

บทที่ ๔

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา

๑. ประวัติความเป็นมา

ความเป็นมาของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประเทศสหรัฐอเมริกา มีส่วนเกี่ยวข้องกับประเทศอังกฤษมาก เนื่องจากว่าสมัยก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกา จะได้ประกาศอิสรภาพเป็นประเทศเอกราช ประเทศนี้เป็นเมืองขึ้นของอังกฤษ ซึ่งในสมัยนั้นการตรวจเงินแผ่นดินอย่างปัจจุบันนี้ยังไม่มี คงมีแต่การควบคุมการเงิน เพียงแต่การควบคุมการจัดเก็บภาษี ซึ่งมุ่งควบคุมในการจัดเก็บยิ่งกว่าจะมุ่งควบคุมการ ใช้เงินภาษีนั้น ในรัฐธรรมนูญ Magna Carta ก็ได้ระบุไว้ว่า เงินที่จะเก็บจาก เจ้าครองนครหรือภาษีต่าง ๆ นั้น จะจัดเก็บไม่ได้ ถ้าไม่ได้รับความเห็นชอบจาก พวกขุนนางก่อน ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ว่า การเก็บภาษีนี้นั้นพระเจ้าแผ่นดินจะเก็บโดยอำ เภอใจไม่ได้ เพราะมีพวกขุนนางควบคุมอยู่ ต่อมาในปี ๑๖๒๔ สภาได้ผ่านกฎหมาย ความว่า การชำระเงินไม่ให้ชำระต่อพระเจ้าแผ่นดิน หรือ Chancellor of the Exchequer แต่ให้ชำระกับ Commissioner ที่สภาแต่งตั้ง ด้วยประการ ฉะนี้ ระบบที่การเงินของรัฐซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการสภาจึงเกิดขึ้น ต่อมาใน การสงครามกับประเทศเนเธอร์แลนด์ จึงได้เกิดความบังคับให้จ่ายเงินที่เก็บมาได้ นั้น เฉพาะในกิจการสงครามครั้งนั้นเท่านั้น ซึ่งเป็นการเริ่มต้นจำกัดวงของการใช้ จ่ายเงินขึ้น หลังจากการปฏิวัติในปี ๑๖๘๘ การจำกัดวงการใช้จ่ายเงินนี้ได้เด่นชัด ขึ้นอีก โดยมีการบังคับให้ใช้จ่ายเงินแต่ในวงที่ได้ขอตั้งงบประมาณมาเท่านั้น ซึ่งหลัก การอันนี้ได้กลายเป็นประเพณีและเป็นระเบียบในเวลาต่อมา เมื่อในประเทศอังกฤษ เอง สภามีอำนาจควบคุมการเงินของประเทศดังกล่าวมาแล้ว เมืองขึ้นของประเทศ อังกฤษในโลกใหม่จึงได้เกิดปฏิกิริยาขึ้นบ้าง โดยสภาแห่งรัฐใน ๑๓ รัฐ เรียกร้อง ให้มีการแสดงบัญชีเกี่ยวกับการเงินของรัฐต่อสภา และกำหนดข้อบังคับต่าง ๆ ขึ้น

เพื่อให้สภาอยู่เหนือรัฐบาล เช่น ในรัฐเวอร์จิเนีย กำหนดให้ Treasurer ของรัฐนี้จะต้องได้รับการแต่งตั้งโดยสภา เป็นต้น ด้วยเหตุนี้จึงได้เกิดมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐ โดยผู้แทนซึ่งเลือกตั้งขึ้นมาในครั้งแรกการตรวจสอบบัญชีนี้ คณะกรรมการต่าง ๆ ของสภาเป็นผู้ดำเนินการ แต่เนื่องจากปริมาณงานเพิ่มมากขึ้นทุกที ๆ จนคณะกรรมการเองไม่สามารถจะดำเนินการตรวจสอบบัญชีโดยตนเองต่อไปได้ จึงต้องหาบุคคลภายนอกวงการสภามาช่วย ซึ่งภายหลังได้รับการแต่งตั้งเป็น Superintendent of Finance เจ้าหน้าที่นี้โดยเฉพาะ ต่อมาเมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเอกราชโดยสมบูรณ์แล้ว ได้ตั้งกระทรวงการคลังขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร แต่ให้มีหน้าที่ติดต่อกับสภา และให้มีหน้าที่ทำรายงานการเงินเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการคลังแล้วแต่สภาจะให้ทำ พร้อมกับตั้ง Treasurer ๑ คน Register ๑ คน Auditor ๑ คน Comptroller ๑ คน รวมเป็น ๔ คนขึ้นด้วย ซึ่งการแต่งตั้งบุคคล ๔ คนขึ้นนี้ กำหนดไว้ว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบของสภาสูง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย

หน้าที่ของเจ้าหน้าที่เหล่านี้ ได้แบ่งแยกกันโดยเด็ดขาด กล่าวคือ

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีหน้าที่เกี่ยวกับรายงานต่าง ๆ และทางปกครอง จัดทำแผนผังปรับปรุงรายได้ประมาณการงบประมาณรายได้รายจ่าย
๒. Treasurer มีหน้าที่รับ, รักษา, จ่ายเงิน
๓. Register มีหน้าที่ทำ, เก็บรักษาสมุดบัญชี
๔. Auditor มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี และรับรองยอดต่าง ๆ
๕. Comptroller มีหน้าที่บังคับบัญชาการเก็บรักษาสมุดบัญชี เช่นฎีกา และทวงหนี้สินของรัฐบาล

การได้วิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงสภาได้ออก Budget and Accounting Act 1921 ซึ่งในกฎหมายนี้ได้ระบุให้ยกเลิก Accounting Office ในกระทรวงการคลังเสียแล้ว ตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา หรือเรียกว่า General Accounting office (G.A.O.) ขึ้นแทน โดยโอนหน้าที่และอำนาจของ Accounting Office มาให้ G.A.O. ทั้งหมด ภายใต้บังคับบัญชาของ Comptroller General และเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร แต่ให้ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชี ปรับปรุงบัญชี ชำระสะสางการเรียกร้อง ทักท้วงของรัฐบาล หรือต่อรัฐบาล ออกแบบ ระบบวิธีการบัญชี ฯลฯ เป็นรูปของ G.A.O. ในปัจจุบัน^{๑๗}

วิวัฒนาการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา

เมื่อได้ตั้ง G.A.O. Budget and Accounting Act 1921 ขึ้นมาแล้ว ต่อมาก็มีการเปลี่ยนแปลงกันมาเรื่อย ๆ เช่น ในปี ๑๙๓๖ G.A.O. ได้เริ่มออกตรวจนอกที่ตั้ง (Field Audit) บ้าง ซึ่งเดิมที่นั้น G.A.O. ให้หน่วยราชการส่งเอกสารหลักฐานต่าง ๆ มาให้ G.A.O. ตรวจสอบที่ Washington เรียกว่า Centralized Audit

ในปี ๑๙๔๕ สภาได้ผ่านพระราชบัญญัติควบคุมรัฐวิสาหกิจ (Government Corporation Act) ซึ่งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องได้รับการตรวจจาก G.A.O. ทั้งนี้ตามคำแนะนำของประธานตรวจเงินแผ่นดิน (Comptroller General)

ในพระราชบัญญัติปรับปรุงฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Reorganization Act 1946) กำหนดให้ประธานตรวจเงินแผ่นดินทำการวิจัยรายจ่าย (Expenditure Analysis) ของหน่วยราชการ เพื่อให้สภาทราบว่า เงินแผ่นดินนั้นได้รับการบริหารและจ่ายไปโดยประหยัดและคุ้มค่า

ในปี ๑๙๔๗ มีการวางแผนร่วมกันระหว่างประธานตรวจเงินแผ่นดิน รัฐมนตรีคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เพื่อปรับปรุงการบัญชีของรัฐบาลกลาง เรียกว่า Joint Program for Improving Accounting in the Federal Government

^{๑๗} วิเชียร วงศ์เบญจรงค์, รายงานการดูงานการตรวจเงินแผ่นดิน ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา (พระนคร : สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์)
หน้า ๓ - ๕ (ฉบับโรเนียว)

ทั้งนี้ เพื่อให้การบัญชีของรัฐบาลคือพอที่จะเป็นแนวทางให้ประชาชนบริษัท สามารถบริหารงานได้ดีขึ้น ให้สภาสามารถทราบรายละเอียดชัดเจนขึ้น เพื่อการงบประมาณและการนิติบัญญัติอื่น ๆ ให้ประชาชนสามารถมองเห็นฐานะการเงินและการปฏิบัติงานของรัฐบาลกลางได้ชัดเจนขึ้น

ในปี ๑๙๔๘ สภาได้ผ่านพระราชบัญญัติทรัพย์สินและการบริหารของรัฐบาลกลาง (Federal Property and Administrative Service Act) ซึ่งกำหนดให้ G.A.O. เป็นผู้วางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชีทรัพย์สิน และเป็นผู้ตรวจบัญชีทุกชนิด

และเพื่อให้ตรวจบัญชีของ G.A.O. ได้ผลยิ่งขึ้น ประธานตรวจเงินแผ่นดินจึงได้หันมาใช้แผนตรวจแบบ Comprehensive Audits ในปี ๑๙๔๘ นี้เอง แผนนี้ถือหลักว่า วิธีการบัญชีและการควบคุมภายในของหน่วยราชการนั้น ๆ เองเป็นรากฐานของการควบคุมการเงินของรัฐ และเป็นนโยบายของ G.A.O. ซึ่งจะใช้วิธีการตรวจให้ได้ผลที่สุด โดยประเมินค่าวิธีการบัญชี และการควบคุมของหน่วยราชการนั้น ๆ เสียก่อนด้วย ซึ่งความคิดเห็นในแผนทั้ง ๒ นี้ (แผน Joint Accounting Program กับ Comprehensive Audit Program) สภาก็เห็นชอบด้วย^{๑๘}

๒. ฝั่งงาน (Organization) ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน G.A.O.

ปัจจุบัน G.A.O. แบ่งงานออกเป็น ๑๑ กอง (ดูภาพประกอบ ๒) และกองต่าง ๆ เหล่านี้ มีหน้าที่ดังนี้

๑. กองที่ปรึกษาทั่วไป (Office of General Counsel) มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับเรื่องกฎหมายของ G.A.O. คอยให้คำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายแก่ประธานตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อมีปัญหากฎหมายเข้าสู่ G.A.O. และชี้แจงแนะนำบริษัท กรมอัยการเกี่ยวกับคดีความต่าง ๆ ของ G.A.O. หรือของรัฐบาลกลางในเรื่องการเงินที่ G.A.O. เป็นเจ้าของเรื่อง ตลอดจนการเรียกร้องชดเชยต่าง ๆ

^{๑๘} วิเชียร วงศ์เปี้ยสังข์ "Comprehensive Audit" (พระนคร : สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน , ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์ หน้า ๒ - ๓ (ฉบับโรเนียว)

๒. กองวางรูปบัญชีและแผนการตรวจ (Accounting and Auditing Policy Division) มีหน้าที่วางรูป หลักการ มาตรฐานวิธีการตรวจบัญชี เพื่อเป็นแนวทางแก่กองตรวจเงินทหารและพลเรือน วิจัยวิธีการบัญชีและการควบคุมภายใน (Internal Control) ของหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งส่งเข้ามาได้รับความเห็นชอบของประธานตรวจเงินแผ่นดิน ร่วมมือกับกระทรวงการคลังในการวางรูปบัญชีกลาง (Central Accounting) และรายงานและงานอื่น ๆ ทางวิชาการ

๓. กองตรวจเงินพลเรือน (Civil Accounting and auditing Division) มีหน้าที่ตรวจสอบหน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลกลาง นอกจากที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกองตรวจเงินทหาร

๔. กองตรวจเงินทหาร (Defense Accounting and Auditing Division) มีหน้าที่ตรวจกระทรวงกลาโหม ตลอดถึงแผนกต่าง ๆ ของทหารทุกหน่วย

๕. กองตรวจเงินส่วนภูมิภาค (Field Operation Division) มีหน้าที่ตรวจหน่วยราชการต่าง ๆ ที่อยู่นอกกรุงวอชิงตัน

๖. กองจัดเจ้าหน้าที่ (Office of Staff Management) มีหน้าที่รักษาระดับสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ตรวจบัญชีให้อยู่ในระดับสูง ร่วมมือกับ ก.พ. สหรัฐ เพื่อจัดการสอบแข่งขันหาผู้ที่มีความรู้ ความสามารถจากสถานศึกษาต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติงานในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จัดเปิดการฝึกอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่เจ้าหน้าที่

๗. กองเรียกร้องชดเชย (Claims Division) มีหน้าที่ติดต่อกับแผนกต่าง ๆ เพื่อดำเนินการเรียกร้องชดเชยแก่รัฐบาลกลาง และพิจารณาข้อเรียกร้องที่มีต่อรัฐบาลกลางด้วย

๔. กองคมนาคม (Transportation Division) มีหน้าที่ตรวจสอบค่าโดยสารพาหนะต่าง ๆ โดยเฉพาะ ทั้งในความถูกต้องเหมาะสม และอัตราค่าโดยสาร

๕. กองการบริหารทั่วไป (Office of Administration Service) มีหน้าที่จัดหางบประมาณของ G.A.O. เก็บรักษาสมุดบัญชีต่าง ๆ ของ G.A.O. และบริการกองอื่น ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน

๑๐. กองทะเบียนเจ้าหน้าที่ (Division of Personnel) มีหน้าที่จัดการเกี่ยวกับกำลังเจ้าหน้าที่ การเปิดรับคนใหม่ การวางคนแทนคนเก่า การเลื่อนชั้น การแบ่งชั้น การวางมาตรฐานการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ การฝึกอบรม การประกันเจ้าหน้าที่ ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ ตลอดจนเรื่องความประพฤติ ทุกข์โศก คุณธรรม และสุขภาพของเจ้าหน้าที่

๑๑. กองประสานงานกับรัฐสภา (Legislative Division) มีหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่าง G.A.O. กับสภาสหรัฐโดยเฉพาะ เพื่อสนองความต้องการของสภาสหรัฐที่เรียกร้องให้ G.A.O. แสดงผลงานต่าง ๆ

๓. อื่น ๆ

๑. ฐานะ (Status) G.A.O. เป็นหน่วยราชการที่ไม่สังกัดพรรคการเมือง ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย เพื่อช่วยฝ่ายนิติบัญญัติ ควบคุมการรับจ่ายเงินของรัฐบาล เป็นหน่วยหนึ่งของสภา และเป็นส่วนหนึ่งของสาขานิติบัญญัติของรัฐบาล

๒. การแต่งตั้ง ถอดถอน ประธานตรวจเงินแผ่นดิน

๑. ประธานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ช่วยประธานตรวจเงินแผ่นดินนี้ ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง โดยคำแนะนำและความเห็นชอบของสภาสูง อยู่ในตำแหน่งได้คนละ ๑๕ ปี ประธานตรวจเงินแผ่นดินจะรับการแต่งตั้งเป็นครั้งที่ ๒ ไม่ได้

๒. ประธานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ช่วยประธานตรวจเงินแผ่นดิน อาจถูกถอดถอนได้ทุกเวลาโดยสภาสหรัฐ เมื่อสภาสหรัฐพิจารณาเห็นว่า ประธานตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้ช่วยประธานตรวจเงินแผ่นดินหย่อนสมรรถภาพ หรือไร้สมรรถภาพ หรือมีหมอง เพราะละทิ้งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดทางอาญาอย่างร้ายแรง หรือประพฤติกเล่ิมเสียศีลธรรม

๓. ประธานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ช่วยประธานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ถูกถอดถอนด้วยเหตุดังกล่าว จะไม่มีสิทธิได้รับการแต่งตั้งอีก

๔. ประธานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ช่วยประธานตรวจเงินแผ่นดิน จะถูกปลดจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ ๗๐ ปี

๕. ประธานตรวจเงินแผ่นดินและผู้ช่วยประธานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ครบเกษียณอายุแล้ว จะได้รับบำนาญตลอดชีวิต

๓. อำนาจและหน้าที่ G.A.O.

อำนาจและหน้าที่ G.A.O. แบ่งออกเป็นประเภท ๆ ได้ดังนี้

ก. หน้าที่วางกฎเกณฑ์และแนะนำ (Prescribing and Advisory Function)

(๑) หลักเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชี (Accounting Principles and Standards) ประธานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตามกฎหมายที่จะวางหลักเกณฑ์มาตรฐานการบัญชีให้หน่วยราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติได้ ในกรณีนี้ให้ G.A.O. ประชุมปรึกษากับผู้แทนกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และหน่วยราชการนั้น ๆ ถึงจุดประสงค์ในการบัญชี และการรายงาน

(๒) ระบบบัญชี (Accounting System) หัวหน้าหน่วยราชการแต่ละแห่งต้องตั้งและดำรงไว้ซึ่งระบบบัญชี และระบบการควบคุมภายในขึ้นตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ประธานตรวจเงินแผ่นดินได้วางไว้ และ G.A.O. ต้องให้ความร่วม



เมื่อกับหน่วยราชการต่าง ๆ ในการพัฒนาระบบบัญชี ระบบการควบคุมภายใน ตลอดจน
ถึงให้คำแนะนำต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการนี้ด้วย

(๓) วิธีการมาตรฐาน (Standardized Procedures) ประธาน
ตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจดูแลตรวจตราเกี่ยวกับวิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการเงินแบบ
บัญชีของเจ้าหน้าที่การเงินด้วย

(๔) อำนาจวางกฎเกณฑ์อื่น ๆ (Other Prescribing Powers)
ประธานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจออกกฎระเบียบต่าง ๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อให้การค
งเนิงานของ G.A.O. ลุล่วงไปด้วยดี

ข. หน้าที่กึ่งตัดสินชี้ขาด (Quasi-Judicial Functions)

(๑) คำชี้ขาดของประธานตรวจเงินแผ่นดิน (Division of Comptroller General) ในกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินหรือการเรียก
ร้องชดเชย ประธานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ชี้ขาด และคำชี้ขาดนี้ถือเป็นที่สุด

(๒) การชำระสะสางบัญชีผิดพลาด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่บัญชีปฏิบัติงาน
ผิดพลาด ทำให้เงินขาดหายไปจากบัญชี คำชี้ขาดให้ชำระสะสางบัญชีนั้นของ G.A.O. ถือเป็นที่สุด

(๓) การปราณีประนอมข้อเรียกร้องชดเชย (Settlement of Claims) ข้อเรียกร้องชดเชยต่าง ๆ ของรัฐบาลต่อรัฐบาล ตลอดจนหนี้สินต่าง ๆ
ทั้งความเป็นเจ้าหนี้ลูกหนี้ของรัฐบาล ให้ G.A.O. เป็นผู้ชำระสะสางและปราณีประนอม

ค. การตรวจสอบ สอบสวน และสอบทาน (Audits, Investigation and Reviews)

(๑) ตรวจสอบ (Audits) ประธานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ
ตรวจสอบกิจการการเงินของหน่วยราชการฝ่ายบริหาร นิตินิติ และตุลาการทั้ง -
หมด เพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ กฎระเบียบตามที่ประธานตรวจเงินแผ่นดิน

คืนได้วางไว้ และในการกำหนดวิธีการตรวจสอบและขอบเขตการตรวจสอบที่สำคัญ และเอกสารต่าง ๆ นี้ ประธานตรวจเงินแผ่นดินจะได้กำหนดขึ้นตามหลักการตรวจที่รับรองกันโดยทั่วไป โดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพของโครงสร้างของบัญชี ระบบการควบคุมภายใน และการตรวจสอบภายในด้วย

(๒) สอบสวน (Investigation) ประธานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจที่จะสอบสวนเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับ-จ่ายเงินทุกอย่างได้ และอาจจะถูกร้องขอให้กระทำการสอบสวนดังกล่าว โดยคำสั่งของสภาใดสภาหนึ่ง หรือคณะกรรมการใดกรรมการหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจพิจารณาจ่ายได้รายจ่ายก็ได้ และเพื่อที่จะให้การสอบสวนได้ผลสมบูรณ์ ประธานตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย มีอำนาจที่จะตรวจสอบ (Examine) สมุดบัญชีเอกสาร สถิติของแผนกใด ๆ ก็ได้ นอกจากจะกระทำการสอบสวนตามคำสั่งของสภา หรือคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว อาจจะกระทำเพราะประธานตรวจเงินแผ่นดินคำริขึ้นเอง หรือประธานาธิบดี หรือผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ หรือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องก็ได้

(๓) สอบตามระบบบัญชี (Accounting System Reviews) G.A.O. ต้องสอบทานระบบบัญชีของหน่วยราชการต่าง ๆ เป็นครั้งคราว เพื่อให้เป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดไว้ แล้วแจ้งผลให้หัวหน้าหน่วยราชการนั้น ๆ ทราบ ตลอดจนถึงรัฐมนตรีกระทรวงคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณด้วย หากเห็นสมควรจะแจ้งต่อสภาด้วยก็ได้

(๔) ศึกษาและสอบทานเฉพาะเรื่อง (Special Studies and Reviews) ประธานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจทำการวิจัยรายจ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ (รวมทั้งองค์การบริษัทรัฐบาล) เพื่อแสดงต่อสภาว่า รายจ่ายเหล่านั้นได้จ่ายไปโดยประหยัดและคุ้มค่า

ง. การรายงานและช่วยเหลือสภา (Report and assistance to Congress)

