

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

ลินจง อ้อชัยภูมิ*

รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ วัตถุประสงค์ในการศึกษาเป็นการศึกษาข้อมูลพื้นฐาน และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐ หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย และหลักการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครอง รวมทั้งศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐในต่างประเทศและในประเทศไทย ตลอดจนวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายในประเทศไทย ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม และสามารถแก้ไขปัญหานั้นเกิดจากกฎหมายของประเทศไทย

จากการศึกษา พบว่า เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ดังนี้ 1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแบบพิเศษในการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ 2) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ และ 3) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเพื่อป้องกันการแทรกแซงเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ และวิธีการที่เหมาะสมสำหรับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ เกิดช่องว่างของกฎหมาย ทำให้การจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐไม่โปร่งใส ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล เนื่องจากมีการแสวงหาประโยชน์จากกระบวนการจัดซื้อหรือการจ้างเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐโดยการจัดซื้อจัดจ้างแบบพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และมีเนื้อหาเป็นการประชาสัมพันธ์บุคคลเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล หรือมีลักษณะที่สื่อไปในหาเสียงทางการเมืองหรือเพื่อประโยชน์ทางการเมืองสำหรับการเลือกตั้งในอนาคต ทำให้งบประมาณที่ใช้จ่ายเพื่อการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐไม่เกิดแก่ประโยชน์ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นผู้เสียภาษี

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรให้นำแนวคิด ทฤษฎี ของกฎหมายมหาชน ได้แก่ หลักนิติรัฐ หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย หลักการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครอง และหลักการตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย แคนาดา สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา มาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยในระยะสั้น ประเทศไทยควรออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดทำโครงการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการจัดทำสื่อหรือการจ้างเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ข้อห้ามการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ และการตรวจสอบเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐก่อนการจัดทำสื่อหรือก่อนการเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์ หรือในระยะยาวประเทศไทยควรตราพระราชบัญญัติโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเป็นการเฉพาะ ตั้งแต่กระบวนการเสนอโครงการ วิธีการจัดทำสื่อหรือการจ้างเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ข้อห้ามการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ และการตรวจสอบเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐก่อนการจัดทำสื่อหรือก่อนการเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ซึ่งจะส่งผลดีทำให้มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ชัดเจน และเหมาะสม ทำให้การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐมีความโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งยังมีเนื้อหาสาระที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

1. บทนำ

จากการศึกษาผู้วิจัยพบปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเป็นการเฉพาะในประเด็นดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแบบพิเศษในการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการจัดทำ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเป็นการเฉพาะ การจัดทำสื่อหรือการจ้างเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐจึงต้องใช้บังคับ โดยอนุโลมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์พ.ศ. 2549 (สำหรับราชการส่วนกลาง) ทำให้มีการจัดทำสื่อหรือจ้างการเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ โดยการจัดซื้อจัดจ้าง โดยใช้วิธีพิเศษ เป็นช่องว่างให้มีการแสวง

ประโยชน์จากกระบวนการจัดทำสื่อหรือจ้างเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเกิดการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ทำให้ไม่มีกฎหมายที่กำหนดเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ตลอดจนข้อห้ามการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ทำให้มีการบิดเบือนหรือแทรกแซงเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ โดยมีการนำรูปภาพ ชื่อ และตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการ นักการเมือง หรือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใส่ลงในสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน โดยมีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคลหรือมีรูปแบบเนื้อหาในลักษณะที่สื่อไปในทางหาเสียงทางการเมืองหรือเพื่อประโยชน์ทางการเมือง ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเพื่อป้องกันการแทรกแซงเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐการที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ทำให้ไม่มีกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐจึงมีเพียงการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายในทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเท่านั้น ทำให้ไม่มีองค์กรที่มีหน้าที่และมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการดำเนินโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่มีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์บุคคลเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง หรือสื่อไปในทางหาเสียงทางการเมือง ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไม่เหมาะสมและขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล กระทบต้องงบประมาณแผ่นดินและประโยชน์ของประชาชน

