

## สารบัญ

### หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	II
กิตติกรรมประกาศ .....	III
สารบัญ .....	IV
สารบัญตาราง .....	X
สารบัญรูปภาพ .....	XI

### บทที่

<b>1 บทนำ</b> .....	<b>1</b>
1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	5
2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	16
3 ขอบเขตของการวิจัย .....	16
3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา .....	16
3.2 ขอบเขตด้านประชากร.....	19
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา.....	19
4 กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย .....	19
4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) .....	19
4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis).....	21
5 คำถามการวิจัย.....	21
6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	21
7 นิยามศัพท์เฉพาะ.....	22
<b>2 การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b> .....	<b>24</b>
1 วิวัฒนาการของการตรวจเงินแผ่นดินไทย.....	24
2 แนวคิด หลักการ ทฤษฎี และปรัชญาเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน.....	39

บทที่	หน้า
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน.....	39
2.2 แนวคิดองค์กรอิสระ .....	44
2.3 หลักนิติรัฐ.....	54
2.4 หลักนิติธรรม .....	56
2.5 หลักธรรมาภิบาล .....	61
2.6 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	62
2.7 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน .....	62
2.8 หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ .....	63
2.9 หลักแห่งความได้สัดส่วน .....	68
2.10 ทฤษฎีอำนาจรัฐ (State Power) .....	70
2.11 ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน .....	73
2.12 ทฤษฎีอาชญาวิทยา (White Collar Crime).....	74
2.13 ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (Patron–Client Relationship) .....	74
2.14 ทฤษฎีองค์การ .....	75
2.15 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การแบบราชการ (Bureaucracy) ของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber).....	77
2.16 ปรัชญาความยุติธรรม .....	80
2.17 ความหมาย และความสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดิน .....	81
2.18 บทบาทขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการยุติธรรม.....	91
3 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ.....	105
3.1 ปฏิญญาลิม่าว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts).....	105
4 องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต่างประเทศที่ใช้รูปแบบองค์กรตุลาการ .....	117
4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	117
4.2 สาธารณรัฐอิตาลี.....	140
4.3 สาธารณรัฐตุรกี.....	148
5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง .....	162

บทที่	หน้า
<b>3 วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology).....</b>	<b>164</b>
1 การวิจัยเอกสาร (Documentary research) .....	164
1.1 ปรัชญากฎหมาย แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ เกี่ยวกับการจัดตั้งศาลบัญชี	165
1.2 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง.....	166
1.3 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ .....	166
1.4 กฎหมายต่างประเทศ.....	166
1.5 เอกสารอื่น ๆ.....	167
2 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview).....	167
2.1 วิธีการสัมภาษณ์.....	168
2.2 ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก.....	168
2.3 ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก .....	168
3 การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) .	170
3.1 การกำหนดกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสีย.....	171
3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการ .....	172
3.3 การวิเคราะห์ผลการทำ Co-Design.....	173
4 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	173
5 วิธีการจัดทำร่างกฎหมาย .....	173
6 การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) .....	174
7 กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี .....	175
<b>4 การจัดทำกฎหมายต้นแบบต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี .....</b>	<b>177</b>
1 สภาวะการณ์ปัญหาและผลกระทบจากปัญหา.....	180
2 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน .....	192
2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	192
2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	193
2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	193
2.4 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน .....	195
2.5 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ .....	200
2.6 กฎหมายท้องถิ่น.....	207

บทที่	หน้า
2.7 กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.....	209
2.8 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528	214
2.9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	216
3 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง .....	224
3.1 ปฏิญญาลิมาว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ค.ศ. 1977 (พ.ศ.2520) (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, ค.ศ. 1977) ..	225
3.2 INTOSAI Principle 50 (Principle of Jurisdictional Activities of SAIs, 2019) (พ.ศ. 2562).....	225
4 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง.....	228
4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	228
4.2 สาธารณรัฐอิตาลี.....	231
4.3 สาธารณรัฐตุรกี.....	232
5 การเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างศาลบัญชี .....	233
6 การจัดทำรูปแบบศาลบัญชีของประเทศไทย.....	236
6.1 กรณีจัดตั้งเป็นศาลทางบัญชีเป็นศาลชำนาญพิเศษในศาลยุติธรรม.....	236
6.2 กรณีจัดตั้งศาลบัญชีเป็นแผนกคดีทางบัญชีในศาลปกครอง .....	237
<b>5 กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี.....</b>	<b>245</b>
1 การจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) .....	246
1.1 ขั้นตอนการเตรียมการ .....	247
1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ .....	251
1.3 ประเด็นการทำ Co-Design โครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งศาลบัญชี .....	253
1.4 ผลการทำ Co-Design ประชากรกลุ่มเฉพาะ .....	259
1.5 ผลการทำ Co-Design ประชากรกลุ่มผสม .....	268
1.6 การเปรียบเทียบผลการทำ Co-Design ระหว่างกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม	282
2 การเปรียบเทียบประเด็นโครงสร้างรูปแบบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการ จัดตั้งศาลบัญชีจากผลการวิจัยกับผลจากการทำ Co-Design .....	295

## บทที่

## หน้า

3 การตรวจสอบการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี .....	308
3.1 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ .....	309
3.2 ความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี .....	310
3.3 การตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 .....	311
4 การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี .....	313
4.1 โครงสร้างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี .....	315
4.2 หลักการและเหตุผล .....	315
4.3 ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี พ.ศ. ....	316
5 การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) .....	346
6 ร่างการพัฒนากฎหมายเพื่อการจัดตั้งแผนกคดีบัญชีในศาลอาญาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบกลาง.....	352
<b>6 สรุปอภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....</b>	<b>361</b>
1 สรุป.....	363
2 อภิปรายผล .....	372
3 ข้อเสนอแนะ .....	374
3.1 การวิจัยมีข้อเสนอแนะ .....	374
3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป .....	375
4 สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐาน .....	375
4.1 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์.....	375
4.2 ผลการวิจัยตามสมมติฐานการวิจัย.....	376
<b>บรรณานุกรม.....</b>	<b>377</b>
<b>ภาคผนวก .....</b>	<b>383</b>
ภาคผนวก ก. รายชื่อและภาพการสัมภาษณ์เชิงลึกในกระบวนการวิจัย การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview).....	384
ภาคผนวก ข. รายชื่อผู้เข้าร่วมกระบวนการวิจัย การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ แบบ (Participatory Design, Co-Design) .....	396

<b>บทที่</b>	<b>หน้า</b>
ภาคผนวก ค. รายชื่อและภาพกิจกรรมในกระบวนการวิจัยการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) .....	419
<b>ประวัติผู้เขียน</b> .....	<b>456</b>

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4.1	การเปรียบเทียบโครงสร้างศาลบัณชีของฝรั่งเศส อิตาลี และตุรกี .....	235
5.1	การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co-Design ของกลุ่มเฉพาะ.....	264
5.2	การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co-Design ของกลุ่มผสม .....	278
5.3	การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co-Design ของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม	291
5.4	ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติจัดตั้งแผนกคดีบัณชี ในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 .....	316

## สารบัญรูปภาพ

ภาพประกอบที่	หน้า
1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	20
3.1 ประชากรกลุ่มเฉพาะ.....	171
3.2 ประชากรกลุ่มผสม.....	172
3.3 กระบวนการวิจัย.....	176
5.1 ประชากรกลุ่มเฉพาะ.....	248
5.2 ประชากรกลุ่มผสม.....	249
5.3 ประชากรผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วม Co – Design .....	250
5.4 การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ Co-Design .....	250
5.5 เลขานุการประจำกลุ่ม .....	251
5.6 การนำเสนอประเด็น Co-Design.....	252
5.7 การนำเสนอผลของกลุ่มเฉพาะ .....	252
5.8 การนำเสนอผลของกลุ่มผสม .....	253
5.9 ประชากรกลุ่มผสมร่วมปรึกษาหารือ อภิปรายในการร่วมออกแบบ Co-Design .....	269
5.10 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น (Hearing) .....	346
5.11 การจัดสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น Hearing.....	347
5.12 ผู้ร่วมสัมมนาฯแสดงความคิดเห็น.....	347
5.13 ผู้ร่วมสัมมนาฯแสดงความคิดเห็น.....	348
6.1 แผนภูมิแสดงระบบการตรวจเงินแผ่นดินในปัจจุบัน .....	364
6.2 แผนภูมิแสดงการดำเนินการป้องกันต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติ มิชอบกลางกรณีพบการทุจริตคดีบัญชี .....	365