

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

#### 1.1 ความเป็นมาของปัญหา

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่ผ่านมาจะมีการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่ภายใต้กระแสและการกดดันอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคม จึงทำให้ไม่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้มืองค์กรอิสระเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ โดยมีเจตนารมณ์ที่จะเสริมช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคม ประเทศไทยมีองค์กรอิสระครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีทั้งหมด 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือที่รู้จักกันในฐานะองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบเงินแผ่นดิน คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินให้ถูกต้อง ตรวจสอบการเงินของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงตรวจการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงินทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39

และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 และหากพบว่า มีการรับและใช้จ่ายเงินงบประมาณผิดประเภท ผิดวิธี ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณา ผลการตรวจสอบแล้ว ปรากฏมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการทุจริตเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินของ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน ของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องแจ้งผลการตรวจสอบต่อพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป ซึ่งในปัจจุบันทั้งสององค์กร ก็จะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยที่หน่วยงานทั้งสองต้องมาเริ่ม ดำเนินการตรวจสอบใหม่ ทำให้เสียเวลาในการดำเนินการ และคดีอาจจะขาดอายุความ ทำให้ ผู้กระทำความผิดอาจไม่ได้รับการลงโทษ และเงินของแผ่นดินอาจไม่ได้รับการชดใช้ ทำให้ประเทศไทย ต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดิน ไปด้วยการทุจริตเป็นจำนวนมาก หากให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เอง โดยมีกระบวนการพิจารณาคดีแบบ ศาลหรือองค์กรตุลาการเช่นศาลบัญชีในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็จะทำให้การพิจารณาคดี รวดเร็ว และผู้กระทำความผิดได้รับการลงโทษ และเงินของแผ่นดินได้รับการชดใช้

องค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions: INTOSAI) ได้จัดรูปแบบสถาบันการตรวจสอบสูงสุดของประเทศ ทั่วโลกเป็นองค์กร 4 รูปแบบ คือ

- 1) รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร
- 2) รูปแบบคณะกรรมการ (Board System)
- 3) รูปแบบผสม (Hybrid) และ
- 4) รูปแบบองค์กรตุลาการ (Napoleonic System) หรือ Court

รูปแบบทั้ง 4 รูปแบบนี้บางประเทศได้นำไปประยุกต์รวมเป็นรูปแบบผสม (Hybrid) โดยรวมรูปแบบบุคคลคนเดียว กับรูปแบบคณะกรรมการ หรือรูปแบบบุคคลคนเดียว กับรูปแบบ องค์กรตุลาการ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2018, หน้า 8-9) ซึ่งประเทศไทยมีการนำมาใช้ แล้ว 3 รูปแบบ โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2418 มีกฎหมายฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิก เงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 จัดตั้งออกคิอออฟฟิศ หรือกรมตรวจเงินแผ่นดิน เป็นรูปแบบบุคคลคนเดียว เป็นผู้นำองค์กร โดยพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจขึ้นมา และให้จัดทำ

รายงานมูลเกล้าถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รูปแบบนี้ถูกยกเลิกไปในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร มาเป็นรูปแบบคณะกรรมการ โดยมีกฎหมายรองรับคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2519 จึงได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นรูปแบบเดิมคือบุคคลคนเดียวและให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี โดยมีพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 รองรับและได้จัดตั้งองค์กรเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีผู้อำนวยการเป็นผู้นำองค์กร มีสถานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี รูปแบบนี้ถือว่าเป็นรูปแบบองค์กรที่ควบคุมโดยฝ่ายบริหารของประเทศ ทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาได้เปลี่ยนรูปแบบเป็นคณะกรรมการ (Board System) รูปแบบนี้นำมาใช้เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งคณะราษฎรเห็นว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความสำคัญต่อประเทศจึงต้องให้การควบคุมการตรวจเงินเป็นของคณะกรรมการที่เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 โอนกรมตรวจเงินแผ่นดินในขณะนั้นมาขึ้นกับคณะกรรมการราษฎรจัดองค์กรเป็นรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาเปลี่ยนชื่อองค์กรเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รูปแบบนี้ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร คือ คณะกรรมการราษฎร และนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นฝ่ายบริหารปกครองประเทศในขณะนั้น ทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่มีความเป็นอิสระ และคณะกรรมการไม่มีความรับผิดชอบตัว และปัจจุบันได้เปลี่ยนเป็นรูปแบบผสม (Hybrid) เป็นรูปแบบที่รวมรูปแบบบุคคลคนเดียวกับรูปแบบคณะกรรมการ ในปี พ.ศ. 2540 มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระจึงได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณารูปแบบองค์กรตรวจสอบที่มีการนำมาใช้แล้ว 3 รูปแบบ คือ รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) และรูปแบบผสม (Hybrid) ซึ่งก็ยังไม่พบว่ารูปแบบใดเหมาะสมกับการใช้อำนาจหน้าที่ของ สตง. ในการตรวจการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน เนื่องจากมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อนำผู้กระทำผิดไปลงโทษที่มีลักษณะของการดำเนินการที่ไม่เบ็ดเสร็จครบวงจรของการปราบปรามการคอร์รัปชัน ทำให้เป็นข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ในการตรวจสอบเพื่อให้ผู้ถูกตรวจสอบที่ใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบในเงินของแผ่นดิน ซึ่งจากการตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน

แผ่นดินของ สดง. ในรูปแบบที่ผ่านมาในรูปแบบบุคคลคนเดียว เป็นผู้นำองค์กร รูปแบบคณะกรรมการ หรือรูปแบบผสม ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แสดงให้เห็นได้ว่าการดำเนินการของ สดง. ไม่เปิดเสรีครบวงจร ผลกระทบที่ตามมาข้างต้น ทำให้การคอร์รัปชัน ไม่ได้ลดน้อยลง สังเกตได้จากสถิติ TI ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International – TI) มีการประกาศผลคะแนนดัชนีภาพลักษณ์ความโปร่งใสของประเทศไทยในช่วงเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคมของทุกปี เป็นการสำรวจจากประเทศในโลกรวมทั้งหมด 180 ประเทศ สำหรับประเทศไทย ผลการสำรวจในปี พ.ศ. 2561 จัดอยู่ในลำดับที่ 99 ด้วยคะแนนความโปร่งใส 36 คะแนน ลดลงไปจากปี พ.ศ. 2560 ที่ไทยถูกจัดอยู่ในอันดับที่ 96 ด้วยคะแนนความโปร่งใส 37 คะแนน (องค์กรเพื่อความโปร่งใสฯ, ออนไลน์, 2562) แสดงว่าประเทศไทยมีการทุจริตประพฤตินิยมชอบ หรือที่เรียกว่า “คอร์รัปชัน” อย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และจากรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2564, หน้า 98) และรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2565, หน้า 73) ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีเรื่องที่ตรวจสอบพบการทุจริตและส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 134 เรื่อง และ 156 เรื่อง ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการตรวจสอบพบการทุจริตเพิ่มมากขึ้น

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า องค์กรตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มี 4 รูปแบบและประเทศไทยได้นำมาใช้ 3 รูปแบบแต่ก็ยังมีปัญหาที่ไม่สามารถจะนำผู้กระทำผิดไปลงโทษได้ทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินผิดประเภทหรือทุจริตของหน่วยงานรัฐนั้นก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ทำให้การวิจัยนี้มีแนวคิดว่าจะมีอีกรูปแบบหนึ่ง คือ รูปแบบองค์กรตุลาการ (Napoleonic System) หรือ Court ที่ยังไม่มีการนำมาใช้ รูปแบบนี้ น่าจะมีความเหมาะสมกว่ารูปแบบอื่น เพราะสามารถปราบปรามผู้ทุจริตลงไปได้ และมีลักษณะของการดำเนินการที่เปิดเสรีครบวงจร

องค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำบัญชีและการจ่ายงบประมาณของรัฐทั้งส่วนกลาง ทั้งองค์กรปกครองส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ มีสถานะเป็นอิสระจากทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจลงโทษผู้กระทำความผิดได้เอง โดยมีอำนาจมีคำสั่งปลดเจ้าพนักงานบัญชีจากความรับผิดชอบในบัญชี และต้องรับผิดชอบใช้จ่ายเงินให้แก่รัฐ และมีอำนาจควบคุมการทำงานของผู้มีอำนาจสั่งจ่ายด้วยโดยอำนาจในด้านนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ การควบคุมการบังคับตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และการควบคุมการจัดการทางการเงินของผู้มีอำนาจสั่งจ่าย ซึ่งน่าจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้อำนาจหน้าที่ของ สดง. เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระในการป้องกันและลดปัญหาการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีกระบวนการพิจารณาคดีแบบศาลหรือองค์กรตุลาการที่จะทำให้การ

พิจารณาคร่าวๆ และผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษ และเงินของแผ่นดินได้รับการชดใช้โดยเร็ว และแนวคิดในการจัดตั้งศาลบัญชีจึงเป็นการลดภาระในการพิจารณาคดีของ ป.ป.ช. ให้น้อยลง ซึ่งจะแก้ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นกับ ป.ป.ช. เช่น คดีค้างคั่ง และคดีขาดอายุความได้อีกทางหนึ่ง และน่าจะเกิดประสิทธิผล คือ ลดความเสียหายต่อเงินงบประมาณของแผ่นดิน

การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะทำการศึกษาและวิจัยเรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วย การจัดตั้งศาลบัญชี (Model Law on the Establishment of Court of Audit)” เพื่อให้มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการทำบัญชีและการจ่ายงบประมาณของรัฐ ทำให้การพิจารณาคดีรวดเร็ว ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษ และเงินของแผ่นดินได้รับการชดใช้โดยเร็ว

## 1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การวิจัยให้ความสำคัญในการลดปัญหาการคอร์รัปชัน โดยการให้มือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดิน คือ สตง. เป็นศาลบัญชี ซึ่งการจัดตั้งศาลบัญชียังจำเป็นต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ในประเด็นที่สำคัญ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบเพื่อการจัดตั้งศาลบัญชี ดังนั้น การวิจัยจึงกำหนดประเด็นในการศึกษาและวิจัย ดังต่อไปนี้

### 1) แนวคิด หลักการ และทฤษฎี

การศึกษาและวิจัยนี้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัย แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศาลบัญชี เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ ดังนี้

#### (1) แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน คือ สารสำคัญของ การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่ง “ปฏิญญาลิม่าว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน” หรือ “Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts” ขององค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions: INTOSAI) (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2530, หน้า 63 อ้างถึงใน ปิยพร อุปพงษ์, 2554, หน้า 14) จัดแบ่งไว้เป็นหมวดต่าง ๆ จำนวนทั้งสิ้น 25 หมวด

แนวคิดนี้ เป็นสิ่งที่องค์กรสถาบันการตรวจสอบสูงสุดของทุกประเทศต้องนำไปกำหนดเป็นแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานขององค์กร เพื่อให้การตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นไปตามมาตรฐานสากล

#### (2) แนวคิดองค์กรอิสระ

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงของ

องค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง (วิญญู วรรุญญ, 2538)

แนวคิดนี้เกี่ยวข้องกับการนำมาใช้ในการวิจัยเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระ หากจัดตั้งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นศาล ต้องนำแนวคิดนี้มาใช้ในการวิจัย

### (3) หลักนิติรัฐ

“หลักนิติรัฐ” หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัด โดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะถือว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ซึ่งมีคุณค่าสูงสุด (สมยศ เชื้อไทย, 2553, หน้า 171)

หลักการนี้เกี่ยวข้องกับการนำมาใช้ในการวิจัยเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี เนื่องจากเป็นหลักการที่ทำให้ทราบว่า ประเทศไทยเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนเอง และการรับเงินและจ่ายเงินแผ่นดินก็ต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ด้วย

### (4) หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม คือ หลักการปกครองโดยกฎหมาย องค์ประกอบหลักนิติธรรมประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ ได้แก่ กฎหมายจะต้องใช้กับบุคคล โดยเสมอภาคและเท่าเทียมกัน กฎหมายต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย โดยเปิดเผยแพร่หลายเพียงพอที่ประชาชนจะสามารถรับรู้ได้ถึงเนื้อหาของกฎหมายที่ประกาศใช้ กฎหมายต้องตราขึ้นเพื่อมีผลไปในอนาคต ซึ่งใกล้เคียงกับหลักการหนึ่งในหลักนิติรัฐที่ว่า การตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลังเป็นโทษไม่สามารถกระทำได้ กฎหมายต้องตราขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม หากจะตรากฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องมีความชัดเจน และต้องตีความตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้กฎหมาย ซึ่งตราขึ้นนั้นขัดต่อหลักกฎหมาย Common Law กฎหมายต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง กฎหมายต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ กฎหมายต้องมีความมั่นคงพอสมควร แต่ขณะเดียวกันต้องเป็นพลวัตกับสังคม กฎหมายที่ประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับใช้ให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ จะต้องมี การบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ประกาศบังคับใช้นั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, หน้า 119)

