

บทที่ 5

สรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

การใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก การบริหารการคลังของฝ่ายบริหารจำต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบที่ควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ และการมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้นต้องไม่สลับซับซ้อนแต่จะต้องส่งเสริมซึ่งกันและกันมีระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่เหมาะสมกับนโยบายที่อยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ และต้องมีความเชื่อมั่นว่าระบบการควบคุมการใช้อำนาจนั้นต้องสร้างสมคุณภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐนั้น ต้องมีลักษณะเป็นอิสระและเป็นกลางเพื่อให้สามารถตรวจสอบและควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้อย่างไรก็ตามองค์กรควบคุมนั้นก็จะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วยเช่นกัน การได้มาซึ่งบุคคลในองค์กรที่จะเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบนั้น ต้องมีคุณสมบัติเหมาะสม การกำหนดวิธีดำเนินงานหรือวิธีพิจารณาขององค์กรตรวจสอบก็ต้องมีลักษณะอิสระ เป็นกลาง และถูกตรวจสอบได้เช่นกัน เพราะเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้การควบคุมโดยองค์กรนั้นเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ

องค์กรตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระในรูปแบบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินของหน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และกฎระเบียบที่กำหนดไว้ ตลอดจนตรวจสอบการใช้จ่ายเงินว่ามีความเหมาะสม คุ่มค่าและมีประสิทธิภาพหรือไม่ การตรวจเงินแผ่นดินจึงทำหน้าที่ในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน โดยควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารดำเนินการบริหารจัดการการคลังเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างถูกต้องครบถ้วนและเป็นธรรม ทั้งนี้ ผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องในการตรวจเงินแผ่นดิน คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และดำเนินการอื่นๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีความรับผิดชอบด้านการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และมีหน้าที่ออกคำสั่งหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตรวจสอบ แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน รายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง นอกจากนี้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด และกำหนดอัตราโทษปรับทางปกครองซึ่งในการกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นนั้น กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังพิจารณาโดยคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งของผู้กระทำผิดวินัย ความสำคัญของมาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำผิดวินัย และหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดมาประกอบกันด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังนอกจากจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2542 แล้วจะต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544

เหตุผลสำคัญที่ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นในระบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยนั้น เนื่องจากการต้องการให้มีระบบการควบคุมและตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ป้องปรามมิให้มีการกระทำ

ความคิด มากกว่ามุ่งลงโทษกับเจ้าหน้าที่ ถึงแม้จะมีการประกาศใช้กฎหมายวินัยทางงบประมาณ และการคลังมาช่วยเสริมในระบบการตรวจเงินแผ่นดินให้ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัยแล้ว แต่เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยจึงยังคงมีปัญหาทางกฎหมายอยู่บ้าง ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาวิเคราะห์การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายในประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1. ปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเด็นที่ 2. ปัญหาเกี่ยวกับการที่องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ประเด็นที่ 3. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดอำนาจในการวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ประเด็นที่ 4. ปัญหาเกี่ยวกับการขาดบทบัญญัติใช้บังคับกับข้าราชการการเมือง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวินัยงบประมาณและการคลังตาม ที่ผู้เขียนได้สรุปไว้ข้างต้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้วินัยทางงบประมาณและการคลัง เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์มีประสิทธิภาพและมีวินัย โดยการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ประเด็นที่ 1. การแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

จากปัญหาดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อเป็นการป้องกันความสับสน และเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่คู่กรณี ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขมาตรา 23 วรรคสอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติในเรื่องใดแล้วให้เสนอมติในเรื่องนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยเรื่องที่เสนอนั้นอย่างน้อยต้องระบุ

(๑) ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(๒) เหตุผลของมติ

(๓) อัตรာโทษปรับทางปกครอง

(๔) ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังสามารถอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่มีคำวินิจฉัยชี้ขาด”

2. แก้ไข ข้อ 32 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ดังนี้

“เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องใดแล้วให้เป็นที่สุดและให้ถือว่าเป็นวันเริ่มต้นของโทษปรับทางปกครอง และแจ้งคู่กรณีและหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีเพื่อดำเนินการตามคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประชาชนสามารถตรวจดูหรือขอคัดสำเนาได้และเพื่อประโยชน์ในการปราบผู้ละเมิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะให้นำคำวินิจฉัยที่เป็นความผิดนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยก็ได้”

ทั้งนี้ ข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นการบัญญัติให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่มีคำวินิจฉัยชี้ขาดและให้ถือว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในมาตรา 11 (3) “ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น”

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องของบทบัญญัติและเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่คู่กรณี

มีข้อสังเกตว่า การแก้ไขปัญหานั้นเป็นส่วนนี้เป็นข้อเสนอแนะของผู้เขียนซึ่งเป็นการแก้ไข ปัญหาที่วางอยู่บนพื้นฐานที่ยังคงให้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าในอนาคตควรมีการแก้ไข พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยเปลี่ยนหลักการให้อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแก่ คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแทนที่จะเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังเช่นปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอแนวทางการแก้ไขอย่างละเอียดต่อไปในประเด็นที่ 3

ประเด็นที่ 2. การแก้ไขปัญหากับการที่องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีวินัยทาง งบประมาณและการคลังเป็นองค์กรเดียวกันกับองค์กรผู้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่อง ความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

จากปัญหาดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรวินิจฉัยชี้ขาดให้มีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งภายในองค์กร เดียวกัน ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมใน 2 มาตรา คือ

1. แก้ไข มาตรา 15 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งผู้เขียนเสนอ ให้ตัดอำนาจ โดยตัดอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังออก โดยแก้ไขจากเดิมที่กำหนดว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจ เงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำการ เสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทาง ปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการ ควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

(3) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใด หน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณี que เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน โดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(4) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(5) กำกับและเป็นองค์กระชี้ขาดสูงสุดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลังในตามบทบัญญัติในส่วนที่ 2 ของหมวดนี้

(6) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภาตามมาตรา 30

(7) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 48 และมาตรา 49

(8) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชนในการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 51

(9) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(10) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงิน

แผ่นดินตามมาตรา 60

(11) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามมาตรา 20

(12) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(13) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

(14) ออกระเบียบ ข้อมบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ”

มาเป็น “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำการเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ให้คำปรึกษาแก่ประธานรัฐสภาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการควบคุมเงินของรัฐ เมื่อได้รับคำร้องขอจากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือเมื่อคณะกรรมการเห็นสมควร

(3) ออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับหน่วยรับตรวจ ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรฐานเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน เพื่อให้หน่วยรับตรวจนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดวางระบบควบคุมภายในและการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) มาตรการป้องกันหรือควบคุมความเสียหายให้หน่วยรับตรวจหน่วยใด หน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยปฏิบัติ ในกรณีที่เห็นว่าอาจเกิดความเสียหายเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงิน โดยหน่วยรับตรวจ

(ค) มาตรฐานเกี่ยวกับการจัดทำและแบบการรายงานที่จำเป็นสำหรับการตรวจเงินแผ่นดิน ที่หน่วยรับตรวจต้องจัดส่งให้แก่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นประจำ

(ง) มาตรการอื่นที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(4) เสนอแนะให้หน่วยรับตรวจแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี และเสนอแนะในประการอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร ตลอดจนติดตามการดำเนินการแก้ไขและการปฏิบัติตามคำแนะนำ

(5) เสนอชื่อผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็นผู้ว่าการต่อวุฒิสภา โดยผ่านประธานวุฒิสภามาตรา 30

(6) ให้คำแนะนำแก่ผู้ว่าการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อันได้แก่

(ก) การกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ

(ข) การจัดทำงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(ค) ให้คำแนะนำในการทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีและรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 48 และมาตรา 49

(7) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดจ้างและการกำหนดค่าจ้างที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญ หรือสำนักงานเอกชน ในการปฏิบัติงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 51

(8) ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์กำหนดค่าตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(9) วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 60

(10) แต่งตั้งกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามมาตรา 20

(11) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(12) พิจารณาคำร้องของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจเป็นกรณีเฉพาะราย และกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกหน่วยรับตรวจ

(13) ออกระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินตามวรรคหนึ่ง ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ”

2. แก้ไข มาตรา 19 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จากเดิมที่กำหนดว่า “เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังคณะหนึ่ง ซึ่ง

คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 20 มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครอง เบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด”

มาเป็น “เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย ให้มีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังขึ้นคณะหนึ่งซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรสูงสุดในการพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังและการกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด”

ข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นการบัญญัติให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มาทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ในฐานะเป็นองค์กรสูงสุด และมีอำนาจกำหนดโทษปรับทางปกครอง ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ออกฎระเบียบในการกำหนดความผิดหรือวิธีพิจารณาความผิดวินัยงบประมาณและการคลัง เท่านั้น เพื่อสอดคล้องตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจตามทฤษฎีนิติรัฐ ที่จะต้องมีการคานอำนาจหรือถ่วงดุลอำนาจตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เพื่อมิให้อำนาจนั้นตกอยู่กับคนหรือกลุ่มบุคคลใด หรือองค์กรใดเพียงองค์กรเดียว

ประเด็นที่ 3.การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขาดอำนาจในการวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

จากปัญหาดังกล่าวนี้นักเขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 จากเดิมที่กำหนดว่า “เมื่อคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติในเรื่องใดแล้วให้เสนอมติในเรื่องนั้นไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยเรื่องที่เสนอนั้นอย่างน้อยต้องระบุ

(๑) ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(๒) เหตุผลของมติ

(๓) อัตราโทษปรับทางปกครอง

(๔) ข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด”

แก้ไขมาเป็น “คณะกรรมการวินัยงบประมาณและการคลังมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยคำวินิจฉัยนั้นอย่างน้อยต้องระบุ

(๑) ข้อเท็จจริงแห่งการกระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(๒) เหตุผลของมติ

(๓) อัตรာโทษปรับทางปกครอง

(๔) ข้อเสนอแนะแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยงบประมาณและการคลัง สามารถอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดในข้อกฎหมายได้ภายในสามสิบวัน นับแต่มีคำวินิจฉัยชี้ขาด” เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามร่างพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐ พ.ศ. ... ของศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ในกรณีที่คู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ประเด็นที่ 4. การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการขาดบทบัญญัติใช้บังคับกับข้าราชการการเมือง

จากปัญหาดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และข้อ 3. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.2544 ในส่วนของคำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หรือ “พนักงานของหน่วยรับตรวจ” แก้ไขโดยเพิ่มบทบัญญัติ คือ

“ให้รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจในการบริหารการเงินและการคลังของหน่วยรับตรวจ หรือใช้อำนาจหน้าที่สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจดำเนินการใดๆ” โดยใช้แนวความคิดตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ฉบับที่มีการเสนอเมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2551 และจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้จะมีกฎหมายในส่วนของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่แล้วก็ตาม แต่หากมีการบัญญัติให้มีการบังคับใช้กับข้าราชการการเมืองในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 จะเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการป้องปรามเรื่องของการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้มีความรอบคอบและมีวินัยในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาปัญหาการบังคับใช้วินัยทางงบประมาณและการคลัง ผู้เขียนขอสรุปความเห็นไว้ว่าหากมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 โดยให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

ความคิดวินัยทางงบประมาณและการคลังจะช่วยให้ระบบควบคุมและตรวจสอบในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินมีประสิทธิภาพ และมีวินัย การมีระบบการอุทธรณ์ที่ให้สิทธิแก่คู่กรณีในการอุทธรณ์คำตัดสินไปอย่างศาลปกครองสูงสุด ซึ่งจะช่วยให้เกิดความรวดเร็วในการใช้สิทธิ และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐและเป็นหลักประกันที่สร้างความมั่นใจให้กับคู่กรณีได้เป็นอย่างดีว่าจะได้รับการตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งจากองค์กรศาล ซึ่งเป็นผู้อำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน และการเพิ่มบทบัญญัติในการลงโทษทางปกครองกับข้าราชการการเมืองผู้มีอำนาจอนุมัติ สิ่งนี้จะทำให้กฎหมายว่าด้วยความคิดวินัยทางงบประมาณและการคลังมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น