

ปัญหาและอุปสรรคบางประการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
ของไทยในปัจจุบัน

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ก็เพื่อให้การตรวจสอบการรับจ่าย เก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องและเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริง ไม่อาจมั่นใจได้ว่าในปัจจุบันการตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพเป็นที่ยอมรับแก่คนทั่วไปหรือไม่ จากข่าวที่ปรากฏทางหน้าหนังสือพิมพ์ ดังนี้

"เรื่องจริง ไม่ใช่เรื่องแปลก? ว่ากันถึง ส.ต.ง. หรือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่เราท่านเคยได้ยิน แต่ไม่มีโอกาสได้สัมผัสกับผลงานเท่าไรหรือรู้ทั้งรู้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีการทุจริตโกงกินเงินหลวงไม่รู้เท่าไรหรือต่อเท่าไร แต่เมื่อสอบไปแล้วดันสั่งกักตบอกว่าไม่จริง มีแต่แพะก็ต้องเชื่อตามเขา ว่ามีแต่แพะอย่างเดียวนั่น สรุปแล้วไม่รู้ว่าจะตั้งมาทำไมในเมื่อหน่วยงานนี้แย่ยิ่งกว่า ป.ป.ป. เสียอีก"<sup>1</sup>

"เผยสาเหตุ ส.ต.ง. ลีนลายกรณีทุจริตเงิน อ.บ.จ. จังหวัดขอนแก่นถูก 3 ข้าราชการเลี้ยงจนงอมแล้วให้โน้ตไว้ในยามค่ำคืน พอรุ่งเช้าลืมว่าเป็นโน้ตอะไรไว้บ้าง ทำให้เงินส่วนเกินจากการจ่ายตามฎีกา 3 ข้าราชการเข้ากระเป๋ากันสบายถือเป็นเงินขาดบัญชีเลยหวานคอแรงไปโดยปริยาย"<sup>2</sup>

"ฝ่ายค้านลับแหลก ส.ต.ง. กลางสภา ซี่ที่ผ่านมากการปฏิบัติงานสุดโหลย ภัยแก่ปัญหาการทุจริตไม่ได้ ยกตัวอย่างการทุจริต ธ.อ.ส. 110 ล้านบาท คดีตั้งแต่ปีมะโว้จนปานนี้ยังไม่เสร็จสักเรื่อง ไม่ว่าจะทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย "บุญชู" ยอมรับผลงานยังไม่เป็นที่น่าพอใจ เผยผลการตรวจสอบกระทรวงการคลังมีทุจริตมากที่สุด"<sup>3</sup>

<sup>1</sup> ดาวสยาม, นินทาชาวบ้าน, ฉบับประจำวันที่ 2 กันยายน 2535

<sup>2</sup> เดลินิวส์, ทุจริต อ.บ.จ. งามสบายกระเป๋าคง, ประจำวันศุกร์ที่ 13 พฤษภาคม 2537

<sup>3</sup> มติชนรายวัน, ลับแหลก ส.ต.ง. กลางสภา งานสุดห่วย ดีแต่สวยสุข, ประจำวันเสาร์ที่ 14 ตุลาคม 2537

ข้อความข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า โดยทั่วไปสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินถูกมองว่าไม่มีประสิทธิภาพในการทำงาน ไม่มีผลงาน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเชิงตำหนิมากยิ่งขึ้น หากมีข่าวการทุจริตในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ทำไมเรื่องอย่างนี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงตรวจไม่พบปล่อยให้มีการทุจริตในหน่วยงานนั้นต่อเนื่องมาตั้งหลายปี โดยผู้ตำหนิไม่เคยยื่นพิจารณาว่าเหตุใดการทำงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงไร้ประสิทธิภาพ สาเหตุความด้อยประสิทธิภาพการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอยู่หลายประการ แต่สาเหตุใหญ่ที่มีคนกล่าวถึงเสมอและไม่เคยได้รับการแก้ไขเลยมานานหลายทศวรรษแล้วคือความเป็นอิสระของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน ซึ่งมี นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นประธาน คณะกรรมการได้เคยเสนอผลการศึกษาต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>4</sup> ว่า สาเหตุที่ทำให้การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ได้นั้น คือการขาดความเป็นอิสระของหน่วยงาน และมีอัตรากำลังจำกัด มีอำนาจจำกัด วิธีการตรวจสอบและการรายงานผลการตรวจสอบไม่สร้างความเที่ยงธรรมเป็นที่เชื่อถือแก่หน่วยรับตรวจและบุคคลทั่วไป

การขาดความเป็นอิสระเป็นส่วนหนึ่งเท่านั้นที่ทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินด้อยประสิทธิภาพ แต่ความไม่มีอิสระนั่นเองที่ก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในเรื่องอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งมีทั้งปัญหาภายในหน่วยงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และปัญหาภายนอกสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ปัญหาและอุปสรรคเหล่านี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถแก้ไขได้เองตามลำพัง เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการต่อไป

การตรวจเงินแผ่นดินของไทย มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 กำหนดอำนาจหน้าที่การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติตาม

<sup>4</sup>สภาผู้แทนราษฎรที่ 5336/2532 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2532 เรื่องการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

\* เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไข ระเบียบคลัง ขอบบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย เป็นต้น

สาเหตุที่ทำให้การตรวจเงินแผ่นดินของไทยไม่สามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างสมบูรณ์มีดังนี้

สาเหตุที่เกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยตรง

#### 1. การขาดหลักประกันความเป็นอิสระ และเป็นกลาง

สถาบันตรวจเงินแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะจะมีรูปแบบใด อยู่ในสถานะใดก็ตาม จะมีภาระกิจหลัก 2 ประการ

ประการแรก ภาระหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และการจัดทำบัญชีของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบการเงินการคลังหรือไม่ (Financial Audit) ซึ่งการตรวจสอบนี้จะประกอบด้วย การตรวจสอบงบการเงิน (Financial Statement Audit) และการตรวจสอบการเงินและการปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมาย (Financial Compliance Audit)

ประการที่สอง ภาระหน้าที่ในการตรวจสอบความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัดของการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น Performance Audit หรือ Program Result Audit หรือ Program Evaluation หรือ Management Audit เป็นต้น ส่วนของประเทศไทยใช้คำว่า Performance Audit ซึ่งหมายถึง (1) การตรวจผลที่ต้องการหรือผลประโยชน์ซึ่งกำหนดโดยรัฐสภาหรือหน่วยงานที่มีอำนาจว่าได้บรรลุผลตามที่กำหนดไว้หรือไม่ (2) การดำเนินงานขององค์การ โครงการ (Program) กิจกรรมหรืองานมีประสิทธิภาพ และ (3) การดำเนินงานตามโครงการของหน่วยงานเป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องหรือไม่

เพื่อให้การปฏิบัติงานตามภาระกิจดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผล ทุกประเทศจึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระ และเป็นกลางของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน หากพิจารณาสถาบันตรวจเงินแผ่นดินภายใต้กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว จะพบว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยยังขาดหลักประกันความเป็นอิสระ และเป็นกลาง

ตัวอย่างของสิ่งที่บ่งชี้ให้ทราบว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยยังขาดหลักประกันของความเป็นอิสระและเป็นกลาง ได้แก่

1.1 โครงสร้างของสถาบัน ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหัวหน้าผู้บริหาร รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียวแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้การแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานฯ ต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา<sup>5</sup> ก็ตาม แต่ระบบการควบคุมการเงินแผ่นดิน โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ปัจจุบันหาไม่ความเป็นอิสระไม่ เพราะกระทำโดยข้าราชการที่ตกอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร (โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี) การรายงานผลการตรวจสอบของหน่วยรับตรวจซึ่งส่วนใหญ่เป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารจะต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีก่อนให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอต่อรัฐสภา<sup>6</sup> การบริหารงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีมักจะมอบหมายให้รองนายกฯหรือบางรัฐบาลจะมอบให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีควบคุมกำกับดูแลแทนทั้งหมดทำให้อาจถูกแทรกแซงได้ง่าย โดยเฉพาะกรณีที่อำนาจการบริหารสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นอยู่กับบุคคลคนเดียว ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ มีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจก้าวเข้าไปสั่งการได้ ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกาและอังกฤษมีผู้อำนวยการรับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินแต่เพียงผู้เดียวก็จริง แต่เป็นหน่วยงานสังกัดรัฐสภา ตรวจสอบงานด้านต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารได้ตามดุลพินิจของตนเองหรือตามที่สมาชิกแห่งรัฐสภาร้องขอ ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจไม่มีอำนาจมาควบคุมกำกับดูแลหรือสั่งการใด ๆ อันเป็นการก้าวท้าวจนขาดความเป็นอิสระ ในประเทศฝรั่งเศส สถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นศาล ไม่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ แต่มีบทบัญญัติให้รัฐสภา<sup>6</sup>ร้องขอให้ตรวจสอบส่วนราชการใดๆ เป็นกรณีพิเศษได้ รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสบัญญัติให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินช่วยเหลือทั้งรัฐบาลและรัฐสภา จึงทำให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินมีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางค่อนข้างมาก

<sup>5</sup>พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522, มาตรา 6

<sup>6</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15

ส่วนประเทศญี่ปุ่น แม้จะเป็นหน่วยงานบริหาร แต่ก็มีความหมายรับรองความเป็นอิสระของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจากคณะรัฐมนตรี<sup>7</sup> และยังมีรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นกำหนดอำนาจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้เป็นหลักประกันทำให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางมาก รูปแบบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่นมีคณะบุคคลคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐสภาไม่อยู่ในฐานะที่จะร้องขอให้ตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะได้ การตัดสินใจจะตรวจสอบเรื่องใด เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้รัฐบาลหรือรัฐสภาไม่อาจใช้อำนาจแทรกแซงได้ การปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่น จึงมีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง ช่วยเหลือดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และให้บริการทั้งรัฐบาลและรัฐสภาอย่างเท่าเทียมกัน

1.2 วิธีการแต่งตั้ง วาระการดำรงตำแหน่งค่าตอบแทนและการพ้นจากตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานฯ ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นพิเศษ การแต่งตั้งเพียงระบุว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่การถอดถอนมิได้บัญญัติไว้ว่าต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งอาจถูกโยกย้าย ถอดถอน โดยฝ่ายบริหารเมื่อใดก็ได้ แม้ว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาในอดีต ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะไม่เคยถูกฝ่ายบริหารโยกย้ายถอดถอนจากตำแหน่งก่อนหมดวาระเกษียณอายุราชการก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่หลักประกันว่าฝ่ายบริหารจะไม่ใช้อำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงการแต่งตั้งผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ เพราะตามกฎหมาย นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน มีอำนาจเสนอชื่อผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบก่อนนำเข้าสู่สภา<sup>8</sup> ผู้มีอำนาจในการควบคุมกำกับดูแลสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อาจเข้าแทรกแซงความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ดำเนินการในการ

<sup>7</sup>The Board of Audit Law 1947 section 1

<sup>8</sup>พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534, มาตรา 12 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535, มาตรา 52 (1)

บริหารงานภายในสำนักงานได้ไม่ยากนัก<sup>๑</sup>

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น การแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานทำได้โดยความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อมีความประพฤติที่เสื่อมเสียหรือไร้ความสามารถ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งกำหนดไว้นานถึง 15 ปี และ 7 ปี โดยจะปลดเกษียณเมื่ออายุ 70 ปี และ 65 ปี ตามลำดับ และยังกำหนดค่าตอบแทนไว้ในกฎหมายเป็นกรณีพิเศษส่วนประธานศาลตรวจเงินแผ่นดินของฝรั่งเศส มีความเป็นอิสระและเป็นกลางมากเพราะเป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการ จะไม่มีการโยกย้ายออกจากตำแหน่งจนกว่าจะเกษียณอายุเมื่อ 70 ปี ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของอังกฤษไม่มีกำหนดระยะเวลาเกษียณอายุ

### 1.3 การขาดความเป็นอิสระทางการเงิน

กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของไทยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังไม่เปิดโอกาสให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาโดยตรง กล่าวคือสำนักงานงบประมาณซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารและเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาคำขอเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยสามารถปรับลด หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ก่อนนำเสนอรัฐสภา

<sup>๑</sup>ในสมัยที่นายไชยศิริ เรื่องกาญจนเศรษฐ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้รับมอบหมายให้นายไชยศิริฯ สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินนั้น ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มี คำสั่งที่ 280/2533 ลงวันที่ 19 ตุลาคม 2533 โยกย้ายข้าราชการผู้หนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งพนักงานตรวจเงินแผ่นดิน 6 จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 5 จ.อุบลราชธานี ไปดำรงตำแหน่งและระดับเดิมที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 11 จ.นครศรีธรรมราช ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการผู้นั้นมิได้ขอย้ายและมีครอบครัวอาศัยอยู่ใน จ.อุบลราชธานี การกระทำดังกล่าวเป็นที่ทราบกันดีในหมู่ข้าราชการสำนักงานฯ ที่ 5 จ.อุบลราชธานีว่า สามียของข้าราชการผู้ถูกย้ายนั้นเป็นหัวหน้าคณะให้กับ ส.ส.ฝ่ายตรงข้ามกับนายไชยศิริ เรื่องกาญจนเศรษฐ์ (นายไชยศิริ เรื่องกาญจนเศรษฐ์ เป็นผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี)

และก่อนคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาจ่ายประจำปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีโอกาสเข้าไปชี้แจงเหตุผลในการขอใช้งบประมาณในรัฐสภา คงชี้แจงผ่านคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับกรณีของส่วนราชการทั่วไป ทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหารและสำนักงานประมาณซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจโดยทางอ้อม เมื่อมีการปรับลดเงินงบประมาณย่อมมีผลกระทบต่อแผนการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ทำให้ไม่เป็นอิสระในการวางแผนการตรวจสอบ โดยเฉพาะกิจกรรมหรือโครงการตรวจสอบใดที่ฝ่ายบริหารไม่ประสงค์จะให้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับอาจใช้วิธีแทรกแซงทางอ้อม โดยใช้สำนักงานประมาณเป็นเครื่องมือ

#### 1.4 การขาดความเป็นอิสระทางการบริหารบุคคล

เนื่องจากบุคลากรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นข้าราชการพลเรือน การคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง หรือการขยายอัตราขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหาร สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถคัดเลือกบุคลากรโดยกำหนดความรู้ความสามารถแตกต่างจากระเบียบหรือกฎ ก.พ. ได้ ซึ่งต่างกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และฝรั่งเศส ซึ่งมีความอิสระอย่างมากในการเลือกสรรบุคลากรของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ได้ผู้มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานในหน้าที่และสามารถรับบุคลากรที่สำเร็จการศึกษาจากหลาย ๆ สาขาวิชาชีพ ในกรณีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย เดิม ก.พ. กำหนดตำแหน่งให้เฉพาะผู้จบการศึกษาด้านการบัญชีเป็นหลัก สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินพยายามต่อสู้เพื่อให้สามารถรับบุคลากรสาขาอื่น เช่น นิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ สถาปัตยกรรมศาสตร์ ฯลฯ แต่ปัจจุบันสำนักงาน ก.พ. ยังไม่เห็นความจำเป็น คงให้เปิดรับเพิ่มเติมได้เพียงบางสาขาได้แก่ นิติศาสตร์ และ เศรษฐศาสตร์ นอกนั้นจะเป็นผู้จบการศึกษาด้านพาณิชย์ศาสตร์ บริหาร และนักบัญชีเป็นส่วนใหญ่ ปัจจุบันข้าราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ได้รับการศึกษาสูงกว่าปริญญาตรีมีเพียง 40 คน คิดเป็นร้อยละ 1.8 ของอัตรากำลังที่มีอยู่ ในจำนวนนี้เป็นข้าราชการระดับผู้บริหารของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียง 7 คน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเคยมีข้าราชการระดับปริญญาเอกเพียง 2 ท่าน

เท่านั้น โดยได้รับทุนรัฐบาลจากการจัดสอบแข่งขันของสำนักงาน ก.พ.ตามความต้องการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่ทั้ง 2 ท่าน ได้กลับมาปฏิบัติงานในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียงระยะเวลาสั้น ๆ เท่านั้น

## 2. การจัดการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ เป็นไปตามหลัก กฎหมายปกครอง เพราะขาดการล่วงคุลอานาจการชี้ขาดภายใน องค์กร

กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของไทยในปัจจุบันรวมอำนาจ เบ็ดเสร็จไว้ที่ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นผู้บริหารหัวหน้าสำนักงาน แต่เพียงผู้เดียว การวินิจฉัยพิจารณาผลการตรวจสอบเฉพาะเรื่อง\* ว่าเป็นเพียง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย<sup>10</sup> หรือเป็นเรื่องที่น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตหรือไม่<sup>11</sup> นั้น ผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการคือผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพราะรูปแบบของ สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นรูปแบบที่มีผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานรับผิดชอบ การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐแต่เพียงผู้เดียว

ในระยะแรกๆ ในการใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะนำเรื่องการตรวจสอบเฉพาะ เรื่องที่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือน่าเชื่อว่าเป็นการ ทุจริต เข้าหารือในคณะกรรมการที่ปรึกษาของผู้อำนวยการสำนักงาน<sup>12</sup> เพื่อขอ มติที่ประชุมก่อนการวินิจฉัยชี้ขาด การปฏิบัติดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบปฏิบัติภายใน ไม่มีอำนาจผูกพันตามกฎหมายที่ผู้อำนวยการสำนักงานฯ จะต้องปฏิบัติตามเหมือนมติ ของที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น ปัจจุบันผู้อำนวยการ สำนักงานฯ ได้ยกเลิกการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาแล้วคงมีแต่การประชุมปรึกษาหารือหรือขอราชการตามปกติเป็นครั้งคราวเท่านั้น ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะ

<sup>10</sup>พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522, มาตรา 13

<sup>11</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา 14

<sup>12</sup>คำสั่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่ 1/2522 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการ ที่ปรึกษาของผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สั่ง ณ วันที่ 8 มีนาคม 2522

\* เดิมใช้คำว่า การตรวจสอบสืบสวน



กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476 ที่มอบอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดการตรวจสอบบัญชี และแสดงความเห็นในเรื่องที่สำคัญ ๆ แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.)<sup>13</sup> ซึ่งประกอบด้วยกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเทียบเท่าตำแหน่งหัวหน้ากอง<sup>14</sup> (ข้าราชการชั้นเอกในขณะนั้น) อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476 ก็มีข้อบกพร่องบางประการเช่น

2.1 กำหนดให้การตรวจสอบบัญชีและเอกสารใด ๆ ที่ปรากฏว่าบัญชีไม่ถูกต้องและเป็นการทุจริต ประธานต้องเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยชี้ขาดทุกเรื่องซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการปฏิบัติงาน

2.2 กรรมการหลายท่านซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญชำนาญการตรวจสอบและเป็นผู้มีประสบการณ์ด้านการตรวจสอบ ได้รับการแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคมากขึ้น

2.3 กรรมการทุกคนมีฐานะเป็นข้าราชการของสำนักงานเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ย่อมขาดความเป็นอิสระและเป็นกลางในการแสดงความเห็นเพราะการลงมติวินิจฉัยไม่มีกฎหมายให้ลงมติลับเหมือนการเลือกกรรมการ การที่คณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดจึงไม่ต่างอะไรกับการให้อำนาจแก่ผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานเพียงผู้เดียว เช่น กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบันเท่าใดนัก

พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 เป็นการรวมอำนาจมาอยู่ที่ผู้อำนวยการสำนักงานฯแต่เพียงผู้เดียวทุกเรื่อง ส่วนดีคือมีความคล่องตัวในการสั่งการและการกำกับดูแล มีความเป็นเอกภาพ แต่สิ่งที่ขาดหายไปคือไม่มีการถ่วงดุลอำนาจการชี้ขาดภายในองค์กร (Check and Balance) ขาดกลไกการควบคุมซึ่งกันและกันในแต่ละขั้นตอนการสอบสวน การสอบทานของพนักงาน

<sup>13</sup>พระราชบัญญัติว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2476, มาตรา 5 (1), (2), (3), (4), และ มาตรา 12 วรรค 2

<sup>14</sup>กฎ ก.พ.ฉบับที่ 44 (พ.ศ.2497) ว่าด้วยการเทียบตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

งานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่กระจายอยู่ในกองและสำนักงานภูมิภาคต่างๆ ไม่อาจรับรองได้ว่าเป็นไปอย่างรอบคอบ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน แม้ว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาบัตรสนเท่ห์และหลักเกณฑ์ในการสั่งการ<sup>15</sup> แต่ก็ เป็นเพียงหลักเกณฑ์กว้างๆ การกลั่นกรอง เรื่องร้องเรียนว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่รับพิจารณาก่อนขึ้นทะเบียนรับเรื่องดังกล่าวไว้สอบสวนต่อไป นั้น ผู้ตรวจสอบสามารถใช้อำนาจดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางเพราะ ไม่มีการกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาในแต่ละขั้นตอนอย่างชัดเจนเหมือนกฎหมาย ป.ป.ป.<sup>16</sup> ก่อให้เกิดความไม่มั่นใจแก่ผู้ถูกร้องเรียนว่าจะได้รับความเป็นธรรมโดยทั่วหน้าหรือไม่

มีหลายเรื่องที่น่าสนใจหรือกรณีศึกษาของกองตรวจสอบพิเศษ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนมีความเห็นแย้งกับผู้ตรวจสอบเจ้าของเรื่อง โดยมิได้ให้เหตุผลโต้แย้งที่ชัดเจน และไม่ได้ส่งเรื่องคืนให้ผู้ตรวจสอบทราบเพื่อทบทวนหรือหาเอกสารเพิ่มเติมอีกทั้งยังปล่อยเวลานับนานจนน่าสงสัย เช่น เรื่องการขายที่ดินของหน่วยงานแห่งหนึ่งมีพฤติการณ์ไม่สุจริต คณะผู้ตรวจสอบมีความเห็นว่าเป็นการขายที่ดินโดยไม่สุจริตทำให้รัฐเสียประโยชน์ เป็นเงิน 7,105,000 บาท เห็นควรแจ้งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีและส่งเรื่องเข้ากองตรวจสอบพิเศษ เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2533 กองตรวจสอบพิเศษพิจารณาแล้วเห็นควรยุติเรื่อง โดยให้เหตุผลว่าการขายที่ดินเป็นไปตามมติคณะกรรมการจึงชอบแล้ว เสนอผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2537 กองตรวจสอบพิเศษใช้เวลาสอบสวนนานถึง 3 ปี 7 เดือนเรื่องนี้ท่านรองผู้อำนวยการฯ ท่านหนึ่งได้ให้เหตุผลว่ามติคณะกรรมการดังกล่าวน่าจะ ไม่ชอบ เพราะเป็นการทำหนังสือเวียนขอความเห็น

<sup>15</sup> คำสั่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ 48/2531 เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาบัตรสนเท่ห์และข่าวหรือเรื่องราวในหนังสือพิมพ์ สั่ง ณ วันที่ 23 มีนาคม 2531

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 20, 21, 21 ทวิ และ 21 ตรี

\*กองตรวจสอบพิเศษมีหน้าที่สอบสวนงานตรวจสอบเฉพาะเรื่องที่มีพฤติการณ์ไม่สุจริต แล้วเสนอความเห็นให้ ผอ.สตง.สั่งการ การสอบสวนกระทำโดยนิติกรหรือนักวิชาการ (ด้านกฎหมาย)

จากกรรมการในเวลาทีกรรมการอีก 3 ท่าน ไปต่างประเทศ และไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวเสีย 1 ท่าน ราคาขายก็ต่ำมากจนคณะกรรมการประกวดราคาขายได้ยกเลิกการประกวดราคาไปแล้ว แต่ประธานกรรมการกลับรับเรื่องมาเวียนขอมติที่ประชุม แต่การพิจารณาล่าช้ามากไปควรประการใดโปรดพิจารณา เมื่อเรื่องถึงผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงยุติเรื่องคงเป็นเพราะลวงเลยเวลามากมาแล้ว เมื่อเรียกคณะผู้ตรวจสอบไปสอบถามในเวลากระชั้นชิดก็ไม่อาจจำเรื่องเดิมได้เพราะคณะผู้ตรวจสอบได้เปลี่ยนมาหลายคนแล้ว

ผู้เขียนเห็นว่ากระบวนการตรวจสอบและสอบทานเรื่องเฉพาะ แม้จะมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาบัตรสนเท่ห์และหลักเกณฑ์การสั่งการมีการสอบทานรายงานก่อนเสนอผู้มีอำนาจสั่งการ แต่เป็นการสอบทานโดยบุคคลคนเดียว ไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอน เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ระดับผู้ตรวจสอบหรือผู้สอบสวนเบื้องต้น หัวหน้าสายตรวจ หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการกองหรือผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค และผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีโอกาสใช้อำนาจในทางมิชอบ (ABUSE OF POWER) ได้ง่าย การแสดงความเห็นหรือการรายงานผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขาดความโปร่งใส (TRANSPARENCY) ผลกระทบคือรายงานผลการตรวจสอบหรือความเห็นของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขาดความน่าเชื่อถือจากหน่วยงานทั้งของฝ่ายบริหารและจากรัฐสภารวมถึงประชาชนโดยทั่วไป

สาเหตุแวดล้อมอื่น ๆ

1. ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎ เกณฑ์และมาตรฐานการบัญชีสำหรับส่วนราชการแลรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปปฏิบัติ และไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาระเบียบหรือกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

เนื่องจากงานตรวจสอบบัญชีเป็นงานตรวจสอบการปฏิบัติกรรับ - จ่ายเงินของผู้อื่น ซึ่งเป็นการตรวจสอบการบันทึกบัญชีตามหลังเหตุการณ์ และตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีของหน่วยรับตรวจ การตรวจบัญชีจะได้ผลเพียงใด นอกจากจะมีวิธีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพสูง มีบุคลากรที่มีคุณภาพแล้ว ยังต้องขึ้นอยู่กับวิธีการบัญชีที่ดีด้วย การตรวจบัญชีจึงจะมีประสิทธิภาพ

ที่สูงได้ พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 เพียงแต่กำหนดหน้าที่ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบบัญชีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้เท่านั้น ซึ่งต่างกับกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาที่ให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างกว้างขวาง เช่น นอกจากอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบแล้ว ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจเกี่ยวกับการวางหลักเกณฑ์ และมาตรฐานการบัญชีให้หน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ปฏิบัติให้เป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดไว้ อำนาจการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบ และวิธีการเกี่ยวกับการบัญชีของหน่วยราชการต่าง ๆ การกำหนดให้ส่วนราชการมีผู้ตรวจสอบภายในตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทราบอย่างต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้มีส่วนสำคัญอย่างมากที่ทำให้การตรวจสอบบัญชีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกาสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวางกฎเกณฑ์วิธีปฏิบัติงานด้านบัญชี แม้แต่การออกระเบียบซึ่งมีผลถึงการปฏิบัติงานในหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีส่วนรับรู้ก่อน เช่น กระทรวงการคลังจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา<sup>17</sup> ในพระราชบัญญัติดังกล่าว ข้อ (2) กำหนดให้โรงเรียนจัดทำรายงานการรับ-จ่ายเงินส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบเป็นรายไตรมาส การจัดตั้งกองทุนกระทรวงการคลังจะกำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติและกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ระเบียบดังกล่าวของกระทรวงการคลัง เป็นการเพิ่มภาระหรือเพิ่มงานให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมากขึ้น โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาระเบียบวิธีปฏิบัติซึ่งจะมีผลต่อหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต่อไป ต่างกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่น จะได้รับร่างกฎหมาย (Prior notice) ของรัฐบาลเพื่อขอความเห็นจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ในบรรดากฎหมายที่เกี่ยวกับการบัญชีและการเงินของรัฐ ในกรณีที่สงสัยว่าจะมีผลต่อการบริหารงบประมาณในหน้าที่

<sup>17</sup>พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ.2535 (วารสารกรมบัญชีกลาง, ปีที่ 3 พ.ค.-มิ.ย.2537), หน้า 580-583

ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน<sup>18</sup>

ในอดีต รัฐมนตรีกระทรวงการคลังเคยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 21 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีซึ่งงบประมาณ พ.ศ.2502 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดระเบียบเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2502 ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้ ส่วนราชการจัดส่งงบเดือนใบสำคัญให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำทุกเดือน และต่อมาในปี พ.ศ.2520 กำหนดเพิ่มเติมว่าเมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้ว ให้ประทับตราหรือปรุ เจาะหลักฐานการจ่ายนั้น เพื่อให้เป็นที่สังเกตมิให้สามารถนำมาใช้เบิกจ่ายเงินได้อีกต่อไปแล้วส่งคืนให้ส่วนราชการผู้เบิก<sup>19</sup>

ข้อบัญญัติดังกล่าวทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานและขาดการพัฒนาบทบาท ทำให้เกิดความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพราะต้องใช้อัตรากำลังส่วนใหญ่ไปกับงานตรวจรับ จัดเก็บงบเดือน และประทับตราใบสำคัญ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้พยายามขอให้กระทรวงการคลังยกเลิกหรือแก้ไขข้อความดังกล่าว แม้จะมีการยกเลิกระเบียบเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2502 และบัญญัติระเบียบเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2505 และ พ.ศ.2520 ขึ้นใหม่<sup>20</sup> บทบัญญัติดังกล่าวก็ยังไม่ได้รับการพิจารณาแก้ไขแต่อย่างไร จนกระทั่งปี 2526 จึงประสบผลสำเร็จโดยกระทรวงการคลังได้แก้ไข ให้เป็นไปตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเสนอ คือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะยกเว้นให้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดส่งเพียงหนึ่งฉบับเดือน สำหรับหลักฐานการจ่ายให้ เก็บรักษาไว้ที่หน่วยงานจนกว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบเสร็จก็ได้<sup>21</sup> และ วิธีปฏิบัติในการตรวจสอบเพื่อให้เป็นที่สังเกต มิให้นำหลักฐานการจ่ายที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วมาใช้เบิกจ่ายได้ต่อไป ให้เป็นไปตามที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนด<sup>22</sup>

<sup>18</sup>COUNTRY PAPER Sub Theme 1 AUDIT MANDATE AND RESOURCE CONSIDERATIONS หน้า 52

<sup>19</sup>ระเบียบเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 ข้อ 68

<sup>20</sup>หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0502/50557 ลงวันที่ 30 กันยายน 2526 เรื่องระเบียบเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2526)

<sup>21</sup>ระเบียบเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 68

<sup>22</sup>เรื่องเดียวกัน, ข้อ 71

การที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ทำให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทรกแซงการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ง่ายจนขาดความเป็นอิสระในการกำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติงาน และการพัฒนาการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ หากเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเมื่อปี พ.ศ. 2464 (ค.ศ. 1921) การปฏิบัติงานตรวจสอบในระยะแรกจะตรวจสอบใบสำคัญเช่นเดียวกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย แต่ต่อมาเมื่อ ปี พ.ศ. 2517 (ค.ศ. 1974) ระยะเวลาเพียง 53 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกาก็สามารถพัฒนางานตรวจสอบจาก การตรวจสอบใบสำคัญไปสู่การตรวจสอบการประเมินโครงการ ได้สำเร็จและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและกฎหมายอื่น ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้โอกาสสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกาสามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระและเป็นกลางได้อย่างแท้จริงนั่นเอง

## 2. ความบกพร่องของระเบียบ และหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และการขาดองค์การที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรการลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายการคลังเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งมีระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง<sup>23</sup> ระเบียบดังกล่าวให้อำนาจส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งกรณีเกิดความเสียหายทางการเงิน และหากพบว่ามีความผิดทางอาญาก็ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการฟ้องร้องต่อไป หรือหากเจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมรับผิดชอบใช้ความเสียหายก็ให้ดำเนินการส่งฟ้องศาลในกรณีละเมิด ในขั้นนี้ถือว่าศาลไทยได้เข้ามามีบทบาทในการควบคุมการใช้จ่ายเงินเพื่อหาทางนำเงินของแผ่นดินคืนมาและลงโทษผู้กระทำผิดกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับการเงินของรัฐ

<sup>23</sup> หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คำนวณ ที่ นร 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 เรื่องความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง



จากการศึกษาพบว่า ศาลไทยควบคุมเฉพาะการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายที่เป็นการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการเงินของรัฐทั้งที่เป็นการลงโทษเจ้าหน้าที่การเงินหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระทำผิดตามกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ส่วนความผิดที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายการคลังอันได้แก่ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 นั้น ในการฟ้องร้องมักจะไม่ได้อำนาจให้จำเลยรับผิดชอบตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ทั้ง ๆ ที่เป็นการปฏิบัติผิดกฎหมายดังกล่าว ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ 1306/2515<sup>24</sup> องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิจิตร โจทก์ นายเป็รื่อง กับพวกจำเลย

ปลัดจังหวัด จำเลยที่ 1 ในฐานะผู้รักษาราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัด ได้สั่งอนุญาตให้จำเลยที่ 2 ผู้ช่วยเสมียนตราจังหวัดยืมเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปทดลองจ่ายเกี่ยวกับกิจการทางหลวงจังหวัดพิจิตร โดยที่จำเลยที่ 1 ไม่มีอำนาจสั่งอนุญาตเพราะตามระเบียบ<sup>25</sup> จะให้ยืมได้ต่อเมื่อเป็นการจำเป็นและมีโครงการอยู่แล้ว เป็นการก่อนนี้โดยไม่มีงบประมาณ ผิดระเบียบวิธีการงบประมาณและการคลัง จำเลยที่ 1 มิได้ตรวจสอบผลงานและไม่เร่งรัดสะสางใบยืมไม่เรียกใบสำคัญจ่ายจากจำเลยที่ 2 เป็นเหตุให้จำเลยที่ 2 ยักยอกเอาเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวเสีย โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยทั้งสองใช้เงินดังกล่าวแก่โจทก์ จำเลยต่อสู้คดีว่าฟ้องโจทก์ขาดอายุความแล้ว

ศาลชั้นต้นเห็นว่าฟ้องโจทก์ไม่ขาดอายุความ จึงพิพากษาให้จำเลยใช้เงิน 48,825 บาท พร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์ ส่วนศาลอุทธรณ์เห็นว่าคดีโจทก์ขาดอายุความแล้ว พิพากษากลับให้ยกฟ้อง

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ปัญหาในเบื้องต้นว่าโจทก์ได้รู้ถึงความละเมิดและตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่เมื่อใด ปรากฏว่าโจทก์ได้มีหนังสือแจ้งแก่จำเลยที่ 1 ว่าจำเลยที่ 1 ให้ยืมเงินไปโดยไม่มีเงินงบประมาณและโครงการ จึงไม่ชอบด้วยระเบียบ ต้องถือว่าโจทก์ได้รู้ตัวผู้ที่พึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

<sup>24</sup>อนันต์ เขียรถาวร, ความหมายในทุจริต, (วารสารตรวจเงินแผ่นดิน เล่มที่ 28 ปีที่ 5 กรกฎาคม 2526), หน้า 67 - 68

<sup>25</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน การฝากเงินการเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2531, ข้อ 67

ตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2504 โจทก์มาฟ้องคดีเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2506  
เกินกำหนด 1 ปี คดีโจทก์จึงขาดอายุความ พิพากษายืน

โจทก์ยกข้อขึ้นอ้างว่าได้มีหนังสือสอบถามจำเลยที่ 1 ว่าจะยอมใช้หรือไม่ เพราะถ้าไม่ยอมใช้ต้องตั้งกรรมการสอบสวนตามมติคณะรัฐมนตรี และอาจจะมีผู้อื่นต้องรับผิดชอบด้วย เป็นข้ออ้างที่ไม่อาจยกขึ้นมาขยายอายุความสิทธิเรียกร้องจะอ้างว่าต้องรอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจบัญชีเสียก่อนเพื่อเริ่มนับอายุความตั้งแต่รู้จำนวนเงินที่จะต้องชดเชยให้ได้ไม่

เมื่อเกิดความเสียหายด้านการเงินแก่ทางราชการ ส่วนราชการจะต้องตั้งกรรมการขึ้นรับดำเนินการสอบสวนหาตัวผู้ที่จะร่วมรับผิดชอบในทางแพ่ง โดยไม่ต้องรอคดีอาญาที่จะฟ้องผู้กระทำผิดโดยตรง เมื่อกรรมการสอบสวนได้ตัวผู้กระทำผิดแล้ว ข้าราชการบางรายอาจจะมี ความผิดจริง และเห็นแก่ทางราชการก็จะทำสัญญารับสภาพหนี้ชดเชยให้แต่โดยดี แต่ถ้าข้าราชการผู้นั้นบิดพลิ้วจะโดยเห็นว่าไม่ใช่ความรับผิดชอบของตนเองโดยตรง หรือเพราะรู้ถึงอายุความฟ้องร้องพยายามประวิงเวลาไม่ยอมรับสภาพหนี้ เมื่อหน่วยงานนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลก็ยกเอาเรื่องอายุความขึ้นต่อสู้และผลแห่งคดีที่มีอยู่ก็ปรากฏว่าหลายรายศาลยกฟ้องเพราะขาดอายุความและบางคดีก็พ้นความรับผิดชอบไปเพราะเหตุอื่น ส่วนผู้ที่ไม่สู้คดีก็ต้องรับผิดชอบชดเชยไปตามสัญญา ทั้งที่ข้อเท็จจริงเป็นไปในทำนองเดียวกัน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ไม่รู้กฎหมาย

หลักในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประเทศไทยเรานำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้ทุกชั้นตอนอย่างเคร่งครัด เมื่อผลการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดชอบทางแพ่งปรากฏว่ามีข้าราชการต้องรับผิดชอบหลายคนในความเสียหายจำนวนเดียวกัน ศาลจะถือว่าข้าราชการเหล่านั้นทุกคนต้องรับผิดชอบในความเสียหายร่วมกัน และแทนกันในฐานะลูกหนี้ร่วม เพราะถือว่าเป็นหนี้ที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291,301 ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียคืออาจทำให้บางคนต้องรับผิดชอบในความเสียหายเกินกว่าความผิดของเขา เช่นกรณีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1436/2531<sup>26</sup> กรมตำรวจโจทก์ จ.ส.ต.เหมือน นามวิเศษ กับพวก จำเลย จำเลยที่ 4 มีตำแหน่งเป็นผู้กำกับตำรวจภูธร ย่อมต้องมีหน้าที่รับผิดชอบงานใน

<sup>26</sup>อนันต์ เขียรถาวร คำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของ ส.ต.ง., เล่ม 2, หน้า 19



หน่วยงานของตนที่มีหน้าที่ควบคุมอยู่ แม้จะมอบหมายหน้าที่การเงินให้จำเลยที่ 3 ดูแลแทน จำเลยที่ 4 ก็ยังต้องมีหน้าที่ดูแลมิให้เกิดความเสียหาย เมื่อจำเลยที่ 4 ปลดปล่อยละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบการเก็บรักษาเงิน โดยไม่เก็บรักษาบัญชีไว้กับตน กลับมอบให้จำเลยที่ 3 ซึ่งมีหน้าที่ถือบัญชีอยู่ 1 ดอกแล้ว ให้ถือบัญชีแทนตนอีก 1 ดอก เป็นการเปิดช่องให้มีการยกยอกเงินได้สะดวกขึ้น ทั้งเมื่อมอบหมายให้จำเลยที่ 3 ปฏิบัติหน้าที่แทนตนแล้วก็ได้ตรวจตราควบคุมดูแล จนเป็นเหตุให้จำเลยที่ 1 และ 2 ร่วมกันปลอมใบปืมและเบิกเงินไปโดยผิดระเบียบ เป็นจำนวน 29 ครั้ง ถือเป็นการประมาทเลินเล่อ จำเลยที่ 4 จึงหาพยานรับผิดชอบที่จำเลยที่ 1 และ 2 ยกยอกเงินดังกล่าวไปไม่ พินาศหาให้จำเลยทั้ง 4 ร่วมกันชดใช้เงินคืนแก่โจทก์ เป็นเงิน 327,040 บาท

คำพิพากษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ซึ่งศาลเห็นว่าผู้บังคับบัญชามีต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยเพราะมิได้ประมาทเลินเล่อ คำพิพากษาฎีกาที่ 3656/2531<sup>27</sup> จำเลยที่ 5 คำร้องตำแหน่งรองผู้กำกับการตำรวจภูธร มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับทางการเงินของกองกำกับการตำรวจภูธร จำเลยที่ 1, 2 เป็นผู้ใต้บังคับบัญชาได้ร่วมกันปลอมแปลงเอกสารในแบบรายงานการเดินทางไปราชการ ลายมือชื่อผู้กำกับการตำรวจภูธรที่สั่งให้ตำรวจไปปฏิบัติราชการที่แท้จริง และที่ถูกปลอมก็คล้ายคลึงกัน ก่อนลงนามจำเลยที่ 5 ได้ตรวจดูว่ามีลายมือชื่อผู้ช่วยสมุห์บัญชี และสมุห์บัญชีรับรองถูกต้องแล้ว ถือว่าจำเลยที่ 5 ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มิได้ประมาทเลินเล่อ จำเลยที่ 5 จึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1 และ 2

กรณีความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา ซึ่งประมาทเลินเล่อในการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา โดยผู้ใต้บังคับบัญชาทำเงินของทางราชการสูญหาย หรือยกยอกไป ผู้บังคับบัญชาเพียงแต่ประมาทเลินเล่อต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ในฐานะลูกหนี้ในจำนวนเงินเท่ากับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งทุจริต ดูจะไม่เป็นธรรมแก่ผู้บังคับบัญชา เพราะเป็นที่น่าสังเกตว่าผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งทุจริตมักจะหลบหนี หรือถ้าถูกจับกุมดำเนินคดีก็ไม่มีเงินส่งคืน ภาระการชดใช้เงินคืนทั้งหมดจึงมักจะตกแก่ผู้บังคับบัญชาเท่านั้น ผู้ที่ไม่สุจริตก็ต้องรับผิดชอบชดใช้ไปตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ส่วนผู้บังคับบัญชาที่เห็นว่าไม่ใช่ความผิดของตนเองโดยตรง เข้าสู่คดี

<sup>27</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 23

ก็อาจฟันผิได้บ้างตามคำพิพากษาฎีกาที่ 3656/2531 ข้างต้นนั้น

การแก้ปัญหาของต่างประเทศ หากมีผู้ร่วมกันทำละเมิดที่แยกจำนวนไม่ออก ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ศาลจะแยกความรับผิดชอบของข้าราชการผู้กระทำผิดแต่ละคนเป็นรายบุคคลตามความรุนแรงของความผิดของแต่ละคน โดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคน ไม่มีการให้รับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วมในความเสียหายทั้งหมด (คำพิพากษาศาลระงับการขัดกันในคดี Jeannier วันที่ 22 มีนาคม 1957) ซึ่งเป็นแนวที่มีความเป็นธรรมอย่างมาก<sup>28</sup>

ปัจจุบันในประเทศไทยไม่มีองค์กรของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ.2508 เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่งขึ้นคณะหนึ่ง<sup>29</sup>

<sup>28</sup> สุจิน ชื่อสุวรรณ, ความรับผิดชอบละเมิดของข้าราชการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 222

<sup>29</sup> หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/13949 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2508 คณะกรรมการที่ปรึกษาความรับผิดชอบทางแพ่งของกระทรวงการคลัง ปัจจุบันประกอบด้วย

- |  |                            |
|--|----------------------------|
| 1. อธิบดี กรมบัญชีกลาง   | ประธานกรรมการ              |
| 2. ผู้แทน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  | กรรมการ                    |
| 3. ผู้แทน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน  | กรรมการ                    |
| 4. ผู้แทน สำนักงานอัยการสูงสุด   | กรรมการ                    |
| 5. ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงการคลัง   | กรรมการ                    |
| 6. นิติกร กรมบัญชีกลาง   |                            |
| 7. ผู้อำนวยการกองกฎหมายและระเบียบการคลัง กรมบัญชีกลาง                      | กรรมการและเลขานุการ        |
| 8. หัวหน้าฝ่ายความรับผิดชอบทางแพ่ง กองกฎหมายและระเบียบการคลัง กรมบัญชีกลาง | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่กระทรวงการคลังก่อนที่กระทรวงการคลังจะสั่งการในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งของข้าราชการเท่านั้น คณะกรรมการฯ ดังกล่าวยืนยันว่า คนไม่มีอำนาจที่จะกำหนดให้มีการชำระหนี้ผิดแผกแตกต่างจากกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาล โดยให้เหตุผลว่าหากมีการกำหนดให้ชำระหนี้แตกต่างไปจากกฎหมายหรือคำพิพากษาแล้วปรากฏว่าไม่สามารถเรียกให้ลูกหนี้คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบ ความเสียหายก็จะเกิดแก่ทางราชการ ซึ่งกระทรวงการคลังต้องรับผิดชอบ<sup>30</sup>

ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา<sup>31</sup> ที่ให้ความเห็นว่า การดำเนินการของทางราชการดูเหมือนจะเป็นการปฏิบัติตามระเบียบ โดยจัดให้มีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อหนี้ทั้งหมด และถือเอาว่าการดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ตนเอง (เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการเรื่องนี้) หมดภาระความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยมีต้องคำนึงถึงว่าการฟ้องร้องเรียกเงินดังกล่าวจะได้ผลเพียงใด และมีต้องคำนึงว่า "ระเบียบ" ที่ปฏิบัติกันอยู่จะเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ข้าราชการหรือไม่เพียงใด สภาพของระบบการติดตามความรับผิดชอบทางแพ่งเท่าที่ปฏิบัติอยู่เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องร้อง และชี้แจงแสดงให้เห็นถึงการขาดความรับผิดชอบของส่วนราชการที่รักษาการ และเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ติดตามชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลภายนอกผู้กระทำผิดอาญาด้วย

สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน เดิมมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจเงินแผ่นดิน มีองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่มีอำนาจหน้าที่ทำการชี้ขาดในกรณีที่สำคัญ หรือในกรณีที่มีข้อโต้แย้งทางด้านการเงินของรัฐ แต่ปัจจุบันไม่มีกฎหมายใดๆ ให้อำนาจแก่สถาบันตรวจเงินแผ่นดินให้กระทำดังกล่าวได้ นับว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจ

<sup>30</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/478 ลงวันที่ 7 มกราคม 2530 เรื่องการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี (กรณีนายวิชัย วิทยากุล ร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการผ่อนใช้เงินให้แก่ทางราชการ)

<sup>31</sup> บันทึกข้อสั่งเกิดของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบการพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี กรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 36/2529 (วารสารกฎหมายปกครอง เล่มที่ 5, 2529) หน้า 301

หน้าที่ ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่ไม่เป็นธรรมแก่ข้าราชการได้

3. ไม่มีอำนาจชี้ขาดกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับการเงินของรัฐและการขาดองค์การชี้ขาดในการพิจารณาโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบการคลัง

เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบว่า มีการจ่ายเงินโดยฝ่าฝืนกฎหมาย หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจชักท้วงให้หน่วยรับตรวจสอบส่งเงินคืนคลัง หรือขอคำชี้แจงเพิ่มเติมได้ หน่วยรับตรวจสอบต้องปฏิบัติตามข้อชักท้วงโดยเร็วอย่างช้าไม่เกิน 45 วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งการชักท้วงนั้น<sup>32</sup> หากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าคำชี้แจงของหน่วยรับตรวจสอบยังไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะล้างชักท้วงนั้นได้ ก็จะยืนยันให้หน่วยรับตรวจสอบทราบ หากหน่วยรับตรวจสอบยังเห็นว่าคำชี้แจงของตนมีเหตุผลสมควรจะล้างการชักท้วงของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ก็ดำเนินการขอให้กระทรวงการคลังวินิจฉัย และเมื่อกระทรวงการคลังได้วินิจฉัยคำชี้แจงขอล้างชักท้วงเป็นประการใด หน่วยรับตรวจสอบจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังให้เสร็จสิ้นโดยเร็วภายใน 45 วัน นับจากวันที่ได้รับผลการวินิจฉัยนั้น<sup>33</sup>

คำวินิจฉัยของกระทรวงการคลังถือเป็นที่สุด เพราะไม่มีกฎหมายให้หน่วยรับตรวจสอบและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโต้แย้งได้อีก แต่อย่างไรก็ตามรัฐบาลได้จัดตั้งองค์กรเพื่อแก้ปัญหาด้านการเงินขึ้นองค์กรหนึ่ง ให้มีหน้าที่ตัดสินปัญหาหรือข้อโต้แย้งด้านการเงิน และควบคุมดูแลการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน เรียกว่าคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน<sup>34</sup>

<sup>32</sup> ระเบียบเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2526)

ข้อ 72

<sup>33</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 74

<sup>34</sup> คำสั่งสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0403/2121 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2511 จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานระหว่างราชการทางการเงิน ประกอบด้วย

1. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

เป็นประธาน

แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่า การปฏิบัติงานของคณะกรรมการประสานงานมักเป็นการชี้แนะแนวทางในลักษณะของการหลีกเลี่ยงกฎหมายมากกว่า โดยมีได้มุ่งตักเตือนหรือกำหนดมาตรการลงโทษเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นอีก ตัวอย่างเช่น

เรื่องที่ (1) กรมทางหลวงเบิกจ่ายเงินค่าซ่อมเครื่องจักรกลผลิตหมวด แทนที่จะจ่ายในหมวดค่าตอบแทน ซึ่งยังไม่ได้รับเงินประจำงวด แต่กลับไปจ่ายในหมวดรายจ่ายอื่นซึ่งได้รับเงินประจำงวดแล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีความเห็นว่า เข้าข่ายก่อนนี้ผูกพันก่อนได้รับเงินประจำงวด เป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เมื่อเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการประสานงาน<sup>35</sup> คณะกรรมการประสานงานฯ มีมติไม่ถือเป็นการก่อนนี้ผูกพันก่อนได้รับเงินประจำงวด และผ่อนผันให้กรมทางหลวงขอล้างหักทั่วไปได้เป็นกรณีพิเศษ โดยให้กรมทางหลวงขอตกลงกับสำนักงานงบประมาณขอโอนเงินงบประมาณรายจ่ายปีปัจจุบันหมวดใดหมวดหนึ่งไปตั้งจ่ายในหมวดรายจ่ายอื่น เพื่อเบิกซดใช้คืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และขอโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปัจจุบันไปเป็นค่าซ่อมเครื่องจักรกลและยานพาหนะได้

<sup>34</sup>(ต่อ)

- |  |                             |
|--|-----------------------------|
| 2. ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน                                | เป็นกรรมการ                 |
| 3. อธิบดีกรมบัญชีกลาง  | เป็นกรรมการ                 |
| 4. รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง   | เป็นกรรมการ                 |
| 5. รองผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน                             | เป็นกรรมการ                 |
| 6. รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ                                    | เป็นกรรมการ                 |
| 7. ผู้อำนวยการกองระบบบัญชีและการคลัง<br>กรมบัญชีกลาง                 | เป็นกรรมการ                 |
| 8. ผู้อำนวยการกองตรวจเงินเศรษฐกิจและสังคม<br>สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน | เป็นกรรมการ                 |
| 9. ผู้อำนวยการกองวิชาการ สำนักงานงบประมาณ                            | เป็นกรรมการ<br>และเลขานุการ |

<sup>35</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน ครั้งที่ 2/2534 วันที่ 5 กันยายน 2534

เรื่องที่ (2) กรมส่งเสริมการเกษตรขออนุมัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2521 หมวดค่าใช้จ่ายจำนวน 41,474.97 บาท ไปตั้งจ่ายในหมวดค่าตอบแทนเพื่อหักล้างบัญชีค่าเช่าบ้านของข้าราชการที่จ่ายเกินวงเงินหมวดค่าตอบแทน สำนักงานงบประมาณพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากสิ้นปีงบประมาณ 2521 แล้วจึงไม่อนุญาตให้โอนเงินงบประมาณดังกล่าวได้ ที่ประชุมคณะกรรมการประสานงาน<sup>36</sup> พิจารณาแล้วสรุปความเห็นว่าเป็นที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า การโอนงบประมาณรายจ่ายภายหลังสิ้นปีงบประมาณแล้วทำได้หรือไม่ แต่เนื่องจากกฎหมายได้กำหนดว่าการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เบิกจ่ายภายในปีงบประมาณได้นั้น เว้นแต่มีการกันเงินไว้เบิกเหลือในปี จึงน่าจะตีความว่า เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้วจะโอนงบประมาณรายจ่ายไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การโอนงบประมาณรายจ่ายในกรณีเช่นนี้เป็นกรณีโอนในทางบัญชีโดยมิได้มีการจ่ายเงินจากคลังแต่อย่างใด คณะกรรมการประสานงานฯ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรี<sup>36</sup> ให้มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเงินน่าจะอนุมัติสิ่งที่เคยกระทำมาแล้ว

เรื่องที่ (3) กรมส่งเสริมการเกษตรเบิกค่าเบี้ยประชุมย้อนหลังให้แก่ผู้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ ซึ่งได้รับค่าตอบแทนในฐานะเจ้าหน้าที่ของสถานีวิทยุ ปชส.8 อยู่แล้ว คือ ผู้อำนวยการสถานีและหัวหน้าฝ่ายจัดรายการ ซึ่งได้ค่าตอบแทนเป็นรายเดือน แล้วยังเบิกค่าเบี้ยประชุมรายเดือนให้อีก จึงขัดต่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ.2504 มาตรา 4 วรรคแรก และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุม พ.ศ.2519 มาตรา 4 วรรค 2 ซึ่งกำหนดว่า กรรมการไม่รวมถึงผู้ที่ได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่นในหน้าที่นั้น ๆ โดยเฉพาะ และสถานีวิทยุ ปชส.8 กำหนดอัตราเบี้ยประชุมเอาเองโดยมิได้ขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ตามข้อบัญญัติตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่กรมส่งเสริมการเกษตรอ้างว่าได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังแล้ว

เรื่องนี้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า ถ้าสถานีวิทยุ ปชส.8 เบิกค่าเบี้ยประชุมก็ต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ กรณีกรรมการซึ่งไม่ได้เข้าประชุมหรือในกรณีไม่มีการประชุมจะเบิกค่าเบี้ยประชุมไม่ได้ และกรรมการที่ได้รับค่าตอบแทนอื่นในหน้าที่นั้น ๆ แล้วไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม แต่ถ้า

<sup>36</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการทางการเงิน ครั้งที่ 6/2522 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2522

ไม่ใช่งานเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุม เงินรายรับของสถานีวิทยุ ปชส.8 จะต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 24 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502\* สำนักงานตรวจ เงินแผ่นดินเห็นว่า เป็นการจ่ายเงินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายวิธีการงบประมาณแต่ละ คณะกรรมการประสานงาน<sup>37</sup> มีมติให้สถานีวิทยุ ปชส.8 จ่ายค่าเบี้ยประชุมโดยถือปฏิบัติ เช่นเดียวกับค่าตอบแทนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเรียกว่า "เบี้ยกรรมการ" โดยจ่ายให้แก่กรรมการที่บริหารงานได้เป็นรายเดือนแม้ไม่มีการประชุม

ข้อตรวจพบทั้ง 3 เรื่อง เป็นข้อที่ทั้งที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีความเห็นว่า เป็นการปฏิบัติโดยฝ่าฝืนกฎหมายการคลัง บางรายกระทรวงการคลัง ใช้อำนาจอนุมัติไปแล้ว (ตัวอย่างที่ 3) เมื่อเข้าที่ประชุมจึงพยายามใช้มติที่ประชุม วินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่กระทำได้ และยังอ้างว่าได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีให้ มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้อีกด้วย ผู้เขียนเห็นว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิด กฎหมายการคลังโดยมิได้เกิดความเสียหายแก่เงินของแผ่นดิน คณะกรรมการ ประสานงานจะแก้ไขให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้น เป็นวิธีการที่ควรแก้ไข แต่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน มิใช่เป็นการรับมอบอำนาจตามมติคณะ รัฐมนตรีให้กระทำได้แม้เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการคลัง และการงบประมาณ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมีศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ จะนำไปหักล้างพระราชบัญญัติมิได้

การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบการคลัง เช่น การจ่าย เงินงบประมาณผิดหมวดจ่าย การจัดทำบัญชีและรายงานไม่เป็นปัจจุบันหรือไม่ ครบถ้วน แม้ไม่เกิดความเสียหายแก่การเงินของรัฐ แต่ก็ถือว่าเป็นความบกพร่อง

\*พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 24 บัญญัติไว้ว่า "บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือ ระเบียบข้อบังคับ หรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่หรือสัญญา หรือได้จากการให้ ใช้จ่ายทรัพย์สิน หรือเก็บดอกผลจากทรัพย์สินของทางราชการ ให้ส่วนราชการนั้นนำส่ง คลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่าง อื่น" กฎหมายดังกล่าวมีข้อยกเว้นว่ารัฐมนตรีจะอนุญาตให้นำเงินรายรับไปใช้จ่าย โดยไม่นำส่งคลังก็ได้แต่การจ่ายเงินต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลัง

<sup>37</sup>รายงานการประชุมคณะกรรมการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ ทางการเงิน ครั้งที่ 6/2522 วันที่ 6 กรกฎาคม 2522

ต่อหน้าที่ (Faileir of Duty) ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ระบบการควบคุม การใช้จ่ายเงินของรัฐ เมื่อไม่มีมาตรการลงโทษใด ๆ แก่ผู้ผิดวินัยทางการคลังย่อม ไม่เกิดประโยชน์ใดแก่ระบบการควบคุม เพราะผู้กระทำผิดย่อมไม่เกิดสำนึกว่าสิ่ง เหล่านั้นเป็นการกระทำผิด เนื่องจากไม่ได้รับการลงโทษใด ๆ สำหรับการกระทำ นั้น ในประเทศฝรั่งเศสนอกจากความรับผิดชอบในทางแพ่งที่จำเป็นต้องชดใช้ในกรณี ทำให้เกิดความเสียหายแก่การเงินของรัฐแล้ว ยังมีองค์กรชี้ขาดความบกพร่องและ กำหนดโทษปรับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำผิดวินัยทางการคลัง ส่วนประเทศญี่ปุ่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินญี่ปุ่นมีอำนาจวินิจฉัยว่าบุคคลใดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจากการจ่ายเงินการเก็บรักษาเงินหรือการบริหารพัสดุ ซึ่งคำวินิจฉัย ดังกล่าวไม่มีหน่วยงานใดในฝ่ายบริหารจะสั่งระงับหรือลดหย่อนได้เลย เว้นแต่จะ ได้รับความอนุมัติจากสภา Diet สิ่งเหล่านี้ทำให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศ ญี่ปุ่นและฝรั่งเศส ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. ไม่มีอำนาจหรือมาตรการใด ๆ ให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตาม ข้อเสนอแนะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในกรณีตรวจสอบ การดำเนินงาน

ตามพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (3) กำหนดหน้าที่ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน "ตรวจสอบการรับ-จ่าย การเก็บ รักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สิน และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้า หมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่"

การตรวจสอบตามมาตรานี้ สามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- 4.1 การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีการเงิน ซึ่งรวมถึง หลักฐานการจ่ายประกอบการจัดทำบัญชีซึ่งเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือบัญชีต้องจัดทำตามคู่มือการบัญชีที่มีกฎหมายกำหนดไว้ รายจ่ายต้องเป็นราย การจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย หลักฐานการจ่ายต้องแสดงไว้อย่างครบถ้วนและ



ถูกต้องตามระเบียบเบิกจ่าย สิ่งเหล่านี้ถ้าไม่ถูกต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทักท้วงขอคำชี้แจงเพิ่มเติม หรือเรียกเงินที่จ่ายผิดระเบียบคืน นำส่งคลัง มีมาตรการให้หน่วยรับตรวจต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามจะมีบทลงโทษจากกระทรวงการคลังคือ สั่งระงับการอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินไว้ก่อนจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง<sup>38</sup>

4.2 การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) หรือการตรวจสอบประสิทธิภาพ (Efficiency) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และความประหยัด (Economy) ของการใช้จ่ายเงินและการใช้ทรัพย์สิน

ตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 เป็นต้นมา สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงระบบการจัดทำงบประมาณจากงบประมาณแบบแสดงรายการเป็นระบบงบประมาณแบบแผนงาน - โครงการ (Planning Programming Budgeting System หรือ PPBS) ซึ่งระบบงบประมาณแบบ PPBS ต้องระบุวัตถุประสงค์ ระยะเวลาดำเนินการและผลได้เป้าหมายของการใช้จ่ายเงิน บทบาทของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบตามมาตรา 7(3) จึงสอดคล้องกับระบบการจัดทำงบประมาณแบบแสดงผลงาน การตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ มุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้จ่ายเงิน ดังนั้น การทักท้วงในการตรวจสอบการดำเนินงานจึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมายหรือเป็นการไม่ประหยัด ก่อให้เกิดความสิ้นเปลือง พร้อมทั้งเสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขความบกพร่องนั้น ซึ่งหน่วยรับตรวจอาจจะดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอแนะหรือไม่แก้ไขก็ได้ เพราะไม่มีมาตรการใด ๆ ให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ รัฐบาลและรัฐสภาไม่ได้ให้ความสนใจเท่าที่ควร เช่น

เรื่องที่ 1 การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการ พบว่าการบริหารงบประมาณของส่วนราชการไม่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเสนอแนะหน่วยระดับปฏิบัติคือส่วนราชการ ให้เร่งรัดการใช้จ่ายเงินตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของงานและโครงการ การขอเงินประจำงวดหน่วยระดับควบคุมหมายถึงสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

<sup>38</sup>ระเบียบเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2520 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

ควรร่วมกันกำหนดระเบียบและเงื่อนไขการใช้เงินเหลือจ่ายรวมทั้งติดตามการใช้จ่าย  
เงินนอกงบประมาณอย่างสม่ำเสมอ ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติควรทบทวนหลักเกณฑ์และวิธี  
การพิจารณางบประมาณหรือแบ่งกลุ่มพิจารณา เพื่อให้ส่วนราชการได้เตรียม  
เอกสารและคำชี้แจงได้ถูกต้องตรงเวลา และสามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติได้  
ทันก่อนเริ่มปีงบประมาณ

เรื่องที่ 2 การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การตลาดเพื่อ  
เกษตรกร งวดปี 2532<sup>39</sup> พบว่า

- การเช่าคลังจากเอกชนเก็บนํ้า โดยเช่าจากเอกชน 9 แห่ง  
ซึ่งเป็นคลังที่เช่าในสวนกลาง 4 แห่ง ในส่วนภูมิภาค 5 แห่ง อ.ต.ก. มีคลัง  
ของตนเองอยู่ในส่วนภูมิภาคอีก 4 แห่ง ซึ่งมีความจุสามารถเก็บนํ้าได้เต็มที่  
72,000 ตัน แต่ปรากฏว่า อ.ต.ก. นำนํ้ามาเก็บที่คลังของตนเองเฉลี่ยต่อวันเพียง  
19,396.89 ตัน ส่วนที่เหลือนำไปเก็บไว้ที่คลังเช่า ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ส่วนกลาง จาก  
การตรวจสอบและวิเคราะห์หาก อ.ต.ก. สามารถบริหารจัดการเก็บนํ้าโดยใช้คลัง  
ของตนเองให้เกิดประโยชน์สูงสุด จะสามารถประหยัดค่าเช่าคลังในส่วนกลางลงได้  
ถึงประมาณปีละ 12.31 ล้านบาท เนื่องจากอัตราค่าเช่าคลังในส่วนภูมิภาคต่ำกว่า  
ค่าเช่าคลังในส่วนกลาง

- ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเรื่องเงินค่านํ้าและค่าเครื่องจักรที่  
ได้รับการช่วยเหลือจากญี่ปุ่น จำนวน 1,082.56 ล้านบาท อ.ต.ก. ไม่ยอมส่งคืน  
ให้แก่กองทุนหมุนเวียนฯ และเงินกู้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรครบกำหนดแล้ว จำนวน  
2,447.49 ล้านบาท ไม่ยอมชำระคืนแก่กองทุนภายในกำหนด ทำให้มีค่าปรับที่  
ต้องจ่ายเพิ่มขึ้นอีก จำนวน 1,119.29 ล้านบาท สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน  
เสนอให้ดำเนินการปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บนํ้าในคลังในส่วนภูมิภาคมากขึ้น  
ส่วนเงินกู้และเงินค่านํ้าที่ได้รับการช่วยเหลือก็ควรนำคืนกองทุนให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

<sup>39</sup> หนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตพ 0008/5941 - 5942  
ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2534 แจ้งประธานกรรมการ อ.ต.ก. และผู้อำนวยการ  
อ.ต.ก. ทราบแล้ว

ข้อตรวจพบและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงาน ทั้งสองเรื่อง ได้รายงานเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอรัฐสภาให้ทราบตั้งแต่วันที่ 18 มิถุนายน 2535<sup>40</sup> แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร โดยเฉพาะการดำเนินงานของ อ.ต.ก. มีหนี้สินสูงกว่าทรัพย์สินรวม 1,648.30 ล้านบาท<sup>41</sup> มีลูกหนี้ค้างนานเกิน 2 ปี สูงถึง 935.57 ล้านบาท ข้อบกพร่องดังกล่าวข้างต้นอาจไม่ใช่สาเหตุโดยตรงที่ทำให้ อ.ต.ก. ประสบการขาดทุน แต่เป็นการแสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพ และไม่ประหยัดของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยเร็ว

ในการตรวจสอบบัญชีของ อ.ต.ก. งวดปี 2535 ข้อบกพร่องในเรื่องดังกล่าวยังไม่ได้รับการแก้ไข สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้มีหนังสือแจ้งผู้บริหารให้ทราบถึงข้อบกพร่อง และเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขอีกครั้งหนึ่งแล้วเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2537<sup>42</sup>

เมื่อไม่มีมาตรการเชิงบังคับให้หน่วยรับตรวจนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไปใช้ประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขภายในหน่วยงานแล้ว ผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินย่อมเป็นการสูญเปล่า

ศูนย์วิทยพัชยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>40</sup>หนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตผ 0001/990 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2535 เรื่องรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปี พ.ศ.2534

<sup>41</sup>งบการเงินขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกรประจำปี 2532 สิ้นสุด 30 กันยายน 2532

<sup>42</sup>หนังสือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ ตผ 0001/945 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2537 เรื่องข้อสังเกตจากการตรวจสอบบัญชี