

บทที่ ๕

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล^{๒๐}. ประวัติความเป็นมา

ประเทศอิสราเอลเป็นประเทศเกิดใหม่ แต่พลเมืองส่วนใหญ่เป็นมนุษย์พันธุ์เก่า คือพวกเชื้อชาติยิว ซึ่งสืบเชื้อสายติดต่อกันมาตั้งแต่สมัยโบราณกาลนานมาแล้ว เมื่อสมัยที่ประเทศอิสราเอลยังไม่เกิด ที่ประเทศอิสราเอลตั้งอยู่เดี๋ยวนี้เรียกว่า ปาเลสไตน์ สมัยนั้นปาเลสไตน์เป็นดินแดนในอาณัติของอังกฤษ ต่อมาในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๑ ปาเลสไตน์ส่วนหนึ่งได้แยกตัวเองออกจากการเป็นดินแดนในอาณัติของอังกฤษมาเป็นดินแดนอิสระ ตั้งประเทศขึ้นเรียกว่า ประเทศอิสราเอล ประเทศอิสราเอลจึงเกิดมีขึ้นในโลก กว้างใหญ่เมื่อ ๒๐ กว่าปีมานี้เอง แต่ถึงแม้จะเพิ่งเกิดมาเพียง ๒๐ ปีเท่านั้นก็ตาม แต่ด้วยสมรรถนะอันทรงพลังยิ่งของยิว ประเทศอิสราเอลจึงก้าวรุดหน้าไปทุกด้านอย่างรวดเร็ว รวมทั้งด้านตรวจเงินแผ่นดินด้วย

เมื่อครั้งปาเลสไตน์ยังอยู่ในอาณัติของอังกฤษ ปรากฏว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ทำกันอยู่แล้ว หน่วยราชการซึ่งทำหน้าที่นี้เรียกว่า Audit Department ต่อมาถึงแม้จะเกิดประเทศอิสราเอลขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๑ แล้วก็ตาม แต่การตรวจเงินแผ่นดินในประเทศอิสราเอลก็ยังคงดำเนินไปตามแนวเดิมของ Audit Department โดยมี Audit office เป็นผู้ดำเนินการ แต่ต่อมาอีกเพียง ๑ ปี ด้วยสมรรถนะอันทรงพลังของยิว จึงในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๒ ครบ ๑ ปีพอดี นับตั้งแต่ประเทศอิสราเอลตั้งประเทศขึ้นมา รัฐสภาอิสราเอลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติตรวจเงินแผ่นดิน (State Comptroller's law 1949) ออกมาเป็นครั้งแรก จนถึงปัจจุบันนี้ เวลาผ่านไปเกือบ ๒๐ ปีแล้ว ในเรื่องระยะเวลาที่ผ่านมา อิสราเอลได้แก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้มาถึง ๔ ครั้ง ทำให้สันนิษฐานได้ว่า ครั้งแรกพระราชบัญญัติตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลฉบับแรกคงจะไม่ดีนัก แต่ด้วยความพยายามก้าวหน้า

^{๒๐} วิเชียร วงศ์เปี้ยสัจจ , การตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล (พระนคร : สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน , ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) หน้า ๑ (ฉบับโรเนียว)

พัฒนาตัวเองเรื่อยมาอย่างไม่หยุดยั้ง พระราชบัญญัติตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงออกมาในรูปอย่างที่เราจะเปรียบเทียบกับ การตรวจเงินแผ่นดินของประเทศอื่น ๆ ที่มีอายุมากกว่าประเทศอิสราเอล ทั้งที่เกิดใหม่และเกิดเก่า ก็จะทำให้เห็นได้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินของอิสราเอลเจริญก้าวหน้าไปได้มากเพียงไร ดังเช่น ตามกฎหมายปี ๑๙๕๕ ฉบับขนานแท้และดั้งเดิม การตรวจสอบเต็มแผน (Inspection in full scope) ใช้เฉพาะกับการตรวจกระทรวงทบวงกรม องค์การ รัฐวิสาหกิจ และสถาบันเท่านั้น ส่วนการตรวจสอบหน่วยอื่น ๆ นั้น การตรวจอยู่ในวงจำกัดกว่านี้มาก กล่าวคือ ไม่ได้ตรวจแง่ประสิทธิภาพ และบางหน่วยยังยกเว้นไม่ต้องตรวจ โดยมติกรมการทหาร ต่อมาเมื่อประกาศใช้ฉบับแก้ไขปี ๑๙๕๖ ได้แก้ไขให้เป็นหน้าที่ของตรวจเงินแผ่นดิน ต้องตรวจสอบไปถึงราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยที่รัฐบาลมีส่วนในการบริหารด้วย และบัญญัติให้ทำการตรวจสอบตลอดไปจนถึงว่า หน่วยเหล่านั้นดำเนินการไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพหรือไม่ด้วย นอกจากนั้นฉบับแก้ไขยังระบุให้ประธาน - ตรวจเงินแผ่นดินตรวจดูว่า หน่วยรับตรวจดำเนินการไปไม่เพียงแต่โดยประหยัด และมีประสิทธิภาพเท่านั้น ยังต้องตรวจดูว่าเหมาะสมหรือไม่อีกด้วย ฉบับแก้ไขปี ๑๙๕๘ นำมาซึ่งการขยายอำนาจประธานตรวจเงินแผ่นดินให้กว้างขวางออกไปอีกมาก กล่าวคือ ระบุให้เป็นที่หน้าที่ของประธานตรวจเงินที่จะตรวจสอบไม่เพียงแต่การคลัง การบริหารการคลัง พัสดุ ทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจเท่านั้น แต่ยังคงตรวจสอบตลอดไปจนถึงการบริหารงานโดยทั่ว ๆ ไปด้วย และให้อำนาจประธานตรวจเงินแผ่นดินสอบไปกับหน่วยย่อยของหน่วยรับตรวจได้ด้วย ซึ่งแต่ก่อนนี้หน่วยย่อยดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายรับตรวจ

๒. องค์ประกอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน^{๒๑}

การพัฒนาองค์ประกอบของการตรวจสอบในปี ๑๙๕๘ ได้กำหนดโครงสร้าง

^{๒๑} State of Israel, State Comptroller's office, Annual Report No. 9 of the State Comptroller (Jerusalem: 7 Adar Rishon., 1959), P.9

ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่สำคัญ ๆ ใต้ ๔ ส่วน คือ

๑. การจัดการ
 ๒. หน่วยประสานงาน บริการ และเป็นที่ปรึกษา
 ๓. หน่วยควบคุม
 ๔. หน่วยบริหาร
๑. การจัดการ

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินงานจัดการโดยประธานตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้งรองประธานตรวจเงินแผ่นดินด้วย จัดการปัญหาสำคัญ ๆ พร้อมทั้งหลักการและขอบเขตในการตรวจสอบและการบริหารสำนักงาน ปัญหาต่าง ๆ นี้ตัดสินโดยฝ่ายจัดการถือเป็นที่สุด โดยอำนาจการตัดสินของประธานตรวจเงินแผ่นดิน

๒. หน่วยประสานงาน บริการ และที่ปรึกษา

มีหน้าที่โดยตรงในการประสานงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตรวจสอบจัดการวางแผนให้ปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ และรวบรวมผลงาน และเป็นที่ปรึกษาของสำนักงาน ฯ

หน้าที่ของส่วนต่าง ๆ ของฝ่ายจัดการ มีดังนี้

- ก. สำนักประธานตรวจเงินแผ่นดิน

เป็นศูนย์กลางปฏิบัติงานของฝ่ายจัดการ และรวมอำนาจการจัดการของสำนักงาน และของประธานตรวจเงินแผ่นดินด้วย สำหรับออกความเห็น และทำงานโดยเฉพาะ เป็นศูนย์รวมให้คำแนะนำปรับปรุงผล และการตรวจสอบภายใน การปฏิบัติตาม เป็นที่เก็บรักษาบัญชี และผลการตรวจ

- ข. บรรณาธิการของสำนักงานพิมพ์โฆษณา

ทำหน้าที่รายงานความคิดเห็นและสิ่งพิมพ์โฆษณาของสำนักงาน เป็นศูนย์กลางติดต่อกับคณะกรรมการฝ่ายการคลังของสภา Knesset

ค. หน่วยวางแผนและตรวจสอบ

วางแผนการตรวจสอบ เพื่อทำการตรวจให้ได้ในเวลาที่เหมาะสม และหลักใหญ่ในการตรวจสอบ ทั้งยังตรวจสอบเท็จจริงในการบริหารของแผนการตรวจ โดยหน่วยต่าง ๆ ของสำนักงานฯ

ง. การบริหาร การดำเนินงาน

วางแผนและรวบรวมการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของลูกจ้าง

จ. ที่ปรึกษาและบริการ

งานหลักของหน่วยที่ปรึกษาและบริการ คือบริการที่ปรึกษาทางกฎหมาย สมรรถภาพของการควบคุม ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณและบัญชี และเป็นที่ยอมรับสำหรับวิเคราะห์ เศรษฐกิจและวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์

บริการที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

โดยที่ปรึกษาทางกฎหมายของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำแนะนำกฎหมายแก่ทุกหน่วยงานของสำนักงานฯ รวมทั้งการปฏิบัติการตรวจเกี่ยวกับกฎหมาย โดยเฉพาะ และรวบรวมยื่นคำร้องมายังสำนักงานฯ

บริการควบคุมสมรรถภาพ

ตรวจสอบสมรรถภาพและการประหยัดในการปฏิบัติงานตรวจของแต่ละหน่วย การจัดสายงาน และวิธีการทำงาน แม้จะเป็นงานประจำของการควบคุมของหน่วยหนึ่ง ๆ รวมทั้งรายละเอียดงานไม่เพียงแต่ตรวจบัญชีกฎหมายเท่านั้น แต่ยังคงตรวจในแนวของการยึดมั่นต่อหลักประหยัดและประสิทธิภาพ

ที่ปรึกษาปัญหาในหลักการงบประมาณและบัญชี

ช่วยให้การจัดการและหน่วยต่าง ๆ ของสำนักงานฯ แก่ปัญหา - ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณและบัญชีของรัฐ



ที่ปรึกษาการวิเคราะห์เศรษฐกิจและวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์

จัดการกับปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ฯ และให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่าง ๆ กับปัญหาเหล่านั้น อันเป็นความต้องการที่จะให้ฐานะทางเศรษฐกิจและการคลังของรัฐ ซึ่งจำเป็นที่สุดสำหรับการตรวจสอบ

๓. หน่วยควบคุม

หน่วยนี้มีหน้าที่ทั่วไปในการตรวจสอบ ซึ่งได้แบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ตามสาขางานของฝ่ายบริหารของรัฐ แต่ละหน่วยรับผิดชอบในวงงานบริหารดังนี้

การปฏิบัติการตรวจสอบทั่วไปนั้น แบ่งเป็น ๔ หน่วยใหญ่ คือ

- ๑. กระทรวงทบวงกรมและสถาบันรัฐ
- ๒. การป้องกันประเทศ และการรักษาความมั่นคง
- ๓. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- ๔. องค์การรัฐวิสาหกิจ

๑. กระทรวงทบวงกรมและสถาบันของรัฐ แบ่งเป็น ๔ กอง

๑. กองตรวจ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงศึกษาและวัฒนธรรม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงแรงงาน

๒. กองตรวจ กระทรวงเกษตร พืชนาการ กรมทรัพย์สิน กรม - แรงงานแห่งชาติ และกรมผังเมือง และอุทกศาสตร์

๓. กองตรวจ กระทรวงไปรษณีย์ และกระทรวงการขนส่ง และคมนาคม

๔. กองตรวจ กระทรวงสาธารณสุข ศาสนา ยุติธรรม สังคมสังเคราะห์ และมหาดไทย

๒. การป้องกันประเทศและรักษาความมั่นคง
ตรวจระบบความมั่นคง กระทรวงกลาโหมและตำรวจ
๓. องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
ตรวจเทศบาล สภาท้องถิ่น สภาจังหวัด และเทศบาลนิคม
๔. องค์การรัฐวิสาหกิจ
ตรวจบริษัทของรัฐบาล ธนาคารอิสราเอล และสถาบันอื่น ๆ

