

บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในการกำกับการคลังมหาชน

The Role of State Audit Mechanism in Regulating Public Finance

อลงกรณ์ กลิ่นหอม¹
Alongkorn Klinhom

บทคัดย่อ

บทบาทภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เกี่ยวเนื่องกับการรักษาประโยชน์ สาธารณะตามหลักการคลังมหาชน ในการกำกับการใช้จ่ายของภาครัฐในด้านต่างๆ หรือแม้กระทั่งการใช้จ่ายเงินใน การปฏิบัติภารกิจทางปกครองของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ผ่านการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ล้วนเป็นเรื่องของการคลังมหาชนทั้งสิ้น จึงมีความจำเป็น อย่างยิ่งที่ทั้งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐต่างๆ รวมไปถึงผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้อง ทำความเข้าใจและตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการคลังมหาชน ในการรักษา ประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

คำสำคัญ: กลไกการตรวจเงินแผ่นดิน, การคลังมหาชน, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจ เงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

Abstract

The mission and role of The State Audit Commission, Auditor General and The State Audit Office appeared in Organic Law on State Audit 2018 related to keeping public interest in public finance. To regulate the government expenditure in various fields or even the budget spending in administrative activities of government agencies, which are the entities of the State Audit Office, is in regard to the public finance. It is essential for every government official including those who work in the State Audit Office should be understand and realize their own roles in order to preserve the key of public finance. To keeping public interest is important.

Keywords: State Audit Mechanism, Public Finance, Organic Law on State Audit 2018

¹ผู้อำนวยการสำนัก สำนักวิชาการและให้คำปรึกษาการตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน/ซอยอารีย์สัมพันธ์ ถนนพระรามที่ 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กทม. 10400, alongkorn_k@oag.go.th.

Director of State Audit Academic and Advisory Office, State Audit Office /Soi Areesampan Rama6 rd. Samseannai Payatai Bangkok 10400, alongkorn_k@oag.go.th.

1. บทนำ

ตำรากฎหมายการคลังในโครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเรียบเรียงโดยศาสตราจารย์ ดร. อรพิน สบายรูป² จากประสบการณ์เมื่อครั้งท่านเป็นอาจารย์ผู้บรรยายทางด้านกฎหมายการคลังและภาษีอากร ที่คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้กล่าวถึงเรื่องการคลังมหาชน หรือหลักการที่เกี่ยวกับกฎหมายการคลังไว้หลายประการและด้วยเหตุที่บริบทของงานตรวจเงินแผ่นดินมีสาระสำคัญ ๆ หลายประการตามบทบาทภารกิจที่ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 เกี่ยวเนื่องกับการคลังมหาชน โดยผ่านกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในการกำกับกับการใช้จ่ายของรัฐในด้านต่าง ๆ ผ่านการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หรือ แม้แต่เงินที่นำมาใช้จ่ายในการปฏิบัติภารกิจทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องตระหนักถึงหน้าที่ความรับผิดชอบที่จะต้องดำเนินการในทุกบทบาทหน้าที่ให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อความสัมพันธ์ต่อระบบการเงินการคลังภาครัฐรวมถึงผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับการรักษาประโยชน์สาธารณะในทางการคลังมหาชน จะได้ทำความเข้าใจให้ถูกต้องตรงกันว่าบทบาทของแต่ละท่านล้วนมีความสำคัญต่อการดำรงไว้ซึ่งหลักการสำคัญของการคลังมหาชนที่ว่า รัฐและภารกิจของรัฐมีสถานะที่เป็นตัวแทนในการกระทำการเพื่อประโยชน์หรือรักษาผลประโยชน์ของเอกชนทุกรายร่วมกันภายในรัฐ ไม่ใช่เพื่อแสวงหากำไร สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้อยู่ในกรอบของกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยไม่ปล่อยให้ฝ่ายบริหารนำเงินของรัฐมาหาประโยชน์จากเอกชนภายในรัฐเสมือนว่ารัฐนั้นเป็นเอกชนรายหนึ่งที่ไม่แสวงหากำไร³ อันเป็นการไม่ตระหนักถึงหน้าที่ที่แท้จริงของรัฐ เหมือนเช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา

2. หลักการในการคลังมหาชน

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงในรายละเอียดของบทบาทของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ในเบื้องต้นควรจะได้กล่าวถึงเสียก่อนว่า หลักการในการคลังมหาชนนั้นคืออะไรที่ทั้งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ และผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องร่วมกันธำรงรักษาไว้ ในการปฏิบัติภารกิจทางปกครองของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ และในการควบคุมกำกับกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

การคลังมหาชนหรือหลักการที่เกี่ยวกับกฎหมายการคลังอธิบายได้โดยอาศัยพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ และความเป็นมาของระบบการคลังสาธารณะที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานตามประวัติศาสตร์การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์

การคลังมหาชนก่อตัวขึ้นอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมพร้อมกับพัฒนาการของระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยในชาติตะวันตก ทำให้การคลังของรัฐซึ่งแต่เดิมผูกติดอยู่กับอำนาจของผู้ปกครองโดยสิ้นเชิง หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย จึงมีการถ่ายโอนอำนาจทางการเงินการคลังมหาชนจากฝ่ายบริหารคือสถาบันกษัตริย์สู่ฝ่ายประชาชน ซึ่งก็หมายถึงรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติปัจจุบันแม้มีการขยายตัวของโครงสร้าง และระบบทางสังคมเศรษฐกิจ การเมือง ทำให้บทบาทของการคลังมหาชนพัฒนาไปมาก รัฐเข้าดำเนินการแทรกแซงในกิจกรรมต่าง ๆ ของเอกชน โดยมีส่วนในการดำเนินกิจการของอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

² กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชุดพลเอก ชนะทัฬหะ อินทามระ เป็นประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 บทความนี้ผู้เขียนได้รับแรงบันดาลใจจากท่าน ชีวิตการทำงานของท่านในตำแหน่งนี้ถือได้ว่าได้นำหลักการใน “การคลังมหาชน” ที่ท่านได้นำเสนอไว้ในตำราเล่มดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง ผู้เขียนเห็นว่าบทบาทของท่านในฐานะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีคุณูปการอย่างมากในการผลักดันให้หลักการสำคัญ ๆ เกี่ยวกับการคลังมหาชนหลายประการมีผลในทางปฏิบัติโดยผ่านงานตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน

³ อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป, กฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557, น. 53.

มีกฎหมายเกี่ยวกับการบ ประมาณ มีระบบบัญชีสาธารณะของรัฐ มีพัฒนาการเป็นรัฐสวัสดิการทำให้บทบาทของฝ่ายบริหาร มากยิ่งขึ้น แต่ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากมายสักเพียงไรก็ตาม ภารกิจที่สำคัญของรัฐก็ยังคงเป็นไปเพื่อรักษา ผลประโยชน์ร่วมกันของมหาชนภายในรัฐนั่นเอง

บทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชน ได้ถูกบัญญัติขึ้นภายใต้หลักคิดที่สำคัญคือความ พยายามที่จะรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเพิ่มอำนาจในการกำกับการณ์คลัง มหาชนให้ฝ่ายนิติบัญญัติ และขีดจำกัดหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังไว้ให้อยู่ภายใต้ กรอบของกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการคลังมหาชนไว้หลายประการ อาทิ

มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและ งบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา 140 การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้นเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง หรือ กฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และ วิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป

มาตรา 141 งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณออกไม่ทันปีงบประมาณใหม่ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่ายในปีงบประมาณ ปีก่อนนั้น ไปพลางก่อน

รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระของรัฐสภา ศาล องค์การอิสระ และองค์กร อัยการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่เห็นว่างบประมาณที่ได้รับ จัดสรรอาจไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐสภาศาลองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการจะยื่นคำขอแปรญัตติต่อ คณะกรรมาธิการโดยตรงก็ได้

มาตรา 142 ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องแสดงแหล่งที่มาและ ประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการจ่ายเงินและความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนพัฒนาต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

มาตรา 143 ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกแทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่า สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวัน นับแต่วันที่ ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบ กับร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้เห็นความในมาตรา 138 วรรคสอง มาใช้บังคับโดย อนุโลม โดยให้สภาผู้แทนราษฎรยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม มิให้นับรวมระยะเวลาที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ตามมาตรา 144 วรรคสาม ฯลฯ

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติอีกหลายประการในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ซึ่งเพิ่งจะมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2561 มีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการคลังมหาชนหลายประการได้ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อาทิ

มาตรา 6 รัฐต้องดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำงบประมาณ การจัดหารายได้ การใช้จ่าย การบริหาร การเงิน การคลัง และการก่อหนี้ อย่างมีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้ ทั้งนี้ ตามหลักการรักษาเสถียรภาพและการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และหลักความเป็นธรรมในสังคม และต้องรักษาวินัยการเงินการคลังตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด

มาตรา 19 การเสนอกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ โดยต้องแสดงแหล่งที่มาและประมาณการรายได้ ผลสัมฤทธิ์หรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการจ่ายเงิน และความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาต่าง ๆ ด้วย

มาตรา 27 การดำเนินกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต้องงบประมาณ หรือภาระทางการคลังในอนาคตตามที่คณะกรรมการกำหนด ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ การดำเนินการนั้นจัดทำแผนบริหารจัดการกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการ ประมาณการรายจ่าย แหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการและประโยชน์ที่จะได้รับ โดยต้องเสนอพร้อมกับการขออนุมัติ กิจกรรม มาตรการ หรือโครงการต่อคณะรัฐมนตรีและในกรณีที่มีการดำเนินการก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ ให้จัดทำประมาณการการสูญเสียรายได้และประโยชน์ที่จะได้รับ เสนอในการขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

ในการพิจารณาอนุมัติกิจกรรม มาตรการ หรือโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาความจำเป็นเร่งด่วน ประโยชน์ที่ได้รับ และภาระทางการคลังหรือการสูญเสียรายได้ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย

ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบกิจกรรมมาตรการ หรือโครงการ จัดทำรายงานเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับการสูญเสียรายได้ที่เกิดขึ้นจริงกับประมาณการที่ได้จัดทำตามวรรคหนึ่ง เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นประจำทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าการดำเนินการดังกล่าวจะแล้วเสร็จ

มาตรา 49 การก่อหนี้และการบริหารหนี้สาธารณะและหนี้ของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศและของหน่วยงานของรัฐ โดยต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และคำนึงถึงความคุ้มค่า ความสามารถในการชำระหนี้ การกระจายภาระการชำระหนี้ เสถียรภาพและความยั่งยืนทางการเงินการคลัง ตลอดจนความน่าเชื่อถือของประเทศและของหน่วยงานของรัฐผู้กู้ ฯลฯ

ในทางทฤษฎี หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังอันเป็นหลักการสำคัญในการตรากฎหมายด้านการงบประมาณจำแนกได้เป็น 10 ประการ⁴ คือ

1. หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ (Authoritativeness)
2. หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ (Annual basis)
3. หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ (Unity)
4. หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป (Universality)
5. หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะ เจาะจง (Specificity)
6. หลักดุลยภาพของงบประมาณ (Balance)
7. หลักการตรวจสอบได้ (Accountability)
8. หลักความโปร่งใส (Transparency)
9. หลักเสถียรภาพ (Stability or Predictability) และ
10. หลักประสิทธิภาพ (Performance or efficiency, economy and effectiveness)

⁴เรื่องเดียวกัน, น. 135 - 202.

2.1 หลักความยินยอม หรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ

หลักความยินยอมถือว่ามีค่ามากที่สุดที่สุดในบรรดาหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังทั้ง 10 ประการ โดยหลักการนี้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อให้มีความสำคัญกับฉันทานุมัติโดยตัวแทนของประชาชนในงบประมาณของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารต้องชี้แจงหรือขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนเข้ามาช่วยดูแลควบคุมการบริหารการคลังของประเทศ

2.2 หลักระยะเวลาหนึ่งปีของงบประมาณ

เป็นหลักการคลังมหาชนที่ยึดถือกันมาตั้งแต่เริ่มแรกของการพัฒนาการทางการคลังมหาชนในโลกตะวันตก เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินหรือรายจ่ายสาธารณะตามอำเภอใจ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา จนกระทั่งเมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลักนี้ก็ได้รับการรับรองไว้เป็นหลักการทั่วไปทางการคลัง

2.3 หลักความเป็นเอกภาพของงบประมาณ

เอกสารงบประมาณต้องมีความเป็นเอกภาพ และมีความจำเป็นต้องแสดงรายละเอียดอย่างถี่ถ้วนว่าเงินของชาติที่มีจำนวนมากมายนั้นจะถูกนำไปใช้เป็นรายจ่ายสาธารณะในกิจการใด อย่างไร เป็นจำนวนเท่าใด อีกทั้งยังต้องมีการประมาณการรายได้ไว้ด้วยว่าจะมีรายได้มาจากแหล่งใด เป็นจำนวนเท่าใด โดยบันทึกอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบอยู่ในเอกสารงบประมาณ

2.4 หลักงบประมาณรายได้ต้องมีลักษณะทั่วไป

กล่าวคือรายได้ไม่มีความผูกพันกับรายจ่ายของหน่วยงาน รายได้ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐไม่ว่ามีที่มาจากทางใด จะต้องไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดเป็นเจ้าขององค์กรที่มีหน้าที่จัดเก็บรายได้ของรัฐจะต้องนำเงินรายได้ทั้งหมดส่งให้กับคลังกลางของรัฐโดยไม่สามารถนำรายได้นั้นไปหักด้วยรายจ่ายขององค์กรจัดเก็บรายได้

2.5 หลักงบประมาณรายจ่ายต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจง

รายจ่ายส่วนใดก็ตามที่ได้รับอนุมัติจากสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชนตามระบอบเสรีประชาธิปไตยแล้ว ย่อมมีผลผูกพันให้หน่วยงานที่ได้รับงบประมาณต้องใช้จ่ายไปเพื่อการนั้น ตามเหตุผลที่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้างในคราวประชุมพิจารณาเพื่ออนุมัติงบประมาณจากสภา

2.6 หลักดุลยภาพของงบประมาณ

หมายความว่างบประมาณของรัฐควรจะต้องสมดุลมีรายจ่ายสาธารณะไม่มากไปกว่ารายได้สาธารณะ ในประเทศไทย มีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2543) มาตรา 9 บัญญัติรับรองไว้ว่า ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้า ประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

2.7 หลักการตรวจสอบได้

แบ่งการตรวจสอบออกเป็นสองช่วงคือ การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติในช่วงก่อนการใช้งบประมาณ และการตรวจสอบภายหลังการนำงบประมาณไปใช้ นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบในบริบทของการตรวจสอบภายในของฝ่ายบริหาร และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ซึ่งในประเทศไทยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะเป็นองค์กรภายนอกที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร

2.8 หลักความโปร่งใส

เชื่อมโยงกับหลักการตรวจสอบได้ รัฐต้องมีความโปร่งใสในการดำเนินกิจการทางพาณิชย์ของรัฐ รวมถึงสถานะของหน่วยงานอื่นในกำกับของรัฐทั้งที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายและมิได้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายรวมทั้งความโปร่งใสเกี่ยวกับเงินอุดหนุนทั้งที่เปิดเผยและไม่เปิดเผย รวมถึงภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยต้องรายงานข้อมูลด้านงบประมาณดังกล่าวต่อฝ่ายนิติบัญญัติ

2.9 หลักเสถียรภาพ

หลักการนี้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยดังกล่าวมาแล้ว ในมาตรา 62 ที่บัญญัติไว้ว่า

รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อหน่วยงานของรัฐมีการรักษาวินัยการเงินการคลังและดำเนินนโยบายด้านการคลังตามกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ในเรื่องต่าง ๆ แล้ว ย่อมจะส่งผลให้สถานะการเงินการคลังของประเทศมีเสถียรภาพ มั่นคงและยั่งยืน นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 80 วรรคสอง ยังมีบทบัญญัติเพื่อเป็นการป้องปรามให้หน่วยงานของรัฐรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย โดยได้บัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ การสั่งลงโทษทางปกครองให้เป็นไป ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

2.10 หลักประสิทธิภาพ

การบริหารการคลังถือเป็นภารกิจที่สำคัญประการหนึ่งของภาครัฐ เพื่อให้การบริหารการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานภาครัฐต้องมีการบริหารการคลังที่ดี ทั้งในเรื่องการกำหนดตัวผู้บริหาร การจัดการเกี่ยวกับนโยบายและการวางแผนงาน การจัดการงานบุคคล การจัดการเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีสารสนเทศ และเพื่อที่จะทราบว่าหน่วยงานของรัฐมีการบริหารการคลังอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ก็จำเป็นต้องมีการตรวจสอบและการประเมินการจัดการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการคลังในเรื่องนั้น ๆ สำหรับประเทศไทยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 มาตรา 4 ได้บัญญัติให้ การตรวจเงินแผ่นดินหมายรวมถึง การตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพหรือไม่ และมาตรา 77 ได้กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคลังมหาชนของฝ่ายบริหารได้อย่างใกล้ชิด

กล่าวโดยสรุป อำนาจสูงสุดของฝ่ายนิติบัญญัติในด้านการงบประมาณถือเป็นประเด็นสำคัญของหลักความยินยอมหรืออำนาจในการอนุมัติงบประมาณ มีการจำกัดเวลาในการปฏิบัติการของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการงบประมาณไว้ทั้งหมดหนึ่งปี เอกสารงบประมาณต้องมีความเป็นเอกภาพ ต้องแสดงรายละเอียดอย่างถี่ถ้วนว่ารายจ่ายถูกนำไปใช้ในกิจการใด เป็นจำนวนเท่าใด และจะถูกนำไปใช้อย่างไร มีการประมาณการรายได้ว่ามาจากแหล่งใด เป็นจำนวนเท่าใด วิธีการ แผนหรือนโยบายการจัดหารายรับสาธารณะของฝ่ายบริหารต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป วิธีการ แผนหรือนโยบายเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะของฝ่ายบริหารต้องมีลักษณะเฉพาะเจาะจงเงินที่ใช้เป็นรายจ่ายสาธารณะเมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินรายรับสาธารณะควรมีลักษณะสมดุล การบริหารจัดการงบประมาณของฝ่ายบริหารต้องตรวจสอบได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยตรวจสอบภายใน และองค์กรตรวจสอบภายนอก การดำเนินการด้านงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องมีการเปิดเผยข้อมูลด้านการงบประมาณ ต่อสาธารณชน ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเงินและไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน ต้องมีการรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

หลักการสำคัญทั้ง 10 ประการดังได้กล่าวมานี้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังอันเป็นหลักการสำคัญในการตรากฎหมายด้านการงบประมาณ อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังที่เกี่ยวกับการคลังมหาชนดังกล่าวก็มีได้เกี่ยวข้องแต่เฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายด้านการงบประมาณแต่เพียงเท่านั้น หากแต่ยังมีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในเรื่องอื่น ๆ ด้วย อาทิในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และเกี่ยวข้องกับบทบาทและภารกิจตามหน้าที่และอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ดังได้กล่าวไปข้างแล้วบางประการ รายละเอียดจะได้กล่าวต่อไป

3. บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

ในหัวข้อที่แล้วเราได้ทราบถึงหลักการสำคัญของการคลังมหาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการงบประมาณแล้วว่า มีอะไรบ้าง ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงบทบาทและภารกิจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2561 ในภาพรวมเสียก่อน จากนั้นจึงจะไปทำความเข้าใจร่วมกัน ว่าบทบาทและภารกิจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวเนื่องกับหลักการคลังมหาชนดังกล่าวอย่างไรในหัวข้อต่อไป

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติหลักการสำคัญใหม่ ในการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ในหมวด 1 บททั่วไป (ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินพ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการบัญญัติหมวดทั่วไปไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เช่นเดียวกับ ที่ได้มีการบัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัตินี้)⁵ หมวด 2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหมวด 3 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 4 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 5 กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 6 หน้าที่และอำนาจ ในการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 7 วินัยการเงินการคลัง (หมวดนี้มีความเกี่ยวเนื่องกับพระราชบัญญัติ วินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และเกี่ยวข้องอย่างมากกับการคลังมหาชน เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 62 ดังได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา รายละเอียด จะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป) หมวด 8 บทกำหนดโทษ และมีบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้เป็นส่วนตัวสุดท้าย เพื่อเชื่อมโยงไปถึงภารกิจด้านการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติเกาที่อยู่ระหว่างการดำเนินการให้ถือว่าใช้บังคับ ได้ต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดขอบเขต การตรวจเงินแผ่นดินไว้ให้สอดคล้องกับมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินสากลที่เกี่ยวข้อง กำหนดให้มีการประสานความ ร่วมมือกันกับองค์กรอิสระอื่นและกำหนดแนวทางการทำงานไม่ให้ซ้ำซ้อนกัน กำหนดกรอบการวางนโยบายและมาตรฐาน เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินกรอบหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกรณีผลการ ตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง และกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงิน การคลังของรัฐ⁶ โดยกฎหมายได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ในมาตรา 10⁷ และกำหนดหลักการตรวจเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา 11 ดังนี้

มาตรา 10 การตรวจเงินแผ่นดินต้องกระทำด้วยความสุจริต รอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจาก อคติ และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

การตรวจสอบต้องคำนึงถึงการดำเนินการตามหน้าที่ของรัฐ นโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติรวมถึง ความคุ้มค่า ความสงบเรียบร้อย ความไว้วางใจของสาธารณชน การดำเนินงานโดยสุจริต ผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ ในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ และการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ

มาตรา 11 ในการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และ ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้ชี้แจงแสดงเหตุผลและแสดงพยานหลักฐานของตน

แม้จะมีบทบัญญัติเพียงสองมาตรา แต่จะเห็นได้ว่าผู้ร่างกฎหมายต้องการวางหลักการสำคัญในการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ใช้ร่วมกันกับบทบัญญัติในหมวดหลัง ๆ ทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่าทั้งในส่วนบทบาทภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญทั้งสองมาตราดังกล่าว นั่นคือ ต้องกระทำด้วยความสุจริตรอบคอบ โปร่งใส เที่ยงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้ง ต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้ชี้แจงแสดงเหตุผลในหัวข้อนี้นี้เราจะได้ทำความรู้จักกับคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้มากขึ้นเพื่อประกอบการทำความเข้าใจการทำงานของ กลไกทั้งสามนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชน

⁵ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, น. ภาคผนวก ก (5). และภาคผนวก ข

⁶ เรื่องเดียวกัน, น. ภาคผนวก ข (37) – (40)

⁷ เรื่องเดียวกัน, น. ภาคผนวก ข (37)

3.1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินกฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายในการเงิน การคลังและด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี โดยต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ซึ่งคณะกรรมการสรรหาจะต้องคัดสรรให้ได้บุคคลซึ่งมีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม รวมตลอดทั้งมีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ โดยผู้ได้รับการสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งกรรมการต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และให้ผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาแล้วเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

กรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาและการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม โดยมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญคือ

- (1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินตามหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- (4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำกับหน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
- (5) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- (6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่นเช่นในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 35 วรรคห้า บัญญัติไว้ว่า การให้เงินหรือทรัพย์สินอื่นเพื่ออุดหนุนกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินให้สื่อมวลชนไม่ว่าเพื่อประโยชน์ในการโฆษณาหรือประชาสัมพันธ์ หรือเพื่อการอื่นใดในทำนองเดียวกันต้องเปิดเผยรายละเอียดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทราบตามระยะเวลาที่กำหนดและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย

3.2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สรรหาบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยคัดเลือกให้ได้บุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบสูง มีความกล้าหาญและความซื่อสัตย์สุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ และมีพฤติกรรมทางจริยธรรมเป็นตัวอย่างที่ดีของสังคม รวมตลอดทั้งมีทัศนคติที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จ เสนอชื่อต่อประธานรัฐสภา โดยผู้ได้รับการเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่เต็มเวลาและการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของผู้ว่าการต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ และปฏิบัติตนให้ถูกต้องตามมาตรฐานทางจริยธรรม มีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญคือ

- (1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

- (2) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ
- (3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และตรวจสอบผลสัมฤทธิ์ตาม (2)
- (4) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตาม (3)

3.3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจสำคัญคือ

(1) รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินบรรลุภารกิจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น

(2) อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) ดำเนินการเพื่อให้หน่วยรับตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ

อนึ่ง หลักการสำคัญซึ่งเป็นบททั่วไปในหมวด 1 ดังกล่าวมาแล้ว ได้มีการเน้นย้ำถึงหลักการดังกล่าวซ้ำอีกครั้งหนึ่งในหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง มาตรา 85 วรรคหนึ่ง ดังนี้

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ซึ่งสอดคล้องกับถ้อยคำในบทบัญญัติมาตรา 11 ที่กำหนดให้ในการตรวจสอบต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจได้ชี้แจงแสดงเหตุผลและแสดงพยานหลักฐานของตน เพียงแต่เมื่อกล่าวถึงในบทบาทของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะหัวหน้าส่วนราชการก็ต้องฟังคำชี้แจงของส่วนราชการอื่นที่อยู่ในฐานะหน่วยรับตรวจด้วยเช่นกัน

ในหมวดอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หลักการสำคัญใหม่ในการตรวจเงินแผ่นดินตามหมวด 1 บททั่วไป แม้จะครอบคลุมไปถึง แต่ก็มิได้เกี่ยวเนื่องโดยตรงเหมือนหมวดที่ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและวินัยการเงินการคลัง

ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นภาพรวมของกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินทั้งฉบับพอให้เห็นเป็นกรอบไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้เห็นภาพรวมว่ากลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 3 กลไก ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีลักษณะการขับเคลื่อนกลไกเชื่อมโยงระหว่างกันอย่างไร โดยสรุปก็คือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 รวมทั้งกำกับการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ในขณะเดียวกันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็ต้องระมัดระวังมิให้นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่กำหนดไปกระทบต่อความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ขณะที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนอกจากทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะได้รับมอบหมายหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินด้วยผู้สนใจศึกษาเพิ่มเติมอาจศึกษาได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

4. บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการคลังมหาชน

ในหัวข้อนี้จะเป็นการกล่าวเฉพาะเจาะจงถึงบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องของการคลังมหาชน ที่จะได้ทำความเข้าใจร่วมกันว่ามีกลไกทางกฎหมาย

เกี่ยวข้องกันอย่างไรบ้าง

ในส่วนที่เกี่ยวกับการคลังมหาชน กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดให้มีกลไกสำคัญเข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวข้อง 3 กลไก ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งสามกลไกนี้จะเป็นผู้รับผิดชอบอย่างสำคัญในการผลักดันการตรวจเงินแผ่นดินไปในบริบทของการคลังมหาชน ซึ่งในหัวข้อที่ผ่านมาเราได้ทำความรู้จักกับกลไกทั้งสามประการนี้มาบ้างแล้ว ในหัวข้อนี้เราจะได้เห็นภาพการทำงานของทั้งสามกลไกที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการคลังมหาชนว่ามีลักษณะการทำงานเป็นอย่างไร

เมื่อพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังมหาชนดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น บทบาทตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของกลไกทั้งสาม จะเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับหลักเสถียรภาพและหลักประสิทธิภาพ ขณะที่หลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังส่วนที่เหลือ อีก 8 ประการ จะเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับกลไกฝ่ายรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ซึ่งจะไม่กล่าวถึงในรายละเอียดในที่นี้ อย่างไรก็ตามด้วยเหตุผลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ⁸ ที่กำหนดบทบาทหน้าที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร สถาบันการตรวจสอบในบางประเทศจึงถูกกำหนดบทบาทให้มีสถานะเป็นองค์กรที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระอย่างเช่นที่กำหนดบทบาทไว้ในรูปแบบของการจัดหมวดหมู่องค์กรภายในประเทศไทย

4.1 บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวกับหลักเสถียรภาพ

หลักเสถียรภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทบาทของภาครัฐไว้ว่ารัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน เกี่ยวข้องกับบทบาทภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องกำกับการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และบทบาทภารกิจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการให้คำปรึกษา แนะนำหรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินกับหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ทั้งยังเกี่ยวข้องกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ และเกี่ยวข้องกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่อยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่จะต้องดำเนินบทบาททั้งปวงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐตามหน้าที่และอำนาจของทั้งสามกลไกดังกล่าว ในส่วนนี้เราจะได้ทำความเข้าว่ากลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 3 กลไก ทำงานอย่างไร

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ในบทบัญญัติ หมวด 6 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของผู้ว่าการและในหมวด 7 วินัยการเงินการคลัง ในมาตรา 85 มาตรา 95 และมาตรา 96 โดยกำหนดเป็นมาตรการป้องปรามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการคลังมหาชนปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายอันอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศไว้ ดังนี้

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก

ถ้าในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้หน่วยรับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี

⁸ หลักการสำคัญเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจปรากฏในหนังสือชื่อ *De l'esprit des lois* (ว่าด้วยวิญญาณแห่งกฎหมาย) โดยมองเตสกิเยอเห็นว่าประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษยชาตินั้นได้ให้บทเรียนเราว่า ใครก็ตามที่มีอำนาจเด็ดขาด คนผู้นั้นมักจะใช้อำนาจอย่างเกินเลย และมุ่งมาในอำนาจเด็ดขาดนั้นเสมอ อ้างอิงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555, น. 150.

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ หากข้อบกพร่องที่ตรวจพบไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแลมิให้เกิดข้อบกพร่องอีกก็ได้

ถ้าในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่ข้อบกพร่องที่ตรวจพบมีลักษณะเป็นการทุจริต ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ถ้าในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ในกรณีที่ข้อบกพร่องมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือมีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจต่อไป หรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อดำเนินการแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ในกรณีที่ผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งภายในระยะเวลาอันสมควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดก็ได้หากผู้รับตรวจไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อรัฐหรือหน่วยรับตรวจภายในระยะเวลาที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจนั้นก็ได้ โดยผลที่เกิดจากมาตรการการเชิงลงโทษมีบัญญัติไว้ใน มาตรา 98 ดังนี้

โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) คำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน
- (3) ปรับทางปกครอง

ในการลงโทษปรับทางปกครอง จะลงโทษปรับเป็นเงินเกินเงินเดือนสิบสองเดือนของผู้ถูกลงโทษมิได้

อาจกล่าวได้ว่าในบริบทของกฎหมายตรวจเงินแผ่นดินไทย ได้มีการวางระบบในการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของรัฐ ตามหลักการคลังมหาชน โดยกำหนดให้หน่วยรับตรวจหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐมีหน้าที่ดูแลควบคุมเจ้าหน้าที่ของตนเองให้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่ในกรอบของกฎหมายวินัยการเงินการคลังที่กำหนดและหากมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ ผู้รับตรวจหรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ก็มีหน้าที่ดูแลจัดการกับเจ้าหน้าที่ของตนตามสมควร หากปรากฏข้อเท็จจริง จากการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือในส่วนที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไปตรวจสอบแล้วพบว่าผู้รับตรวจหรือหัวหน้าหน่วยงานใดไม่ได้ดำเนินการให้เกิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้มีการพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางปกครองแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ได้

นอกจากกฎหมายตรวจเงินแผ่นดินจะกำหนด “มาตรการเชิงลงโทษ” โดยให้กลไกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางปกครองดังกล่าวมาแล้ว ยังได้กำหนด “มาตรการเชิงให้คุณ” โดยกำหนดให้กลไกคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 27 (4) อีกด้วยซึ่งหมายความว่าหากฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐเกิดความไม่มั่นใจว่าการดำเนินงานของตนชอบตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ ก่อนที่จะมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐเกิดขึ้น ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐย่อมสามารถขอคำแนะนำเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่อาจจะเกิดขึ้นมายังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่อาจก่อให้เกิด

ความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง กฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินยังได้กำหนดไว้ให้มีกลไกพิเศษ นอกเหนือจากกลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้งสามกลไกอีกด้วย โดยเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ดังนี้

ในกรณีที่ผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพบว่าการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบนั้นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา และในกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจัดให้มีการประชุมร่วมกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อปรึกษาหารือร่วมกัน

และในกรณีที่ประชุมคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่ลงคะแนน ให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประธานกรรมการการเลือกตั้ง และประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่วมกันลงนามในหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

4.2 บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินที่เกี่ยวข้องหลักประสิทธิภาพ

หลักประสิทธิภาพสอดคล้องกับบทบาทภารกิจในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่จะต้องตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากการตรวจเงินแผ่นดินหมายรวมถึงการตรวจว่า การใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจหรือการใช้ประโยชน์ของหน่วยรับตรวจนั้น ๆ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพหรือไม่ และอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายหลักประสิทธิภาพจึงเกี่ยวข้องกับกลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้งสามกลไกในบริบทนี้

การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีวัตถุประสงค์การตรวจสอบมุ่งไปที่การเสนอผลการตรวจสอบว่าการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจมีผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพตามที่หน่วยรับตรวจนั้น ๆ กำหนดไว้หรือไม่

ในส่วนนี้เราจะได้ทำความเข้าใจว่ากลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้ง 3 กลไก คือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทำงานอย่างไร

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 2 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หมวด 6 หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบของผู้ว่าการ มาตรา 89 โดยหลักในการตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ กฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องตรวจสอบเมื่อการดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้กรณีหากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าการปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นได้ชัดเจนว่จะไม่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์หรือขาดประสิทธิภาพ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยรับตรวจทราบก่อนหรือในระหว่างดำเนินการเรื่องนั้น ๆ ก็ได้ แต่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องแนะนำวิธีดำเนินการที่ถูกต้องให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติด้วย

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเห็นว่าการดำเนินการที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแนะนำนั้นไม่อาจหรือไม่สมควรดำเนินการโดยมีเหตุผลอันสมควร ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หน่วยรับตรวจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจะร่วมกันหารือเพื่อหาข้อยุติโดยเร็วเพื่อมิให้เกิดความเสียหายขึ้น และเมื่อได้ข้อยุติประการใดแล้ว ให้หน่วยรับตรวจดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น

นอกจากนี้ ในมาตรา 90 วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและแสดงความเห็นว่าเป็นไปโดยประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์และมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนดไว้หรือไม่และให้จัดทำข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยรับตรวจในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยรับตรวจ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบทบาทในการกำกับกับการตรวจเงินแผ่นดินตามหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 27 (3) ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งย่อมรวมถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนนี้ด้วย

5. สรุปผลและข้อเสนอแนะ

จากเนื้อหาในหัวข้อข้างต้นที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดเราจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้วางกลไกสำคัญ ๆ ไว้มากมายพอสมควร ทั้งในส่วนบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดิม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชนหรือหลักการที่เกี่ยวกับกฎหมายการคลัง โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องเข้าไปมีบทบาทในการขับเคลื่อนร่วมกับกลไกอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและเกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักเสถียรภาพทางการเงินการคลังและหลักประสิทธิภาพ ที่เป็นหลักสำคัญสองประการในเรื่องการคลังมหาชน ดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ประสงค์จะให้เกิดผลในเชิงป้องกันปรามให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในฝ่ายบริหารอยู่ในกรอบของวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนด ขณะเดียวกันก็มีมาตรการเชิงลงโทษกำหนดไว้เกี่ยวกับโทษทางปกครองหากมีการฝ่าฝืนไม่กระทำตามกรอบของวินัยการเงินการคลังของรัฐที่กฎหมายกำหนด

และสืบเนื่องจากการขับเคลื่อนของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนดมีผลกระทบกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชน ซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินในด้านต่าง ๆ รวมถึงการใช้จ่ายเงินในการปฏิบัติการทางปกครองของหน่วยงาน จึงเป็นเรื่องสำคัญที่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐควรจะได้ทำความเข้าใจความเข้าใจในเบื้องต้นว่ากฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินได้วางบทบาทในการขับเคลื่อนกลไกต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้อย่างไร เพื่อที่จะได้ทราบว่าหน่วยงานของตนจะต้องดำเนินการอย่างไรให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดในเรื่องที่เกี่ยวกับการคลังมหาชน เมื่อได้ทำความเข้าใจได้ถูกต้องตรงกันตามกลไกที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐทุกองค์กรก็จะเป็นฟันเฟืองสำคัญที่จะช่วยกันรักษาไว้ซึ่งวินัยการเงินการคลังของรัฐสมดังเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้ในหลักกฎหมาย ทั้งในส่วนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และในส่วนที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้อย่างสมบูรณ์

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561.

หนังสือ

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2557). *กฎหมายการคลัง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 พร้อมทั้งสรุปสาระสำคัญ ประวัติ ความเป็นมา กระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ*. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาพฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ.

Translated Thai References

Phonsuwan Sabyeroop, Orapin. (2014). *Public finance law*. 3rd edition. Bangkok : Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)

Worajet Pakeerat. (2012). *Teachings on State and Public law*. (2012). 1st edition. Bangkok : Faculty of Law, Thammasat University. (in Thai)

Law Office. Secretary General of the Senate. (2018). *Organic law on State Audit 2018*. Bangkok : Printing Office, Secretary General of the Senate. (in Thai)