



คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

Constitution Drafting Committee (CDC)

ฉบับที่ ๑๔ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗

คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๔ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓ เพื่อพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญของคณะอนุกรรมการสภารัตถะในคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

นายคำณู สิริธิตสมาน โฆษกกรรมการฯ ขอเสนอรายงานความคืบหน้าในการทำงานของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

เรื่องที่หนึ่ง รายงานความคืบหน้าการพิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของพรรคการเมือง และกลุ่มการเมืองที่ได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ

ตามที่หัวหน้าพรรคการเมืองและผู้แทนพรรค ตลอดจนกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อการยกร่างรัฐธรรมนูญในประเด็น “จะยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้สังคมไทยมีอนาคตที่ดีเพื่อส่งมอบให้ลูกหลานได้อย่างไร” นั้น คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะของพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองตามกรอบโครงสร้างพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมครั้งที่ ๑๔ วันพฤหัสบดีที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗

เรื่องที่สอง รายงานผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ

๑. รายงานผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ คณะที่ ๕ ซึ่งพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนอง ภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดี และสถาบันการเมือง หมวด ๖ ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน โดยมีนายปรีชา วุฒารักษ์ เป็นประธานอนุกรรมการ สรุปดังนี้

ส่วนที่ ๑ สภาพปัญหา

๑. ปัญหาที่เกี่ยวกับประชาชน

๑.๑ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๑.๒ ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาจัดทำนโยบายสาธารณะหรือโครงการอันมีผลกระทบต่อประชาชน

๑.๓ ประชาชนขาดการตรวจสอบผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการของรัฐ

๑.๔ ประชาชนผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ได้รับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวจากรัฐ

๑.๕ ประชาชนขาดการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการใดอันเป็นการปกป้องประโยชน์สาธารณะที่เป็นเอกภาพ อันส่งผลให้ไม่สามารถสะท้อนปัญหาไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. ปัญหาที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒.๑ การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการบริการสาธารณะอันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อนโยบายสาธารณะของรัฐอันมีเหตุผลมาจากการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินนั้น มีการนำนโยบายที่มาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลมากำหนดเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากมิได้มีการกำหนดแผนหรือนโยบายของชาติไว้เพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินทุกรัฐบาลต้องผูกพันที่ต้องดำเนินการตามแผนหรือนโยบายของชาติที่กำหนดไว้

๒.๒ การเข้ามาแทรกแซงในการปฏิบัติหน้าที่และในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๒.๓ การเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐอันส่งผลให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ

๒.๔ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมาย

๓. ปัญหาที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓.๑ ขาดความเป็นกลางทางการเมือง

๓.๒ ขาดการบริหารราชการที่เป็นไปตามหลักธรรมาธิบาล

๓.๓ การปฏิบัติราชการอันเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร

๓.๔ ขาดการรวมกลุ่มเพื่อปกป้อง ผดุงเกียรติ และศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการอันเป็นเกราะป้องกันการเข้ามาแทรกแซงโดยมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่และการแต่งตั้งหรือโยกย้าย

๓.๕ ขาดการคุ้มครองข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้วถูกแทรกแซงโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากองค์กรกลางบริหารงานบุคคล

ส่วนที่ ๒ หลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

๑. หลักการในการแก้ไขปัญหาคือเกี่ยวกับประชาชน

๑.๑ กำหนดประชาชนผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับการคุ้มครองผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวจากรัฐ

๑.๒ กำหนดให้รัฐส่งเสริมและสนับสนุนประชาชนมีการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการใดอันเป็นการปกป้องประโยชน์สาธารณะที่เป็นเอกภาพ อันส่งผลให้สามารถสะท้อนปัญหาไปถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. หลักการในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒.๑ กำหนดแผนหรือนโยบายของชาติไว้เพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินทุกรัฐบาลต้องผูกพันที่ต้องดำเนินการตามแผนหรือนโยบายของชาติที่กำหนดไว้แล้วนั้น เพื่อความต่อเนื่องในการดำเนินการบริการสาธารณะอันส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐ

๒.๒ จำกัดอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในทางการเมืองและทางกฎหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒.๓ จำกัดอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการแต่งตั้งหรือโยกย้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

๓. หลักการในการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓.๑ สร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นกลางทางการเมือง

๓.๒ สร้างการบริหารราชการที่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

๓.๓ สร้างการปฏิบัติราชการอันเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด

๓.๔ ส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อปกป้อง ผดุงเกียรติ และศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการอันเป็นเกราะป้องกันการเข้ามาแทรกแซงโดยมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่

๓.๕ กำหนดบทบาทขององค์กรกลางบริหารงานบุคคลในการคุ้มครองข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริตแล้วถูกแทรกแซงโดยมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ข้าราชการ

ส่วนที่ ๓ บทวิเคราะห์

ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเป็นไปในลักษณะที่ประชาชนสามารถตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้องสร้างกลไกเพื่อให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปในลักษณะที่อยู่บนหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

๒. รายงานผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ คณะที่ ๔ ซึ่งพิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญในส่วนของ ภาค ๒ ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง หมวด ๕ การคลัง และการงบประมาณของรัฐ โดยมี นายจรัส สุวรรณมาลา เป็นประธานอนุกรรมการฯ สรุปดังนี้

คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณากรอบการจัดทำรัฐธรรมนูญฯ โดยที่ประชุมได้กำหนดกรอบแนวทางเบื้องต้นในการพิจารณากร่างรัฐธรรมนูญตามรูปแบบที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนด ประกอบด้วย

ส่วนที่ ๑ สภาพปัญหาหลัก

ประเด็นที่ ๑ : คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการต่าง ๆ มีการก่อหนี้สาธารณะและใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยไม่ผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้น จนเกิดความสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น

ประเด็นที่ ๒ : สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แสวงหาประโยชน์จากการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินโดยผ่านการจัดทำ “งบแปรงูตติ” กันอย่างกว้างขวางมากขึ้น ส่งผลทำให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินขาดทิศทางที่ชัดเจนในการมุ่งไปสู่การบรรลุยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

ประเด็นที่ ๓ : คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการก่อหนี้ผูกพันเพิ่มมากขึ้นและนำเงินไปใช้จ่ายอย่างไม่คุ้มค่า ขาดประสิทธิภาพ

ประเด็นที่ ๔ : ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐของไทยในปัจจุบันเน้นการบริหารงานแบบรวมศูนย์เป็นการบริหารในระบบปิด ไม่สนองตอบการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงในระดับพื้นที่ และไม่สนับสนุนต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกระบวนกาตัดสินใจทางการเงินการคลังและงบประมาณ

ประเด็นที่ ๕ : กฎหมายด้านการเงินการคลังและงบประมาณของไทยฉบับต่าง ๆ มีเนื้อหาที่ล้าหลัง มีช่องว่างในการใช้อำนาจทางการเงินการคลังและการงบประมาณ ไม่ส่งเสริมต่อหลักความรับผิดชอบและการส่งเสริมธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังภาครัฐ

ส่วนที่ ๒ หลักการสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหา

๑. แนวทางแก้ไขปัญหาประเด็นที่ ๑ กำหนดนิยามของเงินแผ่นดินและการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินให้มีความครอบคลุม

กำหนดให้ “เงินแผ่นดิน” ประกอบด้วยเงินรายได้ นำส่งคลังทั้งมวล เงินกู้โดยกระทรวงการคลังเงินและทรัพย์สินในความครองของรัฐ ทั้งนี้ ไม่รวมเงินฝาก เงินโอน เงินและทรัพย์สินซึ่งหน่วยงานของรัฐมีไว้ในครอบครอง แต่รัฐมิได้เป็นเจ้าของโดยตรง ตลอดจนถึงเงินและทรัพย์สินในความครอบครองของกิจการรัฐวิสาหกิจ

ทั้งนี้ เป็นการกำหนดคำนิยามไว้เบื้องต้น คณะอนุกรรมการจะทำการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อกำหนดนิยามของ “เงินแผ่นดิน” ให้ครอบคลุมและรัดกุมมากยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กำหนดให้การใช้เงินแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่มิได้ให้คำนิยามหรือขอบเขตของเงินแผ่นดินไว้ในที่ใด ๆ มาก่อน ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการหาช่องทางใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันโดยไม่ผ่านระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือที่เรียกว่า “รายจ่ายนอกงบประมาณ” มากขึ้นเป็นลำดับ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้นมา ในช่วงหลัง ๆ ผู้รับผิดชอบในกระทรวงการคลังอธิบายต่อสาธารณชนว่า “เงินกู้มิใช่เงินแผ่นดินจึงไม่จำเป็นต้องจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี” ซึ่งเป็นตีความหมาย “เงินแผ่นดิน” เพื่อเอื้อให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการใช้เงินกู้ได้โดยไม่ผ่านกระบวนการตามปกติ และเป็นแนวปฏิบัติที่ขัดต่อหลักการปกครองแบบประชาธิปไตย (หลักความรับผิดชอบต่อประชาชน) จนสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลังมากขึ้น ดังที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนในช่วงรัฐบาลที่ผ่านมา

การกำหนดขอบเขตหรือนิยามของเงินแผ่นดินให้ชัดเจนมีวัตถุประสงค์ ๒ ประการควบคู่กัน กล่าวคือ ประการแรก เพื่อป้องกันปัญหาตีความ “เงินแผ่นดิน” ให้มีขอบเขตจำกัด เพื่อประโยชน์ในการเมืองดังเช่นที่เคยปฏิบัติกันมา และประการที่สอง เพื่อป้องกันมิให้คณะรัฐมนตรีและส่วนราชการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณได้โดยไม่มีขอบเขตจำกัด ดังเช่นที่เคยปฏิบัติกันมา

๒. แนวทางการแก้ไขปัญหาดังที่ ๒ กำหนดมาตรการป้องกันการแปรญัตติงบประมาณโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กำหนดให้นำเงินงบประมาณที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แปรญัตติเปลี่ยนแปลง (งบแปรญัตติ) ไปไว้ในงบประมาณส่วนใดส่วนหนึ่ง ซึ่งไม่สามารถนำไปจัดสรรหรือใช้จ่ายเพิ่มเติมในลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่ ส.ส. โดยตรงได้)

๓. แนวทางการแก้ไขปัญหาดังที่ ๓ กำหนดมาตรการตรวจสอบด้านการเงินการคลังภาครัฐที่เข้มข้นขึ้น และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบในการจัดทำข้อมูลทางการเงินการคลังและการงบประมาณและเปิดเผยต่อรัฐสภาและต่อสาธารณะ

กำหนดหลักการให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ใต้สวนข้อเท็จจริง กรณีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการก่อหนี้ผูกพันของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ หน่วยงานรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีหลักฐานเชื่อถือได้ หรือเล็งเห็นผลได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ หรือก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ และสรุปสำนวนส่งให้ศาลวินัยการเงินการคลังและงบประมาณพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า อีกทั้ง ให้จัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อรัฐสภา และเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นประจำทุกปี

๔. แนวทางการแก้ไขปัญหาดังที่ ๔ ปรับปรุงระบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้ระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบใหม่ ซึ่งรู้จักกันในชื่อของ “งบประมาณสองขา” (Comprehensive budget) มาใช้แทนระบบงบประมาณแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ในระบบงบประมาณสองขานี้ รัฐบาลจะต้องเสนอรายงานเศรษฐกิจ กรอบนโยบายการคลัง งบประมาณรายจ่าย ซึ่งประกอบด้วยรายได้ และเงินกู้ที่คาดว่าจะดำเนินการในปีงบประมาณ พร้อมทั้งเสนองบประมาณรายจ่าย จำแนกตามส่วนราชการ แผนงาน โครงการ ฯลฯ ตามที่กฎหมายวิธีการงบประมาณกำหนด และเป็นระบบเปิดและส่งเสริมต่อการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน

๔.๑ กำหนดให้การจัดแบ่งประเภทภาษีและรายได้จากแหล่งรายได้อื่น ๆ ระหว่างรัฐบาลและองค์กร

๔.๒ กำหนดให้มีการจัดระบบงบประมาณในเชิงพื้นที่ ควบคู่ไปกับงบประมาณฐานหน่วยงาน และแผนงาน

๔.๓ กำหนดให้การจัดทำงบประมาณยึดหลักการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของประชาชน

๕. แนวทางการแก้ไขปัญหาดังที่ ๕ ปรับปรุงกฎหมายด้านการเงินการคลังของไทยเพื่อบูรณาการการบริหารงานคลังสาธารณะตามหลักความรับผิดชอบและธรรมาภิบาลทางการเงินการคลังของภาครัฐ

กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้านการเงินการคลังและงบประมาณของ
รัฐให้เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบและธรรมาภิบาลทางการคลังของรัฐ ประกอบด้วยกฎหมายการบริหาร
การเงินการคลัง กฎหมายวิธีการงบประมาณ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ กฎหมายการจัดซื้อภาครัฐ
กฎหมายการกระจายอำนาจทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชน และกฎหมายการตรวจเงินแผ่นดิน
เรื่องอื่น ๆ

กำหนดให้มีการประชุมครั้งต่อไป วันจันทร์ที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

จัดทำและเผยแพร่โดย
ทีมงานโฆษกคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
๔ ธันวาคม ๒๕๕๗

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ โทรศัพท์ ๐ ๒๒๔๔ ๑๒๖๓ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๒๖๒ www.parliament.go.th