๕. การบริหาร

หน่วยต่าง ๆ เหล่านี้ตั้งอยู่ที่เมืองยะรูซาเล็ม ซึ่งเป็นแหล่งกลาง การตรวจสอบกระทรวงทบวงกรม เมืองเทลอาวีฟ ซึ่งเป็นศูนย์กลางการตรวจสอบ การป้องกันประเทศและการรักษาความมั่นคง และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ส่วน - ใหญ่เมืองไอฟา ศูนย์กลางการตรวจสอบกิจการขนส่งและการคมนาคม และองค์การ บริหารส่วนท้องถิ่นในภาคเหนือ ส่วนการตรวจองค์การรัฐวิสาหกิจกระจายอยู่ทั่วไปทั้ง ๓ เมือง (ดูแผนภาพ ๓)

๓. ขอบเขตการตรวจสอบ (Extent of Inspection)

พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล กำหนดขอบเขตการ ตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลไว้ในมาตรา ๑๐^{๒๒} ว่า

ก. ภายในขอบเขตหน้าที่ให้ประธานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบว่า

๑.- รายจ่ายทุกรายอยู่ในขอบเขต (Limits) ของงบประมาณ และเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

- รายได้ทุกรายได้รับตามกฎหมาย และได้เรียกเก็บตามที่กฎหมายได้อนุญาตไว้
- รายได้รายจ่ายทุกรายมีใบสำคัญครบถ้วน
- การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามกฎหมาย และโดยผู้ที่กฎหมายให้อำนาจไว้

- การบัญชี การประกอบบัญชี การตรวจสอบ (Checking) ตัวเงินสดและสต็อก และระบบใบสำคัญ (Voucher System) มีสมรรถภาพดี
- วิธีการ (Method) เก็บรักษาเงินทรัพย์สิน (Property) เป็นที่น่าพอใจ (Satisfactory)
- ตัวเงินสดในมือและสต็อกตรงกับในบัญชี

๒. หน่วยรับตรวจ ได้ดำเนินการโดยประหยัด (Economically) มีสมรรถภาพ (Efficiently) และในทางที่ชอบธรรม (Morally irreproachable manner)

๓. และเรื่องอื่น ๆ ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นสมควร

๒. คณะกรรมการ (Financial Committee) ของสภา อาจสั่งให้ประธานตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบหน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ในเวลาใดเวลาหนึ่ง เป็นกรณีพิเศษก็ได้ ทั้งนี้ โดยการเสนอของรัฐบาล

แสดงให้เห็นว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล มีเจ้านายอยู่คน
เดียว คือ Finance Committee

๔. อื่น ๆ

๑. ฐานะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล

สำหรับฐานะ (Status) ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพระราชบัญญัติตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล ได้บัญญัติไว้มีความว่า

ประธานตรวจเงินแผ่นดิน รับผิดชอบตรงต่อสภาเท่านั้น และเป็นอิสระ
จากฝ่ายบริหาร^{๒๓} นั่นคือ ประธานตรวจเงินแผ่นดิน รับผิดชอบตรงต่อสภาฯ และปฏิบัติ
หน้าที่ในฐานะที่เป็นหน่วยหนึ่งของสภา หรือขึ้นกับสภานี้

และขยายความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ถ้ามีอะไรก็ให้ประธานตรวจ
เงินแผ่นดินติดต่อกับคณะกรรมการฝ่ายคลังของสภาเท่านั้น^{๒๔}

และจากพระราชบัญญัติรวมความได้ว่า สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็น
อิสระโดยไม่ต้องอยู่ใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร คือฝ่ายบริหารจะมาสั่งให้สำนัก
งานตรวจเงินแผ่นดินทำตามใจชอบไม่ได้ แต่ในเวลาเดียวกันก็ไม่ได้หมายความว่าอยู่
ใต้บังคับบัญชาของสภาหรือคณะกรรมการฝ่ายการคลัง สภาหรือคณะกรรมการจะ
มาสั่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทำตามใจชอบก็ไม่ได้เหมือนกัน เหมือนกับที่ว่าฝ่าย
บริหาร รับผิดชอบต่อสภา แต่ไม่ใช่ว่าสภาจะมาสั่งงานฝ่ายบริหารได้ คือเป็นอิสระจริง ๆ
ปฏิบัติงานไปตามที่กฎหมายระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้อย่างเดียวเท่านั้น ถ้าสภาเห็นว่า
ประธานตรวจเงินแผ่นดินทำงานไม่ดีพอ ก็มีอำนาจปลดได้ตามมาตรา ๕ ข้อ ๓ หมาย
ความย่อ ๆ คือ สภาตั้งได้ ปลดได้ สั่งไม่ได้ ^{๒๕}

อำนาจหน้าที่ประธานตรวจเงินแผ่นดิน

กำหนดให้ประธานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ^{๒๖}

๑. วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับระบบบัญชี หรือการประกอบ
งบบุคลากรของหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๕ ข้อ ๕,๗^{๒๗}

๒. วางหลักเกณฑ์การปฏิบัติแก่ผู้สอบบัญชีของหน่วยรับตรวจตาม
มาตรา ๕ ข้อ ๕,๗ ในเรื่องขอบเขตและวิธีการตรวจสอบ ตลอดจนการรายงาน

^{๒๓} Ibid. Sec. 5

^{๒๔} Ibid. Sec. 6

^{๒๕} Ibid. Sec. 8 (3)

^{๒๖} Ibid. Sec. 13

^{๒๗} Ibid. Sec. 9 (5,7)

๓. เรียกร้องให้หน่วยรับตรวจตามมาตรา ๕ ข้อ ๕,๗ แสดงแผนงานและรายละเอียดอื่น ๆ ตามเวลาที่ประธานตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

ให้อำนาจประธานตรวจเงินแผ่นดินที่จะ ๒๘

๑. เรียกร้องให้แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ
๒. รายงานคณะกรรมการสภา เพื่อให้ตั้งกรรมการสอบสวน
๓. ส่งเรื่องที่ยสงสัยว่าจะมีการทุจริตให้อัยการ

กำหนดหน้าที่ให้ประธานตรวจเงินแผ่นดิน^{๒๘}

๑. รายงานผลการตรวจสอบหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๕ ข้อ ๑,๒
 ๒. ในรายงานตามข้างต้นนั้น ให้แจ้งด้วยว่า
 - ก. มีการกระทำฝ่าฝืนศีลธรรมหรือไม่
 - ข. มีการกระทำฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับหรือไม่ ประหยัด หรือไม่มีประสิทธิภาพ หรืออื่น ๆ หรือไม่
 ๓. คำแนะนำการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ และทางป้องกัน
- ให้อำนาจประธานตรวจเงินแผ่นดิน แนะนำคณะกรรมการให้ระงับการเสนอรายงานบางส่วนแก่สภาได้ เพราะเห็นว่าการเสนอไปนั้นจะทำให้กระทบกระเทือนกับการรักษาความมั่นคงของชาติ หรือสัมพันธ์ไมตรีกับต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ได้^{๓๐}

นอกจากนี้ ยังกำหนดหน้าที่ให้ประธานตรวจเงินแผ่นดิน ทำรายงานการตรวจสอบของบุคคลส่งรัฐมนตรีคลัง ทำรายงานการตรวจสอบหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๕ ข้อ ๓,๔,๕,๖,๗,๘ เสนอผู้เกี่ยวข้องและคณะกรรมการสภา ให้ความคิดเห็นเมื่อถูกขอร้อง และให้อำนาจประธานตรวจเงินแผ่นดิน ได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลภายนอกได้^{๓๑}

^{๒๘} Ibid, Sec. 14

^{๒๘} Ibid, Sec. 15

^{๓๐} Ibid, Sec. 17

^{๓๑} Ibid; Sec. 22 (c)

๓. การแต่งตั้ง ถอดถอน ประธานตรวจเงินแผ่นดิน

๑. ประธานตรวจเงินแผ่นดิน ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยคำแนะนำและความเห็นชอบของสภา Knesset อยู่ในตำแหน่งได้คนละ ๕ ปี

๒. ประธานตรวจเงินแผ่นดินอาจพ้นจากตำแหน่งได้ดังต่อไปนี้

๑. ออกตามวาระ

๒. ลาออกหรือตาย

๓. ถูกถอดถอนโดยสภา Knesset ลงคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิก

๓. ประธานตรวจเงินแผ่นดิน เมื่ออยู่ครบรอบจะรับการแต่งตั้งซ้ำอีกก็ครั้งก็ได้ และไม่มีการครบเกษียณ

๔. ประธานตรวจเงินแผ่นดิน ในระหว่างดำรงตำแหน่ง ได้ผลประโยชน์พิเศษกว่าข้าราชการทั่วไป คือ ประธานตรวจเงินแผ่นดินได้รับเงินเดือนอัตราพิเศษ บำเหน็จบำนาญพิเศษ บำเหน็จบำนาญตกทอดพิเศษ

๕. ประธานตรวจเงินแผ่นดิน ถูกจำกัดสิทธิ^{๓๒} ห้ามประธานตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า ระหว่างดำรงตำแหน่งจะเกี่ยวข้องกับการเงินไม่ได้ เป็นสมาชิกหรือสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาท้องถิ่นไม่ได้ เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารของคณะบุคคลที่ดำเนินกิจการ เพื่อหวังผลกำไรไม่ได้ ดำรงตำแหน่งหรือเข้าเกี่ยวข้องกับทั้งทางตรงทางอ้อมในธุรกิจการค้า หรือวิชาชีพใด ๆ ไม่ได้ มีส่วนทั้งทางตรงทางอ้อมในวิสาหกิจ องค์กร เงินทุน หรือคณะบุคคลที่ได้รับสัมปทานหรือความช่วยเหลือจากรัฐบาล หรือในกิจการที่รัฐบาลมีส่วนร่วมบริหารอยู่ด้วย หรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล หรือภายใต้การตรวจสอบของประธานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลไม่ได้ และจะได้รับผลประโยชน์ใด ๆ ทั้งทางตรงทางอ้อมจากการนั้นไม่ได้

^{๓๒}

Ibid, Sec. 7

ซื้อเช่ารับเป็นสินน้ำใจใช้ประโยชน์ หรือมีไว้ในลักษณะอื่นซึ่งทรัพย์สินแผ่นดิน ทั้งอสังหาริมทรัพย์ และสังหาริมทรัพย์ หรือรับเป็นคู่สัญญา หรือสัมปทานจากรัฐบาล หรือรับผลประโยชน์อื่น ๆ นอกจากเงินเคื่อน เว้นแต่ที่ดินหรือเงินกู้ เพื่อปลูกบ้านพักอาศัยไม่ได้ และยังมีห้ามผู้เคยเป็นประธานตรวจเงินแผ่นดินมาแล้วภายใน ๓ ปีนับจากวันครบวาระออกไปแล้ว จะไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารของคณะบุคคลที่ดำเนินการเพื่อหวังผลกำไร หรือกิจการที่เป็นหน่วยรับตรวจตามความในมาตรา ๕

จากการศึกษาสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอล จะเห็นได้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลก็ได้มีการพัฒนาเสมอมา จนปัจจุบันนี้จะเห็นว่า การตรวจเงินแผ่นดินของอิสราเอลก้าวหน้าขึ้นมามาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ซึ่งมีอายุมากกว่า ทั้งนี้ เพราะอิสราเอลมีการปรับปรุงแก้ไขอำนาจหน้าที่ของการตรวจเงินแผ่นดินโดยแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติขยายอำนาจประธานตรวจเงินแผ่นดินให้กว้างขวางมากขึ้น ประธานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลต้องตรวจสอบว่า หน่วยรับตรวจนั้นได้ปฏิบัติตามไป โดยมีประสิทธิภาพ ประหยัด และเหมาะสมหรือไม่ นอกจากนี้ยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการคลังต้องออกรายงานการรับจ่ายงบดุลของแผ่นดิน พร้อมกับเอกสารประกอบตามแต่ประธานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลจะเห็นสมควรภายในกำหนดเวลาที่ประธานตรวจเงินแผ่นดินกำหนดไว้ จะเห็นว่าประธานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเหนือรัฐมนตรีว่าการคลังมาก ประธานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อสภา Knesset ไม่ขึ้นต่อฝ่ายบริหาร ซึ่งแตกต่างกับของไทยที่ออกรายงานผ่านนายกรัฐมนตรี เพราะสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เช่น ทำการวินิจฉัยชี้ขาดในทางปัญหาด้านการเงินและการบัญชียังคงอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังแต่ฝ่ายเดียว เพราะกระทรวงการคลังเป็นผู้ออกระเบียบต่าง ๆ นี้ ในประเทศที่มีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยแล้ว อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดนั้น มีความโน้มเอียงที่จะให้อยู่ในอำนาจของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวินิจฉัย

ฉัยชี้ขาดในปัญหาการเงิน ในประเทศที่เจริญแล้วในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ มักจะมอบให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายตรวจสอบ ซึ่งได้แก่สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน - ฝ่ายงบประมาณและกระทรวงการคลัง เป็นกรรมาการร่วมกันในการวินิจฉัยชี้ขาด

นอกจากตำแหน่งประธานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลมีอำนาจกว้างขวางมาก และมีอิสระในการดำเนินงานตรวจสอบอย่างมาก เท่าที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ดังกล่าวแล้ว ตำแหน่งประธานตรวจเงินแผ่นดินยังถูกจำกัดสิทธิบางอย่าง เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งมีความเป็นอิสระทั้งทางจิตใจก็คือ ไม่ให้ประธานตรวจเงินแผ่นดินยุ่งเกี่ยวกับการเมือง ผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียที่จะเกี่ยวเนื่องมาจากตำแหน่งประธานนี้อย่างเด็ดขาด แต่ก็มีผลตอบแทนให้ คือเงินเดือนพิเศษ บำเหน็จบำนาญพิเศษ ให้เป็นการเหมาะสมกับฐานะ ประธานตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานการตรวจสอบเสนอต่อกระทรวงการคลัง ผู้ที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการสภา Knesset

เมื่อได้พิจารณาในแง่ความเป็นอิสระของประธานตรวจเงินแผ่นดินอิสราเอลแล้ว จะเห็นว่าเป็นไปตามหลักการของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือว่าเงินค่าใช้จ่ายของรัฐนั้น ได้เรียกเก็บจากประชาชนในประเทศในรูปของภาษีอากร ดังนั้น เมื่อถือตามหลักการระบอบประชาธิปไตยว่า ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศ เมื่อรัฐนำไปใช้จ่ายแล้วก็ต้องมีการตรวจสอบว่า ได้ดำเนินงานเป็นไปตามความมุ่งหมาย - หรือนโยบายที่ได้วางไว้หรือไม่ และควรจะให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรซึ่งเปรียบเสมือนผู้ถือหุ้นในการดำเนินกิจการหนึ่ง ได้มีโอกาสรับรู้ผลงานต่าง ๆ ที่รัฐได้ทำไปในรอบปี - หนึ่ง ๆ โดยมีรัฐบาลเปรียบเสมือนเป็นกรรมาการฝ่ายจัดการบริษัทเป็นผู้ดำเนินงาน จึงต้องมีผู้สอบบัญชีเสนอรายงานผลการดำเนินงานต่อผู้ถือหุ้น ดังนั้นประธานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐสภาได้เข้าดำเนินการตรวจสอบตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ไว้ แล้วรายงานผลงานต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลว่า ได้ทำตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเพียงใด

ด้วยความกังวลว่าข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศที่เจริญและพัฒนาแล้ว
และมีการปกครองในระบบประชาธิปไตย จะมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติควบคุม
การดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ก็เปรียบเสมือนตัวแทน
ของรัฐสภาจะเป็นผู้ดำเนินการ การที่จะให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพ
ในการดำเนินงาน ก็ต้องพิจารณาให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนี้มีความเป็นอิสระใน
การดำเนินงานด้วย ดังนั้น เมื่อจะให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบผลการกำ
เนินงานของรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ ก็ไม่เป็นการสมควรที่จะให้สำนักงานตรวจเงิน
แผ่นดินขึ้นกับฝ่ายบริหาร เพราะจะมีความอิสระในการดำเนินงานมากกว่าที่จะให้ขึ้นอยู่กับ
ฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา