



เอกสารประกอบการสัมมนา
“หลักเกณฑ์การใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย”

วันพุธ ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐

เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๐๐ น.

ณ ห้อง Mayfair Ballroom B ชั้น ๑๑

โรงแรมเดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ

จัดโดย

กองหลักนิติบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หลักเกณฑ์การจัดตั้งคณะกรรมการในประเทศออสเตรเลีย

นางสาวกัญญภัทร รัตนวิลาส

ในระดับสหพันธรัฐ National Commission of Audit ได้จัดทำรายงาน Towards Responsible Government ซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดระเบียบและลดจำนวนหน่วยงานและคณะกรรมการในภาครัฐ โดยเสนอให้นำหน่วยงานอิสระเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระทรวงเท่าที่สามารถจะกระทำได้ โดยให้กระทรวงรับผิดชอบงานในด้านนโยบาย และให้หน่วยงานอิสระ (agencies) รับผิดชอบงานในด้านการให้บริการ (service deliveries)^๑ และเสนอให้กระทรวงต่าง ๆ ทบทวนหน่วยงานและคณะกรรมการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อลดจำนวนหน่วยงานและคณะกรรมการ โดยควรยุบเลิกหน่วยงานหรือคณะกรรมการหากไม่มีความจำเป็น หากภาคเอกชนหรือหน่วยงานไม่แสวงหากำไรสามารถให้บริการได้ดีกว่า หรือหากเป็นหน่วยงานที่มีอยู่เพื่อแต่งตั้งบุคลากรของหน่วยงานอื่นเท่านั้น^๒

ในระดับมลรัฐ พบเอกสารเกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งคณะกรรมการของมลรัฐจำนวน ๒ มลรัฐด้วยกัน ได้แก่ มลรัฐ New South Wales และมลรัฐ South Australia ในส่วนของมลรัฐ New South Wales เป็นเอกสารชื่อ NSW Government Boards and Committees Guidelines จัดทำโดย Department of Premier and Cabinet มีการกล่าวถึงหลักเกณฑ์ในการตั้งคณะกรรมการใหม่โดยสังเขปว่าการกำหนดให้มีคณะกรรมการในโครงสร้างการบริหารของหน่วยงานจะเป็นประโยชน์ในกรณีที่หน่วยงานนั้นมีอำนาจมาก มีความเสี่ยงทางการดำเนินการและทางการเงินสูง หรือจำเป็นต้องมีอิสระจากองค์กรหรือบุคคลในตำแหน่งอื่น^๓

สำหรับมลรัฐ South Australia ได้มีการจัดทำเอกสารหนังสือเวียน (circular) เรื่อง Establishment and governance requirements for government boards and committees เพื่อเป็นแนวทางในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาจัดตั้งคณะกรรมการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการแพร่หลายของคณะกรรมการในการบริหารราชการของรัฐบาลมลรัฐ South Australia และเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับการอนุมัติการจัดตั้งคณะกรรมการ แนวทางการกำหนดโครงสร้างของหน่วยงานรัฐ และกำหนดให้มีการทบทวนความจำเป็นของคณะกรรมการที่มีอยู่อย่างสม่ำเสมอ

จากเอกสารของมลรัฐ South Australia คณะกรรมการเป็นกลไกการรับฟังความคิดเห็นและข้อมูลจากชุมชนเพื่อประกอบการตัดสินใจของรัฐบาลที่เป็นที่นิยมมาเป็นเวลานาน ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งตามกฎหมายหรือคณะกรรมการให้คำแนะนำที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีวิธีการรับฟังความคิดเห็นวิธีอื่นและกลไกคณะกรรมการก็มีปัญหาในเรื่องความไม่แน่นอนของความสำเร็จซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการรัฐ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ผู้ว่าราชการรัฐจึงได้มีนโยบายปฏิรูปคณะกรรมการในรัฐบาลเพื่อยุบเลิกคณะกรรมการที่ไม่จำเป็นและปฏิรูปคณะกรรมการที่คงอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

^๑National Committee of Audit, *Towards Responsible Government: The Report of the National Commission of Audit - Phase One*, <http://www.ncoa.gov.au/report/phase-one/part-b/9-rationalising-streamlining-government-bodies.html>.

