



โครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน
ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



นางสาวศิริพร บันประเสริฐ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2544

ISBN 974 – 281 – 632 – 8

THE STRUCTURE OF SUPREME AUDIT INSTITUTION IN ACCORDANCE
WITH THE PROVISIONS OF CONSTITUTION OF THE KINGDOM
OF THAILAND B.E. 2540

MISS SIRIPORN PUNPRASERT

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements
For the Degree of Master of Laws
Department of Law

Graduate School, Khurakijpundit University

2001

ISBN 974 – 281 – 632 – 8

0143880
12 B.E. 2544
๒๒
๒๒๓.๐๓๔
๒๒๒๓๐
๒๒



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ โครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

เสนอโดย น.ส.ศิริพร บันประเสริฐ

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.มนตรี ภูสุวรรณ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

ประธานกรรมการ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รศ.ดร.มนตรี ภูสุวรรณ)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นางมุกดา ไคยสุทธิ)

กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สิงหา เจียมศิริ)

วันที่ ๒๕ เดือน พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่าน รองศาสตราจารย์ ดร. มนตรี ฐปสุวรรณ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ซึ่งได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และคุณมุกดา ไคยฤทธิ์ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ทั้งสองได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำปรึกษา ข้อมูล คำแนะนำ ชี้แนะ ตลอดจนแก้ไขข้อผิดพลาดและเมตตาแก่ผู้เขียนอย่างหามิได้ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่าน ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ที่ได้สละเวลาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และท่านรองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ได้สละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ พร้อมทั้งให้คำแนะนำในการปรับปรุง แก้ไขวิทยานิพนธ์ให้ลุล่วงเป็นอย่างดี

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ท่านอาจารย์ รัชนิพร พุกยามรณ พุกกะมาน อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีปทุม ผู้บังคับบัญชาของผู้เขียน และคณะกรรมการคัดเลือกบุคลากรเพื่อรับทุนศึกษาต่อ ที่ให้การสนับสนุนและเปิดโอกาสให้ผู้เขียนให้ได้รับการศึกษาและได้รับความรู้ในครั้งนี้

ขอขอบคุณ อาจารย์อุบลรัตน์ เจาะจิตต์ ผู้อำนวยการสำนักงานทะเบียน และเพื่อนร่วมงานสำนักงานทะเบียน มหาวิทยาลัยศรีปทุม ทุกท่าน ซึ่งคอยให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ และที่จะลืมเสียมิได้สำหรับความช่วยเหลือจาก คุณอรุณ พร้อมพันธุ์ ที่กรุณาในการจัดหาและแปลเอกสารต่างประเทศ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ห้องสมุด สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้เกี่ยวข้องทุกท่าน

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถใช้เป็นประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว ผู้เขียนขอขอบแต่ บิดา มารดา และผู้มีพระคุณดังกล่าวมาแล้วข้างต้นของผู้เขียน

นางสาวศิริพร บันประเสริฐ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๙
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญ.....	๗
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	4
1.3 สมมติฐาน.....	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน การตรวจเงินแผ่นดิน	
2.1 การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน.....	6
2.1.1 การควบคุมงบประมาณโดยองค์กรของฝ่ายบริหาร.....	6
2.1.2 การควบคุมโดยองค์กรอื่น.....	8
2.2 แนวความคิดในการตรวจเงินแผ่นดิน.....	10
2.2.1 วิธีการตรวจเงินแผ่นดิน.....	10
2.2.2 หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน.....	11
2.2.3 ความสัมพันธ์กับรัฐสภา.....	12
2.2.4 ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและฝ่ายบริหาร.....	13
2.2.5 อำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งมาตรการเพื่อให้มี การปฏิบัติตามข้อตรวจพบที่ได้เสนอไว้ในรายงาน.....	13
2.2.6 การรายงานต่อรัฐสภาและประชาชน.....	13

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
2		
	2.3 วิวัฒนาการของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย.....	14
	2.3.1 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475.....	14
	2.3.2 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินภายหลังการเปลี่ยนแปลง การปกครอง พ.ศ. 2475.....	15
3	สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศ	
	3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน.....	20
	3.2 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลเดียว.....	22
	3.2.1 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศอังกฤษ.....	22
	3.2.2 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	26
	3.3 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ.....	31
	3.3.1 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศญี่ปุ่น.....	31
	3.4 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในรูปองค์กรตุลาการ.....	40
	3.4.1 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศออสเตรเลีย.....	40
	3.4.2 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศเนเธอร์แลนด์.....	42
	3.5 วิเคราะห์รูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ.....	57
	3.5.1 หลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลาง.....	58
	3.5.2 มีความเป็นอิสระทางการเงินและการบริหารงานด้านบุคคล.....	60
	3.5.3 การจัดโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน.....	61
	3.5.4 อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการเงิน และมาตรการบังคับ ให้ปฏิบัติตามคำชี้ขาด.....	62

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4	โครงสร้างสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	
	4.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย...	64
	4.1.1 การขาดหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง ในโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.....	64
	4.1.2 การจัดองค์กรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้เป็น ไปตามหลักกฎหมายมหาชน.....	65
	4.2 แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย.....	66
	4.2.1 การจัดองค์กรของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไป ตามหลักกฎหมายมหาชน.....	66
	4.2.2 วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารสำนักงานและกรรมการ ต้องโปร่งใส.....	67
	4.2.3 ต้องมีการบัญญัติรับรองสถานะสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	67
	4.2.4 การจัดทำงานประมาณกำหนดไว้เป็นพิเศษ.....	68
	4.2.5 การปรับปรุงระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน ของรัฐให้มีประสิทธิภาพ.....	68
	4.3 โครงสร้างสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	70
	4.3.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ.....	71
	4.3.2 กระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน.....	74
	4.3.3 คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง.....	84

สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4		
	4.3.4 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.....	86
	4.3.5 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.....	90
4.4	ข้อแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. 2542.....	94
4.5	วิเคราะห์โครงสร้างสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย.....	103
	4.5.1 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน.....	103
	4.5.2 วิเคราะห์โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.....	108
	4.5.3 วิเคราะห์โครงสร้างของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณ และการคลัง.....	110
	4.5.4 วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบสถาบัน การตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นองค์กรในรูปศาลบัญชี.....	112
5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
	5.1 บทสรุป.....	119
	5.2 ข้อเสนอแนะ.....	125
	บรรณานุกรม.....	128
	ภาคผนวก.....	133
	ประวัติผู้เขียน.....	161

หัวข้อวิทยานิพนธ์	โครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
ชื่อผู้เขียน	นางสาวศิริพร ปั้นประเสริฐ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2543

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาโครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระและเป็นกลางของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผลการศึกษาพบว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลางโดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง ความสัมพันธ์กับฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ และการรายงานผลการตรวจสอบ ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ อันได้แก่ ฝรั่งเศส อังกฤษ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลางเช่นเดียวกัน

ผลการศึกษาพบว่า การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่สรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อาจทำให้ไม่เป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริงและการกำหนดให้ประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมาจากกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อาจเกิดปัญหาในฐานะคณะกรรมการวินัยชั้นสูงสุด

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงขอเสนอแนะแนวทางในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรคัดเลือกเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และห้ามกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ทำหน้าที่ประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง เข้าร่วมพิจารณาวินัยชั้นพิจารณาชั้นสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง และกำหนดให้มีการอุทธรณ์เฉพาะข้อกฎหมายได้ และเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาในศาลได้ และการพิจารณาต้องกระทำโดยเปิดเผย ต่อหน้าคู่กรณี

9

Thesis The structure of Supreme Audit Institution in
 Accordance with the provisions of constitution of the
 Kingdom of Thailand B.E. 2540

Name Miss Siriporn Punprasert

Thesis Advisor Associate Professor Dr. Montree Rupsuwan

Department Law

Academic Year 2000

Abstract

This thesis studies the Structure of supreme audit institution in accordance with the provisions of Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2540. The Constitution has acknowledged the independence and impartiality of Thailand 's Supreme audit institution which composes of the State Audit Commission , the Audit - General and the office of State Audit ,and has powers and duties according to the organic law on State audit B.E. 2542. In addition, the study appears that this organic law prescribes the principles of independence and impartiality , the principles of guarantee, the relation between the national assembly and the executive , The principles in accordance with the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts and the foreign supreme audit institutions, such as France , England , Japan , United States, Austria and Netherland , which are independent and impartial, too.

As a result , the organic law prescribes that the State Audit Commission selects to be the Auditor – General . This process is not independent and impartial.

The organic law prescribes that the Chairman of budget and fiscal discipline commission comes from the member of the State Audit Commission. It may cause the problems concerning the members of the adjudicating supreme commission .

Thus, thus, thesis is aimed to clarify the above mentioned. By prescribe the Audit - General to be selected by the Selection Commission. And approval of the Senate as the State Audit Commission, Forbidden , the member of the State Audit Commission , s duty in the Chairman of budget and fiscal discipline commission to meet the adjudication supreme in system of budget and fiscal discipline commission. The organic law prescribes can appeal in the case of the legal issues and the trial is open to the public , and also the trial can be before the party.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

เป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งกลไกเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายปกครอง มาตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงมีพระราชปรารภเกี่ยวกับการคลังของแผ่นดิน ซึ่งจำเป็นจะต้องมีผู้ตรวจสอบภายใต้รายจ่ายของแผ่นดิน อย่างไรก็ตามก็ยังไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการเริ่มดำเนินการในเรื่องการตรวจสอบเรื่องนี้อย่างชัดเจน¹

ต่อมาในปี พ.ศ. 2418 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติและว่าด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงินขึ้นเมื่อวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418 โดยได้บัญญัติให้มีออฟฟิศหลวง เรียกว่า "อดีตออฟฟิศ" หรือ "อดีตเตอร์ ออฟฟิศ" เพื่อเป็นที่ประชุม ตรวจบัญชี รวมเงินที่รับจ่ายทั่วทั้งแผ่นดิน ทุกหมู่ ทุกกรม ทุกรายทุกพนักงาน ทั้งนี้พนักงานซึ่งรับราชการในออฟฟิศหลวงนี้เป็นอิสระจากกรมพระยาคลังมหาสมบัติ แต่ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของ "อดีตเตอร์เยเนอรัล" ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานใหญ่และจะทำหน้าที่ถวายรายงานแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง "กรมตรวจเงินแผ่นดิน" เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 จนกระทั่งมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินจากกระทรวงการคลัง ไปขึ้นตรงต่อคณะกรรมการราษฎร ต่อมา จึงได้มีการให้กรมตรวจเงินแผ่นดิน ขึ้นกับสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 จนกระทั่งในวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2522 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

¹ ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. "แนวความคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมืองในระบบรัฐสภา." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2534, หน้า 193.

จึงเปลี่ยนเป็น “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” และเปลี่ยนตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดจากประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”² เป็น “ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน”³ และขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งถือว่าเป็นกลไกในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ยังไม่สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ โครงสร้างของสำนักงานยังไม่เหมาะสมและยังมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารระดับสูงไว้ให้ชัดเจน รวมไปถึงยังไม่มีมาตรการบังคับให้เป็นไปตามผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการปฏิรูปทางการเมือง จึงได้มีความพยายามที่จะปฏิรูปกลไกการตรวจสอบรายรับรายจ่ายเงินของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นองค์กรที่เป็นอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 11 มาตรา 312 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์กรที่สำคัญอันได้แก่⁵

²รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, เมื่อวันที่ 25-26 กุมภาพันธ์ 2540 ณ อาคารรัฐสภา, หน้า 128.

³สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. “120 ปี การตรวจเงินแผ่นดิน 80 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.” วารสารตรวจเงินแผ่นดิน. ปีที่ 2 ฉบับที่ 7. กรกฎาคม – กันยายน 2536, หน้า 10-11.

⁴รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

⁵นนทพล นิมสมบุญ. “บทบาทสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่.” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 19 ฉบับที่ 1. มกราคม 2542, หน้า 146 - 147.

1.1.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาโดยมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

1.1.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามความเห็นชอบของวุฒิสภา เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการบริหารทั่วไป ซึ่งงานตรวจเงินแผ่นดินและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งออกคำสั่ง และข้อบังคับเกี่ยวกับการตรวจสอบ เป็นต้น

1.1.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นกรมตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของคณะกรรมการ และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการรวมถึงตรวจสอบการเงินแผ่นดินอยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

อย่างไรก็ดี การจัดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จะสามารถทำให้การตรวจเงินแผ่นดินมีความโปร่งใสและก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการสมดังเจตนารมณ์ของการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ นอกจากนี้ จะมีการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระเหล่านี้ได้อย่างไร⁶ ในต่างประเทศมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบรายรับรายจ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะของบุคคลคนเดียว คณะกรรมการหรือองค์กรตุลาการ ดังที่มีในประเทศ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น และเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระปลอดจากการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง และอยู่ภายใต้การดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติ⁷ นอกจากนี้ยังสามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้ การศึกษาเปรียบเทียบโครงสร้างสถาบันรวมตลอดถึงอำนาจหน้าที่ของต่างประเทศ ในส่วนที่เหมาะสมเพื่อใช้แก้ไขปรับปรุง สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพต่อไป

⁶ “การตรวจเงินแผ่นดินให้อะไรแก่ชาติ.” ใน www.oag.go.th.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. การสอบบัญชีรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ. แปลโดย จันทนา สาขากร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2518. หน้า 1.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึง รูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

1.2.2 เพื่อศึกษาถึง รูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศอันได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และเนเธอร์แลนด์

1.3 สมมติฐาน

ตามที่ได้มีการปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีสมมติฐานของการศึกษา ดังนี้

1.3.1 เมื่อกำหนดให้ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหา ก็ควรกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาเช่นเดียวกัน เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและเป็นกลางแท้จริง

1.3.2 โครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย มีโครงสร้างพื้นฐานสามารถพัฒนาเป็นระบบศาลแบบศาลบัญชีได้

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ในรายงานวิจัยฉบับนี้จะศึกษาเกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การควบคุมกำกับองค์กรการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ตลอดจนกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น และเนเธอร์แลนด์

1.5 วิธีการวิจัย

ในหน่วยวิจัย ผู้วิจัย ได้ใช้วิธีศึกษาในลักษณะของการวิจัยเชิงเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย วารสาร ตลอดจน บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์การการตรวจเงินแผ่นดินทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายระหว่างประเทศ (international network หรือ internet)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ตลอดจนโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่ของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน

1.6.2 ทำให้ทราบถึง รูปแบบ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การการตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศ

1.6.3 เป็นข้อมูลในการปรับปรุงสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทย ให้มีความเป็นอิสระ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน การตรวจเงินแผ่นดิน

ในบทนี้จะได้ศึกษา แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน การตรวจเงินแผ่นดินและวิวัฒนาการของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์องค์การตรวจเงินแผ่นดินตามระบบกฎหมายไทยต่อไป

2.1 การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน

การควบคุมงบประมาณแผ่นดินอาจทำได้ใน 2 กรณี ด้วยกันคือ การควบคุมโดยองค์การฝ่ายบริหารและการควบคุม โดยองค์การอื่น¹

2.1.1 การควบคุมงบประมาณโดยองค์การของฝ่ายบริหาร

องค์การของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ตามระบบกฎหมายไทย ได้แก่ สำนักงานประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี

2.1.1.1 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยสำนักงานประมาณ

สำนักงานประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงานประมาณมีอำนาจในการควบคุมงบประมาณแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 6 (3) และมาตรา 23 วรรคแรก โดยมีอำนาจกำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน และห้ามส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามกฎหมายก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด จึงเป็นการให้อำนาจสำนักงานประมาณควบคุมการก่อนการเบิกและจ่ายเงินตามงบประมาณโดยอาศัยเงินประจำงวดเป็นเครื่องมือ²

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541, หน้า 304.

² ปรีชา สุวรรณทัต. ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย. เอกสารภาษีอากร. เล่ม 13. กันยายน 2536, หน้า 96.

2.1.1.2 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยกระทรวงการคลัง

ตาม มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับและให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังและการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) จัดให้มีการตรวจสอบเอกสารขอเบิกเงิน การจ่ายเงินและการก่องหนี่ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง
- (4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี่
- (5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการปฏิบัติตามมาตรา 21 นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบบัญชีเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

2.1.1.3 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี

การควบคุมโดยคณะรัฐมนตรีนั้นมีอยู่ 2 กรณีคือ

- (1) การก่องหนี่ผูกพันและจ่ายเงินงบประมาณในกรณีจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงิน หรือก่องหนี่ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำหรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่องหนี่ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

(2) การก่อกำหนดผู้ผูกพันและจ่ายเงินงบประมาณเกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

2.1.2 การควบคุมโดยองค์กรอื่น

2.1.2.1 การควบคุมโดยองค์กรของรัฐสภา

ตาม มาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นผู้อนุมัติงบประมาณ แต่มิได้เป็นผู้ควบคุมงบประมาณภายหลังจากมีการใช้จ่ายงบประมาณแล้ว

นอกจากรัฐสภาจะควบคุมก่อนมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลด้วยตนเองแล้ว รัฐสภาอาจตั้งหน่วยงานของตนขึ้นมาดูแลในเรื่องนี้อีกโดยอาศัยข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการนโยบายและติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการเสนองบประมาณให้สภาอนุมัตินั้น รัฐบาลมิได้เสนอแต่เฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเท่านั้น แต่ตามมาตรา 8 พระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติให้รัฐบาลต้องเสนอรายละเอียดเหล่านี้ประกอบด้วยคือ

(1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลัง และการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย

(3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ

(4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง

(5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ

(6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและ

ที่เสนอขอกู้เพิ่มเติม

(7) รายการการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วย

ราชการ

รายละเอียดเหล่านี้เองที่จะเป็นข้อมูลให้สมาชิกวุฒิสภาวิพากษ์วิจารณ์การใช้
 จ่ายเงินของรัฐบาลได้ ซึ่งถือเป็นการควบคุมด้วยอีกวิธีหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมการใช้งบ
 ประมาณของรัฐบาลอีกทางหนึ่ง คณะกรรมาธิการชุดนี้ สามารถเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ
 หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือใน
 เรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ก็ได้ เมื่อคณะกรรมาธิการได้กระทำกิจการหรือ
 พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้ว กรรมาธิการจะต้อง
 รายงานให้สภาทราบ และในกรณีที่คณะกรรมาธิการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควร
 ทราบหรือควรปฏิบัติ คณะกรรมาธิการก็จะบันทึกข้อสังเกตไว้ในรายงานของคณะกรรมา
 ธิการเพื่อให้สภาพิจารณา ถ้าสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ ประธานสภา
 ก็จะแจ้งข้อสังเกตนั้นไปยังคณะรัฐมนตรี

2.1.2.2 การควบคุมโดยองค์การตรวจเงินแผ่นดิน

การควบคุมโดยสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย มี
 กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวข้องด้วย 3 ฉบับ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476
 รูปแบบขององค์กรเป็น “ คณะกรรมการ ” ประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการ และ
 เลขาธิการ ประธานกรรมการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ด้วยความเห็นชอบของสภาผู้แทน
 ราษฎร

(2) พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 รูปแบบของ
 องค์กรเป็นบุคคลคนเดียว ได้แก่ “ ผู้อำนวยการ ” ผู้อำนวยการเป็นหัวหน้าสำนักงานตรวจ
 เงินแผ่นดิน แต่งตั้งโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
 พ.ศ. 2542 ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งสถาบัน
 อิสระขึ้น มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบรายรับรายจ่ายเงินแผ่นดิน มีองค์กร
 ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงาน
 การตรวจเงินแผ่นดิน ที่เป็นอิสระและเป็นกลาง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่า
 การตรวจเงินแผ่นดิน ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำ
 ของวุฒิสภา นอกจากนี้ในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ยังกำหนดให้มีคณะ

กรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยทางการเงินการคลัง ทั้งนี้ ผู้เขียน จะได้กล่าวใน บทที่ 4 ต่อไป

2.2 แนวความคิดในการตรวจเงินแผ่นดิน (Auditing Precepts)

การตรวจเงินแผ่นดิน ถือเป็นส่วนหนึ่งของระบบการควบคุมการบริหารด้านการเงินในภาครัฐ (public financial administration) มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมให้มีการปฏิบัติ ตาม กฎระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี ได้แก่

- (1) กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ (principles of legality)
- (2) ความมีประสิทธิภาพ (efficiency)
- (3) ความมีประสิทธิภาพ (effectiveness) และ
- (4) ความประหยัด (economy of financial management)³

และการดำเนินการดังกล่าว มีวัตถุประสงค์จะให้แก้ไขข้อบกพร่องในการรับการจ่ายเงินของฝ่ายบริหาร และป้องกันมิให้เกิดการทุจริตผิดชอบ และทำให้มีการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ส่วนราชการที่เสียหาย รวมไปถึงเป็นหนทางให้มีการลงโทษแก่ผู้กระทำผิดกฎหมายอีกด้วย

2.2.1 วิธีการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจเงินแผ่นดินอาจทำได้ 2 วิธีการ กล่าวคือ

2.2.1.1 การตรวจก่อนจ่าย (pre-audit) เป็นการตรวจสอบก่อนการปฏิบัติ ตามโครงการสาธารณะใด ๆ ทั้งนี้ เป็นการป้องกันความเสียหายไม่ให้เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม อาจทำให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีภาระมากเกินไป

2.2.1.2 การตรวจหลังจ่าย (post-audit) เป็นการตรวจสอบหลังจากที่ได้ จ่ายเงินงบประมาณแล้ว ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงความบกพร่องของผู้รับผิดชอบ และจะทำให้มีการเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือลงโทษตามกฎหมาย

³ Lima Declaration of Guidelines on Auditing precepts. section1.

2.2.2 หลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน

สถาบันตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institution) หรือมีชื่อย่อว่า INTOSAI เป็นสถาบัน ที่มีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ประมาณ 160 ประเทศ เป็นสมาชิก ทั้งนี้ รวมทั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเมื่อ พ.ศ. 2499

INTOSAI มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นและประสบการณ์ระหว่างสถาบันสมาชิก เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาการด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการประชุมสมัชชาของ INTOSAI ครั้งที่ 9 เมื่อ พ.ศ. 2520 ณ กรุงลิมา (LIMA) ประเทศเปรู ได้มีการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) เพื่อเป็นแนวทางในการให้มวลสมาชิกนำหลักการในปฏิญญาดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมแต่ละประเทศ นอกจากนี้ ใน พ.ศ. 2532 INTOSAI ยังได้จัดทำประมวลจริยธรรม สำหรับผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Code of Ethics for Auditors in the Public Sector) ⁴ เพื่อเผยแพร่ให้สมาชิกยึดถือปฏิบัติอีกด้วย ทั้งนี้ผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 หลักความเป็นอิสระขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน รวมไปถึงบุคคลกรผู้มีหน้าที่ในองค์กร (Independence of Audit Institution and members of Audit Institution)

ในการที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน และบุคลากรผู้มีหน้าที่ในองค์กรต้องมีความเป็นอิสระเนื่องจากการที่จะปฏิบัติงานตามหน้าที่ได้มีประสิทธิภาพ จะต้องปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองและไม่อยู่ภายใต้อิทธิพลจากบุคคลใด ๆ ดังนั้นจึงต้องมีการบัญญัติรับรองความอิสระในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การแต่งตั้งและถอดถอนจะต้องบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมการกำกับของฝ่ายบริหาร

⁴ข้อมูลทั่วไปทางอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับสถาบันตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ, www.intosai.org

นอกจากนี้ ยังจะต้องมีความอิสระทางการเงิน กล่าวคือ องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องได้รับการจัดสรรให้ได้รับงบประมาณ อย่างเพียงพอที่จะทำให้การปฏิบัติงาน อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสามารถที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากรัฐสภาได้โดยตรง เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทรกแซงปรับลดงบประมาณ

ในเรื่องของความอิสระ รวมไปถึงความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality) กล่าวคือ การที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ต้องตรวจสอบกิจกรรมของฝ่ายปกครอง รวมไปถึงหน่วยงานอิสระ ดังนั้น องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ต้องวางตัวเป็นกลางไม่ตกเป็นเครื่องมือทางการเมืองของฝ่ายค้านในรัฐสภา⁵

2.2.2.2 หลักความน่าเชื่อถือและไว้วางใจ (trust confidence and credibility)

ในการทำหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินนั้น ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน และรัฐสภา ดังนั้น การทำหน้าที่ต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาและจริยธรรมแห่งวิชาชีพ (professional ethics)

หลักความน่าเชื่อถือและไว้วางใจสามารถขยายครอบคลุมถึงการที่ไม่มีผลประโยชน์ขัดกันกับกิจการที่ตรวจสอบ (conflicts of interest) กล่าวคือ คุณสมบัติของบุคลากรในองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ต้องไม่มีส่วนได้เสียในหน่วยงานทั้งที่เป็นองค์กรอิสระหรือกระทรวง ทบวง กรม⁶

2.2.3 ความสัมพันธ์กับรัฐสภา

การที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีความอิสระตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายรับรอง ย่อมส่งผลให้องค์กรมีความคล่องตัว และใช้ความคิดริเริ่มได้เต็มที่ แม้อันตรายที่มีสถานะเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดรัฐสภา และปฏิบัติงานตรวจสอบภายใต้การสั่งการของรัฐสภาความสัมพันธ์ ระหว่างองค์กรตรวจเงินแผ่นดินกับรัฐสภาของแต่ละประเทศ ควรกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้เหมาะสมกับเงื่อนไข และสภาพแวดล้อมของประเทศนั้น

⁵ Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts. section 5 - 6.

⁶ Code of Ethics for Auditors in the Public Sector, section 7 ,8 and 22.

2.2.4 ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและฝ่ายบริหาร

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล หน่วยงานและสถาบันในฝ่ายบริหารภายใต้การควบคุมของรัฐบาล แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่ารัฐบาลอยู่ในฐานะต่ำกว่า องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน เป็นที่แน่ชัดว่ารัฐบาลต้องรับผิดชอบ โดยตนเองอย่างเต็มที่ต่อการปฏิบัติหรือการละเว้นปฏิบัติการใด ๆ จะอ้างการที่ได้รับการตรวจสอบ หรือการปฏิบัติตามที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้รัฐบาลนั้นพ้นผิดไม่ได้ เว้น แต่ความเห็นหรือข้อเสนอแนะนั้นจะมีความสมบูรณ์และใช้เป็นข้อบังคับตามกฎหมาย

2.2.5 อำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินรวมทั้งมาตรการ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อตรวจพบที่ได้เสนอไว้ในรายงาน

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องมีอำนาจที่กฎหมายบัญญัติรับรองในอันที่จะเรียกโดยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรให้หน่วยงานที่รับตรวจต้องส่งมอบบันทึกและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินและข้อมูลใด ๆ ที่เห็นว่า จำเป็นให้แก่องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้ข้อบกพร่องตามที่ได้ตรวจพบนั้น ได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาตามกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ ต่อหน่วยงานนั้น ๆ องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะมีอำนาจที่กฎหมายจะได้บัญญัติไว้ ให้รายงานไปยังฝ่ายบริหาร เพื่อบังคับผู้รับผิดชอบปฏิบัติตาม หรือ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถบังคับใช้กฎหมายได้เอง ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ

2.2.6 การรายงานต่อรัฐสภาและประชาชน

รัฐธรรมนูญควรมีข้อบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ในการรายงานเป็นประจำปีและอย่างเป็นอิสระต่อรัฐสภา และต่อองค์กรอื่นของรัฐ ที่ควรได้รับทราบข้อตรวจพบต่าง ๆ พร้อมกันนี้ ต้องเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนทราบด้วย วิธีการนี้จะทำให้แน่ใจว่าข้อตรวจพบที่อยู่ในรายงานเป็นที่รับรู้และได้รับการพิจารณาอย่างกว้างขวาง ซึ่งจะทำให้ข้อตรวจพบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน มีผลในทางบังคับใช้ได้ดีขึ้น

นอกจากนี้ รายงานประจำปีต้องครอบคลุมผลการปฏิบัติงานทุกด้านของ องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน เว้นแต่ในกรณีที่เรื่องหรือประเด็นตรวจพบนั้น ๆ ควรทำการรักษาไว้เป็นเรื่องลับ หรือมีกฎหมายปกป้องมิให้มีการเปิดเผย ในกรณีเช่นนั้นองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

ดินจะต้องเปรียบเทียบส่วนได้เสียกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการเปิดเผย รวมถึงขอบเขตที่ควรเปิดเผยอย่างรอบคอบและระมัดระวัง

2.3 วิวัฒนาการของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย

ในการพิจารณาวิวัฒนาการของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย จะได้พิจารณาโดยลำดับดังต่อไปนี้

2.3.1 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน เป็นครั้งแรกตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ดังที่ได้ทรงมีพระราชปรารภเกี่ยวกับการคลังของแผ่นดินและการตรวจสอบว่า รายได้รายจ่ายของแผ่นดินมีมากขึ้น จำเป็นต้องมีผู้ตรวจสอบ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนว่า ในรัชสมัยของพระองค์ได้เริ่มดำเนินการในเรื่องของการตรวจสอบแต่อย่างใด จนต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงนำแบบอย่างการบริหารงานของประเทศในยุโรปซึ่งทรงเสด็จเยือนมาใช้ในประเทศไทย และได้ทรงให้ตั้งกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้น พร้อมกำหนดพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงินในปี พ.ศ. 2418 ผลจากพระราชบัญญัตินี้ได้มีการจัดตั้งออฟฟิศหลวงในพระบรมมหาราชวัง ซึ่งมีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า "ออดิตออฟฟิศ" ซึ่งมีความมุ่งหมายให้เป็นที่ประชุมตรวจบัญชีรวมเงินที่รับจ่ายทั่วทั้งแผ่นดิน ทุกหมู่ ทุกกรม ทุกราย ทุกพนักงาน จึงถือได้ว่า มีการจัดตั้งสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นครั้งแรกในประเทศไทยแผ่นดินพร้อมกับการเริ่มต้นของการตรวจเงินแผ่นดินนั่นเอง และเป็นสิ่งที่สังเกตได้ว่า การตรวจเงินแผ่นดิน โดยการตรวจบัญชีเงินของแผ่นดินในสมัยแรก เป็นความรับผิดชอบของ "ออดิตออฟฟิศ" ซึ่งมี "ออดิตเยเนอรัล" เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด พนักงานรับราชการในออฟฟิศหลวงนี้เป็นอิสระจากกรมพระคลังมหาสมบัติ โดยให้ฟังคำสั่งบังคับบัญชาโดยตรงจากออดิตเยเนอรัล ไม่ต้องรับฟังคำสั่งบังคับบัญชาจากผู้อื่น และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเป็นผู้แต่งตั้งออดิตเยเนอรัลด้วยพระองค์เอง โดยออดิตเยเนอรัล จะทำหน้าที่ตรวจ

บัญชีและสิ่งของ ซึ่งเป็นรายได้ทั้งหมดของแผ่นดิน และถวายเป็นรายงานแด่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยตรง⁷

2.3.2 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

2.3.2.1 ระยะที่ 1 พ.ศ. 2475

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ.2475 คณะกรรมการราษฎร มีความเห็นว่า กรมตรวจเงินแผ่นดิน⁸ สังกัดอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จะมิผลทำให้การตรวจตรา ตลอดจนการแสดงความเห็นสำหรับผลแห่งการตรวจนั้นไม่เป็นไปโดยอิสระ สมควรจะโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้มีประกาศโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ.2475 จากการเปลี่ยนแปลงซึ่งเดิมเคยเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มาเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อ คณะกรรมการราษฎรทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบของกรมตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและมีความสำคัญมากขึ้น สำหรับอำนาจหน้าที่ของกรมตรวจเงินแผ่นดินยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากของเดิม ตามประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินในวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 โดยมีหน้าที่ "ทำการตรวจหน้าที่ต่าง ๆ ที่ทำการเบิกจ่ายเงิน รักษาเงินแลเก็บเงินผลประโยชน์แผ่นดิน หรือเงินอย่างหนึ่งอย่างใดที่รัฐบาลเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบยังสถานที่ทำการนั้น ๆ ..." ⁹ เป็นที่สังเกตว่าการตรวจสอบของกรมตรวจเงินแผ่นดินจะต้องรายงานต่อคณะกรรมการราษฎรตามหลักของการบังคับบัญชาหน่วยงาน แต่ไม่มี

⁷ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. "การตรวจเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว." 72 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน.

กรุงเทพ : สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530, หน้า 26.

⁸ พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแลว่ากรมต่าง ๆ ซึ่งเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 หมวดมาตรา 8 ข้อ 1 และข้อ 2.

⁹ ประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ 18 กันยายน พุทธศักราช 2458, ข้อ 1.

กฎหมายหรือบทบัญญัติใดที่กำหนดให้นำเสนอผลการตรวจสอบนั้นต่อสภาผู้แทนราษฎร ด้วยซึ่งในขณะนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นคณะบุคคลคณะหนึ่ง ที่ใช้อำนาจแทนราษฎร และมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ¹⁰ จึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดการควบคุมงบประมาณแผ่นดินในประเทศไทยขณะนั้น ยังคงเป็นแนวความคิดที่จำกัดอยู่ภายในฝ่ายบริหารเท่านั้น

2.3.2.2 ระยะเวลาที่ 2 พ.ศ.2476-2521

ได้มีการจัดตั้ง "สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน" ให้มีฐานะเทียบเท่ากับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้มี "คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน" ทำหน้าที่แทนกรมตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

(1) ตรวจสอบบัญชีเงินรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน หรืองบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปี และแสดงความเห็นว่ารายการจำนวนเงินรับและจ่ายตามงบปีนั้นได้เป็นไปตามงบประมาณประจำปีและตามความจริงหรือไม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

(2) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่า การรับจ่ายเป็นการถูกต้อง และเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่

(3) ตรวจสอบบัญชีของทบวงการเมืองใดๆ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะให้ตรวจสอบเป็นครั้งคราว แล้วทำรายงานเสนอนายกรัฐมนตรี

(4) เมื่อทำการตรวจสอบบัญชีและเอกสารใดๆ ปรากฏว่าบัญชีไม่ถูกต้องและเป็นการทุจริตก็มอบคดีให้เจ้าหน้าที่ฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลตามกฎหมาย

(5) ตรวจสอบบัญชีและทรัพย์สินของทบวงการเมือง

(6) เรียกพนักงานเจ้าหน้าที่ทบวงการเมืองที่รับตรวจมาสอบสวน

(7) เรียกบุคคลใดๆ มาให้การเป็นพยานในการเสนอบัญชี

(8) รายงานผลการตรวจสอบเป็นประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี

(9) ตรวจสอบเพื่อรับรองงบการเงินของส่วนราชการต่างๆ และ

รัฐวิสาหกิจ

¹⁰ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475, มาตรา 2 และมาตรา 9.

อย่างไรก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังคงเป็นหน่วยงานที่อยู่ในการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารโดยตรง ทั้งการบรรจุแต่งตั้งบุคลากร และการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานยังคงต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น

2.3.2.3 ระยะเวลาที่ 3 พ.ศ. 2522-2540

ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 แทนพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ซึ่งถูกยกเลิกไป โดยมีโครงสร้างที่สำคัญประกอบด้วย

(1) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีฐานะเป็นกรมขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นข้าราชการระดับ 11 เทียบเท่าปลัดกระทรวง เป็นหัวหน้าส่วนราชการ โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเพียงผู้เดียว การแต่งตั้งผู้อำนวยการต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่การถอดถอนออกจากตำแหน่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เช่นเดียวกับเวลาแต่งตั้ง นอกจากนี้ ยังไม่มีการกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง แต่จะสิ้นสุดเมื่อเกษียณอายุและมีเงินค่าตอบแทนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป

(2) ระบบการบริหารงานบุคคลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนทั่วไป คือ จะต้องปฏิบัติตาม กฎ ระเบียบของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

(3) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีดังนี้

(3.1) ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย รายได้และรายจ่าย อันเป็นการตรวจสอบการรับการจ่ายเงินแผ่นดินว่าเป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ทั้งนี้ เป็นการตรวจสอบหลังจ่าย¹²

(3.2) ตรวจสอบการเก็บภาษี ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น โดยเป็นการตรวจสอบว่าการจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ เป็นไปตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่¹³

¹² พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522, มาตรา 7 (3).

¹³ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522, มาตรา 7 (4).

(3.3) ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและตรวจสอบสืบสวนกรณีทุจริต เป็นการตรวจสอบสัญญาจัดจ้างและจัดซื้อทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการตรวจสอบสืบสวนเรื่องที่มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าทุจริต หรือเรื่องร้องเรียน บัตรสนเท่ห์ หรือข่าวจากสื่อมวลชนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน หรือทรัพย์สินของทางราชการ

(3.4) ตรวจสอบการดำเนินงาน หรือการตรวจสอบประสิทธิภาพ และความประหยัดของการดำเนินงาน

2.3.2.4 ระยะเวลาที่ 4 พ.ศ. 2540 ถึงปัจจุบัน

ในช่วงที่มีการปฏิรูปทางการเมือง ได้มีแนวความคิดที่ปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงรายละเอียดต่อไป ในบทที่ 4

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น พอสรุปสาระสำคัญได้ว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยในระยะที่ 1 ถึงระยะที่ 3 ได้เปลี่ยนจากรูปแบบคณะกรรมการมาสู่ระบบผู้บริหารคนเดียวซึ่งยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร แม้ว่าการเข้าสู่ตำแหน่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ยังเป็นข้าราชการประจำ

จากการที่ได้ศึกษาหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน พอสรุปได้ว่าการที่จะทำให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินสามารถทำหน้าที่ โดยอิสระและสมกับการเป็นตัวแทนของประชาชนนั้น สถาบันตรวจเงินแผ่นดินต้องมีความเป็นอิสระจากอำนาจทั้งหลายที่ต้องตรวจสอบ แต่มิใช่ว่าอิสระจากฝ่ายบริหารแล้วไปขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นองค์กรโต้บังคับบัญชาของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะถ้าหากตกอยู่ใต้อำนาจของประธานรัฐสภา ซึ่งก็เป็นองค์กรการเมืองนั่นเอง และอาจใช้อำนาจข่มขู่หรือกลั่นแกล้งฝ่าย

บริหาร ดังนั้น ความเป็นอิสระในที่นี้ต้องเป็นอิสระจากทุกฝ่าย อำนาจตรวจสอบนั้นต้องไม่อยู่ในอำนาจดั้งเดิม ที่เรียกว่า นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ¹⁴

นอกจากนี้ กลไกของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องมีความอิสระ กล่าวคือ การบริหารงานบุคคล นั้นแม้จะเป็นข้าราชการพลเรือน แต่ก็ต้องไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือประธานรัฐสภา หากต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินเองก็ต้องมีอิสระ กล่าวคือ จะต้องให้ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งยาวพอสมควร เช่น สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ประธานศาลฎีกามีวาระการดำรงตำแหน่งจนถึงอายุ 70 ปี เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทย ก็ดำรงตำแหน่งจนอายุ 70 ปี เป็นต้น

ความเป็นอิสระอีกประการหนึ่ง คืองบประมาณ กล่าวคือ สถาบันตรวจเงินแผ่นดินสามารถเสนอขอของงบประมาณได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร หากฝ่ายบริหารกลั่นแกล้ง สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องงบประมาณก็จะทำให้การทำงานไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

สถาบันตรวจเงินแผ่นดินต้องมีความเป็นอิสระ แต่หากปล่อยให้มีความเป็นอิสระจนกระทั่งตรวจสอบไม่ได้ ก็ย่อมจะเป็นอันตรายต่อองค์กรอื่น ดังนั้น จึงต้องมีความเชื่อมโยงกับองค์กรอื่น ๆ กล่าวคือ การพิจารณาแต่งตั้งจะต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา แต่ประการสำคัญ คือ กระบวนการสรรหาบุคคลที่จะเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้บริหารสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องมีการกำหนดคุณสมบัติ และข้อห้ามโดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ กระบวนการสรรหาและคัดเลือกโดยผ่านรัฐสภา จะต้องมีความเป็นฝักเป็นฝ่ายทางการเมืองให้น้อยที่สุด¹⁵

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "การตรวจสอบในฐานะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ." ใน 120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย. กรุงเทพฯ : บริษัทพิพิธการพิมพ์, 2538, หน้า 98.

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่ารู้ (รวมสาระและคำบรรยายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ.) กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542, หน้า 416.

บทที่ 3

สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศ

ในบทที่ 3 นี้ จะได้ศึกษาถึงสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ และญี่ปุ่น เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย ในเรื่องเกี่ยวกับการประกันความเป็นอิสระ (Independence) ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญในการจัดตั้งสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อตรวจสอบรายรับรายจ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ องค์การอิสระและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนความมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลได้เสนอไว้ต่อรัฐสภา

3.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

หากพิจารณาระบบในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ตามที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือ "Parliaments of the World"¹ ตามที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือ "ได้ว่ามีองค์กร 3 ประเภท ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณต่อรัฐสภา ซึ่งอาจเป็นปีละหนึ่งครั้ง หรือมากกว่าหนึ่งครั้ง ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อบังคับของรัฐสภาหรือกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินแต่ละประเทศกำหนดไว้ โดยจะได้พิจารณาดังต่อไปนี้

3.1.1 คณะกรรมาธิการของรัฐสภา ซึ่งถือเป็นองค์กรประเภทแรกซึ่งมักจะเป็น คณะกรรมาธิการสามัญ การตรวจสอบของคณะกรรมาธิการจะกระทำในรูปของการตรวจสอบรายได้รายจ่ายของรายการตามที่ปรากฏในงบประมาณประจำปี ซึ่งคณะกรรมาธิการมีความสนใจหรือมีความสงสัยในการจ่ายเงิน ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญจะตรวจสอบรายงานการตรวจเงินที่รัฐหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญจะตรวจสอบรายงานการตรวจเงินที่รัฐหรือคณะกรรมาธิการสามัญได้เสนอต่อรัฐสภา และรัฐสภาเห็นว่า เป็นรายงานที่สมควรได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังเช่น ในประเทศอังกฤษ เมื่อสภาสามัญ

¹ Inter – Parliamentary Union. Parliaments of the World : A Comparative Reference Compendium. England : Gower Publishing, 1986.

(House of Commons) ได้รับรายงานจากผู้ตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller and Auditor General) จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งโดยกำหนดให้ผู้แทนฝ่ายค้านเป็นประธานทำหน้าที่พิจารณารายงานอย่างละเอียดแล้วรายงานต่อสภาสามัญ

3.1.2 สถาบันตรวจเงินในรูปของคณะบุคคล ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินของแผ่นดินของแต่ละประเทศ

สถาบันในรูปคณะบุคคลมีชื่อว่า ศาลบัญชี (Court of Accounts) มีใช้อยู่ในประเทศเยอรมัน, อาร์เจนตินา, ออสเตรเลีย, ฝรั่งเศส เป็นต้น ศาลบัญชีเป็นรูปแบบของสถาบันที่รับผิดชอบการตรวจสอบ รายรับ - รายจ่าย ของรัฐ รัฐวิสาหกิจและองค์การปกครองท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบว่า การจัดเก็บและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ และมีอำนาจลงโทษหรือขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบ โดยวิธีพิจารณาของศาลบัญชีบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้มีการทำสำนวน การไต่สวน และการชี้ขาด ในลักษณะเดียวกับศาลยุติธรรม นอกจากนี้แล้ว ยังมีสถาบันในรูปคณะบุคคลซึ่งใช้ชื่อว่า "คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน" ซึ่งมีอยู่ในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ เกาหลีใต้ เป็นต้น ซึ่งการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นกรรมการในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะกระทำโดยวิธีพิเศษ เช่น แต่งตั้งโดยประมุขของประเทศด้วยความเห็นชอบของรัฐสภา หรือรัฐสภาเป็นผู้เลือก เช่น รัฐสภาฟินแลนด์ จะเลือกผู้ตรวจสอบบัญชี 5 คน เป็นต้น สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในรูปของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนี้ อาจจัดตั้งขึ้นในฝ่ายบริหาร เช่น ที่ใช้ในประเทศญี่ปุ่น และ เกาหลี หรือ ในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ที่ใช้ในประเทศฟินแลนด์ก็ได้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ แต่ไม่มีอำนาจชี้ขาด เช่นเดียวกับศาลยุติธรรม เพียงแต่จะทำหน้าที่ชี้ข้อบกพร่องหรือข้อที่ตรวจพบเพื่อให้ฝ่ายบริหารดำเนินการแก้ไขปรับปรุงและมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเพื่อเสนอผลการพิจารณาและข้อที่ตรวจพบรวมทั้งข้อเสนอแนะต่อหัวหน้าฝ่ายบริหาร หรือรัฐสภา หรือต่อทั้งสองสถาบัน

3.1.3 สถาบันในรูปบุคคลคนเดียว ซึ่งถือเป็นสถาบันประเภทที่สาม ซึ่งจะได้รับ การแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น ในประเทศอิสราเอล เรียกว่า "Comptroller of State" และในประเทศมอลต้า เรียกว่า "ผู้อำนวยการควบคุมการบัญชี" (Director for control of Accounts) ทำหน้าที่และรับ

ผิดชอบการตรวจบัญชีใช้จ่ายเงินของรัฐ การแต่งตั้งและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจเงินแผ่นดิน จะมีลักษณะเดียวกันกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพียงแต่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลคนเดียว แทนที่จะเป็นคณะบุคคลเท่านั้น โดยในประเทศไทย ในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2522 จนถึง พ.ศ. 2542 การตรวจเงินแผ่นดินก็เคยอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยมีข้าราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ตรวจ

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะได้พิจารณาระบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่ได้จำแนกไว้ใน Report on the Independent Review Committee : on the office of the Auditor General of Canada ซึ่งได้แบ่งสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็น 3 ประเภท กล่าวคือ

- (1) สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลเดียว เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น
- (2) สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในฐานะคณะกรรมการ เช่น ญี่ปุ่น เป็นต้น
- (3) สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในรูปองค์การตุลาการ เช่น ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ และฝรั่งเศส เป็นต้น

3.2 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในความรับผิดชอบของบุคคลเดียว

3.2.1 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศอังกฤษ

3.2.1.1 โครงสร้างองค์กร

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอังกฤษ (The National Audit Office หรือ NAO.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ National Audit Act 1983 มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (The Comptroller and Auditor General (CAG.) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด มีรองผู้อำนวยการ 1 คนและผู้ช่วยผู้อำนวยการ 5 คนและเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้รับการแต่งตั้งจากสมเด็จพระราชินีอังกฤษโดยคำแนะนำของสภาผู้แทนราษฎรและมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร²

² National Audit Act. 1983, Sec 1 (2).

การดำรงตำแหน่งของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะสิ้นสุดลงเมื่อตาย ลาออก หรือเมื่อทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติให้ปลดออกจากตำแหน่งเพราะเหตุความประพฤติเสื่อมเสียและเสนอมตินั้นต่อสมเด็จพระราชินีเพื่อทรงโปรดเกล้าให้ปลดออกจากตำแหน่ง³

ส่วนเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนั้นจะเป็นไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด แต่ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดกฎหมายบัญญัติให้ผู้อำนวยการได้รับค่าตอบแทนในตราที่เทียบเท่าข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง (Permanent Secretary)⁴

สำหรับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น มาจากการแต่งตั้งของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เห็นว่าเหมาะสมและจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน โดยให้ได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

3.2.1.2 อำนาจหน้าที่

หน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของอังกฤษนั้น แยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี และหน้าที่ในการตรวจสอบความประหยัด ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินการทางการเงินของส่วนราชการ

(1) หน้าที่ในการตรวจสอบบัญชี

ตามพระราชบัญญัติ Exchequer and Audit Departments Act 1866 อันเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นนั้น ได้บัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ ว่า ผู้อำนวยการฯ มีอำนาจที่จะตรวจสอบบัญชีของฝ่ายบริหาร (Public Account)⁵ โดยส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องส่งบัญชีการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี บัญชีงบดุล และบัญชีแสดงรายจ่ายจริงให้ผู้อำนวยการฯ ตรวจสอบ⁶ ในกรณีนี้ ผู้อำนวยการฯ ก็มีอำนาจในการที่จะเข้าไปตรวจสอบสมุดบัญชี (book of account) และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องของส่วนราชการนั้น ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

³ Exchequer and Audit Departments Act. 1866 , Sec 3.

⁴ Ibid. Sec 1 (2).

⁵ Ibid. Sec 5.

⁶ Ibid. Sec 22, 25 และ 28.

ในพระราชบัญญัติ Exchequer and Audit Departments Act 1921 ได้บัญญัติถึงเรื่องหน้าที่ของผู้อำนวยการฯ ในการตรวจสอบบัญชีไว้ค่อนข้างละเอียด โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการฯ มีหน้าที่ดังนี้

(1.1) หน้าที่ตรวจสอบบัญชีรับจ่ายเงินงบประมาณ

ในนามของสภาผู้แทนราษฎร และต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่ารายจ่ายรายการใดต้องได้รับอนุมัติจาก Treasury เสียก่อน แต่ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณกลับมิได้มีการอนุมัติเช่นนั้น ให้ผู้อำนวยการฯ รายงานข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อ Treasury และให้ถือว่าการที่มีได้อนุมัติเช่นนั้น เป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับการอนุมัติของสภา ซึ่งถ้า Treasury มิได้มีการดำเนินการ อย่างใดอย่างหนึ่งในเรื่องนี้ ให้ผู้อำนวยการฯ รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร⁷

(1.2) หน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายรับของรัฐในนามของสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการฯ มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายรับของรัฐที่จัดเก็บโดยกรมศุลกากรและสรรพสามิต (Departments of Customs and Excise) และบัญชีรายรับอื่นซึ่งตามกฎหมายจะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง (Exchequer) และจะต้องเสนอรายงานการตรวจสอบต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย⁸

(1.3) หน้าที่ตรวจสอบบัญชีเงินสด (cash accounts) ของบุคคลหรือนิติบุคคลใด ๆ ตามกฎกระทรวง (Statutory instrument) ที่ออกโดย Treasury แต่กฎกระทรวงเช่นนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน⁹

(1.4) หน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีพัสดุ (stock and store accounts) ของทางราชการในนามของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบว่าการดำเนินการ ทั้งหลายเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการต่าง ๆ นั้นมีความรัดกุมหรือไม่เพียงใด ซึ่งเมื่อตรวจสอบเสร็จแล้วผู้อำนวยการฯ จะต้องรายงานผลการตรวจสอบต่อสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของผู้อำนวยการฯ กฎหมายได้บัญญัติว่า ในแต่ละปีงบประมาณนั้น ส่วนราชการจะต้องจัดเตรียมบัญชีรายการที่แสดงถึงรายรับและรายจ่ายเกี่ยวกับการต่อเรือ การผลิต การค้า หรือการให้บริการทางพาณิชย์กรรม

⁷ Exchequer and Audit Departments Act. 1921, Sec 1.

⁸ Ibid., Sec 2.

⁹ Ibid., Sec 3.

อื่น ๆ รวมทั้งบัญชีซึ่งบุคคลและเอกสารแสดงกำไรขาดทุนที่ส่วนราชการนั้นดำเนินการอยู่ตามแบบที่ Treasury กำหนด แล้วส่งให้ผู้ช่วยการฯ ตรวจสอบในนามของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเมื่อผู้ช่วยการฯ ตรวจสอบเสร็จให้รายงานผลการดำเนินงานต่อรัฐสภา¹⁰

(2) หน้าที่ในการตรวจสอบสถานะ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินการทางการเงินของส่วนราชการ

หน้าที่ดังกล่าวของผู้ช่วยการฯ ปรากฏอยู่ใน National Audit Act 1983 ที่กำหนดให้ผู้ช่วยการฯ สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบสถานะ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการทางการเงินของส่วนราชการต่าง ๆ (Public department) และองค์กรอื่นที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในแต่ละปีเกินกว่ากึ่งหนึ่งของงบประมาณขององค์กรนั้น ในการนี้ ผู้ช่วยการฯ มีอำนาจที่จะเรียกเอกสารต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการ องค์กรของรัฐ หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบพิจารณาได้ และเมื่อตรวจสอบเสร็จก็จะต้องรายงานผลการดำเนินการต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย¹¹

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ช่วยการฯ ไม่ว่าจะป็นหน้าที่ตาม (1) หรือ (2) ดังกล่าวข้างต้น ผู้ช่วยการฯ อาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ คนใดคนหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการแทนตนได้¹²

3.2.1.3 หลักประกันความเป็นอิสระ

กฎหมายอังกฤษประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้หลายประการ คือ

(1) แม้ผู้ช่วยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยสมเด็จพระราชินีอังกฤษก็ตาม แต่ผู้ที่เสนอชื่อของผู้ช่วยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อทรงโปรดเกล้าแต่งตั้งได้แก่สภาผู้แทนราษฎร¹³ และกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ช่วยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเจ้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง

¹⁰ Ibid., Sec 5.

¹¹ National Audit Act. 1983 , Sec 6 - 9.

¹² Exchequer and Audit Departments Act. 1957, Sec 2.

¹³ National Audit Act. 1983, Sec 1(1).

เท่ากับเป็นการยืนยันว่าผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานจากองค์กรของฝ่ายบริหาร

(2) นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดอีกว่าทั้งผู้อำนวยการฯ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน นั้นไม่ถือว่าเป็นข้าราชการของสมเด็จพระราชินีหรือปฏิบัติหน้าที่ในนามของสมเด็จพระราชินี¹⁴

(3) กฎหมายให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในการที่จะแต่งตั้ง โยกย้ายเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้กำหนดอัตราค่าตอบแทนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยกฎหมายกำหนดไว้เพียงว่าในการกำหนดอัตราค่าตอบแทนการปฏิบัติงานดังกล่าวนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับค่าตอบแทนการปฏิบัติงานที่ข้าราชการทั่วไปได้รับ

(4) งบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของอังกฤษนั้นมิได้รับการอุดหนุนจากฝ่ายบริหาร แต่จะได้รับจากสภาผู้แทนราษฎร¹⁵

(5) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีดุลพินิจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่¹⁶

3.2.2 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศสหรัฐอเมริกา (GAO.)

3.2.2.1 โครงสร้างขององค์กร

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S. General Accounting office หรือ GAO.) มีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของสภา Congress จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ The Budget and Accounting Act, 1921 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่จะช่วยสภาในการตรวจสอบดำเนินการทางการเงินและตรวจบัญชีของฝ่ายบริหาร (Executive Branch) ทั้งนี้ เพื่อให้มีการใช้งบประมาณอย่างถูกต้องเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

¹⁴ Ibid., Sec 3 (5).

¹⁵ Ibid. , Sec 4.

¹⁶ Ibid., Sec 1 (3).

3.2.2.2 ความเป็นอิสระของ GAO.

แม้ว่า GAO. จะเป็นหน่วยงานของนิติบัญญัติและเป็นรูปแบบที่มีผู้อำนวยการสำนักตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller General) เป็นหัวหน้าผู้บริหารรับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐแต่เพียงผู้เดียว มีผู้ช่วยผู้อำนวยการและที่ปรึกษารวม 6 คน คอยให้ความช่วยเหลือ แต่สหรัฐอเมริกาเป็นหลักประกันของความเป็นอิสระและเป็นกลางของ GAO. ดังนี้

(1) การจัดตั้ง

GAO. จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติวิธีการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ. 1921 (Budget and Accounting Act 1921) และมีรัฐบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1980 (General Account Office Act 1980) บัญญัติให้ GAO. มีความเป็นอิสระจากหน่วยงานบริหารของรัฐ

(2) การแต่งตั้งผู้อำนวยการ GAO. และการดำรงตำแหน่ง

ผู้อำนวยการ GAO. ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยรัฐสภาเป็นผู้เสนอชื่อผู้ที่เห็นควรให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวและให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง และรัฐสภาต้องให้การรับรองการแต่งตั้งนั้นผู้อำนวยการ GAO. มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 15 ปี เมื่อครบกำหนดแล้วจะไม่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีก หากมีอายุครบ 70 ปี ก็จะเกษียณอายุก่อนครบวาระ

(3) การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การถอดถอนผู้อำนวยการ GAO. พ้นจากตำแหน่งก่อนหมดวาระจะกระทำได้ เฉพาะในกรณี impeachment เมื่อพบว่าผู้อำนวยการ GAO. เป็นบุคคลไร้ความสามารถอย่างถาวร หรือละทิ้งหรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ หรือกระทำการชั่วร้าย ซึ่งต้องเป็นมติร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเท่านั้น

(4) ความเป็นอิสระด้านบุคลากร

GAO. มีความอิสระมากในการรับสมัครบุคคลเข้าทำงานเองเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสอบบัญชีจำเป็นต้องมีคุณสมบัติขั้นปริญญาจากมหาวิทยาลัยและถ้าบุคลากรภายในมีจำนวนไม่เพียงพอ GAO. สามารถจ้างบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามที่ GAO. ต้องการจากหน่วยงานอื่นของรัฐบาล หรือจ้างบุคคลจากภายนอก ซึ่งอยู่ในวงการธุรกิจอุตสาหกรรมหรือในวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ได้

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติของ GAO. นอกจากต้องมีความรู้เกี่ยวกับ บัญชีอันจำเป็นแก่งานสอบบัญชีแล้ว บุคลากรของ GAO. จะได้รับการฝึกอบรมในทาง สาขาอื่นด้วยกว่า 20 เปอร์เซนต์ของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่พื้นความรู้เดิมเกี่ยวกับ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ การบริหารราชการและธุรกิจงานวิจัยเครื่องสมองกล (Computer) และสถิติ

เงินเดือนและค่าตอบแทนอื่นของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการ GAO. กำหนด ส่วนเงินเดือนและค่าตอบแทนของผู้ อำนวยการ GAO. รองผู้อำนวยการ GAO. และเจ้าหน้าที่อาวุโสของสำนักงานเป็นไปตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิการของประธานาธิบดี

(5) ความเป็นอิสระด้านงบประมาณ ¹⁷

ผู้อำนวยการ GAO. จัดทำงบประมาณของสำนักตรวจเงินแผ่นดินเสนอโดยตรงต่อรัฐสภา และมีอำนาจเต็มที่ในการจัดสรร และใช้จ่ายงบประมาณในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

3.2.2.3 ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร

GAO. มีความเป็นอิสระที่มีกฎหมายรองรับตามหลักปฎิญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ GAO. มีความคล่องตัวและใช้ความคิดริเริ่มได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง สามารถให้บริการแก่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และฝ่ายบริหาร เช่น การรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภาและจัดส่งรายงานต่าง ๆ ไปยังหน่วยรับตรวจโดยตรง แนะนำให้ฝ่ายบริหารปรับปรุงการปฏิบัติงานหรือทำงานให้เกิดประสิทธิภาพและประหยัด มีหน้าที่ช่วยเหลือรัฐสภาโดยให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการของรัฐสภาในการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ และมีหน้าที่ให้ข้อคิดเห็นแก่รัฐสภาและประธานาธิบดีอีกด้วย ¹⁸

¹⁷ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. "ข้อมูลเปรียบเทียบสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน" ใน 72 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530, หน้า 71 – 72.

¹⁸ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

ผู้อำนวยการ GAO. ให้ความร่วมมือกับหัวหน้าผู้บริหารงานของกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ โดยการร่วมประชุมพิจารณาแนวทาง ปรับปรุงวิธีการบัญชีของรัฐบาล วางหลักการและมาตรฐานการพัสดุ และแนะนำวิธีการจัดระบบการควบคุมภายในให้หน่วยรับตรวจ

3.2.2.4 บทบาท และอำนาจหน้าที่ของ GAO.

GAO ได้พัฒนาการตรวจสอบโดยในปี ค.ศ. 1950 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณและวิธีการบัญชี ค.ศ. 1950 (Budget and Accounting Procedure Act of 1950) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบทบาทให้ GAO มีอำนาจดังต่อไปนี้¹⁹

(1) บทบาทในการวางกฎเกณฑ์และแนะนำ

(1.1) GAO มีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชี (Account Principles and Standards) การควบคุมภายใน เพื่อให้หน่วยราชการนำไปปฏิบัติโดยการประชุมหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการสำนักงานประมาณ และหน่วยราชการนั้น ๆ

(1.2) ออกระเบียบหรือยกเลิกวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในขณะนั้น เสียทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ ถ้าเห็นว่าวิธีการที่ใช้อยู่ในขณะนั้นทำให้เกิดความเสียหายและไม่สะดวกในการควบคุมการปฏิบัติงาน

(1.3) วางระบบบัญชี (Accounting System) กำหนดวิธีการในการบริหารบัญชีและการเงินของหน่วยราชการ

(2) บทบาทในการตรวจสอบ สอบสวนและสอบทาน รวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

(2.1) ตรวจสอบ รายงานการเงินของหน่วยงานราชการฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการทั้งหมด รวมถึงหน่วยงานที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้ต้องตรวจสอบเช่น รัฐวิสาหกิจ

¹⁹ รวีพร คูหิรัญ. “ความแตกต่างของการตรวจสอบและการประเมินผลตรวจสอบ.” วารสารการตรวจเงินแผ่นดิน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2. เมษายน – มิถุนายน 2537, หน้า 28.

(2.2) สอบทานระบบบัญชี ของหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นครั้งคราว เพื่อให้เป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดไว้ แล้วแจ้งผลการสอบทานให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และหากเห็นสมควร GAO. รายงานต่อรัฐสภาด้วยก็ได้

(2.3) การสอบสวน GAO มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินทุกอย่างได้และอาจถูกร้องขอจากสภาใดสภาหนึ่ง หรือจากคณะกรรมการการคณะใดคณะหนึ่งหรืออาจกระทำการสอบสวนโดยผู้อำนวยการ GAO ดำริขึ้นเองหรือผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร้องขอก็ได้

(2.4) การสอบทานเฉพาะเรื่อง GAO มีอำนาจทำการวิจัยรายจ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ (รวมทั้ง Government Corporation) เพื่อเสนอความเห็นต่อสภาว่าการจ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพหรือไม่

(3) บทบาทในการวินิจฉัยกึ่งตัดสินชี้ขาด

GAO มีอำนาจในการวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหากฎหมายในการรับจ่ายเงินหรือรายการบัญชี

(3.1) การชำระสะสางบัญชีที่ผิดพลาดหรือทำให้เงินขาดบัญชี คำวินิจฉัยชี้ขาดของ GAO ถือเป็นที่สุด

(3.2) การประนีประนอมข้อเรียกร้องชดเชย ต่าง ๆ ของรัฐบาลหรือต่อรัฐบาล ตลอดจนหนี้สินต่าง ๆ ทั้งความเป็นเจ้าหนี้ลูกหนี้ของรัฐบาล ให้ GAO. เป็นผู้ชำระสะสางและประนีประนอมหนี้²⁰

(4) บทบาทในการตรวจสอบด้านการดำเนินงาน

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1974 เป็นต้นตามกฎหมายกำหนดให้ GAO จัดตั้งสำนักงานเพื่อปฏิบัติงานด้านการประเมินผลโครงการ²¹ และได้ขยายขอบเขตการตรวจสอบโดยรวมทั้งการตรวจสอบผลงาน (Program Result Audit) และได้จัดตั้งสถาบันสำหรับ

²⁰ Budget and Accounting Procedures Act. sec 112 (a) (b) sec 117 (a) และ Budget and Accounting Act, sec 309 , และ Government Corporation Control Act, 1946 sec 112 (c), อ้างใน เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์. "บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน." วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538. หน้า 42 – 43.

การประเมินผลงานในปี ค. ศ. 1980 ปัจจุบัน GAO. แบ่งการตรวจสอบภาครัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ การตรวจสอบด้านการเงิน (Financial Audit) และการตรวจสอบด้านการดำเนินงาน (Performance Audit) ซึ่งเป็นการตรวจสอบการประหยัด ประสิทธิภาพและการตรวจสอบผลงาน เป็นการตรวจสอบเพื่อพิจารณาว่า ²²ผลที่ต้องการหรือผลประโยชน์ ซึ่งกำหนดโดยรัฐสภาหรือหน่วยงานที่มีอำนาจ ได้บรรลุผลตามที่กำหนดหรือไม่การดำเนินงานขององค์การโครงการ (Program) กิจกรรมหรืองานมีประสิทธิภาพหรือไม่ และ

(4.1) การดำเนินงานตามโครงการของหน่วยงาน เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องหรือไม่

ปัจจุบัน GAO. จะเน้นการตรวจสอบด้านการดำเนินงานและการตรวจสอบผลงานโครงการเป็นหลัก ส่วนการตรวจสอบด้านการเงิน มีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ²³

3.3 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ

3.3.1 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศญี่ปุ่น

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น (Board of Audit of Japan หรือ BOA) เป็นสถาบันที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ และเป็นสถาบันที่จัดให้มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 ตามมาตรา 90 ซึ่งบัญญัติให้บัญชีรายรับ - รายจ่ายของรัฐ ต้องได้รับการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำทุกปี และให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอบัญชีรายรับรายจ่ายของรัฐต่อรัฐสภา พร้อมกับรายงานผลการตรวจสอบบัญชี ในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมา ในส่วนของการจัดองค์กร และอำนาจหน้าที่ได้กำหนดไว้ใน The Board of Audit Law 1947 ²⁴

²¹ Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1947.

²² ประวิตร นิลสุวรรณกุล. "การตรวจสอบผลงาน." วารสารตรวจเงินแผ่นดิน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 1. มกราคม - มีนาคม 2537, หน้า 17.

²³ U.S.General Accounting Office. Comptroller General 1990 Annual Report.

²⁴ วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์ 2530, หน้า 161.

(1) ประวัติความเป็นมา

แต่เดิมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ก่อตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 5 มีนาคม ปี ค.ศ. 1880 โดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (the cabinet) ซึ่งกำหนดว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ก่อตั้งและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี “ ต่อมาได้มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมจิ (The Meiji Constitution) ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1889 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional status) ทำหน้าที่ตรวจสอบเงินแผ่นดิน (public finance) ซึ่งขึ้นโดยตรงต่อสมเด็จพระจักรพรรดิแห่งญี่ปุ่น (Independent Organ Subordinate Directly to the Emperor)²⁵

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1947 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ก็ได้จัดตั้ง “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ทั้งนี้ได้มีการเพิ่มอำนาจให้คณะกรรมการ รวมไปถึง ความเป็นอิสระจากคณะรัฐมนตรี (Independence from the cabinet) และความสัมพันธ์กับรัฐสภา นอกจากนี้ยังขยายการตรวจสอบให้เพิ่มมากขึ้น

(2) โครงสร้างองค์กร

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของญี่ปุ่น เป็นหน่วยงานอิสระ ประกอบด้วย 2 ส่วนด้วยกัน กล่าวคือ

- (1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Commission) และ
- (2) สำนักงานบริหารงานทั่วไป (General Executive Bureau)

ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามผลการเลือกของคณะกรรมการทั้งหมด²⁶

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน และรองประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 2 คน รวมคณะกรรมการจำนวน 3 คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีตามความยินยอมของทั้งสองสภา และ สมเด็จพระจักรพรรดิ

²⁵ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น. www.jbaudit.admin.go.jp/engl/engl2/status/body00.htm.

²⁶ The Board of Audit Law 1947. Section 3.

รวมทั้งรัฐมนตรี และผู้พิพากษาศาลสูง จะเป็นพยานในการแต่งตั้งและการถอดถอน กรรมการดังกล่าว²⁷

คณะกรรมการจะดำรงตำแหน่งคราวละ 7 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ และจะพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 65 ปี²⁸

ทั้งนี้ คณะกรรมการจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งอื่นที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐบาล หรือขององค์กรมหาชนท้องถิ่น และจะต้องไม่เป็นสมาชิกของรัฐสภา หรือสภาท้องถิ่น²⁹

ในส่วนของสำนักงานบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยสำนักงานเลขานุการ และหน่วยงาน รวมทั้งมีแผนกตรวจสอบ 34 หน่วย แต่ละหน่วยงาน จะได้รับมอบหมายในการ ตรวจสอบกระทรวงและองค์กรอื่น ๆ โดยมี เลขานุการ เป็นหัวหน้า สำนักงานบริหารทั่วไป มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ , การบริหารบุคคล, วิจัย กิจกรรมระหว่างประเทศ และการทำ บัญชี รวมทั้งระดับข้อเรียกร้อง (adjudicating and setting claims) ภายใต้บังคับบัญชา และการควบคุมของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (Audit Commission)³⁰

²⁷ The Board of Audit Law 1947, Section 4.

²⁸ The Board of Audit Law 1947, Section 5.

²⁹ The Board of Audit Law 1947, Section 9.

³⁰ The Board of Audit Law 1947, Section 12.

แผนภาพแสดงโครงสร้างองค์กรคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
(Organization of the Board)

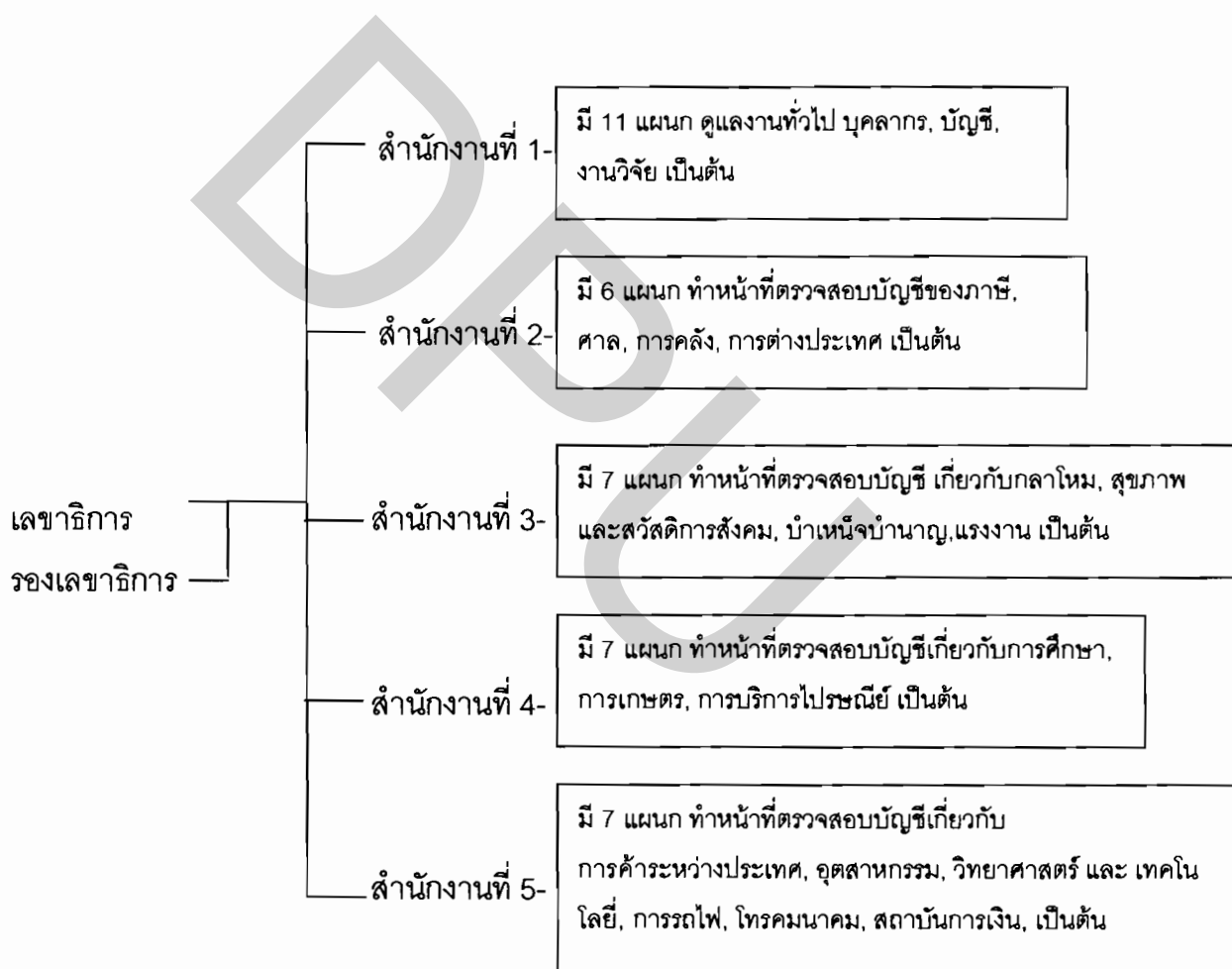
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการ

ประธานกรรมการ

กรรมการ

สำนักงานบริหารงานทั่วไป (General Executive Bureau)



(3) ความเป็นอิสระด้านบุคลากร

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในด้านการบริหารงานบุคคล สามารถกำหนดจำนวนข้าราชการในสำนักงานบริหารทั่วไปได้ตามความจำเป็น เงินเดือน ค่าตอบแทน และเงินสวัสดิการอื่น เป็นไปตามระเบียบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบ ส่วนเงินเดือนและค่าตอบแทนของกรรมการเป็นไปตามกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา³¹ ในปี ค.ศ. 1992 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีบุคลากรจำนวน 1,240 นาย ร้อยละ 60 หรือประมาณ 700 คน เป็นผู้ตรวจสอบซึ่งจบปริญญาตรีถึงร้อยละ 85 มีความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์ บัญชี กฎหมาย วิศวกรรม สถาปัตยกรรม และส่วนหนึ่งจบจากมหาวิทยาลัยในต่างประเทศ ผู้บริหารของสำนักงานฯ มีความรู้สูงกว่าระดับปริญญาตรีถึง 170 คน³²

นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ มีศูนย์ฝึกอบรม (Office of Training) เป็นของตนเอง ข้าราชการบรรจุใหม่จะได้รับการฝึกอบรมด้านเทคนิคทุกคน และมีการจัดการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นประจำ

(4) ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร³³

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายรองรับตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ส่งผลให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการใช้ความคิดริเริ่มได้อย่างเต็มที่ และแม้ว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดฝ่ายบริหาร แต่การปฏิบัติงานมิได้อยู่ภายใต้การสั่งการของฝ่ายบริหาร แต่อย่างใด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถรับใช้รัฐสภาและฝ่ายบริหารได้อย่างเท่าเทียมกัน และแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบงานบัญชีของรัฐตามที่รัฐสภาหรือฝ่ายบริหารร้องขอ

³¹ The Board of Audit Law 1947, Section 11.

³² The Board of Audit of Japan, Personnel and Appropriation. เรื่องเดียวกัน, หน้า 6.

³³ The Board of Audit Law 1947, Section 30, 37 และ The Board of Audit of Japan. เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

รายงานผลการตรวจสอบประจำปีของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีจะได้รับการเสนอต่อรัฐสภาทุกเรื่อง

(5) บทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(5.1) บทบาทในการวางกฎเกณฑ์ ยกเลิก แก้ไขกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือข้อบังคับและการให้คำแนะนำ³⁴

(5.1.1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในการเสนอให้ แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบัญชีของรัฐและ ที่เกี่ยวข้องกับการรับจ่ายเงิน สิ่งของหรือหลักทรัพย์ และการบันทึกรายการบัญชี

(5.1.2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่เสนอความเห็นไปยังผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือผู้ที่รับผิดชอบเมื่อตรวจสอบและพบว่า เรื่องที่ตรวจพบนั้นจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เป็นไปตามกฎหมาย และข้อบังคับ ระบบ หรือการบริหารงาน

(5.1.3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะให้ความคิดเห็นในเรื่องที่ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบงานบัญชีของรัฐ ตามที่มีการร้องขอ

(5.2) บทบาทในการตรวจสอบบัญชีรับ – จ่ายของรัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย³⁵ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรับ-จ่ายของรัฐ ตามบทบัญญัติมาตรา 90 แห่งรัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น และตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ตรวจสอบ³⁶ ดูแลการบัญชีอย่างสม่ำเสมอให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ

³⁴ The Board of Audit Law 1947, Section 36, 37.

³⁵ The Board of Audit Law 1947, Section 20, 21, 22 .

³⁶ บัญชีของหน่วยรับตรวจที่กฎหมายกำหนดให้ตรวจสอบ

- บัญชีรายรับ รายจ่ายประจำเดือนของรัฐ
- การรับจ่ายเงินสด สิ่งของและทรัพย์สินซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ
- การเพิ่มและลดลงของพันธะบัตรและหนี้สินอื่นของรัฐ
- เงินสด วัตถุที่มีค่า และหลักทรัพย์ที่ได้รับและออกใช้โดยธนาคารชาติญี่ปุ่น
- บัญชีของนิติบุคคลซึ่งเงินลงทุนครั้งหนึ่งหรือมากกว่าเป็นของรัฐ

(5.2.1) รับรองบัญชีรับ-จ่าย ของรัฐ (Certify the final accounts of revenues and expenditure of the state)

(5.2.2) ตรวจสอบบัญชีรับ-จ่าย ประจำเดือนของรัฐการรับ-จ่าย เงินสด และสิ่งของซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและทรัพย์สินใด ๆ ของรัฐ

(5.3) บทบาทในการวินิจฉัยการกระทำผิด (Adjudicate)³⁷

(5.3.1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจวินิจฉัยความผิดของเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่จัดทำบัญชีว่า เป็นต้นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐอย่างร้ายแรงโดยตั้งใจ หรือในการละเว้นการกระทำใด ๆ

(5.3.2) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจวินิจฉัยว่าบุคคลใดควรรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจัดเก็บรายได้ หรือรายจ่าย หรือเก็บรักษาเงิน

(5.3.3) มีอำนาจวินิจฉัยว่าบุคคลใดเป็นต้นเหตุให้เกิดความเสียหายโดยเจตนาหรือละเลยต่อหน้าที่หรือละเมิดข้อกำหนดของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานพัสดุ

(5.3.4) ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีคำวินิจฉัยว่าบุคคลใดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเก็บรายได้ การจ่ายและการเก็บรักษาเงินหรือการบริหารพัสดุ หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลนั้นจะสั่งให้บุคคลดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายตามคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ความเสียหายดังกล่าวจะไม่มีภาระรับหรือลดหย่อน เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

- บัญชีซึ่งมีกฎหมายพิเศษระบุเฉพาะเจาะจงให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินฯ เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีอาจพิจารณาตรวจสอบหรือคณะรัฐมนตรีร้องขอให้ตรวจสอบ

- บัญชีของหลักทรัพย์ เงินสด และทรัพย์สิน ซึ่งรัฐเป็นเจ้าของและอยู่ในความครอบครองของรัฐ

- บัญชีของหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุน เงินช่วยเหลือ เงินสนับสนุนหรือเงินชดใช้ค่าเสียหายจากการสูญเสีย เป็นต้น ซึ่งรัฐให้โดยตรงหรือโดยอ้อม

- บัญชีของหน่วยงานซึ่งเงินลงทุนน้อยกว่าครึ่งหนึ่งลงทุนโดยรัฐ

- บัญชีของหน่วยงานซึ่งลงทุนโดยหน่วยงานที่มีเงินลงทุนของรัฐ

- บัญชีของหน่วยงานซึ่งรัฐค้ำประกันการจ่ายเงินต้นและดอกเบี้ยเงินกู้

³⁷ The Board of Audit Law 1947. Section 31, 32, 35.

(5.3.5) วินิจฉัยข้อร้องเรียนจากผู้มีส่วนได้เสียในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเงินของแผ่นดิน แล้วแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือผู้รับผิดชอบทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

(5.4) บทบาทในการตรวจสอบสัญญาซื้อและสัญญาจ้าง³⁸

รัฐบาลญี่ปุ่นใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากในแต่ละปี โดยเฉพาะการก่อสร้างและการซื้อทรัพย์สิน ซึ่งการจ้างหรือจัดซื้อแต่ละรายการมักมีมูลค่าสูงมากแต่ขาดการควบคุมดูแลกำกับ BOA. จึงถือเรื่องการตรวจสอบสัญญาเป็นเรื่องสำคัญมาก การตรวจสอบสัญญาถือเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเพราะจะเริ่มตรวจตั้งแต่วัตถุประสงค์ของความต้องการ และกระบวนการจัดจ้างก่อนทำสัญญาว่าถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือไม่ จนถึงขั้นสุดท้ายคือการตรวจสอบของจริง ในกรณีที่มีการส่งมอบของแล้วหรือถ้าเป็นสัญญาก่อสร้างก็ตรวจสอบ ณ สถานที่ก่อสร้าง สัญญาจ้างที่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบเป็นสัญญาที่มีวงเงินตั้งแต่ 30 ล้านบาทขึ้นไป จะตรวจสอบสัญญาทุกชนิด การตรวจสอบสัญญามีลักษณะคล้าย ๆ การตรวจสอบด้านการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสหรัฐอเมริกา เพราะเป็นการตรวจสอบผลงานที่ได้ตามสัญญาจ้าง ตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้งาน การดูแลและการเก็บรักษาทรัพย์สินหรือสิ่งก่อสร้างนั้น มีการกำหนดมาตรฐานงานก่อสร้างไว้หรือไม่ การก่อสร้างเป็นไปตามรูปแบบรายการที่คู่สัญญาลงนามไว้หรือไม่ คู่สัญญาได้ปฏิบัติตามที่สัญญากำหนดไว้หรือไม่

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมุ่งเน้นการตรวจสอบการใช้คอมพิวเตอร์เพื่อตรวจสอบว่าการใช้คอมพิวเตอร์เป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบทั้งด้านเครื่องคอมพิวเตอร์และระบบงานที่ใช้คอมพิวเตอร์ ผู้ตรวจสอบจะต้องตรวจสอบเพื่อให้เป็นที่แน่ใจว่ามีการควบคุมและมีการปฏิบัติที่เชื่อถือได้ในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- (5.4.1) ความครบถ้วนและเป็นปัจจุบันของข้อมูล
- (5.4.2) ความสมเหตุสมผลของข้อมูล
- (5.4.3) วิธีการคำนวณ การสรุปรวม และการจัดประเภท
- (5.4.4) การบำรุงรักษาแฟ้มข้อมูล

³⁸ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. “แนะนำ สตง. แคนอาทิตยอุทัย.” วารสารตรวจเงินแผ่นดิน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เดือนสิงหาคม 2534, หน้า 26.

(5.4.5) การสร้างแฟ้มข้อมูล

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของญี่ปุ่นมีจำนวนระบบคอมพิวเตอร์ที่ติดตั้งและใช้อยู่ในส่วนราชการ 2427 ระบบ และใช้ในรัฐวิสาหกิจ 1449 ระบบ

(5.5) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

โดยที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ในรูปของการทำงานเป็นองค์คณะ บุคคลที่เป็นกรรมการไม่ต้องรับผิดชอบเฉพาะตัว ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงจำกัดบทบาทเฉพาะเรื่องที่ไม่ใช่งานสั่งการทางบริหาร ดังนี้³⁹

(5.5.1) วางนโยบายการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ โดยตัดสินใจเกี่ยวกับบัญชีที่ คณะกรรมการฯ จะตรวจสอบและหน่วยงานที่ต้องจัดส่งรายงานการเงินและใบสำคัญให้แก่ คณะกรรมการฯ

(5.5.2) การกำหนดมาตรฐานงาน หรือการกำหนดระเบียบหรือยกเลิกระเบียบและข้อบัญญัติต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(5.5.3) งานให้คำปรึกษา กรณีที่ BOA ตรวจสอบและลงความเห็นว่าการกระทำนั้นผิดกฎหมาย หรือบัญชีของหน่วยรับตรวจไม่ถูกต้องหรือเรื่องที่ตรวจพบนั้นจำเป็นต้องปรับปรุงให้เป็นไปตามกฎหมาย

(5.5.4) งานวินิจฉัยชี้ขาด ได้แก่ การรับรองบัญชีรับจ่ายของรัฐและวินิจฉัยชี้ขาดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งทางวินัยทางแพ่งและทางอาญา และหากความผิดดังกล่าวต้องดำเนินการตามกฎหมายอื่นก็ให้แจ้งเรื่องต่อสำนักงานอัยการต่อไป

(5.5.5) งานรายงานผลการตรวจสอบเป็นประจำทุกปีตามมาตรา 90 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

(5.6) การรายงานผลการตรวจสอบ⁴⁰

BOA ให้ความสำคัญในเรื่องนี้มาก หลังจากคณะผู้ตรวจสอบตรวจพบ

³⁹ The Board of Audit Law 1947, Section 11.

⁴⁰ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

ปัญหาข้อบกพร่องต่าง ๆ ของหน่วยรับตรวจ และรายงานผลการตรวจสอบแก่ผู้บริหารของหน่วยรับตรวจแล้ว จะรวบรวมผลการตรวจสอบที่มีสาระสำคัญเสนอต่อคณะกรรมการ (Board Commission) เพื่อรวบรวมและจัดทำเป็นรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี และเสนอรัฐสภา

รายงานประจำปีของ BOA. จะรายงานเฉพาะเรื่องที่มีสาระพิเศษเป็นการบรรยายถึงการบริหารราชการประเทศเท่านั้น รายงานดังกล่าวนอกจากการเสนอรัฐสภาแล้วยังเปิดเผยต่อสาธารณชนทั่วไป และได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนอย่างมาก

3.4 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในรูปองค์กรตุลาการ

3.4.1 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศออสเตรเลีย

(1) โครงสร้างองค์กร

รัฐธรรมนูญของออสเตรเลีย (Federal Constitution Law, 1929) ได้จัดให้มีศาลบัญชี (Court of Audit) เพื่อทำหน้าที่ควบคุมระบบบัญชีและการบริหารงานด้านการเงินของรัฐ นอกจากนี้ ศาลบัญชี ยังอยู่ภายใต้กฎหมายอีกหลายฉบับ กล่าวคือ The Court of Audit Act 1948 และ Federal Law on the Rules of Procedure of the National Council⁴¹ ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับดังต่อไปนี้

ศาลบัญชีเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสภาแห่งชาติ (Nationalrat) และมีความเป็นอิสระในการดำเนินงานจากฝ่ายบริหารมีประธานของศาลบัญชี ซึ่งได้รับการเลือกจากสภาแห่งชาติ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการมาธิการสามัญ (Standing Committee) โดยประธานศาลบัญชีจะต้องไม่สังกัดองค์กรผู้แทนใด ๆ และจะต้องไม่เคยเป็นสมาชิกของรัฐสภานิติบัญญัติหรือรัฐบาลมลรัฐในช่วง 4 ปี ก่อน ได้ดำรงตำแหน่ง⁴² โดยมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 12 ปี และไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้อีก

⁴¹ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเกี่ยวกับกฎหมายของศาลบัญชีของออสเตรเลีย, www.intosai.org/4-ACA-Me.html

⁴² Federal Constitution Law 1929, Section 122 (5).

ประธานศาลบัญชี ต้องรับผิดชอบต่อสภาแห่งชาติหรือสภาของมลรัฐ เช่นเดียวกับรัฐมนตรีในรัฐบาลสหพันธ์ หรือรัฐบาลมลรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้แล้วแต่ศาลบัญชีจะได้กระทำการลงไปในฐานะหน่วยงานของสภาแห่งชาติหรือของสภาของมลรัฐ⁴³

ห้ามมิให้ผู้ทำหน้าที่พิจารณาของศาลบัญชี ผู้ใดเข้าร่วมจัดการและบริหารงานของวิสาหกิจภายใต้การควบคุมของศาลบัญชีหรือร่วมจัดการและบริหารงานวิสาหกิจที่แสวงหากำไรอื่น

ศาลบัญชีประกอบด้วย ประธานศาลบัญชี และรองประธานตลอดจนเจ้าหน้าที่ศาลบัญชี ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีและเจ้าหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่ที่กล่าวมาจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานศาลบัญชี และปฏิบัติตามภารกิจภายใต้ระเบียบข้อบังคับ เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนอื่น ๆ

(2) อำนาจหน้าที่

ศาลบัญชีเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในด้านตรวจสอบการบริหารการเงินของสหพันธ์ มลรัฐ กลุ่มของเทศบาล และผู้ดำรงตำแหน่งขององค์กรทางกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ และมีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานสาธารณะของสหพันธ์ทั้งหมด รวมทั้งการบริหารงานการเงินของเงินบริจาค เงินกองทุน และสถาบันต่าง ๆ ซึ่งบริหารโดยหน่วยงานของสหพันธ์หรือบุคคลที่หน่วยงานของสหพันธ์แต่งตั้ง ทั้งนี้ สามารถพิจารณาอำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีได้ดังต่อไปนี้

(2.1) จัดทำรายงานทางการเงินของสหพันธ์

ศาลบัญชีได้รับความไว้วางใจ ให้จัดทำรายงานทางการเงินและต้องยื่นต่อสภาแห่งชาติภายในไม่เกิน วันที่ 30 กันยายน ของปีงบประมาณ ถัดไป

(2.2) ลงนามรับรองในตราสารที่เกี่ยวกับหนี้ทางการเงิน

ประธานศาลบัญชีลงนามรับรองในตราสารหนี้ของรัฐบาลสหพันธ์ การรับรองดังกล่าว เพื่อความชอบด้วยกฎหมายของตราสารดังกล่าว

⁴³ Federal Constitution Law 1929, Section 122 (1).

(2.3) ตรวจสอบการบริหารการคลังของรัฐบาลสหพันธ์รวมไปถึงเงินบริจาค (Endowments), กองทุน (Fund) และสถาบันซึ่งบริหารโดยองค์กรของรัฐ นอกจากนี้ ยังคลุมถึงการบริหารทางการเงินของนิติบุคคลภายใต้กฎหมายมหาชนซึ่งให้เงินกองทุนสหพันธ์ (Federal funds) สถาบันประกันสังคม เป็นต้น

(2.4) ตรวจสอบการบริหารการเงินขององค์กรส่วนท้องถิ่น (local communities) และจังหวัด

(2.5) หน้าที่ในการเสนอรายงาน

ภายหลังการตรวจสอบศาลบัญชีจะต้องเสนอรายงานการดำเนินงานต่อสภาแห่งชาติทุก ๆ ปี และจะต้องแจ้งผลการตรวจสอบที่เสนอต่อสภาของรัฐ พร้อมทั้งข้อวิจารณ์ของรัฐบาลมลรัฐ ให้รัฐบาลสหพันธ์ทราบ⁴⁴

(3) หลักประกันความเป็นอิสระ

ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของศาลบัญชี โดยการดำรงตำแหน่งที่มีระยะเวลาที่แน่นอน กล่าวคือ 12 ปี และต้องไม่เคยเป็นสมาชิกสภาภายในเวลา 4 ปี ก่อนดำรงตำแหน่ง รวมทั้งการที่จะถอดถอนจะกระทำไม่ได้โดยสภาแห่งชาติ โดยการลงมติให้ถอดถอน

3.4.2 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศเนเธอร์แลนด์

(1) โครงสร้างองค์กร

รัฐธรรมนูญฉบับปี 1814 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งศาลบัญชี (Court of Audits) โดยได้มีการกำหนดภารกิจ และอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมาย The Government Accounts Act

ศาลบัญชี หรือ Algemene Rekenkames มีหน้าที่ในการตรวจสอบรายได้และรายจ่ายของรัฐ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 3 คน โดยดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ทั้งนี้ โดยการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงตลอดการถอดถอนออกจากตำแหน่งกระทำโดยศาลสูงสุด (Supreme Court) ⁴⁵ นอกจากนี้ สำนักงานของศาลบัญชี ยังประกอบ

⁴⁴ Federal Constitution, Section 127 (6).

⁴⁵ The Government Accounts Act , 1927. section 39.

ไปด้วยเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ซึ่งสมเด็จพระบรมราชินีนาถ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนโดยคำแนะนำของศาลบัญชี รวมทั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอื่น ๆ ที่ประธานศาลบัญชีจะเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนเอง

(2) อำนาจหน้าที่

(2.1) ศาลบัญชี มีอำนาจตรวจสอบรายได้ และรายจ่ายของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและระเบียบแบบแผนของทางราชการ และตรวจสอบรัฐวิสาหกิจ การปฏิบัติงานที่รับผิดชอบนี้ต้องอาศัยการปฏิบัติงานของกองตรวจสอบส่วนกลางของกระทรวงการคลัง และกองสอบบัญชี ภายในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ กองตรวจสอบของกระทรวงการคลังรับผิดชอบในการสอบบัญชีภายในกระทรวง 2 กระทรวง ในจำนวน 15 กระทรวง และใช้เจ้าหน้าที่สอบบัญชีภายในของกรมทั้งหลายในกระทรวงนั้นช่วยปฏิบัติงาน นอกจากนี้ ยังตรวจสอบสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ, รัฐวิสาหกิจ เช่น การรถไฟ การไปรษณีย์ เป็นต้น กล่าวโดยสรุป อำนาจหน้าที่การตรวจสอบตามปกติ ก็คือตรวจสอบในกรณีดังต่อไปนี้

(2.1.1) การบริหารทางการเงินของรัฐมนตรี และรายงานทางการเงินประจำปี

(2.2.2) บันทึกลงทางการเงินได้เก็บรักษาไว้ตามกฎหมาย ตามที่ได้กล่าวไว้ในรายงานทางการเงิน

ทั้งนี้ โดยตรวจสอบว่า การดำเนินการ ค่าใช้จ่ายและรายรับนั้น สอดคล้องกับพระราชบัญญัติงบประมาณ และกฎหมายที่ควบคุมกำกับหรือไม่⁴⁶

(2.2.3) การตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานของรัฐบาลและองค์การ เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการปฏิบัติงานตามโครงการของรัฐหรือไม่ ทั้งนี้ศาลบัญชีมีอำนาจที่จะรายงานและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับความสิ้นเปลืองและความล้มเหลวว่าการปฏิบัติงานมีความคุ้มค่ากับงบประมาณหรือไม่

(2.2.4) การรายงาน

ศาลบัญชีจะต้องเสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับการตรวจสอบ

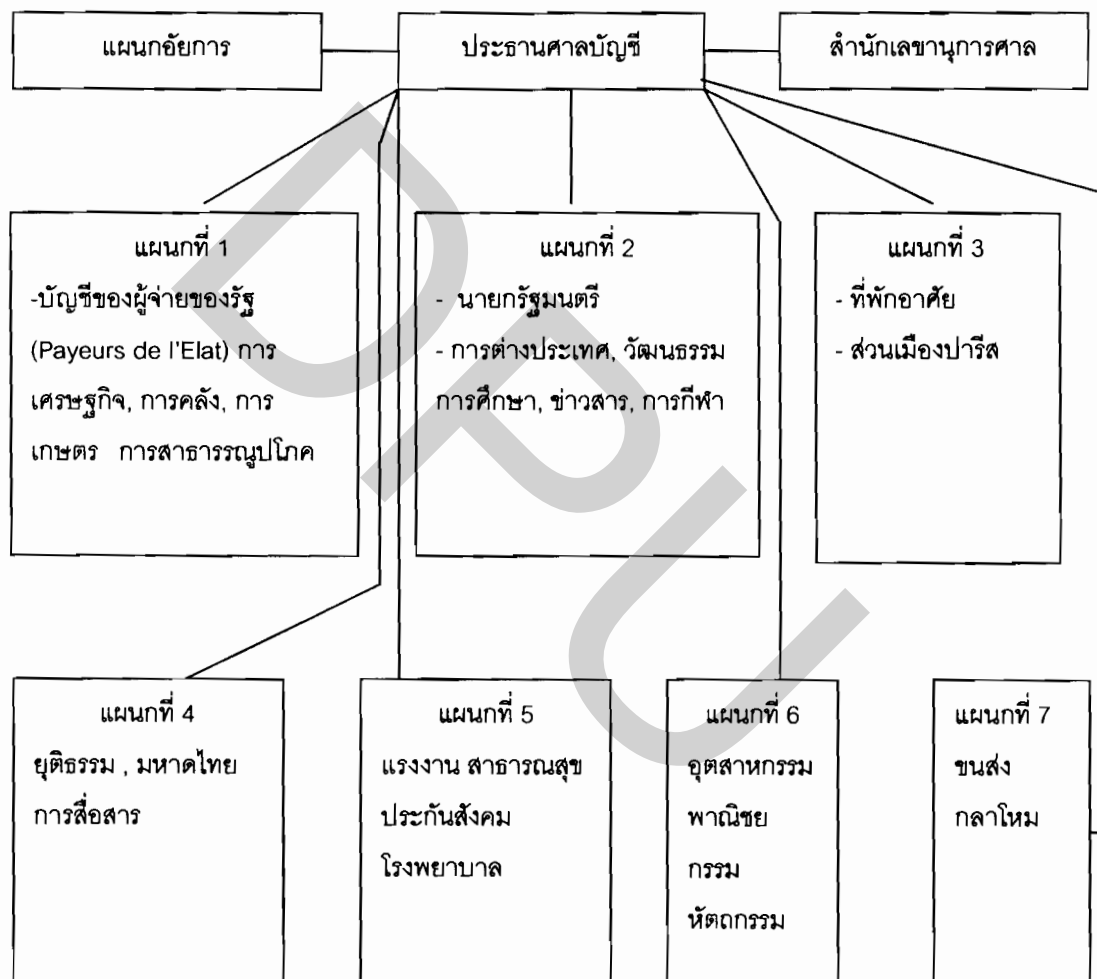
⁴⁶ The Government account Act, 1927, Section 51.

อุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้เฉพาะข้อกฎหมาย

(2) การจัดองค์กรของศาลบัญชี

การจัดองค์กรของศาลบัญชีเหมือนกับศาลยุติธรรม คือ ประกอบด้วยองค์กรผู้พิพากษา (Organe de jugement) และแผนกอัยการ (parquet) ศาลบัญชีประกอบด้วย

(2.1) ข้าราชการตุลาการที่มีสถานะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจโยกย้ายได้ รัฐบาลจะเป็นผู้เลือกประธานศาลฎีกาเองโดยอิสระ ศาลฎีกาจัดองค์คณะเป็น 7 แผนก ภายใต้การนำของผู้พิพากษาหัวหน้าแผนก (President de Chambre) แต่ละแผนกจะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันออกไป โดยยึดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นหลัก และตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1977 เป็นต้นมา ศาลฎีกาแบ่งความรับผิดชอบออกเป็น 7 แผนก ดังนี้



ที่มา : อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. "การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส." รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม, 2535, หน้า 459.

ให้สมเด็จพระราชินีทราบ โดยได้ปรึกษากับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแล้ว นอกจากนี้จะมีสภาผู้แทนราษฎรโดยกรรมาธิการจะตรวจสอบรายงานประจำปีของศาลบัญชี และอาจเรียกประธานศาลบัญชีหรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง

(3) หลักประกันความเป็นอิสระ

ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้หลักประกันในการดำรงตำแหน่งและการถอดถอนแก่สมาชิกศาลบัญชีตลอดจนมีกฎหมาย The Government Account Act 1927 ประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่อย่างโปร่งใส ปราศจากอคติ

3.4.3 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศส สถาบันซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารการคลังของหน่วยงานของรัฐ โดยอาศัยการตรวจสอบบัญชีรายรับรายจ่ายเป็นหลัก ก็คือ ศาลบัญชี (La Cour des Comptes) นอกจากนี้แล้วยังมีศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและทางการคลัง มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาลงโทษผู้ที่กระทำความผิดทางงบประมาณและการคลังที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลบัญชี

การควบคุมโดยศาลบัญชีดังกล่าวเป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลัง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การควบคุมภายหลังจากที่ได้มีการสั่งจ่าย หรือจ่ายเงินนั้น ๆ ไปแล้ว หรือได้รับเงินเข้ามาในคลังของรัฐแล้ว ดังนั้น จึงไม่สามารถทำให้สถานการณ์ที่ผ่านไปแล้ว หรือที่กำลังเกิดขึ้นอยู่เปลี่ยนแปลงได้อีก จึงทำให้การควบคุมได้ผลดียิ่งขึ้น ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับดังต่อไปนี้

(1) โครงสร้างของศาลบัญชี (La Cour des Comptes)

ศาลบัญชี เป็นองค์กรซึ่งจัดอยู่ในประเภทของศาลปกครอง ถือเป็นศาลปกครองเฉพาะด้านหรือศาลปกครองพิเศษ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลบัญชีสามารถอุทธรณ์ต่อสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ได้เฉพาะข้อกฎหมาย

(2) การจัดองค์กรของศาลบัญชี

การจัดองค์กรของศาลบัญชีเหมือนกับศาลยุติธรรม คือ ประกอบด้วยองค์กรผู้พิพากษา (Organe de jugement) และแผนกอัยการ (parquet) ศาลบัญชีประกอบด้วย

ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1977 ศาลบัญชีจัดแบ่งองค์คณะเพียง 5 แผนก แต่ต่อมาได้มีการโอนอำนาจในการควบคุมบัญชีรัฐวิสาหกิจมาให้ศาลบัญชี ตามที่ระบุไว้ใน มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ค.ศ. 1976⁴⁷

(2.2) สำนักเลขานุการ ซึ่งรับผิดชอบงานด้านธุรการต่าง ๆ การเก็บข้อมูล และการส่งเอกสาร สำนักเลขานุการจะขึ้นตรงต่อประธานศาลบัญชี ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ และพนักงานประมาณ 200 คน ภายใต้การนำของเลขานุการ

(2.3) แผนกอัยการ ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่พิเศษประจำศาลเรียกว่า พนักงานอัยการ (Procureur general หรือ Avocat general) ทำหน้าที่เช่นเดียวกับ พนักงานอัยการประจำศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์ในระบบศาลยุติธรรม ตำแหน่งอัยการศาล บัญชีคัดเลือกโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในดุลยพินิจว่าจะเลือกใครก็ได้ สมาชิกทุกคนในแผนก อัยการอาจถูกโยกย้ายได้ตามความเห็นของรัฐบาล ไม่ได้รับสิทธิเช่นผู้พิพากษาเพราะถือว่า พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐ คือฝ่ายบริหาร

ศาลบัญชีจัดลำดับชั้นผู้พิพากษาตั้งแต่ระดับบนสุดถึงระดับล่าง⁴⁸ ดังนี้

- (1) ประธานศาลบัญชี
- (2) ผู้ช่วยประธานศาลบัญชี
- (3) ผู้พิพากษา
- (4) ผู้พิพากษาผู้ช่วย ชั้นที่ 1
- (5) ผู้พิพากษาผู้ช่วย ชั้นที่ 2
- (6) ผู้พิพากษาฝึกหัด ชั้นที่ 1
- (7) ผู้พิพากษาฝึกหัด ชั้นที่ 2

⁴⁷ สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 92.

⁴⁸ “Decret No. 85 – 199 Du Fevrier 1985, Article 1^{er}”

(3) ความเป็นอิสระของศาลบัญชี

(3.1) การจัดตั้ง

ศาลบัญชีจัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติถึงการบังคับใช้ของศาลบัญชีดังกล่าวไว้ ต่อมาเมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ขึ้นใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ยืนยันเจตนารมณ์ให้ศาลบัญชีเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง คอยช่วยเหลือทั้งรัฐบาล และรัฐสภาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การบัญญัติให้มีสถาบันตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส นับว่าเป็นไปตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นการป้องกันการก้าวร้าวความเป็นอิสระและอำนาจในการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

(3.2) การแต่งตั้งและการถอดถอน⁴⁹

ประธานศาลบัญชี คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งโดยการออก รัฐกฤษฎีกา และได้บัญญัติให้ออกจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 70 ปี การแต่งตั้งประธานศาลบัญชีในระยะ 100 ปี ที่ผ่านมานี้ ส่วนใหญ่แต่งตั้งจากข้าราชการที่ทำงานในศาลบัญชี จากข้าราชการพลเรือนตำแหน่งสูงของกระทรวงทบวงกรมอื่น

เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลนี้มีสถานภาพเท่าเทียมกับศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat) ซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประธานศาลบัญชีเป็นตำแหน่งอันทรงเกียรติมากตำแหน่งหนึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินของฝรั่งเศส อัตราเงินเดือนของประธานฯ อยู่ในระดับของอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน

(3.3) ความเป็นอิสระด้านบุคลากร

แม้ว่าคำวินิจฉัยของศาลบัญชี จะอยู่ภายใต้อำนาจการตรวจสอบของสภาแห่งรัฐ แต่ศาลบัญชีกลับมีลักษณะหลายอย่าง คล้ายกับศาลยุติธรรม โดยบุคลากรของศาลนี้มีสถานภาพเป็นข้าราชการตุลาการ (magistrats) มิใช่เป็นข้าราชการพลเรือนดังเช่นข้าราชการของสภาแห่งรัฐ แต่ใช้วิธีคัดเลือกคล้ายกับของสภาแห่งรัฐ⁵⁰

⁴⁹ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

⁵⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. "ผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศส." วารสารกฎหมายปกครอง. เล่มที่ 1 ตอนที่ 1. เมษายน 2525, หน้า 36.

ศาลบัญชีมีอิสระในการคัดเลือกบุคลากรเอง ผู้พิพากษาฝึกหัดชั้นที่ 2 จะคัดเลือกจากผู้สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนการปกครองแห่งชาติ (Ecole Nationale d'Administration หรือ ENA) ซึ่งเป็นสถาบันสำหรับผลิตผู้บริหารของประเทศประมาณปีละ 6 คน การเข้าศึกษาในโรงเรียนแห่งนี้จะต้องสอบแข่งขันและมีวุฒิสำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยทางด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และอื่น ๆ นอกจากนี้โรงเรียนยังรับข้าราชการจากหน่วยงานอื่น ซึ่งปฏิบัติราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี ผู้ผ่านการคัดเลือกเข้าศึกษาในโรงเรียนแห่งนี้จะใช้เวลา 2 ปี วิชาที่ศึกษาคือ กฎหมาย การปกครองการเงิน การบริหาร ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการฝึกงานในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วย⁵¹ โดยผู้ที่สอบได้คะแนนดีย่อมมีสิทธิได้เลือกก่อน และในทางปฏิบัติปรากฏว่าผู้ที่สอบได้คะแนนสูงสุดมักจะเลือกรับข้าราชการในสภาแห่งรัฐ และในศาลบัญชี⁵²

ผู้พิพากษาผู้ช่วย 3 ใน 4 ของทั้งหมดจะมาจากผู้พิพากษาฝึกหัดชั้นที่ 1 และอีก 1 ใน 4 จะมาจากข้าราชการของกระทรวงการคลังที่มีอายุไม่น้อยกว่า 30 ปี รับราชการมาแล้วอย่างน้อย 10 ปี และมีปริญญาทางกฎหมาย ผู้พิพากษา (Conseiller-maitres) 2 ใน 3 ของจำนวนผู้พิพากษาทั้งหมดจะมาจากผู้พิพากษาผู้ช่วยชั้นที่ 1 ส่วนอีก 1 ใน 3 จะมาจากข้าราชการในสังกัดกระทรวงการคลังและกระทรวงอื่น ๆ ข้าราชการเหล่านี้จะต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 40 ปี และรับราชการมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี บรรดา Conseiller-maitres นี้จะมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาบัญชีต่าง ๆ

สมาชิกของศาลบัญชีถือว่าเป็นผู้พิพากษาและมีหลักประกันความเป็นอิสระ (inamovibilité) เป็นตำแหน่งที่โยกย้ายไม่ได้ อันต่างจากสมาชิกของสภาแห่งรัฐ⁵³

(4) ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958 มาตรา 47 กำหนดให้

⁵¹ Education and training of the members of the French Cour des Comptes. เอกสาร จาก Cour des Comptes, 1991, หน้า 2.

⁵² ชาญชัย แสงวงศ์ดี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

⁵³ โทคิน พลกุล. "เอกสารคำบรรยายวิชาปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2." คติปกครองในฝรั่งเศส. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528, หน้า 95.

ศาลบัญชีทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐบาลและรัฐสภาในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

จากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักประกันยืนยันว่าศาลบัญชี ต้องทำหน้าที่ด้วยความเป็นกลางให้ความช่วยเหลือทั้งฝ่ายบริหารและรัฐสภา ศาลบัญชีจะทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่รัฐสภาและฝ่ายบริหาร

ศาลบัญชีใกล้ชิดกับรัฐสภาใน 2 ลักษณะคือ การประสานงานตามปกติโดยต้องจัดทำรายงานเป็นระยะ ๆ และอาจจะต้องทำรายงานเป็นกรณีพิเศษ ถ้ามีเรื่องเฉพาะเกิดขึ้นและโดยทั่วไป ศาล ฯ จะต้องจัดทำรายงานประจำปีซึ่งถือว่าเป็นผลงานที่แพร่หลายที่สุดเพื่อรายงาน และตั้งข้อสังเกตต่อประธานาธิบดีและรัฐสภาในทุกแง่มุมของการบริหาร และเป็นข้อมูลพื้นฐานให้ฝ่ายบริหารทราบถึงความซื่อตรงในการจัดทำบัญชี รวมตลอดถึงข้อบกพร่องในการบริหารงานที่สำคัญที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข

รายงานหรือเอกสารทั้งหลายที่จะใช้ เป็นหนึ่งในข้อมูลที่สำคัญสำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติสรุปผลการใช้งบประมาณ งานชิ้นนี้ถือเป็นการดำเนินการร่วมกันที่สำคัญระหว่างศาลกับรัฐสภา รายงานของศาลบัญชียังเป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญ และจำเป็นอย่างมากที่ช่วยให้สภาผู้แทนราษฎรได้รับข่าวสารข้อมูลที่ช่วยทำให้การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของสภาไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ หรือการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปด้วยความถูกต้อง⁵⁴

(5) บทบาท หน้าที่ ของศาลบัญชี

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลบัญชีทำหน้าที่ช่วยเหลือทั้งรัฐสภาและรัฐบาลในการพิสูจน์ว่าได้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ บทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยศาลบัญชี ให้อำนาจแก่ศาลในการควบคุมเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาลไว้ 2 ประการ

ประการแรก คือการควบคุมเรื่องความถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนทางการเงิน เป็นการควบคุมโดยการตรวจสอบหลังการจ่ายเงิน (Post-Audit) งานตรวจสอบประการแรกนี้ศาลบัญชีจำแนกการตรวจสอบเป็น 2 ระดับ คือ

⁵⁴ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. "ศาลบัญชีกับรัฐสภา." วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 23 ฉบับที่ 4. ธันวาคม 2536, หน้า 816.

1) งานตรวจสอบระดับรัฐบาล คือการตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินซึ่งจัดทำขึ้นจากบัญชีการเงินของแผ่นดินโดยกระทรวงการคลัง

2) งานตรวจสอบระดับหน่วยงาน คือ ตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในการปฏิบัติหน้าที่นี้ศาลบัญชีมีบทบาท ในการพิจารณาคดีในลักษณะศาล โดยที่ไม่จำเป็นว่าจะต้องมีข้อสงสัยหรือมีการปฏิบัติมิชอบประการใด บัญชีทุกบัญชีถึงแม้ว่าจะถูกต้องเพียงใดก็ต้องขึ้นสู่ระบบการพิจารณาคดีของศาลบัญชีโดยไม่ต้องมีใครร้องขอ

ประการที่สอง คือ จัดให้มีการควบคุมอย่างกว้าง ๆ เกี่ยวกับการเงินการคลังของประเทศ ตามกฎหมายปี ค.ศ. 1967 ได้มอบความรับผิดชอบให้ศาล "ตรวจสอบความถูกต้องของรายรับรายจ่ายและพิจารณาควบคุมการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินให้ถูกต้องและเหมาะสม" ทำให้ศาลเพิ่มบทบาทในการตรวจสอบการบริหาร (Management Audit) ซึ่งปัจจุบันการตรวจสอบของศาลจะรวมถึงการตรวจสอบด้านการเงินและประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินด้วย⁵⁵

(5.1) บทบาทในการรับรองบัญชีหรือรายงานการเงินของประเทศ

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ฉบับลงวันที่ 2 มกราคม 1959 กำหนดให้ศาลบัญชีรับรองบัญชีหรือรายงานการเงินของแผ่นดิน และรายงานการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาลต่อรัฐสภา⁵⁶

รายงานการเงินของแผ่นดินจะดำเนินการโดยสมุหบัญชีของกระทรวงการคลัง (Comptable publics) การบัญชีจะแสดงรวมเป็นบัญชีเดี่ยว รายงานการรับจ่ายเงินที่สมุหบัญชีจัดทำในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม เบิกจ่ายจะมีการรวมยอดเงินในระหว่างปีเป็นระยะ ๆ และหลังสิ้นปีการเงินก็จะสรุปยอดรวมเรียกว่างบบปี (General Accounts) กระทรวงการคลังจะจัดส่งงบบปีซึ่งเป็นงบแสดงรายการการรับ-จ่ายเงินแผ่นดินในรอบระยะเวลา 1 ปี ให้ศาลบัญชีตรวจสอบ เมื่อศาลบัญชีตรวจสอบและรับรองบัญชีแล้วจะเสนอต่อรัฐสภา

⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 28.

⁵⁶ The Audit of the State Budget. เอกสารจาก Cour des Comptes, 1991, หน้า 3.

พร้อมด้วยรายงานเสนอความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินประจำปีและข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของรัฐ⁵⁷

(5.2) บทบาทในการควบคุมและตรวจสอบในลักษณะของศาล

การจะเข้าใจบทบาทเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลบัญชีได้ จำเป็นต้องเข้าใจเกี่ยวกับระบบบัญชีและการบริหารงบประมาณด้วยผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจสั่งจ่ายกับสมุห์บัญชีมีหน้าที่ และความรับผิดชอบแตกต่างกัน ผู้บริหารรับผิดชอบในการบริหารงานการรับจ่ายเงินของหน่วยงาน ส่วนสมุห์บัญชี เป็นผู้จัดการเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินจริง ๆ จะเป็นผู้ควบคุมรายจ่ายทั้งหมดก่อนการจ่ายเงิน แต่จำเป็นต้องยกเว้นให้กับรายจ่ายใด ๆ ที่ผู้บริหารพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายสมุห์บัญชีจะต้องรับผิดชอบในเงินก้อนที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลเป็นการเฉพาะตัว เมื่อศาลบัญชีตรวจสอบบัญชีพร้อมหลักฐานประกอบต่าง ๆ ที่จำเป็นแล้วสามารถสั่งการให้สมุห์บัญชีชดใช้เงินที่สูญหายไปเนื่องจาก การปล่อยปละละเลย หรือเงินที่สมุห์บัญชีจ่ายไปแล้ว ไม่สามารถติดตามเอาคืนมาให้ครบ ความรับผิดชอบนี้เป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวของสมุห์บัญชี และหากมีกรณีที่สมุห์บัญชีไม่ยอมจ่ายเงินใด ๆ ออกไปแต่ผู้บริหารพิจารณาแล้วเห็นว่าจำเป็นต้องจ่ายเงินนั้น ก็ให้ผู้บริหารนั้นใช้สิทธิร้องขอและถ้าการเข้ามาเกี่ยวข้องเช่นนี้ก่อให้เกิดการจ่ายเงินที่ผิดกฎหมายหรือไม่ถูกต้อง สมุห์บัญชีจะพ้นจากความรับผิดชอบในรายการเงินที่จ่ายนั้น⁵⁸

ตามพระราชกฤษฎีกา ฉบับลงวันที่ 1 กันยายน 1936 กำหนดให้สมุห์บัญชีส่งเอกสารที่เป็นหลักฐานในการใช้จ่ายเงินงบประมาณและบัญชีรับจ่ายให้แก่ศาลบัญชี ศาลจะตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีก่อนการรับรองการเงินหรือบัญชีนั้น กรณีที่บัญชีนั้นถูกต้องตามขั้นตอนไม่มีความผิดพลาดหรือละเลยใด ๆ ศาลก็จะตัดสินใจรับรองบัญชีนั้นให้สมุห์บัญชีหมดภาระหน้าที่ต่อบัญชีที่ตนรับผิดชอบ แต่หากพบข้อผิดพลาดศาลจะพิพากษาตัดสินชั่วคราว (arret provision) โดยแจ้งให้สมุห์บัญชีผู้เกี่ยวข้องทราบถึงข้อผิดพลาดของตน โดยปกติแล้วสมุห์บัญชีจะต้องชี้แจงเป็นลายลักษณ์อักษรหรือหาหลักฐานมายืนยันแก่ศาล หรือหาเงินมาชดใช้คืนแก่รัฐภายใน 2 เดือน ถ้าผลการชี้แจงไม่เป็นที่พอใจคำตัดสินนี้จะผูกพันตามกฎหมายศาลจะพิจารณาให้สมุห์บัญชีดังกล่าวตกเป็นลูกหนี้ของรัฐต่อไป แต่

⁵⁷ The French Budget and Accounting System. เอกสารจาก Cour des Comptes, 1991, หน้า 3.

⁵⁸ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

สมุห์บัญชีสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมายต่อศาลปกครองสูงสุด
ได้⁵⁹

(5.3) บทบาทในการควบคุมและตรวจสอบในลักษณะของฝ่ายบริหาร

เจ้าหน้าที่อื่น ๆ นอกจากสมุห์บัญชีไม่ต้องชี้แจงเป็นการส่วนตัวต่อศาล
บัญชี แต่ถ้ามีการกระทำการฝ่าฝืนระเบียบการเงินศาลบัญชี อาจนำคดีสู่ศาลว่าด้วยวินัย
ทางงบประมาณและทางการคลัง โดยพนักงานอัยการเป็นผู้นำเสนอต่อไป เพราะตาม
กฎหมาย ศาลบัญชีไม่มีอำนาจพิพากษาระดับผู้บริหาร จะมีอำนาจพิพากษาเฉพาะสมุห์
บัญชี (Comptables) เท่านั้น

หน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ศาลจะเป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาคือ
ไม่มีอำนาจพิพากษาหรือตัดสินลงโทษ แต่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและรายงานข้อตรวจ
พบและข้อเสนอแนะแก่นักการเมืองหรือข้าราชการประจำผู้มีอำนาจตัดสิน เพื่อให้มีการลง
โทษหรือจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลง สิ่งที่ศาลบัญชีพิจารณาแล้ว เห็นว่าบกพร่องหรือจำเป็น
ต้องแก้ไข

การตรวจสอบด้านการบริหาร นอกจากจะตรวจสอบรายงานการเงินของ
หน่วยรับตรวจว่าถูกต้องและเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แล้วจะเน้นถึงผลที่ได้
จากการใช้จ่ายเงิน ดังนั้นการตรวจสอบด้านการบริหารจะเกี่ยวกับข้อมูลด้านต่าง ๆ ของ
หน่วยรับตรวจ เช่น จำนวนพนักงาน ระดับอัตราเงินเดือน นโยบายการจัดซื้อจัดจ้าง
นโยบายด้านวัสดุครุภัณฑ์ ต้นทุนเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ของกิจกรรมต่าง ๆ ที่ให้ประโยชน์
ต่อรัฐหรือต่อสาธารณชนทั่วไปเปรียบเทียบกับต้นทุนที่ใช้ไป กรณีที่เกี่ยวกับด้านเทคนิคอาจ
มีผู้เชี่ยวชาญเป็นที่ปรึกษา

ข้อสังเกตจากการตรวจสอบด้านการบริหาร ถ้าเป็นข้อผิดพลาดที่เกิดจาก
การไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเงินของสมุห์บัญชี ศาลก็จะดำเนินการตรวจสอบและพิจารณา
พิพากษาศักดิ์ในลักษณะของศาลบัญชี

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารงานผิดพลาด หรือ ไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบ
การเงินจะถูกส่งให้หัวหน้าหน่วยรับตรวจโดยผ่านทางพนักงานอัยการ เพื่อให้หัวหน้าหน่วย
รับตรวจชี้แจงว่าได้ดำเนินการตามข้อสังเกตของศาลบัญชีไปแล้วประการใดหรือไม่เพราะ
เหตุใด พนักงานอัยการ โดยการร้องขอของศาลบัญชีหรือโดยพนักงานอัยการเอง อาจนำ

⁵⁹ The French Cour des Comptes. **เรื่องเดียวกัน**, หน้า 3 - 4.

คดีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเงินสู่ศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และทางการคลัง แต่ถ้าเป็นกรณีทุจริตพนักงานอัยการจะส่งเรื่องถึงกรมอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป

ข้อสังเกตที่เป็นเรื่องสำคัญหรือเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินการโดยบุคคลระดับสูงสุดของประเทศ หลังจากได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของศาลบัญชีแล้ว ประธานศาลบัญชีจะจัดส่งรายงานดังกล่าวแก่ประธานาธิบดี และประธานสภาทั้ง 2 ท่าน และเมื่อได้รับคำตอบหรือคำชี้แจงจากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเรื่องดังกล่าว แล้วก็จะนำพิมพ์เผยแพร่ทั่วไป⁶⁰

(6) การรายงานผลการตรวจสอบ

ศาลบัญชีจะเสนอรายงานประจำปีต่อประธานาธิบดีและส่งสำเนารายงานประจำปีให้แก่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร⁶¹ ในรายงานนี้จะไม่บันทึกผลการตัดสินใจคดีที่สมุหบัญชีทำความผิด จะรายงานเฉพาะเรื่องทวิภาคชีวการณผู้บริหาร เรื่องทวิภาคชีวการณเหล่านี้รวมถึงเรื่องที่น่าขึ้นสู่ศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง และข้อวิภาคชีวการณอื่น ๆ ที่มีลักษณะทั่วไปซึ่งมิได้นำขึ้นสู่ศาล รายงานนี้จะรวมคำชี้แจงของกระทรวงต่าง ๆ ที่ถูกวิภาคชีวการณเอาไว้ด้วย ประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินจะเปิดให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ในวันนี้ออกรายงานนี้ และเป็นเรื่องที่ได้รับการเผยแพร่ทางหนังสือพิมพ์อย่างกว้างขวาง⁶²

นอกจากรายงานประจำปี (report annuel) แล้ว ทุก ๆ 2 ปี ศาลบัญชีต้องจัดทำรายงานสรุปเกี่ยวกับกิจการของรัฐวิสาหกิจ เพื่อนำเสนอต่อประธานาธิบดีและจัดพิมพ์เผยแพร่ ก่อนปี ค.ศ. 1983 รายงานนี้ เป็นความลับและนำเสนอต่อประมุขของรัฐเท่านั้น แต่หลังปี ค.ศ. 1938 เป็นต้นมา รายงานนี้จะถูกตีพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาซึ่งมีความสำคัญและเป็นที่ยำเกรงของหน่วยงานต่าง ๆ มาก เพราะศาลบัญชีจะทำการศึกษาวิเคราะห์อย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเน้นถึงความมีประสิทธิภาพและความถูกต้อง ในเอกสารนี้จะมีคำชี้แจงของหน่วยงานประกอบด้วยและในปี ค.ศ. 1963 รัฐมนตรีกระทรวงการคลังได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อเร่งรัดการแก้ไข

⁶⁰ The French Cour des Comptes. **เรื่องเดียวกัน.**

⁶¹ "Loi No. 67 – 483 Du 22 Juin 1967 , Article 11".

⁶² สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. **เรื่องเดียวกัน,** หน้า 30.

ปัญหาต่าง ๆ ที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินเสนอแนะ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยข้าราชการกระทรวงการคลัง และผู้พิพากษาฝึกหัด จากศาลปกครองสูงสุด⁶³

(7) ศาลบัญชีประจำภาค⁶⁴

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสได้มีการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ เป็นผู้รับผิดชอบงานบริหารและการปกครองอย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม การควบคุมค่าใช้จ่ายขององค์กรส่วนท้องถิ่นโดยศาลบัญชีเป็นไปได้โดยไม่มีประสิทธิภาพ⁶⁵ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการตราบัญญัติเพื่อจัดตั้งศาลบัญชีภาคขึ้นในปี ค.ศ. 1982

ศาลบัญชีภาค ปัจจุบันมีอยู่ 26 ศาล กระจายอยู่ทั่วไปในฝรั่งเศส องค์ประกอบของศาลบัญชีภาคแต่ละแห่งประกอบด้วยประธานศาล 1 คน และผู้พิพากษาผู้ช่วยอีกอย่างน้อย 2 คน และยังประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ในลักษณะเดียวกับศาลบัญชี คือ มีแผนกอัยการ และสำนักงานเลขานุการศาล และแบ่งองค์คณะออกเป็นแผนกต่าง ๆ แล้วแต่ความจำเป็น

ประธานศาลมาจากผู้พิพากษา หรือผู้พิพากษาผู้ช่วยชั้น 1 ของศาลบัญชี และได้รับการแต่งตั้งโดยเจ้าตัวร้องขอและได้รับการสนับสนุนจากประธานศาลบัญชี

สถานภาพและการแบ่งลำดับชั้นของผู้พิพากษาในศาลบัญชีภาค มีลักษณะคล้ายกับผู้พิพากษาของศาลบัญชี ดังนี้

- (1) ผู้พิพากษาหัวหน้าส่วน
- (2) ผู้พิพากษา
- (3) ผู้พิพากษาผู้ช่วยชั้นที่ 1
- (4) ผู้พิพากษาผู้ช่วยชั้นที่ 2

⁶³ อรพิน ผลสุวรรณีย์ สบายรูป. *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 817.

⁶⁴ *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 818.

⁶⁵ ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตเฉพาะศาลบัญชีประจำภาคของฝรั่งเศส

บทบาทของศาลบัญชีภาคแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะคือ

- (1) มีอำนาจควบคุมงบประมาณขององค์การปกครองท้องถิ่น
- (2) ทำหน้าที่พิพากษาบัญชีขององค์การปกครองท้องถิ่น ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ (ทำหน้าที่เป็นศาล)
- (3) ตรวจสอบด้านการบริหารและเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณต่อองค์การปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในความรับผิดชอบ (ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา)

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่เพียง 2 รูป คือ จังหวัด และเทศบาล ทั่วประเทศเหมือนกันหมด ในจังหวัดหนึ่ง ๆ จะมี 2 ฐานะ ซ้ำกันอยู่ คือ เป็นทั้งหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในฐานะหน่วยราชการส่วนภูมิภาคด้วย การที่หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นมี 2 ฐานะ และถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือต้องบริหารกิจการตามเจตนารมณ์ของรัฐบาลนั้น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นรัฐบาลท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่และมีอิสระเสรีภาพในการบริหารงานเพียงพอ ลักษณะสำคัญของระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีการผสมผสานผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลกลาง กับรัฐบาลท้องถิ่นอย่างกลมกลืน โดยใช้ระบบการบริหารที่เรียกว่า รวมอำนาจเพื่อให้เกิดเอกภาพในการบริหาร หากมีข้อขัดแย้งระหว่างกันก็มีกลไกคอยแก้ไขคือศาลปกครอง⁶⁶ การควบคุมการบริหารงบประมาณและการควบคุมดูแลการใช้เงินของท้องถิ่นมักจะไม่ค่อยมีปัญหามากนัก เนื่องจากสมุหบัญชีขององค์การปกครองท้องถิ่น จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ก่อนการแต่งตั้งรัฐมนตรี จะขอข้อมูลจากฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนว่าสมควรจะแต่งตั้งใคร อย่างไรก็ตามรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องแต่งตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นสมุหบัญชี ตามที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว ก่อนการปฏิบัติงานสมุหบัญชีจะต้องปฏิญาณตนต่อศาลบัญชีภาคก่อน

⁶⁶ อุทัย หิรัญโต. การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523, หน้า 84.

(8) ศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง⁶⁷

ศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1948 ซึ่งจัดอยู่ในประเภทศาลปกครอง ประกอบด้วยประธานศาลบัญชีเป็นประธานศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกของศาลปกครองสูงสุด 1 คน ผู้พิพากษาจากศาลปกครองสูงสุด 2 คน และผู้พิพากษาจากศาลบัญชีอีก 2 คน รวม 6 คน ซึ่งครึ่งหนึ่งของสมาชิกมาจากศาลบัญชีและอีกครึ่งหนึ่งมาจากศาลปกครองสูงสุด มีพนักงานอัยการของศาลบัญชีทำหน้าที่เป็นพนักงานอัยการประจำศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง และใช้ที่ทำการศาลบัญชีเป็นศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณฯ จึงมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง

การจัดตั้งศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ขึ้นมาก็เพื่อลดโทษการกระทำผิดที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น ๆ ที่มีอยู่แล้ว เช่น ศาลอาญาทำหน้าที่พิพากษาความผิดทางอาญา ศาลแพ่งพิพากษาความรับผิดทางแพ่ง ทั้งของข้าราชการโดยส่วนตัวและส่วนราชการ ศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคทำหน้าที่พิพากษาบัญชีของสมุหบัญชีมีอำนาจลงโทษได้เฉพาะสมุหบัญชีของรัฐ และขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ศาลนี้มีอำนาจพิพากษาลงโทษปรับผู้ที่ไม่เคารพกฎหมายเกี่ยวกับการสั่งจ่ายเงินงบประมาณของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจผู้ที่อยู่ในอำนาจศาลนี้ได้แก่ข้าราชการของรัฐทั้งที่เป็นพลเรือนและทหาร พนักงานขององค์การของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ส่วนผู้ที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลคงมีแต่ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งทางการเมืองเท่านั้น เช่น บรรดาสมาชิกของคณะรัฐบาล หรือคณะเทศมนตรี เป็นต้น

ศาลว่าด้วยวินัยงบประมาณและการคลัง มีอำนาจพิพากษาได้เฉพาะโทษปรับโดยกำหนดโทษปรับผู้กระทำผิดได้ตั้งแต่อย่างต่ำสุด 100 ฟรังก์ฝรั่งเศส และอย่างมากที่สุดเท่ากับเงินเดือน 1 ปี ของผู้กระทำผิด ซึ่งจำนวนเงินค่าปรับสูงสุดอาจเท่ากับ 2 เท่าของเงินเดือน 1 ปี ก็ได้ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่ทำให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินของรัฐโดยไม่ถูกต้องและทำให้รัฐเสียหาย ค่าพิพากษาของศาลอาจถูกตีพิมพ์ใน

⁶⁷ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. เรื่องเดียวกัน, หน้า 473.

หนังสือราชการงานเบกษา (Journal Officiel) ของฝรั่งเศสก็ได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทลงโทษเพิ่มเติม

การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลนี้ไม่อาจกระทำได้ แต่ผู้มีส่วนได้เสียอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองสูงสุด เพิกถอนคำพิพากษาดังกล่าวซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายได้⁶⁸

3.5 วิเคราะห์รูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ

จากการศึกษารูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในรูปของบุคคลคนเดียว ได้แก่ อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ได้แก่ ญี่ปุ่น และสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในรูปขององค์การตุลาการ ได้แก่ ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ และฝรั่งเศส ทั้งนี้สามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ดังต่อไปนี้

⁶⁸ อิศสระ นิติทัศน์ประกาศ. "ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส." ในบทความและวิเคราะห์ข้อขัดแย้งที่อธิบายในสภานิติบัญญัติ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ อักษรเจริญทัศน์, 2517, หน้า 53.

3.5.1 หลักประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลาง

3.5.1.1 เป็นสถาบันที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและได้รับการรับรองความเป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น

สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ออสเตรเลีย	เนเธอร์แลนด์	ฝรั่งเศส
GAO เป็น องค์กรของ ฝ่ายนิติ บัญญัติจัดตั้ง ขึ้นตาม กฎหมายซึ่ง กำหนดให้ เป็นหน่วย งานอิสระจาก หน่วยงาน บริหารของรัฐ	NAO เป็น องค์กรของ ฝ่ายนิติ บัญญัติจัดตั้ง ขึ้นตาม กฎหมายซึ่ง กำหนดให้ เป็นหน่วย งานอิสระจาก หน่วยงาน ของรัฐ	BOA เป็น องค์กรของ ฝ่ายบริหาร จัดตั้งขึ้นตาม รัฐธรรมนูญ และมี กฎหมาย กำหนดให้ เป็นหน่วย งานอิสระไม่ ขึ้นกับคณะรัฐ มนตรี	ศาลบัญชีเป็น องค์กรจัดตั้ง ขึ้นตามรัฐ ธรรมนูญขึ้น ตรงต่อสภา แห่งชาติ	ศาลบัญชีเป็น องค์กรจัดตั้ง ขึ้นตามรัฐ ธรรมนูญและ มีกฎหมาย เฉพาะ กำหนด อำนาจและ หน้าที่ไว้เป็น การเฉพาะ	ศาลบัญชีเป็น องค์กรอิสระ ทั้งจากฝ่าย บริหารและ ฝ่ายนิติ บัญญัติจัดตั้ง ขึ้นตาม กฎหมายและ ได้รับการรับรอง ความเป็น อิสระไว้ในรัฐ ธรรมนูญ

3.5.12 มีระบบการเข้าสู่ตำแหน่งโดยการคัดเลือกและถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารขององค์กร หรือคณะบุคคลที่รับผิดชอบงานขององค์กรโดยการแยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ยังมีการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง และได้กำหนดหลักประกันว่าจะไม่มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนถึงวาระหรือ ในกรณีที่มีการถอดถอนจะมีการกำหนดเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจน

สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ออสเตรเลีย	เนเธอร์แลนด์	ฝรั่งเศส
ผู้อำนวยการ GAO และผู้ ช่วยจะได้รับ การแต่งตั้งให้ ดำรงตำแหน่ง จาก ประธานาธิบดี โดยรัฐสภาจะ เป็นผู้คัดเลือก และเสนอชื่อผู้ เหมาะสมให้ ประธานาธิบดี แต่งตั้งและเมื่อ ประธานาธิบดี แต่งตั้งแล้วรัฐ สภาต้องให้ ความเห็นชอบ ผู้อำนวยการ GAO และผู้ ช่วยมีวาระการ ดำรงตำแหน่ง 15 ปี หรือ เกษียณอายุ 70 ปี การถูก ถอดถอนก่อน วาระต้องมีมติ ร่วมของทั้ง สองสภา	ผู้อำนวยการ NAO ได้รับ การแต่งตั้งจาก พระราชินีโดย การเสนอของ นายกรัฐมนตรี และประธาน กรรมาธิการ บัญญัติรัฐบาลไม่ มีการกำหนด วาระดำรง ตำแหน่ง การ ถูกถอดถอนจะ กระทำโดย ประมุขของ ประเทศ ตาม มติร่วมกันของ ทั้งสองสภา	กรรมการตรวจ เงินแผ่นดินได้ รับการแต่งตั้ง โดยคณะรัฐ มนตรีเมื่อผ่าน ความเห็นชอบ จากรัฐสภาแล้ว จะได้รับการ โปรดเกล้าแต่งตั้ง จากพระเจ้า จักรพรรดิ กรรมการมี วาระการดำรง ตำแหน่ง 7 ปี และเกษียณ อายุเมื่ออายุ 65 ปี การถอด ถอนต้องมีมติ ร่วมกันทั้งสอง สภา	ประธานศาล บัญญัติได้รับการ แต่งตั้งจาก สภาแห่งชาติ ตามข้อเสนอ ของคณะ กรรมาธิการ สามัญมีวาระ การดำรง ตำแหน่ง 12 ปี และอาจถูก ถอดถอนออก จากตำแหน่ง	กรรมการศาล บัญญัติได้รับการ แต่งตั้งจาก สภาผู้แทน ราษฎรโดยมี วาระการดำรง ตำแหน่งตลอด ชีวิต เว้นแต่จะ ถูกถอดถอน จากศาลสูง	คณะรัฐมนตรี เป็นผู้แต่งตั้ง ประธานศาล บัญญัติโดยการ ออกรัฐ กฤษฎีกาแต่ ไม่มีอำนาจ โยกย้าย หรือ ถอดถอนให้ ออกจาก ตำแหน่งก่อน เกษียณอายุ เมื่อครบ 70 ปี

3.5.2 มีความเป็นอิสระทางการเงินและการบริหารงานด้านบุคคล

สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ออสเตรเลีย	เนเธอร์แลนด์	ฝรั่งเศส
สามารถเสนอ ของบ ประมาณ ประจำปีต่อ รัฐสภาได้โดย ตรง รวมทั้ง กำหนด ระเบียบเกี่ยว กับการจ่าย เงินเดือนค่า ตอบแทนและ อื่น ๆ รวมทั้ง สามารถคัด เลือกและจ้าง บุคคลกรที่มี คุณสมบัติ ตามต้องการ ได้	ได้รับการจัด สรรงบ ประมาณราย จ่ายประจำปี จากคณะกรรมการ มาธิการงบ ประมาณของ รัฐสภามี อำนาจ กำหนดเงิน เดือนและค่า ตอบแทนของ เจ้าหน้าที่ได้ รวมทั้ง สามารถคัด เลือกและจ้าง บุคคลกรได้ ตามต้องการ	มีสิทธิพิเศษ ให้การ กำหนดงบ ประมาณ เบื้องต้นได้ เองและมี อำนาจ กำหนด ระเบียบการ จ่ายเงินเดือน ค่าตอบแทน ของเจ้าหน้าที่ และสามารถ คัดเลือกและ จ้างบุคคล กรได้ตาม ความต้องการ	เสนอของบ ประมาณ ประจำปีต่อ สภาแห่งชาติ ได้โดยตรง ประธานศาล บัญญัติสามารถ คัดเลือกและ แต่งตั้ง บุคคลกรได้	เสนอของบ ประมาณ ประจำปีต่อ สภาผู้แทน ราษฎรในสวน ของการคัด เลือกและแต่งตั้ง บุคคลกร เป็นอำนาจ ของประธาน ศาลบัญชี	ในเรื่องงบ ประมาณไม่มี ข้อกำหนดไว้ เป็นพิเศษ สามารถคัด เลือกบุคคล กรเข้ารับราช การได้ตาม ความต้องการ

3.5.3 การจัดโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่าการจัดองค์กรในลักษณะการถ่วงดุลและมีความสัมพันธ์กัน เพราะการที่ขาดต้องกระทำโดยองค์คณะและมีเงื่อนไขในการควบคุม เพื่อมิให้มีการบิดเบือน การใช้อำนาจ

สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ออสเตรเลีย	เนเธอร์แลนด์	ฝรั่งเศส
ผู้อำนวยการ GAO รับผิด ชอบการตรวจ เงินแผ่นดิน เพียงผู้เดียว โดยมีผู้ช่วยผู้ อำนวยการ และที่ปรึกษา รวม 6 คน คอยให้ความ ช่วยเหลือแก่ผู้ อำนวยการใน กิจการสำคัญ ของสำนักงาน ก่อนเสนอรัฐ สภา	ผู้อำนวยการ NAO รับผิด ชอบการตรวจ เงินแผ่นดิน เพียงผู้เดียว โดยมีรองผู้ อำนวยการ 1 คน และผู้ช่วย ผู้อำนวยการ 5 คน คอย ช่วยเหลือให้ คำแนะนำแก่ ผู้อำนวยการ NAO ในกิจ การสำคัญ ๆ ก่อนเสนอต่อ รัฐสภา	คณะ กรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 3 คน ถูกจำกัด บทบาทเฉพาะ เรื่องที่ไม่ใช่ งานสั่งการ ทางบริหาร เช่น งาน นโยบายการ กำหนดมาตร ฐานการตรวจ สอบ ส่วน สำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วย ธุรการและ เป็นกลไกของ การตรวจ บัญชี	ประธานศาล บัญชีรับผิด ชอบในการ ตรวจเงินแผ่นดิน เพียงผู้ เดียวโดยมี รองประธาน ศาลเป็นผู้ให้ ความช่วยเหลือ	ศาลบัญชีมี การรับผิด ชอบในการ ตรวจเงินแผ่นดิน เป็นคณะ ซึ่งประกอบ ด้วยสมาชิก 3 คน โดยมีเจ้า หน้าที่สังกัด สำนักงาน ศาลบัญชีเป็น ผู้ช่วยในการ ตรวจสอบ บัญชีเอกสาร ต่าง ๆ	มีการจัดองค์ กรในลักษณะ เดียวกับศาล ยุติธรรมและ เมื่อผู้ตรวจ สอบตรวจ เสร็จแล้วต้อง จัดทำรายงาน เป็นลาย ลักษณ์อักษร ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะ และเหตุผล ส่วนงานที่ ขาดกระทำ โดยองค์คณะ ผู้พิพากษา

3.5.4 อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการเงิน และมาตรการบังคับให้ปฏิบัติ ตามคำชี้ขาด

สหรัฐอเมริกา	อังกฤษ	ญี่ปุ่น	ออสเตรเลีย	เนเธอร์แลนด์	ฝรั่งเศส
ไม่มี	ไม่มี	คณะ กรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ ตัดสินชี้ขาด ความรับผิดชอบ ทางการเงิน ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐและรัฐ สภาสามารถ เปลี่ยนแปลง คำวินิจฉัยได้	ไม่มี	ไม่มี	ศาลบัญชีมี อำนาจ พิพากษา สมุห์บัญชีมี ผลทำให้สมุห์ บัญชีต้องหา เงินมาชดใช้ แก่รัฐ

เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดองค์กรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของญี่ปุ่นและ ศาลบัญชีของฝรั่งเศสมีการจัดองค์กรตามหลักกฎหมายปกครอง เนื่องจากมีการแยก อำนาจปฏิบัติการออกจากอำนาจในการออกกฎระเบียบ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของญี่ปุ่นจะไม่มีอำนาจในการบริหาร และไม่มีอำนาจสั่งการภายในสำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน แต่มีอำนาจวางนโยบายการตรวจสอบ การให้คำแนะนำและอำนาจในการวินิจฉัย ชี้ขาดบางเรื่อง โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นหน่วยงานปฏิบัติ เพื่อแสวงหาข้อมูล ข้อเท็จจริง แล้วรายงานให้คณะกรรมการตรวจเงินวินิจฉัยชี้ขาด เช่นเดียวกับการวินิจฉัยชี้ ขาดของศาลบัญชีของฝรั่งเศส ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาอันเป็นทางแสวงหาข้อเท็จจริงแยก ออกจากงานชี้ขาดซึ่งกระทำโดยคณะบุคคล

จากการศึกษาสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะรูปแบบสถาบันจะมีลักษณะเป็นรูปแบบคนเดี่ยว คณะกรรมการและศาล ต่างก็มีการให้หลัก ประกันในการปฏิบัติงานไว้ในกฎหมาย ไม่ว่าจะป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยการ

ตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างไรก็ตาม ในบางองค์กรแม้ว่าจะใช้ชื่อว่าเป็นศาลบัญชีแต่หากพิจารณาอำนาจหน้าที่แล้วไม่สามารถเป็นที่เข้าใจว่าทำหน้าที่อย่างศาล เช่น ศาลบัญชีของประเทศออสเตรเลีย ศาลบัญชีของประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งคงมีแต่เฉพาะระบบศาลบัญชีของฝรั่งเศส มีลักษณะเป็นศาลอย่างแท้จริงเพราะคำวินิจฉัยของศาลบัญชีสามารถอุทธรณ์เฉพาะข้อกฎหมายต่อศาลปกครองสูงสุด (สภาแห่งรัฐ) ได้

DPU

บทที่ 4

โครงสร้างสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

ดังได้มีการศึกษา มาแล้วในบทที่ 2 และ 3 เกี่ยวกับแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับระบบการตรวจเงินแผ่นดินและสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ สำหรับบทนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตลอดจนหลักประกันในความเป็นอิสระขององค์กรและการทำงาน เพื่อเป็นแนวทางการปรับปรุงองค์กรต่อไปในอนาคต

4.1 ความจำเป็นในการปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

แม้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยการตรวจสอบทางการเงินจะเป็นระบบตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งมีการใช้บังคับในประเทศไทยมาเป็นเวลานาน แต่ที่ผ่านมามีปรากฏว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ ที่ผ่านมากลับดำเนินไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และเป็นผลให้เกิดการทุจริตทางการเงินในหลายหน่วยงาน โดยที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่อาจตรวจสอบได้ ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญ ได้แก่

4.1.1 การขาดหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

4.1.1.1 โครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหัวหน้าผู้บริหารแต่เพียงผู้เดียวนั้นแม้มีกฎหมายกำหนดให้การแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงาน ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ตามแต่ในทางความเป็นจริงผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและการรายงานผลการตรวจสอบของหน่วยรับตรวจสอบส่วนใหญ่ ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดฝ่ายบริหารจะต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีก่อนให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งทำให้ขาดความเป็นอิสระและเป็นกลาง

4.1.1.2 วิธีการแต่งตั้งวาระการดำรงตำแหน่งตลอดจนค่าตอบแทนและการพ้นจากตำแหน่งของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มิได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ดังนั้นจึงเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ด้วยเหตุนี้การถูกโยกย้าย การถอดถอน อาจกระทำโดยฝ่ายบริหารเมื่อใดก็ได้ดังนั้น จึงขาดหลักประกันในความเป็นอิสระและเป็นกลางซึ่งตั้งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร

4.1.1.3 การขาดหลักประกันทางการเงิน

ภายใต้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2522 ไม่เปิดโอกาสให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสามารถเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาได้โดยตรงแต่ต้องเสนองบประมาณรายจ่ายต่อสำนักงบประมาณเช่นเดียวกับหน่วยราชการอื่นๆของฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร และสำนักงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจ ดังนั้นหากมีการปรับลดงบประมาณ จึงย่อมมีผลกระทบต่อแผนการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

4.1.1.4 การขาดหลักประกันการบริหารบุคคล

โดยที่บุคลากรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ถือว่าเป็นข้าราชการพลเรือน ดังนั้น การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง หรือการขยายอัตราจึงขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังไม่สามารถคัดเลือกบุคคลากรโดยกำหนดความรู้ความสามารถแตกต่างจากระเบียบหรือกฎ ก.พ. ได้ จึงทำให้ขาดความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล

4.1.2 การจัดองค์กรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้เป็นไปตามหลักกฎหมายมหาชน

ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช 2522 ซึ่งรวมอำนาจไว้ที่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้แต่เพียงผู้เดียว ทำให้การวินิจฉัยทางการตรวจสอบในบางกรณี อาจขาดความรอบครอบ เนื่องจากขาดการถ่วงดุลอำนาจการชี้ขาดภายในองค์กร แม้ว่าจะมีข้อดีในเรื่องของความคล่องตัวในการสั่งการและการกำกับดูแล ซึ่งมีความเป็นเอกภาพก็ตาม แต่ขาดกลไกในการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน อาจก่อให้เกิดความผิดพลาดได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของ ประเทศไทยให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางเนื่องจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ที่สำคัญที่สุดองค์กรหนึ่งในการบริหารงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของนักการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูง ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการ ปฏิรูปการเมือง จึงมีความพยายามปรับปรุงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นองค์กรที่มีความ เป็นอิสระและเป็นกลาง¹

4.2 แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของ ประเทศไทย

หากประมวลแนวความคิดในการปรับปรุงสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีผลการ สถาปนาสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันสามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 การจัดองค์กรของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามหลัก กฎหมายมหาชน

ตามหลักกฎหมายมหาชน การจัดสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยจะ ประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน ดังนี้

4.2.1.1 ผู้บริหารสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาของบุคลากรในสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดิน

4.2.1.2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ เป็นคณะบุคคลที่เป็น อิสระ

4.2.1.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ และเป็นกลไกของการตรวจบัญชี

โดยในองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วน ต้องมีการถ่วงดุลและสัมพันธ์ซึ่งกันและ กัน ตามเงื่อนไขที่กำหนดซึ่งในบัญญัติของกฎหมาย

¹ ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. “รายงานสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “การ ปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย.” เมื่อวันศุกร์ที่ 19 พฤศจิกายน 2536 ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพฯ.

4.2.2 วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารสำนักงานและคณะกรรมการต้องโปร่งใส

วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานและคณะกรรมการต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเป็นกลไกให้ได้มาซึ่งบุคคลที่ดีที่สุดและเหมาะสมให้มากที่สุด รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง โดยที่รัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองกลุ่มใหญ่ที่คุมเสียงข้างมากในสภา ดังนั้นกลไกของกฎหมายจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อลดเงื่อนไขความเป็นการเมืองของรัฐสภาโดยจะกำหนดกฎเกณฑ์ 3 ประการ คือ

4.2.2.1 กำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

4.2.2.2 แยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ

4.2.2.3 การออกเสียงของสมาชิกสภาเพื่อเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานและคณะกรรมการ ต้องกำหนดให้เป็นการใช้สิทธิเฉพาะตัวของสมาชิกโดยอิสระและใช้วิธีลงคะแนนลับ

การกำหนดคุณลักษณะของตัวบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการต้องแยกประเภทคุณสมบัติให้ชัดเจนด้วยเพราะจะได้กรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในลักษณะสหวิชา หรือมีประสบการณ์จากหลาย ๆ ด้าน จึงต้องแยกกลุ่มของคุณสมบัติให้เหมาะสม หากเขียนรวม ๆ อาจได้กรรมการที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเดียว

4.2.3 ต้องมีการบัญญัติรับรองสถานะสถาบันตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ

จะต้องมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศให้มีการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ กระทำโดยสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีความเป็นอิสระ และเป็นกลางอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา เพื่อเป็นหลักประกันว่า ไม่ถูกอิทธิพลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแทรกแซงการปฏิบัติงาน และจะไม่มีการบัญญัติกฎหมายออกมาริตรอนความเป็นอิสระและความเป็นกลางของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินได้

4.2.4 การจัดทำงบประมาณกำหนดไว้เป็นพิเศษ

งบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐควรกำหนดไว้เป็นพิเศษ แต่การจะให้ผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จัดทำและเสนอของบประมาณต่อรัฐสภาโดยตรงคงเป็นไปได้ยาก เพราะส่วนราชการฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นหลักการในการจัดทำงบประมาณของรัฐโดยส่วนรวมที่ต้องวิเคราะห์งบประมาณรวมของประเทศทั้งรายได้และรายจ่าย งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ แต่หากให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของบประมาณโดยผ่านสำนักงบประมาณ เช่นเดียวกับที่ส่วนราชการอื่น ๆ ปฏิบัติ ย่อมจะเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือได้ ดังนั้น เพื่อมิให้การจัดทำงบประมาณของรัฐเสียเอกภาพ และป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือแทรกแซงการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจนขาดความเป็นอิสระ ในการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงให้สำนักงบประมาณมีอำนาจในการตัดงบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ แต่ในการเสนอของบประมาณต่อรัฐสภา สำนักงบประมาณต้องทำคำชี้แจงการตัดงบประมาณดังกล่าวต่อคณะกรรมการการงบประมาณของสภา และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีสิทธิที่จะชี้แจงเหตุผลคัดค้านได้ด้วย ทั้ง 2 หน่วยงาน ต่างเสนอคำชี้แจงของตนเองเป็นลายลักษณ์อักษร

4.2.5 การปรับปรุงระบบการควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐให้มีประสิทธิภาพ

แม้ว่าจะมีการจัดตั้งสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางแล้วก็ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอ หากหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐยังมิได้มีการจัดทำระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายในหน่วยงานของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพควบคู่กันไปด้วย ดังนั้นจึงมีแนวความคิดให้อำนาจแก่สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

4.2.5.1 อำนาจในการกำหนดมาตรฐาน เกี่ยวกับการควบคุมภายในและมาตรฐานทางบัญชี

ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะมีประสิทธิภาพมากเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับมาตรการป้องกันและควบคุมความเสียหายของการเงินของหน่วยราชการเองด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบกลาง ซึ่งกำหนดขึ้น

โดยกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตามโดยที่แต่ละหน่วยงานมีโครงสร้างและขนาดแตกต่างกัน แต่ก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวเหมือนกัน นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริหารในหน่วยงานใช้ดุลพินิจในการปรับปรุงระบบการควบคุมภายในที่ตนรับผิดชอบ ตามหลักการบริหารงานที่ดีย่อมส่งผลให้การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากการตรวจตามหลังเหตุการณ์ จึงไม่อาจทดแทนการควบคุมภายในที่ดีได้ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินสามารถวางกฎเกณฑ์มาตรฐานการตรวจสอบภายใน และมาตรฐานทางบัญชี ให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติ

4.2.5.2 อำนาจในการพิจารณาโทษทางปกครอง

ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบการคลัง การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบการคลัง เช่นการจ่ายเงินงบประมาณผิดหมวดรายจ่าย การจ่ายเงินเกินวงเงินประจำงวด การจัดทำบัญชีและรายงานไม่เป็นปัจจุบันหรือไม่ครบถ้วน การจ่ายเงินยืมโดยผู้ยืมยังไม่ส่งใช้เงินยืมรายเก่า เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แม้ไม่เกิดความเสียหายแก่การเงินของรัฐโดยทันทีทันใดหรือยังไม่สามารถเห็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้น แต่ถือว่าเป็นความบกพร่องต่อหน้าที่ (Failure of Duty) ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐแล้ว เมื่อไม่มีมาตรการใด ๆ ลงโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัยทางการคลัง ย่อมไม่เกิดประโยชน์ แก่ระบบการควบคุม ความผิดพลาดหรือความบกพร่องมักจะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ผู้บังคับบัญชามักจะไม่เอาโทษทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชา

วิธีพิจารณาด้านวินัยนั้น จะต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิชี้แจง และแสดงเหตุผลแก้ข้อกล่าวหา นั้น และต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนคนหนึ่งตรวจสอบสำนวนและให้ความเป็นอิสระ แม้แต่ผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานก็ไม่มีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ความเห็นไปในทางใด การเขียนความเห็นของผู้รับผิดชอบสำนวนจะถูกตรวจสอบอีกครั้งโดยคณะกรรมการ ผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องระมัดระวังการแสดงความเห็น เพื่อมิให้เป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองต่อไปได้หากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

แนวความคิดดังกล่าวข้างต้นได้ส่งผลต่อการกำหนดโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2540 ดังจะได้พิจารณาในลำดับต่อไป

4.3 โครงสร้างสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า “การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง”²

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวในบทเฉพาะกาล มาตรา 333 ยังได้กล่าวถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายรองรับหลักการที่เขียนไว้ตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น การพิจารณาโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยจึงต้องพิจารณาทั้งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียดพอสรุปเนื้อหาได้ดังนี้

หมวด 1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ 1 การแต่งตั้งคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของคณะ

กรรมการ

ส่วนที่ 2 วินัยทางงบประมาณและการคลัง

หมวดที่ 2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

หมวดที่ 3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หมวดที่ 4 บทกำหนดโทษ และบทเฉพาะกาล

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 312.

ทั้งนี้ โครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และยังมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ดังจะได้พิจารณาโดยลำดับดังต่อไปนี้

4.3.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ

เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญในรูปแบบของคณะกรรมการ (commission) ที่มีความเป็นอิสระดังกล่าวคือ อิสระในการปฏิบัติงานไม่อยู่ภายในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารแต่อย่างใด มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ การวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจงานแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง และการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด³

4.3.1.1 ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด จึงมีฐานะเสมือนเป็นองค์กรหนึ่งในรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้มีการสรรหาและการแต่งตั้งที่โปร่งใส มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

จากการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 พอจะสรุปคุณลักษณะของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทยได้พอสังเขป คือ

4.3.1.2 องค์ประกอบ (รัฐธรรมนูญ มาตรา 312 วรรค 2)

- (1) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 1 คน
- (2) กรรมการตรวจเงินแผ่นดินอื่นอีก 9 คน

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 15.

4.3.1.3 คุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴

- (1) สัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์
- (3) มีคุณสมบัติแต่ละประเภท ประเภทละ 2 คน โดยกำหนด

ลักษณะพิเศษ คือต้องมีความชำนาญและประสบการณ์แต่ละด้านดังนี้

ประเภทที่ 1 เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเภทที่ 2 เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน

ประเภทที่ 3 เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้าน เศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง หรือการบริหารธุรกิจ

ประเภทที่ 4 เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ ด้าน วิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเภทที่ 5 ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ระดับประธานกรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นทางธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

สำหรับบุคลากรประเภท 2 ถึงประเภท 4 ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ
- (2) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือ เทียบเท่า หรือ
- (3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า รองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 6.

เป็นที่น่าสังเกตว่าการที่กฎหมายได้กำหนดให้กรรมการมีคุณสมบัติในแต่ละประเภทดังกล่าว เนื่องจากต้องการให้ได้กรรมการที่มีคุณสมบัติที่มีความเชี่ยวชาญในแต่ละสาขาวิชา และเพื่อให้ได้ประสบการณ์ที่หลากหลาย อันจำเป็นแก่งานตรวจเงินแผ่นดิน

4.3.1.4 ลักษณะต้องห้าม⁵

- (1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง
- (3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (4) เป็นผู้วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) ถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (7) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (8) ติดยาเสพติดให้โทษ
- (9) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
- (12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
- (13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 , มาตรา 7.

4.3.1.5 กรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้อง⁶

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหากำไร หรือรายได้มาแบ่งปัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (4) ไม่ประกอบอาชีพอิสระอื่นใด

4.3.1.6 วาระการดำรงตำแหน่ง⁷

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี นับตั้งแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

4.3.2 กระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁸

กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการที่จะแยกองค์การคัดเลือกและองค์การให้ความเห็นชอบออกจากกัน ทั้งนี้เพื่อให้การเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินปลอดจากอิทธิพลของการเมือง

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น โดยมีขั้นตอนการได้มาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 ดังนี้

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 9.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 312 วรรค 5.

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 8.

ขั้นตอนที่ 1 มาจากการสรรหา

ขั้นตอนที่ 2 วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านการสรรหา

1) ขั้นตอนที่ 1 มาจากการสรรหา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (1) ได้กำหนด

(1) ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย

(1.1) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

(1.2) ประธานศาลฎีกา

(1.3) ประธานศาลปกครองสูงสุด

(1.4) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน

(1.5) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

(2) ให้คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นจำนวน 2 เท่าของแต่ละประเภท เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น และมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

2) ขั้นตอนที่ 2 วุฒิสภาเลือกจากรายชื่อผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านการสรรหา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (2) กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวนทั้งสิ้น 10 คน โดยมีขั้นตอนดังนี้

(1) แต่งตั้งคณะกรรมการธิการสามัญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติ

โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้ระบรายละเอียดในการพิจารณาเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 10 คน ของวุฒิสภาไว้ตามความในมาตรา 135 โดยกำหนดให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นแล้วรายงานต่อวุฒิสภา เพื่อพิจารณาประกอบกับข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประธานวุฒิสภาเรียกประชุม ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการคณะนี้ประกอบด้วย⁹

1. พลเอก วิชิต บุนยะวัฒน์
2. นายเสรี สุขสถาพร
3. นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย
4. นายทวี หนูนักดี
5. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์
6. พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุขี
7. พลเรือเอก บัณฑิตย์ ชุณหะวัณ
8. นางสาวศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์
9. นายปิยะบุตร ชลวิจารณ์
10. นายอำนาจ สอนอิมศาสตร์
11. นายอดุล บุญประกอบ

(2) หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2.1) การลงมติต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

⁹ บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 24 ธันวาคม 2542, ณ ตึกรัฐสภา.

(2.2) ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อ ในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือก

(2.3) ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในประเภทใดมีจำนวนไม่ครบ 2 คน ให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมด ในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง (โดยไม่จำเป็นต้องกระทำต่อเนื่องกันไป) ในกรณีนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือก

(2.4) ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกิน 2 คน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(2.5) ในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใด ไม่มีผู้ได้รับเลือกหรือได้รับเลือกเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้น เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้ง

(3) การดำเนินการของคณะกรรมการสิทธิการสามัญ

(3.1) พิจารณากำหนดแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการ ดังนี้

(3.1.1) ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 6 และมาตรา 7

(3.1.2) ที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณาตรวจสอบประวัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 10 คน ดังกล่าว

(3.1.2.1) จากเอกสารประวัติย่อพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ

(3.1.2.2) จากการตรวจสอบข้อมูล ข้อเท็จจริง

(3.1.3) ตรวจสอบความประพฤติ

ที่ประชุมคณะกรรมการได้พิจารณามอบหมายให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบความประพฤติบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่เห็นสมควร

(3.2) ผลการพิจารณาเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ร้องขอให้มีการประชุมลับตามข้อบังคับฯ ข้อ 99 วรรคสอง ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบ ประธานวุฒิสภาก็ได้ดำเนินการประชุมลับเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการฯ เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภาแล้วที่ประชุมได้ลงมติเลือกผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละประเภท เพื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประเภทละ 2 คน ดังนี้¹⁰

ประเภทที่ (1) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน คือ

1. นายปัญญา สติจิต

(หมายเหตุ : ในประเภทที่(1) มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียง 1 คน ต้องดำเนินการสรรหาเพิ่มเติม เพื่อให้วุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง)

ประเภทที่ (2) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน คือ

1. นางจรรวณ เมณฑกา

2. พลโท ฉัตรชัย อุเทนสุด

ประเภทที่ (3) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการคลัง หรือการบริหารธุรกิจ คือ

1. นางจิระพรรณ นิวัติชัย

2. คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี

ประเภทที่ (4) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านวิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน คือ

¹⁰ บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 21 มกราคม 2543, ณ อาคารรัฐสภา, หน้า 3.

1. นายชัยเชต สุนทรพิพิธ
2. นายปรัชญา สุตะบุตร

ประเภทที่ (5) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง หรือเคยดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่ เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี คือ

1. นางศลิมาศ สิทธิสัมพันธ์
2. นายปัญญา ตันตियวงค์

เนื่องจากตามความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 8 (2) กำหนดในกรณีที่บัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทใดไม่มีผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหา¹¹ คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 (1) เพิ่มเติมจำนวนสองคน เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกหนึ่งคนให้ครบจำนวน คือ

1. นายนนทพล นิมสมบุญ
2. นายวิวัฒน์ สุรียานันท์

คณะกรรมการฯ ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดเดิมดำเนินการตามขั้นตอนตรวจสอบ

(3.3) ผลการพิจารณาเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพิ่มเติม

จากการที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 แล้ว เนื่องจากคณะกรรมการฯ เพื่อทำหน้าที่

¹¹ บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543, ณ อาคารรัฐสภา, หน้า 2.

ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอรายงานต่อที่ประชุมวุฒิสภา¹² ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในประเภทที่ (1) เพราะบุคคลผู้ ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งสองท่านมีคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ดังนั้น คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการพิจารณา สรรหาผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 6 (1) เพิ่มเติมจำนวนสองคน เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติ เลือกใหม่อีกครั้งหนึ่งให้ครบจำนวน¹³ คณะกรรมการสรรหาได้เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน สองคน คือ

1. นายสมบุญ วงศ์รักศักดิ์
2. นางรวีพร คูหิรัญ

ประธานวุฒิสภาได้ปรึกษาที่ประชุมเพื่อขอแก้ไขข้อบังคับฯ ข้อ 93 เป็นการ ชั่วคราว และได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความ ประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตาม รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 135 จำนวน 11 คน ประกอบด้วย

1. พลเรือเอก เกาะหลัก เจริญรุทขี
2. พลเอก จรัส กุลละวณิชย์
3. คุณหญิงนันทกา สุประภาตะนันท์
4. พลเรือเอก บัณฑิตย์ ชูณหะวัณ
5. นายปิยะบุตร ชลวิจารณ์
6. นางสาวศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์
7. พลเอก วิชิต บุญยะวัฒน์

¹² บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 10 มีนาคม 2543, ณ อาคารรัฐสภา, หน้า 2-3.

¹³ บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 17 มีนาคม 2543, ณ อาคารรัฐสภา, หน้า 1.

8. นางสาวสุคนธ์ กาญจนาลัย
9. นายเสรี สุขสถาพร
10. นายอำนาจ สอยอิมสาตร์
11. นายอุดล บุญประกอบ

คณะกรรมการฯ ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามขั้นตอนการตรวจสอบ

(3.4) ผลการพิจารณาเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพิ่มเติม

จากการที่คณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการเลือกกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 6 (1) และจากการที่คณะกรรมการฯ ได้ร้องขอให้ประชุมลับ เมื่อคณะกรรมการได้เสนอรายงาน¹⁴ ที่ประชุมได้ลงมติเลือก นางรวิพร คูหิรัญ เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในประเภทที่ (1)

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 8 (2) จำนวนทั้ง 10 คน ประชุมและเลือกกันเองให้หนึ่งคนเป็นประธานกรรมการ และแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้ง โดยมีรายชื่อผู้ได้รับการแต่งตั้งดังต่อไปนี้¹⁵

1. นายปัญญา ตันตियวงค์ เป็นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
2. นางจารุวรรณ เมณฑกา เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
3. นางจิระพรรณ นิรัตศัย เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
4. พลโท ฉัตรชัย อุเทนสุด เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
5. นายชัยเขต สุนทรพิพิธ เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
6. คุณหญิงนงเยาว์ ชัยเสรี เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

¹⁴ บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันอังคารที่ 21 มีนาคม 2543, ณ อาคารรัฐสภา, หน้า 1.

¹⁵ ประกาศแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117 ตอนพิเศษ 43 วันที่ 8 พฤษภาคม 2543.

7. นายปรัชญา สุตะบุตร	เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
8. นายบัญญัติ สติจิต	เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
9. นางรวีพร คูหิรัญ	เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
10. นางศุล์มาศ สุทธิสัมพันธ์	เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4.3.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁶

(1) อำนาจในการเสนอแนะและให้คำแนะนำ

อำนาจในการบริหารและอำนาจในการให้คำแนะนำต่อฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นกลาง ได้แก่

(1.1) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(1.2) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือ ข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ

(1.3) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อวุฒิสภา

(1.4) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่

(1.4.1) กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(1.4.2) จัดทำงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(1.4.3) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

(2) อำนาจในการออกกฎและระเบียบ

อำนาจในออกระเบียบและมาตรฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ได้แก่

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 15.

(2.1) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ

(2.2) ออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(2.3) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(2.4) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

(3) อำนาจกึ่งตุลาการ

อำนาจกึ่งตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคดีวินัยการคลังและงบประมาณ โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในเบื้องต้นและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์การวินิจฉัยชี้ขาดสูงสุดในคดีวินัยทางงบประมาณและการคลัง

4.3.2.2 หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง

(1) การดำรงตำแหน่ง

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

(2) การพ้นจากตำแหน่ง¹⁷

(2.1) ตาย

(2.2) มีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์

(2.3) ลาออก

(2.4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมาย

กำหนด

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 11.

(2.5) กระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายกำหนดได้แก่ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

(2.6) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ร้องขอเพราะเหตุที่กรรมการนั้นมีความเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง ถูกถอดถอนด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4¹⁸

(2.7) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

(3) หลักประกันและเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ

4.3.3 คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 19 และมาตรา 20 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด พอสรุปได้ดังนี้

4.3.3.1 องค์ประกอบ ได้แก่

(1) กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้เป็นประธาน

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ ด้านการบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 13.

4.3.3.2 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม¹⁹

- (1) สัญชาติไทย
- (2) อายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์
- (3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ
- (4) ไม่เป็นผู้มีกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (5) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (6) ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (7) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง

4.3.3.3 วาระการดำรงตำแหน่ง²⁰

คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง และผู้ที่พ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้

4.3.3.4 การพ้นจากตำแหน่ง²¹

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติตามข้อ 4
- (4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้ออก
- (5) ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ

¹⁹ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2543, ข้อ 4.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 5.

²¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 6.

4.3.3.5 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้พิจารณา ได้แก่²²

- (1) ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบโดยอนุมัติผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เฉพาะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่ความผิดนั้นปรากฏในเรื่องที่ผู้นั้นได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบเท่านั้น

4.3.3.6 วิธีพิจารณา

- (1) ให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา
- (2) มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการสำนวน รวบรวมข้อเท็จจริง และเสนอความเห็นโดยอิสระ

4.3.3.7 มติของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง (มาตรา 23)

- (1) ต้องกล่าวถึงข้อเท็จจริง
- (2) เหตุผลของมติ
- (3) อัตราโทษปรับทางปกครอง
- (4) ข้อเสนอแนะ

4.3.3.8 ผลคำวินิจฉัย (มาตรา 24)

ให้มีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือน เช่นเดียวกับคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนที่สั่งโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจ และวิธีการชำระค่าปรับให้เป็นไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์และระเบียบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4.3.4 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้เป็นตำแหน่งที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบ มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอีกด้วย และมีฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 22.

กันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ²³ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

4.3.4.1 คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
 (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
 (3) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือมีวุฒิการศึกษาระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหาร จากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะ และ

(4) มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยโดยตรง ดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 10 ปี

(5) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน²⁴

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 26.

4.3.4.2 กระบวนการสรรหาและเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน²⁵

กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในการแยกองค์กรคัดเลือกและองค์กรให้ความเห็นชอบออกจากกัน โดยกำหนดขั้นตอนการสรรหาและคัดเลือก ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1

ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่สรรหา และจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ให้วุฒิสภามีความเห็นชอบ โดยวิธีลงคะแนนลับซึ่งต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภา

ขั้นตอนที่ 2

เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าแต่งตั้งและเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

4.3.4.3 อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน²⁶

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (1) เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) ออกคำสั่ง หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 28 และมาตรา 29

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 29 และมาตรา 30.

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 37.

- (3) กำหนดแผนการตรวจสอบเรื่องที่จะต้องตรวจสอบ วิธีการ ขอบเขต แนวการตรวจสอบ และการเสนอรายงานตรวจสอบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ
- (4) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ตามมาตรา 41
- (5) ให้คำปรึกษา ความเห็น หรือข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- (6) จัดจ้างที่ปรึกษา หรือ ผู้เชี่ยวชาญ หรือ สำนักงานเอกชน ในสาขาวิชาการ หรือในกิจการต่าง ๆ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (7) กำหนดค่าสอบบัญชี ค่าธรรมเนียม และค่าตอบแทนอื่น
- (8) รายงานผลการตรวจสอบ ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

4.3.4.4 หลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง²⁷

- (1) การดำรงตำแหน่ง

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว
- (2) การพ้นจากตำแหน่ง
 - (2.1) ตาย
 - (2.2) อายุครบ 65 ปีบริบูรณ์
 - (2.3) ลาออก
 - (2.4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29
 - (2.5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32
 - (2.6) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออก เพราะสาเหตุที่มีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง หรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง และวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 33 , 34 และมาตรา 36.

(2.7) วุฒิสภามีมติถอดถอนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 307 เพราะผู้ว่าการมีฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(2.8) หลักประกันด้านเงินเดือน และสิทธิประโยชน์ได้กำหนด ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นเทียบเท่ากรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

4.3.5 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540²⁸ เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานทั่วไป หรืองานธุรการและติดตามผลการดำเนินงานตามผลการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยสั่งการโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ในการปฏิบัติการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

4.3.5.1 อำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีดังนี้²⁹

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (2) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

²⁸ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 115 ก , วันที่ 18 พฤศจิกายน 2542, หน้า 28.

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 39.

(2.1) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ³⁰ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินการใช้จ่ายทรัพย์สินอื่นหรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (4) หรือ (5) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(2.2) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายประจำปีงบประมาณและงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(2.3) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและความเป็นจริงหรือไม่

(2.4) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

³⁰ หน่วยรับตรวจ หมายความว่า

(1) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็น กระทรวง ทบวง หรือกรม

(2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐ

(6) หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงิน หรือทรัพย์สินลงทุกจากหน่วยรับตรวจตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5)

(7) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

(2.5) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจับเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา (6) การตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวิธีการตรวจสอบนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

(3) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 48 และการรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี ตามมาตรา 49

(4) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

4.3.5.2 หลักประกันเป็นอิสระของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีสำนักงานการตรวจเงินเป็นองค์กรอิสระ จึงเป็นหลักประกันความเป็นอิสระใน การดำเนินการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและการดำเนินการอื่น ดังนี้

(1) ความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล

มีการจัดตั้ง คณะกรรมการข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้รับผิดชอบกำกับดูแลเรื่องการบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงาน

บุคคล พ.ศ. 2543³¹ มีการแบ่งข้าราชการภายในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1.1) ข้าราชการตำแหน่งบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ช่วยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้อำนวยการสำนักงาน ผู้อำนวยการกอง

(1.2) ข้าราชการตำแหน่งวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ชำนาญการ

(1.3) ข้าราชการตำแหน่งตรวจสอบ ได้แก่ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

(1.4) ข้าราชการตำแหน่งทั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไปเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการสนับสนุนอื่นซึ่งมิใช่หน้าที่ตรวจสอบ

(2) ความเป็นอิสระทางงบประมาณ

ในเรื่องงบประมาณนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามมติของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อรวบรวมเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย โดยคณะรัฐมนตรีจะตัดทอนเปลี่ยนแปลงไม่ได้ แต่อาจเสนอข้อสังเกตต่อรัฐสภาได้ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ชี้แจงต่อรัฐสภาผ่านคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณ³²

³¹ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 117 ตอนที่ 40ก ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2543, หน้า 25.

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 58.

4.4 ข้อแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 กับ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
<p>1. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหัวหน้าส่วนราชการ</p>	<p>1. สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรตรวจสอบอิสระและเป็นกลาง ประกอบด้วย</p> <p>1.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกเก้าคน</p> <p>1.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>1.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นกรม</p>
<p>2. อำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน รับผิดชอบโดย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน</p>	<p>2. รับผิดชอบโดย</p> <p>2.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>2.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>2.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน</p>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
<p>3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>"ไม่มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน"</p>	<p>3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>3.1 วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>3.2 ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>3.3 ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ</p> <p>3.4 ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐาน หรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ</p> <p>3.5 เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีและติดตามการแก้ไขการปฏิบัติตามคำแนะนำ</p> <p>3.6 เป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง</p> <p>3.7 พิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีขอให้ตรวจสอบ</p> <p>3.8 เสนอข้อสังเกตและความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี</p> <p>3.9 เรียกผู้รับตรวจมาชี้แจงเพื่อติดตามผลการดำเนินงาน</p>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
<p>4. อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>4.1 เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทุกเรื่องในฐานะหัวหน้าส่วนราชการ</p> <p>4.2 การแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา</p> <p>4.3 เข้าไปในสถานที่เพื่อการตรวจสอบ คำนับคดีหรืออายัดบัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่น</p> <p>4.4 แต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่</p>	<p>4. อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>4.1 เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>4.2 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามความเห็นชอบของวุฒิสภา</p> <p>4.3 ออกคำสั่งหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>4.4 กำหนดแผนการตรวจสอบ</p> <p>4.5 แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ</p> <p>4.6 ให้คำปรึกษา ความเห็นและข้อมูลแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>4.7 จัดจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญหรือสำนักงานเอกชน</p> <p>4.8 กำหนดค่าตรวจสอบบัญชี ค่าธรรมเนียมและค่าตอบแทนอื่น</p> <p>4.9 รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง</p> <p>4.10 เข้าไปในสถานที่เพื่อตรวจสอบ คำนับคดีบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น</p>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
<p>5. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>หน้าที่ในการตรวจสอบ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่ 2. ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีและแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่ 3. ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินอื่นและแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย 4. ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คณะรัฐมนตรี 	<p>5. อำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>หน้าที่ในการตรวจสอบ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 2. ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> 2.1 ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน หรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น หรือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
	<p>2.2 ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริงหรือไม่</p> <p>2.3 ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริงหรือไม่</p> <p>2.4 ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงานโครงการที่จะมีผลกระทบต่อการทำงานงบประมาณ</p> <p>2.5 ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่</p> <p>ในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใดให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย</p>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
<p>อำนาจในการตรวจสอบ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ 2. เรียกผู้ตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวนหรือสั่งให้ผู้ตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียนเอกสาร หรือหลักฐานอื่น บรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ 	<p>ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินลงทุนจากกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ การตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะการตรวจสอบว่าการรับ จ่าย และการใช้เงินอุดหนุนหรือเงิน หรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี 4. ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน 5. ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับ <p>อำนาจในการตรวจสอบ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในการใช้จ่าย และหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ 2. เรียกผู้รับตรวจหรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น บรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
<p>ในครอบครอง</p> <p>3. आयัดเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ</p> <p>4. เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานในการตรวจสอบตามข้อ 1 หรือส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา</p> <p>5. มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ตก หรือ ณ เวลาทำการเพื่อตรวจสอบ ค้น หรือยึด หรืออายัดเงิน หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น</p>	<p>ในครอบครอง</p> <p>3. आयัดเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชีทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ</p> <p>4. เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานในการตรวจสอบตามข้อ 1 หรือส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา</p> <p>5. มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ตก หรือ ณ เวลาทำการเพื่อตรวจสอบ ค้น หรือยึด หรืออายัดเงิน หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น</p> <p>6. ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น เพราะมีผู้กระทำการโดยมิชอบเป็นเหตุให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ของหน่วยรับตรวจเสียหายหรือให้ประโยชน์น้อยกว่าที่ควร ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อรายงานให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีทราบ</p>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
<p>6. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง</p> <p>ไม่มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง</p>	<p>6. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง</p> <p>มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด</p>
<p>7. การรายงานผลการตรวจสอบ</p> <p>7.1 ในกรณีมีข้อบกพร่องหรือมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งหน่วยรับตรวจที่แจ้งหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติถูกต้องภายในเวลากำหนด ถ้าพ้นกำหนดแล้วถ้าหน่วยรับตรวจมิได้ชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติการให้ถูกต้องโดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดำเนินการตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ</p> <p>7.2 ในกรณีมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้</p>	<p>7. การรายงานผลการตรวจสอบ</p> <p>7.1 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลตรวจสอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาแล้วปรากฏระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการแจ้งหน่วยรับตรวจเพื่อชี้แจงแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องและให้หน่วยรับแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้นเนื่องจากกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันหรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่เรื่องนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป ถ้าผู้ตรวจไม่ดำเนินการข้างต้นโดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้ควบคุมกำกับดำเนินการตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ในกรณีมีข้อโต้แย้งให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะ</p>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
<p>ควบคุมกำกับดำเนินการตามกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ เมื่อพนักงานสอบสวนหรือผู้รับตรวจ หรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดูแลดำเนินการประการใดแล้ว แจ้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบ ถ้าผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับไม่ดำเนินการข้างต้นในระยะเวลาอันสมควรให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรายงานต่อรัฐมนตรี</p>	<p>รัฐมนตรี</p> <p>7.2 ในกรณีคณะกรรมการพิจารณาแล้วปรากฏว่า ข้อบกพร่องนั้นเกิดจากไม่มีข้อกำหนดให้ปฏิบัติให้คณะกรรมการแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับทราบเพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นให้หน่วยรับตรวจนำไปปฏิบัติและถ้าได้ดำเนินการประการใดแล้วให้แจ้งคณะกรรมการทราบภายในเวลาที่กำหนด</p> <p>7.3 ในกรณีคณะกรรมการพิจารณาแล้วปรากฏว่า มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการให้คณะกรรมการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีและแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้พนักงานสอบสวนทำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมาเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วยและเมื่อพนักงานสอบสวน หรือผู้รับ</p>

พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
	ตรวจได้ดำเนินการประการใดแล้วให้แจ้งคณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน ถ้าไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่สมควรให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

4.5 วิเคราะห์โครงสร้างสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

4.5.1 วิเคราะห์ความเป็นอิสระของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน

ในการพิจารณาว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะถือว่ามีคามอิสระ อย่งใดหรือไม่ นั้น สามารถพิจารณาหลักการ ซึ่งเป็นแนวทางที่ได้จากการสัมมนาที่จัดขึ้น ณ กรุงลิมา ในวันที่ 23 - 26 มิถุนายน ค.ศ. 1998 ซึ่งมีการพิจารณาในหลักการ ซึ่งสามารถพิจารณาดังต่อไปนี้

4.5.1.1 พื้นฐานของความเป็นอิสระทางด้านนิติศาสตร์

โดยจะเห็นได้ในหมวดที่ 8 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima declaration of guidelines or auditing precepts) ซึ่งกำหนดไว้ว่า “การที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระที่มีรัฐธรรมนูญและกฎหมายรองรับ ส่งผลให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีความคล่องตัวและใช้ความคิดริเริ่มได้เต็มที่ แม้ในกรณีที่มีสถานะเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดรัฐสภา และปฏิบัติงานตรวจสอบภายใต้การสั่งการของรัฐสภา...”³³ ทั้งนี้ความเป็นอิสระทางด้านนิติศาสตร์ พิจารณาได้ดังนี้คือ

³³ In section 8, the declaration of Lima states that “ the independence granted the SAI by the constellation and ordinary legislation should guarantee that they have the greatest possible potentiality of using their own initiative...”

กรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายรับรองความเป็นอิสระ ได้แก่กรณีที่มีกฎหมาย รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพิเศษกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีไว้เป็นการ เฉพาะ ดังจะเห็นได้จากสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของอังกฤษที่มีกฎหมายรับรองความเป็น อิสระอันได้แก่ The exchequer and audit departments act และ National audit act of 1983 แต่ในกรณีของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศออสเตรเลียและญี่ปุ่นนั้นการ ประกันความเป็นอิสระเป็นไปโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับในประเทศไทยนั้นได้ให้การ ประกันความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในหมวด 11 ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

4.5.1.2 โครงสร้างตามกฎหมายของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมี ความเป็นอิสระ

รูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน สามารถแบ่งออกได้เป็น

- (1) โครงสร้างขององค์กรที่ประกอบด้วยหลายหน่วยงาน และ
- (2) โครงสร้างขององค์กรที่มีเพียงองค์กรเดียว

หากเป็นสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีโครงสร้างที่ประกอบด้วยหลาย หน่วยงานประกอบกัน เช่น สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศฝรั่งเศส สถาบันตรวจเงิน แผ่นดินในประเทศไทย เป็นต้น จึงต้องมีลำดับการบังคับบัญชาที่ชัดเจน และมีหน่วยงานที่ มีอำนาจบังคับบัญชาเพียงหน่วยงานเดียว ส่วนองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีโครงสร้างเพียง องค์กรเดียว เช่น ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย เป็นต้น จะมีเพียงองค์กรเดียวที่รับผิดชอบการดำเนิน งานทั้งหมด

4.5.1.3 กระบวนการแต่งตั้งผู้มีอำนาจบริหารในสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้บริหารระดับสูงของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน (The top level SAI officials) จะถูกแต่งตั้งโดยกระบวนการของรัฐสภา (A parliamentary vote) ทั้งนี้ กรณี อาจเป็นว่ามีองค์กรใดองค์กรหนึ่งจะทำหน้าที่เสนอรายชื่อผู้ที่สมควรจะเป็นผู้บริหารสถาบัน ตรวจเงินแผ่นดิน ในขณะที่มีอีกองค์กรหนึ่งจะทำหน้าที่ให้สัตยาบันในการแต่งตั้งตาม กฎหมาย ดังจะเห็นได้จากการแต่งตั้งผู้บริหารสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศเนเธอร์แลนด์ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอชื่อบุคคลผู้สมควรจะเป็นกรรมการของ สถาบันตรวจ

เงินแผ่นดิน และพระมหากษัตริย์จะทรงมีพระราชกฤษฎีกาแต่งตั้งเป็นทางการ เช่นเดียวกับกรณีของการแต่งตั้งผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดิน (The chamber of the general auditor general) ของประเทศอังกฤษ

สำหรับในประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้คัดเลือกและเสนอรายชื่อให้วุฒิสภา คัดเลือกและเสนอให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้ง เพื่อให้ปลอดการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร

4.5.1.4 ความเป็นอิสระในด้านงบประมาณ

เรื่องความเป็นอิสระทางการเงินของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดไว้ว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะต้องได้รับการจัดสรรให้ได้รับเงินงบประมาณอย่างเพียงพอที่จะทำให้การปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

(1) สถาบันตรวจเงินแผ่นดินต้องทวงไว้ซึ่งสิทธิที่จะขอเสนอรับเงินงบประมาณโดยตรงต่อสถาบันที่ทำหน้าที่ตัดสินใจอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน

(2) สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องมิสิทธิโดยสมบูรณ์ในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของตนในวงเงินที่ได้รับการจัดสรร

การที่จะต้องให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีอิสระที่จะได้มาซึ่งงบประมาณของตนเอง ตลอดจนมีสิทธิในการบริหารงบประมาณของตนเองได้ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 75 ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณ ให้พอเพียงกับการบริหารงานโดยอิสระของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในฐานะหน่วยธุรการมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณในองค์กร โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของฝ่ายบริหารหรือสำนักงบประมาณ ซึ่งสังกัดฝ่ายบริหารและเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอันจะทำให้การบริหารงาน บริหารบุคคล และบริหารการเงิน สอดคล้องต่อกัน และเป็นการปิดโอกาสแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม จากฝ่ายบริหาร อันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการตรวจเงินแผ่นดิน

ทั้งนี้ ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภาต้องจัดให้มีคำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยเฉพาะและให้สำนักงบประมาณ

นำคำของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผนวกเข้ากับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยมิให้ตัดทอนรายการใดและให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภา นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่รายงานให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อแจ้งให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการแก้ไขปรับปรุงระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้จึงได้กล่าวว่า สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณอย่างแท้จริง

1.5.1.5 การรับรองความเป็นอิสระในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

ภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน หมวดที่ 18 เรื่องอำนาจการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน มีหลักว่า

"พื้นฐานอำนาจ การตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินควรกำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดจะกำหนดอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง"

ดังนั้น สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทย ได้นำหลักการดังกล่าว มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 333 และกำหนดรายละเอียดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน พ.ศ. 2542

4.5.1.6 การตรวจสอบเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์ทั่วไป

ในการตรวจสอบเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์ทั่วไปอาจจำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) การตรวจสอบการเงินและการคลังเป็นกรณีที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบหน่วยงานของรัฐว่าได้มีการจ่ายเงินถูกต้องตามระเบียบการราชการหรือไม่ ซึ่งเป็นการตรวจสอบภายหลังการจ่าย (Post audit) และ

(2) การตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงาน (Performance audits) เป็นกรณีที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบประสิทธิภาพของหน่วยงานของรัฐว่ามีการใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยประสิทธิภาพหรือไม่ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์กับโครงการหรือไม่ และมีความคุ้มค่าหรือไม่

ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า ในสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 ล้วนแล้วแต่มีการตรวจสอบ ทั้งการตรวจสอบการเงินการคลังและการตรวจสอบประสิทธิภาพโดยชัดแจ้ง สำหรับในประเทศไทยได้มีการกำหนดแนวทางการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินว่าตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้ทรัพย์สินอื่น ๆ หรือการจัดซื้อ จัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลบังคับคุ้มค่าหรือไม่ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยดำเนินการตรวจทั้งการตรวจสอบการเงินการคลังและการตรวจสอบประสิทธิภาพ

4.5.1.7 อำนาจตามกฎหมายในการสืบสวนสอบสวน

มีอำนาจตามกฎหมายในการสืบสวนสอบสวนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเข้าถึงข้อมูลเอกสารทางราชการ ในการที่จะทำให้การตรวจสอบขององค์กรตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพนั้น สถาบันตรวจเงินแผ่นดินย่อมที่จะมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวน (Investigative power) ดังที่กล่าวไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 10 เรื่องอำนาจในการตรวจสอบสืบสวนว่า

1. สถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจโดยวาจา หรือโดยลายลักษณ์อักษรให้หน่วยรับตรวจส่งมอบบันทึกและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินและข้อมูลใด ๆ ที่เห็นว่าจำเป็น
2. สถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้ตัดสินใจว่าควรจะมีปฏิบัติการตรวจสอบสืบสวน ณ หน่วยรับตรวจ หรือ ณ สำนักงานของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเอง ทั้งนี้โดยพิจารณาจากความสะดวก และรวดเร็วเป็นกรณี ๆ ไป

3. การให้ข้อมูลหรือส่งมอบเอกสารที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ต้องการนั้น ต้องเป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดขึ้นตามความเหมาะสมในแต่ละกรณี ทั้งนี้ จะกำหนดโดยกฎหมายหรือโดยให้อำนาจแก่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กำหนดก็ได้

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่ายและหลักฐานอื่น ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจและให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

1. เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น บรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้น หรือมีไว้ในครอบครอง

2. आयัดเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่มีอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

3. เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ³⁴

4.5.2 วิเคราะห์โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ได้รับการร้องการทำงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ว่าต้องมีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน³⁵

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 , มาตรา 42.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 312 วรรคแรก บัญญัติว่า “การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเป็นกลาง” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 มาตรา 33บัญญัติว่า “ผู้ว่าการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างอิสระและเป็นกลาง.....”

แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินฯ กำหนดให้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาจากการคัดเลือกเสนอชื่อของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบและพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง มีวาระในการดำรงตำแหน่งเพียง 5 ปี ในขณะที่กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระในการดำรงตำแหน่ง เป็นระยะเวลา 6 ปี

นอกจากนี้ กฎหมายก็กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานภาพเทียบเท่ากับ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการอื่นในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการถอดถอนผู้ว่าการฯ ออกจากตำแหน่งในกรณีประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรงต้องได้รับมติเป็นเอกฉันท์จากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วย³⁶ อีกทั้ง กฎหมายยังรับรองอำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการออกหนังสือให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเข้าไปปฏิบัติการตรวจสอบหน่วยรับตรวจที่มีกฎหมายห้ามเปิดเผยข้อมูลหรือห้ามเข้าไปในพื้นที่นั้นได้ เท่ากับเป็นการยืนยันถึงความสำคัญของการทำงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่ามีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังมีบทบาทในการเป็นผู้กำหนดแผนการตรวจสอบสำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบ รวมทั้งมีอำนาจกล่าวโทษในกรณีที่มีการผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในขณะที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยตรวจรับตรวจ และมีอำนาจวินิจฉัยในกรณีผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ต่างก็มีความสำคัญตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ โดยไม่ให้อำนาจซึ่งกันและกัน ถือเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

ดังนั้น การที่จะทำให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทำงานได้อย่างเป็นอิสระยิ่งขึ้น จึงควรที่จะให้มีคณะกรรมการสรรหาทำการสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเป็นผู้เสนอรายชื่อเพื่อให้วุฒิสภาทำการคัดเลือก และเสนอพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 34 (6), และมาตรา 36.

4.5.3 วิเคราะห์โครงสร้างของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้มี “คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง” มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางการปกครองเบื้องต้น แก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมทางการเงินของรัฐ³⁷ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

โดยหากพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประกอบด้วยกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และคณะกรรมการฯจะแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร จำนวนไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน³⁸

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเห็นได้ว่ามิได้เป็นองค์กรวินิจัยชี้ขาดแต่อย่างไร และเมื่อวิเคราะห์การพิจารณา วินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง จะเห็นว่ามีวิธีพิจารณา คล้ายคลึงวิธีพิจารณาของศาล กล่าวคือ เมื่อพิจารณาแล้วต้องระบุข้อเท็จจริง ต้องเขียน เหตุผลการลงมติ ต้องกำหนดอัตราโทษ และข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นเพียงกลไกซึ่งมีหน้าที่เสนอมติไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายกำหนดให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นที่สุด³⁹ กล่าวคือ ไม่สามารถอุทธรณ์ได้

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 19

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 20.

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542, มาตรา 23.

จากการที่ได้ศึกษาพบว่า โครงสร้างของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังดังกล่าว มีปัญหา ดังนี้

4.5.3.1 การที่กฎหมายกำหนดให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประธานคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง แต่ในขณะเดียวกันกรรมการดังกล่าวก็ยังทำหน้าที่ในการประชุมพิจารณาวินิจฉัยในฐาณะร่วมเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการวินิจฉัยชี้ขาดการละเมิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งตนเองมีส่วนในการเสนอความเห็นในเบื้องต้น ทั้งนี้กฎหมายมิได้กำหนดแนวทางแก้ไขดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน

4.5.3.2 โครงสร้างของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณ ซึ่งจะต้องมีหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริง ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวินัยฯ อีกทั้งยังเป็นหนึ่งในองค์คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาด และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดระเบียบวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง จะเห็นได้ว่าในโครงสร้างนี้ คณะกรรมการเป็นเสมือนทั้งผู้ออกกฎระเบียบ เป็นองค์กรในการนำสืบค้นหาข้อเท็จจริง และเป็นองค์กรในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดรวมอยู่ในองค์กรเดียว ดังนั้น ควรจะกำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นบุคคลซึ่งไม่ได้มาจากคณะกรรมการ เพื่อให้มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการพิจารณาและเสนอมติเบื้องต้น

4.5.3.3 การกำหนดกระบวนการพิจารณา ทั้งในชั้นคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และในชั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีความชัดเจน ให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่

4.5.4 วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นองค์กรในรูปศาลบัญชี

ความเป็นไปได้ในการพัฒนาระบบสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยที่อยู่ในรูปของคณะกรรมการ ให้อยู่ในรูปขององค์กรตุลาการเช่นเดียวกับระบบศาลบัญชีของฝรั่งเศส ในการที่จะพิจารณาว่าองค์ใดเป็นองค์กรตุลาการหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้⁴⁰

(1) องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นจะต้องใช้อำนาจที่มีเนื้อหาเป็นอำนาจตุลาการกล่าวคือ อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นในระหว่างคู่กรณีที่น่าจะเป็นเอกชนกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับองค์กรเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจปกครองแทนรัฐ

(2) คำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเด็ดขาดเป็นที่สุด ไม่อาจถูกกลับแก้ไขโดยองค์กรใดๆ ได้อีกแม้แต่ตัวองค์กรที่ได้ทำคำวินิจฉัยนั่นเอง

(3) องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐองค์กรนั้นจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลแห่งการบังคับบัญชาสั่งการขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่น ๆ หรือบุคคล หรือเงื่อนไขทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่ง เว้นแต่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้ตราขึ้นโดยชอบเท่านั้น

(4) กระบวนการในการพิจารณาทำคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าว จะต้องเป็นไปโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ และให้สิทธิแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายนำพยานหลักฐานใดๆ มาแสดง เพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ของตน และเพื่อให้องค์กรผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดสามารถที่จะเข้าถึงพยานหลักฐานซึ่งจะนำมาใช้ในการประเมินข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่

ดังนั้น ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดขึ้นมาทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทอันสืบเนื่องมาจากการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือใช้อำนาจตุลาการทั้งในระดับกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ และในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งมี

⁴⁰ กษิษฐา เขียววิทย์. "การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ." วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 2-4.

สถานะเป็นกฎหมายสูงสุด แม้ว่าองค์กรดังกล่าวจะมีชื่อเรียกว่า "ศาล" หรือ "ตุลาการ" ก็ไม่แน่ว่าองค์กรนั้นๆ จะมีลักษณะเป็นศาลหรือองค์กรตุลาการอย่างแท้จริงตามชื่อที่ใช้เรียก ถ้าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรนั้นมีองค์ประกอบไม่ครบทั้ง 4 ประการดังกล่าวแต่ในทางตรงกันข้าม หากว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดมีองค์ประกอบครบถ้วนตามที่จะเข้าลักษณะของความเป็นองค์กรตุลาการแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรดังกล่าวย่อมมีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ โดยมีต้องคำนึงถึงว่าองค์กรที่ว่ามานี้จะมีชื่อเรียกว่าอย่างไร

จากการศึกษาสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศที่จัดอยู่ในประเภทองค์กรตุลาการ อันได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ และฝรั่งเศส เพื่อเปรียบเทียบกับสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทย ดังนี้

ออสเตรีย	เนเธอร์แลนด์	ฝรั่งเศส	ประเทศไทย
1. รูปแบบองค์กรเป็น องค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญ	1. รูปแบบองค์กร เป็นองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ	1. รูปแบบเป็นองค์ กรตุลาการซึ่งใช้ อำนาจตุลาการ	1. รูปแบบองค์กร อิสระมีทั้งอำนาจ ในการตรากฎ ระเบียบอำนาจ บริหารและ อำนาจกึ่งตุลา การ
2. องค์กรประกอบ ด้วยประธานศาล บัญชี รองประธาน ศาลบัญชี และเจ้า หน้าที่ของศาล บัญชี	2. องค์กรประกอบ ด้วยสมาชิก จำนวน 3 คน และ เจ้าหน้าที่ที่ตรวจ สอบบัญชีโดยการ แต่งตั้งของ ประธานศาลบัญชี	2. องค์กรประกอบ ด้วยศาลบัญชี ศาลบัญชีภาค และศาลว่าด้วย วินัยทางบ ประมาณและการ คลัง	2. องค์กรประกอบ ด้วย
3. อำนาจหน้าที่	3. อำนาจหน้าที่	2.1 ศาลบัญชีและ	2.1 คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน ที่มีความ เชี่ยวชาญและ ประสบการณ์ ด้านการตรวจ เงินแผ่นดินการ เงินและการคลัง และด้านอื่น
3.1 จัดทำรายงาน ทางการเงิน ของสหพันธ์	3.1 ตรวจสอบรายได้ และรายจ่ายของ รัฐ และหน่วย งานของรัฐ	ศาลบัญชีภาค ประกอบด้วยผู้ พิพากษาอาชีพ ผู้พิพากษาผู้ช่วย และผู้พิพากษา ซึ่งเป็นอิสระและ เข้าสู่ตำแหน่ง โดยการสอบคัดเลือกและแต่งตั้ง จากรัฐบาล โดย เฉพาะตำแหน่ง ประธานศาล บัญชีเท่านั้น	จำนวน 10 คน โดยมีคณะ กรรมการสรรหา เป็นผู้เสนอและ วุฒิสภาเป็นผู้ เลือก
3.2 ลงนามรับรองใน ตราสารเกี่ยวกับ หนี้ทางการเงิน	3.2 ตรวจสอบประ สิทธิภาพและ ประสิทธิผลใน การบริหารงาน ของรัฐบาลและ องค์กรของรัฐ	และอัยการศาล บัญชีซึ่งแต่งตั้ง โดยคณะรัฐ มนตรีรวมทั้งมี สำนักงานเลขานุ การศาลรับผิดชอบ ขอผลงานธุรการ	2.2 คณะกรรมการ วินัยทางบ ประมาณและ การคลัง ประกอบด้วย กรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน 4
3.3 ตรวจสอบการ บริหารการเงิน และการคลังของ รัฐบาลสหพันธ์ องค์กรส่วนท้องถิ่น	3.3 เสนอรายงานต่อ สภาผู้แทน ราษฎร		
3.4 เสนอรายงาน ตรวจสอบต่อสภา ของมลรัฐ	4. มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง		
4. มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง			

		<p>2.2 ศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบด้วยประธานศาลผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกศาลปกครองสูงสุด 1 คน ผู้พิพากษาศาลปกครองสูงสุด 2 คน ผู้พิพากษาศาลบัญญัติ 2 คน รวมทั้งอัยการของศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง</p> <p>3. อำนาจหน้าที่</p> <p>3.1 ศาลบัญญัติ</p> <p>(1) ควบคุมในลักษณะศาลกล่าวคือตรวจสอบบัญชีว่ามีความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่</p> <p>(2) ควบคุมตรวจสอบในลักษณะของฝ่ายบริหารหรือในลักษณะเป็นที่ปรึกษาคือ</p> <p>(3) ให้ข้อเสนอแนะแก่นักการเมือง</p>	<p>คน เป็นประธานและกรรมการอื่น ๆ ไม่น้อยกว่า 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในด้านบัญชีกฎหมาย และอื่นซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>2.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยธุรการ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอและวุฒิสภาเป็นผู้เลือก</p> <p>3. อำนาจหน้าที่</p> <p>3.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>(1) อำนาจในการออกกฎหมายหรือระเบียบ</p> <p>(2) อำนาจบริหารได้แก่ ให้คำแนะนำ</p>
--	--	---	--

		<p>หรือข้าราชการ เพื่อแก้ไขข้อบก พร่อง</p> <p>3.2 ศาลว่าด้วยวินัย ทางงบประมาณ และการคลัง</p> <p>(1) พิพากษาลงโทษ ผู้บริหารที่ กระทำความผิด ทางงบประมาณ ซึ่งลงโทษได้ทั้ง ทางวินัย ทาง แพ่ง และทาง อาญา</p> <p>4. มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง</p>	<p>นำต่อประธานรัฐ สภาเสนอแต่งตั้ง และถอดถอนผู้ว่า การตรวจเงินแผ่นดิน ต่อวุฒิสภา</p> <p>(2) อำนาจกึ่งตุลา การในการ พิจารณา วินิจฉัยความผิด ทางวินัยการ คลังและงบ ประมาณ</p> <p>3.2 คณะกรรมการ วินัยการงบ ประมาณและ การคลังมี อำนาจหน้าที่ พิจารณาและ เสนอมติในกรณี ถ้ามีความผิด ทางวินัยงบ ประมาณและ การคลังต่อคณะ กรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน</p> <p>3.3 สำนักงานการ ตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>(1) รับผิดชอบงาน ธุรการของคณะ กรรมการ</p> <p>(3) ตรวจสอบการ</p>
--	--	---	---

			เงินแผ่นดิน (4) จัดทำรายงาน ผลการปฏิบัติ งานประจำปี (5) มีหน้าที่อื่นตาม กฎหมาย กำหนด 4. มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง
--	--	--	--

จากการเปรียบเทียบสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการเรียกสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของตนว่าเป็น “ศาลบัญชี” ดังปรากฏในประเทศออสเตรเลีย และเนเธอร์แลนด์ ก็หาจัดอยู่ในประเภทองค์กรตุลาการไม่ เนื่องจากมิได้เข้าลักษณะขององค์ประกอบของการเป็นองค์กรตุลาการดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น คงมีแต่เฉพาะประเทศฝรั่งเศสเท่านั้นที่เป็นศาลอย่างแท้จริง

การที่การตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการโดยองค์กรตุลาการถือได้ว่ามีข้อดี ดังต่อไปนี้⁴³

- (1) องค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติตามหน้าที่ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งขององค์กรทางการเมืองอันได้แก่รัฐสภาและรัฐบาล และของฝ่ายปกครอง
- (2) เมื่อมีการยื่นคำฟ้องอย่างถูกต้อง ศาลมีหน้าที่พิจารณาและพิพากษาคดีเสมอจะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้
- (3) วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปอย่างเปิดเผย เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้ และเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องนำพยานหลักฐานมาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตน และหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่

⁴³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง.

(4) ศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ การบังคับให้ศาลต้องแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทไปในทางใดทางหนึ่ง ให้ปรากฏแก่ผู้เกี่ยวข้องและสาธารณชน

ดังนั้น การที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในรูปแบบขององค์กรตุลาการจึงอยู่ในฐานะอันเป็นที่น่าเชื่อถือยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดคดีละเมิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงเป็นเรื่องที่สมควรปรับปรุงสถาบันตรวจเงินแผ่นดินให้อยู่ในรูปขององค์กรตุลาการ เช่นเดียวกับระบบบัญชีของศาลฝรั่งเศสประกอบกับโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยเทียบเคียง กับระบบศาลบัญชีของฝรั่งเศส ที่ประกอบด้วยศาลบัญชี ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง และสำนักงานเลขานุการของศาลบัญชี

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมา พอจะทำให้มองเห็นได้ถึงลักษณะโดยภาพรวมของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้จัดตั้งองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไว้ ทั้งนี้ “ การตรวจเงินแผ่นดิน ” ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 11 นับเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการรับจ่ายเงินแผ่นดิน เดิมสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 นั้น มีฐานะเทียบเท่ากรม มีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาไม่สังกัดกระทรวงใด ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร เป็นเหตุให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริง นอกจากนี้การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่ครอบคลุมการรับจ่ายเงินแผ่นดินทุกลักษณะ

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อป้องกันการใช้อิทธิพลเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่จากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยกำหนดสาระสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ คือ “ การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ” ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการคัดเลือก และการพ้นตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยมีความเป็นอิสระ ทั้งด้านการบริหารงานบุคคล โดยสถาบันไม่สังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากเห็นว่าถ้าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบต้องขึ้นกับหน่วยงานซึ่งตนต้องทำหน้าที่ตรวจสอบด้วยแล้ว การดำเนินงานขององค์กรตรวจสอบจะเป็นไปอย่างมีข้อจำกัด เนื่องจากหน่วยที่ต้องถูกตรวจสอบหรือหน่วยรับตรวจนั้นอยู่ในฐานะที่ให้คุณให้โทษกับตนได้¹ ดังนั้น จึงกำหนดให้หน่วยธุรการของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินไม่สังกัดหน่วยงานใดเพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยมีความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณเช่นเดียวกับต่างประเทศ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา มีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณโดยสามารถเสนอขอของบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาได้โดยตรง สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และจากการศึกษา สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ และญี่ปุ่น แสดงให้เห็นว่ามีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ

5.1.1 มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ รับรองความเป็นอิสระและเป็นกลาง

5.1.2 กระบวนการแต่งตั้งผู้มีอำนาจในสถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

5.1.3 มีความเป็นอิสระ ในด้านการบริหารงานบุคคลและงบประมาณ

5.1.4 มีการรับรองความเป็นอิสระในการตรวจสอบโดยชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 อันได้แก่สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อังกฤษ ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์

¹ ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย การตรวจเงินแผ่นดิน. สารวุฒิสภา. ฉบับที่ 3 ปีที่ 8. มีนาคม 2543, หน้า 37 .

และฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่าแม้จะมีรูปแบบแตกต่างกัน กล่าวคือ เป็นรูปแบบของสถาบันที่บริหารโดยบุคคลคนเดียว หรือสถาบันในรูปแบบคณะกรรมการ หรือรูปแบบตุลาการ ต่างก็มีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือ มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระเช่นเดียวกับสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย

ผลจากการศึกษาจะพบว่า

(1) ระบบของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทย เป็นระบบที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินและมีการกำหนดรับรองความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะต้องเริ่มที่การกำหนดโครงสร้างในการแต่งตั้งผู้มีอำนาจในการเป็นผู้บริหารระดับสูงของสถาบันนั้นก่อน

จากการศึกษาพบว่า ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นั้นมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มี เมื่อคณะกรรมการสรรหาได้เลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายครบทั้งห้าประเภท ๆ ละสองคนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ต่อไปก็จะเป็นขั้นตอนคัดเลือกของวุฒิสภา เมื่อวุฒิสภาคัดเลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แล้ว ประธานวุฒิสภาก็จะเสนอพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

แต่ในขณะเดียวกัน การแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ทำการคัดเลือก และการกำหนดวิธีการคัดเลือกเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการเอง เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเลือกบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แล้วก็เสนอวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีฐานะเท่าเทียมกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ และกำหนดรับรองความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และมีหลักประกันในการถอดถอนการได้รับเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนเทียบเท่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและ

กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และในการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้น รัฐธรรมนูญก็ให้ความสำคัญโดยบัญญัติให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบและพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ดังนั้น เพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง สมควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาเพื่อสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย เพื่อจะมาดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรคัดเลือกเหมือนการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) การตรวจเงินแผ่นดินของไทยตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีการนำระบบการลงโทษข้าราชการที่กระทำผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และกำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ด้วย โครงสร้างของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และแต่งตั้งบุคคลภายนอกซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามที่กฎหมายกำหนดอีก 4 คน แต่ไม่เกิน 7 คน คณะกรรมการดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนในประเทศฝรั่งเศสองค์กรที่มีเขตอำนาจในการลงโทษความผิดว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้แก่ ศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง ข้อดีของศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง คือ มีสถานะเป็นศาล ผู้พิพากษาของศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบด้วย ผู้พิพากษาจากศาลบัญชี 3 คน และจากศาลปกครอง 3 คน จึงทำให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการวินิจฉัยคดีละเมิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีประสิทธิภาพเป็นที่น่าเชื่อถือกว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับความเป็นธรรม เพราะก่อนจะมาถึงกระบวนการพิจารณาของศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังจะต้องมีการพิจารณาตรวจสอบการกระทำผิดจากศาลบัญชีก่อน และถ้าเป็นความผิดในทางวินัยงบประมาณและการคลังซึ่งอยู่นอกเขตของศาลบัญชีซึ่งไม่มีอำนาจในการลงโทษ ก็จะต้องส่งให้อัยการศาลบัญชีซึ่งให้อัยการของศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นผู้สั่งฟ้องคดีต่อศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง

กล่าวได้ว่า ในประเทศฝรั่งเศสนั้น องค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดกับองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาการลงโทษเป็นคนละองค์กร จึงทำให้เป็นที่น่าเชื่อถือถึงความยุติธรรมในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง อีกทั้งคำวินิจฉัยของศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังถือเป็นที่สุด แต่ระบบศาลของฝรั่งเศสก็สามารถให้อุทธรณ์เฉพาะข้อกฎหมายยังสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้

เมื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทยในส่วนของวินัยทางงบประมาณและการคลัง จะเห็นว่า

(2.1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และการกำหนดโทษปรับทางปกครอง และมีอำนาจในการเป็นผู้พิจารณาสูงสุดในการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินถือเป็นที่สุด นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และโครงสร้างของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังยังกำหนดให้กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง อีกฐานะหนึ่งก็เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการวินิจฉัยชี้ขาดสูงสุด เท่ากับว่าจะเป็นทั้งองค์กรค้นหาข้อเท็จจริงและองค์กรวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งไม่ถูกต้องนักที่จะให้ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

(2.2) วิธีพิจารณาและการคัดค้านกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กำหนดระเบียบ โดยไม่ได้กำหนดวิธีควบคุมการใช้ดุลยพินิจในการออกระเบียบ อาจจะทำให้มีการใช้ดุลยพินิจเกินอำนาจได้

(2.3) การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง นั้น จะเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำสำนวน กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังในการที่จะค้นหาข้อเท็จจริง

(3) ด้านโครงสร้างของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 จะเห็นได้ว่ารูปแบบของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินมีหลายรูปแบบ ทั้งนี้อาจมีรูปแบบของผู้มีอำนาจคนเดียว คณะกรรมการ หรือรูปแบบของศาล ทั้งสามรูปแบบต่างก็มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตนแตกต่างกันไป ส่วนในกรณีของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในรูปของคณะกรรมการและศาลมีความแตกต่างกันดังต่อไปนี้

(3.1) การกำหนดมาตรฐานตรวจสอบการบริหารงบประมาณของหน่วยรับตรวจซึ่งถือว่าเป็นอำนาจบริหาร จะเห็นได้ว่า สถาบันในรูปศาลบัญญัติ ดังเช่น ฝรั่งเศส จะไม่มีส่วนในการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบให้แก่ฝ่ายบริหารโดยตรง นอกจากเพียงให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ในสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบคณะกรรมการที่มีอำนาจกึ่งตุลาการ เช่น สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของญี่ปุ่น สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยจะกำหนดรูปแบบมาตรฐานการตรวจสอบการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร และก็มีมาตรการกล่าวโทษหน่วยรับตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ที่ไม่ปฏิบัติตามได้

(3.2) องค์ประกอบของสถาบันจะเห็นได้ว่าศาลบัญญัติของฝรั่งเศสเป็นสถาบันที่ประกอบด้วย ผู้พิพากษาเป็นหลัก แต่ในขณะที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในรูปของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีองค์ประกอบที่ประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญทุกด้าน ทั้งด้านบัญชี และด้านกฎหมาย และสาขาวิชาอื่น ๆ

แต่อย่างไรก็ตาม การที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของแต่ละประเทศมีอำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบแตกต่างกัน เป็นเรื่องที่ไม่สำคัญเท่ากับการที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินเหล่านี้ ต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง จึงจะทำให้การทำหน้าที่เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ และการที่แต่ละประเทศมีรูปแบบแตกต่างกัน ก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองการบริหารของแต่ละประเทศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงได้ข้อสรุปว่า ควรที่จะได้มีการพัฒนาสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทยไปใน รูปแบบของศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยที่มีความชำนาญเฉพาะด้านอย่างเช่นประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ เพราะเมื่อพัฒนาไปสู่รูปแบบของศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่ายเงินแผ่นดิน โดยเฉพาะมีขอบเขตอำนาจการตรวจสอบอย่างกว้างขวาง จะทำให้มีความเหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมา เพราะคำว่า ศาลนั้นหมายถึง สถาบันที่

²“ตรวจสอบ”หมายความว่า การตรวจบัญชี ตรวจการรับการใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงินทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้

ให้อำนาจตุลาการโดยมีการชี้ขาดที่เป็นอิสระ มีความโปร่งใสและมีวิธีพิจารณาคดีความที่แน่นอน มีการกำหนดวิธีการสรรหาตัวบุคคลที่จะเป็นตุลาการไว้แน่ชัดในรัฐธรรมนูญ เมื่อเปลี่ยนมาเป็นศาลจะทำให้ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณามีฐานะเป็นผู้พิพากษา มีสถานภาพความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ ผู้พิพากษามีหลักสากลของความเป็นอิสระในการพิพากษาคดี ผู้พิพากษาจักต้องมีอิสระจากเหตุสำคัญ 2 ประการคือ อิสระจากภายนอกตัวผู้พิพากษา และอิสระจากภายในตัวผู้พิพากษาเอง³

ดังนั้น จึงมีการบัญญัติรับรองหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลไว้ในรัฐธรรมนูญ

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 การที่จะทำให้ผู้ว่าการการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการทำหน้าที่ของตนมากยิ่งขึ้นจะต้องจัดให้มีคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้เลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามกฎหมาย และให้วุฒิสภาเป็นองค์กรคัดเลือกเสนอพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

5.2.2 ในส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

(1) ควรกำหนดให้ชัดว่า “ห้ามกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นประธานคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเข้าร่วมประชุมพิจารณาชี้ขาดในการวินิจฉัยความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง” โดยกำหนดไว้ในมาตรา 14

จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ คณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐ และเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย

³ ศักดา โมกขมรรคกุล. “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา.” **บทบันทึกคดี**. เล่ม 52 ตอน 3. กันยายน 2539, หน้า 15.

(2) ควรให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมาจากบุคคลภายนอกที่ไม่เป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการสรรหาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและให้วุฒิสภาเห็นชอบเพื่อที่จะไม่ต้องตัดสิทธิของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นประธานคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(3) เพื่อป้องกันมิให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจเกินขอบเขต ควรแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 20 ในส่วนวินัยทางงบประมาณและการคลังที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กำหนด จะต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(4) ควรให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจที่จะมีหนังสือสอบถามหน่วยรับตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ ผู้บังคับบัญชา ผู้ส่งจ่าย ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน หรือมีอำนาจเรียกให้หน่วยรับตรวจที่เกี่ยวข้องส่งวัตถุเอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจนั้นมาชี้แจงให้ถ้อยคำประกอบการพิจารณาได้

(5) ในการดำเนินการพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ควรกำหนดให้กรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา หากผู้ที่ถูกเรียกให้ส่งหลักฐานหรือให้ไปให้ถ้อยคำฝ่าฝืน ก็จะมีโทษตามกฎหมายการกำหนดฐานะและให้อำนาจกับคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังดังกล่าว ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการไต่สวนและแสวงหาข้อเท็จจริงในการพิจารณา

(6) ควรให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาสามารถอุทธรณ์ในข้อกฎหมายได้

5.2.3 ในการพัฒนาระบบตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นระบบแบบศาลบัญชี เช่นเดียวกับฝรั่งเศส ผู้วิจัยเห็นว่าควรพัฒนาดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นเป็นศาล ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเพื่อจะได้รับการหลักประกันความเป็นอิสระในฐานะผู้พิพากษาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 233 บัญญัติว่า "การพิจารณาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์"

(2) กำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นศาลพิจารณาวินิจฉัยลงโทษผู้กระทำผิดกฎ ระเบียบ วินัยทางงบประมาณและการคลัง

(3) ให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถอุทธรณ์เฉพาะข้อกฎหมายได้

(4) กำหนดให้กระบวนการพิจารณาโดยศาลต้องเปิดโอกาสให้สาธารณชนมีสิทธิเข้าฟังการพิจารณาคดีในศาล และการดำเนินกระบวนการพิจารณาต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าคู่กรณี

จากการที่ได้เสนอแนะมาดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่า ขั้นตอนแรกนั้นสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทยจะต้องพัฒนาด้านบุคลากรของสถาบันให้เกิดความเชี่ยวชาญในด้านการพิจารณาวินิจฉัยความเชี่ยวชาญทั้งด้านการตรวจสอบ และด้านกฎหมายมหาชน รวมทั้งด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นแก่การตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน อีกทั้งโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ มีโครงสร้างสามารถพัฒนาสู่รูปแบบของความเป็นศาลในอนาคตได้เช่นเดียวกับคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ปัจจุบันพัฒนาเป็นศาลปกครอง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- วิษณุ เครืองาม. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2540.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. **คำอธิบายกฎหมายการคลัง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2541.
- สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. **การสอบบัญชีรัฐบาลของต่างประเทศ แปล**
โดย จันทนา สาขากร. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2528.
- อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523.

