

21/7/9/05

บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน



นางสาว เนตรทราย

ตั้งจรศักดิ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2538

ISBN 974-631-518-8

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I16702098

STRUCTURE AND ROLE OF SUPREME AUDIT BUREAU



MISS NATHSAI TANGACHONSAK

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School

Chulalongkorn University

1995

ISBN 974-631-518-8

หัวข้อวิทยานิพนธ์ บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน
โดย นางสาวเนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ดร. นันทวัฒน์ บรรมานันท์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม อาจารย์นนทพล นิมสมบุญ



บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้
เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

[Handwritten signature]

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(รองศาสตราจารย์ ดร.สันติ ฤงสุวรรณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

[Handwritten signature]

..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์)

[Handwritten signature]

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ดร. นันทวัฒน์ บรรมานันท์)

[Handwritten signature]

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์นนทพล นิมสมบุญ)

[Handwritten signature]

..... กรรมการ
(ดร. เฉลิมชัย วสินนท์)



เนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์ : บทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน
(STRUCTURE AND ROLE OF SUPREME AUDIT BUREAU) อาจารย์ที่ปรึกษา :
ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ และอาจารย์นันทพล นิมสมบุญ 255 หน้า.
ISBN 974-631-518-8

ปัจจุบันสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทย มักถูกมองว่าไม่มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน เพราะไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐได้อย่างจริงจัง ทำให้เกิดการทุจริตทางการเงินในหลายหน่วยงานและต่อเนื่องกันหลายปีกว่าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจพบ

จากการศึกษาวิจัยโดยการค้นคว้าศึกษาเนื้อหาสาระละเอียดของกฎหมายพบว่า สาเหตุใหญ่เกิดจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีความเป็นอิสระและเป็นกลางไม่เพียงพอ และหน่วยงานของรัฐขาดระบบการควบคุมภายในที่ดี ในหลายประเทศมีบทบัญญัติของกฎหมายให้มีสถาบันตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแตกต่างกันไป แต่ไม่ว่าสถาบันตรวจเงินแผ่นดินจะมีรูปแบบใดก็ตาม ส่วนใหญ่จะมีกฎหมายบัญญัติให้สถาบันตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระและเป็นกลาง มีบทบาทในการวางหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชี การควบคุมภายใน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาวิจัยคือ รัฐบาลควรปรับปรุงบทบาทและโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีคณะบุคคลรับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐและจัดองค์การตามกฎหมายปกครอง มีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ และปรับปรุงให้มีระบบการควบคุมภายในของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย เสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะ (Accountability) ในการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินและหากทุกคนช่วยกันดูแลปกป้องผลประโยชน์ของรัฐ ยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว โดยแนวความคิดทางทฤษฎีการควบคุมการใช้จ่ายเงินโดยองค์กรใด ๆ ย่อมลดความจำเป็นลงไปเอง

ศูนย์วิทยุโทรพยากรณ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา นิติศาสตร์
สาขาวิชา นิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2537

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
- 1



C370279 : MAJOR LAW
 KEY WORD: STATE AUDIT / ROLE / STRUCTURE

NAIHSAI TANGACHONSAK : STRUCTURE AND ROLE OF SUPREME AUDIT BUREAU :
 THESIS ADVISOR : LECT. DR. NANTAWAT BORAMANAND, CO-ADVISOR : LECT.
 NONTAPHON NIMSOMBOON, 255 pp. ISBN 974-631-518-8

At present, the Office of the Auditor General (OAG.) of Thailand is viewed as an inefficient institution. Financial corruptions occurred in various departments and continued for a long time before being found out. OAG. is thus viewed as not capable of controlling and auditing strictly public spendings.

From research by law study it is found that the insufficiency of neutrality and independence of OAG. combined with the lack of good internal control system in agencies is the main cause of the problem. In many countries have laws to establish formal institutions to audit control financial administration Although structure and organization of these institutions may vary, most are supported by laws to be independent and neutral institutions, and prescribe the principles, standards, and related requirements of accounting to be observed by each executive agency.

This study proposes the government to improve structure and roles of the Supreme Audit Bureau (SAB.) A committee should be established to be responsible for SAB's audit and administration. SAB should be organized according to the administrative law and given assurance of neutrality and independence by the Constitution. Effective internal control system should be promoted in all agencies. Measures should be developed to help state officials form the sense of accountability in spending public funds. By theory, when all state officials are faithful and determined to protect state interest the necessity of rigid control measures and audit will gradually decreased.

ภาควิชา.....นิติศาสตร์
 สาขาวิชา.....นิติศาสตร์
 ปีการศึกษา.....2537

ลายมือชื่อนิติ.....
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....



กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความเมตตา กรุณา และขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านอาจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ ผู้เป็นครูของผู้เขียนโดยแท้จริง และท่านอาจารย์นันทพล นิมสมบุญ ผู้เป็นทั้งครูและผู้บังคับบัญชา ท่านทั้งสองกรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งเพื่อช่วยเหลือแก้ไขข้อผิดพลาด และให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์ ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และ ดร. เฉลิมชัย วสีนนท์ ที่ได้กรุณาสละเวลาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์จนสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี และผู้ช่วยศาสตราจารย์อมราวดี อังคสุวรรณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พูลนิจ ปิยะอนันต์ และคุณประจักษ์ พรหมวีระ ผู้อำนวยการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค สำนักงานฯ ที่ 6 จังหวัดนครสวรรค์ ที่กรุณาให้คำแนะนำและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้

ขอขอบคุณ คุณอัจฉรา อัครินทัต คุณศิริพร ทองนพ คุณศศิธร เต็มทอง คุณถนอม สุรวงศ์ชัย และคุณสุภาวดี วงศ์ถาวร ที่ช่วยแปลเอกสารและติดต่อขอเอกสารมาจากต่างประเทศ และขอขอบพระคุณความมีน้ำใจของผู้บังคับบัญชาทุกท่าน เพื่อนๆ พี่ๆ และน้องๆ ในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินทุกคนที่ไม่ได้เอ่ยนามในที่นี้ด้วยความจริงใจ ที่ให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ตลอดมา โดยเฉพาะ ส.ต.ต.หญิง สุวิภาภรณ์ ศุภประเสริฐ และคุณศิริพร เต็มทอง ที่ช่วยพิมพ์และตรวจทานวิทยานิพนธ์ให้ด้วยความเต็มใจรวดเร็วและเรียบร้อย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้หากมีข้อบกพร่องหรือไม่สมบูรณ์ประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้ และหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณค่าและเป็นประโยชน์ในการศึกษาและการสร้างสรรค์แล้ว ผู้เขียนขอมอบแด่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและบิดามารดาที่เคารพรักยิ่งของผู้เขียน

นางสาวเนตรทราย ตั้งขจรศักดิ์



สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทคัดย่อ ภาษาไทย | ง |
| บทคัดย่อ ภาษาอังกฤษ | จ |
| กิตติกรรมประกาศ | ฉ |
| บทที่ | |
| 1 บทนำ | 1 |
| ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา | 1 |
| วัตถุประสงค์ของการวิจัย | 5 |
| สมมติฐาน แนวคิด และทฤษฎีของการวิจัย | 5 |
| ขอบเขตของการวิจัย | 6 |
| วิธีดำเนินการวิจัย | 6 |
| ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ | 7 |
| 2 ความทั่วไปเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน | 8 |
| แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน | 8 |
| 1. ทฤษฎีการคลังและการงบประมาณ | 8 |
| 2. หลักความจำเป็นและประโยชน์สาธารณะ | 10 |
| 3. หลักการตรวจสอบและควบคุม | 11 |
| แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน | 12 |
| 1. ภาระการตรวจสอบ | 14 |
| 2. หลักความเป็นอิสระ | 14 |
| 3. ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร | 16 |
| 4. อำนาจของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน | 16 |
| 5. การรายงานต่อรัฐสภาและประชาชน | 17 |
| การควบคุมและการบริหารการเงินการคลัง | 18 |
| 1. การบริหารงบประมาณ | 18 |
| 2. การควบคุมการเงินของแผ่นดิน | 23 |
| 3. มาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายการคลัง | 26 |

| บทที่ | | หน้า |
|-------|---|------|
| 3 | รูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในต่างประเทศ | 31 |
| | สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย | 33 |
| | 1. ความเป็นมา | 33 |
| | 2. การจัดองค์การ | 35 |
| | 3. ความเป็นอิสระ | 39 |
| | 4. ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร | 41 |
| | 5. อำนาจและหน้าที่ | 42 |
| | 6. การรายงานผลการตรวจสอบ | 45 |
| | สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย | 46 |
| | 1. ความเป็นมา | 46 |
| | 2. การจัดองค์การ | 47 |
| | 3. ความเป็นอิสระ | 49 |
| | 4. ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร | 51 |
| | 5. อำนาจและหน้าที่ | 51 |
| | 6. การรายงานผลการตรวจสอบ | 53 |
| | สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย | 54 |
| | 1. ความเป็นมา | 54 |
| | 2. การจัดองค์การ | 55 |
| | 3. ความเป็นอิสระ | 58 |
| | 4. ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร | 60 |
| | 5. อำนาจและหน้าที่ของสถาบัน | 60 |
| | 6. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน | 64 |
| | 7. การรายงานผลการตรวจสอบ | 65 |
| | สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทย | 66 |
| | 1. ความเป็นมา | 66 |
| | 2. การจัดองค์การ | 70 |
| | 3. ความเป็นอิสระ | 73 |
| | 4. ความสัมพันธ์กับรัฐสภาและฝ่ายบริหาร | 75 |
| | 5. อำนาจและหน้าที่ | 76 |

| บทที่ | หน้า |
|---|------|
| 6. การรายงานผลการตรวจสอบ | 81 |
| 7. ศาลตรวจเงินแผ่นดินภาค | 82 |
| 8. ศาลว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง | 84 |
| สรุปผลการศึกษารูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินในต่าง ประเทศ | 85 |
| 1. มีหลักประกันความเป็นอิสระ และความเป็นกลาง | 85 |
| 2. โครงสร้างของสถาบันมีการจัดองค์กรในลักษณะการถ่วง ดุลและมีความสัมพันธ์กัน | 90 |
| 3. มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชี. | 92 |
| 4. มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินชี้ขาดทางการเงินและมีมาตรการ บังคับให้ปฏิบัติตาม | 94 |
| 5. มีมาตรการในการพิจารณาโทษทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐที่กระทำผิดวินัยทางการคลังและงบประมาณ ... | 96 |
| 4 รูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทย | 98 |
| ประวัติและความเป็นมาของการตรวจเงินแผ่นดินสมัยสมบูรณ์า ญาสิทธิราช | 98 |
| 1. การตรวจเงินแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 5 | 98 |
| 2. การตรวจเงินแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 6 | 106 |
| 3. การตรวจเงินแผ่นดินสมัยรัชกาลที่ 7 | 109 |
| การตรวจเงินแผ่นดินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งแต่ พ.ศ. 2476-2522 | 113 |
| 1. โครงสร้างที่สำคัญ | 113 |
| 2. บทบาท (อำนาจหน้าที่) ของสำนักงานคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน | 118 |
| 3. บทบาท (อำนาจหน้าที่) ของคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน | 119 |
| 4. การแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน | 119 |

| บทที่ | หน้า |
|--|------|
| การตรวจเงินแผ่นดินหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองตาม พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2522 ถึง พ.ศ.2538 | 121 |
| 1. โครงสร้างที่สำคัญ | 122 |
| 2. บทบาท (อำนาจหน้าที่) ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ความเปลี่ยนแปลงในด้านความเป็นอิสระของสถาบันตรวจ เงินแผ่นดินตั้งแต่เริ่มก่อตั้งออฟฟิศหลวงจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ.2538) | 131 |
| 5 ปัญหาและอุปสรรคบางประการภายใต้กฎหมายว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน | 136 |
| สาเหตุที่เกี่ยวกับโครงสร้างของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยตรง | 138 |
| 1. การขาดหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลาง | 138 |
| 2. การจัดองค์กรของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินไม่เป็นไปตาม หลักกฎหมายปกครอง | 143 |
| สาเหตุแวดล้อมอื่น ๆ | 146 |
| 1. ไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานการบัญชี | 146 |
| 2. ความบกพร่องของระเบียบและหลักกฎหมายเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ | 149 |
| 3. ไม่มีอำนาจชี้ขาดกรณีเกิดปัญหาเกี่ยวกับการเงินของรัฐ | 155 |
| 4. ไม่มีอำนาจหรือมาตรการใด ๆ ให้หน่วยรับตรวจต้อง ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ในกรณีตรวจสอบด้านการ ดำเนินงาน | 159 |
| 6 รูปแบบของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยที่ควรได้รับการ ปรับปรุงในอนาคต | 163 |
| ปรับปรุงโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน | 165 |
| 1. จัดองค์กรของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามหลัก กฎหมายปกครอง | 165 |

| บทที่ | หน้า |
|--|------|
| 2. วิธีการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้บริหารหัวหน้าสำนักงานและ กรรมการต้องโปร่งใส | 167 |
| 3. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐมีอำนาจจำกัดตาม กฎหมายกำหนด | 167 |
| 4. งานชี้ขาดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐจะ ต้องมีการถ่วงดุลตามหลักกฎหมายปกครอง | 168 |
| 5. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยธุรการของ คณะกรรมการฯ และเป็นกลไกของการตรวจเงินแผ่นดิน ของรัฐ | 168 |
| 6. บัญญัติให้การรับรองสถาบันตรวจเงินแผ่นดินไว้ใน รัฐธรรมนูญของประเทศ | 169 |
| 7. การจัดทำงบประมาณกำหนดไว้เป็นพิเศษ | 171 |
| ปรับปรุงระบบการควบคุมและตรวจสอบการบริหารการเงิน ของรัฐ | 171 |
| 1. มีส่วนร่วมในการกำหนดมาตรฐาน กฎหมาย และ ระเบียบ | 172 |
| 2. การรับรองบัญชีให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจรับรอง บัญชี | 174 |
| 3. การตรวจสอบสืบสวนกรณีทุจริตหรือข่าวจากสื่อมวลชน หรือหนังสือร้องเรียนให้กระทำโดยคณะบุคคล | 176 |
| 4. ให้มีองค์กรอิสระซึ่งมีอำนาจพิจารณาโทษทางปกครอง | 176 |
| 5. เพิ่มบทบาทให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบด้าน การดำเนินงานมากขึ้น | 177 |
| เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินที่ ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกากับร่าง พระราชบัญญัติร่างโดยคณะทำงานของ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ | 179 |
| 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ | 190 |

| บทที่ | หน้า |
|-----------------------|------|
| รายการอ้างอิง | 195 |
| ภาคผนวก | 208 |
| ประวัติผู้เขียน | 255 |



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย