

พลวัตการตรวจเงินแผ่นดินในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ

State Audit's Dynamics in Maintaining the State's Financial and Fiscal Discipline

อลงกรณ์ กลิ่นหอม¹

Alongkorn Klinhom

(Received: January 5, 2024, Revised: March 25, 2024, Accepted: April 24, 2024)

บทคัดย่อ

บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินมีลักษณะเป็นพลวัตเปลี่ยนแปลงไปตามการพัฒนาประเทศและระบอบการปกครองของไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินที่มีมาแต่เดิม ปัจจุบันการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ และทำให้กลไกตรวจเงินแผ่นดินได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีความเกี่ยวเนื่องกับการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐมากขึ้นกว่าเดิม อาทิ กฎหมายมีบทบัญญัติกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจส่งลงโทษกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการดำเนินบทบาทที่สำคัญดังกล่าว จึงสมควรอย่างยิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องทำความเข้าใจถึงบทบาทอันสำคัญนี้ให้ถูกต้องตรงกัน

คำสำคัญ: กลไกการตรวจเงินแผ่นดิน, วินัยการเงินการคลัง, การรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐ

Abstract

The provisions of the State Audit Act are dynamic and vary with the development of the country and the Thai regime. The Organic Law on State Audit 2018 has provisions that are different from the existing law on the State Audit. At present, the State Audit serves as an important mechanism for maintaining the state's financial and fiscal discipline and making the State Audit mechanism, including the State Audit Commission, Auditor General and the State Audit Office, is more involved in maintaining the state's financial and fiscal disciplines

¹ ผู้อำนวยการสำนัก, สำนักวิชาการและให้คำปรึกษาการตรวจเงินแผ่นดิน, สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ขออารีภัยสัมพันธ
ถนนพระรามที่ 6 แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400, alongkorn_k@oag.go.th

Director of State Audit Academic and Advisory Office, State Audit Office Soi Areesampan Rama 6 Rd. Phayatai
Bangkok 10400, alongkorn_k@oag.go.th

than ever before. For example, the law has provisions stipulating that the Auditor General has duties and powers to audit the state audit in accordance with the discipline of state fiscal finance law. The State Audit Commission has the duty and authority to order punishment in cases of violations of the discipline of state fiscal finance law and designate the State Audit Office to act as the administrative unit of the Auditor General and the State Audit Commission in carrying out such important roles. Therefore, it is very appropriate for those working in the State Audit Office to understand this important role correctly.

Keywords: The State Audit Mechanism, Financial and Fiscal Discipline, Maintaining the State's Financial and Fiscal Discipline

1. บทนำ

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ในปี พ.ศ. 2475 การตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในกลไกที่ถูกปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับการปกครองบ้านเมืองในสมัยนั้นด้วย โดยคณะกรรมการราษฎรเห็นว่า “กรมตรวจเงินแผ่นดินซึ่งสมัยนั้นสังกัดอยู่ในกรมบัญชีกลาง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ การตรวจตราตลอดจนการแสดงความเห็นสำหรับผลแห่งการตรวจย่อมไม่เป็นไปโดยอิสระ สมควรจะโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินมาขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร” พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีประกาศโอนกรมตรวจเงินแผ่นดินไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2475² ครั้นในปี พ.ศ. 2476 รัฐบาลเห็นสมควรให้การตรวจตราทรัพย์สินสมบัติของแผ่นดินให้เป็นที่น่าเชื่อถือและเป็นที่เชื่อถือแก่ประชาราษฎร์มากขึ้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ขึ้น โดยจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้น มีประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด เทียบเท่าอธิบดี และมีตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเทียบเท่ารองอธิบดี³ ต่อมาพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ได้ถูกยกเลิกไปโดยการประกาศใช้ของพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ผลของพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้ทำให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเปลี่ยนชื่อมาเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเปลี่ยนชื่อมาเป็นผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน⁴ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. 2542 หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 กำหนดให้

² สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 72 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530), น. 38.

³ สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, เรื่องเดียวกัน, น. 39.

⁴ สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, เรื่องเดียวกัน, น. 41.

กลไกตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และต่อมาภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้เกิดขึ้นอีก โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 กำหนดให้กลไกการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีรูปแบบและภารกิจเช่นในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีลักษณะเป็นพลวัต มีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการปกครองในประเทศไทยในทุกยุคทุกสมัย

ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีภารกิจเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก⁵ และทำให้กลไกตรวจเงินแผ่นดินเริ่มเข้าไปมีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐมากขึ้น รายละเอียดจะได้กล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

2. การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐกับการตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจเงินแผ่นดินเริ่มเข้าไปเกี่ยวข้องกับการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลใช้บังคับ ก่อนหน้านั้นการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่มี ความเกี่ยวข้องกับเรื่องของวินัยการเงินการคลังของรัฐมากนัก โดยจะเห็นได้จากในพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติใดเลยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยการเงินการคลังของรัฐ และในเหตุผลการประกาศใช้ท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ระบุเหตุผลไว้แต่เพียงว่า โดยที่เห็นเป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสียใหม่ เพื่อให้การตรวจสอบการรับจ่าย เก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

เมื่อประเทศมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น หลักการทางวิชาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชนได้ถูกนำมาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายภายใต้หลักคิดที่สำคัญคือความพยายามที่จะรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาทิ กฎหมายเพิ่มบทบาทภารกิจให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะหน่วยตรวจสอบภายนอก โดยบัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินหมายรวมถึง ตรวจว่า การใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่⁶ ซึ่งเป็นการสนับสนุน “หลักประสิทธิภาพ” อันเป็นหนึ่งในหลักกฎหมายทั่วไปทางการคลังด้านการงบประมาณ⁷ เพื่อสะท้อนผลการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในรูปแบบบริการสาธารณะด้านการตรวจเงินแผ่นดินให้แก่หน่วยงานของรัฐ ว่าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ นอกจากนี้ยังมี

⁵ ดูเพิ่มเติมใน อลงกรณ์ กลิ่นหอม, การตรวจเงินแผ่นดินของไทยในทศวรรษหน้า, *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช*, 33 (2) (2565), น. 16.

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

⁷ ดูเพิ่มเติมใน อลงกรณ์ กลิ่นหอม, บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในการกำกับการคลังมหาชน, *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์*, 1 (1) (2561), น. 33-37.

การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐปรากฏขึ้นครั้งแรกภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรชี้ขาดสูงสุดของฝ่ายปกครอง ในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังที่จะพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด⁸ การพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินในห้วงเวลานั้น นอกจากฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีกระบวนการตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งผลการตรวจสอบเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไว้ด้วย⁹ โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนนำรายงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาใช้เป็นหลักในการตรวจสอบด้วย

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีผลวัดในการรักษาวินัยการคลังของรัฐเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ปรับบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกระบวนการยุติธรรมทางอาญาออกไปจากการปฏิบัติราชการของกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁰ และวางระบบในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐไว้ โดยกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ มีหน้าที่ดูแลควบคุมเจ้าหน้าที่ของตนให้ใช้จ่ายเงินแผ่นดินอยู่ในกรอบของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือตามที่กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐกำหนด และหากมีการกระทำผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อได้รับการแจ้งผลการตรวจสอบจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้วก็เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานนั้น ๆ ที่จะต้องพิจารณาดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของตนตามควรแก่กรณี โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีหน้าที่พิจารณาความผิดแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจนั้น ๆ เหมือนเช่นในอดีตที่ผ่านมา เว้นเสียแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รับการแจ้งผลการตรวจสอบจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายแล้วไม่ได้ดำเนินการให้เกิด “วินัยการเงินการคลังของรัฐ” ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงจะดำเนินการเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการพิจารณาวินัยจรรยาบรรณทางปกครองแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ได้

⁸ ดูเพิ่มเติมใน อลงกรณ์ กลิ่นหอม, การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมาธิราช*, 34(1), (2566), น. 64-65.

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 46.

¹⁰ เจตนารมณ์ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติชี้แจงไว้ว่า การกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องประสานความร่วมมือและความช่วยเหลือกับองค์กรอิสระอื่น และกำหนดแนวทางการทำงานที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน จะช่วยลดการทำงานที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรอิสระอื่น จะช่วยประหยัดและลดค่าใช้จ่ายในด้านงบประมาณของรัฐ เหตุนี้เองในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 จึงบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินส่งเรื่องที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง. ดูเพิ่มเติมใน สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, *เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.* (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา), น. บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ธ.

พระราชบัญญัติ การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. 2542	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
ตรวจสอบการรับจ่าย เก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ	เพิ่มเติมเรื่องตรวจว่าการใช้จ่ายเงิน หรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตาม วัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพหรือไม่	ปรับบทบัญญัติของกฎหมายที่ เกี่ยวข้องกับเรื่องกระบวนการยุติธรรม ทางอาญาออกไปจากการตรวจเงิน แผ่นดิน
ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยการเงิน การคลังของรัฐ	เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย ทางงบประมาณและการคลัง	ปรับปรุงบทบัญญัติให้มีความเกี่ยวเนื่อง กับการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงิน การคลังของรัฐ

ที่มา: ตารางเปรียบเทียบหลักการตรวจเงินแผ่นดินอดีต-ปัจจุบัน จัดทำโดยผู้เขียน

กล่าวโดยสรุปคือ กลไกการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ควบคุมกำกับหรือ “ควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” โดยการแจ้งผลการตรวจสอบให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ รวมตลอดถึงการจัดเก็บรายได้ การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษาและการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของรัฐเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพ¹¹

ในหัวข้อต่อไป จะได้กล่าวถึงปัญหาความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีลักษณะเป็นพลวัต และการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดดังได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น

3. ปัญหาความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อันเนื่องมาจากพลวัตการตรวจเงินแผ่นดิน

เมื่อกล่าวถึงการตรวจเงินแผ่นดิน แน่นนอนว่าย่อมต้องมีความเกี่ยวเนื่องกับกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน¹²

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 4.

¹² ดูเพิ่มเติมใน อลงกรณ์ กลั่นหอม, บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในการกำกับการคลังมหาชน, เรื่องเดิม, น. 37-44.



ที่มา: ไดอะแกรมกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน จัดทำโดยผู้เขียน

แม้ว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ¹³ กระนั้นก็ตามยังสร้างความเข้าใจที่สับสนเมื่อมีการศึกษาเปรียบเทียบกับกลไกการตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศอื่น ๆ นักวิจัยบางท่านอธิบายว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินควรมีสถานะเป็นอิสระด้วย¹⁴ โดยได้อธิบายความไว้ว่า การที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ไม่ได้กำหนดถึงสถานะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจน นำมาซึ่งสภาพปัญหาว่าแท้จริงแล้วผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีสถานะเป็นเพียงหัวหน้าหน่วยธุรการขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินเช่นเลขาธิการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ (Secretary) หรือเป็นหัวหน้าองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Head of SAI)¹⁵ อีกทั้งการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตลอดจนมีมติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพ้นจากตำแหน่งได้ อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อันไม่เป็นไปตามหลักการตามปฏิญญาลิม่าว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (Lima Declaration)¹⁶ และปฏิญญาเม็กซิโกว่าด้วย

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หมวด 12 ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

¹⁴ ภัทธรินทร์ บุญชู, ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ดุชนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต), 2562, น. 263-264, สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:175263

¹⁵ SAI ย่อมาจาก Supreme Audit Institution. โปรดดูข้อมูลในเชิงอรรถที่ 29

¹⁶ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, เอกสารวิชาการด้านการต่างประเทศ ลำดับที่ 1 เรื่อง ปฏิญญามอสโก 2562 ทิศทางการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคต (Mosco Declaration 2019 : The Future of Public Section Auditing), สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.audit.go.th/th/เอกสารวิชาการด้านการต่างประเทศ-ลำดับที่-1-เรื่อง-ปฏิญญามอสโก-2562-ทิศทางการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคต/>

ความเป็นอิสระของกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 2007 (Mexico Declaration)¹⁷ ที่กำหนดให้ความเป็นอิสระของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินจำเป็นต้องได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้ง ถอดถอน วาระการดำรงตำแหน่ง ล้วนเป็นสิ่งที่ควรได้รับการประกันความเป็นอิสระ ทั้งที่โดยข้อเท็จจริงแล้วบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ได้บัญญัติรับรองการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้อย่างชัดเจนแล้วว่าต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁸ ดังนั้นกรณีของประเทศไทย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีสถานะเป็นองค์กรกลุ่มที่ทำหน้าที่หัวหน้าองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Head of SAI) ซึ่งเห็นได้ชัดจากบทบัญญัติในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเนื่องจากบทบัญญัติที่กำหนดผู้รักษาการคือบทกำหนดผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้น ๆ¹⁹ ด้วยเหตุนี้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่กระทำการในฐานะตัวแทนขององค์กรกลุ่มคือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงทำหน้าที่เป็นหัวหน้าองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Head of SAI) ในกฎหมายของไทย

นอกจากนี้ในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระ ตามหลักการของปฏิญญาลิมาว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 ในหมวด 5 ความเป็นอิสระของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ก็มีได้มุ่งหมายว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อองค์กรใด ๆ แต่มีความมุ่งหมายเพียงให้สถาบันการตรวจเงินแผ่นดินสามารถปฏิบัติงานตรวจสอบตามหน้าที่ได้อย่างเที่ยงตรงและมีประสิทธิภาพ โดยเป็นอิสระจากหน่วยรับตรวจหรือฝ่ายบริหารซึ่งทำหน้าที่ใช้จ่ายเงินแผ่นดินและจะต้องถูกตรวจสอบการใช้จ่ายเงินโดยสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้ให้การรับรองไว้แล้วในปัจจุบัน ให้การตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล²⁰ ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่มีประเด็นปัญหาเรื่องความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินว่าขัดหรือแย้งกับเรื่องความเป็นอิสระของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ตามปฏิญญาลิมาว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 และปฏิญญาเม็กซิโกว่าด้วยความเป็นอิสระขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 2007 แต่ประการใด

ด้วยเหตุผลที่กฎหมายตรวจเงินแผ่นดินมีการปรับเปลี่ยนหลายครั้งเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการปกครองในประเทศไทยดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งกลไกการตรวจเงินแผ่นดินมีรูปแบบการบริหารงานโดยผู้บริหารคนเดียวก่อนหน้าที่จะปรับเปลี่ยนมาเป็นรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา จึงทำให้บุคลากรในกลไกการตรวจเงินแผ่นดินบางภาคส่วนยังมีความคุ้นชินกับกลไกการตรวจเงินแผ่นดินรูปแบบผู้บริหารคนเดียว

¹⁷ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 48.

¹⁹ นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์, รักษาการตามพระราชบัญญัติ, สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รักษาการตามพระราชบัญญัติ

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 243.

ซึ่งคงอยู่มายาวนานถึง 20 ปี ตั้งแต่พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ยังมีผลใช้บังคับ และไม่คุ้นชินกับการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน บุคลากรบางภาคส่วนในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอิสระ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินย่อมหมายรวมถึงกลไกการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมด อันได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

เหตุนี้เองในการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมายและการวิเคราะห์ผลกระทบของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 จึงได้บันทึก “ความยุ่งยากที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน” ไว้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตลอดจนถึงเจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องทำความเข้าใจหน้าที่และอำนาจตามที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ²¹ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับรูปแบบการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้ง 3 รูปแบบ คือ รูปแบบกลไกการตรวจเงินแผ่นดินที่มีผู้บริหารสูงสุดเพียงคนเดียว รูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรบริหารสูงสุด และรูปแบบที่กลไกการตรวจเงินแผ่นดินสังกัดอยู่ในฝ่ายตุลาการ ปัจจุบันกลไกการตรวจเงินแผ่นดินไทยจึงจัดอยู่ในรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรบริหารสูงสุด²² เพียงแต่การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยกลไกการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีลักษณะเป็นการแบ่งหน้าที่กันปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ กล่าวคือโดยนัยของกฎหมายสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสมือนปรับเปลี่ยนหน้าที่เป็นหน่วยธุรการให้กับทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตรวจสอบต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน และภารกิจหลักของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีทั้งภารกิจหลักที่เป็นภารกิจตรวจสอบและภารกิจหลักที่ไม่ใช่ภารกิจตรวจสอบ²³

เหตุที่ต้องนำเสนอประเด็นเรื่องสถานะความเป็นอิสระของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้ เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา กลไกการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีปัญหาความขัดแย้งภายในอันเนื่องมาจากพลวัตการตรวจเงินแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไป²⁴ โดยเฉพาะเมื่อตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาจากอดีตข้าราชการระดับสูงของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และแม้แต่นักวิชาการของไทยเองก็ยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อประเด็นเรื่องสถานะความเป็นอิสระของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

²¹ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดิม, ส่วนที่ 3 น. สรุปผลการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบในการตรากฎหมาย (20).

²² ดูเพิ่มเติมใน อลงกรณ์ กลั่นหอม, การตรวจเงินแผ่นดินของไทยในทศวรรษหน้า, เรื่องเดิม, น. 27.

²³ ดูเพิ่มเติมใน อลงกรณ์ กลั่นหอม, เรื่องเดียวกัน, น. 23-26.

²⁴ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ในขณะนั้นสะท้อนให้เห็นร่องรอยความขัดแย้งในองค์กรโดยมีการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาพระราชบัญญัตินี้โดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินถึงสองฉบับคือ ความเห็นของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและความเห็นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ ดูเพิ่มเติมใน สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, เรื่องเดิม, ส่วนที่ 3 น. สรุปผลการวิเคราะห์ความจำเป็นและผลกระทบในการตรากฎหมาย (1) และ (7).

กล่าวโดยสรุปคือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีหรือแบบแผนการปฏิบัติราชการหรือไม่ หรือตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีหน้าที่และอำนาจไปสั่งการให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบทำการตรวจสอบเรื่องใด ๆ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นแต่เพียงมีหน้าที่และอำนาจในการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดินตามหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งหมายรวมไปถึงการกำกับดูแลสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินด้วย²⁵ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีได้มีอิสระในการกำกับดูแลสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเหมือนอย่างรูปแบบผู้บริหารคนเดียวยุคสมัยที่พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับอยู่ เนื่องจากเมื่อเทียบเคียงถ้อยคำตามพระราชบัญญัติเดิมกับฉบับปัจจุบันกฎหมายมิได้ใช้ถ้อยคำว่า ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรับผิดชอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน²⁶ อีกต่อไป และยังกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินพึงรับฟังคำแนะนำ ข้อเสนอแนะ หรือข้อท้วงติงของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน²⁷ อีกด้วย ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กระทำการแทนองค์กรกลุ่ม จึงอยู่ในสถานะหัวหน้ากลไกการตรวจเงินแผ่นดินหรือหัวหน้าองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน (Head of SAI) ซึ่งการขับเคลื่อนงานตรวจเงินแผ่นดินในรูปคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อดีคือได้ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีประสบการณ์ที่หลากหลายมาช่วยขับเคลื่อนงานตรวจเงินแผ่นดิน แม้จะมีข้อเสียอยู่บ้างกับการบริหารจัดการความคิดเห็นที่หลากหลายจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์แตกต่างกันมาทำงานร่วมกันในสถานะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในหัวข้อต่อไป จะได้กล่าวถึงเรื่องทิศทางของกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องวินัยการเงินการคลังของรัฐ

4. ทิศทางของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินกับการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐตามพลวัตตรวจเงินแผ่นดินสากล

ผู้เขียนมีโอกาสได้ร่วมเป็นผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการประชุมกลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิด (Forum of SAIs with Jurisdictional Functions) ซึ่งจัดขึ้นที่

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 27, มาตรา 60.

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, มาตรา 27 และมาตรา 37 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 48.

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 48 วรรคสอง.

ประเทศไทยในระหว่างวันที่ 14-19 ตุลาคม 2566 ณ กรุงเทพมหานคร เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ด้านวิชาการกับกลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิด โดยนำหลัก Principle of Jurisdictional Activities of SAIs หรือ INTOSAI P-50²⁸ มาปรับใช้ในการตรวจเงินแผ่นดินไทย



ที่มา: ภาพถ่ายสถานที่จัดประชุม จัดทำโดยผู้เขียน

ที่ประชุมกลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิดมีฉันทามติที่จะนำเสนอต่อที่ประชุม INCOSAI²⁹ ในการประชุมครั้งถัดไป ในประเด็นที่เกี่ยวกับข้อเสนอให้มีการแบ่งกลุ่ม SAIs ตามภารกิจหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิด นอกเหนือจากการแบ่งกลุ่ม SAIs ตามลักษณะภูมิภาคเช่นในปัจจุบัน ซึ่งกลไกการตรวจเงินแผ่นดินของไทยถูกจัดแบ่งอยู่ในกลุ่ม SAIs ภูมิภาคอาเซียนและภูมิภาคเอเชีย

²⁸ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *เอกสารวิชาการด้านการต่างประเทศ เรื่อง INTOSAI P-50 หลักการพื้นฐานของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยความผิด*, สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.audit.go.th/th/เอกสารวิชาการต่างประเทศ-เรื่อง-intosai-p-50>

หลักการพื้นฐานของ INTOSAI P-50 ประกอบด้วย 1. หลักการมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน 2. หลักความเป็นอิสระของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการวินิจฉัยความผิด 3. หลักประกันการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร 4. หลักการจำกัดระยะเวลาในการดำเนินการกระบวนการวินิจฉัยความผิด 5. หลักการเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งคัดค้านของคู่กรณี 6. หลักความเป็นธรรมในกระบวนการวินิจฉัยความผิด 7. หลักความเป็นกลางในกระบวนการวินิจฉัยความผิด 8. หลักความมีประสิทธิผลของคำวินิจฉัย 9. หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน 10. หลักการควบคุมคุณภาพกระบวนการวินิจฉัยความผิด 11. หลักการดำเนินการภายในระยะเวลาที่เหมาะสม และ 12. หลักเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อสาธารณะ ซึ่งเป็นที่น่ายินดีที่ในระบบกฎหมายไทยหลักการดังกล่าวเหล่านี้ถูกรับไว้แล้วในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐของไทย ก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวด้วย

²⁹ การประชุม INCOSAI ย่อมาจาก International Congress of Supreme Audit Institutions นับเป็นการประชุมที่สำคัญที่สุดซึ่งจัดขึ้นในทุก ๆ สามปี โดยสมาชิกองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นประเทศสมาชิก INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีประเทศสมาชิกมากที่สุดลำดับสอง รองจากองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ประมาณ 190 กว่าประเทศทั่วโลกจะมาประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางการพัฒนา การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านการตรวจสอบ รวมถึงการอภิปรายประเด็นปัญหาที่สำคัญร่วมกัน อ้างอิงใน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รายงานผลการปฏิบัติงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*, สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/reportaudit/ไฟล์ PDF รายงานประจำปี งบประมาณ 62.pdf>

(ASEANSAI and ASOSAI)³⁰ โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดการพัฒนาองค์ความรู้ในประเทศกลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิดได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากการผลักดันให้มีการแบ่งกลุ่ม SAIs ตามภารกิจหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิดสามารถเกิดขึ้นได้จริง ก็น่าจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในประเทศไทยได้มากขึ้น ซึ่งอาจมีผลต่อพลวัตการตรวจเงินแผ่นดินที่จะดำเนินต่อไปในอนาคต เพราะการแบ่งกลุ่ม SAIs ตามลักษณะภูมิภาคเช่นในปัจจุบันไม่ได้มีการต่อยอดและพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิดอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก เนื่องจากกลุ่ม SAIs ตามลักษณะภูมิภาคที่มีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยร่วมอยู่เน้นการพัฒนาองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจหลักที่เป็นภารกิจตรวจสอบเป็นสำคัญ แต่ไม่มีพัฒนาการองค์ความรู้ในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ในที่นี้จะกล่าวถึงประเทศที่อยู่ในกลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิดซึ่งมีรูปแบบกลไกการตรวจเงินแผ่นดินที่สังกัดอยู่ในฝ่ายตุลาการไว้พอสังเขป จากการสำรวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินของกลุ่มประเทศสมาชิก INTOSAI³¹ ประมาณ 195 ประเทศพบว่าประมาณร้อยละ 25 มีอำนาจในการวินิจฉัยความผิด (Jurisdictional Functions) ได้รวมกลุ่มกันครั้งแรกภายใต้ชื่อว่า “กลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิด (Forum of Jurisdictional SAIs) ในปี พ.ศ. 2558 จำนวน 10 ประเทศ ได้แก่ บราซิล ชิลี สเปน ฝรั่งเศส อิตาลี เปรู โปรตุเกส โมร็อกโก ตูนิเซีย และตุรกี เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และสร้างความร่วมมือกันในด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาศักยภาพด้านการวินิจฉัยความผิดขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินซึ่งแม้จะมีได้มีรูปแบบการจัดองค์กรอยู่ในฝ่ายตุลาการแต่มีรูปแบบเป็นองค์กรของรัฐในฝ่ายปกครอง รวมทั้งผลักดันให้จัดทำกรอบมาตรฐานวิชาชีพของ INTOSAI เฉพาะกิจกรรมวินิจฉัยความผิดเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ตามบริบทและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของแต่ละประเทศ ซึ่งผลการศึกษา³² พบว่า “ระบบควบคุมวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์กับการตรวจเงินแผ่นดิน โดยการจัดตั้งองค์กรพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของทุกประเทศล้วนมีที่มาและแนวทางการจัดตั้งมาจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินแทบทั้งสิ้น แม้แต่กระบวนการวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศไทยก็มีแบบอย่างมาจากประเทศฝรั่งเศส (กระบวนการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 คือมาตรการที่เป็นรูปธรรม

³⁰ ASOSAI ย่อมาจาก Asian Organization of Supreme Audit Institutions เป็นองค์การระหว่างประเทศด้านการตรวจเงินแผ่นดินในระดับภูมิภาคเอเชีย ภายใต้ INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศอ้างอิงใน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, สดง. *ก้าวสู่ผู้นำองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินในภูมิภาคเอเชีย พร้อมร่วมกำหนดทิศทางตรวจเงินแผ่นดินในยุค Next Normal*, สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.thailandplus.tv/archives/367987>

³¹ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, *เอกสารวิชาการด้านการต่างประเทศ เรื่อง INTOSAI P-50 หลักการพื้นฐานของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยความผิด*, สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.audit.go.th/th/เอกสารวิชาการต่างประเทศ-เรื่อง-intosai-p-50>

³² ภัทรวรินทร์ บุญชู, *เรื่องเดิม*, น. 91.

และเกิดขึ้นมาแล้วในประเทศไทยและสามารถทำให้เกิดการรักษาวินัยทางการคลังได้³³) และประเทศที่มีการพัฒนาระบบการควบคุมตรวจสอบวินัยทางงบประมาณและการคลังของตนเองก็มักเป็นประเทศที่เคยเป็นดินแดนในอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส³⁴ ปัจจุบันกลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีอำนาจวินิจฉัยความผิดมีสมาชิกโดยประมาณ 30 ประเทศ และมีประเทศสมาชิกและผู้สังเกตการณ์รวมทั้งหมด 45 ประเทศ โดยประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศผู้สังเกตการณ์ อย่างไรก็ตามมีความเป็นไปได้อย่างมากที่ประเทศไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกในกลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิดต่อไปในอนาคตด้วยเหตุผลที่มีรูปแบบการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐของไทยที่มีพัฒนาการแนวความคิดมาจากเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวมาแล้ว ประกอบกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย³⁵

จะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาหลังประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการพัฒนาจากหน่วยงานทางปกครองประเภทที่มีกิจกรรมการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งมิได้ให้บริการแก่ประชาชนโดยตรง แต่จัดทำบริการให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วยกันเพิ่มมากขึ้น นอกเหนือไปจาก “ภารกิจตรวจตราทรัพย์สินของแผ่นดิน” ที่มีมาแต่เดิม โดยนอกจากมีการปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐด้วยการนำความรู้จากองค์การระหว่างประเทศที่กลไกการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกมาพัฒนากิจกรรมการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐในประเทศไทยแล้ว ในปี พ.ศ. 2542 กฎหมายยังได้บัญญัติเพิ่มกิจกรรมการจัดทำบริการสาธารณะเรื่อง “การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ” เป็นอีกหนึ่งภารกิจของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินของไทยโดยมีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนภารกิจนี้³⁶ มาจนถึงปัจจุบันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มีผลใช้บังคับ แม้จะมีการปรับปรุงการจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะในการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐให้แตกต่างไปจากเดิมบ้างในรายละเอียด³⁷ ก็ตาม

เราจึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นอีกหนึ่งในบทบาทที่มีใช้ภารกิจในการตรวจเงินแผ่นดิน³⁸ และหากในอนาคตประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกในกลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิด กลไกการตรวจเงินแผ่นดินไทยก็คงจะมีโอกาสในการนำ

³³ อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป, *วินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย* (รายงานผลการวิจัย), (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), น. 54.

³⁴ ภัทรวรินทร์ บุญชู, *เรื่องเดิม*, น. 21.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, มาตรา 240.

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542, ส่วนที่ 2 วินัยทางงบประมาณและการคลัง มาตรา 19-25.

³⁷ อลงกรณ์ กลิ่นหอม, *การตรวจเงินแผ่นดินของไทยในทศวรรษหน้า*, *เรื่องเดิม*.

³⁸ ดูเพิ่มเติมใน อลงกรณ์ กลิ่นหอม, *การตรวจเงินแผ่นดินของไทยในทศวรรษหน้า*, *เรื่องเดียวกัน*, น. 25-27.

ความรู้จากองค์การระหว่างประเทศที่กลไกการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเข้าร่วมเป็นภาคีสมาชิกมาพัฒนา รูปแบบกิจกรรมบริการสาธารณะในบทบาทที่มีใช้ภารกิจในการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวนี้ต่อไป

ทิศทางของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ เมื่อพิจารณา ตามปฏิญญามอสโก ค.ศ. 2019 (Moscow Declaration 2019)³⁹ ที่มุ่งเน้นให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่เป็น ภาคีสมาชิกดำเนินบทบาทในฐานะ “ที่ปรึกษา (Advisory Role)” โดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินสามารถเป็นที่ปรึกษา ด้วยการให้คำแนะนำแก่หน่วยรับตรวจได้ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐให้มี ประสิทธิภาพและมีการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นบริการสาธารณะของกลไก การตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มุ่งหวัง ให้การปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ เป็นที่ยอมรับในทางสากล⁴⁰ เราจึงอาจกล่าวได้ว่าทิศทางการขับเคลื่อน กลไกการตรวจเงินแผ่นดินของไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ ควรมุ่งเน้นไปที่ การดำเนินการเพื่อให้หน่วยรับตรวจมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับมติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ เพื่อให้คำแนะนำแก่หน่วยรับตรวจให้สามารถ ปฏิบัติได้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และการให้ความสำคัญกับการติดตาม ผลการปฏิบัติตามหนังสือแจ้งผลการตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพราะหากหน่วยรับตรวจปฏิบัติตามการแจ้งผลการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว นอกจากจะช่วยให้หัวหน้า หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ไม่ต้องมีความรับผิดชอบเรื่องวินัยการเงินการคลังของรัฐซึ่งอาจต้องรับโทษทางปกครอง จากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ยังช่วยให้การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐในภาพรวมอยู่ในกรอบ ของวินัยการเงินการคลังของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อีกด้วย ซึ่งเป็นที่น่ายินดีว่าปัจจุบันการขับเคลื่อนกลไก การตรวจเงินแผ่นดินไทยโดยนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁴¹ และการขับเคลื่อน ภารกิจการตรวจเงินแผ่นดินโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้ให้ความสำคัญในบทบาทภารกิจในลักษณะนี้ เป็นอย่างมาก

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จะเห็นได้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีลักษณะเป็นพลวัตคือมีการเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการปกครองในประเทศไทยในทุกยุคทุกสมัย และผล ของการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ทำให้

³⁹ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, เอกสารวิชาการด้านการต่างประเทศ ลำดับที่ 1 เรื่อง ปฏิญญามอสโก 2562 ทิศทางการตรวจเงิน แผ่นดินในอนาคต (Mosco Declaration 2019 : The Future of Public Section Auditing), เรื่องเดิม.

⁴⁰ พณรัตน์ มาศมมาตล, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศักราช_2560

⁴¹ ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน (พ.ศ. 2566-2570), ข้อ 1.7 และประกาศคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, ประกาศคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน (พ.ศ. 2566 - 2570), สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/about-us/ราชกิจจา_นโยบาย_5 ปี.pdf

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เมื่อประเทศมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากขึ้น หลักทางวิชาการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังมหาชนได้ถูกบัญญัติขึ้นภายใต้หลักคิดที่สำคัญคือ ความพยายามที่จะรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐให้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ควบคุมกำกับหรือควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดย “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ” ด้วยการให้บริการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐ แล้วแจ้งผลการตรวจสอบให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หากเกิดกรณีที่มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐขึ้นในหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ และหากหน่วยงานของรัฐใดมิได้ดำเนินการเพื่อให้เกิดวินัยการเงินการคลังของรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้⁴² ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็มีหน้าที่เสนอเรื่องกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้ดำเนินการเพื่อให้เกิดวินัยการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครอง แก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ จึงอาจกล่าวได้ว่า “การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยกลไกการตรวจเงินแผ่นดินของไทยมีลักษณะเป็นการแบ่งหน้าที่กันปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้”