วิทยานิพนธ์

- กษิษฐา เขียววิทย์. "การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่
ตราขึ้นโดยองค์การนิติบัญญัติโดยองค์การตุลาการ." วิทยานิพนธ์
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537.
- เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์. "บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน."
วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาคนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2538.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. "แนวความคิดผู้ตรวจการรัฐสภาเพื่อการพัฒนาทางการเมือง
ในระบบรัฐสภา." วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร์ดุสิตบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- สมหญิง เขียมศักดิ์ศรี. "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษา
กรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ." วิทยานิพนธ์ปริญญา
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2533.

วารสารและเอกสารอื่น ๆ

ชาญชัย แสวงศักดิ์. "ผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศส." วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม
ที่ 1 ตอนที่ 1. เมษายน 2525.

นนทพล นิมสมบุญ. "บทบาทสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่."
วารสารกฎหมาย. ปีที่ 19 ฉบับที่ 1. มกราคม 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "การตรวจสอบในฐานะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ." ใน 120 ปี
การตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : บริษัทบพิรการพิมพ์, 2538.

_____ . รัฐธรรมนูญนํ้ารู้ (รวบรวมสาระคำบรรยายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ).
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

ประวิตร นิลสุวรรณกุล. "การตรวจสอบผลงาน." วารสารตรวจเงินแผ่นดิน. ปีที่ 1
ฉบับที่ 1. มกราคม - มีนาคม 2537.

ปรีชา สุวรรณทัต. "ความสัมพันธ์ระหว่างการรับจ่ายเงินของรัฐกับงบประมาณรายจ่าย"
เอกสารภาษี. เล่ม 13 กันยายน 2536.

โกคิน พลกุล. เอกสารคำบรรยายวิชาปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน 2 : คดี
ปกครองในฝรั่งเศส. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528.

รวีพร คูหิรัญ. "ความแตกต่างของการตรวจสอบและการประเมินผลตรวจสอบ."
วารสารตรวจเงินแผ่นดิน. ปีที่ 1 ฉบับที่ 2. เมษายน - มิถุนายน 2537.

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. แนะนำ สตง.แดนอาทิตย์อุทัย. วารสารตรวจเงินแผ่นดิน.
ปีที่ 1 ฉบับที่ 2. สิงหาคม - กันยายน 2534.

_____ . "120 ปี การตรวจเงินแผ่นดิน 80 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน." วารสาร
ตรวจเงินแผ่นดิน. ปีที่ 2 ฉบับที่ 7. กรกฎาคม - กันยายน 2536.

_____ . "การตรวจเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่
หัว." ใน 72 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : สวัสดิการข้าราชการ
ราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแผ่นดิน, 2530.

_____ . "ข้อมูลเปรียบเทียบสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน." ใน 72 ปี สำนักงานตรวจ
เงินแผ่นดิน. กรุงเทพฯ : สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
2530 .

ศักดิ์ดา โมกขมรรคกุล. "ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา." บทบัณฑิตย. เล่ม 52 ตอน 3,
กันยายน 2539.

ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย . การตรวจเงินแผ่นดิน. วารสารวุฒิสภา. ฉบับที่ 3 ปีที่

8. มีนาคม 2543.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. "การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลัง
โดยองค์การศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส." รวบรวมบทความทางวิชาการ
เนื่องในโอกาสครบรอบ 8 ปี ศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม, 2535.

_____. ศาลบัญชีกับรัฐสภา. วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 23 ฉบับที่ 4. ธันวาคม

2536.

อิสระ นิตทัศน์ประภาศ. "ระบบศาลปกครองฝรั่งเศส." ในบทความและวิเคราะห์ข้อขัด
แย้งที่อภิปรายในสภานิติบัญญัติ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2517.

อมร จันทรสทบุรณ์. "ข้อเสนอแนะในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ
พ.ศ....." วารสารนิติศาสตร์. เล่มที่ 23 ฉบับที่ 4. ธันวาคม 2536.

บันทึกรายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 24 ธันวาคม 2542,
ณ อาคารรัฐสภา.

_____. ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญทั่วไป), วันศุกร์ที่ 21 มกราคม 2543, ณ อาคาร
รัฐสภา.

_____. ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญทั่วไป), วันศุกร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2543, ณ
อาคารรัฐสภา.

_____. ครั้งที่ 15 (สมัยสามัญทั่วไป), วันศุกร์ที่ 10 มีนาคม 2543, ณ อาคาร
รัฐสภา.

_____. ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป), วันศุกร์ที่ 17 มีนาคม 2543, ณ อาคาร
รัฐสภา.

_____. ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ, วันอังคารที่ 21 มีนาคม 2543,
ณ อาคารรัฐสภา.

รายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการ. เรื่อง ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, เมื่อวันที่ 25-26 กุมภาพันธ์ 2540 ณ อาคารรัฐสภา.

ศูนย์บริการข้อมูลและกฎหมาย. รายงานสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ การปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย,” เมื่อวันศุกร์ที่ 19 พฤศจิกายน 2536, ณ โรงแรมเซ็นทรัลพลาซ่า กรุงเทพฯ (เอกสารอัดสำเนา)

กฎหมายและระเบียบ

ประกาศแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนพิเศษ 43 ง , ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2543.

พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 96 ตอนที่ 27 (ฉบับพิเศษ), ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2522.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 115 ก , ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542.

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 115 ก, ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก , ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540.

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารบุคคล พ.ศ. 2543. ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 117 ตอนที่ 40 ก, ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2543.

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2543.

ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต

การตรวจเงินแผ่นดินให้อะไรแก่ชาติใน, www.oga.go.th.

การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น , www.jbaudit.admin.go.jp

กฎหมายของศาลบัญชีออสเตรเลียใน, www.jbaudit.admin.go.jp.

ข้อมูลสถาบันตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ ,www. Intosai.org

ข้อมูลศาลบัญชีประเทศเนเธอร์แลนด์ , www. Rekenkamer.nl

ภาษาอังกฤษ

Book

Code of Ethics for Auditors in Public Sector.

Exchequer and Audit Department Act. 1866 , 1921 , 1957.

Federal Constitution Law. 1929.

Inter – Parliamentary Union. **Parliament of the World : A Comparative Referend Compendium** (Gouer Publishing : England, 1968.

National Audit Act. 1983.

The Board of Japan. The Board of Audit Law no 73 of 1947.

(Promulged April 19 And ENFORCED May 3. 1947.)

The Government Account ACT. 1927.

The Court Audit. Act 1994.

The Auditor General Act. 1977.

Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts.

United Nations. **The Role of SAI. In jighting Corruptian and Mismanagement**, Vienna October 21 - 25, 1996.

U.S. General Accoanting Office. Comptroller General 1990. Annual REPORT.

ภาคผนวก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หมวด 11 การตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 312 การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และกรรมการอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน่วยธุรการ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

ให้ประธานวุฒิสภาลงนาม สนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการเลือก และการพ้นตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำหนดคุณสมบัติ และวิธีการเลือกบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

มาตรา 333 นอกจากนี้ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. 2542

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เรียกว่า "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542"

มาตรา 2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

"ประธานกรรมการ" หมายความว่า ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

"ผู้ว่าการ" หมายความว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

"หน่วยรับตรวจ" หมายความว่า

(1) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็น กระทรวง ทบวง หรือกรม

(2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค

(3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น

(4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐ

(6) หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงิน หรือทรัพย์สินลงทุนจาก หน่วยรับตรวจตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5)

(7) หน่วยงานอื่นใด หรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

“หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“ผู้รับตรวจ” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ในการปฏิบัติราชการ หรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

“ตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับการใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงินทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศ หรือต่างประเทศอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย หรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่าย หรือใช้ ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐ มন্ত্রী และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการ เงินของรัฐและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต เบาะให้หมายความถึงการตรวจสอบอื่นอันจำ เป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย

“เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ” หมายความว่า ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้ ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 41 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“ผู้ตรวจสอบภายใน” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยรับ ตรวจหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ตรวจสอบภายใน

มาตรา 5 ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรักษาการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้อำนาจออกประกาศหรือระเบียบโดยความเห็นชอบของคณะ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ประกาศและระเบียบตามวรรคหนึ่งที่มีผลเป็นการทั่วไป เมื่อได้ประกาศในราชกิจจา นุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ 1

การแต่งตั้งคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคณะหนึ่งประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลซึ่งมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี บริบูรณ์ และมีคุณสมบัติในแต่ละประเภท ประเภทละสองคน ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) เป็นผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการบัญชี การสอบบัญชี หรือการตรวจสอบภายใน
- (3) เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ การเงินการคลัง หรือการบริหารธุรกิจ
- (4) เป็นผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้าน วิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ หรือศาสตร์สาขาอื่นที่เป็นประโยชน์แก่งานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (5) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับ ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

สำหรับบุคคล (2) ถึง (4) ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ ด้วย

- (1) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือ
- (2) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า หรือ
- (3) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ใน สถาบันอุดมศึกษา และดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์มาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

มาตรา 7 ผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น
 - (2) เป็นหรือเคยเป็น ผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะหนึ่งปีก่อนดำรงตำแหน่ง
 - (3) เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 - (4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
 - (5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
 - (6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
 - (7) อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
 - (8) ดิคาเสพติดให้โทษ
 - (9) เป็นบุคคลล้มละลาย
 - (10) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
 - (11) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
 - (12) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ
 - (13) เคยถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- มาตรา 8 การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้**

(1) ให้ประธานวุฒิสภাজัดให้มีคณะกรรมการสรรหา กรรมการจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครอง อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และให้คณะกรรมการสรรหาที่หน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 6 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7 เป็นจำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวัน

นับแต่วันที่มีเหตุที่ให้อำนาจการมีเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (1) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภท ซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกในแต่ละประเภทใดมีจำนวนไม่ครบสองคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดในประเภทนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่ง ในการนี้ ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้รับคะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินสองคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการหรือได้รับเลือกเป็นกรรมการเพียงคนเดียว ให้คณะกรรมการสรรหาคำเนินการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิในประเภทนั้นตาม (1) เพื่อเสนอวุฒิสภาลงมติเลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง

ให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตาม (2) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา 9 ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา 8 (2) ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (4) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่

ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบอาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนดให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นกรรมการ และให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการใหม่แทน

มาตรา 10 กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการซึ่งพ้นตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการชุดเดิม ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการชุดใหม่เป็นการล่วงหน้าตามสมควร

มาตรา 11 นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 10 กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 6 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 7
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 9
- (6) วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 13
- (7) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป และให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงเจ็ดคน

มาตรา 12 เมื่อกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 11 ให้เริ่มดำเนินการตามมาตรา 8 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการสรรหาจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเป็นจำนวนสองเท่าของผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งเสนอต่อประธานวุฒิสภา

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการตามมาตรา 8 ภายในสามสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

มาตรา 13 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีสิทธิร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุที่กรรมการนั้นมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง

มติของวุฒิสภามาพรรคหนึ่งต้องได้คะแนนไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

มาตรา 14 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ จึงเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุมคณะกรรมการนอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผนนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาแก่ประธานวุฒิสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

(3) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบ และการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใด หน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินโดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำ และแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(4) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่อง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(5) กำกับและเป็นองค์กระชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังตามบทบัญญัติใน ส่วนที่ 2 ของหมวดนี้

(6) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา 30

(7) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 48 และมาตรา 49

(8) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ การจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 51

(9) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(10) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 60

(11) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามมาตรา 20

(12) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(13) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

(14) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ต้องเสนอรัฐสภาเพื่อทราบ
 มาตรา 16 ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยรับตรวจมีเจตนาหรือปล่อยปละละเลยในการ
 ปฏิบัติการตามมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐ
 ธรรมนูญนี้ หรือตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการโดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการ
 มีอำนาจเสนอข้อสังเกต และความเห็นพร้อมทั้งพฤติการณ์ของหน่วยรับตรวจนั้นต่อประธาน
 รัฐสภา เพื่อแจ้งไปยังคณะกรรมการการคลังของรัฐสภาที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาดำเนินการตาม
 อำนาจหน้าที่ รวมทั้งแจ้งไปยังคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณราย
 จ่ายประจำปีต่อไป

มาตรา 17 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะ
 กรรมการมีอำนาจ

- (1) เรียกผู้รับตรวจมาชี้แจงเพื่อติดตามผลการดำเนินการของหน่วยรับตรวจตาม
 ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการที่ได้ให้ไว้
- (2) เรียกหรือติดตามประสานงานกับหัวหน้าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือ
 หน่วยงานของรัฐ ตลอดจนภาคเอกชน เพื่อขอคำชี้แจง รายงาน และข้อมูลต่าง ๆ เพื่อ
 ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

มาตรา 18 เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธาน
 กรรมการและกรรมการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้น

ส่วนที่ 2

วินัยทางงบประมาณและการคลัง

มาตรา 19 เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคณะหนึ่ง ซึ่งคณะ
 กรรมการแต่งตั้งตามมาตรา 20 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครอง
 เบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่ หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุม
 การเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐตามวรรคหนึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ
 ดังต่อไปนี้

- (1) ข้อกำหนดใดที่การฝ่าฝืนจะมีโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องระบุ
 ไว้โดยชัดแจ้ง

(2) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินตำแหน่งใดหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องใด ๆ ที่จะต้องเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง เมื่อมีการฝ่าฝืนข้อกำหนดดังกล่าว จะต้องระงับไว้โดยชัดแจ้ง

(3) อัตราทบปรับทางปกครอง

ในการกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น ให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ความสำคัญของมาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำผิดวินัย และหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 20 คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังประกอบด้วย กรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งให้เป็นประธานกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ปลัดกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าที่ตน แต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านบัญชี ด้านการตรวจสอบภายใน ด้านการเงินการคลัง ด้านนิติศาสตร์ หรือด้านการบริหาร

กรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่คณะกรรมการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุอื่น ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง การคัดค้านกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด แต่ทั้งนี้ต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาว่าต้องรับผิดชอบวินัยมีสิทธิชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา และต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนคนหนึ่งมีหน้าที่ในการทำสำนวน รวบรวมข้อเท็จจริงและเสนอความเห็น โดยอิสระแก่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

กรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้รับค่าตอบแทนตามอัตราที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีที่กรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นข้าราชการ ให้ผู้นั้นได้รับค่าตอบแทนกึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนดดังกล่าว

มาตรา 21 การประชุมของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ให้นำมาตรา 14 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 22 ผู้มีสิทธิเสนอเรื่องให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง พิจารณา ได้แก่

- (1) ประธานกรรมการ
- (2) เจ้าหน้าที่ตรวจสอบโดยอนุมัติผู้ว่าการ

สำหรับ (2) ให้เสนอได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ตรวจสอบที่ความผิด นั้นปรากฏในเรื่องที่ผู้
นั้นได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบเท่านั้น

มาตรา 23 เมื่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติ
ในเรื่องใดแล้ว ให้เสนอมติในเรื่องนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดย
เรื่องที่เสนอนั้นอย่างน้อยต้องระบุ

- (1) ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง
- (2) เหตุผลของมติ
- (3) อัตราโทษปรับทางปกครอง
- (4) ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

มาตรา 24 เพื่อประโยชน์ในการชำระเงินที่เป็นโทษทางปกครองตามที่คณะกรรมการ
กำหนด ให้คำวินิจฉัยลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำสั่ง
ลงโทษตัดเงินเดือนที่ตั้งโดยผู้บังคับบัญชาของหน่วยรับตรวจ และวิธีการชำระค่าปรับของ
โทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยการนี้

เพื่อประโยชน์ในการปราบผู้ละเมิดวินัยโดยทั่วไป คณะกรรมการจะนำคำวินิจฉัยลง
โทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ ทั้งนี้ ตาม
ระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 25 การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังไม่เป็นการตัด
อำนาจของผู้บังคับบัญชาของ ผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของ
หน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก แต่โทษดังกล่าว จะต้อง
เป็นโทษสถานอื่นซึ่งเป็นโทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน

หมวด 2

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 26 ให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบการ
บริหารทั่วไปซึ่งงานตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ผู้ว่าการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 27 ให้ผู้ว่าการรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้มีรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

ในกิจการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้ว่าการเป็นผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อการนี้ผู้ว่าการจะมอบอำนาจให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 28 ผู้ที่จะได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชี หรือมีวุฒิการศึกษาในระดับตั้งแต่ปริญญาโทขึ้นไปในสาขาวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ นิติศาสตร์ หรือการบริหารจากสถาบันอุดมศึกษาในประเทศ หรือจากสถาบันการศึกษาในต่างประเทศที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนรับรองวิทยฐานะ และ

(4) มีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดินหรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ

(ข) เป็นหรือเคยเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ โดยสอนวิชาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ หรือนิติศาสตร์เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี หรือ

(ค) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารระดับประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการผู้จัดการ หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของธุรกิจ ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี

มาตรา 30 ให้คณะกรรมการมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการได้สรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว ต้องได้รับความยินยอมของบุคคลนั้นก่อนเสนอรายชื่อไปยังประธานวุฒิสภา

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 31 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายชื่อบุคคลตามมาตรา 30 แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

ในการให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ให้วุฒิสภาลงมติโดยต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ

เมื่อวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการการคัดเลือกบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 28 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29 เสนอวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นชอบต่อไปจนกว่าวุฒิสภาจะให้ความเห็นชอบ

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 32 ผู้ได้รับเลือกเป็นผู้ว่าการต้อง

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐ
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจ โดยมุ่งหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(4) ไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใด ๆ ที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ว่าการ

เมื่อวุฒิสภาเลือกบุคคลตามมาตรา 31 ประธานวุฒิสภาจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งได้ต่อเมื่อผู้ได้รับเลือกได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม

- (1) (2) หรือ (3) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบอาชีพหรือวิชาชีพตาม (4) แล้ว ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการได้รับเลือก แต่ถ้าผู้นั้นมิได้ลาออกหรือเลิกประกอบวิชาชีพอิสระภายในเวลาที่กำหนด ให้ถือว่าผู้นั้นมิได้เคยรับเลือกให้เป็นผู้ว่าการ และให้ดำเนินการตามมาตรา 30 และมาตรา 31 ต่อไป

มาตรา 33 ผู้ว่าการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง และให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละห้าปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ผู้ว่าการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าผู้ว่าการ ซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

มาตรา 34 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 33 ผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 28 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 29
- (5) กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา 32
- (6) คณะกรรมการมีมติเป็นเอกฉันท์ให้ออกเพราะมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรงและวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

มาตรา 35 เมื่อผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 33 หรือตำแหน่งผู้ว่าการว่างลงเพราะเหตุอื่นตามมาตรา 34 ให้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกผู้ว่าการตามมาตรา 30 และมาตรา 31 ถ้าผู้ว่าการพ้นจากตำแหน่งในระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้ว่าการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้เปิดสมัยประชุมรัฐสภา

มาตรา 36 ให้ผู้ว่าการได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นเทียบเท่ากรรมการ และให้นำกฎหมายว่าด้วยการเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 37 นอกจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 27 แล้ว ผู้ว่าการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ออกคำสั่งหรือข้อบังคับที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการบริหารงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) กำหนดแผนการตรวจสอบ เรื่องที่จะต้องตรวจสอบ วิธีการ ของเขต
แนวการตรวจสอบ และการเสนอรายงานตรวจสอบ สำหรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
ตรวจสอบ

(3) แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามมาตรา 41

(4) แต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการหรือในกิจการต่าง ๆ เพื่อ
ช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) ให้คำปรึกษา ความเห็น หรือข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจสอบเงินแผ่นดินแก่
คณะกรรมการ

(6) จัดจ้างและกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชน ในการ
ปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยต้องอยู่ในวงเงินที่ได้รับการจัดสรร
เพื่อการนี้ และตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(7) กำหนดค่าตรวจสอบบัญชี ค่าธรรมเนียมบริการที่ปรึกษาและค่าตอบแทน
หรือค่าตอบแทนอื่นในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามหลักเกณฑ์ที่
คณะกรรมการกำหนด

(8) รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(9) รายงานผลการตรวจสอบหรือปัญหาในการปฏิบัติราชการของสำนักงานการ
ตรวจเงินแผ่นดินต่อคณะกรรมการ

(10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด 3

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 38 ให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงาน
อิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 39 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ
คณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

(2) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(ก) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (4) หรือ (5) ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

(ข) ตรวจสอบบัญชี และรายงานการรับจ่ายประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย และตามความเป็นจริงหรือไม่

(ค) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

(ง) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งานโครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

(จ) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วยและหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (6) การตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุน หรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวิธีการตรวจสอบนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

(3) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 48 และการรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีตามมาตรา 49

(4) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ปรากฏในรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา 40 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 41 ให้ผู้ว่าการมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ให้เป็นไปตามแบบที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 42 ในการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ มีอำนาจตรวจสอบเงินและทรัพย์สินอื่น บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานในการใช้จ่าย และหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เรียกผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมาเพื่อสอบสวน หรือสั่งให้ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นบรรดาที่หน่วยรับตรวจจัดทำขึ้นหรือมีไว้ในครอบครอง

(2) आयัดเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ

(3) เรียกบุคคลใด ๆ มาให้การเป็นพยานเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ หรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเพื่อประกอบการพิจารณา

(4) มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือเวลาทำการ เพื่อตรวจสอบ คั่น ยึด หรืออายัด บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่น หรืออายัดเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับหรือสันนิษฐานว่าเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจเท่าที่จำเป็น

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หากหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยงานที่มีกฎหมายห้ามการเปิดเผยข้อมูลหรือห้ามบุคคลอื่นใดเข้าไปในเขตพื้นที่หรือสถานที่แห่งใด หากผู้ว่าการได้มีหนังสือแจ้งผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจแล้ว ให้การปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่งเป็นการได้รับยกเว้นจากกฎหมายดังกล่าว

การเรียกบุคคลมาให้การเป็นพยานหรือให้ส่งมอบบัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นตาม (3) ให้ทำเป็นหนังสือและนำไปส่งในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก

หรือในเวลาทำการของผู้รับ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ณ ถิ่นที่อยู่หรือสถานที่ทำการของผู้รับ

มาตรา 43 ให้ผู้ว่าการรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมายให้ผู้ว่าการพิจารณาดำเนินการได้เอง และเมื่อผู้ว่าการดำเนินการเป็นประการใดแล้ว ให้รายงานให้คณะกรรมการทราบ และให้นำมาตรา 44 มาตรา 45 และมาตรา 46 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 44 ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการมีหนังสือแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจง หรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้อง หรือให้ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือหน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี และให้หน่วยรับตรวจแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบภายในหกสิบวัน เว้นแต่คณะกรรมการจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าข้อบกพร่องเกิดขึ้นเนื่องจาก คำหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน หรือไม่อาจปฏิบัติได้ หรือหากปฏิบัติแล้วจะเสียประโยชน์ต่อราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เพื่อพิจารณาดำเนินการปรับปรุงแก้ไขต่อไป

ถ้าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้คณะกรรมการแจ้งต่อกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการตามกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนที่ราชการ หรือหน่วยรับตรวจกำหนดแก่ผู้รับตรวจและเจ้าหน้าที่หน่วยรับตรวจผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี

ให้กรณีที่มีข้อโต้แย้งหรือไม่อาจดำเนินการตามมาตรานี้ได้ ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

มาตรา 45 ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจ เนื่องจากไม่มีข้อกำหนดให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติ ให้คณะกรรมการแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณี ทราบ เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หน่วยรับตรวจไปปฏิบัติ และเมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจดำเนินการไปประการใดแล้ว ให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในระยะ

เวลาที่คณะกรรมการกำหนด โดยคณะกรรมการอาจกำหนดระยะเวลารายงานความคืบหน้าไว้ด้วยก็ได้

มาตรา 46 ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาผลการตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของราชการ ให้คณะกรรมการแจ้งผลการตรวจสอบดังกล่าวให้ผู้รับตรวจหรือกระทรวงเจ้าสังกัด หรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ แล้วแต่กรณีดำเนินการตามกฎหมายหรือตามระเบียบแบบแผนที่ราชการหรือที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบด้วย

การดำเนินคดีตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักฐานในการสอบสวนด้วย

เมื่อพนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการไปประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการทราบภายในทุกเก้าสิบวัน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวน ผู้รับตรวจ กระทรวงเจ้าสังกัด ผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยตรวจไม่ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ภายในระยะเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี

มาตรา 47 ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น เพราะมีผู้กระทำการโดยมิชอบ เป็นเหตุให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ของหน่วยรับตรวจต้องเสียหายหรือให้ประโยชน์น้อยกว่าที่ควร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจประเมินความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อรายงานให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ

มาตรา 48 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

รายงานผลการปฏิบัติงานจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานที่สำคัญในทุกด้าน เว้นแต่ในเรื่องหรือข้อที่ตรวจพบนั้น ผู้ว่าการโดยการปรึกษากับคณะกรรมการเห็นว่าควรแก่การรักษาไว้เป็นความลับหรือมีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย

รายงานดังกล่าวเมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้เผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและต่อสาธารณชนได้

มาตรา 49 ในกรณีที่ปรากฏว่ามีความจำเป็นหรือเหมาะสมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรีได้ทราบผลการตรวจสอบได้ทันเหตุการณ์ สำนักงานการตรวจ

เงินแผ่นดินจะทำรายงานผลการปฏิบัติงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เป็นรายงานระหว่างปีเมื่อสิ้นสุดงานตรวจสอบเฉพาะกรณีก็ได้ แล้วให้นำมาตรา 48 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 50 เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับรายงานตามมาตรา 47 มาตรา 48 หรือมาตรา 49 แล้ว ให้จัดส่งรายงานดังกล่าวไปยังคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการการของวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการติดตามผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อพิจารณาคำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา 51 ในการตรวจสอบตามมาตรา 39 (2) (ก) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อาจว่าจ้างที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนที่เป็นที่ยอมรับแห่งวิชาชีพให้ดำเนินการตามเงื่อนไขตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้

มาตรา 52 นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว
- (2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและการลงโทษ ทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการ และลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (4) การกำหนดระเบียบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (5) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่จะมอบหมาย
- (6) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (7) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(8) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย และการตัดสวัสดิการ หรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ระเบียบหรือประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนาม และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

มาตรา 53 การกำหนดตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า “ ก.พ.” ให้หมายถึง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคำว่า “ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหน้าที่ส่วราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี” ให้หมายถึงสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 54 อัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การจ่ายเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา 55 การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเทียบเท่า ให้ประธานกรรมการเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุ และนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่น ให้ผู้ว่าการเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

มาตรา 56 การโอนข้าราชการตามกฎหมายอื่นมาบรรจุเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจกระทำได้อีกถ้าเจ้าตัวสมัครใจ โดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทำความตกลงกับเจ้าสังกัดแล้วเสนอกคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้ จะแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับใด และได้รับเงินเดือนเท่าใด ให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณากำหนด แต่เงินเดือนที่จะได้รับจะ

ต้องไม่สูงกว่าข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ และความชำนาญงานในระดับเดียวกัน

เพื่อประโยชน์ในการนับเวลาราชการให้ดี ว่าเวลาราชการหรือเวลาการทำงานของผู้ซึ่งโอนมาตามวรรคหนึ่งในขณะที่เป็นข้าราชการนั้น เป็นเวลาราชการของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

การโอนข้าราชการการเมือง และข้าราชการที่อยู่ในระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการมาเป็นข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้จะกระทำมิได้

มาตรา 57 ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

มาตรา 58 ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่คณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้วแต่กรณี ในการนี้ คณะรัฐมนตรีอาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรายงานการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของคณะกรรมการ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยให้แนบความเห็นของคณะกรรมการร่วมไปด้วย

มาตรา 59 ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันแต่งตั้งผู้ตรวจสอบจำนวนหนึ่งและรายงานผลการตรวจสอบให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ

ในการตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง ให้นำมาตรา 39 (2) (ก) มาตรา 42 มาตรา 44 มาตรา 46 และมาตรา 47 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 60 นอกจากเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจมีรายได้ ดังนี้

(1) เงินค่าธรรมเนียมที่ได้รับจากการตรวจสอบบัญชี หรือการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(2) ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินตาม (1) หรือ (2)

รายได้ตาม (1) (2) และ (3) ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และให้ใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาการตรวจสอบ และเพื่อเป็นสิ่งจูงใจและตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามผลงานและความสามารถ ทั้งนี้ เว้นแต่ทรัพย์สินที่ผู้อุทิศให้ได้กำหนดเงื่อนไขเป็นประการอื่น

การใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 61 ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ผู้ว่าการและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

หมวด 4

บทกำหนดโทษ

มาตรา 62 ผู้ใดเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหรือผู้ว่าการ และมีใช่เป็นการกระทำตามหน้าที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวน หรือเพื่อประโยชน์แก่ราชการหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 63 ผู้รับตรวจหรือผู้บังคับบัญชาหรือผู้ควบคุมกำกับหรือรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจผู้ใด ละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 44 มาตรา 45 หรือมาตรา 46 ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำผิดวินัย

มาตรา 64 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา 17 หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามมาตรา 42 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 65 ผู้ใดครอบครองหรือรักษาทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นใดที่ผู้ว่าการหรือเจ้าหน้าที่ ตรวจสอบ ยึดอายัด หรือเรียกให้ส่ง ทำให้เสียหาย ทำลาย ซ่อนเร้น เอาไปเสีย หรือทำให้สูญหายหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา 66 ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการตามมาตรา 8 ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

กำหนดวันดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ให้หมายถึงวันในสมัยประชุมของรัฐสภา

มาตรา 67 ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุด หักคณะกรรมการสรรหากรรมการตามมาตรา 8 (1) มีจำนวนสิบสี่คน ประกอบด้วยประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการสรรหา

มาตรา 68 ให้กรรมการซึ่งวุฒิสภามาตรา 315 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีมติเลือก มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงสามปี

มาตรา 69 การตรวจสอบตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้กระทำมาก่อนและ หรืออยู่ในระหว่างการดำเนินการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 70 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้ใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการแบ่งส่วนราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 71 ให้บรรดาระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ออกใช้บังคับ

มาตรา 72 บรรดากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีมีที่อ้างถึงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้ถือว่าบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีนั้น อ้างถึงคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 73 ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ไปเป็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ข้าราชการและลูกจ้างที่โอนไปตามวรรคหนึ่งดำรงตำแหน่งและได้เงินเดือนและสิทธิประโยชน์อื่นรวมทั้งเงินประจำตำแหน่งไม่ต่ำกว่าเดิม

มาตรา 74 ให้ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีพระราชบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

ประวัติผู้เขียน

นางสาวศิริพร บั้นประเสริฐ เกิดที่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2503 สำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยศรีปทุม เมื่อปี พ.ศ. 2525 ปัจจุบันเป็นหัวหน้างานตรวจสอบเอกสาร สำนักงานทะเบียน มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร

D
P
U