

ปัญหาหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561¹

อัญพัชญ์ ธนะบรรวิโรจน์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินและหลักการกระทำทางแผ่นดิน และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการให้อำนาจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยและต่างประเทศ และวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้และความเข้าใจว่า การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน จำเป็นที่ต้องมีกระบวนการตรวจสอบตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ไม่คุ้มค่า ไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่วินัยการเงินและการคลังของรัฐได้ ดังนั้น การที่ไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบก่อนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ต้องพิจารณาจากหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

จากการศึกษาทำให้ทราบหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฯ นั้นมีหน้าที่และอำนาจเพียงการตรวจสอบภายหลังจากที่มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแล้วเท่านั้น กล่าวคือ การไม่มีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยรับตรวจ การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยรับตรวจนั้น เป็นการตรวจสอบที่มุ่งจะให้เกิดผลเพื่อการยับยั้ง ชัดขวาง เพื่อไม่ให้มีการทุจริตประพฤติมิชอบในการปฏิบัติราชการอันถือเป็นมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยยับยั้งการทุจริตประพฤติมิชอบทั้งหลายก่อนที่จะเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น การเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในขั้นตอนก่อนมีการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ จุฑามาศ นิสารัตน์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร. ณฐ สันตาสว่าง และ รองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประมาณราคา ซึ่งมีขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การตั้งงบประมาณ การตรวจสอบแผนการจัดซื้อจัดจ้าง การกำหนดราคากลาง การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การตรวจสอบประกาศสอบราคาหรือประกวดราคา โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินอาจจะดำเนินการตรวจสอบในประเด็นเกี่ยวกับการตั้งงบประมาณว่ามีที่มาที่ไปของการกำหนดราคาหรือไม่ สมเหตุสมผลหรือมีราคาสูงเกินจริงหรือไม่ การตั้งงบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของหน่วยงานผู้ใช้หรือไม่ เป็นต้น จะเป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากมีลักษณะเป็นการยับยั้งก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น และเห็นว่าการป้องกันไว้ล่วงหน้าย่อมส่งผลดีกว่าการแก้ไขหรือติดตามเอาผิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องในหลังจากเกิดความเสียหายแล้ว อีกทั้งการตรวจสอบเพื่อลงโทษหรือติดตามเรียกค่าเสียหายจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินการทางวินัย ละเมิดหรืออาญา แล้วแต่กรณีนั้น ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่เนิ่นนาน และอาจไม่สามารถเรียกเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการที่เสียหายไปแล้วได้ หรือหากเรียกได้ไม่เต็มจำนวน ดังนั้น หากมีกฎหมายซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการเข้าไปมีส่วนร่วมของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก่อนมีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยรับตรวจเอาไว้เป็นการเฉพาะ ย่อมจะทำให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจนยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและเป็นธรรม จึงควรมีการวางหลักเกณฑ์ให้หน่วยรับตรวจสามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินการหรือโต้แย้งผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้หากมีเหตุอันสมควร

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่หน่วยรับตรวจที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ การที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ นั้นถือว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แต่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 85 วรรค 1 นั้น ไม่มีการบัญญัติถึงโทษทางวินัย หากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจเพิกเฉย ไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยผลการตรวจสอบในกรณีที่ เป็นเพียงข้อบกพร่องแต่ไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต ทั้งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะถือว่าเป็นข้อบกพร่องในลักษณะดังกล่าวในขณะที่เข้าทำการตรวจสอบเท่านั้น แต่ในกรณีที่ปรากฏความเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในภายหลังอันเนื่องมาจากผู้รับตรวจไม่ได้ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจและหน้าที่ที่จะเข้าไปตรวจสอบหรือดำเนินการใดๆ ในภายหลังได้ ตัวอย่างเช่น กรณีหน่วยงาน ก. ทำสัญญาซื้อขายกล้องวงจรปิดกับบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง โดยมีการนำหนังสือค้ำประกันที่มีระยะเวลาค้ำประกันไม่ครอบคลุมถึงระยะเวลารับประกันความชำรุดบกพร่อง ซึ่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการ

ตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอแนะให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจปฏิบัติให้ถูกต้องโดยให้ผู้ขายนางหนังสือคำประกันที่มีระยะเวลาคำประกันที่ถูกครอบคลุมถึงระยะเวลารับประกันความชำรุดบกพร่องมาเปลี่ยน แต่ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและปรากฏความเสียหายในภายหลัง เช่นนี้จะถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางกฎหมายในกรณีที่หน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินถือเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผลการตรวจสอบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ให้ผู้รับตรวจกระทำการใด ย่อมมีผลบังคับผูกพันให้ผู้รับตรวจต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นๆ โดยหลักกฎหมายที่สำคัญที่เกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง คือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ อันเป็นหลักกฎหมายที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้มาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองในสัดส่วนที่สมดุลกัน โดยเป็นการเลือกใช้มาตรการบังคับทางปกครองเท่าที่จำเป็น พอสมควรแก่เหตุด้วย กฎหมายต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่มีสภาพบังคับและมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ (Organized Enforcement หรือ Organized Sanction) สภาพบังคับหมายความว่า กฎเกณฑ์ที่กำหนดเป็นข้อบังคับหากบุคคลใดฝ่าฝืนจะได้รับผลร้าย เช่น การต้องรับโทษทางอาญา การต้องถูกเพิกถอนหรือถูกปรับในทางปกครอง หรือการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางแพ่ง และเมื่อกำหนดสภาพบังคับแล้วก็ต้องมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะโดยอาศัยอำนาจมหาชน (Public power) เข้าดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์นั้นๆ โดยรัฐได้จัดให้องค์กรอย่างเป็นทางการเข้าบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งหากไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายอันมีลักษณะเป็นมาตรการเชิงบังคับให้หน่วยรับตรวจพิจารณาดำเนินการ โดยไม่ปล่อยปละละเลยในการปฏิบัติตามการแจ้งผลการตรวจสอบตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร ย่อมจะส่งผลกระทบในหลายๆ ด้าน เช่น การดำเนินการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินย่อมจะสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ อีกทั้ง กรณีมีเหตุหรือพฤติการณ์ที่ชัดเจนว่าหากมีการดำเนินการต่อไปหรือหากมีการดำเนินการในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นในอนาคตย่อมจะต้องเกิดความเสียหาย ก็จะไม่สามารถแก้ไข ป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทันกาล ต้องปล่อยให้เกิดความเสียหายก่อนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงจะสามารถตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบตาม พรป. การตรวจเงินแผ่นดิน ฯ ผู้ศึกษาพบว่าข้อเสนอแนะ คือ

1. ปัญหาการไม่มีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการตรวจสอบก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยรับตรวจ เห็นควรกำหนดให้ผู้ว่าการมีหน้าที่และอำนาจพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน โดยให้เพิ่มเติมความต่อไปนี้ ในมาตรา 53 (5) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ดังนี้

“มาตรา 53 (5) เข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยรับตรวจได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยรับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนตามสมควรแก่กรณี และกำหนดให้มีคำแนะนำสำหรับอนาคต เมื่อพบจุดอ่อนในการบริหารงานหรือพบการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องของหน่วยรับตรวจ”

2. ปัญหาการดำเนินการทางวินัยแก่หน่วยรับตรวจที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเอาไว้ให้เป็นดังนี้

“ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการมีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขและควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก และให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบตามควรแก่กรณี ทั้งนี้ผู้ว่าการต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางกฎหมายในกรณีที่หน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เห็นควร กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการพิจารณาลงโทษทางปกครองตามบทบัญญัติในมาตรา 85 ด้วย จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมวด 7 ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง โดยเพิ่มบทบัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถแจ้งผลการตรวจสอบไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เพิ่มความต่อไปนี ในมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

“มาตรา 96 ผู้รับตรวจผู้ใดไม่ดำเนินการภายในเวลาที่ผู้ว่าการกำหนดตามมาตรา 85 หรือมาตรา 95 โดยไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ว่าการจะเสนอต่อคณะกรรมการให้ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจผู้นั้นก็ได้”

เอกสารอ้างอิง

ไกรยุทธ ชีรตยาภินันท์. หลักการงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2528.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

นนทพล นิมสุวรรณ และคนอื่นๆ. 120 ปี การตรวจเงินแผ่นดินไทย 80 ปีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.

กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอ็ม เทรดิง, 2540.

ปรีชา สุวรรณทัต. วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วิญญูชน, 2554.

พัลลภ ศักดิ์โสภณกุล. วิวัฒนาการกฎหมายวิธีการงบประมาณและการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: วัฒนาพานิช จำกัด, 2547.

มานิตย์ จุมปา. คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546.