(๑) การรายงาน การรายงานถือเป็นหน้าที่อันสำคัญยิ่งในบรรดา
กิจการของ G.A.O. รายงานเป็นจำนวนมากได้เสนอต่อสภาหรือคณะกรรมการของ
สภา ซึ่งรายงานบางชนิดก็มีกฎหมายบังคับไว้ เช่น รายงานกิจการงานประจำปีของ
G.A.O. รายงานการสอบสวนตามคำสั่งของสภาใดสภาหนึ่ง หรือคณะกรรมการ รายงาน
งานการสอบสวนระบบบัญชีของหน่วยราชการ รายงานการตรวจสอบบัญชีขององค์การ
บริษัทรัฐบาล หรือองค์การบริษัทที่รัฐบาล รายงานการเรียกร้องชดเชยจากรัฐบาล
รายงานอื่น ๆ ที่กระทำขึ้นตามคำร้องขอของคณะกรรมการหรือสมาชิกสภา หรือประ
ธานตรวจเงินแผ่นดินเห็นสมควรรายงาน และรายงานที่เสนอประธานาธิบดี ผู้อำนวยการ
สำนักงานงบประมาณ รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง หน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่ง
ได้ร้องขอมา

(๒) ช่วยเหลือสภาทางอื่น ๆ (Other Assistance to the
Congress) นอกจากรายงานต่าง ๆ ที่เสนอต่อสภา คณะกรรมการสภา สมาชิก
สภาแล้ว G.A.O. ยังมีการติดต่ออย่างใกล้ชิดกับสภา โดยเจ้าพนักงาน G.A.O.
ต้องให้ความช่วยเหลือร่วมมือกับคณะกรรมการสภาในการสอบสวนต่าง ๆ และประ
ธานตรวจเงินแผ่นดินต้องทำการวิจัย แนะนำให้ข้อคิดเห็นต่าง ๆ แก่สภา และประ
ธานาธิบดีอีกด้วย

จ. การจัดสถิติและบริการ (Records Management and Services)

(๑) เก็บรักษาสถิติ (Preservative of Records) G.A.O.
มีหน้าที่เก็บรักษาสมุดบัญชีต่าง ๆ ซึ่งได้ชำระสะสางจนถึงที่สุดแล้ว ตลอดจนจนถึงใบ
สำคัญคู่จ่ายเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องไว้ จนกว่าจะครบเวลาตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๒) บริการเรื่องสถิติ (Records Services) สถิติสมุดบัญชี
เอกสารต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของ G.A.O. นี้ มักมีเรื่องราวที่หน่วย
ราชการหรือเอกชนต้องการทราบเสมอ ซึ่งผู้ต้องการอาจจะขอสำเนาได้จาก G.A.O.
โดยการยื่นคำขอและเสียค่าธรรมเนียมสำหรับผู้ขอที่เป็นเอกชน

นอกจากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแล้ว ยังเป็นที่น่าสังเกตว่า

(๑) การตรวจสอบของ G.A.O. นั้น นอกจากจะตรวจสอบตามธรรมดาแล้ว ยังตรวจเลยไปถึงระบบบัญชี การบริหารงาน การควบคุมภายใน การตรวจสอบภายในของหน่วยราชการนั้น ๆ ด้วย และในการรายงานผลการตรวจสอบต่อสภา

ยังต้องให้คำแนะนำข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหาร การบัญชี การรับจ่ายเงินเท่าที่ G.A.O. เห็นจำเป็นควรปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยราชการนั้น ๆ เป็นไปในทางประหยัด และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

(๒) การคัดเลือกรับสมัครผู้เข้าทำงานใน G.A.O. นี้ สำนักงาน ก.พ. จะจัดระเบียบพนักงานบัญชีที่มีสิทธิจะได้รับเลือกขึ้น และการสอบแข่งขันนั้น ต้องใช้ข้อสอบที่ประธานตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบด้วยแล้ว

(๓) ในกรณีที่รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง และประธานตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า วิธีการต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ในนี้อาจจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สะดวกขึ้น ประหยัดขึ้นได้โดยไม่เสียหลักการเดิมแต่ประการใดแล้ว อาจจะออกกฎร่วมกัน เพื่อให้การนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปก็ได้

(๔) ประธานตรวจเงินแผ่นดิน ต้องร่วมมือกับรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เพื่อประชุมพิจารณาหาทางปรับปรุงวิธีการบัญชีของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

(๕) G.A.O. ต้องวางหลักเกณฑ์, มาตรฐานของการบัญชีพัสดุขึ้นในหน่วยราชการ และต้องตรวจสอบบัญชีพัสดุทุกประเภทด้วย

