

รูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยที่ควรได้รับ
การปรับปรุงแก้ไขในอนาคต

รัฐบาลชุดปัจจุบันได้ให้ความสำคัญต่อการตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดเป็นนโยบายไว้ว่าจะดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้รัฐสภามีบทบาทมากขึ้นในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน¹ คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการเรื่องร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินแห่งรัฐสภา พ.ศ. เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2537 ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. (ดูภาคผนวก) และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างการปรับปรุงและแก้ไขโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ)

นอกจากร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ยังมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ² ซึ่งเห็นความสำคัญของระบบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐอย่างมาก ได้เสียสละเวลาयर่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ. (ดูภาคผนวก) โดยให้เหตุผลไว้อย่างน่าคิดว่า "รัฐสมัยใหม่มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้นทุกปี การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีมากขึ้นตามลำดับ ปัจจุบันจึงไม่ใช่ว่าการแยกกันตรวจสอบระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาอีกต่อไป แต่เป็นการจัดระบบการตรวจสอบเงินแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของรัฐ คือเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลและรัฐสภา เพราะโดยความเป็นจริงแล้วในระบบรัฐสภาของเราในปัจจุบันนี้ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาก็ต่างเป็นกลุ่มเดียวกันนั่นเอง เพราะรัฐบาลก็คือพรรคการเมืองที่คุมเสียงข้างมาก เพราะฉะนั้น ไม่ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะอยู่ที่ไหน

¹ คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2535 ข้อ 1.5

² ออมร จันทรสมบูรณ์, ข้อพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ., (วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2536), หน้า 760 - 813

ถ้าหากมีการใช้อิทธิพลของบุคคลในกลุ่มพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากแล้ว กลุ่มบุคคลหรือพรรคการเมืองนั้นย่อมสามารถใช้อิทธิพลได้ทั้งสิ้น ไม่ว่าจะทางรัฐมนตรีหรือทางรัฐบาล การสร้างระบบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลางจึงเป็นสิ่งจำเป็น มิใช่การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐบาลหรือของรัฐสภา แต่เป็นระบบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ และการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐต้องเป็นอิสระและเป็นกลาง คือต้องทั้งอิสระและเป็นกลางทั้ง 2 ประการ เพราะความเป็นกลางและความเป็นอิสระจะต้องคู่กัน เป็นอิสระอาจจะไม่เป็นกลางก็ได้ หรือเป็นกลางแต่ไม่เป็นอิสระก็ได้ ถ้าเพื่อสถาบันของรัฐไม่ทำงานหรือไม่บริการให้รัฐบาลและรัฐสภาอย่างเท่าเทียมกันเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือส่วนรวม สถาบันนั้นก็ไม่ใช่เป็นกลาง ดังนั้นจึงต้องอิสระ ฐานะที่เป็นอิสระคือไม่ถูกแทรกแซงโดยเงื่อนไขทางการเมือง และต้องเป็นกลางคือจะต้อง Serve ทำหน้าที่ให้ทั้งรัฐบาลและสภา"

ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ มีบางส่วนที่แตกต่างกัน ซึ่งผู้เขียนได้เปรียบเทียบและแสดงความเห็นเฉพาะส่วนสำคัญไว้ตอนท้ายของบทนี้

คณะกรรมการการคลังการธนาคารและสถาบันการเงิน ซึ่งมีนายบุญชู โรจนเสถียร เป็นประธานคณะกรรมการเคยเสนอผลการศึกษาต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า³ สาเหตุที่ทำให้การตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ได้นั้น คือการขาดความเป็นอิสระของหน่วยงาน และมีอัตรากำลังจำกัด มีอำนาจจำกัด วิธีการตรวจสอบและการรายงานผลการตรวจสอบไม่สร้างความเที่ยงธรรม เป็นที่น่าเชื่อถือแก่หน่วยงานและบุคคลทั่วไป

ส่วนรองศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ ให้เหตุผลว่า "สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินปัจจุบันยังไม่มีความเป็นอิสระ เพราะกระทำโดยข้าราชการที่ต้องอยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง (โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี)....."⁴

³สภาผู้แทนราษฎร ที่ 5336/2532 ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2532 เรื่องการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 2502 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

⁴บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม 2537), หน้า 172



ดังนั้น สิ่งที่เป็นปัญหาอุปสรรคหลักในระบบการตรวจเงินแผ่นดินของไทย คือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ยังขาดความเป็นอิสระและเป็นกลางนั่นเอง

ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง ตามหลักปรัชญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการที่ดีของระบบการตรวจเงินแผ่นดินที่หลายประเทศถือปฏิบัติ และเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นที่เชื่อถือแก่บุคคลทั่วไปทั้งภาครัฐและเอกชน สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยควรได้รับการปรับปรุงในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

ปรับปรุงโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

1. การจัดองค์กรของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินให้ เป็นไปตามหลักกฎหมายปกครอง

รูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยที่มีผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานฯ รับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐแต่เพียงผู้เดียวนั้น ต้องยอมรับว่าการตรวจสอบโดยระบบคน ๆ เดียวเป็นผู้รับผิดชอบย่อมถูกแทรกแซงได้ง่ายกว่าการตรวจสอบด้วยองค์คณะบุคคล และยิ่งยากต่อการควบคุมการใช้อำนาจในทางมิชอบอีกด้วย แต่อาจมีผู้โต้แย้งว่ารูปแบบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา (GAO.) เป็นรูปแบบที่มีผู้อำนวยการสำนักงานฯ เป็นหัวหน้าสำนักงานรับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐแต่เพียงผู้เดียวเช่นกัน แต่ GAO. เป็นหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติ มีความเป็นอิสระทางด้านบุคลากรและงบประมาณ ฝ่ายบริหารไม่สามารถใช้อิทธิพลใด ๆ เข้าแทรกแซงการปฏิบัติงานของ GAO. ได้ทำให้ GAO. สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบการแต่งตั้งผู้บริหารมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภา มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งไว้อย่างยาวนาน 15 ปี ทำให้มีหลักประกันความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำของประเทศก็ไม่สามารถใช้อำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงได้ การปฏิบัติงานจะถูกตรวจสอบโดยสมาชิกของรัฐสภา หากจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งก่อนวาระต้องพบว่ามี การกระทำผิดหรือไร้ความสามารถเท่านั้น และต้องเป็นมติร่วมของทั้ง 2 สภา ผู้ว่าการ GAO. จึงมีความเป็นอิสระและเป็นกลางสามารถให้บริการ

อันมีประโยชน์แก่รัฐสภาและฝ่ายบริหารได้อย่างเท่าเทียมกัน หน้าที่ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบด้านการดำเนินงาน ซึ่งไม่ใช่การตรวจสอบรับรองความถูกต้องของบัญชีหรือรายรับรายจ่ายเงินของแผ่นดิน และไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่จะกระทบถึงสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จึงไม่จำเป็นต้องจัดรูปแบบของสถาบันในลักษณะ เป็นองค์คณะบุคคล

สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีบทบาทในการควบคุมการใช้อำนาจทางการเงิน ซึ่งจะประกอบด้วยการตรวจสอบรับรองการรับจ่ายเงินแผ่นดิน อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องการทุจริตหรือปฏิบัติผิดกฎหมาย ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบโดยคณะบุคคลจึงเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบสูง เป็นที่ยอมรับกันในประเทศที่พัฒนาแล้วและในองค์กรระหว่างประเทศ⁵ รูปแบบของการตรวจสอบโดยคณะบุคคลจะเรียกว่าคณะกรรมการหรือศาลก็ได้ ปัญหาสำคัญอยู่ที่การจัดให้มีคณะบุคคลที่มีฐานะ เป็นอิสระและเป็นกลาง

ผู้เขียนเห็นว่าการเรียกคณะบุคคลว่าศาล สำหรับประเทศไทยจะทำให้เกิดความสับสน กฎหมายหลายฉบับให้อำนาจฝ่ายบริหารจัดตั้งองค์กรคณะบุคคลทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด เช่นเดียวกับศาลต่างก็ใช้ชื่อว่าคณะกรรมการ จึงเห็นว่าการใช้คำว่าคณะกรรมการน่าจะเหมาะสมสำหรับประเทศไทยมากกว่าใช้คำว่าศาล

การจัดองค์กรของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทย จะประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วน ดังนี้

(ก) ผู้บริหารหัวหน้าสำนักงาน เป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในสำนักงาน

(ข) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ เป็นคณะบุคคลที่เป็นอิสระ

(ค) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ และเป็นกลไกของการตรวจบัญชี

ทั้ง 3 ส่วน ต้องมีอำนาจต่างคู่และสัมพันธ์ซึ่งกันและกันตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย เงื่อนไขดังกล่าวก็เพื่อควบคุมพฤติการณ์ของผู้ใช้อำนาจ ซึ่งจะกล่าวในหัวข้อต่อไป

⁵อมร จันทรสมบูรณ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 768

2. วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานและกรรมการ ต้องโปร่งใส

วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานและคณะกรรมการต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อเป็นกลไกให้ได้มาซึ่งบุคคลที่ดีและเหมาะสมให้มากที่สุด รัฐสภาเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้ง โดยที่รัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมืองมีพรรคการเมืองกลุ่มใหญ่ที่คุมเสียงข้างมากในสภา ดังนั้น กลไกของกฎหมายจะถูกกำหนดขึ้นเพื่อลดเงื่อนไขความเป็นการเมืองของรัฐสภาโดยจะกำหนดกฎเกณฑ์ 3 ประการ คือ

2.1 กำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

2.2 แยกองค์กรคัดเลือกตัวบุคคลออกจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ

2.3 การออกเสียงของสมาชิกสภาเพื่อเห็นชอบในการแต่งตั้ง
ผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานและคณะกรรมการ ต้องกำหนดให้เป็นการใช้สิทธิเฉพาะ
ตัวสมาชิกโดยอิสระและใช้วิธีลงคะแนนลับ

การกำหนดคุณลักษณะของตัวบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการต้องแยกประเภทคุณสมบัติให้ชัดเจนด้วย เพราะจะได้กรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในลักษณะสหวิชา (interdisciplinary) หรือมีประสบการณ์จากหลาย ๆ ด้าน จึงต้องแยกกลุ่มของคุณสมบัติให้เหมาะสม หากเขียนรวม ๆ อาจได้กรรมการที่มีความรู้ความสามารถเฉพาะด้านเดียว

3. ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐมีอำนาจจำกัดตามที่ กฎหมายกำหนด

กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐให้
จำกัดเฉพาะเรื่อง วางนโยบาย การกำหนดมาตรฐานงาน งานให้คำปรึกษาและ
งานชี้ขาดที่เกี่ยวกับการรับรองบัญชี และการพิจารณากำหนดโทษทางปกครองแก่

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำผิดวินัยทางการคลังและงบประมาณ

เนื่องจากองค์การในรูปคณะกรรมการ หรือองค์กรชี้ขาดในรูปองค์คณะนั้นไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวที่เป็นกรรมการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในทางบริหาร จึงไม่ใช่เป็นงานสั่งการในทางบริหาร หรือถ้าจำเป็นต้องมีการสั่งการทางบริหารก็ต้องมีเงื่อนไขหรือวิธีการใช้อำนาจที่ชัดเจน เพื่อลดข้อเสียที่คณะกรรมการไม่มีความรับผิดชอบเฉพาะตัว

4. งานชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐจะต้องมีการถ่วงดุลตามหลักกฎหมายปกครอง

งานชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการหรือองค์กรชี้ขาดในรูปองค์คณะตามหลักกฎหมายปกครองจะต้องกำหนดให้มีการถ่วงดุลโดยวิธีพิจารณาความคือต้องตัดตอนช่วงงานชี้ขาดออกจากช่วงงานแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการรับฟังข้อเท็จจริง เพื่อให้มีการถ่วงดุลและแยกเป็น 2 ส่วน เพราะถ้าหากไม่มีการตัดตอนออกจากกัน ผู้ชี้ขาดอาจปิดเบี่ยงการใช้อำนาจหรือ abuse of power ได้กล่าวคือถ้าคณะกรรมการผู้ทำการชี้ขาดทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเองรับฟังพยานเองซึ่งน้ำหนักเองวินิจฉัยเอง เขียนคำตัดสินเอง ผู้ใช้อำนาจชี้ขาดจะปิดเบี่ยงการใช้อำนาจและคอร์รับชั่นได้โดยไม่ต้องรับผิดชอบ และไม่มีวิธีที่จะตรวจสอบได้

5. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและ เป็นกลไกของการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ

กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ มีหน้าที่ที่สำคัญ 2

ประการ คือ

5.1 เป็นหน่วยงานธุรการให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรคณะบุคคลที่เป็นอิสระ (คณะกรรมการไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าสำนักงานฯ โดยสถานภาพของคณะกรรมการเป็นอิสระตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้)

5.2 เป็นกลไก(mechanism)ในการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐโดยมีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและข้าราชการอื่นปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ มีผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ สำนักงานปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารหัวหน้าสำนักงาน

6. บัญญัติให้การรับรองสถาบันตรวจเงินแผ่นดินไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยให้การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐกระทำโดยสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีความเป็นอิสระและเป็นกลางอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา

ความจำเป็นที่ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย เพราะสถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่เป็น infrastructure ที่สำคัญที่สุดองค์กรหนึ่งในการบริหารงานของรัฐ^๑ ที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจ (โดยมิชอบ) ของนักการเมืองและผู้บริหารระดับสูง

