

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลังของประเทศไทย

The Possibility of the establishment of Court for Accounting, Budgeting and Finance in Thailand

คุณหญิงจรรววรรณ เมณฑกา*

บทคัดย่อ

การศึกษาวินัยเรื่องความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลังของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) ศึกษาความเป็นมาของระบบและกระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีความเป็นมาและเพียงพอที่จะใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างไร (๒) ศึกษาสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองว่ามีผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบหรือไม่ (๓) ศึกษาปัญหาและอุปสรรคของระบบและกระบวนการตรวจสอบในปัจจุบัน ผลกระทบของโครงสร้างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาวะผู้นำ ตลอดจนศึกษาถึงผลกระทบจากค่านิยมของสังคม และ (๔) ศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลัง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการใช้อำนาจทางการบริหารงานของรัฐ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการตรวจเงินแผ่นดินในการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุณภาพ และบรรลุลดสัมฤทธิ์

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่า ประการที่ ๑ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการจัดองค์กรที่มีลักษณะเป็นการแยกงานชี้ขาดออกจากงานแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร และให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ประการที่ ๒ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบเพราะกลุ่มนักธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองนอกเหนือไปจากบทบาททางสังคม

* อธิการบดีกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปัจจุบันเป็นกรรมการสมาคมแห่งสถาบันพระปกเกล้า และนายกสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย

เศรษฐกิจ และมีส่วนทำให้การเมืองไทยเป็น “การเมืองในระบอบธนธิปไตย” ที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในหลากหลายรูปแบบ จนถึงปัจจุบันมีผลต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประการที่ ๓ ปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เช่น โครงสร้างองค์กร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาวะผู้นำ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ทักษะคิด และค่านิยม ทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่สร้างความเสียหายต่อเงินแผ่นดินไม่เพียงในปัจจุบันเท่านั้นแต่ยังลุกลามแผ่ผลร้ายถึงทรัพยากรส่วนรวมที่ควรเป็นสิทธิของลูกหลานไทยในอนาคตด้วย และประการที่ ๔ แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จะมีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีผลผูกพันองค์กรอื่น ทำให้องค์กรอื่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เกิดการหลบเลี่ยงความผิดและใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยมิชอบอย่างอุกอาจไม่เกรงกลัวต่อโทษานุโทษซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารเงินแผ่นดินอย่างมาก

ข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้คือ ประการที่ ๑ ควรจัดให้มีกระบวนการควบคุมในรูปแบบของศาลชำนาญพิเศษ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความผิดวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง และกำหนดโทษปรับแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด โดยตุลาการผู้มีความชำนาญพิเศษและประสบการณ์โดยตรง อันจะนำไปสู่การก่อให้เกิดกระบวนการดูแลรักษาเงินภาษีอากร ประเทศไทยจะได้พ้นจากขบวนการโกงกินหรืออย่างน้อยก็เพิ่มมาตรการป้องปรามให้ชัดเจนและรวดเร็วทันกาลมากขึ้น ประการที่ ๒ ศาลชำนาญพิเศษควรจะมีโอกาสให้คู่ความมีโอกาสนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์คดีวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง และคำพิพากษาของศาลจะแสดงเหตุผลประกอบเสมอ ประการที่ ๓ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควรจัดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การกระทำผิดทางวินัยจากงบประมาณและการคลัง และศาลเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด ซึ่งจะเป็นการแบ่งและคานอำนาจซึ่งกันและกัน และประการสุดท้ายซึ่งสำคัญที่สุดคือ ควรบัญญัติให้คำพิพากษาของศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง เป็นที่สุด และให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าด้วยการกระทำเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณ การเงินและการคลัง เพื่อเป็นการป้องกันการกระทำผิดในลักษณะเดียวกันได้อีก คล้ายตั้งคำวินิจฉัยของศาลภาษีอากร หรือศาลแรงงาน

Abstract

The objectives of the Study on the Possibility of Establishing a Court for Accounting, Budgeting and Finance: The Case of Proposing the Organic Law for the Auditor General's Office of Thailand are as follow.

1. To study the background and history of the current audit system and processes used by the Office of the Auditor General of Thailand to determine whether the development is sufficient to be used as a tool to audit the government's exercise of power concerning general expenditures.
2. To study the economic, social, and political environment that might have some effect on the audit system and process.
3. To identify problems and obstacles of the current audit system and process, and their effects on the relevant legal structure and leadership, including the study of influence on social value.
4. To study the flexibility in establishing a Court for Accounting, Budgeting and Finance for use as a mechanism in controlling government's exercise of power on general expenditures, which can be adapted with auditing in order to increase efficiency, effectiveness, quality, and goal achievement.

This dissertation strongly recommends the following.

1. A controlling strategy should be established a court to perform the duty of% judging breaches of discipline in accounting, budgeting and finance and to penalize the% guilty officials; the judges should have direct experience and specialization, which would lead to preventing loss of state monetary resources to corruption.
2. The final “**Court**” should allow litigants to present evidence in disciplinary cases and the final court's ruling must open to reasonable support by evidence.
3. To protect rights and liberty of state officials as the Auditor General Committee is the one setting up criteria in ruling breach of discipline on budget and fiscal and the judge will finalize the case in order to balance the power between each other.

The most important point is that the rulings of the Court will serve as guidelines for the relevant officials concerning accounting, budgeting and finance as well as the prevention on repeated fallacy similar to the ruling of Tax Court or Labor Court.

บทนำ

นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ผู้บริหารประเทศบางส่วนได้มีแนวคิดที่จะให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินมีความโปร่งใส มีวินัยการเงินการคลัง จึงได้เกิดการศึกษาระบบกฎหมายของต่างประเทศเพื่อมาประยุกต์ใช้ในระบบกฎหมายมหาชน พบว่าบางประเทศใช้ระบบตุลาการ ในการตรวจสอบการบริหารด้านการบัญชี การงบประมาณ การเงินและการคลัง ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้รับแนวคิด หลักการในการก่อกำเนิดนโยบายวินัยการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จนได้มีการประกาศบังคับใช้กระบวนการวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังในระบบการตรวจเงินแผ่นดินไทยในอีก ๒ ปีต่อมา โดยรวมอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง คือ ความรับผิดชอบทางแพ่ง ความรับผิดชอบทางอาญา ตลอดจนความรับผิดชอบทางวินัย ทั้ง ๓ ลักษณะนั้นไม่อาจใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ ด้วยวัฒนธรรมไทยเป็นองค์กรที่พึ่งพาซึ่งกันและกัน ผูกพันฉันท์ญาติในองค์กร ผู้บังคับบัญชาจึงมีแนวโน้มให้ความคุ้มครองมากกว่าการพิจารณาลงโทษเพื่อการป้องปราม เพื่อปกป้องหน่วยงาน และปกป้องตัวผู้บังคับบัญชาเองด้วย บางครั้งเมื่อ

ตรวจพบประเด็นความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดิน ผู้เสียหายซึ่งก็คือหน่วยงานที่ผู้กระทำผิดรับราชการอยู่ ก็บ่าเบียด ไม่ยอมไปแจ้งความกล่าวหา เพราะผู้บริหารเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบด้วย

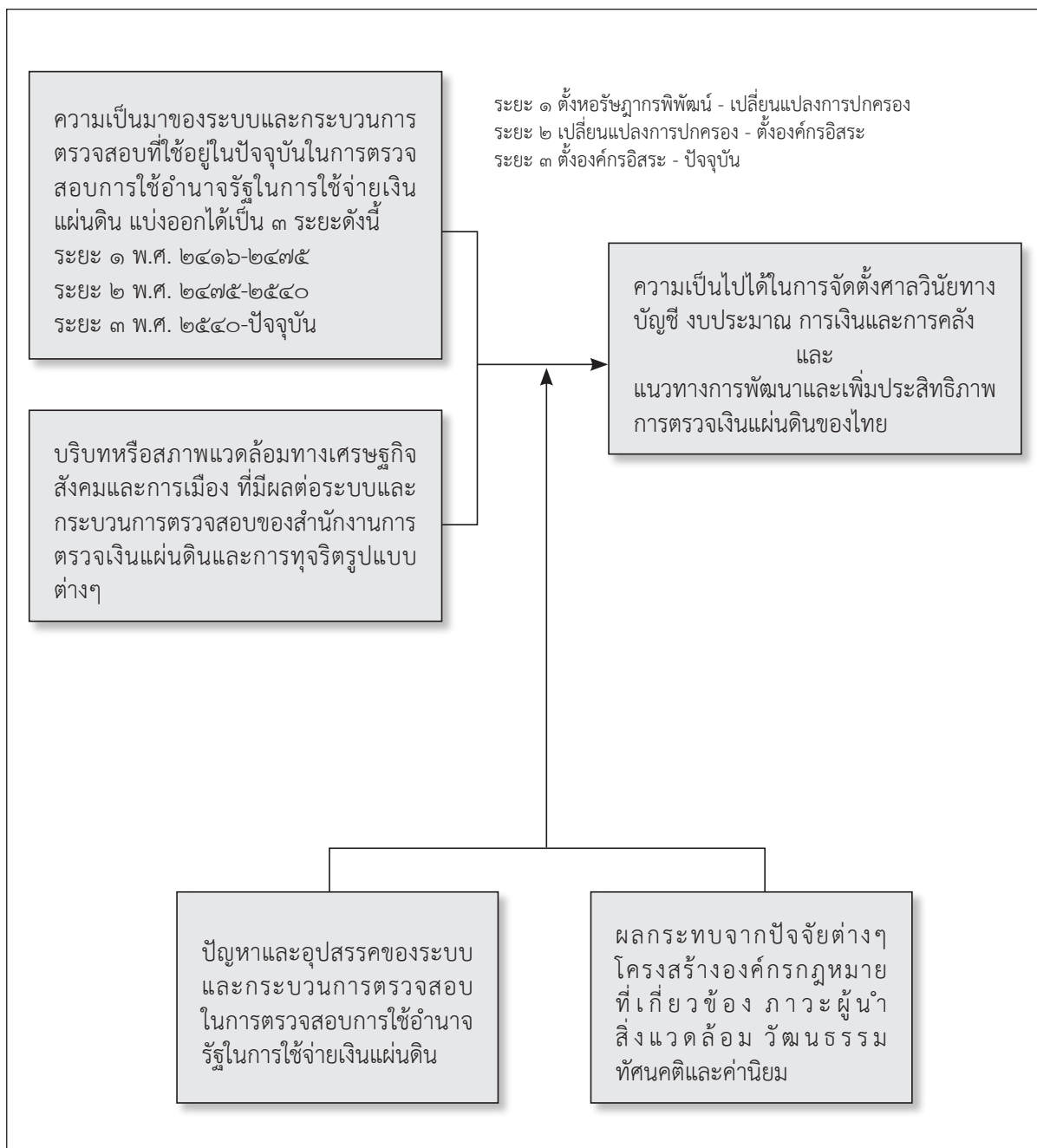
แนวคิดในการจัดตั้งกระบวนการวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง ในรูปแบบศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังตามประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้เกิดการพิจารณาโทษปรับวินัยทางการบัญชี การงบประมาณ การเงินและการคลัง ผู้รับผิดชอบในเรื่องที่เกิดความเสียหาย ซึ่งต้องพิจารณาในเชิงนิติบัญญัติกับองค์ประกอบของความผิดวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง เป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ซึ่งในระบบกฎหมายทั้งหลายอาจมอบภาระในการควบคุมนี้ไว้ที่ศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลพิเศษ เช่น ศาลปกครอง ก็ได้^๑

นอกจากนั้น หากศึกษาตามกรอบแนวคิดในการศึกษาระบบงานตรวจเงินแผ่นดินแล้ว (ดูภาพประกอบที่ ๑) พบว่า มีปัจจัยทั้งทางตรงและทางอ้อมหลายประการที่เป็นองค์ประกอบและส่งผลกระทบต่อระบบงานและกระบวนการตรวจสอบของการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่าและประหยัด

^๑ บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี. (กรุงเทพฯ, ๒๕๓๘). หน้า ๕๒-๕๓.

ระบบของการตรวจเงินแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แนวคิดใหม่ในการปรับปรุงระบบและกระบวนการ
 ไม่สามารถทำงานอย่างได้ผล จึงต้องมีการพัฒนา ตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน

ภาพประกอบที่ ๑ แสดงกรอบแนวคิดในการศึกษาระบบและกระบวนการตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน



จากกรอบแนวคิดในการศึกษาระบบและกระบวนการตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นได้ว่า ความเป็นมาของระบบและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน บริบทหรือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ที่มีผลต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและการทุจริตรูปแบบต่างๆ ปัญหาและอุปสรรคของระบบและกระบวนการตรวจสอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ เป็นประเด็นสำคัญในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง

การปฏิรูประบบการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นแนวคิดที่จะจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังเหมือนกับประเทศฝรั่งเศสและกลุ่มสหภาพยุโรป โดยได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากธนาคารโลกเพื่อการศึกษาและวิจัย “คณะกรรมการวินัยงบประมาณการคลัง” ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้พัฒนาไปเป็น “ศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง” และให้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

เมื่อตรวจพบความผิดในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน โดยความพลั้งเผลอ ขาดความรู้ในกฎระเบียบ เป็นความผิดอันสามารถดำเนินการตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผลจะเป็นเพียงการเรียกให้ชดใช้เงินคืนแผ่นดิน แต่หากเป็นความผิดพลาดโดยเจตนาตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ตรวจสอบจะเปรียบเสมือนอัยการ เมื่อสรุปสำนวนเสร็จ จะส่งสำนวนให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

พิจารณาในเชิงของวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง ทุกแง่มุมก่อนที่จะนำเรื่องสู่การพิจารณาในศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง

นอกจากนั้น ยังมีการเพิ่มบทลงโทษเพื่อเป็นการป้องปรามตามความสำคัญของความผิดและตำแหน่งของบุคคลผู้กระทำความผิด โดยเป็นการลงโทษปรับเงินเดือนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดไว้ มี ๔ ระดับ ตามความผิดแต่ละชั้นที่ได้กำหนด คือ ความผิดชั้นที่ ๑ หักเงินเดือน ๑-๒ เดือน ความผิดชั้นที่ ๒ หักเงินเดือน ๓-๔ เดือน ความผิดชั้นที่ ๓ หักเงินเดือน ๕-๘ เดือน ความผิดชั้นที่ ๔ หักเงินเดือน ๙-๑๒ เดือน

ความเป็นไปได้ในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงิน และการคลัง

ผลจากการศึกษาตามกรอบแนวคิดในการศึกษาระบบและกระบวนการตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน พบว่า

ประกาศที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริจัดตั้ง Royal Office เพื่อตรวจสอบการใช้จ่ายเงินพระคลังต่างพระเนตรพระกรรณ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินในวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘ เพื่อดูแลการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เป็นที่น่าอัศจรรย์ใจว่ากาลเวลากว่า ๑๐๐ ปี ก่อน ประเทศไทยมีองค์พระผู้บริหารแผ่นดินที่มีสายพระเนตรยาวไกล ให้มีการตรวจสอบตั้งแต่นั้นแล้ว

ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทย ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลายเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี การตรวจสอบจึงไม่ปรากฏผลอันน่าพึงพอใจ เพราะผู้รับตรวจและผู้ตรวจต่างก็สังกัดฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เมื่อมีพระบรมราชโองการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พร้อมกับชื่อใหม่ที่ว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกำหนดให้เกิดคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๑๐ คน ถ่วงดุลอำนาจกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ๑ คนที่บังคับบัญชาบุคลากรรับผิดชอบทั้งผลงานและการบริหารการเงินด้วย

ในมาตรา ๓๑๒ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ประกอบกับพระราชบัญญัติสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ที่จะให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการจัดองค์กรที่จะต้องมีการถ่วงดุลและสัมพันธ์กันตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการวางนโยบาย กำหนดมาตรฐานหรือมาตรการ การให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหาร และการพิจารณาผลการตรวจสอบ รวมทั้งวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ตลอดจนกำหนดโทษปรับวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง แต่จะไม่มีอำนาจในการสั่งการทางบริหาร ส่วนผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีอำนาจ

ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการเงินแผ่นดิน และทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นการจัดองค์กรที่มีลักษณะเป็นการแยกงานชี้ขาดออกจากงานแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อมิให้เกิดการบิดเบือนการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร และให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้

ประการที่ ๒ สภาพแวดล้อมจากเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เพราะกลุ่มนักธุรกิจขนาดใหญ่สามารถเข้าไปมีบทบาททางการเมืองนอกเหนือจากบทบาททางสังคม เศรษฐกิจ และมีส่วนทำให้การเมืองไทยเป็น “การเมืองในระบบอุปถัมภ์ไทย” ที่เต็มไปด้วยการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ จนถึงปัจจุบัน และมีผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบของการตรวจเงินแผ่นดิน

ประการที่ ๓ ปัญหาอุปสรรคของระบบและกระบวนการตรวจสอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน แบ่งเป็น ๔ ประการคือ อำนาจในการปกป้องเจ้าหน้าที่ อำนาจในการชี้มูลความผิด อำนาจในการส่งฟ้องด้วยตนเอง อำนาจในการลงโทษเพื่อป้องปราม ซึ่งทั้ง ๔ ประการได้ส่งผลให้ระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่สัมฤทธิ์ผล ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตขยายตัว และไม่มีกระบวนการหรือระบบใดมาควบคุมหรือหยุดยั้งได้

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีบทบัญญัติให้คำวินิจฉัยชี้ขาดของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่สุด แต่ก็ไม่มีบทบัญญัติใดให้คำวินิจฉัยชี้ขาดดังกล่าวมีผล

ผูกพันองค์กรอื่น ทำให้องค์กรอื่นสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยไม่จำเป็นต้องถือตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เกิดการหลบเลี่ยงความผิดและใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยมิชอบอย่างออกอาจไม่เกรงกลัวต่อโทษานุโทษซึ่งเป็นปัญหาต่อการบริหารเงินแผ่นดินอย่างมาก

ประการที่ ๔ มีปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ที่ส่งผลหรือกระทบต่อการตรวจเงินแผ่นดินด้วย ได้แก่ โครงสร้างขององค์กร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาวะผู้นำของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ทักษะค่านิยม โดยปัจจัยแวดล้อมต่างๆ เอื้อให้การทุจริตประพฤติมิชอบเติบโตอย่างรวดเร็ว แม้กระจายเป็นวงกว้างทั้งการปกครองในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และมีมูลค่าการรั่วไหลเป็นจำนวนมหาศาลมากยิ่งขึ้นในประเทศไทย โดยเป็นการร่วมมือกันของภาคเอกชน นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ

นอกจากนั้นผลจากการที่

- ระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในปัจจุบันไม่มีอำนาจในการปกป้องเจ้าหน้าที่ ไม่มีอำนาจในการชี้มูลความผิด ไม่มีอำนาจในการส่งฟ้องด้วยตนเอง ไม่มีอำนาจในการลงโทษเพื่อป้องปราม กอปรกับการลุกลามขึ้นของปัญหาการทุจริตในรูปแบบต่างๆ
- สภาพแวดล้อมจากเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
- ปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ ได้แก่ โครงสร้างขององค์กร กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ภาวะผู้นำของผู้ว่าการ

ตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ทักษะค่านิยมที่ส่งผลกระทบต่อระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

หากเปรียบเทียบบริบทกัน จะเห็นได้ว่า ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเปรียบเสมือนผู้ตรวจสอบภายในของบริษัทอันหมายถึงประเทศไทย โดยมีประชาชนในประเทศเป็นเจ้าของร่วมของบริษัท และมีรัฐบาลเป็นผู้บริหารบริษัท

หน้าที่หลักของผู้ตรวจสอบ คือ การให้ความเชื่อมั่น (Assurance) และการให้คำปรึกษา (Consultancy) ต่อเจ้าของทรัพยากรนั้น กล่าวคือ ตรวจสอบและรายงานผลได้ตามสภาพความเป็นจริงหากมีสิ่งใดที่ผิดปกติหรือเล็งเห็นความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ผู้ตรวจสอบต้องสามารถแสดงหรือแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ลงมือปรับปรุงแก้ไข หรือป้องกันได้อย่างทันท่วงที สร้างความเชื่อมั่นให้กับองค์กร อีกทั้งยังสามารถแนะนำแนวทางบริหาร ปฏิบัติ ตรวจสอบ ควบคุม ยุติ ให้สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและจริยธรรม เพื่อให้องค์กรสามารถเติบโตและให้ผลตอบแทนที่สมเหตุสมผลแก่ผู้บริหารบริษัท และผู้เป็นเจ้าของทรัพยากรได้

ทั้งนี้ ระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีข้อบกพร่อง คือ

- ไม่สามารถให้ความเชื่อมั่น (Assurance) แก่เจ้าของเงินแผ่นดิน เพราะไม่สามารถชี้มูลความผิดได้ ไม่สามารถนำคดีเข้าสู่ระบบการพิพากษาปล่อยให้คดีหมดอายุความและไม่สามารถดำเนินการนำคนผิดมาลงโทษได้ ทำให้เจ้าของ

ประเทศหรือประชาชนไม่มีความเชื่อมั่นต่อระบบการบริหารประเทศของรัฐบาล

- ไม่สามารถให้คำปรึกษา (Consultancy) กับเจ้าของประเทศอันหมายถึงประชาชนของชาติได้ เพราะไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลหลังการตรวจสอบค้นพบว่ามี การทุจริต เหตุใดพบการทุจริตแล้วแจ้งหน่วยงานต้นสังกัดแล้วเรื่องเงียบหายไป รวมถึงไม่สามารถแนะนำการแก้ไขปัญหา เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือคำแนะนำไม่ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงานต้นสังกัด เพราะตัวบทกฎหมายไม่ได้ระบุให้คำวินิจฉัยมีผลผูกพันต่อองค์กรอื่น

ย่อมแสดงให้เห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดในการปรับเปลี่ยนและพัฒนาระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

การปรับเปลี่ยนและพัฒนารูปแบบของระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมดังกล่าว เป็นโจทย์ที่ยากและท้าทายยิ่ง เพราะมีทั้งแรงต้านและความเฉื่อยไม่ว่าจะเป็นการคัดค้านจากกลุ่มผู้มีอำนาจในการออกกฎหมาย การต่อต้านจากกลุ่มผู้รับผลกระทบจากการถูกตรวจสอบด้วยระบบที่เข้มข้นยิ่งขึ้น การให้ข้อมูลที่บิดเบือนของผู้ที่ไม่เข้าใจสภาพแท้จริงของปัญหาและกระบวนการแก้ไขปัญหา รวมถึงสังคมที่เพิกเฉยเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในบริบทสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองอย่างลึกซึ้ง ทำให้กระบวนการออกกฎหมาย “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐” ไม่สามารถผ่านการลงมติจากรัฐสภาได้

อย่างไรก็ตาม หนทางที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของระบบและกระบวนการ

ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ การจัดตั้ง “ศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณการเงินและการคลัง” เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความมั่นใจในระบบบริหารของประเทศ เพิ่มช่องทางการตรวจสอบ ควบคุม ถ่วงดุล อำนาจในการใช้จ่ายเงินของรัฐ อีกทั้งลดช่องทางการรั่วไหลของเงินแผ่นดิน ทำให้สามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินมีแนวทางที่มีระบบและกระบวนการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ดังพระราชดำรัสขององค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่า “เงินแผ่นดินนั้นคือเงินประชาชนทั้งชาติ”

ความจำเป็นและข้อดีในการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง

ประการที่หนึ่ง เพื่อลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปรับโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สั้นลง เนื่องจากปัจจุบันเรื่องที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐานและชี้มูลความผิดแล้วต้องส่งไปให้พนักงานสอบสวน เพื่อรวบรวมส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ซึ่งแต่ละเรื่องต้องใช้ระยะเวลาอีก ๑-๓ ปีหลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วเสร็จ ทั้งที่สำนวนการตรวจสอบเรื่องการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเงินส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับการเอกสารเป็นหลัก และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะรวบรวมมาทั้งหมดแล้ว การดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาโทษตามระบบปัจจุบัน จึงเป็นขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนและใช้เวลานาน

ซึ่งทำให้ผู้เกี่ยวข้องและผู้กระทำความผิดเข้าใจว่าแม้กระทำความผิดและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วก็ไม่ได้รับโทษแต่ประการใด ดังนั้นการจัดตั้งศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังขึ้นมารับเรื่องที่เกิดจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในความผิดเกี่ยวกับเรื่องการเงินและการคลังโดยตรงจึงเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ประการที่สอง เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าดีที่สุด และมีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะศาลให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้มากที่สุด เนื่องจากศาลมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลองค์กรอื่นใดและศาลไม่อาจริเริ่มการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเองได้จะต้องมีผู้เสนอปัญหาข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล และกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้พิสูจน์ข้อเท็จจริงกันได้เต็มที่ นอกจากนี้ ศาลยังจะต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งหรือคำพิพากษาของตนเสมอ

ประการที่สาม เพื่อแก้ไขปัญหาคำนำระบบองค์กรควบคุมตรวจสอบในรูปแบบคณะกรรมการที่ให้อำนาจออกกฎ ควบคุมตรวจสอบ วินิจฉัยชี้ขาดความผิดและกำหนดโทษ โดยองค์กรเดียวกันมาใช้ในการกระบวนการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่สอดคล้องกับทฤษฎีแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยและเกิดปัญหาการขัดกันระหว่างผลการพิจารณาชี้มูลความผิดกับผลการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประการที่สี่ เพื่อให้มีสถาบันศาลเป็นองค์กรชี้ขาดการกระทำทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน อันเป็นการรักษาวินัยทางงบประมาณและ

การคลังเพียงองค์กรเดียวที่มีสภาพบังคับอย่างแท้จริง และมีผลผูกพันที่จะนำคำวินิจฉัยไปใช้ในการพิจารณาดำเนินการทางแพ่ง ทางวินัยข้าราชการได้เป็นมาตรฐานเดียวกันและสอดคล้องกันอันจะทำให้กระบวนการการตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพมากที่สุด

ประการที่ห้า เพื่อเป็นการพัฒนาสถาบันการตรวจเงินแผ่นดินในการควบคุมตรวจสอบการเงินแผ่นดินอันจะก่อให้เกิดหลักกฎหมายเฉพาะด้านบริหารการเงินและการคลัง

ประการที่หก เพื่อเป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองให้ดำเนินไปภายในกรอบของกฎหมายแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยยังคงสามารถธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของรัฐและของประชาชนไว้ได้อย่างสมดุลในขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม

บนพื้นฐานความเชื่อว่ากลไกการกำหนดที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการวินัยงบประมาณและการคลัง จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ทั้งในการจัดเก็บรายได้ของบรรดาหน่วยจัดเก็บอันเป็น “รายได้สาธารณะ” การนำเงินอนาคตกู้มาใช้ล่วงหน้าหรือการก่อ “หนี้สาธารณะ” และการใช้จ่ายงบประมาณของทุกส่วนราชการ อันเป็น “รายจ่ายสาธารณะ” ของประเทศ โดยส่วนราชการที่เกี่ยวข้องสามารถถูกตรวจสอบได้ในฐานะ “หน่วยรับตรวจ” เพื่อคงไว้ซึ่งหลักความเป็นธรรมของภาษีที่เก็บมาแล้ว ฟังถูกใช้จ่ายอย่างเป็นธรรม

ดังนั้น สิ่งที่ยังต้องดำรงอยู่ต่อไป คือ ตัวสถาบันการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต้องพิจารณาว่า ควรเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจในทางบริหารกึ่งตุลาการ

(Quasi-administrative and Judicial review) โดยสร้างกลไกที่มั่นคงแข็งแรงขึ้นมาเพื่อยกระดับกระบวนการการตรวจสอบ เป็นระดับศาลตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีโครงสร้างองค์กรแบบศาลชำนาญการพิเศษแบบศาลบัญชี (Court of Accounts) หรือศาลงบประมาณ (Court of Budgetary Control) มีผู้เชี่ยวชาญด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงิน การคลัง รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ มาเป็นองค์คณะตุลาการศาลเพื่อสามารถออกคำวินิจฉัยในคดีวินัยงบประมาณและการคลัง เช่น การใช้งบกลางจำนวนมหาศาลที่กว้างขวาง ไร้ขอบเขตจำกัด เฉพาะจังหวัดที่เลือก การใช้เครื่องบินหลวงไปทำธุรกิจส่วนตัว มิใช่เพียงแต่มีค่าปรับทางปกครองอันไม่ผลบังคับไปถึงฝ่ายการเมืองที่อ้างว่า “บกพร่องโดยสุจริต” แต่สามารถส่งสำนวนคดีต่อไปยังศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังได้ ตามหลักที่ว่าด้วยการให้ ศาลตรวจเงินแผ่นดินช่วยรัฐสภาและรัฐบาล (La Cour des Comptes assiste le Parlement et le Government) ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ (Lois de finances) นั้นเอง

ข้อเสนอแนะ

๑. กฎหมายต้องออกแบบให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง เพื่อเจตนารมณ์ที่จะให้การตรวจสอบขององค์กรการตรวจเงินแผ่นดินแตกต่างจากองค์กรอิสระอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือแยกอำนาจในการตรวจสอบออกจากอำนาจในการพิจารณาผลการ

ตรวจ เพื่อถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน เป็นการป้องกันการลุแก่อำนาจ (Abuse of Power)

๒. คำว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน” มีความหมายเฉพาะเจาะจงในทางเทคนิคของวิชาชีพ การร่างกฎหมายจะต้องมีความเข้าใจเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินอย่างถ่องแท้ เพราะการตรวจเงินแผ่นดินมีทั้งเรื่องของการกำหนดนโยบาย การกำหนดมาตรฐาน/มาตรการ กระบวนการตรวจสอบ การรายงานผลการตรวจสอบ การพิจารณาผลการตรวจสอบ และการแจ้งผลการพิจารณาดังนั้น กฎหมายที่จะออกต้องชัดเจนว่าฝ่ายใดจะรับผิดชอบด้านใด
๓. คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีครบทั้งด้านการเงิน การบัญชี นิติศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ การปกครอง เพื่อการถ่วงดุลในการพิจารณาผลการตรวจและที่สำคัญต้องมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์อย่างชัดเจนและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเพื่อตัดลมหอนอำนาจ
๔. ความรับผิดชอบต่อการตรวจเงินแผ่นดินครอบคลุมกว้างขวางทั้งการตรวจสอบด้านการเงิน (Financial Audit) การตรวจสอบประเมินผล (Performance Audit) การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ คณะรัฐมนตรี (Compliance Audit) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ (Revenue Audit) และเมื่อพบกรณีผิดปกติก็นำดำเนินการตรวจสอบสืบสวน (Investigate Audit) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องมีความรู้ความสามารถสูง และรอบรู้ด้านหลักๆ เช่น การเงิน การบัญชี และกฎหมาย

๕. เพื่อเหตุผลแห่งความยุติธรรม ผลการตรวจสอบที่กำกับดูแลโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แล้วนำผลการตรวจสอบสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หากเข้าสู่หลักเกณฑ์ที่กำหนด ข้อตรวจพบนั้น ก็นำสู่ศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานตรวจนั้นทำหน้าที่เป็นอัยการ ทนายแผ่นดิน นำสู่การพิจารณาของตุลาการศาลบัญชีฯ
๖. วินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลัง เป็นเรื่องเฉพาะ ผู้พิจารณาจะต้องมีความชำนาญ พิเศษ และประสบการณ์โดยตรง หากให้องค์กรอื่นที่ไม่มีความชำนาญและประสบการณ์มาทำหน้าที่พิจารณาอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม และเกิดปัญหาในการพิจารณาคดี ต้องเรียนรู้ในหลักของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับทางการบัญชี การงบประมาณ การเงิน การคลัง ทำให้เกิดความล่าช้าไม่ชัดเจน
๗. ศาลชำนาญการพิเศษจะเปิดโอกาสให้คู่ความ มีโอกาสนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ในคดี และคำพิพากษาของศาลจะต้องแสดงเหตุผลที่ประกอบเสมอ
๘. การนำเรื่องขึ้นสู่ศาลชำนาญการเฉพาะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ การกระทำผิดวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังและตุลาการศาลเป็นผู้พิจารณาชี้ขาด ซึ่งจะเป็นการแยกและคานอำนาจซึ่งกันและกัน หากคู่คดีไม่พอใจในผลการวินิจฉัยสามารถนำอุทธรณ์ต่อศาลวินัยทางบัญชี งบประมาณ การเงินและการคลังสูงสุดต่อไปได้
๙. คำพิพากษาของศาลชำนาญการพิเศษ จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการและพนักงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าการกระทำเกี่ยวกับการบัญชี การงบประมาณ การเงินและการคลัง ในลักษณะใดบ้างที่เป็นความผิด ซึ่งจะเป็นการป้องกันการกระทำผิดในลักษณะเดียวกันได้อีก คล้ายกับคำวินิจฉัยของศาลภาษีอากรหรือศาลแรงงาน

“ผู้เขียนขอตั้งจิตภาวนาให้การตรวจเงินแผ่นดินไทย จงเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ให้พ้นจากการประพฤติดมิชอบต่อเงินแผ่นดิน เพื่อยังผลต่อการดำรงชีพอยู่อย่างสุขสงบของพี่น้องคนไทยอีกมากมาย ที่จะได้อานิสงส์จากภาษีอากรของคนไทยทั้งปวงตั้งความหวังของพระราชหฤทัย”

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรรมาธิการวิสามัญพิจารณาสอบสวนและศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต วุฒิสภา. ๒๕๔๙. **กระบวนการ
โกงชาติ**. กรุงเทพฯ : วุฒิสภา.

กระทรวงการคลัง. ๒๕๓๘. **๑๒๐ ปี กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๔๑๘-๒๕๓๘**. พระนคร : โรงพิมพ์อมรินทร์ พรินต์
ติ้ง.

คำนำญ สិทธิสมาน. ๒๕๕๐, ๑๘ ธันวาคม. “ศาลบัญชีไทยของดีแท้จาก สตง.-สนช.(ตอนที่ ๑),” **ผู้จัดการ
รายวัน**. หน้า ๕.

จดหมายเหตุร้ายกาลที่ ๕ มัดที่ ๑๓๑ เลขที่ ๙. **บัญชีเรื่องเงินพระคลังข้างใน รายจ่ายเก่าใหม่**. อ่างในสุทธาดา
เลขไวฑูรย์. [อัดสำเนา]. ๒๕๓๕. **การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จุมพล หนีพพานิช. ๒๕๔๙. **การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎีและกรณีตัวอย่าง**. กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชัยชนะ อิงคะวัต. ๒๕๕๐. **คำบรรยายวิชาแนวคิดและนโยบายการพัฒนาประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : หลักสูตร
ปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต.

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. ๒๕๔๙. **นักการเมืองไทย : จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน สภาพปัญหา
สาเหตุผลกระทบ แนวทางแก้ไข**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร.

นิยม รัฐอมฤต. ๒๕๕๐. **มาตรการป้องกันและแก้ปัญหาคอร์รัปชัน**. คำบรรยายหลักสูตรการพัฒนา
นักกฎหมายภาครัฐ รุ่นที่ ๑

บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. ๒๕๓๘. **การตรวจสอบในฐานะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ**. กรุงเทพฯ : บทพิเคราะห์พิมพ์.
(พิมพ์ในโอกาสครบรอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ๑๒๐ ปี และการตรวจเงินแผ่นดินไทย ๘๐ ปี)
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

_____. ๒๕๓๘. **กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ : ที่มาและนิติวิธี**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และนวนน้อย ตรีรัตน์. ๒๕๔๖, ๔ ธันวาคม. “คอร์รัปชัน ค่าเช่า และพัฒนาการเศรษฐกิจ,”
วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์. ปีที่ ๒๑ (ฉบับที่ ๔).

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. ๒๕๔๗. **การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย : สายสัมพันธ์ทางการเมืองกับผลตอบแทน
ในตลาดหุ้นไทย**. กรุงเทพฯ : เอกสารประกอบการสัมมนาประจำปีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
แห่งชาติ.

สุรพงษ์ โสธนะเสถียร. ๒๕๔๙. **หลักและทฤษฎีการวิจัยทางสังคมศาสตร์**. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ประสิทธิ์ภัณฑ์
แอนด์พรินติ้ง.

อมร จันทรมบูรณ์. ๒๕๔๙. ปัญหาการแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินกับพื้นฐานกฎหมายมหาชนของประเทศไทย ตอน ๑. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อมร จันทรมบูรณ์ และคณะ. ๒๕๕๐. รายงานการศึกษาวิจัย “แนวทางการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินของไทย”. กรุงเทพฯ : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

_____. ๒๕๕๐. ข้อเสนอเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินของไทย เพื่อเป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

อรุณ รักรธรรม. ๒๕๒๓. การพัฒนาองค์การเพื่อการเปลี่ยนแปลง. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.

ภาษาต่างประเทศ

Adams, Gordon. 1981. *The Politics of Defences Contracting : The Iron Triangle*. New York : Council on Economic Priorities.

Asian Organization of Supreme Audit Institution; ASOSAI. *The Audit Forum*. Secretariat General of The Audit Board. The Republic of Indonesia.

Blau, Peter. 2009. “Exchange and Power in Social Life”. 13th Edition. New York : John Wiley and Sons, Inc.

Dye, Thomas R. 2012. *Understanding Public Policy*. 14th Edition. United Kingdom : Pearson.

Easton, David. 1965. *A System Analysis of Political Life*. New York : Prentice Hall.

Gino, Francesco. 2011. “The Dark Side of Creativity : Original Thinkers Can Be More Dishonest,” in Eliot R. Smith, Jeffry A. Simpson, PhD, and Laura A. King Eds. *Journal of Personality and Social Psychology*. DC : American Psychological Association. pp. No. 3. 445-459.

Habermas, Jürgen German (1962) English Translation 1989. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Massachusetts : The MIT Press.

Khan, Mushtaq. 2000. *Rents, Rent-Seeking and Economic Development : Theory and Evidence in Asia*. UK : Cambridge University Press.

Kotter, P. John. 1990. *Force For Change: How Leadership Differs from Management*. NY : Simon and Schuster.

Smith, Adam. 1776. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. (1 ed.). London. Methuen and Co., Ltd.

Weber, Max. [Online]. 1897. “Objectivity” in *Social Science and Social Policy*. Available URL : http://cooley.libarts.wsu.edu/schwartzj/pdf/Weber_Objectivity.pdf.