

ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน*

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 62 บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนั้น หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องช่วยกันรักษาวินัยทางการคลัง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการใช้จ่ายเงิน การรับเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุภาครัฐ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้วินัยทางการคลังได้รับการเคารพและปฏิบัติตาม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานตรวจสอบโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานตรวจสอบจากภายนอกฝ่ายปกครองที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ ศาลปกครองและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว อันนำมาสู่เวทีสัมมนาทางวิชาการทวิภาคีระหว่างสำนักงานศาลปกครองและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หัวข้อการสัมมนาในครั้งนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

1. ข้อควรรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561
2. โครงสร้างและวิธีการปฏิบัติงานตรวจเงินแผ่นดิน
3. ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ และ
4. ปัญหาในทางปฏิบัติอันเกิดจากการตรวจเงินแผ่นดิน

1. ข้อควรรู้เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน : คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ชุดนี้ได้เข้ามาทำงานในช่วงรอยต่อระหว่างกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และ พ.ศ. 2561 ดังนั้น คตง. ชุดนี้จึงได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทั้งสองฉบับ

ในการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 นั้น ผู้ที่รับผิดชอบในการตรวจเงินแผ่นดิน คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายดังกล่าวก็ได้มอบให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของ สตง. เป็นเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบ ส่วน คตง. จะเป็นผู้ใช้อำนาจในกรณีที่ผู้ว่าการฯ ได้มีการรายงานผลการตรวจสอบให้ เช่น การตรวจเงินแผ่นดินในกรณีที่มีความเสียหายไม่เกิน 10 ล้านบาท ผู้ว่าการฯ สามารถดำเนินการได้เอง

* การสัมมนาทางวิชาการระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง “ปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน” วันที่ 4 สิงหาคม 2565 ณ สำนักงานศาลปกครอง

วิทยากรประกอบด้วย (1) ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด (2) นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (3) ศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณย์ สบายรูป กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ (4) นายประจักษ์ บุญยัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ดำเนินรายการ ถอดความและเรียบเรียงโดย นายอนันต์ กระบวนศรี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

แต่ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นนอกเหนือไปจากวงเงินนั้น ผู้ว่าการฯ จะต้องเสนอให้ คตง. เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจตรวจเงินแผ่นดินตามกฎหมายเดิมได้สร้างความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจของ คตง. ผู้ว่าการฯ และ สตง. และถึงแม้ว่าผู้ว่าการฯ จะมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการตรวจสอบ แต่การใช้อำนาจก็ต้องอยู่ในกรอบหรือในกฎเกณฑ์ที่ คตง. กำหนด

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้เปลี่ยนหลักการและโครงสร้างการตรวจสอบของกฎหมายเดิมไปอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 62 กำหนดให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ เป็นเจตนารมณ์สำคัญของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐด้วย เป็นอำนาจของ คตง. ที่จะพิจารณาจากรายงานการตรวจสอบของผู้ว่าการฯ ร่วมกับ กกต. และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นอำนาจที่ค่อนข้างสำคัญ เพราะในอดีตจะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลกำหนดนโยบายหรือจัดทำโครงการต่าง ๆ หน่วยงานตรวจสอบไม่สามารถที่จะระงับยับยั้งในเรื่องของโครงการที่จะเกิดความเสียหายได้ อย่างเช่นที่ทราบกันคืออยู่ทั่วไป คือ โครงการรับจำนำข้าวที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อการเงินการคลังของรัฐเป็นอย่างมาก รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงให้อำนาจ คตง. กกต. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณารายงานที่ผู้ว่าการฯ เสนอมานั้น มีโครงการใดของรัฐที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรงหรือไม่ ถ้าองค์กรทั้งสามพิจารณาแล้วเห็นชอบก็สามารถที่จะยับยั้งการจัดทำโครงการดังกล่าวนี้ได้

บทบาทและความสำคัญของ คตง. ผู้ว่าการฯ และ สตง. อาจมองความสัมพันธ์เป็นภาพของเหรียญ ที่หากมองแนวราบจะเห็นเป็น 3 เหรียญที่ซ้อนกัน แต่ถ้าเรามองแนวตั้งก็จะเห็นเป็นภาพเหรียญเดียวกัน ก็คือ “องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน” ด้วยกัน เป็นองค์กรที่จะต้องทำหน้าที่ช่วยเหลือหรือส่งเสริมสนับสนุนซึ่งกันและกัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 ได้จัดความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง คตง. มีอำนาจกำหนดนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายระยะยาวหรือนโยบายประจำปี รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักสากลด้วย (ปัจจุบัน คตง. ได้กำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว) รวมถึงการกำกับดูแลผู้ว่าการฯ ในการดำเนินการตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน และออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานต่าง ๆ ของ สตง. นอกจากนี้ ยังมีอำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การให้คำแนะนำ ปรีกษา เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการสั่งลงโทษทางปกครอง ในกรณีที่ผู้รับตรวจมีการกระทำความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

ในส่วนของผู้ว่าการฯ นั้น กฎหมายกำหนดให้ คตง. เป็นผู้สรรหาผู้ว่าการฯ เช่นเดียวกับกฎหมายปี 2542 แต่ปัจจุบันกำหนดให้ คตง. อาจมีมติ 3 ใน 4 ให้ผู้ว่าการฯ พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่ผู้ว่าการฯ ไม่ปฏิบัติตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน แล้ว คตง.

สั่งให้ผู้ว่าการฯ ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง แต่ผู้ว่าการฯ ไม่ดำเนินการและการดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แต่ก็ถือว่าผู้ว่าการฯ มีความเป็นอิสระ เพราะกฎหมายได้กำหนดเอาไว้แค่กรณีเดียว และเป็นเรื่องที่ร้ายแรงมากเท่านั้น โดยสรุป ผู้ว่าการฯ ต้องปฏิบัติตามการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินที่ คตง. กำหนด ภายใต้การกำกับดูแลของ คตง. รวมถึงบังคับบัญชาให้เจ้าหน้าที่ของ สตง. ที่ผู้ว่าการฯ แต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบให้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินของ คตง.

ในส่วนของ สตง. นั้น กฎหมายถือว่าเป็นหน่วยธุรการของ คตง. แต่ก็มีผู้ว่าการฯ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ สตง. แต่การดำเนินการใด ๆ ของผู้ว่าการฯ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในสำนักงานหรือการใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการฯ จะต้องรับผิดชอบต่อ คตง.

หลักเกณฑ์มาตรฐานฯ ที่ คตง. กำหนดไว้ ประกอบไปด้วยการตรวจสอบ 3 ลักษณะ ได้แก่

(1) การตรวจสอบการเงิน (Financial Auditing หรือ FA)

(2) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Compliance Auditing หรือ CA)

(3) การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ (หรือการตรวจสอบการดำเนินงาน) (Performance Auditing หรือ PA)

ทั้ง 3 กรณี เป็นลักษณะงานที่กำหนดเอาไว้ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานสากล แต่มีงานตรวจอีกลักษณะที่เพิ่มเข้ามา คือ การตรวจสอบการใช้งบประมาณหรืองบที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการใช้งบประมาณ งบราชการลับ คตง. ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณหรือเงินที่มีลักษณะเดียวกันในปี พ.ศ. 2564 ปัจจุบันผู้ว่าการฯ ก็ได้ดำเนินการตรวจสอบงบราชการลับตามที่ คตง. ได้กำหนดไว้แล้ว

ผู้ว่าการฯ ต้องเสนอแผนการใช้จ่ายงบประมาณต่อ คตง. เพื่อให้ความเห็นชอบ และเสนอแผนการตรวจเงินแผ่นดินของ สตง. เพื่อให้ คตง. รับทราบ ดังนั้น จะเห็นว่ากฎหมายให้น้ำหนักไปกับการเสนอเกี่ยวกับเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ เพราะต้องให้ความเห็นชอบก่อน ถ้า คตง. ไม่เห็นชอบ แผนการใช้จ่ายงบประมาณนั้นก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ต่างกับแผนการตรวจสอบที่ผู้ว่าการฯ หรือเจ้าหน้าที่ของ สตง. ที่ได้รับมอบหมายจะใช้ในการตรวจสอบ โดยกฎหมายกำหนดเพียงให้ คตง. ได้รับทราบ ซึ่งเป็นความอิสระของผู้ว่าการฯ แต่ คตง. ก็สามารถที่จะให้ข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องแผนการตรวจสอบนั้นได้ ในส่วนของ สตง. เช่นกัน ในส่วนของ สตง. นั้น สตง. จะต้องปฏิบัติตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ คตง. กำหนดไว้เช่นเดียวกัน และปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของผู้ว่าการฯ รวมถึงรับผิดชอบในงานธุรการและอำนวยความสะดวกแก่ คตง.

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ว่าการฯ มีความอิสระและเป็นกลางในการตรวจเงินแผ่นดิน แต่จากที่กล่าวมาข้างต้นว่าผู้ว่าการฯ จะต้องรับผิดชอบต่อ คตง. นั้น จึงอาจถูกมองว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ ซึ่งจริง ๆ แล้วผู้ว่าการฯ ยังคงมีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน คตง. ชุดนี้ที่เข้ามาไม่ได้เข้าไปแทรกแซง

การตรวจสอบของผู้ว่าการฯ เลย เพียงแต่ คตง. จะกำกับและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินของผู้ว่าการฯ ว่าผู้ว่าการฯ นั้นได้ดำเนินการเป็นไปตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานหรือไม่ และหากผู้ว่าการฯ เห็นว่าหลักเกณฑ์มาตรฐานของ คตง. ขัดต่อความเป็นอิสระ ผู้ว่าการฯ ก็สามารถร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เช่นเดียวกัน ในการดำเนินการที่ผ่านมาแล้วจะเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ คตง. ได้ออกมานั้น ผู้ว่าการฯ ไม่ได้โต้แย้งเรื่องความเป็นอิสระแต่อย่างใด เนื่องจาก คตง. ให้ความเป็นอิสระในการตรวจสอบค่อนข้างสูง คตง. จะไม่สามารถเข้าไปก้าวก้าวการใช้อำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการฯ ได้เลย ผู้ว่าการฯ จะกำหนดให้ตรวจสอบหน่วยรับตรวจใด ก็เป็นไปตามแผนการตรวจสอบของผู้ว่าการฯ คตง. ทำได้เพียงรับทราบและให้ข้อสังเกตเท่านั้น ส่วนใหญ่จะเป็นแค่การให้ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกต เพราะถือว่าผู้ว่าการฯ มีดุลพินิจในการตัดสินใจในการตรวจเงินแผ่นดิน เว้นแต่บางเรื่องที่สำคัญ เช่น การตรวจสอบข้าราชการระดับ 10 ขึ้นไป หรือบริหารระดับสูง คตง. ก็ออกกระเป๋ายาวจะต้องขอให้ คตง. ให้ความเห็นชอบก่อน

นอกจากนี้ ผู้ว่าการฯ ยังมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตามแนวทางที่ คตง. กำหนด ในระเบียบและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณ การบริหารจัดการทรัพย์สินต่าง ๆ

ศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน : ความสัมพันธ์ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินที่มีลักษณะเหมือน 3 เหยี่ยว ว่าอาจจะเปรียบเทียบเป็น 3 ห่วงที่มีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน นั่นคือ เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 5 ที่บัญญัติว่า “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” มีข้อสังเกตว่าไม่ได้เขียนว่า ผู้ว่าการฯ หรือ สตง. แต่ในเนื้อหาของกฎหมายนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้พูดถึงแต่เรื่องของ คตง. แต่อย่างใด เช่น มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผู้ว่าการฯ ในมาตรา 242 ที่กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ ...

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 240 บัญญัติว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน (2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน (3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (5) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

จะเห็นได้ว่า คตง. นอกจากจะมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายตามมาตรา 240 (1) และ (2) แล้ว ยังมีหน้าที่ในการกำกับการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการฯ ตามมาตรา 240 (3) และรวมไปถึงข้าราชการในบังคับบัญชาของผู้ว่าการฯ อีกที่ ได้แก่ รองผู้ว่าการฯ ผู้ตรวจราชการ ผู้อำนวยการ ตลอดจนจนถึงข้าราชการระดับต้นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้ว่าการฯ โดยผู้ว่าการฯ จะมีหน้าที่และอำนาจตามมาตรา 242

ที่กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลาง และปราศจากอคติทั้งปวง ในการใช้ดุลพินิจ โดยมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้ (1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (2) ตรวจผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงิน ของหน่วยงานของรัฐ (3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (1) และ (2) (4) กำกับและรับผิดชอบ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (3)

นอกจากนั้น คตง. ยังมีหน้าที่ตามมาตรา 240 (4) ในการให้คำปรึกษา แนะนำ และ เสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้ง การให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

ส่วนมาตรา 240 (5) เป็นเรื่องของการส่งลงโทษทางปกครองที่ท่านพิมลจะอธิบายต่อไป ในกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ วรรคท้ายที่ได้บัญญัติ ไว้ว่า ผู้ถูก คตง. ส่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่ง และรัฐธรรมนูญกำหนดต่อไปว่า ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดจะต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงิน แผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา 240 (1) และ (2) ประกอบด้วย

ส่วนนี้จึงเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองซึ่งได้หารือรอบกับท่านอาจารย์ชาญชัย แสวงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุดว่า นโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการ ตรวจเงินแผ่นดินมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร เนื่องจากเป็นสิ่งที่ คตง. กำหนดเป็นนโยบาย แต่ไม่ได้ผ่าน รัฐสภา ดังนั้น จึงไม่มีสถานะเป็น “พระราชบัญญัติ” แต่ก็มีสถานะเป็น “กฎ” ที่มีสภาพบังคับเป็นการทั่วไป

ปัจจุบัน คตง. กำลังพิจารณาร่างนโยบายระยะยาว 5 ปี ฉบับใหม่แทนที่นโยบายเดิมที่กำลัง จะหมดลง ซึ่ง คตง. ต้องปรับปรุงตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น โรคภัยพิบัติต่าง ๆ การตรวจสอบระยะไกล โดยไม่ต้องเข้าไปที่หน่วยรับตรวจด้วยตนเอง มาตรฐานใหม่ที่ควรจะเป็นจะต้องมีลักษณะอย่างไร โดยกฎหมาย ได้วางแนวทางเอาไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 28 ว่า นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรา 27 (1) ให้คณะกรรมการวางแผนนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินประจำปีและนโยบายการตรวจเงิน แผ่นดินระยะยาว ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้ (1) ทิศทางและเป้าหมายในการตรวจเงินแผ่นดิน (2) ผลสัมฤทธิ์ในการตรวจเงินแผ่นดิน (3) การพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและรวดเร็ว และเมื่อจัดทำแล้วก็ให้แจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ และเผยแพร่ให้ ประชาชนทั่วไปทราบเป็นการทั่วไป ซึ่งเป็นเรื่องนโยบาย

ส่วนหลักเกณฑ์มาตรฐานนั้น มาตรา 29 บังคับว่า หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงิน แผ่นดินฯ ต้องสอดคล้องกับหลักการและมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นที่ยอมรับของสากล และ มาตรา 30 กำหนดให้หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินฯ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย (1) วิธีการตรวจเงินแผ่นดินแต่ละด้าน (2) ความเคร่งครัดในจริยธรรมแห่งวิชาชีพในการตรวจเงินแผ่นดิน (3) ระยะเวลาในการตรวจเงินแผ่นดิน (4) วิธีปฏิบัติในการเข้าตรวจ (5) วิธีการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะ

เกี่ยวกับวิธีการแก้ไขปัญหาแก่หน่วยรับตรวจ (6) วิธีการเปิดโอกาสให้หน่วยรับตรวจชี้แจง (7) วิธีการรายงานการแจ้ง และการเผยแพร่ผลการตรวจ ดังนั้น ในการจัดทำนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน คตง. จึงต้องพิจารณาจากที่มา 3 ส่วน คือ (1) แนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินได้เคยปฏิบัติกันมา (ซึ่งตอนนี้ครบ 106 ปี แล้ว) (2) กฎหมายใหม่ในปัจจุบันตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาพิจารณา และ (3) กฎเกณฑ์มาตรฐานสากล

กฎเกณฑ์มาตรฐานสากลในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ กฎเกณฑ์ขององค์การสถาบันตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (INTOSAI : International Organisation of Supreme Audit Institutions) ที่ตั้งอยู่ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ปัจจุบันมีสมาชิกกว่า 200 ประเทศ INTOSAI จะมีหลักเกณฑ์มาตรฐานที่มาจากการทำวิจัยประเทศสมาชิกทั้งหลาย และมีการประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดเป็นมาตรฐานที่ดีในการคุ้มครองเงินของประชากรโลกที่จ่ายภาษีให้กับรัฐแต่ละประเทศ ช่วยให้ Supreme Audit Institution (SAI) ของแต่ละประเทศมีแนวทางในการนำไปกำหนดตามบริบท สังคมวิทยา หรือจิตวิทยาของแต่ละประเทศเอง INTOSAI ไม่ได้บังคับว่าจะต้องปฏิบัติตามทั้งหมด แต่จะเขียนเอาไว้ว่าอันไหน “ควร” อันไหน “ต้อง” ดังนั้น คณะอนุกรรมการที่ คตง. ตั้งขึ้นมายกร่างหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน นั้น ไม่ใช่จะสามารถตั้งขึ้นได้โดยไม่มีกรอบเหมือนอย่างกฎหมายเก่า แต่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบที่ได้กล่าวมาข้างต้น อนุกรรมการจึงต้องศึกษาว่าแนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่องค์กรตรวจเงินแผ่นดินได้เคยปฏิบัติกันมาสอดคล้องกับหลักเกณฑ์มาตรฐานสากลหรือไม่ ถ้าสิ่งใดที่สากลดีกว่าเราก็ปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แต่ถ้าหากเป็นเรื่องที่ล้าสมัยเกินไป ไม่สอดคล้องกับลักษณะทางสังคมของไทย เราก็ไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้ ดังนั้น หลักเกณฑ์บางอย่าง คตง. ก็จะเขียนว่า “ต้องทำ” บางอย่างจะเขียนว่า “ควรทำ” ดังนั้น ถ้าเป็นเรื่องที่บอกว่าเจ้าหน้าที่ “ควรทำ” แม้ว่าจะไม่ปฏิบัติตาม ก็ไม่ผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 107 ที่บัญญัติว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดละเลยหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

หลักเกณฑ์พื้นฐานของ INTOSAI มีชื่อว่า ปฏิญญาลิม่าว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) (รหัส 100) นอกจากนั้น ยังมีหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ หรือ International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) (รหัส 20) ซึ่งแบ่งการตรวจสอบออกเป็น 3 อย่าง ได้แก่ (1) การตรวจสอบการเงิน (Financial Auditing หรือ FA) (รหัส 200) (ส่วนรายละเอียดจะเป็น 2000 ขึ้นไป) (2) การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ (Performance Auditing หรือ PA) (รหัส 300) (3) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Compliance Auditing หรือ CA) (รหัส 400) คณะอนุกรรมการฯ นำสิ่งเหล่านี้มาพิจารณาหมดและนำมาบรรจุเป็นหลักเกณฑ์มาตรฐาน ทั้งนี้ นโยบายของ คตง. ในปัจจุบันมุ่งเน้นไปที่เรื่องของ non - audit product หรือการตรวจสอบแบบให้คำแนะนำแบบกัลยาณมิตรเป็นหลัก ไม่ใช่การตรวจสอบแบบมุ่งเน้นการจับผิด

2. โครงสร้างและวิธีการปฏิบัติงานตรวจเงินแผ่นดิน

นายประจักษ์ บุญยัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน : โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของ สตง. ก็จะคล้าย ๆ กับส่วนราชการอื่น ๆ คือ มีส่วนราชการภูมิภาค แล้วก็ส่วนกลาง ภารกิจงานตรวจสอบทั้งสามลักษณะงาน การตรวจสอบทางการเงิน (FA) ทางกฎหมาย (CA) และประสิทธิภาพ (PA) นั้น สตง. ตรวจสอบทั้งหมดทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค (15 ภูมิภาค และแต่ละภูมิภาคจะรับผิดชอบประมาณ 4-6 จังหวัด) โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดต่าง ๆ ครอบคลุมทั้ง 77 จังหวัด

การตรวจสอบทางการเงิน (FA) โครงสร้างส่วนกลางได้แบ่งให้มีสำนักที่รับผิดชอบการตรวจสอบรายงานการเงิน เนื่องจากพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 71 กำหนดให้ สตง. หรือผู้สอบบัญชีที่ สตง. เห็นชอบตรวจสอบรายงานการเงินที่หน่วยงานของรัฐส่งให้ภายใน 180 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือตามที่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยให้ตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบตามนโยบาย หลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ คตง. กำหนด จากที่แต่เดิมไม่ได้บังคับว่าต้องตรวจสอบทุกหน่วยรับตรวจ

การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (CA) ก็จะมีหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับทางการเงิน เช่น มีการเบิกจ่ายถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ในแต่ละเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นระเบียบของกระทรวงการคลังที่โดยหลักแล้วหน่วยงานต่าง ๆ ถือปฏิบัติ หรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

ทั้งการตรวจแบบ FA และ CA จะเป็นการตรวจสอบในลักษณะปกติ กล่าวคือ เข้าไปตรวจสอบแล้วจะพบว่ามีความผิดหรือไม่มีความผิด สตง. ก็เข้าไปตรวจสอบ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 53 ที่กำหนดให้ผู้ว่าการฯ มีอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) ตรวจเงินแผ่นดินตามนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ (2) ตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ (3) มอบหมายให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตาม (1) และ (2) และ (4) กำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตาม (3) ประกอบกับมาตรา 85 ที่กำหนดให้ในกรณีที่ผลการตรวจสอบปรากฏว่ามีข้อบกพร่อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการ ให้ผู้ว่าการฯ มีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องพร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อดำเนินการแก้ไข และควบคุมหรือกำกับมิให้เกิดข้อบกพร่องขึ้นอีก แต่ผู้ว่าการฯ จะต้องรับฟังคำชี้แจงและเหตุผลหรือความจำเป็นของหน่วยรับตรวจประกอบด้วย

ต่อมา หากผู้ว่าการฯ พบว่าในข้อบกพร่องดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหาย แต่เป็นกรณีที่ไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ มาตรา 85 วรรคสอง ได้กำหนดให้ผู้ว่าการฯ แจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจหรือดำเนินการทางวินัยแล้วแต่กรณี และเมื่อผู้รับตรวจดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้แจ้งให้ผู้ว่าการฯ ทราบ แต่หากผู้รับตรวจหรือหัวหน้าหน่วยไม่ดำเนินการ ส่วนนี้จะไปเชื่อมโยงเป็นความผิดตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังต่อไป

ตามมาตรา 96 อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ตรวจพบว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการทุจริต ก็ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ส่วนนี้จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบของ สตง. มีหลายลักษณะ บุคลากรของ สตง. จึงประกอบด้วยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องของการสอบสวนต่าง ๆ มีสำนักสอบสวนพิเศษที่รับผิดชอบเรื่องต่อมาจากสำนักตรวจสอบปกติ

การตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพ (PA) เป็นการวัดผลว่าการทำโครงการต่าง ๆ การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่าง ๆ ตามแผนงานต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เกิดผลสัมฤทธิ์ มีความคุ้มค่าหรือไม่ มีประสิทธิภาพ ประหยัดหรือไม่ โครงสร้างภายในก็จะมีสำนักที่ทำหน้าที่ในการวัดผลว่า ผลสัมฤทธิ์ของการใช้จ่ายเงินตามโครงการตามแผนงานต่าง ๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัตินี้ได้เกิดผลสัมฤทธิ์ ตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เป็นบทบาทหน้าที่หรือโครงสร้างภายในที่ทาง สตง. ได้แบ่งความรับผิดชอบ ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานฯ ที่ คตง. กำหนดไว้เป็นหลักการ

นอกจากนั้น จะเป็นการตรวจสอบกรณีอื่น ๆ ที่ คตง. กำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการตรวจสอบ บิลล์หรือการตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินตามมาตรา 87 หรือเรื่องอื่น ๆ

