

บทที่ ๖

สรุปการวิจัยและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงความเป็นอิสระของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทย โดยการศึกษาความเป็นอิสระหรือฐานะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกา และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอิสราเอล แล้วนำมาเปรียบเทียบเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทย สำหรับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกากับของประเทศอิสราเอล เราจะรู้ได้จากกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ก่อตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐ ซึ่งได้แก่ Budget and Accounting Act 1921 ส่วนของประเทศอิสราเอล ก็ดูจาก State Comptroller's Law 5718 - 1958

สำหรับฐานะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลนั้น พิจารณาจากพระราชบัญญัติตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล จะเห็นได้ว่าได้บัญญัติถึงการแต่งตั้งประธานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล มีความว่า รัฐสภาเสนอตัวบุคคล ประธานาธิบดีออกคำสั่งแต่งตั้งและอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๕ ปี การพ้นตำแหน่ง ออกตามวาระ ลาออกหรือตาย และออกโดยมติรัฐสภา และยังได้บัญญัติมีความว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภาเท่านั้น และเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร ประธานตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบตรงต่อรัฐสภา และปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของรัฐสภา นั่นคือ ประธานตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบต่อรัฐสภาเท่านั้น และความเป็นอิสระไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร ในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้รับการรับรองอย่างจริงจัง รวมความแล้ว หมายความว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นอิสระ โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร และก็ไม่ได้อยู่ใบบังคับบัญชาของรัฐสภาหรือคณะกรรมการฝ่ายการคลัง เพียงแต่ประธานตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติงานไปโดยประสานงานกับคณะกรรมการฝ่ายการคลัง และจะรายงานผลให้คณะกรรมการทราบ -

เมื่อประธานตรวจเงินแผ่นดินเห็นสมควร หรือเมื่อคณะกรรมการมาชิกการชอว์อง แต่ถ้าวรัฐสภาหรือคณะกรรมการฝ่ายการคลัง อาจจะชอว์องให้ประธานตรวจเงินแผ่นดินแสดงความคิดเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งอยู่ภายในขอบเขตของประธานตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ และคณะกรรมการฝ่ายการคลัง โดยการเสนอของรัฐบาล อาจจะกำหนดแผนการตรวจสอบแบบพิเศษเฉพาะเรื่องขึ้นให้ตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการในการตรวจสอบหน่วยรับตรวจหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือรายการงบประมาณรายการใดรายการหนึ่งเป็นครั้งคราวก็ได้

สำหรับฐานะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสหรัฐอเมริกา(G.A.O.) นั้น ได้ศึกษาจากพระราชบัญญัติตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกา คือ Budget and Accounting Act 1921 ได้บัญญัติถึงการแต่งตั้งประธานตรวจเงินแผ่นดิน

บอกว่าประธานตรวจเงินแผ่นดินกับรองประธานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ที่ประธานาธิบดีออกคำสั่งแต่งตั้ง โดยการแนะนำและยินยอมของสภา ซึ่งหมายความว่า สภาเป็นผู้เสนอตัวบุคคล และประธานาธิบดีเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้ง คือตั้งมาจากสภา ไม่ใช่ชอว์องตรวจเงินแผ่นดินมาตั้งแต่ต้น^{๓๓}

และบอกว่า ประธานและรองประธานฯ อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๑๕ ปี โดยกำหนดเป็นวาระ ประธานตรวจเงินแผ่นดินจะเลือกซ้ำคนเดิมไม่ได้ การพ้นตำแหน่งของประธานตรวจเงินแผ่นดินและรองประธานฯ จะพ้นตำแหน่งเมื่อครบวาระ ๑๕ ปี อายุครบ ๗๐ ปี และสภาไม่มีมติให้ออก เพราะสภาเห็นว่าประธานตรวจเงินแผ่นดินหรือรองประธานฯ ไร้ความสามารถหรือหย่อนสมรรถภาพ หรือละทิ้งหน้าที่ หรือประพฤติคนเป็นที่เสื่อมเสีย หรือกระทำความผิดทางอาญา หรือทางศีลธรรมอันดี หรือถูกฟ้องคดี และยังห้ามว่าประธานตรวจเงินแผ่นดินหรือรองประธานฯ ที่ออกโดยทางนี้ จะเข้ารับการแต่งตั้งใหม่ไม่ได้^{๓๔}

^{๓๓} The Budget and Accounting Act 1921, op. cit., Sec. 302

^{๓๔} Ibid, Sec. 303

และบัญญัติมีความว่า ให้ตั้ง G.A.O. ขึ้นเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร^{๓๕}
และบอกว่า G.A.O. เป็นเสมือนตัวแทนของรัฐสภา หมายความว่า
เป็นหน่วยราชการที่ไม่สังกัดพรรค ไม่เกี่ยวกับการเมือง เป็นหน่วยหนึ่งของ
รัฐสภา และเป็นสาขาหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติ^{๓๖}

ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า Budget and Accounting Act 1921
บัญญัติให้ตั้ง G.A.O. ขึ้น อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของประธานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นเป็น
อิสระจากฝ่ายบริหาร รวมความว่า G.A.O. และประธานตรวจเงินแผ่นดินเป็นอิสระ
จากฝ่ายบริหาร คือรัฐบาลทั้งคู่

ฐานะของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทย คณะกรรมการ
การตรวจเงินแผ่นดิน ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
พุทธศักราช ๒๕๓๖ เพื่อทำการตรวจสอบอย่างอิสระในสมุดบัญชี และงานการคลังของ
สำนักงานราชการทั้งหมด หน่วยราชการต่าง ๆ รวมทั้งองค์การรัฐพาณิชย์ และปัจจุบัน
เป็นส่วนราชการสังกัดในสำนักนายกรัฐมนตรี

หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คือ การตรวจความ
ซื่อสัตย์สุจริต และการบริหารงานของฝ่ายบริหารว่า ได้เป็นไปตามแผนงานและวิธี
การบริหารราชการ ซึ่งได้รับอนุมัติ โดยฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของพระราชบัญญัติ แต่การ
ที่สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงิน ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ เป็นการทำลาย
การตรวจสอบ และความรู้สึกเป็นกลาง ซึ่งความรู้สึกเป็นกลางนี้จะมีอยู่ในคณะกรรมการ
การตรวจเงินแผ่นดิน ถ้าหากว่าให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นตรง
ต่อรัฐสภา ดังนั้น ควรจะมีการพิจารณากันในระยะเวลาพอสมควร เกี่ยวกับการที่
จะโอนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา
ซึ่งเป็นการดีกว่าขึ้นตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ขณะนี้อาจจะยังไม่เหมาะสมที่จะ
เปลี่ยนแปลงเช่นนี้ แต่เป็นการแน่นอนที่ควรจะต้องเปลี่ยนแปลงในเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมี

^{๓๕} Ibid, Sec. 301

^{๓๖} Ibid, Sec. 111 (d)

ภูมิรัฐที่เหมาะสม มีอำนาจและมีส่วนการบริหารคือแล้ว

การดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ถ้าจะให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินงานเป็นผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องไม่ขึ้นแก่ใครจริง ๆ และเป็นอิสระจากการเมือง หรืออิทธิพลภายนอก เพราะเมื่อได้รับความเป็นอิสระเช่นนี้ ก็มีความคิดเห็นอิสระ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญมากสำหรับการตรวจสอบบัญชีที่ ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งภายในเวลาดำหนด และให้มีเงินทดแทนเมื่อออกจากราชการจนตลอดชีวิตอย่างพอเพียง เพื่อว่าประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ไม่ต้องขึ้นอยู่กับความไม่แน่นอน - ทางอำนาจและทางการเมือง เช่น ในเรื่องการดำรงตำแหน่งและการออกจากราชการของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรจะมีกฎหมายกำหนดด้วย ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะเข้ามารับตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ไม่ได้กำหนดว่า เวลาออกจากราชการจะต้องผ่านสภาหรือไม่

การเพิ่มอำนาจโดยการเพิ่มเติมกฎหมาย

เกี่ยวกับงานในหน้าที่ตามกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีช่องโหว่มากมาย ซึ่งทำให้ฐานะของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ่อนแอลงในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานบางหน่วย และสมรรถภาพในอันที่จะปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้บรรลุผลสำเร็จได้ก็หย่อนลงด้วย ดังนั้น เพื่อให้มีอำนาจยิ่งขึ้นในฐานะเป็นส่วนราชการแห่งหนึ่ง ควรจะออกกฎหมายให้เพิ่มข้อความดังนี้

๑) ในกรณีประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ้นตำแหน่งไม่ว่าด้วยกรณีใด ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๒) ถ้าประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบหรือสงสัยว่า จะมีการทุจริต ให้หน่วยรับตรวจประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินสมมุติฐานหลักฐานเอกสารทุกชนิดของหน่วยรับตรวจ เพื่อประโยชน์ในการตรวจ

และเมื่อพิจารณาความเป็นอิสระของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในด้านการวางแผนการสอบบัญชี การเลือกวิธีการตรวจสอบ ตลอดจนขอบเขตในการตรวจ การเลือกตรวจสอบบัญชีเอกสาร ตลอดจนสอบถามเจ้าหน้าที่ พระราชบัญญัติว่าด้วยข้าราชการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๖ ก็ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบบัญชีเอกสาร ตลอดจนทรัพย์สินของแผ่นดินและอำนาจในการที่จะเรียกพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับตรวจมาสอบสวน กฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียงพออยู่แล้ว แต่ที่น่าสังเกตอยู่อย่างหนึ่งคือ อำนาจที่ให้ตรวจสอบงบปีเงินรายรับ-รายจ่ายของแผ่นดิน หรืองบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปี ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แสดงให้เห็นว่า การเสนอรายงานการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต่อสภาผู้แทนราษฎรมีเพียงอย่างเดียว คือ งบปีเงินรายรับรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งถ้าจะให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโอนสังกัดมาอยู่กับรัฐสภา เพื่อที่จะให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานการตรวจสอบบัญชี โดยตรงต่อรัฐสภา เป็นการให้รัฐสภาควบคุมการใช้จ่ายของฝ่ายบริหารโดยตรง

และโดยเหตุที่ขณะนี้ รัฐบาลกำลังเร่งรัดการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างรีบด่วน งานในหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาเศรษฐกิจอยู่มาก สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตระหนักในเรื่องนี้อยู่เสมอ และได้พยายามปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ได้ผลสมดังความมุ่งหมาย ประสานกับนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจ และปัจจุบันได้มีการปรับปรุงการบริหารการคลังของประเทศให้เป็นไปตามระบอบที่นิยมกันอยู่ทั่วไป และไม่ว่า

การปรับปรุงจะเป็นไปในรูปใด ระบบการคลังและการงบประมาณของประเทศไทยจะเป็นไปในลักษณะใด สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องพยายามปฏิบัติงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไว้ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และมีประสิทธิภาพ เมื่อได้ศึกษาความเป็นอิสระของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสหรัฐอเมริกา และของประเทศ - อิสราเอลแล้ว เปรียบเทียบกับความเป็นอิสระของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งความเป็นอิสระของการตรวจเงินแผ่นดินนี้ จะเป็นเครื่องช่วยเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ดียิ่งขึ้น

ด้วยความที่ไถ่กล่าวไว้ข้างต้นถึงสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสหรัฐอเมริกา และของอิสราเอล จะเห็นได้ว่าประเทศดังกล่าวได้ให้ความสำคัญในด้านความเป็นอิสระของการตรวจเงินแผ่นดินของตนมาก โดยรับนิเทศชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นโดยตรงต่อรัฐสภา เพื่อให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบด้วยความรู้ลึกเป็นกลาง และเป็นอิสระจากการเมืองหรืออิทธิพลภายนอก ดังจะเห็นได้ว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาและของอิสราเอล ต่างก็ให้อำนาจประธานตรวจเงินแผ่นดิน รายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ถูกต้องตามที่นิยมกันทั่วไปในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ว่า การตรวจสอบเงินรายจ่ายต่าง ๆ ของรัฐที่เรียกเก็บภาษีอากรจากประชาชนมา ซึ่งได้นำมาใช้จ่าย ว่าถูกต้องตามโครงการที่วางไว้ หรือว่าเป็นไปอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพเพียงใด ควรจะให้ประชาชนผู้เปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นได้รับรู้ผลงานนั้น โดยรับทราบจากรายงานการตรวจสอบของประธานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งข้อเท็จจริงทั้งหลายที่จะได้ - ทราบ ไม่มีการกลั่นกรองจากฝ่ายบริหารก่อน ย่อมเป็นข้อเท็จจริงทั้งหมดที่ประธานตรวจเงินแผ่นดินได้จากการตรวจสอบ เพื่อจะให้ไ้รายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวนี้ ก็ - ควรสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือประธานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นกับรัฐสภาโดยตรง ควรจะโอนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาขึ้นกับรัฐสภา ซึ่งจะทำให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอิสระ

ในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น และควรจะได้ไขฐานะของประธานตรวจเงินแผ่นดิน ในกรณี
แต่งตั้งการดำรงตำแหน่ง และการออกจากราชการ ควรจะให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้
ดำเนินการทั้งสิ้น โดยตราออกมาเป็นพระราชบัญญัติ

ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมและประเทศชาติจะได้เจริญก้าวหน้า
สมกับที่ได้ทำการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศมาเป็นเวลาไม่น้อย สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
เป็นผู้ตรวจสอบ ผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ว่าได้ดำเนินงานไปตาม
เป้าหมายเพียงใด มีอะไรควรจะได้แก้ไขบ้าง เพื่อจะได้แก้ไขให้ทันเหตุการณ์ ด้วยเหตุนี้
ความเป็นอิสระของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมีความสำคัญต่อความเจริญ
ก้าวหน้าของประเทศไทยอย่างยิ่ง สมควรจะได้มีการปรับปรุงในด้านความเป็นอิสระของ
สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้เหมาะสมกับกาลสมัย เพื่อให้มีประสิทธิภาพสม
กับภาวะการพัฒนากิจการ เศรษฐกิจ และการบริหารราชการ