หลักการแรกในส่วนนี้ คือ ระบบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา การกำกับดูแลนี้ต้องมีการถ่วงดุลขององค์กรตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเท่านั้น เพื่อตัดการใช้อิทธิพลโดยตัวบุคคลหรือโดยพรรคการเมืองต่อสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน กลไกเหล่านี้ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของประธานรัฐสภาหรือสมาชิกรัฐสภา เช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาที่มีอำนาจเห็นชอบในตัวบุคคล เพื่อแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสถาบันโดยอิสระ ไม่ผูกมัดกับมติของพรรคการเมือง แต่เป็นการใช้สิทธิเฉพาะตัวและต้องเป็นการลงคะแนนลับ

^๑อมร จันทรสมบูรณ์, คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) ทางออกของประเทศไทย (วารสารนิติศาสตร์ฉบับพิเศษ ธรรมศาสตร์ 60 ปี ปีที่ 24 ฉบับที่ 2 มิถุนายน 2537), หน้า 304

การมีรัฐธรรมนูญรองรับความเป็นอิสระและเป็นกลางไว้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าไม่ถูกอิทธิพลจากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแทรกแซงการปฏิบัติงาน และจะไม่มี การบัญญัติกฎหมายออกมารีดถอนความเป็นอิสระ และความเป็นกลางของสถาบัน ตรวจสอบเงินแผ่นดินได้

หลักการประการที่สอง การทำงานของสถาบันซึ่งเป็นสถาบันของรัฐ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้บริการแก่ทั้งฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหารให้เท่าเทียมกันแต่ เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงการทำงานของสถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดินของรัฐในทุก เรื่องจึงต้องมีกฎหมายกำหนดให้สถาบันฯ ให้ความร่วมมือในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ร้องขอ สถาบันฯ ต้องตรวจสอบเพราะสถาบันเป็นกลไกของรัฐต้องทำหน้าที่ตามที่ มีกฎหมายบัญญัติไว้ บทบัญญัติเหล่านี้จะทำให้สถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นสถาบันของ รัฐที่ทำหน้าที่ให้ทั้งรัฐสภาและฝ่ายบริหาร

หลักการประการที่สาม การกำหนดให้ระบบตรวจสอบเงินแผ่นดินของรัฐอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภา เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันฯ เป็น ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ความจริงแล้วหน่วยธุรการของคณะกรรมการฯ จะให้สังกัด ฝ่ายบริหารก็ได้ แต่การสังกัดอยู่กับส่วนราชการของฝ่ายบริหาร (สำนักงาน ก.พ.) มักจะขออัตราค่าจ้างได้ยาก ดังนั้น การกำหนดให้ข้าราชการของสถาบันตรวจสอบเงิน แผ่นดินของรัฐเป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา เพื่อที่จะให้อัตรากำลังของสถาบันตรวจสอบ เงินแผ่นดินของรัฐคล่องตัว และสามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ เฉพาะด้านได้ การให้ข้าราชการของสถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นข้าราชการฝ่าย รัฐสภา จะทำให้กลไกของคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (หรือ ก.ร.) มา เป็นหลักประกันในการทำงานของผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานได้ง่ายกว่า ก.พ. เพราะ ก.พ. มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีองค์ประกอบบุคคลมาจากส่วนราชการของ ฝ่ายบริหาร แต่การกำหนดให้ข้าราชการของสถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดินของรัฐไปอยู่ที่ ก.ร. ต้องกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับฐานะของข้าราชการของสถาบันตรวจสอบเงินแผ่นดิน ของรัฐที่เป็นข้าราชการฝ่ายรัฐสภา โดยต้องมีระบบการต่างจากประธานคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินของรัฐด้วย (กลไกดังกล่าวปรากฏอยู่ในส่วนที่ 2 หมวดที่ 3 ของร่างพระราชบัญญัติการตรวจสอบเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ. . . . ของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์ - คูภาคผนวก)

7. การจัดทำงานงบประมาณกำหนดไว้เป็นพิเศษ

งบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐควรกำหนดไว้เป็นพิเศษ แต่การจะให้ผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานฯ จัดทำและเสนอของงบประมาณต่อรัฐสภาโดยตรงคงเป็นไปได้ยาก เพราะส่วนราชการฝ่ายบริหารจะต้องจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นหลักการในการจัดทำงบประมาณของรัฐโดยส่วนรวมที่ต้องวิเคราะห์ทั้งงบประมาณรวมของประเทศทั้งรายได้และรายจ่าย งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ แต่หากให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของงบประมาณโดยผ่านสำนักงานงบประมาณเช่นเดียวกับที่ส่วนราชการอื่นๆ ปฏิบัติ จะเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารแทรกแซงการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินโดยใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือได้ ดังนั้น เพื่อมิให้การจัดทำงบประมาณของรัฐเสียเอกภาพ และป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการแทรกแซงการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจนขาดความเป็นอิสระ ในการเสนอของงบประมาณรายจ่ายประจำปียังคงให้สำนักงานงบประมาณมีอำนาจในการตัดงบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ แต่ในการเสนอของงบประมาณต่อรัฐสภา สำนักงานงบประมาณต้องทำคำชี้แจงการตัดงบประมาณดังกล่าวต่อคณะกรรมการการงบประมาณของสภา และให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีสิทธิที่จะชี้แจงเหตุผลคัดค้านได้ด้วย ทั้ง 2 หน่วยงานต่างเสนอคำชี้แจงของตนเองเป็นลายลักษณ์อักษร และกรรมการของสภาจะเป็นผู้ตัดสินในขั้นสุดท้าย การวางกลไกไว้เช่นนี้เป็นหลักเกณฑ์การจัดองค์การตามกฎหมายปกครอง กล่าวคือการทำงานทุกอย่างต้องมีเหตุ มีบันทึกชี้แจงให้เหตุผลที่สามารถตรวจสอบได้ (Transparency) เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วนำไปสู่องค์กรชี้ขาดในขั้นสุดท้าย

ปรับปรุงระบบการควบคุมและตรวจสอบการบริหารการเงินของรัฐ

การปรับปรุงโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของรัฐให้เป็นอิสระ และเป็นกลางเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอที่จะทำให้การตรวจเงินแผ่นดินของรัฐบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการและมีประสิทธิภาพได้ เพราะไม่ว่ารัฐจะเพิ่มอัตรากำลังคนหรือเงินงบประมาณให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมากเพียงใดก็ตาม หากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐไม่จัดให้มีระบบการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารการ

เงินภายในหน่วยงานของตนเองควบคู่กันไปด้วย ก็ยากที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกเพียงองค์กรเดียวจะสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพเป็นที่เชื่อถือแก่ภาครัฐและเอกชนได้ ระบบการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารการเงินของแผ่นดินที่ควรได้รับการปรับปรุงมีดังนี้

1. มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน กฎหมาย และระเบียบ

ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ มีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายใน และมาตรฐานการบัญชี เพื่อให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำไปปฏิบัติ และให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จะได้ผลมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับมาตรการป้องกันและควบคุมความเสียหายทางด้านการเงินของหน่วยรับตรวจเองด้วย

จากรายงานประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน⁷ ได้สรุปปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานซึ่งเกิดจากปัญหภายนอกสำนักงานไว้ว่า การควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจไม่ดีเท่าที่ควร เนื่องจากราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทุกหน่วยต้องปฏิบัติตามระเบียบกลาง ส่วนใหญ่กำหนดขึ้นโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งมีได้คำนึงถึงความแตกต่างของขนาดและโครงสร้างของแต่ละหน่วยงาน นอกจากนี้ระเบียบดังกล่าวยังไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริหารใช้ดุลพินิจในการออกแบบหรือปรับปรุงระบบการควบคุมภายในของหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบ ตามหลักการบริหารที่ดีอีกด้วย เป็นผลให้ประสิทธิภาพการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่สูงเท่าที่ควร เพราะการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นการตรวจตามหลังเหตุการณ์ ไม่อาจใช้ทดแทนการควบคุมภายในที่ดีได้

⁷สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2536 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537), หน้า 4-1

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งสหรัฐอเมริกา (GAO.) มีบทบาทในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชี การควบคุมภายในร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ และให้หน่วยรับตรวจนำไปปฏิบัติทำให้ GAO. ไม่ต้องมีภาระในการตรวจสอบใบสำคัญแบบดั้งเดิมเพราะถือเป็นหน้าที่ของผู้บริหารหัวหน้าหน่วยงานนั้นต้องรับผิดชอบในการควบคุมด้านการเงิน GAO. จะตรวจสอบหรือสอบทานระบบการควบคุมของหน่วยรับตรวจว่ามีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ทำให้ GAO. สามารถพัฒนาการตรวจสอบด้านการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีบทบาทในการวางกฎเกณฑ์ยกเลิก แก้ไขกฎหมายหรือเสนอความเห็นไปยังผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้ดำเนินการได้ทันที

ในประเทศฝรั่งเศส สมทบบัญชีของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ของกระทรวงการคลัง และมีหน่วยงานคล้ายสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินคือ Inspecteur des finances เจ้าหน้าที่ชุดนี้เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยตรง มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบบัญชีหน่วยงานต่างๆ ทั่วประเทศโดยไม่ต้องบอกกล่าวให้ใครรู้ล่วงหน้าการตรวจสอบมีประสิทธิภาพมาก⁸

จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ มักจะมีระบบการควบคุมและตรวจสอบการบริหารการเงินของรัฐ โดยจัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายในตรวจสอบก่อนที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบ การตรวจสอบภายในเป็นงานที่มีคุณประโยชน์ และเป็นเครื่องมือของนักบริหารที่จะนำไปใช้ในการจัดการให้กิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานเป็นไปอย่างรัดกุม ประหยัด บรรลุจุดมุ่งหมายและมีประสิทธิภาพสูง การตรวจสอบภายในช่วยงานผู้บริหารได้ทั้งในด้านการวางแผนด้านการจัดองค์กร ด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ด้านการสั่งการ และด้านการควบคุม เนื่องจากงานลักษณะนี้จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถสอดส่องดูแลการนำทรัพยากรทั้งมวลภายในหน่วยงานมาใช้อย่างระมัดระวังและรอบคอบให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งจะช่วยป้องกันและบรรเทาการรั่วไหลการทุจริตหรือความเสียหายอื่นใด

⁸อุทัย หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 83

ที่เป็นอันตรายต่อกิจการใดทางหนึ่ง หรือหากเกิดการทุจริตรั่วไหลขึ้นก็สามารถ
ทราบได้โดยเร็ว^๑

นอกจากการจัดให้มีระบบการควบคุมและการตรวจสอบการบริหาร
การเงินของรัฐโดยจัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบภายในของหน่วยรับตรวจแล้ว สถาบัน
ตรวจเงินแผ่นดินของประเทศต่าง ๆ จะมีอำนาจหรือมีส่วนร่วมในการวางกฎเกณฑ์
มาตรฐานการบัญชีหรือการควบคุมภายในให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติ ทำให้การควบคุม
การใช้จ่ายเงินของรัฐได้รับการดูแลอย่างใกล้ชิดเป็นระยะๆ ภายใต้การบังคับบัญชา
ของหัวหน้าหน่วยงานนั่นเอง เพราะโดยแท้จริงแล้วสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพียง
หน่วยเดียวไม่อาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐได้อย่างทั่วถึง

2. การรับรองบัญชีให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจรับรองบัญชี

การรับรองบัญชีเงินทุนสำรองเงินตราประจำปี งบแสดงฐานะการ
เงินของแผ่นดิน และงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ ให้กระทำโดยคณะกรรมการ
ตรวจรับรองบัญชี

รัฐวิสาหกิจที่ต้องตรวจสอบและรับรองบัญชี โดยคณะกรรมการรับ
รองบัญชี ควรเป็นรัฐวิสาหกิจของรัฐที่ดำเนินกิจการทางอุตสาหกรรมและการค้า
เท่านั้น เพราะรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นหน่วยงานที่มีกฎหมายกำหนดให้ส่งรายได้แก่รัฐ
และสามารถจ่ายโบนัสให้แก่พนักงานได้ตามกฎหมาย รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มักจะ
เป็นรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ มีเงินลงทุนค่อนข้างสูงมาก และส่วนใหญ่กู้เงินจากต่าง
ประเทศมาดำเนินการโดยมีรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ ควรกำหนดให้มีการรับรอง
เฉพาะบัญชีเงินทุนสำรองเงินตราและงบแสดงฐานะการเงินของแผ่นดิน และงบ
การเงินของรัฐวิสาหกิจ เพราะบัญชีเหล่านี้มีความสำคัญมาก การรับรองบัญชีโดย
ระบบองค์คณะเป็นการยกระดับมาตรฐานการรับรองเพื่อให้ได้รับความเชื่อถือมาก
ยิ่งขึ้น วิธีการชี้ขาดรับรองบัญชีของคณะกรรมการนี้จะไม่ตกอยู่ที่คณะกรรมการทั้งหมด
อำนาจชี้ขาดของคณะกรรมการจะถูกถ่วงดุลด้วยวิธีพิจารณาคือคณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดินของรัฐ จะวางระเบียบว่าด้วยการรับรองบัญชีโดยจะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่ตรวจ

^๑ นันทพล นิมสมบุญ, การตรวจสอบภายในกับงานบริหาร (วารสาร
กรมบัญชีกลาง ปีที่ 35 เล่มที่ 2 มีนาคม - เมษายน 2537), หน้า 53

สอบคนหนึ่ง เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่รวบรวมกระดาศทำการ และรายงานข้อเท็จจริงพร้อมทั้งเสนอความเห็นแก่คณะกรรมการฯ วิธีการดังกล่าว เป็นกลไกการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการที่เป็นอิสระ เป็นหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครอง ในทางปฏิบัติความเห็นของ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้รับผิดชอบ จะนำมาพิมพ์เผยแพร่พร้อม ๆ กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการเพื่อให้สาธารณชนและบุคคลภายนอกสามารถตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของคำวินิจฉัยทั้งสองนั้นได้โดยมีการเปรียบเทียบกัน

ผู้เขียนไม่สนับสนุนให้มีการรับรองบัญชีของส่วนราชการ เพราะระบบการบัญชีของส่วนราชการไม่มีการบันทึกบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน และทุน ยกเว้นงบแสดงฐานะการเงินของแผ่นดิน และบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปีเท่านั้น และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินก็ไม่อยู่ในฐานะที่จะรับรองบัญชีของส่วนราชการแต่ละหน่วยได้ เพราะระบบการควบคุมการเงินการบัญชีของเราไม่เหมือนกับของประเทศฝรั่งเศส เนื่องจากเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่รับผิดชอบการรับจ่ายเงิน หรือการบันทึกบัญชีของส่วนราชการใด ก็จะเป็นข้าราชการของส่วนราชการนั้น มิได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงการคลังเหมือนของประเทศฝรั่งเศส จากการศึกษารูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศก็ไม่พบว่า มีประเทศใดรับรองบัญชีส่วนราชการโดยคณะกรรมการตรวจรับรองบัญชี ยกเว้นประเทศฝรั่งเศส

การตรวจสอบและรับรองบัญชีของรัฐวิสาหกิจ ตามหลักการและมาตรฐานการสอบบัญชีจะไม่ใช้คำว่ารับรองบัญชี แต่จะใช้คำว่ารายงานของผู้สอบบัญชี ในรายงานดังกล่าวหากผู้สอบบัญชีใช้คำว่า "ถูกต้องตามที่ควร" ก็เป็นอันเข้าใจกันแล้วว่ามันคือการรับรองแล้ว เพราะโดยความเป็นจริงผู้ตรวจสอบไม่อาจตรวจสอบหลักฐานทุกอย่างจนมั่นใจว่าไม่มีความผิดพลาดเลย แต่ผู้ตรวจสอบได้ตรวจสอบตามมาตรฐานการสอบบัญชีแล้วเห็นว่าถูกต้องตามที่ควรเท่านั้น

*ในพระราชบัญญัติซึ่งร่างโดย ศาสตราจารย์ ดร.อมร ใช้คำว่า เจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่ทำสำนวนรวบรวมข้อเท็จจริง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การตรวจสอบรับรองบัญชีกระทำโดยนักบัญชีเป็นส่วนใหญ่ หลักฐานหรือเอกสารที่ผู้ตรวจทำขึ้นในระหว่างตรวจสอบเรียกว่ากระดาศทำการ กระดาศทำการจึงเป็นเอกสารเบื้องต้นที่สำคัญของผู้ตรวจสอบที่จะเชื่อมโยงถึงการเสนอความคิดเห็นแก่คณะกรรมการ

3. การตรวจสอบสืบสวนกรณีทุจริตหรือข่าวจากสื่อมวลชนหรือหนังสือ ร้องเรียนให้กระทำโดยคณะบุคคล

การตรวจสอบสืบสวนกรณีที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบเอง หรือได้เบาะแสจากหนังสือร้องเรียนหรือบัตรสนเท่ห์หรือข่าวจากสื่อมวลชนทั้งหลาย ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจสอบสืบสวน ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะกำหนดระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบสืบสวนกรณีทุจริตหรือเรื่องที่ส่อไปในทางไม่ สุจริต โดยจะต้องมีเจ้าหน้าที่ที่ตรวจสอบคนหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้รับผิดชอบ มีหน้าที่รวบรวมเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ พร้อมทั้งเสนอความเห็นแก่ คณะกรรมการตรวจสอบสืบสวนกรณีทุจริต วิธีการดังกล่าวเป็นกลไกการถ่วงดุล อำนาจของคณะกรรมการที่เป็นอิสระ เป็นหลักเกณฑ์ของวิธีพิจารณาตามหลัก กฎหมายปกครอง ในทางปฏิบัติความเห็นของ เจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้รับผิดชอบ จะนำ พิมพ์เผยแพร่พร้อมๆ กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ เพื่อให้บุคคลภายนอกสามารถ ตรวจสอบความถูกต้องและความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบผู้ รับผิดชอบและคณะกรรมการฯ ได้

4. ให้มีองค์กรอิสระซึ่งมีอำนาจพิจารณาโทษทางปกครอง

ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจ ในการพิจารณาโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายและ ระเบียบการคลัง

การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายและระเบียบการคลัง เช่นการจ่าย เงินงบประมาณผิดหมวดจ่าย การจ่ายเงินเกินวงเงินประจำงวด การจัดทำบัญชี และรายงานไม่เป็นปัจจุบันหรือไม่ครบถ้วน การจ่ายเงินยืมโดยผู้ยืมยังไม่ส่งใช้เงิน ยืมรายเก่า เป็นต้น สิ่งเหล่านี้แม้ไม่เกิดความเสียหายแก่การเงินของรัฐโดยทันทีทัน ใดหรือยังไม่สามารถเห็นความเสียหายที่จะเกิดขึ้น แต่ถือว่าเป็นความบกพร่องต่อ หน้าที่ (Faileir of Duty) ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ระบบการควบคุมการ ใช้จ่ายเงินของรัฐแล้ว เมื่อไม่มีมาตรการใด ๆ ลงโทษแก่ผู้กระทำผิดวินัยทางการ คลัง ย่อมไม่เกิดประโยชน์ แก่ระบบการควบคุม ความผิดพลาดหรือความบกพร่อง มักจะ เกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำอีก ผู้บังคับบัญชามักจะไม่เอาโทษทางวินัยแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

เหล่านี้ เพราะอาจจะเห็นว่าเป็นความผิดเล็กน้อย และการกระทำของผู้ได้บังคับบัญชาบางครั้งกระทำไปเพื่อประโยชน์ของหน่วยงาน หรือประโยชน์ของผู้บังคับบัญชานั้นเอง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อให้กฎหมายและระเบียบการคลังที่รัฐกำหนดขึ้นสามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างจริงจัง ควรให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอำนาจพิจารณาและกำหนดโทษปรับแก่เจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของแผ่นดิน โดยมีข้อกำหนดที่เป็นมาตรการควบคุมการเงินของแผ่นดิน และเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบโดยตรงนั้น จะต้องกำหนดไว้ล่วงหน้าอย่างชัดเจน

