



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หน้าที่และบทบาทสำคัญของรัฐบาลได้แก่การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา การที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายนั้นจำเป็นต้องมีเงินที่จะนำมาใช้จ่าย สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันต้องยอมรับว่ายังมีกำลังเงินจำกัด ดังนั้น การบริหารการเงินและการคลังซึ่งเริ่มตั้งแต่การวางแผน การจัดสรรงบประมาณการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณและแผนที่กำหนด จึงเป็นสิ่งจำเป็นและสมควรต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและระมัดระวัง ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องดูแลการใช้จ่ายเงินของแต่ละหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบให้เป็นไปโดยประหยัด มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

*ความประหยัด (Economy) หมายถึงความสามารถในการลดต้นทุนหรือใช้ทรัพยากรต่ำกว่าที่กำหนดในแผน โดยยังคงได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เช่น ควรพิจารณาทางเลือกให้รอบคอบก่อนเริ่มโครงการว่ามีทางเลือกอื่นใดอีก หรือไม่ที่จะทำให้เสียต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายน้อยกว่าที่เป็นอยู่โดยได้ผลตามที่ต้องการ ถ้าไม่มีก็แสดงว่าหน่วยงานได้ดำเนินงานอย่างมีความประหยัดหรือเสียต้นทุนต่ำสุดแล้วนั่นเอง

**ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึงความสามารถในการลดต้นทุนหรือทรัพยากรต่อหน่วยของผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงาน หรือในทางกลับกัน หมายถึงความสามารถในการเพิ่มผลผลิตหรือผลประโยชน์ต่อหน่วยของต้นทุนที่ใช้ในการดำเนินงาน หรืออีกนัยหนึ่งประสิทธิภาพเป็นอัตราส่วนแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตหรือผลประโยชน์ที่ได้รับ กับต้นทุนหรือทรัพยากรที่ใช้ในการดำเนินงานจริงเมื่อเปรียบเทียบกับแผนที่วางไว้

***ประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึงความสามารถในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ จุดสำคัญในการตรวจสอบความมีประสิทธิภาพอยู่ที่ความสัมพันธ์ระหว่างผลผลิตที่มีขึ้นคือผลผลิตเปรียบเทียบกับผลได้ตามวัตถุประสงค์ที่มา : คู่มือการตรวจสอบการดำเนินงาน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

และมีให้เกิดความเสียหายแก่การเงินของแผ่นดินได้

เนื่องจากจำนวนเงินที่รัฐต้องใช้จ่ายมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี และเงินที่นำมาใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นเงินที่ได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากร ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย การรับจ่ายเงินของแผ่นดินจึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจตราให้ถูกต้องเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ

การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน มีฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้อง 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) และฝ่ายบริหาร (รัฐบาล)¹

1. การควบคุมโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และจะทำได้ก็เฉพาะตามที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น² เมื่อรัฐสภาผ่านกฎหมายงบประมาณรายจ่ายแล้ว แสดงว่ารัฐสภาเห็นชอบให้รัฐบาลนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายได้ การควบคุมดังกล่าวเป็นการอนุมัติวงเงินงบประมาณอย่างสูงที่ฝ่ายบริหารสามารถนำไปใช้จ่ายในการบริหารประเทศ

2. การควบคุมโดยฝ่ายบริหาร

ถึงแม้ว่าฝ่ายบริหารจะเป็นผู้ใช้จ่ายเงินงบประมาณเอง แต่ก็ได้สร้างระบบการควบคุมการใช้จ่ายขึ้นเพื่อความมั่นใจในประสิทธิภาพของการบริหาร

การควบคุมโดยฝ่ายบริหารเป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งสามารถแบ่งได้ 2 ขั้นตอน ดังนี้³

2.1 การตรวจสอบก่อนการจ่ายเงิน (Pre-Audit) เป็นขั้นตอนของการตรวจสอบความถูกต้อง สมบูรณ์ รวมทั้งหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ กฎหมาย ระเบียบหรือไม่ องค์การควบคุมที่สำคัญในขั้นตอน

¹ ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชจำกัด, 2528), หน้า 59

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534, มาตรา 147

³ ไกรยุทธ ชีรตยาสินันท์, อ้างแล้ว, หน้า 58

นี่คือกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ และส่วนราชการผู้เบิก

2.2 การตรวจสอบหลักการจ่ายเงิน (Post - Audit) เป็นการควบคุมหลังจากที่มีการจ่ายเงินแล้ว การควบคุมในขั้นตอนนี้จะพิจารณาถึงความถูกต้องสมบูรณ์ของการจ่ายเงิน รวมทั้งผลการใช้จ่ายเงินนั้นด้วย องค์กรควบคุมที่สำคัญคือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและหน่วยงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการผู้เบิก

เพื่อความโปร่งใสของการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลจำเป็นต้องจัดให้มีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า การรับจ่ายเงินของแผ่นดินเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีประสิทธิภาพ ประหยัด และมีประสิทธิผล บังเกิดผลดีแก่ประเทศชาติ กระบวนการควบคุมขั้นสุดท้ายที่จำเป็นคือการตรวจสอบและรายงานผล ซึ่งผู้ที่ได้รับรายงานนั้นควรจะเป็นฝ่ายซึ่งมีหน้าที่ในการอนุมัติงบประมาณ คือฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา)

หลายประเทศจึงมีบทบัญญัติของกฎหมายให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ช่วยเหลือฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) โดยให้หน่วยงานมีความอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการสอบทานการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารโดยตรง ฝ่ายบริหารก็ต้องการทราบผลการตรวจสอบเหมือนกัน ผลการตรวจสอบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจึงมักรายงานต่อทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ความเป็นอิสระของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญอย่างยิ่ง ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์⁴ เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และอินเดีย ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระจากการควบคุมของฝ่ายบริหารและมีหน้าที่รายงานผลการตรวจ

⁴ทวี หนูนภักดิ์, การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 22 ประจำปีการศึกษา 2522 - 2523, หน้า 100

ความโปร่งใส (Transparency) หมายถึงสามารถตรวจสอบได้หรือการจัดให้มีระบบงานตรวจสอบสำหรับการปฏิบัติงานทุก ๆ ด้านในภาครัฐบาล

สอบการรับจ่ายเงินแผ่นดินต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายบัญญัติให้สถาบัน
 ตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ก็ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายประกัน
 ความเป็นอิสระของสถาบันของสถาบันนี้ไว้ด้วย เช่น สหรัฐอเมริกากำหนดให้
 หัวหน้าของสถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดิน (Comptroller General) มีฐานะดำรง
 ตำแหน่งนานกว่าตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาคือมีวาระดำรงตำแหน่งนานถึง 15 ปี⁵
 มีการรับรองสถานะของสถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ฝรั่งเศส⁶
 ญี่ปุ่น⁷ เป็นต้น

แม้ว่าการควบคุมโดยการตรวจสอบจะกำหนดให้มีทั้งก่อนและ
 หลังการจ่ายเงิน แต่ปรากฏว่าการจ่ายเงินแผ่นดินยังมีการรั่วไหล⁸ และการจ่าย
 เงินโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ก็ยังมีอยู่มาก เพราะปริมาณงาน
 ด้านการตรวจสอบมีเพิ่มมากขึ้นจนทำให้ระบบการควบคุมขาดประสิทธิภาพ และ
 ภายใต้สถานการณ์ที่จะต้องให้หน่วยงานต่างๆ บริหารงานอย่างคล่องตัว ไม่มีปัญหา
 และอุปสรรคในด้านความล่าช้า ในปัจจุบันกระทรวงการคลังได้ลดขั้นตอนการตรวจ
 สอบก่อนจ่ายเงินโดยกระจายอำนาจให้อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการ
 จึงทำให้เป็นปัญหาว่ากลไกในการตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายเงินขององค์กร
 ต่าง ๆ นั้นเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ เพียงใด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า บทบาทของสถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดิน
 นอกจากบทบาทในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และแสดงความคิดเห็นว่า
 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมาย เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดย
 ประหยัดได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่แล้ว สถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดินยัง
 มีบทบาทในการส่งเสริมให้ส่วนราชการ ผู้เบิก และข้าราชการ เกิดความสำนึก
 ในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability) ในการใช้จ่าย
 เงินแผ่นดินและหากส่วนราชการผู้เบิกมี Public Accountability แล้วแนว

⁵General Accounting Office Act 1980 (U.S.A.)