(๖) วิธีการตรวจสอบของ G.A.O. ใช้แบบ Comprehensive โดยพิจารณาถึงวิธีการบัญชี การควบคุมภายใน ตลอดจนถึงการตรวจสอบภายในเป็นหลักในการวางแผนการตรวจ และทานกระดาษทำงานของฝ่ายตรวจสอบภายใน เพื่อดูความสมบูรณ์ของการตรวจสอบของฝ่ายนี้เป็นส่วนใหญ่ หากมีข้อบกพร่องหรือจุดอ่อน

ในการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบภายใน G.A.O. ก็จะลงมือทำการตรวจสอบ เฉพาะจุดนั้นเพิ่มเติมจากการตรวจสอบที่ฝ่ายตรวจสอบภายในได้ตรวจสอบไปแล้ว และทดสอบผลการตรวจสอบของฝ่ายตรวจสอบภายในด้วย

ฉ. สรุปเปรียบเทียบสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กับ G.A.O.

ตามผังงานของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสหรัฐอเมริกา หน้าที่กองต่าง ๆ อาจจำแนกได้ดังนี้

(๑) ฝ่ายดำเนินการ (Executive) คือพวกปฏิบัติงานตรวจ โดยแท้จริง ได้แก่กองตรวจเงินทหาร กองตรวจเงินพลเรือน กองตรวจเงินส่วนภูมิภาค กองเรียกร้องเงินชดเชย กองคมนาคม ซึ่งเป็นกำลังของสำนักงาน

(๒) ฝ่ายธุรการ (Management) คือพวกปฏิบัติงานทางด้าน ธุรการของสำนักงาน ได้แก่กองจัดการเจ้าหน้าที่ กองทะเบียนเจ้าหน้าที่ กองประสานงานกับรัฐสภา กองการบริหารทั่วไป

(๓) ฝ่ายวางแผนต่าง ๆ (Staff) คือพวกปฏิบัติงานด้าน กำหนดระบบวิธีการแก้ไขข้อขัดข้องของปัญหาต่าง ๆ ให้ฝ่ายดำเนินการไปปฏิบัติอีกทีหนึ่ง เปรียบเสมือนเป็นสมองของสำนักงาน ได้แก่กองวางรูปบัญชี และแผนการ - ตรวจ กองที่ปรึกษาทั่วไป สำหรับสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแห่งประเทศไทย มีแต่ฝ่ายดำเนินการ ซึ่งได้แก่กองตรวจเงินต่าง ๆ ฝ่ายธุรการได้แก่สำนักงานเลขานุการ ยังขาดแต่ฝ่ายวางแผนต่าง ๆ ซึ่งเป็นฝ่ายที่สำคัญยิ่ง เพราะเป็นเข็มทิศที่คอยกำหนดทางไปของสำนักงาน ดังนั้นควรจะต้องตั้งฝ่ายวางแผนงานต่าง ๆ ขึ้นใน สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประเทศไทยบ้าง โดยให้มีหน้าที่วางแผนการ ตรวจ กำหนดระบบวิธีการตรวจ ให้กองตรวจเงินต่าง ๆ ไปดำเนินการ ตลอดจน ให้คำปรึกษาข้อขัดข้องและแก้ปัญหาของกองตรวจเงินต่าง ๆ ด้วย

นอกจากจะพิจารณาผลงานของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปโดยสมบูรณ์แล้ว ก็ยังมีอีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อย ที่จะทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพสูงก็คือ ความเป็นอิสระของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน นั้นหมายถึงว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการดำเนินการเพียงไร จะพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๒ ระบุเพียงแต่ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบบัญชีของหน่วยราชการต่าง ๆ ได้เท่านั้น ซึ่งผิดกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกา ให้อำนาจประธานตรวจเงินแผ่นดินไว้กว้างขวางมาก เช่น อำนาจการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชี ให้หน่วยราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแบบแผนที่กำหนดไว้ อำนาจการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบวิธีการเกี่ยวกับการบัญชีของหน่วยราชการต่าง ๆ อำนาจในการตัดสินชี้ขาดการตรวจสอบการสอบสวนและสอบทาน การรายงานและช่วยเหลือสภา เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากอำนาจที่ G.A.O. ได้มีอยู่ในพระราชบัญญัติ ดังเช่น

ได้บัญญัติมีความว่า "ประธานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องทำการสอบสวนเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินแผ่นดิน และรายงานให้ประธานาธิบดีและสภาทราบถึงผลงานของ G.A.O. ด้วยในรายงานนั้น ให้ประกอบด้วยคำแนะนำเกี่ยวกับกฎหมายที่ประธานตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าจำเป็น ซึ่งจะทำให้การชำระสะสางบัญชี และการแสดงบัญชีได้ถูกต้องรวดเร็วขึ้น และเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินแผ่นดินที่ประธานตรวจเงินแผ่นดินเห็นสมควร และประธานตรวจเงินแผ่นดินจะต้องทำการสอบสวนและรายงานตามที่สภาหนึ่งสภาใด หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณารายได้งบประมาณ หรือรายจ่ายของสภาหนึ่งสภาใดสิ่ง"^{๑๘}

๑๘

The Budget and Accounting Act 1921 84th Congress,

1950.Sec.312

สำหรับอำนาจการตรวจสอบของ G.A.O. นี้ มาจากกฎหมายหลายฉบับ พอจะสรุปได้ว่า นอกจาก Budget and Accounting Act 1921 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติก่อตั้ง G.A.O. ขึ้นมาแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติควบคุมองค์การรัฐวิสาหกิจ (Government Corporation Control Act 1945) พระราชบัญญัติปรับปรุงฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislative Reorganization Act 1946) พระราชบัญญัติทรัพย์สิน และการบริการของรัฐบาลกลาง (Federal Property and administrative Service Act 1949) พระราชบัญญัติควบคุมการเงินกระทรวงไปรษณีย์ (Post office Department Financial Control Act 1950)

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่ใช้กับกิจการบางอย่างของรัฐบาล บัญญัติให้ G.A.O. เป็นผู้ตรวจบัญชี เช่น

1. Veterans Canteen Service
2. Atomic Energy Commission Contracts
3. Gallandet College
4. Bureau of Engraving and Printing Fund
5. Federal Deposit Insurance Corporation
6. National Capital Housing Authority
7. Gorgas Memorial Institute of Tropical and Preventive Medicine, Inc.
8. Federal Maritime Board and Maritime Administration
9. Activities of Housing and Home Finance Administration
10. Aviation War Risk Insurance

นอกจากนี้แล้ว G.A.O. มีอำนาจพิเศษอีกอย่างหนึ่ง คือ อำนาจตรวจสอบบัญชีบริษัทคู่สัญญากับรัฐบาล (Examination of Contractor's Records) อำนาจนี้มาจากพระราชบัญญัติ Federal Property and Administrative Service Act 1949

และเรื่องเหล่านี้ มีส่วนสำคัญในการที่จะทำให้การตรวจบัญชีมีประสิทธิภาพสูงขึ้นทั้งสิ้น สำหรับเรื่องการรายงานการสอบบัญชีของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแห่งประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกา มีข้อแตกต่างกันคือ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายงานการสอบบัญชีต่อกระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลัง และต่อผู้บริหารงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ด้วย จะเห็นได้ว่ามีกระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลัง เป็นผู้ควบคุมสอดส่องอีกชั้นหนึ่ง แต่ในต่างประเทศ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสหรัฐอเมริกา เสนอรายงานการสอบบัญชีต่อรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารอีกต่อหนึ่ง โดยประธานตรวจเงินแผ่นดิน จะลงนามในรายงาน แล้วส่งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา จากข้อแตกต่างนี้จะลองพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทยและสหรัฐอเมริกา จนวิวัฒนาการมาจนปัจจุบันนี้ จะเห็นว่าของสหรัฐอเมริกา เดิมก็อยู่กับกระทรวงการคลังฝ่ายบริหาร และต่อมาปี ๑๙๒๑ ได้ตั้งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน G.A.O. ขึ้นเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร แต่ให้ขึ้นกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ของไทยจากประวัติความเป็นมา เดิมอยู่ในสังกัดกระทรวงการคลัง ต่อมาได้จัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โอนสังกัดจากกระทรวงการคลัง มาขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อที่จะให้การตรวจสอบบัญชี การเงินของแผ่นดินมีความเป็นอิสระต่างหากจากกระทรวงการคลัง ซึ่งมีหน้าที่เป็นฝ่ายรับและจ่ายเงินของแผ่นดิน แต่การมาอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็เป็นการไม่สมควร เมื่อเปรียบเทียบกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของสหรัฐอเมริกา และปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย ก็ยังคงอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี ดังนั้นความเป็นอิสระของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในการดำเนินงานยังคงขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ซึ่งในประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยมีเหลืออยู่น้อยมาก