หลักการดังกล่าวมีความสำคัญในการที่จะต้องนำมาใช้ในการวิจัยเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เนื่องจากตามปฏิญญาลามาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดินได้วางสาระสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลักนิติธรรมก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล

#### (5) หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการที่ใช้กับการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี (Good Governance) เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือ สร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะมิมาในอนาคต รู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะที่ดีของการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับ ความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542)

หลักความโปร่งใส คือ ความถูกต้อง ชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็น รวมถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมาทันเวลา โดยหลักธรรมาภิบาลที่สำคัญคือ ความรับผิดชอบ (Accountability)

หลักการดังกล่าวมีความสำคัญในการที่จะต้องนำมาใช้ในการวิจัยเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เนื่องจากตามปฏิญญาลามาว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดินได้วางสาระสำคัญของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ต้องเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งหลักความโปร่งใส ชัดเจน และสามารถตรวจสอบได้ ก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล

#### (6) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ หมายถึง หลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงเป็นหลักประกันสิทธิในแง่การจัดองค์กร ซึ่งเป็นหลักการในเชิงรูปแบบนิติรัฐ การแบ่งแยกอำนาจในความหมายของการจัดให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

มีองค์กรผู้ใช้ต่างองค์กรกัน และเป็นอิสระจากกัน โดยให้องค์กรเหล่านั้นคอยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน กลไกดังกล่าวจึงเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนานิติรัฐ ถือได้ว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดองค์กรรัฐในระบบประชาธิปไตย เพื่อมิให้รัฐมีอำนาจเด็ดขาดนั่นเอง หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เคียงคู่กับหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นหลักการในเชิงเนื้อหาของหลักนิติรัฐ (สมยศ เชื้อไทย, 2553, หน้า 174)

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องศึกษาหลักการแบ่งแยกอำนาจเพื่อจะได้ทราบว่าอำนาจรัฐทั้ง 3 อำนาจแบ่งแยกกันอย่างไร และมีความเกี่ยวข้องกันอย่างไร และหลักการนี้เกี่ยวข้องกับการนำมาใช้ในการวิจัยเพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชีให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เนื่องจากการจัดตั้งศาลเป็นส่วนหนึ่งของหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเป็นอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นอิสระจากอีกทั้ง 2 อำนาจ โดยให้ศาลบัญชี เป็นองค์กรที่ต้องตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหาร

#### (7) หลักความชอบด้วยกฎหมาย

หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นหลักที่เกิดขึ้นต่อเนื่องมาจากหลักนิติรัฐที่กล่าวว่าเป็นรัฐที่ปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมาย จึงหมายความว่าฝ่ายปกครองนั้นต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง ซึ่งก็หมายความว่าถ้าฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ที่อยู่ใต้การปกครองแล้วผู้ที่อยู่ใต้การปกครองก็สามารถฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อองค์กรยุติธรรมได้ เพื่อให้เยียวยาแก้ไขการกระทำของฝ่ายปกครอง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, หน้า 133-134)

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องหลักความชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากองค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะตรวจสอบหน่วยงานของรัฐให้มีการใช้จ่ายเงินเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากการบัญญัติกฎหมายองค์กรตรวจเงินแผ่นดินจะต้องมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

#### (8) หลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยปกติของหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ จะกระทำโดยให้แต่ละองค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน แต่ในประชาธิปไตยสมัยใหม่ได้มีการกำหนดให้มี “องค์กรอิสระ (Independence Agency)” หรือ “องค์กรตรวจสอบเฉพาะ” หรือ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” หรือ



“องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น เพราะองค์กรตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอาจไม่สามารถหรือไม่เหมาะสมที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าว อันเนื่องมาจากโลกสมัยใหม่มีความสลับซับซ้อนทางเทคนิคมากขึ้น กระบวนการตรวจสอบบางอย่างที่มีผลต่อสาธารณะต้องการความรวดเร็ว ยืดหยุ่น นอกจากนั้นยังต้องการความเชี่ยวชาญและความเป็นกลางในการตรวจสอบ หากจะแบ่งวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่มุ่งที่จะควบคุมและตรวจสอบนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ กับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หากแบ่งประเภทการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก รัฐธรรมนูญของบางประเทศ กำหนดให้มีองค์กรเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจสั่งการทางการเงิน ทั้งนี้เพราะการใช้อำนาจโดยไม่มีระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ดีจะเปิดโอกาสให้มีการบิดเบือนการใช้อำนาจหรืออาจเกิดการทุจริตได้ และนอกจากการตรวจตราความถูกต้องตรงตามรายการต่าง ๆ ที่รัฐสภาอนุมัติแล้ว สถาบันตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศต้องจัดทำรายงานการใช้จ่ายเงินประจำปีรายงานต่อรัฐสภา พร้อมทั้งวิจารณ์ข้อดี ข้อเสียของระบบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลด้วย (ชลัช จงสืบทพันธ์, สมเจตน์ ไวยากรณ์, ปัทมา สุภกาบัง และเผด็จการ ค้วงโท, 2549, หน้า 22-24 อ้างถึงใน พลอย เฟิงเพ็ชร, 2554, หน้า 37-39)

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตุลาการ ซึ่งมีความจำเป็นต้องศึกษารูปแบบของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อจะได้ทราบว่า การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าว และควรกำหนดให้มีองค์กรเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจสั่งการทางการเงิน

#### (9) หลักความได้สัดส่วน

เป็นหลักการขั้นพื้นฐาน ของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจ บังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาท (Moderation) (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2540) หลักแห่งความได้สัดส่วนในประเทศไทยใช้ตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมายระดับรองจากรัฐธรรมนูญมิให้ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 213 รับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีเป้าหมายสำคัญ คือ เพื่อมิให้รัฐหรือฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นและเพื่อใช้ในการควบคุมกฎหมายลำดับรอง คือ กฎต่าง ๆ

มิให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติและป้องกันการออกกฎหมายที่กำหนด ขอบบังคับเกินความจำเป็นและนอกเหนือวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทและมาตรการที่กำหนด ในกฎจะต้องมีเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์กฎหมายแม่บทเท่านั้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2565, หน้า 234-236)

หลักความได้สัดส่วน ที่นำมาใช้กับวิจัยนี้ก็คือในการจัดทำกฎหมายเพื่อการจัดตั้ง ศาลบัญชีนั้นต้องคำนึงถึงหลักการนี้ด้วย

## 2) ทฤษฎี

### (1) ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

(1.1) ทฤษฎีอาชญาวิทยา (white collar crime) “อาชญากรรมคอเชิ้ตขาว (white collar crime)” เป็นอาชญากรรมของคนชั้นสูงหรือผู้ที่มีฐานะทางสังคม คือ ลักษณะของการกระทำผิดที่จะไม่ใช่วิธีการที่มีความรุนแรง หรือเป็นที่สะท้อนขวัญแก่ประชาชนแตกต่างจากอาชญากรรมพื้นฐาน

(1.2) ทฤษฎีระบบอุปถัมภ์ (patron-client relationship) เป็นโครงสร้างความสัมพันธ์ในแนวตั้งหรือแนวตั้ง (vertical relationship) ทำให้สังคมไทยยึดถือการมีปฏิสัมพันธ์ต่อกันในแบบที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลที่มีฐานะสำคัญหรือสูงกว่ากับบุคคลที่อยู่ในฐานะที่ไม่สำคัญหรือต่ำกว่า เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมระหว่างกัน โดยผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์จะยอมทำการต่าง ๆ ตามที่ผู้ให้การอุปถัมภ์ต้องการ ส่วนผู้ให้การอุปถัมภ์จะกระทำอย่างไร ๆ เพื่อให้เกิดการยอมรับหรือสร้าง “บุญคุณ” กับผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์

(1.3) ทฤษฎีทางด้าน โครงสร้างนิยม (structural approach) เป็นทฤษฎีทางสังคมศาสตร์ที่อธิบายถึงสาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันว่าเกิดจากเงื่อนไขอิทธิพลของรัฐ สังคม และชุมชน

(1.4) ทฤษฎีการทุจริต ตามแนวคิดของทฤษฎีการทุจริตเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีเหตุปัจจัยเกิดขึ้นพร้อมกันทั้งหมด 3 ประการ ซึ่งองค์ประกอบของปัจจัยทั้ง 3 ประการคือ (1) ความไม่ซื่อสัตย์ (dishonesty) (2) โอกาสที่เอื้ออำนวย (opportunity) และ (3) สิ่งเร้าหรือสิ่งจูงใจ (motility) ซึ่งองค์ประกอบทั้ง 3 ข้อนี้มีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกันอย่างมากระหว่างองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไปย่อมไม่เกิดการทุจริตขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557, หน้า 37-39)

โดยทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ เนื่องจากการคอร์รัปชันเป็นสาเหตุของการจัดตั้งสถาบันการตรวจสอบสูงสุด และศาลบัญชี

## (2) ทฤษฎีองค์กร

(2.1) ทฤษฎีองค์กร หมายถึง กระบวนการที่บุคคล (Person) มารวมตัวกันเป็นกลุ่มเพื่อร่วมกันดำเนินงานสู่เป้าหมาย (Goal) ซึ่งเป็นความประสงค์ต่อผลในระยะสั้น และวัตถุประสงค์ (Objective) ซึ่งเป็นความประสงค์ต่อผลในระยะยาวร่วมกัน ด้วยการจัดโครงสร้าง (Structure) ที่เป็นการจัดระบบงาน โดยแบ่งกลุ่มงานหรือหน่วยงาน (Section or Department) พร้อมกับอำนาจและหน้าที่ (Authority) ออกเป็นองค์กร (Organ) พร้อมกับการจัดทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) อย่างเชื่อมโยงและประสานสอดคล้องกันอย่างมีระเบียบแบบแผน ซึ่งได้มีการอธิบายความเพิ่มเติมว่า การที่บุคคลผู้มีความสามารถแตกต่างกันแล้วมาทำงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กรร่วมกันซึ่งประกอบด้วยงานที่แตกต่างกันหลายด้าน จึงจำเป็นต้องจัดบุคคลให้เหมาะสมกับลักษณะของงานในแต่ละส่วนพร้อมสร้างความเชื่อมโยงประสานสอดคล้องของงานแต่ละส่วนอย่างเป็นระบบและมีระเบียบแบบแผนชัดเจน โดยการดำเนินการดังกล่าวนี้ เรียกว่า การจัดโครงสร้างองค์กร (Organizational Structure) (ภาวิณี เพชรสว่าง, 2558, หน้า 165-231) และ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549, หน้า 228-230)

ทฤษฎีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกรณีการวิจัยนี้ เนื่องจากเป็นการจัดทำกฎหมายจัดตั้งศาลบัญชีเป็นการจัดตั้งองค์กรใหม่ จึงต้องนำทฤษฎีองค์กรมาใช้ในการวิจัยด้วย

## (3) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

รัฐสมัยใหม่ (Modern State) มีฐานะเป็นบุคคลคือคนหนึ่งแยกต่างหากจากปัจเจกชนอันเป็นพลเมือง และมีความสามารถที่จะทรงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมายแยกต่างหากจากปัจเจกชนแต่ละคนที่เป็นพลเมืองของตนเช่นกัน รัฐ เป็นเจ้าของอำนาจปกครองแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย”

รัฐแต่ละรัฐใช้อำนาจอธิปไตยของตนกระทำการต่าง ๆ 3 ประการด้วยกัน คือ การนิติบัญญัติ (Legislative Function) ซึ่งได้แก่การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎรการบริหาร (Executive Function) ซึ่งได้แก่การบังคับให้การต่าง ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติกำหนดไว้ และการตุลาการ (Judicial Function) ซึ่งได้แก่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ระหว่างราษฎรหรือพลเมืองด้วยกันเอง หรือระหว่างราษฎรหรือพลเมืองกับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตย ได้จัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตย โดยวางอยู่บนพื้นฐานหลักการปกครองแบบรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 66)

ทฤษฎีดังกล่าวเกี่ยวข้องกับกรวิจัยนี้ เนื่องจากการจัดทำกฎหมายจัดตั้งศาลบัญชีเป็นการใช้อำนาจตุลาการ จึงต้องนำทฤษฎีอำนาจรัฐมาใช้ในการวิจัยด้วย

### 3) ปรัชญา

#### (1) ปรัชญาความยุติธรรม

นักวิชาการไทยได้อธิบายความยุติธรรมตามปรัชญาของ Aristotle ว่ามี 4 ด้าน (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2562, หน้า 22-23) คือ

(1.1) ความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) เป็นความยุติธรรมที่มีอยู่เองโดยธรรมชาติที่เป็นสากล ไม่จำเป็นที่มนุษย์จะต้องรับรู้หรือยอมรับในความมีอยู่และดำรงในธรรมชาติ เช่น การฆ่าคนตาย ย่อมเป็นความผิดที่ทุกคนยอมรับว่าจำเป็นต้องถูกลงโทษ

(1.2) ความยุติธรรมที่มนุษย์สร้างขึ้น (Conventional Justice) เป็นความยุติธรรมที่มนุษย์กำหนดขึ้นมาเป็นเงื่อนไขหรือมาตรการที่ชี้ถึงความถูกต้อง ไม่ถูกไม่ผิด ในสิ่งที่กระทำเพื่อใช้ในการกำหนดโทษและลงโทษ เช่น กฎจราจร

(1.3) ความยุติธรรมในการแบ่งส่วน (Distributive Justice) เป็นความยุติธรรมสำหรับการจัดสรรเป็นส่วนในเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องกระจายให้แก่กันในสังคม เช่น อำนาจ หน้าที่ เกียรติยศ ความมั่งคั่ง และภาระหน้าที่ของแต่ละคนที่จะต้องแบ่งสรรกันตามคุณธรรม ความสามารถ และตามความเหมาะสมในแต่ละคน

(1.4) ความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนทดแทน (Commutive Justice) เป็นความยุติธรรมที่เกิดจากข้อตกลงระหว่างกันในลักษณะของการแลกเปลี่ยนหรือทดแทนกัน โดยความเสมอภาค เช่น การซื้อขายสินค้า ที่ต่างฝ่ายต่างก็ได้ตามความประสงค์

ปรัชญาความยุติธรรมเกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ เนื่องจากการพิจารณาตัดสินคดีของศาลทุกประเภท รวมทั้งศาลบัญชี ต้องมีอาศัยความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง

#### (2) สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของกระบวนการตรวจสอบเงินแผ่นดิน

ตามท้องถื่นเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International –TI) มีการประกาศผลคะแนนดัชนีภาพลักษณ์ความโปร่งใสของประเทศไทยในช่วงเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคมของทุกปี โดยสำรวจจากประเทศในโลกทั้งหมดประมาณ 180 ประเทศ ผลการสำรวจปรากฏว่า ประเทศไทยมีคะแนนอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่ดี ประเทศไทยควรกำหนดเรื่องของการปราบปรามการทุจริต โดยใช้กฎหมายบังคับกับผู้กระทำความผิดให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้กำหนดเป็นเรื่องของยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ประเทศไทยเข้าไปสู่เวทีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการให้เป็นมาตรฐานสากล ซึ่งต้องให้ความสำคัญอย่างมากเกี่ยวกับเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และปัจจุบันได้มีการ

กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แผนปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12

การทุจริตในวงราชการหรือการคอร์รัปชัน เป็นการทำซึ่งกันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติและได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่อำนาจนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นผลประโยชน์ส่วนตน มิใช่ผลประโยชน์ส่วนรวม การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการกระทำความผิดที่รุนแรงในรูปแบบอื่น ในขณะที่เดียวกันการกระทำความผิดประเภทนี้ก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจของประเทศสูญเสียงบประมาณในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ส่งผลเสียต่อภาพลักษณ์ของประเทศ

องค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (International Organization of Supreme Audit Institutions: INTOSAI) ได้จัดรูปแบบสถาบันการตรวจสอบสูงสุดของประเทศทั่วโลกเป็นองค์กร 4 รูปแบบตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

รูปแบบทั้ง 4 รูปแบบนี้บางประเทศได้นำไปประยุกต์รวมเป็นรูปแบบผสม (Hybrid) โดยรวมรูปแบบบุคคลคนเดียว กับรูปแบบคณะกรรมการ หรือรูปแบบบุคคลคนเดียว กับรูปแบบองค์กรตุลาการ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2561, หน้า 8-9)

สำหรับประเทศไทยได้นำรูปแบบการจัดองค์กรดังกล่าวมาใช้แล้ว 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) และรูปแบบผสม (Hybrid) ซึ่งจะได้อ้างอิงตามลำดับประวัติศาสตร์ความเป็นมาขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

(1) รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กรที่ประเทศไทยได้นำมาใช้ในสมัยรัชกาลที่ 5 เมื่อ พ.ศ. 2418 มีกฎหมายฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418 จัดตั้งออกคิดออฟฟิศ หรือกรมตรวจเงินแผ่นดิน เป็นรูปแบบบุคคลคนเดียวเป็นผู้นำองค์กร โดยพระมหากษัตริย์โปรดเกล้าแต่งตั้งเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจขึ้นมา และให้จัดทำรายงานทูลเกล้าถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รูปแบบนี้ถูกยกเลิกไปในปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 โดยคณะราษฎร มาเป็นรูปแบบคณะกรรมการโดยมีกฎหมายรองรับคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 ต่อมาเมื่อมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2519 จึงได้เปลี่ยนรูปแบบมาเป็นรูปแบบเดิมคือบุคคลคนเดียวและให้อยู่ภายใต้การควบคุมของนายกรัฐมนตรี โดยมีพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 รองรับและได้จัดตั้งองค์กรเป็นสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีผู้อำนวยการ

เป็นผู้บังคับการ มีสถานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี รูปแบบนี้ถือว่าเป็นรูปแบบองค์กรที่ควบคุมโดยฝ่ายบริหารของประเทศทำให้ไม่มีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) รูปแบบนี้นำมาใช้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองตั้งได้กล่าวมาแล้วซึ่งคณะราษฎรเห็นว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความสำคัญต่อประเทศจึงต้องให้การควบคุมการตรวจเงินเป็นของคณะกรรมการที่เรียกว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 โอนกรมตรวจเงินแผ่นดินในขณะนั้นมาขึ้นกับคณะกรรมการราษฎร จัดองค์กรเป็นรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อมาเปลี่ยนชื่อองค์กรเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี รูปแบบนี้ก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร คือคณะกรรมการราษฎร และนายกรัฐมนตรี ซึ่งก็ถือได้ว่าเป็นฝ่ายบริหารปกครองประเทศในขณะนั้น ทำให้การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินไม่มีความเป็นอิสระ และคณะกรรมการไม่มีความรับผิดชอบเฉพาะตัว นอกจากนี้ มีปัญหาในทางปฏิบัติ คือ คณะกรรมการปฏิบัติงานไม่ทันกับงานด้านทุจริตที่เพิ่มขึ้น และองค์กรในรูปแบบคณะกรรมการนั้นมีกรรมการจำนวนมากถึง 30 คนเป็นองค์กรที่ใหญ่เกินไปส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่เกิดความยุ่งยากและล่าช้า

(3) รูปแบบผสม (Hybrid) เป็นรูปแบบที่รวมรูปแบบบุคคลคนเดียวกับรูปแบบคณะกรรมการ นำมาใช้เพื่อการปรับปรุงรูปแบบที่เคยใช้มาแล้วทั้ง 2 รูปแบบดังกล่าวที่พบว่าไม่ประสบผลสำเร็จในการตรวจเงินแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกทั้งในปี พ.ศ. 2540 มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 312 บัญญัติให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระจึงได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งนำรูปแบบผสมมาใช้ และแม้ว่าในปี พ.ศ. 2557 มีการปฏิวัติอีกครั้งและมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีองค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระจึงมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ในปัจจุบันเป็นรูปแบบผสม โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ทำหน้าที่ด้านการบริหารและควบคุมเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบตามยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน กับ มีคณะกรรมการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน และกำกับการบริหารงาน แต่ปัญหาการคอร์รัปชัน ก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง จึงแสดงว่ารูปแบบนี้ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอที่จะทำการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่รัฐจึงไม่สามารถแก้ไขและป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันได้

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของ สตง. ในรูปแบบที่ผ่านมาในรูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) หรือรูปแบบผสม (Hybrid) แสดงให้เห็นได้ว่าการดำเนินการของ สตง. ไม่เบ็ดเสร็จครบวงจร ผลกระทบที่ตามมาข้างต้น ทำให้การคอร์รัปชัน ไม่ได้ลดน้อยลง

การวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและผลกระทบจากกระบวนการที่มีอยู่ในปัจจุบัน และแนวทางที่รัฐบาลได้นำมาใช้ ผลที่เกิดขึ้นมาเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบที่มีอยู่จริง เพื่อนำไปสู่การชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญในการปรับรูปแบบ สตง. ให้เป็นรูปแบบที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด

### 3) รูปแบบ และกฎหมายของต่างประเทศ

การจัดรูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบของต่างประเทศซึ่งประสบผลสำเร็จในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ซึ่งองค์กรดังกล่าวมีองค์ประกอบที่เป็นโครงสร้างประกอบด้วย รูปแบบองค์กร บุคลากร อำนาจหน้าที่ ฐานความผิดที่ต้องนำสู่การพิจารณา และวิธีพิจารณา มาตรการที่นำมาใช้และผล ซึ่งได้นำรูปแบบและโครงสร้างของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐอิตาลี และสาธารณรัฐตุรกี ซึ่งองค์กรตรวจเงินแผ่นดินมีองค์การรับผิดชอบการตรวจเงินแผ่นดิน มีลักษณะการจัดตั้งองค์กรรูปแบบ “ศาล” มีการพิจารณาแบบองค์คณะ มีหลักประกันความเป็นอิสระจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และมีอำนาจบังคับโดยผลของคำพิพากษาของศาล ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน ปรากฏในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French constitution (Article 47-2)) รัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 (พ.ศ.2350) รัฐกฤษฎีกาหมายเลข 85-199 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528), Public Finance Courts Code และ Specific audit laws and regulations สาธารณรัฐอิตาลี ได้มีการจัดตั้ง la Corte die conti ตามรัฐบัญญัติเลขที่ 800 ลงวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1862 (พ.ศ. 2405) และปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสถานะและบทบาทของศาลบัญชีให้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และมีแผนกพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลบัญชีในส่วนกลาง ยกเว้นศาลบัญชีแคว้นซิซิลี ขึ้นต่อแผนกพิจารณาคดีอุทธรณ์ของศาลบัญชีแคว้นซิซิลี ส่วนสาธารณรัฐตุรกี ศาลบัญชีได้รับการรับรองสถานะไว้ในรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงบประมาณและการเงิน การจัดเก็บรายได้ การใช้จ่าย และทรัพย์สินของภาครัฐในนามของรัฐสภาแห่งชาติตุรกี (Turkish Grand National Assembly) ตามรัฐบัญญัติศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีฉบับที่ 6085 (Law No.6085 On Turkish Court of Accounts) ค.ศ. 2010

(พ.ศ. 2553) ดังนั้น ในการวิจัยจึงเห็นถึงความสำคัญที่จะศึกษาวิเคราะห์รูปแบบ และกระบวนการของต่างประเทศเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้ง

#### 4) รูปแบบ และโครงสร้างศาลบัญชีของไทย

การดำเนินการจัดทำรูปแบบและโครงสร้างของศาลบัญชีของไทย ได้นำเอาแนวทางของต่างประเทศดังกล่าวข้างต้นมาจัดทำ รวมทั้งนำผลการวิเคราะห์ตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ จะทำให้ได้คำตอบถึงรูปแบบและโครงสร้างศาลบัญชีที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ประกอบด้วย รูปแบบองค์กรศาลบัญชี บุคลากร อำนาจหน้าที่ของศาลบัญชี ฐานความผิดที่ต้องนำสู่การพิจารณาของศาลบัญชี และวิธีพิจารณาของศาลบัญชี

#### 5) การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี

การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี เป็นการนำเอาคำตอบที่เป็นผลของการวิเคราะห์ตามประเด็นจากผลการวิเคราะห์แนวคิด หลักการ ทฤษฎี ปรัชญา และรูปแบบของต่างประเทศ ที่กล่าวมาทั้งหมดมาจัดทำเป็นกฎหมาย เพื่อให้เป็นต้นแบบสำหรับการดำเนินการจัดตั้งศาลบัญชีของไทย

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัย แนวคิด หลักการ ทฤษฎี และปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศาลบัญชีไทย
2. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหา และผลกระทบของการจัดรูปแบบองค์กรของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านมาในอดีต และปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ กฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดิน
4. เพื่อศึกษา และวิเคราะห์ รูปแบบ โครงสร้างศาลบัญชี
5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการวิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ 3 ด้าน ดังนี้

### 3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

#### 3.1.1 แนวคิด หลักการ ทฤษฎี และปรัชญาที่เกี่ยวข้อง

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน



- 2) แนวคิดองค์กรอิสระ
- 3) หลักนิติรัฐ
- 4) หลักนิติธรรม
- 5) หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- 6) หลักความชอบด้วยกฎหมาย
- 7) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- 8) หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- 9) หลักกฎหมายทั่วไปของงบประมาณ
- 10) หลักความได้สัดส่วน
- 11) ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน
- 12) ทฤษฎีองค์กร
- 13) ทฤษฎีรัฐและอำนาจรัฐ
- 14) ปรัชญาความยุติธรรม

### 3.1.2 กฎหมาย

#### 1) กฎหมายไทย

##### (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- (1.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- (1.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- (1.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และ
- (1.4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

##### (2) กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

- (2.1) พระราชบัญญัติกรมพระคลังมหาสมบัติแลว่าด้วยกรมต่าง ๆ

ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน พ.ศ. 2418

- (2.2) พระราชบัญญัติกรมตรวจ 16 มาตรา รศ. 109 (พ.ศ. 2433)
- (2.3) พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476
- (2.4) พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522
- (2.5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2561

## (3) กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

(3.1) ปฏิญญาลิม่าว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) ค.ศ. 1977 (พ.ศ. 2520)

## (4) กฎหมายต่างประเทศ

## (4.1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 (พ.ศ. 2332)

- รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French constitution (Article 47-2))

- รัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กันยายน ค.ศ. 1807 (พ.ศ. 2350)

- รัฐกฤษฎีกาหมายเลข 85 -199 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1985 (พ.ศ. 2528)

- Public Finance Courts Code

- Specific audit laws and regulations (European Court of Auditors, 2019, p. 95)

## (4.2) สาธารณรัฐอิตาลี

- รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. 1948 (Articles no. 81, 97, 100, 103, 108, 117 and 119 of the Italian Constitution (1948)) (พ.ศ. 2491)

- รัฐบัญญัติเลขที่ 800 ลงวันที่ 14 สิงหาคม ค.ศ. 1862 (พ.ศ. 2405)

- รัฐกฤษฎีกาเลขที่ 453 ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536)

- the code of accounting procedure contained in the Legislative Decree no. 174/2016

## (4.3) สาธารณรัฐตุรกี

- รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐตุรกี ค.ศ. 1924 (พ.ศ. 2467), ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) และ ค.ศ. 1982 (พ.ศ. 2525)

- รัฐบัญญัติศาลบัญชีแห่งสาธารณรัฐตุรกีฉบับที่ 6085 (Law No.6085 On Turkish Court of Accounts) ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) (ปัญญอนงค์ พากเพียร, 2558, หน้า 100-125)

**3.1.3 ประเด็นวิเคราะห์**

1) สภาพการณ์แห่งปัญหา และผลกระทบของการจัดรูปแบบองค์กรของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านมาในอดีตและปัจจุบัน

2) รูปแบบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของต่างประเทศ

3) รูปแบบ โครงสร้าง บุคลากร อำนาจหน้าที่ ฐานความผิดที่ต้องนำสู่การพิจารณา และวิธีพิจารณาของประเทศไทย

4) โครงสร้างที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยศาลบัญชี

### 3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บรวบรวมข้อมูล ในการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วย ข้าราชการ ผู้บริหารระดับกลาง และผู้บริหารระดับสูง ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

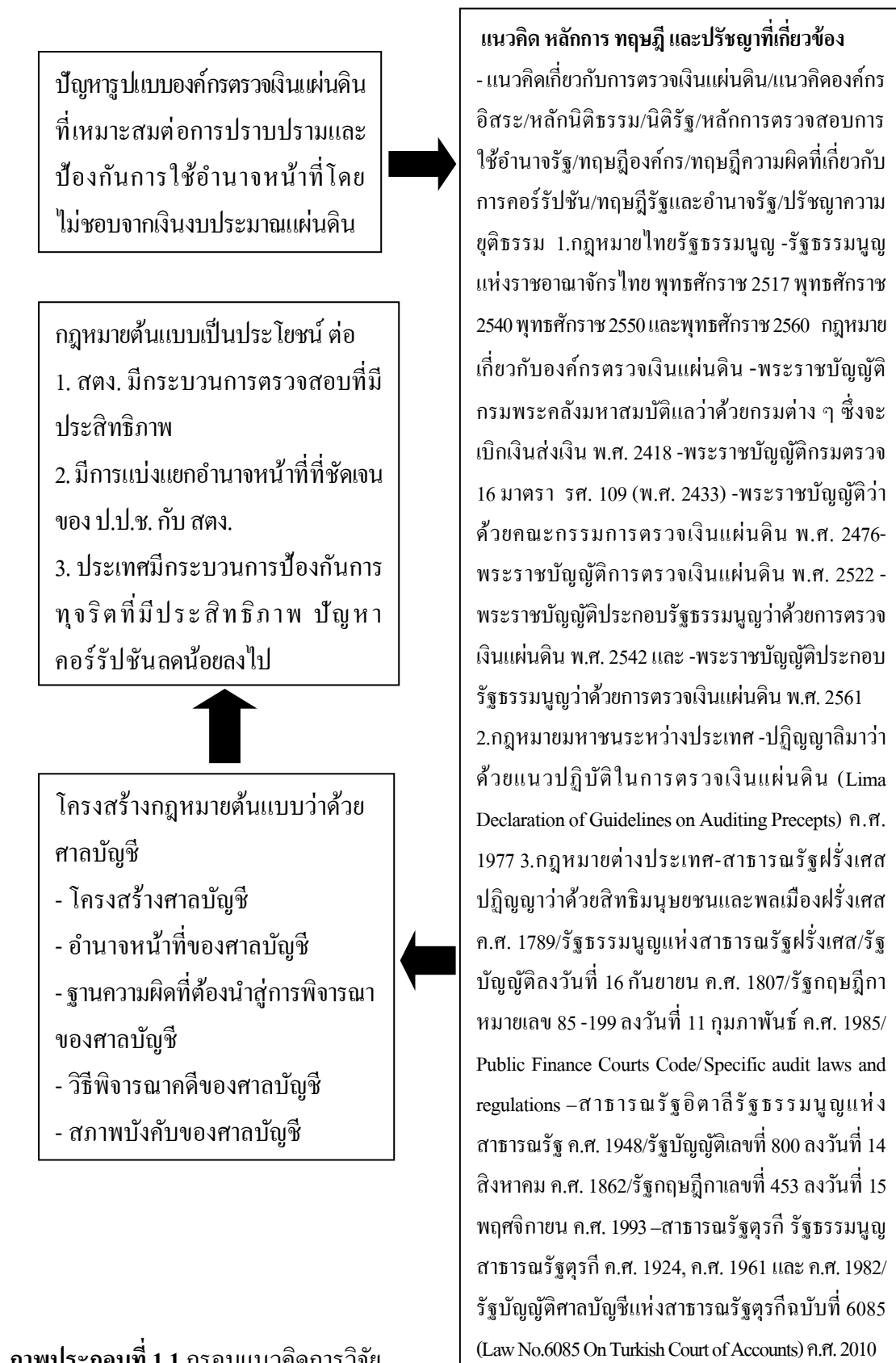
### 3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่ศึกษา

พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร

## 4. กรอบแนวคิด และสมมติฐานการวิจัย

### 4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework)

รูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินประเทศไทยใช้มาแล้ว 3 รูปแบบ คือ รูปแบบบุคคลคนเดียว (Westminster System) เป็นผู้นำองค์กร รูปแบบคณะกรรมการ (Board System) หรือรูปแบบผสม (Hybrid) ที่ไม่ได้ผล เนื่องจากไม่สามารถแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันได้ การวิจัยจึงมีแนวคิดในการนำรูปแบบที่ 4 คือ รูปแบบองค์กรตุลาการหรือศาลบัญชี โดยใช้แนวคิด หลักการ ทฤษฎี ปรัชญา และกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ถึงโครงสร้าง ขอบเขต อำนาจหน้าที่ และกระบวนการพิจารณาของศาลบัญชี (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

#### 4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis)

รูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านมาไม่สามารถปราบปรามและป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบต่อเงินแผ่นดินทำให้เป็นปัญหาคอร์รัปชันที่ไม่อาจแก้ไขให้ลดน้อยลงไปได้ การมีรูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดินใหม่ในรูปแบบของศาลบัญชี โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร อำนาจหน้าที่ ฐานความผิดที่ต้องนำสู่การพิจารณา วิธีพิจารณา และสภาพบังคับ การมีกฎหมายเพื่อการจัดตั้งศาลบัญชีเป็นกฎหมายรองรับองค์กรใหม่นี้ จะส่งผลให้ลดปริมาณการคอร์รัปชันจากการใช้เงินแผ่นดินที่ไม่ถูกต้องให้น้อยลงจะทำให้ประเทศมีการพัฒนาที่ดีขึ้นจาก จำนวนเงินงบประมาณแผ่นดิน

#### 5. คำถามการวิจัย

1. ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยกับกระบวนการตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบที่ผ่านมาเป็นอย่างไร
2. ปัญหารูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดินในอดีตและปัจจุบันเป็นอย่างไรที่ทำให้ไม่สามารถลดการคอร์รัปชันให้น้อยลงไปได้
3. ปัญหาความเกี่ยวพันระหว่างองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน กับ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นอย่างไร
4. ปัญหาขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของ สตง. เป็นอย่างไร
5. รูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศที่สามารถลดการคอร์รัปชันเป็นอย่างไร
6. ความจำเป็นและสำคัญต่อการจัดให้มีรูปแบบองค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นศาลบัญชีเป็นอย่างไร
7. ศาลบัญชีมีโครงสร้างองค์กรประกอบด้วยอะไรบ้าง
8. กฎหมายต้นแบบว่าด้วยศาลบัญชี มีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วยอะไรบ้าง

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อค้นพบที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย (Output) จะทำให้ได้ร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งศาลบัญชี ซึ่งกฎหมายต้นแบบนี้จะเป็นประโยชน์ (Outcome) ต่อ

- 1) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันได้

2) มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีคดีค้าง และขาดอายุความน้อยลงหรือหมดไป

3) ประเทศมีกระบวนการป้องกันการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่ถูกต้องน้อยลงจะทำให้ประเทศมีการพัฒนาที่ดีขึ้นจากจำนวนเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีค่อนข้างจำกัด

## 7. นิยามศัพท์เฉพาะ

**ตรวจเงินแผ่นดิน** หมายความว่า ตรวจสอบการเงินของหน่วยรับตรวจ ซึ่งรวมถึง ตรวจการจัดเก็บรายได้ การรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจหรือที่อยู่ในความครอบครองหรืออำนาจใช้จ่ายของหน่วยรับตรวจว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการ และตรวจว่าการใช้จ่ายเงินหรือการใช้ประโยชน์นั้นเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด เกิดผลสัมฤทธิ์ และมีประสิทธิภาพ รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้

**ตรวจสอบ** หมายความว่า การตรวจสอบความชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยไม่ชอบ

**ศาล** หมายความว่า ศาลบัญชี

**ศาลบัญชี** หมายความว่า ศาลที่พิจารณาคดีเกี่ยวข้องการตรวจสอบความชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยไม่ชอบ

**ลักษณะคดีของศาลบัญชี** หมายความว่า คดีที่เกี่ยวข้องการตรวจสอบความชอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการนำเงินงบประมาณแผ่นดินไปใช้โดยไม่ชอบ

**ประเภทความผิดที่ต้องนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลบัญชี** หมายความว่า คดีที่ความผิดที่เกี่ยวข้องกับการคลังและการงบประมาณ เป็นความผิดเกี่ยวกับการรับ การเก็บรักษา การนำส่งเงิน ความผิดเกี่ยวกับการเบิกและจ่ายเงิน ความผิดเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณและการก่อหนี้ผูกพัน ความผิดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ ความผิดเกี่ยวกับการยืมเงินตราของราชการ ความผิดเกี่ยวกับการพัสดุ ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมาย

เกี่ยวกับการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

**รูปแบบ** หมายความว่า โครงสร้างองค์กร การบริหาร การคัดเลือกบุคลากร การบังคับใช้กฎหมาย ขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจ ประเภทคดีที่กำหนดให้พิจารณาในศาลบัญชี และค่าบังคับของคำพิพากษาของศาลบัญชีต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง

**ตุลาการ** หมายความว่า ตุลาการศาลบัญชี

**ตุลาการศาลบัญชี** หมายความว่า ตุลาการศาลบัญชีที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายศาลบัญชี  
**เจ้าหน้าที่ตรวจสอบ** หมายความว่า เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของศาลบัญชี

**รูปแบบศาลบัญชี** หมายความว่า โครงสร้างองค์กรศาลบัญชีที่ประกอบด้วย องค์คณะตุลาการศาลบัญชี อัยการศาลบัญชี และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของศาลบัญชี

**โครงสร้างศาลบัญชี** หมายความว่า ศาลบัญชีชั้นต้น และศาลบัญชีสูงสุด

**โครงสร้างกฎหมายจัดตั้งศาลบัญชี** หมายความว่า หมวดของเรื่องที่จะปรากฏในกฎหมายศาลบัญชี เช่น บททั่วไป การคัดเลือกตุลาการ อำนาจหน้าที่ตุลาการ บทเฉพาะกาล

**กฎหมายต้นแบบ** หมายความว่า กฎหมายที่จัดทำขึ้นจากผลของการวิจัยเพื่อให้เป็นต้นแบบกฎหมายที่จะนำไปปรับใช้ต่อไป