⁶รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) มาตรา 47

⁷รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา 90

⁸รายงานประจำปีของสำนักงานตรวจสอบเงินแผ่นดิน ปี 2534 และ 2535

ความคิดทางทฤษฎีการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยองค์กรใด ๆ ย่อมลดความจำเป็นลงไปเอง

ดังนั้น ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาถึงระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายหลังการจ่ายเงิน โดยเฉพาะการตรวจสอบหลังการจ่ายเงินโดยสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบด้านสุดท้ายของระบบการควบคุมการใช้จ่ายทั้งหมดว่า ควรมีบทบาทและโครงสร้างอย่างไรจึงจะสามารถจัดกระบวนการทางการตรวจเงินแผ่นดิน (การควบคุมการใช้อำนาจทางการเงิน) ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรตรวจสอบด้านสุดท้ายของระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐว่าควรมีสถานะ อำนาจ และหน้าที่อย่างไรจึงจะมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อให้สามารถเป็นกลไกของรัฐในการควบคุมการใช้อำนาจทางการเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ต้นนโยบายการกระจายอำนาจการเบิกจ่ายเงินในปัจจุบัน

2. เพื่อศึกษามาตรการต่าง ๆ ที่ควบคุมการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบและมติคณะรัฐมนตรี ทางด้านการคลังที่อาจทำให้ระบบการใช้จ่ายเงินของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ

สมมติฐาน แนวความคิด และทฤษฎีของการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ต้องศึกษากฎหมายการคลังและการงบประมาณของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการให้อำนาจในการใช้จ่ายเงิน และการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยทฤษฎีและแนวความคิด 2 ด้าน คือ

1. ด้านกฎหมายมหาชน เป็นการศึกษาทฤษฎีกฎหมายปกครอง โดยเฉพาะหลักการตรวจสอบและการถ่วงดุลย์อำนาจ (Check and Balance)

ทฤษฎีเกี่ยวกับการคลังและการงบประมาณ(Public Finance and Budgeting) หลักความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะ หลักความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบและ หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Public Accountability)

2. ด้านการบริหาร โดยเฉพาะการบริหารการเงินการคลังของหน่วยงานผู้ใช้จ่ายเงิน การกำหนดรายจ่าย และจัดทำงบประมาณ การบัญชีและการตรวจสอบ

โดยมีสมมุติฐานของการวิจัย คือ

กฎหมายที่กำหนดบทบาทและโครงสร้าง ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินยังไม่เอื้ออำนวยให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ และมีความเป็นกลาง เป็นกลไกของรัฐในการควบคุมใช้อำนาจทางการเงินได้อย่างแท้จริง

ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาเชิงเปรียบเทียบบทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยและต่างประเทศ

2. ศึกษาถึงสาเหตุและปัญหาการขาดประสิทธิภาพของระบบการควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินโดยสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทย และเสนอแนะแนวทางแก้ไข

วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยแบบเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) โดยรวบรวมและศึกษากฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน วิเคราะห์หลักเกณฑ์และขั้นตอนของกฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งขอบเขต อำนาจ หน้าที่ และความรับผิดชอบขององค์กรควบคุมต่าง ๆ ทั้งก่อนและหลังการจ่ายเงิน

- ศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างและบทบาทของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของประเทศไทย โดยเปรียบเทียบกับสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

1. ศึกษาการตรวจเงินแผ่นดินจากแบบอย่างต่าง ๆ ในหลายประเทศ เพื่อเป็นแนวทางให้แก่รัฐบาลในการกำหนดองค์การในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เหมาะสม และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ให้เหมาะสมสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อสภา และให้ทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ

2. ทำให้เกิดการพัฒนาเชิงวิชาการในด้านกฎหมายการคลังที่จะนำไปสู่แนวความคิดในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบการคลัง ในปัจจุบันและอนาคต อันจะทำให้ขอบเขตของการศึกษากฎหมายมหาชนด้านการคลังกว้างขวางขึ้น

3. ประมวลข้อมูลด้านนี้ไว้ให้เป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจค้นคว้าเพิ่มเติม ทางด้านกฎหมายการคลังต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย