



ปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐ
โดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เอกลาภ โสเจยยะ

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปีการศึกษา 2566

LEGAL PROBLEMS IN EXAMING THE USE OF THE NATIONAL BUDGET BY
GOVERNMENT AGENCIES BY THE PEOPLE ACCORDING TO
THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND
BUDDHIST ERA 2560

EKKALAP SOJOEIYA

A Thematic Paper Submitted in Partial Fulfillment of the
Requirements for the Degree of Master of Law
Department of Law,
Pridi Bhanomyong Faculty of Law
Dhurakij Pundit University
Academic Year 2023



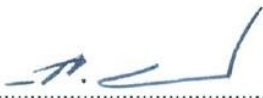
ใบรับรองสารนิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

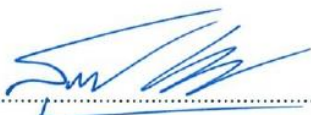
หัวข้อสารนิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐ
โดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
เสนอโดย เอกลาภ โสเจยยะ
สาขาวิชา นิติศาสตร์
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบสารนิพนธ์แล้ว


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)


..... กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร.จิรวุฒิ ลิปิพันธ์)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์
(อาจารย์ ดร. สุทธิพล ทวีชัยการ)

วันที่ ๑๙ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

หัวข้อสารนิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ชื่อผู้เขียน	เอกลาภ โสเจยยะ
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สุธี อยู่สถาพร
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐโดยประชาชน (2) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน (3) ศึกษามาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐโดยประชาชน (4) วิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (5) เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยประชาชน โดยการกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 238 ถึง 245 กำหนดให้เป็นภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ถือได้ว่าระบบการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยได้มาตรฐานตามหลักการตรวจเงินแผ่นดินสากล แต่การทุจริตคอร์รัปชันเกี่ยวกับการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลาทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ จึงเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่าระบบการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอประชาชนจึงตระหนักถึงปัญหานี้ และพยายามเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐตามสิทธิที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ¹ และกฎหมายอื่น² แต่ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีปัญหาที่ทำให้การตรวจสอบไม่ประสบผลสำเร็จ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 และ 63

² เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540, บัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ.

ผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการแก้ปัญหา ดังนี้ 1) ควรมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการทำหน้าที่ตรวจสอบ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในหมวดองค์กรอิสระ รับรองให้องค์กรภาคประชาชนเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญออกตามมาเพื่อกำกับอีกที หรือ 2) บัญญัติกฎหมายเฉพาะเพื่อให้อำนาจแก่ประชาชนในการตรวจสอบในรูปแบบพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ และดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐของประชาชน



Thematic Paper Title	LEGAL PROBLEMS IN EXAMING THE USE OF THE NATIONAL BUDGET BY GOVERNMENT AGENCIES BY THE PEOPLE ACCORDING TO THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND BUDDHIST ERA 2560
Author	Ekkalap Sojoeiya
Thematic Paper Advisor	Asst. Prof. DR. Suthee Usathaphon
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

ABSTRACT

The objectives of this research are (1) to investigate the background and significance of the problem in auditing the utilization of annual government statement of expenditure of government agencies of government agencies by the public, (2) to explore the concepts and theories related to auditing the utilization of public funds, (3) to examine legal measures and law enforcement pertaining to auditing the utilization of annual government statement of expenditure of government agencies by the public, (4) to analyze the issues in enforcing the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E.2560, and related laws, and (5) to propose suitable measures to be utilized as guidelines for addressing the issue of auditing the utilization of annual government statement of expenditure of government agencies by the public through provisions stated in the Constitution of the Kingdom of Thailand.

Based on the study, it is found that the examination of the utilization of annual government statement of expenditure of government agencies, as stipulated in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E 2560 Sections 238 to 245, is designated as the duty of the State Audit Commission. The Auditor General is the highest commanding officer, and the Office of the Auditor General is an Independent Public Agencies under the Constitution, subject to the command of the Auditor General. It has the authority and duties according to the Royal Decree on State Audit in accordance with the Constitution of the Kingdom of Thailand concerning state audit. It can be considered that the audit system for the utilization of the annual government statement of expenditure of government agencies of Thailand meets international auditing standards. However, corruption and collusion related to the utilization of annual government statement of expenditure by the government agencies occur regularly at both local and national levels. This indicates that the current audit system

for the utilization of annual government statement of expenditure of government agencies in Thailand is not sufficiently effective. Therefore, the public is aware of this problem and attempts to participate in auditing the utilization of annual government statement of expenditure of government agencies according to their rights stipulated in the Constitution and other laws. However, in practice, there are still challenges that hinder successful auditing.

The researcher proposed the following solutions to address the issue. (1) There should be legislation to uphold the rights of the public to carry out auditing duties, involving amending provisions in the Constitution, particularly in the section concerning independent organizations, to recognize public sector organizations as independent entities under the Constitution. This would facilitate the enactment of additional royal decrees to regulate these organizations further, and (2) Specific legislation should grant power to the public for auditing in the form of a Royal Decree to protect the public in auditing state corruption, including the ability to repeal or amend regulations that hinder public sector corruption audits.



กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาของท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร ที่ได้มีความเมตตา และสละเวลา รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์ และกรุณาให้คำแนะนำข้อคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะ และแนวทางที่เหมาะสม จนผู้เขียนสามารถเขียนสารนิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จ

เขียนขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ที่ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ และ ดร.จิระวุฒิ ลิปิพันธ์ ที่ให้ความกรุณา เป็นกรรมการสารนิพนธ์ และกรุณาให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไขจนสารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

และขอขอบพระคุณ คุณพ่อสมศิลป์ โสเจยยะ และคุณแม่สมจิตต์ โสเจยยะ ที่เป็นกำลังใจสำคัญและให้การสนับสนุน ผู้เขียนในทุกๆด้าน จนสามารถสำเร็จการศึกษาถึงระดับมหาบัณฑิต ขอขอบพระคุณ เจ้าหน้าที่บัณฑิตศึกษาทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลงได้

อนึ่ง หากสารนิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและมีประโยชน์ต่อการศึกษาและค้นคว้าของผู้สนใจ ผู้เขียนขอมอบความดีให้ทุกท่านที่ได้กล่าวมาด้วย ส่วนความผิดพลาด และข้อบกพร่องใดๆผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

เอกลาภ โสเจยยะ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ณ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	6
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่ เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน.....	8
การตรวจเงินแผ่นดิน และการมีส่วนร่วมของประชาชน	
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
2.1 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ.....	8
2.2 ประวัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	9
2.3 ประวัติการตรวจเงินแผ่นดินของไทย.....	9
2.4 องค์กรตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน.....	13
2.5 งบประมาณแผ่นดิน (Government budget).....	13
2.6 ประวัติของการคลังและงบประมาณ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย...	23
2.7 การมีส่วนร่วมของประชาชน.....	27
2.8 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ.....	40
2.9 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน.....	41
2.10 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน.....	42
3. ระบบงบประมาณแผ่นดินและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้งบประมาณ	43
แผ่นดินงบประมาณของต่างประเทศและของประเทศไทย	
3.1 ระบบงบประมาณแผ่นดินและองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	43
3.2 ระบบงบประมาณแผ่นดินและองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส.....	51

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.3 การตรวจเงินแผ่นดินโดยองค์การอิสระของไทย.....	66
4. วิเคราะห์ปัญหาในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของภาครัฐ.....	90
5. บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	98
5.1 บทสรุป.....	98
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	99
บรรณานุกรม.....	102
ประวัติผู้เขียน.....	106

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันเรียกได้ว่าเป็น“ยุคข้อมูลข่าวสาร” การสื่อสารหรือหาข้อมูลต่างๆสะดวกและรวดเร็วด้วยระบบการสื่อสารออนไลน์ในยุคนี้ทำให้ประชาชนแทบทุกคนสะดวกในการเข้าถึงข้อมูล ตลอดจนรับรู้ข่าวสารต่างๆได้ไม่ยากเย็นอีกต่อไป ส่งผลให้ประชาชนตระหนักรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนในฐานะประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย การดำเนินการในด้านต่างๆของรัฐซึ่งขับเคลื่อนด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นสิ่งที่ประชาชนให้ความสนใจ เนื่องจากเงินงบประมาณแผ่นดินนั้นมาจากเงินภาษีที่ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในฐานะทางเศรษฐกิจใดต่างต้องเสียภาษีให้แก่รัฐ และรัฐธรรมนูญยังบัญญัติหลักการให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของภาครัฐ แต่ข้อมูลข่าวสารของภาครัฐที่เปิดเผยต่อสาธารณะยังไม่เพียงพอจึงไม่ได้ช่วยให้ประชาชนเห็นถึงประสิทธิภาพในการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินของภาครัฐ การตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งของระบบการควบคุมการบริหารงานด้านการเงินการคลังของรัฐ และเป็นสิ่งที่ประชาชนเรียกร้องและต้องการให้การใช้งบประมาณแผ่นดินของรัฐนั้น มีประสิทธิภาพและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ปราศจากการทุจริตของหน่วยงานที่ใช้งบประมาณแผ่นดินหรือบุคคลที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน หัวใจสำคัญของการตรวจสอบ คือ จะต้องยึดหลักความจำเป็น และเพื่อประโยชน์สาธารณะ และหลักการควบคุมการตรวจสอบที่ดีโดยมีองค์กรที่มีความเป็นอิสระเป็นกลาง และต้องได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ด้วยเหตุนี้นานาประเทศจึงให้ความสำคัญในการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนกฎหมายต่างๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นรวมไปถึงมาตรการในการป้องกันการทุจริตและประพฤติ มิชอบ อีกทั้งการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินได้มีการพัฒนาเพื่อให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสูงสุด

ในปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรอิสระซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” มีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 คือ ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินภายหลังสิ้นปีงบประมาณ ในลักษณะตรวจสอบหลังการจ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์ในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน และมีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยธุรการที่ต้องอำนวยความสะดวกและรับผิดชอบงานธุรการทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จึงอาจกล่าวได้ว่า องค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐในด้านการเงินแผ่นดินเพื่อไม่ให้ดำเนินบริการสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แต่ในปัจจุบันระบบและกระบวนการตรวจสอบ ควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบันยังมีข้อบกพร่อง เช่น 1) ไม่มีมาตรการในการปกป้องเจ้าหน้าที่ 2) ไม่มีอำนาจในการชี้มูลความผิด 3) ไม่มีอำนาจในการส่งฟ้องด้วยตนเอง 4) ไม่มีอำนาจในการลงโทษเพื่อป้องปราม 5) ไม่สามารถนำคดีเข้าสู่ระบบการพิพากษา 6) ระยะเวลาในการตรวจสอบที่ยาวนานจนทำให้คดีขาดอายุความ โดยไม่สามารถดำเนินการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้ จึงทำให้ประชาชนซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของประเทศไม่เชื่อมั่นต่อระบบการบริหารประเทศของรัฐบาล เนื่องจากหลายครั้งที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐไม่สามารถให้คำตอบหรือชี้แจงรวมถึงไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลหลังการตรวจสอบซึ่งค้นพบว่ามีการทุจริต และ 7) เมื่อพบการทุจริตแล้วแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเรื่องกลับเงียบหายไปรวมถึง 8) ไม่สามารถแนะนำการแก้ไขปัญหา เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือคำแนะนำไม่ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานต้นสังกัด เพราะกฎหมายไม่ได้รับอนุญาตให้คำวินิจฉัยมีผลผูกพันต่อองค์กรอื่น และ 9) ในการปฏิบัติงานการตรวจสอบกรณีการตรวจสอบสืบสวนนั้นไม่มีหลักในการคุ้มครองสิทธิซึ่งเห็นว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง โดยที่ผู้ถูกตรวจสอบหรือผู้ที่ถูกเรียกให้มาเป็นพยานในการให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน นั้นไม่ได้รับอนุญาตให้มีทนายความหรือผู้ให้ความช่วยเหลือเข้าร่วมรับฟัง การสอบถ้อยคำในลักษณะเช่นนี้จึงไม่เป็นธรรมต่อผู้ให้ถ้อยคำ

งบประมาณแผ่นดินซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการทำงานของรัฐสมัยใหม่ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้รัฐสามารถดำเนินงานหรือที่เรียกว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่ได้กำหนดหลักการใหม่ให้มี “หน้าที่ของรัฐ” ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง อาทิ เช่น รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะ ในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก และต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค แล้วต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม โดยกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ กรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ และเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไก ที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกัน และขจัดกาทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่างบประมาณแผ่นดินเป็นหัวใจสำคัญของการทำงานของรัฐสมัยใหม่เพราะ

เป็นสิ่งที่ทำให้รัฐสามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ฉะนั้นบรรดารัฐสมัยใหม่ไม่ว่าจะปกครองด้วยระบอบการปกครองรูปแบบใดจะให้ความสำคัญกับการจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นสำคัญ เพื่อให้ทราบรายได้และรายจ่ายของรัฐว่าถูกใช้จ่ายไปเพื่อการใดหรือวัตถุประสงค์ใด

ปัจจุบันองค์การระหว่างประเทศ อาทิ สหประชาชาติ ธนาคารโลก กระทรวงพัฒนาการระหว่างประเทศ ต่างให้ความสำคัญกับการสร้างความเข้มแข็งของรัฐสภาในการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินประกอบกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐสภาจึงมีอำนาจหน้าที่หนึ่งที่สำคัญคือ อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลผ่านกระบวนการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมถึงการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดเป็นไปด้วยความประหยัด เกิดความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อ

ถึงแม้ในปัจจุบันประเทศไทยและองค์การระหว่างประเทศจะให้ความสำคัญกับการติดตามผล ประเมินผล ประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งในประเทศไทยเองได้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆขึ้นมาติดตามตรวจสอบ ประเมินการใช้งบประมาณดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ประเด็นปัญหาเรื่องการใช้งบประมาณแผ่นดิน ยังปรากฏสู่สาธารณชนอย่างต่อเนื่องและเพิ่มจำนวนมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาขอเสนอตัวอย่างปัญหาการใช้งบประมาณแผ่นดินซึ่งเคยปรากฏสู่สาธารณชนซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้เห็นภาพรวมของปัญหา

คดีบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่าน³ที่เริ่มต้นสัญญาก่อสร้างตั้งแต่ปี 2540 และมีการยกเลิกสัญญาก่อสร้างในปี 2546 มีคดีที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้หลายคดี หนึ่งในคดีเหล่านั้นคือการดำเนินคดีอาญาต่อผู้บริหารระดับสูง 3 รายของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งล่าสุดศาลอุทธรณ์ได้ยกฟ้องทั้ง 3 ราย โครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านมูลค่า 23,000 กว่าล้านบาทที่เริ่มสัญญาก่อสร้างกับเอกชนเมื่อปี 2540 และยกเลิกสัญญาในปี 2546 หรือเมื่อ 20 ปีที่แล้วเพราะพบการทุจริต ผู้บริหารระดับสูงของกรมควบคุมมลพิษในขณะนั้น 3 ราย เป็นคดีตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 151 และ 157 ล่าสุดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ (ปป.ช.) เผยแพร่คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ ยกฟ้องผู้บริหารระดับสูงของกรมควบคุมมลพิษทั้ง 3 ราย หลังจากเมื่อปี 2558 ศาลชั้นต้นพิพากษาให้จำคุกคนละ 20 ปี เหตุผลที่ศาลอุทธรณ์ยกฟ้องคือการดำเนินโครงการเป็นไปในรูปแบบคณะกรรมการและมติคณะกรรมการ ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดที่แสดงให้เห็นว่าทั้งสามใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริตหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่กรมควบคุมมลพิษ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตอันเป็นเจตนาพิเศษที่ต้องดูการกระทำของจำเลยทั้งสามเป็นข้อสำคัญ เพราะกรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา แต่คดียังไม่สิ้นสุดคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออัยการเพื่อดำเนินการยื่นฎีกา โครงการบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านถูกยกเลิกเมื่อปี 2546 ด้วยเหตุผลพบ

³ สันติวิธี พรหมบุตร, '18 ปี คดีทุจริตบ่อน้ำบาดน้ำเสียคลองด่านยังไม่จบ' สำนักข่าวไทย

การทุจริตหลังก่อสร้างได้ 6 ปีจ่ายเงินไปแล้ว 54 งวดจาก 58 งวดเป็นเงิน 20,000 กว่าล้านบาทจาก 23,000 ล้านบาท ผู้มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบโครงการนี้ คือ ชาวบ้านในพื้นที่ก่อสร้างพวกเขาคัดค้านโครงการและร้องเรียนหน่วยงานต่างๆให้ตรวจสอบตั้งแต่ปี 2541 โดยเฉพาะการปั่นราคาที่ดินโครงการให้สูงเกินจริงมากกระทั่งปี 2546 เสียงของพวกชาวบ้านจึงเป็นผล คณะกรรมการถูกตั้งขึ้นมาตรวจสอบสะสางการทุจริต การสอบสวนคดีทุจริตคล่องด่านที่เริ่มจากการรับเรื่องร้องเรียนจากชาวบ้าน จนขยายผลไปถึงผู้เกี่ยวข้องทั้งข้าราชการ นักการเมือง และเป็นคดีแรกที่สามารถดำเนินคดีกับนักการเมืองระดับสูงได้ การเริ่มต้นในการตรวจสอบไม่ใช่หน่วยรัฐเข้าไปตรวจสอบ แต่เป็นชาวบ้านซึ่งได้รับผลกระทบจริงๆลงมือตรวจสอบหาข้อมูลเองต่อสู้กันเองแล้วมีการส่งเรื่องมาจนกระทั่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งผลของคดีก็เป็นคดีแรกๆ ที่สามารถดำเนินการกับนักการเมืองระดับสูง ข้าราชการระดับสูงของกรม และข้าราชการท้องถิ่นได้ คดีนี้เป็นคดีที่ยาก ประเด็นแรก คือ โครงการเกิดขึ้นหลายปีมีเอกสารจำนวนมากและเกี่ยวพันกับข้าราชการระดับสูงนักการเมืองระดับสูงที่ยังคงมีอำนาจในระหว่างการทำคดีสามารถที่จะเข้ามาแทรกแซงหรือกดดันคดีได้ตลอดเวลา ประเด็นที่สอง คือ ตอนที่กรมสอบสวนคดีพิเศษรับเรื่องนี้เป็นคดี ชาวบ้านต้องต่อสู้ไต่ร้องเรียนตามหน่วยงานต่างๆ นำเรื่องนี้ออกสู่สาธารณชนผ่านทางผู้สื่อข่าวต่างๆ จนกรมสอบสวนคดีพิเศษรับเรื่องนี้เป็นคดี เรื่องนี้ผ่านมา 10 ปี ด้วยระยะเวลาที่ผ่านมานานการสืบสวนหาพยานหลักฐานจึงเป็นการสืบสวนย้อนหลังไปพยานหลักฐานก็สูญหายไปตามกาลเวลา ความทรงจำของพยานบุคคลก็คลาดเคลื่อนไป พยานเอกสารก็สูญหายไปบางส่วน ประการที่สาม คือ ความยุ่งยากของพยานเอกสารทั้งปริมาณของเอกสาร อีกทั้งเอกสารทั้งหมดอยู่ในความดูแลของกรมควบคุมมลพิษซึ่งเรากำลังจะฟ้องเขาทำให้เป็นการยากที่ได้เอกสารนั้นมา หากนับจากวันยกเลิกสัญญาโครงการบ่อบำบัดน้ำเสียคล่องด่านจนถึงวันที่ศาลอุทธรณ์พิพากษาเป็นเวลา 18 ปี คดีที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้หลายคดีทั้งสิ้นสุดแล้วและยังไม่สิ้นสุดแต่ที่แน่ชัดที่สุดคือโครงการนี้ทำให้รัฐสูญเงินไป 20,000 กว่าล้านบาท ได้สิ่งก่อสร้างรกร้างสร้างไม่เสร็จที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์อะไรเลย

เสาไฟกินรี องค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ที่เป็นข่าวคิกโครม ภาพเสาไฟกินรีในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการที่ถูกติดตั้งบนถนนสายเล็กๆซึ่งแทบไม่มีการใช้สัญจรไปมา ถนนบางสายแคบและไม่อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน แต่ริมถนนเหล่านี้มีการก่อสร้างและติดตั้งเสาไฟที่มีรูปประติมากรรมกินรีเรียงรายอยู่เต็มไปหมด ภาพทั้งหมดถูกตั้งคำถามถึงความคุ้มค่าของการลงทุนและการเปิดข้อมูลพบว่า เสาแต่ละต้นมีมูลค่าสูงถึงต้นละ 94,884 บาท และมีการประมูลเพื่อติดตั้งเสาไฟกินรีทั้งหมด 7 โครงการ จำนวน 6,773 ต้น มูลค่ารวมกว่า 642,650,000 บาทปลายปี 2564 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. รับมอบสำนวนการสอบสวนคดีพิเศษจำนวน 27 แฟ้มจากกรมสอบสวนคดีพิเศษหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติแต่งตั้งองค์คณะไต่สวน กล่าวหาผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะว่ากระทำการจัดซื้อจัดจ้างโครงการดังกล่าวที่เข้าข่ายเป็นกรณีการกระทำความผิดเกี่ยวข้องกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันกับการสอบสวนตามบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งนั่นคือจุดเริ่มต้นของกระบวนการสอบสวนที่จะขยายผลไปหาผู้กระทำความผิด ป.ป.ช. ใช้เวลา

ไม่กี่เดือนในการพิจารณาข้อกล่าวหา และพบพฤติกรรมแห่งคดีที่สื่อว่าอาจจะมีการเอื้อประโยชน์ให้กับเอกชน รายใดรายหนึ่ง รวมทั้งมีความพยายามเพิ่มมูลค่าโครงการให้สูงจากราคาปกติด้วยการใช้งานประติมากรรมมาเป็นองค์ประกอบหลัก ส่งผลให้สามารถขยายงบประมาณในการก่อสร้างและติดตั้งได้เพิ่มขึ้นจากมูลค่างานประติมากรรมที่ไม่มีมาตรฐานราคาเปรียบเทียบ และติดตั้งในปริมาณที่มากกว่าความจำเป็น การไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนแยกตามปีงบประมาณตั้งแต่ปี 2556 ถึงปี 2564 ยังพบการกระทำอันเป็นการทุจริตแยกออกเป็น 5 ส่วนรวมรวมเงิน 871,020,971 บาทและมีหลักฐานเพียงพอที่จะทำให้สามารถแจ้งข้อกล่าวหาได้ใน 2 ส่วนแรกในข้อหาจัดซื้อจัดจ้างเสาไฟประติมากรรมไม่ถูกต้องไม่เหมาะสมราคาแพงเกินจริง และเอื้อประโยชน์ให้เอกชนผู้รับจ้างโครงการบางรายส่วนอีก 3 ส่วนยังอยู่ในระหว่างพิจารณาแจ้งข้อกล่าวหา ผลการสอบสวนและการแจ้งข้อกล่าวหาแม้จะยังอยู่ในระหว่างดำเนินการแต่ละขั้นตอน แต่ทั้งหมดคือจุดเริ่มต้นเส้นทางที่จะนำไปสู่สถานที่สุดท้ายที่ปลายทางมีโทษไล่ออกจากราชการติดคุก และยึดทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินอยู่ทั้งสิ้น การตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐโดยเฉพาะการทุจริตที่เกิดขึ้นในหน่วยงานระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาล, อ.บ.ต. ส่วนใหญ่มาจากความไวใจกลายเป็นความชะล่าใจให้คนที่มีความจุกุมนเงินคุณอยู่คนเดียวซึ่งอาจจะเป็นช่องโหว่สำคัญที่ทำให้เกิดการทุจริตขึ้น⁴

ดัชนี CPI จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ก่อตั้งในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เมื่อปี พ.ศ. 2536 มีสถานะเป็นองค์กรภาคประชาสังคมระหว่างประเทศ ที่มีวัตถุประสงค์ในการต่อสู้กับการทุจริตทุกรูปแบบ ด้วยการแสวงหาความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆและสร้างความตระหนักรู้ถึงผลเสียของการทุจริต โดยดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) เป็นการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลด้านการทุจริต จากฐานข้อมูลที่เป็นการจัดอันดับหรือดัชนีชี้วัด ซึ่งทำโดยหน่วยงานที่น่าเชื่อถือต่างๆทั่วโลก จำนวน 13 แหล่งข้อมูล สำหรับประเทศไทย ใช้ข้อมูลจาก 9 แหล่งข้อมูลในการจัดอันดับ⁵

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เปิดเผยข้อมูล CPI ประจำปี พ.ศ. 2566 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2567 ประเทศไทยได้ 35 คะแนนจัดอยู่อันดับที่ 108 ของโลก จากจำนวนทั้งสิ้น 180 ประเทศ และอยู่ในอันดับที่ 4 ของประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยอันดับที่ 1 ของโลก คือ ประเทศเดนมาร์ก ได้ 90 คะแนน ประเทศสิงคโปร์ได้ 83 คะแนน จัดอยู่ในอันดับ 5 ของโลก และเป็นอันดับที่ 1 ของประเทศในกลุ่มอาเซียน เห็นได้ว่าประเทศไทยยังจัดอยู่ในประเทศที่มีความโปร่งใสน้อยย่อมแสดงว่าการทุจริตคอร์รัปชันยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก⁶

⁴ ‘ปลายทางคนโกง : ทุจริตเสาไฟกินรี’ ชาวเที่ยงไทยรัฐ <www.youtube.com> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2567.

⁵ ‘ดัชนีการรับรู้การทุจริต EP.1: CPI คืออะไร’ พิพิธภัณฑสถานโกง, <<https://acm.nacc.go.th/press-release/cpi1>> สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2567.

⁶ ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช., ‘ป.ป.ช. เผยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติประกาศผลดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี 2566 ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก’ (วันอังคารที่ 30 มกราคม 2567) <<https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20240130143633>> สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2567.

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชน

1.2.2 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของไทยและของต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของต่างประเทศ และประเทศไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชน

1.2.5 เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการตรวจเงินงบประมาณแผ่นดินของไทย โดยกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่น

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่มีมาตรการที่ชัดเจนให้องค์กรฝ่ายประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของภาครัฐ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระเพียงองค์กรเดียวที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของภาครัฐ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการชี้มูลความผิด จึงไม่มีอำนาจบังคับให้หน่วยงานรับตรวจต้องปฏิบัติตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินชี้มูลความผิดได้ ทำให้การตรวจการใช้งบประมาณแผ่นดินยังขาดประสิทธิภาพ มีการทุจริตในการใช้งบประมาณแผ่นดิน และความไม่เป็นกลางของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ การตรวจสอบการใช้งบประมาณส่วนใหญ่จะเริ่มจากประชาชนในพื้นที่ที่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่ขั้นตอนการดำเนินการที่ยุ่งยากและใช้เวลานานเนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการลงโทษผู้กระทำผิด

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึง สาเหตุของความไม่มีประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชน บทบาทและหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศและประเทศไทย ระบบงบประมาณแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาผู้เขียนได้ใช้วิธีการศึกษาโดยอาศัยการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษา ข้อมูลจากตำราทางกฎหมาย ข้อมูลทางประวัติศาสตร์และสังคมวิทยา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่น ความเห็นของนักกฎหมาย ข้อมูลเอกสารทางอินเทอร์เน็ต โดยนำความรู้ที่ได้มารวบรวมและวิเคราะห์เปรียบเทียบในแง่มุมบริบทด้านต่างๆ เพื่อหาแนวทางในการใช้และตีความเพื่อเป็นบรรทัดฐาน ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือแนวทางแก้ไขปรับปรุงบทกฎหมายดังกล่าวให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎีของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของไทยและของต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของต่างประเทศ และประเทศไทย

1.6.4 ทำให้ทราบถึงปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และกฎหมายอื่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชน

1.6.5 ทำให้ทราบข้อเสนอแนะ และมาตรการที่เหมาะสมเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาการตรวจเงินงบประมาณแผ่นดินของไทย โดยกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายอื่น

บทที่ 2

ความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่ เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน การตรวจเงินแผ่นดิน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ มีฐานะแม่บทของกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมด ดังนั้นกฎหมายใดที่ขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญจะถือเป็นโมฆะใช้บังคับไม่ได้ โดยรัฐธรรมนูญจะว่าหลักการทั่วไปในเรื่องที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศ เช่น รูปแบบรัฐ สิทธิและหน้าที่ของประชาชน งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเมื่อมีหลักการเรื่องใดบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วรัฐมีหน้าที่ต้องบัญญัติกฎหมายเฉพาะตามออกมาเพื่อให้หลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้ งบประมาณแผ่นดินนั้นมาจากเงินภาษีของประชาชนเป็นหลัก เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส กลไกการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยรัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้การทำงานของรัฐมีความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล และหลักการตรวจสอบได้อันจะนำไปสู่การลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

2.1 ประวัติความเป็นมาของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลกเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเมื่อสังคมมีพัฒนาการทางการเมืองที่ซับซ้อนขึ้น รัฐธรรมนูญจึงเป็นเกิดขึ้นเพื่อควบคุมการดำเนินการทางสังคมในด้านต่างๆ เดิมทีคำว่า “รัฐธรรมนูญ” (Constitution) หมายถึง หลักการหรือข้อตกลงซึ่งมีความหมายที่กว้างและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เป็นเพียงหลักการ ข้อตกลง ธรรมเนียมที่ปฏิบัติสืบต่อกันมายาวนาน จน พ.ศ. 1758 ขุนนางอังกฤษบังคับพระเจ้าจอห์นที่ 5 ให้ทรงลงนามใน**กฎบัตรแมกนา คาร์ตา** (Magna Carta) เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพให้ประชาชน และลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงกลายเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก ประเทศอังกฤษจึงเป็นประเทศแรกที่ใช้ระบอบการปกครองประชาธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นต้นแบบของหลายประเทศในโลกในเวลาต่อมา⁷

รัฐธรรมนูญถือเป็นแม่บทกฎหมายสูงสุดของรัฐที่ใช้ในการปกครองประเทศ ถือเป็นพื้นฐานของการปกครองแบบนิติรัฐที่ทุกคนในรัฐนั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐอันนำไปสู่หลักกฎหมาย แนวคิดและ

⁷ ไทยรัฐออนไลน์, ‘ประวัติที่มา “วันรัฐธรรมนูญ” ทำไม่ตรงกับวันที่ 10 ธันวาคมของทุกปี’ (1 ธันวาคม 2566) <thairath.co.th> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2567.

ทฤษฎีต่างๆ เช่น หลักความชอบด้วยกฎหมาย แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นต้น

2.2 ประวัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

หลังจากที่คณะราษฎรได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขก็ได้นำรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นเครื่องมือในการใช้อำนาจปกครอง ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 20 ฉบับ

แม้ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญมาแล้วถึง 20 ฉบับ แต่ในอดีตที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนไทยจะไม่ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อเทคโนโลยีต่างๆ ได้วิวัฒนาการตามยุคสมัยกระแสการเป็นประชาธิปไตยของประเทศส่วนใหญ่ในโลกได้เข้าสู่ประเทศไทยส่งผลให้ประชาชนตระหนักถึงการที่ตนควรมีสิทธิ เสรีภาพ และมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากขึ้น นำมาสู่การปฏิรูประบบการเมืองไทยที่เห็นได้ชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก⁸

2.3 ประวัติการตรวจเงินแผ่นดินของไทย⁹

การตรวจเงินแผ่นดินของไทยเริ่มมีขึ้นครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่างๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน จุลศักราช 1237” ขึ้นในวันที่ 14 เมษายน พ.ศ. 2418 อันถือเป็นต้นกำเนิดของการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทย ดังปรากฏในหมวดมาตราที่ 8 ว่าด้วยออฟฟิศหลวงในพระบรมมหาราชวังซึ่งเรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “ออดิตออฟฟิศ” โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาเทวะวงศ์วโรปการ เป็นเจ้าพนักงานผู้ตรวจใหญ่หรือออดิตเตอเยเนอรัล (Auditor General) คนแรก

ต่อมา พ.ศ. 2420 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้สมทบออดิตเตออร์ออฟฟิศ เข้ากับกรมราชเลขาธุการ โดยเรียกว่า “ออฟฟิศหลวง” จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2423 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกออดิตออฟฟิศ

การตรวจเงินแผ่นดินได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นครั้งที่ 2 ในปี พ.ศ. 2433 เมื่อมีการตรา “พระราชบัญญัติธรรมนูญ นำที่ราชการกระทรวงพระคลัง มหาสมบัติ ร.ศ. 109” ซึ่งมีการบัญญัติให้ตั้งกรมตรวจขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และพระราชบัญญัติกรมตรวจ 16 มาตรา ร.ศ. 109 ซึ่งบัญญัติให้

⁸ สากล พรหมสกลิต, ‘ประวัติรัฐธรรมนูญไทย’ (4 สิงหาคม 2564) <<https://pa.bru.ac.th/2021/08/04>> สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2567.

⁹ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ‘ประวัติการตรวจเงินแผ่นดิน’ <<https://www.audit.go.th>> สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2566.

ยกเลิกพระราชบัญญัติพระคลังมหาสมบัติ หมวดมาตราที่ 8 ว่าด้วยออฟฟิศหลวงในพระบรมมหาราชวังที่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า “อดีตออฟฟิศ” โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระยาพิพิธโกศัยสุวรย์ เป็นอธิบดีกรมตรวจคนแรก ต่อมาปี พ.ศ. 2441 ได้มีการรวมกรมตรวจเข้ากับกรมสารบาญชี และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้มิสเตอร์ ซีริเวตตคาแนค รับราชการในตำแหน่งอธิบดีพิเศษ กรมตรวจแลสารบาญชี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งต่อมาได้ถูกเรียกรวมเป็นอธิบดีกรมตรวจแลสารบาญชี

การตรวจเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีกกรมหนึ่ง เมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2458 เนื่องจากทรงเห็นว่า การเก็บเงินผลประโยชน์รายได้เงินแผ่นดิน และเงินที่เบิกจ่ายใช้ในราชการแผ่นดิน มีจำนวนเงินทั้งรายได้และรายจ่ายมากขึ้น สมควรที่จะเพิ่มการตรวจตราการรับจ่ายและรักษาเงินให้รัดกุมยิ่งขึ้น โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายอีมิลิโอ ฟลอริโอ (Mr. Emilio Florio) หรือนายอ. ฟลอริโอ เป็นอธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดินคนแรก

การตรวจเงินแผ่นดินสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว

การตรวจเงินแผ่นดินไทยในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีการเปลี่ยนแปลงโดยแบ่งช่วงเวลาเป็น 2 ระยะ ได้แก่ ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2469 – 2475) ซึ่งอยู่ในระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และระยะที่ 2 หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนสิ้นรัชกาล

การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างปี พ.ศ. 2469 – 2475 ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการควบคุมเงินแผ่นดินจากเดิมที่เป็นการรวมหน่วยงานในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 3 หน่วยงาน ไว้ในกรมบาญชีกลาง โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้สมทบกรมตรวจเงินแผ่นดินเข้ากับกรมบาญชีกลาง เมื่อวันที่ 22 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2469 โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง พระยาโกมารกุลมนตรี เป็นอธิบดีกรมบาญชีกลางและกำกับควบคุมกรมตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งถูกแบ่งออกเป็น 3 แผนก และ 1 ส่วน ได้แก่ แผนกพลเรือน แผนกกรัชนาพิชัย แผนกราชการทหาร และส่วนภูมิภาค

ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 คณะกรรมการราษฎร ซึ่งเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศในช่วงระยะเวลาดังกล่าว เห็นว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่สังกัดอยู่ในกรมบาญชีกลาง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การตรวจตราตลอดจนการแสดงความเห็นสำหรับผลการตรวจสอบไม่เป็นไปโดยอิสระ สมควรโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นตรงต่อคณะกรรมการราษฎร พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร ในวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2475 โดยมีหลวงดำรงอิศรานูวรรตเป็นผู้ทำการแทนอธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดิน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2476 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 นับเป็นกฎหมายตรวจเงินแผ่นดินฉบับแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งหลวงดำรงอิศรานูวรรต เป็นประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินคนแรก พร้อมทั้งมีประกาศแจ้งการตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจำนวน 18 คน มีการ

ปฏิบัติงานในรูปแบบองค์คณะ มีอำนาจหน้าที่จำกัดเพียงการวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องต่างๆตามที่ปรากฏได้ตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้วางโครงสร้างการบริหารภายใน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2485 ไปที่การ ตรวจสอบบัญชีและใบสำคัญของหน่วยรับตรวจที่อยู่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยได้มีการเปลี่ยนชื่อ เป็น “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. 2495

ระหว่างปี พ.ศ. 2495 – 2500 สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้เริ่มมีบทบาทในงาน ตรวจสอบมากขึ้นโดยมีการพัฒนาไปสู่การตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดจ้างและการจัดซื้อ การตรวจสอบการ ร้องเรียนกล่าวโทษ และมีการขยายสำนักงานในส่วนภูมิภาคจาก 5 ภาค เป็น 9 ภาค และได้เข้าร่วมเป็น สมาชิกองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions) หรือ INTOSAI ในปี พ.ศ.2499 เพื่อส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและ ประสบการณ์ระหว่างสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินในระดับนานาชาติ

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 จัตระเปียบราชการแผ่นดิน ข้อ 33 โดย ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

และในปี พ.ศ. 2519 ได้มีการเสนอร่างกฎหมาย การตรวจเงินแผ่นดินฉบับใหม่ภายใต้ชื่อร่าง พระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งภายหลังได้ตราออกเป็นพระราชบัญญัติการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522

การตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522

การตรวจเงินแผ่นดินภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 ได้มีการ ปรับปรุงระบบการตรวจเงินแผ่นดินจากรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นรูปแบบที่มีผู้อำนวยการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบงานของสำนักงานเพียงผู้เดียว โดยเพิ่มบทบาทการตรวจสอบให้มี อำนาจหน้าที่ตรวจสอบประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความประหยัด (Economy) ของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินรวมทั้งตรวจสอบการจัดเก็บภาษีอากร นับเป็นการพัฒนาบทบาท องค์การตรวจเงินแผ่นดินไทยให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precept 1977) ซึ่งเป็นข้อตกลงสากลขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินทั่วโลกที่เห็น พ้องต้องกันว่าการทำงานตรวจเงินแผ่นดินควรมีความเป็นอิสระเป็นพื้นฐาน โดยจำแนกการตรวจสอบเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การตรวจสอบด้านการเงิน (Finance Audit) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ (Compliance Audit) และการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit)โดยมีจุดเน้นที่ แตกต่างกันไปตามแต่ละลักษณะงาน พร้อมทั้งได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อหน่วยงานจาก “สำนักงานคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน” เป็น “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน”

การตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

การตรวจเงินแผ่นดินเกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญขึ้นอีกครั้งภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการบัญญัติเนื้อหาเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 312 และมาตรา 333 ให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และมีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐเพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย โดยให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 20 ให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนมาตรการดังกล่าว ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีการบัญญัติเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ยังกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อหน่วยงานจาก “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” เป็น “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน”

การตรวจเงินแผ่นดินภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ตามมาตรา 240 และมาตรา 242 ตามลำดับ นอกจากนี้ มาตรา 62 ได้บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ กอปรกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บัญญัติเรื่องวินัยการเงินการคลังอยู่ในหมวด 7 มาตรา 95 ถึงมาตรา 103 โดยบัญญัติให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และกำหนดให้ลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ¹⁰

¹⁰ ไทยรัฐออนไลน์ (เชิงอรรถ 7).

2.4 องค์การตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ประกอบด้วย

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หรือกฎหมายอื่น

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมถึงตรวจผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่คณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย

2.5 งบประมาณแผ่นดิน¹¹(Government budget)

ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน¹²

ศาสตราจารย์เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ได้ให้ความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดินไว้ว่า งบประมาณ คือ แผนการปฏิบัติงานของรัฐบาลที่แสดงในรูปตัวเงินที่เสนอต่อรัฐสภาในช่วงระยะเวลาหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลจะเสนองบประมาณในรูปของร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพื่อขออนุมัติดำเนินการต่างๆตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในแต่ละประเทศจะมีกฎหมายกำหนดไว้ว่ารัฐบาลจะต้องทำหรือเสนองบประมาณอย่างไร

ศาสตราจารย์ ดร. เสริม วินิจฉัยกุล ได้ให้ความหมายของคำว่างบประมาณแผ่นดินไว้ว่า งบประมาณ คือ บัญชีรายรับรายจ่ายของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐเป็นผู้กำหนดว่าในระยะหนึ่งโดยปกติ

¹¹ เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการการพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน, นายสรเดช ธรรมสาร (นิติกรปฏิบัติกร กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร <<https://www.parliament.go.th>> สืบค้นเมื่อ 18 สิงหาคม 2566.

¹² สุปรียา แก้วะเอียด, *กฎหมายการคลัง ภาคงบประมาณแผ่นดิน* (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563) 85 – 86.

จะเป็นปีหนึ่งๆ รัฐจะต้องใช้จ่ายในการบริหารเท่าใด และจะมีรายรับเท่าใด โดยทำเป็นรายละเอียดแต่ละรายการเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติแล้วก็ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป

ดร. ชาญชัย มุสิกนิศากร ได้ให้ความหมายของคำว่างบประมาณไว้ว่า งบประมาณคือ เอกสารทางการเงินที่แสดงรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งปกติจะกำหนดระยะเวลา 1 ปี และต้องทำเป็นกฎหมายโดยยกร่างเป็นพระราชบัญญัติเพื่อขอความเห็นชอบต่อรัฐสภา นอกจากนี้ งบประมาณในแง่นโยบายการคลังสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อสนองเป้าหมายด้านต่างๆทางเศรษฐกิจ ในแง่นโยบายการเมืองสามารถใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และในแง่นโยบายทางสังคมสามารถใช้เป็นเครื่องมือสนองนโยบายความเท่าเทียมกันระหว่างบุคคลในประเทศในแง่รัฐบริการหรือสวัสดิการของรัฐ

ดร. สุปรียา แก้วละเอียด งบประมาณแผ่นดิน หมายถึง แผนการได้มาซึ่งรายรับไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้หรือการกู้เงิน และแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารประเทศของรัฐบาลในระยะเวลาหนึ่งเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยแผนดังกล่าวปรากฏในเอกสารทางการเงินซึ่งอยู่ในรูปของกฎหมายโดยรัฐสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาและอนุมัติ¹³

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ¹⁴ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้บัญญัติความหมายไว้ว่า “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140¹⁵ ได้บัญญัติไว้ว่า การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้แต่เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือกฎหมายว่าด้วยวินัยการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดเชยไว้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

จากการให้ความหมายของ “งบประมาณแผ่นดิน” ดังกล่าวข้างต้นจึงสรุปความหมายของงบประมาณแผ่นดินได้ ดังนี้

¹³ เอกสารวิชาการหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมความพร้อมสนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการธิการ (เชิงอรุณ 11).

¹⁴ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140

1. จำนวนเงินที่กฎหมายอนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผู้กักพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อของปีงบประมาณที่นำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน

2. กำหนดให้สำนักงานงบประมาณ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดทำงบประมาณแผ่นดินและนำเสนอเพื่อพิจารณา เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้วจึงตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อบังคับใช้ต่อไป

3. การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นสิ่งสำคัญโดยรัฐบาลต้องดำเนินการบริหารงบประมาณของประเทศในเรื่องของรายรับ รายจ่าย และหนี้สินของรัฐบาลเพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ทำให้การจัดทำงบประมาณแผ่นดินจึงมีผลต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบันและในอนาคต อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมและแก้ไขสถานะเศรษฐกิจของประเทศ เพื่อให้มีเสถียรภาพและยังเป็นการบริหารการเงินการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพภายในขอบเขตของงบประมาณตามที่กำหนดไว้

4. งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินส่วนใหญ่ได้มาจากเงินภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชน การจะนำเงินเหล่านี้ไปใช้จ่ายต้องผ่านความเห็นชอบและผ่านการกลั่นกรองของรัฐสภา ในฐานะผู้แทนของประชาชน ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติให้การใช้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย หรือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ”

ความสำคัญและประโยชน์ของงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญและประโยชน์ต่อการบริหารการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามโครงการต่างๆ ในการจัดสรรรายได้ไปยังหน่วยงานตามที่รัฐสภาอนุมัติงบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารหน่วยงานให้มีความเจริญก้าวหน้าตามที่กำหนดไว้ดังนี้

งบประมาณเป็นเครื่องมือในการบริหารหน่วยงานตามแผนงานและกำลังเงินที่มีอยู่ โดยให้มีการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับแผนงานที่กำหนดไว้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการรั่วไหลและการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาหน่วยงานในการจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่หน่วยงานและสังคม เพื่อให้เกิดประสิทธิผลไปสู่โครงการที่จำเป็น และการที่งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดทำให้การจัดสรรทรัพยากรหรืองบประมาณของหน่วยงานจำเป็นต้องใช้งบประมาณอันเป็นเครื่องมือที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพ โดยต้องมีการวางแผนการปฏิบัติงานในการใช้จ่ายทรัพยากรและการจัดสรรเงินในแต่ละด้านให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด อย่างไรก็ตามการกระจายทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและการจัดสรรเงินงบประมาณที่เป็นธรรมนั้น จะส่งผลไปสู่แผนงานการดำเนินงานของหน่วยงานในแต่ละปี พร้อมทั้งผลที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพและใช้งบประมาณอย่างเป็นธรรมทำให้สามารถเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรทั่วไปทราบถึงการใช้งบประมาณแผ่นดิน¹⁶

¹⁶ ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ, ‘งบประมาณและประเภทของงบประมาณ’

หลักการของงบประมาณแผ่นดิน

หลักการพิจารณาของงบประมาณแผ่นดิน ต้องดำเนินการร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหาร คือรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา เมื่อรัฐบาลพิจารณาเพื่อจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้วเสร็จ และสภาจะเป็นผู้รับพิจารณา เพื่ออนุมัติในลำดับถัดไปว่า การประกอบกิจการใดควรจะได้รับความเห็นชอบในการของงบประมาณตามความเหมาะสมของแต่ละโครงการ เมื่อรัฐบาลได้กำหนดขอบเขตตามที่ได้กำหนดไว้ รัฐบาลจึงมีหน้าที่ในการดำเนินการจัดเก็บภาษีเพื่อจัดสรรงบประมาณตามที่รัฐสภาได้อนุมัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นไปตามหลักการของงบประมาณทั้ง 3 ประการ คือ

1) ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายงบประมาณซึ่งต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากการปกครองระบบนี้ถือว่าอำนาจสูงสุดมาจากประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวของทางฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาจากบรรดาตัวบทกฎหมายรวมทั้งพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและก่อนที่จะมีการบังคับใช้นั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน ฝ่ายบริหารจึงจะมีอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นๆ

2) บรรดาเงินที่จัดเก็บได้ทั้งสิ้นจะต้องนำส่งคลังเพื่อเป็นรายได้ของแผ่นดิน เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินที่เกี่ยวกับส่วนราชการต้องได้รับอนุมัติตามหลักเกณฑ์ของวิธีการงบประมาณ จะเห็นได้ว่าบรรดาเงินที่จัดเก็บจากส่วนราชการได้อันเป็นรายได้จากส่วนราชการนั้น จะถือไม่ได้ว่ารายได้จากการจัดเก็บจะเป็นประโยชน์ของส่วนราชการนั้นโดยเฉพาะ และจะนำไปใช้จ่ายโดยตรงมิได้ หลักเกณฑ์นี้ย่อมช่วยให้การควบคุมเงินของแผ่นดินสะดวกและรัดกุมยิ่งขึ้น

3) การบริหารประเทศจะต้องมีการกำหนดรายได้และรายจ่ายเป็นการล่วงหน้าในปีถัดไป โดยฝ่ายบริหารต้องประเมินงบประมาณตามโครงการของส่วนราชการทั้งหมด เพื่อพิจารณาอนุมัติตามความเหมาะสมและประหยัดในงบประมาณที่มีอยู่ทั้งหมด ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ควบคุมกิจการและตรวจสอบหลักฐานของฝ่ายบริหารอย่างละเอียดรอบคอบ

การจัดทำงบประมาณประจำปีต้องแสดงรายละเอียด ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนราชการทั้งหมดที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล อันพึงต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ พร้อมทั้งต้องแสดงรายละเอียดข้อความให้ครอบคลุมถึงผลการบริหารการเงินของประเทศในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับเหตุการณ์ในปัจจุบันของการบริหารงบประมาณของประเทศ และต้องประมาณการการจัดทำงบประมาณสำหรับปีงบประมาณถัดไป นอกจากนี้งบประมาณประจำปีควรชี้ให้เห็นถึงการบริหารงานของรัฐบาลว่ามีนโยบายเน้นหนักไปในทิศทางใด และการจัดสรรรายละเอียดของงบประมาณในแต่ละรายการนั้นควรจะต้องแสดงไว้อย่างชัดเจนและละเอียดเพียงพอเพื่อที่จะให้บุคคลทั่วไปสามารถทำความเข้าใจและรับทราบถึงจุดมุ่งหมายของวิธีการดำเนินงานของรัฐบาลอันเป็นสิ่งสำคัญในระบบประชาธิปไตย

ลักษณะของงบประมาณที่ดี

งบประมาณที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานควรจะต้องมีลักษณะ ดังนี้

1) เป็นศูนย์รวมของเงินงบประมาณทั้งหมด เนื่องจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณควรใช้จ่ายและพิจารณาจากแหล่งรวมเดียวกันทั้งหมด เพื่อจะได้มีการพิจารณาเปรียบเทียบการใช้งานในแต่ละรายการหรือทุกโครงการว่ารายการใดมีลักษณะความสำคัญและความจำเป็นมากน้อยไปกว่ากัน หากรายการใดมีความสำคัญและมีความจำเป็นมากก็ควรได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมาก ทั้งนี้เพื่อความยุติธรรมในการจัดสรรเงินงบประมาณทุกโครงการควรมีสีทธิเท่ากันในการเสนอเข้ารับพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณ เพื่อจะได้มีการประสานงานและร่วมโครงการเข้าด้วยกันเพื่อป้องกันมิให้มีการทำงานหรือโครงการที่ซ้ำซ้อนอันเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ ดังนั้นจึงไม่ควรแยกการพิจารณางบประมาณไว้ในหลายส่วนหรือหลายครั้ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดการพิจารณาที่แตกต่างกันและไม่ยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามในบางโอกาสที่ยังมีความจำเป็นที่จะต้องแยกตั้งเงินไว้ต่างหากเป็นงบบุพิเศษนอกจากเงินงบประมาณ เช่น งบกลาง งบราชการลับ ถ้ามีจำนวนงบประมาณที่ไม่มากจนเกินไปก็จะไม่เป็นภัยต่อการบริหารและช่วยให้เกิดความสะดวกต่อการบริหารอีกด้วย แต่ถ้ามียกตั้งงบบุพิเศษมีจำนวนมากเกินไปอาจจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณเพราะอาจจะเป็นการสร้างโอกาสในการแยกเงินมาใช้จ่ายได้ง่ายขึ้น และจะทำให้การบริหารงบประมาณเป็นไปแบบไม่มีแบบแผนและเป้าหมายที่ชัดเจน

2) ลักษณะของการพัฒนาเป็นหลัก งบประมาณที่ดีควรจะดำเนินการจัดสรรโดยยึดหลักการพัฒนาเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าเป็นหลัก เนื่องจากการที่มีงบประมาณในจำนวนจำกัดจึงควรมีการพิจารณาจัดสรรงบประมาณตามหลักการพัฒนาที่ดี ในแต่ละด้านตามลำดับความสำคัญ โดยพิจารณาจากสถานการณ์และความจำเป็น

3) การกำหนดเงินต้องสอดคล้องกับปัจจัยในการทำงาน การจัดงบประมาณในแผนงานต้องมีความเหมาะสมกับงานนั้นๆ เพื่อสามารถที่จะจัดการกับกิจกรรมให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ อีกนัยหนึ่งคือการกำหนดเป้าหมายหรือผลที่จะได้รับต้องสอดคล้องกับงบประมาณและความเป็นไปได้

4) มีลักษณะที่สามารถตรวจสอบได้ หรือเป็นเครื่องมือที่จะใช้ตรวจสอบการบริหารงานของหน่วยงานในการจัดงบประมาณตามแผนงาน และควรชี้แจงรายละเอียดของกิจกรรมต่างๆอย่างพอเพียงและเกิดผลเป็นรูปธรรม

5) มีระยะเวลาดำเนินงานที่เหมาะสม ตามปกติงบประมาณที่ดีควรมีระยะเวลาเหมาะสมตามสถานการณ์โดยไม่สั้นหรือไม่ยาวจนเกินไป ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้ระยะเวลาประมาณหนึ่ง ปี ทั้งนี้การเริ่มต้นใช้งบประมาณจะเริ่มต้นในเดือนใดนั้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน

6) มีลักษณะช่วยให้เกิดการประหยัดในการใช้งบประมาณ การบริหารงบประมาณตามโครงการต่างๆให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต้องมีการควบคุมการบริหารงบประมาณไม่ให้เกินความจำเป็นหรือฟุ่มเฟือยหรือเป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่สูญเปล่าโดยไม่เกิดประโยชน์ที่คุ้มค่า

7) มีลักษณะที่ชัดเจนงบประมาณที่ดีควรมีความชัดเจนเข้าใจง่าย เน้นถึงความสำคัญ แต่ละโครงการได้ดีไม่คลุมเครือง่ายต่อการพิจารณาวิเคราะห์ และเป็นประโยชน์ต่อผู้นำไปปฏิบัติด้วย

8) มีความถูกต้องและเชื่อถือได้ งบประมาณที่ดีจะต้องเป็นงบประมาณที่มีความถูกต้องทั้งในด้านรายละเอียด ด้านตัวเลขของโครงการต่างๆหากงบประมาณมีข้อบกพร่องในด้านความถูกต้องซึ่งอาจจะเกิดจากความผิดพลาดหรือความไม่รอบคอบก็ตามอาจก่อให้เกิดผลเสียหายขึ้นได้ และอาจส่งผลให้งบประมาณไม่ได้รับความเชื่อถือ

9) จะต้องเปิดเผยได้งบประมาณที่ตีนั้นจะต้องไม่ได้ลักษณะที่สามารถเปิดเผยแก่สาธารณชน หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องรับทราบได้ ต้องไม่ถือเป็นการลับเพราะ การเปิดเผยในการแสดงถึงความบริสุทธิ์และโปร่งใสในการบริหารของหน่วยงาน

10) มีความยืดหยุ่น งบประมาณที่ดีควรจะยืดหยุ่นได้ตามความจำเป็นหากมีการจัดวางงบประมาณไว้อย่างเคร่งครัดจนไม่สามารถขยับได้อาจจะก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน เพราะลักษณะของการทำงบประมาณเป็นการวางแผนการทำงานในอนาคต ซึ่งอาจมีเหตุการณ์ในปัจจุบันมากระทบทำให้การบริหารงบประมาณเกิดความผิดพลาด อย่างไรก็ตามงบประมาณถ้ามีความยืดหยุ่นมากจนเกินไปอาจส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้งบประมาณที่ไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

11) มีความเชื่อถือได้ในแง่ของความบริสุทธิ์ งบประมาณที่ดีต้องสามารถตรวจสอบได้เพื่อปกป้องมิให้เกิดการทุจริตซึ่งจะช่วยให้เกิดความเชื่อถือได้ประหยัดและตรงตามวัตถุประสงค์ตามข้อจำกัดของงบประมาณ

เนื่องจากงบประมาณเป็นแผนงานที่แสดงออกถึงความต้องการของหน่วยงานในการใช้งบประมาณบริหารงานในอนาคตเพื่อการดำเนินงานต่างๆและงบประมาณสามารถประมาณการในเรื่องของรายรับรายจ่ายและที่ใช้จ่ายไปในอนาคต ดังนั้นในการบริหารงบประมาณจึงยังไม่มีคุณสมบัติและมีความไม่แน่นอนว่าจะปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากการดำเนินงานในเรื่องของงบประมานนั้นอาจมีผลกระทบที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะทำให้การจัดสรรงบประมาณนั้นเป็นไปตามแผนการที่วางไว้ การบริหาร งานในแต่ละหน่วยงานในเรื่องของงบประมาณจึงมีความสำคัญและเป็นตัวการ ที่มากำหนดในเรื่องของการบริหารงบประมาณว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ และการบริหารงบประมาณที่ดีต้องขึ้นอยู่กับผู้บริหารและองค์กรที่เกี่ยวข้องต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องของระบบและกลไกของงบประมาณให้เพียงพอต่อการจัดทำงบประมาณเพื่อไปสู่ความสำเร็จในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

ประเภทของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณของรัฐบาลมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ทางด้านรับ และรายจ่าย ผลกระทบจากบ้านเมืองจะอยู่ในสถานะใด ขึ้นอยู่กับลักษณะการใช้งบประมาณของรัฐบาล ซึ่งมี 3 ลักษณะ คือ

1) งบประมาณสมดุล (Balanced budget) หมายถึง การที่รัฐบาลมีการใช้จ่ายเท่ากับรายได้พอดี งบประมาณสมดุลมีข้อจำกัดในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เกิดภาวะเงินฝืด อัตราการว่างงานสูง นโยบาย งบประมาณสมดุลไม่อาจช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลถูกกำหนดโดยรายได้ซึ่งรายได้ดังกล่าวที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีอากร ขายสิ่งของและบริการ จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่นรวมกันแล้ว เท่ากับรายจ่ายของรัฐพอดีดังนั้นนโยบายงบประมาณสมดุลจึงเป็นนโยบายที่ไม่ยืดหยุ่นและไม่สามารถปรับ

เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจได้ ทำให้รัฐบาลไม่มีความจำเป็นในการกู้เงินเพื่อมาใช้จ่าย หรือนำเงินคงคลังออกมาใช้

2) งบประมาณขาดดุล (Deficit budget) หมายถึงงบประมาณที่เป็นรายได้ของรัฐบาล รวมกันแล้ว น้อยหรือไม่เท่ากับรายจ่ายของรัฐบาล มีการรัฐบาลมีการใช้จ่ายมากกว่ารายได้และจำเป็นต้องนำรายรับจาก เงินกู้หรือในโครงการมาชดเชยการขาดดุล ซึ่งในปัจจุบันนักเศรษฐศาสตร์มีแนวคิดว่าการที่รายจ่ายสูงกว่า รายได้ รัฐบาลก่อกวนี่สาธารณะมาใช้นั้นไม่เป็นสิ่งที่เสียหายได้เงินที่กู้มาใช้ในทิศทางเพื่อเพิ่มผลผลิตเพิ่ม การลงทุน หรือการจ้างงาน

3) งบประมาณเกินดุล (Surplus budget) หมายถึง รายได้ของรัฐบาลสูงกว่ารายจ่ายของรัฐบาล หรือ การที่รัฐบาลใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ที่จัดเก็บได้ทำให้มีเงินเหลือเข้าเป็นเงินคงคลังเพิ่มขึ้น¹⁷

แหล่งที่มาของเงินงบประมาณ

ตามปกติในแต่ละปีงบประมาณรัฐบาลจะต้องกำหนดงบประมาณขึ้น 2 วงเงิน คือ งบประมาณรายรับ และงบประมาณรายจ่าย การประมาณการงบประมาณรายรับเป็นสิ่งสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงควรมีการกำหนดงบประมาณรายรับอย่างละเอียดและรอบคอบโดย คำนึงถึงตัวแปรต่างๆ ประกอบ เช่น รายได้ประชาชาติ ระบบและเวลาของการจัดเก็บภาษีอากร ภาวะ เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ฯลฯ สำหรับงบประมาณรายรับมีแหล่งที่มา 3 แหล่ง ดังนี้

1. รายได้ ประกอบด้วย

รายได้ที่เป็นภาษีอากร (Tax Revenue) เป็นรายได้หลักที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลในแต่ละปี ประเด็น แรก รัฐบาลต้องพิจารณาว่าการเก็บภาษีแต่ละชนิดนั้นจะก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีอากรมาก น้อยแค่ไหน แล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างไร ประเด็นที่สอง ความสามารถในการเสียภาษีของ ประชาชน (Tax Capacity) และประเด็นที่สาม ความพยายามในการจัดเก็บภาษี (Tax Effort) ของรัฐบาล อย่างไรก็ตามสามารถแบ่งรายได้ที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีอากร ตามลักษณะของการใช้จ่ายได้ 2 ประเภท

1) ภาษีอากรทั่วไป (General Taxes) หมายถึง ภาษีอากรต่างๆที่รัฐบาลจัดเก็บ เช่น ภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดา ภาษีเงินได้บริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ภาษีการค้า ภาษีอากรขาเข้า ภาษีอากรขาออก เป็นต้น รายได้จาก การจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าว รัฐบาลจะนำไปจ่ายในกิจการใดก็ได้ ไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้เงิน เช่น รัฐบาลจะนำรายได้จากภาษี ที่เก็บได้ไปใช้จ่ายในด้านการป้องกันประเทศ หรือเพื่อลงทุนในทางเศรษฐกิจก็ได้

2) ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ (Earmarked Taxes) หมายถึง รายได้ที่จัดเก็บได้จากภาษีชนิดนั้น จะต้องนำไปจ่ายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้เท่านั้น รัฐบาลจะนำไปจ่ายในกิจการอื่นไม่ได้ เช่น การจัดเก็บ ภาษีเมียมข้าว แต่เดิมมีลักษณะเป็นภาษีอากรทั่วไป ตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา ได้มีกฎหมายว่าด้วยกองทุน สงเคราะห์เกษตรกรใช้บังคับ โดยกำหนดให้เงินค่าพรีเมียมข้าวที่เก็บได้จากข้าวและน้ำตาลที่ส่งออกนั้น จะต้อง นำไปเข้าเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร และใช้จ่ายเงินดังกล่าวตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เป็นต้น

¹⁷ ครุณนารินทร์, 'งบประมาณแผ่นดิน' <<http://sites.google.com/site/nanarin325/kar-ngein-kar-thnakhar/ngb-praman>> สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2560.

รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร (Nontax Revenue)

1) รายได้จากประกอบธุรกิจของรัฐบาล ซึ่งอาจอยู่ในรูปของ รัฐวิสาหกิจ หรือในรูปของหน่วยงานอื่นๆ รายได้ที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ เป็นกรณีที่รัฐดำเนินการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าและบริการต่างๆแก่ประชาชน ในทำนองเดียวกับการค้าของเอกชน ประชาชนจะซื้อสินค้า บริการด้วยความสมัครใจ ไม่มีการบังคับ ส่วนที่ถือเป็นรายได้ของรัฐบาลนั้น ก็คือกำไรซึ่งเกิดจากการประกอบกิจการดังกล่าว โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลจะเข้าไปประกอบธุรกิจเพื่อเหตุผลต่างๆดังนี้

ก) เพื่อดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการอย่างที่เป็นต่อความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น บริการสาธารณสุขโรคต่างๆ เป็นต้น หรือกิจการบางอย่างที่ต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก และเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะทำได้ เช่น การสร้างเขื่อนเพื่อผลิตไฟฟ้าโดยใช้พลังงานน้ำ เป็นต้น

ข) เพื่อเป็นการให้สวัสดิการแก่ประชาชน โดยรัฐบาลเป็นผู้ผลิตสินค้าหรือบริการบางอย่าง และขายให้แก่ประชาชนในราคาที่ต่ำ ซึ่งรัฐบาลไม่หวังที่จะเอากำไรหรือเอากำไรแต่น้อยในการดำเนินการดังกล่าว เช่น การจัดบริการรถโดยสารประจำทาง หรือการสร้างอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

ค) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการหารายได้ รัฐบาลอาจจะทำการผูกขาดการผลิตหรือจำหน่ายสินค้า และบริการบางอย่างเพื่อเป็นเครื่องมือในการหารายได้ของรัฐบาล เช่น การผูกขาดในการผลิตหรือจำหน่ายสุรา และยาสูบ เป็นต้น

2) รายได้จากการบริหารงาน รายได้ประเภทนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับรายได้ที่เกิดจากการประกอบกิจการโดยรัฐ ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ถ้าใบอนุญาต ค่าปรับ เป็นต้น ลักษณะการจัดเก็บรายได้มักจะเป็นไปตามหลักผลประโยชน์ ที่ผู้เสียค่าธรรมเนียมหรือค่าใบอนุญาต ได้รับประโยชน์จากบริการบางอย่างโดยตรงจากรัฐบาล เช่น ค่าธรรมเนียมหนังสือเดินทางไปต่างประเทศ หรือ ค่าใบอนุญาตขับขี่รถยนต์ เป็นต้น สำหรับในกรณีค่าปรับ ผู้เสียค่าปรับนี้ได้เป็นผู้ได้รับประโยชน์ แต่ต้องเสียค่าปรับเนื่องจากเป็นผู้ละเมิดกฎระเบียบ หรือกฎของสังคม

3) รายได้จากบริการ รายได้ประเภทนี้ ถือเป็นกาให้ป่าโดยการสมัครใจของผู้ให้ ซึ่งอาจเป็นการบริการของเอกชนในประเทศหรือต่างประเทศ หรือการบริการของรัฐบาลต่างประเทศ เช่น การบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่โรงพยาบาล โรงเรียน หรือสถานทีราชการของรัฐบาล เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น

การกู้ยืม หรือการก่อหนี้สาธารณะในแต่ละปี หากรัฐบาลจัดเก็บ รายได้หรือมีรายรับไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในกิจการต่างๆของรัฐบาล ตามแผนงาน และโครงการที่จำเป็นเพื่อก่อให้เกิดความก้าวหน้าของประเทศ รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาใช้จ่าย อาจจะใช้วิธีกู้ยืมเงินจากประชาชน กู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ซึ่งการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลนั้น มีได้ลักษณะเป็นรายได้ของรัฐบาล แต่มีลักษณะเป็นการ “ใช้จ่ายก่อนแล้วเก็บภาษีทีหลัง” คือการกู้ยืมนั้น เป็นแกนกู้ยืมเพื่อที่จะนำเงินมาใช้จ่าย แต่เมื่อถึงเวลาชำระหนี้ รัฐบาลจะต้องนำรายได้จากการเก็บภาษีอากรจากประชาชนมาชำระหนี้ ดังนั้นในการก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลแต่ละครั้ง รัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ คำนึงถึงความคุ้มค่า ความเหมาะสม

หรือสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสถานะเศรษฐกิจตลอดจนภาวะในการชำระหนี้ดังกล่าว

เงินคงคลัง คือ เงินที่เก็บอยู่ในคลัง ซึ่งสะสมและได้มาจากหลายทาง อาทิ งบประมาณเหลือจ่ายจากปีงบประมาณก่อน จากการชำระหนี้คืน ฯลฯ ซึ่งรัฐบาลมีสิทธิ์นำออกมาใช้ได้ตามกฎหมายพระราชบัญญัติเงินคงคลัง แต่จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อสถานะการคลังและการเงินของประเทศ

สำหรับงบประมาณรายรับของประเทศไทยจะมีแหล่งที่มา 2 แหล่ง คือ แหล่งแรก ได้แก่ รายได้ซึ่งประกอบด้วย รายได้หลัก 4 ประเภท คือรายได้จากภาษีอากรต่างๆ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ หรือรายได้จากวิสาหกิจ และกิจการในเชิงพาณิชย์ของรัฐบาล และรายได้อื่น เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการบริจาคทรัพย์สินของประชาชน เป็นต้น แหล่งที่สอง ได้แก่ เงินกู้โดยรัฐบาลสามารถกู้ยืมเงินจากแหล่งต่างๆ คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ทั่วไป และสมาคม มูลนิธิ เอกชน

วิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณไว้¹⁸ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก การกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณไว้ในหมวดที่ 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่ทั้งสองสภา โดยมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 8 การเงิน การคลัง และงบประมาณ

ประการที่สอง งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ และหากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณประกาศใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณก่อนนั้นไปพลางๆก่อน ซึ่งได้มีการกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประการที่สาม การจัดทำเอกสารประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ฝ่ายบริหารต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่างๆ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาในชั้นของการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประการที่สี่ การจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ กับการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐบาล ศาลองค์กรอิสระ และองค์กรอัยการ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภา ศาล องค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ ให้ยื่นคำขอไปยังผู้ติดต่อคณะกรรมการได้โดยตรง

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่ทั้งสองสภา

ประการที่ห้า การกำหนดเงื่อนไขเวลาเพื่อป้องกันความล่าช้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดว่าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้คำว่า “สภาผู้แทนราษฎรจะต้องวิเคราะห์และพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร”¹⁹

ส่วนการพิจารณาของวุฒิสภานั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆมิได้

ประการที่หก การจำกัดสิทธิทางด้านการคลังและงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการไม่ได้ แต่อาจปกติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายได้ ซึ่งต้องไม่ใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อกรณีเงินสงฆ์ ดอกเบี้ยเงินกู้ หรือเงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ประการที่เจ็ด หลักความเป็นกลางของฝ่ายนิติบัญญัติ ในการมีส่วนได้เสีย ในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยการห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ในการเสนอ แปรญัตติ กระทำการใดๆ ที่มีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้มีส่วนในการใช้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย

ประการที่แปด ความเป็นกลางของฝ่ายบริหาร²⁰ กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณ โดยเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกรกระทำดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้สั่งยับยั้งให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่ได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบ ชดใช้เงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย ซึ่งจะมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีได้มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ไว้

ประการที่เก้า หลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ²¹ โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกรดำเนินการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในการมีส่วนได้เสียในการใช้จ่ายงบประมาณของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็นหนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 8 มาตรา 168

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสาม

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคสี่

ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐถึงการกระทำที่มีส่วนได้เสียดังกล่าว²² ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับโดยทันทีหากว่าเห็นว่าเป็นกรณีที่มีมูล โดยให้เสนอความคิดเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือเพื่อดำเนินการวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนหรือไม่ และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลรัฐธรรมนูญหรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งไม่ได้

โดยการกำหนดหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งไม่ได้มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้

2.6 ประวัติของการคลังและงบประมาณ ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทบัญญัติเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณแผ่นดินได้ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของไทย โดยกำหนดไว้เพียงมาตราเดียว คือ มาตรา 37 ซึ่งบัญญัติว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปี ท่านว่าต้องตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าและพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ ท่านให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง” บทบัญญัตินี้เป็นการกำหนดหลักสำคัญที่วางงบประมาณรายจ่าย ประจำปีต้องตราเป็น “พระราชบัญญัติ” เท่านั้น

จะตราเป็นพระราชกำหนด หรือออกเป็นกฎหมายและรับรองไม่ได้ทั้งนี้ เพราะเป็นไปตามหลักการจ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามความยินยอมของประชาชน กล่าวคือ ในการจัดทำงบประมาณนั้น ผู้ที่จัดทำงบประมาณและผู้ที่มีมติงบประมาณจะต้องเป็นคนละคนกัน ดังนั้นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างกฎหมายเกี่ยวกับเงินจะต้องมีผู้จัดทำและผู้อนุมัติซึ่งเป็นคนละคนกัน โดยผู้ที่มีหน้าที่จัดทำหรือมีสิทธิเสนอต้องเป็น “ฝ่ายบริหาร” เพราะเกี่ยวข้องกับนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่นเพื่อนำมาใช้ในการบริหารประเทศ จึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ที่จะประมาณการณ จำนวนเงินที่จะต้องใช้จ่ายให้สัมพันธ์กับการจัดทำบริการสาธารณะ ส่วนผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและอนุมัติต้องเป็น “ฝ่ายนิติบัญญัติ” หรือ “รัฐสภา” ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ฉะนั้นการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติต่อฝ่ายบริหาร

ต่อมา เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้นเป็น 2 มาตรา คือ มาตรา 126 ซึ่งบัญญัติว่า “งบประมาณแผ่นดินประจำปีให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติออกไม่ทันปีใหม่ให้ใช้พระราชบัญญัติงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลาง” อันเป็นการคงหลักการให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องตราเป็นพระราชบัญญัติไว้เหมือนเดิม และมาตรา 127 บัญญัติว่า “การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้อีกเฉพาะ ที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วย

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 วรรคหก

งบประมาณ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในโอกาสแรกที่พึงกระทำได้” และในวรรคสอง บัญญัติว่า “คำอนุมัติของรัฐสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่องหรือร่วมลงไว้ในพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีถัดไป” บทบัญญัตินี้เป็นการเพิ่มหลักการขึ้นใหม่เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน กล่าวคือ การจ่ายเงินแผ่นดินจากการทำได้ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และเฉพาะในเรื่องที่ว่าด้วยงบประมาณเท่านั้น ไม่ใช่เรื่องอะไรก็ได้ ซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีการโอนงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ฉะนั้น กฎหมายนอกเหนือจากนี้ไม่เป็นกฎหมายที่ไม่สามารถอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินได้ตามรัฐธรรมนูญ

หลักการทั้งสองดังกล่าว ยังคงปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับถาวรเรื่อยมาจนกระทั่งมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 โดยคณะปฏิวัติ ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และผู้บัญชาการทหารสูงสุด ได้ทำการปฏิวัติตัวเอง โดยสาเหตุประการหนึ่ง ของการรัฐประหารในขณะนั้นก็คือเรื่อง “งบ ส.ส.” ซึ่งเป็นการที่สมาชิกรัฐสภา อาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จึงประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 สิ้นสุดลง และจัดตั้งสภานิติบัญญัติขึ้นทำหน้าที่นิติบัญญัติ โดยกำหนดให้ดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 ปี ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังเกิดเหตุวันมหาวิปโยก 14 ตุลาคม 2516 จึงได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับกระบวนการตราและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นพิเศษ โดยกำหนดให้มีกระบวนการที่เร่งรัดและมีระยะเวลาที่จำกัด

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติม โดยกำหนดห้ามมิให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปปฏิบัติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ แต่อาจปกติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันใด

การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ ทางการคลัง และงบประมาณของประเทศ ก็คือ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ขึ้นโดยเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และเสนอแนะ รวมทั้งวินิจฉัยการดำเนินการที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลังและการงบประมาณ นอกเหนือจากการบัญญัติหรือหลักการเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการตราและระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยในมาตรา 180 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่า

สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา และในกระบวนการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใดๆมิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ประกาศใช้บังคับในระยะเวลาต่อมา ก็ยังคงหลักการเดิมเอาไว้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากปัญหาเกี่ยวกับการผูกขาดอำนาจทางการเมืองโดยพรรคการเมืองของนายทุน ที่เข้ามาลงทุนทางการเมือง นโยบายประชานิยมที่ก่อให้เกิดปัญหาหนี้สาธารณะ และการทุจริตคอร์รัปชันในเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในขณะนั้น ทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก อาทิ แบบให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ต้องมี “เอกสารประกอบ” ซึ่งรวมถึง งบประมาณการรายรับและวัตถุประสงค์ กิจกรรม แผนงาน โครงการในแต่ละรายการของการใช้จ่ายงบประมาณให้ชัดเจน รวมทั้งต้องแสดงฐานะการเงิน การคลังของประเทศ ฯลฯ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเงินรายได้เป็นรายได้แผ่นดินนั้น ต้องจัดทำรายงานการรับและการใช้จ่ายเงินดังกล่าวเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกๆปี และให้คณะรัฐมนตรีทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่อไป เป็นต้น โดยกำหนดไว้ในหมวด 8 ว่าด้วยการเงิน การคลังและการงบประมาณ ตั้งแต่มาตรา 166 ถึงมาตรา 170 จึงทำให้หลักการเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณที่เดิมมีเพียงไม่กี่มาตรา กลายเป็นหมวดหนึ่งของรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ประการสำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังกำหนดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ในมาตรา 167 วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้มีกฎหมาย การเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงินระยะปานกลาง การจัดการรายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดหางบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงินและทรัพย์สิน การบัญชี กองทุนสาธารณะ การก่อหนี้หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินหรือภาระทางการเงินของรัฐ หลักเกณฑ์การกำหนดวงเงินสำรองจ่าย ตามหลักการรักษาเสถียรภาพพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม” เพื่อเป็นกรอบในการควบคุมการบริหารและการใช้จ่ายเงินของประเทศและวินัยทางการเงินการคลังด้วย แต่ได้เกิดการรัฐประหารเสียก่อนจึงทำให้มีการตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ อย่างไรก็ตามร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อลงมติเพราะให้ความสำคัญกับเรื่องการคลังและการงบประมาณเป็นอย่างยิ่ง²³

²³ ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, งานสัมมนาทางวิชาการ จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ร่วมกับคณะนิติศาสตร์ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในการประชุมวิชาการระดับชาติ “นิติพัฒน – ธรรมศาสตร์” ครั้งที่ 1 หัวข้อ “กฎหมายกับการปฏิรูปเพื่อการเปลี่ยนผ่านในสังคมไทย” เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 28 มกราคม 2559 ณ ห้องประชุม ดร. สมศักดิ์ และคุณหญิงปัทมา สีสวัสดิ์ตระกูล ชั้น สอง อาคารสยามบรมราชกุมารี สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพมหานคร

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน พบว่าได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะกระทำได้อุญญาไว้ในกฎหมายที่กำหนดไว้เท่านั้น แต่เมื่อพิจารณาถึงแม่บทหลักที่กำหนด “หลักเฉพาะ” และ “ข้อยกเว้น” ในการจ่ายเงินของแผ่นดินกับความสัมพันธ์ของกฎหมายการคลังที่เป็นลักษณะเฉพาะในการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดิน และลักษณะเฉพาะของกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ต้องมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ แล้วต้องกระทำด้วยความระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของเงินแผ่นดิน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักเกณฑ์กระบวนการพิจารณาและมาตรการควบคุมตรวจสอบการจ่ายเงินแผ่นดินที่มีอยู่ อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อประชาชน แล้วต่อประเทศชาติ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

กฎหมายว่าด้วยงบประมาณเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลที่ต้องผ่านการพิจารณาวิเคราะห์ของรัฐสภาเท่านั้น และได้อนุญาตให้กระทำในรูปแบบของ “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” จึงไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความแต่ประการใดเพราะไม่ใช่กฎหมายข้อบังคับของรัฐที่กำหนดความประพฤติของมนุษย์ ที่เป็นบุคคลตามกฎหมายแต่ไม่ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องกระทำภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรืออนุญาตไว้ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณของแผ่นดินต้องปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกำหนด กล่าวคือ จะทำได้ภายในงบประมาณนั้นๆ หากรวมผลปีงบประมาณแล้วไม่ถือเป็นการจ่ายเงินในระบอบงบประมาณแผ่นดินต้องดำเนินการนำส่งคืนคลัง เว้นแต่จากนี้ดำเนินการโดยวิธีการกันเงินไว้เบิกเหลือปีตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้

กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นกฎหมายที่วางระบบให้มีแผนการเงิน งบประมาณของรัฐบาล ในการบริหารงบประมาณ และให้มีการควบคุมงบประมาณอย่างรัดกุมสำหรับในส่วนของราชการทั้งหมด โดยการจ่ายเงินหรือการก่อหนี้ผูกพันเป็นไปตามกำลังเงินแผ่นดินตามมาตรการของเงินประจำงวดและให้มีการประมวลบัญชีและรายงานเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายทั้งสิ้นของแผ่นดิน ปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2543)

1) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ เป็นการโอนรายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่น ในกรณีเช่นนี้จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้เพราะถือว่าเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั่นเอง การโอนงบประมาณจึงมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลโดยกำหนดให้โอนรายการในลักษณะงบลงทุนในทุกงบรายจ่าย ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ไม่สามารถลงนามจัดซื้อจัดจ้างได้ภายในวันที่ 31 มีนาคม ของทุกปี ไม่รวมงบกลาง ไปตั้งจ่ายเป็นงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น

2) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังเป็นกฎหมายที่จัดระบบควบคุมเงินแผ่นดินว่าด้วยเงินคงคลังให้รัดกุม ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมแสดงให้เห็นคำว่า “เงินแผ่นดิน” มีความหมายและนัย ตามข้อเท็จจริงที่กว้างกว่า “เงินคงคลัง” จึงไม่ได้หมายความว่า “เงินแผ่นดิน” คือเงินคงคลังเพียงเท่านั้น เพราะในปัจจุบันยังมีในส่วนของเงินในงบประมาณที่เป็นบรรดาเงินรายได้จากภาษีอากร

ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้ หรืออื่นใดที่หน่วยราชการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย หรือตามระเบียบข้อบังคับ หรือตามอำนาจหน้าที่ หรือตามสัญญาหรือจากการให้ใช้ทรัพย์สินหรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ และส่วนของเงินนอกงบประมาณที่มีใช้เป็นเงินในงบประมาณ แต่มีเงินนอกงบประมาณที่เป็นเงินคงคลัง และเงินนอกงบประมาณที่มีได้เป็นเงินคงคลังที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากงบประมาณรายจ่าย

3) กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพไม่มั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใสและ 3 ารลดตรวจสอบได้ แล้วต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

เห็นได้ว่าตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินแผ่นดิน ที่สามารถกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายทั้ง 5 ฉบับ แต่อย่างไรก็ตาม “ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน จะจ่ายไปก่อนก็ได้” และต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติไว้ จากกรณีดังกล่าวรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายหรือพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป อย่างไรก็ตามเมื่อมีการยืมเงินคงค้างไปดำเนินการใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาลในกรณีที่เป็นเร่งด่วนนั้น รัฐบาลต้องหารายได้มาชดใช้เงินงบประมาณรายจ่ายที่จ่ายไปก่อน ในภายหลัง ตามที่กฎหมายกำหนด โดยตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 140 วรรคแรกตอนท้ายกำหนดไว้

2.7 การมีส่วนร่วมของประชาชน²⁴

ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับออกซ์ฟอร์ดได้คำนิยามไว้ว่า เป็นการมีส่วนร่วมร่วมกับคนอื่นในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง การมีส่วนร่วมโดยมากมักใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้นคำว่ามีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจไม่ว่าเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติความคิดเห็นความสนใจห่วงใยก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัด

²⁴ เรณูมาศ รักษาแก้ว, ‘การมีส่วนร่วมของประชาชน’ <<https://wiki.kpi.ac.th>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน

ความของ การมีส่วนร่วมของประชาชนว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน”²⁵ หมายถึง การที่กลุ่มประชาชนหรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม โดยมีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคม หรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านได้ให้คำนิยามคำว่า “การมีส่วนร่วมของประชาชน” ไว้ เช่น เจมส์ แอล เครยน์ ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า เป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่างๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และจะเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน²⁶

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อยแต่อำนาจควรได้รับจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุกคนได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม²⁷

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน²⁸

ปัทมา สุปก่าปัง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะทั้งในด้านการให้และการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบายการจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อม

²⁵ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการจัดหางาน* (กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน 2550) 1.

²⁶ เจมส์ แอล เครยน์, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม* แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี (โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท 2551) 3.

²⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, *ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)* (สถาบันพระปกเกล้า 2548).

²⁸ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก* (ธรรมดาเพลส 2545).

และทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม การประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น²⁹

ประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน

1) คุณภาพของการตัดสินใจดีขึ้น เนื่องจากกระบวนการปรึกษาหารือกับสาธารณชนจะช่วยสร้างความกระจ่างให้กับวัตถุประสงค์และความต้องการของโครงการหรือนโยบาย และบ่อยครั้งที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนำมาสู่การพิจารณาทางเลือกใหม่ๆที่นั่นจะเป็นคำตอบที่มีประสิทธิผลที่สุด

2) ใช้ต้นทุนน้อยและลดความล่าช้าลง แม้ว่าการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจะต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการตัดสินใจฝ่ายเดียว แต่การตัดสินใจฝ่ายเดียวที่ไม่คำนึงถึงความต้องการแท้จริงของประชาชนนั้น อาจนำมาซึ่งการโต้แย้งคัดค้านหรือการฟ้องร้องกัน มันทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงในระยะยาวเกิดความล่าช้า และนำมาซึ่งความล้มเหลวของโครงการในที่สุด

3) การสร้างฉันทามติ กรณีมีส่วนร่วมของประชาชนจะสร้างข้อตกลงและข้อผูกพันอย่างมั่นคงในระยะยาวระหว่างกลุ่มที่มีความแตกต่างกันช่วยสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มต่างๆ ลดข้อโต้แย้งทางการเมืองและช่วยให้เกิดความชอบธรรมต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

4) การนำไปปฏิบัติง่ายขึ้น การเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทำให้ประชาชนมีความรู้สึกของการเป็นเจ้าของการตัดสินใจนั้น และทันทีที่การตัดสินใจได้เกิดขึ้นพวกเขาก็อยากเห็นมันเกิดผลในทางปฏิบัติและยังอาจเข้ามาช่วยกันอย่ากระตือรือร้นอีกด้วย

5) การหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าที่เลวร้ายที่สุด เพราะการเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆเข้ามาแสดงความต้องการและข้อห่วงกังวลตั้งแต่เริ่มต้นโครงการ จะช่วยลดโอกาสของการโต้แย้งและการแบ่งฝ่าย จะเป็นปัจจัยให้เกิดการเผชิญหน้าอย่างรุนแรงได้

6) การคงไว้ซึ่งความน่าเชื่อถือและความชอบธรรม เนื่องจากกระบวนการตัดสินใจที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จะสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชนและเกิดความชอบธรรมโดยเฉพาะเมื่อต้องมีการตัดสินใจในเรื่องที่มีการโต้แย้งกัน

7) การคาดการณ์ความห่วงกังวลและทัศนคติของสาธารณชน เพราะเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มาทำงานร่วมกับสาธารณชนในกระบวนการมีส่วนร่วมพวกเขาจะได้รับรู้ถึงความห่วงกังวล และมุมมองของสาธารณชนต่อการทำงานขององค์กร ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่สามารถคาดการณ์ปฏิกิริยาตอบสนองของสาธารณชนต่อกระบวนการและการตัดสินใจขององค์กรได้

8) การพัฒนาภาคประชาสังคม ประโยชน์อย่างหนึ่งของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ ทำให้ประชาชนมีความรู้ทั้งในส่วนของเนื้อหาโครงการและกระบวนการตัดสินใจของรัฐ รวมทั้งเป็นการฝึกอบรมผู้นำและทำให้ประชาชนได้เรียนรู้ทักษะการทำงานร่วมกันเพื่อแก้ปัญหาต่างๆและมีประสิทธิภาพในอนาคต³⁰

²⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, *การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 2 บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด 2554) 18.

³⁰ จิราภพ ทวีสูงส่ง, 'ทำไม? "เรา" ต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย' ไทย พีบีเอส,

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน³¹

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วม ของประชาชนมี 3 ประการคือ

- 1) การมีอิสรภาพในการเข้าร่วม หมายถึง การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ
- 2) ความเสมอภาคในการเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึง ทุกคนที่เข้าร่วมต้องมีสิทธิเท่าเทียมกัน
- 3) ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม หมายถึงมีความเข้าใจในเรื่องนั้นๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็ต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน³²

การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจแบ่งได้หลายวิธีขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อสังเกตคือถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามาในส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่

1) ระดับการให้ข้อมูล

ถือเป็นระดับที่ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับหน่วยงานของภาครัฐ และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานภาครัฐกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชน โดยวิธีการต่างๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร การแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ

2) ระดับการปรึกษาหารือ (Consult)

เป็นระดับการมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนจึงมีบทบาทในฐานะการให้ข้อมูล แต่อำนาจตัดสินใจยังเป็นของหน่วยงานภาครัฐ รูปแบบการให้ข้อมูลลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมหรือสัมมนาสาธารณะ

3) การให้ประชาชนเข้ามามีบทบาท (Involve)

เป็นระดับที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การดำเนินโครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ยอมบ้ข้อเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกับประชาชน การมีส่วนร่วมลักษณะนี้มักดำเนินการในรูปแบบการประชุมเชิงปฏิบัติการ

4) การสร้างความร่วมมือ (Collaborate)

<<https://www.thaipbs.or.th/now/content/161>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2567.

³¹ ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 (พิมพ์ครั้งที่ 1 บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด 2552) 16.

³² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ (เชิงอรรถ 29) 18.

เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับสูง โดยประชาชนและภาครัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาภาคประชาชน

5) ระดับการควบคุมโดยประชาชน (Empower)

เป็นระดับที่ให้อำนาจแก่ประชาชนในระดับสูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ รัฐจะดำเนินการตามการตัดสินใจของประชาชน ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับสูงสุดนี้เน้นที่การให้ประชาชนเป็นเจ้าของภารกิจ รัฐเป็นเพียงผู้ส่งเสริมสนับสนุนให้ภารกิจสำเร็จลุล่วงเท่านั้น เช่น การทำประชาคม และการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยกระบวนการประชาคม

ประวัติการพัฒนาการของการมีส่วนร่วม ของประชาชนไทยในอดีต³³

ในระยะ 30 ปีแรกของการเปลี่ยนแปลง การปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย (พ.ศ. 2489 - พ.ศ. 2519)

เป็นช่วงที่ประชาชนได้มีส่วนร่วมเพียงเล็กน้อยเท่านั้น คือ มีส่วนร่วมแค่การเลือกตั้ง ในขณะที่การมีส่วนร่วมรูปแบบอื่นๆเกิดขึ้นน้อยและมักเป็นเรื่องของการเมือง มีการปฏิวัติ รัฐประหาร การประท้วง หรือเดินขบวน เช่น การมีส่วนร่วมของนักศึกษามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อเรียกร้อง มหาวิทยาลัยคินจาจากเหตุการณ์กบฏแมนฮัตตัน (พ.ศ. 2494) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสร้างกระบวนการสันติภาพซึ่งมีเป้าหมายในการต่อต้านสงคราม (พ.ศ. 2495) นักศึกษาและประชาชนเดินขบวนประท้วงการเลือกตั้งสกปรก (พ.ศ. 2500) การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อต่อต้านระบอบเผด็จการทหาร (14 ต.ค. 2516) การมีส่วนร่วมของผู้ใช้แรงงานในการเรียกร้องเรื่องค่าจ้างขั้นต่ำ (พ.ศ. 2517) การมีส่วนร่วมของเกษตรกรในการเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ปัญหาเรื่องหนี้สินและการครอบครองที่ดิน (พ.ศ. 2517) และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการประท้วงรัฐบาล (พ.ศ. 2518 - 2519)

ในระยะ 20 ปีต่อมา (พ.ศ. 2520 - พ.ศ. 2539)

การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ประชาชนกลุ่มต่างๆที่ไม่พอใจรัฐบาลยังคงเกิดขึ้น เช่น การมีส่วนร่วมในการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ลาออก (พ.ศ.2523) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาชาติไทยตามนโยบาย 66/23 และที่สำคัญ คือเหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง ในเดือนพฤษภาคม 2535 ซึ่งมีผู้นำกระบวนการและมีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารส่งผลให้พลังมวลชนเพิ่มมากขึ้น แต่ฝ่ายรัฐกลับใช้แนวปฏิบัติแบบเดิมๆ ทำให้เกิดการใช้ความรุนแรงจนนำมาซึ่งการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐ เป็นผลให้รัฐบาลแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2539 โดยเพิ่มหมวด 12 ว่าด้วย “การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่” กำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีสมาชิก 2 ประเภท คือ ส.ส.ร. ซึ่งเป็นตัวแทนของจังหวัด และ ส.ส.ร. ประเภทนักวิชาการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างรัฐธรรมนูญ (พุทธศักราช 2540)

ในระยะ 10 ปีต่อมา (2540 - 2549)

³³ ถวิลวดี บุรีกุล (เชิงจรด 31) 85 - 93.

ถือได้ว่าเป็นยุคแรกของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเจตนารมณ์เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่ การมีสิทธิได้รับรู้ข่าวสาร ร่วมให้ข้อมูล ปรีกษาหารือ ตัดสินใจ ติดตามตรวจสอบ และถอดถอนผู้ทุจริต อีกทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางนโยบาย มีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับภาคประชาสังคมที่มีความเข้มแข็งมากขึ้น และประชาชนเรียนรู้ที่จะใช้การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆ โดยสันติวิธี จึงมีเหตุการณ์การมีส่วนร่วมของประชาชนที่สำคัญคือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งมีจำนวนถึง 16 ฉบับ การมีส่วนร่วมของกลุ่มประชาสังคมเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิและประโยชน์ของบริษัท การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลาการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยปี พ.ศ. 2548 มีผลให้ แผนการนำการไฟฟ้าฝ่ายผลิตเข้ากระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ต้องมีอันยุติลง การมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การคัดค้านโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนบ่อนอก - บ้านกูด โครงการก่อสร้างธรรมชาติและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย - มาเลเซีย และมีหลายกรณีที่ประชาชนประสบความสำเร็จในการใช้สิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะ จนก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการตัดสินใจของรัฐ เช่น โครงการพัฒนาลุ่มน้ำหนองหาน จังหวัดสกลนคร ที่ประชาชนร่วมกันจัดทำแผนพัฒนาหนองหานและนำเสนอภาครัฐจนได้รับการบรรจุไว้ในแผนพัฒนาจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมี การรวมตัวกันของตัวแทนหน่วยงานจากภาครัฐเอกชน ประชาชน สถาบันการศึกษา และปราชญ์ชาวบ้าน ตั้งเป็นเครือข่ายประชาชนต่อต้านคอร์ปชั่น (คปต) ที่มีผลงานอันถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตโดยแท้จริง ต่อมา ได้เกิดเหตุการณ์การมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ต้องจารึกไว้อีกเหตุการณ์หนึ่ง คือ การที่ประชาชนจำนวนมากออกมาเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีทักษิณชินวัตรลาออกจากตำแหน่ง แต่ในขณะเดียวกันก็มีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งยังคงให้การสนับสนุนรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร อยู่จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ คือ เกิดการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 จนนำไปสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนในการออกเสียงลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบการนำร่างรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยในวันที่ 19 สิงหาคม 2550

สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นอย่างมาก เห็นได้จากการเพิ่มบทบัญญัติหมวด 7 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยตรงของประชาชน เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในกระบวนการทางการเมืองต่างๆ ดังนี้

การเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ ในหมวด 3 และหมวด 5 โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน ตามมาตรา 163

การเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน ตามมาตรา 164 เพื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง หรืออัยการสูงสุด รวมถึง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ออกจากตำแหน่ง ด้วยเหตุที่มีพฤติการณ์

- ร่ำรวยผิดปกติ
- ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่
- ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม
- ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม

ตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างรุนแรง

การออกเสียงประชามติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 165 ในกรณีดังต่อไปนี้

- คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน
- กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

นอกจากการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงแล้วประชาชนยังมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ เช่น

สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน (ส่วนที่ 10) รับรองสิทธิของประชาชนในการ

- รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยราชการ (มาตรา 56)
- การได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการ

หรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว (มาตรา 57) รวมทั้ง

- มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (มาตรา 58)

- สิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์และได้รับแจ้งผลการพิจารณาภายในเวลาอันรวดเร็ว (มาตรา 59)

- สิทธิรวมตัวกันเพื่อพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค (มาตรา 61)

- สิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 62)

เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม (ส่วนที่ 11) คุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ (มาตรา 63) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น (มาตรา 64) การจัดตั้งพรรคการเมือง (มาตรา 65)

สิทธิชุมชน (ส่วนที่ 12) รับรองสิทธิของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา 66) สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครอง ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน (มาตรา 67)

สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (ส่วนที่ 13) ห้ามบุคคลใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 68) และให้สิทธิบุคคลในการต่อต้านโดยสันติวิธีซึ่งการกระทำใดๆที่เป็นไปเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ (มาตรา 69)

สิทธิมีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่น (หมวด 14) ได้แก่ สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 284) สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 285) สิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา 286) ตลอดจน มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มาตรา 287)

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีบทบัญญัติ หมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับในรูปแบบขององค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขา อาชีพที่หลากหลายหรือรูปแบบอื่น

ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้ สามารถแสดงความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่

ส่งเสริมให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

การมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³⁴

1) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบ “การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน”

รูปแบบการให้ข้อมูลข่าวสารเป็นระดับของการมีส่วนร่วมในระดับต้นๆ ของการมีส่วนร่วม ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีความประสงค์จะให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศไทยในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้กำหนดทั้งในแง่ของ “สิทธิ เสรีภาพ และ หน้าที่” ให้แก่ประชาชนชาวไทย เช่น การกำหนดหน้าที่ของปวงชนชาวไทยให้มีหน้าที่พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งชาติ ศาสนาพระมหากษัตริย์ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ป้องกันประเทศ ปฏิบัติตามกฎหมาย เข้ารับการศึกษอบรมในการศึกษาภาคบังคับ รับราชการทหาร เคารพและไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระ ร่วมมือและสนับสนุนการอนุรักษ์และคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เสียภาษีอากร และไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ (มาตรา 50) เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ในส่วนของการที่รัฐจะต้องให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงถือเป็นหน้าที่หลักของรัฐในการส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจอันถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมถึงการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน (มาตรา 78) ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ภาครัฐต้องรายงานหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในการกระทำต่างๆ ที่หลากหลายประเภท เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องประกาศรายชื่อบุคคลที่พรรคการเมืองส่งรายชื่อผู้ที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีให้ประชาชนทราบ (มาตรา 88) รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก (มาตรา 59) รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 63) รายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละคนต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วไป เว้นแต่กรณีการประชุมลับ หรือการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ (มาตรา 120 วรรคสี่) ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเปิดเผยบันทึกการประชุม รายงานการดำเนินการ รายงานการสอบหาข้อเท็จจริง หรือรายงานการศึกษา แล้วแต่กรณี ของคณะกรรมการไต่สวนให้ประชาชนได้ทราบ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี มีมติมิให้เปิดเผย (มาตรา 129 วรรคหก) ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษาหารือร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการ

³⁴ พนารัตน์ มาศฉมาดล, ‘การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรัฐธรรมนูญ 2560’ <<http://wiki.kpi.ac.th>> สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2566.

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎรวุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และเปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย (มาตรา 245 วรรคสอง) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน (มาตรา 274) ในการดำเนินงานในส่วนของท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูล และรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนได้ทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย (มาตรา 253) การปฏิรูปประเทศด้านการเมืองต้องจัดให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองรวมตลอดทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ รู้จักยอมรับในความเห็นทางการเมืองโดยสุจริตที่แตกต่างกันและให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด (มาตรา 258)

2) การมีส่วนร่วมในรูปแบบ “การเข้ามามีบทบาท (Involve)” และ “การสร้างความร่วมมือ (Collaborate)”

การมีส่วนร่วมในรูปแบบการเข้ามามีบทบาทและการสร้างความร่วมมือระหว่างประชาชนกับภาครัฐ เป็นการมีส่วนร่วมในระดับกลางไปจนถึงระดับสูงในรูปแบบการร่วมกำหนดนโยบาย การร่วมวางแผน การเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ และการเข้าร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบการเข้ามามีบทบาทและสร้างความร่วมมือดังนี้

2.1) บทบาทและการมีส่วนร่วมในด้าน “การอนุรักษ์ ฟื้นฟู ภูมิปัญญาท้องถิ่น ตลอดทั้งทรัพยากรธรรมชาติ”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมและจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง (มาตรา 57(1)) ในส่วนของการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในแง่ทรัพยากรธรรมชาติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการอนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการและใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน (มาตรา 57 (2)) ดังนั้นในการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนซึ่งเกี่ยวข้องก่อน (มาตรา 58) นอกจากนี้ เมื่อรัฐต้องดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำและ พลังงานจึงต้องวางแผนเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (มาตรา 72)

2.2) บทบาทและการมีส่วนร่วมในด้าน การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนของการกำหนดนโยบายแห่งรัฐ เพื่อให้ผู้บริหารประเทศมีเป้าหมายในการบริหารประเทศไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจึงต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง (มาตรา 65 วรรคสอง)

2.3) บทบาทและการมีส่วนร่วมในด้าน “การเสนอกฎหมายและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ”

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน (มาตรา 77 วรรคสอง) รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมาย หรือเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีบทบาทและเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจอธิปไตยของตนอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น แยกพิจารณาได้ดังนี้ ก่อนเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตาม หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (มาตรา 133(3)) การเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องมีประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (มาตรา 256(1)) และในกรณีที่เป็นการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่ประชาชนเป็นผู้เสนอต้องเปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อกันได้แสดงความคิดเห็นด้วย (มาตรา 256(4))

2.4) บทบาทและการมีส่วนร่วมในด้าน “การตรวจสอบ”

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนเข้ามามตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ เช่น ในกรณีตามมาตรา 236 กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อ กล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234(1) กล่าวคือ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2.5) บทบาทและการมีส่วนร่วมใน “การแสดงความคิดเห็น”

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน (มาตรา 34) บุคคลซึ่งประกอบวิชาชีพสื่อมวลชนย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพ (มาตรา 35) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ภาครัฐต้องออกกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น และได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำ

หนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศ (มาตรา 178 วรรคสี่)

3) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปแบบ “การให้อำนาจแก่ประชาชน”

การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบการให้อำนาจแก่ประชาชนในระดับที่ให้บทบาทแก่ประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เนื่องจากให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินการต่างๆตามแนวทางของระบอบประชาธิปไตย ฉะนั้น การมีส่วนร่วมที่จะขาดเสียมิได้ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย คือ การเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดรายละเอียดของการมีส่วนร่วมเพื่อให้อำนาจแก่ประชาชนไว้ดังนี้

3.1) การให้อำนาจแก่ประชาชนในการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งเป็นการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการเลือกตั้ง และต้องทำให้การเลือกตั้งสุจริตและเที่ยงธรรมประชาชนจึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการลงสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง การไปใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 95 หรือการลงสมัครเพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภามาตรา 107 การเข้าร่วมสอดส่องดูแลการเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุแห่งการทุจริตการเลือกตั้ง หรือการเข้าร่วมเป็นเจ้าหน้าที่จัดการเลือกตั้งในระดับต่างๆ เช่น กรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง กรรมการนับคะแนน กรรมการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เป็นต้น

นอกจากนี้ยังให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาทุจริตในการเลือกตั้ง โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2561 ว่า “ในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนให้สภาองค์กรชุมชนตามกฎหมายว่าด้วยสภาองค์กรชุมชน ชุมชน รวมตลอดทั้งประชาชนทั่วไป ให้มีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม³⁵

รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งส่วนท้องถิ่นภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 252 วรรคสอง “ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น หรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มีโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การให้อำนาจแก่ประชาชนในการลงประชามติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับมติคณะเสียดังกล่าวจากประชาชนในการให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติเห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญและประเด็นเพิ่มเติม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติในประเด็นเพิ่มเติม แล้วได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วยผลการออกเสียงประชามติแล้วหรือไม่ ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางส่วน และคณะกรรมการร่าง

³⁵ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย* (สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2561) 32.

รัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีขอรับพระราชทานร่างรัฐธรรมนูญนั้นคืนมาแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางประเด็นได้ เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จนายกรัฐมนตรีจึงนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสืบไป ทรงพระราชดำริว่าสมควรพระราชทานพระราชนุมัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเกี่ยวกับการออกเสียงประชามติของประชาชนไว้ดังกรณีต่อไปนี้

การกำหนดให้เป็นหน้าที่ประชาชนในการไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระ โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ (มาตรา 50(7)) การขอประชามติจากประชาชนในกรณีมีเหตุอันสมควร คณะรัฐมนตรีจะขอให้มีการออกเสียงประชามติในเรื่องใดอันมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลใดก็ได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 166) ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจจัดให้มีการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ (มาตรา 224(1)) ตลอดทั้งการควบคุมดูแลการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มาตรา 224(2) และหากการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งระงับยับยั้งได้ แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้ง หรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย (มาตรา 224(3))

ด้านการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 256(8))

ด้านการปฏิรูปประเทศ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การปฏิรูปด้านการเมืองต้องจัดให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งและออกเสียงประชามติโดยอิสระปราศจากการครอบงำไม่ว่าด้วยทางใด (มาตรา 258(1))

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ว่าจะเป็นฉบับ 2540, 2550, หรือ 2560 ได้มีการบัญญัติรับรองให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการกำหนดนโยบาย ออกกฎหมายที่จะมีผลกระทบต่อตัวเองหรือชุมชน ในรัฐธรรมนูญ ปี 2560 เขียนคำว่า “มีส่วนร่วม” ไว้ถึง 22 ครั้ง ฉบับปี 2550 เขียนไว้ 34 ครั้ง และฉบับปี 2540 เขียนไว้ 9 ครั้ง แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่ค่อยรู้ว่ารัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิของให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในเรื่องใดบ้าง ยิ่งเป็นเรื่องของการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยราชการแล้ว ยิ่งเป็นเรื่องยากและไกลเกินกว่าที่ประชาชนจะเข้าไปมีส่วนร่วม ไม่ว่าจะในขั้นตอนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน หรือการใช้งบประมาณแผ่นดิน ทั้งที่งบประมาณแผ่นดินนั้นได้มาจากภาษีของประชาชน

2.8 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

ในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยสมัยใหม่แนวคิดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐถือเป็นกระบวนการทางการเมืองที่มีความสำคัญ ในกรณีของประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความชัดเจนโดยมุ่งสู่การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมืองในการตรวจสอบอำนาจรัฐด้วยการสร้างกลไกองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ตามแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) เกิดจากการสละอำนาจอส่วนตัวของมนุษย์หรือปัจเจกบุคคลที่มารวมกันเป็นสังคมให้แก่องค์กรผู้ใช้อำนาจแทนปวงชนจึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลหรือองค์กรซึ่งเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยให้ใช้อำนาจผิดไปจากวัตถุประสงค์ และยังเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนไม่ให้ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบ³⁶

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะหากรัฐสนับสนุนให้มีการตรวจสอบที่เข้มข้นย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน การทุจริตจะเกิดขึ้นได้ยาก ความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนย่อมมีน้อยลงอันเป็นผลดีต่อการบริหารจัดการประเทศ

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึงหลักการบริหารจัดการที่ดีอันเกี่ยวข้องกับนโยบายของส่วนราชการและพฤติกรรมของบุคลากรในองค์กร สำหรับรัฐบาลไทยได้วางหลักของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีไว้ว่าต้องประกอบด้วยหลักการ 6 ประการ ได้แก่

หลักนิติธรรม หมายถึงการตรากฎหมาย กฎ กติกาที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้เป็นไปตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้ คำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก

1) หลักคุณธรรม หมายถึงการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเอง เพื่อให้มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต

2) หลักความโปร่งใส หมายถึงสุจริตไม่คดโกงหรือมีความหมายตรงกันข้ามกับการทุจริตคอร์รัปชัน

3) หลักการมีส่วนร่วม หมายถึงการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง และทางการบริหาร การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร การให้ข้อมูลแก่ประชาชน การแสดงความคิดเห็น การให้คำปรึกษา การร่วมวางแผน การร่วมปฏิบัติ และการรวมควบคุมงานสาธารณะ

4) หลักสำนึกรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนัก ในสิทธิหน้าที่ สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจต่อปัญหาสาธารณะ ความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหาสาธารณะ การเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบต่อผลกระทบของตน

³⁶ ยุทธพงศ์ อิศรชัย, 'การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ' <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การใช้อำนาจรัฐ>> สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2567.

5) หลักความคุ้มค่า ไปถึงการบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่า รวมถึงการพัฒนาระบบราชการธรรมาภิบาลให้ยั่งยืน โดยมุ่งประโยชน์สูงสุด³⁷

2.9 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

หลักการตรวจสอบได้ เป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้มีการกำหนดหน้าที่ ให้ฝ่ายบริหารต้องจัดทำรายงานการบริหารและบัญชีการเงินเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 74 รวมถึงการเรียกร้องให้มืองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการบริหารงบประมาณ อาจแบ่งการควบคุมตรวจสอบงบประมาณออกได้เป็น 2 ประเภท คือ³⁸

1) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร ได้แก่ การตรวจสอบประวัติสำนักงานงบประมาณ³⁹ และกระทรวงการคลัง⁴⁰ การตรวจสอบลักษณะนี้ มีจุดเด่นคือ ความรวดเร็วและคล่องตัว เนื่องจากผู้ตรวจสอบอยู่ในกระบวนการบริหารงบประมาณหากพบความผิดปกติหรือความไม่เหมาะสมใดๆก็สามารถสั่งการได้ทันทีแต่การตรวจสอบเช่นนี้อาจขาดความเป็นกลางและโปร่งใส

2) การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร ที่สำคัญได้แก่ การตรวจสอบโดย “ฝ่ายนิติบัญญัติ” ผ่านกระบวนการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ก่อนการอนุมัติงบประมาณสมาชิกรัฐสภาที่มีสิทธิซักถามรัฐบาลได้ว่ารัฐบาลจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายในเรื่องอะไร และเมื่อใช้จ่ายไปแล้วก็ต้องถูกตรวจสอบว่าเป็นไปตามที่รัฐสภาอนุมัติหรือไม่ หากมีความผิดพลาดหรือบกพร่องร้ายแรงสมาชิกรัฐสภาก็อาจลงมติไม่ไว้วางใจได้ส่งผลให้รัฐบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไป และยังรวมไปถึงการตรวจสอบโดย “สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางโดยในกรณีนี้ควรยึดแนวทางขององค์การระหว่างประเทศแห่งสถาบันตรวจสอบสูงสุด (The international Organisation of Supreme Audit Institution : INTOSAI) โดยในการประชุมระหว่างประเทศสมาชิกซึ่งประเทศไทยเองก็เป็นสมาชิก เมื่อ พ.ศ. 2520 การจัดทำแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น คือ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts)” ประเทศไทยเองในฐานะสมาชิกก็ต้องนำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้ด้วย และควรต้องบัญญัติรับรองหลักการเช่นนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญ

³⁷ นิยม รัฐอมฤต, ‘ธรรมาภิบาล’ <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล>> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2567.

³⁸ อนุชา อธิรเสนา, ‘หลักการพื้นฐานสำคัญสำหรับกระบวนการงบประมาณภาครัฐ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา’ วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 2, พ.ศ. 2561, 176 ถึง 180, <<https://ojs.lib.buu.ac.th/index.php/law/article/view/5666>> สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2567.

³⁹ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 และมาตรา 19 (3) – (4)

⁴⁰ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 37 และมาตรา 38

2.10 หลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

ปริญญาลิมา ได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินนั้นเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในระบบการควบคุมตรวจสอบการบริหารการคลังของภาครัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อเผยให้เห็นถึงการดำเนินการที่ออกห่างจากมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับและฝ่าฝืนหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และหลักความประหยัด (Economy of financial management) การตรวจเงินแผ่นดินจะช่วยเพิ่มความเป็นไปได้ในการนำไปสู่การดำเนินการที่ถูกต้อง จะดำเนินการกับผู้ที่เกี่ยวข้องให้รับผิดชอบต่อการกระทำ การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าชดเชยและหาทางป้องกันมิให้มีการดำเนินการเช่นนั้นอีกหรืออย่างน้อยก็เกิดขึ้นได้ยากขึ้น⁴¹

รูปแบบของการตรวจเงินแผ่นดิน ในปัจจุบันองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของประเทศต่างๆ มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ บุคคลคนเดียว คณะบุคคล และศาล ซึ่งประเทศไทยใช้รูปแบบคณะบุคคล ที่เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”⁴² ทั้งนี้ ปริญญาลิมาไม่ได้ระบุว่าองค์กรตรวจเงินแผ่นดินควรเป็นรูปแบบใดหรือรูปแบบใดมีข้อดีหรือข้อด้อยกว่ากันอย่างไร แต่สิ่งที่ปริญญาลิมาให้ความสำคัญ คือ องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้องมีความเป็นอิสระ ในแง่ของการจัดการองค์กร บุคลากร การเงิน และการปฏิบัติหน้าที่

⁴¹ Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts Part 1 Section 1

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 238 ถึง มาตรา 243

บทที่ 3

ระบบงบประมาณแผ่นดินและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินงบประมาณของต่างประเทศและของประเทศไทย

สารนิพนธ์ฉบับนี้จะกล่าวถึงระบบงบประมาณและหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส ซึ่งสำหรับประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นประเทศที่มีอิทธิพลต่อการออกแบบระบบงบประมาณแผ่นดินและการจัดตั้งสถาบันหรือองค์กรทางการคลังของประเทศไทย ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณในประเทศไทย พ.ศ. 2502 ที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และในปี พ.ศ. 2556 ประเทศไทยได้มีการนำแนวความคิดในการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีต้นแบบมาจากสำนักงานงบประมาณของสภาองเกรส เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้แก่รัฐสภาในการอนุมัติ และควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน และของประเทศฝรั่งเศส กฎหมายมหาชนของประเทศฝรั่งเศสมีอิทธิพลอย่างมาก ต่อระบบกฎหมายมหาชนของประเทศไทย ซึ่งรวมถึงกฎหมายการคลังด้วย กฎหมายการคลังของประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นต้นแบบในการพัฒนากฎหมายการคลังของประเทศไทยในหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการควบคุมตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน อันจะเห็นได้จากการรับแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสในการจัดตั้งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง และกำหนดโทษปรับทางปกครองที่มีต้นแบบมาจากศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส

3.1 ระบบงบประมาณแผ่นดินและองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเริ่มขึ้นในปี ค.ศ.1921 (พ.ศ.2464) โดยในปีนั้นได้มีการตราบัญญัติ การงบประมาณและการบัญชี (The Budget and Accounting Act of 1921) ด้วยเหตุนี้ทำให้ฝ่ายบริหารมีเครื่องมือในการตรวจสอบ และควบคุมการบริหารงานเพิ่มขึ้น ซึ่งก่อนปี ค.ศ.1921 การจัดการงบประมาณในประเทศสหรัฐอเมริกายังไม่มีการทำกันอย่างจริงจัง เนื่องจากในสมัยก่อนจำนวนงบประมาณยังมีไม่มาก และการอนุมัติกฎหมายงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่ได้ทำโดยมีเป้าหมายทางเศรษฐกิจระยะยาวดังเช่นปัจจุบัน⁴³

พัฒนาการของระบบงบประมาณ สหรัฐอเมริกานั้นแบ่งออกเป็น 5 ยุคด้วยกัน

ยุคที่ 1 ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budgeting system) ซึ่งเป็นระบบที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าการให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการงบประมาณและผลสำเร็จ

⁴³ นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์, 'อิทธิพลการเมืองในการบริหารงบประมาณ' วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, เล่มที่ 1, ปีที่ 3, (มกราคม-มีนาคม 2534) 140.

จากการใช้เงินงบประมาณในสมัยนั้นจึงถูกใช้เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารทุจริตในการใช้เงิน การแสดงรายละเอียดของการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นหัวใจสำคัญของระบบงบประมาณแบบนี้⁴⁴

ยุคที่ 2 เมื่อสหรัฐอเมริกาได้มีการใช้งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นครั้งแรก อันเป็นผลจากการศึกษาการปฏิรูบบงบประมาณในสมัยของประธานาธิบดี Hoover และสมัยของประธานาธิบดี Roosevelt ระบบงบประมาณแบบนี้ก็ไม่ใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานที่ใช้ในปัจจุบัน หากแต่เป็นระบบงบประมาณที่ทางตำราเรียกว่า “ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแบบดั้งเดิม หรือ Traditional performance budget” ซึ่งระบบงบประมาณแบบนี้เน้นการบริหารจัดการเป็นสำคัญ⁴⁵ ระบบงบประมาณแบบนี้จะเน้นการกำหนดวัตถุประสงค์ของโครงการ กิจกรรมและผลสำเร็จของงานในระดับของผลผลิต (Output) โดยเน้นการควบคุมการบริหารจัดการและเทคนิคในการบริหารจัดการเพื่อให้ได้ประสิทธิภาพ (Management control and technical efficiency) ปัจจุบันระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานของสหรัฐอเมริกานั่นที่ผลสำเร็จของงานในระดับผลลัพธ์ที่ได้รับจากการใช้เงิน และเน้นการจัดสรรงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพมากกว่าการควบคุมเทคนิคการบริหารจัดการแบบเดิม

ยุคที่ 3 สหรัฐอเมริกาใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planing-Programming Budget System : PPBS) ในยุคของประธานาธิบดี Johnson หน่วยงานต่างๆ ได้นำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ในปี ค.ศ.1965 (พ.ศ.2508) ระบบงบประมาณแบบนี้ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดทางการคลังมหาชนในยุคการแทรกแซงโดยรัฐ ซึ่งระบบนี้เป็นระบบที่สนับสนุนการวางแผน โดยผสมรวมการวางแผนและระบบงบประมาณเข้าเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยใช้เทคนิคในการวิเคราะห์การดำเนินงาน และเทคนิคในการวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ตอบแทน ซึ่งระบบนี้ทำให้ผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจกำหนดนโยบายหรือรับผิดชอบการดำเนินงานนั้นมีข้อมูลเปรียบเทียบถึงค่าใช้จ่ายกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ ทำให้สามารถพิจารณาทางเลือกจากเป้าหมายที่จะเกิดขึ้นในแต่ละนโยบายได้

ในยุคที่ 4 สหรัฐอเมริกาได้นำระบบงบประมาณแบบฐานศูนย์ (Zero-based budgeting system : ZBB) ระบบนี้เป็นระบบที่จัดสรรงบประมาณตามผลที่คาดว่าจะได้รับ โดยการจัดทำงบประมาณนั้นจะไม่พิจารณาจำนวนงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในปีที่แล้วมา แต่จะพิจารณาบนฐานของปีปัจจุบัน โดยเปรียบเสมือนว่ากิจกรรมทุกกิจกรรมของหน่วยงานเป็นกิจกรรมที่เกิดขึ้นใหม่ หรือโดยเริ่มต้นจาก ศูนย์ สหรัฐอเมริกานำระบบนี้มาใช้กับงบประมาณระดับสหพันธรัฐ และระดับมลรัฐในบางมลรัฐ ใน ค.ศ.1976 (พ.ศ. 2519)ในยุคของประธานาธิบดี Carter

ในยุคที่ 5 หรือยุคปัจจุบันสหรัฐอเมริกาใช้ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (New Performance Based Budgeting System) ซึ่งพัฒนามาจากระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานแบบเดิม ซึ่งประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) รวมทั้งสหรัฐอเมริกาได้นำระบบ

⁴⁴ Allen Schick, ‘The road to PPB: The stage of budget Reform’ Public Administration Review, 4, 26, (December 1966) 243.

⁴⁵ John L. mikesell, *Fiscal Administration : Analysis and Application for public Sector*, 9

งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งระบบนี้มีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1. การนิยามและการกำหนดผลลัพธ์และผลผลิต (Outcomes and Outputs) ของทุกโครงการหรือทุกหน่วยงาน 2. ผ่อนคลายความเข้มงวดในการควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือเงินงบประมาณ (Inputs) และส่งเสริมให้มีความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ 3. มีความเชื่อมโยงระหว่างผลลัพธ์และผลผลิต (Outcomes and Outputs) กับการอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ⁴⁶

หลักกฎหมายว่าด้วยการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา

การควบคุมระหว่างการบริหารงบประมาณ

การตรวจสอบก่อนการใช้จ่ายงบประมาณทำโดยสภาองเกรส โดยการแจ้งให้ทราบก่อนมีการใช้จ่ายโดยสภาองเกรสมีอำนาจในการระงับการใช้จ่ายงบประมาณในบางกรณี นอกจากนี้ฝ่ายบริหารโดยสำนักงบประมาณจะมีบทบาทในการควบคุมการบริหารงบประมาณของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐได้อีกด้วย

การแจ้งต่อสภาองเกรส และอำนาจของสภาองเกรสในการระงับการใช้จ่าย (Congressional Notification and Holds)

สภาองเกรสสามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณได้ โดยการกำหนดให้หน่วยงานต้องแจ้งต่อสภาองเกรสก่อนจะมีการก่อก่อนหน้าผู้กัก หรือจ่ายเงินสำหรับรายจ่ายบางประเภท โดยหน้าที่ในการแจ้งต่อสภาองเกรสนั้นมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญติงงบประมาณรายจ่ายประจำปีฉบับต่างๆ หรือกฎหมายอื่น เช่น รัฐบัญญัติการสนับสนุนด้านการต่างประเทศ ค.ศ. 1961(พ.ศ.2504)⁴⁷ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศต้องทำหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการสภาองเกรสที่เกี่ยวข้อง (ได้แก่ คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรด้านการต่างประเทศ คณะกรรมการของวุฒิสภาด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศคณะกรรมการจัดสรรงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา) อย่างน้อย 15 วันก่อนที่จะมีการก่อก่อนหน้าผู้กักหรือจ่ายเงิน เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการต่างประเทศบางรายการที่กฎหมายกำหนด

เมื่อสภาองเกรสได้รับการแจ้งแล้ว คณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง หรือหลายชุดที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมอาจพิจารณาสั่งให้หน่วยงานระงับการก่อก่อนหน้าผู้กักรายจ่ายรายการที่อาจมีข้อโต้แย้งจนกว่าคณะกรรมการเห็นสมควรให้ดำเนินการต่อไปได้ จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐในการแจ้งธุรกรรมการก่อก่อนหน้าผู้กักหรือการจ่ายเงินต่อสภาองเกรสเกิดจากการมีกฎหมายกำหนด แต่การระงับธุรกรรมการก่อก่อนหน้าผู้กัก หรือการจ่ายเงินงบประมาณไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของการมีกฎหมายกำหนดแต่อย่างใด

⁴⁶ สุปรียา แก้วละเอียด, *กฎหมายงบประมาณแผ่นดินของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส* (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

⁴⁷ รัฐบัญญัติการสนับสนุนด้านการต่างประเทศ ค.ศ.1961 ได้มีการรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S.C.) ใน Title 22 ตั้งแต่มาตรา 2151

กล่าวคือ ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจคณะกรรมการสภาคองเกรสในการระงับธุรกรรมดังกล่าวเป็นเพียงแนวปฏิบัติระหว่างคณะกรรมการสภา คองเกรสกับหน่วยงานระดับสหพันธรัฐเท่านั้น ดังนั้นในทางทฤษฎี แม้ว่าคณะกรรมการสภาคองเกรสชุดใดชุดหนึ่ง หรือหลายชุดจะสั่งให้หน่วยงานระงับการก่อกวนผู้กักพัน หรือการจ่ายเงินงบประมาณแต่หน่วยงานยังคงมีอำนาจที่จะดำเนินการดังกล่าวได้

การควบคุมการบริหารงบประมาณ (Management Control)

งบประมาณของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐวางอยู่บนหลักการของการตรวจสอบภายใน หรืออีกอย่างว่าการควบคุมการบริหารจัดการภายใต้หลักการดังกล่าวผู้บริหารหน่วยงานมีหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อการใช้งบประมาณที่ได้จัดสรรอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพและจะต้องมีการรายงานผลการดำเนินงาน และรายการทางการเงินอย่างถูกต้องด้วย ก่อนหน้าปี ค.ศ.1950 (พ.ศ.2493) หน่วยงานระดับสหพันธรัฐจะต้องขออนุมัติการเบิกจ่ายเงินจากองค์กรภายนอก กล่าวคือ เป็นการควบคุมตรวจสอบก่อนการเบิกจ่ายโดยองค์กรภายนอก (ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบก่อนการเบิกจ่ายของหน่วยงาน แต่ต่อมาได้ยกเลิกไป) ในปัจจุบันนี้หน่วยงานระดับสหพันธรัฐแต่ละหน่วยงานจะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบก่อนการเบิกจ่ายด้วยตัวเอง โดยตรวจสอบว่ารายการที่ขออนุมัติเบิกจ่ายนั้นอยู่ในวงเงินที่ได้รับการอนุมัติ และมีงบประมาณเพียงพอหรือไม่ รายการที่ขออนุมัติเบิกจ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้และเป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับหรือไม่

เห็นได้ว่าหน่วยงานระดับสหพันธรัฐแต่ละหน่วยงานทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบภายในไม่ว่าจะเป็นผู้ตรวจสอบก่อนการเบิกจ่ายธุรกรรมทางการเงินของตน เป็นผู้บันทึกบัญชี แล้วเก็บรักษาประเทศต่างๆของตน ตลอดจนทำรายงานประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณของตนเอง ด้วยเหตุนี้ รัฐบัญญัติความซื่อสัตย์ทางการเงินของผู้บริหารหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ ค.ศ.1982 (พ.ศ.2525) (The Federal Managers' Financial Integrity Act of 1982) จึงกำหนดให้หน่วยงานระดับสหพันธรัฐทุกหน่วยงานจะต้องสร้างระบบการควบคุม ตรวจสอบภายในซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานการตรวจสอบที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐต้องเป็นการประกันความเป็นเหตุเป็นผลของการตรวจสอบภายใน กล่าวคือ ระบบควบคุมการบริหารจัดการหรือการตรวจสอบภายในควรเป็นหลักประกันว่า การก่อกวนผู้กักพัน ค่าใช้จ่ายต่างๆ จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การใช้จ่ายเงินทรัพย์สิน และสินทรัพย์อื่นๆต้องปลอดจากการทุจริต ไม่ฟุ่มเฟือยไม่มีการสูญเสียรวมทั้งจะต้องมีการบันทึกรายรับและรายจ่ายอย่างถูกต้องเหมาะสมด้วย จะเห็นได้ว่า รัฐบัญญัติความซื่อสัตย์ทางการเงินของผู้บริหารหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ ค.ศ. 1982 เป็นกฎหมายสำคัญที่ควบคุมการบริหารงบประมาณของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานในการป้องกัน ระบบการเงิน การคลัง การบัญชี และการจ่ายเงินเดือน จากการทุจริต⁴⁸

สำนักงานงบประมาณและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินยังร่วมกันกำหนด หลักเกณฑ์ในการควบคุม ตรวจสอบภายในโดยมีการออกระเบียบสำนักงานงบประมาณที่ A-123 (OMB Circular A-123) (มีการแก้ไข

⁴⁸ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 46).

เพิ่มเติมใน ค.ศ.2005) (พ.ศ.2548) เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยระเบียบสำนักงบประมาณที่ A-123 เน้นให้ผู้บริหารหน่วยงานต้องมีความรับผิดชอบต่อการดำเนินการตามภารกิจให้บรรลุผลสำเร็จโดยไม่มีการทุจริตและไม่บิดเบือนการใช้อำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณ การควบคุมการบริหารงบประมาณแบบเดียวกันนี้ได้นำไปใช้กับรัฐบาลในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นด้วย โดยระเบียบสำนักงบประมาณนี้กำหนดให้ผู้บริหารของหน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อการควบคุมการตรวจสอบภายในโดย 1) พัฒนาและบังคับใช้ระบบการควบคุมการตรวจสอบภายในที่เหมาะสม และคุ้มค่าเพื่อการบริหารจัดการการบรรลุผลสำเร็จ 2) ประเมินว่าระบบการควบคุมการตรวจสอบภายในมีระดับที่เพียงพอหรือไม่ 3) ประเมินและตรวจสอบรายงานทางการเงินของหน่วยงาน 4) ระบุสิ่งที่ต้องได้รับการปรับปรุง 5) แก้ไขปรับปรุงการดำเนินการ 6) ทำรายงานการควบคุมตรวจสอบภายในประจำปี นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวยังกำหนดให้หัวหน้าขององค์กรรัฐวิสาหกิจทั้งหลายต้องลงนามในรายงานการควบคุมตรวจสอบภายในประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายใน รายงานทางการเงินของหน่วยงานรายงานการตรวจสอบภายในประจำปีดังกล่าวเป็นการสรุปความเห็นของหัวหน้าองค์กรว่า โดยภาพรวมแล้วการตรวจสอบภายในเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมเพียงใด⁴⁹

นอกจากนี้ สำนักงานงบประมาณยังมีหน้าที่ร่วมกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการกำหนดมาตรฐานการบัญชีที่หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม สำนักงานงบประมาณได้มีการออกระเบียบสำนักงบประมาณที่ A-127 มาตรฐานการบัญชีภาครัฐที่ใช้บังคับกับหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ

เห็นได้ว่า สำนักงานงบประมาณนอกจากจะมีหน้าที่หลักในได้ของการจัดทำงบประมาณแล้วยังมีหน้าที่สำคัญในการควบคุมการบริหารงบประมาณของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐอีกด้วย กล่าวคือ สำนักงานงบประมาณมีบทบาทในการควบคุมการบริหารงบประมาณของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐอีกด้วย กล่าวคือ สำนักงานงบประมาณมีบทบาทในการควบคุมการบริหารงบประมาณของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ โดยการออกกฎระเบียบทางงบประมาณต่างๆที่หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม เช่น ระเบียบการจ่ายเงินค่าเดินทางไปราชการ เป็นต้น รวมทั้งมีหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎระเบียบเหล่านั้นด้วย นอกจากนี้สำนักงานงบประมาณยังมีบทบาทในการสนับสนุนและส่งเสริมการบริหารจัดการงบประมาณที่ดีด้วย โดยสำนักงานงบประมาณจะให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานในการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการทางงบประมาณของหน่วยงาน การศึกษาองค์กรและบริหารจัดการของหน่วยงาน

การควบคุมตรวจสอบงบประมาณเป็นการตรวจสอบหลังจากที่มีการใช้เงินงบประมาณ⁵⁰

ในอดีตประเทศสหรัฐอเมริกาจัดตั้งองค์กรควบคุมตรวจสอบภายนอก (External control) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระจากฝ่ายบริหารมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร ใน ค.ศ.1814 (พ.ศ.2357) สภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้น คือ คณะกรรมการด้านรายจ่ายสาธารณะ หรือ Standing Committee for Public Expenditure เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน

⁴⁹ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 46).

⁵⁰ เพิ่งอ้าง.

งบประมาณแผ่นดิน และต่อมาใน ค.ศ.1816 (พ.ศ.2359) ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการในลักษณะดังกล่าว อีกหลายคณะเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานในฝ่ายบริหารต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบการใช้งบประมาณของคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและขาดแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจน (ทั้งนี้คณะกรรมการดังกล่าวยังคงทำหน้าที่จนถึงปี ค.ศ.1920) (พ.ศ.2463)

ต่อมาในช่วง ค.ศ. 1894 (พ.ศ.2437) ได้มีการกำหนดให้มีผู้ตรวจสอบด้านการคลัง (Treasury Auditors: TA) เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบให้มีความเป็นระบบมากยิ่งขึ้น โดยข้อสรุปและข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบของ TA จะถูกส่งไปยังผู้ตรวจสอบทางบัญชีของกระทรวงการคลัง (Comptroller of the treasury) เพื่อพิจารณาว่ามีการใช้จ่ายงบประมาณที่ผิดกฎหมายหรือไม่ จะเห็นได้ว่าข้อสรุปของการตรวจสอบของ TA เปรียบเสมือนกับข้อร้องเรียน ต่อผู้ตรวจสอบทางบัญชีของกระทรวงการคลัง ผลการพิสูจน์ของผู้ตรวจสอบทางบัญชีของกระทรวงการคลังจะมีผลต่อหน่วยงานให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ รายงานของ TA และ Comptroller จะถูกรวบรวมและเสนอให้กับคณะกรรมการงบประมาณของรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งนำไปสู่การควบคุมตรวจสอบทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตามถึงจะมีระบบการตรวจสอบและรายงานผลดังกล่าวมาแล้ว แต่ทั้ง TA และ Comptroller ล้วนเป็นองค์กรที่สังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร จึงทำให้ระบบการตรวจสอบและรายงานไม่สามารถสร้างความมั่นใจ และความน่าเชื่อถือได้เหมือนกับการตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระหรือองค์กรอิสระ⁵¹

ใน ค.ศ.1921(พ.ศ.2464) เพื่อแก้ปัญหาความไม่เป็นอิสระของหน่วยงานที่จะตรวจสอบการใช้งบประมาณ จึงตั้งหน่วยงานอิสระหรือองค์กรอิสระขึ้น โดยได้ออกรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ.1921(พ.ศ.2464) (The Budget and Accounting of 1921) ถือเป็นกฎหมายที่สำคัญเนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีสถาบันทางการคลังของชาติ คือ สำนักงานงบประมาณ และที่กฎหมายฉบับดังกล่าวยังได้มีการจัดตั้ง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสหรัฐอเมริกา (Government Accounting Office: GAO) เป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการแก้ไขข้อจำกัดในการตรวจสอบในอดีตที่ผ่านมา รัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ.1921(พ.ศ.2464) จึงยกเลิกระบบตรวจสอบแบบเดิม⁵²โดยกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานสังกัดสภาองเกรส ทำหน้าที่ตรวจสอบเอกสารทางบัญชีต่างๆ และการรายงานทางการเงินทั้งด้านรายรับและรายจ่าย รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐให้มีความโปร่งใสและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้วรายงานให้สภาองเกรสทราบ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller General of the United state: CG) เป็นหัวหน้าหน่วยงาน ทั้งนี้ GAO ถูก

⁵¹ ขวลิต ศรีโณมงาม, 'ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา' (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541) 40-41.

⁵² บทบัญญัติต่างๆที่เกี่ยวกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศสหรัฐอเมริกาตามรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ.1921 ได้มีการรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา (U.S.C.) ใน title 31 มาตรา 701 และ มาตรา 3511 และมาตราต่อมา

จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานตรวจสอบการเงินแผ่นดินที่สนับสนุนการทำงานของสภาองเกรสในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร บ่อยครั้งที่ GAO มักถูกเรียกว่า “Congressional Watchdog” สุนัขเฝ้ายามของสภาองเกรส หรือ “Investigative arm of Congress” มือตรวจสอบที่สำคัญของสภาองเกรส⁵³

บทบาทหลักของ GAO ตามรัฐบัญญัติการงบประมาณและการบัญชี ค.ศ.1921(พ.ศ.2464) คือ ตรวจสอบสืบสวนหน่วยงานของรัฐบาลเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินและการดำเนินการเกี่ยวกับเงินแผ่นดิน แล้วรายงานให้สภาองเกรสทราบ โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆของหน่วยงานที่รับการตรวจสอบได้ โดยเรียกให้ส่งเอกสารและหลักฐานต่างๆของหน่วยงานให้กับ GAO เพื่อทำการตรวจสอบก็ได้ ทั้งนี้ สภาองเกรสอาจขอให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการตรวจสอบเป็นกรณีพิเศษแล้วรายงานให้สภาองเกรสทราบได้ นอกจากนี้ GAO ยังมีหน้าที่ให้คำแนะนำต่อสภาองเกรสในประเด็นข้อกฎหมาย เช่น การรายงานว่าหน่วยรับการตรวจสอบได้ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับหรือไม่ การให้ความเห็นทางกฎหมายแก่สภาองเกรสในกรณีที่รัฐบาลทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ

หลังจากที่มีการจัดตั้ง GAO ขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้ระบบการตรวจเงินแผ่นดิน ของประเทศสหรัฐอเมริกามีการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงอยู่หลายครั้ง จากการออกกฎหมายหลายฉบับที่ส่งผลให้มีการขยายอำนาจของ GAO ซึ่งทำให้บทบาท GAO มีความสำคัญมากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การออกรัฐบัญญัติการปรับปรุงโครงสร้างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ค.ศ.1946 (พ.ศ.2489) การเพิ่มอำนาจและความเป็นอิสระของ GAO โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวให้อำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการวิเคราะห์และให้ความเห็นต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง ซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจต่างๆด้วย เพื่อช่วยสภาองเกรสในการประเมินว่าค่าใช้จ่ายแผ่นดินเป็นไปอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพหรือไม่ โดยในปี ค.ศ.1970 (พ.ศ.2513) สภาองเกรสได้ขยายอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นของ GAO ไปยังคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาชุดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังด้วย เป็นการสร้างความเข้มแข็งในการประเมินและตรวจสอบการดำเนินการตามแผนงานของหน่วยงานต่างๆอีกด้วย จะเห็นได้ว่า GAO มีบทบาทในการตรวจสอบการดำเนินงานหรือตรวจสอบเชิงประสิทธิภาพ (Performance Audit) มากขึ้น จากแต่เดิมที่เน้นการตรวจสอบความถูกต้องของการเบิกจ่ายหรือการตรวจสอบทางบัญชี (Compliance Audit) ของหน่วยงานเป็นหลัก

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1980 (พ.ศ.2523) (The General Accounting Office Act of 1980) ได้ขยายอำนาจให้ GAO ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินกลับของหน่วยงานตามที่ปกติจะลงนามจ่ายเงินโดยประธานาธิบดีหรือหัวหน้าหน่วยงานเท่านั้น ซึ่งจะไม่มีเปิดเผย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดมาตรการที่ GAO สามารถเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ คู่สัญญาของหน่วยงานของรัฐ ผู้ค้าประกัน ตลอดจนให้อำนาจแก่ GAO ขอให้ศาลบังคับให้หน่วยงานดังกล่าวส่งเอกสารหรือมาให้การ ทั้งนี้

⁵³ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 46) 83-84.

กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดกระบวนการที่ให้ ประธานสภาองเกรสสามารถเสนอชื่อผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการและรองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานาธิบดีได้

นอกจากนี้ เมื่อมีการตั้งผู้ตรวจราชการขึ้นในกระทรวงต่างๆและในหน่วยงานระดับ สหพันธรัฐอื่นๆที่สำคัญ (Inspector General) ตามรัฐบัญญัติผู้ตรวจราชการ ค.ศ.1978 (Inspector General Act 1978) ผู้ตรวจราชการมีหน้าที่ในการตรวจสอบด้านการเงิน และสืบสวนการกระทำที่เป็นการทุจริตหรือประพฤตินิชอบ โดยจะรายงานไปยังหัวหน้าหน่วยงานและสภาองเกรส ดังนั้นเมื่อผู้ตรวจราชการมีบทบาทในการตรวจสอบทางการเงินและบัญชีของหน่วยงาน GAO จึงทำหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีน้อยลงกว่าในอดีต แต่ GAO มีบทบาทในการตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานตามแผนงานต่างๆมากขึ้น โดยพิจารณาว่าแผนงานใดของหน่วยงานมีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ และแผนงานใดที่ไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประสบผลสำเร็จ บทบาทของ GAO จึงเปลี่ยนไป ต่อมาจึงเปลี่ยนชื่อเป็น “The Government Accountability Office” ในปี ค.ศ. 2004 ส่วนชื่อย่อยังคงใช้เป็น GAO เช่นเดิม ซึ่งการเปลี่ยนชื่อนั้นสะท้อนให้เห็นว่า GAO ให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้งบประมาณมากขึ้น

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงาน GAO นั้นมาจากการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ตามคำแนะนำและความเห็นชอบของวุฒิสภา ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง 15 ปีวาระเดียว เกษียณเมื่ออายุ 70 ปี โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระได้โดยการถอดถอน (Impeachment) และ การอนุมัติมติร่วมกันของสภาองเกรส (Joint Resolution) เท่านั้น เหตุที่ทำให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งก่อนหมดวาระได้แก่ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นการถาวร การปฏิบัติหน้าที่ไม่มีประสิทธิภาพประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ ประพฤติผิดต่อหน้าที่ มีคำพิพากษาว่ามีความผิดอาญาอุกฉกรรจ์ มีการกระทำที่เป็นการประพฤตินิชอบอย่างร้ายแรง (Conduct involving moral turpitude) ทั้งนี้ ยังไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนใดที่ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือมีมติร่วมกันของสภาองเกรสมาก่อน⁵⁴

อำนาจหน้าที่ของ GAO ในปัจจุบัน ได้แก่

ตรวจสอบและประเมินการใช้จ่ายเงินตามแผนงานโครงการการดำเนินการต่างๆของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ

- ดำเนินการตรวจสอบเป็นกรณีพิเศษในกรณีที่มีการกระทำผิดกฎหมายอาญาของสหพันธรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีขัดกันซึ่งผลประโยชน์ การจัดซื้อจัดจ้างหรือการทำสัญญาที่มีการทุจริต

- ให้บริการทางกฎหมายแก่สภาองเกรส รวมทั้งการให้คำแนะนำเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามแผนงานและกิจกรรมของหน่วยงาน

- ให้ข้อคิดเห็นในการแก้ปัญหาการประท้วงหรือโต้แย้งการประมูลหรือการประกวดราคาในการทำสัญญาของหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ

⁵⁴ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรธ 46).

- กำหนดหลักการทางบัญชีและมาตรฐานการบัญชีสำหรับหน่วยงานฝ่ายบริหาร ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานระดับสหพันธรัฐเกี่ยวกับนโยบายทางการคลัง และนโยบายอื่นๆ กระบวนการขั้นตอน และกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบแผนงานโครงการของหน่วยงานของรัฐบาล

- ช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ประกอบการตรวจสอบทางบัญชีและผู้ประเมินในการที่จะพัฒนาระเบียบวิธีและแนวทางปฏิบัติทางบัญชีให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

- ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของ GAO ไปปฏิบัติหน้าที่ให้สภาองเกรสเป็นการชั่วคราว

รายงานการตรวจสอบของ GAO จะแสดงถึงความถูกต้องของบัญชี ความก้าวหน้าหรือผลการดำเนินงาน และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการ เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ด้วยเหตุนี้รายงานของ GAO ดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลสารสนเทศที่สำคัญยิ่ง ซึ่งจะช่วยสนับสนุนให้การทำงานของสภาองเกรสมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นไป โดยเฉพาะในเรื่องการติดตามสอบสวนเรื่องต่างๆ ที่คณะกรรมการธิการของสภาองเกรสให้ความสนใจ⁵⁵

3.2 ระบบงบประมาณแผ่นดินและองค์การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส

ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส⁵⁶

ในยุคแรกของระบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสเริ่มจากการใช้งบประมาณแบบแสดงรายการ (Line item budgeting system) เป็นระบบที่เน้นรายละเอียดของการใช้จ่ายเพื่อการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณมากกว่าการให้ความสำคัญกับผลสำเร็จจากการใช้จ่ายงบประมาณ เห็นได้จากโครงสร้างงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสแต่เดิมนั้นประกอบไปด้วยการจัดสรรรายจ่ายตามหน่วยงานตามหมวดรายจ่ายและตามรายการ แต่งบประมาณรายจ่ายของฝรั่งเศสในแต่ละปีมีมากกว่า 850 หมวดรายจ่าย ดังนั้นในการพิจารณางบประมาณรายปีจึงมีรายละเอียดและปริมาณเอกสารเป็นจำนวนมากทำให้การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภาแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะสามารถพิจารณารายละเอียดของงบประมาณได้ครบถ้วนหรือความสามารถพิจารณาเห็นถึงเชื่อมโยงงบประมาณในแต่ละหมวดรายการหรือรายการต่างๆ ได้ ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว ทำให้ฝรั่งเศสปรับปรุงระบบงบประมาณแผ่นดินเสียใหม่โดยนำระบบงบประมาณแผ่นดินแบบแผนงานของประเทศสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสใช้ชื่อระบบงานงบประมาณแบบนี้ว่า “การตัดสินใจทางงบประมาณแบบเป็นเหตุเป็นผล โดยพยายามในการเปลี่ยนหลักการของระบบงบประมาณแผ่นดินแบบเน้นรายละเอียดหรือการควบคุมมาเป็นระบบงบประมาณที่เน้นเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ แต่ในทางปฏิบัติระบบงบประมาณแบบเป็นเหตุเป็นผลนั้น ไม่ได้นำมาแทนที่ระบบเดิมอย่างสมบูรณ์หรือเต็มรูปแบบ กล่าวคือ ในการจัดทำและการพิจารณางบประมาณยังคงเป็นไปในรูปแบบของงบประมาณแบบแสดงรายการซึ่งเป็นงบประมาณแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นกรณีคล้ายกับกรณีของประเทศไทยที่นำระบบงบประมาณแบบแผนงานมาใช้ควบคู่กับระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

⁵⁵ ซวลิต ศรีโณมงาม (เชิงอรรถ 51) 40-41.

⁵⁶ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 46).

แม้ว่าระบบงบประมาณแบบการตัดสินใจทางงบประมาณแบบเป็นเหตุเป็นผลนั้น จะทำให้กระบวนการตัดสินใจทางงบประมาณรอบคอบและมีเหตุผลแต่การนำระบบว่ามั่นแบบนี้มาใช้กลับไม่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติทำให้มีการยกเลิกการใช้ระบบงานมาแบบนี้ไปโดยปริยายเมื่อต้นปี ค.ศ.1990 (พ.ศ. 2533) เหตุผลที่ทำให้ระบบงบประมาณแบบนี้ไม่ประสบผลสำเร็จมีด้วยกันหลายประการ ได้แก่ ประการแรกเกิดจากปัจจัยทางการเมืองที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการตามระบบงบประมาณ เพราะการขาดความเชื่อมโยงระหว่างการจัดสรรเงินงบประมาณโดยองค์กรทางการเมืองและแผนงาน จะเห็นได้จากการจัดทำงบประมาณไม่ได้คำนึงถึงหลักการและระบบงบประมาณแบบแผนงานอย่างจริงจังระบบงบประมาณแบบนี้จึงกลายเป็นเรื่องนามธรรม และเป็นเรื่องเทคนิคที่รู้จักกันระหว่างผู้เชี่ยวชาญกับผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจทั้งงบประมาณเท่านั้น ระบบงบประมาณแบบนี้ไม่ได้คำนึงถึงบริบททางการเมืองหรือเงื่อนไขหรือข้อจำกัดแนวทางปฏิบัติในการตัดสินใจทางงบประมาณ ระบบงบประมาณเช่นนี้ยิ่งทำให้เห็นถึงข้อจำกัดของรัฐกำหนดว่า ด้วยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ.1959 (พ.ศ.2502) ซึ่งเป็นกฎหมายเดิมมากขึ้น การที่รัฐสภามีบทบาทจำกัดในกระบวนการตัดสินใจทางงบประมาณ ระบบงบประมาณแบบนี้จึงไม่ได้รับการยอมรับจากฝ่ายการเมืองทำให้กระบวนการอนุมัติงบประมาณแผ่นดินยังคงอยู่ในหลักการของงบประมาณแบบเดิมด้วยเหตุที่ว่าระบบงบประมาณแบบเป็นเหตุเป็นผลกลายเป็นเรื่องทางเทคนิคและไม่สามารถนำไปสู่การปฏิรูประบบงบประมาณทั้งระบบ แต่ไปเน้นการปฏิรูปเพียงบางเรื่องโดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางการเมือง เช่นนโยบายทางงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจทางงบประมาณ จึงทำให้ระบบงบประมาณแบบเป็นเหตุเป็นผลไม่ได้รับการยอมรับเท่าที่ควร เหตุผลประการที่สองที่ทำให้ระบบงบประมาณแบบเป็นเหตุเป็นผลไม่ประสบผลสำเร็จคือข้อจำกัดด้านความโปร่งใสและการร่วมมือกันระหว่างกระทรวงการคลังและกระทรวงอื่นที่เป็นหน่วยรับงบประมาณ การดำเนินการตามระบบงบประมาณแบบนี้เป็นการดำเนินการภายในของหน่วยงานนั้นๆซึ่งไม่ได้มีการเปิดเผยข้อมูลหรือไม่ได้มีการสื่อสารหรือแบ่งปันข้อมูลไปยังกระทรวงอื่นๆ ที่อาจมีภารกิจที่มีความเกี่ยวข้องกัน เหตุผลประการที่สาม คือระบบงบประมาณแบบเป็นเหตุเป็นผลนั้นเป็นระบบงบประมาณที่รวมศูนย์ การตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และระบบงบประมาณแบบนี้มีความซับซ้อนมากซึ่งต้องอาศัยข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญในการวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆซึ่งหน่วยงานต่างๆมีข้อมูลไม่เพียงพอและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานยังไม่มีความพร้อมต่อการดำเนินการตามระบบงบประมาณดังกล่าว⁵⁷

การปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. 2001 (พ.ศ.2544) จึงได้นำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ อันเกิดจากหลายปัจจัยนอกเหนือจากความล้มเหลวของระบบงบประมาณแบบเป็นเหตุเป็นผล ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อระบบงบประมาณ ได้แก่ ปัญหาหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างมากในปลายศตวรรษที่ 19 อันเป็นผลมาจากการเป็นรัฐสวัสดิการของประเทศฝรั่งเศสทำให้เกิดรายจ่ายสาธารณะเพิ่มขึ้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ การปฏิรูประบบงานงบประมาณจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นในการควบคุมการขาด

⁵⁷ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรถ 46).

ดุลงบประมาณและการควบคุมหนี้สาธารณะ นอกจากนี้การปฏิรูประบบงบประมาณยังเป็นผลมาจากการที่ประเทศฝรั่งเศสเข้าเป็นสมาชิกในองค์กรระหว่างประเทศและสหภาพยุโรปทำให้ประเทศฝรั่งเศสรับแนวคิดเรื่องการบริหารภาครัฐที่เน้นประสิทธิภาพซึ่งเป็นแนวคิดที่ต่างประเทศและสหภาพยุโรปให้ความสำคัญในขณะนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพัฒนาการบริหารภาครัฐที่เน้นประสิทธิภาพโดยหน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญกับเป้าหมายและผลสำเร็จของงานเพื่อเลือกวิธีการดำเนินการที่ดีที่สุดในการบรรลุเป้าหมายนั้น จึงยกเลิก รัษฎบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัษฎบัญญัติงบประมาณ ค.ศ.1959 (พ.ศ.2502) และตรารัษฎบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัษฎบัญญัติงบประมาณ ค.ศ.2001 (พ.ศ.2544) จึงเป็นหัวใจสำคัญที่ทำให้ระบบการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสประสบความสำเร็จ โดยกฎหมายดังกล่าวได้ปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศฝรั่งเศสในสองเรื่องที่สำคัญ เรื่องแรก คือ การปฏิรูปครั้งนี้ทำให้ระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสได้เปลี่ยนจากแนวคิดเน้นรายละเอียดหรือการควบคุมมาเป็นระบบงบประมาณที่เน้นผลงาน ซึ่งทำให้การบริหารงานภาครัฐมีความทันสมัยมากขึ้น เรื่องที่สอง คือ การเพิ่มบทบาทให้กับรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณแม้ว่าระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานจะเป็นการให้อิสระหรือมีความยืดหยุ่นแก่หน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามหน่วยงานต่างๆที่มีความรับผิดชอบที่จะต้องบริหารจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน รัฐสภาจึงควรมีบทบาทสำคัญในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การปฏิรูประบบงบประมาณเป็นการสร้างความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภาในการบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ

การปฏิรูประบบงบประมาณของฝรั่งเศสในครั้งนี้จึงนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากการดำเนินการตามระบบงบประมาณแบบใหม่นี้เป็นการเปลี่ยนแนวคิดและวัฒนธรรมของการบริหารภาครัฐเป็นอย่างมาก โดยไม่เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนวิธีการและขั้นตอนการดำเนินงานเท่านั้นแต่เป็นการเปลี่ยนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการงบประมาณเนื่องจากหน่วยงานให้เจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับต้องปรับตัวและปรับการทำงานให้เข้ากับระบบงบประมาณแบบใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพ ต้องมีความคล่องตัวมากขึ้นและ เกิดความรับผิดชอบต่อที่มา ดังนั้นการประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณจึงควรพิจารณาจากผู้บริหารงบประมาณ 3 ารอดำเนินการให้ทุกเป้าหมายได้หรือไม่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลงานหรือมีความพยายามในการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานหรือไม่ โดยเปลี่ยนจากการประเมิน ผลการทำงานแบบเดิมที่เป็นการประเมินแบบผิวเผิน เช่นจำนวนวันที่มาทำงาน และเป็นความลับมาเป็นประเมินโดยเน้นประสิทธิภาพความถูกต้องตรงไปตรงมาและความสำเร็จของงาน และความโปร่งใส การปฏิรูประบบงบประมาณของฝรั่งเศสภายใต้รัษฎบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัษฎบัญญัติงบประมาณคส 2001 จึงเป็นการปฏิรูปทั้งระบบงบประมาณและกฎหมายงบประมาณให้มีความทันสมัย ในขณะเดียวกันก็เป็นจุดเริ่มต้นในการนำไปสู่การ

ปฏิรูประบบราชการตามแนวคิด ของการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ที่เน้นประสิทธิภาพและผลสำเร็จของงาน⁵⁸

หลักกฎหมายว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ

ประเทศฝรั่งเศส มีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมหลังการเบิกจ่ายอยู่ 3 องค์กรด้วยกัน ได้แก่

องค์กรแรก คือ องค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรทางบริหาร กล่าวคือ เป็นการควบคุมตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหารจะมีลักษณะเป็นการควบคุมตามสายการบังคับบัญชา ยกตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงในฐานะผู้สั่งจ่ายหลักสามารถควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของผู้สั่งจ่ายรอง เช่นเดียวกับสมุหบัญชีหรือผู้จ่ายหลักที่มีอำนาจควบคุมตรวจสอบสมุหบัญชีหรือผู้จ่ายรอง ซึ่งสมุหบัญชีทุกคนย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (ยกเว้นสมุหบัญชีที่ไม่ได้ขึ้นตรงต่อกระทรวงการคลัง) แต่อย่างไรก็ตามการควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรทางบริหารด้วยตนเองจะมีข้อจำกัดเรื่องความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการตรวจสอบ

องค์กรที่สอง คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบทั้งก่อนและหลัง รัฐสภาทำการควบคุมตรวจสอบก่อนผ่านกลไกของการอภิปรายแนวทางการทำงบประมาณรวมทั้งการพิจารณาและอนุมัติร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนั้นในระหว่างปีรัฐสภายังทำการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณระหว่างปี เช่น การของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในกรณีฉุกเฉิน เป็นต้น ผ่านกลไกการพิจารณาและอนุมัติร่างรัฐบัญญัติ งบประมาณแก้ไขเพิ่มเติม หรือตั้งกระทู้ถามตลอดจนการตรวจสอบโดยคณะกรรมการด้านการคลังของรัฐสภานอกจากนี้ รัฐสภายังทำการควบคุมตรวจสอบหลังการเบิกจ่ายผ่านกลไกของการพิจารณาและอนุมัติร่างรัฐบัญญัติการประเมินการใช้จ่ายงบประมาณ ทั้งนี้ ในการตรวจสอบของรัฐสภานั้นสามารถทำได้ทั้งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและการตรวจสอบในด้านประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอีกด้วย

องค์กรที่สาม คือ องค์กรตุลาการ ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบในการใช้รูปแบบของศาลที่มีความเป็นอิสระและมีความชำนาญการในด้านการเงินการคลังเป็นผู้ตรวจสอบการเงินแผ่นดินโดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส ได้แก่ ศาลบัญชี ซึ่งเป็นองค์กรหลัก ศาลบัญชีภาค และศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง นอกจากนี้ภายใต้โครงสร้างของศาลบัญชียังประกอบไปด้วยองค์กรต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการภาษีอากร และสภาว่าด้วยการคลังสาธารณะ⁵⁹

บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับศาลบัญชีและ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้นได้มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้กำหนดให้สถานะบัญชีและศาลบัญชีภาคมีอำนาจในการพิจารณาบัญชีของสมุหบัญชีซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับและเบิกจ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึง ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน

⁵⁸ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรด 46).

⁵⁹ เฟิงอ้าง.

ของรัฐว่าเป็นไปอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลหรือไม่ ส่วนศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง นั้นมีอำนาจในการพิพากษาผู้สั่งจ่ายเงินแผ่นดิน⁶⁰

ศาลบัญชี

ศาลบัญชีมีที่มาจากสภาบัญชีในยุคกลางโดยตั้งศาลบัญชีอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นโดยผลของรัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กันยายน 1807 (พ.ศ.2347) ซึ่งเกิดจากคำริของจักรพรรดิโนโปเลียนที่หนึ่ง ที่ต้องการให้ศาลบัญชีทำหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงานของฝ่ายบริหาร มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีซึ่งสมุห์บัญชีของรัฐบาล เทศบาล และจังหวัด เป็นผู้รักษา โดยในแต่ละปีสมุห์บัญชีต้องทำรายงานเพื่อสรุปผลการตรวจสอบและเสนอแนะการปฏิรูประบบการคลัง ที่ศาลตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าจำเป็นต่อจักรพรรดิ ดังที่จักรพรรดิโนโปเลียนที่หนึ่งได้เคยกล่าวไว้ว่าหรือ “ศาลบัญชีจะให้ข้อมูลแก่เรา” เดิมทีศาลบัญชีจะทำหน้าที่เสมือนเป็นที่ปรึกษาแก่ฝ่ายบริหาร ไม่ได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อยับยั้งหรือลงโทษฝ่ายบริหาร แต่ต่อมาในยุคของการฟื้นฟูประเทศศาลบัญชีกลายเป็นผู้สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบบัญชีของฝ่ายบริหาร (รัฐบัญญัติลงวันที่ 27 มิถุนายน 1819 (พ.ศ.2362)) ดังนั้นศาลบัญชีจึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและทำการพิพากษาบัญชีที่สมุห์บัญชีของรัฐเป็นผู้เก็บรักษา โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวขึ้นอยู่กับพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างผู้จ่ายและผู้สั่งจ่าย

ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีได้รับรองไว้โดยมาตรา 47-2 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่บัญญัติว่า “ศาลบัญชีทำหน้าที่ในการสนับสนุนรัฐสภา ในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาล ศาลบัญชีทำหน้าที่ในการสนับสนุนรัฐสภาและรัฐบาลในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณตามรัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณและการบังคับใช้รัฐบัญญัติงบประมาณด้านประกันสังคม รวมทั้งการประเมินผลนโยบายทางการเมืองต่างๆ รายงานผลการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องมีการเผยแพร่สู่สาธารณชน เพื่อเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชน.....” ทั้งนี้ศาลบัญชีคงความเป็นอิสระของตนเองจากอำนาจ

⁶⁰ ในประเทศไทยมีการศึกษาเรื่องศาลตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสอยู่พอสมควร ผู้ที่สนใจศึกษาในรายละเอียดของเรื่องดังกล่าวสามารถศึกษาได้จากการวิจัยและเอกสารทางวิชาการที่มีอยู่ต่อไปนี้ เช่น อมร จันทรมานูรณ์, “ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ., วารสารนิติศาสตร์, เล่มที่ 4, ปีที่ 23, (ธันวาคม 2536). ; อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “การควบคุมการบังคับใช้งบประมาณและการบริหารการคลังโดยองค์กรศาลในระบบการคลังสาธารณะฝรั่งเศส”, ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพมหานคร : ประกายพริก, 2535). ; อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “ศาลวินัยงบประมาณและการคลังฝรั่งเศส”, ไปร่วมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมานูรณ์ (กรุงเทพมหานคร : สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, 2545). ; อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, “โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง วินัยทางงบประมาณและการคลัง”, เสนอต่อ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, มกราคม 2549 ; บรรเจิด สิงคะเนติ, “โครงการศึกษาการบังคับใช้กฎหมายตรวจเงินแผ่นดิน”, เสนอต่อ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สิงหาคม 2554. ; เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, “ศาลบัญชีกับรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส”, บทบัณฑิตย, เล่ม 65, ตอน 1, (มีนาคม 2552). ; อนัญ ยศสุนทร, “บทบาทในปัจจุบันของศาลตรวจเงินแผ่นดินแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส”, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เล่มที่ 2, ปีที่ 36, (มิถุนายน 2550).

ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการที่ศาลเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์และแผนการตรวจสอบ และมีประธานศาลบัญชีเป็นผู้ใช้อำนาจในการกำหนดแผนการตรวจสอบ⁶¹

1) องค์ประกอบและโครงสร้างของศาลบัญชี

ศาลบัญชีประกอบด้วย (1) ประธานศาลบัญชี (2) ตุลาการหัวหน้าแผนกต่างๆ (3) ตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาบัญชี โดยทั้ง 3 ตำแหน่งเป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยมติของคณะรัฐมนตรี (4) ตุลาการชั้นรองลงมาทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบสำนวน สอบสวนและจัดทำสำนวนของบัญชีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลซึ่งแบ่งระดับออกเป็นชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 (5) ตุลาการชั้นต้นที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือและเข้าร่วมในการตรวจสอบสำนวน ซึ่งแบ่งระดับออกเป็นชั้นที่หนึ่ง และชั้นที่สอง โดยมาจากการคัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถโดยส่วนมากจะมาจากสถาบันการศึกษาการปกครองชั้นสูงแห่งชาติ ซึ่งมีชื่อเสียงและเป็นที่ยอมรับของประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ตำแหน่งตุลาการชั้นรองและตุลาการชั้นต้นนี้แต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาทั่วไป และ (6) แผนกอัยการประจำศาลบัญชี ซึ่งจะประกอบไปด้วยหัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชี และ รองอัยการ และผู้ช่วยอัยการอีกจำนวนหนึ่ง โดยแผนกอัยการจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณตามรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้คำปรึกษาในข้อกฎหมายแก่ตุลาการศาลบัญชีและสนับสนุนในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล (7) เลขานุการของศาลบัญชี และ รองเลขานุการศาลบัญชี ทำหน้าที่ดูแลงานธุรการทั่วไปของสำนักงานศาลบัญชี ทั้งนี้หัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชี ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ต้องแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยมติของคณะรัฐมนตรี ส่วนตำแหน่งรองและผู้ช่วยอัยการ เลขานุการและรองเลขานุการของศาลบัญชียินั้นแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาทั่วไป (8) คณะกรรมการการรายงานต่อสาธารณะและการวางแผน ทำหน้าที่ในการกำหนดกลยุทธ์และการวางแผนการตรวจสอบของศาลบัญชี นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการตรวจสอบและอนุมัติเอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณะ คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ประธานศาลบัญชีเป็นประธานกรรมการ หัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชี ตุลาการหัวหน้าแผนกต่างๆของศาลบัญชี และตุลาการเจ้าของสำนวน ซึ่งจะทำหน้าที่ในการจัดทำรายงานการตรวจสอบของศาลบัญชีเพื่อเผยแพร่สู่สาธารณชน⁶²

โครงสร้างของศาลบัญชีประกอบด้วยแผนกต่างๆแต่ละแผนกมีบุคลากรประมาณ 40 คนต่อแผนกประกอบด้วยตุลาการ ตุลาการเจ้าของสำนวน ผู้เชี่ยวชาญ และเจ้าหน้าที่ธุรการต่างๆโดยแต่ละแผนกมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (1) ตรวจสอบการดำเนินการของกระทรวงต่างๆ และตรวจสอบบัญชีต่างๆของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของกระทรวงที่อยู่ในเขตอำนาจของแผนกนั้นๆ (2) ตรวจสอบการดำเนินการและตรวจสอบบัญชีต่างๆขององค์การมหาชน หรือองค์กรอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงอยู่ในเขตอำนาจของแผนกนั้น และ (3) ตรวจสอบการดำเนินการและตรวจสอบบัญชีต่างๆของรัฐวิสาหกิจที่มีกิจการที่อยู่ในเขตอำนาจของแผนกนั้นๆ ทั้งนี้ ศาลบัญชีประกอบด้วยแผนกต่างๆจำนวนทั้งสิ้น 7 แผนก ได้แก่ แผนกที่ 1 การคลัง การงบประมาณ เศรษฐกิจ การรับรองบัญชี แผนกที่ 2 กลาโหม พลังงาน การค้าระหว่างประเทศ การค้าและหัตถกรรม ธุรกิจขนาดย่อม การท่องเที่ยว ทหารผ่านศึก แผนกที่ 3 การศึกษา การอุดมศึกษา การ

⁶¹ เฟิงอ้าง.

⁶² เฟิงอ้าง.

วิจัย เยาวชน กีฬา วัฒนธรรม การสื่อสาร แผนกที่ 4 สำนักนายกรัฐมนตรี องค์กรตามรัฐธรรมนูญ มหาดไทย การยุติธรรม การต่างประเทศ ดินแดนโพ้นทะเลของฝรั่งเศส การอุทธรณ์ของศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค แผนกที่ 5 การแรงงาน อาคาร การพัฒนาเมือง เด็กและครอบครัว ผู้สูงอายุ ผู้พิการ การกุศล แผนกที่ 6 การสาธารณสุขและการประกันสังคม แผนกที่ 7 การคมนาคม สาธารณูปโภค ผังเมือง สิ่งแวดล้อม การเกษตร⁶³

2) อำนาจหน้าที่ของศาลบัญชี

มาตรา L.111 – 2 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดให้อำนาจศาลบัญชีในการขอเอกสารและเข้าไปสถานที่ต่างๆเพื่อตรวจสอบการรับเงินและการจ่ายเงินว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือไม่รวมถึงการใช้งบประมาณ เงินและทรัพย์สินอื่นๆที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐด้วยว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและคุ้มค่าหรือไม่ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลบัญชีมีอำนาจดั้งเดิม คือ อำนาจในการตรวจสอบและพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชีและอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน นอกจากนี้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ.2001 (พ.ศ.2544) ยังได้กำหนดหน้าที่ใหม่ให้กับศาลบัญชีในการจัดทำคำรับรองบัญชีของรัฐ อีกทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในปี ค.ศ.2008 (พ.ศ.2551) ได้กำหนดให้ศาลบัญชีให้การช่วยเหลือรัฐสภาและรัฐบาลในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี และรัฐบัญญัติงบประมาณด้านประกันสังคม รวมทั้งการประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายรัฐด้วย

2.1) อำนาจในการตรวจสอบและพิพากษาบัญชีสมุหบัญชี

มาตรา L. 111 – 1 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดให้ศาล บัญชีมีอำนาจในการพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชี เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นอำนาจของศาลบัญชีภาค ทั้งนี้มาตรา L. 131 – 2 วรรคแรก อำนาจในการตรวจสอบและพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชียุติครอบคลุมทั้งสมุหบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ทางบัญชีในเรื่องนั้นๆ และสมุหบัญชีโดยข้อเท็จจริง (บุคคลที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมุหบัญชีแต่ได้มีกรทำหน้าที่ของสมุหบัญชีในการจัดการการเงินแผ่นดินตามข้อเท็จจริง) แต่อย่างไรก็ตาม ศาลบัญชีไม่มีเขตอำนาจเหนือผู้ส่งจ่าย (ผู้ส่งจ่ายอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง) ทั้งนี้การตรวจสอบและพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชีโดยศาลบัญชียุติเป็นการควบคุมตรวจสอบที่เป็นภาววิสัย เนื่องจากการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานทางการเงินหรือบัญชีต่างๆของหน่วยงานซึ่งพิจารณาเอกสารทางการเงินเป็นหลักการตรวจสอบในเชิงคุณภาพหรือประสิทธิภาพในการดำเนินการจึงไม่อยู่ในขอบเขตของการตรวจสอบในเรื่องนี้⁶⁴

อำนาจในการพิพากษาบัญชีของสมุหบัญชีของรัฐมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างผู้ส่งจ่ายและผู้จ่าย เพื่อเป็นการคานอำนาจระหว่างผู้มีอำนาจในการสั่งจ่ายเงินและผู้มีหน้าที่ในการจ่ายเงินและให้ทั้งสองฝ่ายได้ทำการตรวจสอบซึ่งกันและกันโดยกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีการกำหนดความรับผิดชอบของสมุหบัญชีไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่มีเงินขาดไปจากบัญชีสมุหบัญชีต้องรับผิดชอบทางแพ่งเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้ มาตรา

⁶³ เฟ็งอ้าง.

⁶⁴ เฟ็งอ้าง.

L. 131 – 1 วรรคแรก กำหนดให้ทุกสิ้นปีงบประมาณสมุดบัญชีจะต้องส่งบัญชีให้ศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคแล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการเบิกจ่ายเงินและการรับเงินถูกต้องตามที่กฎหมายกฏระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้หรือไม่ โดยในทางปฏิบัติศาลบัญชีจะทำการสุ่มตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานต่างๆที่สมุห์บัญชีเก็บรักษาอย่างน้อย 1 ครั้งในทุก 4 ปี

ในกรณีที่บัญชีนั้นถูกต้อง ศาลบัญชีจะมีคำพิพากษารับรองบัญชี กรณีเช่นนี้สมุห์บัญชีก็จะไม่มีความรับผิดชอบ ส่วนในกรณีที่เงินขาดหายไปจากบัญชีศาลบัญชีจะมีคำพิพากษาเรียกให้สมุห์บัญชีชดใช้เงิน โดยสมุห์บัญชีต้องรับผิดชอบทางแพ่งเป็นการส่วนตัวเพื่อชดใช้เงินที่ขาดไปไม่ว่าจะได้มีเจตนากระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม หากความผิดพลาดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินต่อหน่วยงาน แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีอื่นๆที่สมุห์บัญชีนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลอาจมีคำสั่งลดจำนวนเงินที่ชดใช้ได้บางส่วน แต่หากความผิดพลาดนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินต่อหน่วยงาน กรณีเช่นนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีอื่นๆจะไม่สามารถออกคำสั่งยกเว้นหรือลดจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ได้ ทั้งนี้ในกรณีศาลบัญชีพบว่า เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายหรือบุคคลอื่นที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมุห์บัญชีมาทำหน้าที่สมุห์บัญชี กล่าวคือ เป็นสมุห์บัญชีโดยข้อเท็จจริง ศาลบัญชีจะมีคำพิพากษาให้ชดใช้เงินรวมถึงค่าปรับด้วย ทั้งนี้ สมุห์บัญชีสามารถอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้⁶⁵

2.2) อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน

ปัจจุบันการตรวจสอบการดำเนินงานถือเป็นภารกิจหลักของศาลบัญชี การตรวจสอบการดำเนินการมีบทบาทสำคัญในปัจจุบัน ทั้งนี้ อำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน หมายถึง การตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายกฏระเบียบ หรือข้อบังคับของการบริหารการเงินการคลัง และตรวจสอบว่าได้มีการใช้ทรัพยากรและงบประมาณว่าเป็นไปอย่างประหยัดและประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดไว้หรือไม่ โดยไม่ก้าวล่วงไปถึงการพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดนโยบายแต่อย่างใด

ศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงานของทุกองค์กรที่มีการใช้เงินแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงการตรวจสอบการดำเนินการของผู้สั่งจ่ายด้วยมิใช่เฉพาะองค์กรที่มีสมุห์บัญชีประจำอยู่เท่านั้น โดยศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคสามารถตรวจสอบองค์กรเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ องค์กรประกันสังคม รัฐวิสาหกิจ องค์กรการกุศลต่างๆ และองค์กรที่ได้รับเงินอุดหนุนจากสหภาพยุโรปด้วยเช่นกัน ในการกำหนดแผนการตรวจสอบการดำเนินงานนั้น สถาบันชี้และสถาบันชี้ภาคอาจกำหนดเรื่องที่จะตรวจสอบเองหรืออาจจะเป็นการดำเนินการตามคำขอของคณะกรรมการการของรัฐบาล (มาตรา L. 136 – 4 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน หรือตามคำขอของผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา 12 แห่งรัฐธรรมนูญติลงวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1973 (2516))

ในการตรวจสอบหน่วยงาน ศาลบัญชีและศาลบัญชีภาคจะกระทำโดยเคารพหลักการมีสิทธิโต้แย้ง โดยเมื่อทำการตรวจสอบเสร็จแล้ว ศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคจะจัดทำร่างข้อสั่งเกตส่งไปยังหน่วยงาน

⁶⁵ เฟิงอ้าง.

ราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อหน่วยงานนั้นจะได้ชี้แจงเหตุผล และตอบข้อสงสัยเกตดังกล่าว เมื่อการพิจารณาผลการตรวจสอบสิ้นสุดลงแล้ว ศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคจะแจ้งผลการตรวจสอบไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยทางงบประมาณหรือการคลัง ก็สามารถส่งเรื่องต่อไปยัง อัยการเพื่อทำการฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง หรือหากเป็นกรณีที่ตรวจพบการทุจริตก็สามารถส่งเรื่องต่อไปยังอัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอาญาได้เช่นกัน นอกจากนี้ศาลบัญชีอาจแจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการการคลังหรือคณะกรรมการสืบสวนของรัฐสภาด้วยเช่นกัน ทั้งนี้สำหรับการสอบสวนการดำเนินงาน ศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคมีอำนาจเพียงแจ้งผลการ สอบสวนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขข้อบกพร่องที่พบเท่านั้น ไม่มีอำนาจในการพิพากษาคดี เป็นเพียงการตั้งข้อสงสัยและให้คำแนะนำต่างๆเกี่ยวกับการบริหารและการดำเนินงาน ดังนั้นหน่วยงานจึงไม่ผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อสังเกตของศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคแต่อย่างใด และศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาคไม่มีอำนาจทางกฎหมายที่จะบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อสังเกตของศาลเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติศาลบัญชีจะมีการติดตามผลการดำเนินงานตามข้อสังเกตของศาลบัญชีและศาลบัญชีภาค และทำการรายงานผลไว้ในรายงานประจำปีของศาลบัญชี ซึ่งจะได้มีการเสนอต่อรัฐบาลและรัฐสภา รวมถึงเผยแพร่ต่อสาธารณชนต่อไป รายงานการตรวจสอบประจำปีนี้จัดทำโดยคณะกรรมการการรายงานต่อสาธารณะและการวางแผน ซึ่งจะเสนอต่อประธานาธิบดีก่อนสิ้นปีนี้จะจะมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของศาลบัญชี ทั้งนี้ การเผยแพร่รายงานประจำปีต่อสาธารณชนนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการเงินแผ่นดินที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐต่างๆแก้ไขสิ่งที่ผิดและปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น⁶⁶

2.3) อำนาจในการรับรองบัญชีของรัฐ

มาตรา 47 – 2 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (พ.ศ.2501) กำหนดว่า บัญชีของหน่วยงานภาครัฐทั้งหลายจะต้องถูกต้องและสุจริต บัญชีดังกล่าวนี้จะต้องแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานทรัพย์สิน และสถานะทางการเงินของหน่วยงานภาครัฐอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งนำมาสู่การกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ของศาลบัญชีในการให้การรับรองบัญชีของรัฐ ซึ่งระบบ บัญชีภาครัฐของประเทศฝรั่งเศส ประกอบไปด้วย 3 บัญชี คือ บัญชีงบประมาณ บัญชีทั่วไปที่ใช้ระบบเกณฑ์คงค้าง และบัญชีตรวจสอบต้นทุน (มาตรา 27 รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001) (พ.ศ.2544) ในการจัดทำคำรับรองบัญชีจะใช้บังคับกับเฉพาะบัญชีทั่วไปที่ใช้ระบบเกณฑ์คงค้างเท่านั้น ทั้งนี้ โดยมาตรา 58 – 5 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001(พ.ศ.2544) ได้กำหนดให้ศาลบัญชีจัดทำรายงานรับรองบัญชีของรัฐซึ่งรวมถึงรายงานการเงินของรัฐว่ามีความถูกต้อง สุจริต และเชื่อถือได้หรือไม่ นอกจากนี้ศาลบัญชียังได้ดำเนินการรับรองรายงานการเงินของหน่วยงานอื่นๆด้วย เช่น การรับรองงบการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยการร้องขอทั้งสองสภา

⁶⁶ เฟ็งอ้าง.

การรับรองบัญชีของรัฐนี้ คือ การที่ศาลบัญชีในฐานะผู้ตรวจสอบภายนอกที่เป็นอิสระให้เห็นเกี่ยวกับความถูกต้องตามหลักและกฎทางการบัญชีของเอกสารเกี่ยวกับสถานะทางการเงินขององค์กรในทุกด้านที่มีความสำคัญ โดยจะต้องมีการจัดทำความเห็นนั้นเป็นลายลักษณ์อักษรและมีการให้เหตุผลประกอบ โดยเรื่องดังกล่าวถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง เนื่องจากรายงานดังกล่าวเป็นหลักประกันถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลต่างๆที่รัฐบาลเสนอเพื่อประกอบการเสนอร่างรัฐบัญญัติปีงบประมาณเมื่อสิ้นปีงบประมาณ และให้ความมั่นใจในระดับที่เหมาะสมว่าข้อมูลดังกล่าวไม่มีข้อผิดพลาดโดยมีนัยสำคัญ

คำรับรองของศาลบัญชีมี 4 รูปแบบ คือการรับรองโดยไม่มีเงื่อนไข การรับรองโดยมีเงื่อนไข การไม่รับรอง และการแจ้งถึงเหตุที่ไม่สามารถพิจารณาเพื่อรับรองได้ โดยศาลบัญชีอาจจะแนบข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการและกระบวนการทางบัญชีประกอบกับคำรับรองบัญชีด้วย เช่นกัน ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การจัดทำคำรับรองบัญชีของรัฐและการพิพากษาบัญชีมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ การพิพากษาบัญชีเป็นการตรวจสอบบัญชีอย่างละเอียดหากมีเงินขาดจากบัญชีสมุห์บัญชีจะต้องรับผิดชอบใช้เงินในขณะที่การจัดทำคำร้องบัญชีของรัฐไม่ได้ตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนทุกรายการ แต่มุ่งที่จะให้บัญชีที่ตรวจสอบเพื่อสะท้อนสภาพความเป็นจริงของสถานะทางการเงินของรัฐเป็นหลัก จึงวางอยู่บนหลักความผิดพลาดที่สามารถยอมรับได้⁶⁷

2.4) อำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือรัฐบาลและรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

มาตรา 47 – 2 วรรคแรกของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (พ.ศ.2501) กำหนดให้ศาลบัญชีมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือรัฐสภาในการตรวจสอบการบริหารงานโดยรัฐบาล นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้ศาลบัญชีมีหน้าที่ช่วยเหลือรัฐบาล และรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามรัฐบัญญัติงบประมาณและตามรัฐบัญญัติงบประมาณด้านประกันสังคม รวมถึงการ ประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ศาลบัญชีจะให้การสนับสนุนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้กำหนดไว้ในมาตรา 58 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยรัฐบัญญัติงบประมาณ ค.ศ. 2001 (พ.ศ.2544) ซึ่งกำหนดให้ศาลบัญชีจัดทำรายงานต่างๆเพื่อเสนอต่อรัฐสภาประกอบการพิจารณา ร่างรัฐบัญญัติงบประมาณและรัฐบาลหยั่งงบประมาณด้านประกันสังคม นอกจากนี้ ศาลบัญชียังมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือประธานหรือกรรมการด้านการคลังของทั้งสองสภาเกี่ยวกับเรื่องการควบคุมตรวจสอบและประมวลผลรวมถึงทำการตรวจสอบเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยรับตรวจตามคณะกรรมการด้านการคลังได้ร้องขอมา ทั้งนี้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถเปิดอภิปรายเกี่ยวกับรายงานประจำปีของศาลบัญชีได้

บทบาทของศาลบัญชีในการให้การสนับสนุนต่อรัฐสภาเพื่อการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจึงเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับรัฐสภาในการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาลได้อีกทางหนึ่ง ดังนั้น จะเห็นได้ว่ารายงานของศาลบัญชีไม่ว่าจะเป็นรายงานผลการตรวจสอบการดำเนินงาน รายงานคำร้องบัญชีของรัฐ

⁶⁷ เฟ็งอ้าง.

รายงานประจำปีของศาลบัญชี รวมทั้งรายงานอื่นๆจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการควบคุมตรวจสอบงบประมาณ เพราะไม่เพียงแต่ศาลบัญชีจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบ แต่รายงานของศาลบัญชีเหล่านี้ยังนำมาซึ่งการตรวจสอบในรูปแบบอื่นตามมา ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง การตรวจสอบทางแพ่งและทางอาญา การตรวจสอบทางการเมือง และที่สำคัญที่สุดก็คือ การตรวจสอบโดยประชาชนนั่นเอง

ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

การจัดตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเกิดขึ้นหลังจากประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้งศาลบัญชีประมาณ 141 ปี โดยมีวัตถุประสงค์ในการอุดช่องว่างเรื่องความรับผิดชอบของผู้สั่งจ่ายเนื่องจาก ศาลบัญชีไม่มีอำนาจพิจารณาความผิดและพิพากษาลงโทษผู้สั่งจ่ายได้ ยกเว้นกรณีผู้สั่งจ่ายที่ทำหน้าที่เป็นสมุหบัญชีตามข้อเท็จจริง โดยรัฐบัญญัติลงวันที่ 25 กันยายน ค.ศ. 1948 (พ.ศ.2491) ได้จัดตั้งศาลวินัยทางงบประมาณขึ้นต่อมาได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1963 (พ.ศ.2506) อย่างไรก็ตามแม้ที่ผ่านมาจะมีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อขยายเขตอำนาจและเพิ่มบทบาทของศาล แต่ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังก็ยังมีบทบาทค่อนข้างน้อยในปัจจุบันหากเทียบกับบทบาทของศาลบัญชี

1). องค์ประกอบและโครงสร้างของ ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

เดิมองค์ประกอบของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ประกอบด้วย ประธานศาลบัญชี ดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ประธานแผนกการคลังของศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตุลาการจากศาลปกครองสูงสุดจำนวน 2 คน และตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาบัญชีจากศาลบัญชีอีกจำนวน 2 คน รวมทั้งสิ้น 6 คน ทั้งนี้ในการนั่งพิจารณาคดีจะทำที่ศาลบัญชี กรณีหัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชีทำหน้าที่เป็นอัยการประจำศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบองค์ประกอบและโครงสร้างของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยมีการตรา รัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ. 2005 (พ.ศ.2548) เพื่อปรับปรุงแก้ไของค์ประกอบของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเสียใหม่ โดยให้มีตุลาการทั้งสิ้น 10 คนโดยมาจากศาลปกครองสูงสุดและศาลบัญชีจำนวนเท่ากัน และให้มีประธานศาลและรองประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเช่นเดิมนอกจากนี้รัฐธรรมนูญฯยังกำหนดให้มีตุลาการสำรองอีกจำนวน 6 คน ดังนั้น องค์ประกอบใหม่ของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจึงประกอบไปด้วย ประธานศาลบัญชีดำรงตำแหน่งเป็นประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ประธานแผนกการคลังของศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตุลาการจากศาลปกครองสูงสุดจำนวน 5 คน และตุลาการที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา บัญชีจากศาลบัญชีอีกจำนวน 5 คน รวมทั้งสิ้น 12 คน นอกจากนี้ยังมีตุลาการสำรองอีกจำนวน 6

คน โดยมีหัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชีทำหน้าที่เป็นอัยการประจำศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง และมีรองอัยการ 1 คนและมีเจ้าพนักงานคดีปกครองอีกจำนวนหนึ่ง⁶⁸

2). อำนาจหน้าที่ของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ในส่วนนี้ผู้ศึกษาขอกว่าถึงบุคคลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาล ความผิดและโทษวินัย ทางงบประมาณและการคลัง ผู้มีสิทธิริเริ่มคดีและวิธีพิจารณาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตามลำดับ

2.1). บุคคลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

มาตรา L.312 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดบุคคลที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจ การพิจารณาคดีของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้ ดังนี้ (1) บุคคลในสังกัดของสำนักงาน คณะรัฐมนตรี ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือฝ่ายทหารของรัฐ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชน รวมทั้งองค์กรรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ และ (2) ผู้แทน ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาค จะเห็นได้ ว่าศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีอำนาจพิจารณาคดีเหนือผู้มีอำนาจสั่งจ่ายขององค์กรและหน่วยงาน ต่างๆ ที่เป็นหน่วยรับตรวจ ภายใต้เขตอำนาจของศาลบัญชี

มาตรา L.312 – 1 วรรคสอง ยังได้กำหนดบุคคลผู้ที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณ และการคลังสำหรับการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เช่น ประธานสภาภาค ประธานสภาจังหวัด ประธานสภาบริหารของดินแดนโพ้นทะเล นายเทศมนตรี ประธานองค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งบุคคลเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีความ สำคัญทั้งสิ้น เห็นได้ว่าข้าราชการการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น กล่าวคือ รัฐมนตรีและผู้บริหาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งไม่อยู่ในอำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงไม่ต้องรับผิดชอบทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง

อย่างไรก็ตาม รัฐบัญญัติลงวันที่ 29 มกราคม ค.ศ. 1993 (พ.ศ.2536) และรัฐบัญญัติลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2007 (พ.ศ.2550) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรา L.312 – 1 แห่งประมวลกฎหมายศาล ตรวจเงินแผ่นดิน โดยกำหนดให้ผู้สั่งจ่ายซึ่ง ได้แก่ ประธานสภาภาค ประธานสภาจังหวัด ประธานสภาบริหาร ของดินแดนโพ้นทะเล นายเทศมนตรี ประธานองค์กรร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาจากการ เลือกตั้ง อยู่ภายใต้อำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง สำหรับความผิดจากการกระทำที่อยู่ใน อำนาจหน้าที่ที่เข้าฐานความผิด ดังนี้ (1) ในกรณีทำให้หน่วยงานของรัฐถูกตัดสินว่ามีความผิด อันเนื่องมาจาก การที่ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลล่าช้า ในกรณีที่ไม่ ปฏิบัติตามมาตรา 1 ของรัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1980 (พ.ศ.2523) ว่าด้วยความรับผิดชอบในทาง ปกครองและการปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ ไม่ชำระเงินตามคำ พิพากษาของศาล และ (3) ในกรณีที่ผู้สั่งจ่ายมีความรับผิดชอบในการสั่งจ่ายเป็นการเฉพาะเนื่องจากได้ใช้อำนาจสั่ง

⁶⁸ เฟิงอ้าง.

ให้ผู้จ่ายหรือสมุหบัญชีจ่ายเงินในกรณีที่สมุหบัญชีได้ระงับ การสั่งจ่ายไว้เนื่องจากมีข้อผิดพลาดบางประการในการสั่งจ่ายเงิน และ (4) การเอื้อให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ทั้งในรูปของเงินหรือในรูปสิ่งของโดยไม่สมควร โดยก่อให้เกิดความเสียหายต่อคลังของรัฐและต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา (L.316 – 6)⁶⁹

แม้ว่าเขตอำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมีขอบเขตกว้างมากขึ้นเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นบางตำแหน่งต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังก็ตามแต่ยังไม่ครอบคลุมผู้บริหารท้องถิ่นทุกตำแหน่ง และจำกัดเฉพาะความผิดบางกรณีเท่านั้น ไม่ได้รวมทุกฐานความผิดที่ประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดินกำหนดไว้ อีกทั้งไม่ได้รวมถึงรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่ายหลักด้วย

2.2). ความผิดและโทษทางวินัยทั้งงบประมาณและการคลัง

ประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดินกำหนดฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังไว้ ดังนี้

1) บุคคลตามมาตรา L.312 - 1 ก่อหนี้ผูกพันงบประมาณโดยฝ่าฝืนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลังในการก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย (มาตรา L.313 - 1)

2) บุคคลตามมาตรา L.312 - 1 กระทำการเพิ่มหรือลดรายจ่ายอย่างไม่ถูกต้อง เพื่อปกปิดการใช้ เกินวงเงินงบประมาณ (มาตรา L.313 - 2)

3) บุคคลตามมาตรา L.312 - 1 ก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ได้รับการมอบหมายอำนาจในการลงนามเพื่อการนี้โดยเฉพาะ (มาตรา L.313 - 3)

4) นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตาม 1) 2) และ 3) บุคคลตามมาตรา L.312 - 1 ฝ่าฝืนกฎระเบียบเกี่ยวกับการบริหารรายรับและรายจ่ายของรัฐ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน หรือของหน่วยงาน หรือฝ่าฝืนระเบียบเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพย์สิน นอกจากนี้ศาลบัญชีอาจส่งเรื่องให้ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังพิจารณาความผิดของสมุหบัญชีโดยข้อเท็จจริงที่กระทำการเป็นความผิดในหมวดว่าด้วยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ (มาตรา L.313 - 4)

5) บุคคลตามมาตรา L.312 - 1 จงใจละเว้นการยื่นแบบแสดงรายการหรือการส่งเอกสาร หรือยื่นแบบแสดงรายการหรือการส่งเอกสารที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษี (มาตรา L.313 - 5)

6) ในการดำเนินการตามตำแหน่งหน้าที่หรือที่ได้รับมอบหมายของบุคคลตามมาตรา L.312 - 1 ได้เอื้อให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ทั้งในรูป ของเงินหรือในรูปสิ่งของโดยไม่สมควรและก่อให้เกิดความเสียหายต่อคลังของรัฐ ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และรวมถึงการพยายามทำให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ดังกล่าว ด้วยเช่นกัน (มาตรา L.313 - 6)

⁶⁹ เพิ่งอ้าง.

7) บุคคลตามมาตรา L.312 - 1 ไม่ปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน หรือปฏิบัติตามคำตัดสินของศาลล่าช้าส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ จัดทำบริการสาธารณะนั้นถูกตัดสินให้มีความผิด (มาตรา L.313 - 7)

8) บุคคลตามมาตรา L.312 - 1 มีหน้าที่รับผิดชอบการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรทางธุรกิจของรัฐ หรือองค์กรที่รัฐถือหุ้นเกินกว่าครึ่งหนึ่ง ได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่องค์กรดังกล่าว โดยการกระทำการที่ขัดต่อประโยชน์ขององค์กรอย่างชัดแจ้ง หรือโดยการละเลยในการควบคุมตรวจสอบ หรือโดยละเว้นหรือประมาทเลินเล่อ เป็นประจำในการกำกับดูแล (มาตรา L.313 -7)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้กำหนดฐานความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังให้ครอบคลุมการดำเนินการของผู้สั่งจ่ายในทุกเรื่อง การกระทำของผู้สั่งจ่ายที่จะเป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีเฉพาะ 7 เรื่องที่ประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดินกำหนดไว้เท่านั้น

ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดโทษปรับพระปกรองเอาไว้โดยใช้วิธีกำหนดค่าปรับเป็นจำนวนเงิน โดยมีการกำหนดจำนวนค่าปรับขั้นต่ำเป็นอัตราคงที่และใช้จำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปี (หรือสองปี แล้วแต่ฐานความผิด) ที่ยังไม่ได้หักค่าใช้จ่าย เช่น ภาษี เงินประกันสังคม เป็นต้น ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเป็นอัตราขั้นสูงซึ่งจะเป็นจำนวนเงินที่แปรผันตามเงินเดือนหรือเงินได้ของเจ้าหน้าที่แต่ละคน โดยกำหนดโทษปรับเป็น 2 กรณีคือ 1) กรณีทั่วไป ค่าปรับไม่ต่ำกว่า 150 ยูโร แต่สูงสุดต้องไม่เกินจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปีก่อนหักค่าใช้จ่าย ณ วันที่มีการกระทำความผิด สำหรับความผิด ตามมาตรา L.313 - 1 ถึงมาตรา L.313 - 5 และมาตรา L.313 -7 -1 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน 2) กรณีเฉพาะ ค่าปรับไม่ต่ำกว่า 300 ยูโร แต่สูงสุดต้องไม่เกินจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมกันสองปีก่อนหักค่าใช้จ่าย ณ วันที่มีการกระทำความผิด สำหรับความผิดตามมาตรา L.313 - 6 (ความผิดที่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้บุคคลอื่น) และไม่ต่ำกว่า 300 ยูโร สูงสุดต้องไม่เกินจำนวนเงินได้หรือเงินเดือนรวมทั้งปีก่อนหักค่าใช้จ่าย ณ วันที่ต้องมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล สำหรับมาตรา L.313 - 7 กฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน (ความผิดที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลหรือปฏิบัติล่าช้า)

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดสามารถแสดงหลักฐานที่เป็นคำสั่งที่เป็นลายลักษณ์อักษรของผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการในเรื่องดังกล่าว เพื่อแสดงว่าตนได้กระทำไปตามคำสั่งดังกล่าว กรณีนี้ให้ผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลที่มีอำนาจสั่งการนั้นรับผิดชอบผู้กระทำความผิด ผู้กระทำความผิดจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำดังกล่าว (มาตรา L.313 - 9 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน)⁷⁰

2.3). บุคคลที่มีสิทธิริเริ่มคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

⁷⁰ เฟิงอ้าง.

การนำคดีเข้าสู่ศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น อัยการจะต้องจัดทำคำฟ้องมายังศาลวินัยงบประมาณและการคลัง ซึ่งแตกต่างจากการพิพากษาบัญชีของศาลบัญชีที่ไม่ต้องมีการยื่นฟ้องแต่อย่างใด เนื่องจากการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีโดยสมุห์บัญชี มีหน้าที่ต้องนำส่งบัญชีต่อศาลบัญชีเพื่อการตรวจสอบทุกปีอยู่แล้ว มาตรา L.314 - 1 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดให้บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภานายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดที่เป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ต้องสงสัยว่าจะทำความผิด ศาลบัญชี หัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชี ศาลบัญชีภาคและรวมถึงเจ้าหน้าที่กำหนดไว้ตามมาตรา L.313 - 12 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ ผู้ที่ยังมิได้รับการชดเชยจากหน่วยงานของรัฐตามคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วของศาลที่ลงโทษให้มีการชดใช้เป็นตัวเงิน ในทางปฏิบัติคดีส่วนใหญ่มักจะมาจากการเสนอเรื่องโดยศาลบัญชี ศาลบัญชีภาค และหัวหน้าอัยการประจำศาลบัญชี เนื่องจากการกระทำผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลังมักถูกตรวจพบระหว่างการดำเนินการตรวจสอบในเรื่องอื่นๆของศาลบัญชีหรือศาลบัญชีภาค⁷¹

2.4). วิธีพิจารณาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

วิธีพิจารณาในศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังใช้ระบบไต่สวนเช่นเดียวกับศาลปกครอง ทั้งนี้ การดำเนินการไต่สวนจะเป็นไปตามกรอบที่กำหนดในคำฟ้องของหัวหน้าอัยการประจำศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังและเอกสารหลักฐานต่างๆที่ได้รับมา ซึ่งกฎหมายให้อำนาจแก่ตุลาการเจ้าของสำนวนไว้อย่างกว้าง กล่าวคือ สามารถดำเนินการสอบสวนสืบสวนได้ทุกหน่วยงาน และร้องขอเอกสารทุกประเภท รวมถึงเอกสารที่ได้มีการกำหนดชั้นความลับ และสามารถเรียกพยานบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องมาให้การหรือตอบข้อซักถามด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษรได้ โดยผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังจะได้รับหนังสือจากหัวหน้าอัยการประจำศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเพื่อแจ้งให้ทราบว่าได้มีการเปิดพิจารณาคดี ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสามารถแต่งตั้งผู้แทนหรือทนายเพื่อช่วยเหลือตนในการสู้คดีได้ ทั้งนี้ หากหัวหน้าอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าศาลอาจไม่สั่งลงโทษอันเนื่องมาจากหลักฐานไม่เพียงพอ อาจสั่งไม่ฟ้องได้ใน 3 ขั้นตอนของกระบวนการพิจารณา กล่าวคือ ขั้นตอนก่อนการไต่สวน หลังการไต่สวนจากตุลาการเจ้าของสำนวน หรือหลังจากการไต่สวนสิ้นสุดลงและได้รับความเห็นจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง จะเห็นได้ว่าอำนาจในการตัดสินยุติคดีของอัยการจึงเป็นเหตุผลหลักประการหนึ่งที่ทำให้จำนวนคดีที่ขึ้นสู่ศาลวินัยงบประมาณและการคลังเพื่อพิจารณาคดีมีจำนวนน้อยมาก

แต่เดิม มาตรา L.314 - 15 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้การพิจารณาคดีในศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นระบบปิด กล่าวคือ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน ต่อมาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดลงวันที่ 30 ตุลาคม ค.ศ. 1998 (พ.ศ.2541) ซึ่งวินิจฉัยว่าศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังต้องพิจารณาคดีโดยเปิดเผย โดยอ้างอิง มาตรา 6 แห่งอนุสัญญาของสหภาพยุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

⁷¹ เฟิงอ้าง.

ส่งผลให้ มาตรา L.314 - 15 จึงไม่มีผลใช้บังคับในปัจจุบัน ดังนั้นการพิจารณาคดีในศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงเป็นการพิจารณาโดยเปิดเผย ทั้งนี้คำพิพากษาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น จะต้องมีการแจ้งไปยังบุคคล ตามมาตรา L.314 - 7 ซึ่งเป็นบุคคลที่มีสิทธิเริ่มคดี ทั้งนี้ การดำเนินคดีในชั้นศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้นไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดีทางอาญาหรือการดำเนินการทางวินัยข้าราชการแต่อย่างใด โดยอายุความของคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังมีระยะเวลา 5 ปีนับตั้งแต่วันที่การกระทำความผิด ทั้งนี้ผู้ที่ถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิด หรือหัวหน้าอัยการสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้มีการประกาศเผยแพร่คำพิพากษาของศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ถึงที่สุดทั้งหมดหรือบางส่วนในรัฐกิจจานุเบกษาด้วย (มาตรา L.314 -20 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน) รวมทั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังยังมีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี เพื่อเสนอต่อประธานาธิบดีโดยรายงานประจำปีดังกล่าวจะผนวกเข้ากับรายงานประจำปีของศาลบัญชี และมีการประกาศเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษาด้วย (มาตรา L.316.1 แห่งประมวลกฎหมายศาลตรวจเงินแผ่นดิน)

นับตั้งแต่มีกการจัดตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมาจนถึงปัจจุบันศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังมีบทบาทค่อนข้างน้อยเนื่องจากปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลนั้นมีไม่มากอาจจะเนื่องมาจากข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดี ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดผู้มีสิทธิยื่นฟ้อง การกำหนดความผิด และการกำหนดบุคคลผู้อาจถูกดำเนินคดีไว้อย่างจำกัด รวมถึงอำนาจของอัยการในการสั่งไม่ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ดีในอีกมุมมองหนึ่งอาจมองได้ว่าปริมาณคดีที่มีน้อยนั้น เป็นเพราะความมีประสิทธิภาพของกฎหมาย ในการป้องปรามการกระทำความผิด ทำให้ผู้สั่งจ่ายเกิดความเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของการจัดตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลัง

3.3 การตรวจเงินแผ่นดินโดยองค์กรอิสระของไทย

การตรวจเงินแผ่นดินโดยองค์กรอิสระในระบบกฎหมายไทยซึ่งหมายถึงระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในการดำเนินกิจกรรมต่างๆของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้รัฐบาลและหน่วยงานเหล่านั้นต้องระมัดระวังในการบริหารเงินแผ่นดิน โดยการตรวจเงินแผ่นดินนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจพบข้อผิดพลาด การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่เหมาะสม หรือการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ เพื่อควบคุมการเงินของรัฐไม่ให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการใช้จ่ายเงินอย่างฟุ่มเฟือย⁷² ในปัจจุบันกฎหมายที่ให้อำนาจและกฎหมายจัดตั้งองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยมีอยู่สองฉบับที่สำคัญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยบัญญัติไว้ในหมวดที่ 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 5 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา 238 ถึง 245 และพระราชบัญญัติ

⁷² สมคิด เลิศไพฑูรย์, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน* (องค์การคำของคุรุสภา 2544) 32 – 33.

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ ได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน⁷³

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามหลักการตรวจเงินแผ่นดินสากลนั้น องค์การที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีความเป็นอิสระและครบถ้วนสมบูรณ์ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ กฎหมายควรกำหนดหลักประกันความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งของหัวหน้าและเจ้าหน้าที่องค์การการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้องค์การการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้นบุคลากรขององค์การการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับนิติศาสตร์ การบัญชี เศรษฐศาสตร์ การเงินการคลัง การตรวจสอบภายใน และสำคัญจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

ในประเทศไทยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและเป็นองค์กรสูงสุดภายใต้โครงสร้างขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายจึงกำหนด องค์ประกอบและคุณสมบัติวิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ไว้เพื่อประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

1) องค์ประกอบและคุณสมบัติ ของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 238 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 12 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวน 7 คน ซึ่งต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมายการบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดินเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 10 ปี ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องไม่มีคุณสมบัติต้องห้าม⁷⁴ ตามมาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 อีกด้วย ทั้งนี้คุณสมบัติต้องห้ามแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ ได้แก่ คุณสมบัติด้านความประพฤติ เช่น ไม่เป็นผู้ที่ติดยาเสพติดให้โทษ วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เป็นต้น และคุณสมบัติทางด้านหน้าที่การงาน กล่าวคือ ต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพใดๆที่ขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เช่นไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะ 10 ปี ก่อนเข้ารับการสรรหา เป็น

⁷³ สุปรียา แก้วละเอียด (เชิงอรรด 12).

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 13

ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการหรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น⁷⁵

การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดคุณสมบัติทั่วไป และกำหนดคุณสมบัติต้องห้ามตามกฎหมายนั้นก็เพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นบุคคลที่มีความสามารถ อีกทั้งต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อประโยชน์ในการทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน และต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบสูง มีพฤติกรรมและมีจริยธรรมที่ดีเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จและเป็นที่ยอมรับทั้งยังต้องไม่ใช้มีส่วนได้เสียในกิจการอื่น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

2) วิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 238 กำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้ง 7 คนนั้น มาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดขั้นตอนการสรรหาไว้ว่า โดยให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิและมาจากองค์กรตุลาการ องค์กรนิติบัญญัติ และองค์กรอิสระ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด บุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระที่มีใช้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งองค์ละ 1 คน⁷⁶ จากนั้นคณะกรรมการสรรหาจะทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายเสนอแก่ประธานวุฒิสภา เพื่อวุฒิสภามีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมา โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่ากรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เมื่อได้กรรมการจากการลงมติของวุฒิสภาดังกล่าวแล้วกฎหมายจะกำหนดให้กรรมการเหล่านั้นประชุมเพื่อเลือกกันเองให้หนึ่งในกรรมการเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อที่ประธานวุฒิสภาจะได้นำรายชื่อขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป

วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 239 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 21 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว โดยระยะเวลา 7 ปีนั้นเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมที่จะทำให้การดำเนินการตรวจเงินแผ่นดินมีความต่อเนื่อง และในขณะเดียวกันการกำหนดให้ดำรง

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 14

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 15

ตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวก็เพื่อประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะไม่ถูกแทรกแซงอันเกิดจากการผูกขาดตำแหน่งอันจะนำไปสู่การสร้างอิทธิพลและใช้ตำแหน่งหน้าที่ในทางที่มีชอบได้

เหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากเป็นเพราะการดำรงตำแหน่งครบวาระตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ยังกำหนดเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งไว้ ดังนี้ 1) ตาย 2) ลาออก 3) ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย และ 4) พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นตามรัฐธรรมนูญ

3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 240 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27 ประกอบกับมาตรา 32 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง

4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐออกระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับ เรื่องการกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินการประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานโดยผู้ประเมินอิสระ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และการอื่นใดอันจำเป็นต่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของผู้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน⁷⁷

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจเงินแผ่นดินอีกองค์กรหนึ่ง ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยธุรการรับผิดชอบการปฏิบัติงานตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 243 ได้รับรองความเป็นอิสระของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้โดยกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังนี้

1) คุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

⁷⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ 2561 มาตรา 15

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 241 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 40 วรรคสอง กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเห็นได้ว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีบทบาทและความสำคัญพอกๆกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

2) การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 241 วรรคแรก และวรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 40 วรรคแรก กำหนดการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่าให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาโดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

เห็นได้ว่า วิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแตกต่างจากกรณีของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ ใช้วิธีการเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เสนอชื่อโดยคณะกรรมการสรรหาที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกดังเช่นกรณีการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้น วุฒิสภาจะมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินส่งมา โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เมื่อได้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากการลงมติของวุฒิสภาดังกล่าวแล้วประธานวุฒิสภานำชื่อขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไป

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 47 กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเพื่อประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง ส่วนการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น นอกจากเป็นเพราะการดำรงตำแหน่งครบวาระตามที่กฎหมายกำหนดแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 10 ยังได้กำหนดเหตุการณ์พ้นจากตำแหน่งเอาไว้ ดังนี้ 1) ตาย 2) ลาออก 3) ขาดคุณสมบัติตามกฎหมายหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย 4) คณะกรรมการมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 4 ของคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เนื่องจาก จงใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนด และเมื่อคณะกรรมการสั่งให้แก้ไขแล้วไม่ดำเนินการภายในเวลาอันสมควร จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทางราชการ 5) พ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นตามรัฐธรรมนูญ และ 6) ไม่สามารถทำงานได้เต็มเวลา

4) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 242 กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลยพินิจ เช่นเดียวกับ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพึงรับฟังแนะนำ ข้อเสนอแนะ หรือข้อท้วงติงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ต้องไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา 53 และมาตรา 54 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังนี้

- 1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- 2) ตรวจสอบสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ
- 3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ
- 4) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามที่ได้มอบหมายทั้งนี้การดำเนินการตามหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดแผนการตรวจสอบประจำปี ตรวจสอบรายงานการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณและตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี โดยแจ้งผลการตรวจสอบและติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามผลการตรวจสอบ

นอกจากนี้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจในการวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเท่าที่ไม่ขัดกับระเบียบหรือประกาศหรือมติของคณะกรรมการ ตลอดจนมีอำนาจในการแต่งตั้งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการหรือในกิจการต่างๆ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานของสำนักงานจัดจ้างและกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อีกทั้งยังมีอำนาจและหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย

เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนั้นได้ออกแบบกลไกทางกฎหมายเพื่อไม่ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเฉพาะการเป็นผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานธุรการดังเช่นองค์กรอิสระอื่นๆ เท่านั้น แต่ยังมีอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินอีกด้วย โดยกฎหมายกำหนดกลไกการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจการแผ่นดินเอาไว้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁷⁸

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 15

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีสถานะเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีสถานะเทียบเท่ากรม ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน การบริหารบุคลากร และงบประมาณ โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา ทั้งนี้ในปัจจุบันโครงสร้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแบ่งออกเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดทั้ง 76 จังหวัด)

มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังนี้

- (1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
 - (2) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
 - (3) ดำเนินการเพื่อให้หน่วยรับตรวจมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ
 - (4) จัดให้มีการฝึกอบรมและพัฒนาความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่และบุคลากรอื่นของสำนักงานเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบ
 - (5) ประสานงานและร่วมมือ กับหน่วยงานต่างประเทศหรือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
 - (6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้คำแนะนำข้อเสนอแนะหรือข้อท้วงติง และพิจารณาเห็นชอบก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ
 - (7) ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอแนะของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
 - (8) รวบรวมคำสั่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ที่มีถึงหน่วยรับตรวจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ เพื่อเสนอคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวางหลักเกณฑ์ให้กับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติให้เป็นมาตรฐาน รวมถึงเผยแพร่ให้หน่วยรับตรวจและประชาชนรับทราบ
 - (9) เผยแพร่ผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด
 - (10) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย⁷⁹
- หน่วยรับตรวจ

⁷⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 15

มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้หน่วยงานต่อไปนี้เป็นหน่วยรับตรวจซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่จะใช้อำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานนั้นๆ ได้แก่

- (1) ส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม เช่น สำนักงานราชบัณฑิตยสภา เป็นต้น
- (2) หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัดและอำเภอ
- (3) หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่จะมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นในอนาคต
- (4) รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น
- (5) ทุนหมุนเวียน หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่ได้รับอนุญาตให้นำไปรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง ซึ่งทุนหมุนเวียนจะมีได้โดยกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ทุนหมุนเวียนที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ได้แก่ ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ เป็นต้น และทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น กองทุนสิ่งแวดล้อม เป็นต้น
- (6) หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น องค์กรมหาชน เป็นต้น
- (7) หน่วยงานที่รัฐมิได้จัดตั้งขึ้นแต่ได้รับเงินอุดหนุน หรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยงานรับตรวจ (1) (2) (3) (4) หรือ (6) เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการดังกล่าว
- (8) หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

มีข้อสังเกตว่า การกำหนดนิยามของหน่วยรับตรวจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนั้น มีความหมายกว้างและไม่ได้จำกัดแค่การเป็นหน่วยงานของรัฐเท่านั้น เนื่องจากนิยามของหน่วยรับตรวจยังครอบคลุมถึงหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์กรภาคประชาสังคม หรือภาคเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุน หรือได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยรับตรวจอีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะมีอำนาจในการตรวจสอบหน่วยงานเช่นว่านี้ได้เพียงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับเงินแผ่นดินที่ได้รับมาเท่านั้น และตรวจสอบว่ามีการใช้ตามวัตถุประสงค์หรือไม่จะเห็นได้ว่าหลักสำคัญของการเป็นหน่วยรับตรวจไม่ได้อยู่ที่การเป็นหน่วยงานของรัฐแต่ละสำคัญอยู่ที่ “เงินแผ่นดิน” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญแห่งการตรวจสอบ แม้ผู้ที่ได้รับหรือได้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินนั้นจะไม่ได้เป็นหน่วยงานของรัฐก็ตาม ย่อมต้องถูกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินด้วย⁸⁰

เรื่องที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบ

มาตรา 4 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดนิยามคำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” ว่าให้หมายความถึง ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึง ตรวจสอบการ

⁸⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 15

จัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่ รวมถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

หากพิจารณานิยามการตรวจเงินแผ่นดินในมาตรา 4 ประกอบกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พบว่าการตรวจเงินแผ่นดินครอบคลุมในเรื่องต่างๆ โดยสรุป ได้แก่

1) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ของหน่วยรับตรวจ ไม่ว่าจะเป็นการ จัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่า เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่

2) การตรวจสอบการรับการใช้จ่ายการใช้ประโยชน์การเก็บรักษาและการบริหารซึ่งเงินทรัพย์สินสิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีและแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ประหยัดเกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพหรือไม่

3) การตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณโดยแสดงความเห็นว่า เป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

4) การตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีโดยแสดงความเห็นว่า เป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

5) การตรวจสอบการดำเนินงานโดยศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่องบประมาณ

6) การตรวจสอบหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยงานภาครัฐ เฉพาะส่วนของเงินอุดหนุนและกิจการดังกล่าวซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่

7) การตรวจสอบ การกระทำความผิด กฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐซึ่งนำไปสู่การลงโทษทางปกครองโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(8) การตรวจสอบการทุจริตในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดแก่การเงินการคลังของรัฐ⁸¹

⁸¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ 2561 มาตรา 15

มาตรการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 เรื่องสำคัญ ได้แก่ ลักษณะการตรวจเงินแผ่นดินตามปฏิญญาสากลว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (พ.ศ.2520) มาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยในการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักการดังกล่าว และกลไกและความสำคัญของรายงานผลการตรวจสอบ

ลักษณะการตรวจเงินแผ่นดินตามปฏิญญาสากลว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (พ.ศ.2520)

ประเทศไทยยึดหลักการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินตามปฏิญญาสากลว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (พ.ศ.2520) (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts of 1977) หรือที่เรียกว่า “ปฏิญญาลิมา” มีความสำคัญในฐานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดหลักการพื้นฐานของการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งประเทศสมาชิกขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institution : INTOSAI) มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม และในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (INTOSAI) จึงมีความจำเป็นต้องนำหลักการพื้นฐานของการตรวจเงินแผ่นดินสากลดังกล่าวมาใช้ในการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยด้วย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (พ.ศ.2520) กำหนดว่า การตรวจเงินแผ่นดินมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ และเป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล การตรวจเงินแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการตรวจพบการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่การแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นได้ และดำเนินคดีแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งนำไปสู่มาตรการในการแก้ปัญหา และป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำนั้นอีก⁸² ปฏิญญาสากลดังกล่าวได้กำหนดลักษณะการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้สองลักษณะ โดยแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบ คือ ประการแรกการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (Legality audit) และความถูกต้องของงบการเงิน (Regularity) ซึ่งเป็นบทบาทดั้งเดิมขององค์การการตรวจเงินแผ่นดิน และประการที่สอง การตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (Performance audit) ซึ่งแม้เป็นบทบาทใหม่แต่ก็มีความสำคัญไม่แพ้กับบทบาทดั้งเดิม ดังนั้น วัตถุประสงค์ขององค์การการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศต่างๆไม่ว่าจะเป็นเพื่อความชอบด้วยกฎหมาย ความถูกต้อง ความประหยัด หรือความมีประสิทธิภาพ วัตถุประสงค์เหล่านี้ล้วนมีความสำคัญเท่าเทียมกันทั้งสิ้น

1) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและความถูกต้องของงบการเงิน (Legality and Regularity audit)

⁸² The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts of 1977, Section 1.

การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงิน หมายถึง การตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือการบริหารงบประมาณนั้นเป็นไปตามกฎหมายเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับหรือไม่ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นลักษณะการตรวจสอบพื้นฐานที่ทุกประเทศจำเป็นต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงบประมาณของรัฐบาล และหน่วยรับงบประมาณทั้งหลายนั้นได้เคารพหลักความยินยอมและหลักการอนุมัติงบประมาณโดยรัฐสภาหรือไม่

การบริหารงบประมาณหรือการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานของรัฐทั้งหลายจึงเป็นวัตถุประสงค์แห่งการควบคุมตรวจสอบเนื่องจากรายจ่ายของรัฐที่เป็นเงินแผ่นดินทั้งหลายมาจากเงินภาษีของประชาชนที่รัฐใช้อำนาจมหาชนในการบังคับจัดเก็บมาเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ ดังนั้นผู้เสียภาษีจึงต้องการหลักประกันว่าเงินภาษีที่เสียไปนั้นถูกนำไปใช้อย่างโปร่งใสถูกต้องตามหลักกฎหมายและเป็นไปตามที่รัฐสภาได้ให้การอนุมัติในการใช้จ่ายเอาไว้ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินจึงเป็นหลักการตรวจสอบพื้นฐานที่ต้องการให้ฝ่ายบริหารใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนการตรวจสอบความถูกต้องของงบการเงิน (Regularity audit) เป็นการตรวจสอบที่เข้ามาเสริมการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลทางการเงิน โดยตรวจว่าได้มีการบันทึกธุรกรรมทางการเงินที่เกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณไว้ในบัญชีอย่างครบถ้วนและถูกต้องหรือไม่ โดยตรวจสอบตั้งแต่ระบบควบคุมตรวจสอบก่อนการเบิกจ่ายและควบคุมตรวจสอบภายในว่าเหมาะสมหรือไม่ สามารถรองความเสี่ยงจากการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องไม่ครบถ้วน และทุจริตจากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรได้หรือไม่ และข้อมูลทางการเงินหรืองบการเงินทั้งหลายมีความถูกต้องครบถ้วนน่าเชื่อถือเป็นไปตามกฎเกณฑ์เรื่องบัญชีภาครัฐหรือไม่

2) การตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (Performance audit)

การตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบความประหยัด ความสำเร็จ ประสิทธิภาพ และความสำเร็จประสิทธิผลในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ การตรวจสอบดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเฉพาะเพียงบางเรื่องเท่านั้น แต่ตรวจสอบกิจกรรมของรัฐบาลแบบตลอดสาย ทั้งในแง่มุมมององค์กรและระบบการดำเนินงานการตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบที่มีบทบาทเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นการตรวจสอบที่จำเป็นควบคู่กับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เพราะแม้การใช้จ่ายเงินจะเป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับแต่หากการใช้จ่ายเงินไม่ประหยัดไม่มีประสิทธิภาพหรือมีประสิทธิผล ย่อมนำมาสู่ความเสียหายให้แก่ประเทศชาติได้เช่นกัน การตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นการตรวจสอบใน 3 เรื่อง ดังนี้

เรื่องแรก การตรวจสอบความประหยัด (Economy) หมายถึง ความสามารถในการใช้จ่ายเงินอย่างรอบคอบระมัดระวัง ไม่สุรุ่ยสุร่าย ซึ่งส่งผลให้องค์กรสามารถลดต้นทุนหรือใช้ทรัพยากรในปริมาณที่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในแผน

เรื่องที่สอง การตรวจสอบความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ความสามารถในการลดต้นทุนหรือทรัพยากรต่อหน่วยของผลผลิตที่จะได้จากการดำเนินการหรือในทางกลับกัน คือความสามารถในการเพิ่มผลผลิตหรือประโยชน์ต่อหน่วยของต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินการ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ประสิทธิภาพเป็นอัตราส่วนแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิต หรือผลประโยชน์ที่ได้รับกับต้นทุนหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานจริง เมื่อเทียบกับแผนที่วางไว้ ซึ่งองค์กรจะต้องมีการจัดระบบงานให้มั่นใจได้ว่าการใช้ทรัพยากรสำหรับแต่ละกิจกรรมนั้นสามารถเพิ่มและลดต้นทุนอาจมีผลทำให้องค์กรได้รับผลประโยชน์คุ้มค่า

เรื่องที่สาม การตรวจสอบความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ความสามารถในการจัดระบบงานหรือวิธีปฏิบัติงานเพื่อให้การดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ โดยพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างผลที่ตั้งใจให้เกิดหรือเป้าหมายกับผลที่เกิดขึ้นจริงจากการดำเนินงาน⁸³

มาตรการการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยตามหลักสากล

ในกรณีประเทศไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดมาตรการการตรวจเงินแผ่นดินที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของปัญญาสากลว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 เป็น 3 เรื่องด้วยกัน ได้แก่ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ การตรวจสอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบทางการเงิน

3) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ (Compliance audit)

การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นี้มีลักษณะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามแนวทางของปัญญาลิม่า การที่ได้อธิบายมาแล้วกล่าวคือเป็นการตรวจสอบว่าหน่วยรับตรวจได้ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินแผ่นดินในอำนาจและหน้าที่ของตน ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรายได้การรับเงิน การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน การใช้จ่ายเงิน ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือไม่ ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้มีมาตรการในการตรวจสอบดังกล่าวในหลายกรณีด้วยกัน ได้แก่

กรณีแรก เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการตามมาตรา 85 ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

กรณีที่สอง เป็นการตรวจสอบการจัดเก็บรายได้และผลตอบแทนตามมาตรา 86 ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่า หน่วยรับตรวจจัดเก็บรายได้หรือผลตอบแทนไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือสัญญา ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะไปยังหน่วยรับตรวจ เพื่อดำเนินการ

⁸³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 15

ให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือสัญญา และให้หน่วยรับตรวจชี้แจงเหตุผลหรือแจ้งผลการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามข้อเสนอแนะภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

กรณีที่สาม เป็นการตรวจสอบการบริหารจัดการ ดูแลรักษา และติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 87 ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่าหน่วยรัฐตรวจมีหน้าที่และอำนาจบริหารจัดการ ดูแลรักษาและติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินละเว้นหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยรับตรวจพร้อมทั้งข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง โดยให้หน่วยรับตรวจชี้แจงเหตุผลหรือแจ้งผลการดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

4) การตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit)

การตรวจสอบการดำเนินงานเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจในการดำเนินงานตามแผนงาน งาน โครงการ และหรือแผนยุทธศาสตร์ เพื่อแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่ พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะ วิธีการหรือแนวทาง เพื่อพัฒนาและปรับปรุง แก้ไขข้อบกพร่อง โดยให้ความสำคัญกับเรื่องหรือโครงการตามนโยบายที่สำคัญ⁸⁴ เห็นได้ว่าการตรวจสอบการดำเนินงานมีลักษณะเป็นการตรวจสอบประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินตามแนวทางปฏิญญาสิมา ดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบว่าหน่วยรับตรวจดำเนินโครงการและใช้จ่ายงบประมาณโดยประหยัด มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ ทั้งนี้ มาตรา 90 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดว่า ในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพในการจ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ ให้ผู้ว่าการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและแสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้หรือไม่ และให้จัดทำข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยรับตรวจ ในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์ และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ โดยในการตรวจสอบดังกล่าว ต้องคำนึงถึงประเพณี วัฒนธรรม สังคม และความนิยมของท้องถิ่น รวมถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในด้านต่างๆ โดยให้รับฟังเหตุผลและความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

โดยปกติแล้วการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ในการดำเนินงาน จะทำได้ก็ต่อเมื่อต้องมีการดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว จึงจะสามารถประเมินความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลได้ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการวางมาตรการในการยับยั้งความเสียหายจากการดำเนินงานที่สังเกตเห็นได้ว่าจะไม่สัมฤทธิ์ผล หรือไม่มีประสิทธิภาพ มาตรา 89 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้อำนาจแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบก่อนหรือระหว่างการดำเนินงานได้ ในกรณีที่เห็นว่ามี การปฏิบัติอย่าง หนึ่งอย่างใดที่เห็นได้ชัดว่าจะไม่ก่อให้เกิดผลสำเร็จหรือขาดประสิทธิภาพ กรณีเช่นนั้นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องแนะนำวิธีการดำเนินการที่ถูกต้องให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติด้วย และในกรณีที่หน่วยรับตรวจเห็นว่า การดำเนินการที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแนะนำนั้นไม่อาจหรือไม่สมควรดำเนินการโดย

⁸⁴ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *ร่างรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558* (ม.ป.ส. 2559)

มีเหตุผลอันสมควร ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรับตัว และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง จะร่วมกันหาหรือเพื่อหาข้อยุติโดยเร็ว เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้น และเมื่อหาข้อยุติได้แล้ว ให้หน่วยรับตรวจดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น

5) การตรวจสอบทางการเงิน (Financial audit)

การตรวจสอบทางการเงินเป็นการตรวจสอบที่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของงบการเงินตามแนวทางของปฏิญญาลามา กล่าวคือ เป็นการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของข้อมูลทางการเงิน เพื่อพิจารณาว่าหน่วยรับตรวจได้รับจ่ายเงินเก็บรักษาเงินและใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจนั้นถูกต้องเป็นไปตามกฎหมายและความเป็นจริงหรือไม่ ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีมาตรการตรวจสอบทางการเงินในสองกรณีด้วยกัน ได้แก่

กรณีแรก เป็นการตรวจสอบรายงานทางการเงินของหน่วยงานของรัฐ เนื่องมาจากมาตรา 70 วรรค 3 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำรายงานการเงินประจำปีงบประมาณและนำส่งรายงานดังกล่าวให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ดังนั้นมาตรา 91 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จึงกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานของรัฐส่งให้ตามกฎหมายว่าด้วย วินัยการเงินการคลังของรัฐให้แล้วเสร็จภายในร้อย 80 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง แล้วจึงแจ้งผลการตรวจสอบไปยังหน่วยรับตรวจ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

กรณีที่สอง เป็นการตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีว่าเป็นไปตามกฎหมายและเป็นไปตามความเป็นจริงหรือไม่ มาตรา 54 (3) พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ การตรวจสอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบทางการเงิน ถือเป็น “มาตรการตรวจสอบทั่วไป” ที่เป็นหลักสากลของการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศต่างๆ และกลไกการตรวจสอบในลักษณะนี้ไม่ได้เน้นการลงโทษต่อตัวบุคคลเช่นเดียวกับมาตรการลงโทษทางอาญาหรือมาตรการลงโทษทางปกครอง กลไกที่สำคัญของการตรวจสอบในลักษณะนี้ คือการทำรายงานผลการตรวจสอบ ซึ่งประกอบไปด้วยข้อตรวจพบและข้อเสนอแนะ⁸⁵

การรายงานผลการตรวจสอบ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (พ.ศ.2520) ได้วางหลักเรื่องการรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภา และต่อสาธารณชนว่า รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินในการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีอย่างเป็นทางการเป็นอิสระต่อรัฐสภาและต่อองค์กรอื่นๆของรัฐ ที่ควรได้รับทราบผลการตรวจสอบต่างๆรวมทั้งต้องเผยแพร่รายงานนั้นให้ประชาชนได้ทราบด้วย การรายงาน

⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ 2561 มาตรา 15

ผลการตรวจสอบจะทำให้มั่นใจได้ว่าผลการตรวจสอบที่อยู่ในรายงานนั้นจะเป็นที่รับรู้อย่างกว้างขวาง ซึ่งจะทำให้ผลการตรวจสอบขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดินนั้นมามีผลในการบังคับใช้ได้ดีขึ้น ทั้งนี้รายงานประจำปีจะต้องครอบคลุมผลการปฏิบัติงานทุกด้านขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดิน เว้นแต่เรื่องที่ตรวจพบนั้นเป็นเรื่องลับหรือมีกฎหมายห้าม มิให้เปิดเผย ในกรณีเช่นนี้องค์กรการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องชั่งน้ำหนัก ระหว่างการปกปิดกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการเปิดเผยผลการตรวจสอบ รวมทั้งขอบเขตที่ควรเปิดเผยอย่างรอบคอบ และระมัดระวัง ทั้งนี้นอกจากรายงานประจำปีแล้วองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินมีสิทธิที่จะรายงานระหว่างปีได้ หากผลการตรวจสอบนั้นมีความสำคัญเป็นพิเศษและเป็นประโยชน์⁸⁶

หลักการรายงานผลการตรวจสอบนี้ได้มีการรับรองไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ของประเทศไทยด้วย โดยกฎหมายกำหนดว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งขึ้นได้ทำการตรวจสอบในเรื่องต่างๆดังที่กล่าวมาแล้ว ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินส่งรายงานผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจ “รายงานผลการตรวจสอบ” จึงเป็นกลไกในการดำเนินการหลังการตรวจสอบ ทั้งนี้แม้ว่าการรายงานผลการตรวจสอบจะไม่ได้มีลักษณะเป็นมาตรการบังคับหรือลงโทษทางกฎหมายก็ตาม แต่รายงานผลการตรวจสอบย่อมส่งผลกระทบต่อในวงกว้างไม่เพียงแต่การรายงานผลการตรวจสอบจะนำไปสู่การแก้ไขข้อบกพร่องของหน่วยรับตรวจเองแล้ว การรายงานผลการตรวจสอบจึงนำไปสู่การตรวจสอบอื่นๆไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบในสายการบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลการตรวจสอบทางการเมืองโดยฝ่ายนิติบัญญัติการตรวจสอบโดยองค์กรควบคุมการใช้อำนาจรัฐต่างๆ และที่สำคัญที่สุด คือ การตรวจสอบโดยประชาชนผู้เป็นเจ้าของเงินของแผ่นดินนั่นเอง

การรายงานผลการตรวจสอบมีได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ รายงานผลการตรวจสอบ และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี สำหรับรายงานผลการตรวจสอบนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 6 ซึ่งกำหนดเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ยกตัวอย่างเช่น การรายงานผลการตรวจสอบกรณีการตรวจพบข้อบกพร่องเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ หรือเนื่องจากความไม่เหมาะสมของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 85 จะรายงานผลการตรวจสอบกรณีการจัดเก็บรายได้หรือผลตอบแทนไม่เป็นไปตามกฎหมายหรือสัญญาตาม มาตรา 86 การรายงานการบริหารจัดการดูแลรักษาและติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายตาม มาตรา 87 เป็นต้น

ทั้งนี้ มาตรา 59 (9) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่เผยแพร่ผลการตรวจสอบให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย จะเห็นได้ว่าการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน

⁸⁶ The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts of 1977, Section 16.

แผ่นดินนั้น เป็นไปตามหลักการที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520) กำหนดไว้

ส่วนรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีนั้น มาตรา 59 (6) ประกอบมาตรา 77 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบภายใน 210 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยรายงานผลการปฏิบัติงานดังกล่าวจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานที่สำคัญในทุกด้าน โดยเฉพาะด้านผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ เว้นแต่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าควรเป็นเรื่องลับหรือมีกฎหมายห้ามมิให้เปิดเผย

จะเห็นได้ว่า รายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอีกหนึ่ง เครื่องมือที่สำคัญในการสนับสนุนการทำงานของรัฐสภาในการถ่วงดุลและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถนำรายงานผลการตรวจสอบที่สำนักงานการตรวจสอบเงินแผ่นดินจัดทำขึ้นนั้นไปใช้ในการติดตามผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณและเป็นข้อมูลสำคัญในการอนุมัติเงินงบประมาณรายจ่ายต่อไป⁸⁷

มาตรการตรวจเงินแผ่นดินเฉพาะด้าน

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยนั้นนอกจากวางมาตรการตรวจสอบทั่วไป กล่าวคือ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ การตรวจสอบการดำเนินงาน และการตรวจสอบทางการเงิน ซึ่งการตรวจสอบเหล่านี้เป็นไปตามแนวทางการตรวจเงินแผ่นดินสากลที่ใช้กันในประเทศต่างๆแล้ว กฎหมายยังได้กำหนดมาตรการตรวจสอบเฉพาะด้านอีกด้วย ได้แก่ มาตรการตรวจสอบการทุจริต และการตรวจสอบความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ และ มาตรการตรวจสอบการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

1) มาตรการตรวจสอบการทุจริตและการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดบทบาทให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในเชิงป้องกันความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลให้มากขึ้น จะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งปรากฏในตอนท้ายของกฎหมาย ความตอนหนึ่งว่า “... เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ... จึงจำเป็นต้องตรา

⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ 2561 มาตรา 15

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้” ทั้งนี้กฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่ป้องกันการทุจริตและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐไว้หลายประการด้วยกัน ดังนี้

2) มาตรการการตรวจสอบการจ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นการทุจริตหรือมิชอบด้วยกฎหมายหรืออาจทำให้เกิดการทุจริตในการเลือกตั้ง

มาตรา 244 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁸⁸ ประกอบกับมาตรา 7 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดว่าในกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและพบว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม แต่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในกรณีเช่นนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี เพื่อให้องค์กรที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป โดยให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนั้น

มาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องกันการดำเนินการตามนโยบายต่างๆของรัฐบาลที่มีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริต หรือใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบตามกฎหมาย เพื่อส่งผลให้เกิดการทุจริตการเลือกตั้งได้แม้ว่าการดำเนินการโครงการนั้นจะยังไม่แล้วเสร็จ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบได้โดยให้บทบาทแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะส่งเรื่องไปยังองค์กรตรวจสอบอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น เพื่อให้หน่วยงานเหล่านั้นไปดำเนินการตรวจสอบและดำเนินคดีต่อไป

3) มาตรการการตรวจสอบกรณีสมาชิกรัฐสภาและคณะ กรรมการ มีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย

ตามมาตรา 144 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดข้อห้ามแก่สมาชิกรัฐสภาและคณะกรรมการในการมีส่วนได้เสีย ในการใช้งบประมาณเพื่อไม่ให้สมาชิกรัฐสภาแสวงหาประโยชน์จากการที่ตนมีอำนาจในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 88 จึงได้วางมาตรการรองรับในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายหรือผลการตรวจสอบพบว่าคณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามีกระทำความผิดดังกล่าวแล้วแต่ไม่ได้สั่งยับยั้งหรือพบว่ามีเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามีกระทำความผิดดังกล่าว

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 244

กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการตรวจสอบการทุจริตตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยกฎหมายให้ถือว่ารายงาน เอกสาร หลักฐานที่ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจัดส่งให้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนหรือสอบสวนของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย

จะเห็นได้ว่ามาตรา 88 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นี้ เป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วย รับผิดชอบตามปกติ แต่ในการตรวจสอบดังกล่าว พบว่ามีการกระทำความผิดตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีอำนาจโดยตรงในการที่เริ่มการตรวจสอบว่าสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ คณะรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 หรือไม่ นอกจากนี้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีอำนาจโดยตรงในการดำเนินคดีกับสมาชิกรัฐสภา คณะกรรมการ คณะรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ แต่เป็นอำนาจและหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นผู้ส่งเรื่องต่อ เท่านั้น

4) มาตรการระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

มาตรา 245 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรา 8 พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดมาตรการในการยับยั้งความเสียหายที่ อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐโดยให้อำนาจในการริเริ่มแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะเสนอผลการ ตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และอาจก่อให้เกิด ความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา

หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าการกระทำที่ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวินัยการเงิน การคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงกฎหมาย กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจัดให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อปรึกษาหารือร่วมกันในกรณีที่ประชุมร่วมมีมติ เห็นพ้องกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อ ทราบโดยไม่ชักช้าและให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

มาตรการระงับยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐนี้เป็นมาตรการใหม่ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายจากการดำเนินนโยบายประชานิยมหรือ

นโยบายอื่นๆของรัฐที่จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ มาตรการดังกล่าวจึงเป็นการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายโดยการใช้มาตรการทางการคลังเป็นเครื่องมือ ได้อย่างหนึ่ง⁸⁹

มาตรการตรวจสอบการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การตรวจสอบ ด้านวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นกลไกการตรวจสอบเชิงป้องกันปราบปรามการกระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับการเงินการคลังของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นมาตรการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 สร้างขึ้นโดยนำแนวคิดมาจากการตรวจสอบ วินัยทางงบประมาณและการคลังโดยศาลนี้ในทั้งงบประมาณและการคลัง (CDBF) ของประเทศฝรั่งเศส วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบดังกล่าวเพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานคลังทั้งหลาย หากไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องย่อมต้องได้รับโทษทางปกครอง

เหตุที่รัฐธรรมนูญ ปี 2540 นำแนวความคิดในการตรวจสอบด้านวินัยทางงบประมาณและการคลังมาใช้ นอกเหนือจากมาตรการตรวจสอบการเงินแผ่นดินทั่วไปเนื่องจาก การปฏิบัติหน้าที่ที่ผ่านมาของการตรวจเงินแผ่นดินไทย การกระทำผิดระเบียบเกี่ยวกับการใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานรัฐนั้น บุคคลที่ทำผิดจะรับโทษเพียงโทษทางวินัยและโทษทางอาญาเท่านั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความผิดนี้ได้โดยตรง ดังนั้นการกำหนดให้องค์กรผู้รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในเรื่องนี้ด้วย ก็ น่าจะทำให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งสามารถครอบคลุมงานการตรวจสอบเงินแผ่นดินได้ครบถ้วนมากกว่าแต่ก่อน

แนวคิดในการตรวจสอบด้านวินัยทางงบประมาณรายการคลังดังกล่าวได้สืบทอดมาอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่อย่างไรก็ดีระบบ “การตรวจสอบด้านวินัยทางงบประมาณและการคลัง” ซึ่งต่อมาถูกเปลี่ยนชื่อเป็น “การตรวจสอบด้านวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้นมีหลักการและสาระสำคัญที่ต่างกันไปจากระบบเดิม เนื่องจากในระบบใหม่นั้นหน้าที่ของรัฐในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่บัญญัติในมาตรา 62 มาเชื่อมโยงกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นการตรวจสอบด้านวินัยทางงบประมาณและการคลัง และเปลี่ยนคำเรียกการตรวจสอบใหม่เป็น “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” ดังนั้น การตรวจสอบการกระทำ ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐในปัจจุบันจะต้องพิจารณากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวประกอบกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่แสดงให้เห็นถึงบุคคลใดที่เป็นผู้กระทำความผิดใดบ้าง (1) และฐานความผิดหรือเป็นการกระทำที่เป็นความผิด (2) ส่วนพระราชบัญญัติ

⁸⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 15

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จะเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์อื่นๆที่เป็นเหตุแห่งการลงโทษ (3) และลักษณะโทษ (4) นั้นเอง⁹⁰

1) บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบด้านวินัยการเงินการคลังของรัฐ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พบว่ากฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดว่าบุคคลใดบ้างที่อาจถูกลงโทษทางปกครองในกรณีที่กระทำความผิดกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐและจะรวมถึงข้าราชการการเมืองหรือไม่⁹¹ เมื่อพิจารณาตามมาตรา 80 วรรคท้าย ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 จะเห็นได้ว่า ผู้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐย่อมเป็นผู้ที่กระทำความผิดวินัยการเงินและการคลังของรัฐ และอาจถูกสั่งลงโทษทางปกครองได้ ดังนั้น การจะพิจารณาว่าบุคคลใดบ้างที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบด้านวินัยการเงินการคลังของรัฐ จึงต้องพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นสำคัญ

จากการศึกษาเนื้อหาของกฎหมายฉบับดังกล่าว พบว่ากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังในสองระดับที่สำคัญ ได้แก่ ระดับแรก เป็นระดับนโยบาย หรือระดับทางการเมือง จะเห็นได้จากหมวด 1 บททั่วไป และหมวด 2 นโยบายการเงินการคลัง มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายการเมืองต้องปฏิบัติตาม เช่น มาตรา 9 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัดและต้องไม่บริหารราชการแผ่นดินโดยมุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ และประชาชนในระยะยาว ส่วนระดับที่สอง เป็นระดับการดำเนินการตามนโยบายหรือระดับทางปกครองด้านต่างๆจะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวด 3 วินัยการเงินการคลังในด้านต่างๆ อาทิ ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย ด้านการก่อหนี้และการบริหารหนี้ วินัยการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 37 กำหนดให้การก่อหนี้ผูกพันหรือการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐต้องอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด โดยต้องคำนึงถึงความโปร่งใส คุ่มค่าและประหยัด

ดังนั้น เนื้อหาของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐจึงครอบคลุมทั้งในระดับนโยบายทางการเงินการคลัง และในระดับการดำเนินการส่งผลให้บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบด้านวินัยการเงินการคลังของรัฐ จึงประกอบด้วย (1) ข้าราชการการเมือง ทั้งในส่วนของข้าราชการการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ข้าราชการการเมืองมีการกระทำได้ทั้งการกระทำทางการเมืองและการกระทำทางปกครอง เฉพาะการกระทำ

⁹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 15

⁹¹ กรณีนี้แตกต่างจากระบบเดิม ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 อัตรา 19 ประกอบระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ก็ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลที่อาจกระทำความผิดได้ ประกอบไปด้วย ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

ทางปกครองของข้าราชการการเมืองเท่านั้นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถตรวจสอบและลงโทษทางปกครองได้ ส่วนการกระทำทางการเมืองนั้นอยู่ภายใต้การตรวจสอบทางการเมืองไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ (2) ข้าราชการประจำไม่ว่าจะมีสถานะเป็นผู้รับตรวจ ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไปซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

2) ฐานความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น มาตรา 80 วรรคท้าย ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ในกรณีมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่ได้เป็นกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดหรือการกระทำที่เป็นความผิดวินัยการเงินและการคลังของรัฐ ดังนั้น การกระทำใดที่จะเป็นความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐจะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นหลัก ด้วยเหตุนี้ การไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติต่างๆตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ.2561 หรือปฏิบัติโดยไม่ชอบจึงสามารถเป็นความผิดวินัยการเงินและการคลังของรัฐซึ่งอาจนำไปสู่การลงโทษทางปกครองได้ หากเข้าเหตุและองค์ประกอบตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนด

3) หลักเกณฑ์การดำเนินคดีความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในการพิจารณาว่า การกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นความผิดที่จะต้องถูกลงโทษหรือไม่จะต้องพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นเหตุแห่งการลงโทษ ทั้งนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 แปลงลักษณะของการกระทำความผิดเป็น 3 กรณี ได้แก่

กรณีแรก การกระทำที่ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบ ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริตและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ให้เป็นดุลพินิจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องนั้นอีก⁹² กรณีนี้จะไม่นำไปสู่การลงโทษทางปกครอง

กรณีที่สอง การกระทำที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบนั้นมีลักษณะเป็นการทุจริต ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติดำเนินการต่อไป กรณีนี้จะไม่นำไปสู่การลงโทษทางปกครอง

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 95 วรรคสอง ประกอบกับ มาตรา 88 วรรคสอง

กรณีที่สาม การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่การจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี หากไม่มีการดำเนินการจะนำไปสู่เหตุแห่งการลงโทษทางปกครองต่อไป

จะเห็นได้ว่าเฉพาะการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่จะนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมาตรา 95 ถึงมาตรา 97 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดเหตุในการลงโทษทางปกครองไว้เป็น สองกรณี ได้แก่ กรณีของผู้รับตรวจซึ่งก็คือหัวหน้าหน่วยงาน และกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ

ในกรณีการดำเนินคดีความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐแก่ผู้รับตรวจ จะต้องมึลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

1. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับมติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัยภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร
2. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับส่วน และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือไม่ดำเนินการทางวินัยภายในเวลาสมควร และเมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ดำเนินการผ่านระยะเวลาที่กำหนดแล้ว แต่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร
3. กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตัว ไม่ดำเนินการทางวินัยภายในเวลาสมควร และเมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้วแต่ผู้รับตัวไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดโดยไม่มีเหตุอันสมควร
4. การดำเนินคดีความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ จงใจไม่ปฏิบัติตามดังกล่าว และเป็นกรณีที่ผู้รับตรวจไม่อาจดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐหรือหน่วยรับตัว หรือไม่อาจดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้

เห็นได้ว่า แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 แต่ก็ยังไม่เข้าเหตุหรือหลักเกณฑ์ในการลงโทษทางปกครองเนื่องจาก จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือเป็นกรณีไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้น

ชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่สามารถดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ ดังนั้น มาตรการในการลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่สามารถทำได้เพียงแต่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐเท่านั้น แต่มาตรการที่จะต้องดำเนินการอันดับแรก คือ การเรียกให้ชดใช้ความเสียหายหรือลงโทษทางวินัยข้าราชการเสียก่อนหากไม่สามารถดำเนินการได้จึงใช้มาตรการลงโทษทางปกครองเป็นลำดับต่อไป

โทษทางปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 (5) ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27 (5) กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการสั่งลงโทษทางปกครอง กรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยการสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนด ทั้งนี้ มาตรา 98 ของกฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดโทษทางปกครองไว้ 3 กรณี ได้แก่ ภาคทัณฑ์ คำหนิโดยเปิดเผยต่อประชาชน และโทษปรับทางปกครอง โดยการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือน 12 เดือน ของผู้ถูกลงโทษไม่ได้

อนึ่งในการพิจารณาโทษทางปกครอง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่จะทำความผิด และความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้นด้วย และผู้ถูกลงโทษทางปกครองอาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งลงโทษทางปกครองนั้น ทั้งนี้ การวินิจฉัยลงโทษทางวินัยการเงินการคลังของรัฐไม่เป็นการตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยข้าราชการเพราะเหตุเดียวกันนี้ แต่โทษดังกล่าวจะต้องเป็นโทษสถานอื่นซึ่งไม่ใช่โทษตัดเงินเดือนหรือลดขั้นเงินเดือน⁹³

ผู้ศึกษาเห็นว่าตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้มีองค์กรในการตรวจเงินแผ่นดินตามหลักการตรวจเงินแผ่นดินสากล คือ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินนั้นมีความเป็นอิสระ และบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ มีการบัญญัติรับรองความเป็นอิสระในการเข้าสู่ตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ของหัวหน้าและเจ้าหน้าที่องค์กรการเงินแผ่นดินเพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อจะไม่ถูกแทรกแซงหรือโยกย้ายจากฝ่ายบริหาร และองค์กรการตรวจเงินแผ่นดิน ยังเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ก็ยังปรากฏว่ามีการทุจริตในการใช้งบประมาณแผ่นดินเกิดขึ้นทั้งที่เป็นชาวสุราษฎร์ธานีและที่ไม่เป็นชาว และที่น่ากังวลที่สุดก็คือการทุจริตในการใช้งบประมาณแผ่นดินนั้นเกิดขึ้นในทุกระดับตั้งแต่ระดับท้องถิ่นไปจนระดับชาติ ย่อมชี้ให้เห็นว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังไม่ใช่วิธีทางแก้ปัญหา เนื่องจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญยังมาจากการสรรหาโดย มาตรา 238 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่ากรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 7 คน นั้นมาจากการสรรหา

⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 15

โดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และ มาตรา 241 วรรคแรก และวรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 40 วรรคแรก กำหนดการเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่าให้มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินคนหนึ่งซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาโดยได้รับการเสนอชื่อจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ศึกษาเห็นว่าการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังเป็นจุดอ่อนของระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยด้วยเหตุผลที่ว่า ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเป็นผู้เสียภาษีให้แกรัฐไม่ได้มีส่วนร่วมในการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของภาครัฐ

งบประมาณแผ่นดินซึ่งถือเป็นหัวใจของการบริหารจัดการของรัฐในฐานะที่เป็นเครื่องยนต์ ที่ขับเคลื่อนรัฐให้พัฒนาในด้านต่างๆ แต่ในปัจจุบันเราไม่อาจปฏิเสธว่าปัญหาของการใช้ งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐ เกิดเป็นข้อให้เราได้พบเห็นทั้งในแง่ของการทุจริตในการบริหารจัดการงบประมาณหรือในแง่ของผลกระทบของโครงการต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ตั้งของโครงการ และที่เห็นได้ชัดเจนที่สุด คือ ความผิดปกติต่างๆในการใช้งบประมาณแผ่นดินนั้นส่วนใหญ่ชาวบ้านหรือประชาชนที่อยู่ในบริเวณที่มีการจัดทำโครงการของทางราชการหรือประชาชนหรือคนในพื้นที่ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณเป็นผู้พบเห็นหรือพบเจอความผิดดังกล่าวก่อนผู้ใด