2. ข้อมูลพื้นฐาน และหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

2.1 ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ของภาครัฐและงบประมาณ

การที่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการประชาสัมพันธ์กับประชาชนก็ด้วยเหตุผลสำคัญจำเป็นยิ่ง 2 ประการ คือ ประการแรก การปกครองในระบอบประชาธิปไตย หน่วยงานของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานเรื่องราวต่างๆ ให้ประชาชนทราบ และประการที่สอง การบริหารงานประเทศที่มีประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนย่อมต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของประชาชน (ชัชวาลย์ อยู่คงศักดิ์ , 2544 : 601)

“งบประมาณแผ่นดิน” เป็นกฎหมายที่ช่วยแผนการกำหนดตั้งวงเงินและวิธีการให้ได้มา และใช้ไปสำหรับรายจ่ายของรัฐบาล (อรพิน ผลสุวรรณ ศรี สบายรูป, 2552 : 140 – 141) ซึ่งงบประมาณมีบทบาทและความสำคัญกับเศรษฐกิจ การบริหาร และการเมือง กล่าวคือ (1) ด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการกำกับทิศทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ เป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้แผนการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐบาลเป็นจริง สอดคล้องและสัมพันธ์กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศ (2) ด้านการบริหารงบประมาณเป็นเครื่องมือในการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติ และในการวางแผนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลจะเป็นแผนที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการบริหารงานให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ในขณะที่ตัวงบประมาณยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานโดยเป็นเครื่องมือในการรายงานความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงานการประเมินผลงานเพื่อการเปรียบเทียบกับวัตถุประสงค์และแผนงาน งานหรือโครงการที่กำหนดไว้ และ (3) ด้านการเมือง งบประมาณเป็นเครื่องมือในการรักษาดุลยภาพ อำนาจ นิติบัญญัติและอำนาจบริหาร เป็นสื่อในการรายงานแผนแนวทาง และผลการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประชาชนรับทราบทั่วกันว่า รัฐบาลจะให้บริการอะไร คุณภาพอย่างไร และใครคือผู้รับบริการ โดยข้อมูลดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณและเป็นเครื่องมือที่แสดงให้เห็นอิทธิพลของกลุ่มหรือหน่วยงานที่มีต่อการเมืองในขณะนั้น (สุภา ปิยะจิตติ, 2556 : 9 – 10)

2.2 หลักนิติรัฐ

“นิติรัฐ” หมายถึง เป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ (สมยศ เชื้อไทย, 2553 : 133) ซึ่งเป็นผลพวงของความปรารถนาพื้นฐานของมนุษย์ ในฐานะเป็นปัจเจกบุคคลและสมาชิกในสมาคมมนุษย์ ที่ไขว่คว้าหาความยุติธรรม และความแน่นอนของกฎหมาย (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2553 : 250) หรือเป็นรัฐที่ปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่หรือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายมิใช่ผู้มีอำนาจ แม้แต่องค์กรผู้ตรากฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายก็ต้องอยู่ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายที่ตนได้ตราขึ้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555 : 143) และฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2538 : น. 23) หรือปกครองตามหลักแห่งเหตุผล เพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบสุข (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558 : 23) และมีความเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายในทุกระดับไม่ว่าจะเป็นเรื่องความมีอำนาจหน้าที่ของผู้ทำนิติกรรม ความถูกต้องของกระบวนการพิจารณา หรือวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะภายใต้บังคับของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2554 : 83) ซึ่งมีหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลัก

ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายที่ดี

หลักนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ได้แก่ หลักกฎหมายที่ดี กล่าวคือ การมีหลักกฎหมายที่ดีภายใต้หลักนิติรัฐจะเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย ดังนี้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, 2540 : 26 – 27)

(1) ในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย โดยทั่วไปเห็นตรงกันว่ากฎหมายต้องมีความชัดเจนเพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือสามารถใช้กฎหมายได้ถูกต้อง นอกจากนี้ กฎหมายจะต้องมีความแน่นอนมั่นคงซึ่งจะมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่จะเกิดตามมา เช่น สิทธิที่จะออกคำสั่งของฝ่ายปกครองจะมีหลักให้มีความแน่นอน

(2) ในแง่ทางสาระของกฎหมาย กฎหมายที่มีขึ้นเพื่อความดีของสังคมยอมทำให้สมาชิกในสังคมทุกคนได้รับประโยชน์ และการปฏิบัติที่เป็นธรรม ความเป็นธรรมในสาระนี้จึงสะท้อนถึงการคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอมิให้ต้องเสียเปรียบหรือมิให้โอกาสด้วยความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมสร้างความเหลื่อมล้ำแก่ผู้ที่มีโอกาสน้อยกว่า จนเกิดความไม่เป็นธรรม

2.3 หลักธรรมภิบาลทางกฎหมาย

“ธรรมภิบาล” คือ แนวทางในการบริหารจัดการองค์การภาครัฐโดยยึดคุณธรรมและความโปร่งใส ภายใต้หลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นหลักการที่สำคัญและมีบทบาทมากในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยเน้นการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาและจัดการองค์การให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสงบสุขในสังคม (ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2552 : 15) ซึ่งหลักธรรมภิบาลทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ได้แก่ หลักความโปร่งใส และหลักความคุ้มค่า กล่าวคือ

หลักความโปร่งใส ในการดำเนินกิจการทางปกครอง เป็นมาตรการสำคัญที่ทำให้การกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครองสามารถถูกตรวจสอบได้โดยประชาชน ความโปร่งใส มี 3 ลักษณะ คือ (1) การเข้าถึงข้อมูลข่าวของฝ่ายปกครอง เป็นมาตรการสำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มี “สิทธิรับรู้” การดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองด้วยการรับทราบหรือสามารถเข้าไปตรวจสอบเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายปกครองได้ (2) การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ช่วยให้การทำงานของฝ่ายปกครองโปร่งใส และถูกตรวจสอบได้ทั้งโดยประชาชนผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือโดยศาลในกรณีที่มีการฟ้องคำสั่งทางปกครองเหล่านั้น (3) การพิจารณาพิจารณา เป็นกระบวนการสำคัญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นของตนก่อนที่ฝ่ายปกครอง

จะตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ถือเป็นสิ่งที่เชื่อมต่อความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2555 : 451-452)

หลักความคุ้มค่า ประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผล การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และมีศักยภาพในการแข่งขัน (มานวิภา อินทรทัต, 2549 : 26 – 28) ในการจัดหาพัสดุของภาครัฐหลักความคุ้มค่า ถือเป็นหลักการที่สำคัญที่เรียกร้องให้ส่วนราชการดำเนินการจัดหาพัสดุ โดยจะต้องคำนึงถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ต่อภาระของประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ตลอดจนราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับ ประกอบการพิจารณาในการจัดหาพัสดุ (รัฐพงศ์ โกตะสุวรรณ, 2550 : 18 – 19)

2.4 หลักการควบคุมและตรวจสอบฝ่ายปกครอง

“การควบคุม” หมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครองประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540 : 14) ส่วน “การตรวจสอบ” หมายถึง การสอบสวน การสอดส่อง การดูให้ถูกต้องก่อนการกระทำหรือมีนิติกรรมทางปกครองว่าฝ่ายปกครองดำเนินการดีหรือไม่ดี ถูกต้องหรือไม่ถูกต้อง ดังนั้น การตรวจสอบ จึงหมายถึง การควบคุมก่อนการกระทำ ซึ่งมีลักษณะเป็นการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2548 : 56 – 57) เป็นการควบคุมในขั้นตอนเตรียมก่อนที่องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งหรือกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2540 : 18 – 19)

3. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐในต่างประเทศและในประเทศไทย

3.1 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐในต่างประเทศ

3.1.1 เครือรัฐออสเตรเลีย

ในเครือรัฐออสเตรเลียมีฝ่ายการจัดซื้อจัดจ้างเป็นฝ่ายติดต่อบริษัทวางแผนสื่อ โฆษณาให้เข้ามาช่วยหน่วยงานราชการออกแบบสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อช่วยวางแผนสื่อ โฆษณา และหน่วยงานราชการต้องค้นหาบริษัทเอกชนด้านสื่อประชาสัมพันธ์จากระบบข้อมูลกลางของบริษัทเอกชน ผู้รับผิดชอบสื่อประชาสัมพันธ์จากรัฐ (CMUL) ของกระทรวงการคลัง นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอิสระด้านการสื่อสาร (ICC) ซึ่งเป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญอิสระด้านการสื่อสารมวลชนและการประชาสัมพันธ์จากภายนอก เพื่อให้เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบเกือบทุกขั้นตอนของโครงการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ โดยเฉพาะการตรวจสอบเนื้อหาของสื่อประชาสัมพันธ์ที่จะออกมาว่ามีการอ้างอิงการเมือง หรือคุ้มค่างบประมาณที่ได้รับหรือไม่ และรายงานของ ICC จะถูกส่งต่อไปยังหัวหน้าหน่วยงานราชการเจ้าของโครงการและแสดง

รายงานทางเว็บไซต์ของกระทรวงการคลัง เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบพร้อมทั้งรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนหลังจากที่สื่อประชาสัมพันธ์ได้ถูกเผยแพร่ไปแล้ว (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และอชิปไต้ย แสละวงศ์, 2558 : น. 51 – 53) ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล (Government Advertising Act 2011) ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับแนวทางในการรณรงค์โฆษณาของรัฐบาล ข้อห้ามการโฆษณาทางการเมืองยกเว้นการประกาศเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือข้อมูลอื่นๆ ที่ต้องมีการตีพิมพ์ตามวัตถุประสงค์ในการเลือกตั้งของรัฐ การวิเคราะห์ผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายและการกำหนดให้มีการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนดำเนินการรณรงค์โฆษณา

3.1.2 แคนาดา

ในประเทศแคนาดามีกระทรวงการจัดซื้อจัดจ้างจะเป็นผู้จัดหาและทำสัญญาจ้างกับผู้ผลิตสื่อเอกชนแทนหน่วยงานราชการเจ้าของโครงการ และเป็นผู้ดูแลกระบวนการผลิตสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ และมีหน้าที่ในการตรวจสอบความเหมาะสมของสื่อประชาสัมพันธ์ โดยจะทำการทดสอบ (Pre-Test) ประสิทธิภาพของสื่อประชาสัมพันธ์ก่อนที่สื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์แต่ละชิ้นจะถูกนำไปเผยแพร่ โดยกระทรวงการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องส่งผลการทดสอบให้สำนักงานคณะที่ปรึกษาส่วนบุคคลหรือองคมนตรี (Privy Council Office-PCO) ทราบก่อนส่งต่อให้หน่วยงานเจ้าของโครงการรับสื่อไปเผยแพร่ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และอชิปไต้ย แสละวงศ์, 2558 : น. 57) ในรัฐออนตาริโอ (ontario) มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการโฆษณาของรัฐบาลปี 2004 (Government Advertising Act, 2004) บัญญัติให้หัวหน้าส่วนราชการส่งสำเนาข่าวสารให้ผู้ตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนยกเว้นกรณีอื่นเกี่ยวกับเรื่องเร่งด่วนอันส่งผลกระทบต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยสาธารณะ และส่งสำเนาของวัตถุใดๆ ซึ่งหน่วยงานรัฐบาลนั้นประสงค์ที่จะเสนอให้มีการตีพิมพ์ จัดแสดง ถ่ายทอด แจกจ่ายหรือส่งสาร ไปยังผู้ตรวจสอบเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบครั้งสุดท้าย และกำหนดมาตรฐานของวัตถุโฆษณาว่าจะต้องมีข้อความว่าวัตถุนั้นๆ ได้ถูกจ่ายไปเป็นของรัฐบาลออนตาริโอ และจะต้องไม่แสดงให้เห็นถึงการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย

3.1.3 สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรจะไม่มีกฎหมายควบคุมการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์พรรคการเมืองหรือหาเสียงส่วนบุคคล การป้องกันการใช้งบประมาณในการจัดทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์เพื่อหาเสียงส่วนตัวของสหราชอาณาจักร จึงอยู่ที่กระบวนการวางแผนและอนุมัติงบประมาณเพื่อจัดทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ การจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐของสหราชอาณาจักร หน่วยงานต่างๆ จะทำแผนดำเนินงานประชาสัมพันธ์ที่ตามฝายการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ (GCS) ได้วางยุทธศาสตร์ไว้ โดยจะดำเนินการจัดทำตั้งแต่เนื้อหาของสื่อประชาสัมพันธ์และงบประมาณ และให้หัวหน้าฝายประชาสัมพันธ์ของกระทรวงรับรองก่อนส่งเรื่องให้ฝายควบคุมการทำโฆษณาการตลาดและการสื่อสารของรัฐ (The Control)

ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายด้านประชาสัมพันธ์ของรัฐตามนโยบายควบคุมงบประมาณของรัฐบาลซึ่งจะเน้นตรวจสอบโครงการประชาสัมพันธ์ที่มีมูลค่าตั้งแต่ 100,000 ปอนด์ขึ้นไป และโครงการเหล่านี้ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง (HM Treasury) และรัฐมนตรีประจำ Cabinet Office ก่อนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกับฝ่ายการพาณิชย์ (CCS) (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และอชิปไคย แสละวงศ์, 2558 : น. 55 – 62)

3.1.4 สหรัฐอเมริกา

การจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐของสหรัฐอเมริกานั้น ในระดับรัฐบาลกลางยังไม่มีกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้งบประมาณการประชาสัมพันธ์ของรัฐเพื่อป้องกันการหาเสียงส่วนตัวของนักการเมืองและไม่มีหน่วยงานกลางใดที่รับผิดชอบวางนโยบายหรือดูแลการจัดงบประมาณในส่วนนี้ แต่ในรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) ได้บัญญัติไว้ใน กฎหมายว่าด้วยหลักจริยธรรมของพนักงานและลูกจ้างของรัฐ (State Officials and Employees Ethic Act) ว่า ห้ามไม่ให้มี ชื่อ รูป หรือเสียงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏอยู่ในประกาศหรือข่าวประชาสัมพันธ์ที่ใช้งบประมาณของรัฐทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ ป้ายประชาสัมพันธ์ หรือ สติกเกอร์แถบแม่เหล็กติดตู้เย็นโดยมีการกำหนดบทลงโทษที่ผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษปรับตั้งแต่ 1,000 – 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ และในรัฐนิวยอร์ก (New York) มีข้อห้ามใน กฎหมายว่าด้วยเจ้าหน้าที่รัฐ (Public Officers Law) ที่กำหนดไม่ให้มีรูปหรือเสียงของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมืองในสื่อประชาสัมพันธ์ที่ใช้เงินรัฐซึ่งผู้กระทำผิดจะมีโทษไม่น้อยกว่า 1,000 ดอลลาร์สหรัฐ แต่ไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สหรัฐ (เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และอชิปไคย แสละวงศ์, 2558 : น. 64 – 65) ส่วนการจัดทำสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ในระดับสหรัฐที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของสหรัฐ FAR) แต่ในส่วนของของมลรัฐหรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นจะตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่มลรัฐหรือองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นออกใช้บังคับเอง (รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ, 2550 : น. 84)

3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐในประเทศไทย

การจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐในประเทศไทยไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะ การจัดทำสื่อหรือจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐตาม โครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐจึงต้องบังคับใช้โดยอนุโลมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ และในอนาคตจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2560) ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของภาครัฐทั้งหมด และสำหรับกระบวนการตรวจสอบโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐนั้น พบว่ามีฝ่ายตรวจสอบภายใน

ของส่วนราชการทำหน้าที่ตรวจสอบหน้าที่วิเคราะห์หรือตรวจสอบทานการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบทำ หน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินว่ามีการดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของ ทางราชการหรือไม่ สำหรับในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีหนังสือสั่งการของ กระทรวงมหาดไทยที่กำหนดข้อห้ามในการประชาสัมพันธ์ผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่ง จะต้องไม่มีลักษณะที่สื่อไปในทางหาเสียงหรือเพื่อประโยชน์ในทางการเมืองท้องถิ่น

4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแบบพิเศษในการจัดทำโครงการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการโฆษณา ประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ กระบวนการจัดทำสื่อหรือการจ้างเผยแพร่โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐจึง ต้องดำเนินการโดยผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของภาครัฐ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ไม่มีการกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเกี่ยวกับโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐไว้เป็น การเฉพาะ แต่มีการกำหนดให้มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษซึ่งมีลักษณะเป็นแบบพิเศษไว้เพื่อเป็น ข้อยกเว้นให้ส่วนราชการดำเนินการในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามวิธีปกติได้ โดยให้ อำนาจคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยการเชิญผู้ผลิต ผู้แทนจำหน่าย หรือ ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดเพียงบางรายหรือรายเดียวมาเสนอราคาต่อคณะกรรมการและมีการอำนาจใน การต่อรองได้เองโดยไม่มีการแข่งขันที่เป็นธรรม

ดังนั้น การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของ ภาครัฐไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์และกระบวนการที่เหมาะสมในการจัดทำโฆษณา ประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ ซึ่งอาจส่งผลให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำสื่อหรือจ้างเผยแพร่โฆษณา ประชาสัมพันธ์ตามโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐโดยใช้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแบบพิเศษ ที่มีการเชิญผู้ผลิต ผู้แทนจำหน่าย หรือผู้ประกอบการเพียงรายเดียวเข้าเสนอราคา เพื่อต่อรองราคาตามที่ คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างเห็นสมควร ทำให้ไม่มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และไม่โปร่งใส เป็นช่องว่าง ให้มีการแสวงประโยชน์จากการดำเนินการจัดทำโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ เกิดการทุจริต คอรัปชั่นในภาครัฐ

4.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

จากการศึกษา พบว่า ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของ ภาครัฐที่มีการกำหนดมาตรการในการควบคุมเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ใช้จ่ายจาก

งบประมาณแผ่นดิน และพบว่ามีเพียงหลักเกณฑ์ อัตราค่าใช้จ่าย และแนวทางการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งสำนักงบประมาณได้จัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าใช้จ่าย ความหมายของค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ ลักษณะพื้นฐานของงบประมาณ โฆษณา ประชาสัมพันธ์ และแนวทางในการพิจารณางบประมาณประชาสัมพันธ์เท่านั้น แต่มิได้มีลักษณะเป็นการกำหนดหรือควบคุมเนื้อหาการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไว้ ส่วนในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล ที่กำหนดห้ามการประชาสัมพันธ์ผลงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ส่งไปในทางหาเสียงเพื่อผลประโยชน์ในทางการเมืองท้องถิ่นเท่านั้น

ดังนั้น การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐไว้เป็นการเฉพาะ จึงอาจทำให้เนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ส่วนราชการได้จัดทำขึ้นถูกบิดเบือนหรือแทรกแซงเนื้อหาโดยมีการนำรูปภาพ ชื่อ และตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการ หรือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใส่ลงในสื่อโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่ใช้จ่ายจากงบประมาณแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นการประชาสัมพันธ์ส่วนบุคคล ทำให้งบประมาณที่ส่วนราชการได้ใช้จ่ายไปเป็นจำนวนมากเพื่อการจัดทำโครงการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ไม่เกิดประโยชน์แก่ประชาชน เป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ขาดประสิทธิภาพ

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเพื่อป้องกันการแทรกแซงเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

จากการศึกษา พบว่า การตรวจสอบโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ จะมีเพียงการตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายและทางการเงิน ในการตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินแต่สำหรับการตรวจสอบความประหยัด และควมมีประสิทธิภาพประสิทธิผลในการดำเนินการของรัฐ จะมีแต่เพียงการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐเท่านั้น และยังคงมีขอบเขตที่จำกัดในการตรวจสอบ ซึ่งจะตรวจสอบได้แต่เพียงว่ามีค่าใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่เท่านั้น ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการจัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐขาดการตรวจสอบเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่กำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบเนื้อหาโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้ประเทศไทยในปัจจุบันไม่มีองค์กรที่มีหน้าที่และมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการดำเนินโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐที่มีการบิดเบือนหรือแทรกแซงเนื้อหาในลักษณะที่เป็น การประชาสัมพันธ์บุคคลเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง หรือมีรูปแบบเนื้อหาที่ส่งไปในทางหาเสียงทางการเมือง หรือก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางการเมือง ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณภาครัฐในการ

จัดทำโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไม่เหมาะสม ขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล กระทบต่อ
งบประมาณแผ่นดินและประโยชน์ของประชาชน

5. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำโครงการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐข้างต้น
ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในประเด็นต่างๆ ที่สอดคล้องกับหลักการ แนวคิดทฤษฎีทางกฎหมาย และกฎหมาย
ต่างประเทศมาปรับใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

ผู้วิจัยขอเสนอให้ประเทศไทยมีการออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดทำโครงการ
โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร
พัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 สำหรับแก้ไขปัญหในระยะสั้น หรือตราพระราชบัญญัติโฆษณาประชาสัมพันธ์ของ
ภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหในระยะยาว โดยกำหนดหลักการขั้นต่ำสุด ดังนี้

ข้อ 1 ให้หัวหน้าส่วนราชการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของ
ภาครัฐ เสนอกระทรวงการคลังเพื่อเผยแพร่ให้ผู้สนใจและประชาชนโดยทั่วไปทราบถึงแผนการดังกล่าว

ข้อ 2 ให้ผู้ประกอบการด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่สนใจจะเข้ายื่นเสนอราคาต่อหน่วยงาน
ขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ไว้กับกรมบัญชีกลาง และให้ส่วนราชการ
พิจารณาหรือเชิญผู้ประกอบการด้านการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลางเท่านั้น

ข้อ 3 ให้สำนักงานประมาณออกประกาศเกณฑ์ราคากลางด้านโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ
และให้ส่วนราชการใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินการของงบประมาณและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการ
โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

ข้อ 4 การโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐต้องมีข้อความที่แสดงว่าดำเนินการโดยใช้จ่ายจาก
งบประมาณแผ่นดิน โดยระบุให้ชัดเจนในสื่อหรือวัตถุที่ใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ว่าใช้จ่ายจาก
งบประมาณแผ่นดิน (ส่วนราชการ) และต้องเป็นการโฆษณาประชาสัมพันธ์หรือรณรงค์เฉพาะในเรื่องที่อยู่ใน
อำนาจหน้าที่หรือตรงกับภารกิจหลักของหน่วยงาน

ข้อ 5 สื่อหรือวัตถุที่ใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐต้องไม่มีเนื้อหาในทางการเมือง
หรือแบ่งฝักแบ่งฝ่าย ซึ่งมีลักษณะดังนี้

- (1) การโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนพรรคการเมือง
- (2) การระบุเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ของพรรคการเมืองหรือเป็นการสื่อถึงพรรคการเมือง
- (3) การระบุชื่อ รูปภาพ หรือเสียงของรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา หรือผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อในการ
เลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง

(4) การระบุชื่อ เครื่องหมายของพรรคการเมือง หรือมีการระบุถึงโดยตรงและวิจารณ์พรรคการเมือง

(5) ห้ามไม่ให้มี ชื่อ รูป หรือเสียงของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติปรากฏอยู่ในประกาศหรือข่าวประชาสัมพันธ์ที่ใช้งบประมาณของรัฐทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ ป้ายประชาสัมพันธ์

(6) การประชาสัมพันธ์ผลงานของส่วนราชการที่มีภาพกิจกรรมต่างๆ จะต้องเป็นกรณีที่ต้องประกอบของภาพบ่งบอกถึงกิจกรรมนั้นๆ เท่านั้น

ข้อ 6 ให้หัวหน้าส่วนราชการมีหน้าที่ส่งภาพ เสียง หรือสื่อที่จะใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์รวมทั้งวิธีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อดำเนินการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาก่อนดำเนินการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ

ข้อ 7 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบภาพ เสียง หรือสื่อที่ใช้ในการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของภาครัฐ และในกรณีที่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะทำการโฆษณาประชาสัมพันธ์ก่อนไม่ได้ เว้นแต่จำเป็นต้องดำเนินการโดยฉุกเฉิน หรือเร่งด่วนเพื่อป้องกัน หรือแก้ไขภัยพิบัติสาธารณะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการจำเป็นอื่นใด

ข้อ 8 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการวิเคราะห์ผลประโยชน์และค่าใช้จ่ายของการโฆษณาประชาสัมพันธ์ของส่วนราชการก่อนเริ่มดำเนินโครงการ และมีอำนาจในการยับยั้งโครงการโฆษณาประชาสัมพันธ์ที่มีรูปแบบเนื้อหาต้องห้าม

บรรณานุกรม

กุลิศ สมบัติศิริ, “เรื่อง แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่” ใน คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. จัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), พิมพ์ครั้งที่ 2, จังหวัดนนทบุรี : สำนักพิมพ์สหมิตรพรินต์ติ้ง, 2549.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “การควบคุมการกระทำทางปกครอง ชุดวิชาที่ 1” ชุดการเรียนรู้ด้วยตนเอง หลักสูตรการเรียนรู้กฎหมายมหาชนด้วยตนเอง, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2548.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งแรก, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ จีรัชการพิมพ์, 2540.

ัชชวาลย์ อยู่คงศักดิ์, “การติดต่อสื่อสารและการประชาสัมพันธ์”, เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารพัสดุ และสำนักงาน หน่วยงานที่ 9 – 15, พิมพ์ครั้งที่ 13, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2544.

ชาญชัย แสงศักดิ์, การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ วิทยุชน, 2540.

_____, กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทยุชน. 2554.

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และอธิปไตย แสละวงศ์, “รัฐและการแทรกแซงสื่อ,” (รายงานการวิจัย สถาบันวิจัย เพื่อพัฒนา, 2558), น. 50. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 เมษายน 2560 จาก <http://tdri.or.th/research/gov-and-media-intervention/>.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพลส จำกัด, 2552.

นันทวัฒน์ บรรณานันท์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2555.

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิทยุชน, 2558.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย,” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, บรรณาธิการโดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

มานวิกา อินทรทัต, คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดี เรื่อง การประเมินความคุ้มค่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สหมิตรพรินติ้ง, 2549.

รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ, “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการไทย”, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, “หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง,” ใน โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2538.

สมยศ เชื้อไทย “หลักนิติรัฐ,” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, บรรณาธิการโดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สุภา ปิยะจิตติ, “ธรรมาภิบาลกับความโปร่งใสในการบริหารการเงินการคลังภาครัฐ ศึกษาเฉพาะกรณี การ ตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ”, หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 4, 2556

อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, ในโครงการตำราและเอกสารการเรียนการสอน คณะ
นิติศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

Government Advertising Act 2011, Retrieved 25 November 2016, From
<http://www.legislation.nsw.gov.au/acts/2011-35.pdf>,

Government Advertising Act 2004, Retrieved 25 December 2016, From
<https://www.ontario.ca/laws/statute/04g20>.