



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

รัฐบาลเป็นผู้จ่ายเงินรายใหญ่ที่สุดของประเทศ มีหน้าที่และบทบาทในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อวัตถุประสงค์ให้ประชาชนในชาติมีชีวิตอยู่อย่างปลอดภัย สุขสมบูรณ์ และประเทศชาติมีความมั่นคงทุกด้าน มีเสถียรภาพทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหาร

การตัดสินใจเพื่อประกอบกิจกรรมต่าง ๆ ในทางการคลังของรัฐบาลต้องยึดถือประโยชน์ต่อสาธารณชน (Public interest) เป็นที่ตั้ง การจ่ายเงินโดยรัฐบาลเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเอกชนคนใดคนหนึ่ง (Private purpose) จะกระทำมิได้ การจ่ายเงินของรัฐบาลจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและส่วนรวม (Public purpose) เท่านั้น

หลักการคลังเบื้องต้นจึงกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการรับและจ่ายเงินของประเทศไว้ว่า การเรียกเก็บเงินภาษีอากรจากราษฎรและการนำเงินเหล่านั้นไปใช้จ่ายต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา ในรูปของกฎหมายงบประมาณ ตามหลักการใช้จ่ายเงินต้องกระทำโดยอำนาจของกฎหมาย (Principle of Appropriation Control) หลักการใช้จ่ายเงินโดยอำนาจของกฎหมายนั้น ประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย จะนำหลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่า เงินที่รัฐจัดเก็บมาจากประชาชนจะถูกนำไปใช้เฉพาะที่ได้รับอนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณเท่านั้น สำหรับประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2538)

เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่าเงินที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายนั้น มีแหล่งที่มาที่สำคัญจากภาษีอากรซึ่งเรียกเก็บจากประชาชน ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ดังนั้น จึงเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของประชาชนที่จะได้รับทราบผลการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลผู้ที่ได้รับความไว้วางใจให้บริหารประเทศว่า เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประหยัด และได้ผลคุ้มค่าหรือไม่ โดยเหตุนี้นานาประเทศจึงจัดให้มีสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

ซึ่งเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจทางการเงิน การควบคุมการใช้อำนาจทางการเงินมีความสำคัญอย่างมาก เพราะในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเรื่องการเงินเป็นเรื่องหลัก

วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจทางการเงินเพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนำเงินไปใช้จ่ายตามอำเภอใจอันเป็นการขัดต่อกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และเพื่อป้องกันมิให้ปฏิบัติหน้าที่เกินไปกว่าขอบเขตอำนาจหน้าที่อันพึงจะมี ทั้งนี้เพื่อมิให้ประชาชนเสียสิทธิ และประโยชน์ที่ควรจะได้รับและเป็นหลักประกันความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐอีกด้วย

รูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของแต่ละประเทศ มีความแตกต่างกันตามสภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการปกครองของประเทศ โดยทั่วไปรูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจำแนกตามลักษณะขององค์การได้ 3 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีบุคคลคนเดียว รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ เช่น ประเทศไทย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ และออสเตรเลีย เป็นต้น

ประเภทที่ 2 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีคณะบุคคลรับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ เรียกว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย เป็นต้น

ประเภทที่ 3 สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีคณะบุคคลทำหน้าที่เป็นศาลตรวจสอบบัญชี (Court of Account หรือ Tribunal of Accounts) เช่น ประเทศฝรั่งเศส ออสเตรีย และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เป็นต้น

ไม่ว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะมีรูปแบบการจัดองค์การในลักษณะใดก็ตามหลักสำคัญที่ทำให้ระบบการตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพ และสามารถให้บริการและสร้างความมั่นใจให้แก่ฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติและประชาชนได้ สถาบันตรวจเงินแผ่นดินนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ฐานะที่เป็นอิสระคือไม่ถูกแทรกแซง โดยเงื่อนไขทางการเมืองและต้องเป็นกลาง คือต้องให้บริการทั้งรัฐบาลและรัฐสภา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัจจุบันสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยยังมีความเป็นอิสระและเป็นกลางไม่เพียงพอ ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลควรให้ความสนใจและ

ต้องมีความจริงใจในการปรับปรุงสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้เป็นสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของชาติ คือ ไม่ใช่ทั้งของรัฐบาลและของรัฐสภา แต่เป็นสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของรัฐตามที่ท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้แสดงความคิดเห็นไว้ เพราะในระบบรัฐสภาของเราในปัจจุบันต้องยอมรับว่า รัฐบาลและสภาต่างก็เป็นกลุ่มหรือพวกเดียวกันนั่นเอง จึงต้องสร้างระบบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ร่างพระราชบัญญัติที่ท่านศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ และคณะกรรมาธิการเสียดลร่างขึ้นมาจึงใช้ชื่อที่เหมาะสมว่า การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐมิใช่การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา

หลักความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อสามารถให้บริการทั้งรัฐบาลและรัฐสภาได้อย่างเท่าเทียมกันนั้น เป็นหลักการสากลและสำคัญมากที่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศบัญญัติไว้เป็นหลักการที่ดีของการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ปรากฏอยู่ใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (LIMA DECLARATION OF GUIDELINES ON AUDITING PRECEPTS) ซึ่งสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน 160 ประเทศ ที่เป็นสมาชิกของสถาบันตรวจเงินระหว่างประเทศร่วมกันบัญญัติขึ้นเพื่อให้ถือเป็นแบบอย่าง

รัฐบาลชุดปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ จึงได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล และได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ว่า จะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้รัฐสภามีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และหลังการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้ประกาศกับสื่อมวลชนของรัฐว่าจะโอนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไปสังกัดรัฐสภา ซึ่งตรงกับความคิดเห็นของนักวิชาการส่วนใหญ่ที่ได้เสนอความเห็นไว้ ดังนี้¹ "ให้โอนคณะกรรมการ ป.ป.ป.และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ไปขึ้นกับรัฐสภา เพื่อให้การตรวจสอบนักการเมืองและฝ่ายบริหารเป็นไปด้วยความคล่องตัวยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันหน่วยงานทั้งสองควรจะทำรายงานการตรวจสอบหน่วยราชการและเปิดเผยรายงานดังกล่าวต่อสาธารณชนมากกว่าที่เป็นอยู่" แต่เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีกลับมีมติให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินยังคงเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหาร

¹ชวรงค์ ลิมป์ปัทมปาณี, ฝ่าทางตันปัญหาคอร์รัปชันมุมมองนักการเมือง - นักวิชาการ (หนังสือพิมพ์ไทยรัฐรายวันฉบับวันที่ 14 มิถุนายน 2536), หน้า 5

เช่นเดิม ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. และ
กฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากการศึกษารูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศ

4 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส ซึ่งเป็น
หน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร แต่ก็สามารถทำหน้าที่ได้อย่างอิสระและ
เป็นกลางได้ เพราะกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของทั้ง 4 ประเทศ มี
หลักประกันในการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสำนักงาน และ
คณะบุคคลที่รับผิดชอบงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ มีเงื่อนไขและกลไกต่าง ๆ
เพื่อลดการแทรกแซงทางการเมือง มีการจัดองค์กรชี้ขาดในรูปของคณะบุคคล ซึ่ง
มีความเป็นอิสระและเป็นกลางมีการถ่วงดุลภายในสถาบัน เพื่อป้องกันมิให้มีการปิด
เปิดการใช้อำนาจ

ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนหวังว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยจะได้รับการปรับปรุงให้มีความ
ความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริงเหมือนสมัยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอม-
เกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ทรงจัดตั้งออฟฟิศหลวงให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจ
สอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งพระองค์ทรงรับเป็นพระราชภาระใน
การบังคับบัญชาเองโดยไม่ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหน่วยงานใดทั้งสิ้น แสดงให้
เห็นว่าทรงตระหนักถึงความสำคัญของความเป็นอิสระและความเป็นกลางของสถาบัน
ตรวจเงินแผ่นดินอย่างถูกต้อง นับว่าเป็นแบบอย่างที่ดีและสอดคล้องกับหลักสากลที่
ยอมรับทั่วกันตราจนตั้งทุกวันนี้

สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทย ควรได้รับการปรับปรุงในด้านต่าง ๆ
ดังนี้

1. รัฐบาลควรปรับปรุงโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน จากรูป
แบบที่มีผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานรับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินเพียงผู้เดียว เป็นรูป
แบบของคณะบุคคล และจัดองค์กรของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินตามหลักกฎหมายปกครอง
พร้อมทั้งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดย
สถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อเป็นหลักประกันว่าการ

ตรวจเงินแผ่นดินจะไม่ถูกอิทธิพลของฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดแทรกแซงได้ และเป็นหลักประกันว่า รัฐบาลจะไม่บัญญัติกฎหมายมารีตรอนความเป็นอิสระและความเป็นกลางของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยธุรการของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะสังกัดฝ่ายใดก็ได้ แต่องค์กรซึ่งขาดต้องกระทำโดยคณะบุคคลของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง

2. รัฐบาลควรปรับปรุงระบบการควบคุมและตรวจสอบการบริหารการเงินของรัฐ โดยจัดให้มีระบบการควบคุมภายในหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในและการบัญชี เพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปปฏิบัติและมีมาตรการในการพิจารณาลงโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบการคลัง

3. รัฐบาลควรสร้างจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ไม่ว่าจะในระดับผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชา เกิดความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ช่วยกันดูแลปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ มิให้เกิดการรั่วไหล หรือสูญเสีย ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต ในขณะที่เดียวกันจะต้องสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการยึดหลักคุณธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ ตลอดจนการปรับปรุงค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ สิ่งเหล่านี้เป็นภาระของรัฐบาลไม่ใช่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียงหน่วยงานเดียว

สุดท้ายนี้ผู้เขียนเห็นว่าหากส่วนราชการผู้เบิกและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคนมี Public Accountability แล้ว โดยแนวความคิดทางทฤษฎีการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยองค์กรใด ๆ ย่อมลดความจำเป็นลงไปเอง แต่ในทางตรงข้ามถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากเป็นผู้มีอำนาจทางการเงิน สถาบันตรวจเงินแผ่นดินหรือองค์กรใด ๆ ย่อมยากที่จะตรวจสอบได้อย่างทั่วถึง