วิธีพิจารณาด้านวินัยนั้น จะต้องให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิชี้แจงและแสดงเหตุผลแก่ข้อกล่าวหา และต้องมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนคนหนึ่งตรวจสอบสำนวนและให้ความเห็นโดยอิสระ แม้แต่ผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานก็ไม่มีอำนาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้ความเห็นไปในทางใด การเขียนความเห็นของผู้รับผิดชอบสำนวน จะถูกตรวจสอบอีกครั้งโดยคณะกรรมการ ผู้รับผิดชอบสำนวนจะต้องระมัดระวังการแสดงความเห็น เพื่อมิให้เป็นการปิดเปิดการใช้งาน อำนาจ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองต่อไปได้ หากเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม

5. เพิ่มบทบาทให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบด้านการดำเนินงานมากขึ้น

เพื่อให้สอดคล้องกับระบบงบประมาณแบบแผนงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (PPBP) เป็นการจัดงบประมาณตามความสำคัญ โดยมุ่งความสำเร็จไปที่ผลงานของการใช้จ่ายเงินเป็นหลัก การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในสมัยใหม่จึงไม่ควรเน้นความถูกต้องตามกฎหมาย หรือระเบียบคลังเพียงอย่างเดียว แต่ควรตรวจสอบความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินควบคู่กันด้วย

แนวความคิดดังกล่าวเกิดจากรายจ่ายของภาครัฐบาลนับวันจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ การควบคุมและตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินถูกต้องตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่นั้นควรเป็นความรับผิดชอบของผู้เบิกคือหัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยตรง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จึงต้อง

จัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้จ่ายเงินที่ผิดกฎหมายหรือ
 ส่อไปในทางไม่สุจริต

สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศเริ่มตระหนักถึงความ
 สำคัญของการตรวจสอบด้านการดำเนินงาน จึงกำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยการ
 ตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากการตรวจสอบด้านการเงินและการบัญชีแล้ว ให้สถาบัน
 ตรวจเงินแผ่นดินแต่ละประเทศจัดให้มีการตรวจสอบประเภทหนึ่งซึ่งเน้นเพื่อให้ทราบ
 ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผล และความประหยัดของการใช้จ่ายเงินด้วย

รัฐบาลและรัฐสภาควรมีมาตรการรองรับให้ต้องมีการนำรายงาน
 การตรวจสอบด้านการดำเนินการไปใช้ ก็จะเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง เพราะ
 หากมีบทบาทในการตรวจสอบแต่เมื่อตรวจสอบแล้วไม่มีมาตรการเชิงบังคับให้
 พิจารณาข้อเสนอแนะก็คงเป็นการสูญเปล่าอีก

สรุป การปรับปรุงรูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทย
 ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงโครงสร้างของสถาบันหรือปรับปรุงระบบการควบคุมและ
 การตรวจสอบการบริหารการเงินของรัฐอย่างไรก็ตาม ก็ไม่อาจจะทำให้การควบคุม
 การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจใน
 การใช้จ่ายเงินไม่มีจิตสำนึกร่วมกันในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

ดังนั้น นอกจากการปรับปรุงรูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน
 ของรัฐตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว รัฐบาลในฐานะผู้บังคับบัญชาระดับนโยบาย จะต้อง
 มีมาตรการอื่นมารองรับ สิ่งสำคัญที่สุดอยู่ที่การสร้างจิตสำนึกให้ข้าราชการทุกระดับ
 ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการรักษาผลประโยชน์ของ
 รัฐ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างหนึ่ง ยกย่องผู้บังคับบัญชาระดับสูงที่
 กระทำตัวอย่างที่ดีในการควบคุมดูแลใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด
 หรือไม่เอาเปรียบทางราชการ ยกย่องคนดีมีคุณธรรม ลงโทษผู้ที่กระทำความผิดด้าน
 การเงินอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันจะต้องสร้างขวัญและกำลังใจแก่เจ้าหน้าที่
 ของรัฐด้วยการยึดหลักคุณธรรมในการพิจารณาความดีความชอบ ตลอดจนปรับปรุง
 ค่าตอบแทนและสวัสดิการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบด้วย



เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการตรวจ เงินแผ่นดินที่ผ่านการพิจารณาของ
คณะกรรมการกฤษฎีกากับพระราชบัญญัติที่ร่างโดยคณะทำงานของ
ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
การจัดองค์กรของ สถาบันตรวจ เงิน แผ่นดิน	ประกอบด้วย คณะกรรมการ ผู้ว่าการ สำนักงาน	ประกอบด้วย คณะกรรมการ ผู้ว่าการ สำนักงาน	กำหนดไว้เหมือนกันโดย กำหนดให้คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์ กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับ บัญชาของข้าราชการของ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
ระบบการตรวจ เงิน แผ่นดิน	เป็นหน่วยงานของฝ่าย บริหารขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี	เป็นหน่วยงานของรัฐ มีความเป็นอิสระและ เป็นกลางไม่ถือว่าเป็น หน่วยงานของฝ่าย บริหารหรือรัฐสภาโดย อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐสภา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมรฯ มีความชัดเจน ในแง่ของการเป็นหน่วย งานที่มีความเป็นอิสระและ เป็นกลางมากกว่า เพราะ มิใช่หน่วยงานของฝ่าย บริหารหรือของฝ่ายนิติ บัญญัติ (รัฐสภา)
คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดิน - คุณสมบัติและ จำนวน	มีจำนวน 6 คน แต่ง ตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิโดย กำหนดคุณสมบัติไว้	มีจำนวน 10 คน แต่ง ตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิโดย กำหนดคุณสมบัติไว้ 5	ร่างพระราชบัญญัติของคณะ กรรมการกฤษฎีกาบุคคลที่ จะได้รับการคัดเลือก เป็น

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
- วิธีการแต่งตั้ง	กว้าง ๆ ให้รัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกได้กลุ่มละ 2 คน ให้แต่ละกลุ่มพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กลุ่มละ 2 คน เสนอต่อนายกรัฐมนตรีแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อดังกล่าวนี้กราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้า	ประเภท ให้คณะกรรมการวิสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งเป็นผู้คัดเลือกจากผู้มีคุณสมบัติประเภทละ 2 คน วิธีการแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแยกกระทำเป็น 2 ชั้น โดยให้คณะกรรมการวิสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งเป็นองค์กรพิจารณาคัดเลือกตัวบุคคลที่มีคุณสมบัติ 5 ประเภท แยกเป็นประเภทละ 2 คน และให้รัฐสภาเป็นองค์กรพิจารณาให้ความเห็นชอบการลงมติของสมาชิกรัฐสภาให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ไม่ใช้มติของพรรคการเมือง	กรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้บุคคลของฝ่ายรัฐบาล เพราะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเลือกได้ 2 คน สภาผู้แทนราษฎรเลือกได้ 2 คน วุฒิสภาเลือกได้ 2 คน นั้น คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรก็คือกลุ่มบุคคลเดียวกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นฝ่ายบริหารนั่นเอง แต่การคัดเลือกและวิธีการแต่งตั้งตัวบุคคลมาดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามร่างของ ดร.อมรฯ จะได้คณะกรรมการที่มีความรู้ความสามารถในหลายสาขาวิชา ชีพและมีการถ่วงดุลอำนาจ เพราะองค์กรที่ทำหน้าที่คัดเลือกตัวบุคคลแตกต่างกัน หากจากองค์กรที่ให้ความเห็นชอบ ซึ่งกระทำโดยอิสระมีหลักประกันว่าจะไม่ถูกแทรกแซงโดยเงื่อนไขทางการเมืองใด ๆ

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
- วาระการดำรง ตำแหน่ง	คราวละ 6 ปี ดำรง ตำแหน่งติดต่อกันเกิน กว่า 2 วาระไม่ได้	คราวละ 6 ปี ดำรง ตำแหน่งติดต่อกันเกิน กว่า 2 วาระไม่ได้	กำหนดไว้เหมือนกัน
- การพ้นจาก ตำแหน่งก่อน วาระ	คณะรัฐมนตรีสภาผู้แทน ราษฎร หรือวุฒิสภา มีมติให้พ้นจากตำแหน่ง ได้โดยใช้คะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสองในสาม ของแต่ละสภา หรือ สองในสามของรัฐมน ตรีย์ทั้งหมด	ไม่มีข้อกำหนดให้คณะ รัฐมนตรีหรือสภาผู้แทน ราษฎรหรือวุฒิสภามีมติ ให้ออกได้	การที่ร่างพระราชบัญญัติ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา กำหนดไว้เช่นนี้ จะเป็น ช่องทางให้คณะรัฐมนตรีใช้ อำนาจแทรกแซงการปฏิบัติ งานและทำให้คณะกรรมการ การตรวจเงินแผ่นดินขาด ความเป็นอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ได้
- อำนาจหน้าที่	ส่วนใหญ่ให้มีอำนาจ หน้าที่ในการกำหนด ระเบียบหลักเกณฑ์และ ข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยว กับการปฏิบัติงานของ สำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน และให้ความ เห็นต่อคณะรัฐมนตรีใน การแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการรับจ่าย	กำหนดไว้เหมือนกัน แต่กำหนดให้มีอำนาจ หน้าที่มากกว่าบทบาท ของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินแบ่ง ได้เป็น 3 เรื่อง ใหญ่ ๆ คือ - อำนาจในการ กำหนดหลักเกณฑ์ มาตรฐานและระบบ การควบคุมภายใน	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร กำหนดอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินไว้มาก กว่าร่างของคณะกรรมการ กฤษฎีกา โดยให้กรรม การตรวจเงินแผ่นดินมี อำนาจในการวางหลัก เกณฑ์และมาตรฐานการ ตรวจสอบได้เอง โดยไม่ ต้องขอความเห็นชอบจาก

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
<p>ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>- วิธีการแต่งตั้งและการกำหนด</p>	<p>เงิน การเก็บรักษาเงิน และการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน และการปรับปรุงมาตรฐานการควบคุมภายใน ตลอดจนมาตรฐานการตรวจสอบภายในให้หน่วยรับตรวจไปปฏิบัติ</p> <p>กำหนดคุณสมบัติไว้กว้าง ๆ</p>	<p>และตรวจสอบทั้งของผู้ตรวจสอบภายในและผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน</p> <p>- อ่านเจ้าหน้าที่ในการให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารและประธานรัฐสภา</p> <p>- เป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดในการบวการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง</p> <p>กำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลไว้โดยละเอียด</p>	<p>คณะรัฐมนตรี ร่างของคณะกรรมการกฤษฎีกามีได้ให้อำนาจส่วนนี้ไว้ เพียงแต่ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับ เท่านั้น การให้อำนาจแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนนี้ ทำให้คณะกรรมการฯ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระและเป็นกลางได้เพราะให้คำแนะนำทั้งฝ่ายบริหารและรัฐสภาได้มีการสร้างระบบการถ่วงดุลอำนาจในการใช้อำนาจชี้ขาด เพื่อให้เกิดการโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้มีหลักประกันว่าผู้ถูกระทบบลิตธิจะได้รับความเป็นธรรม</p> <p>การกำหนดคุณสมบัติผู้ทรงคุณวุฒิที่จะได้รับเลือกเป็น</p>

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
<p>คุณสมบัติ</p> <p>- การคัดเลือก</p>	<p>คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดินพิจารณาคัด เลือกบุคคลตามคุณสมบัติ ที่กฎหมายกำหนด เสนอต่อคณะรัฐมนตรี และขอความเห็นชอบ จากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ</p>	<p>ชัดเจนและเป็นรูป ธรรม</p> <p>คณะกรรมการตรวจ เงินแผ่นดินเป็นผู้คัด เลือกบุคคลตามคุณสมบัติ ที่กฎหมายกำหนด และให้รัฐสภาเป็นองค์ กรพิจารณาให้ความ เห็นชอบ การลงมติ ของสมาชิกรัฐสภาให้ กระทำโดยวิธีลง คะแนนลับ</p>	<p>ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้อย่างชัดเจนและเป็น รูปธรรม ทำให้คณะกรรมการ สามารถคัดเลือกตัว บุคคลที่มีคุณภาพและลด โอกาสการถูกแทรกแซง ทางการเมือง หรือถ้ามี การแทรกแซงก็มีน้อย เพราะต้องคัดเลือกผู้ที่มี คุณสมบัติตามที่กฎหมาย กำหนด เป็นการยืนยันได้ ว่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถจริง ๆ</p> <p>ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ ต่างบัญญัติให้องค์กร คัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการออกจากองค์กรผู้ ให้ความเห็นชอบ เป็นการ ขัดอิทธิพลที่อาจมีกับองค์ กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการ แต่งตั้งให้มัน้อยที่สุด ร่าง พระราชบัญญัติของ ดร. อมร จะลดอิทธิพลดังกล่าว ได้มากกว่าเพราะการลง</p>

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
- วาระการดำรงตำแหน่ง	คราวละ 6 ปี ดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระไม่ได้ และเกษียณเมื่ออายุ 60 ปี เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วไม่ได้กำหนดให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต่อไป	คราวละ 6 ปี ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เกษียณเมื่ออายุ 60 ปี เมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วหากยังไม่เกษียณอายุให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐจนกว่าจะพ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ เว้นแต่ผู้นั้นไม่ประสงค์จะรับราชการต่อไป	มติของรัฐสภาให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ และไม่ใช้มติของพรรคเป็นเครื่องชี้นำ การดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้เพียงวาระเดียวและเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วให้ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ น่าจะเหมาะสมกว่าเพราะนอกจากจะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาบริหารต่อไปแล้ว ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งยังสามารถปฏิบัติงานให้สำนักงานโดยทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐต่อไป
- การพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีมติให้ออกเพราะมีความประพฤติ	การพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าโดยประการใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมรฯ ก็เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระของ

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
- อำนาจหน้าที่	<p>เสื่อมเสียอย่างร้ายแรงและรัฐสภาพิมีมติเห็นชอบกับมติของคณะกรรมการฯ</p> <p>มีอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมอบหมาย</p>	<p>รัฐสภาพิจะมติเห็นชอบด้วยคะแนนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของสมาชิกทั้งหมดของรัฐสภาพิที่มีอยู่ในขณะนั้น</p> <p>นอกจากอำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาแล้ว ยังกำหนดอำนาจหน้าที่อื่นไว้ค่อนข้างชัดเจน เช่น มีอำนาจจัดจ้างและกำหนดค่าจ้างของที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชน หรือกำหนดค่าตรวจสอบบัญชีค่าธรรมเนียม ค่าบริการที่ปรึกษา หรือค่าตอบแทนอื่นในการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดและยังมีหน้าที่ให้คำปรึกษาให้</p>	<p>ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในการบริหารงาน</p> <p>ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมรฯ ได้ให้ความสำคัญต่อผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการภายในสำนักงานซึ่งเป็นกลไกในการปฏิบัติงานตรวจเงินแผ่นดินให้รัฐ การจะให้สำนักงานฯ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องให้อำนาจแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้มีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ ลุล่วงตาม เป้าหมายและสามารถให้คำปรึกษาต่อประธานรัฐสภาพิและกรรมการของทั้ง 2 สภา</p>

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
<p>สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน</p> <p>- การบริหารงานบุคคล</p>	<p>ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่าคณะกรรมการข้าราชการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นประธานกรรมการ กรรมการตรวจเงินแผ่นดินและเลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ</p> <p>ให้คณะกรรมการข้าราชการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายอื่น</p>	<p>ความเห็นด้านการบัญชี การเงิน การคลัง ต่อประธานรัฐสภาหรือประธานคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา</p> <p>ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของรัฐเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการผ่านรัฐสภา การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการข้าราชการผ่านรัฐสภาในการจ่ายรัฐสภาในการจัดอัตรากำลัง การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษาหารือกับประธานคณะกรรมการตรวจเงิน</p>	<p>ได้ด้วย</p> <p>ตามร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้าราชการของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่ต้องขึ้นกับ ก.พ. โดยมีกรรมการข้าราชการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบแทน ก.พ. ทำให้ดูเหมือนว่าจะมีความอิสระด้านบุคลากร แต่หากวิเคราะห์กันอย่างจริงจังแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวยังต้องปฏิบัติตามกฎ ก.พ. ทุกอย่าง การบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้และการตีความวินิจฉัย ปัญหาต้องขึ้นกับ ก.พ. ทั้งสิ้นซึ่งต่างจาก</p>

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
<p>- งบประมาณรายจ่าย</p>	<p>ที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนแทน ก.พ. มีอำนาจเช่นเดียวกับ ก.พ. ยกเว้นการออกกฎหมาย ก.พ. และการตีความวินิจฉัยปัญหา</p> <p>มีวิธีพิเศษและมีสิทธิเข้าชี้แจงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต่อรัฐสภาได้</p>	<p>แผ่นดินของรัฐก่อน</p> <p>มีวิธีพิเศษโดยกำหนดไว้ว่าหากสำนักงานงบประมาณต้องลดหรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว สำนักงานงบประมาณจะต้องทำคำชี้แจงให้คณะกรรมการธิการทราบเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงนั้น</p>	<p>ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร ที่กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีฐานะ เป็นข้าราชการสามัญฝ่ายรัฐสภา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการขยายอัตรากำลัง</p> <p>การบัญญัติให้การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีวิธีพิเศษตามร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับ จะทำให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินวางแผนการตรวจสอบได้อย่างอิสระและต่อเนื่อง มีหลักประกันว่าจะไม่ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร</p>
<p>- อำนาจหน้าที่</p>	<p>ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ</p>	<p>เหมือนกัน แต่ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร กำหนดอำนาจ</p>	<p>การกำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ประเมินความเสียหายที่</p>

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
คณะกรรมการวินัย ทางงบประมาณและ การคลัง	ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ เรื่องนี้	หน้าที่ของสำนักงานฯ ไว้มากกว่า กล่าวคือ สำนักงานตรวจเงิน แผ่นดินมีอำนาจในการ ประเมินความเสียหาย ที่เกิดขึ้น เมื่อตรวจพบ ว่ามีผู้กระทำผิดมิชอบ จนเกิดความเสียหาย แก่ทรัพย์สินของรัฐหรือ รัฐได้รับประโยชน์น้อย กว่าที่ควรจะได้รับ แล้วรายงานให้รัฐสภา ทราบ	เกิดขึ้น น่าจะเรื่อง ที่เหมาะสมเพราะสำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินมีบุคคล ากรที่มีความรู้ความสามารถ ในการตรวจสอบ และมี หน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง ย่อมสามารถประเมินความ เสียหายที่เกิดขึ้นได้อย่าง เที่ยงตรง และเป็นกลาง กว่าหน่วยงานอื่น การรายงานให้รัฐสภา ทราบเพื่อให้รัฐสภามีส่วน ร่วมในการรับรู้และติดตาม การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ของสำนักงานตรวจเงิน แผ่นดินต่อไป การกำหนดให้มีองค์กร อิสระ มีอำนาจในการ พิจารณาโทษทางปกครอง แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระ ทำผิดกฎหมายการคลัง เป็น มาตรการป้องกันและควบคุม มิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่าฝืนกฎหมายการคลัง

เรื่อง	ร่างพระราชบัญญัติของ คณะกรรมการกฤษฎีกา	ร่างพระราชบัญญัติของ ดร.อมร จันทรมบูรณ์	ความเห็นของผู้เขียน
			<p>เพราะปัจจุบันไม่มีมาตรการบังคับหรือลงโทษผู้ฝ่าฝืนกฎหมายการคลัง ทำให้เจ้าหน้าที่ปล่อยปละละเลยขาดความระมัดระวัง ย่อมไม่เป็นผลดีต่อระบบการควบคุมทางการเงินของรัฐ อาจเกิดการทุจริตได้ง่าย</p>

ศูนย์วิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย