึงโครงสร้างการบริหารว่าการที่บรรดาคณะกรรมาธิการ (กลุ่มองค์การในกำกับกระทรวงสาธารณสุข) นั้น มีการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ โดยใช้กลไกการควบคุมกันเองภายในเพียงอย่างเดียว โดยที่กรรมการบริหารนั้นไม่มีกลไกที่อยู่เหนือขึ้นไปในการตรวจสอบ กล่าวคือ กรรมการบริหารนั้นไม่ได้ขึ้นต่อโครงสร้างอื่นใด ซึ่งหากเป็นกรณีส่วนราชการนั้นจะขึ้นต่อรัฐมนตรี รัฐมนตรีขึ้นต่อรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน หากเป็นบริษัทเอกชนคณะกรรมการบริหารจะขึ้นต่อผู้ถือหุ้น แต่ในกรณีของผู้บริหารองค์การส.นั้น ไม่มีการจัดโครงสร้างความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ในชั้นที่เหนือกว่ากรรมการบริหารขึ้นไป

ในขณะที่การศึกษาของ Jonathan G S Koppell พบว่าองค์การกึ่งรัฐบาล Quasi-Government ซึ่งมีลักษณะเป็นลูกผสมระหว่างความเป็นรัฐกับเอกชน (Hybrid) นั้น ถึงแม้จะมีการอ้างถึงการนำเอากลไกตลาดเข้ามาใช้เพื่อประสิทธิภาพของตลาด (market efficiency) ในระบบราชการเพื่อขับเคลื่อนนโยบายให้มีประสิทธิภาพ แต่แทบจะไม่มีที่ตั้งคำถามถึงต้นทุนทางการเมือง (Political cost) ที่ต้องแลกกับประสิทธิภาพ ซึ่งในทางรัฐศาสตร์นั้น ประเด็นความพร้อมถูกตรวจสอบ และการควบคุม (Accountability and control) เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา เพราะการขาดซึ่งความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) นั้นถือว่าการคุกคามความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น Jonathan GS Koppell (2003: 3-4) จึงมองว่าการที่องค์การแบบลูกผสมหรือกึ่งรัฐบาลซึ่งให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพตามระบบตลาดอย่างมากนั้น ทำให้องค์การเหล่านั้นควบคุมได้ยากและมีความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) น้อยกว่าองค์การแบบราชการ

นอกจากนี้ จรัส สุวรรณเวลา (2546: 126,176,248) ยังเสริมถึงความสัมพันธ์เชิงรับผิดภายในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลว่า ตามหลักแล้วในโครงสร้างการบริหาร จะมีคณะกรรมการบริหาร (Executive Boards) ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของผู้บริหาร (CEO) แต่ปัญหาเชิงระบบความรับผิดชอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลในไทย คือหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารไม่ชัดเจน ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการบริหารกับผู้บริหารเป็นแบบอุปถัมภ์ ทำให้บทบาทของคณะกรรมการบริหารเป็นเพียงตรายางให้กับผู้บริหาร ซึ่งเสี่ยงต่อการนำไปสู่ภาวะสมยอมกัน ทำให้ระบบการถ่วงดุลและระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) เสียไป ซึ่งสอดคล้องกับ Day & Klein (1987) ได้ศึกษาหน่วยงานภาครัฐด้านต่างๆ เช่น สาธารณสุข ตำรวจ การประปา การศึกษา

และการสังคมสงเคราะห์ โดยตั้งคำถามว่าบรรดาสมาชิกกรรมการบริหารที่ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นบุคคลในวิชาชีพของหน่วยงานนั้นๆ สามารถทำให้บุคลากรวิชาชีพขึ้นต่อกรรมการได้อย่างไร ในขณะที่เดียวกันก็ตั้งคำถามด้วยว่ากรรมการบริหารนั้นถูกตรวจสอบโดยใคร (to whom) เพราะที่มาของกรรมการบริหารนั้นล้วนมาจากการแต่งตั้ง และผลการศึกษาที่พบว่ากรรมการบริหารไม่ได้รู้สึกว่าเขาต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หากแต่ต้องรับผิดชอบต่อคนที่แต่งตั้งให้เขามาดำรงตำแหน่ง และกรรมการบางคนก็ถูกแต่งตั้งเข้ามาเพราะความเป็นพรรคพวก (Partisan) เดียวกันกับผู้มีอำนาจแต่งตั้ง (Richard Mulgan, 2011: 83)

ในขณะที่ Bidhya Bowornwathana (2006: 32) ตั้งข้อสังเกตแย้งว่าระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลของไทยนั้นมีความเป็นการเมือง คณะกรรมการบริหารมีความเข้มแข็งมากแต่ผู้บริหารนั้นอ่อนแอ (Weak CEO, Strong Board) และมีความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์กับฝ่ายการเมือง ฉะนั้นแม้ว่าจรัส สุวรรณเวลา กับ Bowornwathana จะเห็นต่างกันในเรื่องของอำนาจระหว่างคณะกรรมการ กับผู้บริหาร แต่ก็เห็นสอดคล้องกันในแง่ความสัมพันธ์เชิงผลประโยชน์ที่อาจส่งผลต่อการขาดความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการศึกษาข้างต้น และจากปรากฏการณ์การเปลี่ยนผ่านรูปแบบองค์การแบบราชการที่ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบมีรูปแบบที่ชัดเจนตามสายการบังคับบัญชา (Bureaucratic accountability) แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไป องค์การภาครัฐเริ่มมีการเปลี่ยนรูปแบบและโครงสร้างใหม่เป็นองค์การกึ่งอิสระ หรือองค์การในกำกับของรัฐบาลที่เน้นการตอบโจทยประสิทธิภาพ นั้น ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) เริ่มไม่มีความชัดเจน แต่เนื่องจากองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลนั้นยังคงดำรงสถานะความเป็นองค์การภาครัฐที่ใช้เงินภาษีจากประชาชนอยู่ ก็ยังมีความจำเป็นที่ต้องมีความพร้อมถูกตรวจสอบด้วย เพราะความพร้อมถูกตรวจสอบเป็นประเด็นสำคัญที่จะธำรงรักษาระบบการปกครองให้เกิดธรรมาภิบาลและทำให้เกิดความยั่งยืนในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

เพราะฉะนั้นเมื่อแนวคิดทางการบริหารภาครัฐมีการเปลี่ยนผ่านไป โครงสร้างและรูปแบบองค์การภาครัฐก็มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แล้วระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ขององค์การแบบราชการเดิมที่เน้นการตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชานั้น เมื่อรูปแบบองค์การพัฒนาเป็นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล แล้วระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) จะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร

จึงนำไปสู่คำถามในการศึกษาครั้งนี้ว่า ในส่วนโครงสร้างระดับคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลนั้นมีระบบความพร้อมถูกตรวจสอบเป็นอย่างไร อะไรคือปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ และระบบความพร้อมถูกตรวจสอบควรเป็นอย่างไร

## 1.2 คำถามวิจัย

1.2.1 ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ(Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นอย่างไร ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น

1.2.2 อะไรคือปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ(Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

1.2.3 ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลควรจะเป็นอย่างไร

## 1.3 วัตถุประสงค์

1.3.1 เพื่อศึกษาระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ(Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

1.3.2 เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหาในด้านความพร้อมถูกตรวจสอบ(Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

1.3.3 เพื่อเสนอแนะถึงการจักระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ(Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

## 1.4 ขอบเขตการวิจัย

### 1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษานี้มีขอบเขตในการอธิบายเชิงโครงสร้างและความสัมพันธ์ในแง่ความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ในมิติความพร้อมถูกตรวจสอบตามสายบังคับบัญชา(Bureaucratic Accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability)ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย(Legal accountability/ External Audit) ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง(Political accountability) และการพิจารณาตัดสินและการลงโทษ (Judgment & Sanction)

### 4.2 ขอบเขตด้านประชากร

การศึกษานี้มีขอบเขตการศึกษาที่มุ่งอธิบาย Accountability ขององค์อิสระประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) และองค์กรอิสระ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ และองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

## 1.5 นิยามศัพท์

ในการศึกษานี้มีคำศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

### ความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) นิยามเชิงปฏิบัติการ

ความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ในการศึกษานี้ หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ที่แสดงว่าใคร (Who) รับผิดชอบต่อใคร (ถูกตรวจสอบโดยใคร) (to whom) ในเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไรเป็นตัวบ่งชี้พฤติกรรม (What standards) และจะเกิดผล หรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect) หากเกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนหรือผิดไปจากมาตรฐานดังกล่าว

### องค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-Government)

การให้คำนิยามคำว่า กึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-Government) ในปัจจุบันยังคงไม่ชัดเจน เนื่องจากรูปแบบขององค์กรกึ่งรัฐในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน อย่างไรก็ตามความหมายกว้างๆขององค์กรกึ่งรัฐนั้น หมายถึง องค์กรที่เป็นลูกผสม (Hybrid) ระหว่างความเป็นองค์กรรัฐและเอกชน ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาล แต่มีรูปแบบหรือการทำงานที่คล้ายกับบริษัทเอกชน หรือบางส่วนเอกชนก็มีความเป็นเจ้าของด้วย องค์กรกึ่งรัฐ(ลูกผสม) บางแห่งมีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไรจากค่าบริการ โดยได้รับสิทธิพิเศษทางกฎหมาย หรือทางภาษีจากความเป็นลูกผสมของรัฐด้วย ในหลายกรณี รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ก็จัดว่าอยู่ในองค์กรประเภทลูกผสมด้วยเช่นกัน (Jonathan GS Koppell, 2003: 2) หรือบางกรณีก็หมายถึง องค์กรอิสระ (Independent agency) หรือในบางกรณีก็เป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐ หรือรัฐเป็นผู้ควบคุม บริหารจัดการโดยใช้ระบบสัญญาจ้าง (Contractual service) (Jonathan GS Koppell, 2003: 9)

อย่างไรก็ตาม ลักษณะร่วมกันขององค์กรลูกผสมที่ชัดเจนอย่างหนึ่งก็คือ การมีโครงสร้างอำนาจ หรือการบังคับบัญชาที่แตกต่างออกไปจากส่วนราชการปกติดั้งเดิม (Traditional Bureaucracy) ที่มีสายการบังคับบัญชาตามลำดับคณะรัฐมนตรี กระทรวง กรม สำนัก กอง แต่องค์กรลูกผสมจะพยายามตัดทอนสายการบังคับบัญชาให้สั้นกระชับที่สุด ซึ่งเป็นจุดเด่นขององค์กรลูกผสมที่อ้างถึงความรวดเร็วมีประสิทธิภาพเหนือระบบราชการปกติ มีเป้าหมายเพื่อดำเนินนโยบายสาธารณะบางอย่าง และได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐ

## นิยามเชิงปฏิบัติการ

### องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

หมายถึง “องค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.เฉพาะ และองค์การในกำกับขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ” ที่ก่อตั้งโดยอำนาจหรือกฎหมายของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินงานตามนโยบายสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมีโครงสร้างการบังคับบัญชาที่แตกต่างออกไปจากส่วนราชการปกติดั้งเดิม โดยใช้คณะกรรมการ (Board) เป็นโครงสร้างส่วนบนที่มีอำนาจสูงสุดขององค์การ ซึ่งที่ไม่ขึ้นต่อกระทรวงเยี่ยงส่วนราชการ

ทั้งนี้ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ อันได้แก่ หน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) และหน่วยงานของรัฐประเภทองค์กรอิสระ ตามหลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร

### คณะกรรมการ (Board)

หมายถึง บุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล หรือเคยดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการ ซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนที่มีอำนาจสูงสุดขององค์การ

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 เพื่อเข้าใจถึงระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลของไทยในปัจจุบัน

1.6.2 เพื่อเข้าใจถึงสภาพปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลของไทย

1.6.3 เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลของไทย

## บทที่ 2

### ทบทวนวรรณกรรม

### แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง ความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล มีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง คือ แนวคิดความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) และแนวคิดเกี่ยวกับองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-Governmental Organization) ซึ่งนำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิด โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 2.1 แนวคิดความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability)

##### ความหมายของความพร้อมถูกตรวจสอบ

Accountability เป็นคำที่มีการให้ความหมายที่แตกต่างกันออกไปตามบริบทของการศึกษา ซึ่งมีนักวิชาการได้กล่าวถึงความหมายของคำดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

พจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ บัญญัติคำว่า Accountability หรือ “ภาระรับผิดชอบ” หมายถึง ภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อผู้ที่มีอำนาจเหนือขึ้นไป ในทางรัฐศาสตร์ได้แก่ หน้าที่รายงานการใช้จ่ายเงิน หน้าที่รายงานผลการปฏิบัติงานตามโครงการ หน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง (ราชบัณฑิตยสถาน, 2552: 5)

ในขณะที่ จรัส สุวรรณเวลา (2546: 44) เห็นว่าการนิยามว่า ภาระรับผิดชอบนั้นยังไม่ตรงเสียทีเดียว และก็ยังไม่มีคำไทยใดที่นิยามได้ตรง แต่มองว่า Accountability เป็นอะไรที่ไปไกลกว่า Responsibility หรือความรับผิดชอบ ที่มีขอบเขตเพียงการทำตามหน้าที่และทำหน้าที่นั้นให้ดีที่สุด แต่ Accountability มีขอบเขตที่กว้างออกไปว่าหากการทำหน้าที่นั้นเกิดผิดพลาด ก็ต้องยอมรับด้วย และเมื่อมีการถามถึงการทำงาน ก็ต้องตอบ สำแดงข้อมูล เหตุผลที่ใช้ในการตัดสินใจได้ด้วย ดังนั้น การนิยามของจรัส Accountability จึงหมายรวมถึงความสามารถในการตอบคำถาม (Answerability) และการรับผิด (Sanction) หากเกิดการผิดพลาดด้วย

Bidhya Bowornwathana (1997: 300-301) กล่าวถึง Accountability ในบริบทของการบริหารภาครัฐ (Accountable Government) ว่าหมายถึง การที่ประชาชนสามารถควบคุม

(Control) และติดตามตรวจสอบ (Monitor) การทำงานของรัฐ บนฐานของสิทธิความเป็นพลเมือง ตามระบบประชาธิปไตย เช่น สิทธิที่จะมีรัฐบาลที่โปร่งใสซื่อสัตย์ ให้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพ ประชาชนมีสิทธิที่จะตั้งคำถามต่อการทำงาน สิทธิที่จะปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น สิทธิที่จะถอดถอนข้าราชการที่ประพฤติมิชอบ เพราะฉะนั้น Accountability ของ Bowornwathana จึงเป็นการให้ความหมายที่เน้นถึงสิทธิพลเมืองในการตรวจสอบการทำงานของระบบราชการ และมีระบบ/กลไกการตรวจสอบที่เชื่อมระหว่างประชาชนกับระบบราชการ โดยมีนักการเมืองในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบการทำงานของข้าราชการดังนั้น ระบบราชการที่มี Accountability ต้องจึงเป็นระบบราชการที่ไม่มีการคอร์รัปชัน มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการกระจายอำนาจและสามารถถอดถอนได้

Melvin J. Dubnick และ Barbara S. Romzek (1991: 77) นิยาม Accountability ว่า หมายถึง วิธีและความสัมพันธ์ที่เป็นตัวกำหนดว่าความคาดหวังจะได้รับการตอบสนองในการบริหารงานภาครัฐ ซึ่งมี 2 มิติที่ต้องพิจารณาคือ ระดับของการควบคุมว่ามากหรือน้อย และมิติที่จะควบคุมให้เป็นไปตามความคาดหวังว่าเป็นการควบคุมภายในหรือภายนอก

Mark Bovens (2010: 946-958) มอง Accountability ออกเป็น 2 แบบ คือ ในฐานะที่เป็นคุณธรรม (Accountability as s Virtue) และในฐานะที่เป็นกลไกทางสังคม (Social Mechanism)

ในฐานะที่เป็นคุณธรรม (Accountability as s Virtue) หมายถึง บรรทัดฐานทางพฤติกรรมของตัวแสดง ซึ่งเป็นเรื่องของการควบคุมภายในจิตใจของบุคคล และมีความเป็นนามธรรมแปรเปลี่ยนตามบริบทวัฒนธรรมของแต่ละสังคม

ในฐานะที่เป็นกลไกทางสังคม (Social Mechanism) หมายถึง ความสัมพันธ์ทางสังคมอย่างหนึ่งที่ใครคนหนึ่ง(ตัวแสดงหนึ่ง) มีหน้าที่ภาระผูกพันต้องอธิบายถึงสิ่งที่ตนกระทำ ต่ออีกบุคคลหรือตัวแสดงหนึ่ง ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการ คือ (1) ความรู้สึกผูกมัดต้องแจ้งถึงสิ่งที่กระทำ หรือข้อมูลเกี่ยวกับงาน หรือผลลัพธ์ หรือกระบวนการวิธีการทำงาน (2) การมีข้อมูลที่พร้อมสำหรับการตอบคำถาม (3) มีมาตรการสะท้อนกลับ หรือบทลงโทษหลังจากการรายงานแล้ว ซึ่ง Mark Bovens (2007: 184-185) มองว่า Accountability ทั้ง 2 แบบนั้นควรแยกจากกัน เพราะมีที่มาของมาตรฐานที่ต่างกัน โดยเฉพาะการสร้าง Accountability ให้ส่งเสริมธรรมาภิบาลประชาธิปไตย (Democratic Governance) นั้นควรเป็นการสร้างให้เป็นกลไกทางสังคมมากกว่า

ดังนั้น Accountability ของ(Mark Bovens, 2006: 9) จึงหมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่าง ตัวแสดงที่เป็นผู้ถูกตรวจสอบ (actor) กับผู้ที่อยู่เหนือกว่าซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบ (forum) โดยตัวแสดงที่เป็นผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีพันธะต้องอธิบายสิ่งที่ตนได้กระทำ ในขณะที่ผู้ตรวจสอบ (forum) สามารถตั้งคำถามและมีการวินิจฉัยตัดสินและทำให้ ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องเผชิญกับภาระที่ตามมา (consequence)

Jerry L.Mashaw (2006: 117-118) ให้ความหมายว่า Accountability หมายถึง ความพร้อมถูกตรวจสอบในการตอบคำถาม หรือความสามารถในการตอบคำถาม (Answerable) ซึ่งความสัมพันธ์นั้นตั้งอยู่บนคำถามสำคัญ คือ ใครรับผิดชอบต่อใคร บนความพร้อมถูกตรวจสอบนั้น ต้องอธิบายหรือรับผิดชอบต่ออะไร ผ่านกระบวนการอะไร มีมาตรฐานอย่างไร และมีมาตรการให้คุณให้โทษอย่างไร

จะเห็นได้ถึงความหมายของ Accountability ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตย Accountability เรื่องของระบบหรือกลไกความสัมพันธ์ของตัวแสดงต่างๆที่เกี่ยวข้องกับองค์กรรัฐ ที่แสดงให้เห็นถึงการควบคุม หรือกำกับหรือตรวจสอบการทำงานผ่านระบบที่ออกแบบไว้เพื่อให้แน่ใจว่าการดำเนินงานขององค์กรรัฐ นั้นจะมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ บรรลุเป้าหมายและมีความเป็นธรรมาภิบาล

ดังนั้น ความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ในการศึกษาี้ หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ที่แสดงว่าใคร (Who) รับผิดชอบต่อใคร(ถูกตรวจสอบโดยใคร) (to whom) ในเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไรเป็นตัวบ่งชี้พฤติกรรม (What standards) และจะเกิดผล หรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect) หากเกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนหรือผิดไปจากมาตรฐานดังกล่าว

### **ประเภทของความพร้อมถูกตรวจสอบ**

การตอบคำถามว่า ความพร้อมถูกตรวจสอบ มีกี่ประเภท อะไรบ้าง Dubnick & Romsek (1987;1991) แบ่งระบบความพร้อมถูกตรวจสอบออกเป็น 4 แบบ คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) และ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ซึ่งแต่ละประเภคนั้นแบ่งออกตามมิติ



ระดับการควบคุม(Degree of Control) และแหล่งที่มาของการควบคุม (Source of Control) ดัง  
แผนภาพ

		ที่มาของการควบคุม	
		ภายใน	ภายนอก
ระดับของการควบคุม	มาก	Bureaucratic Accountability	Legal Accountability
	น้อย	Professional Accountability	Political Accountability

**แผนภาพที่ 2.1** แสดงประเภทความพร้อมถูกรตรวจสอบ

ที่มา : Dubnick & Romsek (1987;1991)

ความพร้อมถูกรตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) เป็นการจัดการกับความคาดหวังตามสายบังคับบัญชาในระบบราชการ (Hierarchy) นั้นหมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่สูงกว่าย่อมมีหน้าที่ในการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาลงไปตามลำดับชั้นโดยมีกฎหมายหรือระเบียบที่ให้อำนาจหน้าที่ตามตำแหน่ง(Authority) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงระดับการควบคุมที่ใกล้ชิดและชัดเจน ว่าใครถูกรตรวจสอบโดยใคร มีอำนาจโดยตรงในการให้คุณให้โทษ ซึ่งการควบคุมที่ใกล้ชิดนั้นเป็นการควบคุมตามกระบวนการภายในองค์กร จึงไม่ค่อยยืดหยุ่นเพราะความสัมพันธ์นั้นมีกฎระเบียบเป็นตัวเชื่อมที่กำหนดไว้ชัดเจนแน่นอน

ความพร้อมถูกรตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) เป็นการควบคุมจากภายนอกองค์กร ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่มีกฎหมายเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงอยู่ ซึ่งสถานะของผู้ควบคุมในแบบนี้จะแตกต่างจากความพร้อมถูกรตรวจสอบตามระบบราชการตรงที่ผู้ควบคุมนั้นอาจมีฐานะเป็นผู้คุมกฎ หรือผู้ออกกฎหมาย (Law maker) เช่น รัฐสภา ศาล หรือองค์กรตรวจสอบต่างๆ ซึ่งไม่ได้มี

อำนาจบังคับบัญชา แต่เป็นการกำกับดูแล (Monitoring) สืบสวน (Investigating) การตรวจสอบบัญชี (Auditing)

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบอีกรูปแบบหนึ่งที่มาจกภายในซึ่งอิงกับทักษะ และความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานบางอย่าง ซึ่งผู้ที่ควบคุมจะเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ การควบคุมจะไม่ใช้การบังคับบัญชา แต่เป็นการกำกับดูแล (Supervision) และปล่อยให้บุคคล/องค์กรที่อยู่ภายใต้การดูแลนั้นมีอิสระพอสมควรในการดำเนินงานภายใต้กรอบมาตรฐานทางวิชาชีพ เช่น สำนักงานใหญ่เป็นผู้กำหนดมาตรฐาน และกำกับการทำงานขององค์กรสาขา ในลักษณะการฝึกอบรมให้ความรู้ให้มีแนวทางปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน หรือในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางวิทยาศาสตร์ หรือในองค์กรวิชาชีพ เป็นต้น

ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ในที่นี้มีความหมายเดียวกันกับ ความสามารถในการตอบสนอง (Responsiveness) ซึ่งการบริหารภายใต้ระบอบการปกครองระบอบประชาธิปไตยความสัมพันธ์เป็นลักษณะตัวแทนที่ทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ในระบบการเมือง นักการเมืองเป็นตัวแทนประชาชนซึ่งถูกเลือกเข้าไปทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น องค์กรก็เช่นกันคำถามสำคัญคือผู้บริหารองค์กรนั้นเป็นตัวแทนของใคร ต้องตอบสนองต่อความต้องการของใคร ซึ่งผู้บริหารองค์กรนั้นอาจต้องตอบสนองต่อนักการเมือง สมาชิกรัฐสภา ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่อยู่ภายนอกองค์กร ซึ่งอาจพิจารณาได้ 2 ส่วน คือ การตอบสนองต่อผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือแต่งตั้ง และตอบสนองต่อลูกค้าที่องค์กรมีพันธะต้องส่งมอบสินค้าหรือบริการ

Mashaw (2006) ได้แบ่งระบบ Accountability ออกเป็น 3 ระบบหลักกว้างๆ ตามบริบทของตัวแสดง คือ 1. State Governance (ระบบการบริหารภาครัฐ) 2. Private Market (ระบบตลาดภาคเอกชน) 3. Social Network (เครือข่ายภาคสังคม) โดยแต่ละบริบทล้วนมีโครงสร้างที่แสดงความสัมพันธ์บนคำถาม 6 ข้อ คือ ใคร ถูกตรวจสอบโดยใคร อะไรคือมาตรฐานในการประเมินเกี่ยวกับอะไร (เรื่องอะไร) โดยวิธีใด และมีการให้รางวัลและลงโทษเป็นอย่างไร ซึ่งแสดงให้เห็นดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 2.1 แสดงระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของ Mashaw

		ใคร	ถูกตรวจสอบโดยใคร	มาตรฐานอะไร	ประเด็นเกี่ยวกับ	โดยวิธีใด	รางวัลและการลงโทษ
ภาครัฐ State Governance	การเมือง	นักการเมือง	ประชาชน	แนวคิดอุดมการณ์, การรวมตัวของผลประโยชน์ทางการเมือง	ทางเลือกนโยบาย	การเลือกตั้ง	การตรวจสอบถอดถอน, การจัดสรรงบประมาณ, อำนาจหน้าที่
	ระบบราชการ	ข้าราชการ, เจ้าหน้าที่รัฐ	ผู้บังคับบัญชา	ความเป็นเหตุเป็นผล	การนำนโยบายไปปฏิบัติ	การควบคุมตรวจสอบ	การอนุมัติ, การปลดออก
	ระบบกฎหมาย	เจ้าหน้าที่รัฐ, บุคคล, บริษัท	ผู้มีอำนาจแต่งตั้ง, รัฐ	กฎหมาย	การปฏิบัติตามกฎหมาย	การพิจารณาในศาล, การบังคับใช้กฎหมาย	การรับรอง, การคุมขัง, การออกคำสั่งห้าม, การลงโทษ, การชดเชย
ระบบตลาดภาคเอกชน Private Market	ผลผลิต	บริษัทและลูกค้า	ตลาดสินค้า	การรวมกลุ่มผลประโยชน์	การชำระเงิน, ราคา, คุณภาพ	การแข่งขัน	กำไร, ขาดทุน, การปฏิเสธร่วมค้า
	แรงงาน	นายจ้างและผู้จัดหาแรงงาน	ตลาดแรงงาน	การรวมกลุ่มผลประโยชน์	ค่าจ้าง, การปฏิบัติงาน	การแข่งขัน	การจ้างต่อ, การเลิกจ้าง, การแก้ไขสัญญาจ้าง
	การเงิน	การจัดการและผู้จัดหาปัจจัยทุน	ตลาดทุน	การรวมกลุ่มผลประโยชน์	ระยะเวลา, ผลตอบแทน (กำไร)	การแข่งขัน	การอนุมัติ, การปฏิเสธ, การถอนเงินออก
เครือข่ายทางสังคม	ครอบครัว	สมาชิก	ระหว่างสมาชิก	บรรทัดฐานของกลุ่ม	พฤติกรรมที่เหมาะสม	การประเมินตนเอง	การยกย่อง, การว่ากล่าว, ความรัก,

		ใคร	ถูก ตรวจสอบ โดยใคร	มาตรฐาน อะไร	ประเด็น เกี่ยวกับ	โดยวิธีใด	รางวัลและ การ ลงโทษ
						และการ ประเมิน โดยกลุ่ม	การ สนับสนุน
	วิชาชีพ	สมาชิก	ระหว่าง สมาชิก	บรรทัดฐาน ของกลุ่ม	การทำตาม บรรทัดฐาน วิชาชีพ	การ ประเมิน ตนเอง และการ ประเมิน โดยกลุ่ม	ความเคารพ นับถือ ฐานะ ตำแหน่ง, การไล่ออก, การลงโทษ
	ทีม	สมาชิก	ระหว่าง สมาชิก	บรรทัดฐาน ของกลุ่ม	การทำ ประโยชน์ ให้กับกลุ่ม	การ ประเมิน ตนเอง และการ ประเมิน โดยกลุ่ม	ความเป็น มิตร, ฐานะ ตำแหน่ง, การไล่ออก

ที่มา : Jerry L.Mashaw (2006)

จากตารางแสดงให้เห็นว่าระบบ Accountability ของ Mashaw ทั้ง 3 ระบบ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคสังคมนั้น มีแนวทางและความสัมพันธ์ที่ต่างกันออกไป โดยภาครัฐนั้นเน้นความสัมพันธ์ที่ยึดโยงด้วยข้อตกลงในรูปของระเบียบ และข้อกฎหมาย ผ่านกลไกความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นบังคับบัญชา และโยงกับอำนาจสูงสุดที่มาจากประชาชน ผ่านกลไกตัวแทนที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ ในขณะที่ภาคเอกชนนั้นมีแนวทางและความสัมพันธ์ที่ยึดโยงด้วยผลประโยชน์ที่ตกลงกันด้วยสัญญาผ่านกลไกระบบตลาดเป็นสำคัญ และภาคเครือข่ายทางสังคมซึ่งมีแนวทางและความสัมพันธ์ที่ยึดโยงด้วยบรรทัดฐาน (Norms) ของสมาชิกผ่านกลไกการตรวจสอบระหว่างกันบนฐานของความเป็นสมาชิก เพราะฉะนั้น พื้นที่ของตัวแสดง (Area) ที่ต่างกันย่อมมีการจัดระบบความสัมพันธ์ ตลอดจนมีมาตรฐาน/หลักที่ยึดถือต่างกันออกไปด้วยแต่สำหรับการศึกษานี้จะมุ่งเน้นที่การบริหารภาครัฐเท่านั้น

Mark Bovens (2006) ได้แบ่งความพร้อมถูกตรวจสอบออกเป็น 15 ประเภท แบ่งตามมิติธรรมชาติของผู้ตรวจสอบ (forum), ธรรมชาติของผู้ถูกตรวจสอบ (actor), ธรรมชาติของ เรื่อง/ ประเด็น (conduct) และข้อผูกมัด (obligation)

แบ่งตามธรรมชาติของ forum Boven แบ่งเป็น 5 ประเภท ได้แก่ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง ความพร้อมถูกตรวจสอบทางกฎหมาย ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการบริหาร ความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม

1. ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) เป็นความพร้อมรับผิดชอบที่เชื่อมโยงกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจสอบ (forum) และผู้ถูกตรวจสอบ (actor) เป็นไปลักษณะ principle กับ agent ซึ่งประชาชนใช้อำนาจผ่านตัวแทนทางการเมือง เช่น ผู้แทนราษฎร, พรรคการเมือง ตลอดจนภาคส่วนอื่นๆ ที่ทำหน้าที่เป็นหูเป็นตาให้ประชาชน เช่น สื่อมวลชน ดังนั้น หน่วยงานภาครัฐ จึงต้องขึ้นต่อรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นตัวแทนจากประชาชน ทำหน้าที่ควบคุมการทำงานของหน่วยงาน ในขณะที่รัฐมนตรีก็ต้องพร้อมรับผิดชอบต่อรัฐสภาผ่านการรายงานผลการทำงานและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (public panel)

2. ความพร้อมถูกตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ขึ้นต่อศาล ซึ่งหมายความว่าศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ซึ่งประเด็น/เรื่องพร้อมรับผิดชอบนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีความชัดเจนมากที่สุดในบรรดาความพร้อมรับผิดชอบประเภทอื่นๆ

3. ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการบริหาร (Administrative Accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ขึ้นต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงาน เช่น ผู้ตรวจบัญชี, ศาลปกครอง, ผู้ตรวจราชการ, หน่วยงานต่อต้านการคอร์รัปชัน ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงาน ความถูกต้องทางการงบประมาณและการเงิน ผ่านกระบวนการตรวจสอบตามมาตรฐานทางการบริหาร ซึ่งเป็นความพร้อมรับผิดชอบที่สำคัญสำหรับองค์กรอิสระ (quangos)

4. ความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ขึ้นต่อบุคคลในวิชาชีพ และสภาวิชาชีพ เกี่ยวกับการทำหน้าที่ทางวิชาชีพ วินัย, ความประพฤติ (Conduct) ตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานวิชาชีพ (professional codes) ผ่านกระบวนการตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ (Peer review)

5. ความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องขึ้นต่อผู้ตรวจสอบ (forum) ที่หลากหลาย เช่น กลุ่มผลประโยชน์, มูลนิธิ, ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในเรื่องการทำหน้าที่ ผลการปฏิบัติงาน โดยมาตรฐานเป็นในลักษณะการเปรียบเทียบผลงาน โดยผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีพันธะต้องรายงานการดำเนินงานสู่สาธารณะ แต่ความพร้อมรับผิดชอบประเภทนี้ Boven มองว่ามีกขาดการลงโทษอย่างเป็นทางการ

แบ่งตามธรรมชาติของผู้ถูกตรวจสอบ (actor) Boven แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ความพร้อมถูกตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชา ความพร้อมถูกตรวจสอบของหน่วยงาน ความพร้อมถูกตรวจสอบของกลุ่ม ความพร้อมถูกตรวจสอบของบุคคล

6. ความพร้อมถูกตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ขึ้นต่อผู้มีอำนาจตามสายการบังคับบัญชา (เช่นเดียวกับ Bureaucratic Accountability) เช่น รัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมกำกับหัวหน้าหน่วยงานซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบต่อสภาพแวดล้อมภายนอก ฉะนั้นถ้าพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างภายในกับภายนอกหน่วยงานแล้ว ตัวหัวหน้าหน่วยงานจะมีฐานะทั้งเป็นผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ที่ขึ้นต่อรัฐมนตรี ฯลฯ และเป็นทั้งผู้ตรวจสอบ (forum) ที่บรรดาผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องขึ้นต่อหัวหน้าหน่วยงานตามสายการบังคับบัญชา

7. ความพร้อมถูกตรวจสอบของหน่วยงาน (Corporate Accountability) หน่วยงานมีฐานะเป็นผู้ถูกตรวจสอบ (actor) หนึ่ง ซึ่งในประเทศตะวันตก ยอมรับการมีอยู่ของความพร้อมถูกตรวจสอบประเภทนี้ซึ่งหน่วยงานรัฐต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง กฎหมายปกครอง และแม้แต่กฎหมายอาญา ในประเทศแถบยุโรปความรับผิดชอบทางอาญาของหน่วยงานรัฐมีเพียงประเทศสหราชอาณาจักรและฝรั่งเศสเท่านั้นที่ยอมรับผิดทางอาญาเฉพาะหน่วยงานท้องถิ่น แต่หน่วยงานกลางไม่มีการรับผิดชอบทางอาญา จะมีเพียงนอร์เวย์กับเดนมาร์กเท่านั้นที่หน่วยงานรัฐทุกหน่วยมีความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งผู้ตรวจสอบ (forum) สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบ ได้สวนถึงระดับตัวบุคคลได้

8. ความพร้อมถูกตรวจสอบของกลุ่ม (Collective Accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบแบบร่วม หรือรวมกลุ่ม ในฐานะสมาชิกขององค์การทั้งหมด ที่ต้องรับผิดชอบร่วมกัน คล้ายกับความพร้อมรับผิดชอบทางวิชาชีพ โดยมีระเบียบ วินัย หรือความเหมาะสมทางศีลธรรมของหน่วยงานเป็นมาตรฐานในการยึดถือ ซึ่งความพร้อมรับผิดชอบประเภทนี้ใช้ได้เป็นการเฉพาะบางหน่วยงานหรือบางสถานการณ์เช่น กรณี Eurostat ผู้อำนวยการสั่งให้เปิดบัญชีลับ แต่หัวหน้าฝ่ายการเงินก็ได้เอาผิดกับการที่มีการฝากแบบไม่เป็นทางการ เพียงแต่บันทึกข้อมูลลงไปตามจริงเท่านั้น หรืออาจใช้ได้ในหน่วยงานขนาดเล็ก เช่น วิทยาลัยของรัฐ

9. ความพร้อมถูกตรวจสอบของบุคคล (Individual Accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ขึ้นต่อตนเอง ตามแบบแผนความประพฤติ โดยมี มาตรฐานวิชาชีพ มาตรฐานทางศีลธรรม เป็นตัวกำหนด เช่นเดียวกับความพร้อมรับผิดชอบทางวิชาชีพ ซึ่งการ

ลงโทษอาจไม่ได้หมายความรวมถึงเพียงการลงโทษอย่างเป็นทางการ แต่ขึ้นอยู่กับสำนึกของแต่ละบุคคล ไม่จำเป็นต้องอิงตามบทลงโทษทางการก็ได้

แบ่งตามธรรมชาติของเรื่อง/ประเด็น (conduct) Boven แบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเงิน ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกระบวนการ ความพร้อมถูกตรวจสอบตามผลงาน

10. ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเงิน (Financial Accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบที่เป็นเรื่องว่าด้วยการตรวจสอบทางการเงินการคลัง ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีหน้าที่ต้องรายงานต่อหน่วยตรวจสอบทางการเงิน ตามระเบียบมาตรฐานว่าด้วยการเงิน

11. ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกระบวนการ (Procedural Accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบที่เป็นเรื่องของการทำงานตามวิธีปฏิบัติ ฝ่าการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา โดยมีระเบียบวิธีปฏิบัติเป็นตัวกำหนดมาตรฐานวิธีการปฏิบัติงาน

12. ความพร้อมถูกตรวจสอบตามผลงาน (Product Accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบที่เป็นเรื่องของการปฏิบัติงาน การทำผลงานให้ได้ตามเป้าหมายที่ตกลงไว้ ซึ่งพิจารณาจากการประเมินผลงาน โดย ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องมีผลงาน/ผลผลิตส่งมอบ หรือรายงานต่อผู้ตรวจสอบ (forum)

สุดท้าย การแบ่งตามธรรมชาติของข้อผูกมัด (obligation) Boven แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ตามระดับความสัมพันธ์ของผู้ถูกตรวจสอบ (actor) และ ผู้ตรวจสอบ (forum) คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบตามแนวตั้ง (vertical accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบแนวทแยง (diagonal accountability) และ ความพร้อมถูกตรวจสอบแนวระนาบ (horizontal accountability)

13. ความพร้อมถูกตรวจสอบตามแนวตั้ง (vertical accountability) หมายถึงความพร้อมถูกตรวจสอบที่ระดับความสัมพันธ์เป็นไปตามแนวตั้ง เช่น ความสัมพันธ์ตามสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ความสัมพันธ์ตามกฎหมาย (legal) ความสัมพันธ์ทางการเมือง (political) เช่น รัฐสภา กับรัฐมนตรี กับหน่วยงาน

14. ความพร้อมถูกตรวจสอบแนวทแยง (diagonal accountability) หมายถึงความพร้อมถูกตรวจสอบที่ระดับความสัมพันธ์เป็นไปตามแนวทแยง เช่น หน่วยงานกับหน่วยตรวจสอบ เช่น หน่วยตรวจสอบทางการเงิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือรัฐสภากับหน่วยตรวจสอบดังกล่าว ซึ่งหมายรวมถึงความพร้อมถูกตรวจสอบทางการบริหาร (administrative accountability) ด้วย

15. ความพร้อมถูกตรวจสอบตามแนวระนาบ (horizontal accountability) หมายถึงความพร้อมถูกตรวจสอบที่ระดับความสัมพันธ์เป็นไปตามแนวระนาบ เช่น หน่วยงานกับสังคมภายนอก เช่น ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์สื่อมวลชน

จะได้ว่าทั้ง Dubnick & Romsek, Mashaw, Boven (1987; 1991; 2006) ต่างเสนอประเภทของความพร้อมถูกตรวจสอบที่หลากหลาย โดย Dubnick & Romsek แบ่งเป็น 4 ประเภท โดยใช้เกณฑ์การแบ่งจากระดับการควบคุมว่ามากหรือน้อย และที่มาของการควบคุมเป็นการควบคุมจากภายในหรือภายนอก ได้แก่ ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) และ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability)

ในขณะที่ Mashaw แบ่งเป็น 9 ประเภท ใน 3 มิติ โดยใช้เกณฑ์การแบ่งจากพื้นที่ (sector) ของเรื่องที่ศึกษา โดยแบ่งเป็นพื้นที่ภาครัฐ เรียกว่า ระบบการบริหารภาครัฐ (State Governance) พื้นที่ภาคเอกชนเรียกว่า ระบบตลาดภาคเอกชน (Private Market) และ เครือข่ายภาคสังคม (Social Network) ซึ่งในการศึกษาค้างนี้มีขอบเขตเฉพาะหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็น state governance และมีความเป็นกึ่งรัฐ ผสมเอกชน จึงทำให้อาจมีบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับมิติระบบตลาด แต่ในส่วนมิติเครือข่ายภาคสังคม ประเภท family accountability และ team accountability เป็นหน่วยวิเคราะห์ระดับกลุ่ม ซึ่งอยู่นอกเหนือขอบเขตการศึกษาค้างนี้มุ่งเน้นศึกษาในระดับองค์การ จึงไม่อยู่ในขอบเขตการศึกษาค้างนี้ จึงคงไว้เพียงความพร้อมถูกตรวจสอบในมิติระบบการบริหารภาครัฐ (State Governance) ทั้งหมด คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการบริหาร (Administrative Accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) มิติเครือข่ายภาคสังคม (Social Network) เฉพาะความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (profession accountability) และมิติระบบตลาดภาคเอกชน (Private Market)

ในขณะที่ Bovens (2006) แบ่งประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบออกเป็น 15 ประเภท ใช้เกณฑ์แบ่งตามมิติธรรมชาติของผู้ตรวจสอบ (forum), ธรรมชาติของผู้ถูกตรวจสอบ (actor), ธรรมชาติของ เรื่อง/ประเด็น (conduct) และข้อผูกมัด (obligation) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่โดยสาระของแต่ละประเภทล้วนมีความคล้ายคลึงกับ Dubnick & Romsek และ Mashaw นอกจากนี้ การแบ่งของ Boven ก็ไม่สามารถแยกประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบแต่ละแบบออกจากกันได้



อย่างเด็ดขาด เช่น ความพร้อมถูกตรวจสอบของบุคคล (Individual Accountability) กับความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) ซึ่งมีมาตรฐานวิชาชีพ มาตรฐานทางศีลธรรมเป็นตัวกำหนดแบบแผนพฤติกรรม และการขึ้นต่อตนเองและกลุ่มวิชาชีพด้วยตนเอง หรือความพร้อมถูกตรวจสอบตามกระบวนการ (Procedural Accountability) กับความพร้อมถูกตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchical Accountability) ซึ่งมีกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติเป็นมาตรฐานการกำหนดพฤติกรรม และมีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้ตรวจสอบ (forum) เช่นเดียวกัน หรือความพร้อมถูกตรวจสอบทางการบริหาร (Administrative Accountability) กับความพร้อมถูกตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal accountability) ที่มีกฎหมาย ข้อบังคับจากหน่วยงานภายนอก (external forum) เป็นตัวกำหนดแบบแผนพฤติกรรม มีผู้ตรวจสอบ (forum) คือ หน่วยงานตรวจสอบภายนอกต่างๆ ทั้งศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อนำของแต่ละนักคิดมาเทียบแล้วพบว่าทั้ง 3 ท่านต่างเห็นพ้องต้องกันในการจัดประเภทเป็น 4 ประเภท คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) และ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) สรุปได้ดังตาราง

ตารางที่ 2.2 แสดงมิติ และประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบของนักคิดแต่ละคน

นักคิด	มิติ	ประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบ
Dubnick & Romsek (1987;1991)	internal	Bureaucratic
		Professional
	external	Legal
		Political
Mashaw (2006)	State Governance	Administrative
		Legal
		Political
	Social network	profession
		family
		team

นักคิด	มิติ	ประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบ
Bovens (2006)	Private market	Product
		Labor
		Financial
	Based on nature of forum	Political
		Legal
		administrative
		professional
	Based on nature of actor	Social
		hierarchical
		Corporate
		collective
	Based on nature of conduct	individual
		financial
		procedural
	Based on nature of obligation	product
vertical		
diagonal		
	horizontal	

จากตารางข้างต้น เมื่อนำประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบของทั้ง Dubnick & Romsek, Jerry L. Mashaw และ Mark Bovens มาเปรียบเทียบเพื่อหาความเห็นพ้องต้องกันในการอธิบายประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบจึงปรากฏดังตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

**ตารางที่ 2.3** แสดงประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบเปรียบเทียบตามนักคิด

นักวิชาการ	ประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบ														
	Bureaucratic	Professional	Legal	Political	family	team	Product	Labor	financial	social	Corporate	collective	individual	procedural	product
Dubnick & Romsek (1991)	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mashaw (2006)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-
Bovens (2006)	✓	✓	✓	✓	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ดังนั้น จากตารางข้างต้นจะพบว่านักวิชาการทั้ง 3 ท่านมีความสอดคล้องในการจัดประเภทเป็น 4 ประเภทที่ตรงกัน คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) และ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability)

### เครื่องมือในการพิจารณาความพร้อมถูกตรวจสอบ

Mark Bovens, 2006; Ari Salminen และ Kirsi Lehto (2012) ได้เสนอเครื่องมือสำหรับพิจารณาความพร้อมถูกตรวจสอบไว้ 3 ประเภท คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) และความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ประเภทความพร้อมรับผิดชอบที่ต่างกัน มีเครื่องมือที่ใช้พิจารณาต่างกัน สรุปได้ดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 2.4** แสดงประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบและเครื่องมือ

ประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบ	เครื่องมือ
ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability)	1.มาตรฐานการให้บริการ และการทำตามพันธะสัญญา 2.Client Panel ที่สมบูรณ์
ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability)	1.การประเมินผลการปฏิบัติงาน 2.การตรวจสอบบัญชี (Audit) 3.การสั่งการตามสายการบังคับบัญชา
ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability)	1.การลงโทษตามกฎหมาย (Legal Sanctions)

ประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบ	เครื่องมือ
	2.การมีกฎและระเบียบข้อบังคับ (rule and regulation) 3.การปฏิบัติตามสัญญาทางกฎหมาย (contracts)
ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability)	1.การพิจารณาทางวินัย (disciplinary tribunal)

ที่มา : Mark Bovens (2006), Ari Salminen and Kirsi Lehto (2012)

### 1.เครื่องมือของความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability)

ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง เป็นการที่หน่วยงานต้องขึ้นต่อตัวแทนประชาชนที่ถูกเลือกตั้งเข้ามา และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เช่น พลเมือง หรือผู้รับบริการ เรื่องของการเสริมพลังให้พลเมืองมีส่วนร่วม การทำให้ความคิดเห็นของพลเมืองสามารถมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจทางนโยบาย ดังนั้นเครื่องมือที่ใช้พิจารณาความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง ได้แก่

- มาตรฐานการให้บริการ และการทำตามพันธะสัญญา
- การมี Client Panel ที่สมบูรณ์ คือ ช่องทางหรือเวทีที่กลุ่มพลเมืองกลุ่มต่างๆ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้อพยพ กลุ่มคนพิการเหล่านี้ได้มีสิทธิมีเสียงเรียกร้องสิ่งที่เขาต้องการ

### 2.เครื่องมือของความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability)

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการเป็นการขึ้นต่อหน่วยงานตนเอง ที่ยึดโยงด้วยกฎระเบียบ ค่านิยม ภายในบริบททางราชการ ดังนั้นเครื่องมือที่ใช้พิจารณาความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ ได้แก่

- การประเมินผลการปฏิบัติงาน
- การตรวจสอบบัญชี (Audit)
- การสั่งการตามสายการบังคับบัญชา

### 3. ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability)

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมายเป็นเรื่องที่ว่าด้วยการขึ้นต่อตัวบทกฎหมาย ตลอดจนหน่วยงานภายนอกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ดังนั้น เครื่องมือสำหรับความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมายจึงอิงอยู่กับตัวบทกฎหมาย และจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อเกิดการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้แก่

- การลงโทษตามกฎหมาย (Legal Sanctions)
- การมีกฎและระเบียบข้อบังคับ (rule and regulation)
- การปฏิบัติตามสัญญาทางกฎหมาย (contracts)

### 4. ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability)

อย่างไรก็ตาม Salminen and Lehto นั้นไม่ได้กล่าวถึงความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) แต่ในขณะที่ (Mark Bovens, 2006) ได้กล่าวถึงการพิจารณาทางวินัย (disciplinary tribunal) ว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้ในกลุ่มผู้ประกอบการวิชาชีพ ซึ่งความพร้อมรับผิดนั้นเป็นความพร้อมรับผิดที่ยึดโยงกับมาตรฐานทางวิชาชีพ การรับผิดชอบต่อตนเองและผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันเอง ฉะนั้นเมื่อเกิดความผิดพลาดหรือการกระทำที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ การดำเนินการทางวินัย (disciplinary tribunal) จึงเป็นเครื่องมือสำหรับการตรวจสอบ ลงโทษและการเยียวยาเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ

### ความสัมพันธ์ในระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

การตอบคำถามว่าระบบความพร้อมถูกตรวจสอบเป็นอย่างไร Jerry L. Mashaw (2006) ได้ตั้งคำถามต่อความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ไว้ 6 ประเด็น คือ ตัวแสดง (ใคร Who) ถูกตรวจสอบโดยใคร (to whom) เรื่องอะไร (What) มาตรฐานอะไร (What standards) วิธีการใด (What process) การลงโทษเป็นอย่างไร (What effect)

#### 1. ตัวแสดง (ใคร who)

ในการศึกษาครั้งนี้ หมายถึง ตัวแสดงผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ที่จะศึกษา คือ หน่วยงานกึ่งอิสระจากรัฐบาล ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง โดยตัวแสดงระดับบุคคลที่เป็นตัวแสดงในระดับองค์การ คือ โครงสร้างส่วนบนที่มีอำนาจสูงสุด ก็คือ กรรมการ (Board) หน่วยงานกึ่งอิสระจากรัฐบาล

## 2. ถูกตรวจสอบโดยใคร (to whom)

ในการศึกษาครั้งนี้หมายถึง ตัวแสดงที่อยู่เหนือตัวแสดงผู้ถูกตรวจสอบขึ้นไป ซึ่งมีฐานะที่เหนือกว่าที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องขึ้นต่อ ซึ่งอาจเป็นบุคคล หรือคณะบุคคล หรือพื้นที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่ง Mark Bovens (2006) ใช้คำว่า “forum” (ผู้ตรวจสอบ) ซึ่งมีการจัดลักษณะความสัมพันธ์ต่อกัน โดยมีลักษณะดังสรุปต่อไปนี้

2.1 เป็นความสัมพันธ์แบบ principle – agent ซึ่งในการศึกษาครั้งนี้ผู้ตรวจสอบ (forum) มีฐานะเป็น principle ในขณะที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีฐานะเป็น agent โดย ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีพันธะต้องรับผิดชอบต่อ principle ตามหน้าที่ที่ได้กำหนดไว้ตามภารกิจในกฎหมายจัดตั้งองค์การ

2.2 ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกตรวจสอบ (Actor) กับผู้ตรวจสอบ (Forum) ต้องไม่เป็นไป ในเชิงอุปถัมภ์ หรือมีความเป็นพรรคพวก (partisan) กันเพราะในภาวะที่ความสัมพันธ์เป็นแบบ อุปถัมภ์ย่อมเสี่ยงที่จะเกิดภาวะการตรวจสอบล้มเหลว

2.3 ผู้ตรวจสอบ (Forum) ไม่มีสภาพเป็นตรายาง (rubber stamps; approval syndrome)

John Carver (1997: 45-47) กล่าวถึงสภาพที่คณะกรรมการ (Board) เป็นเสมือนตรายางสรุปได้ว่า สำหรับองค์การที่มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารเป็นรูปแบบคณะกรรมการ (Board) มีฐานะเป็นผู้ตรวจสอบ (Forum) โดยมีผู้บริหาร (CEO) เป็นผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ที่ต้องขึ้นต่อ นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ กับผู้บริหารสูงสุดขององค์การที่จะเป็นการถ่วงดุล ตรวจสอบให้เกิด accountability ได้นั้น ไม่ควรมีภาวะที่คณะกรรมการแสดงบทบาทเป็นเพียงตรายาง

เช่น การอนุมัติของคณะกรรมการเป็นเพียงการทำซ้ำ (reactivity) กล่าวคือ คณะกรรมการ (Board) ไม่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางหรือนโยบายอะไรใหม่ คณะกรรมการทำเพียงการให้ผ่านเรื่อง/ข้อเท็จจริงที่ได้เกิดขึ้นไปแล้วหรือ

คณะกรรมการ(Board) ไม่มีผลงานของตนเองที่แน่ชัด เพราะสิ่งที่ผ่านให้คณะกรรมการพิจารณาคือผลงานของ actor ที่ผ่านเพียงเพื่อการรับรองหรือ

คณะกรรมการ(Board) ทำหน้าที่พิจารณาเรื่องเล็กๆ ในระดับปฏิบัติ (low-level issues) ไม่ได้ทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย หรือการวางวิสัยทัศน์ที่ศรัทธาในระยะยาว แต่กลับให้ความสนใจในแผนระยะสั้นหรือเรื่องเล็กน้อยหรืองานประจำ (routine)

ดังนั้น สภาวะตรงกลาง จึงเป็นภาวะที่การมีผู้ตรวจสอบ (forum) นั้นมีอยู่ แต่เหมือนไม่มี หรือไม่จำเป็นต้องมีก็ได้เพราะไม่สามารถทำหน้าที่ในเชิงตรวจสอบ หรือถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้ อีกทั้งยังแสดงบทบาทที่ใกล้เคียงกับฝ่ายบริหาร จนไม่เกิดผลงานที่แยกออกมาอย่างเห็นได้ชัด ขาดการนำ (leadership) ในเชิงนโยบายและวิสัยทัศน์ สนใจรายละเอียดและแผนระยะสั้นมากเกินไป

### 3. เรื่องอะไร (What)

ความพร้อมถูกตรวจสอบในเรื่องอะไร โดยทั่วไปจะมีกรอบที่กำหนดหน้าที่ในเรื่องที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีพันธะต่อผู้ตรวจสอบ (forum) โดยเฉพาะการทำหน้าที่ภารกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การ เช่น การทำตามอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

สำหรับความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) นั้น ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีความพร้อมถูกตรวจสอบต่อ ผู้ตรวจสอบ (forum) ในเรื่อง การปฏิบัติตามกฎ, ระเบียบ, อำนาจหน้าที่

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีความพร้อมถูกตรวจสอบต่อผู้ตรวจสอบ (forum) ในเรื่อง การทำหน้าที่ โดยเฉพาะหน้าที่ที่อิงกับมาตรฐาน หรือจรรยาบรรณวิชาชีพ

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีความพร้อมถูกตรวจสอบต่อผู้ตรวจสอบ (forum) ในเรื่อง การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ โดยเฉพาะ ระเบียบ กฎหมายที่เป็นพันธะผูกพันกับหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบภายนอก เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น

ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีความพร้อมถูกตรวจสอบต่อ ผู้ตรวจสอบ (forum) ในเรื่อง การทำหน้าที่ เช่น การกำหนดนโยบาย (Jerry L.Mashaw, 2006) การอนุมัติแผนประจำปี การอนุมัติงบประมาณประจำปี การเห็นชอบรายงานทางการเงินประจำปี การกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาของหน่วยงาน การแต่งตั้ง/ปลดหัวหน้าหน่วยงาน การแต่งตั้ง/ปลดคณะกรรมการบริหาร (Christel Koop, 2011)

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเด็นหรือเรื่องของการพร้อมถูกตรวจสอบที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีพันธะต่อ ผู้ตรวจสอบ (forum) ไม่ว่าจะเป็นความพร้อมรับผิดชอบในรูปแบบใดก็ตามมีประเด็นร่วมกัน คือ การทำตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งมักกำหนดขอบเขตหน้าที่เอาไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เพื่อบอกว่าผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีพันธะ “ต้องทำหน้าที่อะไร” ฉะนั้น ความพร้อมถูกตรวจสอบในเรื่องอะไรนั้น มีประเด็นในการวิเคราะห์ที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ว่าได้ปฏิบัติตามหน้าที่ที่กำหนดหรือไม่ หรือบรรลุ

เป้าหมายตามหน้าที่ที่กำหนดหรือไม่ ซึ่งทำให้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในฐานการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

#### 4. มาตรฐานอะไร (What standards)

ความสัมพันธ์ ระหว่างผู้ถูกตรวจสอบ (actor) และ ผู้ตรวจสอบ (forum) เป็นความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนมาตรฐานซึ่งกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ต่อกันในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรูปแบบความพร้อมรับผิดประเภทต่างๆ ก็มีมาตรฐานที่กำหนดความสัมพันธ์ของ ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) และ ผู้ตรวจสอบ (forum) ที่ต่างกันออกไป ได้แก่

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) มาตรฐานความสัมพันธ์จะเป็นไปตาม กฎ,ระเบียบ,อำนาจหน้าที่ตามระบบราชการ

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) มาตรฐานความสัมพันธ์จะเป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ หรือจรรยาบรรณวิชาชีพ

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) มาตรฐานความสัมพันธ์จะเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เป็นใช้ในองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ เช่น กฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายปกครอง กฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น

ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) มาตรฐานความสัมพันธ์จะเป็นไปตาม อุดมการณ์ทางการเมือง และความนิยมของกลุ่มทางการเมือง ซึ่งเป็นมาตรฐานที่แปรไปตามสภาพทางการเมือง

ดังนั้น ในประเด็นมาตรฐานอะไร (What standards) มีประเด็นในการวิเคราะห์ที่ความชัดเจนของมาตรฐานว่ามาตรฐานนั้นถูกใช้เป็นหลักในความสัมพันธ์ระหว่าง ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) และ ผู้ตรวจสอบ (forum) ได้ชัดเจนหรือไม่ และไม่ควรมีภาวะสองมาตรฐาน (double standard) หรือการเลือกปฏิบัติต่อกัน ซึ่งเป็นเหตุที่ทำให้ความสัมพันธ์ที่มีต่อกันไม่ชัดเจนหากต้องมีการตัดสินใจ (justification) ในประเด็นบางอย่าง

#### 5. วิธีการใด (What process)

วิธีการใด (What process) หรือใช้กระบวนการใด เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ใช้สำหรับการตรวจสอบเมื่อเกิดกรณีพิพาท หรือหากเกิดเหตุที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน (standard) ข้างต้นแล้ว การตัดสินใจ (justification) ใช้วิธีการใด หรือผ่านกระบวนการใด ซึ่งรูปแบบความพร้อมรับผิดประเภทต่างๆ ก็มีวิธีการที่ใช้ตัดสินใจที่ต่างกันออกไป ได้แก่



ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) มีวิธีการคือ การควบคุม ตรวจสอบ ซึ่งส่วนมากเป็นกระบวนการตรวจสอบโดยการควบคุมสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ตลอดจนการตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง หากเกิดกรณีที่ผิดไปจากมาตรฐานหรือระเบียบ

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) มีวิธีการคือ การตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ (Peer review) ซึ่งเป็นการตรวจสอบกันเองโดยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในอาชีพนั้นๆ

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) มีวิธีการคือ การไต่สวน หรือการใช้กระบวนการทางพิจารณาทางศาล ทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครอง

ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) มีวิธีการคือ การเลือกตั้ง และกรใช้กระบวนการทางรัฐสภา เช่น การยื่นกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น

ดังนั้นประเด็นวิธีการใด (What process) ของความพร้อมถูกตรวจสอบแต่ละประเภท ก็มีวิธีการ/กระบวนการที่ใช้ต่างกัน แต่ก็ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์เดียวกันคือการแสวงหาข้อเท็จจริงและตัดสินใจบรรดาข้อพิพาทหรือกรณีการกระทำที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน เพราะฉะนั้นประเด็นในการวิเคราะห์ต่อวิธีการตัดสิน (justification) หรือกระบวนการตรวจสอบที่เหมาะสม (proper accountability) Mark Bovens (2006: 24) ได้เสนอประเด็นสำหรับการวิเคราะห์ไว้ ได้แก่

#### **ความเหมาะสมในการจัดเตรียมและชี้แจงข้อมูล**

ในกระบวนการตรวจสอบผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีพันธะต้องอธิบายหรือชี้แจงการกระทำต่อผู้ตรวจสอบ (forum) ดังนั้น จำเป็นต้องมีการส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ประเด็นในการพิจารณาความเหมาะสมเกี่ยวกับข้อมูลและการชี้แจงข้อมูล ได้แก่

ต้องไม่ทิ้งช่วงการให้ข้อมูลนานเกินไป หมายถึง การจัดให้มีการชี้แจงหรือการพิจารณาเรื่องต้องกระทำภายในเวลาที่ไม่ล่าช้าจนเกินไป เนื่องจากการปล่อยเวลาดังกล่าวหลังเกิดข้อพิพาท ย่อมทำให้ข้อมูลหลักฐาน ตลอดจนพยานสูญหายไปตามกาลเวลา

ต้องมีข้อมูลเพียงพอต่อการพิจารณาตัดสิน หมายความว่า การที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องชี้แจงต่อผู้ตรวจสอบ (forum) นั้น ต้องการการสำแดงข้อมูล หลักฐานอย่างเพียงพอ เพื่อให้การตัดสิน (judgment) เป็นไปโดยสมบูรณ์

ข้อมูลต้องมีความน่าเชื่อถือ หมายถึงบรรดาข้อมูลหลักฐานที่ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องชี้แจงต่อผู้ตรวจสอบ (forum) นั้น ต้องเป็นข้อมูลที่สามารถเชื่อถือได้ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ

ต้องมีโอกาสถามคำถามและอธิบายอย่างเพียงพอ หมายถึง การที่ ผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องชี้แจงต่อผู้ตรวจสอบ (forum) นั้น ต้องมีช่วงเวลา หรือเปิดโอกาสให้มีการอธิบาย ชี้แจงข้อมูลหลักฐานอย่างเพียงพอให้เกิดความเข้าใจโดยกระจ่างทั้งสองฝ่าย

ฉะนั้นประเด็นในการวิเคราะห์เรื่องวิธีในการตัดสิน (justification) นี้จึงอยู่ที่การพิจารณาว่า วิธีการนั้นต้องดำเนินการโดยทันท่วงที ไม่ทิ้งช่วงการให้ข้อมูลนานเกินไป ข้อมูลหลักฐานต้องเพียงพอ มีความน่าเชื่อถือ และต้องมีโอกาสถามคำถามและอธิบายอย่างเพียงพอสามารถนำไปสู่การลงโทษ (Sanction) ได้จริง

#### 6.การลงโทษเป็นอย่างไร (Sanction)

การลงโทษ เกิดขึ้นเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกตรวจสอบ (actor) และ ผู้ตรวจสอบ (forum) ไม่เป็นไปตามความสัมพันธ์ตามปกติ เมื่อเกิดการกระทำที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนด หรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ย่อมนำไปสู่กระบวนการพิจารณาตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น เมื่อการพิจารณาลิ้นสุดลงย่อมเกิดมาตรการที่ตามมา (consequence) นั้นหมายถึง เกิดการลงโทษผู้ที่กระทำผิด หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้เพื่อมิให้เกิดเหตุซ้ำ ในขณะเดียวกัน หากมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่บุคคล หรือหน่วยงาน หรือทรัพย์สินอย่างใด ก็ต้องมีการเยียวยา ชดเชยเพื่อให้กลับคืนสู่ภาวะปกติ นอกจากนี้ consequence ยังไม่ได้จำกัดเพียงแค่การลงโทษ แต่อาจมีขอบเขตกว้างไปถึงผลที่ตามมาหลังจากมีการตัดสิน (judgment) ซึ่งเป็นในลักษณะการแนะนำ หรือบังคับ กัดดันให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง(Mark Bovens, 2006: 11)

เพราะฉะนั้นประเด็นที่ต้องวิเคราะห์ คือ เกิดผลแห่งการลงโทษขึ้นจริงหรือไม่ การตัดสินเป็นไปตามจริงหรือไม่ การลงโทษนั้นได้สัดส่วนกับการกระทำผิดหรือไม่ การลงโทษนั้นมีความเข้มเพียงพอที่จะป้องกันยับยั้งการกระทำผิดได้หรือไม่ ในขณะที่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานหรือทรัพย์สินที่เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเหมาะสมหรือไม่ เพราะระบบความพร้อมรับผิดจะทำงานได้สมบูรณ์ก็ต่อเมื่อแสดงให้เห็นว่าเกิดการลงโทษ/ เยียวยาขึ้นจริงๆ

### ประเด็นการวิเคราะห์

ตารางที่ 2.5 แสดงประเด็นการวิเคราะห์ในความพร้อมถูกตรวจสอบ

ความพร้อมถูกตรวจสอบ	ประเด็นวิเคราะห์
ใครถูกตรวจสอบโดยใคร (who account to whom)	-forum มีอิสระจากactor หรือไม่ (ไม่สัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์) -forum ปราศจากอคติหรือไม่ -forum มีอำนาจเพียงพอที่จะไต่ถามเพื่อให้เปิดเผยการคอร์รัปชันและการบริหารงานที่ผิดพลาด
เรื่องอะไร(What)	-การทำหน้าที่ -การบรรลุเป้าหมาย
มาตรฐานอะไร (What standards)	-มีความชัดเจนหรือไม่
วิธีการใด (What process)	-ไม่ทิ้งช่วงการให้ข้อมูลนานเกินไป -ข้อมูลเพียงพอหรือไม่ -ข้อมูลน่าเชื่อถือหรือไม่ -มีโอกาสดำถามคำถามและอธิบายอย่างเพียงพอ
ความพร้อมถูกตรวจสอบ	ประเด็นวิเคราะห์
การลงโทษเป็นอย่างไร (What effect)	-มีการลงโทษจริงหรือไม่ -การตัดสินใจเป็นไปตามจริงหรือไม่ -ได้สัดส่วนกับการกระทำผิดหรือไม่ -การลงโทษมีความเข้มข้นเพียงพอที่จะป้องกันยับยั้งการกระทำผิดได้หรือไม่ -ผู้เสียหายได้รับการชดเชย เยียวยาที่เหมาะสม -มีกลไกการแนะนำ กีดกันให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจริงๆ

ตารางที่ 2.6 สรุปแนวคิดความพร้อมกฎตรวจสอบแยกตามนักวิชาการ

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด		ความพร้อมกฎตรวจสอบ					
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
Dubnick&Romzek (1987;1991)	Internal	สูง	bureaucratic	ผู้บังคับบัญชาสูงสุด	-ความคาดหวังของหน่วยงาน -การทำตามคำสั่ง	-กฎระเบียบ -ระเบียบปฏิบัติ (standard operating procedure)	-การควบคุม (close supervision) -การรายงาน	-
		ต่ำ	professional	-ผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ -สมาคมวิชาชีพ	-การทำหน้าที่	มาตรฐาน, จรรยาบรรณวิชาชีพ	-การควบคุมในวิชาชีพ	ไล่ออก
	External	สูง	Legal	หน่วยตรวจสอบภายนอก	-ข้อผูกมัดตามสัญญา(การทำตามกฎหมาย) -การทำหน้าที่/การนำไปปฏิบัติ	กฎหมาย	-monitoring -การสืบสวน -การตรวจบัญชี	-

นักริชาการ	ประเด็นแนวคิด			ความพร้อมถูกตรวจสอบ				
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
							-การกำกับดูแล (oversight)	
		ต่ำ	Political	-ประชาชน -ผู้แทนประชาชน -กลุ่มผลประโยชน์	การตอบสนองต่อประชาชน	-	-	-
Mashaw (2006)	State governance	-	Administrative/bureaucratic	ผู้บังคับบัญชา	-การทำหน้าที่หรือผลงาน -การนำไปปฏิบัติ/ตอบสนองต่อคำสั่งหรือนโยบาย	-กฎ,ระเบียบ, อำนาจหน้าที่	การควบคุมตามสายบังคับบัญชา, การประเมินผลงาน	การอนุมัติ, การปลดออก

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด			ความพร้อมถูกตรวจสอบ				
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
		-	Legal	หน่วยตรวจสอบ, คู่สัญญา	การปฏิบัติตาม บทบัญญัติ	บทบัญญัติทางกฎหมาย	การพิจารณา คดี	-การรับรอง -การคุมขัง -การออกคำสั่งห้าม -การลงโทษ -การชดเชย
		-	Political	-ประชาชน -จนท.รัฐที่มาจากการเลือกตั้ง (รัฐมนตรี)	-การกำหนดนโยบาย	-อุดมการณ์ทางการเมือง -ความนิยมของกลุ่มทางการเมือง	-การเลือกตั้ง -กระบวนการทางรัฐสภา	-การตรวจสอบ -ถอดถอน -การจัดสรร

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด		ความพร้อมถูกตรวจสอบ					
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
								งบประมาณ -อำนาจหน้าที่
	Social network	-	profession	สมาชิก	การปฏิบัติตามค่านิยมทางวิชาชีพ	ค่านิยมของวิชาชีพ	การประเมินตนเองและกลุ่มวิชาชีพ	การฟื้นฟูสภาพสมาชิก, การลงโทษ
		-	family	สมาชิก	พฤติกรรมที่เหมาะสม	ค่านิยมของกลุ่ม	การประเมินตนเอง/กลุ่ม	ยกย่อง, กล่าวโทษ, ความรัก, สบับสนุน

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด		ความพร้อมถูกตรวจสอบ					
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
		-	team	สมาชิก	ผลงานที่ทำร่วมกัน	ค่านิยมของกลุ่ม	การประเมินตนเอง, การประเมินโดยกลุ่ม	ความเป็นมิตร, สถานะ, การขับออก
	Private market	-	Product	ตลาดสินค้า	การชำระเงิน, ราคา, คุณภาพ	การรวมกลุ่มผลประโยชน์	การแข่งขัน	กำไร, ขาดทุน, การปฏิเสธร่วมค้า
		-	Labor	ตลาดแรงงาน	ค่าจ้าง, การปฏิบัติงาน	การรวมกลุ่มผลประโยชน์	การแข่งขัน	การจ้างต่อ, การเลิกจ้าง, การแก้ไข



นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด		ความพร้อมถูกตรวจสอบ					
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
								สัญญาจ้าง
			Financial	ตลาดทุน	ระยะเวลา, ผลตอบแทน (ถ้าไร)	การรวมกลุ่มผลประโยชน์	การแข่งขัน	การอนุมัติ, การปฏิเสธ, การถอนเงินออก
Boven (2006)	Based on nature of forum	-	Political	ผู้แทนราษฎร, พรรคการเมือง, ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สื่อมวลชน	Performance, ผลการดำเนินงาน	-	รายงานการตรวจสอบ public panel	-
		-	Legal	ศาล	Conduct	Legal standard	กระบวนการพิจารณาคดี	ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติ

นักริชาการ	ประเด็นแนวคิด			ความพร้อมถูกตรวจสอบ				
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
			administrative	ผู้ตรวจบัญชี, ศาลปกครอง, ผู้ตรวจราชการ	-การบัญชี งบประมาณ -การใช้อำนาจทางปกครอง	-	-	-
			professional	สภาวิชาชีพ	วินัย, ความประพฤติ (Conduct)	มาตรฐานวิชาชีพ (professional codes)	การตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ (Peer review)	
			social	กลุ่มผลประโยชน์, มูลนิธิ, ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	-การทำหน้าที่ -ผลการปฏิบัติงาน	การเปรียบเทียบผลงาน (benchmarking)	การรายงานสู่สาธารณะ	มักขาดการลงโทษ

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด		ความพร้อมตรวจสอบ					
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
								อย่างเป็นรูปธรรม
	Based on nature of actor	-	hierachical	รัฐมนตรี,หัวหน้าหน่วยงาน	-	-	สายการบังคับบัญชา	-
		-	Corporate	หน่วยงานทางปกครอง,หน่วยบังคับใช้กฎหมาย (ศาล)	ความรับผิดชอบของหน่วยงาน	-กฎหมายปกครอง -กฎหมายอาญา -กฎหมายแพ่ง	การพิจารณาความผิดของหน่วยงาน	-ความรับผิดชอบ ผิดทางปกครอง, -ความรับผิดชอบ ผิดทางอาญา (เฉพาะใน นอร์เวย์/ เดนมาร์ก)

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด			ความพร้อมถูกตรวจสอบ				
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
		-	collective	สมาชิกของหน่วยงาน	การทำตามที่หน่วยงานคาดหวัง	-ระเบียบว่าด้วยวินัยของหน่วยงาน, -ความเหมาะสมทางศีลธรรม	-	การกล่าวโทษ, ความเสียหาย, ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติ
		-	individual	ตนเอง	Conduct	-มาตรฐานวิชาชีพ -มาตรฐานทางศีลธรรม	การพิจารณาทางวินัย	ขึ้นอยู่กับสำนึกของแต่ละบุคคล ไม่จำเป็นต้องอิงตามบทลงโทษทางการ

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด			ความพร้อมถูกตรวจสอบ				
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ชั้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
	Based on nature of conduct	-	financial	หน่วยตรวจสอบทางการเงิน	ความถูกต้องทางการเงิน	ระเบียบทางการเงินการคลัง	การตรวจสอบทางการเงิน	-
		-	procedural	ผู้บริหารสูงสุด	การติดตามกระบวนการ	ระเบียบ, วิธีปฏิบัติ	สายการบังคับบัญชา	-
		-	product	ผู้บริหารสูงสุด	ผลงาน	เป้าหมายที่กำหนดไว้	การประเมินผลการทำงาน	-
Salminen & Lehto (2012)		-	bureaucratic	-	-	-	-การประเมินผลการทำงาน	-การประเมินผลการทำงาน
							การปฏิบัติงาน	การตรวจสอบบัญชี (Audit)

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด		ความพร้อมเอกสารตรวจสอบ					
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
							-การสั่งการตามสายการบังคับบัญชา	
			professional	-	-	-	-	-
			Legal	-	-	-	-การลงโทษตามกฎหมาย -การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ -การปฏิบัติตามสัญญาทางกฎหมาย (contracts)	-
			Political	-	-	-	-มาตรฐานบริการการทำ	-

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด			ความพร้อมถูกตรวจสอบ				
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
Boven (2006)	-	-	-	-forum มีอิสระจาก actor หรือไม่ (ไม่สัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์) -forum ปราศจากอคติหรือไม่ -forum มีอำนาจเพียงพอที่จะไต่ถาม	-	-มีความชัดเจนหรือไม่	-ไม่ทิ้งช่วง การให้ข้อมูลนานเกินไป -ข้อมูลเพียงพอหรือไม่ -ข้อมูลน่าเชื่อถือหรือไม่ -มีเอกสภาม คำถามและ	-มีการลงโทษจริงหรือไม่ -การตัดสินใจตามจริงหรือไม่ -ได้สัดส่วน

นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด			ความพร้อมถูกตรวจสอบ				
	มิติ	ระดับการควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/วิธีการใด	การลงโทษอย่างไร
				เพื่อให้เปิดเผยการคอร์รัปชันและการบริหารงานที่ผิดพลาด			อธิบายอย่างเพียงพอ	กับการกระทำผิดหรือไม่-การลงโทษมีความเข้มแข็งพอที่จะป้องกันยับยั้งการกระทำผิดได้หรือไม่-ผู้เสียหายได้รับการชดเชย



นักวิชาการ	ประเด็นแนวคิด			ความพร้อมกฎตรวจสอบ					
	มิติ	ระดับ การ ควบคุม	ประเภท	ขึ้นกับใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐานอะไร	เครื่องมือ/ วิธีการใด	การ ลงโทษ อย่างไร	
จรัส สุวรรณเวลา (2546)	-	-	-	กรรมการบริหาร ไม่มี ความสัมพันธ์เชิง อุปถัมภ์กับ ผู้บริหาร	-การทำหน้าที่ ของ กรรมการบริหาร มีความชัดเจน	-	-	-	เยียวยาที่ เหมาะสม -มีกลไก การ แนะนำ กตัญญูให้ เกิดการ ปรับปรุง เปลี่ยนแปลง จริงจัง

ตารางที่ 2.7 ตารางแสดงเนื้อหาความพร้อมถูกตรวจสอบเปรียบเทียบตามนักคิด

ประเภทความพร้อม ถูกตรวจสอบ	ความพร้อมถูก ตรวจสอบ	เนื้อหาของความพร้อมถูก ตรวจสอบ	นักวิชาการ			
			Dubnick&Romzek	Mashaw	Boven	Salminen & Lehto
Bureaucratic	ถูกตรวจสอบโดย ใคร	ผู้บังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงาน	✓	✓	✓	-
	เรื่องอะไร	รัฐมนตรี -การทำหน้าที่(ตามความคาดหวัง ของหน่วยงาน ) -การทำตามคำสั่ง/ตอบสนอง นโยบาย -กฎระเบียบ -ระเบียบปฏิบัติ (SOP.) -อำนาจหน้าที่	-	-	✓	-
	มาตรฐานอะไร		✓	✓	-	-
	เครื่องมือ/วิธี	-การควบคุม(close supervision) ตามสายการบังคับ บัญชา	✓	✓	✓	✓

ประเภทความพร้อม ถูกตรวจสอบ	ความพร้อมถูก ตรวจสอบ	เนื้อหาของความพร้อมถูก ตรวจสอบ	นักวิชาการ			
			Dubnick&Romzek	Mashaw	Boven	Salminen & Lehto
		-การรายงาน	✓	-	-	-
		-การประเมินผลงาน	-	✓	-	✓
		-การตรวจสอบบัญชี	-	-	-	✓
		-การปลดออก/ไล่ออก	-	✓	-	-
Professional	การลงโทษ	-ผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพ	✓	✓	-	-
	ถูกตรวจสอบโดย ใคร	-สมาคมวิชาชีพ	✓	✓	✓	-
		-สมาชิกด้วยตนเอง	-	✓	-	-
	เรื่องอะไร	-การทำหน้าที่	✓	✓	✓	-
		-การทำตามค่านิยมทางวิชาชีพ	-	✓	-	-
		-วินัย,ความประพฤติ(Conduct)	-	-	✓	-
	มาตรฐานอะไร	-มาตรฐานวิชาชีพ	✓	-	✓	-
		-จรรยาบรรณ/ค่านิยมวิชาชีพ	✓	✓	-	-
	เครื่องมือ/วิธี	-การควบคุมในวิชาชีพ	✓	-	-	-

ประเภทความพร้อม ถูกตรวจสอบ	ความพร้อมถูก ตรวจสอบ	เนื้อหาของความพร้อมถูก ตรวจสอบ	นักวิชาการ			
			Dubnick&Romzek	Mashaw	Boven	Salminen & Lehto
		-การประเมินตนเอง/กลุ่ม (peer review)	-	✓	✓	-
	การลงโทษ	-การไล่ออก, พ้นสภาพสมาชิก	✓	✓	-	-
Legal	ถูกตรวจสอบโดย ใคร	-หน่วยตรวจสอบภายนอก	✓	✓	-	-
		-คู่สัญญา	-	✓	-	-
		-ศาล	-		✓	
	เรื่องอะไร	-ข้อมูลผิดตามสัญญา(การทำตาม กฎหมาย)	✓	✓	-	-
		-การทำหน้าที่/การนำไปปฏิบัติ	✓	-	✓	-
	มาตรฐานอะไร	-พบปัญหากฎหมาย	✓	✓	✓	-
	เครื่องมือ/วิธี	-monitoring	✓	-	-	-
		-การสืบสวน	✓	-	-	-
		-การตรวจบัญชี	✓	-	-	-

ประเภทความพร้อม ถูกตรวจสอบ	ความพร้อมพร้อมถูก ตรวจสอบ	เนื้อหาของความพร้อมถูก ตรวจสอบ	นักวิชาการ			
			Dubnick&Romzek	Mashaw	Boven	Salminen & Lehto
		-การกำกับดูแล (oversight) -การพิจารณาคดี	✓	-	-	-
		-การลงโทษตามกฎหมาย, -การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ -การปฏิบัติตามสัญญาทาง กฎหมาย(contracts)	-	✓	✓	✓
	การลงโทษ	-การรับรอง/การคุมขัง/การออก คำสั่งห้าม/การลงโทษ/การ ชดเชย	-	✓	-	-
		-ขึ้นอยู่กับบัญญัติ	-	-	✓	-
Political	ถูกตรวจสอบโดย ใคร	-ประชาชน	✓	✓	✓	-
		-ผู้แทนประชาชน (จนท.รัฐที่มา จากการเลือกตั้ง)	✓	✓	✓	-

ประเภทความพร้อม ถูกตรวจสอบ	ความพร้อมถูก ตรวจสอบ	เนื้อหาของความพร้อมถูก ตรวจสอบ	นักวิชาการ			
			Dubnick&Romzek	Mashaw	Boven	Salminen & Lehto
		-กลุ่มผลประโยชน์	✓	-	-	-
		-สื่อมวลชน	-	-	✓	-
	เรื่องอะไร	-การตอบสนองต่อประชาชน	✓	-	-	-
		-การกำหนดนโยบาย	-	✓	-	-
		-Performance,ผลการ ดำเนินงาน	-	-	✓	-
		-ความประพฤติConduct	-	-	✓	-
	มาตรฐานอะไร	-อุดมการณ์ทางการเมือง	-	✓	-	-
		-ค่านิยมของกลุ่มทางการเมือง	-	✓	-	-
	เครื่องมือ/วิธี	-การเลือกตั้ง	-	✓	-	-
		-กระบวนการทางรัฐสภา	-	✓	-	-
		-รายงานการตรวจสอบ	-	-	✓	-
		-เว็บไซต์สาธารณะ (public panel)	-	✓	✓	-
		-เว็บไซต์ลูกค้า (client panel)	-	-	-	✓
	การลงโทษ	-การตรวจสอบ	-	✓	-	-

ประเภทความพร้อม ผู้ตรวจสอบ	ความพร้อมผู้ ตรวจสอบ	เนื้อหาของความพร้อมผู้ ตรวจสอบ	นักวิชาการ			
			Dubnick&Romzek	Mashaw	Boven	Salminen & Lehto
		-การถอดถอน	-	✓	-	-
		-การจัดสรรงบประมาณ,	-	✓	-	-



### การสร้างกรอบแนวคิด

จากรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของความพร้อมถูกตรวจสอบ และเนื้อหาของความพร้อมถูกตรวจสอบที่ได้อธิบาย และสรุปเปรียบเทียบดังตารางข้างต้นนั้น การสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ จึงเป็นการนำเอาประเด็นที่นักวิชาการแต่ละคนได้กล่าวถึงมาเทียบ และดูว่าประเด็นหรือเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่นักวิชาการกล่าวตรงกันมากเป็นส่วนใหญ่มากเป็นกรอบในการศึกษา ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ความพร้อมถูกตรวจสอบ ในเนื้อหาสาระเป็นการพิจารณาว่า กรรมการ (Board) องค์การ กึ่งอิสระจากรัฐบาลถูกตรวจสอบโดยใคร ในเรื่องอะไร ใช้มาตรฐานอะไรเป็นตัวกำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ต่อกัน ใช้เครื่องมือ หรือวิธีการใด และมีการลงโทษอย่างไร โดยแบ่งประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบเป็น 4 ประเภท คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) และ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability)

#### ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic Accountability)

*กรรมการ (Board) องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลถูกตรวจสอบโดยใคร*

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ actor ขึ้นจะต่อหัวหน้าหน่วยงาน หรือ CEO ของหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่างกันออกไป หากเป็นในระบบราชการ สูงสุดคือ รัฐมนตรีกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง อธิบดี รองอธิบดี ผู้อำนวยการสำนัก สำหรับองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามพ.ร.บ. ของตนเอง หัวหน้าฝ่ายบริหารหน่วยงาน คือ ผู้อำนวยการ (CEO) ขึ้นต่อคณะกรรมการบริหาร (Board) ในขณะที่คณะกรรมการบริหาร (Board) ขึ้นต่อผู้ตรวจสอบ (forum) ที่อยู่เหนือขึ้นไป

*เรื่องอะไร*

เรื่องที่คณะกรรมการบริหาร (Board) ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องรับผิดชอบต่อผู้ตรวจสอบ (forum) ที่อยู่เหนือขึ้นไปคือ การทำหน้าที่ หรือคำสั่งหรือการนำนโยบายไปปฏิบัติตามที่ ผู้ตรวจสอบ (forum) มอบหมาย หรือได้ตกลงไว้ ดังนั้น ย่อมพิจารณาได้จากการบรรลุตามเป้าหมาย หรือข้อตกลง ซึ่งย่อหมายความว่าผู้ตรวจสอบ (forum) สามารถควบคุมผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ให้เป็นไปตามแบบแผนได้

*มาตรฐานอะไร*

มาตรฐานในที่นี้ หมายถึง แบบแผนหรือระเบียบวิธีปฏิบัติ ที่เป็นเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ของคณะกรรมการบริหาร (Board) ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบ (actor) และ ผู้ตรวจสอบ



(forum) ที่อยู่เหนือขึ้นไป ซึ่งความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ จะยึดถือตามบรรดาระเบียบ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ และยังเป็นตัวบังคับซึ่งถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่อีกด้วย

#### *เครื่องมือ/วิธีการใด*

เครื่องมือหรือวิธีการในความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ คือ การควบคุมตามสาย การบังคับบัญชา เช่น การอนุมัติ การสั่งการ และการประเมินผลงาน เพื่อวัดว่าคณะกรรมการบริหาร (Board) ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ได้ปฏิบัติหน้าที่ได้ตามเป้าหมายตามที่ ผู้ตรวจสอบ (forum) ที่อยู่เหนือขึ้นไป ตกลงไว้หรือไม่

#### *การลงโทษ*

การลงโทษในความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ ได้แก่ การลงโทษทางวินัย ซึ่งใน พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดไว้ 5 เรียงตามความร้ายแรงน้อยไปมาก ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก ไล่ออก

### **ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability)**

#### *กรรมการ (Board) องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลถูกตรวจสอบโดยใคร*

ความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ คณะกรรมการบริหาร (Board) ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบ (actor) มีพันธะต้องขึ้นต่อ สมาคมวิชาชีพ และหรือผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพนั้นๆ ที่ผู้คนในแวดวงให้ความเคารพนับถือในฐานะผู้ตรวจสอบ (forum)

#### *เรื่องอะไร*

เรื่องที่คณะกรรมการบริหาร (Board) ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องรับผิดชอบต่อผู้ตรวจสอบ (forum) ที่อยู่เหนือขึ้นไปคือ การทำตามหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน้าที่ที่กระทำนั้นต้องกระทำบนหลักการ หรือเป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพนั้นๆ ได้กำหนดไว้

#### *มาตรฐานอะไร*

มาตรฐานสำหรับความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ คือ มาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณวิชาชีพนั้นๆ ยึดถือเป็นแบบแผนการประพฤติ ปฏิบัติงาน

#### *เครื่องมือ/วิธีการใด*

เครื่องมือหรือวิธีการในความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ คือ การประเมินตนเอง และการประเมินโดยกลุ่มคนในอาชีพด้วยกันเอง (peer review) ซึ่งเป็นหลักประกันถึงความถูกต้องตามมาตรฐาน

#### *การลงโทษ*

การลงโทษในความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ คือ การไล่ออก หรือการพ้นสภาพสมาชิก หรือยกเลิกเพิกถอน ระบุสิทธิบางอย่าง ตามที่วิชาชีพนั้นๆ กำหนด

### **ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability)**

*กรรมการ (Board) องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลถูกตรวจสอบโดยใคร*

สำหรับความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) คณะกรรมการบริหาร (Board) ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ย่อมต้องขึ้นต่อหน่วยตรวจสอบภายนอก เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ombudsman), ศาลปกครอง หรือตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรตัวเอง เป็นต้น

*เรื่องอะไร*

เรื่องที่คณะกรรมการบริหาร (Board) ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบ (actor) ต้องรับผิดชอบต่อ ผู้ตรวจสอบ (forum) คือ การทำหน้าที่ หรือข้อผูกมัดตามสัญญา การทำตามกฎหมาย (law Compliance) เช่น กฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการตรวจการแผ่นดิน กฎหมายปกครอง เป็นต้น

*มาตรฐานอะไร*

มาตรฐานในความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย คือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่หน่วยงานต้องยึดถือ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เช่น กฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการตรวจการแผ่นดิน กฎหมายปกครอง เป็นต้น

*เครื่องมือ/วิธีการใด*

เครื่องมือหรือวิธีการในความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย ได้แก่ รายงานการตรวจสอบ การไต่สวนชี้มูล และการพิจารณาคดี

*การลงโทษ*

การลงโทษในความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย ได้แก่ การลงโทษทางปกครอง การลงโทษทางวินัย โทษทางอาญา หรือวิธีอื่นใดตามฐานความผิดในบทบัญญัติ

### **ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability)**

*กรรมการ (Board) องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลถูกตรวจสอบโดยใคร*

ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมืองสำหรับคณะกรรมการบริหาร (Board) ในฐานะผู้ถูกตรวจสอบ (actor) จะขึ้นต่อประชาชน หรือ ผู้แทนประชาชน (จนท.รัฐที่มาจากเลือกตั้ง) ในฐานะผู้ตรวจสอบ (forum) ซึ่งจะเป็นการเชื่อมโยงกับประชาชน

*เรื่องอะไร*

เรื่องที่คณะกรรมการบริหาร (Board) ต้องรับผิดชอบต่อผู้ตรวจสอบ (forum) คือ การตอบสนองต่อประชาชนหรือการกำหนดนโยบายตามที่สัญญาไว้แก่ประชาชน ฉะนั้นในระดับองค์การจึงหมายถึงความรวมถึงการที่องค์การทำหน้าที่ได้บรรลุเป้าหมายตามอาณัติที่สังคมให้จัดตั้งองค์กรขึ้นด้วย

### มาตรฐานอะไร

มาตรฐานในความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง เป็นประเด็นที่ไม่มีความแน่นอน จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ามาตรฐานประเภทนี้ขึ้นอยู่กับ อุดมการณ์ทางการเมืองหรือ ค่านิยมของกลุ่มทางการเมือง ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา

### เครื่องมือ/วิธีการใด

เครื่องมือหรือวิธีการในความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง กระบวนการทางรัฐสภา หรือการชี้แจง/แถลงต่อสาธารณะ (public panel)

### การลงโทษ

การลงโทษในความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมืองโดยส่วนใหญ่มักนำไปสู่การถอดถอน ออกจากตำแหน่ง หรือโทษทางอาญา และอื่นๆตามแต่ฐานความผิดและบทบัญญัติทางกฎหมาย

ตารางที่ 2.8 แสดงรายละเอียดของกรอบแนวคิด

ประเภทความ พร้อมถูก ตรวจสอบ	ความพร้อมถูกตรวจสอบ				
	กรรมการ (Board)ถูก ตรวจสอบโดย ใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐาน อะไร	เครื่องมือ/ วิธีการใด	การลงโทษ อย่างไร
bureaucratic	-หัวหน้า หน่วยงาน  -รัฐมนตรี	-การทำตาม หน้าที่หรือ คำสั่งหรือ นโยบาย	-ระเบียบ หรือขั้นตอน การ ปฏิบัติงาน	-การควบคุม ตามสายการ บังคับบัญชา  -การ ประเมินผล งาน	การลงโทษทาง วินัย
professional	-สมาคมวิชาชีพ	-การทำตาม หน้าที่หรือ ตาม มาตรฐาน วิชาชีพ	-มาตรฐาน วิชาชีพและ จรรยาบรรณ	-การประเมิน ตนเอง/กลุ่ม (peer review)	-ไล่ออก, พ้น สภาพสมาชิก

ประเภทความ พร้อมถูก ตรวจสอบ	ความพร้อมถูกตรวจสอบ				
	กรรมการ (Board)ถูก ตรวจสอบโดย ใคร	เรื่องอะไร	มาตรฐาน อะไร	เครื่องมือ/ วิธีการใด	การลงโทษ อย่างไร
	-ผู้เชี่ยวชาญใน วิชาชีพ				
Legal	-หน่วย ตรวจสอบ ภายนอก (สตง., ombudsman, ศาลปกครอง)	-การทำ หน้าที่/การ นำไปปฏิบัติ  -ข้อผูกมัด ตามสัญญา (การทำตาม กฎหมาย)	-บทบัญญัติ กฎหมาย	-รายงานการ ตรวจสอบ -การไต่สวนชี้ มูล  -การ พิจารณาคดี	-โทษทาง ปกครอง -โทษทางวินัย -โทษทางอาญา  -วิธีอื่นใดตาม ฐานความผิด ในบทบัญญัติ
Political	-ประชาชน หรือ -ผู้แทน ประชาชน (จนท.รัฐที่มา จากการ เลือกตั้ง)	-การ ตอบสนอง ต่อ ประชาชน หรือการ กำหนด นโยบาย ตามที่ สัญญาไว้แก่ ประชาชน	-อุดมการณ์ ทาง การเมือง หรือ -ค่านิยมของ กลุ่มทาง การเมือง	-การเลือกตั้ง -กระบวนการ ทางรัฐสภา หรือ -การชี้แจง/ แถลงต่อ สาธารณะ (public panel)	-การถอดถอน

## 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-Governmental Organization)

องค์การแบบราชการ (Bureaucracy) มีบทบาทในฐานะหน่วยนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน และในทุกประเทศล้วนขับเคลื่อนภารกิจของรัฐด้วยระบบราชการเป็นพื้นฐาน เมื่อกาลเวลาผ่านไปรูปแบบขององค์การแบบราชการ เริ่มถูกตั้งคำถามถึงประสิทธิภาพ ปัญหาความล่าช้าที่ติดขัดด้วยโครงสร้างและระบบการบริหารราชการ (red tape) (Colin Talbot, 2004) นำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ และเกิดองค์การในรูปแบบใหม่ๆ ขึ้นมา โดยเฉพาะองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

### 2.2.1 ความหมาย

องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-Governmental Organization) ยังมีคำเรียกอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในความหมายเดียวกันอีกจำนวนหนึ่ง เช่น หน่วยงาน (Agency), องค์การกึ่งอิสระที่ไม่เป็นหน่วยงานรัฐ (Quasi- autonomous non-governmental organization: Quango), องค์การที่ไม่ใช่ส่วนราชการ (Non -Departmental Public Body : ANDPB) ซึ่งหมายถึง องค์การที่มีบทบาทในการดำเนินงานรัฐ แต่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือบางส่วน ซึ่งปฏิบัติงานโดยห่างจากการควบคุมของรัฐมนตรี (arm's length)

ทั้งนี้ การปฏิบัติงานโดยห่างจากการควบคุมของรัฐมนตรี (arm's length) นั้น หมายถึง การที่องค์การสามารถตัดสินใจปฏิบัติงานประจำในแต่ละวันได้โดยเป็นอิสระจากรัฐบาล แม้ว่ารัฐมนตรีจะยังคงรับผิดชอบต่อรัฐสภา ถึงผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ตนกำกับดูแล

### 2.2.2 ลักษณะขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

ถึงแม้ว่าองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลจะมีชื่อเรียกหลายแบบดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ลักษณะโดยทั่วไปขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลจะมีดังต่อไปนี้

1. เป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ไกลจากสายการบังคับบัญชาส่วนกลาง (arm's length) ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาหลักของระบบราชการ ไม่มีฐานะเป็นส่วนราชการ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรี
2. ดำเนินภารกิจของรัฐ (public tasks) ในระดับประเทศ แต่ก็ไม่ได้แสวงหากำไรเชิงรัฐวิสาหกิจ จึงไม่ใช่รัฐวิสาหกิจ
3. ดำเนินงานเป็นอิสระ (autonomous) ขึ้นต่อสภานิติบัญญัติ และศาล มากกว่ารัฐบาล และเป็นอิสระจากการควบคุมโดยรัฐมนตรี

4. ผู้ปฏิบัติงานในองค์การมีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่รัฐ แต่ไม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นข้าราชการ และไม่ขึ้นต่อรัฐมนตรี
5. ได้รับงบประมาณของรัฐ ซึ่งอาจมาจากภาษี และรัฐยังคงมีความรับผิดชอบต่อกำหนดดังกล่าว
6. อยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐ หรือกฎหมายปกครอง แต่ก็ไม่ได้ขึ้นอยู่กับกฎหมายเอกชน (แพ่ง)

### 2.2.3 หลักการพื้นฐานในการเกิดองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

การเกิดขึ้นขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลมาจากการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งทำให้เกิดองค์การในรูปแบบใหม่ ซึ่งมีหลักการพื้นฐานในการก่อตั้งแบ่งออกเป็น 3 แนวคิด ได้แก่ โครงสร้าง (Structure) การลดกฎระเบียบ (Deregulation) และประสิทธิภาพ (Performance) (Colin Talbot, 2004)

#### 1. ด้านโครงสร้าง (Structure)

การก่อตั้งองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล เป็นการเข้าไปจัดกระทำในเชิงโครงสร้าง โดยการแยกโครงสร้าง และหรือการสร้างองค์การที่มีภารกิจเฉพาะขึ้นมา โดยทั่วไปมีวิธีการดังเช่น

- 1.1 การสร้าง หรือกำหนดภารกิจเฉพาะขึ้นมาใหม่ การแยกหน่วยงานหรือโครงสร้างใหม่ ออกมาโดยใช้ชื่อเดิม
- 1.2 การกำหนดภารกิจนั้น มันกำหนดเป็นภารกิจเดี่ยว (Single task, single function) ที่มีขอบเขตหน้าที่ขนาดเล็ก
- 1.3 ภารกิจที่กำหนดนั้น มักเป็นภารกิจด้านการให้บริการ (Delivery) การบังคับใช้กฎหมาย (Execution) การจัดหา (Provision) ซึ่งไม่ใช่การกำหนดนโยบาย
- 1.4 มีการจัดตั้งหรือกำหนดเป็นกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งระบุวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ขอบเขตชัดเจน หรือหากไม่เป็นในรูปของกฎหมายจัดตั้งอย่างน้อยก็มีข้อตกลงว่าด้วยการดำเนินการ (framework document) เป็นตัวกำหนดการจัดตั้งองค์การ
- 1.5 องค์การมีความเป็นเอกเทศ การบริหารใช้ CEO ซึ่งมาจากการแต่งตั้งที่มีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกแยกต่างหากจากกระบวนการสรรหาของข้าราชการพลเรือน
- 1.6 สถานะและการบริหารงานบุคคลของผู้ปฏิบัติงานในองค์การ แยกต่างหากจากระบบข้าราชการพลเรือน
- 1.7 รูปแบบการรายงาน ระบบบัญชีงบประมาณแยกต่างหากจากระบบราชการ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการปรับโครงสร้างจะมีแนวทาง หรือวิธีในการดำเนินการตั้งที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น แต่ในทางปฏิบัติและจากประสบการณ์ของต่างประเทศ กลับมีแนวทางที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งพบประเด็นที่ให้พิจารณาดังต่อไปนี้

การแยกโครงสร้างองค์การออกมาเป็นองค์การกึ่งอิสระ ไม่ได้เป็นการแยกออกมาอย่างเด็ดขาดจากหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไป หรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ การตั้งองค์การกึ่งอิสระไม่ได้หมายความว่าองค์การนั้นเป็นอิสระจากองค์การอื่นๆโดยสมบูรณ์ กรณีของอังกฤษ ไม่ได้มีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ ผู้ปฏิบัติงานยังคงเป็นข้าราชการ แต่ในกรณีของญี่ปุ่น และแคนาดา การก่อตั้งองค์การนั้นแยกขาดจากหน่วยงานแม่ เพราะมีกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ และผู้ปฏิบัติงานก็แยกขาดจากความเป็นข้าราชการ

การกำหนดภารกิจเดียว หรือหน้าที่เฉพาะอย่างเดียว (Single function) ในความเป็นจริง องค์การกึ่งอิสระอาจไม่ได้ทำหน้าที่เฉพาะเพียงหน้าที่เดียวก็ได้ เช่น กรณี หน่วยจัดเก็บภาษี ของอังกฤษ ซึ่งทำหน้าที่ทั้งการจัดเก็บภาษี การบังคับใช้กฎหมาย และอื่นๆด้วย การมีหน้าที่หรือภารกิจที่มีขอบเขตไปไกลกว่าการกระทำหน้าที่เฉพาะอย่าง ทำให้ไม่สามารถกำหนดขนาดองค์การแต่ละแห่งให้มีขนาดเท่าๆกันได้ บางแห่งอาจมีผู้ปฏิบัติงานจำนวนมาก แต่ในบางองค์การอาจมีผู้ปฏิบัติงานน้อยกว่า 100 คนก็ได้ ซึ่งการไม่สมดุลกันของขนาดองค์การนั้น ทำให้ความสัมพันธ์กับหน่วยงานแม่ในระดับกระทรวง ในบางกรณีองค์การกึ่งอิสระก็ไม่ได้มีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามหลักการ

หลักการแยกภารกิจ ตามแนวคิดการแยกระหว่างผู้กำหนดนโยบาย (policy) กับผู้บังคับใช้ (execution) และการแยกระหว่างผู้ซื้อ (purchaser) และผู้จัดหา (provider) ในบางกรณีก็ไม่ได้มีการแยกอย่างเด็ดขาด เช่น กรณีหน่วยงานราชทัณฑ์ ของอังกฤษ

รูปแบบการก่อตั้งองค์การ สามารถทำได้มากกว่าหนึ่งแนวทาง เช่น กรณีสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายจัดตั้งเป็นการเฉพาะ ในขณะที่กรณีอังกฤษนั้นไม่มีกฎหมายจัดตั้ง มีเพียงกฎหมายกลางที่ใช้ในการควบคุมกำกับ คือ The Public Body Bill 2010

การจัดกำลังคน ก็อาจมีแนวทางที่ต่างกันออกไป กรณีของจาไมก้า และแคนาดาเนีย ผู้ปฏิบัติงานในองค์การกึ่งอิสระ ถูกแยกออกจากข้าราชการ แต่ในกรณีของอังกฤษยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการ

การรายงานขององค์การกึ่งอิสระ อาจไม่ได้รายงานขึ้นไปยังหน่วยใดหน่วยหนึ่ง แต่อาจต้องรายงานมากกว่า 1 แห่ง เช่นกรณีกรมราชทัณฑ์ ของอังกฤษ ต้องรายงานตรงต่อทั้งรัฐมนตรี และเลขาธิการรัฐสภา

## 2. ด้านการลดกฎระเบียบ (Deregulation)

การลดกฎระเบียบ (Deregulation) หรือการปรับปรุงกฎระเบียบ (Reregulation) เป็นสิ่งที่ตามมาควบคู่กับการปรับโครงสร้าง โดยทั่วไปการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ หมายถึงการกระทำที่มุ่งเป้าไปที่ตัวระเบียบหรือมาตรฐานของกระบวนการปฏิบัติงาน (Standard operating procedure) ซึ่งอาจมีได้ในหลากหลายรูปแบบ เช่น การปรับเปลี่ยนระเบียบด้านการบริหารงาน ด้านการบริหารคน ด้านการบริหารเงิน ความเท่าเทียม จริยธรรม และอื่นๆ

การลดกฎระเบียบเป็นมาตรการที่นำมาใช้แก้ปัญหาของระบบราชการที่มีอยู่เดิม โดยเฉพาะเรื่องความล่าช้าจากการมีกฎระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติงานมากเกินไป จนนำไปสู่แนวความคิดการปฏิรูประบบราชการใหม่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น การปรับปรุง และลดกฎระเบียบลงจึงเป็นอีกหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหา

อย่างไรก็ตาม การจัดการกระทำด้านกฎระเบียบ อาจมีข้อพึงพิจารณาถึงการปฏิบัติในความเป็นจริง เช่น การพยายามลดกฎระเบียบจำนวนมากอาจไม่ได้หมายถึงการลดบรรดาระเบียบต่างๆ เพราะการลดกฎระเบียบลง ไม่ใช่การละทิ้งระเบียบเสีย แล้วจะไม่เกิดปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ ปัญหาความซื่อสัตย์ และปัญหาเชิงจริยธรรม ในบางกรณีก็อาจกลายเป็นการสร้างระเบียบที่มากขึ้นกว่าเดิม

## 3. ด้านประสิทธิภาพ (Performance)

องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล เกิดขึ้นเพราะข้อจำกัดขององค์การแบบราชการที่ถูกมองว่าขาดประสิทธิภาพ ความล่าช้ากลายเป็นจุดอ่อนสำคัญที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ ฉะนั้นประเด็นเรื่องประสิทธิภาพจึงเป็นหลักการพื้นฐานอีกประการหนึ่งของการตั้งองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

โดยทั่วไปวิธีการทำให้องค์การมีประสิทธิภาพ มักใช้ในรูปแบบระบบสัญญา (Contract) การกำกับ และการรายงาน ซึ่งไม่ได้หมายถึงเฉพาะสัญญาที่เป็นทางการ (formal) เท่านั้น แต่หมายความรวมถึง การรับรองการปฏิบัติงาน ที่แสดงถึงข้อผูกมัด พันธะสัญญาระหว่างหน่วยงานที่อยู่เหนือกว่าขึ้นไป (กระทรวงต้นสังกัด) ในฐานะ Principle กับองค์การกึ่งอิสระในฐานะ Agent ถึงภารกิจ หน้าที่ เป้าหมายที่องค์การกึ่งอิสระต้องดำเนินการให้บรรลุ ดังนั้น ความล้มเหลวขององค์การก็คือ การที่องค์การไม่สามารถบรรลุเป้าหมาย (targets) ตามที่ได้ตกลงสัญญาไว้

โดยหลักการความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่อยู่เหนือขึ้นไป กับองค์การกึ่งอิสระ เป็นความสัมพันธ์แบบ Principle – Agent เช่น กรณีของอังกฤษ รัฐมนตรีเป็นคนกำหนดตัวชี้วัดผลงานขององค์การกึ่งอิสระ ดังนั้น องค์การกึ่งอิสระจึงมีความพร้อมถูกตรวจสอบต่อฝ่ายการเมือง (Political accountability) ตรงข้ามกับกรณีสหรัฐอเมริกา องค์การกึ่งอิสระมีกฎหมาย The



Government Performance and Result Act (GPRA) เป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายขององค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรมีเป้าหมายเป็นของตัวเอง ในขณะที่กรณีประเทศสวีเดน องค์กรกึ่งอิสระมีคณะกรรมการปรับปรุงประสิทธิภาพที่ตั้งโดยรัฐมนตรี ทำหน้าที่กำหนดตัวชี้วัด แต่หากเป็นการกำหนดตัวชี้วัดที่เฉพาะเจาะจง องค์กรกึ่งอิสระจะมีเป็นของตัวเอง

อย่างไรก็ตามปัญหาในทางปฏิบัติ คือ องค์กรกึ่งอิสระไม่ได้มี Principle เพียงหน่วยเดียวที่ต้องรายงาน ในความเป็นจริงพบว่า องค์กรกึ่งอิสระมีหน่วยงานที่ต้องรายงานต่อ มากกว่าหนึ่งหน่วยงาน เช่น กรณีประเทศอังกฤษ องค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาลต้องขึ้นต่อ (accountable to) ทั้งรัฐมนตรีกระทรวงที่สังกัด กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี ในขณะที่กรณีสหรัฐอเมริกา ต้องขึ้นต่อ (accountable to) ทั้งสำนักงานประธานาธิบดี และรัฐสภา (Congress) ดังนั้น ในความเป็นจริง การกำหนดเป้าหมายขององค์กรมาจากการพยายามทำให้เกิดความสมดุลทางอำนาจระหว่างตัวแสดงที่เป็นหน่วยงานต่างๆ ทั้ง รัฐมนตรี หน่วยงานต้นสังกัด ตัวองค์กรกึ่งอิสระเอง ฝ่ายนิติบัญญัติ และในบางกรณีก็มีองค์กรหน่วยตรวจสอบอื่นๆด้วย เพราะฉะนั้น ตัวชี้วัดประสิทธิภาพขององค์กรกึ่งอิสระจึงมีเป็นจำนวนมากและมักครอบคลุมทั้ง ปัจจัยนำเข้า(input) กระบวนการ (process) ผลผลิต (output) ผลลัพธ์ (outcome) แต่ในความเป็นจริงมักวัดแต่ output ไม่ได้วัด outcome เช่น กรณีของประเทศอังกฤษ นิวซีแลนด์

การวัดประสิทธิภาพขององค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล ยังไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะสามารถบอกได้ว่าผลการประเมินหรือวัดประสิทธิภาพนั้น ถูกนำไปใช้ในการบริหารจัดการองค์กร เช่น การได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามผลการประเมิน การใช้ระบบสัญญา (contract) จึงเป็นเพียงรูปแบบ (formal) อย่างหนึ่งเท่านั้น

โดยสรุป แนวคิดเกี่ยวกับองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล เป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ทำให้เกิดการปฏิรูประบบราชการทั่วโลก ด้วยการตั้งองค์กรแบบใหม่ที่ต่างไปจากองค์กรแบบราชการที่มุ่งเน้นความเป็นอิสระคล่องตัว มีประสิทธิภาพมากกว่าองค์กรแบบราชการ โดยมีหลักในการจัดตั้ง 3 ประการ คือ การปรับปรุงเชิงโครงสร้าง (Structure) การลดกฎระเบียบ (Deregulation) และประสิทธิภาพ (Performance) แต่จากประสบการณ์ของต่างประเทศ การดำเนินการตามหลักการดังกล่าวยังคงมีข้อถกเถียงถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติที่อาจไม่ตรงกับหลักการที่คาดหวัง

#### 2.2.4 สภาพปัญหาและประสบการณ์ของประเทศอังกฤษ

เมื่อก้าวถึงการกำเนิดองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล ประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นกำเนิดแรกที่มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรในเชิงโครงสร้างที่ออกจากตัวแบบกระทรวง (shift from ministerial model) เกิดการแตกโครงสร้างเป็นองค์กรกึ่งอิสระจำนวนมากซึ่งรู้จักในนาม โครงการ

Next Step ดังนั้น เมื่อมีการกล่าวถึงประสบการณ์ในการก่อตั้งองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล นักวิชาการจึงมักนึกถึงตัวแบบจากประเทศอังกฤษเป็นหลัก (Geert Bouckert and Guy B.Peters, 2004) และถึงแม้ว่าประเทศอังกฤษจะเป็นต้นแบบแต่ก็มีสภาพปัญหาในการดำเนินงาน สรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 2.2.4.1 ปัญหาเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ

House of Commons Public Administration Select Committee (2014) ได้มีรายงานความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ที่ฉายสภาพปัญหาในทางปฏิบัติขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลในประเทศอังกฤษ ดังต่อไปนี้

##### - ความไม่ชัดเจนของความพร้อมถูกตรวจสอบ

องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลมีตัวแสดงมากกว่าหนึ่ง ในการรายงานต่อ องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลบางแห่ง มีภาระต้องรายงานขึ้นไปยังหน่วยงานอื่นๆ มากกว่าหนึ่งแห่ง (Colin Talbot, 2004) เช่น กรมราชทัณฑ์ ของอังกฤษ ต้องรายงานต่อทั้งรัฐมนตรี และเลขาธิการรัฐสภา ดังนั้นแม้ว่าการตั้งองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลจะมีข้อดีในแง่ความคล่องตัว แต่ก็ยังมีความไม่ชัดเจนในความพร้อมถูกตรวจสอบ

##### - ขาดความจริงใจในการรายงานต่อรัฐสภา

โดยปกติองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลต้องรายงานต่อรัฐสภาในรูปของรายงานประจำปี แต่มีองค์การกึ่งอิสระเพียง 63% ที่ส่งรายงานให้สมาชิกรัฐสภาได้ตรวจสอบผลการดำเนินงาน และข้อมูลที่ยังรายงานนั้นก็ไม่เป็นปัจจุบันด้วย

##### - ขาดการเปิดเผยข้อมูล

องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลยังขาดการเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะรายงานการประชุมของคณะกรรมการซึ่งไม่มีการเปิดเผยให้สาธารณะได้รับทราบ ทำให้ขาดการตรวจสอบจากประชาชนและสังคม

##### - ขาดการประเมินผลองค์การอย่างจริงจัง

การปฏิรูปหน่วยงานภาครัฐและการปฏิรูปข้าราชการพลเรือน มีระบบการทบทวนองค์การทุก 3 ปี (Triennial reviews) เป็นเครื่องมือหนึ่งในการตรวจสอบองค์การภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่รวมถึงองค์การกึ่งอิสระบางประเภท เช่น Executive agency, non-ministerial department, non-departmental public body ในขณะที่ Colin Talbot (2004) พบว่าการมีสัญญา (contract) ซึ่งเป็นข้อตกลงผูกมัดการทำภารกิจ หรือการส่งมอบบริการระหว่างกระทรวงต้นสังกัด กับองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลนั้น การกำหนดตัวชี้วัดมักกำหนดเพียงระดับผลผลิต (output) มากกว่า (outcome) และไม่มี ความชัดเจนในการนำผลการประเมินไปใช้

- ความโปร่งใสในการแต่งตั้งกรรมการขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

แม้ว่าประเทศอังกฤษจะมีสำนักงานคณะกรรมการแต่งตั้งภาครัฐ (Office of the Commissioner for Public Appointments) ทำหน้าที่กำกับดูแลการแต่งตั้งบุคคลในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลให้เป็นไปตามระเบียบ ตลอดจนการสืบสวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการแต่งตั้งบุคคล การส่งเสริมความเท่าเทียมในโอกาส และความหลากหลายในกระบวนการแต่งตั้ง แต่พบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น

ไม่มีการเปิดเผยรายละเอียด กระบวนการแต่งตั้งให้สาธารณะได้รับทราบ นอกจากนี้ คณะกรรมการแต่งตั้งภาครัฐไม่มีหน้าที่ครอบคลุมกระบวนการก่อนการพิจารณาแต่งตั้ง ในบางกรณี เช่น ประธานกรรมการ Public Work Loan ได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งเมื่อ 2013 และต่อมาถูกพบว่าล้มละลายในปี 2012 และไม่ได้แจ้งแก่คณะกรรมการแต่งตั้งภาครัฐ และลาออกในปี 2014 แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการแต่งตั้งภาครัฐไม่สามารถป้องกันการแต่งตั้งบุคคลที่ขาดคุณสมบัติได้

การแต่งตั้งกรรมการให้ดำรงตำแหน่งวาระที่ 2 ไม่มีการประเมิน ตรวจสอบคุณสมบัติและความเหมาะสมก่อน

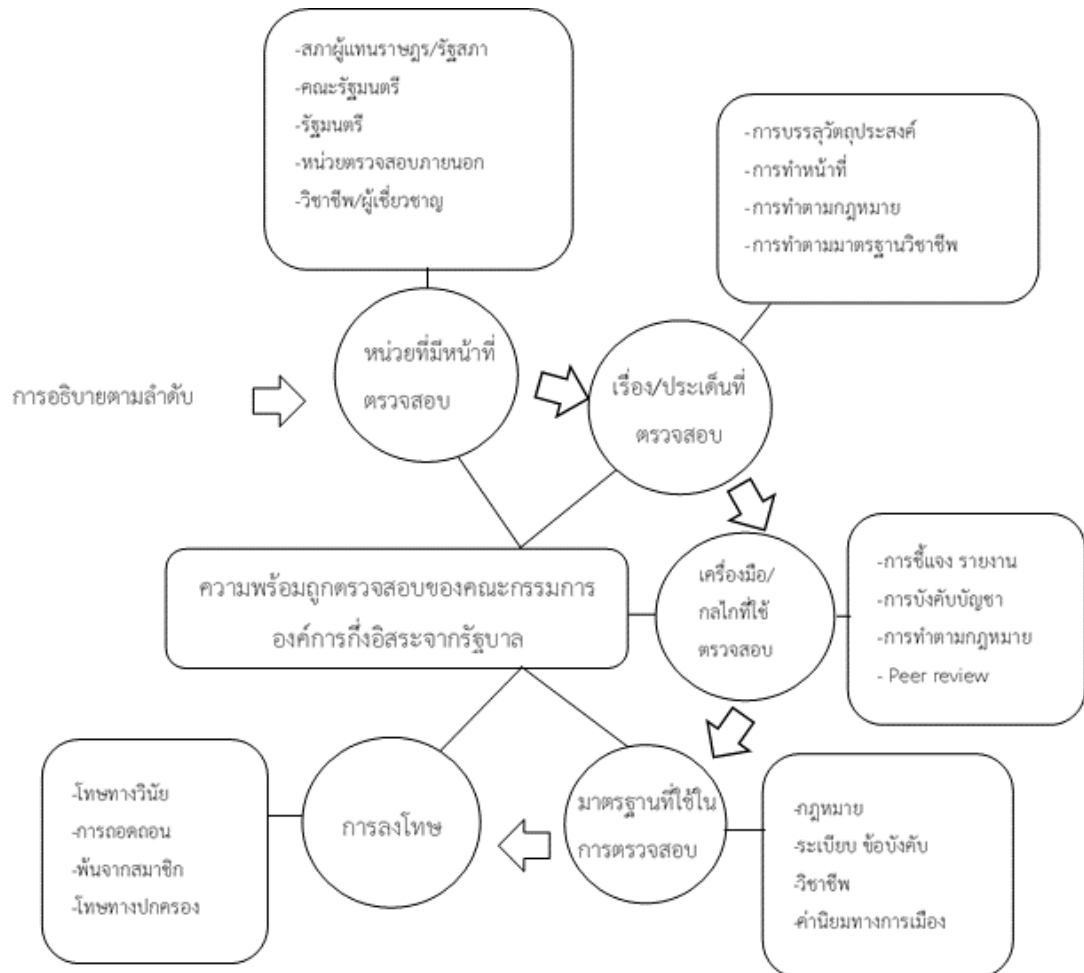
ปัญหาขาดความหลากหลายและความเท่าเทียมในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง เช่น สัดส่วนผู้หญิง คนผิวดำที่ได้รับเลือกมีจำนวนน้อย ถึงแม้จะมีแผนปฏิบัติการศักยภาพสำหรับข้าราชการ (Talent Action Plan for Civil Servant) เป็นแนวทางในการส่งเสริมความหลากหลายทางโอกาส แต่ก็ไม่ใช่ว่าจะสามารถใช้ครอบคลุมได้ในทุกองค์การกึ่งอิสระ

#### 2.2.4.2 ปัญหาการควบคุมต้นทุน

กระทรวงการคลังของอังกฤษได้ออกรายงานการปฏิรูปองค์การกึ่งอิสระในปี 2010 พบปัญหาการควบคุมต้นทุนและประสิทธิภาพขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ว่ามีสาเหตุจาก การก่อตั้งหน่วยงานใหม่สามารถทำได้ง่ายกว่าการไปแก้ไข หรือจัดกระทำกับโครงสร้างเดิมของกระทรวงหรือองค์การเดิมที่มีอยู่แล้ว ประกอบกับไม่มีความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตหน้าที่ระหว่างหน่วยงานแม่ กับหน่วยงานที่ตั้งใหม่ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อน (Lucinda Maer, 2011: 14)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในกรณีประเทศอังกฤษซึ่งถือว่าเป็นต้นแบบการปฏิรูป และการกำเนิดองค์การกึ่งอิสระก็มีปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับความพร้อมถูกตรวจสอบ ที่เป็นประเด็นให้ถกเถียง ทั้งความไม่ชัดเจนของความพร้อมถูกตรวจสอบ การขาดความจริงใจในการรายงานต่อรัฐสภา ขาดการเปิดเผยข้อมูล การขาดการประเมินผลองค์การอย่างจริงจัง ความโปร่งใสในการแต่งตั้งกรรมการ และการควบคุมต้นทุนการดำเนินงาน

### 2.3 กรอบแนวคิด



แผนภาพที่ 2.2 แสดงกรอบแนวคิด

จากแผนภาพแสดงกรอบแนวคิดของการศึกษาซึ่งมุ่งอธิบายตามลำดับว่า คณะกรรมการในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลถูกตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบใดบ้าง ถูกตรวจสอบในเรื่องหรือประเด็นอะไร มีเครื่องมือ หรือกลไกตรวจสอบอะไร โดยมีมาตรฐานกำหนดไว้อย่างไรบ้าง และหากไม่เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว จะนำไปสู่การการลงโทษอย่างไร โดยอธิบายตามลำดับเพื่ออธิบายให้เห็นระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

## บทที่ 3

### ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษา เรื่องความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ที่มุ่งสำรวจ (Survey) ศึกษาในเชิงโครงสร้างสถาบัน (institutional approach) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลของไทยที่เป็นองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยแบ่งเนื้อหาและการเก็บข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

1. ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างภาพรวมขององค์การกึ่งรัฐ เก็บจากแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ เช่น จาก พ.ร.บ.จัดตั้งหน่วยงาน เว็บไซต์ แผนผังโครงสร้าง ฯลฯ และ
2. ข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเก็บจากแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และใช้วิธีการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบลูกบอลหิมะ (Snowball Sampling) ซึ่งกลุ่มเป้าหมายนั้น คือ คณะกรรมการ (Board) ซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนที่มีอำนาจมากที่สุดขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล หรือหัวหน้าหน่วยงาน (CEO) หรือผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ในอดีต

### 3.1 ประชากร

ในส่วนของประชากรที่ศึกษา (หน่วยงาน) นั้นได้แก่ หน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) จำนวน 15 หน่วยงาน และหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ จำนวน 7 หน่วยงาน ดังรายชื่อต่อไปนี้

*หน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) จำนวน 15 หน่วยงาน ได้แก่*

1. สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์ (สวทช)
2. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานนายกรัฐมนตรี
3. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข
4. สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์
5. สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงวิทยาศาสตร์ (สสวท.)
6. สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม กระทรวงอุตสาหกรรม
7. กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข

8. สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข
9. สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
10. ครูสภา กระทรวงศึกษาธิการ
11. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
12. สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข
13. สถาบันอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม
14. สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ กระทรวงวิทยาศาสตร์
15. สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข

หน่วยงานของรัฐประเภทองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ จำนวน 7 หน่วยงาน ได้แก่

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง
2. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กระทรวงการคลัง
3. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี
4. สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกันภัย กระทรวงการคลัง
5. สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน กระทรวงพลังงาน
6. องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง
7. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก กระทรวงการคลัง

### 3.2 กลุ่มตัวอย่างและการเลือกกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาเรื่อง ความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล มุ่งที่จะอธิบายระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระในภาพรวม ดังนั้น ในการการเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การเลือกองค์การที่จะเป็นกรณีศึกษา และการเลือกกลุ่มตัวอย่างบุคคลที่จะศึกษา โดยมีรายละเอียดดังนี้

#### การเลือกตัวอย่างหน่วยงานกรณีศึกษา

การเลือกตัวอย่างหน่วยงานที่ศึกษาเป็นการเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) โดยได้เลือกกรณีศึกษา (Case study) จำนวนทั้งสิ้น 5 หน่วยงาน ซึ่งมีภารกิจต่างกัน แต่เลือกให้ครอบคลุมตามประเภทภารกิจขององค์การภาครัฐ เพื่อให้มีเป็นตัวแทนของหน่วยงานในแต่ละ

ประเภท ได้แก่ หน่วยงานภารกิจด้านการให้บริการ (Service delivery agency) หน่วยงานภารกิจที่ปรึกษา (Advisory body) และหน่วยงานภารกิจด้านการควบคุม (Regulatory agency) (Rod Hague และ Martin Harrop, 2007: 363)

โดยองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นหน่วยงานภารกิจด้านการให้บริการ (Service delivery agency) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นหน่วยงานภารกิจที่ปรึกษา (Advisory body) ครุสภาและธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานภารกิจด้านการควบคุม (Regulatory agency) ทั้งนี้ในการเลือกองค์การกรณีศึกษาพิจารณาจากคุณลักษณะธรรมชาติของแต่ละองค์การ ดังต่อไปนี้

กรณีองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS) เป็นองค์การสาธารณะด้านสื่อสารมวลชน (สื่อสาธารณะ) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปีพ.ศ.2551 ทำหน้าที่ให้บริการ (Service delivery agency) โททัศน์ วิทย์ คุณลักษณะพิเศษขององค์การ คือ เป็นสื่อสาธารณะแห่งแรกของประเทศไทย มีรายได้จากภาษีสุรา ยาสูบมากถึงปีละ 2 พันล้านบาท

กรณีสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ก่อตั้งขึ้นเมื่อปีพ.ศ.2547 ทำหน้าที่ให้บริการ (Service delivery agency) ด้านการเงิน โดยเป็นหน่วยบริหารจัดการในการจัดสรรเงินทุนให้แก่กองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาททั่วประเทศ ซึ่งมีที่มาจากนโยบายประชานิยม (Populism) ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี และถือว่าได้ว่าเป็นองค์การที่สร้างขึ้นเพื่อตอบสนองต่อการขับเคลื่อนนโยบายประชานิยมเป็นการเฉพาะ

กรณีสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นองค์การด้านที่ปรึกษา (Advisory body) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปีพ.ศ.2535 ที่ทำหน้าที่ด้านการวิจัย คุณลักษณะพิเศษขององค์การ คือ เป็นองค์การต้นแบบที่ก่อตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกของบรรดาคณะการตรึงกลุส. ในกำกับกระทรวงสาธารณสุข

กรณีครุสภา เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ด้านการควบคุม (Regulatory agency) และกำหนดรับรองมาตรฐานวิชาชีพครูของไทย คุณลักษณะพิเศษขององค์การ คือ เป็นองค์การที่มีพัฒนาการมายาวนานกว่า 78 ปี แต่เพิ่งมีสถานะเป็นองค์การกึ่งอิสระที่เป็นองค์การวิชาชีพเมื่อ พ.ศ. 2546 และวัตถุประสงค์ดั้งเดิม กับวัตถุประสงค์ในปัจจุบันก็ต่างกัน เพราะเดิมครุสภามีวัตถุประสงค์เพื่อการรวมตัวเป็นสหภาพ ปกป้องผลประโยชน์ครู แต่ปัจจุบันได้เพิ่มหน้าที่ด้านควบคุมวิชาชีพเข้าไปด้วย

กรณีธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นองค์การที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางของรัฐบาล เป็นทั้งหน่วยควบคุม (Regulatory agency) ออกกฎ กำหนดมาตรฐาน กำกับสถาบันการเงิน และหน่วยกำหนดนโยบาย (Policy formulator) ในการกำหนดนโยบายการเงิน นโยบายการชำระหนี้ คุณลักษณะพิเศษขององค์การ คือ เป็นองค์การที่มีพัฒนาการมายาวนานถึง 75 ปี และมีการปรับโครงสร้างใหม่เมื่อปี พ.ศ.2551 ภายหลังจากผ่านพ้นวิกฤติเศรษฐกิจตกต่ำเมื่อพ.ศ. 2540 (วิกฤติต้มยำกุ้ง) และยังมีหน้าที่มากกว่าหนึ่งอย่าง ซึ่งต่างจากองค์การอื่นที่ทำหน้าที่เฉพาะเพียงด้านเดียว

จะเห็นได้ว่า กรณีศึกษาขององค์กรดังกล่าวนี้ แต่ละองค์กรล้วนมีคุณลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่ต่างกันออกไป หากพิจารณาในด้านอายุขององค์กร องค์กรใหม่เพิ่งก่อตั้งไม่ถึง 30 ปี เช่น องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ซึ่งไม่เคยผ่านการปรับโครงสร้าง ส่วนองค์กรที่ก่อตั้งมายาวนานกว่า 70 ปี เช่น ครูสภา และธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นเคยผ่านการปรับโครงสร้างมาแล้ว หากพิจารณาในด้านประเภทการทำงานที่ ทุกกรณีศึกษามีหน้าที่เดียว (Single function) ยกเว้นธนาคารแห่งประเทศไทยมีหลายหน้าที่ (multiple functions) เพราะฉะนั้น องค์กรเหล่านี้จึงมีความพิเศษเฉพาะตัว มีภารกิจ ความเป็นมาที่ต่างกัน แต่มีจุดร่วมเดียวกัน คือ การเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจการสาธารณะ และมีความเป็นอิสระในตัวเองตามกฎหมายจัดตั้งเฉพาะของตนเอง

### การเลือกกลุ่มตัวอย่างบุคคลที่จะศึกษา

การเลือกกลุ่มตัวอย่างบุคคลที่จะศึกษาโดยใช้เครื่องมือเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จึงใช้วิธีการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบลูกบอลหิมะ (Snowball Sampling) โดยมีกลุ่มเป้าหมายนั้น คือ คณะกรรมการ (Board) และผู้บริหารสูงสุด (CEO) หรือผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ในอดีต ขององค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาลที่เลือกไว้ข้างต้น

โดยเริ่มจากการค้นหารายชื่อบุคคลที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ (Board) และผู้บริหารสูงสุด (CEO) หรือดำรงตำแหน่งเหล่านี้ในอดีต ขององค์กรกรณีตัวอย่าง และนัดหมายขอเข้าสัมภาษณ์ และขอให้ผู้ให้สัมภาษณ์ได้แนะนำบุคคลให้ข้อมูลต่อไป

ทั้งนี้ขนาดของกลุ่มตัวอย่างพิจารณาจากความครบถ้วนและเพียงพอของข้อมูลที่ได้รับในการนำไปใช้ตอบคำถามวิจัย

### 3.3 เครื่องมือ

การศึกษาเรื่อง ความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล ใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลในส่วนระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์กรที่เป็นกรณีศึกษา โดยใช้การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) ดังรายละเอียดต่อไปนี้



ตารางที่ 3.1 ตารางแสดงแบบสัมภาษณ์

คำถามวิจัย	1. ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ(Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นอย่างไร ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น
คำถามหลัก	คำถามย่อย (ถาม Board)
1.ระบบ accountability	<p>-ระบบการตรวจสอบของหน่วยงานท่านเป็นอย่างไร ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น</p> <p>-ความสัมพันธ์ในเชิงตรวจสอบระหว่าง Board กับ CEO มีรูปแบบอย่างไร</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● แบบสายบังคับบัญชา</li> <li>● แบบวิชาชีพ</li> <li>● แบบตามกฎหมาย</li> <li>● แบบการเมือง</li> <li>● หรืออื่นๆ</li> </ul>
คำถามหลัก	คำถามย่อย (ถาม Board)
2.ท่านต้องรับผิดชอบต่อใคร(ถูกตรวจสอบโดยใคร) (to whom)	<p>-ท่านต้องรับผิดชอบต่อใคร(ถูกตรวจสอบโดยใครบ้าง) หรือช่องทางไหนบ้าง หรือ</p> <p>-ใครเป็นคนตรวจสอบท่านบ้าง หรือ</p> <p>-ใครเป็นคนคอยดูการทำงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● คณะกรรมการ(Board)ด้วยตัวเอง หรือ</li> <li>● รัฐมนตรี หรือ</li> <li>● ค.ร.ม. หรือ</li> <li>● สภาวิชาชีพ หรือ</li> <li>● สดง. หรือ</li> <li>● ผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ</li> <li>● ปปช. หรือ</li> <li>● ศาลปกครอง หรือ</li> <li>● รัฐสภา หรือ</li> <li>● ประชาชน</li> </ul> <p>- ทำไมต้องรับผิดชอบต่อคณะบุคคล/หน่วยงานเหล่านี้</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ใครเป็นคนแต่งตั้งท่าน/ ท่านขึ้นสู่ตำแหน่งนี้อย่างไร</li> <li>- คนที่ท่านต้องขึ้นต่อนั้นท่านรู้จักเขามาก่อนหรือไม่ อย่างไร</li> <li>- คนที่ท่านต้องขึ้นต่อนั้นสามารถไต่ถามถึงการทำงานของ ท่านได้ละเอียด/ลึกแค่ไหน</li> <li>- คนที่ท่านต้องขึ้นต่อเคยสงสัยถึงการบริหารงานของท่านหรือไม่</li> <li>- ถ้าเคย ท่านชี้แจง/อธิบายเขาว่าอย่างไร</li> <li>- Board มีหน้าที่อะไรบ้าง อะไรคือผลงานของ Board</li> <li>- Board เคยปฏิเสธ หรือไม่รับรองเรื่องที่ฝ่ายบริหารเสนอหรือไม่ อะไรบ้าง</li> </ul>
<b>คำถามหลัก</b>	<b>คำถามย่อย (ถาม Board)</b>
3.ท่านต้องรับผิดชอบในเรื่องอะไร (What)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-ท่านต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรี หรือค.ร.ม. หรือสภาวิชาชีพ หรือสตง. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือปปช. หรือศาลปกครอง หรือรัฐสภา หรือประชาชน ในเรื่องอะไรบ้าง</li> <li>-หรือเขาดูเรื่องอะไรบ้าง เช่น <ul style="list-style-type: none"> <li>● การทำหน้าที่</li> <li>● การบรรลุเป้าหมาย</li> <li>● รายงานผลการทำงาน</li> <li>● การเงินและงบประมาณ</li> <li>● ฯลฯ</li> </ul> </li> <li>-เรื่องเหล่านั้นท่านทำสำเร็จ หรือเป็นไปตามที่กำหนดหรือไม่</li> </ul>
<b>คำถามหลัก</b>	<b>คำถามย่อย (ถาม Board)</b>
4.ผ่านกลไก หรือเครื่องมือ หรือ กระบวนการอะไร (What process)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-มีขั้นตอน กระบวนการอย่างไรบ้างในการตรวจสอบโดย รัฐมนตรี หรือค.ร.ม. หรือสภาวิชาชีพ หรือสตง. หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ ปปช. หรือศาลปกครอง หรือรัฐสภา หรือประชาชน</li> <li>-แต่ละแห่งมีขั้นตอนการตรวจสอบต่างกันอย่างไรบ้าง</li> <li>-ในกระบวนการนั้นท่านใช้เวลานานเท่าใดกว่าจะได้เข้าให้ข้อมูลหรือชี้แจง</li> </ul>

	-ท่านมีโอกาสชี้แจง/ให้ข้อมูลเพียงใด คิดว่าเพียงพอจนผู้ถาม เข้าใจจนกระจ่างหรือไม่
5.มีอะไรเป็นมาตรฐาน (What standards) ที่ต้องยึดถือ	- กระบวนการตรวจสอบดังกล่าว นั้น มีกฎหมาย หรือ ระเบียบข้อบังคับอะไรบ้างกำหนดเอาไว้เป็นหลักให้ต้อง ปฏิบัติ -ใครเป็นคนกำหนดมาตรฐาน -มาตรฐานเหล่านั้นมีความชัดเจนหรือไม่ เพียงใด -เคยมีปัญหาในการตีความมาตรฐานนั้นหรือไม่ อย่างไร
6.จะเกิดผล หรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect) หากทำผิดไปจากมาตรฐานดังกล่าว	-ถ้าทำไม่ได้ตามมาตรฐาน หรือตามกฎหมาย/ระเบียบ/ข้อบังคับ จะเกิดอะไรขึ้นบ้าง -การลงโทษเป็นอย่างไรบ้าง -เคยมีการกรณีที่ถูกลงโทษไหม -มีการลงโทษจริงหรือไม่ -มีการเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นหรือไม่อย่างไร -ท่านคิดว่าโทษกับความผิดเหมาะสม/รุนแรงพอที่จะป้องกัน ไม่ให้เกิดอีกหรือไม่ -มีกลไกที่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขหรือไม่
7.ทำไม	-จากคำถามข้างต้น ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น -ทำไมระบบการตรวจสอบถึงเป็นแบบนี้
คำถามวิจัย	2.อะไรคือปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล
คำถามหลัก	คำถามย่อย (ถาม Board)
8.อะไรคือปัญหา	-การที่ท่านต้องขึ้นต่อคณะบุคคล/หน่วยงานต่างๆ ดังที่กล่าว มา ในเรื่องต่างๆ ตามกฎเกณฑ์ต่างๆ และกลไกกระบวนการ เหล่านั้น เป็นปัญหากระทบต่อการทำงานของท่านหรือไม่ อย่างไร -ท่านคิดว่าระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่เป็นอยู่ตอนนี้มี ปัญหาตรงจุดไหน อย่างไร

คำถามวิจัย	3. ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลควรจะเป็นอย่างไร
คำถามหลัก	คำถามย่อย (ถาม Board)
9. ข้อเสนอแนะ	- ท่านคิดว่าควรปรับปรุงระบบการตรวจสอบถ่วงดุลของหน่วยงานหรือไม่ อย่างไร - ใครควรปรับปรุง ตรงไหนบ้าง - ปรับปรุงเรื่องอะไร - ปรับปรุงอย่างไร - ท่านคิดว่าระบบการตรวจสอบที่ดีควรเป็นอย่างไร

### 3.4 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ในการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลนั้น การพิจารณาแต่เพียงโครงสร้างองค์การและการจัดวางระบบการตรวจสอบตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งนั้น ไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจถึงสถานการณ์จริง (fact) ที่เกิดขึ้นภายใต้ระบบ จึงจำเป็นต้องใช้ข้อมูลการบอกเล่าจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants) ซึ่งดำรงตำแหน่งที่เกี่ยวข้อง โดยใช้วิธีสัมภาษณ์จำนวนทั้งสิ้น 30 คน โดยจำแนกตามตำแหน่งได้ดังตาราง

ตารางที่ 3.2 ตารางแสดงจำนวนผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำแนกตามตำแหน่ง

ตำแหน่ง	จำนวน (คน)
กรรมการและอดีตกรรมการ	17
ผู้บริหารสูงสุดและอดีตผู้บริหารสูงสุด (CEO)	7
นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องอื่นๆ	6

กรรมการและอดีตกรรมการ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีที่มาและประกอบขึ้นเป็นองค์คณะตามสัดส่วนที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล สามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การในปัจจุบันได้ และผู้เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวในอดีตซึ่งสามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบความพร้อมถูกตรวจสอบในอดีต ตลอดจนพัฒนาการ ความเป็นมาขององค์การได้

ผู้บริหารสูงสุดและอดีตผู้บริหารสูงสุด (CEO) เช่น ผู้อำนวยการ เลขาธิการ ผู้ว่าการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบริหารองค์การให้เป็นไปตามแนวนโยบายภายใต้การควบคุม กำกับโดย

คณะกรรมการ สามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การในปัจจุบันได้ และผู้เคยดำรงตำแหน่งดังกล่าวในอดีตซึ่งสามารถให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับระบบความพร้อมถูกตรวจสอบในอดีต ตลอดจนพัฒนาการ ความเป็นมาขององค์การได้

นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เช่น กรรมการ อดีตกรรมการ ในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลอื่นๆ ที่ไม่ใช่กรณีศึกษา แต่มีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ที่สามารถสะท้อนมุมมองและข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์การในประเภทเดียวกันได้

### 3.5 วิธีวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อตอบคำถามการวิจัย ว่าระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นอย่างไร ทำไม่ถึงเป็นเช่นนั้น อะไรคือสภาพปัญหา และควรจะเป็นอย่างไร การศึกษาครั้งนี้จึงใช้วิธีอุปมาน (Inductive method) ซึ่งศึกษาจากปรากฏการณ์ในกรณีศึกษา แล้วนำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นตัวแบบในภาพรวม โดยมีแนวทางการวิเคราะห์ดังนี้

1. สืบค้นข้อมูลพื้นฐานขององค์การที่เป็นกรณีศึกษาจากกฎหมายจัดตั้ง เอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เห็นภาพเชิงโครงสร้างขององค์การกึ่งอิสระ

2. สัมภาษณ์กรรมการ หรือผู้บริหารสูงสุดในปัจจุบันหรืออดีตเพื่อนำไปสู่อธิบายว่าระบบความพร้อมถูกตรวจสอบเป็นอย่างไร กรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลถูกตรวจสอบโดยใคร เรื่องอะไร มีเครื่องมือ หรือกระบวนการอะไร อะไรเป็นมาตรฐาน และจะเกิดผลหรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไรหากทำผิดไปจากมาตรฐานดังกล่าว

3. วิเคราะห์สภาพปัญหาที่สะท้อนจากระบบความพร้อมถูกตรวจสอบที่เป็นอยู่ และให้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

4. สร้างสรรค์ตัวแบบ (model) ความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลจากกรณีศึกษาของไทยเพื่อให้เห็นภาพรวมของระบบที่เป็นอยู่

โดยสรุปการศึกษา เรื่องความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพที่มุ่งสำรวจ (Survey) ศึกษาในเชิงโครงสร้างสถาบัน (institutional approach) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลของไทยที่เป็นองค์การตามพระราชบัญญัติเฉพาะ โดยใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และใช้วิธีการสุ่มเลือกกลุ่มตัวอย่างระดับบุคคลแบบลูกบอลหิมะ (Snowball Sampling) คือ คณะกรรมการบริหาร (Board) ซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนที่มีอำนาจมากที่สุดขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล หรือหัวหน้าหน่วยงาน (CEO) หรือผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้ในอดีต ในขณะที่ประชากรระดับหน่วยงาน คือ หน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) และหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การ

ของรัฐที่เป็นอิสระ โดยใช้วิธีการเลือกกลุ่มตัวอย่างระดับหน่วยงานเป็นแบบเจาะจง (Purposive sampling) จำนวน 5 กรณีศึกษา คือ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ศูนย์สุขภาพ และธนาคารแห่งประเทศไทย



## บทที่ 4

### พัฒนาการความพร้อมถูกตรวจสอบของไทย

จากบทบทวนวรรณกรรม ได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) และแนวคิดเกี่ยวกับองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi-Governmental Organization) ไปแล้วนั้น ได้อธิบายถึงความหมาย ตลอดจนรูปแบบหรือมิติของความพร้อมถูกตรวจสอบ และประสบการณ์องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลของอังกฤษไปแล้วนั้น

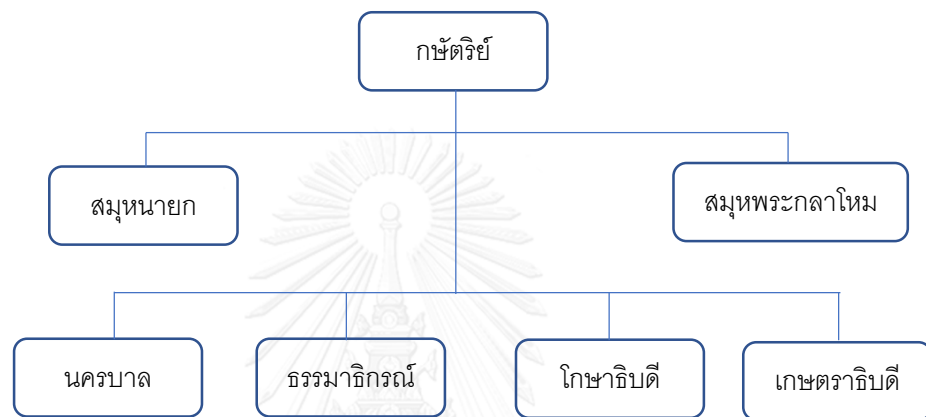
ในบทนี้จะเป็นการอธิบายในรูปแบบวิวัฒนาการองค์การภาครัฐของไทย เพื่อให้เห็นพัฒนาการและความเปลี่ยนแปลงขององค์การภาครัฐ ซึ่งมีวิวัฒนาการควบคู่ไปกับรูปแบบการเมืองการปกครอง โดยแสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างการเมืองการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ระบอบประชาธิปไตย ตลอดจนโครงสร้างระบบการบริหารราชการที่มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ขององค์การภาครัฐ จากความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic accountability) เป็นความพร้อมถูกตรวจสอบรูปแบบอื่นๆ ที่ซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น

องค์การแบบราชการ (Bureaucracy) เป็นโครงสร้างที่สำคัญอันหนึ่งในการพัฒนาขับเคลื่อนและอยู่สังคมไทยมายาวนาน เป็นกลไกสำคัญที่อยู่ภายใต้ระบบการเมืองที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย ในขณะที่องค์การแบบราชการเป็นโครงสร้างทำหน้าที่ในการปฏิบัติตามนโยบายให้เกิดผล

ดังนั้น องค์การแบบราชการจึงมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในเชิงโครงสร้างทางการเมือง หากพิจารณาถึงโครงสร้างรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินของไทยในแต่ละยุค จะเห็นโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างกันออกไป ทำให้ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบแปรเปลี่ยนไปตามโครงสร้างดังกล่าวด้วย ในบทนี้จะได้กล่าวถึงโครงสร้างการบริหารราชการที่เปลี่ยนผ่านในแต่ละสมัย โดยแบ่งออกเป็น 4 ช่วงของการเปลี่ยนแปลงสำคัญ ดังต่อไปนี้

#### 4.1 ยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ก่อนมีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งสำคัญในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 สภาพการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นเหมือนสมัยกรุงศรีอยุธยา โครงสร้างการบริหารยังคงใช้ตามแบบการปฏิรูปในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 4.1 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น

โครงสร้างการบริหาร ทุกระดับขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ มีการแยกการบริหารกิจการพลเรือน และกิจการด้านการทหารออกจากกัน โดยสมุหนายกดูแลกิจการด้านพลเรือน สมุหพระกลาโหมดูแลด้านกิจการทหาร ในขณะที่จตุสดมภ์ ทั้ง 4 ที่มีอยู่เดิม ยังคงทำหน้าที่ต่อไป คือ

กรมเวียง/เมือง เปลี่ยนชื่อเป็นนครบาล มีพระนครบางเมืองเป็นเจ้ากรม รับผิดชอบกิจการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ปกครองท้องที่ ปกครองเรือนจำ บังคับบัญชาศาล ปราบโจร

กรมวัง เปลี่ยนชื่อเป็น ธรรมาธิกรณ์ มีพระธรรมาธิกรณ์ เป็นเจ้ากรม รับผิดชอบกิจการราชสำนักพระราชวัง เป็นตุลาการตัดสินคดีความทั้งหลาย

กรมคลัง เปลี่ยนชื่อเป็น โกษาธิบดี มีพระโกษาธิบดี เป็นเจ้ากรม รับผิดชอบด้านทรัพย์สินพระราชทรัพย์ การจัดเก็บภาษี

กรมนา เปลี่ยนชื่อเป็น เกษตราธิบดี มีพระเกษตราธิบดี เป็นเจ้ากรม รับผิดชอบด้านการจัดเก็บเสบียง การเก็บหางข้าว การขึ้นฉางหลวง



ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น โครงสร้างไม่ได้ซับซ้อนมาก เนื่องจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในการบริหารราชการ เหล่าบรรดาขุนนางขึ้นต่อ (accountable to) กษัตริย์ ซึ่งมีอำนาจแต่งตั้ง และให้ความดีความชอบ การบริหารราชการเป็นไปตามจารีตประเพณีที่ยึดถือสืบทอดมาโดยมีกฎเกณฑ์เป็นมาตรฐาน (standard) ที่เป็นเรื่องทางการปกครองของพระมหากษัตริย์ เช่น อำนาจการครองเมือง เครื่องประกอบบรรดาศักดิ์ พระราชพิธี ระเบียบพิธีวังหลวง เป็นต้น จึงไม่ได้มีกฎหมายทางการบริหารราชการแผ่นดินชัดเจนดังเช่นปัจจุบันเพราะทุกอย่างขึ้นอยู่กับพระราชโองการของกษัตริย์

## 4.2 ยุคการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5

### สภาพการเมืองและการบริหารราชการก่อนการปฏิรูป

เมื่อก้าวเข้าสู่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในด้านการเมือง การปกครองนับว่าเป็นยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการปกครองและการบริหารขนาดใหญ่ จากเดิมโครงสร้างการบริหารราชการแบบจตุสดมภ์ที่ใช้สืบเนื่องมาตั้งแต่กรุงศรีอยุธยา เริ่มมีข้อจำกัดเมื่อสภาพเศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยนแปลงไป จึงต้องมีการปฏิรูปการเมือง และการบริหารในด้านต่างๆ อันสืบเนื่องมาจากสภาพบ้านเมืองในขณะนั้นมีข้อจำกัดและไม่เอื้อต่อการบริหารให้มีประสิทธิภาพภายใต้การเปลี่ยนแปลง

### ในด้านการเมือง

แม้ว่าพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจะทรงเป็นพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งดูเหมือนพระองค์จะมีอำนาจเต็มในการบริหารราชการ แต่ในทางปฏิบัติพระองค์ได้รับมรดกทางปกครองที่เก่าแก่ซึ่งเสนาบดีและข้าราชการมีประโยชน์ฝังแน่นอยู่กับระบบและธรรมเนียมปฏิบัติมาเป็นเวลานาน(ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554: 43) เนื่องจากขุนนางตำแหน่งสมุหพระกลาโหม สมุหนายก เป็นตำแหน่งที่ทรงอำนาจมาก บังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ (ประวิณ ณ นคร, 2539: 76) โดยเฉพาะสมเด็จพระยามหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) สมุหพระกลาโหม และผู้สำเร็จราชการแทน ซึ่งเป็นขุนนางผู้ใหญ่ที่สามารถกุมอำนาจทางการเมืองและควบคุมกลไกของรัฐไว้เกือบหมด (นิสตาร์ก เวชยานนท์, 2558: 62; ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554: 55) ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมีเพียงอำนาจและความชอบธรรมที่เป็นทางการ แต่ฐานอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงอยู่กับตัวขุนนางที่สืบทอดมาจากระบอบเก่าที่กุมกลไกอำนาจรัฐไว้ ทำให้

กษัตริย์ไม่สามารถรวมอำนาจได้อย่างเด็ดขาดท่ามกลางสถานการณ์ที่กำลังมีภัยคุกคามจากลัทธิล่าอาณานิคม

### ในด้านการบริหาร

การบริหารราชการแผ่นดินในโครงสร้างแบบจตุสดมภ์ และกำหนดโครงสร้างตำแหน่งสมุหพระกลาโหม สมุหนายก เพื่อแยกหน้าที่งานด้านพลเรือน ออกจากการทหารนั้น ในความเป็นจริงกลับไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติเพราะเมื่อยามเกิดศึกสงครามฝ่ายพลเรือนก็ต้องปฏิบัติการทางทหารด้วย (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554: 56) อีกทั้งการบริหารราชการของหัวเมืองต่างๆที่อยู่ภายใต้การดูแลนั้น ตำแหน่งเสนาบดีมีภาระงานที่ต้องดูแลครอบคลุมเมืองทั้งเมือง ทำให้การเป็นเสนาบดีโดยตำแหน่งทางการไม่อาจปฏิบัติภารกิจเฉพาะตำแหน่งได้เพียงเรื่องเดียว แต่มีภาระในด้านอื่นๆ จำนวนมาก ดังพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (2470: 17) ที่มีต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ได้กล่าวถึงสภาพความยุ่งเหยิงในการแบ่งภาระหน้าที่ของขุนนางไว้

“ถ้าจะเทียบตำแหน่งสมุหพระกลาโหมสมุหนายกในเวลานี้ กับตำแหน่งเสนาบดีที่ในประเทศทั้งปวงมีอยู่ก็จะต้องนับว่า เสนาบดีว่าการบ้านเมืองด้วย เสนาบดีการยุติธรรมด้วย เสนาบดีว่าการทหารด้วย เสนาบดีว่าการคลังด้วย รวบรวมกัน อยู่ในคนเดียว เสนาบดีถึง 4-5 ตำแหน่งดังนี้ การจึงได้ สืบสนรุงรังไม่มีใครจะตลอดไปได้”

ดังนั้นสภาพโครงสร้างและการบริหารราชการในสมัยก่อนการปฏิรูปนั้น โครงสร้างระบบราชการในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์บรรดาขุนนางหรือข้าราชการนั้นขึ้นต่อพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ให้คุณให้โทษขุนนาง ในขณะที่การจัดวางโครงสร้างทางการบริหารยังคงสืบทอดมาจากสมัยอยุธยา แต่การบริหารราชการยังถูกครอบงำโดยขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่สืบอำนาจ และทรงอิทธิพลทั้งในทางการบริหาร การปกครอง และการทหาร ทำให้การบริหารราชการไม่มีความเข้มแข็งในเชิงสถาบันแต่ขึ้นกับตัวบุคคลเป็นสำคัญ ประกอบกับภาวะภัยคุกคามจากตะวันตกที่เป็นปัจจัยกระตุ้นให้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้ทันสมัยเพื่อให้ทัดเทียมและพร้อมรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจึงนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการในเวลาต่อมา

### สาระสำคัญในการปฏิรูปการเมืองและการบริหาร

การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวถือว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขนาดใหญ่ในระบบราชการที่ส่งผลทั้งต่อตัวระบบเอง และในเชิงอำนาจปกครองด้วย สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

#### 1. การปฏิรูประชาการส่วนกลาง ยุบจตุสดมภ์ จัดตั้งกระทรวง

เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนในภาระหน้าที่ของสมุหนายก และสมุหกลาโหม ที่ในทางปฏิบัติไม่ได้มีการแบ่งงานด้านพลเรือน และการทหารแต่อย่างใด ประกอบกับการดูแลบรรดาหัวเมืองต่างๆ ทำให้เสนาบดีต้องทำทุกเรื่อง การยุบตำแหน่งสมุหนายก และสมุหกลาโหม และจัดตั้งกระทรวง จึงเป็นเหตุผลทั้งในด้านประสิทธิภาพการบริหาร และในมุมหนึ่งก็เป็นการเมืองด้วย เพราะเมื่อมีการยุบตำแหน่งสมุหนายก และสมุหกลาโหมไปภายหลังสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหาจักรีวงศ์ถึงแก่พิราลัย ก็เท่ากับเป็นการลดอำนาจขุนนางเก่าไปด้วย โดยกระทรวงที่ตั้งขึ้นมีทั้งสิ้น 12 กระทรวงได้แก่

##### 1. กระทรวงมหาดไทย ปกครองหัวเมืองเหนือ ประเทศราชลาว

2. กระทรวงกลาโหม ปกครองหัวเมืองปักษ์ใต้ ประเทศราชมลายู ภายหลังหน้าที่ปกครองหัวเมืองย้ายไปกระทรวงมหาดไทย จึงเหลือหน้าที่ด้านการทหารเพียงอย่างเดียว

3. กระทรวงการต่างประเทศ ดูแลการต่างประเทศ การค้าขายกับต่างประเทศ ปกครองหัวเมืองชายทะเลตะวันออก ต่อมาย้ายหน้าที่ทางปกครองไปมหาดไทย เหลือเพียงการต่างประเทศ

##### 4. กระทรวงวัง ดูแลการพระราชวัง และเกี่ยวกับราชการในพระองค์

5. กระทรวงเมืองหรือนครบาล ดูแลการบัญชาคน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหรือตำรวจ

##### 6. กระทรวงเกษตราธิการ (กรมนา) ดูแลการเพาะปลูก การค้าขาย บ่อแร่

##### 7. กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดูแลภาษีอากร การเงินรายรับรายจ่ายเงินแผ่นดิน

##### 8. กระทรวงยุติธรรม ดูแลบังคับบัญชาศาลทั้งหมด ทั้งแพ่ง อาญา นครบาล ภูธร

##### 9. กรมยุทธนาธิการ ดูแล จัดการกรมทหารบก ทหารเรือ

##### 10. กระทรวงธรรมการ ดูแลกิจการสงฆ์ โรงเรียน โรงพยาบาล

11. กระทรวงโยธาธิการ ดูแลการก่อสร้าง การขุดคลอง ทำถนน การรถไฟ ไปรษณีย์และโทรเลข

12. กระทรวงมูรธาธิการ ดูแลการรักษาพระราชลัญจกร พระราชกำหนด กฎหมาย หนังสือราชการ ทะเบียนประวัติความดีความชอบในราชการ

นอกจากการจัดตั้งกระทรวงต่างๆ แยกภารกิจความรับผิดชอบให้ชัดเจนขึ้นแล้ว การจัดโครงสร้างการบริหารภายในกระทรวง ยังเป็นไปตามลำดับชั้นแบบระบบราชการมีความเป็นทางการมากขึ้น



แผนภาพที่ 4.2 แสดงสายการบังคับบัญชาในสมัยรัชกาลที่ 5

การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางด้วยการจัดตั้งเป็นกระทรวงเหล่านี้ ผู้บังคับบัญชากระทรวง คือ ตำแหน่งเสนาบดีเจ้ากระทรวงจะขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ รับผิดชอบหน้าที่ในกิจการกระทรวงตามที่พระมหากษัตริย์จะมีพระบรมราชโองการรับสั่งมอบหมาย มีตำแหน่งรองเสนาบดีเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา มีหน้าที่รับคำสั่งจากเสนาบดี และเป็นผู้แทนเสนาบดีเมื่อเสนาบดีไม่อยู่ และมีหน้าที่เป็นผู้ตรวจตราการทำงานยังหัวเมืองต่างๆ รองลงมาคือ ตำแหน่งปลัดทูลฉลอง ขึ้นต่อเสนาบดี มีหน้าที่รับคำสั่งเสนาบดีเมื่อมีหนังสือถึงปลัดทูลฉลองกระทรวงอื่นๆ อีกทั้งตรวจตราจัดระเบียบงานในกระทรวงตามคำสั่งเสนาบดี และเป็นหัวหน้าของบรรดาข้าราชการในกระทรวงในการนำข้าราชการเข้าเฝ้าฯ และกราบถวายบังคมลา ตำแหน่งรองลงมา คือ อธิบดีหรือเจ้ากรม เป็นหัวหน้าส่วนงานระดับกรม มีหน้าที่รับผิดชอบราชการตามคำสั่งของเสนาบดีในส่วนงานที่ตนเป็นผู้บังคับบัญชา โดยมีเจ้าพนักงานระดับต่างๆ รองลงไป เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา (นิสตาร์ก เวชยานนท์,

2558; ประวิณ ฌ นคร, 2539) จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งหน้าที่เพื่อประสิทธิภาพทางการบริหาร ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการกระชับอำนาจรวมเข้าที่พระมหากษัตริย์ด้วย

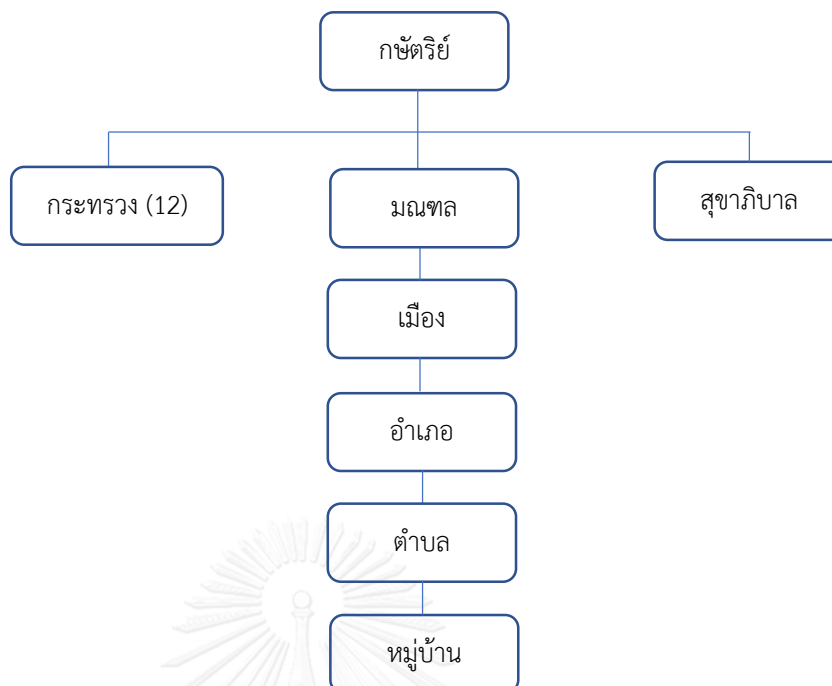
## 2. การปฏิรูปราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น จัดตั้งมณฑลเทศาภิบาลและสุขาภิบาล

ระบบมณฑลเทศาภิบาลเป็นการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งรัฐบาลกลางจะจัดให้ข้าราชการส่วนกลางเข้าไปดำรงตำแหน่งบริหารราชการในหัวเมืองต่างๆ แทนที่จะเป็นคนของหัวเมืองเองดังแต่ก่อน ซึ่งทำให้ระบบกินเมืองเดิมถูกยกเลิกไป เพราะระบบเดิมนั้น ทำให้การจัดเก็บรายได้เข้าสู่ส่วนกลางทำได้ไม่เต็มที่และล่าช้าในการควบคุมบังคับบัญชาหัวเมือง ฉะนั้นการปฏิรูปให้เป็นมณฑลเทศาภิบาลนั้นจึงทำให้เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง เป็นศูนย์อำนาจทั้งในด้านการแต่งตั้ง การให้คุณให้โทษ และให้ค่าตอบแทนราชการ มณฑลเทศาภิบาล เป็นการรวมเอาหลายๆเมืองเข้ามาอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาด้วยกัน โดยมีข้าหลวงเทศาภิบาล แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ทรงคัดเลือกจากขุนนางชั้นผู้ใหญ่ออกไปปกครองดูแลต่างพระเนตรพระกรรณ

ในแต่ละมณฑลเทศาภิบาลจะมีข้าราชการคณะหนึ่ง มีข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นประธาน มีข้าราชการชั้นรองอีกจำนวนหนึ่งเป็นกองมณฑล ทำหน้าที่ช่วยปฏิบัติราชการตามแผนกต่างๆ ในมณฑล ข้าหลวงเทศาภิบาลจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดเหนือข้าราชการทั้งปวงในมณฑล โดยข้าหลวงเทศาภิบาลเป็นทั้งผู้ที่รับผิดชอบขึ้นต่อกระทรวงมหาดไทย และต่อมาก็ถือว่าเป็นตัวแทนของกระทรวงอื่นๆนอกจากกระทรวงมหาดไทยด้วย

มณฑลเทศาภิบาล โดยข้าหลวงเทศาภิบาลจึงเป็นกลไกส่วนภูมิภาคที่เชื่อมอำนาจการบริหารเข้าสู่ส่วนกลาง เป็นการกระชับอำนาจรวบรวมบรรดาหัวเมืองต่างๆที่กระจัดกระจายเข้าอยู่ภายใต้อำนาจพระมหากษัตริย์ผ่านกลไกระบบราชการ

ในขณะที่การจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเจริญให้ท้องถิ่นในเรื่องการจัดการดูแลด้านสุขอนามัย เช่น การจัดการขยะมูลฝอย การสร้างส้วม การขนย้ายสิ่งโสโครกอันเป็นสาเหตุของโรคระบาด ได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาครเมื่อ ร.ศ. 124 โดยมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนร่วมเป็นคณะกรรมการสุขาภิบาล เป็นจุดเริ่มต้นในการทำงานร่วมกับท้องถิ่น จนนำไปสู่การตราพ.ร.บ.จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 จนมีการตั้งสุขาภิบาลเพิ่มขึ้นในเวลาต่อมา (ประวิณ ฌ นคร, 2539: 85-86)



แผนภาพที่ 4.3 แผนภาพแสดงการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารในสมัยรัชกาลที่ 5

ตั้งนั้นการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่กล่าวมา แสดงให้เห็นถึงการปฏิรูประบบ กลไกราชการที่พลิกไปจากวัฒนธรรมการปกครองเดิม โดยเป็นการจัดระบบการบริหารทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยการจัดตั้งกระทรวงแบ่งภารกิจให้มีความชัดเจนตามหลักการแบ่งงานกันทำ การยกเลิกตำแหน่งสมุหนายก สมุหกลาโหม ทำให้เกิดการปรับปรุงในด้านอำนาจทางการเมือง ในขณะที่ส่วนภูมิภาคนั้นการยกเลิกระบบกินเมืองทำให้เกิดการปฏิรูปการปกครองบรรดาหัวเมืองต่างๆ เป็นการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางมากขึ้น กระทั่งอำนาจเข้าสู่พระมหากษัตริย์มากขึ้น ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (accountability) ในยุคสมัยนี้ จึงเป็นการตรวจสอบที่มีสายการบังคับบัญชาชัดเจน และมุ่งสู่พระมหากษัตริย์ในฐานะองค์รัฐาธิปัตย์ ในขณะที่โครงสร้างการบริหารในยุคนี้ ถือได้กว่าเป็นต้นกำเนิดของระบบราชการของไทยในปัจจุบัน ที่มีการจัดตั้งส่วนราชการในรูปของกระทรวง เพียงแต่ตำแหน่งเสนาบดีในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นตำแหน่งที่มาจากพระมหากษัตริย์แต่งตั้ง การตรวจสอบจึงเป็นเรื่องภายในที่ทุกคนอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชาซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ยังไม่เกิดความพร้อมถูกตรวจสอบ (accountability) ตามฐานคติการปกครองประชาธิปไตยแต่อย่าง

โต เพราะประชาชนในสมัยนั้น ยังไม่ได้มีส่วนในการเข้าไปตรวจสอบการบริหาร เพราะในสมัยนั้น สถานะของประชาชน คือ ผู้ถูกปกครองภายใต้ระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์โดยมี รัฐเป็นกลไกการปกครอง ผู้ปกครองเป็นเจ้านายเหนือประชาชน

### 4.3 ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ประชาธิปไตยครึ่งใบและรัฐราชการ

อาจเรียกได้ว่าระบอบราชการของไทยในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบ ประชาธิปไตยพ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน มีต้นกำเนิดจากการปฏิรูปในสมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารในสมัยนั้นถือว่าเป็นมรดกตกทอดมาจนถึง ปัจจุบัน เพราะในปัจจุบันโครงสร้างการบริหารราชการส่วนกลางไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมแบบ พลิกหน้ามือเหมือนช่วงกรุงศรีอยุธยา จนถึงต้นรัตนโกสินทร์ เปลี่ยนผ่านเข้าสู่สมัยพระบาทสมเด็จพระ จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เพียงแต่มีพัฒนาการที่ซับซ้อนขึ้นมากกว่าเดิม จนกระทั่งประเทศไทยมีความ เจริญก้าวหน้าตามลำดับ สถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปจนเข้าสู่ยุคการเปลี่ยนแปลงการ ปกครอง พ.ศ.2475 ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวส่งผลต่อระบบ การเมือง และการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสรุปความเปลี่ยนแปลงได้ดังต่อไปนี้

#### 1. สถานะและวิถีคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง

ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา จนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ระบอบการปกครองของไทยที่ผ่านมา พระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชทรงมีฐานะเป็น องค์รัฐอธิปัตย์ ถืออำนาจสูงสุด ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ในการ ปกครองบ้านเมือง ในขณะที่ประชาชนอยู่สถานะเป็นผู้ถูกปกครอง ที่ไม่มีอำนาจ สิทธิ โอกาสในการ เข้าไปกำหนดนโยบาย หรือทิศทางการพัฒนาใดๆ ไม่มีการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองใดๆ การเมืองการปกครองเป็นเรื่องของชนชั้นสูง ชนชั้นปกครองที่จะกำหนดความเป็นไปของบ้านเมือง ดังนั้นการตรวจสอบจากประชาชนนั้นจึงไม่มี เพราะสภาพทางสังคมที่มีช่องว่างระหว่างชนชั้นสูงหรือ ชนชั้นปกครอง อันได้แก่ กษัตริย์ ขุนนาง กับชนชั้นล่างหรือไพร่ ประชาชน กับการยอมรับสภาพและ สถานะของตนในชนชั้นในวัฒนธรรมการเองแบบไพร่ฟ้า(พลธิดาน ชุมพล, 2552: 102) ทำให้เรื่อง ความพร้อมถูกการตรวจสอบ (accountability) ระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนไม่เคยมีอยู่ในสภาพ

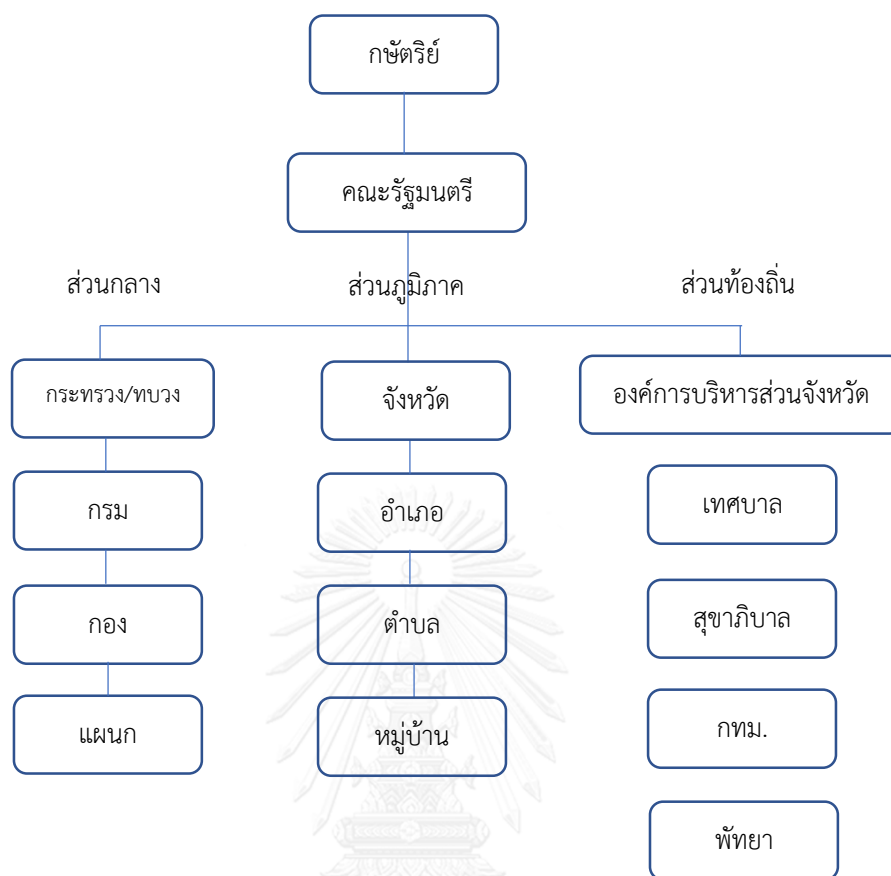
สังคม และวัฒนธรรมการเมืองแบบไพร่ฟ้าในสมัยนั้น จะมีเพียงความพร้อมถูกตรวจสอบระหว่างชนชั้นปกครองด้วยกันเองตามลำดับชั้น ระหว่างพระมหากษัตริย์กับขุนนาง ที่กษัตริย์เป็นศูนย์กลางอำนาจที่บรรดาขุนนางทั้งหลายต้องขึ้นต่อ (accountable to) กษัตริย์เท่านั้น

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สถานะของพระมหากษัตริย์ยังคงเป็นประมุขสูงสุดของประเทศดั้งเดิม แต่บทบาทและวิธีการใช้อำนาจนั้นแตกต่างออกไป พระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจทางบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการผ่านศาล เพราะวิธีคิดเกี่ยวกับสถานะของกษัตริย์และประชาชนเริ่มเปลี่ยนไป เดิมกษัตริย์คือสมมติเทพมีอำนาจสูงสุดในการปกครอง ประชาชนคือผู้ถูกปกครองมีสถานะต่ำกว่า แต่ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจเป็นของประชาชน ดังนั้นเมื่อวิธีคิดเกี่ยวกับสถานะเปลี่ยนไป ที่มาของอำนาจจึงเปลี่ยนไปด้วย ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจจึงกลายเป็นผู้ที่ตรวจสอบคนใช้อำนาจ แต่ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กษัตริย์จะถูกละเมิดมิได้ จึงใช้อำนาจทางการบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี ดังนั้น โดยหลักการของระบอบนี้ ประชาชนคือถืออำนาจสูงสุด และตรวจสอบผู้ปกครองได้ แต่ในกรณีของไทยในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้เป็นการเปลี่ยนชั่วคราวสูงสุดจากกษัตริย์มาสู่ข้าราชการ(Bidhya Bowornwathana, 2011: 35)

## 2. โครงสร้างการบริหารราชการ และความเป็นรัฐราชการ

เมื่อสถานะและวิธีคิดเปลี่ยนไป การจัดโครงสร้างการบริหารราชการก็เปลี่ยนไป โดยเฉพาะในส่วนของกษัตริย์ที่ปรับบทบาทจากการเป็นผู้ปกครอง และบริหารราชการเอง เป็นการใช้อำนาจบริหารผ่านคณะรัฐมนตรี โดยทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีขึ้นบริหารราชการแผ่นดิน ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา โดยทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้กฎหมายตามคำแนะนำของรัฐสภา และทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาล โดยแต่งตั้งผู้พิพากษาตามข้อเสนอของคณะกรรมการตุลาการเพื่อทำหน้าที่พิพากษารรคดีภายใต้พระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ ดังแผนภาพ

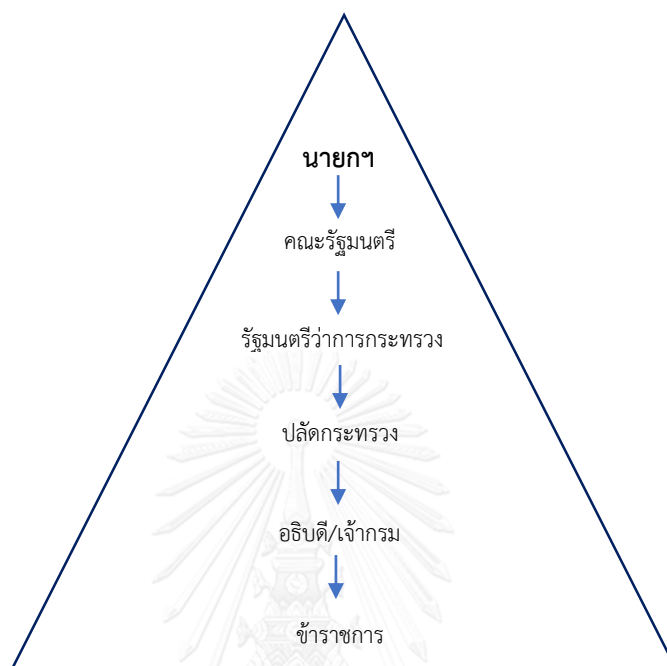




**แผนภาพที่ 4.4** แสดงโครงสร้างการบริหารราชการหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จากแผนภาพแสดงให้เห็นถึงโครงสร้างทางการบริหารที่เปลี่ยนไป โดยเฉพาะการมีคณะรัฐมนตรี เข้ามาเป็นตัวแสดงในระบบซึ่งทำหน้าที่ทางการบริหารแทนกษัตริย์ โดยมีบทบาททั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การบังคับบัญชากลไกทางการบริหารต่างๆ โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนกลางในระดับกระทรวงที่แบ่งกระทรวงออกตามหน้าที่ (function) ชัดเจนขึ้น โดยมีการเปลี่ยนแปลงรวม กระทรวงหลายครั้ง โดยเฉพาะมีการปรับปรุงกระทรวงวังและตั้งขึ้นเป็นสำนักพระราชวังเมื่อพ.ศ. 2478 (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2554: 113) ตั้งสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อพ.ศ. 2476 เป็นหน่วยงานระดับกระทรวงเพื่อทำหน้าที่ประสานงานและกำกับดูแลกระทรวงต่างๆ ทำให้ในเวลานั้นหน่วยงานระดับกระทรวงลดลงเหลือเพียง 7 กระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเศรษฐการ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงพระคลัง กระทรวงธรรมการ กระทรวงการต่างประเทศ ขยายเป็น 13 กระทรวง ในปีพ.ศ. 2522 (นิสตาร์ก เวชยานนท์, 2558: 158-159)

ในส่วนการจัดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาที่มีความชัดเจนมากขึ้นตามโครงสร้างของระบบราชการที่ขยายตัว ในขณะที่บทบาทของกษัตริย์ลดลงไป ไม่ได้เป็นผู้อำนวยการทางบริหารเอง แต่มีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการ ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 4.5 แสดงสายการบังคับบัญชาในสมัยหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

จะเห็นได้ว่าผู้บังคับบัญชาสูงสุดนั้นเปลี่ยนไปจากกษัตริย์เป็น นายกรัฐมนตรี และมีกลไกระดับคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยระดับนโยบายและกำหนดทิศทางทั่วประเทศ ในขณะที่มีกระทรวงเป็นหน่วยงานที่ถูกแบ่งตามหน้าที่ (function) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชา และปลัดกระทรวงเป็นหัวหน้าข้าราชการในกระทรวง

อย่างไรก็ตามสภาพการเมืองและการบริหารในช่วงเวลาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองนั้น มีสภาพเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบและเป็นรัฐราชการ (Bureaucratic polity) เพราะมีการทำรัฐประหารยึดอำนาจโดยทหารหลายครั้ง ข้าราชการขึ้นมามีบทบาทในทางการเมือง ในขณะที่กลไกและโครงสร้างสถาบันประชาธิปไตยไม่มีความก้าวหน้า โดยเฉพาะในช่วงการปกครองโดยเผด็จการจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถูกห้ามให้มีพรรคการเมือง (ลิขิต ธีรเวคิน, 2547: 149) และปกครองด้วยระบอบเผด็จการเต็มรูปแบบ ในโครงสร้างของระบบการเมืองที่มีเพียง รัฐบาล และข้าราชการภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ในขณะที่ประชาชนไม่มีบทบาททางการเมืองใดๆ

### 3.การเกิดระบบข้าราชการพลเรือน

ดังที่ได้กล่าวมา ว่าการปกครองไทยตั้งสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จนถึงก่อนการปฏิรูปในสมัยรัชกาลที่ 5 พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจสูงสุดในการแต่งตั้ง เลื่อนขั้น ปลดออก ข้าราชการ ระบบการบริหารงานบุคคลในราชการไทยขึ้นอยู่กับกษัตริย์และขุนนางชั้นผู้ใหญ่ มิได้มีมาตรฐานใดกำหนดไว้อย่างชัดเจน จนกระทั่งเริ่มมีการวางระบบข้าราชการพลเรือนของไทย ในช่วงปลายรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งขณะนั้นเป็นเพียงแนวคิดที่ต้องการจัดระบบ และกำหนดมาตรฐานคนเข้ารับราชการ เพราะที่ผ่านมาไม่เคยมีการวางระบบการรับคนเข้ารับราชการแต่อย่างใด เริ่มมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2472 กำหนดให้มีกรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ.) ทำหน้าที่จัดการสอบเพื่อเลือกสรรผู้สมัครเข้ารับราชการพลเรือน ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพ.ศ.2475 จึงปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2476 มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 24 เมษายน 2477 และเปลี่ยนจากก.ร.พ. เป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, ม.ป.ป.) ตลอดจนการกำหนดประเภทข้าราชการ การวางหลักการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก คุณสมบัติข้าราชการ วินัย และโทษข้าราชการ

การมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงเป็นการกำหนดมาตรฐานของข้าราชการ ทำให้ข้าราชการมีมาตรฐานการปฏิบัติงานตามสายการบังคับบัญชาชัดเจนมากขึ้น ถูกควบคุมด้วยข้อบังคับทางวินัยและมาตรการลงโทษที่เป็นระบบชัดเจนขึ้น เช่น ไล่ออก ปลดออก ตัดเงินเดือน ต่าหนีโทษ ภาคทัณฑ์ (กฎก.พ.ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479, 2480; พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479, 2479)

ดังนั้นความพร้อมถูกตรวจสอบ (accountability) ในยุคหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ จึงมีเพียงความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic accountability) ที่อยู่ในโครงสร้างสายการบังคับบัญชา (hierarchy) ของหน่วยงานราชการที่เด่นชัดที่สุด ในขณะที่ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ก็ยังไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ มีเพียงโครงสร้างของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง และพรรคการเมืองอันเป็นสถาบันทางการเมืองยังไม่เข้มแข็ง

#### 4.4 ยุคประชาธิปไตยหลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540

ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนถึงสิ้นสุทธัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ พ.ศ.2531 ระบอบการปกครองที่ถูกขนานนามว่าเป็นประชาธิปไตยครึ่งใบ และรัฐราชการ ได้หยั่งรากลึกในโครงสร้างการเมืองการบริหารประเทศ แม้การเริ่มเข้าสู่สุทธัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ พ.ศ.2531 ที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป จะดูเหมือนว่าประเทศกำลังเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ก็ยังมีเหตุการณ์ยึดอำนาจโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (รสช.) เมื่อพ.ศ. 2534 และวิกฤติการณ์พฤษภาทมิฬ เป็นปรากฏการณ์ที่สะท้อนการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างทหาร กับชนชั้นกลาง(ลิขิต ธีรเวคิน, 2547: 237) ที่เกิดขึ้นใหม่อันเป็นผลผลิตจากเศรษฐกิจของประเทศที่กำลังเติบโตกระตุ้นให้ประชาชนตื่นตัวและสนใจการเมืองมากขึ้น ภายหลังกษัตริย์บดินทรเดชาฯ ปันยารชุน สถาปนาการเมืองเริ่มกลับสู่ประชาธิปไตยอีกครั้งในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นายบรรหาร ศิลปอาชา พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ จนเกิดวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้งในปี พ.ศ.2540 อีกจนประเทศไทยต้องเป็นหนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ สะท้อนความอ่อนแอของระบบเศรษฐกิจและการขาดธรรมาภิบาล

การเกิดขึ้นของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนมีกระบวนการร่าง และออกเสียงประชามติ ที่เป็นประชาธิปไตยมากที่สุดฉบับหนึ่งในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ซึ่งในช่วงเวลาแห่งความเปลี่ยนแปลงนั้นระบบราชการไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนักหากพิจารณาในเชิงโครงสร้าง แต่ภายหลังกการขึ้นดำรงตำแหน่งของรัฐบาล พ.ต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้รับโอกาสทางการเมืองจากรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 ที่มุ่งหวังให้ระบบการเมืองมีความมั่นคง แข็งแกร่งมากกว่าที่ผ่านมา ตลอดจนแนวคิดของรัฐบาลทักษิณที่หวังผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการให้มีความทันสมัยแบบเอกชน ทำให้เกิดกระแสการปฏิรูประบบราชการไทยขนาดใหญ่ ที่ทำให้โครงสร้างและการบริหารราชการเปลี่ยนไปมากกว่าที่เคยเป็นมา นับตั้งแต่สมัยการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การปฏิรูประบบราชการดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จาก 14 กระทรวง 1 ทบวง ขยายเป็น 20 กระทรวง ตามพ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ทำให้มีกระทรวง เป็น 20 กระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลังกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวง

พลังงาน กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม (นิสดารค์ เวชยานนท์, 2558: 209)

2. การเกิดองค์กรใหม่ตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ชี้ขาด และกำกับ จำนวน 10 หน่วยงาน ซึ่งเป็นองค์การภาครัฐรูปแบบหนึ่ง ที่ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติการกิจการหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น (นพดล เสงเจริญ, 2549)

ประเภทองค์การฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประเภทองค์การตรวจสอบและวินิจฉัยปัญหา ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)

ประเภทองค์การอิสระให้คำปรึกษา ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ประเภทองค์การอิสระที่ทำหน้าที่กำกับ ได้แก่ คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

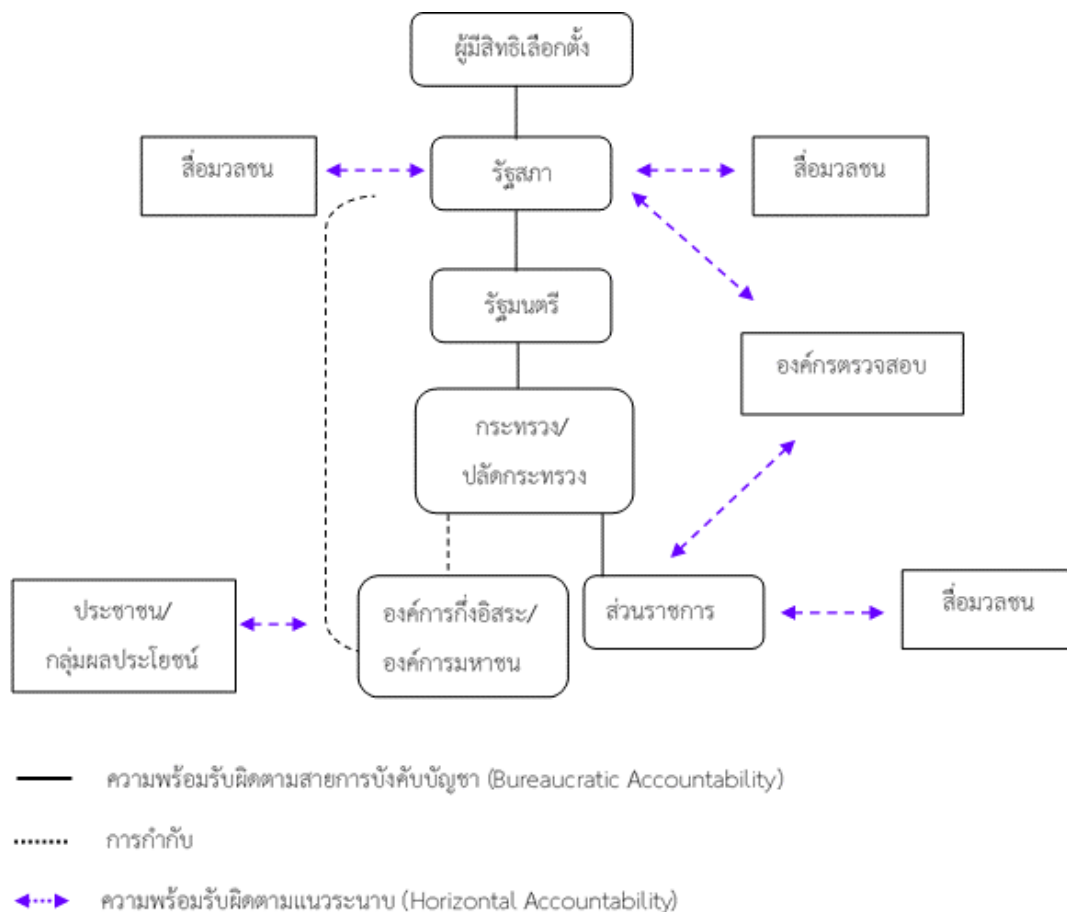
### 3. การเกิดองค์การภาครัฐรูปแบบใหม่ องค์กรมหาชน

รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการปฏิรูประบบราชการ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ จนนำไปสู่การจัดตั้งองค์การมหาชนทั้งประเภทที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) (ลิขิต ธีรเวคิน, 2547: 302; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2553: 26) ซึ่งมีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ และไม่ใช้รัฐวิสาหกิจ และมีรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานที่แตกต่างไปจากส่วนราชการอย่าง กระทรวง ทบวง กรม

### 4. โครงสร้างการบริหารราชการเปลี่ยน ความพร้อมถูกตรวจสอบก็เปลี่ยน

เมื่อการเกิดองค์กรรูปแบบใหม่อย่างองค์การมหาชน และหน่วยงานในกำกับที่โครงสร้างการบริหารต่างไปจากส่วนราชการ โดยใช้โครงสร้างที่การบริหารงานในรูปของคณะกรรมการเอกชน บริษัท ซึ่งมีคณะกรรมการนโยบายเป็นโครงสร้างส่วนบนสุด และ CEO เป็นหัวหน้าคณะ

กรรมการบริหาร แยกขาด ไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวง รัฐมนตรีกระทรวงมีอำนาจเพียงการกำกับหน่วยงานเท่านั้น ทำให้หน่วยงานประเภทองค์การมหาชนมีความเป็นอิสระมากกว่าส่วนราชการ ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 4.6 แสดงความแตกต่างของโครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชน และส่วนราชการ

ในขณะเดียวกันเมื่อสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) จากกระทรวงหายไป จึงทำให้ความพร้อมถูกตรวจสอบแบบราชการ (Bureaucratic accountability) ถูกตัดทอนจนหายไป แต่ถูกแทนที่ด้วยการรายงานในรูปแบบของรายงานประจำปี (annual report) โดยตรงต่อรัฐสภาและหรือคณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นผู้แทนของประชาชนโดยตรง แต่ในทางกลับกันก็มีความพร้อมถูกตรวจสอบแบบอื่นๆที่เพิ่มขึ้นมามากขึ้น ซับซ้อนมากขึ้น เช่น ความพร้อมถูกตรวจสอบในแนวระนาบ (Horizontal Accountability) ซึ่งมีภาคประชาชนสังคมและสื่อมวลชนเป็นผู้คอย

ตรวจสอบโดยการตั้งคำถาม ผ่านช่องทางสื่อต่างๆ เป็นการตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ในขณะที่การเกิดองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ อย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ(ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน(ส.ต.ง.) ศาลปกครอง ก็มีบทบาทในการเป็นหน่วยตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ที่เพิ่มขึ้นด้วย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ตั้งแต่การเกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 เป็นต้นมา โครงสร้างระบบราชการมีการเปลี่ยนแปลง และพัฒนาต่างไปจากเดิมค่อนข้างมาก โดยเฉพาะการเกิดองค์กรรูปแบบใหม่ อย่างองค์การมหาชน องค์กรกึ่งอิสระ (องค์กรในกำกับของฝ่ายบริหาร) ทำให้โครงสร้างของระบบราชการมีความซับซ้อนมากขึ้น ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบก็มีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดธรรมาภิบาลมากขึ้น แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนผ่านในเชิงโครงสร้างของระบบราชการ ซึ่งทำให้ความพร้อมถูกตรวจสอบมีวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

ตารางที่ 4.1 สรุปการเปลี่ยนผ่านโครงสร้างการเมืองการปกครองกับความพร้อมถูกตรวจสอบ

ยุคสมัย	ระบบการเมือง	อำนาจ	ระบบราชการ	ความพร้อมถูกตรวจสอบ
รัตนโกสินทร์ ตอนต้น	สมบูรณาญาสิทธิราชย์	รวมศูนย์ที่ พระมหากษัตริย์ และขุนนาง	เรียบง่ายไม่ ซับซ้อน	ขึ้นต่อกษัตริย์
รัชกาลที่ 5	สมบูรณาญาสิทธิราชย์	รวมศูนย์ที่ พระมหากษัตริย์	เริ่มวาง ระบบ	ขึ้นต่อกษัตริย์
หลังการ เปลี่ยนแปลง การปกครอง	ประชาธิปไตยครึ่งใบ	รวมศูนย์ที่ระบบ ราชการ	ขยายตัว และเข้มแข็ง	เน้นBureaucratic accountability
หลัง รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540	ประชาธิปไตย	ประชาชนและ นักการเมือง	เกิด หน่วยงาน รูปแบบใหม่ มากขึ้น	เปลี่ยนผ่าน ซับซ้อนและ หลากหลายมาก ขึ้น

## 4.5 สรุป

ความพร้อมถูกตรวจสอบเป็นเรื่องที่มาพร้อมกับพัฒนาการการเมืองการปกครองและโครงสร้างการบริหารราชการในแต่ละยุคสมัยที่เปลี่ยนผ่านระบบการปกครอง ระบบการเมืองเป็นตัวบอกว่าอำนาจอยู่ที่ใคร และใช้ผ่านกลไก ซึ่งก็คือระบบราชการนั้นมีหน้าตาอย่างไร ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 และก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อำนาจรวมศูนย์อยู่ในมือพระมหากษัตริย์และขุนนาง ระบบราชการซึ่งมีรูปแบบเป็นองค์การราชการอยู่ในฐานะกลไก เครื่องมือในการใช้อำนาจความพร้อมถูกตรวจสอบจึงขึ้นต่อกษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่ประชาชนมีสถานะเป็นผู้ถูกปกครอง ไม่มีสิทธิมีเสียงที่จะเรียกร้องอะไร แนวคิดความพร้อมถูกตรวจสอบซึ่งเป็นเรื่องที่มาพร้อมกับคติการปกครองแบบประชาธิปไตยจึงยังไม่เกิดในยุคนั้น ในขณะที่รูปแบบองค์การมีความเรียบง่ายไม่ซับซ้อนเพราะมีเพียงองค์การราชการเพียงรูปแบบเดียว

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบประชาธิปไตย ที่มาพร้อมกับแนวคิดที่ว่าอำนาจเป็นของประชาชน แต่ในช่วงเริ่มแรกอำนาจไม่ได้อยู่กับประชาชนอย่างแท้จริงเพราะตกอยู่กับข้าราชการทหาร จึงทำให้ยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง การเปลี่ยนผ่านอำนาจการปกครองทำได้แค่เพียงแค่เปลี่ยนมือจากพระมหากษัตริย์และขุนนาง ไปอยู่กับฝ่ายข้าราชการ ในขณะที่โครงสร้างระบบราชการก็ได้มีพัฒนาการเข้มข้นมากขึ้นเรื่อย ๆ แต่รูปแบบขององค์การก็ยังคงเป็นองค์การแบบราชการเช่นเดิม ความพร้อมถูกตรวจสอบที่เห็นเป็นรูปร่างชัดเจนที่สุดคือ ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic accountability) ที่เน้นสายการบังคับบัญชา

จนกระทั่งสิ้นสุดยุคทหาร การเกิดรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ระบบการเมืองและสังคมมีพัฒนาการที่เปลี่ยนไป อำนาจรัฐเปลี่ยนไปอยู่ในมือประชาชนผ่านผู้แทนที่เป็นนักการเมืองมากขึ้น ระบบราชการเริ่มมีรูปแบบองค์การที่ซับซ้อนมากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน การเกิดองค์การรูปแบบใหม่ที่โครงสร้างการบริหารต่างไปจากเดิม ความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการที่เคยมีอยู่เดิมและเป็นกระแสหลักมายาวนานก็น่าจะมีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงรูปแบบซับซ้อนหลากหลายมากขึ้นกว่าเดิม

ดังนั้น ในบทถัดไปจะเสนอผลการศึกษาที่อธิบายถึงสถานะของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลของไทยในปัจจุบัน จำนวน 5 กรณีศึกษา โดยมุ่งศึกษาไปที่โครงสร้างส่วนคณะกรรมการในองค์การกึ่งอิสระ (Board) ว่ามีรูปแบบความพร้อมถูกตรวจสอบเป็นอย่างไร กรรมการถูกตรวจสอบโดยใคร ในเรื่องอะไร ใช้เครื่องมืออะไรในการตรวจสอบ โดยมี



มาตรฐานอะไร มีกลไกการลงโทษหรือไม่ มีปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบอย่างไร และควรแก้ไขอย่างไร



## บทที่ 5

### ผลการศึกษา: กรณีศึกษาความพร้อมถูกตรวจสอบของ องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

จากบทที่ว่าด้วยเรื่องพัฒนาการความพร้อมถูกตรวจสอบของไทย ได้อธิบายถึงการเปลี่ยนผ่านระบอบการปกครองของไทยตั้งแต่ระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชควบคู่ไปกับการเติบโตพัฒนาการระบบราชการซึ่งจากเดิมมีเพียงองค์การแบบราชการ (Bureaucracy) เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนประเทศ จนกระทั่งเข้าสู่ยุคการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งผลักดันให้เกิดองค์การรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงและซับซ้อนมากขึ้น จนกระทั่งหน้าตา รูปแบบขององค์การสมัยใหม่เปลี่ยนแปลงไป มีการเกิดองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะซึ่งเป็นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ทำให้ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบจากเดิมที่รูปแบบเพียงความพร้อมถูกตรวจสอบตามราชการ (Bureaucratic accountability) ตามโครงสร้างองค์การแบบราชการได้เปลี่ยนแปลงและมีความซับซ้อน หลากหลายมากขึ้นกว่าเดิม

ดังนั้น ในบทนี้จะเป็นการมุ่งอธิบายผลการศึกษาที่เป็นข้อเท็จจริง (fact) ว่าด้วยระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลของไทย จำนวน 5 กรณีศึกษา ได้แก่ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS) สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ศุภสภา และธนาคารแห่งประเทศไทย โดยในแต่ละกรณีศึกษาจะเริ่มต้นด้วยการกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐานขององค์การซึ่งจะเผยให้เห็นถึงธรรมชาติขององค์การที่มีภารกิจหน้าที่เฉพาะด้านของตน จากนั้นจะเป็นการอธิบายระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของแต่ละองค์การ โดยมุ่งอธิบายในส่วนคณะกรรมการ (Board) ซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนบนที่มีอำนาจสูงสุดขององค์การ (Supreme authority) ว่าใครเป็นผู้ตรวจสอบ ตรวจสอบเรื่องอะไร มีเครื่องมืออะไรในการตรวจสอบ โดยมีมาตรฐานอะไร มีกลไกการลงโทษหรือไม่ ตลอดจนข้อค้นพบถึงปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ และแนวทางการแก้ไข อันจะนำไปสู่บทสรุปที่ฉายให้เห็นภาพรวมของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

## 5.1 กรณี องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS)

### 1. ข้อมูลพื้นฐานและธรรมชาติขององค์การ

#### 1.1 ความเป็นมาและเจตนารมณ์การจัดตั้ง

สถานการณ์สื่อในประเทศไทยก่อนก่อตั้งทีวีสสาธารณะ มีพัฒนาการมาจากบทบาทการใช้สื่อ เป็นเพื่อเป็นเครื่องมือสื่อสารการปลุกกระแสรักชาติ การรับใช้อำนาจทางการเมืองโดยรัฐ และการ เป็นเครื่องมือในเชิงพาณิชย์โดยนายทุนธุรกิจ จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้สถานะของสื่อถูกตั้ง คำถามมาโดยตลอดถึงการทำหน้าที่ ในขณะที่สังคมก็ไม่มีทางเลือกในการบริโภคสื่อเพราะที่ผ่านมามีถูก กำหนดนโยบายและเนื้อหาโดยรัฐ และเอกชนรายใหญ่ที่ครอบงำธุรกิจสื่อ จนกระทั่ง การเกิด วิกฤติการณ์ความรุนแรงทางการเมืองพฤษภาคม พ.ศ.2535 จนนำไปสู่การเกิดสถานีโทรทัศน์ไอทีวี ทีวีสเสรี เมื่อปีพ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นสื่อเชิงพาณิชย์ที่สามารถตอบโจทย์ในแง่ความเป็นสื่ออิสระ และ นำเสนอข่าวสารเชิงวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่ก็ถูกการเมืองแทรกแซงจนผิดไปจาก เจตนารมณ์ของการก่อตั้งสถานี จนนำไปสู่การเรียกคืนสัมปทานคลื่นและปิดฉากไอทีวี และถือกำเนิด ทีวีสสาธารณะแห่งแรก คือ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.หรือ ThaiPBS) เมื่อวันที่ 15 ม.ค.2551 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การของรัฐที่เป็นอิสระ มี กฎหมายเฉพาะของตัวเองคือ พ.ร.บ.องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 อันเป็นหลักประกันในแง่ความเป็นอิสระทางการบริหาร ใช้กลไกรัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบอัน เป็นหลักประกันในแง่ความเป็นอิสระทางการเมือง และได้รับงบประมาณจากภาษีสรรพสามิตจากสุรา และยาสูบ ร้อยละ 1.5 แต่ไม่เกิน 2,000 ล้านบาทต่อปี อันเป็นหลักประกันในความเป็นอิสระทาง ธุรกิจ (องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, 2552: 22-26)

ดังนั้น เจตนารมณ์ในการก่อตั้ง ThaiPBS คือการเป็นหน่วยให้บริการ (service delivery agency) เป็นทีวีสสาธารณะเพื่อตอบโจทย์ทั้งในด้านคุณภาพของเนื้อหาสาระ ความเป็นอิสระทาง วิชาชีพสื่อ ความเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง และตอบสนองต่อความต้องการของ สังคม

#### 1.2 บทบาทหน้าที่

##### 1.2.1 วัตถุประสงค์องค์การตามกฎหมาย

นอกจากบทบาทหน้าที่หลักในการเป็นสถานีโทรทัศน์ที่นำเสนอข่าวสารและรายการ ที่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะตามหลักจรรยาบรรณสื่อมวลชนแล้ว ThaiPBS ยังให้ความสำคัญกับ บทบาทด้านประชาธิปไตย การมีส่วนร่วม ความเป็นกลางทางการเมืองและผลประโยชน์ทางธุรกิจ บน

หลักความเข้าถึงและเป็นธรรม ดังปรากฏในมาตรา 6 ของ พ.ร.บ.องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ  
 สาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 ที่ระบุวัตถุประสงค์ขององค์การไว้ 6 ประการ ได้แก่

1. ดำเนินกิจการวิทยุกระจายเสียง และวิทยุโทรทัศน์ที่จะสนับสนุนการพัฒนาสังคมที่มี  
 คุณภาพคุณธรรม บทพื้นฐานความเป็นไทย โดยผ่านการบริการข่าวสารที่เที่ยงตรง รอบ  
 ด้าน สมดุล และซื่อตรงต่อจรรยาบรรณ
2. ผลิตรายการทางด้านข่าวสารสารประโยชน์ทางการศึกษาและสารบันเทิงที่มีสัดส่วน  
 อย่างเหมาะสมและมีคุณภาพสูง เน้นความหลากหลายในมิติต่างๆ โดยมุ่งดำเนินการ  
 อย่างปราศจากอคติทางการเมืองและผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ และยึดถือประโยชน์  
 สาธารณะเป็นสำคัญ
3. ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชนให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของโลกเพื่อประโยชน์ทั้ง  
 ระดับชาติและระดับท้องถิ่นผ่านทางกรให้บริการข่าวสารและประโยชน์อื่น
4. ส่งเสริมเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารเพื่อสร้างสังคมประชาธิปไตยที่ประชาชนได้รับ  
 ข่าวสารอย่างเท่าเทียมกัน
5. สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงทางอ้อมในการกำหนดทิศทางการ  
 ให้บริการขององค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ
6. สนับสนุนกิจกรรมสาธารณประโยชน์อื่นๆ

### 1.2.2 วิสัยทัศน์ พันธกิจ

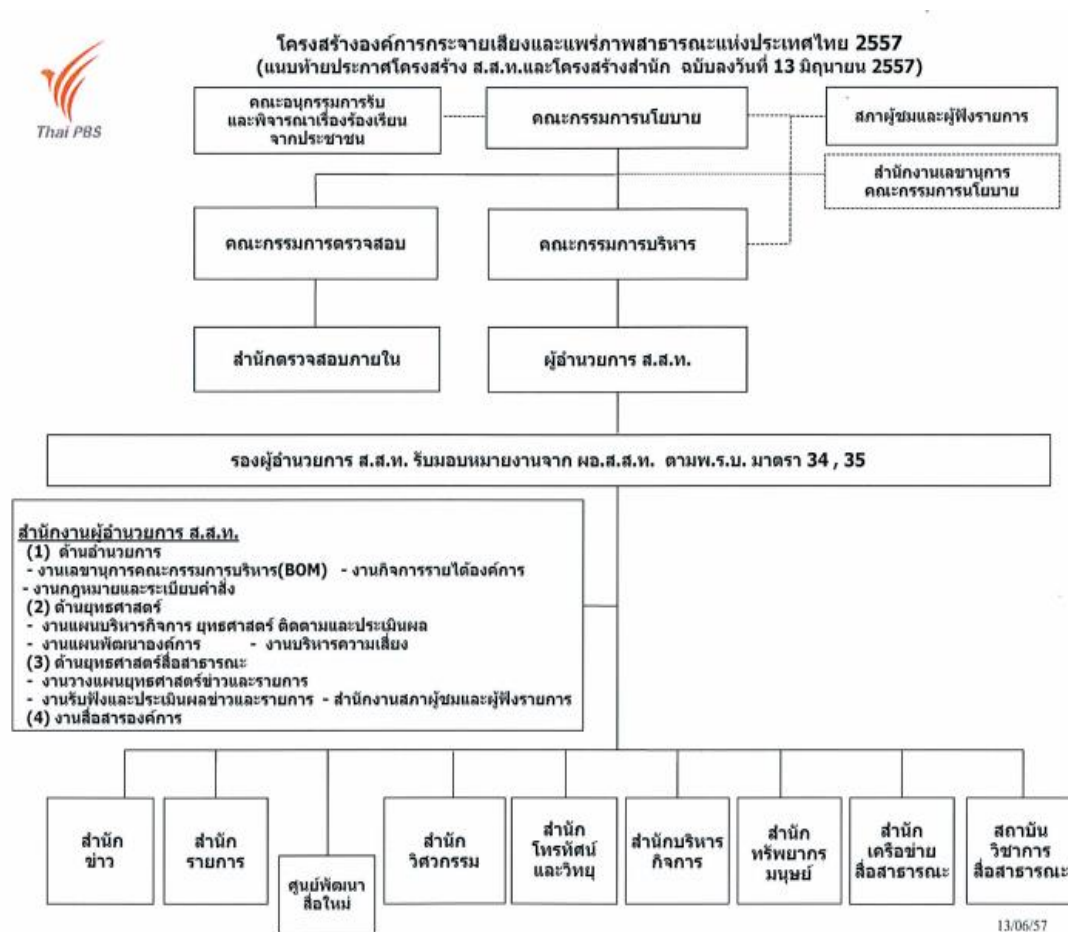
องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (2558b: 12) ได้  
 กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “มุ่งมั่นเป็นสถาบันสื่อสาธารณะ ที่สร้างสรรค์สังคมคุณภาพและคุณธรรม” และ  
 มีพันธกิจ คือ “ดำเนินการผลิตรายการ ให้บริการข่าวสาร ความรู้ สารบันเทิง ที่มี  
 คุณภาพและมาตรฐาน ตามข้อบังคับด้านจริยธรรมขององค์กร เพื่อเผยแพร่ผ่านสื่อทุกแขนง โดย  
 ยึดถือผลประโยชน์สาธารณะและความคุ้มค่าเป็นสำคัญ”

### 1.3 โครงสร้างการบริหารงาน

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย(ThaiPBS) แบ่งโครงสร้าง  
 การบริหารงานส่วนบนออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ 1.ส่วนกรรมการนโยบาย (กนย.) ซึ่งเป็นส่วนบนสุดของ  
 องค์กรทำหน้าที่ในการกำหนดทิศทางการนโยบายของหน่วยงาน(Policy Board) 2. ส่วนคณะกรรมการ  
 บริหาร (Administrative Board) เป็นส่วนที่ขึ้นต่อกรรมการนโยบาย โดยมีผู้อำนวยการเป็นประธาน  
 ทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ 3. ส่วนนำเข้านโยบาย (Policy input) ได้แก่ สภาผู้ชมและผู้ฟัง  
 รายการและคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งเป็นส่วนที่นำความ  
 คิดเห็นและเรื่องร้องเรียนต่างๆมาประกอบการกำหนดนโยบายและปรับปรุงการดำเนินงานของ

องค์การ และ 4. ส่วนการตรวจสอบ ได้แก่ คณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งขึ้นต่อคณะกรรมการนโยบาย มีหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานภายใน โดยมีสำนักตรวจสอบภายในเป็นกลไกการปฏิบัติงาน

โครงสร้างส่วนล่าง ซึ่งเป็นส่วนปฏิบัติการ (Operation units) แบ่งออกเป็น 9 สำนัก แต่ละสำนักมีผู้อำนวยการสำนักเป็นผู้บังคับบัญชา ซึ่งขึ้นตรงต่อผู้อำนวยการ ปรากฏดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 5.1 แสดงโครงสร้างการบริหารงาน ส.ส.ท.

ที่มา: เว็บไซต์องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (2558a)

#### 1.4 องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการนโยบาย

กรรมการนโยบายมีทั้งหมด 9 คน มีประธาน 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน ซึ่งแบ่งตามความเชี่ยวชาญ 3 ด้าน ได้แก่ ด้านกิจการสื่อสารมวลชน 2 คน ด้านการบริหารจัดการองค์กร 3 คน ด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย การพัฒนาชุมชน การเรียนรู้และศึกษา การคุ้มครองและ

พัฒนาเด็กเยาวชนครอบครัว หรือการส่งเสริมสิทธิผู้ด้อยโอกาสทางสังคม 4 คน โดยมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา

คณะกรรมการสรรหา มีทั้งสิ้น 15 คน โดยมีที่มาจากหน่วยงานอิสระที่ได้รับการยอมรับจากสังคม(สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550: 8) ได้แก่ (1)ประธานสภาการหนังสือพิมพ์ (2)นายกสมาคมนักข่าววิทยุโทรทัศน์ไทย (3)นายกสมาพันธ์สมาคมวิชาชีพวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (4)ประธานสภาสถาบันวิชาการด้านสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย (5)ประธานคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (6)ประธานสหพันธ์องค์กรผู้บริโภค (7)ประธานสภาองค์กรพัฒนาเด็กและเยาวชนในพระบรมราชูปถัมภ์ (8)ประธานสภาคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย (9)นายกสภานายความ (10)ประธานสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (11)ผู้จัดการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (12)ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (13)ปลัดกระทรวงการคลัง (14)ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม (15)ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ

สังเกตได้ว่าสัดส่วนของกรรมการสรรหาที่มาจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) มีถึง 5 คน (ลำดับที่ 5,6,7,8,10) มากกว่าหน่วยงานวิชาชีพสื่อซึ่งมี 4 คน (ลำดับที่ 1-4) และ จากส่วนราชการ ซึ่งมี 4 คน (ลำดับที่ 12-15)

เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้รายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการนโยบายแล้วก็จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

### 1.5 คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการนโยบาย

คุณสมบัติของกรรมการนโยบายต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี มีสัญชาติไทย ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ เสมือนไร้ความสามารถสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระ เป็นกลาง สุจริต ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกโทษตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป ไม่เคยถูกปลดออก ไล่ออก ให้ออกจากงาน เพราะประพฤติชั่วร้ายแรงหรือทุจริต ไม่เคยต้องคำพิพากษาเพราะเหตุร้ายรั่วยผิดปกติ

มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระติดกัน ข้อห้ามห้าม ในระหว่างดำรงตำแหน่งต้องไม่เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างประจำหน่วยของรัฐ ยกเว้นเป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย ไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทุกระดับ ไม่เป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานรัฐอื่นๆ ไม่เป็นหุ้นส่วนหรือมีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจในแวดวงวิทยุโทรทัศน์ และต้องไม่เป็น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการที่กระทำกับหน่วยงาน หรือกิจการที่แข่งขันกับหน่วยงานทั้งทางตรง ทางอ้อม

กรรมการนโยบายพ้นจากตำแหน่งนอกจากหมดวาระ ก็ต่อเมื่อ ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติ หรือละเมิดข้อห้ามขณะดำรงตำแหน่ง ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดียังไม่สิ้นสุด หรืออยู่ระหว่างการรอโทษ ยกเว้นคดีที่กระทำโดยประมาท คดีที่เป็นความผิดลหุโทษ หรือคดีฐานหมิ่นประมาท

## 1.6 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกิจการโดยทั่วไปของหน่วยงาน โดยให้ความเห็นชอบแผนการบริหารกิจการ แผนจัดทำรายการ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร ผู้อำนวยการ และถอดถอนผู้อำนวยการ ควบคุมการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมพร้อมบทลงโทษในทุกระดับขององค์กร กำหนดข้อบังคับด้านจริยธรรมวิชาชีพสื่อ กำหนดระเบียบการบริหารบุคลากรและการเงินงบประมาณ กำหนดค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่นของผู้บริหารและรองผู้บริหาร กำหนดให้มีการวิจัยเพื่อพัฒนาคุณภาพรายการ แต่งตั้งอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และเผยแพร่ต่อสาธารณชนและอื่นๆ

ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายโดยหลัก คือ เป็นผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker) เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและระเบียบต่างๆ เป็นผู้อนุมัติแต่งตั้งผู้บริหารและควบคุมกำกับการทำงาน และเป็นผู้รายงานผลการดำเนินงานสู่สาธารณะ

## 1.7 ธรรมชาติขององค์การ : โครงสร้างที่รองรับความเป็นอิสระในบทบาทสื่อสาธารณะ

จากข้อมูลพื้นฐานข้างต้น โดยสรุป องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS) เป็นหน่วยให้บริการ (Service delivery agency) ที่วิสาหกิจ ทำหน้าที่ผลิตและเผยแพร่สื่อออกสู่สาธารณะ จากความเป็นมาต้นกำเนิดขององค์การจะเห็นได้ว่าเกิดจากปรากฏการณ์และวิกฤติวงการสื่อในไทยในอดีตที่ไม่ค่อยมีอิสระในการดำเนินงานเนื่องจากสื่อในไทยมีสถานะเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายรัฐ และหรือกลุ่มทุนเท่านั้น ซึ่งการดำเนินงานสื่อสาธารณะต้องการพื้นที่ความเป็นอิสระในการนำเสนอข้อมูลข่าวสาร การเกิดขึ้นของ ThaiPBS จึงเป็นการตอบโจทย์ความต้องการทั้งของสังคมและกลุ่มวิชาชีพสื่อที่ต้องการองค์การสื่อสาธารณะที่ดำเนินงานได้อย่างเป็นอิสระ

จากพื้นฐานความต้องการเป็นสื่อสาธารณะที่เป็นอิสระ การออกแบบขององค์การจึงถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะของตนเอง ไม่ขึ้นต่อสายการบังคับบัญชาของกระทรวงเยี่ยงส่วนราชการ ThaiPBS จึงมีสถานะเป็นองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ อีกทั้งยังได้รับงบประมาณจากภาษีสรรพสามิตจากสุราและยาสูบอย่างน้อยปีละ 2,000 ล้านบาท ทำให้ไม่ต้องพึ่งพิงรายได้จากการโฆษณา อันเป็นหลักประกันถึงความเป็นอิสระทางงบประมาณ ในขณะที่การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานกำหนดให้มีโครงสร้างส่วนคณะกรรมการนโยบายเป็นโครงสร้างที่มีอำนาจสูงสุดในองค์การ (Supreme authority) โดยที่มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาที่เน้นสัดส่วนจากภาคประชาสังคม ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายก็ให้น้ำหนักและ

ความสำคัญกับกรรมการด้านประชาธิปไตยมากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์การเป็นสื่อสาธารณะ และยังมีสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการเป็นส่วนนำเข้า (input) ความต้องการของประชาชนที่มีต่อการนำเสนอเนื้อหาของทางสถานี

ดังนั้น องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS) จึงมีธรรมชาติต้องการที่เป็นองค์การสื่อสารมวลชนที่ต้องการความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเน้นการตอบสนองต่อความต้องการของสังคม จึงเป็นเหตุผลสำคัญของการจัดตั้งและออกแบบโครงสร้างองค์การดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 2. ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการนโยบาย พิจารณาจากประเด็นว่า ใครเป็นผู้ตรวจสอบคณะกรรมการนโยบาย (accountable to whom) ตรวจสอบเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไร (What standards) และจะเกิดผลหรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect)

### 2.1 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการนโยบายต่อประชาชน/สาธารณะ

คณะกรรมการนโยบายถือว่าเป็นโครงสร้างที่มีอำนาจสูงสุดในองค์การ และด้วยเหตุที่มีกฎหมายจัดตั้งเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะ ทำให้องค์การมีสถานะเป็นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ดังนั้น โดยหลักการผู้ตรวจสอบที่อยู่เหนือกว่าคณะกรรมการนโยบายขึ้นไป คือ ประชาชน

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การทำหน้าที่ควบคุม กำกับการผลิตสื่อ และจริยธรรมองค์การ*

ประเด็นการตรวจสอบจากประชาชน เรื่อง การทำหน้าที่ควบคุม กำกับการผลิตสื่อ และจริยธรรมองค์การ สามารถสะท้อนสู่สาธารณะได้ตลอดเวลา เนื่องจากองค์การมีหน้าที่ผลิตสื่อผ่านรูปแบบรายการโทรทัศน์และข่าวสารซึ่งออกอากาศอยู่เป็นประจำ ประชาชนจึงสามารถเห็นผลผลิตขององค์การผ่านสื่อได้ และผลผลิตนั้นเป็นตัวสะท้อนการทำหน้าที่ควบคุม กำกับของคณะกรรมการนโยบายโดยทางอ้อม

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ สื่อสังคมออนไลน์ คณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน และข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมและแนวทางปฏิบัติ*

เครื่องมือในการตรวจสอบการทำหน้าที่ควบคุม กำกับการผลิตสื่อ และจริยธรรมองค์การ ประชาชนสามารถทำได้ผ่านช่องทางการสื่อสารอย่างน้อย 2 ช่องทาง คือ

ช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ (Social media) และรายการ เช่น Facebook, Youtube และรายการเปิดบ้าน ThaiPBS ซึ่งช่องทางการเผยแพร่รายการ และเปิดให้ผู้ชมสามารถแสดงความคิดเห็น หรือข้อท้วงติงต่อเนื้อหาการดำเนินรายการต่างๆของทางสถานี ได้โดยตรง



ช่องทาง “คณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน” ซึ่งมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหารายการที่ออกอากาศ ตลอดจนพฤติกรรมการจริยธรรมการปฏิบัติงานของระดับเจ้าหน้าที่

เพราะฉะนั้น การผลิตผลงานในรูปแบบของรายการโทรทัศน์ จึงเป็นตัวสะท้อนการทำหน้าที่ของกรรมการนโยบายโดยทางอ้อม ซึ่งกำกับและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้บริหารและพนักงาน

ทั้งนี้ มีมาตรฐานเป็นไปตามข้อกำหนดในแนวทางปฏิบัติเพื่อธำรงจริยธรรมวิชาชีพ การผลิต การจัดหา และการเผยแพร่รายการองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยจริยธรรมของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน พ.ศ.2551 และข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยจริยธรรมของวิชาชีพเกี่ยวกับการผลิตและการเผยแพร่รายการ พ.ศ. 2552 ซึ่งคณะกรรมการนโยบายเป็นผู้กำหนดและประกาศใช้

#### *การลงโทษ*

การตรวจสอบผ่านช่องทางคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ซึ่งปรากฏและเผยแพร่สู่สาธารณะในรูปแบบรายงานการดำเนินงานของคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเป็นประจำทุกปี ซึ่งแสดงให้เห็นกระบวนการที่นำไปสู่การปรับปรุง แก้ไขการผลิตรายการ และมีสภาพบังคับทางวินัยต่อผู้ปฏิบัติงาน แต่ไม่มีการกำหนดมาตรการลงโทษ หรือสภาพบังคับที่อาจมีต่อกรรมการนโยบาย แม้ว่าในข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยว่าด้วยจริยธรรมของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงาน พ.ศ.2551 จะมีการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการนโยบายไว้ แต่ก็ไม่มีกระบวนการลงโทษที่จะมีต่อกรรมการนโยบายแต่อย่างใดหากเกิดการละเมิดจริยธรรม

## **2.2 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และวุฒิสภา**

โดยหลักการ เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายเป็นโครงสร้างส่วนบนสุดขององค์กร และการเป็นองค์กรในกำกับ ทำให้ไม่ขึ้นต่อกระทรวง ฉะนั้นโดยหลักการแล้ว เหนือขึ้นไปกว่าคณะกรรมการนโยบาย คือ ประชาชน เพราะได้รับงบประมาณจากภาษีประชาชน คณะกรรมการนโยบายจึงต้องมีความพร้อมถูกตรวจสอบต่อประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี (accountable to tax payers) (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559) โดยการรายงานประจำปีต่อตัวแทนประชาชนที่มาจากการเลือกตั้ง คือ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางอ้อมเช่นกัน

เรื่องที่ตรวจสอบ : การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ

เนื่องจากคณะกรรมการนโยบายเป็นผู้รับผิดชอบต่อภาพรวมทั้งหมดของหน่วยงาน คณะกรรมการนโยบายจึงต้องกำกับกับการปฏิบัติงานตลอดจนความเป็นไปทั้งหมดในหน่วยงานให้บรรลุ วัตถุประสงค์การจัดตั้งหน่วยงาน ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง (อดีตประธานกรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2558)

เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การรายงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา

เครื่องมือและวิธีการ คือ การจัดทำรายงานประจำปี และนำเสนอรายงานต่อ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา เพราะโดยหลักการแล้วจะรับผิดชอบต่อประชาชน แต่ในทางปฏิบัติ ประชาชนไม่สามารถเข้ามาดูหน่วยงานทั้งหมดได้ จึงต้องใช้กลไกทางอ้อมผ่านฝ่ายการเมืองดูแลแทน

“ในความเป็นจริง ประชาชนไม่สามารถดูแลคณะกรรมการ (Board)

องค์การอิสระทุกองค์กรได้ทั้งหมด จึงต้องฝากไว้กับตัวแทน คือ ส.ส.

และฝ่ายบริหาร หรือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคนทำหน้าที่ดูแลองค์กร

เหล่านี้แทนประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่สำคัญ เพราะ

ประชาชนเป็นคนจ่ายเงินภาษี ถ้าเขาไม่จ่ายภาษี รัฐบาลและ ส.ส.ก็

อยู่ไม่ได้ ก็เหมือนกัน” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและ

แพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์

2559)

ในด้านมาตรฐานมีการระบุไว้อย่างชัดเจนถึงมาตรฐานการรายงานต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา ว่าต้องกระทำภายใน 6 เดือนนับตั้งแต่สิ้นปีบัญชี และต้องเผยแพร่สู่สาธารณะด้วย ส่วนเนื้อหาารายงานต้องประกอบไปด้วย ผลการดำเนินงานเปรียบเทียบเป้าหมาย การประเมินผลการ ดำเนินงานประจำปี แผนงาน งบการเงิน รายงานผู้สอบบัญชี งบประมาณของปีถัดไป ความคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ การปรับปรุงตามความคิดเห็นที่ได้รับ และข้อมูลเรื่อง ที่ได้รับร้องเรียน (พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, 2551: 22; สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2550: 12)

“เขาก็มีสิทธิถามเราได้ทุกเรื่องในรายงาน เป็นหน้าที่เราต้องตอบ

หากเขามีข้อเสนอแนะก็บันทึกไว้ แล้วกลับมาพิจารณาว่าจะปรับปรุง

อะไร หรือหากว่าข้อเสนอแนะนั้นเกินหน้าที่ หรือแทรกแซง จะไม่รับ

ก็ได้ เพราะเราเป็นองค์กรอิสระแบบสื่อสาธารณะ ซึ่งต้องมีอิสระ”

(อดีตประธานกรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ

สาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2558)

### การลงโทษ

ไม่มีการระบุไว้ถึงข้อกำหนดการลงโทษหากไม่มีการรายงานต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานก็มีการจัดทำรายงานประจำปีและเผยแพร่ในเว็บไซต์ครบทุกปี (องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, 2559)

### 2.3 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการนโยบายต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระภายนอก (External accountability) ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบด้านบัญชี การเงินให้กับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งในประเทศ ซึ่งเป็นการตรวจตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนด เพื่อดูว่าหน่วยงานผู้รับตรวจนั้นทำตามระเบียบหรือไม่ (Compliance) จึงจัดได้ว่ากรรมการนโยบายมีความพร้อมถูกตรวจสอบทางอ้อมต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) รูปแบบหนึ่งเช่นกัน

#### เรื่องที่ตรวจสอบ : การตรวจสอบบัญชีการเงิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง คือ ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ของหน่วยรับตรวจซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ในขณะเดียวกันกฎหมายจัดตั้งองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยก็ระบุหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและ ทรัพย์สินของหน่วยงานด้วยเช่นกัน

“สตง.ซึ่งเข้ามาดูแลเรื่องการใช้จ่ายเงิน ให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประโยชน์ตรงตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ตั้งขึ้น หากมีอะไรผิดปกติเขาจะทักท้วง” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

#### เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การตรวจบัญชี

ในกรณีการตรวจสอบปกติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีประเด็นการตรวจสอบที่สำคัญที่ใช้กับทุกหน่วยงาน ได้แก่ การรับการจ่ายเงิน และการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, 2547: 5) โดยมี กระบวนการตรวจสอบ ที่เป็นไปตามมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่

1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของหน่วยรับตรวจ
2. ประเมินระบบการควบคุมภายใน

3. กำหนดวัตถุประสงค์การตรวจสอบ
4. การวางแผนการตรวจสอบ
5. การวางแผนทางการตรวจสอบและวิธีปฏิบัติงานตรวจสอบ
6. การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ
7. การสอบทานผลการตรวจสอบ

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติ กระบวนการการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการควบคู่ไปกับสำนักตรวจสอบภายใน โดยใช้การประชุมหารือ 2 ฝ่ายตลอดช่วงเวลาการทำงาน ตลอดจนประชุมร่วมกับกรรมการนโยบายก่อนที่จะจัดทำรายงานการตรวจสอบทางการเงินและเผยแพร่ในรายงานประจำปี (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 28 ตุลาคม 2558 ; กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

กรณีการตรวจสอบแล้วพบเหตุอันสงสัยว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยทางการเงินการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีกลไกคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ทำหน้าที่พิจารณาไต่สวนและชี้ขาดความผิดทางวินัยงบประมาณเหมือนศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

#### การลงโทษ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจการลงโทษหน่วยรับตรวจโดยตรง แต่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบรายงานข้อเท็จจริงทางการเงิน การบัญชี หากพบความข้อบกพร่อง สามารถรายงานไปยังหน่วยงานที่อยู่เหนือกว่าหน่วยรับตรวจ (กระทรวงเจ้าสังกัด, ผู้บังคับบัญชา, ผู้ควบคุมกำกับ) เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจนดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีโทษ คือ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน พักราชการ ไล่ออก หรือหากเป็นการทุจริตก็สามารถแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีผู้กระทำผิดที่เกี่ยวข้องได้ โดยที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาลงโทษ (สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง, ม.ป.ป.)

ในกรณีที่พบการกระทำผิด คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะเป็นผู้พิจารณาไต่สวนและชี้ขาดความผิดทางวินัยงบประมาณก่อนส่งผลการพิจารณาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำผิดได้ในกรณีที่ผู้กระทำผิดยังดำรงตำแหน่งอยู่ โดยมีโทษ 4 ชั้น ได้แก่ ชั้นที่ 1 ปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน ชั้นที่ 2 ปรับเท่ากับเงินเดือน 2-4 เดือน ชั้นที่ 3 ปรับเท่ากับเงินเดือน 4-8 เดือน ชั้นที่ 4 ปรับเท่ากับเงินเดือน 9-12 เดือน หากผู้กระทำผิดพ้นจากหน้าที่ไปแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้โดยตรงได้ (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544, 2544)

เพราะฉะนั้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีเพียงอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางการเงินและงบประมาณ ซึ่งมีโทษเพียงการปรับตามเงินเดือนเท่านั้น แต่ไม่ใช่ผู้ลงโทษ อีกทั้งยังไม่มีอำนาจในการลงโทษทางอาญาและโทษทางวินัยแต่อย่างใด และสัดส่วนของโทษที่อิงตามเงินเดือนของผู้กระทำผิดนั้น ก็อาจไม่ได้สัดส่วนกับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

### 3. ปัญหาของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

3.1 ความเป็นการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการนโยบายโดยระบบอุปถัมภ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสัดส่วนคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการนโยบายที่เน้นด้านประชาสังคมและด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย

แม้ว่าตามกฎหมายจัดตั้งองค์การจะกำหนดให้การได้มาซึ่งคณะกรรมการนโยบายนั้นมีที่มาจากกระบวนการสรรหาโดยบุคคลภายนอก แต่ในความเป็นจริงก็มีมุมมองที่สะท้อนความเป็นการเมืองตั้งแต่กระบวนการสรรหาที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการสรรหากับผู้สมัครรับการสรรหา

“การสรรหาที่ได้มาจากผู้แทนตามที่ระบุในกฎหมายจัดตั้ง บางครั้งการคัดเลือกสรรหาคนบางคน ถ้าไม่เข้าใจธรรมชาติขององค์การคือการกลั่นกรองผู้แทนที่มาสรรหาถ้าไม่มีความรู้ในสื่อ ไม่เข้าใจ มองไม่เห็นหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในวงการสื่อเลยอันนี้อันตรายที่อาจทำให้ได้คนที่ไม่ใช่ แล้วทำให้โครงสร้างการบริหารล้มละลายได้ สิ่งที่น่าวิตก คือ ไม่อาจทราบเบื้องหลังของผู้มาสมัครได้ว่าเป็นตัวแทน (nominee) ใครมาหรือเปล่า” (อดีตประธานกรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2558)

“การตั้งกรรมการสรรหา ก่อนจะได้กรรมการนโยบาย ชุดกรรมการสรรหาเองก็มีความเป็นกลุ่มเดียวกัน ซึ่งก็ไม่ได้ แม้แต่กระบวนการคัดสรร กระบวนการนับคะแนนก็ไม่ค่อยดี แทนที่จะกล่าวถึงเรื่องทิศทางที่จำเป็น บุคคลที่ควรเอาเข้ามาเท่าไร อย่างไร พอมีคนสมัครกันเยอะ ก็ใช้ระบบยกมือ ดูคะแนนเสียง เป็นระบบแพ้คัดออกซึ่งมันไม่ใช่กระบวนการที่ถูกต้องในการได้มาซึ่งกรรมการนโยบาย สุดท้ายเป็นระบบพรรคพวกหมด” (อดีตประธานกรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2558)

สืบเนื่องจากประเด็นความเป็นการเมืองข้างต้น หากพิจารณาโครงสร้างการกำหนดองค์ประกอบและสัดส่วนของกรรมการสรรหาคณะกรรมการนโยบายตามมาตรา 18 กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทั้งสิ้น 15 คน สังเกตได้ว่ามาจากองค์กรในเครือข่ายภาคประชาชนและสมาคมวิชาชีพ 11 คน ซึ่งในจำนวนเหล่านี้เป็นกลุ่มเครือข่ายสสส.และองค์กรพัฒนาเอกชน 6 คน วิชาชีพสื่อ 4 คน วิชาชีพทนาย 1 ที่เหลืออีก 4 คนมาจากส่วนราชการ ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการกำหนดสัดส่วนให้น้ำหนักไปที่ภาคประชาสังคมมากกว่าวิชาชีพสื่อสารมวลชน

“ปัญหา คือ มืองค์ประกอบที่มาจากองค์กร NGO เยอะ มีภาคประชาสังคมและสมาคมวิชาชีพ 11 ตำแหน่ง ภาครัฐ 4 ตำแหน่ง ซึ่งทำให้มีแนวโน้มจะได้คนที่มาจากภาคประชาสังคมมากเกินไป เมื่อคณะกรรมการสรรหามืองค์ประกอบแบบนี้เขาก็มีแนวโน้มจะเลือกคนจากสายนั้น” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

ในขณะเดียวกัน สัดส่วนของคณะกรรมการสรรหาที่เน้นภาคประชาสังคม ก็สอดคล้องกับสัดส่วนของคณะกรรมการนโยบาย ซึ่งมีทั้งหมด 9 คน โดยมีองค์ประกอบกรรมการนโยบายจากด้านส่งเสริมประชาธิปไตยฯ มากที่สุด 4 คน ด้านสื่อสารมวลชน 2 คน และด้านการบริหารจัดการองค์กร 3 คน ซึ่งในทางเทคนิคเป็นการเสี่ยงที่สามารถนำไปสู่ภาวะการใช้เสียงส่วนใหญ่ในการตัดสินใจบางเรื่องโดยมองข้ามเสียงส่วนน้อยในที่ประชุมไป และบางครั้งอาจเสี่ยงต่อภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือขององค์กร และเสี่ยงต่อการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest) ได้ เช่น การเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นอดีตผู้จัดการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) และเป็นบุคคลที่เคยนั่งเป็นกรรมการสรรหากรรมการนโยบายมาในอดีตตามที่กฎหมายจัดตั้งหน่วยงานระบุไว้ (ไทยพับลิก้า, 2559; เฉลิมชัย ยอดมาลัย, 2559)

“อาจมีภาวะการล๊อบบี้ใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจบางเรื่อง ซึ่งมีความเสี่ยงต่อภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือขององค์กร” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

อย่างไรก็ตามการให้น้ำหนักกับกรรมการด้านส่งเสริมประชาธิปไตยฯ มากกว่ากรรมการด้านอื่นๆนั้น แม้ว่าสัดส่วนจะไม่สมดุล แต่หากย้อนไปดูเจตนารมณ์การจัดตั้งที่ต้องการให้เป็นทีวีสภาสาธารณะนั้น การให้น้ำหนักดังกล่าวก็มีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่ต้องการให้หน่วยงานดำเนินนโยบายบนฐานการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากที่สุด (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559) ทำให้การออกแบบ

สัดส่วนคณะกรรมการนโยบายจึงให้ความสำคัญกับกรรมการด้านส่งเสริมประชาธิปไตยมากกว่า แต่ที่ยังคงเป็นที่ถกเถียงถึงผลกระทบในทางปฏิบัติดังที่ได้กล่าวมา

3.2 ในทางปฏิบัติโครงสร้างส่วนคณะกรรมการนโยบายไม่มีความชัดเจนว่าอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบใดโดยตรง

แม้ว่าโดยบทบัญญัติของกฎหมายจัดตั้ง จะกำหนดให้ต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา แต่องค์กรในฝ่ายการเมืองเหล่านี้ไม่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงานแต่อย่างใด ดังนั้น ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการนโยบายจึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากหน่วยใดอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมเพียงส่วนราชการ ในขณะที่เดียวกันแม้ว่าการเข้ามาดำรงตำแหน่งกรรมการนโยบายจะมาจากการสรรหา แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากรรมการนโยบายจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมต่อผู้ที่เลือกเข้ามา เพราะระบบได้ออกแบบกลไกการเข้าสู่ตำแหน่งให้กรรมการนโยบายเป็นอิสระ อีกทั้งในทางกฎหมายกรรมการสรรหาก็กไม่ได้มีอำนาจในการให้คุณโทษแต่อย่างใด

*“เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว ก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อคนที่แต่งตั้งด้วย”*

(กรรมการนโยบาย องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 28 ตุลาคม 2558)

*“คณะกรรมการสรรหา Board ThaiPBS นั้นมีความหลากหลายมาก ถึง 15 องค์กร เมื่อเลือกแล้วก็ไม่มีหน้าที่มาตรวจสอบการทำงาน การเลือกนั้นเป็นอันสิ้นสุด แต่ผู้ลงนามแต่งตั้ง คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายจัดตั้งกำหนดให้เราก็ต้องรายงานการทำงานให้คณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรรับทราบ ซึ่งก็ถือว่าเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชน”* (กรรมการนโยบาย องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

*“โครงสร้างกรรมการนโยบายตอนนี้ คือ ลอยไม่มีใครควบคุม หรือทำอะไรได้...เป็นภาวะที่เกิดขึ้นเมื่อมาดำรงตำแหน่ง แต่ประเด็นคือ ผู้ที่ทำหน้าที่สรรหาเลือกให้เข้ามานี้ต่างหากว่าใครเป็นผู้สรรหา ในแง่ตัวบุคคล”* (อดีตประธานกรรมการนโยบาย องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2558)

“ฝ่ายบริหารต้องถูกตรวจสอบ (accountable to) ต่อกรรมการนโยบาย แต่กรรมการนโยบายจะถูกตรวจสอบ (accountable to) โดยใคร ยังไม่มีการระบุอย่างชัดเจน” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

### 3.4 ขาดระบบการประเมินผลคณะกรรมการนโยบาย

แม้ว่าในระดับหน่วยงานจะมีการประเมินประจำปีโดยคณะบุคคลภายนอก แต่ในระดับบุคคลของคณะกรรมการนโยบาย ที่ผ่านมาไม่มีระบบการประเมินแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีความพยายามริเริ่มสร้างระบบการประเมินกรรมการนโยบาย โดยประธานคณะกรรมการตรวจสอบเป็นผู้ริเริ่มทดลองใช้กับกรรมการนโยบายในปีพ.ศ.2558 โดยจัดทำในรูปแบบการประเมินตนเอง (self-assessment) เพื่อให้กรรมการนโยบายได้มีการทบทวนการทำงานที่ของตนเอง แม้ว่า จะยังอยู่ระหว่างการทดลองใช้ซึ่งยังไม่มีมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการแต่ก็ถือว่าการเริ่มต้นวางระบบ

อย่างไรก็ตามแม้ว่าในอนาคตอาจจะมีระบบการประเมินตนเองอย่างเป็นทางการ แต่การประเมินตนเองนั้นจะมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อมีสภาพบังคับ และเป็นเรื่องสำนึกทางจริยธรรมส่วนบุคคล ดังนั้นในความเป็นจริง เป็นเรื่องยากที่การมีระบบการประเมินตนเอง จะนำไปสู่สภาพบังคับได้

“ปัจจุบันไม่มีกลไกที่จะทำให้กรรมการนโยบายออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระ นอกจากสำนึกของเขาเอง....การทำแบบประเมินตนเอง (self-assessment) เป็นแบบสอบถามให้กรรมการนโยบายประเมินตนเองในแง่ของการปฏิบัติหน้าที่ อย่างน้อยกรรมการนโยบาย ควรต้องประเมินการทำงานของตัวเองว่าทำได้ดีแค่ไหน ทำหน้าที่ได้ครบถ้วนตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งหรือไม่” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

### 3.5 ความเป็นอิสระในการกำหนดมาตรฐานหรือระเบียบ อาจเสี่ยงต่อการเกิดภาวะผลประโยชน์ทับซ้อน

แม้ว่าคณะกรรมการนโยบายจะมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา28(9) ในการกำหนดระเบียบการบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณ นั้นหมายความว่าคณะกรรมการนโยบายสามารถมีอิสระในการกำหนดระเบียบการบริหารต่างๆได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ในอดีตเนื่องจากยังไม่มี



ชัดเจนในระเบียบที่บางเรื่อง จึงทำให้มีการออกระเบียบที่สุ่มเสี่ยงต่อการเกิดภาวะผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น

การออกระเบียบเกี่ยวกับค่าตอบแทนของกรรมการนโยบายในรูปค่าเดินทางเพื่ออำนวยความสะดวกแทนการมีรถประจำตำแหน่ง ซึ่งเป็นการออกก่อนที่พระราชกฤษฎีกาค่าตอบแทนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานกรรมการนโยบาย กรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่นขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 จะมีผลบังคับใช้ แต่เมื่อพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวบังคับใช้แล้วไม่ได้ระบุให้ค่าตอบแทนครอบคลุมในรูปค่าเดินทาง แต่ยังคงมีการจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวตามระเบียบอยู่ระยะหนึ่ง ซึ่งต่อมาได้หยุดการจ่ายไปแล้ว คณะกรรมการนโยบายปัจจุบันก็ยกเลิกไปแล้วเพราะเห็นว่าไม่สมควร และยังคงอยู่ระหว่างการดำเนินการเรียกคืน

“ในช่วงการก่อตั้งองค์การระยะแรกๆ มีความไม่ชัดเจนในการอำนวยความสะดวกค่าเดินทางให้กับกรรมการนโยบาย และกรรมการบริหารอื่น ที่จะยึดหลักการใช้จ่ายโดยเทียบกับอะไร เพราะลักษณะเฉพาะของหน่วยงานที่เป็นอิสระไม่เหมือนกับส่วนราชการ... ทั้งที่ คณะกรรมการนโยบาย(อดีต) สามารถกำหนดระเบียบให้มีค่าใช้จ่ายดังกล่าวได้ แต่คณะกรรมการนโยบาย(ปัจจุบัน) เห็นว่าการออกกฎระเบียบเพื่อให้ผลประโยชน์ตนเองเป็นเรื่องไม่บังควร เพราะไม่ได้มีกฎระเบียบรองรับตั้งแต่ต้น” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 28 ตุลาคม 2558)

“เมื่อ พรฎ. ออกแล้วแทนที่จะหยุดจ่ายค่ารถประจำตำแหน่ง (car allowance) ก็ยังคงจ่ายไปอีกนอกเหนือจากค่าตอบแทนและเบี้ยประชุม ซึ่งมันก็มีระเบียบของฝ่ายบริหารรองรับ...ถามว่าเขาเจตนาจะทำผิดไหม ก็คงจะไม่ใช่ เพียงแต่ว่าฝ่ายบริหารขณะนั้นเขาไม่ได้ระวัง...ถ้ากรรมการนโยบายอนุมัติ หรือยอมให้ออกระเบียบเพื่อไปจ่ายให้กรรมการนโยบาย ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest)” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

### 3.6 ขาดมาตรการการลงโทษที่ชัดเจน

แม้ว่าตามกฎหมายจัดตั้งจะกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา แต่ในทางปฏิบัติ โดยกลไกแล้วไม่มีความชัดเจนใดๆ ที่จะบอกได้ว่าหากเกิดความผิดพลาดในการบริหาร หรือมีเหตุประการใดไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย แล้วจะเกิดผลอย่างไร ตามมาต่อคณะกรรมการนโยบาย

“รัฐสภาไม่มีอำนาจลงโทษ ทำได้แค่ถามอย่างเดียว แล้วต้องตอบให้ชัดเจน ถ้าหากจะให้สภามีอำนาจทำอะไรได้มากกว่านี้ก็ต้องไปแก้กฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน” (อดีตประธานกรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2558)

ในขณะที่การมีข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยจริยธรรมของกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานพ.ศ.2551 ซึ่งเป็นมาตรการบังคับในระดับจริยธรรมบุคคลของกรรมการนโยบายก็ไม่มีการระบุถึงมาตรการและสภาพบังคับแต่อย่างใด ถึงแม้ว่า ในข้อ 8 จะระบุถึงโทษของการละเลยข้อบังคับถือว่าเป็นความผิดทางวินัย แต่ก็ไม่ปรากฏสภาพบังคับทางวินัยที่มีต่อบุคคลในระดับคณะกรรมการนโยบาย (องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, 2551)

## 4. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาของระบบความพร้อมมูลตรวจสอบข้างต้นมีข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงและพัฒนาความพร้อมมูลตรวจสอบ ดังต่อไปนี้

1. อาจพิจารณาทบทวนโครงสร้าง และสัดส่วนทั้งของคณะกรรมการสรรหา และคณะกรรมการนโยบาย ให้ที่มาหรือประเภทของกรรมการแต่ละด้านมีจำนวนเท่าๆกัน ไม่ให้มีน้ำหนักไปที่ประเภทใดประเภทหนึ่ง เช่น คณะกรรมการสรรหา อาจลดจำนวนกรรมการที่มีที่มาจากภาคประชาสังคม ให้เท่ากับจำนวนกรรมการที่เป็นตัวแทนวิชาชีพสื่อ ในขณะที่สัดส่วนของคณะกรรมการนโยบาย อาจลดจำนวนกรรมการด้านการส่งเสริมประชาธิปไตยฯ ลง และเพิ่มกรรมการด้านสื่อมวลชนขึ้นมาให้เท่ากัน (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559) แต่ทั้งนี้อาจเป็นที่ถกเถียงได้ในอนาคต

2. ควรกำหนดรายละเอียดและมาตรการบังคับ พร้อมการลงโทษ เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (conflict of interest) ของกรรมการนโยบาย เช่น กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายไม่มีอำนาจพิจารณาอนุมัติเรื่องใดๆที่อาจเกี่ยวข้องกับคำตอบแทนหรือผลประโยชน์ไม่ว่ารูปแบบใดของกรรมการนโยบาย หากจะกระทำได้ต้องเป็นโครงสร้างส่วนบนที่อยู่เหนือขึ้นไป เช่น คณะรัฐมนตรี หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา เป็นต้น

“หากจะมีระเบียบที่เป็นประโยชน์ต่อตัวเองต้องให้คนที่อยู่เหนือเรา เช่น ค.ร.ม., ส.ส.หรือกระทรวงการคลังที่เขากำกับดูแลเราเป็นคนพิจารณาอนุมัติ ในกรณี ThaiPBS คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กับ กระทรวงการคลัง ดังนั้น ถ้า 2 หน่วยงานนี้เขาเห็นว่าควรปรับค่าตอบแทนให้คณะกรรมการนโยบาย เขาก็ไปออกพระราชกฤษฎีกาให้...ควรมีการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยการมีระเบียบกลางสำหรับองค์กรอิสระทุกแห่ง ในกรณีที่กรรมการนโยบายจะออกระเบียบ หรือให้ฝ่ายบริหารออกระเบียบแล้วตนเองได้ประโยชน์นั้นไม่ควรทำ หลักเกณฑ์แบบนี้ควรจะใช้ได้ทุกๆหน่วยงาน” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

3. การประชุมของคณะกรรมการนโยบายควรมีการเผยแพร่รายงานการประชุมสู่สาธารณะให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ทุกครั้ง ทั้งนี้หากการประชุมใดเป็นวาระลับก็ควรเปิดเผยหรือต้องกำหนดระยะเวลาในการเปิดเผยด้วย ไม่ใช่เป็นความลับและตรวจสอบไม่ได้ตลอดไป

“แม้จะเป็นการประชุมลับ ก็ให้มีบันทึกการประชุม เพราะในที่สุดทุกอย่างจะต้องเปิดเผย หลักธรรมาภิบาลที่ดีและตรวจสอบได้คือทุกอย่างต้องเปิดเผยและโปร่งใส จะซ่อนทุกสิ่งไว้ในการประชุมลับไม่ได้ เพราะการเป็นสื่อสาธารณะที่ทำหน้าที่เรียกร้องให้เกิดความโปร่งใสเปิดเผยจากทุกหน่วยงาน ดังนั้น องค์การจึงไม่ควรปิด นี่คือหลักการที่องค์กรอิสระควรมี” (กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559)

## 5. ข้อสังเกต

การศึกษากรณีองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะฯ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงสร้าง และความพร้อมถูกตรวจสอบ 2 ประการดังต่อไปนี้

1. คณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน ไม่ใช่โครงสร้างที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกรรมการนโยบายโดยตรง

ถึงแม้ว่าจะมีกลไกที่เรียกว่า “คณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน” เป็นโครงสร้างการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนโดยตรง มีองค์ประกอบ 9 คน ซึ่งมีที่มาจากการแต่งตั้งโดยคณะกรรมการนโยบาย ประกอบด้วย กรรมการจากคณะกรรมการนโยบาย 2

คน ผู้แทน ผ.อ. 1 คน ผู้แทนสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ 1 คน ผู้แทนองค์กรสื่อสารมวลชน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก 2 คน ผู้แทนมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค 1 คน

แต่เรื่องที่ร้องเรียน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลผลิตขององค์การ (Content) เช่น การดำเนินรายการต่างๆ การเผยแพร่เนื้อหารายการ ตลอดจนการละเมิดข้อบังคับด้านจริยธรรมของระดับผู้ปฏิบัติงาน ไม่ใช่การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการนโยบายแต่อย่างใด (องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, 2560)

2. สภาผู้ชมและผู้ฟังรายการไม่ใช่โครงสร้างที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกรรมการนโยบายโดยตรง สภาผู้ชมและผู้ฟังรายการเป็นอีกหน่วยหนึ่งที่ปรากฏในโครงสร้างองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะฯ มีที่มาจากตัวแทนประชาชนตามภูมิภาคต่างๆ ที่หลากหลาย ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นจากการมีส่วนร่วมของประชาชนภายนอกองค์การมากที่สุด หรืออาจกล่าวได้ว่าองค์การมีความใกล้ชิดกับประชาชนจากการมีสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการมากกว่าการกระทำผ่านกลไกการรายงานต่อคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรเสียอีก แต่สภาผู้ชมและผู้ฟังรายการไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบใดๆ หากแต่ทำหน้าที่เป็นเพียงหน่วยนำเข้า (input) บรรดาความต้องการหรือข้อคิดเห็นต่อการผลิตเนื้อหาของสถานีมากกว่า เพราะฉะนั้นสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการจึงเป็นเหมือนผู้สนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการนโยบาย ในการกำกับติดตามเนื้อหารายการ สภาผู้ชมและผู้ฟังรายการไม่มี ไม่เคย และไม่ได้อยู่ภายใต้บทบาทในการเป็นผู้ตรวจสอบคณะกรรมการนโยบายแต่อย่างใดทั้งๆ ที่เป็นกลไกภาคประชาชนหน่วยหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้โครงสร้างส่วนบนสุดขององค์การ

*“เป็นการติดตาม เพราะบทบาทของสภาผู้ชมทำหน้าที่เสนอความคิดเห็นของผู้ชมทั่วประเทศ เราก็รวบรวมข้อเสนอแนะทุกมิติที่มีต่อกรรมการนโยบายเพื่อให้พิจารณากำหนดนโยบายให้ฝ่ายบริหารไปปฏิบัติ เราก็ทำหน้าที่ติดตามว่าสิ่งที่เราส่งไป ได้รับการตอบสนอง ปฏิบัติใหม่ เพียงใด” (อดีตประธานสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2558)*

ดังนั้น ในทางปฏิบัติ กลไกความสัมพันธ์ของคณะกรรมการนโยบายกับประชาชน มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) โดยทางอ้อม เพราะถึงแม้จะมีโครงสร้างคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน และสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการอยู่ก็ตาม แต่ไม่ได้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการนโยบายโดยตรงแต่

อย่างไร การตรวจสอบจากประชาชนเป็นเพียงความพร้อมถูกตรวจสอบแบบทางอ้อมที่สะท้อนถึงบทบาทการทำหน้าที่ควบคุม กำกับการผลิตสื่อ และจริยธรรมองค์การ

## สรุป

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าคณะกรรมการนโยบายของ ThaiPBS ต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบ 3 ส่วน คือ

### 1. ประชาชนหรือสาธารณะ

มีอำนาจตรวจสอบคณะกรรมการนโยบายทางอ้อมในเรื่องการทำหน้าที่ควบคุม กำกับการผลิตสื่อ และจริยธรรมองค์การ ผ่านช่องทางสื่อสังคมออนไลน์ และคณะกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน โดยมีข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรม แนวทางปฏิบัติเป็นมาตรฐาน แต่ไม่มีการกำหนดมาตรการลงโทษ หรือสภาพบังคับที่อาจมีต่อกรรมการนโยบาย ดังนั้น คณะกรรมการนโยบายจึงมีความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) โดยทางอ้อมเพราะไม่มีมาตรการหรือกลไกในการให้โทษได้

### 2. คณะรัฐมนตรี รัฐสภา และวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา ในฐานะองค์การฝ่ายการเมือง ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการนโยบายทางอ้อม เพราะกรรมการนโยบายมีหน้าที่รับรองรายงานประจำปี ฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องการบรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยมีเครื่องมือการตรวจสอบมีเพียงการรายงานประจำปี ไม่มีการระบุมาตรฐานการรายงานแต่ต้องเผยแพร่รายงานสู่สาธารณะ และไม่มีบทกำหนดโทษแต่อย่างใดหากไม่รายงาน

ดังนั้น จึงถือได้ว่ากรรมการนโยบาย มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ในระดับหนึ่ง เพราะมีการตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองโดยวิธีการเสนอรายงานประจำปี แต่ก็ถือว่าเป็นการตรวจสอบน้อยมาก เพราะ ThaiPBS ถูกออกแบบให้การดำเนินงานตั้งอยู่บนหลักความเป็นอิสระจากการเมือง

### 3. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในฐานะหน่วยตรวจสอบ ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการนโยบายโดยอ้อมเพราะกรรมการนโยบายมีหน้าที่รับรองรายงานทางการเงิน สตง.มีหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องการเงิน การบัญชีขององค์การ โดยมีเครื่องมือการตรวจสอบคือ การตรวจรับรองรายงานทางการเงิน ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สตง.ไม่มีอำนาจการลงโทษหน่วยรับตรวจโดยตรง มีเพียงโทษทางปกครองซึ่งเป็นโทษปรับตามเงินเดือน ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ลงโทษ

ดังนั้น จึงถือได้ว่ากรรมการนโยบายของ ThaiPBS มีความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ในระดับหนึ่งเพราะมีการตรวจสอบจาก สตง.ซึ่งไม่มีอำนาจการลงโทษโดยตรง

ฉะนั้นคณะกรรมการนโยบายของ ThaiPBS จึงมีความพร้อมถูกตรวจสอบ 3 รูปแบบ คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) และความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบในรูปแบบราชการ (Bureaucratic accountability) เพราะกรรมการนโยบายเป็นโครงสร้างที่มีอำนาจอิสระสูงสุด ที่ไม่ขึ้นต่อกระทรวง ทบวง กรมเยี่ยงส่วนราชการ ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) เฉพาะในระดับคณะกรรมการนโยบายเพราะกรรมการไม่ได้ประกอบด้วยนักวิชาชีพสื่อสารมวลชนทั้งหมด จะมีก็คือในโครงสร้างระดับรองลงไป ในขณะที่ความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ก็เป็นโดยทางอ้อม เพราะประชาชนไม่สามารถให้คุณให้โทษแก่กรรมการได้โดยตรง ในขณะที่คณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชนและสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบโดยตรงหรือให้คุณให้โทษแก่คณะกรรมการนโยบายได้ เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงการออกแบบโครงสร้าง เพื่อตอบโจทย์เรื่องความเป็นอิสระดังเจตนารมณ์ขององค์การดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น

### **ปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ**

ในส่วนของปัญหาพบว่ากรรมการนโยบายเป็นอิสระไม่มีความชัดเจนว่าอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบใด มีความเป็นการเมืองในการเข้าสู่ตำแหน่งของกรรมการนโยบายโดยระบบอุปถัมภ์ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากสัดส่วนคณะกรรมการสรรหาและคณะกรรมการนโยบายที่เน้นด้านประชาสังคมและด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ยังไม่มีระบบประเมินคณะกรรมการนโยบาย ความเป็นอิสระในการกำหนดมาตรฐานหรือระเบียบเสี่ยงต่อการเกิดภาวะผลประโยชน์ทับซ้อน และยังไม่มีความมาตรการหรือกลไกการลงโทษคณะกรรมการนโยบายที่ชัดเจน

### **ข้อเสนอแนะ**

อาจพิจารณาทบทวนโครงสร้างและสัดส่วนทั้งของคณะกรรมการสรรหา และคณะกรรมการนโยบาย ให้ที่มาหรือประเภทของกรรมการแต่ละด้านมีให้เท่าๆกัน

ควรกำหนดรายละเอียดและมาตรการบังคับ พร้อมการลงโทษ เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest) ของกรรมการนโยบาย

ควรเพิ่มความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยข้อมูล เช่น การเผยแพร่รายงานการประชุมสู่สาธารณะ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ทุกครั้งโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ

## 5.2 กรณี สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

### 1. ข้อมูลพื้นฐานและธรรมชาติขององค์การ

#### 1.1 เจตนารมณ์การจัดตั้ง

โครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ 1 ล้านบาท เป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อปีพ.ศ. 2544 เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนในการลงทุน เสริมสร้างอาชีพ รายได้ให้แก่ชุมชนและวิสาหกิจขนาดเล็กในครัวเรือน โครงการดังกล่าวถือว่าเป็นเสาหลักของชุดนโยบายประชานิยมของรัฐบาลทักษิณ ซึ่งใช้เงินมากที่สุดเกือบ 8 หมื่นล้านบาท มีการเบิกจ่ายเร็วที่สุดภายในเวลา 1 ปี (สมชัย จิตสุชน และ จิราภรณ์ แผลงประพันธ์, 2549; สำนักนายกรัฐมนตรี, 2544) โดยกู้เงินจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และธนาคารออมสิน เพื่อจัดสรรให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง และตั้งสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นกลไกขับเคลื่อนโครงการกองทุนหมู่บ้านฯ (สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์, 2556) โดยเริ่มจากการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติว่าด้วยการจัดตั้งและบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ในเดือนพฤษภาคม 2554 ต่อมาในเดือนกรกฎาคมปีเดียวกัน ได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ(องค์การมหาชน) พ.ศ.2544 ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นการปรับสถานะหน่วยงานให้เป็นองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพ.ร.บ.เฉพาะ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องยุติการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เมื่อธันวาคม พ.ศ.2548 เพื่อยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ(องค์การมหาชน) พ.ศ.2544 ที่ได้จัดตั้งไว้ในช่วงแรก

จะเห็นได้ว่าการกำเนิดหน่วยงานในปี 2544 ที่ได้เริ่มนโยบายนั้นเป็นไปอย่างรวดเร็วโดยใช้กฎหมายในชั้นพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชน ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ทำให้คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร สามารถจัดตั้งหน่วยงานได้อย่างรวดเร็วภายในเวลาเพียง 4 เดือน ก็เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการขับเคลื่อนนโยบาย

ดังนั้นเจตนารมณ์ในการจัดตั้งหน่วยงาน คือ เป็นหน่วยให้บริการ (service delivery agency) เป็นกลไกการขับเคลื่อนนโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ให้บรรลุเป้าหมายในการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนกระตุ้นเศรษฐกิจในระดับฐานรากอันเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในขณะนั้น

## 1.2 บทบาทหน้าที่

### 1.2.1 วัตถุประสงค์องค์การตามกฎหมาย

มาตรา 11 พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ระบุ วัตถุประสงค์ขององค์การไว้ 5 ประการ ได้แก่

1. เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อจัดสรรให้กองทุนหมู่บ้านสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้และลดรายจ่าย หรือสำหรับส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพสวัสดิการหรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใดให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
2. เป็นผู้จัดหาแหล่งเงินทุนและประสานงานในการกู้ยืมเงินระหว่างกองทุนหมู่บ้าน
3. ส่งเสริมและพัฒนาหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองให้มีขีดความสามารถในการจัดระบบ และบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านของตนเอง
4. สนับสนุนการเสริมสร้างกระบวนการพึ่งพาตนเองของหมู่บ้านหรือชุมชนเมืองทั้ง ในด้านการเรียนรู้ การสร้างและพัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อการแก้ไขปัญหา และเสริมสร้างศักยภาพและ ส่งเสริมเศรษฐกิจพอเพียงในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง
5. สนับสนุนการเสริมสร้างศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

### 1.2.2 วิสัยทัศน์ พันธกิจ

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ คือ “เป็น ศูนย์กลาง และโครงข่ายการเรียนรู้เงินทุน สวัสดิภาพสวัสดิการ และการแก้ไขปัญหา ของหมู่บ้านและ ชุมชนพึ่งพาตนเองอย่างยั่งยืน คราวเรือนสมาชิกมีความเป็นอยู่ที่พอเพียง อบอุ่น เข้มแข็ง สู่การเป็น ภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม”

#### พันธกิจ

1. สร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมฐานรากด้วยความเข้มแข็ง มั่นคง และยั่งยืนของ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เพื่อเป็นกลไก ศูนย์กลางและโครงข่ายการเรียนรู้ เงินทุน สวัสดิภาพ สวัสดิการ และการแก้ไขปัญหา
2. พัฒนาระบบเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือนและหมู่บ้านชุมชนไปสู่ระบบเศรษฐกิจ และสังคมของชาติ ด้วยแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ตามวิถีและภูมิปัญญาตนเองของชุมชนท้องถิ่น

## 1.3 โครงสร้างการบริหารงาน

เนื่องจากโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นโครงการที่มุ่งขับเคลื่อนในระดับพื้นที่ ให้มีความเข้มแข็ง ทำให้การจัดโครงสร้างการบริหารงานจำเป็นต้องออกแบบให้กลไกการบริหารมี ความเชื่อมโยงในหลายระดับ โดยแบ่งการบริหารออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่



1. ระดับประเทศ ประกอบด้วย คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) เป็นหน่วยกำหนดนโยบายระดับประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ทำหน้าที่เป็นสำนักงานและเลขาธิการของคณะกรรมการฯ และ คณะอนุกรรมการต่างๆซึ่งประกอบด้วยบรรดาผู้แทนกระทรวงต่างๆที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชน ตัวแทนประชาชน ทำหน้าที่สนับสนุนและติดตามการดำเนินงานของกองทุนระดับจังหวัด

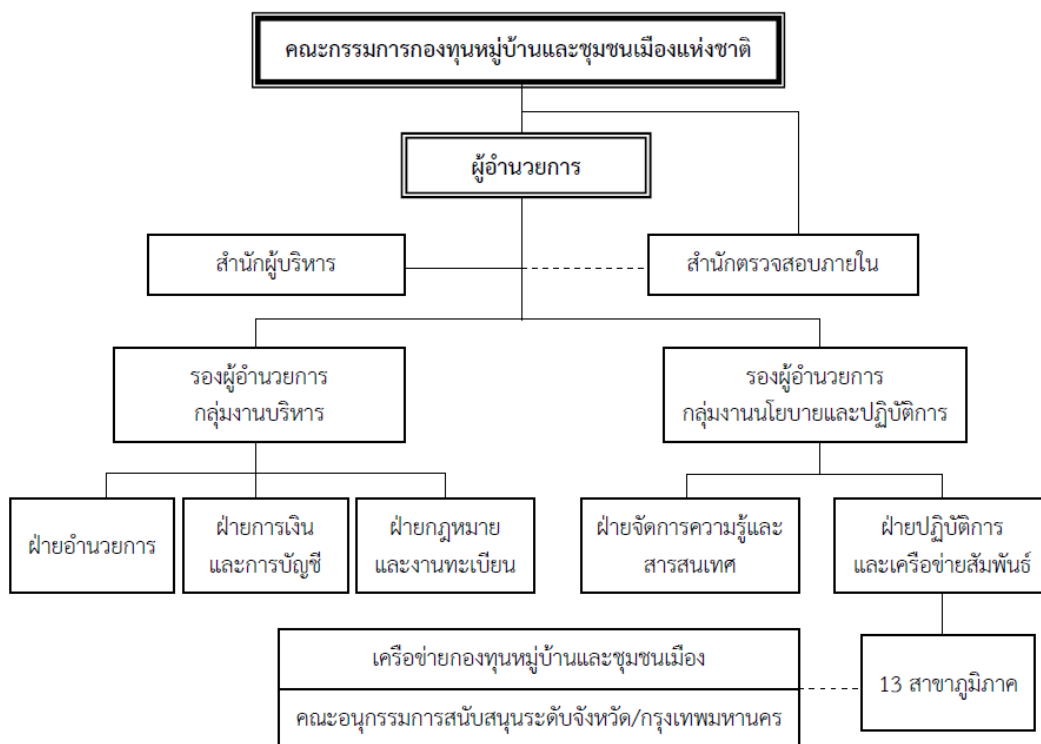
2. ระดับจังหวัดและอำเภอ มีอนุกรรมการสนับสนุนและติดตามการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านในระดับจังหวัด ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผลการประเมิน ที่ผ่านการประเมินโดยอนุกรรมการสนับสนุนระดับอำเภอ

3. ระดับหมู่บ้านหรือชุมชน คือ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 15 คน ซึ่งมาจากการการเลือกกันเองในชุมชน ทำหน้าที่บริหารดูแลจัดการกองทุนในระดับหมู่บ้านหรือชุมชน

ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 21 ดังต่อไปนี้

1. ดำเนินการต่างๆของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
2. เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ
3. ดำเนินการประสานงานกับส่วนราชการและองค์กรต่างๆที่เกี่ยวข้อง
4. ดำเนินการหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นๆดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนหมู่บ้านและรายงานผลต่อคณะกรรมการ
5. ติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน
6. รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานเสนอต่อคณะกรรมการ
7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานทั้ง 3 ระดับข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ถือว่าเป็นศูนย์กลางการเชื่อมโยงระดับอื่นๆทั้งหมด เพราะทำหน้าที่เป็นหน่วยประสาน และหน่วยกำหนดกลไกการดำเนินงานนโยบายไปปฏิบัติ โดยมีผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าสำนักงาน ขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และทำหน้าที่เป็นเลขาให้คณะกรรมการฯ ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 5.2 แสดงโครงสร้างการบริหารงานสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ  
ที่มา : แผนบริหารความเสี่ยงประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558

#### 1.4 องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

เพื่อให้เกิดความร่วมมือในทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จึงมีกรรมการจำนวนมากถึง 38 คน โดยแบ่งประเภทของกรรมการตามที่มาออกเป็น 4 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กรรมการฝ่ายการเมือง จำนวน 3 คน ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่มอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานคนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานคนที่ 2

กรรมการโดยตำแหน่ง 15 คน ประกอบไปด้วยปลัดกระทรวงและหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน และอธิบดีกรมบัญชีกลาง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น จำนวน 5 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้องกับงานพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง มาจากการแต่งตั้งโดยประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้แทนกองทุนหมู่บ้าน จำนวน 14 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองของผู้แทนกรรมการกองทุนหมู่บ้าน 4 ภาค คือ ภาคกลาง จำนวน 4 คน ภาคเหนือ จำนวน 3 คน ภาคอีสาน จำนวน 5 คน ภาคใต้ จำนวน 2 คน โดยคำนึงถึงสัดส่วนชายหญิงเท่ากัน

### 1.5 คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ

ไม่ปรากฏรายละเอียดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในกฎหมายจัดตั้ง และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2551

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระติดกัน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งนอกจากหมดวาระ ก็ต่อเมื่อ ตาย ลาออก คณะกรรมการมีมติให้ออก ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ยกเว้นคดีที่กระทำโดยประมาท คดีที่เป็นความผิดลหุโทษ

### 1.6 อำนาจหน้าที่

1. กำหนดนโยบาย และแนวทางการบริหารกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติและสำนักงาน
2. จัดหาเงินทุนของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และจัดสรรเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้าน
3. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจ่ายเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
4. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการนำทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองไปหาผลประโยชน์
5. ออกระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งและจดทะเบียนกองทุนหมู่บ้าน
6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการคัดเลือก คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการกองทุนหมู่บ้าน รวมทั้งการบริหารงานและการประชุมของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน
7. ออกระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิก
8. ออกระเบียบเกี่ยวกับการเลิก ยุบรวม หรือแยกกองทุนหมู่บ้าน

9. ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และ คณะทำงาน

10. ออกระเบียบเกี่ยวกับคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้น จากตำแหน่งการปฏิบัติงานในหน้าที่และการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ

11. ส่งเสริมและการสนับสนุนการศึกษา วิจัย และพัฒนากองทุนหมู่บ้าน

12. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการสร้างและพัฒนาเครือข่ายกองทุนในทุกระดับ

13. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและคณะทำงาน เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

14. รายงานผลการดำเนินการ ปัญหาและอุปสรรค รวมทั้งจัดทำงบการเงินของกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติให้คณะรัฐมนตรีทราบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

15. ติดตามผลและประเมินผลการดำเนินการของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านแล้ว รายงานต่อคณะรัฐมนตรี

16. ออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้

17. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติโดยหลัก คือ เป็นผู้กำหนดนโยบาย (policy maker) เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและระเบียบต่างๆ เป็นผู้อนุมัติแต่งตั้ง อนุกรรมการ คณะทำงานและควบคุมกำกับการทำงาน และประเมินผลการดำเนินงานและรายงานต่อ คณะรัฐมนตรี

### 1.7 ธรรมชาติขององค์การ : โครงสร้างที่รองรับการประสานความร่วมมือหลายฝ่ายและความคล่องตัวในการขับเคลื่อนนโยบาย

จากข้อมูลพื้นฐานข้างต้น โดยสรุป สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นหน่วยให้บริการ (Service delivery agency) กู้ยืมแก่ชุมชน เป็นแหล่งทุนหมุนเวียนแก่ชุมชนทั่วประเทศ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการพัฒนาอาชีพ ความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นตามนโยบายประชานิยมของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย จากความเป็นมาต้นกำเนิดขององค์การจะเห็นได้ว่าเกิดจากการผลักดันของรัฐบาลจึงเร่งก่อตั้งองค์การในรูปแบบองค์การมหาชน และเปลี่ยนมาสู่องค์การองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ซึ่งกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการให้มีความหลากหลายทั้งฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำ และตัวแทนกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่ เพื่อประสานความร่วมมือหลายฝ่าย ให้เกิดความคล่องตัว สอดคล้องกับวิถีและความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่ที่ต้องการความคล่องตัวรวดเร็ว (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2558)

ดังนั้น สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจึงมีธรรมชาติองค์การที่เป็นที่หน่วยขับเคลื่อนนโยบาย และประสานความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ในการเป็นแหล่งเงินทุนให้กับชุมชน จึงต้องการความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงาน และเน้นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน จึงเป็นเหตุผลสำคัญของการจัดตั้งและออกแบบโครงสร้างองค์การดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 2. ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) พิจารณาจากประเด็นว่า ใครเป็นผู้ตรวจสอบคณะกรรมการ (accountable to whom) ตรวจสอบเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไร (What standards) และจะเกิดผล หรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect)

### 2.1 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา

โดยหลักการคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติต้องรับผิดชอบต่อประชาชน แม้ว่าโดยโครงสร้างการเป็นองค์กรในกำกับสำนักนายกรัฐมนตรี ทำให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานระดับหนึ่งที่ไม่ขึ้นต่อสายบังคับบัญชาตามกระทรวง ในกฎหมายจัดตั้งจึงกำหนดให้ขึ้นต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ด้วยการรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางอ้อมเท่านั้น

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ*

คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติมีความรับผิดชอบตามหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านฯ ตามมาตรา 11 ก็คือการเป็นแหล่งเงินทุนในการสร้างงานสร้างรายได้ให้แก่ชุมชน ให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการกองทุนได้ด้วยตนเอง มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคม

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา*

ตามมาตรา 19 (14) (15) กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ มีหน้าที่รายงานผลการดำเนินงาน การประเมินผล ปัญหา อุปสรรค และงบการเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และให้คณะรัฐมนตรีรับทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ซึ่งทางสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) โดยผู้อำนวยการจะเป็นคนจัดทำ และเสนอเข้าที่ประชุมให้ประธานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติทำบันทึกถึงคณะรัฐมนตรี และสภาผู้แทนราษฎรรับทราบ

“ในส่วนของเราเราแค่รายงานผลการดำเนินงานตรงต่อสภาว่าเราทำอะไรยังไง โดยผู้อำนวยการ) ทำเรื่องเสนอให้ประธานคณะกรรมการทำบันทึกถึงสภาให้รับทราบผลการดำเนินงาน”(ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2558)

ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถตรวจสอบได้โดยการตั้งกระทู้ถามในที่สมัยประชุมสภา โดยมีการบันทึกคำถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และการตอบชี้แจงโดยรองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้ตอบกระทู้ถาม ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการตั้งกระทู้ถามเพียง 7 ครั้ง ในช่วงปีพ.ศ. 2545-2548 ดังตาราง

ตารางที่ 5.1 แสดงการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับกองทุนหมู่บ้านโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ลำดับที่	กระทู้ที่	วันที่	เรื่อง	ผู้ถาม
1	287 ร.	22 ม.ค. 2545	กองทุนหมู่บ้าน	นายนิยม วรปัญญา
2	380 ร.	2 พ.ค. 2546	มาตรการในการแก้ไขปัญหาการกระจายตัวของเงินกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง 1 ล้านบาท	นายนพดล อินนา
3	595 ร.	2 พ.ค. 2546	ขอทราบความก้าวหน้าโครงการกองทุนหมู่บ้านตามนโยบายของรัฐบาล	นายนพดล อินนา
4	019 ร.	26 พ.ค. 2546	การชำระเงินค้ำประกันกองทุนหมู่บ้านกรณีผู้ประสบภัยน้ำท่วม	นายสมพงษ์ สระกวี
5	1058 ร.	4 ก.ย. 2546	การแก้ไขปัญหากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	นางสาวศุภมาส อิศรภักดี
6	1162 ร.	24 มิ.ย. 2547	ให้มีการศึกษาอบรมการใช้เงินกองทุนหมู่บ้านละ 1 ล้านบาทให้เป็นระบบ	นายนิยม วรปัญญา

ลำดับ	กระทู้ ที่	วันที่	เรื่อง	ผู้ถาม
7	058 ร.	18 ส.ค. 2548	การใช้เงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่ เกษตรกรในรูปแบบของกองทุนหมู่บ้านและ ชุมชนเมือง	นายนิยม วรปัญญา

ที่มา : รวบรวมจากเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา

### การลงโทษ

ในทางกฎหมาย ไม่ปรากฏการมาตรการลงโทษใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรายงานผลการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามการรายงานสามารถถูกใช้ประกอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีให้แก่หน่วยงานได้ในปีงบประมาณถัดไป

“กระบวนการของสภาเขาจะคุมที่การใช้งบประมาณ ก็จะเอารายงานของหน่วยงานทั่วประเทศที่รายงานเข้ามาพิจารณาเพื่อจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป สภาก็จะดูผลการดำเนินงานของเราแต่ละปี ประกอบการให้งบประมาณ” (ผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2558)

## 2.2 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ต่อกรมบัญชีกลาง และสำนักงาน

ก.พ.ร.

ถึงแม้ว่าจะไม่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งถึงความเกี่ยวข้องระหว่างสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) แต่สองหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานกำกับภายนอก ที่ทำหน้าที่ประเมินผล โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 กันยายน 2546 กำหนดให้กรมบัญชีกลางดำเนินการระบบประเมินผลเงินทุนหมุนเวียน (สำนักนโยบายการคลัง, 2557) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 กันยายน 2547 เรื่องการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือนหลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุม และการพัฒนาการดำเนินงานและการประเมินผลองค์กรมหาชน ซึ่งกำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร.มีหน้าที่ตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรมหาชน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547)

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การประเมินผลการดำเนินงาน*

กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร.ทำหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานประเมิน ในขณะที่สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นหน่วยถูกประเมิน โดยกรมบัญชีกลาง ประเมินสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ ในฐานะกองทุนหมุนเวียน ส่วนสำนักงาน ก.พ.ร.ประเมิน สำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ ในฐานะองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

*“กองทุนหมู่บ้าน มีฐานะเป็นกองทุนหมุนเวียน จึงขึ้นกับกรมบัญชีกลางอีกหน่วยหนึ่ง ฉะนั้น ในฐานะองค์การมหาชน จะขึ้นกับ ก.พ.ร. ในฐานะกองทุนหมุนเวียนจะขึ้นกับกรมบัญชีกลาง”* (ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2558)

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การประเมินผลกองทุนหมุนเวียนและการประเมินผลองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ*

กรมบัญชีกลางทำหน้าที่ประเมินผลกองทุนหมุนเวียนทุกปี โดยใช้เครื่องมือประเมิน คือ Balanced Scorecard (BSC) และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งการประเมินผลดังกล่าวมีการแบ่งเกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

- 1) ผลการดำเนินงานด้านการเงิน หมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เช่น รายได้จากการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน อัตราผลตอบแทนต่อทรัพย์สิน เป็นต้น
- 2) ผลการดำเนินงานด้านปฏิบัติการ หมายถึง ผลการดำเนินงานตามกระบวนการดำเนินงาน การดำเนินงานตามนโยบาย การปฏิบัติการกิจ ตามแผนงาน โครงการ เช่น การดำเนินงานตามแผน ระยะเวลา การให้บริการ อัตราสูญเสียในกระบวนการผลิต อัตราการใช้ประโยชน์เครื่องจักร เป็นต้น
- 3) การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย 2 กลุ่ม คือ ผู้รับบริการหรือลูกค้า และพนักงาน เช่น ผลสำรวจความพึงพอใจ จำนวนข้อร้องเรียน การปรับปรุงคุณภาพการบริการ การสำรวจและปรับปรุงจากข้อคิดเห็นของพนักงาน
- 4) การบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน หมายถึง ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการกองทุนฯ ใ้ดี โดยแบ่งออกเป็น 6 เรื่อง คือ 1.บทบาทคณะกรรมการทุนหมุนเวียน 2. การบริหารความเสี่ยง 3. การควบคุมภายใน 4. การตรวจสอบภายใน 5. การบริหารจัดการสารสนเทศ 6. การบริหารทรัพยากรบุคคล



โดยแต่ละเกณฑ์การวัดผลจะประกอบด้วย ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ที่แสดงถึงผลการดำเนินงานที่สำคัญภายใต้เกณฑ์การวัดนั้นๆ โดยกำหนดเกณฑ์คะแนนในการประเมินไว้ดังนี้

ตั้งแต่ 4.0 - 5.0 คะแนน หมายถึง ทุนหมุนเวียนที่มีคะแนนดี - ดีมาก

ตั้งแต่ 3.0 - 3.9 คะแนน หมายถึง ทุนหมุนเวียนที่มีคะแนนปกติ - ดี

ต่ำกว่า 3.0 คะแนน หมายถึง ทุนหมุนเวียนที่มีคะแนนไม่ผ่านเกณฑ์ปกติ

ดังนั้น เกณฑ์มาตรฐานที่คาดหวังคือผลการประเมินกองทุนหมุนเวียน คือไม่ต่ำกว่า 3.0 คะแนน กองทุนฯ นั้นถึงจะถือว่าผ่านการประเมิน (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2559: 45)

ในส่วนของสำนักงานก.พ.ร. (2554: 47) นั้น กำหนดกรอบตัวชี้วัดการประเมินผลองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะไว้ 4 มิติ ได้แก่

#### 1. มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

พิจารณาจากการปฏิบัติงานให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรวมถึงพันธกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

#### 2. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

พิจารณาจากการปฏิบัติงานทางการเงิน ความคุ้มค่าทางการบริหาร รวมถึงทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆในการสร้างผลผลิตและผลลัพธ์สูงสุด

#### 3. มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

พิจารณาจากการตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก คือ รัฐบาล ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางตรง ได้แก่ ผู้รับบริการ และผู้ได้รับผลจากการกระทำขององค์การ

#### 4. มิติด้านการพัฒนาองค์การ

พิจารณาจากบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่และการพัฒนาตนเองของกรรมการ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลางและกรอบตัวชี้วัดของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานนั้น เป็นเรื่องเดียวกันต่างกันเพียงแค่อธิบายดังตารางต่อไปนี้

**ตารางที่ 5.2** แสดงการเปรียบเทียบความสอดคล้องตัวชี้วัดแต่ละด้านของกรมบัญชีกลางและสำนักงานก.พ.ร.

กรมบัญชีกลาง	สำนักงานก.พ.ร.
ผลการดำเนินงานด้านการเงิน	-
ผลการดำเนินงานด้านปฏิบัติการ	มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	มิติด้านคุณภาพการให้บริการ
การบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน	มิติด้านการพัฒนาองค์กร

ทั้งนี้น้ำหนักของคะแนนในแต่ละมิติ ขึ้นอยู่กับการเจรจาข้อตกลงระหว่างสำนักงาน ก.พ.ร.กับหน่วยถูกประเมิน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเนื่องจากกองทุนหมู่บ้านฯต้องถูกประเมินจากกรมบัญชีกลางตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น และมติการประเมินก็เป็นเรื่องที่สอดคล้องกันทั้ง 4 มิติอยู่แล้ว การประเมินจึงใช้ผลการประเมินจากกรมบัญชีกลาง แล้วจึงส่งผลนั้นให้สำนักงานก.พ.ร.ด้วย

“ก.พ.ร.กล่าวว่า ในเมื่อคุณถูกประเมินกองทุนหมุนเวียนโดยกรมบัญชีกลางอยู่แล้ว คุณไม่ต้องทำอะไรเพิ่มเติม ให้เอาผลการประเมินโดยกรมบัญชีกลางส่งให้ก.พ.ร.ด้วย ดังนั้น จึงยึดแบบการประเมินของกรมบัญชีกลาง และก.พ.ร.จะเป็นคนดูเองว่าหัวข้อไหนสอดคล้องกับเขา ซึ่งการประเมินโดยกรมบัญชีกลาง ก็จะมีประเด็นเกณฑ์การประเมินแบบเดียวกันทุกปี” (ผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2558)

#### การลงโทษ

ไม่ปรากฏแนวทางหรือมาตรการลงโทษใดๆที่มีผลต่อกรรมการกองทุนฯ หากผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์หรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวัง อย่างไรก็ตามในส่วนของบัญชีกลาง ในฐานะผู้ประเมินผลกองทุนหมุนเวียน มีอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมรวม เลิกกองทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 หากผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียนต่อเนื่องเป็นเวลา 3 ปี ติดต่อกัน และคณะกรรมการนโยบายฯ เห็นสมควรให้ยุบเลิกกองทุนหมุนเวียน โดยต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ แต่มาตรการดังกล่าวนี้กระทำได้เฉพาะกองทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ไม่ได้รวมถึง

กองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ(สำนักงานประมาณของรัฐสภา, 2559: 34) ดังนั้นจึงไม่ครอบคลุมกรณีกองทุนหมู่บ้านในกรณีนี้

ในส่วนของสำนักงานก.พ.ร.ก็ไม่ปรากฏมาตรการการลงโทษใดๆต่อคณะกรรมการกองทุนฯ เช่นกัน มีเพียงการยกเลิกสัญญาของผู้อำนวยความสะดวกการมหาชนก่อนหมดอายุของสัญญาจ้าง เท่านั้น ซึ่งก็ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงระดับกรรมการแต่อย่างใด และก็ไม่อยู่ในอำนาจของก.พ.ร.ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ม.ป.ป.)

### 2.3 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระภายนอก (External accountability) ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบด้านบัญชี การเงินให้กับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งในประเทศ ซึ่งเป็นการตรวจตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนด เพื่อดูว่าหน่วยงานผู้รับตรวจนั้นทำตามระเบียบหรือไม่ (Compliance) จึงจัดได้ว่าคณะกรรมการฯมีความพร้อมถูกตรวจสอบทางอ้อมต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) รูปแบบหนึ่งเช่นกัน

#### เรื่องที่ตรวจสอบ : การตรวจสอบบัญชีการเงิน

ในกรณีกองทุนหมู่บ้าน ปรากฏในมาตรา 28 พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบ และแสดงความคิดเห็นภายใน 120 วัน นับแต่สิ้นปีงบประมาณ และเสนองบการเงินต่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีรับทราบ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยแบ่งการตรวจสอบออกเป็น 2 ส่วน คือ การตรวจสอบสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) และการตรวจสอบกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่ทั่วประเทศ

“สดง.มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบเหมือนองค์กรรัฐทั่วไปที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน สดง.ก็จะตรวจสอบ 2 ส่วน คือ 1.ตรวจสอบสำนักงาน และ 2.กองทุนหมู่บ้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ต่างๆ” (ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2558)

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การตรวจบัญชีสำนักงานและการสุ่มตรวจกองทุนในพื้นที่*

ในทางปฏิบัติการตรวจสอบโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การตรวจสอบสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) และการตรวจสอบกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่ทั่วประเทศ

การตรวจสอบสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) จะมีการตรวจเรื่องการพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งอิงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 บัญชีการเงินประจำปี เป็นต้น

การตรวจสอบกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่ จำนวน 79,255 กองทุน (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2559: 1) แบ่งการตรวจออกเป็น 2 รอบ ได้แก่ การตรวจประจำปี โดยใช้วิธีสุ่มตรวจประมาณ 10,000 กองทุนต่อปี ซึ่งใช้การส่งเอกสารให้ตอบกลับ และการตรวจทุกรอบ 4 ปี ซึ่งใช้วิธีสุ่มและลงตรวจพื้นที่จริง

*“การตรวจสอบกองทุนหมู่บ้าน สตง.จะตรวจแบ่งเป็น 2 รอบ คือ รอบประจำปี และรอบทุกๆ 4 ปี ในส่วนของรอบประจำปี สตง.จะใช้วิธีสุ่มตรวจกองทุนฯซึ่งทั่วประเทศมีประมาณ 79,000 กองทุนฯ โดยสุ่มตรวจปีละ 10,000 กองทุน โดยมีวิธีคือ การส่งเอกสารให้กองทุนกรอก แล้วส่งเอกสารกลับ หากข้อมูลที่ส่งกลับมานั้น สตง.ไม่ตั้งใจ (สงสัย) ก็รับ แต่หากตั้งใจ สตง.ก็จะลงพื้นที่ไปดูอีกทีหนึ่ง การตรวจทุกรอบ 4 ปี สตง.จะตรวจทุกกองทุน(เอกสาร) โดยจะสุ่มและส่งคณะลงไปดูงานกองทุน ส่วนการตรวจสำนักงานกองทุนหมู่บ้าน สตง.ทุกปีจะส่งผู้ตรวจมาตรวจ โดยประเด็นที่ตรวจ คือ ตรวจพัสดุ การใช้จ่ายเงินประจำปี ตรวจการดำเนินงานสำนักงาน ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามปกติที่เหมือนกับสำนักงานอื่นๆทั่วไป” (ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2558)*

#### *การลงโทษ*

ไม่ปรากฏแนวทางหรือมาตรการลงโทษใดๆที่มีผลต่อคณะกรรมการกองทุนฯ เพราะการรายงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงการรายงานเพื่อรับทราบ และคณะกรรมการกองทุนฯ ไม่ได้มีอำนาจในการเบิกจ่ายเงินแต่อย่างใด

*“อำนาจของ board มีข้อดีประการหนึ่ง คือ ไม่ต้องไปเกี่ยวข้องเรื่องจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ต้องไปจับเงินทองอะไร นอกจากนี้เกณฑ์การ*

พิจารณากองทุนมีการตรวจมาก่อนแล้ว เวลาเงินลงไปมันก็ลงไปอยู่ที่ กองทุนฯ หมุนเวียนใช้จ่าย เราก็มีระเบียบการบริหารจัดการให้เขา แล้วว่าต้องทำอะไร พัฒนาชุมชน (พช.) ก็ไปช่วยดู และธนาคารก็ เข้ามาใช้ระบบการโอนผ่านธนาคาร” (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม 2558)

ในส่วนของการตรวจสอบการเงินในระดับสำนักงานคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจการลงโทษหน่วยรับตรวจ โดยตรง แต่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบรายงานข้อเท็จจริงทางการเงิน การบัญชี หากพบความข้อบกพร่อง สามารถรายงานไปยังหน่วยงานที่อยู่เหนือกว่าหน่วยรับตรวจ (กระทรวงเจ้าสังกัด, ผู้บังคับบัญชา, ผู้ควบคุมกำกับ) เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจนดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีโทษ คือ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน พักราชการ ไล่ออก หรือหากเป็นการทุจริตก็สามารถแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีผู้กระทำความผิดที่เกี่ยวข้องได้ โดยที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาลงโทษ (สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง, ม.ป.ป.)

ในกรณีที่พบการกระทำผิด คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะเป็นผู้พิจารณาไต่สวนและชี้ขาดความผิดทางวินัยงบประมาณก่อนส่งผลการพิจารณาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำผิดได้ในกรณีที่ผู้กระทำผิดยังดำรงตำแหน่งอยู่ โดยมีโทษ 4 ชั้น ได้แก่ ชั้นที่ 1 ปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน ชั้นที่ 2 ปรับเท่ากับเงินเดือน 2-4 เดือน ชั้นที่ 3 ปรับเท่ากับเงินเดือน 4-8 เดือน ชั้นที่ 4 ปรับเท่ากับเงินเดือน 9-12 เดือน หากผู้กระทำผิดพ้นจากหน้าที่ไปแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้โดยตรงได้ (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544, 2544)

เพราะฉะนั้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีเพียงอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางการเงินและงบประมาณ ซึ่งมีโทษเพียงการปรับตามเงินเดือนเท่านั้น แต่ไม่ใช่ผู้ลงโทษ อีกทั้งยังไม่มีอำนาจในการลงโทษทางอาญาและโทษทางวินัยแต่อย่างใด และสัดส่วนของโทษที่อิงตามเงินเดือนของผู้กระทำผิดนั้น ก็อาจไม่ได้สัดส่วนกับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

ในส่วนของการตรวจสอบกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่ก็เช่นกัน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่มีอำนาจการลงโทษกรรมการกองทุนหมู่บ้านในพื้นที่เพราะขอบเขตหน้าที่มีเพียงการตรวจสอบข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานเท่านั้น

### 3. ปัญหาของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

3.1 การมีมาตรฐานบริหารกองทุนเป็นของตนเองที่ไม่เหมือนกับมาตรฐานของสถาบันการเงินทั่วไป ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการกับหนี้เสีย

การบริหารกองทุน ประเด็นหนึ่งที่เกี่ยวข้องคือการจัดการกับหนี้ ผลการสุ่มตรวจโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในปีงบประมาณ 2549 ได้ตรวจสอบผลการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน สรุปว่า กองทุนฯ จำนวนร้อยละ 18.55 มีหนี้ค้างชำระ ขาดบัญชี หยุดการดำเนินงาน ขาดบัญชีเป็นเงิน 112.34 ล้านบาท โดยบางแห่งมีผลการดำเนินงานอยู่ในภาวะวิกฤติไม่ได้ดำเนินกิจกรรมมาเป็นเวลาหลายปีและไม่มีเงินคงเหลือในบัญชีกองทุน มีจำนวนกองทุนที่เสี่ยงต่อการล้มเหลวจำนวน 103 กองทุน(ศิริขวัญ วิเชียรเพลิศ, 2558: 8-19)

ในทางกลับกันหากเป็นสถาบันการเงินทั่วไป ภาวะหนี้ค้างชำระแบบนี้จะถูกจัดเป็นหนี้เสีย ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทย (ม.ป.ป.) นิยามหนี้เสีย หรือหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ว่าหมายถึง ยอดคงค้างของเงินให้สินเชื่อโดยคุณภาพ ได้แก่ เงินให้สินเชื่อจัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน (ระยะเวลาค้างชำระ 3-6 เดือน) สงสัย(ระยะเวลาค้างชำระ 6-12 เดือน) สงสัยจะสูญ (ระยะเวลาค้างชำระ มากกว่า 12 เดือน) และสูญ ตามเกณฑ์การจัดชั้นของธนาคารแห่งประเทศไทย

แต่การตีความเรื่องหนี้เสียของกองทุนหมู่บ้านมีความยืดหยุ่นกว่ามาก เพราะไม่ได้พิจารณาจากมาตรฐานสถาบันการเงินทั่วไป แต่พิจารณาจากบริบทและเจตนาของลูกค้าหนี้นั้นมากกว่าการผัดผ่อนชำระตามกำหนด

“หนี้ค้างยังไม่ได้เป็นหนี้เสีย การเป็นหนี้ค้าง กับหนี้เสีย ดูที่เจตนา และเหตุผลในการผ่อนชำระ ถ้าเป็นการตีความโดยธนาคารทั่วไปจะเป็น 3 เดือน เกณฑ์เขาจะเคร่งครัดกว่า คำว่าหนี้เสีย ที่มีแนวโน้มบิดพลิ้ว เกเร ที่จะไปตัดเป็นหนี้ศูนย์ ดูจาก 1. ตัวตนไม่มี หนี ผ่นไป ละ 2. คนค้าประกันไม่อยู่ 3. หลักทรัพย์ค้าประกันไม่อยู่ละ ต้องไปตามหากัน ลักษณะแบบนี้ถือว่าหนี้เสีย... ชาวบ้านนี้เขาตรงไปตรงมามีก็บอกมี ไม่มีก็บอกไม่มี เขาไม่ได้มีเจตนาบิดพลิ้ว ตัวตนมีจริงหลักประกันมีอยู่จริง ยังทำมาหากินอยู่จริง แต่สถานการณ์ที่คุมไม่ได้ ผ่นแล้งบ้าง ไม่ได้ทำนา ไม่ได้ทำสวน มันเป็นแบบนี้ เลยยังผ่อนใช้ไม่ได้ ” (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม 2558)

ดังนั้นการตีความเรื่องหนี้เสีย โดยมีมาตรฐานการพิจารณาที่ต่างออกไปจากการสถาบันการเงินทั่วไป ทำให้มาตรการและการจัดการที่ตามมาแตกต่างไปจากสิ่งที่ควรจะเป็น ซึ่งจะได้กล่าวในประเด็นต่อไป

### 3.2 ปัญหาการขาดมาตรการลงโทษหรือสภาพบังคับ

ประการแรก ไม่เคยมีการยุบ รวม เลิกกองทุนที่มีปัญหา จากประเด็นเรื่องมาตรฐานที่กล่าวมาข้างต้น เมื่อการตีความ และการพิจารณาการดำเนินงานกองทุนไม่ได้มองว่ากองทุนที่มีปัญหาการมีหนี้ค้างชำระ ขาดบัญชี หยุดการดำเนินงาน การขาดบัญชีเป็นหนี้เสียที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งการมีมาตรฐานและการตีความที่เป็นการเฉพาะของตนเอง ทำให้มาตรการยุบ รวม เลิก กองทุนที่มีปัญหาไม่เคยเกิดขึ้นจริงตั้งแต่มีการดำเนินการมา ทั้งๆที่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่

“ไม่เคย เพราะนายๆเคยพูดให้ไปฟื้นฟู” (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม 2558)

“มาตรการมันมี แต่มันไม่เกิด ไม่เคยทำให้เป็นรูปธรรมเลย จะยุบ จะเรียกเงินคืน จะแจ้งดำเนินคดีก็ไม่ทำ มันเป็นเงินหลวง เงินภาษี ผมเสนอไปอย่างนี้ บรรดา รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ก็บอกปิดไม่พิจารณา เอาไว้ก่อนช่วยผลักดันเขาให้ทำงานได้ ให้เข้มแข็งได้ ซึ่งปัญหายังคงเป็นแบบนี้มาตลอด 14 ปีแล้ว เล่าอย่างผมเป็นกรรมการภาคประชาชน เป็นประธานจังหวัด ผมไม่มีอำนาจจะไปบังคับเขา เรื่องแบบนี้ต้องมาจากเบื้องบน หรือออกมาจากมติคณะกรรมการ (Board)” (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2558)

“ยังไม่มีกองทุนไหนเข้าช่วยถูกยุบแม้แต่กองทุนเดียว คณะกรรมการ (Board) ก็เลยยังไม่รีบทบทวนเรื่องนี้ ทุกคณะกรรมการ ทุกรัฐบาล ทั้งไทยรักไทย ประชาธิปัตย์ เพื่อไทย และคสช. ทุกรัฐบาลมีแนวทางเดียวกัน คือ ไม่ทอดทิ้งกองทุนฯ กองทุนฯใดที่มีปัญหา ต้องเข้าไปแก้ไขให้เขาเดินได้ เพราะกองทุนที่มีปัญหา ปัญหาที่กรรมการกองทุนฯ การไปยุบทิ้ง ลงโทษ หมายถึงลงโทษกรรมการ แต่คนที่เสียสิทธิคือ ประชาชนในหมู่บ้าน ทุกรัฐบาลมีนโยบายตรงกันว่าการยุบเลิกกองทุนไม่ใช่การแก้ปัญหา เพราะเป็นการทำโทษประชาชนทั้ง

หมู่บ้าน *ทั้งๆที่ความผิดอยู่ที่กรรมการ*” (ผู้อำนวยการ สำนักงาน กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2558)

เพราะฉะนั้นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) ในฐานะนายทะเบียน ที่มีอำนาจในการยุบ รวม เลิกกองทุนหมู่บ้าน ก็ไม่เคยมีบทบาทและใช้มาตรการดังกล่าวในความเป็นจริง ถึงแม้จะปรากฏว่ามีกองทุนที่มีปัญหาที่อาจเข้าข่ายว่าเป็นหนี้เสียอยู่ แต่การมีมาตรฐานและการตีความต่อปัญหา ดังกล่าวมีความจำเพาะและยืดหยุ่น จึงทำให้ไม่มีการดำเนินมาตรการถึงขั้นยุบ รวม เลิกกองทุน

ประการที่สอง การประเมินผลโดยกรมบัญชีกลางสำนักงานก.พ.ร. และสตง.ไม่ได้นำไปสู่ มาตรการลงโทษหรือสภาพบังคับที่ชัดเจน

ในส่วนของกรมบัญชีกลางมีข้อจำกัดในการกำกับทุนหมุนเวียน โดยมีอำนาจตาม พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 แต่จำกัดอำนาจ ยุบเลิกแค่เฉพาะทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น แม้ต่อมาภายหลังมีการปรับปรุงกระบวนการบริหารทุนหมุนเวียน โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วย การขอจัดตั้ง การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2557 แต่ก็ยังมีข้อจำกัดไม่รวมถึงทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะอย่างเช่นกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2559: 11-12)

ในขณะที่สำนักงานก.พ.ร. ซึ่งใช้การประเมินเดียวกับกรมบัญชีกลาง ก็ไม่มีอำนาจ มาตรการ และสภาพบังคับอะไรเช่นกัน แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการจะเสนอ รายงานสรุปผล การประเมินผลองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะประจำปี งบประมาณ 2555-2556 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2558 และของปีงบประมาณ 2557 เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2558 ต่อคณะรัฐมนตรี ผลการประเมินพบว่า ปีงบประมาณ 2555 ได้ 3.0790 คะแนน เนื่องจากผลงานด้านการจัดการฝึกอบรมการพัฒนาองค์ความรู้ของคณะกรรมการ/สมาชิกกองทุน หมู่บ้านและชุมชนเมือง และผลการประเมินบทบาทคณะกรรมการกองทุนหมุนเวียนและการบริหารจัดการสารสนเทศต่ำกว่าเป้าหมาย

ปีงบประมาณ 2556 ได้ 2.4982 คะแนน ผลงานในมิติด้านการปฏิบัติงานด้านผู้มีส่วนได้ เสีย และด้านพัฒนาเงินทุน ค่าคะแนนต่ำกว่าเป้าหมาย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ การกำหนดระเบียบคณะกรรมการฯ ว่าด้วยการตรวจสอบ บัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง พ.ศ...ไม่แล้วเสร็จ ประกอบกับยังไม่มีผู้รับผิดชอบตัวชี้วัดที่ ชัดเจน หรือมีหน่วยงานรับผิดชอบแต่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนของระบบงานสำคัญตามเกณฑ์ที่ กำหนด (สำนักข่าวอิศรา, 2558b)



ปีงบประมาณ 2557 ได้ 2.6942 คะแนนเนื่องจากสถานการณ์ชุมนุมทางการเมือง ส่งผลให้ไม่มีการประชุมคณะกรรมการกองทุนฯ เพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินงานตามตัวชี้วัด ประกอบกับได้รับงบประมาณล่าช้า ทำให้ไม่สามารถดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ งบประมาณประจำปีบัญชี 2557 ได้ทัน (สำนักข่าวอิศรา, 2558a; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ระบบราชการ, 2558)

จะเห็นว่าแม้ผลการประเมินจะชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในการบทบาทของกรรมการแต่ก็ ไม่ได้มีผลต่อกรรมการแต่อย่างใด และถึงแม้ว่าการเสนอรายงานผลการประเมินดังกล่าวต่อ คณะรัฐมนตรี แต่ต่อมาเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2558 รัฐบาลก็ยังคงเดินหน้าเปิดโครงการสนับสนุน สินเชื่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง วงเงิน 6 หมื่นล้านบาท โดยใช้รูปแบบสินเชื่อความร่วมมือ ระหว่างหน่วยงาน คือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารออมสิน (ประชาชาติธุรกิจ ออนไลน์, 2558) ต่อไป

ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและ รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษแต่อย่างใด

ดังนั้น ในด้านมาตรการลงโทษหรือสภาพบังคับจึงไม่มีความชัดเจน แม้จะมีระบบการ ประเมินผล ทั้งในส่วนของกรมบัญชีกลางที่ไม่มีอำนาจดำเนินการยุบเลิกกองทุนฯที่มีปัญหา เพราะ กองทุนหมู่บ้านนั้นตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ในขณะที่สำนักงาน ก.พ.ร.และสำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินก็ไม่มีอำนาจการลงโทษหรือมีสภาพบังคับแต่อย่างใด เพราะเป็นเพียงหน่วยประเมินแต่ไม่มี อำนาจลงโทษบังคับโดยตรง ในขณะที่รัฐบาลก็ยังคงสานต่อสนับสนุนต่อไปตามนโยบาย เพราะฉะนั้น แม้ว่าจะมีระบบการประเมิน แต่ไม่ได้นำไปสู่สภาพบังคับอะไร และก็ไม่มีผลต่ออนาคต หรือการอยู่รอดขององค์กรหากฝ่ายการเมืองต้องการจะผลักดันให้ดำเนินงานตามนโยบายต่อ

3.3 ปัญหาคณะกรรมการฯ (Board) มีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์ทางเมืองมากจนขาด ความรับผิดชอบหากไม่สามารถทำหน้าที่ในสถานการณ์ที่การเมืองขาดเสถียรภาพ

ประการแรก สถานการณ์ช่วงเกิดวิกฤติการณ์ชุมนุมทางการเมือง ทำให้ไม่มีการประชุม และ ไม่มีการแต่งตั้งกรรมการใหม่มาแทนกรรมการที่หมดวาระ ภาวะที่คณะกรรมการฯไม่สามารถทำ หน้าที่ได้เพราะปัจจัยทางการเมือง กลายเป็นเหตุผลที่อยู่เหนือการควบคุมจนไม่มีใครต้องรับผิดชอบ อะไร แม้จะกล่าววาระหว่างที่คณะกรรมการไม่สามารถประชุมได้ แต่การดำเนินงานก็ยังคงดำเนิน ต่อไป คำถามที่ตามมาคือ ถ้าการไม่มีคณะกรรมการแล้วสำนักงานยังคงดำเนินต่อไปได้ ก็จะนำไปสู่ คำถามถึงความจำเป็นในการมีคณะกรรมการ

ประการที่สอง ตามที่ได้กล่าวมาว่ามีกองทุนฯที่มีปัญหา “หนี้คั่งค้าง” ซึ่งหากเป็นสถาบัน การเงินทั่วไปจะถูกจัดเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ บรรดากองทุนที่มีปัญหามานานเหล่านี้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติยังคงไม่ใช้มาตรการที่จริงจังเด็ดขาดทั้งๆที่มี

อำนาจหน้าที่จะกระทำได้ ข้อถกเถียงที่ตามมาคือ ความเสียหายเหล่านั้นใครคือผู้รับผิดชอบ ในขณะที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ไม่มีความชัดเจนในความรับผิดชอบ ทั้งๆที่เงินเหล่านั้นคือเงินของรัฐ

#### 4. ข้อเสนอแนะ

4.1 ควรปรับปรุงระบบการประเมินผลการทำงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ โดยปรับปรุงตัวชี้วัดการประเมินที่เน้น ให้นำหนักการวัดในเชิงคุณภาพ และวัดจากผลสัมฤทธิ์ของการทำหน้าที่ให้ชัดเจน

4.2 ควรกำหนดมาตรการหรือสภาพบังคับหลังการประเมิน และกำหนดผู้รับผิดชอบในทุก ระดับให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถนำผลการประเมินนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง

4.3 ควรมีการทบทวนมาตรฐาน และแนวทางการดำเนินงานและการตัดสินใจของ กรรมการฯ โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องของมาตรฐานและแนวทางที่เป็นอยู่ กับหลักมาตรฐาน กลางที่เป็นที่ยอมรับในวงกว้าง พร้อมกำหนดมาตรการและสภาพบังคับ และนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

4.4 ควรทบทวนอำนาจของหน่วยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมิน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง สำนักงาน ก.พ.ร. ในการมีและสามารถใช้อำนาจในการดำเนินงาน ตามสภาพบังคับแก่หน่วยรับตรวจ/ประเมินได้

4.5 ควรมีการกำหนดระยะเวลา เพื่อให้สามารถทบทวนแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติ จัดตั้งหน่วยงานได้เมื่อดำเนินการผ่านมาช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้แนวทางการพัฒนา ปรับปรุงต่างๆ สามารถกระทำได้โดยลดข้อจำกัดและอุปสรรคทางกฎหมายที่มีอยู่

#### สรุป

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (กทบ.) ต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบ 3 ส่วน คือ

##### 1. คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีอำนาจตรวจสอบคณะกรรมการฯ ทางอ้อม ในเรื่องการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ โดยวิธีการรายงานผลการดำเนินงานประจำปี และการตั้ง กระทุ้งถามในที่สมัชชาประชาคมสภา แต่ไม่ปรากฏการมาตรการลงโทษใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรายงานผลการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามการรายงานสามารถถูกใช้ประกอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปี

2. กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. มีอำนาจตรวจสอบคณะกรรมการฯ ทางอ้อมในเรื่องประเมินผลการดำเนินงาน โดยวิธีการประเมินผลกองทุนหมุนเวียนโดยใช้ Balanced Scorecard

(BSC) และการประเมินผลองค์กรมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะไม่ปรากฏแนวทางหรือมาตรการลงโทษใดๆที่มีผลต่อกรรมการกองทุนฯ หากผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ และกรมบัญชีกลางก็ไม่มีอำนาจการยุบเลิกกองทุน เพราะเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

### 3. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในฐานะหน่วยตรวจสอบ ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการฯ โดยอ้อมเพราะกรรมการฯ มีหน้าที่รับรองรายงานทางการเงิน สตง.มีหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องการเงิน การบัญชีขององค์กร โดยมีเครื่องมือการตรวจสอบคือ การตรวจรับรองรายงานทางการเงิน ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ สตง.ไม่มีอำนาจการลงโทษหน่วยรับตรวจโดยตรง มีเพียงโทษทางปกครองซึ่งเป็นโทษปรับตามเงินเดือน ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ลงโทษ

ฉะนั้นคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ(สทบ.) จึงมีความพร้อมถูกตรวจสอบ 2 รูปแบบ คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) จากการรายงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) จากการประเมินโดยกรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. และการตรวจสอบบัญชีโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบในรูปแบบราชการ (Bureaucratic accountability) เพราะคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ(สทบ.) เป็นโครงสร้างที่มีอำนาจอิสระสูงสุด (Supreme authority) ที่ไม่ขึ้นต่อกระทรวง ทบวง กรมเยี่ยงส่วนราชการ ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) เพราะคณะกรรมการฯไม่ใช่ นักวิชาชีพ ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) เพราะไม่มีเครื่องมือ กลไก หรือช่องทางในการตรวจสอบแต่อย่างใด เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงการออกแบบโครงสร้าง เพื่อตอบโจทย์เรื่องความคล่องตัว เป็นอิสระดังเจตนารมณ์ขององค์กรดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น

### ปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ

ในส่วนของปัญหาคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ(สทบ.) กำหนดมาตรฐานบริหารกองทุนเป็นของตนเองที่ไม่เหมือนกับมาตรฐานของสถาบันการเงินทั่วไป ที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการกับหนี้เสียทำให้มีปัญหาด้านมาตรการลงโทษหรือสภาพบังคับ คือ ไม่เคยใช้มาตรการยุบ รวม เลิก กองทุนที่มีปัญหาจริง ปัญหาคณะกรรมการฯ (Board) มีความเชื่อมโยงกับสถานการณ์ทางเมืองมากจนขาดความรับผิดชอบหากไม่สามารถทำหน้าที่ในสถานการณ์ที่การเมืองขาดเสถียรภาพ และปัญหาการขาดมาตรการลงโทษหรือสภาพบังคับ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ไม่ได้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษอย่างชัดเจน

### ข้อเสนอแนะ

ควรกำหนดมาตรการหรือสภาพบังคับหลังการประเมิน และกำหนดผู้รับผิดชอบในทุกระดับให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถนำผลการประเมินนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง

ควรมีการทบทวนมาตรฐาน และแนวทางการดำเนินงานและการตัดสินใจของกรมการฯ โดยพิจารณาถึงความสอดคล้องของมาตรฐานและแนวทางที่เป็นอยู่ กับหลักมาตรฐานกลางที่เป็นที่ยอมรับในวงกว้าง พร้อมกำหนดมาตรการและสภาพบังคับ และนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง

ควรทบทวนอำนาจของหน่วยที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมิน เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง สำนักงานก.พ.ร. ในการมีและสามารถใช้อำนาจในการดำเนินงานตามสภาพบังคับแก่หน่วยรับตรวจ/ประเมินได้ และปรับปรุงตัวชี้วัดการประเมินผลการทำงานของกรมการฯ ที่ เน้น ให้นำหนักการวัดในเชิงคุณภาพ และวัดจากผลสัมฤทธิ์ของการทำหน้าที่ให้ชัดเจน

ควรมีการกำหนดระยะเวลา เพื่อให้สามารถทบทวนแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานได้เมื่อดำเนินการผ่านมาช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้แนวทางการพัฒนา ปรับปรุงต่างๆสามารถกระทำได้โดยลดข้อจำกัดและอุปสรรคทางทางกฎหมายที่มีอยู่

### 5.3 กรณี สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

#### 1. ข้อมูลพื้นฐานและธรรมชาติขององค์การ

##### 1.1 เจตนารมณ์การจัดตั้ง

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นหนึ่งในองค์การตระกูล ส. แห่งแรกที่ถูกกำเนิดมาจากเครือข่ายแพทย์ชนบท ซึ่งริเริ่มนำประเด็นปัญหาของระบบสุขภาพเชื่อมโยงกับโครงสร้างของระบบและการวางนโยบายสาธารณะ โดยมี “กลุ่มสามพราน” เป็นเวทีบ่มเพาะและตกผลึกความคิดที่สำคัญ

ในอดีตระบบงานด้านสาธารณสุขของไทยเป็นหนึ่งในนโยบายสาธารณะที่อาศัยการขับเคลื่อนภายใต้ระบอบราชการเป็นหลักซึ่งเป็นระบบที่รวมศูนย์การบริหารจัดการอยู่ที่หน่วยงานระดับกระทรวงเป็นหลัก ส่วนหนึ่งทำให้การดำเนินงานด้านสาธารณสุขมีความเกี่ยวข้องกับการเมือง ปัญหาสำคัญที่ผ่านการต่อสู้ของเครือข่ายแพทย์ชนบท คือ ปัญหาการคอร์รัปชันและการแทรกแซงจากการเมือง (อดีตผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2559) เหล่านี้เป็นประเด็นที่ชมรมแพทย์ชนบทต่อสู้เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและมุ่งหวังให้เกิดการปฏิรูประบบการบริหารงานด้านสุขภาพ การเกิดองค์การส.ต่างๆจึงเป็นหนึ่งในแนวทางการปฏิรูประบบสุขภาพโดยใช้ทฤษฎี สามเหลี่ยมเขยื้อนภูเขา อันได้แก่ นโยบาย ประชาสังคม และวิชาการ (ระชา ฤชชงค์, นภนาท อุนพวงศ์พัฒน์, และโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์, 2556: 80)

แนวคิดการปฏิรูประบบสุขภาพเกิดขึ้นในเวทีประชุมคณะกรรมการระบาคติวิทยาแห่งชาติ โดยมีศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน และนพ.ไพโรจน์ นิงสานนท์ เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข มีแนวคิดว่าการจะปฏิรูประบบสุขภาพได้ต้องมีกลไกที่ให้ความรู้เชิงระบบเสียก่อนซึ่งต้องมาจากสถาบันที่มีความเป็นอิสระด้วย จึงนำมาสู่การก่อตั้งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ในปี พ.ศ. 2535 โดยมีนพ.สงวน นิตยารัมภ์พงศ์ เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และช่วยผลักดันจนผ่านสภานิติบัญญัติ และมีนพ.สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์ เป็นผู้อำนวยการคนแรก ความสำเร็จในการก่อตั้งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจึงเป็นฐานกำเนิดในการก่อตั้งหน่วยงานตระกูล ส.ต่างๆ ในเวลาต่อมาซึ่งมีโครงสร้างการบริหารงานที่เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อสายการบังคับบัญชาของกระทรวงดังเช่นในอดีต

ดังนั้นเจตนารมณ์ในการจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข คือ การเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา (Advisory body) ทางด้านการวิจัย เป็นกลไกการปฏิรูประบบสุขภาพ โดยมีบทบาทในด้านวิชาการที่เป็นอิสระ มีความคล่องตัวและไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง

## 1.2 บทบาทหน้าที่

### 1.2.1 วัตถุประสงค์องค์การตามกฎหมาย

- 1). สำรอง ศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการต่างๆ เพื่อวางเป้าหมายนโยบาย และจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่างๆ ในการพัฒนาระบบสาธารณสุขของประเทศ
- 2). ประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบายและแผนของรัฐบาล และหน่วยงานอื่นๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดนโยบายการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข รวมทั้งการนำผลการวิจัยไปใช้ในการกำหนดนโยบายและแผน
- 3). สนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุขของภาครัฐและภาคเอกชน และส่งเสริมความร่วมมือการวิจัยระบบสาธารณสุขระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนนานาชาติประเทศ รวมทั้งดำเนินการวิจัยด้านระบบสาธารณสุขที่มีความสำคัญตามนโยบายและไม่มีสถาบันวิจัยหรือหน่วยงานวิจัยอื่นดำเนินการ
- 4). สนับสนุนการเพิ่มสมรรถนะในการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ ตลอดจนการจัดการจัดการโครงการลงทุนและโครงการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับการเลือก การรับ และการถ่ายทอดวิทยาการและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ เพื่อให้ได้วิทยาการและเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม
- 5). บริการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความรู้และผลงานวิจัยและวิชาการสาธารณสุขแก่หน่วยงานของรัฐ เอกชน และสาธารณชน
- 6). บริหารกองทุน
- 7). กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาบันหรือตามที่คณะกรรมการกำหนด

### 1.2.2 วิสัยทัศน์ พันธกิจ

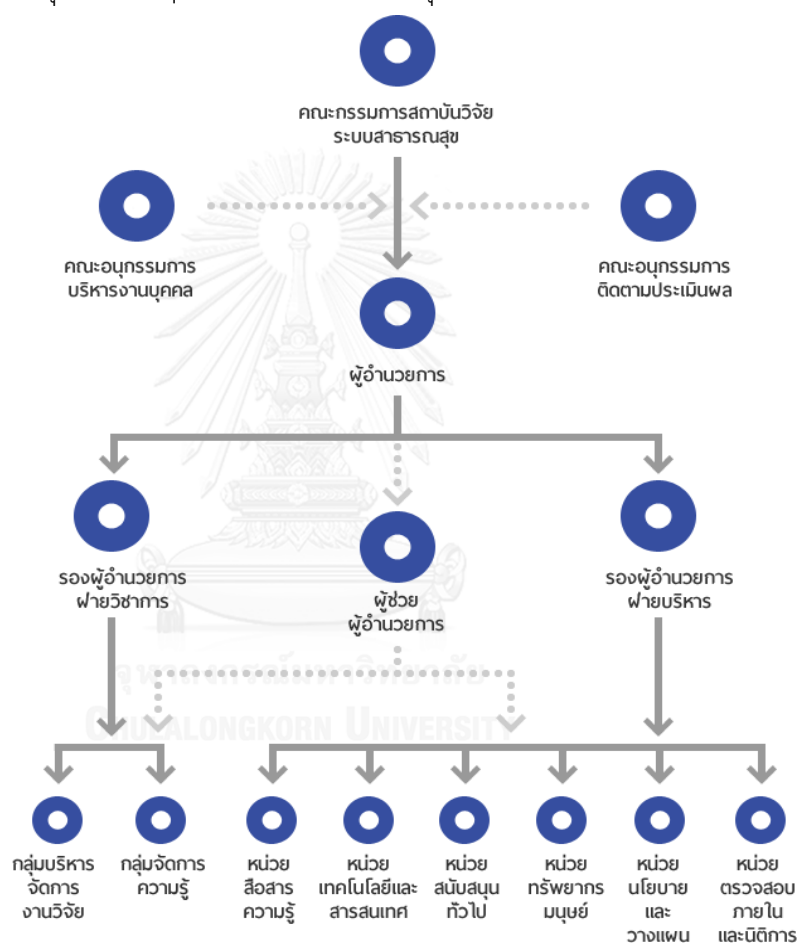
สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มีวิสัยทัศน์ คือ “เป็นองค์กรขับเคลื่อนความรู้สู่ระบบสุขภาพที่สมดุลและยั่งยืนเพื่อสุขภาพที่ดีและชีวิตที่ยืนยาวของประชาชน” โดยมีพันธกิจ ได้แก่

- 1). กำหนดทิศทาง นโยบาย ยุทธศาสตร์การวิจัยด้านสุขภาพของประเทศ
- 2). สนับสนุนการสร้างองค์ความรู้ และนวัตกรรมเพื่อประยุกต์ใช้ระบบสุขภาพ
- 3). พัฒนานักวิจัยและโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อเพิ่มศักยภาพการวิจัยสุขภาพของประเทศ
- 4). จัดการความรู้ด้านสุขภาพจากทุกภาคส่วนเพื่อพัฒนาสู่นโยบายสาธารณะที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในระบบสุขภาพและคุ้มค่าที่สุด

### 1.3 โครงสร้างการบริหารงาน

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแบ่งโครงสร้างการบริการออกเป็น 2 ระดับ หลัก ได้แก่ ระดับคณะกรรมการสถาบัน ทำหน้าที่เป็นทั้งคณะกรรมการนโยบาย และคณะกรรมการบริหารในตัวเอง เป็นผู้บังคับบัญชาผู้อำนวยการสถาบันฯ

ระดับผู้บริหาร มีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ขึ้นต่อคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มีผู้ช่วยผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ และรองผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ดูแลหัวหน้ากลุ่มงานต่างๆในสถาบันจำนวน 8 กลุ่มงาน ดังแผนภาพต่อไปนี้



แผนภาพที่ 5.3 แสดงโครงสร้างการบริหารงานสวรส.

ที่มา: เว็บไซต์สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (2558a)

### 1.4 องค์ประกอบและที่มาของกรรมการ

กรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มีจำนวนทั้งสิ้น 17 คน แบ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 9 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน โดยมีผู้อำนวยการสถาบันเป็นกรรมการ และเลขานุการอีก 1 คน (พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2535)

กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 9 คน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 7 คน มาจากการสรรหา โดยกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาและเสนอรายชื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

### 1.5 คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ

คุณสมบัติกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิปรากฏในมาตรา 7 ซึ่งเป็นคุณสมบัติโดยทั่วไป คือ ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ความผิดโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี หากพ้นตำแหน่งตามวาระ สามารถได้รับแต่งตั้งอีกได้

การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นอกเหนือจากขาดคุณสมบัติดังที่กล่าวมาข้างต้น คือ คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

อย่างไรก็ตามหากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหมดวาระ แต่ยังไม่มีการแต่งตั้ง มาตรา 6 วรรค 2 ยังกำหนดให้กรรมการที่หมดวาระสามารถทำหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการคนใหม่

### 1.6 อำนาจหน้าที่

กรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของสถาบันทั่วไป ตาม มาตรา 5 พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (2535) โดยครอบคลุมถึงเรื่องต่างๆโดยสรุป ได้แก่ การพิจารณาแผนการดำเนินงาน การกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการดำเนินงานของสถาบัน กำหนดนโยบายและควบคุมดูแลการบริหารเงินกองทุนและจัดสรรทุน อนุมัติแผนการเงินและงบประมาณประจำปี ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงาน การบริหาร การบริหารงานบุคคล การคัดเลือกผู้อำนวยการ

### 1.7 ธรรมชาติขององค์การ : โครงสร้างที่รองรับความเป็นอิสระ คล่องตัวและปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

จากข้อมูลพื้นฐานข้างต้น โดยสรุป สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา (Advisory body) ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบสาธารณสุข จากความเป็นมา ต้นกำเนิดขององค์การจะเห็นได้ว่าเกิดจากข้อจำกัดของระบบงานด้านสาธารณสุขในอดีตที่อยู่ภายใต้โครงสร้างแบบราชการซึ่งไม่ตอบโจทย์ในด้านประสิทธิภาพ ประกอบกับอิทธิพลของฝ่าย



การเมืองถูกมองว่าเป็นอุปสรรคในการขับเคลื่อนพัฒนางานด้านสาธารณสุข จนนำไปสู่การผลักดันให้เกิดสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขซึ่งมีโครงสร้างที่ต่างออกไปจากระบบราชการ เป็นองค์การกึ่งอิสระที่มีกฎหมายจัดตั้งเฉพาะ ใช้โครงสร้างการบริหารในรูปแบบคณะกรรมการที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงเยี่ยงส่วนราชการในอดีต เพื่อมุ่งหวังให้เกิดความคล่องตัวและปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

ดังนั้นสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจึงมีธรรมชาติต้องค้ำประกันที่เป็นองค์การวิจัยและพัฒนาความรู้เกี่ยวกับระบบสาธารณสุขของประเทศ ที่ต้องการความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการดำเนินงาน และปลอดจากการเมือง จึงเป็นเหตุผลสำคัญของการจัดตั้งและออกแบบโครงสร้างองค์การดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 2. ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พิจารณาจากประเด็นว่า ใครเป็นผู้ตรวจสอบคณะกรรมการ (accountable to whom) ตรวจสอบเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไร (What standards) และจะเกิดผล หรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect)

### 2.1 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการสถาบันฯต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นโครงสร้างส่วนบนสุดของหน่วยงาน และมีสถานะเป็นหน่วยงานอิสระในกำกับ ทำให้ไม่ขึ้นต่อสายการบังคับบัญชาของกระทรวงเยี่ยงส่วนราชการ ดังนั้น โดยหลักการแล้ว เหนือขึ้นไปกว่าคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข คือ ประชาชน เพราะได้รับงบประมาณจากภาษีประชาชน คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2559)

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ*

การบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานในภาพรวม แม้ว่าผลงานในทางบริหารงานในภาพรวมจะเป็นความรับผิดชอบของผู้อำนวยการโดยตรง แต่คณะกรรมการสถาบันฯ ในฐานะผู้บังคับบัญชาของผู้อำนวยการ ก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเช่นกัน เพราะเป็นผู้กำหนดนโยบายให้ผู้อำนวยการนำไปปฏิบัติ

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การรายงานประจำปีต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ*

เครื่องมือ มีเพียงการรับรองรายงานประจำปี และคณะกรรมการสถาบันฯ นำเสนอรายงานเพื่อทราบต่อรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข จากนั้นรัฐมนตรีจึงส่งให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ ไม่มีการกำหนดมาตรฐานการจัดทำรายงานประจำปีแต่อย่างใด แต่มีการเผยแพร่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ทางอินเทอร์เน็ต อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจการบังคับบัญชา เพราะรัฐมนตรีเป็นเพียงเสียงเดียวในคณะกรรมการสถาบันฯ ทำหน้าที่ในฐานะประธานในที่ประชุม การตัดสินใจและการกำหนดทิศทางเป็นไปตามมติของคณะกรรมการสถาบันฯ รัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจอะไรมากนัก (อดีตประธานกรรมการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2559)

*การลงโทษ*

ในส่วนของรัฐมนตรีไม่ปรากฏแนวทางหรือมาตรการลงโทษใดๆ ที่รัฐมนตรีจะมีผลต่อกรรมการสถาบันฯ เพราะไม่มีมาตรการลงโทษกำหนดระบุเอาไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างใด

ในขณะที่คณะรัฐมนตรีสามารถให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิออกจากตำแหน่งได้ หากมีความประพฤติเสื่อมเสีย บกพร่องหรือไม่สุจริตต่อหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ

## **2.2 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการสถาบันฯต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน**

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรตรวจสอบอิสระภายนอก (External accountability) ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบด้านบัญชี การเงินให้กับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งในประเทศ ซึ่งเป็นการตรวจตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนด เพื่อดูว่าหน่วยงานผู้รับตรวจนั้นทำตามระเบียบหรือไม่ (Compliance) จึงจัดได้ว่าคณะกรรมการสถาบันฯ มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางอ้อมต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) รูปแบบหนึ่งเช่นกัน

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การตรวจสอบบัญชีการเงิน*

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง คือ ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ของหน่วยรับตรวจซึ่งหมายถึงหน่วยงานของรัฐทั้งหมด ในขณะเดียวกันกฎหมายจัดตั้งสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ก็ระบุหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและ ทรัพย์สินของหน่วยงานด้วยเช่นกัน

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การตรวจบัญชี*

ในกรณีการตรวจสอบปกติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีประเด็นการตรวจสอบที่สำคัญที่ใช้กับทุกหน่วยงาน ได้แก่ การรับการจ่ายเงิน และการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

(คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, 2547: 5) โดยมี กระบวนการตรวจสอบ ที่เป็นไปตามมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่

1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของหน่วยรับตรวจ
2. ประเมินระบบการควบคุมภายใน
3. กำหนดวัตถุประสงค์การตรวจสอบ
4. การวางแผนการตรวจสอบ
5. การวางแผนทางการตรวจสอบและวิธีปฏิบัติงานตรวจสอบ
6. การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ
7. การสอบทานผลการตรวจสอบ

กรณีการตรวจสอบแล้วพบเหตุอันสงสัยว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยทางการเงินการคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีกลไกคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ทำหน้าที่พิจารณาไต่สวนและชี้ขาดความผิดทางวินัยงบประมาณเหมือนศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

#### การลงโทษ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจการลงโทษหน่วยรับตรวจโดยตรง แต่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบรายงานข้อเท็จจริงทางการเงิน การบัญชี หากพบความข้อบกพร่อง สามารถรายงานไปยังหน่วยงานที่อยู่เหนือกว่าหน่วยรับตรวจ (กระทรวงเจ้าสังกัด, ผู้บังคับบัญชา, ผู้ควบคุมกำกับ) เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจนดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีโทษ คือ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน พักราชการ ไล่ออก หรือหากเป็นการทุจริตก็สามารถแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีผู้กระทำผิดที่เกี่ยวข้องได้ โดยที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาลงโทษ (สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง, ม.ป.ป.)

ในกรณีที่พบการกระทำผิด คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะเป็นผู้พิจารณาไต่สวนและชี้ขาดความผิดทางวินัยงบประมาณก่อนส่งผลการพิจารณาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำผิดได้ในกรณีที่ผู้กระทำผิดยังดำรงตำแหน่งอยู่ โดยมีโทษ 4 ชั้น ได้แก่ ชั้นที่ 1 ปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน ชั้นที่ 2 ปรับเท่ากับเงินเดือน 2-4 เดือน ชั้นที่ 3 ปรับเท่ากับเงินเดือน 4-8 เดือน ชั้นที่ 4 ปรับเท่ากับเงินเดือน 9-12 เดือน หากผู้กระทำผิดพ้นจากหน้าที่ไปแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้โดยตรงได้ (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544, 2544)

เพราะฉะนั้นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีเพียงอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความผิดทางการเงินและงบประมาณ ซึ่งมีโทษเพียงการปรับตามเงินเดือนเท่านั้น แต่ไม่ใช่ผู้ลงโทษ อีกทั้งยังไม่มี

อำนาจในการลงโทษทางอาญาและโทษทางวินัยแต่อย่างใด และสัดส่วนของโทษที่อิงตามเงินเดือนของผู้กระทำผิดนั้น ก็อาจไม่ได้สัดส่วนกับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น

### 2.3 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการสถาบันฯต่อกรมบัญชีกลางและสำนักงานก.พ.ร.

แม้ว่าจะไม่ปรากฏในกฎหมายจัดตั้งถึงความเกี่ยวข้องระหว่างสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กรมบัญชีกลางและสำนักงานก.พ.ร. แต่สองหน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานกำกับภายนอก ที่ทำหน้าที่ประเมินผล โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 กันยายน 2546 กำหนดให้กรมบัญชีกลางดำเนินการระบบประเมินผลเงินทุนหมุนเวียน (สำนักนโยบายการคลัง, 2557) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 7 กันยายน 2547 เรื่องการปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือน หลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุม และการพัฒนาการดำเนินงานและการประเมินผลองค์กรมหาชน ซึ่งกำหนดให้สำนักงานก.พ.ร.มีหน้าที่ตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานขององค์กรมหาชน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2547)

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การประเมินผลการดำเนินงาน*

กรมบัญชีกลาง ทำหน้าที่ในฐานะเป็นหน่วยงานประเมิน ในขณะที่สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขเป็นหน่วยถูกประเมิน โดยกรมบัญชีกลางประเมินสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขในฐานะกองทุนหมุนเวียน ส่วนสำนักงานก.พ.ร. ประเมินสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ในฐานะองค์กรมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การประเมินผลกองทุนหมุนเวียนและการประเมินผลองค์กรมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ*

กรมบัญชีกลางทำหน้าที่ประเมินผลกองทุนหมุนเวียนทุกปี โดยใช้เครื่องมือประเมินคือ Balanced Scorecard (BSC) และรายงานต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งการประเมินผลดังกล่าวมีการแบ่งเกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนออกเป็น 4 ด้าน (สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, 2558b: 73) ได้แก่

1) ผลการดำเนินงานด้านการเงิน หมายถึง การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เช่น

- 1.1 การเบิกจ่ายเงินตามแผนและรายงานทางการเงิน
- 1.2 ค่าใช้จ่ายดำเนินการกองทุนต่อค่าใช้จ่ายรวมทั้งหมด

2) ผลการดำเนินงานด้านปฏิบัติการ หมายถึง ผลการดำเนินงานตามกระบวนการดำเนินงาน การดำเนินงานตามนโยบาย การปฏิบัติการกิจ ตามแผนงาน โครงการ เช่น

- 2.1 การสร้างทุนวิชาการด้านสุขภาพ

2.2 สัดส่วนการสนับสนุนการวิจัยระบบสุขภาพหรือร่วมลงทุนกับหน่วยงาน  
ภายนอกต่อจำนวนบุคลากร

3) การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมายถึง ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง  
กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยแบ่งเป็น

3.1 การนำหัวข้อและผลงานวิชาการที่นำไปใช้ด้านการวิจัยและพัฒนาเพื่อ  
ประโยชน์ต่อระบบสุขภาพ

3.2 ความสำเร็จในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายและสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

3.3 ร้อยละความพึงพอใจของการใช้ผลงานวิชาการ

4) การบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน หมายถึง ผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการ  
บริหารจัดการกองทุนฯ ให้ดี โดยแบ่งออกเป็น 6 เรื่อง คือ

4.1 บทบาทคณะกรรมการทุนหมุนเวียน

4.2 การบริหารความเสี่ยง

4.3 การควบคุมภายใน

4.4 การตรวจสอบภายใน

4.5 การบริหารจัดการสารสนเทศ

4.6 การบริหารทรัพยากรบุคคล

โดยแต่ละเกณฑ์การวัดผลจะประกอบด้วย ตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (KPI) ที่แสดง  
ถึงผลการดำเนินงานที่สำคัญภายใต้เกณฑ์การวัดนั้นๆ โดยกำหนดเกณฑ์คะแนนในการประเมินไว้  
ดังนี้

ตั้งแต่ 4.0 - 5.0 คะแนน หมายถึง ทุนหมุนเวียนที่มีคะแนนดี - ดีมาก

ตั้งแต่ 3.0 - 3.9 คะแนน หมายถึง ทุนหมุนเวียนที่มีคะแนนปกติ - ดี

ต่ำกว่า 3.0 คะแนน หมายถึง ทุนหมุนเวียนที่มีคะแนนไม่ผ่านเกณฑ์ปกติ

ดังนั้น เกณฑ์มาตรฐานที่คาดหวังคือผลการประเมินกองทุนหมุนเวียน คือไม่ต่ำกว่า  
3.0 คะแนน กองทุนฯ นั้นถึงจะถือว่าผ่านการประเมิน (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2559: 45)

ในส่วนของสำนักงานก.พ.ร. (2554: 47) นั้น กำหนดกรอบตัวชี้วัดการประเมินผล  
องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะไว้ 4 มิติ ได้แก่

1. มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ

พิจารณาจากการปฏิบัติงานให้ได้ผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งและอำนาจ  
หน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายรวมถึงพันธกิจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล

2. มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ

พิจารณาจากการปฏิบัติงานทางการเงิน ความคุ้มค่าทางการบริหาร รวมถึงทรัพยากรทางการบริหารอื่นๆในการสร้างผลผลิตและผลลัพธ์สูงสุด

### 3.มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

พิจารณาจากการตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก คือ รัฐบาล ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทางตรง ได้แก่ ผู้รับบริการ และผู้ได้รับผลจากการกระทำขององค์กร

### 4.มิติด้านการพัฒนาองค์กร

พิจารณาจากบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่และการพัฒนาตนเองของกรรมการ ดังนั้นจะเห็นได้ว่า เกณฑ์การวัดผลการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลางและกรอบตัวชี้วัดของสำนักงานก.พ.ร. ที่ใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานนั้น เป็นเรื่องเดียวกันต่างกันเพียงแค่อธิบายดังตาราง

**ตารางที่ 5.3** แสดงการเปรียบเทียบความสอดคล้องตัวชี้วัดแต่ละด้านของกรมบัญชีกลางและสำนักงาน ก.พ.ร.

กรมบัญชีกลาง	สำนักงานก.พ.ร.
ผลการดำเนินงานด้านการเงิน	-
ผลการดำเนินงานด้านปฏิบัติการ	มิติด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ มิติด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ
การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	มิติด้านคุณภาพการให้บริการ
การบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน	มิติด้านการพัฒนาองค์กร

ทั้งนี้เนื้อหาของคะแนนในแต่ละมิติ ขึ้นอยู่กับการเจรจาข้อตกลงระหว่างก.พ.ร.กับหน่วยถูกประเมิน อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเนื่องจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขต้องถูกประเมินจากกรมบัญชีกลางดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น และมติการประเมินก็เป็นเรื่องที่สอดคล้องกันทั้ง 4 มิติอยู่แล้ว สำนักงาน ก.พ.ร.จึงใช้ผลการประเมินจากกรมบัญชีกลางด้วยเช่นกัน

### การลงโทษ

ไม่ปรากฏแนวทางหรือมาตรการลงโทษใดๆที่มีผลต่อกรรมการสถาบันวิจัยฯ หากผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์หรือไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวัง อย่างไรก็ตามในส่วนของบัญชีกลาง ในฐานะผู้ประเมินผลกองทุนหมุนเวียน มีอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกองทุนรวม เลิกกองทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 หากผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบาย

บริหารทุนหมุนเวียนต่อเนื่องเป็นเวลา 3 ปี ติดต่อกัน และคณะกรรมการนโยบายฯ เห็นสมควรให้ยุบเลิกทุนหมุนเวียน โดยต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ แต่มาตรการดังกล่าวนั้นกระทำได้เฉพาะกองทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ(สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2559: 34) ดังนั้น ในกรณีนี้ จึงไม่ครอบคลุมสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

ในส่วนของสำนักงานก.พ.ร.ก็ไม่ปรากฏมาตรการการลงโทษใดๆ ต่อกรรมการเช่นกัน มีเพียงการยกเลิกสัญญาของผู้อำนวยความสะดวกการมหชนก่อนหมดอายุของสัญญาจ้าง เท่านั้น ซึ่งก็ไม่ได้ครอบคลุมไปถึงระดับกรรมการแต่อย่างใด และก็ไม่ใช่อำนาจของก.พ.ร.ด้วย (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ม.ป.ป.)

### 3. ปัญหาของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

3.1 ในทางปฏิบัติโครงสร้างส่วนคณะกรรมการสถาบันฯไม่มีความชัดเจนว่าอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบใดอย่างเป็นทางการ

ถึงแม้ว่าองค์ประกอบของคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานซึ่งถือว่าเป็นผู้แทนปวงชนมาจากการเลือกตั้ง และมีปลัดกระทรวงต่างๆ แต่ไม่ได้มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาแต่อย่างใดเพราะเป็นระบบคณะกรรมการ

*“ไม่มี กรรมการไม่ได้ขึ้นกับใคร คือ องค์กรก่อตั้งมานาน รัฐมนตรีเป็นเพียงแค่คนผ่านทางมาแล้วไป แต่เครือข่ายที่อยู่นั่นมันคง เวลาสรรหาบุคคล เขาจะรู้เฉพาะทาง รัฐมนตรีไม่รู้หรอก คนที่เก่งเรื่องนั้นเขา รู้ มองไปมองมาก็พวกเดียวกัน ถ้ามองแบบนักการเมืองก็คือ เขารู้อันต่อคนในเครือข่ายของเขา” (อดีตประธานกรรมการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2559)*

ในความเป็นจริงรัฐมนตรีเป็นเพียงเสียงเดียวในที่ประชุม ทำหน้าที่ประธานควบคุมการประชุมเท่านั้น และโดยธรรมชาติในการประชุมนั้น กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นข้าราชการระดับปลัดกระทรวงจะมีการกิจกรรมมาก การประชุมจึงเป็นการมอบหมายผู้แทน หรือบ้างก็ขาดประชุม อีกทั้งตำแหน่งข้าราชการระดับสูงมักมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้ไม่ค่อยมีความต่อเนื่องในการประชุมของกรรมการโดยตำแหน่ง บทบาทในการคุมเกมสีในที่ประชุมมักเป็นกลุ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นบุคคลในแวดวงเดียวกัน (อดีตประธานกรรมการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2559)

3.2 วิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันวิจัยฯ มีลักษณะสืบทอดบุคคลในเครือข่ายได้ยาวนาน (self-perpetuating)

ในส่วนของการกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน การสรรหาเป็นเรื่องภายในที่กรรมการชุดเดิมสามารถเสนอชื่อบุคคลที่สมควรได้ดำรงตำแหน่งในสมัยถัดไป การได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจึงไม่ใช่การเปิดกว้างทั่วไป ไม่ใช่ใครจะมาเป็นก็ได้

“ผมรู้จักกับหมอสถิตศักดิ์ ชุณหรัศมิ์แบบต่างๆ แล้วคนที่เป็นการกรรมการก่อนผมคือ ม.ร.ว.อคิน รพีพัฒน์ เป็นนักมานุษยวิทยา ทำนบบทบาทในการเสนอชื่อผมเข้าไปเป็นการกรรมการ การสรรหานั้นเป็นระบบสืบทอด (self-perpetuating)” (อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559)

“ตำแหน่งแบบนี้ไม่ใช่ไปสมัครนะ ผมไม่เคยไปสมัครเป็นการที่ไหน ยกเว้นกรรมการสรรหาเขามาขอร้องให้ช่วยสมัคร เพราะกระบวนการเขาต้องสมัคร” (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2559)

นอกจากนี้ ตามมาตรา 6 วรรค 3 ของพ.ร.บ.สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ยังเปิดโอกาสให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ สามารถได้รับแต่งตั้งอีกได้

เมื่อระบบการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นระบบที่สามารถสืบทอดบุคคลที่เป็นที่รู้จักในวงเครือข่าย และสามารถได้รับแต่งตั้งอีกได้ไม่จำกัด จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการมีแนวโน้มที่จะได้บุคคลที่เป็นเครือข่ายเดียวกันโดยเฉพาะบุคคลในกลุ่มชมรมแพทย์ชนบท (เชษฐา ทรัพย์เย็น, 2556; อานนท์ ศักดิ์วีระวิชัย, 2558)

3.3 ระบบการประเมินผลโดยกรมบัญชีกลางและสำนักงานก.พ.ร.ขาดมาตรการลงโทษหรือสภาพบังคับที่ชัดเจน

การประเมินผลโดยกรมบัญชีกลางสำนักงานก.พ.ร. และสตง.ไม่ได้นำไปสู่มาตรการลงโทษหรือสภาพบังคับที่ชัดเจน

ในส่วนของการบัญชีกลางมีข้อจำกัดในการกำกับทุนหมุนเวียน โดยมีอำนาจตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 แต่จำกัดอำนาจยุบเลิกแค่เฉพาะทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณเท่านั้น แม้ต่อมาภายหลังมีการปรับปรุงกระบวนการบริหารทุนหมุนเวียน โดยกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การขอจัดตั้ง การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2557 แต่ก็ยังมีข้อจำกัดไม่รวมถึงทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะอย่างเช่นกองทุนเพื่อการพัฒนา ระบบสาธารณสุข (สำนักงบประมาณของรัฐบาล, 2559: 11-12)



ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็เป็นเพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการลงโทษแต่อย่างใด

ดังนั้น ในด้านมาตรการลงโทษหรือสภาพบังคับจึงไม่มีความชัดเจน แม้จะมีระบบการประเมินผล ทั้งในส่วนของกรมบัญชีกลางที่ไม่มีอำนาจดำเนินการยุบเลิกกองทุนฯ เพราะกองทุนเพื่อการพัฒนาาระบบสาธารณสุขนั้นตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ในขณะที่สำนักงานก.พ.ร.และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่มีอำนาจการลงโทษหรือมีสภาพบังคับแต่อย่างใด เพราะเป็นเพียงหน่วยประเมินแต่ไม่มีอำนาจลงโทษบังคับโดยตรง

3.4 ความพร้อมถูกตรวจสอบถูกออกแบบโดยให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าการออกแบบระบบให้รัดกุม

เมื่อระบบความพร้อมถูกตรวจสอบในส่วนของการสมรรถนะสถาบันฯ ไม่มีความชัดเจนว่าอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบใด ไม่มีกลไกสภาพบังคับที่ชัดเจน และการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นการสรรหาที่สามารถสืบทอดบุคคลในเครือข่าย จึงทำให้เกิดเหตุการณ์ “ระบบคนดี” (กรรมการโดยตำแหน่ง สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2559; อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559; อดีตประธานกรรมการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2559) การได้มาซึ่งคนดีเป็นสิ่งเดียวที่ถูกอ้างถึงในการมีธรรมาภิบาล เมื่อไม่มีกลไกระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างอื่นที่ชัดเจนรัดกุม ทำให้ตัวบุคคลกลายเป็นปัจจัยที่สำคัญมากกว่าระบบกลไก ดังนั้น การสรรหาคนที่ดี มีคุณสมบัติสูงในระดับเป็นที่ยอมรับของสังคม จึงเป็นเงื่อนไขเดียวของหลักประกันในการได้มาซึ่ง “คนดี มีจริยธรรม” มาบริหารงาน

แสดงให้เห็นว่าระบบและกลไกที่มีอยู่ในท้ายที่สุดไม่ได้มีอิทธิพลไปกว่าตัวบุคคล ซึ่งยังคงเป็นที่ถกเถียงเพราะไม่มีหลักประกันอะไรในระบบการสรรหาว่าจะได้มาซึ่งกรรมการสถาบันฯ ที่เป็นคนดีมีจริยธรรมตามที่คาดหวังในรุ่นถัดไป

#### 4. ข้อเสนอแนะ

##### 4.1 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

เมื่อกลไกการตรวจสอบเหนือกว่าระดับคณะกรรมการสถาบันฯ ไม่มีความชัดเจน ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมืองมีเพียงการส่งรายงานประจำปีเท่านั้น จึงเหลือเพียงความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ซึ่งต้องอาศัยการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้สาธารณะ / ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ย้อนหลังได้หมดโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ เช่น รายงานการประชุม คณะกรรมการ กฎ ระเบียบข้อบังคับ กระบวนการสรรหาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นต้น

“ควรให้ข้อมูลเป็นตัวบอก ทำระบบข้อมูลให้ดี ว่าหน่วยงานใช้เงินไปเท่าไร เกิดผลอย่างไรบ้าง ให้มันชัดเจนเปิดเผย มันก็ช่วยได้ เป็นความโปร่งใสขององค์กรอิสระ เมื่อคุณเป็นอิสระ คุณต้องชัดเจนความ เป็นอิสระด้วยความโปร่งใส และต้องมากกว่าหน่วยงานปกติ” (อดีตผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2559)

4.2 ควรกำหนดมาตรการหรือสภาพบังคับหลังการประเมิน ทั้งจากกรมบัญชีกลาง ก.พ.ร. และส.ต.ง. และกำหนดผู้รับผิดชอบในทุกระดับให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถนำผลการประเมินนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างจริงจัง

4.3 รัฐสภาควรมีบทบาทในการตรวจสอบอย่างจริงจัง ในฐานะผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณให้หน่วยงานต่างๆ เพื่อให้สามารถใช้อำนาจของผู้ถือกระเป๋าเงิน (Power of the purse) (อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559) ในการตรวจสอบและกำกับค่าใช้จ่ายเงินของหน่วยงานเป็นไปเพื่อบรรลุเป้าหมายสาธารณะสูงสุด

“รัฐสภาไม่ได้มีอำนาจของผู้ถือเงิน (power of the purse) และใช้อำนาจนั้นอย่างจริงจัง เพราะว่ายอมตามฝ่ายบริหาร รัฐสภาไทยไม่ได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุล อย่างแรง” (อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559)

4.5 ควรมีการกำหนดระยะเวลา เพื่อให้สามารถทบทวนแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานได้เมื่อดำเนินการผ่านมาช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้แนวทางการพัฒนา ปรับปรุงต่างๆ สามารถกระทำได้โดยลดข้อจำกัดและอุปสรรคทางกฎหมายที่มีอยู่ เช่น การทบทวนการบรรลุเป้าหมายการจัดตั้ง การทบทวนสถานะกองทุน (กรรมการโดยตำแหน่ง สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2559)

## สรุป

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบ 3 ส่วน คือ

### 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

มีอำนาจตรวจสอบคณะกรรมการสถาบันฯ ในฐานะประธานคณะกรรมการฯ ในเรื่องการบริหารลู่วัตถุประสงค์ขององค์กร ผ่านการรายงานประจำปีต่อรัฐมนตรีเพื่อทราบ แต่ไม่ปรากฏแนวทางหรือมาตรการลงโทษใดๆ ที่รัฐมนตรีจะมีผลต่อกรรมการสถาบันฯ เพราะไม่มีมาตรการลงโทษกำหนด

ระบุเอาไว้อย่างชัดเจนแต่อย่างไร ดังนั้น จึงถือได้ว่าคณะกรรมการสถาบันฯ มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ในระดับหนึ่ง

2. กรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร.มีอำนาจตรวจสอบคณะกรรมการสถาบันฯ ทางอ้อมในเรื่องประเมินผลการดำเนินงาน โดยวิธีการประเมินผลกองทุนหมุนเวียนโดยใช้ Balanced Scorecard (BSC) และการประเมินผลองค์กรมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะไม่ปรากฏแนวทางหรือมาตรการลงโทษใดๆที่มีผลต่อคณะกรรมการสถาบันฯ หากผลการประเมินต่ำกว่าเกณฑ์ และกรมบัญชีกลางก็ไม่มีอำนาจการยุบเลิกกองทุน เพราะเป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ดังนั้น จึงถือได้ว่าคณะกรรมการสถาบันฯ มีความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ในระดับหนึ่ง

### 3.สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในฐานะหน่วยตรวจสอบ ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการสถาบันฯ โดยอ้อมเพราะคณะกรรมการสถาบันฯ มีหน้าที่รับรองรายงานทางการเงิน สตง.มีหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องการเงิน การบัญชีขององค์กร โดยมีเครื่องมือการตรวจสอบคือ การตรวจรับรองรายงานทางการเงิน ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สตง.ไม่มีอำนาจการลงโทษหน่วยรับตรวจโดยตรง มีเพียงโทษทางปกครองซึ่งเป็นโทษปรับตามเงินเดือน ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ลงโทษ ดังนั้น จึงถือได้ว่าคณะกรรมการสถาบันฯ มีความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ในระดับหนึ่งเพราะมีการตรวจสอบจากสตง.

ฉะนั้นคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) จึงมีความพร้อมถูกตรวจสอบ 2 รูปแบบ คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) และความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบในรูปแบบราชการ (Bureaucratic accountability) เพราะคณะกรรมการสถาบันฯ เป็นโครงสร้างที่มีอำนาจอิสระสูงสุดที่ไม่ขึ้นต่อกระทรวง ทบวง กรมเยี่ยงส่วนราชการ แม้ว่าจะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธาน แต่ก็ยังเป็นเพียงเสียงเดียวในองค์คณะ ไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) ในระดับคณะกรรมการสถาบันฯ เพราะกรรมการไม่ได้ประกอบด้วยนักวิชาชีพแพทย์หรือนักวิชาการทั้งหมด จะมีก็อยู่ในโครงสร้างระดับรองลงไปที่เป็นนักวิจัย และไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) เพราะไม่มีช่องทางหรือกลไกการตรวจสอบจากสังคม เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงการออกแบบโครงสร้างเพื่อตอบโจทย์เรื่องความเป็นอิสระ คล่องตัว และปลอดภัยเมืองตั้งเจตนารมณ์ขององค์กรดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น

### ปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ

กรรมการสถาบันฯ ในฐานะโครงสร้างส่วนบนสุดไม่มีความชัดเจนว่าอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบใดอย่างเป็นทางการ เป็นรูปธรรม วิธีการสรรหาคณะกรรมการสถาบันวิจัยฯ มีลักษณะสืบทอดบุคคลในเครือข่ายได้ยาวนาน (self-perpetuating) ระบบการประเมินผลโดยกรมบัญชีกลางและสำนักงานก.พ.ร.ขาดมาตรการลงโทษหรือสภาพบังคับที่ชัดเจน และความพร้อมถูกตรวจสอบถูกออกแบบโดยให้ความสำคัญกับตัวบุคคลมากกว่าการออกแบบระบบให้รัดกุม

### ข้อเสนอแนะ

ควรเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้สาธารณะสามารถเข้าถึง ตรวจสอบได้ย้อนหลังได้หมดโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ ควรกำหนดมาตรการหรือสภาพบังคับหลังการประเมินรัฐสภาควรมีบทบาทในการตรวจสอบอย่างจริงจัง ควรมีการกำหนดระยะเวลา เพื่อให้สามารถทบทวนแก้ไข ปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานได้เมื่อดำเนินการผ่านมาช่วงเวลาหนึ่งเพื่อทบทวนการบรรลุเป้าหมายการจัดตั้ง



## 5.4 กรณี ครูสภา

### 1. ข้อมูลพื้นฐานและธรรมชาติขององค์การ

#### 1.1 เจตนารมณ์การจัดตั้ง

ครูสภาเป็นองค์การหนึ่งที่มีประวัติมาอย่างยาวนานอยู่คู่กับระบบการศึกษาไทย แบ่งออกเป็น 3 ยุค ได้แก่ ในช่วงยุคแรก ครูสภาถือกำเนิดจาก “วิทยาทานสถาน” ในปีพ.ศ. 2438 และเปลี่ยนมาเป็น “สภาไทยอาจารย์” ในปีพ.ศ. 2443 เป็นสภาสำหรับอบรมและประชุมครู ต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้ตั้งสถานที่ประชุมอบรมครูขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2445 เรียกว่า “สามัคยาจารย์สโมสรสถาน” และเปลี่ยนเป็นองค์การในรูปแบบสมาคมครู ชื่อ “สามัคยาจารย์สมาคม” ในปี พ.ศ. 2447

ยุคที่สอง ได้มีการตราพระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 รวมสามัคยาจารย์สมาคม เข้ากับกิจการด้านวิชาชีพ ครูสภาจึงกำเนิดขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับ ทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาในกระทรวงศึกษาธิการ อีกทั้งยังทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารงานบุคคลครูแทนสำนักงาน ก.พ. ดูแลด้านสวัสดิการ และกำหนดมาตรฐานจริยธรรมครู ยกฐานะเป็นวิชาชีพบนหลักการ “ครูปกครองครู” จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อันเป็นผลสืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ที่กำหนดให้มีการปฏิรูประบบการศึกษา สำนักงานปฏิรูปการศึกษาจึงได้เสนอให้มีการปรับปรุงและยกระดับครูสภาเดิม ให้เป็นองค์กรควบคุมดูแลมาตรฐานวิชาชีพ

ยุคที่สาม ปัจจุบัน จากข้อเสนอของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา จึงนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 เปลี่ยนสถานะจากส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทองค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะหรือหน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษา มีหน้าที่กำหนดมาตรฐานวิชาชีพครู ออกและเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับ ดูแล การปฏิบัติตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของวิชาชีพครู (สำนักงานเลขาธิการครูสภา, 2555) เพราะฉะนั้น ครูสภาจึงเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีสถานะเป็นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล (Quasi- governmental organization) ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามระบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ยังคงได้รับงบประมาณประจำปีจากรัฐบาล แต่การบริหารมีความยืดหยุ่น คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และเป็นอิสระกว่าองค์การในระบบราชการ

จากพัฒนาการ ครูสภาพัฒนามาจากสมาคมครู ซึ่งเป็นสถานที่ประชุมพบปะแลกเปลี่ยนและดูแลด้านสวัสดิการและผลประโยชน์ของครู จนกระทั่งพัฒนาขึ้นเป็นสภาวิชาชีพตามนโยบายการปฏิรูปการศึกษา ครูสภาจึงยกระดับขึ้นเป็นองค์กรอิสระ ที่ทำหน้าที่กำหนด ควบคุมออกกฎ

(regulator agency) ทางด้านมาตรฐานวิชาชีพ ควบคู่ไปกับงานด้านการดูแลสวัสดิการและผลประโยชน์ครูที่มีอยู่เดิม

ดังนั้น เจตนารมณ์การจัดตั้งคุรุสภา ก็คือการเป็นหน่วยควบคุมกฎ (Regulatory agency) ที่ดำเนินงานเป็นอิสระ ทำหน้าที่ดูแลควบคุมมาตรฐานวิชาชีพครูด้วยตนเองตามหลักการครูปกครองครู มีระบบการบริหารเน้นความยืดหยุ่น คล่องตัว มีประสิทธิภาพ

## 1.2 บทบาทหน้าที่

### 1.2.1 วัตถุประสงค์องค์การตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546 มาตรา 8 กำหนดวัตถุประสงค์ของคุรุสภาไว้ดังนี้

1. กำหนดมาตรฐานวิชาชีพ ออกและเพิกถอนใบอนุญาต กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพ รวมทั้งการพัฒนาอาชีพ

2. กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาวิชาชีพ

3. ประสาน ส่งเสริมการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพ

### 1.2.2 วิสัยทัศน์ พันธกิจ

คุรุสภา มีวิสัยทัศน์ คือ “เป็นองค์กรวิชาชีพที่มุ่งส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษาให้มีมาตรฐานและจรรยาบรรณในระดับสากล” โดยมีพันธกิจดังต่อไปนี้ (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2558a)

1) กำหนด กำกับ ดูแลมาตรฐานวิชาชีพทางการศึกษา

2) ออกและต่ออายุใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

3) ส่งเสริมและควบคุมการประกอบวิชาชีพตามจรรยาบรรณของวิชาชีพ

4) ส่งเสริม สนับสนุนการวิจัย และพัฒนาวิชาชีพทางการศึกษา

5) ส่งเสริม สนับสนุน ยกย่อง และผดุงเกียรติวิชาชีพและผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา

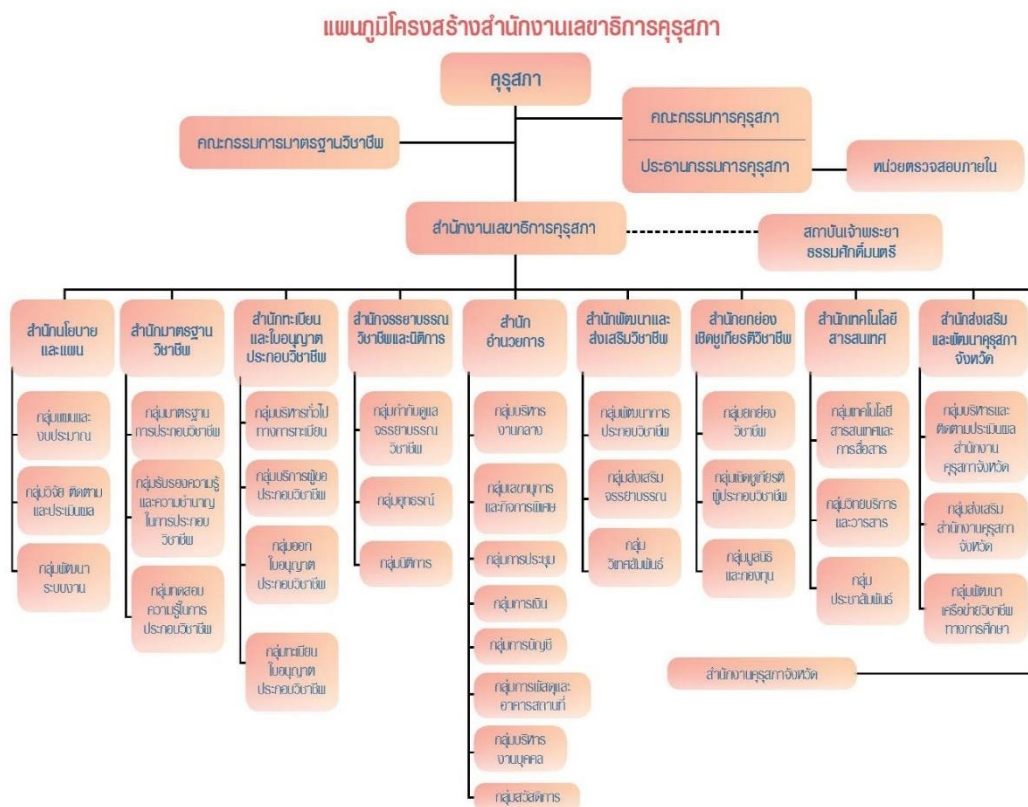
6) พัฒนาระบบการบริหารจัดการ

## 1.3 โครงสร้างการบริหารงาน

โครงสร้างการบริหารงานคุรุสภาแบ่งออกเป็น 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนคณะกรรมการคุรุสภา เป็นโครงสร้างส่วนบนสุด ทำหน้าที่ทั้งเชิงนโยบายและการควบคุมการบริหารคุรุสภา ตลอดจนเป็นโครงสร้างส่วนการอุทธรณ์เรื่องมาตรฐานวิชาชีพ

ส่วนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ เป็นโครงสร้างที่ขึ้นต่อคณะกรรมการคุรุสภา มีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียนทางมาตรฐานวิชาชีพ และส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการคุรุสภา

และส่วนบริหาร ซึ่งมีเลขาธิการคุรุสภาเป็นผู้บริหารสูงสุด ขึ้นต่อคณะกรรมการคุรุสภา มีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และบริหารงานสำนักงานเลขาธิการคุรุสภาซึ่งแบ่งออกเป็น 9 สำนัก ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 5.4 แสดงโครงสร้างการบริหารงานคุรุสภา (ก่อน คสช.มีคำสั่งที่ 7/2558 ยุบคณะกรรมการคุรุสภา)

ที่มา (สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา, 2558b)

### 1.4 องค์ประกอบและที่มาของกรรมการ

คณะกรรมการคุรุสภา มีองค์ประกอบจากกลุ่มต่างๆ 4 กลุ่ม จำนวนรวมทั้งสิ้น 39 คน ได้แก่ กลุ่มกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการทางการศึกษา จำนวน 8 คน

กลุ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 7 คน (ในจำนวนนี้ต้องเคยเป็นครูหรือผู้บริหารสถานศึกษาไม่น้อยกว่า 3 คน) มีที่มาโดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

กลุ่มกรรมการจากตำแหน่งคณบดีคณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ 4 คน และกลุ่มกรรมการจากผู้ประกอบอาชีพทางการศึกษา 19 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองของครูทั่วประเทศ ทั้งนี้ มีประธานผู้ทรงคุณวุฒิ 1 คนโดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีองค์ประกอบจากกลุ่มต่างๆ 4 กลุ่ม จำนวนรวมทั้งสิ้น 17 คน ได้แก่

กลุ่มบุคคลในคณะกรรมการคุรุสภา จำนวน 5 คน ได้แก่ ประธานจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการคุรุสภา จำนวน 1 คน โดยรัฐมนตรีแต่งตั้ง กลุ่มกรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 3 คน ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในคณะกรรมการคุรุสภาด้วย คือ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา และเลขาธิการคุรุสภาเป็นกรรมการและเลขานุการ จำนวน 1 คน

กลุ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทางการศึกษา การบริหาร กฎหมาย จำนวน 4 คน มีที่มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการคุรุสภา

กลุ่มกรรมการจากคณาจารย์ในคณะครุศาสตร์ศึกษาศาสตร์ จำนวน 2 คน มาจากการเลือกกันเอง และ

กลุ่มกรรมการจากผู้ประกอบอาชีพทางการศึกษา จำนวน 6 คน มาจากการเลือกตั้ง

ดังนั้น ลักษณะขององค์ประกอบของคณะกรรมการคุรุสภา จะมีสัดส่วนของกรรมการที่เป็นครูผู้ประกอบอาชีพทางการศึกษามีมากถึง 19 คน รวมกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ถูกกำหนดให้ต้องมี 3 คนที่เป็นครูหรือผู้บริหารสถานศึกษา รวมเป็น 22 คน ซึ่งเกินกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจำนวน 39 คน

ในขณะที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ก็บุคคลที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการคุรุสภา มาดำรงตำแหน่งควบอยู่ในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ถึง 5 คน

### 1.5 คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ

คณะกรรมการคุรุสภา และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่งกำหนดเหมือนกัน ตามมาตรา 13-15 ซึ่งกำหนดลักษณะทั่วไปและลักษณะต้องห้ามไว้ เช่น มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ มีความซื่อสัตย์ยุติธรรม ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทุกระดับ ไม่เป็นคู่สัญญากับคุรุสภา ไม่เคยต้องโทษจำคุก ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกิจการคุรุสภา

หากเป็นกรรมการกลุ่มบุคลากรทางการศึกษา ต้องไม่เคยสั่งพัก เพิกถอนใบอนุญาต มีประสบการณ์สอนไม่น้อยกว่า 10 ปี หากเป็นกรรมการจากกลุ่มผู้บริหารสถานศึกษา ต้องเคยเป็นผู้บริหารสถานศึกษาไม่ต่ำกว่า 10 ปี เป็นต้น

ทั้งนี้วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี อาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน



คณะกรรมการคຸຣຸສາ และคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อ ตาย ลาออก รัฐมนตรีเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ ประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ หรือขาดคุณสมบัติดังกล่าวข้างต้น

### 1.6 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการคຸຣຸສາ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา (2546) โดยสรุป ดังต่อไปนี้

- 1) บริหารดำเนินตามวัตถุประสงค์ตามกฎหมายจัดตั้ง
- 2) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- 3) พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ
- 4) เรง่รัดพนักงาน ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพให้ปฏิบัติตาม ให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด
- 5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อการใด ๆ อันเป็นอำนาจของคณะกรรมการคຸຣຸສາ
- 6) ควบคุมการบริหารงานสำนักงานเลขาธิการคຸຣຸສາ ทั้งการออกระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับทางบริหารทุกเรื่อง
- 7) กำหนดนโยบายการบริหารงานและให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานสำนักงานเลขาธิการคຸຣຸສາ

คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา (2546) โดยสรุป ดังต่อไปนี้

- 1) พิจารณาออก พักใช้ เพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- 2) กำกับดูแลการปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพทางการศึกษา
- 3) ส่งเสริม พัฒนาเสนอแนะคณะกรรมการคຸຣຸສากำหนดมาตรฐานและจรรยาบรรณ
- 4) ส่งเสริม ยกย่อง พัฒนาวิชาชีพ
- 5) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการหรือมอบหมายกรรมการมาตรฐานวิชาชีพกระทำการใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่

ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคຸຣຸສาจึงครอบคลุมทั้งการเป็นกรรมการนโยบาย (policy board) การบริหารงานคຸຣຸສา (administrative board) และการอุทธรณ์เรื่องพิพาททางวิชาชีพ ในขณะที่คณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ มีอำนาจหน้าที่เพียงการดำเนินการด้านใบประกอบวิชาชีพ และการกำกับมาตรฐานวิชาชีพ

### 1.7 ธรรมชาติขององค์การ : โครงสร้างที่รองรับความเป็นอิสระตามหลักการดูแลกันเอง

จากข้อมูลพื้นฐานข้างต้น โดยสรุป คຸຣຸສາ ເປັນหน่วยหน่วยควบคุมกฎ (Regulatory agency) ทำหน้าที่กำหนด ควบคุม ดูแลมาตรฐานวิชาชีพครู จากความเป็นมาต้นกำเนิดขององค์การ จะเห็นได้ว่ามีพัฒนาการที่ยาวนานเริ่มจากสภาสำหรับบอรรถครู สโมสรรครู สมาคมครู จนกระทั่งเป็น คຸຣຸສາ ในสมัยปัจจุบันที่เพิ่มบทบาทด้านมาตรฐานวิชาชีพ การออกไปประกอบวิชาชีพ ควบคุมไปกับการเป็นสมาคมที่ดำเนินงานในรูปของสหภาพครู ตามหลักการครูปกครองครู ฉะนั้นต้นกำเนิดคຸຣຸສາ จึงมาจากองค์การที่ทำหน้าที่เป็นสหภาพแรงงานที่รวมกลุ่มกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบ อาชีพครูเป็นสำคัญก่อนจะพัฒนาเป็นองค์การควบคุมมาตรฐานวิชาชีพดังเช่นปัจจุบัน

จากพัฒนาการดังกล่าวจึงทำให้คຸຣຸສາ ต้องการความเป็นอิสระ ความคล่องตัวในการ บริหาร ดูแลกันเองระหว่างสมาชิกครูด้วยกัน การออกแบบองค์การจึงถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะของตนเอง ไม่ขึ้นต่อสายการบังคับบัญชาของกระทรวงเสียดส่วนราชการ คຸຣຸສາ จึงมี สถานะเป็นองค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะ โครงสร้างการบริหารงานกำหนดให้มี โครงสร้างส่วนคณะกรรมการคຸຣຸສາ เป็นโครงสร้างที่มีอำนาจสูงสุดในองค์การ (Supreme authority) โดยมีองค์ประกอบทั้งจากกรรมการโดยตำแหน่งส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ คณบดี คณะครุศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ ผู้บริหารสถานศึกษา ผู้ทรงคุณวุฒิ และตัวแทนสมาชิกครูทั่วประเทศ ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยให้ความสำคัญกับสัดส่วนของคณะกรรมการประเภทผู้แทนครูมากกว่า ประเภทอื่นๆ เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการเป็นองค์กรปกครองครูที่ดูแลกันเอง

ดังนั้น คຸຣຸສາ จึงมีธรรมชาติต้องการที่เป็นหน่วยควบคุมดูแลมาตรฐานวิชาชีพครูที่ต้องการ ความเป็นอิสระและความคล่องตัวในการดำเนินงาน บนหลักการดูแลกันเอง จึงเป็นเหตุผลสำคัญของการ จัดตั้งและออกแบบโครงสร้างองค์การดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 2. ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการคຸຣຸສາ พิจารณาจากประเด็นว่า ใครเป็นผู้ ตรวจสอบคณะกรรมการคຸຣຸສາ (accountable to whom) ตรวจสอบเรื่องอะไร (What) ผ่าน กระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไร (What standards) และจะเกิดผล หรือมี การให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect)

### 2.1 ความพร้อมถูกตรวจสอบต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

โดยหลักการเนื่องจากคຸຣຸສາถูกออกแบบให้เป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อให้มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร จึงทำให้ไม่ขึ้นต่อกระทรวงตามสายการ บังคับบัญชาแบบส่วนราชการ แม้ว่าโดยหลักการคณะกรรมการคຸຣຸສາจึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในฐานะผู้เสียภาษี แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ที่ประชาชนทุกคนจะมาตรวจสอบกรรมการคຸຣຸສາ จึง

มีฝ่ายการเมืองทำหน้าที่แทนประชาชน คือ รัฐมนตรีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ คณะรัฐมนตรี ผ่านการรายงานประจำปีซึ่งเป็นเพียงการตรวจสอบทางอ้อม

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ*

คณะกรรมการคຸຣສາຣ໌ບຶດຊອບເຣື່ອງ ການບຣຣລຸເປົ້າໝາຍຂອງໜ່ວຍງານໃນຖານພຣມ ແມ້ວຳຜລງານໃນທາງບຶຮາຣງານໃນຖານພຣມຈະເປັນຄວາມຣັບຶດຊອບຂອງຂອງເລຂາຣິການຄຸຣສາຣ໌ໂດຍຣຣງ ແຕ່ຄະນະການຄຸຣສາຣ໌ໃນຖານະຜູ້ບັງຄັບບັຣຸຂາຂອງເລຂາຣິການ ກໍມີສ່ວນທີ່ເກື່ຍຂ້ອງກັບການບຣຣລຸ ວັດຊຸປຣສະຄ໌ຂອງໜ່ວຍງານເຊັ່ນກັນເຣະເປັນຜູ້ກຳໜົດໂຍບາຍໃຫ້ເລຂາຣິການໄປປຣັບຶດ

*ເຣື່ອງມືແລະມາຣຸຣຸຖານ ຄື ການກຳກັບໂດຍຣັຸຸມນຣ໌ວ່າການກຣຣທຣວງຣັຸຸຣຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ ແລະ ການຣາຍງານປຣຈຳປີຕໍ່ຄະນະຣັຸຸມນຣ໌ເພື່ອທຣາບ*

ເຣື່ອງມື ໄດ້ແກ່ ການກຳກັບໂດຍຣັຸຸມນຣ໌ວ່າການກຣຣທຣວງຣັຸຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ ມາຣຸຣຸຖານເປັນໄປ ຕາມມາຣຸຣ໌ 75-76 ແຫ່ງຣະຣາຣ໌ບັຣຸຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ ແລະບຸຄລາກທາງການຣັຸຸຣ໌ ພ.ຣ.2546 ໂດຍຣັຸຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ ຣັຸຸມນຣ໌ມີອຳນາຈໃນການກຳກັບ ໄດ້ແກ່

- 1) ການສັ່ງເປັນໜັງສືອໃຫ້ການຣັຸຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ເຣັ່ງເກື່ຍກັບການດຳເນີນງານ
- 2) ສັ່ງໃຫ້ຣະງັບ ແກ້ໄຂການກຣຣທຳໄຕທີ່ອາຈຂັດຕໍ່ວັດຊຸປຣສະຄ໌ຂອງໜ່ວຍງານ ແລະ
- 3) ໃຫ້ສັ່ງຣາຍງານປຣຈຳປີຕໍ່ຄະນະຣັຸຸມນຣ໌

ດັ່ງນັ້ນ ຣັຸຸມນຣ໌ວ່າການກຣຣທຣວງຣັຸຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ຈື່ງມີອຳນາຈຈຳກັດເຣັ່ງການກຳກັບ ໂດຍການ ສັ່ງໃຫ້ເຣັ່ງຂໍ້ມຸລການດຳເນີນງານ ການຣະງັບການກຣຣທຳທີ່ອາຈຂັດວັດຊຸປຣສະຄ໌ ແລະການໃຫ້ສັ່ງຣາຍງານ ປຣຈຳປີຕໍ່ຄະນະຣັຸຸມນຣ໌ເພື່ອຣັຸຸຣ໌ທຣາບເທົ່ານັ້ນ ໄດ້ມີອຳນາຈໃນການບັງຄັບບັຣຸຂາການດຳເນີນງານ ທາງບຶຮາຣແຕ່ອ່າຍໄຕ ເຣະເຣະຄຸຣສາຣ໌ໄດ້ອ່າຍໃນສາຍການບັງຄັບບັຣຸຂາຂອງກຣຣທຣວງ ອີກທັງໃນສ່ວນຂອງ ຣາຍງານປຣຈຳປີນັ້ນ ມີການເຣະແຣ໌ໃຫ້ປຣະຣາຣ໌ສາມາດເຂົ້າໄດ້ທາງອິນເຕອຣ໌ເນັດຢັ່ງອຸນຮັ່ງ ເຣັ່ງປີ 2557 ອຸບັບເຣັ່ງເທົ່ານັ້ນ (ສຳນັກງານເລຂາຣິການຄຸຣສາຣ໌, 2559)

*ການລຸງໂທຣ*

ຣັຸຸມນຣ໌ວ່າການກຣຣທຣວງຣັຸຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ໃນຖານະຜູ້ກຳກັບບຸຄລ ສາມາດປຣິຈາຣຸຣ໌ໃຫ້ ກຣຣມການຄຸຣສາຣ໌ພັນຈາກຕຳແໜ່ງໄດ້ ແຕ່ໂດຍການອຸນຸມັດຂອງຄະນະຣັຸຸມນຣ໌ ອັນເນື່ອງຈາກສາເຫຸປຣະຣຸຣ໌ ເສື່ອມເສື້ຍຫື່ງອ່າຍຄວາມສາມາດ ແຕ່ໄດ້ມີກຣ໌ໂກ ມາຣຸຣ໌ການລຸງໂທຣຫາກເກືດການບຶຮາຣງານ ຜຶດຣຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ແຕ່ອ່າຍໄຕ

## 2.2 ຄວາມປຣ້ອມຸກຣຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ຂອງຄະນະການຄຸຣສາຣ໌ຕໍ່ສຳນັກງານການຣຸຣ໌ຈ ເຣັ່ງແຜ່ນດິນ

ສຳນັກງານການຣຸຣ໌ຈເຣັ່ງແຜ່ນດິນເປັນອຸ່ງຄ໌ກຣ໌ອິສຣະຖາຍນອກ (external accountability) ທີ່ທຳໜ້າທີ່ຣຸຣ໌ຣັຸຸຣ໌ດ້ານບັຣຸຣ໌ ກຣ໌ເຣັ່ງໃຫ້ກັບໜ່ວຍງານຂອງຣັຸຸຣ໌ທຸກແຫ່ງໃນປຣະຣະ

ซึ่งเป็นการตรวจตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนด เพื่อดูว่าหน่วยงานผู้รับตรวจนั้นทำตามระเบียบหรือไม่ (Compliance) จึงจัดได้ว่าความรับผิดชอบต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นความพร้อม ถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) รูปแบบหนึ่ง

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การตรวจสอบบัญชีการเงิน*

ตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546 กำหนดให้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของครูสภา และเสนอรายงานการตรวจสอบบัญชีการเงินต่อรัฐสภาเพื่อรับทราบ

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การตรวจบัญชี*

ในกรณีการตรวจสอบ โดยทั่วไปสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีประเด็นการตรวจสอบที่สำคัญที่ใช้กับทุกหน่วยงาน ได้แก่ การรับการจ่ายเงิน และการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, 2547: 5) โดยมีกระบวนการตรวจสอบ ที่เป็นไปตามมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่

1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของหน่วยรับตรวจ
2. ประเมินระบบการควบคุมภายใน
3. กำหนดวัตถุประสงค์การตรวจสอบ
4. การวางแผนการตรวจสอบ
5. การวางแผนทางการตรวจสอบและวิธีปฏิบัติงานตรวจสอบ
6. การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ
7. การสอบทานผลการตรวจสอบ

กรณีการตรวจสอบแล้วพบเหตุอันสงสัยว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยทางการเงิน การคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีกลไกคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ทำหน้าที่พิจารณาไต่สวนและชี้ขาดความผิดทางวินัยงบประมาณเหมือนศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

*การลงโทษ*

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจการลงโทษหน่วยรับตรวจโดยตรง แต่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบรายงานข้อเท็จจริงทางการเงิน การบัญชี หากพบความข้อบกพร่อง สามารถรายงานไปยังหน่วยงานที่อยู่เหนือกว่าหน่วยรับตรวจ (กระทรวงเจ้าสังกัด, ผู้บังคับบัญชา, ผู้ควบคุมกำกับ) เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจนดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีโทษ คือ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน พักราชการ ไล่ออก หรือหากเป็นการทุจริตก็สามารถแจ้งต่อ

พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีผู้กระทำผิดที่เกี่ยวข้องได้ โดยที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาลงโทษ (สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง, ม.ป.ป.)

ในกรณีที่พบการกระทำผิด คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะเป็นผู้พิจารณาไต่สวนและชี้ขาดความผิดทางวินัยงบประมาณก่อนส่งผลการพิจารณาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำผิดได้ในกรณีที่ผู้กระทำผิดยังดำรงตำแหน่งอยู่ โดยมีโทษ 4 ชั้น ได้แก่ ชั้นที่ 1 ปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน ชั้นที่ 2 ปรับเท่ากับเงินเดือน 2-4 เดือน ชั้นที่ 3 ปรับเท่ากับเงินเดือน 4-8 เดือน ชั้นที่ 4 ปรับเท่ากับเงินเดือน 9-12 เดือน หากผู้กระทำผิดพ้นจากหน้าที่ไปแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้โดยตรงได้ (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544, 2544)

### 3. ปัญหาของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

3.1 สัดส่วนกรรมการคຸຣຸສາກຸສຸກไม่สมดุล ถูกครอบงำโดยกรรมการผู้แทนครูทำให้ขาดกลไกการตรวจสอบ

โดยเฉพาะกรรมการจากผู้ประกอบอาชีพทางการศึกษามีมากถึง 19 คน ประกอบกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นถูกกำหนดให้ต้องมี 3 คนที่เป็นครูหรือผู้บริหารสถานศึกษา ดังนั้น ตามสัดส่วนที่กฎหมายกำหนดกรรมการที่เป็นกลุ่มครู จึงมีจำนวนถึง 22 เกินกึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจำนวน 39 คน ซึ่งนำไปสู่การใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจ (Block vote)

*“เพราะเขาใช้ระบบพวกมาก ครูสภาช่วงหลังที่เข้ามาคือการหาเสียงกันเข้ามา เมื่อมีเสียงก็ต้องรักษาพวกพ้อง” (กรรมการคຸຣຸສາກຸສຸກโดยตำแหน่ง, สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2558)*

*“เขาใช้เสียงข้างมาก เพราะเสียงเขาใหญ่ คือ พ.ร.บ.เอื้อให้เขาทำได้ ด้วยการตรวจสอบจะไม่ทำงาน (work) ทันทึเมื่อมีคนกลุ่มหนึ่งคุมเสียงข้างมากได้” (อดีตกรรมการคຸຣຸສາກຸສຸກโดยตำแหน่ง, สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2558)*

จากสัดส่วนที่ไม่สมดุล และการใช้เสียงข้างมากดังกล่าว จึงเป็นโอกาสที่เอื้อให้กรรมการประเภทผู้ประกอบอาชีพทางการศึกษาซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีพฤติกรรมช่วยเหลือเกื้อกูลพวกพ้องเดียวกันเพื่อรักษารฐานเสียงของตน(ทิพย์คันธา แก้วสุข, 2556: 6) ดังนั้น ในภาวะเช่นนี้สัดส่วนของคณะกรรมการจึงขาดการตรวจสอบถ่วงดุล

3.2 ในทางปฏิบัติโครงสร้างส่วนคณะกรรมการคຸຣຸສາຳไม่มีความชัดเจนว่าอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบใด

ในความเป็นจริงโครงสร้างกรรมการคຸຣຸສາຳลອຍอยู่เหนือการตรวจสอบไม่ได้ถูกตรวจสอบโดยใคร (กรรมการคຸຣຸສາຳโดยตำแหน่ง, สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2558; อดีตกรรมการคຸຣຸສາຳโดยตำแหน่ง, สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2558) แม้ว่าตามกฎหมายจัดตั้ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษามีอำนาจกำกับดูแล แต่มีข้อขัดแย้งจำกัดเพราะไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาเยี่ยงส่วนราชการ รัฐมนตรีไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้อย่างเต็มที่ ทำได้เพียงการเรียกให้รายงานข้อมูลและให้ทำรายงานประจำปีส่งคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบเท่านั้น ฉะนั้นในทางปฏิบัติ คณะกรรมการคຸຣຸສາຳจึงมีอำนาจในการดำเนินงานเป็นอิสระมาก

“รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการสามารถยับยั้ง (veto) มติ คณะกรรมการคຸຣຸສາຳ(Board) ได้ แต่ถ้าในท้ายสุดหากคณะกรรมการฯ ยืนยันมติ รัฐมนตรีก็ไม่สามารถทำอะไรได้” (กรรมการคຸຣຸສາຳโดยตำแหน่ง, สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2558)

“รัฐมนตรีมีสิทธิยับยั้ง (veto) เฉพาะในส่วนมติที่ต้องประกาศ หรือ ออกเป็นประกาศเป็นระเบียบ ข้อบังคับตามพ.ร.บ.(มาตรา 6) ต้องให้รัฐมนตรีเห็นชอบ ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็น คณะกรรมการคຸຣຸສາຳ (Board) ก็ต้องกลับมาแก้ไข ไม่ใช่ทุกเรื่องนะ เฉพาะเรื่องใหญ่ๆ...จริงๆ คนเห็นประกาศ คือ ประธานกรรมการคຸຣຸສາຳ ไม่ใช่รัฐมนตรีเห็น แต่ต้องให้รัฐมนตรีเห็นชอบก่อนจะเห็นประกาศใช้ ถ้ารัฐมนตรีไม่เห็นชอบ ก็เห็นไม่ได้ ประธานก็ผิด ที่สำคัญคือ รัฐมนตรีมาจากรัฐบาล เขามองผู้แทนครຸຸຳว่าเป็นกลุ่มอิทธิพล เพราะเขามาจากการเลือกตั้ง....กรรมการคຸຣຸສາຳครั้งหนึ่งมาจากผู้แทนครຸຸຳ ซึ่งเป็นหัวหน้าคณะของรัฐบาล” (อดีตกรรมการคຸຣຸສາຳโดยตำแหน่ง, สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2558)

3.3 การกำหนดกฎหมายและระเบียบที่เปิดช่องให้อื้อประโยชน์แก่กลุ่มตนเอง

ดังที่ได้กล่าวมาก่อนหน้านั้นในเรื่องสัดส่วนกรรมการที่ไม่สมดุล ซึ่งตัวกฎหมายเองก็กำหนดโครงสร้างสัดส่วนให้น้ำหนักกับกลุ่มผู้แทนครຸຸຳ นอกจากนี้ ในเรื่องการดำเนินการต่อเรื่องการประพฤติผิดจรรยาบรรณ มาตรา 51 วรรค 2 วางหลักให้ระยะเวลาการใช้สิทธิกล่าวโทษครຸຸຳที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณ นับจากวันที่ผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการทำผิดมีระยะเวลาเพียง 1 ปี ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อ

เทียบกับวิชาชีพอื่น เช่น ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่น เช่น กรณีแพทย์กระทำผิดจรรยาบรรณ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม (2525) มาตรา 32 วรรค 4 ให้สิทธิผู้ร้องกล่าวโทษ 1 ปีตั้งแต่วันที่รู้เรื่องการประพฤติผิด และไม่เกิน 3 ปีนับจากวันที่กระทำผิด และหากเป็นความผิดทางอาญามีอายุความได้มากถึง 10 ปี ซึ่งการกำหนดสิทธิกล่าวโทษในกรณีครูเพียง 1 ปีนั้นเป็นการจำกัดโอกาสของผู้เสียหาย หรือผู้ร้องเรียน (กรรมการคุรุสภาโดยตำแหน่ง, สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2558)

ในขณะที่องค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ซึ่งมีหน้าที่พิจารณา อนุมัติ ยกเลิก เพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ กำกับดูแลมาตรฐาน แต่มาตรา 21 พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา (2546) กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพมีจำนวน 16 คน แต่มีจำนวน 4 คนดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการคุรุสภาด้วย ซึ่งโดยหลักความเป็นกลางในการวินิจฉัย ควรแยกโครงสร้างองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทออกเป็น 2 ชั้น โดยคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพเป็นโครงสร้างการวินิจฉัยขั้นต้น โครงสร้างคณะกรรมการคุรุสภาเป็นชั้นอุทธรณ์ แต่กฎหมายกลับระบุให้มีกรรมการจากคณะกรรมการคุรุสภา 4 คน อยู่ในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพด้วย จึงมีความเสี่ยงต่อการขัดกับหลักความเป็นกลาง (ทิพย์คันธา แก้วสุข, 2556)

#### 3.4 ขาดเครื่องมือ กลไกในการตรวจสอบคณะกรรมการคุรุสภาอย่างเป็นรูปธรรม

ที่ผ่านมาไม่มีเครื่องมือในการตรวจสอบกรรมการคุรุสภาแต่อย่างใด เพราะจากที่กล่าวมาข้างต้น กรรมการคุรุสภาอยู่ในสถานะลอยขาดการถูกตรวจสอบโดยใครอย่างชัดเจน และไม่ยึดโยงกับกระทรวงในลักษณะการบังคับบัญชา อำนาจของรัฐมนตรีก็มีจำกัด เหลือเพียงการควบคุมกันเองซึ่งก็มีสัดส่วนของกลุ่มผู้แทนครูมากกว่ากลุ่มอื่น การตรวจสอบถ่วงดุลจึงไม่มี

*“ที่ผ่านมาพบว่า มันไม่มีกลไกการตรวจสอบเลย แม้แต่ว่าใครเป็นคนตรวจสอบ ก็ยังไม่เจอ”* (ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการคุรุสภา, สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2558)

#### 3.5 ขาดมาตรการการลงโทษ (Sanction) อย่างจริงจัง

แม้ว่าตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีสามารถให้คุณให้โทษแก่กรรมการได้ด้วยการปลดออก แต่ที่ผ่านมาไม่เคยมีการใช้อำนาจดังกล่าว

*“คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตั้งคณะกรรมการคุรุสภา(Board) และสามารถให้คุณให้โทษได้ แต่ที่ผ่านมาไม่เคยมี”* (ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการคุรุสภา, สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2558)

เช่น กรณีกรรมการคุรุสภา 2 คน เรียกรับผลประโยชน์จากผู้สมัครเพื่อให้คุรุสภาเลือกให้เป็นผู้แทนของคุรุสภา เข้าไปเป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) ซึ่งทั่วประเทศจะมี อ.

ก.ค.ศ.เขตพื้นที่ 169 เขตนั้น<sup>1</sup> คณะกรรมการคຸຣຸສາไม่มีอำนาจในการลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด มีเพียงการลงมติให้ส่งเรื่องต่อให้ต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาไปพิจารณาต่อเท่านั้น

“มีคนมาร้องเรียนผม ผมก็ถามว่ามีหลักฐานไหม เขามีสลิปเงินมาให้ แล้วมันจริง ผมเลยถามว่าถ้าผมตั้งกรรมการสอบสวนคุณ จะมาให้ปากคำใหม่ ซึ่งปกติเขามักจะไม่มา ปรากฏว่าเขามาจริง เขากล้า ผมก็ตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริง มันก็มีมูล ก็เอาเข้ากรรมการคຸຣຸສາ กรรมการต้องส่งเรื่องให้เจ้าสังกัดสอบสวนทางวินัย ก็คือ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) เพราะคຸຣຸສາไม่มีอำนาจลงโทษ เรื่องก็เลยไม่รู้ไปไหนแล้ว... แต่ถ้าเป็นสมัยก่อน เรื่องแบบนี้มีแนวโน้มที่คณะกรรมการคຸຣຸສາ(Board) จะไม่ให้ผ่าน” (อดีตประธานกรรมการคຸຣຸສາ, สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2558)

#### 4. ข้อเสนอแนะ

4.1 ควรทบทวนและแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง เพื่อปรับปรุงความพร้อมถูกตรวจสอบและการถ่วงดุลให้มากขึ้น ดังต่อไปนี้

4.1.1 ปรับปรุงสัดส่วนกรรมการคຸຣຸສາ โดยเฉพาะกรรมการจากผู้แทนครูที่มาจากการเลือกตั้ง ควรมีจำนวนลดลงให้เท่ากับกรรมการประเภทอื่นๆ หรือเพิ่มกรรมการภายนอกที่มีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้ใช้ เช่น ตัวแทนผู้ปกครอง (อดีตประธานกรรมการคຸຣຸສາ, สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2558) เพื่อป้องกันมิให้เกิดภาวะการครอบงำโดยเสียงข้างมากในที่ประชุม

4.1.2 ปรับปรุงสัดส่วนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ไม่ให้กรรมการคຸຣຸສามาดำรงตำแหน่งซ้ำในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ หรือยุบเลิกคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ และให้คณะกรรมการคຸຣຸສาทำหน้าที่งานด้านการพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนทางวิชาชีพในขั้นต้น โดยให้โครงสร้างระดับกระทรวงซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน ทำหน้าที่พิจารณาในชั้นอุทธรณ์ (ทิพย์คันธา แก้วสุข, 2556)

4.1.3 ทบทวน ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 51 ในประเด็นการจำกัดสิทธิกล่าวโทษการกระทำผิดจรรยาบรรณ ที่มีระยะเวลาเพียง 1 ปี นับจากวันผู้เสียหายหรือผู้กล่าวโทษทราบเรื่อง เพื่อป้องกันภาวะการช่วยเหลือ ปกป้องตนเองในกลุ่มวิชาชีพ (ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการคຸຣຸສາ, สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2558)

<sup>1</sup> ดูเพิ่มเติมใน <http://www.thairath.co.th/content/463774>



4.1.4 กำหนดโครงสร้าง หรือกลไกการตรวจสอบให้ชัดเจนลงไปในกฎหมายจัดตั้ง โดยอาจปรับปรุงอำนาจในการกำกับของรัฐมนตรี พร้อมเปิดช่องให้สามารถใช้มีองค์คณะหรือกลไกการประเมินที่มีอยู่ในกระทรวงให้สามารถประเมิน ตรวจสอบได้ (ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการคุรุสภา, สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2558)

#### 4.2 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ

เมื่อกลไกการตรวจสอบเหนือกว่าระดับคณะกรรมการคุรุสภา ไม่มีความชัดเจน จึงเหลือเพียงความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ซึ่งต้องอาศัยการเผยแพร่ข้อมูล เพื่อให้สาธารณะสามารถเข้าถึงได้ย้อนหลังได้หมดโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ โดยเฉพาะเช่น รายงานการประชุมคณะกรรมการ กฎ ระเบียบข้อบังคับ กระบวนการสรรหาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กระบวนการเลือกตั้งกรรมการผู้แทนครู เป็นต้น

4.3 ควรพัฒนากลไกการกำกับ การประเมินกรรมการ และกำหนดกลไกการให้ข้อมูลให้โทษอย่างชัดเจน และบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยอาจใช้กลไกผู้ตรวจราชการกระทรวง หรือ คณะกรรมการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของกระทรวง เป็นกลไกหนึ่งในการการตรวจสอบ ประเมินผลได้ (ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการคุรุสภา, สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2558)

### สรุป

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าคณะกรรมการคุรุสภาต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบ 3 ส่วน คือ

#### 1. รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

รัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์การฝ่ายการเมือง ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการนโยบายทางอ้อม เพราะกรรมการคุรุสภามีหน้าที่รับรองรายงานประจำปีเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ จากนั้นรัฐมนตรีจึงรายงานต่อคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นฝ่ายการเมืองมีหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องการบรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยมีเครื่องมือการตรวจสอบมีเพียงการรายงานประจำปี ไม่มีการระบุมาตรฐานการรายงานแต่ต้องเผยแพร่รายงานสู่สาธารณะ และไม่มีบทกำหนดโทษแต่อย่างใดหากไม่รายงาน

ดังนั้น จึงถือได้ว่ากรรมการคุรุสภา มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ในระดับหนึ่ง เพราะมีการตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองโดยวิธีการเสนอรายงานประจำปี แต่ก็ถือว่าเป็นการตรวจสอบน้อยมาก เพราะคุรุสภาถูกออกแบบให้การดำเนินงานตั้งอยู่บนหลักความเป็นอิสระและต้องการดูแลตนเอง

## 2. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ในฐานะหน่วยตรวจสอบ ถูกกำหนดไว้ในกฎหมาย จัดตั้งให้เป็นองค์การที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการคຸຣຸສາ โดยอ้อมเพราะกรรมการคຸຣຸສາมีหน้าที่รับรองรายงานทางการเงิน สตง.มีหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องการเงิน การบัญชีขององค์การ โดยมีเครื่องมือการตรวจสอบคือ การตรวจรับรองรายงานทางการเงิน ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่สตง.ไม่มีอำนาจการลงโทษหน่วยรับตรวจโดยตรง มีเพียงโทษทางปกครองซึ่งเป็นโทษปรับตามเงินเดือน ซึ่งหน่วยงานต้นสังกัดเป็นผู้ลงโทษ

ดังนั้น จึงถือได้ว่าคณะกรรมการคຸຣຸສາ มีความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ในระดับหนึ่งเพราะมีการตรวจสอบจากสตง.ซึ่งไม่มีอำนาจการลงโทษโดยตรง

ฉะนั้นคณะกรรมการคຸຣຸສາ จึงมีความพร้อมถูกตรวจสอบ 2 รูปแบบ คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) และความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบในรูปแบบราชการ (Bureaucratic accountability) เพราะคณะกรรมการคຸຣຸສາ เป็นโครงสร้างที่มีอำนาจอิสระสูงสุด ที่ไม่ขึ้นต่อกระทรวง ทบวง กรมเยี่ยงส่วนราชการ ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) ในระดับคณะกรรมการคຸຣຸສາ เพราะกรรมการไม่ได้ประกอบด้วยนักวิชาชีพครูทั้งหมด และถึงแม้ว่าจะจะเป็นไปตามหลักการครูปกครอบครู ดูแลกันเอง แต่ก็มีความประพฤติที่ส่อไปทางปกป้องประโยชน์ตนเอง การตัดสินใจจึงไม่อยู่บนฐานของความเป็นวิชาชีพแต่มีความเป็นสหภาพมากกว่า เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงการออกแบบโครงสร้าง เพื่อตอบโจทยเรื่องความเป็นอิสระ และความคล่องตัวในการดำเนินงาน บนหลักการดูแลกันเอง ดังเจตนารมณ์ขององค์การตั้งที่ได้กล่าวไปข้างต้น

### ปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ

คณะกรรมการคຸຣຸສາในฐานะโครงสร้างส่วนบนสุดไม่มีความชัดเจนว่าอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบใด ความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคมไม่มีมาตรการ กลไกสภาพบังคับที่ชัดเจน สัดส่วนกรรมการคຸຣຸສາไม่สมดุล ถูกครอบงำโดยกรรมการผู้แทนครู กลไกการตรวจสอบจึงไม่เกิด การกำหนดกฎหมายและระเบียบที่เปิดช่องให้อื้อประโยชน์แก่กลุ่มตนเอง ไม่มีเครื่องมือ กลไกในการตรวจสอบอย่างเป็นรูปธรรมและไม่มีมาตรการการลงโทษ (Sanction) อย่างจริงจัง

### ข้อเสนอแนะ

ควรทบทวนและแก้ไขกฎหมายจัดตั้ง เพื่อปรับปรุงความพร้อมถูกตรวจสอบและการถ่วงดุลให้มากขึ้น โดยปรับปรุงสัดส่วนกรรมการคຸຣຸສາ โดยเฉพาะกรรมการจากผู้แทนครูที่มาจาก

เลือกตั้ง ควรมีจำนวนลดลงให้เท่ากับกรรมการประเภทอื่นๆ ปรับปรุงสัดส่วนคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ไม่ให้กรรมการคณาจารย์มาดำรงตำแหน่งซ้ำในคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ทบวงปรับปรุงแก้ไขมาตรา 51 ในประเด็นการจำกัดสิทธิกล่าวโทษการกระทำผิดจรรยาบรรณ เปิดช่องให้สามารถใช้มีองค์คณะหรือกลไกการประเมินที่มีอยู่ในกระทรวงให้สามารถประเมิน ตรวจสอบได้ เปิดช่องให้สังคมสามารถตรวจสอบได้โดยการเผยแพร่ข้อมูลเพื่อให้สาธารณะสามารถเข้าถึงได้ย้อนหลังได้หมดโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ และพัฒนากลไกการกำกับ การประเมินกรรมการ และกำหนดกลไกการให้คุณให้โทษอย่างชัดเจน และบังคับใช้อย่างจริงจัง



## 5.5 กรณี ธนาคารแห่งประเทศไทย

### 1. ข้อมูลพื้นฐานและธรรมชาติขององค์การ

#### 1.1 เจตนารมณ์การจัดตั้ง

ความเป็นมาและการก่อตั้งธนาคารแห่งประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ช่วงโดยสรุปย่อ คือ ช่วงแรกก่อตั้งปีพ.ศ.2485 อาศัยตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2485 และช่วงสอง หลังวิกฤติเศรษฐกิจพ.ศ.2540 อาศัยตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551

โดยในช่วงแรกก่อนการจัดตั้งธนาคารกลางนั้น มีพัฒนามาจากสำนักงานธนาคารชาติไทย ซึ่งก่อตั้งในปี พ.ศ. 2483 เพื่อเป็นธนาคารรับฝากเงินและให้กู้ยืมเงินแทนรัฐบาล ยังไม่ได้มีสถานะเป็นธนาคารกลางอย่างเต็มรูปแบบ เพราะเป็นการตั้งขึ้นอย่างประนีประนอมระหว่างฝ่ายไทย กับอังกฤษ ซึ่งมีอิทธิพลทางการเงินการธนาคารอยู่ในขณะนั้น จนกระทั่งประเทศไทยเข้าสู่ช่วงภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2 ไทยต้องยอมให้ญี่ปุ่นใช้ไทยเป็นทางผ่าน ทำให้เศรษฐกิจการค้าถูกจำกัดอยู่กับญี่ปุ่น ญี่ปุ่นได้พยายามบีบให้ไทยยอมอำนวยความสะดวกทางเศรษฐกิจ โดยเสนอให้กำหนดค่าเงินบาทเท่ากับเงินเยน ใช้เงินเยนเป็นเงินแลกเปลี่ยนระหว่างประเทศ และจัดตั้งธนาคารกลางซึ่งดำเนินงานโดยคนญี่ปุ่น ทำให้ฝ่ายไทยต้องเร่งตั้งธนาคารกลางเป็นของตัวเอง เพื่อมิให้ระบบเศรษฐกิจตกอยู่ในมือของญี่ปุ่นแบบเบ็ดเสร็จ โดยการผลักดันของนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น และพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชย ที่ปรึกษากระทรวงการคลังฝ่ายไทยเป็นผู้ร่างกฎหมาย

ช่วงที่สอง ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ.2540 ผลกระทบจากภาวะฟองสบู่แตก ปัญหาการถูกโจมตีค่าเงิน การดำเนินนโยบายทางการเงินที่ผิดพลาด การล้มของสถาบันการเงินต่างๆ ประกอบกับมีจุดอ่อนภายในโครงสร้างการบริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งศึกษาโดยคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.) (2541: 148) พบว่าส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากการเมืองแทรกแซงการตัดสินใจของผู้บริหารระดับสูง เพราะผู้บริหารระดับสูงเอาใจนักการเมืองเพื่อความมั่นคงในตำแหน่งงานของตน ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยในขณะนั้นขาดอิสรภาพในการตัดสินใจดำเนินนโยบายที่จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศ ประกอบกับการลักษณะการทำงานแบบฉายเดี่ยว (one man show) ทำให้อำนาจการตัดสินใจรวมศูนย์ที่ผู้ว่าการเพียงคนเดียว ในขณะที่คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่จำกัด ซึ่งสอดคล้องกับโครงสร้างในขณะนั้นที่ผู้ว่าการฯ ดำรงตำแหน่งทั้งประธานคณะกรรมการและผู้ว่าการฯ ในคนเดียว (พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2), 2487)

จากวิกฤติและจุดอ่อนภายในธนาคารแห่งประเทศไทยดังกล่าวนี้ ทำให้ความเชื่อถือต่อธนาคารแห่งประเทศไทยลดลง นำไปสู่การปรับหรือโครงสร้างพลิกโฉมธนาคารแห่งประเทศไทยครั้ง

ใหญ่โดยมี ม.ร.ว.จัตุมงคล โสณกุล เข้ามาช่วยปรับปรุงโครงสร้างการบริหารใหม่ มีการร่างและบังคับใช้พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีสถานะเป็นองค์กรอิสระในกำกับกระทรวงการคลัง ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางและดูแลเสถียรภาพทางการเงิน สถาบันการเงินและระบบการชำระเงินมาจนถึงปัจจุบัน

ดังนั้น เจตนารมณ์การจัดตั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทย คือการเป็นธนาคารกลาง ทำหน้าที่หน่วยควบคุม กำกับ (Regulatory agency) ดูแลระบบการเงิน นโยบายการเงิน สถาบันการเงิน ระบบการชำระเงิน ซึ่งต้องการความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากการเมือง เพื่อกำหนดดำเนินงานให้บรรลุผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

## 1.2 บทบาทหน้าที่

### 1.2.1 วัตถุประสงค์องค์การตามกฎหมาย

ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ คือ ดำเนินกิจการอันพึงเป็นงานของธนาคารกลาง เพื่อดำรงไว้ซึ่งเสถียรภาพทางการเงิน ระบบสถาบันการเงินและระบบการชำระเงิน

โดยมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมในเรื่องการออกธนบัตร การดำเนินนโยบายการเงิน การลงทุนหาประโยชน์ในสินทรัพย์ของรพท. การเป็นนายธนาคารและนายทะเบียนหลักทรัพย์ของรัฐบาล การเป็นนายธนาคารของสถาบันการเงิน การจัดตั้ง สนับสนุนระบบชำระเงิน

### 1.2.2 วิสัยทัศน์ พันธกิจ

ธนาคารแห่งประเทศไทย มีวิสัยทัศน์ คือ “เป็นองค์กรที่มองไกล มีหลักการ และร่วมมือเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีอย่างยั่งยืนของไทย”

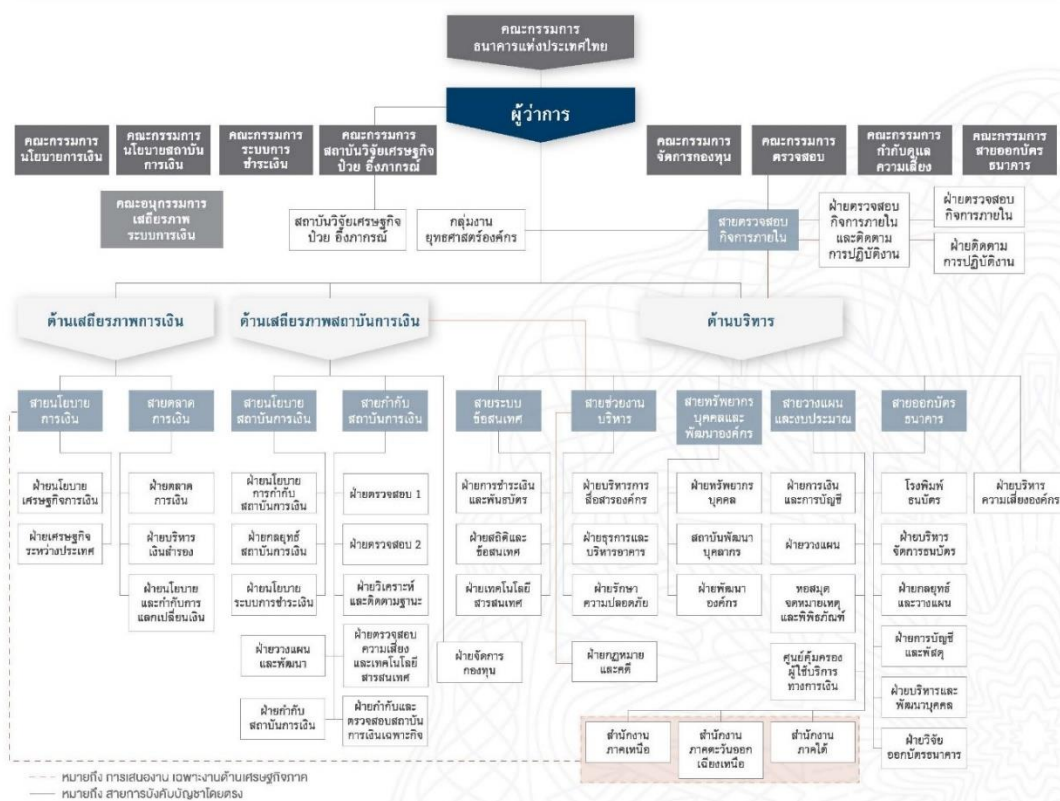
พันธกิจ คือ มุ่งเสริมสร้างสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเงินที่มีเสถียรภาพ และมีพัฒนาการอย่างยั่งยืนและทั่วถึง

## 1.3 โครงสร้างการบริหารงาน

โครงสร้างการบริหารงานธนาคารแห่งประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ (1) คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย และ (2) ส่วนผู้ว่าการฯ ซึ่งมีความแตกต่างเป็นพิเศษกว่าหน่วยงานอื่นเพราะมีบทบาทเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker) ทางการเงิน และเป็นผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

ส่วนคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นโครงสร้างส่วนบนสุดทำหน้าที่เฉพาะการกำกับการบริหารงานสำนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ไม่ได้มีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาผู้ว่าการฯ แต่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีสภาพที่ต่างจากองค์กรกึ่งอิสระอื่นๆ เพราะเป็นโครงสร้างส่วนบนสุดแต่ไม่มีอำนาจสูงสุด

ส่วนผู้ว่าการฯ เป็นโครงสร้างส่วนบนรองจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (Policy maker) โดยมีโครงสร้างกลไกการกำหนดนโยบายแบ่งออกเป็น 3 คณะกรรมการ ได้แก่ (1) คณะกรรมการนโยบายการเงิน (2) คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน (3) คณะกรรมการระบบการชำระเงิน โดยผู้ว่าการฯ เป็นประธานคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดแยกตามนโยบายทั้ง 3 ด้าน และในฐานะผู้บริหารธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้ว่าการฯเป็นผู้บริหารสูงสุดผ่านการจัดโครงสร้างสายการบังคับบัญชาภายใน ประกอบด้วยรองผู้ว่าการฯ 3 คน และผู้ช่วยผู้ว่าการฯ ดูแล 9 สายงาน ดังแผนภาพ



แผนภาพที่ 5.5 แสดงโครงสร้างการบริหารงานธนาคารแห่งประเทศไทย  
ที่มา : เว็บไซต์ธนาคารแห่งประเทศไทย (2558a)

ดังนั้น โครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีลักษณะพิเศษต่างจากองค์กรมหาชน หรือองค์กรที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเฉพาะอื่นๆ ที่คณะกรรมการหน่วยงาน จะมีอำนาจหน้าที่ทางนโยบาย และเป็นผู้บังคับบัญชาควบคุม CEO หน่วยงาน แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกออกแบบมาให้ตำแหน่งผู้ว่าในฐานะ CEO จะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และจำกัดอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเป็นหลักประกันความอิสระในการดำเนินงานของผู้ว่าการฯ ป้องกันการถูกแทรกแซง

#### 1.4 องค์ประกอบและที่มาของกรรมการและผู้ว่าการฯ

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย มีจำนวนทั้งหมด 12 คน ประกอบด้วย ประธาน 1 คน โดยคณะรัฐมนตรีเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง บุคคลในธนาคารแห่งประเทศไทย 4 คน ได้แก่ ผู้ว่าการฯ เป็นรองประธาน รองผู้ว่าการฯ 3 คน เป็นกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง 2 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 5 คน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง

การสรรหาประธานและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย มาจากการคณะกรรมการคัดเลือกซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น จำนวน 7 คน ซึ่งมีที่มาจากบุคคลที่เคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงในส่วนราชการต่างๆ (technocrat) ได้แก่ อดีตปลัดกระทรวงการคลัง อดีตปลัดกระทรวงพาณิชย์ อดีตปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อดีตผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อดีตเลขาธิการคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย หรืออดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

ทั้งนี้รายชื่อผู้สมควรเป็นประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น มีที่มาจากการเสนอของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีสิทธิเสนอรายชื่อไม่เกิน 2 เท่าของจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง และปลัดกระทรวงการคลังเป็นผู้เสนอต่อคณะกรรมการคัดเลือก โดยมีสิทธิเสนอรายชื่อไม่เกิน 1 เท่าของจำนวนตำแหน่งที่จะแต่งตั้ง

เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาจากรายชื่อที่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และปลัดกระทรวงการคลังเสนอมาได้แล้ว คณะกรรมการคัดเลือกจะส่งรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้ง ส่วนรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งประธานกรรมการนั้น จะส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งต่อไป

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยมีที่มาจากคณะกรรมการคัดเลือกจำนวน 7 คนที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมีองค์ประกอบเหมือนกับกรณีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วเช่นกัน เมื่อคณะกรรมการคัดเลือกได้คัดเลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งแล้ว จึงเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีเสนอทูลเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป

### 1.5 คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการและผู้ว่า การฯ

คุณสมบัติคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ได้แก่ ต้องเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์สำหรับดำรงตำแหน่ง ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ ไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เคยได้รับโทษจำคุก ไม่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองยกเว้นพ้นตำแหน่งแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี ไม่เคยเป็นกรรมการผู้บริหารในสถาบันการเงินซึ่งมีประโยชน์เกี่ยวข้องกับสห.

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิธนาคารแห่งประเทศไทย มีวาระ 3 ปี สามารถได้รับการแต่งตั้งได้ แต่ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน

การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ก็ต่อเมื่อ ตาย ลาออก อายุครบ 70 ปี ขาดคุณสมบัติข้างต้น ขาดประชุมเกิน 3 ครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร รัฐมนตรีให้ออกตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเนื่องจากประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง โดยต้องแสดงเหตุผลการให้ออกอย่างชัดเจน

คุณสมบัติผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เหมือนกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เว้นแต่อายุต้องไม่เกิน 60 ปี และยังคงมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเศรษฐศาสตร์หรือด้านการเงินการธนาคาร

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีวาระ 5 ปี สามารถได้รับการแต่งตั้งได้ แต่ไม่เกินอีก 1 วาระ

การพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยนอกจากตาย ลาออก อายุเกิน 60 ปี แล้ว ผู้ว่าการฯ จะพ้นจากตำแหน่งก็ต่อเมื่อ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกตามคำแนะนำของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพราะประพฤติเสื่อมเสียร้ายแรง หรือทุจริต หรือ คณะกรรมการสห.แนะนำรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรี เพราะบกพร่องในหน้าที่ร้ายแรง หรือหย่อนความสามารถ โดยต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจน

ดังนั้นในทางปฏิบัติการถอดถอนผู้ว่าฯ เป็นเรื่องยากมากเพราะ โครงสร้างถูกออกแบบให้ คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษผู้ว่าฯ โดยตรง (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2559) อีกทั้งเป็นเรื่องยากที่ผู้ว่าฯ ในฐานะรองประธาน คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจะเสนอปลดตัวเอง ในขณะที่รัฐบาล(ฝ่ายการเมือง) ก็ไม่สามารถปลดผู้ว่าฯ ได้ง่าย เพราะกำหนดให้ต้องระบุเหตุผลอย่างชัดเจน (จัดมงคล โสณกุล, 2559)

### 1.6 อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไปของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสรุปได้แก่



1) การเห็นชอบแผนงานงบประมาณ การประเมินผลการดำเนินงานของธนาคารฯ การประเมินผลผู้ว่าฯ

2) การกำหนดข้อบังคับเรื่องต่างๆทางการบริหาร เช่น ข้อบังคับว่าด้วยโครงสร้างองค์กร การบริหารงานบุคคล การคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบชำระเงิน ข้อบังคับจรรยาบรรณ ข้อบังคับการมอบอำนาจ การรักษาการแทน ข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อบังคับเกี่ยวกับเงินเดือนสวัสดิการ หลักเกณฑ์การบริหารจัดการทรัพย์สินในทุนสำรอง

3) พิจารณาให้ความเห็นชอบการตั้งหรือยกเลิกสาขา หรือสำนักงานตัวแทน

4) กำหนดขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ

5) กำกับดูแลการทำงานการเงิน รายงานประจำปี และรายงานอื่นๆ

ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการการดำเนินงานของธนาคารแห่งประเทศไทยให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551

### 1.7 ธรรมชาติขององค์กร : โครงสร้างที่รองรับความเป็นอิสระในบทบาทธนาคารกลาง

จากข้อมูลพื้นฐานข้างต้น โดยสรุป ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยควบคุม กำกับ (Regulatory agency) ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลาง ดูแลระบบการเงิน นโยบายการเงิน สถาบันการเงิน ระบบการชำระเงิน จากความเป็นมาต้นกำเนิดขององค์กรจะเห็นได้ว่าองค์กรมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน เป็นองค์กรหลักสำคัญในการธำรงรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของไทย ที่ต้องการการดำเนินงานที่เป็นอิสระเพื่อรักษาผลประโยชน์ประเทศ จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ.2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถป้องกันยับยั้งวิกฤติการณ์ดังกล่าวได้ ประกอบกับมีจุดอ่อนทางการบริหาร ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการขาดอิสระในการดำเนินงานเพราะการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง จนกระทั่งนำไปสู่การปรับปรุงครั้งใหญ่เพื่อให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้น

จากพื้นฐานและลักษณะของภารกิจขององค์กรที่ต้องการความเป็นอิสระ การออกแบบองค์กรจึงถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะของตนเอง ไม่ขึ้นต่อสายการบังคับบัญชาของกระทรวงเยี่ยงส่วนราชการ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีสถานะเป็นองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล ในขณะที่การออกแบบโครงสร้างการบริหารงานกำหนดให้มีโครงสร้างส่วนคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นโครงสร้างส่วนบนสุดในองค์กร ที่มาจากการสรรหาโดยมีที่มาจากการคณะกรรมการคัดเลือกที่ประกอบด้วยอดีตนายกรัฐมนตรีหัวหน้าส่วนราชการในองค์กรด้านยุทธศาสตร์สำคัญของประเทศ ทำการเลือกรายชื่อผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่เสนอโดยผู้ว่าการฯ แต่คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีอำนาจค่อนข้างจำกัด แต่พยายามจัดวางให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้น โดยแยกผู้ว่าการฯ ออกจากประธานคณะกรรมการ ต่างจากในอดีตที่ผู้ว่าการฯ จะควบ

ทั้ง 2 ตำแหน่ง ในขณะที่การดำเนินงานนั้น ผู้ว่าการฯ ยังคงมีบทบาทหลักในการดำเนินงาน โดยมี คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงิน เป็นคณะทำงานเฉพาะด้านที่ผู้ว่าการฯ เป็นประธานทั้งหมด เหล่านี้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างที่ปรับปรุงโครงสร้างให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้น แต่ยังคงให้บทบาทและความเป็นอิสระแก่ผู้ว่าการฯ เป็นสำคัญ มากกว่าคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นไปตามรูปแบบ (ธรรมเนียม) ของธนาคารกลางทั่วโลก (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2559)

ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีธรรมชาติต้องค้ำประกันที่เป็นธนาคารกลางที่ต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และลดการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เหล่านี้จึงเป็นเหตุผลสำคัญของการจัดตั้งและออกแบบโครงสร้างองค์การดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## 2. ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณาจากประเด็นว่า ใครเป็นผู้ตรวจสอบคณะกรรมการ (accountable to whom) ตรวจสอบเรื่องอะไร (What) ผ่านกระบวนการอะไร (What process) โดยมีมาตรฐานอะไร (What standards) และจะเกิดผล หรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.1 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการธปท.ต่อประชาชน/ สาธารณะ

เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทย ถูกออกแบบให้เป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงการคลัง เพื่อให้มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร จึงทำให้ไม่ขึ้นต่อกระทรวงตามสายการบังคับบัญชาแบบส่วนราชการ ฉะนั้นโดยหลักการแล้วเหนือขึ้นไปกว่าคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คือ ประชาชน เพราะได้รับงบประมาณจากภาษีประชาชน คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี แต่เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนทุกคนจะตรวจสอบ จึงมีเพียงกลไกทางอ้อม คือ รายงานประจำปีเท่านั้น

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และการทำหน้าที่*

การบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานในภาพรวม แม้ว่าผลงานในทางบริหารงานในภาพรวมจะเป็นความรับผิดชอบของของผู้ว่าการฯ โดยตรง แต่คณะกรรมการธปท. ในฐานะโครงสร้างส่วนบนสุด ก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเช่นกัน เพราะเป็นผู้กำกับการบริหารงานสำนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยของผู้ว่าการฯ

*เครื่องมือและมาตรฐาน : การรับรองรายงานประจำปี*

เครื่องมือ มีเพียงการรับรองรายงานประจำปีที่ฝ่ายบริหารโดยผู้ว่าการฯ เสนอ และรายงานเพื่อทราบต่อรัฐมนตรี ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบทางอ้อม ไม่มีมาตรฐานการที่ชัดเจนขึ้นอยู่กับการรับรู้ และความพึงพอใจของประชาชนต่อสภาพเศรษฐกิจ

### การลงโทษ

การลงโทษทางสังคมที่พอจะปรากฏได้ คือ การขาดความน่าเชื่อถือ หากคณะกรรมการธปท.บกพร่องในหน้าที่ หรือรวมทั้งองค์การดำเนินงานผิดพลาดจนสังคมเห็นเป็นประจักษ์ ดังเช่น ในกรณีวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ.2540 สังคมลงโทษคนในธนาคารแห่งประเทศไทยทุกระดับด้วยการกดดัน และมีเหตุการณ์ที่รถแท็กซี่ ทุกคันปฏิเสธเฉพาะผู้โดยสารที่มีที่หมายคือธนาคารแห่งประเทศไทย และต่อว่าคนธนาคารแห่งประเทศไทยคือต้นเหตุของวิกฤติครั้งนั้น (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2559; อดีตกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2559)

อย่างไรก็ตามการลงโทษทางสังคมดังกล่าวจะมีได้ก็ต่อเมื่อเกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้นมาแล้ว และไม่มีเครื่องมือหรือกลไกการตรวจสอบจากประชาชนโดยตรงเพื่อระงับยับยั้งในระหว่างการบริหารงานแต่อย่างใด

## 2.2 ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการธปท.ต่อรัฐมนตรี

เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทย ถูกออกแบบให้เป็นองค์กรในกำกับของกระทรวงการคลัง เพื่อให้มีอิสระและความคล่องตัวในการบริหาร จึงทำให้ไม่ขึ้นต่อกระทรวงตามสายการบังคับบัญชาแบบส่วนราชการ ฉะนั้นในความเป็นจริง ฝ่ายการเมืองโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงมีบทบาทในการตรวจสอบโดยอ้อมเพียงการรายงานประจำปี

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และการทำหน้าที่*

การบรรลุเป้าหมายของหน่วยงานในภาพรวม แม้ว่าผลงานในทางบริหารงานในภาพรวมจะเป็นความรับผิดชอบของของผู้ว่าการฯโดยตรง แต่คณะกรรมการธปท.ในฐานะโครงสร้างส่วนบนสุด ก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานเช่นกันเพราะเป็นผู้กำกับการบริหารงานสำนักงานธนาคารแห่งประเทศไทยของผู้ว่าการฯ

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การรับรองรายงานประจำปีต่อรัฐมนตรี*

เครื่องมือ มีเพียงการรับรองรายงานประจำปีที่ฝ่ายบริหารโดยผู้ว่าการฯเสนอ และรายงานเพื่อทราบต่อรัฐมนตรี ไม่มีการกำหนดมาตรฐานการจัดทำรายงานประจำปีแต่อย่างใด แต่มีการเผยแพร่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทางอินเทอร์เน็ตย้อนหลังได้มากถึง 10 ปี (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2558b)

### การลงโทษ

ในส่วนของรัฐมนตรีที่กำกับดูแล สามารถให้โทษกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ คือ ให้ออก เฉพาะในกรณีประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่ร้ายแรง แต่ต้องระบุเหตุผลอย่างชัดเจนในการให้ออก ซึ่งในความเป็นจริงจะเป็นไปได้ยากมาก

นอกจากความพร้อมความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการธปท.ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ได้กล่าวมานั้น โดยธรรมชาติขององค์การที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารกลางซึ่งต้องการความเป็นอิสระ และใช้ความรู้เฉพาะทางในการตัดสินใจ ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงมีความเป็นองค์การแบบวิชาชีพ (Professional organization) ทำให้การดำเนินงานต้องอาศัยหลักการทางวิชาการในการขับเคลื่อน ซึ่งอาศัยกลไกการควบคุมภายใน โดยอาศัยการประชุมเป็นองค์คณะ ซึ่งกรรมการแต่ละคนมีความหลากหลายของที่มา ความรู้ ความเชี่ยวชาญ การให้ความเห็นถกเถียงกันในที่ประชุม จึงเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมการทำงานของคณะกรรมการธปท.ให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยอาศัยมาตรฐานที่เป็นมาตรฐานทางวิชาชีพ (Professional) ทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การธนาคาร กฎหมาย ตามความชำนาญเฉพาะด้านของกรรมการแต่ละคน (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2559) ในขณะที่ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการธปท.ต่อประชาชนและสาธารณะนั้น ก็ไม่ใช่กลไกการตรวจสอบที่เป็นทางการตามปกติ หากแต่การตรวจสอบนั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีประเด็น (issue based) หรือเป็นข่าวออกสู่สาธารณะจนเป็นที่รับรู้ และนำไปสู่การลงโทษทางสังคมซึ่งไม่ใช่การตรวจสอบตามกลไกในระบบการตรวจสอบปกติที่เป็นทางการ

### 3. ปัญหาของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

สำหรับกรณีธนาคารแห่งประเทศไทย ปัญหาของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบอาจเป็นเพียงข้อสังเกตถึงประเด็นที่เป็นจุดอ่อน หากพิจารณาในกรอบความพร้อมถูกตรวจสอบ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ยังไม่แสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาที่มีอยู่ แต่อาจเป็นประเด็นที่เสี่ยงต่อการเกิดปัญหาได้ในอนาคต เพราะการออกแบบโครงสร้างของธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบันนั้น มีที่มาจากกรลดช่องว่างและพยายามแก้ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาในอดีต ดังนั้นประเด็นปัญหาที่เสนอนี้ จึงมีได้สะท้อนว่ามีปัญหาอยู่ในขณะนี้ แต่อาจเป็นประเด็นที่เสี่ยงในอนาคต หรืออาจเป็นจุดอ่อนให้มีการถกเถียงในทางวิชาการต่อไป โดยมีประเด็นดังต่อไปนี้

3.1 การตรวจสอบจากประชาชน/สาธารณะ และจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นการตรวจสอบทางอ้อมผ่านกลไกการกำกับกับการบริหารซึ่งมีเพียงรายงานประจำปี และการลงโทษ (Sanction) เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก

ไม่มีเครื่องมือ กลไกการตรวจสอบคณะกรรมการธปท.โดยตรง มีเพียงกลไกทางอ้อมผ่านการรับรองรายงานประจำปี ส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะผู้กำกับดูแล ซึ่งการให้โทษแก่กรรมการธปท.เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ ในขณะที่การลงโทษทางสังคมมีเพียงการถูกประณามเมื่อเกิดความผิดพลาดเสียหายขึ้นแล้วเช่น ในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจต้มยำกุ้ง พ.ศ.2540 แต่ไม่มีกลไกการป้องกันตรวจสอบขณะบริหาร

3.2 คณะกรรมการธนาการแห่งประเทศไทยไม่มีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุล ผู้ว่าการฯ โดยตรง

โดยธรรมชาติขององค์การและรูปแบบสากลของการบริหารธนาการกลาง ผู้ว่าการฯ มีบทบาทค่อนข้างมากในการบริหารเพราะกฎหมายเปิดช่องให้มีอิสระสูง(มาตรา 28/16) ในขณะที่การตรวจสอบถ่วงดุลจากภายนอกไม่มีกลไกเครื่องมือตรวจสอบทางตรงที่ชัดเจน เพราะฝ่ายการเมืองในฐานะตัวแทนประชาชน ไม่ได้มีบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบโดยตรง อีกทั้งการปลดผู้ว่าการฯ ออกเป็นเรื่องแทบเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ

ในขณะที่กลไกการตรวจสอบระหว่างคณะกรรมการธปท. กับผู้ว่าการฯ ผู้ว่าการฯ ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากคณะกรรมการธปท. เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการธปท. ไว้ในลักษณะดังกล่าว คณะกรรมการธปท. มีเพียงการกำกับดูแลการบริหารตัวสำนักงานธนาการแห่งประเทศไทยโดยทั่วไปเท่านั้นผ่านการรายงานเพื่อทราบ ไม่ได้มีอำนาจในการให้คุณให้โทษผู้ว่าการฯ แต่อย่างใด นอกจากนี้ ผู้ว่าการฯ ยังดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการธปท. ในฐานะรองประธานคณะกรรมการธปท. ด้วย จึงแทบเป็นไปไม่ได้ที่จะเกิดมาตรการลงโทษใดๆ ดังนั้น คณะกรรมการธปท. จึงไม่ได้มีหน้าที่ตรวจสอบ หรือคานอำนาจผู้ว่าการฯ โดยตรง แต่ยังทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย หรือเป็นกันชนระหว่างผู้ว่าการฯ กับฝ่ายการเมืองให้ด้วย (อดีตผู้ว่าการธนาการแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2559)

*“ผู้ที่ยังคงมีอำนาจมากที่สุดคือผู้ว่า บอร์ดใหญ่ไม่ได้มีหน้าที่ถ่วงดุลอะไรเหมือนกับระบบโครงสร้างองค์การมหาชนทั่วไป” (อดีตกรรมการธนาการแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2559)*

นอกจากนี้ กระบวนการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการธปท. ผู้ว่าการฯ ยังมีสิทธิเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ต่อคณะกรรมการคัดเลือกได้มากถึง 2 เท่าของตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา 28/5 ฉะนั้น ในมุมหนึ่งผู้ว่าการฯ ก็สามารถมีอิทธิพลต่อกรรมการที่ตนเสนอชื่อเข้าไปได้

ในส่วนของคณะกรรมการนโยบายทั้ง 3 คือ คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงิน ผู้ว่าการฯ ดำรงตำแหน่งเป็นประธานทั้งหมด อีกทั้งยังมีอำนาจเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และเสนอให้คณะกรรมการธปท. แต่งตั้ง ดังนั้น การพิจารณาว่าใครสมควรดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายทั้ง 3 จึงอยู่ที่ผู้ว่าการฯ เป็นสำคัญ

นอกจากนี้การแยกอำนาจในการกำหนดนโยบายทั้ง 3 ออกเป็นอิสระจากคณะกรรมการธปท. ทำให้ผู้ว่าการฯ มีอำนาจเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย โดยอาศัยกลไกการกำหนดนโยบายในรูปคณะกรรมการ ที่ให้ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้ามาร่วม ซึ่งข้อดีก็คือ ผู้ว่าการฯ สามารถมีข้อมูลจากภายนอกประกอบการตัดสินใจได้ดีขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็สามารถกล่าวได้ว่านโยบายที่กำหนดออกมา

ไม่ได้ออกมาจากผู้ว่าการคนเดียว แต่เป็นมติคณะกรรมการ ฉะนั้นกลไกในรูปแบบคณะกรรมการจึงเป็นการสร้างความชอบธรรมในการตัดสินใจให้ผู้ว่าการฯ ว่าการตัดสินใจดำเนินนโยบายทางการเงินนั้นมาจากองค์คณะกรรมการ ซึ่งผู้ว่าการฯ เป็นเพียงเสียงเดียว แต่ผู้ว่าการฯ ก็ยังคงเป็นประธาน เป็นคนเลือกกรรมการ ดังนั้น ในอีกมุมหนึ่งผู้ว่าการฯ ก็ยังเป็นบุคคลที่มีบทบาทมากในคณะกรรมการ (ประธานกรรมการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, 24 กุมภาพันธ์ 2559)

#### 4. ข้อเสนอแนะ

เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2551 ที่ร่างขึ้นใหม่เพื่อแก้ปัญหาโครงสร้างภายในที่เป็นจุดอ่อนหนึ่งเมื่อครั้งวิกฤติต้มยำกุ้ง พ.ศ.2540 ผู้ให้ข้อมูลทุกคนยังไม่เห็นข้อบกพร่องของการดำเนินงานที่ผ่านมา โครงสร้างที่ถูกออกแบบให้เน้นความเป็นอิสระคล่องตัวสูง เพื่อป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองในขณะนี้ยังไม่ปรากฏปัญหาที่ชัดเจน และระบบโครงสร้างในปัจจุบันมีความเป็นสากลที่ธนาคารกลางทั่วโลกใช้อยู่ (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2559; อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2559; อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2559) จึงยังไม่มีข้อเสนอแนะใดเพื่อปรับปรุง

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยมีข้อเสนอเพียงประการเดียว คือ ควรเปิดเผยข้อมูลการบริหารองค์กรให้มากที่สุดโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ เช่น ระเบียบ ข้อบังคับ รายงานประชุมที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเงิน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและยังคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการบริหาร

#### 5. ข้อสังเกต

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างการบริหารธนาคารแห่งประเทศไทยที่สะท้อนธรรมชาติขององค์กรที่ทำหน้าที่ธนาคารกลาง และระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ที่มีลักษณะเฉพาะของตนเอง และจากลักษณะเฉพาะดังกล่าวที่ทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความแตกต่างจากองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาลอื่นๆ คือ การผู้ว่าการฯ ในฐานะผู้บริหารสูงสุด (CEO) มีอำนาจหน้าที่มากกว่าคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยและไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการธปท. นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการทำหน้าที่ในเชิงนโยบาย 3 อีกชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงิน

ในส่วนนี้จะได้อธิบายเป็นข้อสังเกตเพิ่มเติมในส่วนความพร้อมถูกตรวจสอบของผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงิน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 5.1 ความพร้อมถูกตรวจสอบของผู้ว่าการฯ ต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี

ในโครงสร้างระดับผู้ว่าการฯ มีความพร้อมถูกตรวจสอบที่ผู้ว่าการฯ ต้องถูกตรวจสอบจากฝ่ายการเมือง (Political accountability) ทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี ดังรายละเอียดต่อไปนี้

*เรื่องที่ตรวจสอบ : การแต่งตั้ง การกำหนดนโยบายทางการเงิน และการถอดถอน*

ผู้ว่าการฯ ถูกตรวจสอบจากรัฐมนตรีฯ และคณะรัฐมนตรี 3 เรื่อง คือ การแต่งตั้ง การกำหนดนโยบายทางการเงิน และการถอดถอน

ประการแรก การแต่งตั้ง เนื่องจากกระบวนการแต่งตั้งผู้ว่าการฯ รัฐมนตรีฯจะเป็นผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการคัดเลือก เมื่อได้รายชื่อแล้ว คณะรัฐมนตรีจะเสนอโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ประการที่สอง การกำหนดนโยบายทางการเงิน เช่น นโยบายการเงินภายใต้กรอบเป้าหมายเงินเพื่อ (Inflation targeting) ซึ่งผู้ว่าการฯ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจากมติที่ประชุม คณะกรรมการนโยบายการเงิน

ประการที่สาม เรื่องการถอดถอนตามมาตรา 28/18 (4) (5) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพราะประพฤติเสื่อมเสียร้ายแรง หรือทุจริต หรือคณะกรรมการชปท.แนะนำรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรี เพราะบกพร่องในหน้าที่ร้ายแรง หรือหย่อนความสามารถ โดยต้องแสดงเหตุผลอย่างชัดเจน

*เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การประชุม และความต้องการทางการเมือง*

เครื่องมือและมาตรฐาน ที่ผู้ว่าการฯถูกตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองในเรื่อง การแต่งตั้ง การกำหนดนโยบายทางการเงิน และการถอดถอน เป็นไปตามที่ประชุม ซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการทางการเมือง

ส่วนเรื่องการกำหนดนโยบายทางการเงิน เครื่องมือ คือ การประชุมของ คณะกรรมการนโยบายการเงิน และทำข้อตกลงร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จากนั้นเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทุกเดือนธันวาคมของทุกปี ก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหากที่ประชุมค.ร.ม.ไม่มีมติให้เป็นอย่างอื่น ก็ถือว่าอนุมัติตามที่เสนอ ซึ่งที่ผ่านมาก็เป็นไปตามที่เสนอทุกครั้ง (อดีตผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2559)

*การลงโทษ*

แม้ว่าผู้ว่าการฯ สามารถถูกถอดถอนได้จากฝ่ายการเมือง ในทางปฏิบัติการถอดถอนผู้ว่าฯ เป็นเรื่องยากมาก เพราะโครงสร้างถูกออกแบบให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษผู้ว่าฯโดยตรง และเป็นเรื่องยากที่ผู้ว่าฯ ในฐานะรองประธานคณะกรรมการ

ธนาการแห่งประเทศไทยจะเสนอปลดตัวเอง ในขณะที่ฝ่ายการเมืองรัฐบาลก็ไม่สามารถปลดผู้ว่าฯ ได้ง่าย เพราะกำหนดให้ต้องระบุเหตุผลอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาการเมืองแทรกแซงผู้ว่าการฯ

“สมัยก่อนผู้ว่าฯ เป็นประธานคณะกรรมการธปท. พอมากฎหมายใหม่ ผู้ว่าฯ แยกออกจากประธานกรรมการเพื่อทำหน้าที่ เราก็นึกไม่ออก จะให้ประธานทำอะไร เพราะผู้ว่าฯ เล่นเองทั้งหมด ก็เลยให้เอาอำนาจอันหนึ่ง ซึ่งเป็นคนเดียวเท่านั้นในการไล่ผู้ว่าฯ ออก แต่ว่าท่านจะลุกขึ้นมาไล่ไม่ได้ มันต้องมีกระบวนการ สมัยก่อนร.ม.ต.คลัง สั่งให้ออกได้ แต่ที่ธปท. ต้องการ คือ ไม่ต้องถูกตรวจสอบจากใครเลย (completely unaccountable) ซึ่งในร่างกฎหมายจัดตั้ง (draft) ฉบับแรกเป็นแบบนี้” (อดีตกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559)

## 5.2 ความพร้อมถูกตรวจสอบของผู้ว่าการฯ ต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระภายนอก (External accountability) ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบด้านบัญชี การเงินให้กับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งในประเทศ ซึ่งเป็นการตรวจตามระเบียบ กฎหมายที่กำหนด เพื่อดูว่าหน่วยงานผู้รับตรวจนั้นทำตามระเบียบหรือไม่ (Compliance) จึงจัดได้ว่าความรับผิดชอบต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) รูปแบบหนึ่ง

เรื่องที่ตรวจสอบ : การตรวจสอบบัญชีการเงิน

ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติธนาการแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของธนาการแห่งประเทศไทย และเสนอรายงานการตรวจสอบบัญชีการเงินต่อคณะกรรมการธปท. และรัฐมนตรีเพื่อรับทราบ

เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การตรวจบัญชี

ในกรณีการตรวจสอบ โดยทั่วไปสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีประเด็นการตรวจสอบที่สำคัญที่ใช้กับทุกหน่วยงาน ได้แก่ การรับการเงิน และการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด (คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, 2547: 5) โดยมีกระบวนการตรวจสอบ ที่เป็นไปตามมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่

1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของหน่วยรับตรวจ
2. ประเมินระบบการควบคุมภายใน
3. กำหนดวัตถุประสงค์การตรวจสอบ



4. การวางแผนการตรวจสอบ
5. การวางแผนทางการตรวจสอบและวิธีปฏิบัติงานตรวจสอบ
6. การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ
7. การสอบทานผลการตรวจสอบ

กรณีการตรวจสอบแล้วพบเหตุอันสงสัยว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัยทางการเงิน การคลัง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะมีกลไกคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ที่ทำหน้าที่พิจารณาไต่สวนและชี้ขาดความผิดทางวินัยงบประมาณเหมือนศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

#### การลงโทษ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจการลงโทษหน่วยรับตรวจโดยตรง แต่เป็นเพียงผู้ตรวจสอบรายงานข้อเท็จจริงทางการเงิน การบัญชี หากพบความข้อบกพร่อง สามารถรายงานไปยังหน่วยงานที่อยู่เหนือกว่าหน่วยรับตรวจ (กระทรวงเจ้าสังกัด, ผู้บังคับบัญชา, ผู้ควบคุมกำกับ) เพื่อให้ดำเนินการพิจารณาแก้ไขให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจนดำเนินการทางวินัย ซึ่งมีโทษ คือ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน พักราชการ ไล่ออก หรือหากเป็นการทุจริตก็สามารถแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีผู้กระทำผิดที่เกี่ยวข้องได้ โดยที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาลงโทษ (สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง, ม.ป.ป.)

ในกรณีที่พบการกระทำผิด คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะเป็นผู้พิจารณาไต่สวนและชี้ขาดความผิดทางวินัยงบประมาณก่อนส่งผลการพิจารณาให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องให้หน่วยงานต้นสังกัดลงโทษปรับทางปกครองแก่ผู้กระทำผิดได้ในกรณีที่ผู้กระทำผิดยังดำรงตำแหน่งอยู่ โดยมีโทษ 4 ชั้น ได้แก่ ชั้นที่ 1 ปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน ชั้นที่ 2 ปรับเท่ากับเงินเดือน 2-4 เดือน ชั้นที่ 3 ปรับเท่ากับเงินเดือน 4-8 เดือน ชั้นที่ 4 ปรับเท่ากับเงินเดือน 9-12 เดือน หากผู้กระทำผิดพ้นจากหน้าที่ไปแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเรียกให้ชำระค่าปรับทางปกครองได้โดยตรงได้ (ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544, 2544)

### 5.3 ความพร้อมถูกตรวจสอบของผู้ว่าฯฯ ต่อคณะกรรมการธนาการแห่งประเทศไทย

แม้ว่าตามโครงสร้างคณะกรรมการธนาการแห่งประเทศไทยจะอยู่เหนือผู้ว่าฯฯ แต่ผู้ว่าการมีอิสระในการดำเนินงาน ไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากคณะกรรมการธนาฯ โดยตรง และก็ไม่ได้ถือว่าเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าฯฯ ด้วย การตรวจสอบจากคณะกรรมการธนาการแห่งประเทศไทยเป็นเพียงการตรวจสอบโดยอ้อมเกี่ยวกับเรื่องทั่วไปที่ไม่ใช่การกำหนดนโยบายทางการเงิน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

เรื่องที่ตรวจสอบ : การบริหารองค์กรโดยทั่วไป การประเมินผล และการรายงานเพื่อ  
ทราบ

ผู้ว่ากรมมีความพร้อมถูกตรวจสอบต่อคณะกรรมการธปท. ในเรื่องการบริหารองค์กร เช่น การเสนอแผนงาน งบประมาณ ให้คณะกรรมการธปท.อนุมัติ รวมถึงการประเมินผลการทำงาน ทุกปี และการรายงานมติคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงินต่อคณะกรรมการธปท.เพื่อรับทราบ

“คณะกรรมการธปท.มีมติถามผู้ว่าการฯ ในฐานะรองประธาน กรรมการธปท. ว่าสถานการณ์เศรษฐกิจเป็นอย่างไร เหตุผลในการ เลือกลงนโยบายทางการเงิน แค่นั้น แต่ไม่มีมติไปบอกในรายละเอียด ว่าต้องอย่างนั้น ต้องอย่างนี้ ทำไม่ได้” (ประธานกรรมการ ธนาคาร แห่งประเทศไทย, 24 กุมภาพันธ์ 2559)

เครื่องมือและมาตรฐาน

ในด้านการบริหารองค์กรมาตรฐานเป็นไปตามระเบียบที่ออกโดยคณะกรรมการ ธปท. ส่วนการประเมินผลการทำงานของผู้ว่าการฯเป็นไปตามตัวชี้วัดปกติทุกปี(ไม่ปรากฏข้อมูลที่ เปิดเผย) ซึ่งขึ้นอยู่กับที่ตั้งคำถามของคณะกรรมการธปท. แต่จะเน้นที่การรายงานผลการทำงาน ของคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดที่ผู้ว่าการฯเป็นประธาน แก่คณะกรรมการธปท.

การลงโทษ

ในด้านการให้คุณให้โทษ คณะกรรมการธปท. มีอำนาจค่อนข้างจำกัด และไม่มี อำนาจ บทบาทในการให้คุณให้โทษผู้ว่าการฯ แต่อย่างใด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้โดยตรง แต่ผู้ที่มีอำนาจให้คุณให้โทษจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่สามารถปลดผู้ว่าการฯได้ แต่ ต้องระบุเหตุผลอย่างชัดเจน ดังนั้นในทางปฏิบัติจริงๆ ก็เป็นไปได้ยาก

#### 5.4 ความพร้อมถูกตรวจสอบต่อตนเองของคณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการระบบการชำระเงิน

คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน คณะกรรมการ ระบบการชำระเงิน ไม่ได้อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยตรงจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ได้มีบทบาทในการตรวจสอบคณะกรรมการทั้ง 3 โดยตรง (อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2559; อดีตผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2559; อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2559) เพราะโครงสร้างถูกออกแบบให้เป็นอิสระ แยกหน้าที่เฉพาะด้าน แม้ว่า

คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยจะเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการทั้ง 3 ชุด แต่ไม่ได้มีอำนาจควบคุมแต่อย่างใด มีเพียงการรายงานจากคณะกรรมการทั้ง 3 ต่อคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อทราบเท่านั้น จึงคงมีเพียงการควบคุมกันเองภายในกรรมการแต่ละชุด

#### *เรื่องที่ต้องตรวจสอบ : การทำหน้าที่*

คณะกรรมการนโยบายการเงิน มีหน้าที่ตามมาตรา 28/7 คือ การกำหนดเป้าหมายนโยบายการเงิน การกำหนดนโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และมาตรการอื่นๆ เป็นต้น

คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน มีหน้าที่ตามมาตรา 28/10 คือ การกำหนดนโยบายการกำกับตรวจสอบสถาบันการเงิน การเปิดปิดสถาบันการเงิน เป็นต้น

คณะกรรมการระบบการชำระเงิน มีหน้าที่ตามมาตรา 28/12 คือ การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยของระบบการชำระเงิน ระบบการหักบัญชีของสถาบันการเงิน เป็นต้น

#### *เครื่องมือและมาตรฐาน คือ การควบคุมกันเองในที่ประชุม ตามมาตรฐานวิชาชีพ*

เครื่องมือในการควบคุมกันเอง คือ การประชุมเป็นองค์คณะซึ่งกรรมการแต่ละคนมีความหลากหลายของที่มา ความรู้ ความเชี่ยวชาญ การให้ความเห็น ถกเถียงกันในที่ประชุม จึงเป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมการทำงานของคณะกรรมการให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ โดยมีมาตรฐานที่เป็นมาตรฐานทางวิชาชีพ (Professional) ทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การธนาคาร และตามความชำนาญเฉพาะด้านของกรรมการแต่ละคน

#### *การลงโทษ*

กรณีการใช้อำนาจโดยมิชอบ การทุจริต การประพฤติมิชอบ มาตรา 66-70 แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551 กำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ การทุจริต การเรียกรับประโยชน์ แก่บุคคลทุกระดับในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยกำหนดโทษตั้งแต่จำคุก 5-20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต ปรับ 5 แสน ถึง 2 ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

แต่หากเป็นกรณีการบริหารงาน หรือดำเนินนโยบายผิดพลาด ไม่มีการกำหนดบทลงโทษเอาไว้แต่อย่างใด

### **สรุป**

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะพบว่าคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจสอบ 3 ส่วน คือ

#### 1. ประชาชนหรือสาธารณะ

ประชาชนหรือสาธารณะ มีอำนาจตรวจสอบคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยทางอ้อมในเรื่องการการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ และการทำหน้าที่ผ่านการรับรองรายงาน

ประจำปีและส่งผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มาตรฐานขึ้นอยู่กับการรับรู้ และความพึงพอใจของประชาชนต่อสภาพเศรษฐกิจ มีสภาพบังคับการลงโทษ คือ การขาดความน่าเชื่อถือ การถูกต่อว่า ก่นด่าจากประชาชนซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคมแบบหนึ่ง (Social accountability) ทั้งนี้ปรากฏชัดเจนในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจพ.ศ.2540 ซึ่งเกิดความผิดพลาด เสียหายขึ้นมาแล้ว และไม่มีเครื่องมือหรือกลไกการตรวจสอบจากประชาชนโดยตรงเพื่อระงับยับยั้งความผิดพลาดในระหว่างการบริหารงานแต่อย่างใด

## 2. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะองค์การฝ่ายการเมือง ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งให้เป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยโดยทางอ้อม ในเรื่องการบริหารลู่วัตถุประสงค์ขององค์การ และการทำหน้าที่ โดยมีเครื่องมือการตรวจสอบเพียงรายงานประจำปี ซึ่งเสนอโดยผู้ว่าการฯให้คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยรับรอง ไม่มีการกำหนดมาตรฐานการจัดทำรายงานประจำปีแต่อย่างใด แต่มีการเผยแพร่ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงทางอินเทอร์เน็ตย้อนหลังได้มากถึง 10 ปี รัฐมนตรี รัฐมนตรีฯสามารถให้โทษกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิได้ คือ ให้ออก แต่เฉพาะในกรณีประพฤติดีเสื่อมเสียหรือบกพร่องในหน้าที่ร้ายแรง แต่ต้องระบุเหตุผลอย่างชัดเจนในการให้ออก ซึ่งในความเป็นจริงเป็นไปได้ยาก

ดังนั้น จึงถือได้ว่ากรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย มีความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ในระดับหนึ่ง เพราะมีการตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองโดยวิธีการเสนอรายงานประจำปี แต่ก็คือว่าเป็นการตรวจสอบน้อยมาก เพราะธนาคารแห่งประเทศไทยถูกออกแบบให้การดำเนินงานตั้งอยู่บนหลักความเป็นอิสระจากการเมือง

## 3. ระหว่างกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยด้วยกันเอง

ในทางปฏิบัติคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยมีการควบคุมกันเองในเรื่องการทำหน้าที่ โดยอาศัยการทำงานร่วมกันตัดสินใจเป็นหมู่คณะ เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาชีพ (professional) ทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การธนาคาร กฎหมาย และตามความชำนาญเฉพาะด้านของกรรมการแต่ละคน ไม่มีการให้คุณให้โทษหากเป็นเรื่องการดำเนินงานผิดพลาด

ดังนั้น จึงถือได้ว่ากรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย มีความพร้อมถูกตรวจสอบตามวิชาชีพ (Professional accountability) ในระดับหนึ่งเพราะมีการตรวจสอบกันเอง แต่ไม่มีสภาพบังคับหรือให้โทษหากดำเนินงานผิดพลาด

ฉะนั้นคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย จึงมีความพร้อมถูกตรวจสอบ 3 รูปแบบ คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) และ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (professional accountability) ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบในรูปแบบราชการ (Bureaucratic accountability)

เพราะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นโครงสร้างที่มีอำนาจอิสระสูงสุด ที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากกระทรวง ทบวง กรมเยี่ยงส่วนราชการ ในขณะที่ความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) และความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ก็เป็นโดยทางอ้อม เพราะประชาชนไม่สามารถตรวจสอบได้เองโดยตรง แต่มีกลไกผ่านการรายงานประจำปีโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมีอำนาจจำกัด ไม่สามารถให้คุณให้โทษแก่กรรมการได้โดยตรง เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงการออกแบบโครงสร้าง เพื่อตอบโจทย์เรื่องความเป็นอิสระในฐานะธนาคารกลางดั้งเจตนารมณ์ขององค์การตั้งที่ได้กล่าวไปข้างต้น

### **ปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ**

โดยสรุปปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบของกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย คือ การตรวจสอบจากประชาชน/สาธารณะ และจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นการตรวจสอบทางอ้อมผ่านกลไกการกำกับกับการบริหารซึ่งมีเพียงรายงานประจำปี และการลงโทษ (Sanction) เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยาก และคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลผู้ว่าการฯ โดยตรง

### **ข้อเสนอแนะ**

ควรเปิดเผยข้อมูลการบริหารองค์กรให้มากที่สุดโดยไม่จำเป็นต้องร้องขอ เช่น ระเบียบข้อบังคับ รายงานประชุมที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเงิน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและยังคงไว้ซึ่งความเป็นอิสระในการบริหาร

## บทที่ 6

### สรุปและอภิปรายผล

บทสรุปและอภิปรายการศึกษาเรื่อง ความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล แบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกจะเสนอบทสรุปโดยอธิบายตามลำดับคำถามการวิจัยว่า ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นอย่างไร ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น อะไรคือปัญหา และควรแก้ไขอย่างไร

ส่วนที่สองบทอภิปรายจะกล่าวถึงประเด็นข้อถกเถียงว่าด้วยความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพ กับความพร้อมถูกตรวจสอบ (Autonomous & Efficiency vs. Accountability) ข้อถกเถียงว่าด้วยความพร้อมถูกตรวจสอบกับการให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือพิธีการมากกว่าเนื้อหาสาระ (Formalism) และข้อถกเถียงว่าด้วยการสร้างความสมดุลในการตรวจสอบ

#### 6.1 บทสรุป

ในส่วนบทสรุปจะนำเสนอโดยอธิบายตามลำดับว่า ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นอย่างไร ทำไมถึงเป็นเช่นนั้น อะไรคือปัญหา และควรแก้ไขอย่างไร

##### 6.1.1 ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

จากผลการศึกษาระดับตัวอย่างองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลทั้ง 5 แห่ง สามารถสรุปภาพรวมระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ ซึ่งอธิบายตามลำดับว่ามีใครที่มีหน้าที่ตรวจสอบ (to whom) คณะกรรมการในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ประเด็นที่ตรวจสอบคืออะไร (What) มีเครื่องมือกลไกอะไร (What process) อะไรคือมาตรฐาน (What standards) และจะเกิดผล หรือมีการให้คุณให้โทษอย่างไร (What effect) ปราบกฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6.1 แสดงการสรุปความพร้อมการตรวจสอบของคณะกรรมการองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาลทั้ง 5 กรณีศึกษา

กรณีศึกษา คณะกรรมการใน องค์กรกึ่งอิสระ	หน่วยที่มีหน้าที่ ตรวจสอบ	เรื่องที่ตรวจสอบ	เครื่องมือ/กลไก	มาตรฐาน	การลงโทษ	ประเภทความ พร้อมตรวจสอบ
ThaiPBS	คณะรัฐมนตรี วุฒิสภา	การบรรจุ วัตถุประสงค์ของ องค์การ	การรายงาน ประจำปีต่อ คณะรัฐมนตรี วุฒิสภา วุฒิสภา	ภายใน 6 เดือน นับตั้งแต่สิ้นปีบัญชี และต้องเผยแพร่สู่ สาธารณะ	ไม่ปรากฏ	Political accountability
	สตง.	การตรวจสอบบัญชี การเงิน	การตรวจบัญชี	มาตรฐานการตรวจ เงินแผ่นดิน	ไม่มีอำนาจลงโทษ	Legal accountability
	ประชาชน/สาธารณะ	การทำงานที่กำกับ การผลิตสื่อ	-สื่อสังคมออนไลน์ -คณะกรรมการ รับและพิจารณา เรื่องร้องเรียนฯ	ข้อบังคับว่าด้วย จริยธรรม และ แนวทางปฏิบัติ	ไม่ปรากฏ	Social accountability
กองทุนหมู่บ้าน	คณะรัฐมนตรี ผู้แทนราษฎร วุฒิสภา	การบรรจุ วัตถุประสงค์ของ องค์การ	การรายงานผลการ ดำเนินงานต่อ คณะรัฐมนตรี สภา ผู้แทนราษฎร	อย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง	ไม่ปรากฏ	Political accountability

กรณีศึกษา คณะกรรมการใน องค์การกึ่งอิสระ	หน่วยที่มีหน้าที่ ตรวจสอบ	เรื่องที่ตรวจสอบ	เครื่องมือ/กลไก	มาตรฐาน	การลงโทษ	ประเภทความ พร้อมถูกตรวจสอบ
			วุฒิสภา และมีการ ตั้งกระทู้ถาม			
	กรมบัญชีกลาง และ สำนักงาน ก.พ.ร.	การประเมินผลการ ดำเนินงาน	การประเมินผล กองทุนหมุนเวียน และองค์การมหาชน ตามพ.ร.บ.เฉพาะ	Balanced Scorecard (BSC) และการออบตัวชี้วัด การประเมินผล องค์การมหาชนที่ จัดตั้งตามพ.ร.บ. เฉพาะ	ไม่ปรากฏ	Legal accountability
	สตง.	การตรวจสอบบัญชี การเงิน	การตรวจบัญชี	มาตรฐานการตรวจ เงินแผ่นดิน	ไม่มีอำนาจลงโทษ	Legal accountability
สารส.	รัฐมนตรี	การบรรจุ วัตถุประสงค์ของ องค์การ	การรายงาน ประจำปีต่อรัฐมนตรี เพื่อทราบ	ปีละ 1 ครั้ง ไม่มีการ กำหนดมาตรฐาน การจัดทำ	คร.ม.ให้ออกได้ แต่ ไม่ปรากฏกลไก มาตรการ	Political accountability
	สตง.	การตรวจสอบบัญชี การเงิน	การตรวจบัญชี	มาตรฐานการตรวจ เงินแผ่นดิน	ไม่มีอำนาจลงโทษ	Legal accountability



กรณีศึกษา คณะกรรมการใน องค์การกึ่งอิสระ	หน่วยที่มีหน้าที่ ตรวจสอบ	เรื่องที่ต้องตรวจสอบ	เครื่องมือ/กลไก	มาตรฐาน	การลงโทษ	ประเภทความ พร้อมถูกตรวจสอบ
	กรมบัญชีกลาง และ สำนักงาน ก.พ.ร.	การประเมินผลการ ดำเนินงาน	การประเมินผล กองทุนหมุนเวียน และองค์การมหาชน ตามพ.ร.บ.เฉพาะ	Balanced Scorecard (BSC) และกรอบตัวชี้วัด การประเมินผล องค์การมหาชนที่ จัดตั้งตามพ.ร.บ. เฉพาะ	ไม่ปรากฏ	Legal accountability
คุรุสภา	รัฐมนตรี/ คณะกรรมการ คุรุสภา	การบรรจุ วัตถุประสงค์ของ องค์การ	-ร.ม.ต.สั่งให้ตั้ง, ระงับการกระทำที่ ขัดวัตถุประสงค์ หน่วยงาน -การส่งรายงาน ประจำปีต่อค.ร.ม. เพื่อทราบ	-วัตถุประสงค์ใน กฎหมายจัดตั้ง -ปีละ 1 ครั้ง ไม่มี การกำหนด มาตรฐานการจัดทำ	ค.ร.ม.ให้ออกได้ แต่ ไม่ปรากฏกลไก มาตรการ	Political accountability
	สตง.	การตรวจสอบบัญชี การเงิน	การตรวจบัญชี	มาตรฐานการตรวจ เงินแผ่นดิน	ไม่มีอำนาจลงโทษ	Legal accountability

กรณีศึกษา คณะกรรมการใน องค์การกึ่งอิสระ	หน่วยที่มีหน้าที่ ตรวจสอบ	เรื่องที่ต้องตรวจสอบ	เครื่องมือ/กลไก	มาตรฐาน	การลงโทษ	ประเภทความ พร้อมถูกตรวจสอบ
ธนาคารแห่งประเทศไทย	รัฐมนตรี	การบรรจุ วัตถุประสงค์ของ องค์การ	การรายงาน ประจำปีต่อรัฐมนตรี เพื่อทราบ	ปีละ 1 ครั้ง ไม่มีการ กำหนดมาตรฐาน การจัดทำ	รัฐมนตรีให้ออกโดย ระบุเหตุผลอย่างชัด แจ้ง	Political accountability
	ประชาชน/สาธารณะ	การบรรจุ วัตถุประสงค์ของ องค์การ	การเผยแพร่รายงาน ประจำปี	ความพึงพอใจของ ประชาชนต่อสภาพ เศรษฐกิจ	การลงโทษทาง สังคม, การ ประณาม ก่นด่า	Social accountability
หมายเหตุ	<p>1. องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลมีการตรวจสอบรูปแบบอื่นที่ไม่ปรากฏในกลไกการตรวจสอบที่เป็นทางการ โดยพบว่า องค์การจะมีการตรวจสอบที่ไม่เป็นทางการ จากประชาชนสาธารณะ ก็ต่อเมื่อมีข่าวหรือเรื่องอื้อฉาวเป็นประเด็นปรากฏออกมา (issue based) ซึ่งไม่ใช้การตรวจสอบตามกลไกในระบบปกติ</p> <p>2. ในองค์การที่มีธรรมชาติองค์การเป็นวิชาชีพ ซึ่งใช้ความรู้เฉพาะทางในการขับเคลื่อน จะใช้กลไกความเป็นวิชาชีพในการขับเคลื่อน องค์การโดยอาศัยการควบคุมภายใน (internal control) ที่กรรมการแต่ละคนมีความรู้ตามวิชาชีพตนเอง</p>					

จากตารางข้างต้นแสดงการสรุปความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลทั้ง 5 กรณีศึกษาพบว่า

กรณีองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS) กรรมการนโยบายถูกตรวจสอบจากประชาชน/สาธารณะ ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ในเรื่องการทำหน้าที่ในการกำกับการผลิตสื่อ ผ่านเครื่องมือกลไกการตรวจสอบทางอ้อม คือ สื่อสังคมออนไลน์ และคณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนฯ โดยมีมาตรฐานคือ ข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมและแนวทางปฏิบัติ ซึ่งมีผลให้เกิดการปรับปรุงการเฉพาะการผลิตผลงานขององค์การ แต่ไม่ปรากฏมาตรการสภาพบังคับที่อาจมีต่อคณะกรรมการนโยบาย

ในขณะที่ฝ่ายการเมืองที่มีหน้าที่ตรวจสอบคณะกรรมการนโยบาย คือ คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ในเรื่องการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ผ่านเครื่องมือการตรวจสอบโดยทางอ้อม คือ การรายงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา โดยกำหนดมาตรฐานการรายงานไว้ในกฎหมายจัดตั้งว่าต้องรายงานภายใน 6 เดือนนับตั้งแต่สิ้นปีบัญชีและต้องเผยแพร่สู่สาธารณะด้วย แต่ไม่ปรากฏมาตรการการลงโทษแต่อย่างใดหากไม่มีการรายงาน

นอกจากนี้กรรมการนโยบายยังถูกตรวจสอบทางอ้อมจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ในเรื่องการตรวจสอบทางบัญชี ที่คณะกรรมการมีหน้าที่รับรองรายงานทางการเงินการบัญชี โดยมีเครื่องมือกลไกการตรวจสอบบัญชี ตามมาตรฐานการตรวจบัญชี แต่สตง.ไม่มีอำนาจในการลงโทษทั้งต่อตัวคณะกรรมการและหน่วยรับตรวจโดยตรง

กรณีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติถูกตรวจสอบจากฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ในเรื่องการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การผ่านเครื่องมือการตรวจสอบทางอ้อม คือ การรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และการตั้งกระทู้ถาม โดยกำหนดมาตรฐานการรายงานไว้ในกฎหมายจัดตั้งว่าต้องรายงานอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง แต่ไม่ปรากฏมาตรการลงโทษหากไม่รายงาน

นอกจากนี้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติยังถูกตรวจสอบจากกรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ในเรื่องการประเมินผลการดำเนินงาน ผ่านเครื่องมือการตรวจสอบทางอ้อม คือ การประเมินผลกองทุนหมุนเวียน และการประเมินผลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มาตรฐานการประเมินผลเป็นไปตามเครื่องมือ Balanced

scorecard และกรอบตัวชี้วัดการประเมินผลของ ก.พ.ร. ซึ่งไม่ปรากฏมาตรการการลงโทษหรือสภาพบังคับแต่อย่างใด

และกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติยังต้องถูกตรวจสอบทางอ้อมจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ในเรื่องการตรวจสอบทางบัญชี ที่คณะกรรมการมีหน้าที่รับรองรายงานทางการเงินการบัญชี โดยมีเครื่องมือกลไกการตรวจบัญชี ตามมาตรฐานการตรวจบัญชี แต่สตง.ไม่มีอำนาจในการลงโทษทั้งต่อตัวคณะกรรมการและหน่วยรับตรวจโดยตรง

กรณีคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ถูกตรวจสอบฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ในเรื่องการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การผ่านเครื่องมือการตรวจสอบทางอ้อม คือ การส่งรายงานประจำปีต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเพื่อทราบ โดยกำหนดมาตรฐานการรายงานไว้ในกฎหมายจัดตั้งว่าต้องรายงานปีละ 1 ครั้ง ซึ่งไม่ได้ระบุมาตรฐานการจัดทำแต่อย่างใด และคณะรัฐมนตรีสามารถให้ออกจากตำแหน่งได้ แต่ไม่ปรากฏมาตรการลงโทษ

นอกจากนี้คณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ต้องถูกตรวจสอบทางอ้อมจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ในเรื่องการตรวจสอบทางบัญชี ที่คณะกรรมการมีหน้าที่รับรองรายงานทางการเงินการบัญชี โดยมีเครื่องมือกลไกการตรวจบัญชีตามมาตรฐานการตรวจบัญชี แต่สตง.ไม่มีอำนาจในการลงโทษทั้งต่อตัวคณะกรรมการและหน่วยรับตรวจโดยตรง

และคณะกรรมการสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ยังต้องถูกตรวจสอบจากกรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ในเรื่องการประเมินผลการดำเนินงาน ผ่านเครื่องมือการตรวจสอบทางอ้อม คือ เครื่องมือการประเมินผลกองทุนหมุนเวียน และการประเมินผลองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติเฉพาะ มาตรฐานการประเมินผลเป็นไปตามเครื่องมือ Balanced scorecard และกรอบตัวชี้วัดการประเมินผลของก.พ.ร. ซึ่งไม่ปรากฏมาตรการการลงโทษแต่อย่างใด

กรณีคณะกรรมการคຸຣຸສາ ถูกตรวจสอบจากฝ่ายการเมือง คือ รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ในเรื่องการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การผ่านเครื่องมือการตรวจสอบทางอ้อม คือ การกำกับโดยรัฐมนตรีและการรายงานประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ มาตรฐานการกำกับของรัฐมนตรีเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ในกฎหมายจัดตั้ง ในขณะที่การจัดทำรายงานประจำปีต้องทำปีละ 1 ครั้ง ไม่มีการกำหนดมาตรฐานการจัดทำ ไม่ปรากฏมาตรการลงโทษหากไม่รายงาน ในขณะที่คณะรัฐมนตรีสามารถให้กรรมการออกจากตำแหน่งได้ แต่ไม่ปรากฏกลไกและมาตรการลงโทษ



วัตถุประสงค์องค์การ ผ่านเครื่องมือรายงานประจำปี ซึ่งคณะกรรมการขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลมีหน้าที่รับรองรายงานประจำปีและรายงานต่อรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา บางหน่วยงาน เช่น องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai PBS) ต้องไปรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร และรัฐสภาด้วย บางหน่วยงานเช่น สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ถูกตั้งกระทู้ถามในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วย หรือใช้วิธีกำกับโดยรัฐมนตรี เข้าไปนั่งเป็นประธานคณะกรรมการ เช่น สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งทำให้รัฐมนตรีรับทราบการดำเนินงานขององค์การ แต่ไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาโดยตรง เพราะทำหน้าที่เป็นประธานการประชุม และเป็นเพียงเสียงเดียวในที่ประชุม ซึ่งวิธีการตรวจสอบผ่านการรายงานประจำปีและการกำกับโดยรัฐมนตรีดังกล่าว ในท้ายที่สุดก็ไม่ปรากฏมาตรการให้คุณให้โทษแก่คณะกรรมการเพราะเป็นเพียงการรายงานเพื่อทราบซึ่งเป็นการตรวจสอบทางอ้อม

#### 2. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นหน่วยตรวจสอบทางการเงิน การบัญชี องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลทุกแห่งจะกำหนดให้สตง.เป็นผู้ตรวจสอบบัญชี จึงถือว่าเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) อย่างหนึ่ง โดยมีเครื่องมือและมาตรฐานการตรวจสอบบัญชีเป็นไปตามที่สตง.กำหนด โดยคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลถูกตรวจสอบทางอ้อม เพราะต้องรับรองรายงานทางการเงินการบัญชี ซึ่งโดยทั่วไปจะรวมอยู่ในรายงานประจำปี อย่างไรก็ตาม สตง.ไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแต่อย่างใด

#### 3. กรมบัญชีกลาง

กรมบัญชีกลาง เป็นหน่วยตรวจสอบที่ทำหน้าที่ประเมินองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) อย่างหนึ่ง โดยเฉพาะองค์การที่มีดำเนินงานด้านกองทุน เช่น สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เครื่องมือที่ใช้ประเมิน คือ Balanced Scorecard ทั้งนี้หน่วยประเมินไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษแต่อย่างใด

#### 4. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

เป็นหน่วยตรวจสอบที่ทำหน้าที่ประเมินองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) อย่างหนึ่งโดยประเมินในฐานะองค์การมหาชน ใช้เครื่องมือประเมินตามกรอบตัวชี้วัดการประเมินผลองค์กรมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ แต่ไม่ปรากฏมาตรการการให้คุณให้โทษต่อกรรมการแต่อย่างใด

## 5. ประชาชนหรือสาธารณะ

การถูกตรวจสอบจากประชาชนหรือสาธารณะเป็นรูปแบบหนึ่งของความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ซึ่งโดยหลักการแล้ว คณะกรรมการขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลจะเป็นโครงสร้างส่วนบนสุด เหนือกว่าคณะกรรมการขึ้นไป คือ ประชาชน เพราะการออกแบบโครงสร้างองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลจะไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวง ทบวง กรม เยี่ยงส่วนราชการ แต่การตรวจสอบในทางปฏิบัตินั้น ประชาชนซึ่งมีเป็นจำนวนมากไม่สามารถกระทำได้ จึงต้องผ่านกลไกเครื่องมือเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ ที่ปรากฏเป็นรูปธรรมกรณีองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (Thai PBS) ประชาชนสามารถเข้าถึงเนื้อหาการออกอากาศได้โดยตรงที่เผยแพร่ทางสื่อสังคมออนไลน์ซึ่งสามารถแสดงความคิดเห็นต่อเนื้อหานั้นๆได้ ประกอบกับการมีคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนเป็นกลไกภายในองค์การ หรือ กรณีธนาคารแห่งประเทศไทยมีเพียงการเผยแพร่รายงานประจำปี เหล่านี้เป็นการตรวจสอบจากประชาชนแต่เป็นทางอ้อม เพราะในท้ายสุดไม่อาจนำไปสู่การให้คุณให้โทษในระดับชั้นโครงสร้างส่วนคณะกรรมการได้ หรือให้โทษได้ด้วยการประณามแต่ก็เมื่อเกิดเหตุความผิดพลาดขึ้นมาแล้ว เช่น กรณีวิกฤติเศรษฐกิจพ.ศ.2540 กับธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ก็ไม่สามารถมีเครื่องมือตรวจสอบป้องกันได้

## 6. การตรวจสอบตามวิชาชีพ

การตรวจสอบตามวิชาชีพ มีลักษณะที่เป็นการควบคุมภายในกระบวนการปฏิบัติงาน (internal control) ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) ใช้กลไกการประชุมและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของกรรมการเป็นเครื่องมือ เช่น กรณีคณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ไม่สามารถนำไปสู่มาตรการ หรือสภาพบังคับให้คุณให้โทษต่อกันได้

ดังนั้น ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระ โดยพื้นฐานทุกองค์การมีความพร้อมถูกตรวจสอบจากกลไกที่เป็นสถาบันทางการ เช่น พร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ที่ถูกตรวจสอบทางอ้อมจากฝ่ายการเมือง ด้วยวิธีการรายงานประจำปีเพื่อทราบและความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ที่ถูกตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) แต่หากเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ด้านกองทุนอย่างกรณีกองทุนหมู่บ้านฯ และสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุขนั้น ต้องถูกตรวจสอบจากกรมบัญชีกลาง และสำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะผู้ประเมินด้วย แต่หากเป็นองค์การที่ต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นหลักในการปฏิบัติงานอย่างกรณีธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีความพร้อมถูกตรวจสอบที่ไม่เป็นทางการภายใน เป็นพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) เพิ่มขึ้นมาด้วย และในส่วนความพร้อมถูก

ตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ซึ่งเป็นการตรวจสอบอย่างไม่เป็นทางการจะมีในทุกองค์การ และจะเห็นได้ชัดเจนขึ้นในบางองค์การที่มีกลไกรองรับไว้ให้ หรือหากเกิดเป็นประเด็น (Issue Based) ออกสู่สังคมภายนอก เช่น กรณีการมีกลไกอนุกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ ThaiPBS กรณีประเด็นความเหมาะสมในการคัดเลือกเลือกผู้อำนวยการ ThaiPBS หรือเมื่อมีประเด็นเกิดความผิดพลาดทางเศรษฐกิจเป็นวงกว้าง เช่น กรณีวิกฤติต้มยำกุ้งกับธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เหล่านี้ก็เป็นเพียงเครื่องมือทางอ้อม ไม่อาจนำไปสู่มาตรการให้คุณให้โทษแก่กรรมการได้โดยตรง

จะเห็นได้ว่าความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการในองค์การกึ่งอิสระจึงมีลักษณะที่ผสมผสานทั้งรูปแบบที่เป็นสถาบันทางการและไม่เป็นทางการ ความพร้อมถูกตรวจสอบจากสถาบันทางการคือ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) และความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) กับความพร้อมตรวจสอบรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่สถาบันทางการ คือ ความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) และความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) เพิ่มเติมตามลักษณะเฉพาะและธรรมชาติของแต่ละองค์การดังปรากฏตามตาราง

ตารางที่ 6.2 แสดงประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

กรณีศึกษา คณะกรรมการใน องค์การกึ่งอิสระ	ประเภทความพร้อมถูกตรวจสอบ			
	Social	Political	Legal	Professional
ThaiPBS	●	✓	✓	-
กองทุนหมู่บ้าน	●	✓	✓	-
สวรส.	●	✓	✓	-
คຸຣຸສກາ	●	✓	✓	-
ธนาคารแห่งประเทศไทย	●	✓	✓	●

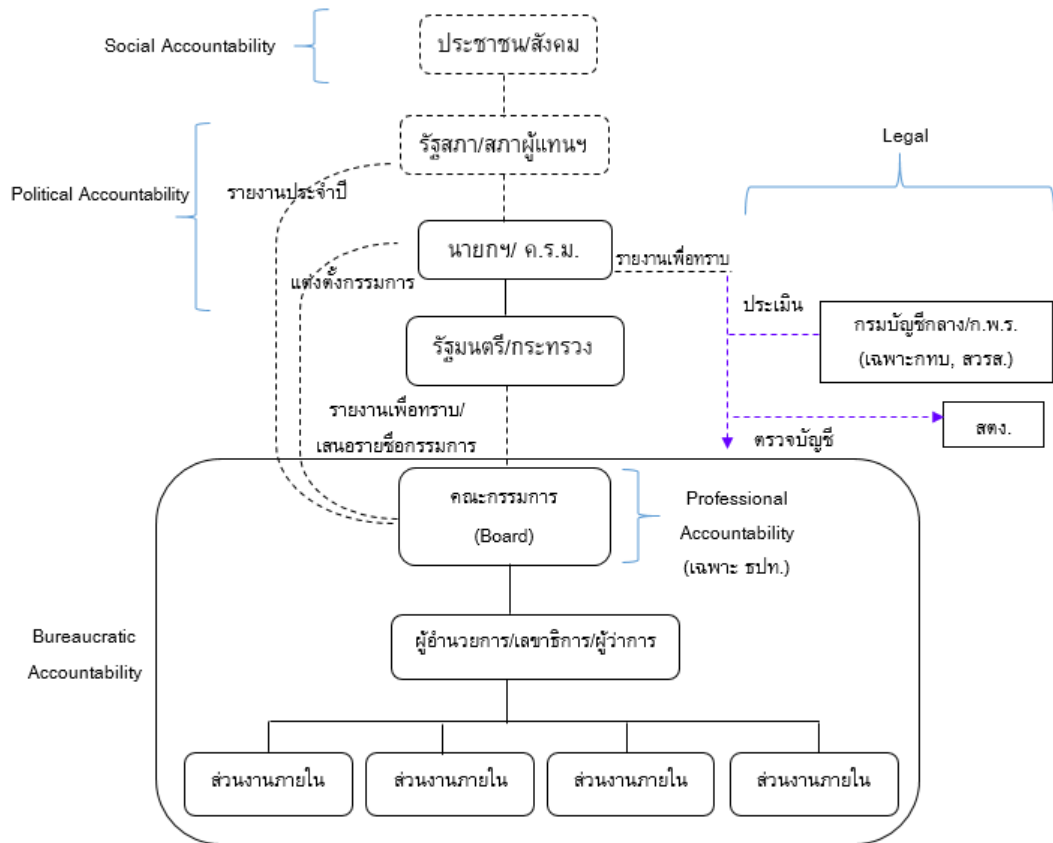
✓ : กลไกการตรวจสอบโดยสถาบันทางการ

● : กลไกการตรวจสอบไม่เป็นทางการ



### ภาพรวมระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

เพื่อตอบคำถามว่าระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นอย่างไร แผนภาพต่อไปนี้จะแสดงภาพรวม หรือหน้าตาของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน



- ความพร้อมถูกตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชา (Bureaucratic Accountability)
- ..... การกำกับ/รายงาน
- ◀.....▶ ความพร้อมถูกตรวจสอบภายนอก ตามกฎหมาย (External & legal Accountability)

**แผนภาพที่ 6.1** แสดงระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล

ภาพรวมของระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการในองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล นั้นถูกตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองค่อนข้างน้อย ซึ่งภายหลังคณะกรรมการได้รับการแต่งตั้งแล้ว คณะกรรมการมีหน้าที่รับรองรายงานประจำปี ที่เสนอโดยผู้บริหารสูงสุด (CEO.) ขององค์กร และนำเสนอรายงานเพื่อทราบไปยังรัฐมนตรี หรือรัฐสภา ฉะนั้น ฝ่ายการเมืองไม่ได้มีบทบาทในการควบคุมบังคับบัญชาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการโดยตรงแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากองค์กรแบบ

ราชการเดิมที่มีความพร้อมถูกตรวจสอบในรูปแบบสายการบังคับบัญชาตามระบบราชการ (Bureaucratic accountability)

นอกจากนี้ยังมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี รายงานทางการเงิน และมีกรมบัญชีกลางและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นหน่วยประเมินผล

ในส่วนของระดับการบริหารภายในองค์กร มีโครงสร้างเป็นลักษณะสายบังคับบัญชา โดยในทุกองค์การมีผู้บริหารสูงสุด (CEO.) ซึ่งอาจมีชื่อเรียกต่างกันไป เช่น ผู้อำนวยการ (กรณี ThaiPBS) เลขาธิการ (กรณีครุสภา) ผู้ว่าการ (กรณีรพท.) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน ซึ่งโดยทั่วไปผู้บริหารสูงสุด (CEO.) จะมีความสัมพันธ์ในเชิงสายการบังคับบัญชากับคณะกรรมการ ยกเว้นกรณีผู้ว่าการรพท. ที่มาจากคณะรัฐมนตรีเสนอชื่อโปรดเกล้าแต่งตั้ง จากการเลือกของ คณะกรรมการสรรหา และเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะกรรมการ

ฉะนั้นจากแผนภาพดังกล่าว ลักษณะของความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์กรกึ่งอิสระมี ลักษณะ โดยสรุปคือ

1. โครงสร้างส่วนบนสุด มีรูปแบบเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลหลายกลุ่ม ทั้งจากตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก และผู้บริหารในองค์กร ซึ่งคณะกรรมการมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของกระทรวงเยี่ยงส่วนราชการ

2. ความพร้อมถูกตรวจสอบหลายรูปแบบต่างกันไปตามธรรมชาติขององค์กร และไม่มีรูปแบบความพร้อมถูกตรวจสอบที่ดีที่สุดเพียงรูปแบบเดียว (One best way) สำหรับคณะกรรมการในองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล โดยมีทั้งความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ (Professional accountability) และความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) แต่กลไกเครื่องมือการตรวจสอบมักใช้วิธีการรายงานประจำปี ซึ่งไม่มีกลไกมาตรการที่ชัดเจนไปสู่การให้คุณให้โทษแก่กรรมการ

3. ไม่มีความพร้อมถูกตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic accountability) ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยตรงตามสายการบังคับบัญชาในระดับคณะกรรมการ จะมีเฉพาะในระดับรองลงไป

### 6.1.2 ปัญหาในเชิงความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของคณะกรรมการ องค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล

เพื่อตอบคำถามวิจัยว่าอะไรคือปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ (Accountability) ของ องค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาลสามารถอธิบายประเด็นสภาพปัญหาที่มีอยู่ ดังสรุปต่อไปนี้

**(1) ปัญหาเชิงโครงสร้าง องค์การถูกออกแบบให้คณะกรรมการไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยตรงจากหน่วยหนึ่งหน่วยใดอย่างชัดเจน**

การออกแบบโครงสร้างการบริหารโดยใช้คณะกรรมการซึ่งมีองค์ประกอบจากบุคคลจากหลายส่วน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการองค์การในฐานะโครงสร้างส่วนบนสุดขององค์การกึ่งอิสระอยู่ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยตรงจากหน่วยหนึ่งหน่วยใดอย่างชัดเจน เนื่องจากทุกองค์การมีธรรมชาติต้องการที่ต้องการความคล่องตัวเป็นอิสระ และไม่ต้องการให้การเมืองแทรกแซง

ถึงแม้จะมีฝ่ายการเมืองเป็นโครงสร้างที่อยู่เหนือขึ้นไป ซึ่งเป็นรูปแบบความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) แต่เครื่องมือและกลไกการตรวจสอบเป็นเพียงการกำกับตรวจสอบด้วยวิธีการส่งรายงานประจำปี ทำให้การควบคุมตรวจสอบจากการเมืองมีอำนาจจำกัด ไม่สามารถควบคุมการบริหารองค์การกึ่งอิสระได้เพียงส่วนราชการ และไม่ปรากฏความชัดเจนถึงกลไก มาตรการในการให้คณให้โทษแก่กรรมการ

ดังนั้น ถึงแม้ว่าโครงสร้างคณะกรรมการจะไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยตรงจากหน่วยหนึ่งหน่วยใดอย่างชัดเจนซึ่งเป็นไปตามธรรมชาติขององค์การกึ่งอิสระก็ตาม แต่ก็อาจถือได้ว่าเป็นจุดอ่อนในตัวเองประการหนึ่ง ซึ่งทำให้ต้องอาศัยการตรวจสอบในรูปแบบและช่องทางอื่นๆ เช่น ความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม ความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย ความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพ และการเปิดเผยข้อมูลเพื่อเพิ่มความโปร่งใส และเป็นทดแทนการตรวจสอบดังกล่าว

**(2) ความพร้อมถูกตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบภายนอกอ่อนแอ**

เมื่อโดยธรรมชาติขององค์การที่ต้องการความเป็นอิสระ ถูกออกแบบให้คณะกรรมการไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยตรงจากหน่วยหนึ่งหน่วยใดอย่างชัดเจน การอาศัยกลไกการตรวจสอบจากภายนอกเป็นอีกกลไกหนึ่งซึ่งช่วยเสริมช่องว่างดังกล่าว แต่จากการศึกษาพบว่าองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาลมีกลไกการตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบภายนอกอยู่จำนวนหนึ่ง เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และจากองค์กรฝ่ายการเมืองโดยการรายงานประจำปี แต่กลับพบว่าองค์กรตรวจสอบภายนอกดังกล่าวไม่ได้มีอำนาจและแสดงบทบาทการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากนัก

สำหรับหน่วยตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่ามีจุดอ่อนในการทำหน้าที่ตรวจสอบไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร เพราะ

ประการแรกสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีภาระงานตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศจำนวนมาก ทำให้การตรวจสอบทางบัญชีในองค์การกึ่งอิสระบางหน่วยงาน เช่น กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งมีจำนวนมากถึง 79,255 กองทุนทั่วประเทศ ต้องใช้การสุ่มตรวจ จึงทำให้การตรวจสอบไม่ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเพียงพอ

ประการที่สองสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไม่มีอำนาจลงโทษหน่วยรับตรวจโดยตรง ถึงจะมีการกำหนดโทษทางปกครอง แต่โทษนั้นเป็นเพียงโทษปรับตามชั้นเงินเดือน และการจะลงโทษได้ต้องให้หน่วยงานต้นสังกัดของหน่วยรับตรวจเป็นคนสั่งลงโทษ จึงเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติที่จะมีการลงโทษหน่วยงานของตนเอง

ประการที่สามสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เน้นการตรวจสอบทางบัญชีในมิติความถูกต้องตามระเบียบ (Compliance) แต่ไม่สามารถตรวจในมิติความคุ้มค่า ประสิทธิภาพในการใช้เงิน และการบรรลุเป้าหมายได้ (อดีตกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2559)

สำหรับกรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งมีหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานหน่วยงานที่บริหารกองทุน อันได้แก่ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) ในทางปฏิบัติ มีเพียงกรมบัญชีกลางเป็นผู้ประเมินกองทุน ในขณะที่สำนักงานก.พ.ร. ใช้ผลการประเมินจากกรมบัญชีกลางเพื่อลดความซ้ำซ้อน จึงทำให้ก.พ.ร. ไม่ได้มีบทบาทอะไรที่ชัดเจน

นอกจากนี้ในด้านการให้คุณให้โทษ หน่วยประเมินภายนอกอย่างกรมบัญชีกลางและสำนักงานก.พ.ร. ก็ไม่มีอำนาจและมาตรการลงโทษหน่วยถูกประเมินแต่อย่างใด โดยเฉพาะองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลที่จัดตั้งโดยพ.ร.บ. เฉพาะ ทำให้กองทุนที่หน่วยงานกึ่งอิสระดูแลอยู่ในสถานะกองทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งตามพ.ร.บ. เฉพาะด้วย จึงทำให้กรมบัญชีกลางไม่สามารถมีสภาพบังคับในการการยุบเลิกกองทุนเพราะไม่มีอำนาจครอบคลุมถึง (สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2559, pp. 11-12)

และการตรวจสอบจากฝ่ายการเมืองโดยสถาบันการเมือง เช่น รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี ด้วยวิธีการรายงานประจำปี ไม่สามารถตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพในเชิงลึกจนเห็นข้อบกพร่องในการทำหน้าที่ได้ เพราะโดยธรรมชาติของวิธีการดังกล่าว ฝ่ายการเมืองไม่มีเวลามากพอหรือไม่ได้ให้ความสำคัญกับการอ่านรายงานประจำปี

ดังนั้นการตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบภายนอกจึงอ่อนแอ เพราะหลายสาเหตุทั้งการตรวจสอบไม่ทั่วถึง ไม่สามารถตรวจในเชิงลึกถึงเนื้อหาสาระได้ หน่วยตรวจสอบไม่มีอำนาจให้คุณให้โทษ และ ในท้ายที่สุดการตรวจสอบไม่ได้นำไปสู่การให้คุณให้โทษแก่กรรมการในองค์การกึ่งอิสระแต่อย่างใด

### (3) การขาดแนวทางที่ชัดเจนในการตรวจสอบการทำงานของของคณะกรรมการ

เมื่อคณะกรรมการขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล มีอำนาจ และความเป็นอิสระในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวเป็นไปตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง แต่ไม่ปรากฏแนวทางที่ชัดเจนในการตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งพบว่าในบางกรณี คณะกรรมการขององค์การกึ่ง

อิสระจากรัฐบาลอาจดำเนินงานเป็นอิสระมากจนถูกตั้งคำถาม หรือกำหนดมาตรฐานการทำงานของตนแตกต่างไปจากมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเสียหาย เช่น

การที่คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานองค์การที่อาจทำให้ถูกมองว่าปกป้องประโยชน์ตนเอง เช่น กรณีครุสภา กำหนดสิทธิการกล่าวโทษครูที่ประพฤติผิดจรรยาบรรณ นับจากวันที่ผู้กล่าวโทษรู้เรื่องการทำผิดมีระยะเวลาเพียง 1 ปีเท่านั้น ซึ่งถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับวิชาชีพอื่น เช่น กรณีแพทย์กระทำผิดจรรยาบรรณ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม (2525) มาตรา 32 วรรค 4 ให้สิทธิผู้ร้องกล่าวโทษ 1 ปีตั้งแต่รู้เรื่องการประพฤติผิด และไม่เกิน 3 ปีนับจากวันที่กระทำผิด และหากเป็นความผิดทางอาญามีอายุความได้มากถึง 10 ปี ซึ่งการกำหนดสิทธิกล่าวโทษในกรณีครูเพียง 1 ปีนั้นเป็นการจำกัดโอกาสของผู้เสียหาย หรือผู้ร้องเรียน (กรรมการครุสภาโดยตำแหน่ง, สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2558) แต่ก็ไม่ปรากฏว่ามีแนวทางการตรวจสอบหรือทวนในประเด็นดังกล่าว

หรือ กรณีการที่คณะกรรมการกำหนดมาตรฐาน แนวทางของตนเองแตกต่างไปจากมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เช่น กรณีคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ดีความเรื่องนี้เสียว่าเป็นหนี้ค้ำ ทำให้บรรดากองทุนที่มีปัญหาสภาพขาดบัญชี หยุดการดำเนินงาน ไม่ถูกยุบ เลิก รวม ซึ่งหากเป็นมาตรฐานของสถาบันการเงินทั่วไปจะดีความและถูกจัดว่าเป็นหนี้เสีย แต่กองทุนหมู่บ้าน ดีความว่าเป็นหนี้ค้ำ และคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ ก็ไม่ใช้อำนาจและมาตรการเด็ดขาดในการยุบกองทุน ทั้งๆที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านฯ มีอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำได้ ซึ่งก็ไม่ปรากฏ และแนวทางในการดำเนินการตรวจสอบในประเด็นเหล่านี้

ดังนั้น ถึงแม้ว่าคณะกรรมการในองค์การกึ่งอิสระจะมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางการดำเนินงานขององค์การอย่างเป็นอิสระ แต่ก็ยังไม่มีแนวทางหรือกลไกในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ ซึ่งในบางครั้งอาจกำหนดมาตรฐานเป็นการเฉพาะต่างจากมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปและอาจส่งผลให้เกิดความเสียหาย

#### (4) ปัญหาด้านมาตรการลงโทษ (Sanction)

องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลไม่มีความชัดเจนถึงแนวทาง และมาตรการที่จะนำไปสู่การมีสภาพบังคับลงโทษแก่คณะกรรมการ เพราะเครื่องมือ กลไกการตรวจสอบคณะกรรมการนั้นเป็นการตรวจสอบโดยทางอ้อมทั้งสิ้น เช่น การรายงานประจำปี นอกจากนี้แม้ว่ามีการระบุในกฎหมายจัดตั้งถึงโทษที่อาจมีต่อคณะกรรมการด้วยการปลดออก แต่ในทางปฏิบัติเป็นเรื่องยาก เพราะไม่มีแนวทางหรือกลไกที่จะนำไปสู่การลงโทษได้อย่างเป็นรูปธรรม เพราะในบางหน่วยงาน เช่น กรณีคณะกรรมการครุสภามีลักษณะที่ปกป้องกันเองและขาดการถ่วงดุล

ดังนั้น ปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลไทย จึงมีจุดอ่อนเชิงโครงสร้างในตัวเองที่คณะกรรมการไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยตรงจากหน่วยหนึ่งหน่วยใดอย่าง

ชัดเจน ซึ่งต้องอาศัยการตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบภายนอก แต่ความพร้อมถูกตรวจสอบโดยองค์กรตรวจสอบภายนอกยังไม่เข้มแข็งเท่าที่ควร การขาดแนวทางที่ชัดเจนในการตรวจสอบการทำงานของของคณะกรรมการ และมีปัญหาด้านมาตรการลงโทษ (Sanction) ที่ไม่มีกลไก มาตรการสภาพบังคับลงโทษไว้อย่างชัดเจนและเป็นเรื่องยากที่จะนำไปสู่การลงโทษได้อย่างเป็นรูปธรรม

### 6.1.3 แนวทางการปรับปรุงระบบความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล

เพื่อตอบคำถามวิจัยว่าระบบความพร้อมถูกตรวจสอบควรเป็นอย่างไร จากปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบที่นำเสนอมาข้างต้น ผู้วิจัยมีข้อเสนอถึงแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาระบบความพร้อมถูกตรวจสอบ ดังสรุปต่อไปนี้

#### (1) ปรับปรุงการทำหน้าที่ตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบภายนอก

##### *การตรวจสอบจากสถาบันทางการเมือง*

ปรับปรุงการทำหน้าที่ตรวจสอบของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ให้สามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งการพิจารณารายงานประจำปี การซักถามที่ต้องมีเวลามากพอ และมีคุณภาพในการถามได้ละเอียดมากพอจนเห็นข้อบกพร่องในการบริหาร การกำหนดมาตรการบังคับ และการติดตามประเมินผล แต่ทั้งนี้อยู่บนเงื่อนไขการได้มาซึ่งนักการเมืองที่เข้ามาในระบบการเมืองต้องมีคุณภาพด้วย

##### *การตรวจสอบประเมินผลโดยสตง. ก.พ.ร. และกรมบัญชีกลาง*

ควรปฏิรูประบบการตรวจสอบและการประเมินผลโดยองค์กรตรวจสอบภายนอก ทั้งจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ไม่ควรเน้นเพียงการตรวจเอกสารหรือตามรูปแบบกระบวนการ ซึ่งไม่สามารถลงลึกถึงผลสัมฤทธิ์ความคุ้มค่าได้ ไม่ควรใช้วิธีการประเมินตนเองเพราะขาดความน่าเชื่อถือ แต่ต้องพัฒนาให้สามารถตรวจสอบเชิงผลสัมฤทธิ์ และสามารถนำไปสู่มาตรการและสภาพบังคับในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

#### (2) การพัฒนาด้านกระบวนการบริหารเพื่อความโปร่งใส

เพื่อเป็นการทดแทนความพร้อมถูกตรวจสอบที่เข้มขึ้นน้อยลงไป กับความเป็นอิสระที่ได้มาขององค์การประเภทนี้ (อดีตผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2559) องค์การกึ่งอิสระควรพัฒนาระบบและวิธีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ ให้ประชาชนสามารถเข้าถึง ตรวจสอบย้อนหลังได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องขอเพื่อเสริมความโปร่งใสให้มาก

ขึ้น เช่น การเปิดเผยและเผยแพร่รายงานประจำปี รายงานการประชุมคณะกรรมการ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์ กระบวนการรับสมัครและกระบวนการสรรหาบุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการ เป็นต้น

## 6.2 ข้อค้นพบจากการศึกษา

จากคำถามวิจัยว่าระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระเป็นอย่างไร ทำไมอะไรคือปัญหา และจะแก้ไขอย่างไร ได้นำไปสู่การอธิบายกรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี พร้อมแสดงภาพรวมของระบบที่เป็นอยู่ของไทย จากการศึกษาครั้งนี้จึงมีข้อค้นพบดังต่อไปนี้

### 1. ธรรมชาติขององค์การเป็นตัวกำหนดรูปแบบความพร้อมถูกตรวจสอบ

เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลทุกกรณี ล้วนมีเหตุผลในการจัดตั้งโดยมุ่งหวังความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพ ความคล่องตัวเป็นสำคัญ ทำให้การจัดโครงสร้างในทุกๆ กรณีศึกษาใช้รูปแบบคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่สูงสุด (Supreme authority) ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และห่างจากอำนาจการบังคับบัญชาจากกระทรวง (arm's length) เพื่อให้มั่นใจว่าองค์การจะไม่ถูกครอบงำจากโครงสร้างอำนาจภายนอกองค์การ และดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ (mandate) ซึ่งระบุเอาไว้เป็นการเฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้ง ดังนั้น ธรรมชาติ อำนาจหน้าที่ และภารกิจขององค์การจึงเป็นตัวกำหนดโครงสร้างองค์การ และโครงสร้างองค์การเป็นตัวกำหนดรูปแบบความพร้อมถูกตรวจสอบ เช่น องค์การที่ต้องการความเป็นอิสระคล่องตัวในการทำงานไม่ถูกแทรกแซงอย่าง เช่น ThaiPBS, สำนักงานกองทุนหมู่บ้าน, สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, ครุสภา ก็เน้นรูปแบบความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคมเป็นหลัก หรือหากต้องดำเนินงานโดยใช้ฐานของความรู้ทางวิชาการอย่าง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็เน้นรูปแบบความพร้อมถูกตรวจสอบทางวิชาชีพเป็นหลัก เป็นต้น

### 2. ความพร้อมถูกตรวจสอบมีรูปแบบที่หลากหลาย ไม่มีรูปแบบที่ดีที่สุดแบบเดียว

เนื่องจากองค์การกึ่งอิสระแต่ละแห่ง มีอำนาจหน้าที่ ภารกิจที่ต่างกัน การออกแบบโครงสร้างองค์การจึงต่างกันในระยะยาว ทำให้ระบบความพร้อมถูกตรวจสอบที่เป็นอยู่ต่างกันออกไปด้วย ในการศึกษาครั้งนี้จึงไม่มีรูปแบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระที่เป็นตัวแบบที่ดีที่สุดรูปแบบเดียว (one best way) ถึงแม้ว่าโดยพื้นฐานทุกองค์การจะมีความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย แต่ในองค์การที่ต้องอาศัยความรู้เป็น

ฐานในการตัดสินใจขับเคลื่อน เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ต้องใช้ความร่วมมือตรวจสอบตามวิชาชีพเพิ่มขึ้นมาด้วย

### 6.3 บทอภิปราย

จากการศึกษากรณีศึกษาขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลทั้ง 5 กรณีศึกษา นำไปสู่ข้อถกเถียง 3 ประเด็น ได้แก่

#### 6.3.1 ข้อถกเถียงว่าด้วยความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพกับความพร้อมตรวจสอบ (Autonomous & Efficiency vs. Accountability)

องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลตั้งขึ้นด้วยเหตุผลที่ธรรมชาติขององค์การต้องการความเป็นอิสระ ความคล่องตัวมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นเหตุผลที่องค์การประเภทนี้พยายามปลดปล่อยบรรดาข้อจำกัดของความเป็นองค์การแบบราชการ ที่ไม่ตอบโจทย์เรื่องความเป็นอิสระและความคล่องตัว อย่างไรก็ตาม ด้วยความที่องค์การกึ่งอิสระยังคงมีฐานะเป็นองค์การของรัฐอยู่ จึงเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องคำนึงถึงประเด็นความพร้อมตรวจสอบด้วยเช่นกัน จากผลการศึกษาที่มีประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้องที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) เจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ต้องการความเป็นอิสระ คล่องตัว ซึ่งองค์การในระบบราชการเดิมถูกมองว่าไม่ตอบโจทย์ในเรื่องประสิทธิภาพ

จากผลศึกษากรณีตัวอย่างทั้ง 5 องค์การ พบว่ามีเจตนารมณ์ในการก่อตั้งเป็นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเพราะเหตุผลเรื่องความเป็นอิสระ และความคล่องตัวที่มากกว่าโครงสร้างองค์การแบบระบบราชการซึ่งมาพร้อมกับรูปแบบความพร้อมตรวจสอบตามระบบราชการ (Bureaucratic accountability) ที่เน้นการตรวจสอบตามสายการบังคับบัญชา (Hierarchy) กลายเป็นจุดอ่อนทางการบริหารองค์การสมัยใหม่

*“ระบบราชการ มันติดขัดเยอะ มันจึงต้องมีอะไรที่อยู่นอกระบบราชการ” (อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2559)*

*“องค์การมหาชนที่มีกฎหมายเฉพาะ ตั้งขึ้นเพื่อความคล่องตัวที่ต่างจากองค์กรรัฐที่ทำไม่ได้แบบนี้” (ผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ, สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2558)*



“จุดดีของการออกนอกระบบราชการ คือ ความคล่องตัวและการปลด  
ตัวเองออกจากเงื่อนโซ่ราชการพลเรือนหลายอย่างไม่พึงปรารถนา”  
(อดี้อธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์  
2559)

จากคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ล้วนมีทัศนคติต่อองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลในประเด็นด้าน  
ประสิทธิภาพ ความคล่องตัวที่เป็นข้อดีมากกว่าองค์การในระบบราชการแบบเดิม ซึ่งโครงสร้าง  
องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลจึงตัดโครงสร้างส่วนการบังคับบัญชาจากกระทรวงออกไป แทนที่ด้วย  
โครงสร้างระบบคณะกรรมการ (Board) ซึ่งเป็นอิสระจากโครงสร้างในระบบราชการ ทำให้  
กระบวนการตัดสินใจและกำหนดทิศทาง นโยบายขององค์การจบในตัวเองที่ชั้นคณะกรรมการ ซึ่งมา  
พร้อมกับอำนาจการตัดสินใจที่เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง  
(Autonomous) ตามขอบเขตที่กฎหมายจัดตั้งองค์การกำหนดไว้ และลดความเป็นราชการลง  
(Debureaucratization) ด้วยการมีอิสระในการดำเนินงานของตนเอง

(2) หลักความเป็นอิสระ ประสิทธิภาพ และความคล่องตัว แลกกับความพร้อมถูกตรวจสอบ  
ที่อ่อนลง

เมื่อกลไกการควบคุมระดับกระทรวงหายไป และถูกแทนที่ด้วยคณะกรรมการ (Board) ทำ  
ให้องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของ  
กระทรวง ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย  
องค์การมีอิสระตามพันธกิจที่กฎหมายจัดตั้งระบุไว้โดยไม่ขึ้นต่อกลไกทางการเมืองที่เป็นกลไก  
เครื่องมือการตรวจสอบ (Political accountability) แต่ทุกองค์การจะอ้างถึงความพร้อมถูก  
ตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ที่พร้อมถูกตรวจสอบจากประชาชน แต่ก็ไม่สามารถ  
ระบุตัวตนผู้ที่ตรวจสอบได้อย่างเป็นรูปธรรมว่าคือบุคคลใด เมื่อไม่มีตัวตน บุคคลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน  
จึงเหลือเพียงเครื่องมือและกลไกการตรวจสอบทางอ้อมที่ผ่านระบบการเมือง ซึ่งโดยส่วนใหญ่ฝ่าย  
การเมืองมีอำนาจเพียงการแต่งตั้งคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากการเสนอโดยคณะกรรมการสรร  
หา หรือคณะกรรมการขององค์การกึ่งอิสระชุดเดิมที่มีอยู่ ฝ่ายการเมืองไม่ได้มีอำนาจในการหยิบเลือก  
ตัวบุคคล ในขณะที่กลไกการตรวจสอบผลงานมีเพียงการรายงานเพื่อทราบต่อรัฐสภา หรือ  
คณะรัฐมนตรี หรือการส่งรายงานประจำปี ซึ่งเป็นการตรวจสอบทางอ้อมและไม่ได้มีผลในการให้คุณ  
ให้โทษอย่างเป็นรูปธรรมแต่อย่างใด ในขณะที่ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal  
accountability) จากองค์การภายนอก เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ก็มีอำนาจจำกัดในการ  
บังคับหรือลงโทษขององค์การกึ่งอิสระ ในขณะที่ระดับคณะกรรมการ (Board) ก็ไม่มีกลไกการลงโทษถึง  
คณะกรรมการแต่อย่างใด

ดังนั้นองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล จึงสามารถกำหนดสภาพแวดล้อมขององค์การให้ผันผวน น้อยลงจากปัจจัยการเมืองภายนอกที่มากระทบได้ โดยเฉพาะปัจจัยทางการเมืองจากนักการเมืองดังกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งว่า

“เมืองไทยก็ยังไม่ไวใจสภา ก็ไม่ทำให้ไปรายงาน กลัวถามมาก กลัวยุ่ง กรณีของสหรัฐอเมริกา เขาใช้ระบบว่า จะทำอะไรก็ทำ แต่ต้องมาเล่า ให้ฟังในสภา ของเราไม่มี คณะรัฐมนตรีก็ไม่ต้องรายงาน วันแต่การ ไปรายงานนโยบายการเงินในปีต่อไป” (อดีตผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2559)

จากคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบจากกลไกทางการเมืองที่มาจากทางเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย เพราะยังมีทัศนคติที่ไม่ไวใจนักการเมืองในฐานะที่เป็นโครงสร้างส่วนตรวจสอบ ความพร้อมถูกตรวจสอบจึงอ่อนลง

(3) ความไวใจ และความเชื่อในความเป็นคนดี และความเป็นเครือข่าย เป็นเงื่อนไขระหว่างความเป็นอิสระ ความมีประสิทธิภาพกับความพร้อมถูกตรวจสอบ

เมื่อความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ที่องค์การกึ่งอิสระอ้างถึงว่าขึ้นต่อประชาชน สังคม ไม่มีตัวตนชัดเจนเป็น รูปธรรม เพราะประชาชนไม่อาจตรวจสอบ คณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระได้โดยตรง แต่กระทำผ่านตัวแทนในระบบการเมือง แต่เครื่องมือและกลไกของฝ่ายการเมืองถูกลดทอนลงตามโครงสร้าง คงเหลือเพียงการรายงานเพื่อทราบ ซึ่งไม่มีกลไกนำไปสู่มาตรการให้คุณให้โทษแก่กรรมการองค์การกึ่งอิสระ จึงเหลือเพียงการตรวจสอบถ่วงดุลภายใน คณะกรรมการซึ่งอาศัยความไวเนื้อเชื่อใจ และความเป็นคนดีของตัวบุคคลเป็นสำคัญ

“อันนี้คือระบบคนดี” (อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559)

“คนดีๆ ที่เขามีทุนทางสังคมมีทุนทางปัญญาสูงเขาก็เลยถูกเชิญเข้ามาเป็นคณะกรรมการ” (กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2559)

“ส่วนมากเขาจะเลือกคนดี ถ้ากรรมการสภา สามารถเอากรรมการจากบุคคลภายนอก ซึ่งเป็นคนเก่งคนดี มีประสบการณ์เข้ามา จะช่วยบริหารได้มาก” (กรรมการสภา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ, สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2559)

“เราไม่มีทางเอาคนไม่ดีมาเป็นกรรมการสภา แล้วเราเลือกดีแล้ว ไม่มีอะไรต้องกังวล หัวใจจึงอยู่การสรรหา ทุกคนก็ตั้งใจที่จะได้คนดีมา ใครจะเอาคนไม่ดีมา” (อดีตอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล, สัมภาษณ์ , 17 กุมภาพันธ์ 2559)

“สำหรับผมอยากให้เป็นอิสระ โดยการเลือกคนดี วิธีเลือกที่ดีขึ้นเยอะแล้ว” (อดีตผู้อำนวยการ ธนาคารแห่งประเทศไทย, สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2559)

“ที่ผ่านมามันเดินด้วยเครือข่าย มันพันกันหมด...อย่าไปเพิ่มการตรวจสอบมากเกินไป ไม่งั้นมันไม่มีที่สิ้นสุด ต้องสมดุล (balance) กับประสิทธิภาพ (performance) ด้วย ไม่งั้นนักตรวจสอบจะตรวจทุกอย่างจนทำงานไม่ได้” (อดีตผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2559)

จากคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งเป็นกรรมการหรือผู้บริหารในองค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล ล้วนมีความเชื่อมั่นในคุณงามความดีส่วนบุคคล การสรรหาคนที่ไว้ใจเชื่อมั่นได้ว่าเป็นคนดีเหมาะสม และการใช้บุคคลในเครือข่ายจึงเป็นกุญแจสำคัญอีกประการในการขับเคลื่อนองค์กรกึ่งอิสระ มากกว่าการวางระบบการตรวจสอบที่รัดกุม

ดังนั้น เพราะจุดอ่อนของระบบราชการที่มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพและความคล่องตัว ทำให้องค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาลตอบโต้ภัยในแง่ความเป็นอิสระ ความมีประสิทธิภาพคล่องตัวมากกว่า แต่ก็ต้องแลกกับความพร้อมถูกตรวจสอบที่อ่อนลงจากรูปแบบเดิมที่เน้นสายการบังคับบัญชา โดยอาศัยความไว้วางใจ และความเชื่อในความเป็นคนดีของคณะกรรมการเป็นปัจจัยที่เสริมให้การบริหารองค์กรขับเคลื่อนต่อไปได้

### 6.3.2 ข้อถกเถียงว่าด้วยความพร้อมถูกตรวจสอบและการให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือพิธีการมากกว่าเนื้อหาสาระ (Formalism)

การให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือพิธีการมากกว่าเนื้อหาสาระ (formalism) (Fred W. Riggs (1964)) หมายถึง ภาวะที่ระบบโครงสร้างการบริหารถูกออกแบบไว้เป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติไม่ได้เป็นไปตามรูปแบบที่วางไว้ จากการศึกษาพบว่าภาวะการให้ความสำคัญกับรูปแบบ (Formalism) ในระบบความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์กรกึ่งอิสระจากรัฐบาล ดังต่อไปนี้

### 6.3.2.1 โครงสร้างและกลไกตรวจสอบที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ

โครงสร้างและกลไกการตรวจสอบคณะกรรมการในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐ ถึงแม้ว่าจะมีหลายรูปแบบ ทั้งความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) และความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) แต่ในทางปฏิบัติการถูกตรวจสอบโดยรูปแบบต่างๆ เป็นไปได้ยากมากที่จะนำไปสู่สภาพบังคับลงโทษกรรมการ

(1) การตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบตามกฎหมาย (Legal accountability) รูปแบบหนึ่งซึ่งตรวจสอบการเงิน การบัญชี สตง.ทำได้แต่เพียงการตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบ (Compliance) เท่านั้น แต่ไม่สามารถลงลึกถึงความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และการบรรลุเป้าหมายได้ และสตง.ยังไม่มีอำนาจในการลงโทษคณะกรรมการแต่อย่างใด (อดีตกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2559)

(2) การตรวจสอบจากกรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ซึ่งทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลไม่ได้นำไปสู่สภาพบังคับที่ชัดเจน เช่นในกรณีคณะกรรมการสำนักงานกองทุนหมู่บ้านฯ แม้ว่าผลการประเมินจะชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องในบทบาทของกรรมการแต่ก็ไม่ได้มีผลหรือสภาพบังคับต่อกรรมการแต่อย่างใด (สำนักข่าวอิศรา, 2558a; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2558)

(3) การตรวจสอบจากประชาชน สังคม ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบทางสังคม (Social accountability) ซึ่งกระทำผ่านสถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) เป็นการตรวจสอบคณะกรรมการทางอ้อม ส่วนใหญ่มีเพียงการรับรองรายงานประจำปี ฝ่ายการเมืองซึ่งมีบทบาทการตรวจสอบน้อย คณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจึงไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบจากหน่วยหนึ่งหน่วยใดอย่างชัดเจนในทางปฏิบัติ

การตรวจสอบทางสังคมขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นเพียงหลักการ ซึ่งไม่สามารถระบุตัวตนผู้ที่คณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจะต้องรับผิดชอบต่อได้อย่างชัดเจน เพราะการรับผิดชอบต่อสังคม ประชาชน เป็นเพียงหลักการแนวคิด แต่ในทางปฏิบัติ อำนาจการตรวจสอบตามระบบการเมืองมีจำกัดมาก เครื่องมือมีเพียงการรายงานประจำปีเพื่อทราบอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ขึ้นไปยังรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แต่ฝ่ายการเมืองเหล่านี้ไม่ได้มีอำนาจการควบคุม บังคับบัญชาหน่วยงานแต่อย่างใด มีเพียงกรณีองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ThaiPBS) เท่านั้นที่ผู้บริหารองค์การมีพันธะเข้าไปรายงานต่อรัฐสภา แต่การตรวจสอบด้วยการรายงานต่อรัฐสภาก็ไม่ได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบอย่างเต็มที่

“รัฐสภาไม่ได้มีอำนาจของผู้ถือเงิน (power of the purse) และใช้อำนาจนั้นอย่างจริงจัง เพราะว่ายอมตามฝ่ายบริหาร รัฐสภาไทยไม่ได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างแรง” (อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559)

“สภาให้ได้แค่ข้อคิดเห็นสั้นๆ ไม่ได้มีเวลาพอ เพราะรายงานปีละครั้ง มีเป็นเล่มๆ ไม่มีใครอ่าน เว้นแต่จะมีคนสนใจเฉพาะด้านจริงๆ” (อดีตประธานกรรมการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข, สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2559)

จากคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่ากลไกการตรวจสอบโดยรัฐสภาซึ่งเป็นเครื่องมือของการตรวจสอบทางการเมือง (Political accountability) ไม่ได้ทำหน้าที่ และมีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างชัดเจน และมีข้อจำกัดในด้านประสิทธิภาพของวิธีการตรวจสอบโดยใช้เพียงการส่งรายงานประจำปีต่อรัฐสภา จึงทำให้โครงสร้างส่วนคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระไม่มีความชัดเจนว่าอยู่ภายใต้การตรวจสอบจากหน่วยใด (Accountable to whom) ในทางปฏิบัติ

ดังนั้น โดยหลักการคณะกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล มีการตรวจสอบในหลายรูปแบบแต่ในท้ายที่สุดไม่อาจนำไปสู่การมีมาตรการบังคับลงโทษได้ การตรวจสอบโดยรูปแบบต่างๆ จึงเป็นเพียงรูปแบบหรือพิธีการมากกว่าการตรวจสอบอย่างจริงจังลงลึกในเนื้อหาสาระ ซึ่งไม่นำไปสู่การมีสภาพบังคับลงโทษแก่กรรมการได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

CHULALONGKORN UNIVERSITY

### 6.3.2.2 การขาดการบังคับใช้กฎหมายและมาตรการลงโทษเพราะวัฒนธรรมการตรวจสอบไม่เข้มแข็ง

ลักษณะของการให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือพิธีการมากกว่าเนื้อหาสาระ (Formalism) อีกประการหนึ่งคือ การมีสภาพบังคับที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งว่าคณะกรรมการสามารถถูกลงโทษด้วยการถอดถอนได้ แต่ในทางปฏิบัติการบังคับใช้และมีสภาพบังคับลงโทษเป็นเรื่องยากลำบากแทบเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะไม่มีกลไกนำไปสู่การลงโทษได้ และหว่างคณะกรรมการด้วยกันเองไม่สามารถลงโทษได้เพราะเป็นกรรมการชุดเดียวกัน

จากการศึกษากรณีตัวอย่าง พบว่าความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) และลงโทษ (Sanction) ไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะในชั้นคณะกรรมการองค์การ เช่น กรณีคณะกรรมการคຸຣຸສາຣາ เรียกรับผลประโยชน์จากผู้สมัครเพื่อให้คຸຣຸສາຣາเลือกให้เป็นผู้แทนของคຸຣຸສາຣາ เข้าไปเป็นอนุกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา

(อ.ก.ค.ศ.) ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ก.ค.ศ.) (ไทยรัฐ, 2557) ก็ไม่สามารถบังคับใช้การลงโทษทางจรรยาบรรณได้ เพราะวัฒนธรรมการช่วยเหลือปกป้องกันเอง

“ที่ผ่านมาไม่เคยมีการยึดใบประกอบวิชาชีพกรรมการครูสภาที่ทำผิดจรรยาบรรณ ลูบหน้าปะจมูก แม้แต่ต้นสังกัดก็ยังยึดเยื้อไปมา ไม่เอาจริง...เมื่อมีเรื่องก็สอบสวนกันไป ช่วยเหลือกัน ไม่ได้ลงโทษจริงๆ ถ้าดูตามโครงสร้างกรรมการครูสภาก็คือข้าราชการครู” (อดีตกรรมการครูสภา โดยตำแหน่ง, สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2558)

จากคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้มาตรการ การลงโทษกรรมการในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลบางแห่ง มีทั้งภาวะความเป็นพวกพ้องที่เกรงอกเกรงใจกัน ไม่กล้าลงโทษ ตลอดจนภาวะการปกป้องกันเองระหว่างคณะกรรมการ จึงทำให้ขาดการบังคับใช้ลงโทษกรรมการในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลอย่างจริงจัง

ดังนั้น ความพร้อมถูกตรวจสอบของคณะกรรมการในองค์การกึ่งอิสระ จึงมีภาวะการให้ความสำคัญกับรูปแบบหรือพิธีการมากกว่าเนื้อหาสาระ (Formalism) ซึ่งมีลักษณะที่โครงสร้างและกลไกตรวจสอบที่เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติและการขาดการบังคับใช้กฎและมาตรการลงโทษเพราะวัฒนธรรมการตรวจสอบไม่เข้มแข็ง เพราะในท้ายที่สุดกลไก รูปแบบการตรวจสอบที่มีอยู่ไม่อาจนำไปสู่การมีสภาพบังคับ หรือการลงโทษแก่คณะกรรมการได้

### 6.3.3 ข้อถกเถียงว่าด้วยการสร้างความสมดุลในการตรวจสอบ

จากการศึกษา แม้ว่าคณะกรรมการขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล มีความเป็นอิสระสูง ไม่ได้อยู่ภายใต้การถูกตรวจสอบโดยตรงจากหน่วยหนึ่งหน่วยใดอย่างชัดเจน เนื่องจากฝ่ายการเมืองไม่มีบทบาทในการควบคุมบังคับบัญชาดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แสดงให้เห็นว่ารูปแบบการบริหารที่ใช้โครงสร้างคณะกรรมการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นสิ่งที่ยอมรับได้ในกรณีองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล ดังทัศนะของผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการหรืออดีตกรรมการในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลอื่นๆ ดังต่อไปนี้

“ที่ถามว่าใครแต่งตั้ง ใครตรวจสอบ ฉันก็ไม่ว่าตั้งจากใคร แล้วใครจะมาตรวจสอบมันก็ไม่มี” (อดีตกรรมการติดตามและประเมินผลการสนับสนุนการวิจัย, สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2559)

“บางทีถ้าเราแยกให้เด็ดขาด แล้วอยากได้งานดี คุณอาจได้ ธรรมภิบาล (governance) ที่ดีนะ แต่องค์กรไม่ไปไหนเลย ควรให้ข้อมูลเป็นตัวบอก ทำระบบข้อมูลให้ดี ว่าหน่วยงานใช้เงินไปเท่าไร เกิดผลอย่างไรบ้าง ให้มันชัดเจนเปิดเผย มันก็ช่วยได้ เป็นความโปร่งใสขององค์กรอิสระ เมื่อคุณเป็นอิสระ คุณต้องชดเชยความเป็นอิสระด้วยความโปร่งใส และต้องมากกว่าหน่วยงานปกติ” (อดีตผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2559)

“การตรวจสอบนี้มันขึ้นกับว่าใครตรวจสอบ มันอาจจะไม่ดีขึ้น ปัจจุบันมันคืออยู่แล้ว ไม่มีใครมาตรวจสอบได้” (กรรมการสภามหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ, สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2559)

จากคำกล่าวของผู้ให้สัมภาษณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าต่างก็ยอมรับว่าไม่มีใครตรวจสอบกรรมการในองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลอย่างชัดเจน และยังเห็นว่าระบบการตรวจสอบที่เป็นอยู่แบบเดิมเป็นสิ่งที่เหมาะสมดีอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการตรวจสอบอื่นอีก เพราะโดยธรรมชาติองค์การประเภทนี้ต้องการความเป็นอิสระ ในขณะที่อีกมุมหนึ่งการตรวจสอบขององค์การประเภทนี้ก็เป็นสิ่งที่ยังคงต้องมีอยู่เพราะมีสถานะเป็นองค์การของรัฐที่ใช้เงินสาธารณะ แต่การตรวจสอบที่มากเกินไปกว่าธรรมชาติขององค์การก็อาจถูกทักท้วงว่าเป็นการลดความคล่องตัว และความเป็นอิสระลง ซึ่งอาจขัดต่อเจตนารมณ์การจัดตั้งองค์การประเภทนี้ได้

ฉะนั้น การหาความเหมาะสมพอดีในการตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระให้สมดุลลงตัว จึงเป็นอีกประเด็นถกเถียงหนึ่ง ซึ่งในท้ายที่สุดอาจนำไปสู่ทางออกในเรื่องความโปร่งใสขององค์การ เพราะในเมื่อการตรวจสอบถูกมองว่าอาจขัดต่อธรรมชาติความเป็นอิสระขององค์การ การเพิ่มความโปร่งใสหรือความพร้อมในการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณะสามารถตรวจสอบมองเข้ามาได้ทุกเมื่อ จึงเป็นอีกทางออกหนึ่งที่น่าพิจารณาเป็นแนวทางการพัฒนาองค์การกึ่งอิสระต่อไปในอนาคต

## 6.4 ข้อจำกัดในการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ความพร้อมถูกตรวจสอบขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล มีข้อจำกัดในการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้ เน้นที่ความพร้อมถูกตรวจสอบของกรรมการองค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล จึงไม่ครอบคลุมความพร้อมถูกตรวจสอบระหว่างกรรมการ กับผู้บริหารสูงสุด (CEO) ของ

องค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาล เพราะโดยปกติ ความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการ กับผู้บริหารสูงสุด (CEO) จะเป็นในรูปแบบตามสายบังคับบัญชา (Hierarchy) ซึ่งเป็นความพร้อมถูกตรวจสอบแบบราชการ (Bureaucratic accountability) อยู่แล้ว

2. การศึกษาครั้งนี้ไม่ได้มุ่งเน้นศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาต่างประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านเวลา

3. การศึกษาครั้งนี้ไม่ครอบคลุมองค์การมหาชน และองค์การอิสระทั้งหมด เนื่องจากข้อจำกัดในด้านเวลา

4. การศึกษาครั้งนี้ไม่ได้ตอบคำถาม หรือให้ข้อบ่งชี้ในเชิงคุณค่า หรือตัดสินว่าระบบความพร้อมถูกตรวจสอบที่ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นอยู่นั้นดีหรือไม่ อย่างไร เพราะมุ่งอธิบายให้เห็นระบบความพร้อมถูกตรวจสอบที่ออกแบบมาให้รองรับกับธรรมชาติของแต่ละองค์การ

## 6.5 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

1. อาจมีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกรรมการ กับผู้บริหารสูงสุด (CEO) ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเพื่อให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

2. อาจมีการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับองค์การในต่างประเทศเพิ่มเติม หรือองค์การที่เป็นตัวแบบความสำเร็จ เพื่อให้เห็นความสอดคล้อง หรือความแตกต่างมากขึ้น

3. อาจขยายขอบเขตการศึกษาขององค์การให้ครอบคลุมองค์การมหาชน และองค์การอิสระของไทยทั้งหมด

4. อาจศึกษาในลักษณะพัฒนาตัววัดเชิงคุณค่า เพื่อตอบคำถามว่าระบบความพร้อมถูกตรวจสอบที่ขององค์การกึ่งอิสระจากรัฐบาลเป็นอยู่ นั้นดีหรือไม่ อย่างไร



## รายการอ้างอิง

### ภาษาอังกฤษ

- Ari Salminen and Kirsi Lehto. (2012). Accountable to Whom? Exploring the Challenge of Multiple Accountabilities in Finnish Public Administration. *Halduskultuur – Administrative Culture*, 13(2), 147-162.
- Bidhya Bowornwathana. (1997). Transforming Bureaucracies for The 21st century : The New Democratic Governance Paradigm. *Public Administration Quarterly*, 21(3).
- Bidhya Bowornwathana. (2001). The Politics of Governance Reform in Thailand. In Ali Farazmand (Ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration* (2 ed., pp. 421-443). New York: Marcel Dekker.
- Bidhya Bowornwathana. (2006). Autonomisation of the Thai state: some observations. *Public Administration and Development*, 26(1), 27-34.
- Bidhya Bowornwathana. (2011). History and Political Context of Public Administration in Thailand. In Evan M. Berman (Ed.), *Public Administration in Southeast Asia: Thailand, Philippines, Malaysia, Hong Kong and Macau* (pp. 29-52). New York: CRC Press.
- Christel Koop. (2011). Explaining the Accountability of Independent Agencies: The Importance of Political Salience. *Journal of Public Policy*, 31(02), 209-234.
- Christopher Pollitt, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen และ Colin Talbot. (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3), 271-290. doi: 10.1023/A:1012301400791
- Colin Talbot. (2004). The Agency idea Sometime old, sometimes new, sometimes borrowed, sometimes unture. In Christopher Pollitt และ Colin Talbot (Eds.), *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies Quangos and Contractualisation*. New York: Routledge.
- David Osborn. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity and Management Review*, 16(4).

- Donald J Savoir. (2010). Success and failure of Reform : Taking stock. In Jon Pierre และ Patricia W. Ingraham (Eds.), *Comparative administrative change and reform : Lessons learned*. Montreal: McGill-Queen' s University Press.
- Fred W. Riggs. (1964). *Administration in developing countries : the theory of prismatic society*. Boston: Houghton Mifflin.
- Geert Bouckert and Guy B.Peters. (2004). What is available and what is missing in the study of quangos? In Christopher Pollitt และ Colin Talbot (Eds.), *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies Quangos and Contractualisation*. New York: Routledge.
- House of Commons Public Administration Select Committee. (2014). *Who's accountable? Relationships between Government and arm's-length bodies* (pp. 47). (Online). Available: <https://www.publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpublicadm/110/110.pdf>
- Jerry L.Mashaw. (2006). Accountability and institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance. In Michael W.Dowdle (Ed.), *Public Accountability Designs,Dilemmas and Experiences* (1 ed., pp. 115-156). UK: Cambridge University Press.
- John Carver. (1997). *Boards That Make a Difference : A New Design for Leadership in Nonprofit and Public Organizations* (2 ed.). Sanfrancisco: Jossey-Bass.
- Jonathan GS Koppell. (2003). *The Politics of Quasi-Government : Hybrid Organizations and he Dynamics of Bureaucratic Control*. UK: Cambridge University Press.
- Juan J.Linz and Alferd Stepan. (1998). Toward consolidated democracies. In Takashi Inoguchi, Edward Newman และ John Keane (Eds.), *The Changing Nature of Democracy*. USA: The United Nations University.
- Larry Diamond. (2008). The Democratic Rollback The Resurgence of the Predatory State. *FOREIGN AFFAIRS*, 87(2), 36-48.
- Lucinda Maer. (2011). *Quangos* (Online). Available: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05609/SN05609.pdf>
- Mark Bovens. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers (EUROGOV)*.

- Mark Bovens. (2007). Public Accountability. In Evan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. และ Christopher Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Mark Bovens. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5).
- Melvin J. Dubnick และ Barbara S. Romzek. (1991). *American Public Administration Politics & the Management of Expectations*. New York: Macmillan publishing.
- Richard Mulgan. (2011). Accountability : An ever-expanding concept? Afterword : still expanding. In R.A.W. Rhodes (Ed.), *Public Administration 25 years of analysis and debate*. Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Robert K. Merton. (1957). Bureaucratic Structure and Personality. In Jay M. Shafritz, J. Steven Ott และ Yong Suk Jang (Eds.), *Classic of Organization Theory* (6 ed., pp. 103-111). USA: Thomson Wadsworth.
- Rod Hague and Martin Harrop. (2007). *Comparative Government and Politics* (7 ed.). New York: Palgrave Macmillan.

## ภาษาไทย

- กฎ ก.พ.ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479. (2480). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 54, 1151-1152. กรมมหาวิทยาลัย
- กรรมการคุรุสภาโดยตำแหน่ง. (สัมภาษณ์, 14 ธันวาคม 2558). สัมภาษณ์.
- กรรมการโดยตำแหน่ง สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (สัมภาษณ์, 29 มกราคม 2559). สัมภาษณ์.
- กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (สัมภาษณ์, 11 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.
- กรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (สัมภาษณ์, 28 ตุลาคม 2558). สัมภาษณ์.
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (สัมภาษณ์, 14 มกราคม 2559). สัมภาษณ์.
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (สัมภาษณ์, 1 ธันวาคม 2558). สัมภาษณ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ.
- กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (สัมภาษณ์, 16 พฤศจิกายน 2558). สัมภาษณ์.

กรรมการสภา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ. (สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2559). สัมภาษณ์.

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. (2547). *หลักเกณฑ์การตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง วิธีการตรวจสอบหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4(6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ. 2542 รหัส มลก.2*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว.

คณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.). (2541). *รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤติเศรษฐกิจ* (Online). Available: <http://tdri.or.th/research/po3/>  
คณะทำงานบริหารความเสี่ยง. (2558). *แผนบริหารความเสี่ยงประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558* (Online). Available:

[http://www.villagefund.or.th/Sitedirectory/my\\_files/2558Renew.pdf](http://www.villagefund.or.th/Sitedirectory/my_files/2558Renew.pdf)

จรัส สุวรรณเวลา. (2546). *จุดบอดบนทางสู่ธรรมภิบาล บทบาทขององค์การมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จตุมงคล โสณกุล. (2559). *สตูดิโออื่น*. กรุงเทพฯ: อัมรินทร์พรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง.

เฉลิมชัย ยอดมาลัย. (2559). *เขียนให้คิด : จากอดีตผู้จัดการสสส. สู่ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส* (Online). Available: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Jp6v6evnS1cJ:m.naewna.com/view/columntoday/22831&num=1&hl=en&gl=th&strip=0&wsrc=0>  
[Retrieved 7 กุมภาพันธ์]

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2554). *100 ปีแห่งการปฏิรูประบอบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจทางการเมือง* (4 ed.). กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.

เชษฐา ทรัพย์เย็น. (2556). *การศึกษาขบวนการแพทย์ชนบทในกระบวนการนโยบายระบบสุขภาพ: ขบวนการประชาสังคมส่งผลต่อประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ดุสิตบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

ทิพย์คันธา แก้วสุข. (2556). *ปัญหาที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรฐานวิชาชีพ ตามพระราชบัญญัติครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546*. (Online). Available: <http://law.nida.ac.th/main/images/Data/IS/thipkantha%20kaeosuk.pdf>  
[Retrieved 11 ธันวาคม 2558]

ไทยพับลิก้า. (2559). *พนักงานไทยพีบีเอส ฟ้องศาลปกครอง ล้มสรรหา ผอ.ไทยพีบีเอส คนใหม่* “หมอกฤษดา” ขาดคุณสมบัติ. (Online). Available: <http://thaipublica.org/2016/04/tpbs-18-4-2559/> [Retrieved 18 เมษายน]

- ไทยรัฐ. (2557). *บอร์ดครุสภาตั้งกรรมการสอบสรรหา อ.ก.ค.ศ.ฉาว.*, (Online). Available: <http://www.thairath.co.th/content/463774> [Retrieved 3 ธันวาคม 2558]
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558a). *ผังโครงสร้างองค์กร.* (Online). Available: <https://www.bot.or.th/Thai/AboutBOT/OrganizationAndExecutives/Pages/OrganizationChart.aspx> [Retrieved 29 พฤษภาคม 2558]
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2558b). *รายงานประจำปี ธนาคารแห่งประเทศไทย.* (Online). Available: <https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/Report/Pages/default.aspx> [Retrieved 29 พฤษภาคม 2558]
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). *หลักเกณฑ์การกำกับดูแลด้านกระบวนการสินเชื่อ.* (Online). Available: [https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg\\_HB/Documents/25580813\\_3-SFI-Credit.pdf](https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/PruReg_HB/Documents/25580813_3-SFI-Credit.pdf)
- นพดล เสงเจริญ. (2549). *องค์กรอิสระ : ความสำคัญต่อการปฏิรูปการเมืองและการปฏิรูประบบราชการ.* (Online). Available: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=895> [Retrieved 16 พ.ค.2559]
- นิสดารก์ เวชยานนท์. (2558). *ประวัติศาสตร์ระบบราชการและการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย (พ.ศ. 2418-ปัจจุบัน) (2 ed.).* นนทบุรี: รัตนาไตร.
- ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการครุสภา. (สัมภาษณ์, 26 พฤศจิกายน 2558). สัมภาษณ์.
- ประชาชาติธุรกิจออนไลน์. (2558). *นายกฯ เปิดโครงการสนับสนุนสินเชื่อกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง. หุ้น-การเงิน.* (Online). Available: [http://www.prachachat.net/news\\_detail.php?newsid=1442213694](http://www.prachachat.net/news_detail.php?newsid=1442213694) [Retrieved 4 กรกฎาคม 2559]
- ประธานกรรมการ ธนาคารแห่งประเทศไทย. (24 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.
- ประวีณ ณ นคร. (2539). *วิวัฒนาการของการบริหารราชการไทย. In มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (Ed.), เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย (14 ed.).* นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. (สัมภาษณ์, 27 พฤศจิกายน 2558). สัมภาษณ์.

- พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว. (2470). *พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงแถลงพระราชอาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2). (2487). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 61(ตอนที่ 63), 931-933.
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2479. (2479). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 53, 937-971.
- พระราชบัญญัติวิชาชีพอักษรกรรม. (2525). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 99(ตอนที่ 111), 1-24.
- พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2535). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 109(ตอนที่ 45), 6-13.
- พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา. (2546). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120(ตอนที่ 52 ก), 1-30.
- พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (2551). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125(ตอนที่ 8 ก), 1-25.
- พฤทธิสารณ ชุมพล. (2552). *ระบบการเมือง : ความรู้เบื้องต้น* (10 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พิศาล มุกดาร์สมิ. (2553). *มนุษย์กับพันธกิจของการเป็นสัตว์การเมืองพันธกิจอันไม่อาจปฏิเสธได้ วิชา สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ วัฒนธรรม* (Vol. 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิภาษา.
- ระชา ฤชชงค์, นภนาท อนุพงศ์พัฒน์ และโกมาตร จึงเสถียรทรัพย์. (2556). *แพทย์ชนบท ธรรมชาติของการเมืองสุขภาพ* (Online). Available: <http://www.hsri.or.th/researcher/media/printed-matter/detail/4560>
- ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544. (2544). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 118(ตอนที่ 67 ก), 14-25.
- ราชบัณฑิตยสถาน. (2552). *พจนานุกรมศัพท์รัฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน*. กรุงเทพฯ: อรุณการพิมพ์.
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2547). *วิวัฒนาการการเมืองการปกครองไทย* (9 ed.). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ศิริขวัญ วิเชียรเพลิศ. (2558). *กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2550). *การจัดตั้งที่วิสาหธรรมในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2558a). *โครงสร้างองค์กร*. (Online). Available:

<http://www.hsri.or.th/about/organize> [Retrieved 3 มิถุนายน 2558]

สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (2558b). *รายงานประจำปี 2557 สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข*

(สวรส.) (Online). Available: <http://www.hsri.or.th/researcher/media/printed-matter/detail/6548>

สมชัย จิตสุชน และจิราภรณ์ แผลงประพันธ์. (2549). *ผลงานด้านนโยบายประชานิยม : กรณีศึกษา กองทุนหมู่บ้านและจดทะเบียนคนจน*. In อัมมาร สยามวาลา (Ed.), *ประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของนโยบายรัฐบาลทักษิณ* (pp. 10-13). กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2544). *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร แถลงต่อรัฐสภา วันจันทร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544*.

สำนักข่าวอิศรา. (2558a). "สทบ." *รังทำยสมัยที่สาม-"สปลช."* *ชีวแชมป์ประเมินผลองค์การมหาชนปี 57*. (Online). Available: [http://www.isranews.org/isranews-news/item/41778-%E0%B8%B7news\\_41778.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item/41778-%E0%B8%B7news_41778.html) [Retrieved 4 กรกฎาคม 2559]

สำนักข่าวอิศรา. (2558b, 28 กุมภาพันธ์ 2558). *สำนักงาน ก.พ.ร. สรุปผลประเมินองค์การมหาชนปี 55-56 "สทบ." อยู่รั้งท้ายรอด*. (Online). Available: [http://www.isranews.org/isranews-news/item/36849-news02\\_36849.html](http://www.isranews.org/isranews-news/item/36849-news02_36849.html) [Retrieved 4 กรกฎาคม 2559]

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2559). *รายงานทางวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐสภาเรื่อง ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน*. กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สำนักงานก.พ.ร. (2554). *หน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการ : องค์การมหาชนและหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

สำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ. *วิสัยทัศน์*. (2559), (Online). Available: <http://www.villagefund.or.th/index.aspx?parent=433&pageid=469&directory=1989&pagename=content> [Retrieved 2 กรกฎาคม 2559]

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (ม.ป.ป.). *ประวัติ ก.พ.* (Online). Available: [http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88&catid=103&Itemid=191#content](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=88&catid=103&Itemid=191#content) [Retrieved 3 กรกฎาคม 2559]

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2553). *หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2558). *สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 30 กันยายน 2558 เรื่อง สรุปรายงานการประเมินผลองค์กรมหาชนที่จัดตั้ง ตามพระราชบัญญัติเฉพาะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557*. ข่าวเด่น. (Online). Available: [http://www.opdc.go.th/page.php?url=tab\\_view&cat=N&id=658](http://www.opdc.go.th/page.php?url=tab_view&cat=N&id=658) [Retrieved 4 กรกฎาคม 2559]
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (ม.ป.ป.). *แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานและประเมินผลองค์กรมหาชน* (Online). Available: <http://po.opdc.go.th/files/20120112100256.pdf>
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2555). *รายงานประจำปี 2554*. กรุงเทพฯ: บริษัทโบนัส พีเพรส จำกัด.
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2558a). *แผนปฏิบัติการราชการประจำปีงบประมาณ 2559 ของสำนักงานเลขาธิการคุรุสภา* (Online). Available: <http://www.ksp.or.th/ksp2013/download-file/index.php?ref=oGy3AxjjoGSapKESnJE4nKOxoFM3p0kyoJkanKETnJl4oaOCokS3EHkhoJ9anKE0nJA4LDoSo3QoSo3Q>
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2558b). *โครงสร้างสำนักงาน* (Online). Available: <http://www.ksp.or.th/ksp2013/profile/index.php?l=th&tid=2&mid=15&pid=10> [Retrieved 28 พฤษภาคม 2558]
- สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา. (2559). *รายงานประจำปี*. (Online). Available: <http://www.ksp.or.th/ksp2013/content/all.php?l=th&tid=2&mid=29> [Retrieved 7 กันยายน 2559]
- สำนักนโยบายการคลัง. (2557). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ* (Online). Available: <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=7148>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2547). *หนังสือที่ร.0504/12852 เรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราเงินเดือน หลักเกณฑ์การกำหนดเบี้ยประชุม และการพัฒนาการดำเนินงานและการประเมินผลองค์กรมหาชน* (Online). Available: <http://po.opdc.go.th/files/20120112100636.pdf>
- สำนักวินัยทางการเงินและการคลัง. (ม.ป.ป.). *แนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการทางวินัยงบประมาณและการคลัง*. บทความทางวิชาการ. (Online). Available: [http://dfmo.oag.go.th/images/contents/pdf\\_article/concpetual.pdf](http://dfmo.oag.go.th/images/contents/pdf_article/concpetual.pdf) [Retrieved 28 มิถุนายน 2559]



สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์. (2556). ผลกระทบของนโยบายโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองและโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML) : วิเคราะห์ความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างรัฐและท้องถิ่น ในมุมมองทางการเมือง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (2551). ข้อบังคับองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยจริยธรรมของกรรมการ ผู้บริหารและพนักงาน พ.ศ.2551 (Online). Available:

<http://org.thaipbs.or.th/announce/ethics/26> [Retrieved 12 ตุลาคม 2558]

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (2552). รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2551. กรุงเทพฯ: บริษัท พรินโพร จำกัด.

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (2558a). โครงสร้างองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย 2557. โครงสร้างองค์กร (Online).

Available:

<http://org.thaipbs.or.th/incoming/article575207.ece/BINARY/%E0%B9%82%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%87%E0%B8%AA%E0%B8%A3%E0%B9%89%E0%B8%B2%E0%B8%87%20update%2018%20jun%2014.pdf> [Retrieved 27พ.ค. 2558]

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (2558b). รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2557. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท. มหาวิทยาลัย

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (2559). รายงานประจำปี. ข้อมูลองค์กร (Online). Available: <https://org.thaipbs.or.th/announce/annualreport> [Retrieved 3 พฤษภาคม 2559]

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (2560). รายงานการดำเนินงานคณะอนุกรรมการรับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนจากประชาชน (Online). Available: <http://bog.thaipbs.or.th/complaint/report/> [Retrieved 2 เมษายน 2560]

อดีตกรรมการคຸຸສຸກາโดยตำแหน่ง. (สัมภาษณ์, 24 ธันวาคม 2558). สัมภาษณ์.

อดีตกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (สัมภาษณ์, 23 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.

อดีตกรรมการติดตามและประเมินผลการสนับสนุนการวิจัย. (สัมภาษณ์, 19 มกราคม 2559). สัมภาษณ์.

อดีตกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย. (สัมภาษณ์, 1 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.

อดีตกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559).

สัมภาษณ์.

อดีตกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.). (สัมภาษณ์, 12 มกราคม 2559). สัมภาษณ์.

อดีตประธานกรรมการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (สัมภาษณ์, 8 มกราคม 2559). สัมภาษณ์.

อดีตประธานกรรมการครุสภา. (สัมภาษณ์, 2 ธันวาคม 2558). สัมภาษณ์.

อดีตประธานกรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย.

(สัมภาษณ์, 2 พฤศจิกายน 2558). สัมภาษณ์.

อดีตประธานกรรมการนโยบาย องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย.

(สัมภาษณ์, 6 พฤศจิกายน 2558). สัมภาษณ์.

อดีตประธานสภาผู้ชมและผู้ฟังรายการ องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย. (สัมภาษณ์, 15 ธันวาคม 2558). สัมภาษณ์.

อดีตผู้ว่าการ ธนาคารแห่งประเทศไทย. (สัมภาษณ์, 12 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.

อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย. (สัมภาษณ์, 15 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.

อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย. (สัมภาษณ์, 19 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.

อดีตผู้อำนวยการ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข. (สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.

อดีตผู้อำนวยการ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. (สัมภาษณ์, 3 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.

อดีตอธิการบดี มหาวิทยาลัยมหิดล. (สัมภาษณ์, 17 กุมภาพันธ์ 2559). สัมภาษณ์.

อานนท์ ศักดิ์วีระวิชัย. (2558, 21 ตุลาคม 2558). *องค์การอิสระและองค์การเอกชนในเครือข่าย*

*ตระกูล ส : การไขว้ตำแหน่งและการขัดกันแห่งผลประโยชน์* (Online). Available:

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9580000118009>

[Retrieved 2 กุมภาพันธ์ 2559]

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนาและคณะ. (2553). *โครงการบทเรียนและข้อเสนอบทบาทขององค์การอิสระในการ*

*อภิบาลระบบสุขภาพไทย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข.



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## ภาคผนวก ก กฎหมายจัดตั้งองค์การ

เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์การที่เป็นกรณีศึกษามีเนื้อหาเป็นจำนวนมาก จึงแสดงเฉพาะ  
มาตราที่เกี่ยวข้อง ดังตารางต่อไปนี้

กฎหมายจัดตั้ง	มาตราที่เกี่ยวข้อง
พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ.2551	มาตรา 7 วัตถุประสงค์ มาตรา 17-28 กรรมการนโยบาย มาตรา 45-52 สภาผู้ชมฯ, การตรวจสอบ ควบคุม
พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ.2547	มาตรา 5,11 วัตถุประสงค์ มาตรา 16-20 คณะกรรมการ มาตรา 26-29 การตรวจสอบ ควบคุม
พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ.2535	มาตรา 4-10 คณะกรรมการ มาตรา 11 วัตถุประสงค์ มาตรา 21-22 การตรวจสอบ ควบคุม
พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.2546	มาตรา 8 วัตถุประสงค์ มาตรา 12-20 คณะกรรมการ มาตรา 75-77 การตรวจสอบ ควบคุม
พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2551	มาตรา 5,7,8 วัตถุประสงค์ มาตรา 17-28/5 คณะกรรมการธปท. มาตรา 28/13- 28/20 ผู้ว่าการฯ มาตรา 56-61 การตรวจสอบ ควบคุม มาตรา 66-75 บทกำหนดโทษ

หมายเหตุ : เชื่อมโยงแหล่งข้อมูลเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา

<http://www.ratchakitcha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp>

ภาคผนวก ข ตารางแสดงการเปรียบเทียบปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ  
องค์การกึ่งอิสระของไทยและอังกฤษ

ปัญหาความพร้อมถูกตรวจสอบ	องค์การกึ่งอิสระของไทย	องค์การกึ่งอิสระของอังกฤษ
ความชัดเจนในการถูกตรวจสอบ	ไม่ชัดเจน : ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยตรงจากหน่วยตรวจสอบหน่วยใดหน่วยหนึ่ง	ไม่ชัดเจน : บางหน่วยงานขึ้นต่อผู้ตรวจสอบมากกว่า 1 หน่วย
การรายงานประจำปีต่อรัฐสภา	-ไม่มีมาตรฐานการทำรายงาน -ไม่จริงจัง	-ข้อมูลไม่ทันสมัย -หน่วยงานบางส่วนไม่รายงาน
การแต่งตั้งกรรมการ	-มีหลักเกณฑ์ กระบวนการ ขั้นตอนเป็นของตนเอง	-มี Office of the Commissioner for Public Appointments -ไม่เปิดเผยรายละเอียด กระบวนการแต่งตั้ง
ความโปร่งใส	-ไม่เปิดเผยรายงานการประชุม กรรมการ	-ไม่เปิดเผยรายงานการประชุม กรรมการ
การประเมินผล	-มี สดง.แต่ตรวจแค่ Compliance และไม่มีอำนาจ ลงโทษ - มีกรมบัญชีกลางและก.พ.ร.แต่ ประเมินได้เพียง BSC	-มีระบบการทบทวนองค์การทุก 3 ปี (Triennial reviews) แต่ เน้นวัดเพียง output และใช้ BSC

ที่มา : House of Commons Public Administration Select Committee, 2014; Colin Talbot, 2004

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายธีระพล เกียรติพงษ์ สำเร็จการศึกษาหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับ 1 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2548 และสำเร็จการศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2551 โดยในระหว่างศึกษาระดับปริญญาโทได้รับทุนผู้ช่วยสอน (Teacher Assistant:TA) และได้ร่วมเป็นผู้ช่วยนักวิจัย (Research Assistant:RA) ในโครงการวิจัยต่างๆของสถาบันเอเชียศึกษา และสถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หลังจากนั้นได้เข้าทำงานประจำในตำแหน่งนักวิชาการศึกษา รับผิดชอบโครงการนักรับการเปลี่ยนแปลงรุ่นใหม่ (นปร.) สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (IGP) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นระยะเวลา 1 ปี 1 เดือน จากนั้นได้มีโอกาสทำหน้าที่อาจารย์พิเศษ ให้คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา รับผิดชอบรายวิชาสังคมศาสตร์เชิงบูรณาการอยู่ระยะหนึ่ง จึงเข้าเรียนหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระหว่างศึกษาในหลักสูตรรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้มีโอกาสทำหน้าที่อาจารย์พิเศษ ให้ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม และมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี ในรายวิชาการเปรียบเทียบวิธีวิจัยทางรัฐศาสตร์เบื้องต้น วิธีวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ภาครัฐ การพัฒนาองค์การภาครัฐและการบริหารการเปลี่ยนแปลง นโยบายคุณภาพชีวิตและสวัสดิการภาครัฐ และวิชาเตรียมฝึกงาน (คอมพิวเตอร์เบื้องต้น) นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ผู้ช่วยนักวิจัย นักวิจัย และผู้จัดการโครงการวิจัย ในหลายโครงการของคณะรัฐศาสตร์ และสถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และได้รับทุนอุดหนุนวิทยานิพนธ์ จากบัณฑิตวิทยาลัย