ความพยายามแก้ปัญหาคอร์รัปชันในการใช้งบประมาณแผ่นดิน ภาครัฐเองก็มีความพยายามที่จะปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการใช้งบประมาณของแผ่นดินให้ทันสมัยครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยภาครัฐได้นำรูปแบบของสำนักงบประมาณของสภาองเกรส (CBO) คือหน่วยวิเคราะห์ข้อมูลเชิงงบประมาณของสภาองเกรสประเทศสหรัฐอเมริกาเพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งยังเป็นหน่วยติดตามประเมินผลการใช้เงินงบประมาณให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการของสภาที่มีความน่าเชื่อถือและมีความต่อเนื่อง CBO จึงได้รับการยอมรับทั้งจากฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และสาธารณชนทั้งในด้านของความเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านการคลังและการงบประมาณ ความเป็นมืออาชีพและความเป็นกลางในทางการเมืองเนื่องจากข้อมูลของ CBO ถูกนำไปใช้สนับสนุนข้อเสนอของฝ่ายบริหารและในขณะเดียวกันก็นำไปเป็นข้อโต้แย้งของฝ่ายนิติบัญญัติในการโต้แย้งการเสนอร่างกฎหมาย ได้ถูกนำมาใช้เป็นต้นแบบในการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภาไทย โดยจัดตั้งตามประกาศรัฐสภาเรื่องการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 21 มีนาคม 2556 กำหนดให้มีสำนักงบประมาณของรัฐสภาเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกลุ่มงานขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหัวหน้าหน่วยงานและเปิดรับบุคลากรจำนวนหนึ่ง โดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ ศึกษาวิเคราะห์ วิจัยและจัดทำรายงานด้านเศรษฐกิจการเงินการคลังการงบประมาณรวมทั้งจัดทำประมาณการภาวะเศรษฐกิจและงบประมาณทั้งระยะสั้นและระยะยาว รายได้อื่นที่เกี่ยวข้องตามความประสงค์ของสมาชิกรัฐสภา ให้คำปรึกษา เสนอแนะหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณของรัฐสภาหรือเรื่องที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณหรืออนุกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดำเนินการศึกษาวิเคราะห์วิจัยรวมทั้งจัดทำประมาณการรายได้ ค่าใช้จ่ายที่เป็นผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อสมาชิกรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและร่างพระราชบัญญัติด้านการเงินการคลัง ติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสมคุ้มค่าและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา จัดทำข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของรัฐบาลทั้งข้อมูลก่อนพิจารณาโครง ข้อมูลระหว่างการดำเนินการโครงการ และข้อมูลหลังจากการดำเนินโครงการ ปฏิบัติงานร่วมกันหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลไทยไม่ได้เป็นหน่วยงานอิสระแยกออกมาจากโครงสร้าง การบริหารของสำนักงานรัฐสภาดังเช่น (CBO) ของสหรัฐอเมริกา แต่กำหนดให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นเพียงกลุ่มงานที่ขึ้นตรงต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ภายใต้โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงไม่มีความอิสระในการบริหารงานบุคลากรและงบประมาณนอกจากนี้ ในปัจจุบันสำนักงานงบประมาณของรัฐบาลยังไม่มีบทบาทและผลงานเท่าใดนักเนื่องจากประเทศไทยยังอาจจะไม่มีความพร้อมทั้งด้านบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินการแบบเต็มรูปแบบ

ในประเทศไทยในช่วงการปฏิรูปการเมืองก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้มีการศึกษาระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาเรื่องรูปแบบองค์กรและอำนาจหน้าที่ของศาลบัญชีและศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาพัฒนาองค์กรตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ที่มีอยู่ในขณะนั้น โดยผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการนำระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้คือ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์ โดยท่านเห็นว่ารูปแบบองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยไม่จำเป็นต้องตั้งเป็นศาลตรวจเงินแผ่นดินดังเช่นกรณีของประเทศฝรั่งเศส แต่นำมาปรับใช้ในรูปของคณะกรรมการที่มีความอิสระและเป็นกลาง บางที่ท่านใดให้ความเห็นไว้ว่า “รูปแบบในอนาคตของการตรวจเงินแผ่นดินควรจะเป็นอย่างไร เราคงจะไม่ลอกเอามาจากศาลบัญชีทั้งร้อยเปอร์เซ็นต์เพราะการพัฒนาแบบใหม่แม้จะเป็นข้อดี แต่หากเป็นไปโดยไม่มีพื้นฐานนั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้และจะล้มเหลว กรุงโรมไม่ได้สร้างเสร็จในวันเดียว ในการพัฒนาระบบเราจะต้องมีเป้าหมายและจะต้องพัฒนาตามขั้นตามตอน ถ้าเรามีรูปแบบอนาคตอยู่ในใจแล้วเมื่อเรารู้ว่ารูปแบบในลักษณะที่ผมจะไม่เรียกว่าเป็นศาลบัญชี แต่จะเรียกว่าเป็นรูปแบบของ “คณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง” ผมใช้ สองคำนี้คู่กันเสมอ นะครับ ต้องมีอิสระและต้องเป็นกลาง ถ้าเรามีรูปแบบในอนาคตอยู่ในใจคือรูปแบบคณะกรรมการที่เป็นอิสระและเป็นกลางแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องคิดว่าเราจะก้าวหน้าให้มากเหมือนกับประเทศที่พัฒนามาก่อนเรานับเป็นเวลา 70 – 100 ปีแล้ว”⁹⁴ จากข้อเสนอของท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ จะเห็นได้ว่ารูปแบบองค์กรการตรวจเงินของประเทศไทยนั้นควรจะเป็นอยู่ในรูปของคณะกรรมการแทนที่จะเป็นศาลดังเช่นฝรั่งเศส ทั้งนี้อาจเป็นด้วยความไม่พร้อมของระบบบุคลากรในยุคนั้น เนื่องจากในสมัยนั้นประเทศไทยเองยังไม่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเลย ดังนั้นการจัดตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการที่เป็นอิสระและเป็นกลางน่าจะเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยในขณะนั้นมากกว่า นอกจากนั้นท่านยังเคย เสนอให้เปลี่ยนสถานภาพของ “ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงิน

⁹⁴ อมร จันทรมบูรณ์, ‘ขอพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ.’

แผ่นดิน” ซึ่งเป็นหัวหน้าองค์กรในยุคนั้นให้มีสภาพที่เป็นอิสระและมีระบบการเลือกสรรตัวบุคคลที่มีความสามารถ เรียกว่า “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ” และคงรูปแบบระบบการทำงานเดิมของ “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” ในปัจจุบัน เพื่อให้เป็นพื้นฐานระบบใหม่

ข้อเสนอดังกล่าวของท่านได้ถูกนำไปใช้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ซึ่งได้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ในเวลาต่อมา ผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 กำหนดให้ การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ดังนั้น รูปแบบขององค์กรในการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญปี 2540 จึงเป็นระบบผสมผสานทั้งรูปแบบขององค์กรกลุ่ม คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีอำนาจในทางเนื้อหา กล่าวคือ มีอำนาจในการออกกฎระเบียบให้คำปรึกษารายงานผลการตรวจสอบวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ส่วนรูปแบบขององค์กรเดียวคือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในเชิงบริหาร กล่าวคือ เป็นหัวหน้าของหน่วยธุรการและมีอำนาจในการกำหนดแผนการตรวจสอบทั้งนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน นอกจากนี้โดยผลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นคณะหนึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ในการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง และการกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง จึงเป็นคณะกรรมการที่อยู่ภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาดในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ต่อมาแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้ถูกยกเลิกและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็ยังคงรูปแบบคณะกรรมการไว้ กล่าวคือ มาตรา 252 กำหนดให้ การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง แต่ในส่วนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินนั้นไม่ได้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังเช่นรัฐธรรมนูญปี 2540 ทั้งนี้ มาตรา 253 ข้อรัฐธรรมนูญปี 2550 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลัง (เปลี่ยนชื่อจากคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง) ที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทางการเงินการคลังและการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญปี 2550 ยังคงให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังอยู่ภายใต้โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเช่นเดิม แต่ให้มีอำนาจบริบูรณ์ในการพิจารณาและวินิจฉัยคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ และสร้างความชัดเจนว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกรออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฉบับใหม่มารองรับ หลักการของมาตรา 253 การพิจารณาและวินิจฉัยคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ผ่านมามีภายใต้รัฐธรรมนูญปี 2550 จึงเป็นไปตามระบบเดิม

หลังจากมีการใช้รูปแบบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมากกว่า 20 ปี และในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการจัดตั้งศาลปกครองแล้ว คำถามที่เกิดขึ้นคือ ประเทศไทยควรพัฒนารูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไปเป็นรูปแบบของศาลตรวจเงินแผ่นดินในฝรั่งเศสหรือไม่ เนื่องมาจากเหตุผลที่สนับสนุนรูปแบบของศาลตรวจเงินแผ่นดินคือ ระบบการควบคุมการตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ นั่นถือว่าเป็นระบบที่ยอมรับกันว่าดีที่สุดในและมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะระบบศาลให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้มากที่สุด เนื่องจากศาลมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง กระบวนการพิจารณาของศาลนั้นเป็นไปโดยเปิดเผยรับฟังความทั้งสองฝ่าย นอกจากนี้ศาลเองยังต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งหรือคำพิพากษาของตนเสมอ ต่อมาได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 2550 จึงนำมาสู่การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แนวความคิดในเรื่องการพัฒนารูปแบบองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นศาลตรวจเงินแผ่นดินนั้นมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นจากการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 229 “ให้มีแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณในศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุด องค์กรคณะ อำนวยการหน้าที่ และวิธีพิจารณาของศาลแผนก คดีวินัยการคลังและการงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

มาตรา 195 “ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใดก่อให้เกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอันวิญญูชนพึงเห็นได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณและให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการนั้น”

มาตรา 252 วรรคแรก “การตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

จากการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติดังกล่าวประเทศไทยจะมีรูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินแบบผสม กล่าวคือ มีทั้งรูปแบบบุคคลคนเดียว คณะกรรมการ และศาลกล่าวอีกนัยหนึ่ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ในการตรวจสอบการเงินแผ่นดินทั่วไปตามที่เป็นอยู่ ยกเว้นเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งจะกลายมาเป็นอำนาจของศาลปกครองแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณซึ่งจะส่งผลให้ต้องมีการปรับโครงสร้างขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ แต่ท้ายสุดแล้วร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนั้นก็ตกไปเนื่องจากไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558 แต่ในความคิดดังกล่าวได้เป็นที่มาให้มีการจัดตั้งแผนกคดีวินัยการคลังและการงบประมาณขึ้นในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดตามประกาศ ประธานศาลปกครองสูงสุดในราชกิจจานุเบกษาฉบับลงวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 องค์การอิสระที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อ ตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินก็คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีมาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน หากติดตามข่าวสารจะพบการ ทุจริต หรือการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยมิชอบ หรือการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยไม่คำนึงประโยชน์ที่ได้รับ หรือ ใช้งบประมาณแผ่นดินในลักษณะที่เห็นได้ว่าไม่โปร่งใสออกมาให้เห็นอยู่ตลอดมา

ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย พบว่าระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยซึ่งมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยนำรูปแบบจากประเทศฝรั่งเศสมาประยุกต์ใช้แต่ไม่ได้จัดตั้งเป็นองค์กรศาล แต่ให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังแก่องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีลักษณะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่นอกจากจะมีความอิสระและเป็นกลางแล้วยังมีลักษณะเป็นองค์กรที่มีลักษณะกึ่งตุลาการด้วย และการมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอันเป็นรูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกา เห็นได้ว่าประเทศไทยมีความพยายามที่จะปรับปรุงองค์การอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินให้มีความทันสมัยและเป็นไปตามหลักการตรวจเงินแผ่นดินสากลโดยนำระบบการตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศสมาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

ผู้ศึกษาได้ศึกษาศึกษาถึงดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) ได้เผยแพร่ผลการสำรวจประจำปี 2566 ปรากฏว่า จากจำนวนประเทศ 180 ประเทศทั่วโลก ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดคือ 90 คะแนน จัดเป็นอันดับที่ 1 ของโลกคือประเทศเดนมาร์ก ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 108 ของโลก ได้ 35 คะแนน และอยู่ในอันดับที่ 4 ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศที่ได้อันดับ 1 ของอาเซียนคือสิงคโปร์ ได้ไป 83 คะแนน และยังอยู่ในอันดับ 5 ของโลก มุมมองของผู้เชี่ยวชาญและผู้ตอบแบบสอบถามในแหล่งข้อมูลดังกล่าวเห็นว่าถึงแม้ปีที่ผ่านมาประเทศไทยจะให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมีนโยบายการแก้ไขปัญหาการทุจริตต่างๆ เช่น มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบงบประมาณ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการอนุมัติ อนุญาต การผลักดันให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงกระบวนการและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น ตลอดจนมีการลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริต แต่ปัญหาการทุจริตต่างๆของประเทศไทยยังคงมีอยู่ไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมา เห็นได้ว่าปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ได้มีข้อเสนอแนะให้กับทุกประเทศว่า ควรเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรม ให้มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซง รวมถึงส่งเสริมระบบคุณธรรมในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม สร้างความน่าเชื่อถือ ความโปร่งใสในระบบศาลยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมาย กระบวนการนิติบัญญัติ และการบริหารจัดการ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคม เข้าถึงข้อมูล

และตรวจสอบได้ สร้างกลไกส่งเสริมความซื่อตรงและกลไกการตรวจสอบ การสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินคดีกับการทุจริตคอร์รัปชันที่สร้างความเสียหายหรือมีผลกระทบในวงกว้าง

การจะยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) รัฐบาลและภาคการเมืองต้องแสดงออกเพื่อให้สาธารณชนเห็นอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยเฉพาะการเน้นย้ำในเรื่องของความเคร่งครัดเอาจริงเอาจังในการบังคับใช้กฎหมาย การแสดงเจตจำนงทางการเมืองที่มุ่งทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าการส่งเสริมในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความสุจริตปราศจากการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม โดยการสร้างความร่วมมือเพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาาร่วมกันกับภาคส่วนต่างๆ ทั้งองค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไปอย่างกว้างขวางด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจจริง⁹⁵

ผู้ศึกษาเห็นว่า ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยทั้งที่รัฐบาลมีนโยบายที่จะปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในทุกรูปแบบ โดยที่ผ่านมาภาครัฐได้ดำเนินการในเรื่องการตรวจสอบ และได้สวนให้มีความเป็นระบบ และดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้ มีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้เพื่อให้การบริหารจัดการตรวจสอบการทุจริตบรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” อีกทั้ง ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน (พ.ศ. 2566 -2567) มีนโยบายส่วนหนึ่งที่มุ่งเน้นให้การรายงานผลการตรวจเงินแผ่นดิน และรายงานผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องโปร่งใสและเป็นอิสระ และต้องเผยแพร่รายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบได้โดยสะดวก รวมทั้งให้ประชาชนมีส่วนร่วมหรือแจ้งเบาะแสในการดูแลรักษาเงินแผ่นดินและทรัพย์สินสาธารณะ และยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16 ถึงมาตรา 18 ประชาชน กำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ในลักษณะของการทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐดำเนินการด้วยความโปร่งใสมีภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้ตลอดทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นสิ้นสุดโครงการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

⁹⁵ ‘ดัชนีการรับรู้การทุจริต EP.1: CPI คืออะไร’ (เชิงอรรถ 5).

หรือการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายอื่นนอกเหนือจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นำแนวทางการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมไปกำหนดใช้โดยอนุโลม⁹⁶ แต่อย่างไรก็ตามข้อตกลงคุณธรรมยังมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการพิจารณาคัดเลือกโครงการข้อตกลงคุณธรรม ต้องเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1000 ล้านบาทขึ้นไป ดังนั้นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าต่ำกว่า 1000 ล้านบาท ภาคประชาชนก็ไม่อาจเข้ามาตรวจสอบได้จึงอาจถือได้ว่าโครงการคุณธรรมนั้นยังไม่ใช่ระบบการตรวจสอบความโปร่งใสที่เหมาะสม เนื่องจากโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐทั่วประเทศ (ปีงบประมาณ 2567 ข้อมูล ณ วันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2567) มีจำนวนโครงการรวมทั้งสิ้น 1,878,772 โครงการ⁹⁷ ในบางจังหวัดไม่มีโครงการใดที่มีมูลค่าถึง 1,000 ล้านบาท ส่งผลให้ภาคประชาชนไม่สามารถเข้าร่วมตรวจสอบได้ตามข้อตกลงคุณธรรม การสร้างระบบตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพควรเป็นระบบที่ประชาชนทุกคนสามารถตรวจสอบได้⁹⁸ และควรเป็นระบบที่ใช้กับทุกโครงการที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน ผู้ศึกษาเห็นว่ารัฐธรรมนูญยังไม่บัญญัติไว้ชัดเจน ทำให้กฎหมายลำดับรองที่ออกมาเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญสามารถจำกัดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน

ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงปัญหาการเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารที่อยู่ในครอบครองของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นปัญหาสำคัญในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ที่บัญญัติให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว ฟ้องหน่วยงานของรัฐเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติขึ้น ด้วยเหตุผลว่า ในระบอบประชาธิปไตยการให้ประชาชนมีโอกาสกว้างขวางในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆของรัฐเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง อันเป็นการส่งเสริมให้มีความเป็นรัฐบาลโดยประชาชนมากยิ่งขึ้นสมควรกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยมีข้อยกเว้นอันไม่ต้องเปิดเผยแจ้งชัดและจำกัดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติหรือต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบอบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและ

⁹⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 'การนำแนวทาง การจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) พ.ศ. 2560 ไปกำหนดใช้โดยอนุโลม' <https://www.soc.go.th/wp-content/uploads//2021/07/v64_3147.pdf> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.

⁹⁷ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.), 'ข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Thailand Government Spending)' <<https://govspending.data.go.th/dashboard/1>> สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.

⁹⁸ พงษ์ชัย นิรมิตศรีชัย, *หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐตามหลักประชาธิปไตย หลักสุจริตนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 8 (ศาลรัฐธรรมนูญ)*.

ยังคงให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงสิทธิหน้าที่ของตนอย่างเต็มที่ เพื่อที่จะปกป้องรักษาประโยชน์ของตนได้อีกประการหนึ่งด้วย ประกอบกับสมควรคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารของราชการไปพร้อมกัน พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดสิทธิของประชาชนไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามมีสิทธิเข้าตรวจสอบ ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารราชการ ของหน่วยงานต่างๆของรัฐได้ ประชาชนมีสิทธิ์ที่จะยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่ตนเองประสงค์จะรู้ หรือเพื่อนำไปเผยแพร่ให้ผู้อื่นได้รู้หรือเพื่อการพิทักษ์สิทธิของตนเองหรือชุมชนหรือสังคม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ประชาชนมีสิทธิในการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐนั้นต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน ดังนี้ (1) กรณีพบว่าหน่วยงานของรัฐไม่นำข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา (2) กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิในการขอเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการ (3) กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้ตามคำขอ (4) กรณีหน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนได้ยื่นคำขอไว้แต่ผู้ขอเชื่อว่ามี นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่างๆของหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของประชาชนตามกฎหมายและให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย⁹⁹

ผู้ศึกษาพบว่าปัญหาในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ มีดังนี้ ปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการตาม มาตรา 15 หลายกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้ดุลยพินิจไม่เปิดเผยข้อมูล ผู้ศึกษาเห็นว่าทำให้หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นอุปสรรคกับการตรวจสอบการทุจริตในการใช้งบประมาณเนื่องจากหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่สามารถนำไปสู่การตรวจสอบและดำเนินคดีกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ยอมใช้ดุลยพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลนั้น เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนในการเสาะหาข้อมูลโดยวิธีอื่น ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายข้อมูลข่าวสารกับกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ที่ห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามมาตรา 15 (6) คือกรณีข้อมูลข่าวสารที่มีกฎหมายของหน่วยงานรัฐอื่นห้ามมิให้เปิดเผย ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานรัฐหลายฉบับทำให้การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนได้รับรู้จะนำไปสู่การตรวจสอบกระทำได้ยาก ถือเป็นอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชน

⁹⁹ พงษ์ชัย นิรมิตศรีชัย (เชิงอรธร 98).

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การศึกษาเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิดทฤษฎี และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐ โดยองค์กรประชาชนของประเทศไทย เปรียบเทียบกับของต่างประเทศ เพื่อศึกษาถึงปัญหาการตรวจสอบ การใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานภาครัฐ วิเคราะห์ปัญหา และศึกษาหาวิธีแก้ไขพร้อมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีสมมติฐานของการศึกษาว่า การตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นอย่างไร และมีความเหมาะสมแล้วหรือไม่เพียงใด ทั้งนี้เพื่อให้การตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อให้การใช้งบประมาณแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดินของภาครัฐ

ปัจจุบันประเทศไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีพัฒนาการทางระบบงบประมาณแผ่นดินมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนของงบประมาณรายรับ รายจ่าย และระบบการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งประเทศไทยได้นำระบบงบประมาณของต่างประเทศทั้งสหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศสมาประยุกต์ใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทย เรียกว่าระบบงบประมาณของประเทศไทยไม่ได้ล้ำสมัย และเป็นไปตามหลักสากล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติให้ประชาชนไทยได้มีส่วนร่วมทางการเมือง แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ นั้นบัญญัติไว้อย่างกว้าง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่ในกฎหมายลำดับรองรัฐกลับกำหนดเงื่อนไขเพื่อจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ ทำให้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญไม่สามารถใช้ได้จริง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ที่บัญญัติให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และให้ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว พ้องหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการกระทำ หรือ ละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ และมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติดีขึ้นด้วยเหตุผลจะส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับข้อมูลข่าวสารเพื่อให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น และใช้สิทธิทางการเมืองได้อย่างถูกต้องและตรงกับความเป็นจริง แต่รัฐก็กำหนดขอบเขตข้อมูลไว้เป็นการจำกัด

สิทธิการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน และให้ข้อมูลบางอย่างอยู่ในดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่าจะเปิดเผยข้อมูลนั้นหรือไม่ ซึ่งหากเป็นข้อมูลข่าวสารที่นำไปสู่การตรวจสอบความผิดของหน่วยงาน หน่วยงานย่อมใช้ดุลยพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลนั้น และยังมีกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานต่างๆห้ามไม่ให้เปิดเผยข้อมูลของหน่วยงาน ผู้ศึกษาเห็นว่า ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายเหล่านี้เป็นอุปสรรคในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ รวมไปถึงการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชน

ผู้ศึกษาได้ศึกษาถึงดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) ได้เผยแพร่ผลการสำรวจประจำปี 2566 ปรากฏว่า จากจำนวนประเทศ 180 ประเทศทั่วโลก ประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดคือ 90 คะแนน จัดเป็นอันดับที่ 1 ของโลกคือประเทศเดนมาร์ก ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 108 ของโลก ได้ 35 คะแนน และอยู่ในอันดับที่ 4 ของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน ประเทศที่ได้อันดับ 1 ของอาเซียนคือสิงคโปร์ ได้ไป 83 คะแนน และยังอยู่ในอันดับ 5 ของโลก มุมมองของผู้เชี่ยวชาญและผู้ตอบแบบสอบถามในแหล่งข้อมูลดังกล่าวเห็นว่า ถึงแม้ปีที่ผ่านมาประเทศไทยจะให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมีนโยบายการแก้ไขปัญหาการทุจริตต่างๆ เช่น มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับระบบงบประมาณ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอำนวยความสะดวกในการอนุมัติ อนุญาต การผลักดันให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงกระบวนการและนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้มากขึ้น ตลอดจนมีการลงโทษผู้ที่กระทำการทุจริต แต่ปัญหาการทุจริตต่างๆของประเทศไทยยังคงมีอยู่ไม่แตกต่างจากปีที่ผ่านมา เห็นได้ว่าปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง¹⁰⁰

ผู้ศึกษาเห็นว่าที่ผ่านมาแม้รัฐจะพยายามให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการได้รับข้อมูลข่าวสาร โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วก็ตามแต่เป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างเกินไป ทำให้รัฐสามารถบัญญัติข้อยกเว้น หรือจำกัดสิทธิของประชาชนดังกล่าวไว้ในกฎหมายลำดับรอง เป็นผลให้ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมทางการเมือง และตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลในระดับที่ประชาชนคาดหวังได้ นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับประชาชน

5.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีความเห็นที่ว่าถึงเวลาแล้วที่ภาครัฐควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของภาครัฐ เนื่องจากหลักการตรวจสอบสากลต่างก็ยอมรับว่าการตรวจสอบที่ดีที่สุดคือ การตรวจสอบโดยประชาชน และข้อเสนอแนะขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (TI) ก็ให้ความสำคัญกับการทำให้เกิดความโปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง การเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบได้ เป็นการสร้างความน่าเชื่อถือและสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการดำเนินการของรัฐ อันจะ

¹⁰⁰ ‘ดัชนีการรับรู้การทุจริต EP.1: CPI คืออะไร’ (เชิงอรรถ 5).

นำไปสู่การลดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ จากการศึกษาปัญหาในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐโดยประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ยังไม่มีบทบัญญัติที่ห้านาจ และสิทธิแก่ประชาชนที่ชัดเจน ทำให้การตรวจสอบโดยประชาชนเป็นไปด้วยความยากลำบาก เนื่องจากมีกฎหมายอื่นที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบ การเข้าถึงข้อมูลการกระทำความผิด รวมถึงขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะเป็นสองแนวทางดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้ประชาชนมีความชอบธรรมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐ ผู้ศึกษาขอเสนอให้เพิ่มเติมบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ในหมวดองค์กรอิสระ รับรองให้องค์กรภาคประชาชนเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยประชาชน เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ ขององค์กรประชาชนในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานรัฐให้เกิดความโปร่งใส อันเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือต่อสาธารณชน เพื่อลดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน

แนวทางนี้ผู้ศึกษามีความเห็นความควรให้สิทธิแก่องค์กรภาคประชาชนในฐานะเป็นองค์กรอิสระมีสิทธิและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าการยกสถานะองค์กรภาคประชาชนให้เป็นองค์กรอิสระนั้นเป็นเรื่องใหญ่และไม่เคยมีในประเทศอื่นมาก่อน ทำให้เป็นเรื่องใหม่ที่ท้าทายและไม่มีต้นแบบให้เราศึกษา จึงเป็นการยากที่จะประสบความสำเร็จ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะแนวทางที่ 2 ซึ่งทำได้ง่ายกว่าและมีต้นแบบในต่างประเทศมากมาย ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้

2. เพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช หมวด สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารในครอบครองของหน่วยงานรัฐในกิจการหรือโครงการที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน และมีสิทธิที่จะสังเกตการณ์ในกิจการหรือโครงการของหน่วยงานรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน และหากพบการกระทำที่เป็นการทุจริตให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการในทันที และให้หน่วยงานรัฐต้องเปิดเผยผลการดำเนินการให้แก่สาธารณชน” และบัญญัติกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้อำนาจแก่ประชาชนในการตรวจสอบ ในรูปพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. และดำเนินการยกเลิกหรือแก้ไขบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการตรวจสอบการทุจริตของภาครัฐ

แนวทางนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าจะเป็นไปได้มากกว่าแนวทางแรกเนื่องจากไม่ได้มีการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนเป็นองค์กรอิสระ เพียงแต่เพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจและสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และการได้รับข้อมูลข่าวสารของราชการให้ชัดเจนขึ้น และดำเนินการให้มีการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นเพื่อรับรองสิทธิและอำนาจของประชาชน กำหนดรายละเอียดและขอบเขตการตรวจสอบ วิธีการตรวจสอบ การคัดเลือกตัวแทนประชาชนให้เข้ามาดำเนินการตรวจสอบ กำหนดโครงการหรือหน่วยงานที่ประชาชนสามารถตรวจสอบ และที่สำคัญรัฐต้องดำเนินการยกเลิกกฎหมายอื่น ๆ ที่ยังล้าสมัยและเป็นอุปสรรคกับการตรวจสอบการทุจริตเจ้าหน้าที่รัฐ และ

หน่วยงานภาครัฐ โดยประชาชน และดำเนินการแก้ไขกฎหมายอื่นที่ยังมีบทบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อประชาชน ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานรัฐ และการได้รับข้อมูลข่าวสารของ ราชการให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อให้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญสามารถใช้ได้จริง

หากภาครัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ และเป็นเจ้าของเงินภาษี อันเป็นรายได้หลักของประเทศได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ โดยบัญญัติรับรองสิทธิ ทั่วไปแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ศึกษาคิดว่าจะเป็นทางออกที่ดีให้กับประเทศ เนื่องจากจะสามารถ ขจัดปัญหาการทุจริตในการใช้งบประมาณแผ่นดิน และส่งเสริมให้การใช้งบประมาณแผ่นดินของภาครัฐมี ประสิทธิภาพสูงสุดส่งผลให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าทัดเทียมประเทศซึ่งอยู่ในกลุ่มที่พัฒนาแล้วทั้งหลาย อัน เป็นความใฝ่ฝันของประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญในการเสริมสร้างความเข้มแข็ง ของระบอบประชาธิปไตย

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย* (สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2561).
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, *การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้านการจัดหางาน* (กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน 2550) 1.
- ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช., ‘ป.ป.ช. เผยองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติประกาศผลดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ประจำปี 2566 ประเทศไทยได้ 35 คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ 108 ของโลก’ (วันอังคารที่ 30 มกราคม 2567)
<<https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464105/20240130143633>>
สืบค้นเมื่อ 1 เมษายน 2567.
- คะนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, *แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก* (ธรรมดาเพลส 2545).
- ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ, ‘งบประมาณและประเภทของงบประมาณ’
<<https://plan.tru.ac.th/pdf/sara/0002.pdf>> สืบค้นเมื่อ 7 พฤศจิกายน 2560.
- ครุณนารินทร์, ‘งบประมาณแผ่นดิน’ <<http://sites.google.com/site/nanarin325/kar-ngein-kar-thnakhar/ngb-praman>> สืบค้นเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2560.
- เจมส์ แอล เคตัน, *คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม* แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิตา พงษ์ศักดิ์ศรี (โรงพิมพ์ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท 2551).
- จิราภพ ทวีสูงส่ง, ‘ทำไม? “เรา” ต้องมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย’ ไทย พีบีเอส, <<https://www.thaipbs.or.th/now/content/161>> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2567.
- ชวลิต ศรีโถมงาม, ‘ข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของรัฐสภา’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2541).
- ‘ดัชนีการรับรู้การทุจริต EP.1: CPI คืออะไร’ พิพิธภัณฑ์ด้านโอง, <<https://acm.nacc.go.th/press-release/cpi1>> สืบค้นเมื่อ 15 กุมภาพันธ์ 2567.
- ถวิลวดี บุรีกุล, *พลวัตการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550* (พิมพ์ครั้งที่ 1 บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด 2552) 16.
- ไทยรัฐออนไลน์, ‘ประวัติที่มา “วันรัฐธรรมนูญ” ทำไมตรงกับวันที่ 10 ธันวาคมของทุกปี’ (1 ธันวาคม 2566) <thairath.co.th> สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2567.

บรรณานุกรม (ต่อ)

นงลักษณ์ สุทธิวัฒนพันธ์, 'อิทธิพลการเมืองในการบริหารงบประมาณ' วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, เล่มที่ 1, ปีที่ 3, (มกราคม-มีนาคม 2534).

นิยม รัฐอมฤต, 'ธรรมาภิบาล' <<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล>>
สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2567.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, รายงานการศึกษา เรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบาย
สาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 2 บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด 2554).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy)
(สถาบันพระปกเกล้า 2548).

'ปลายทางคนโกง : ทูจริตเสาไฟกินรี' ชาวเที่ยงไทยรัฐ <www.youtube.com>
สืบค้นเมื่อ 10 กุมภาพันธ์ 2567.

พนารัตน์ มาศฉมาดล, 'การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรัฐธรรมนูญ 2560'
<<http://wiki.kpi.ac.th>> สืบค้นเมื่อ 25 กันยายน 2566.

พงษ์ชัย นิรมิตศรีชัย, หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ
ตามหลักประชาธิปไตย หลักสุตธรรมาภิบาลเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 8 (ศาลรัฐธรรมนูญ).

ยุทธพงศ์ อิศรชัย, 'การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ'
<<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=การใช้อำนาจรัฐ>> สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2567.

เรณูมาศ รักษาแก้ว, 'การมีส่วนร่วมของประชาชน' <<https://wiki.kpi.ac.th>>
สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2560.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์กรอิสระ
ตามรัฐธรรมนูญ เรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน (องค์การค้ำของคุรุสภา 2544).

สากล พรหมสถิต, 'ประวัติรัฐธรรมนูญไทย' (4 สิงหาคม 2564)
<<https://pa.bru.ac.th/2021/08/04>> สืบค้นเมื่อ 4 กุมภาพันธ์ 2567.

สันติวิธี พรหมบุตร, '18 ปี คดีทุจริตบ่อบำบัดน้ำเสียคลองด่านยังไม่จบ' สำนักข่าวไทย
<<https://www.youtube.com/watch?v=tjwINBsSgV0>> สืบค้นเมื่อ 10 สิงหาคม 2566.

สุปรียา แก้วะเอียด, กฎหมายการคลัง ภาคงบประมาณแผ่นดิน (สำนักพิมพ์วิญญูชน 2563).

_____, กฎหมายงบประมาณแผ่นดินของต่างประเทศ : ข้อคิดและประสบการณ์ของประเทศ
สหรัฐอเมริกาและประเทศฝรั่งเศส (โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2560).

บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ‘ประวัติการตรวจเงินแผ่นดิน’ <<https://www.audit.go.th>>
สืบค้นเมื่อ 28 พฤศจิกายน 2566.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *ร่างรายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558*
(ม.ป.ส. 2559).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ‘การนำแนวทาง การจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) พ.ศ. 2560
ไปกำหนดใช้โดยอนุโลม’ <https://www.soc.go.th/wp-content/uploads//2021/07/v64_3147.pdf>
สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.
- สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.), ‘ข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
(Thailand Government Spending)’ <<https://govspending.data.go.th/dashboard/1>>
สืบค้นเมื่อ 10 เมษายน 2567.
- อนุชา อธิรเสนา, ‘หลักการพื้นฐานสำคัญสำหรับกระบวนการงบประมาณภาครัฐ คณะรัฐศาสตร์และ
นิติศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา’ วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ 10 ฉบับที่ 2,
พ.ศ. 2561, หน้า 176 ถึง 180, <<https://ojs.lib.buu.ac.th/index.php/law/article/view/5666>>
สืบค้นเมื่อ 20 มกราคม 2567.
- อมร จันทรสุมบุรณ์, ‘ขอพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ.’
วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เล่มที่ 4, ปีที่ 23, (ธันวาคม 2536).
- Allen Schick, ‘The road to PPB: The stage of budget Reform’ *Public Administration Review*, 4,
26, (December 1966).
- John L. mikesell, *Fiscal Administration : Analysis and Application for public Sector*.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล เอกกลภ โสเจยยะ

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2542 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประสบการณ์ทำงาน

พ.ศ. 2543-2547 เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ กรมบังคับคดี