โดยนัยของกฎหมาย⁴³ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเสมือนปรับเปลี่ยนหน้าที่เป็นหน่วยธุรการให้กับทั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งต่างก็มีภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของตนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวมาแล้ว ภารกิจหลักของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีทั้งภารกิจหลักที่เป็นภารกิจตรวจตราหรือตรวจสอบซึ่งเป็นภารกิจของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินที่มีมาแต่ดั้งเดิม อันเป็นภาระหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และภารกิจหลักที่ไม่ใช่ภารกิจตรวจสอบไม่ว่าจะเป็นการวางแผนทางให้เกิดการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วยการดำเนินการเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีความรู้ความเข้าใจในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย⁴⁴ ซึ่งเป็นภารกิจที่มอบหมายให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอันเป็นมาตรการเชิงป้องกัน และการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐด้วยการพิจารณาวินิจฉัยโทษทางปกครองซึ่งเป็นมาตรการเชิงปราบปราม ที่ปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการในเรื่องดังกล่าวกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศที่เป็นกลุ่มองค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจวินิจฉัยความผิดมากยิ่งขึ้น นอกเหนือจากการพัฒนารูปแบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของรัฐด้วยการนำความรู้จากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก อันได้แก่ ASEANSAI และ ASOSAI ซึ่งพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศในแถบภูมิภาคเอเชียเหล่านี้เน้นบทบาทไปที่การปรับปรุงเทคนิคและเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เนื่องจากไม่ได้อยู่ในแถบประเทศที่เคยเป็น

⁴² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 95-96.

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561.

⁴⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 59 (3).

ดินแดนในอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส อย่างในกลุ่มประเทศ Jurisdictional SAls แต่ก็ส่งผลดีต่อการพัฒนาการขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทย เนื่องจากความเป็นทวิลักษณ์ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินของไทย ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังคงมีบทบาทในการตรวจเงินแผ่นดิน ขณะเดียวกันแม้ว่าองค์กรพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐซึ่งเป็นบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ⁴⁵ แต่ก็หน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครองที่มีใช้องค์กรตุลาการอย่างประเทศในกลุ่ม Jurisdictional SAls กระนั้นก็ยังสามารถปรับใช้หลักการหรือพัฒนาการทางวิชาการบางอย่างของกลุ่มประเทศ Jurisdictional SAls มาใช้ได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลลัพธ์สุดท้ายที่มุ่งหวังคือ “หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในประเทศไทยมีการรักษาวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด” ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องทำความเข้าใจถึงบทบาทอันสำคัญนี้ให้ถูกต้องตรงกันเพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจตามบทบาทภาระหน้าที่ของตนได้สอดคล้องกับพลวัตการตรวจเงินแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

บรรณานุกรม

- นิพัทธ์ สระฉันทพงษ์. (2566). *รักษาการตามพระราชบัญญัติ*. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รักษาการตามพระราชบัญญัติ
- พนารัตน์ มาศมณฑล. *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก wiki.kpi.ac.th/index.php?title=เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย_พุทธศักราช_2560
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522.
- พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476.
- ภัทรวรินทร์ บุญชู. (2562). ปัญหาการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ดุขุฎิณิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุขุฎิบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:175263
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- สวัสดิการข้าราชการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน. (2530). *72 ปี สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

⁴⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561, มาตรา 27 วรรคหนึ่ง (5).

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ. *เอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.*
กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน (พ.ศ. 2566 - 2570)*. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/about-us/ราชกิจจานุเบกษา นโยบาย 5 ปี.pdf>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *ประกาศคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567*. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/about-us/นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗.pdf>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.audit.go.th/sites/default/files/files/reportaudit/ไฟล์ PDF รายงานประจำปี งบม.62.pdf>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *เอกสารวิชาการด้านการต่างประเทศ ลำดับที่ 1 เรื่อง ปฏิญญามอสโก 2562 ทิศทางการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคต (Moscow Declaration 2019 : The Future of Public Sector Auditing)*. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.audit.go.th/th/เอกสารวิชาการด้านการต่างประเทศ-ลำดับที่-1-เรื่อง-ปฏิญญามอสโก-2562-ทิศทางการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคต>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *เอกสารวิชาการด้านการต่างประเทศ เรื่อง INTOSAI P-50 หลักการพื้นฐานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยความผิด*. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.audit.go.th/th/เอกสารวิชาการต่างประเทศ-เรื่อง-intosai-p-50>

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *สตง. ก้าวสู่ผู้นำองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินในภูมิภาคเอเชีย พร้อมร่วมกำหนดทิศทางการตรวจเงินแผ่นดินในยุค Next Normal*. สืบค้นวันที่ 1 พฤศจิกายน 2566, จาก <https://www.thailandplus.tv/archives/367987>

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2545). *วินัยทางงบประมาณและการคลังของไทย* (รายงานผลการวิจัย). กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อลงกรณ์ กลิ่นหอม. (2565). การตรวจเงินแผ่นดินของไทยในทศวรรษหน้า. *วารสารกฎหมายสู่ไทยธรรมมาธิราช*, 33 (2), 15-29.

อลงกรณ์ กลิ่นหอม. (2566). การควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. *วารสารกฎหมายสู่ไทยธรรมมาธิราช*, 34 (1), 61-74.

อลงกรณ์ กลิ่นหอม. (2561). บทบาทของกลไกการตรวจเงินแผ่นดินในการกำกับการณ์มหาดชน. *วารสารกฎหมายสงขลานครินทร์*, 1 (1), 32-45.