^๒National Committee of Audit, *Towards Responsible Government: The Report of the National Commission of Audit - Phase One*, <http://www.ncoa.gov.au/report/phase-one/part-b/9-3-boards-committees-councils.html>.

^๓New South Wales Government Premier and Cabinet, *NSW Government Boards and Committee Guidelines*, https://www.boards.dpc.nsw.gov.au/publications-folder/NSW_Government_Boards_and_Committee_Guidelines_-_Updated_September_2015.pdf, p6.

ลดความซ้ำซ้อน และเพิ่มความรับผิดชอบ (accountability) ของคณะกรรมการ ซึ่งส่วนหนึ่งคือการออกหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการใหม่ด้วย

หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการใหม่ของรัฐบาลมลรัฐ South Australia^๕

ก่อนการจัดตั้งคณะกรรมการไม่ว่าจะจัดตั้งตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม มีหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาก่อน ดังนี้

(๑) การมีส่วนร่วมจากชุมชน (community engagement) เป็นวิธีการรับฟังความเห็น เพื่อให้ข้อมูลต่อการตัดสินใจของรัฐที่เหมาะสมกว่าการใช้คณะกรรมการหรือไม่ แม้ที่ผ่านมา การตั้งคณะกรรมการแนะนำหรือคณะกรรมการที่ปรึกษาจะสามารถให้ข้อมูลเพื่อช่วยรัฐบาลในการตัดสินใจ แต่ปัจจุบันก็มีวิธีการอื่นในการให้ชุมชนมีส่วนร่วม เช่น โซเชียลมีเดีย การจัดประชุมในชุมชน การทำเวิร์คช็อป หรือการทำเซอร์เวย์ ซึ่งวิธีการเหล่านี้ช่วยให้สามารถเข้าถึงผู้มีส่วนได้เสียและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ได้ทั่วถึงกว่า ช่วยให้รัฐบาลสามารถเข้าถึงมุมมองและทางแก้ปัญหาที่หลากหลายกว่าที่คณะกรรมการจะสามารถให้ได้

(๒) กระทรวงสามารถทำหน้าที่นั้น ๆ เองได้ดีกว่าการจัดตั้งหน่วยงานเพิ่มหรือไม่ การให้กระทรวงทำหน้าที่เองมีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะในเรื่องของความรับผิดชอบ (accountability) และความยืดหยุ่นในการทำงาน รัฐมนตรีมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัดของตน ต่อรัฐสภา ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง และการแบ่งส่วนราชการออกเป็นระดับต่าง ๆ ก็คือโครงสร้างที่รัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาควบคุมโดยตรง โดยหัวหน้าส่วนราชการมีความรับผิดชอบตรงต่อรัฐมนตรีตามลำดับไป นอกจากนี้ โครงสร้างของส่วนราชการยังมีความยืดหยุ่นมากกว่าหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมาย เนื่องจากสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขขอบเขตของภาระหน้าที่ให้เหมาะสมกับความต้องการได้ง่ายกว่าตามดุลพินิจของฝ่ายบริหาร

(๓) การชั่งน้ำหนักว่าควรให้กระทรวงทำหน้าที่เองหรือควรตั้งคณะกรรมการโดยใช้ Threshold Test ซึ่งมีเกณฑ์ ดังนี้

- จำเป็นต้องมีการทำหน้าที่นั้นหรือไม่
- หากจำเป็น รัฐควรเป็นผู้ทำหน้าที่นั้นหรือไม่
- หากรัฐควรทำ มีเหตุผลใดที่กระทรวงหรือหน่วยงานที่มีอยู่แล้วไม่ควรหรือไม่สามารถ

ทำหน้าที่นั้นได้ ตัวอย่างสาเหตุที่ควรพิจารณาตั้งหน่วยงานใหม่มีเช่น หน้าที่นั้นเป็นหน้าที่กำกับดูแลและการตัดสินใจของหน่วยงานผูกพันรัฐบาล หน้าที่นั้นควรมีระยะห่างจากรัฐมนตรี หน้าที่นั้นเป็นหน้าที่เชิงพาณิชย์และจำเป็นต้องมีโครงสร้างบริษัท หน้าที่นั้นต้องได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชนว่าคำแนะนำ ข้อเสนอแนะ ข้อเท็จจริง หรือสถิติต่าง ๆ ของหน่วยงานนั้นต้องเป็นอิสระและเป็นกลางทางการเมือง

(๔) หากการจัดตั้งหน่วยงานใหม่เหมาะสมกว่าการให้กระทรวงทำหน้าที่เอง รูปแบบของหน่วยงานใดเหมาะสมต่อการทำหน้าที่นั้น โดยรูปแบบของหน่วยงาน คือ statutory authorities^๕ รัฐวิสาหกิจ (public corporations) และหน่วยงานให้คำแนะนำ (advisory bodies)

(๕) เมื่อเลือกรูปแบบหน่วยงานแล้ว โครงสร้างหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องมีคณะกรรมการหรือไม่ เช่น การใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นจำเป็นต้องเป็นไปโดยอิสระหรือไม่ (คณะกรรมการสามารถ

^๕ Government of South Australia's Department of Premier and Cabinet, *Establishment and governance requirements for government boards and committees*, Department of Premier and Cabinet Circular, <http://www.dpc.sa.gov.au/documents/rendition/B17572>, p3-11.

^๕ หน่วยงานอิสระของรัฐมีสภาพนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ สามารถแบ่งประเภทตามอำนาจหน้าที่ออกเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการที่ไม่ใช่บริการเชิงพาณิชย์ (non-commercial service delivery) หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการเชิงพาณิชย์ (commercial service delivery) และหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory)

คุ้มครองและสนับสนุนความเป็นอิสระของหน่วยงานได้) รัฐมนตรีหรือกระทรวงที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น จำเป็นต้องได้รับรายงานโดยตรงจากฝ่ายบริหารของหน่วยงานหรือไม่ หรือจำเป็นต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะ หรือการตัดสินใจของผู้เชี่ยวชาญ และมุมมองหรือประสบการณ์ที่หลากหลาย ซึ่งการมีส่วนร่วมของชุมชน ไม่สามารถจัดให้ได้หรือไม่

ตัวอย่าง check list หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการของมลรัฐ South Australia^๖

APPENDIX 1: BUSINESS CASE TO ESTABLISH A NEW BOARD				
THIS FORM MUST BE ATTACHED TO THE CABINET SUBMISSION				
Proposed name of new entity				
Brief description of role				
Minister				
Department (if applicable)				
THRESHOLD TEST	Q1	Does the function need to be undertaken?	<i>please tick (-)</i>	
			YES	NO
	<i>insert explanation</i>			
	Q2	Should the SA Government undertake the function?	YES	NO
	<i>insert explanation</i>			
	Q3	Is there any compelling reason why a department or existing body cannot, or should not, undertake the proposed function?	YES	NO
<i>insert explanation</i>				
STRUCTURAL FRAMEWORK	<i>insert explanation of choice of structural framework</i>			
BOARD TEST	<i>insert explanation of why a board is required</i>			
APPROVALS	<i>(signature)</i> CHIEF EXECUTIVE <i>Date:</i>	<i>(signature)</i> MINISTER <i>Date:</i>		

^๖ Government of South Australia's Department of Premier and Cabinet, *Establishment and governance requirements for government boards and committees*, p15.

การแบ่งประเภทคณะกรรมการของประเทศฮ่องกง

นางสาวกัญญภัทร รัตน์วิลาส

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๐ คณะทำงานด้านกิจการภายในของสภานิติบัญญัติฮ่องกง (Legislative Council Panel on Home Affairs) ได้พิจารณาทบทวนเกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานตามกฎหมาย (Advisory and Statutory Bodies) ซึ่งคณะกรรมการตามกฎหมายเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานประเภทนี้ด้วย โดยการทบทวนดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกิจการภายใน (Home Affairs Bureau) มีเป้าหมายเพื่อปรับปรุง จัดระเบียบโครงสร้างของหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในรายงาน Interim Report No. 2 – Classification of Advisory and Statutory Bodies^๗ ได้มีการแบ่งประเภทหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานตามกฎหมายตาม ๒ ลักษณะ กล่าวคือ การแบ่งประเภทตามสถานะของหน่วยงาน และการแบ่งประเภทตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน

สำหรับการแบ่งประเภทตามสถานะของหน่วยงาน สามารถแบ่งออกเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมาย (statutory bodies) และหน่วยงานที่ไม่ได้จัดตั้งตามกฎหมาย (non-statutory bodies) โดยหน่วยงานที่จัดตั้งตามกฎหมายสามารถเป็นได้ทั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำและหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหาร ในขณะที่หน่วยงานที่ไม่ได้จัดตั้งตามกฎหมายมักเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ

ส่วนการแบ่งประเภทตามอำนาจหน้าที่ รายงานของคณะทำงานได้แบ่งหน่วยงานออกเป็น ๗ ประเภทด้วยกัน คือ

- ๑) คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ให้คำแนะนำ (advisory boards and committees)
 - ๒) หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่กระทรวง (non-departmental public bodies)
 - ๓) คณะกรรมการและหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory boards and bodies)
 - ๔) คณะกรรมการอุทธรณ์ (appeal boards)
 - ๕) คณะกรรมการให้คำแนะนำและคณะกรรมการบริหารของทรัสต์ กองทุน และโครงการเงินอุดหนุน (advisory and management boards of trusts, funds, and funding schemes)
 - ๖) รัฐวิสาหกิจ (public corporations)
 - ๗) คณะกรรมการอื่น ๆ (miscellaneous boards and committees)
- โดยคณะกรรมการและหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory boards and bodies) สามารถแบ่งออกเป็น ๔ ประเภทด้วยกัน คือ คณะกรรมการจดทะเบียน (registration board) คณะกรรมการอนุญาต (licensing board) คณะกรรมการควบคุมดูแล (supervisory board) และหน่วยงานกำกับดูแล (regulatory body)

นอกจากนี้ ในรายงานวิจัยของสำนักเลขาธิการของ Legislative Council เกี่ยวกับระบบคณะกรรมการให้คำแนะนำ (advisory committees) ในต่างประเทศ^๘ มีการแบ่งประเภทของคณะกรรมการ (boards and committees) ออกเป็นคณะกรรมการให้คำแนะนำ (advisory committees) คณะกรรมการ

^๗ Legislative Council Panel on Home Affairs, *Review of Advisory and Statutory Bodies: Interim Report No. 2 – Classification of Advisory and Statutory Bodies*, <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/panels/ha/papers/ha0213cb2-1263-03e.pdf>.

^๘ Vicky Lee and Augusta Ho, *System of Advisory Committees in Some Overseas Places*, <http://www.legco.gov.hk/yr02-03/english/sec/library/0203rp03e.pdf>.

ที่มีอำนาจตุลาการ (adjudicative boards/tribunals) คณะกรรมการบริหาร (governing boards) และ คณะกรรมการกำกับดูแล (regulatory boards)

อนึ่ง ในส่วนของรายละเอียดการทบทวนของคณะกรรมการ มีการที่นำเสนอใจเกี่ยวกับ องค์ประกอบของคณะกรรมการ ๒ ประการ คือ การกำหนดเป็นหลักทั่วไปให้กรรมการที่ไม่ใช่ข้าราชการ ในหน่วยงานที่ปรึกษาและหน่วยงานตามกฎหมายดำรงตำแหน่งในหน่วยงานดังกล่าวได้ไม่เกิน ๖ ปี (the six-year rule)^๙ และให้กรรมการแต่ละคนดำรงตำแหน่งในหน่วยงานได้ไม่เกิน ๖ หน่วยงาน (the six-board rule)^{๑๐}

^๙ Legislative Council Panel on Home Affairs, *Review of Advisory and Statutory Bodies: Interim Report No. 6 – The 6-year Rule*, <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/panels/ha/papers/ha0416cb2-1991-1e.pdf>.

^{๑๐} Legislative Council Panel on Home Affairs, *Review of Advisory and Statutory Bodies: Interim Report No. 7 – The 6-board Rule*, <http://www.legco.gov.hk/yr03-04/english/panels/ha/papers/ha0416cb2-1991-1e.pdf>.