จะเห็นได้ว่า โครงสร้างของ สตง. ได้รองรับการปฏิบัติงานทั้ง 3 ประเภท โดยจะต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์มาตรฐานฯ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในแต่ละประเภทในสายงานหลักที่จะรับเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจสอบของ สตง. จะมี 4 สาขาวิชา ได้แก่

- 1) เจ้าหน้าที่ทางด้านบัญชี ที่จะทำหน้าที่ด้านการตรวจการเงิน (FA)
- 2) เจ้าหน้าที่ทางด้านกฎหมาย ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย (CA)
- 3) เจ้าหน้าที่ทางด้านเศรษฐศาสตร์ ที่จะทำหน้าที่ตรวจวัดผลสัมฤทธิ์ต่าง ๆ (PA)
- 4) เจ้าหน้าที่ทางด้านวิศวะ ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบโครงการต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามแบบ

หรือไม่ ราคาต่าง ๆ ถูกต้องหรือไม่

นอกจากนี้ ก็มีเจ้าหน้าที่ด้านอื่น ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ที่สำเร็จการศึกษาด้านบริหารธุรกิจ หรือเรื่องอื่น ๆ มาทำหน้าที่สนับสนุน

รัฐธรรมนูญ มาตรา 242 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่มาตรา 53 เป็นต้นไป ได้กำหนดโครงสร้างการทำงาน ความรับผิดชอบในแต่ละส่วนโดยได้แบ่งความรับผิดชอบ ในส่วนต่าง ๆ ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของผู้ว่าการฯ โดยเฉพาะเรื่องของการตรวจสอบ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่า กฎหมายจะกำหนดอำนาจของ “ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” เอาไว้ แต่ในความเป็นจริงผู้ว่าการฯ ก็คงไม่สามารถ ทำหน้าที่ต่าง ๆ คนเดียวได้ แต่ต้องมอบหมายให้ผู้บริหารในระดับรองผู้ว่าการฯ ลงมา ผู้อำนวยการสำนัก หรือระดับ 9 เข้ามาช่วยดำเนินการในการพิจารณาตรวจสอบหรือวินิจฉัยผลการตรวจสอบต่าง ๆ ผู้ว่าการฯ จึงได้มอบอำนาจในการตรวจสอบและพิจารณาผล และแจ้งหน่วยรับตรวจ

จากที่กล่าวมาแล้วว่าการทำงานในภาพรวม สตง. มีทั้งส่วนกลางและภูมิภาค เนื่องจาก หน่วยรับตรวจของ สตง. กระจายอยู่ทั่วประเทศ ประเทศไทยมี อบต. อบจ. ทั่วประเทศ ในการตรวจสอบ ภาคเหนือ เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน หรือภาคใต้ เช่น จังหวัดนราธิวาส ผู้ว่าการฯ จึงมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่

ของ “ผู้อำนวยการสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด” ของจังหวัดนั้นในการพิจารณาตรวจเงินแผ่นดิน ยกเว้นในเรื่องที่สำคัญมาก เช่น มีความเสียหาย 20 ล้านบาทขึ้นไป หรือผู้ที่รับผิดชอบหรือผู้ที่กระทำผิดดำรงตำแหน่งระดับหัวหน้าส่วนระดับบริหารหรือเทียบเท่าขึ้นไป ผู้ว่าการฯ จะมีตารางกำหนดว่าในเรื่องความร้ายแรงระดับใดอยู่ในอำนาจหน้าที่ของบุคคลใดใน สตง. แบ่งงานลดหลั่นกันไป

ผู้ว่าการฯ คนเดียวไม่สามารถตรวจสอบหน่วยรับตรวจได้ รวมหน่วยงานทั้งราชการส่วนกลาง ภูมิภาค ท้องถิ่น และส่วนกลางที่ตั้งที่ภูมิภาคก็รวมจำนวนประมาณ 70,000 กว่าหน่วย สิ่งที่ถูกกฎหมายกำหนดว่าต้องตรวจสอบทั้งหมดมีแค่รายงานการเงิน แต่ในทางปฏิบัติราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ที่ภูมิภาค สตง. ไม่ได้ตรวจสอบแล้วทั้งหมด แต่หน่วยรับตรวจจะต้องส่งรายงานต่าง ๆ มาทำเป็นรายงานการเงินของกรมที่ส่วนกลาง เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย เป็นกรมที่มีอยู่ทุกจังหวัด แต่รายงานการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้จัดทำเป็นรายงานการเงินของกรมโยธาฯ ฉบับเดียว แต่ว่าในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดซื้อจัดจ้างที่ไปดำเนินการในภูมิภาค ก็ยังเป็นหน้าที่ของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดนั้น

นอกเหนือจากในเชิงองค์กรที่มีหน่วยรับตรวจจำนวนมากแล้ว ในแง่ของปริมาณเงินแผ่นดินที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของ สตง. นั้นก็มีอยู่จำนวนมาก งบประมาณที่รัฐสภาจะพิจารณาเร็ว ๆ นี้จะเป็นกรอบวงเงิน 3.1-3.2 ล้านล้านบาท นอกจากนั้น ยังมีเงินนอกงบประมาณอีก แต่ละหน่วยที่มีกองทุนหมุนเวียนซึ่งกฎหมายกำหนดว่าเมื่อหน่วยงานจัดเก็บรายได้หรือค่าธรรมเนียมเข้ามาแล้ว ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แต่สามารถเก็บไว้ใช้เองได้อีกจำนวนหนึ่ง สตง. รวบรวมข้อมูลแล้วพบว่ามีความประมาณ 4.4-4.5 ล้านล้านบาท ซึ่งมากกว่าเงินงบประมาณในแต่ละปี แต่ 4 ล้านล้านบาทกว่า ๆ ที่ว่านี้เอามาใช้ในแต่ละปีจริง ๆ อยู่ที่ประมาณ 2 ล้านล้านบาทเหมือนอย่าง สตง. เองก็มีกองทุนประมาณ 1,700 กว่าล้านบาท แต่ใช้แต่ละปีก็ประมาณ 300 กว่าล้านบาท สตง. นำมาใช้ในการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งก็ถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่ง นอกจากนี้ ยังมีเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏเป็นเงินสะสมต่าง ๆ ปัจจุบัน สตง. ตรวจรายงานการเงินองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดจึงทราบว่าเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งหมดเท่าไร คือ ประมาณ 6 แสนล้านบาท แต่จะเป็นเงินที่อยู่ในบัญชีเพื่อใช้จ่ายโครงการต่าง ๆ เป็นเงินสะสมประมาณ 3 แสนล้านบาท ดังนั้น รวมทั้งหมดแล้วก็ประมาณ 5-6 ล้านล้านบาท บวกกับเงินกู้อีก 1.5 ล้านล้านบาท และเงินต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่ง ดังนั้น จึงมีเงินแผ่นดินให้ตรวจสอบประมาณ 7-8 ล้านล้านบาท ที่อยู่ในอำนาจของ สตง.

3. ความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ

นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน : การลงโทษทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่ และเกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายในการรักษาวินัยทางการคลัง มี 3 ประการ ได้แก่



- 1) การรักษาสถานะทางการคลังของรัฐให้มีเสถียรภาพและยั่งยืน
 - 2) การสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและรักษาความเป็นธรรมให้กับสังคม
 - 3) การป้องกันการใช้จ่ายเงินของรัฐในการสร้างความนิยมทางการเมืองให้แก่ตัวเองหรือพวกพ้องที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและต่อประชาชนในระยะยาว
- ประกอบกับแนวคิดในการลงโทษทางปกครอง มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่
- 1) ให้หน่วยงานของรัฐใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมาย
 - 2) ลงโทษผู้กระทำความผิดหรือผู้กำกับดูแลที่จ่ายเงินแผ่นดินไม่ถูกต้อง
 - 3) เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐโดยเร็ว

เมื่อพิจารณากฎหมายแล้วจะเห็นว่า เรื่องวินัยการเงินการคลังนี้จะมีตั้งแต่เรื่องของรายได้ รายจ่าย การดูแลทรัพย์สิน การจัดซื้อจัดจ้าง สรุปลักษณะรับจนถึงรายจ่าย การกระทำความผิดต่าง ๆ ในภาพรวมทั้งหมด กฎหมายฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงินการคลังมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิงกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เพราะในอดีตกฎหมายจะลงโทษผู้กระทำความผิด อย่างเช่นผู้ที่เป็นการตรวจรับที่ตรวจรับโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งในอดีตได้เกิดปัญหา เช่น สตง. ตรวจสอบแล้วมีความเสียหาย 80,000 บาท แต่ผู้กระทำความผิดไม่ได้ทุจริต จึงลงโทษขั้นที่ 2 คือ ปรับ 4-6 เท่าของเงินเดือน เงินเดือนของผู้กระทำความผิดเท่ากับ 20,000 บาท ในเวลาที่กระทำความผิด สตง. ลงโทษขั้นต่ำ คือ 4 เท่าของเงินเดือน ก็เท่ากับปรับคนละ 80,000 บาท แต่ปรากฏว่ามีผู้รับผิดชอบ 3 คน ต้องเอา 3 คน ก็คือ รวมปรับเป็นเงิน 240,000 บาท จะเห็นว่าค่าปรับทางปกครองทั้งหมดจะสูงกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเสียอีก นอกจากนี้ ผู้ที่กระทำความผิดนอกจากจะถูกปรับทางปกครองแล้ว ความเสียหายทางแพ่ง 80,000 บาท ก็ต้องร่วมกันชดเชย หากเป็นความผิดวินัยก็ดำเนินการทางวินัยข้าราชการได้อีก และหากเป็นการทุจริตก็จะโดนคดีอาญาอีก จะเห็นว่าเป็นการลงโทษที่ซ้ำซ้อน ก่อให้เกิดภาระความรับผิดชอบแก่ผู้กระทำความผิดเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ คตง. ลงโทษปรับทางปกครองไปแล้ว ปรากฏว่าผู้กระทำความผิดถูกไล่ออกจากราชการ จึงไม่สามารถเรียกให้ชดเชยเงินค่าปรับได้ ต้องสืบทรัพย์ ก็เลยเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ แม้จะมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แล้วก็ตาม ก็ยังคงมีปัญหาที่จะต้องหารือกันต่อไป

ในการลงโทษวินัยการเงินการคลังในปัจจุบัน กฎหมายไม่ได้ลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด แต่ลงโทษผู้รับตรวจ ในความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561 หมายถึง หัวหน้าส่วนราชการ อธิบดี ผู้อำนวยการ เลขาธิการต่าง ๆ หรือหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือรับผิดชอบในการบริหารราชการตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นนายกเทศมนตรี นายก อบต. นายก อบจ. ดังนั้น ถ้ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เช่น จัดซื้อไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าผู้ว่าราชการฯ รายงานผลให้ผู้รับตรวจดำเนินการทางวินัยหรือให้ชดเชยค่าเสียหายแล้ว แต่ปรากฏว่าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดภายในเวลาอันสมควร ผู้ว่าราชการฯ ก็จะส่งเรื่องให้กับทาง คตง. พิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยการเงินการคลังต่อไป

ความต่างอีกประการ คือ ในอดีตมีกฎหมายกำหนดเพียงแค่โทษปรับสถานเดียว แต่ตามกฎหมายใหม่ มี 3 สถาน ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ดำเนินโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน หรือโทษปรับทางปกครองไม่เกิน 12 เท่าของเงินเดือน ซึ่งผู้รับตรวจในฐานะหัวหน้าส่วนราชการมักจะมีเงินเดือนค่อนข้างสูง เช่น อธิบดีมีเงินเดือนตกประมาณ 70,000 บาท ถ้าโดนลงโทษ 12 เดือน ก็เป็นโทษปรับ 840,000 บาท ดังนั้น เรื่องที่จะเข้ามาสู่ คตง. ตามกฎหมายเลยแทบที่จะไม่มีเลย พอผู้ว่าการฯ สั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือดำเนินการทางวินัย หน่วยรับตรวจก็จะดำเนินการตามความเห็น คือ ตั้งคณะกรรมการสอบและมีคำสั่งออกมา เลยทำให้ยังไม่เกิดการฝ่าฝืนวินัยการเงินการคลัง ในทางปฏิบัติเมื่อ สตง. ตรวจสอบพบว่ามีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินแล้วเกิดความเสียหาย ผู้ตรวจสอบต้องคำนวณให้ได้ว่าค่าเสียหายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นนั้นเป็นจำนวนเท่าไร แล้วเมื่อออกรายงานการตรวจสอบแล้ว ผู้ว่าการฯ จะแจ้งให้หน่วยรับตรวจดำเนินการเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งก็เป็นกระบวนการทางแพ่งทั่ว ๆ ไปที่เรียกว่า ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

แนวทางการพิจารณาคดีวินัยการเงินการคลังของ คตง. นั้น ผู้ว่าการฯ ต้องสรุปข้อเท็จจริง ความเสียหายที่เกิดขึ้นและเสนอโทษที่จะลงกับผู้รับตรวจมาด้วย และส่งเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ คตง. จากนั้น คตง. จะพิจารณา 2 กรณีด้วยกัน ได้แก่ 1) ผู้รับตรวจมีพฤติการณ์ร้ายแรงหรือไม่ อย่างไรที่ไม่ดำเนินการทางวินัยหรือให้มีการชดใช้ค่าเสียหาย และ 2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าเท่าไร จากนั้น คตง. ก็จะมีมติลงโทษทางปกครอง ผู้ที่ถูก คตง. สั่งลงโทษสามารถอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายใน 90 วัน ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นองค์กรวินิจฉัยสูงสุดในเรื่องเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐเป็นเรื่องที่ผู้ว่าการฯ ดำเนินการตามมาตรา 85 วรรคสอง หรือตามมาตรา 95 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีข้อบกพร่องที่อาจจะไม่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังก็ได้ แต่กรณีนั้นมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว หรือเป็นกรณีที่ดำเนินการตามมาตรา 95 คือ เป็นกรณีที่มีข้อบกพร่องแล้วเกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐของหน่วยรับตรวจ ผู้ว่าการฯ ก็จะพิจารณาให้หน่วยรับตรวจนั้นแก้ไขก่อน หรือให้มีการดำเนินการทางวินัย หรือเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหาย ถ้าไม่ดำเนินการแล้วผู้รับตรวจถึงจะมีความผิด จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติในบางประเด็นว่า ในบางกรณีในมาตรา 97 เอง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจงใจไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ คำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ คือ ใครบ้าง ถ้าแปลความส่วนนี้ก็จะ เป็นกรณีที่ผู้รับตรวจกระทำความผิดเสียเอง แล้วจะให้ผู้รับตรวจดำเนินการทางวินัยกับตนเองหรือเรียกค่าสินไหมทดแทนกับตนเอง ในทางปฏิบัติก็คงไม่มีใครดำเนินการเกี่ยวกับตัวเอง จึงเป็นหน้าที่ของผู้ว่าการฯ ที่จะส่งเรื่องมาให้ คตง. เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยสั่งลงโทษ นอกจากนี้ ยังมีความไม่แน่นอนชัดเจน เช่น ข้าราชการระดับอธิบดีกระทำความผิด ผู้รับผิดชอบลำดับเหนือขึ้นไป หมายถึง ปลัดกระทรวงหรือไม่ บางครั้งก็เป็นปัญหาในทางกฎหมาย ที่ คตง. ต้องหาทางแก้ไข

ในการสั่งลงโทษ เมื่อดูจากพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วถามว่า พฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น คตง. พิจารณาจากอะไร เนื่องจากความผิดนั้นไม่ได้เกิดจากผู้รับตรวจ ไม่ได้เกิดจากหัวหน้าส่วนราชการ แต่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของ

หน่วยรับตรวจนั้น ๆ ได้กระทำความผิด ดังนั้น การพิจารณาในส่วนนี้จะพิจารณาผู้รับตรวจอย่างเดียวว่า ผู้ว่าการฯ ส่งรายงานผลการตรวจสอบขึ้นมานั้น ได้มีการดำเนินการให้มีการชดเชยค่าเสียหายหรือไม่ มีการประวิงระยะเวลาไปมาโดยไม่ดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณากำหนดโทษ จะภาคทัณฑ์ได้หรือไม่กับความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนโทษที่หนัก ก็คือ โทษปรับไม่เกิน 12 เท่าของเงินเดือน ซึ่งเป็นจำนวนเงินที่มีมากพอสมควร

ในขณะเดียวกัน ก็เกิดปัญหาว่าการดำเนินคดีโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน เราจะทำกันอย่างไร คตง. กำหนดไว้ในระเบียบของ คตง. ว่าด้วยการพิจารณาวินิจฉัยความผิดเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังฯ ว่าจะดำเนินคดีในเว็บไซต์ของ คตง. โดย คตง. จะกำหนดว่าจะเปิดเผยเป็นเวลานานเท่าใด แต่ถ้ามีการดำเนินไปแล้ว ต่อมา ได้มีการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด แล้วศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยกับผู้ฟ้องคดี แล้ว คตง. จะดำเนินการอย่างไร เพราะดำเนินไปแล้ว จะต้องออกคำสั่งยกเลิกหรือไม่ ก็ต้องหารือกัน คตง. เองก็ยังไม่ได้ลงรายละเอียดในเรื่องนี้มากนัก เพราะยังไม่มีกรณีศึกษาเป็นบรรทัดฐานไว้ แต่อย่างไรก็ตาม ในฐานะองค์กรวินิจฉัยสูงสุดในความผิดวินัยการเงินการคลัง ศาลปกครองอาจจะวางบรรทัดฐานแล้วให้ คตง. ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล

นอกจากนี้ ในการพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยการเงินการคลังของรัฐ คตง. มีเหตุยกเว้นโทษ เพราะในกรณีที่ผู้รับตรวจหรือเจ้าหน้าที่ของผู้รับตรวจได้กระทำความผิดตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ถ้าปรากฏพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้ว่าได้มีการโต้แย้งคัดค้านคำสั่งไว้แล้ว ก็จะได้รับยกเว้นโทษ และก็มีกรณีที่การพิจารณาความผิดวินัยการเงินการคลังต้องยุติ คือ กรณีที่ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย คตง. ก็ไม่สามารถที่จะเรียกให้ชดเชยค่าปรับทางปกครองได้ ถ้ามีการดำเนินการชดเชยก็ต้องยุติไป หรือกรณีที่วินิจฉัยไม่เสร็จภายใน 5 ปี นับแต่วันกระทำความผิด ก็ต้องหารือกันว่าจะเริ่มนับแต่วันใด ต้องดูมติของ คตง. อีกครั้งว่าจะนับแต่วันกระทำความผิดเอาไว้อย่างไร เช่น การนับคดีอาญามีผลตั้งแต่วันที่เกิดเหตุที่มีความผิด แต่การตรวจสอบของ คตง. ไม่ได้ตรวจสอบทันทีทีเดียว บางเรื่องอาจจะเลยระยะเวลามา 4-5 ปี แล้วถึงตรวจพบว่ามีกระทำความผิด ดังนั้น การที่จะทำให้กฎหมายใช้บังคับได้ การเริ่มนับจะต้องดูรายละเอียดและข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป ในอนาคตจะมีการกำหนดให้ชัดเจนในการพิจารณาของ คตง. เกี่ยวกับวินัยการเงินการคลัง

เมื่อมีการลงโทษแล้ว ก็ไม่ได้ตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะลงโทษทางวินัยแก่ผู้นั้น ในเหตุเดียวกันอีก หมายความว่า ในกรณีที่มีการสั่งลงโทษทางปกครองให้มีการปรับเงินแก่ผู้กระทำความผิดแล้ว ไม่ได้ตัดอำนาจผู้บังคับบัญชา หากผู้บังคับบัญชาพิจารณาแล้วเห็นว่าผิดวินัยร้ายแรง ก็ยังสามารถลงโทษปลดออกหรือไล่ออก หากเป็นวินัยไม่ร้ายแรงอาจจะลงโทษเป็นภาคทัณฑ์ก็ได้ แต่จะลงโทษตัดเงินเดือนหรือลดเงินเดือนไม่ได้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด : สภาพบังคับของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในกฎหมายปัจจุบันดีกว่าฉบับเดิม การตรวจสอบของ คตง. แต่เดิม คือ การตรวจสอบในเชิงจับผิด แต่ภาพลักษณ์ใหม่ คตง. ปัจจุบันกำลังปรับภาพลักษณ์เป็นองค์กรที่ให้คำปรึกษา

แนะนำ ชี้แนะ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เองก็มีบทบัญญัติที่สะท้อนแนวคิดนี้ออกมา ตัวอย่าง มาตรา 85 จะมีการเรียงลำดับผลการตรวจสอบ *ระดับแรก* ถ้ามีข้อบกพร่องเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ฯลฯ ให้ผู้ว่าการฯ มีหนังสือแจ้งข้อบกพร่องกับทั้งข้อเสนอแนะ *ระดับที่สอง* เมื่อไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบแล้วได้ก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ยังไม่เกี่ยวกับกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ก็ให้ผู้ว่าการฯ แจ้งให้หน่วยรับตรวจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจ หรือให้มีการดำเนินการทางวินัย แล้วแต่กรณี ส่วนนี้ผู้ว่าการฯ แจ้งต่อผู้รับตรวจ ซึ่งนิยาม ก็คือ หัวหน้าองค์กร หัวหน้าส่วนราชการ กฎหมายปัจจุบันไม่ได้ไปดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติ แต่ให้ผ่านทางผู้รับตรวจ คือ หัวหน้าส่วนราชการ เมื่อแจ้งไปแล้ว ผู้รับตรวจ คือ หัวหน้า จะดำเนินการอย่างไรก็ให้แจ้งไปยังผู้ว่าการฯ แล้วถ้าหากว่ามีการติดตาม มีการตรวจสอบแล้ว ผู้ว่าการฯ พบว่าไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ก็จะมีสภาพบังคับ

สภาพบังคับอยู่ในมาตรา 95 เช่นกัน เป็นกรณีของกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐที่จะแบ่งออกเป็นระดับเช่นเดียวกัน จากการสอบถามกับท่านผู้ว่าการฯ ก่อนที่จะขึ้นมาสัมมนาว่ามีการแบ่งเขตแดนอย่างไร ระหว่างการตรวจเงินแผ่นดินโดยทั่ว ๆ ไป และการตรวจสอบว่ากระทำผิดกฎหมายวินัยการเงินการคลังหรือไม่ คำตอบ ก็คือ *การกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังนั้นหมายถึงการกระทำความผิดบทบัญญัติในหมวด 3 ของพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐฯ เท่านั้น* ได้แก่ เรื่องของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย การจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน การก่อหนี้ การคลังท้องถิ่น สะท้อนให้เห็นภาพว่าการที่จะผิดกฎหมายวินัยการเงินการคลังมีขอบเขตที่กว้างครอบคลุมเนื้อหาที่ผมได้อธิบายมาทั้งหมด

ระดับของการตรวจสอบที่ว่านี้จะดำเนินการอย่างไรบ้าง *ระดับแรก* คือ มีข้อบกพร่องไม่มีลักษณะเป็นการทุจริต ผู้ว่าการฯ จะแจ้งให้ผู้รับตรวจทราบเพื่อกำกับดูแล ซึ่งก็คือ การเตือนและให้คำแนะนำ *ระดับที่สอง* ที่เป็นการทุจริต ก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ต่อไป คตง. จะไม่ได้ทำเองเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2 หรือ Super ป.ป.ช. เหมือนอย่างในอดีต เพราะแค่ลำพังงานตรวจเงินแผ่นดินก็มากอยู่แล้ว *ระดับที่สาม* คือ ไม่ได้เป็นการทุจริต แต่ก็ทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐหรือหน่วยรับตรวจก็ให้ผู้ว่าการฯ แจ้งให้ผู้รับตรวจพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายหรือว่าดำเนินการทางวินัย *ระดับที่สี่* มีลักษณะเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐ ก็จะเป็นอีกระดับหนึ่ง

สภาพบังคับของวินัยการเงินการคลัง คือ ในกรณีที่ผู้ว่าการฯ แจ้งให้ผู้รับตรวจดำเนินการทางวินัยหรือทางละเมิด ต่อมา มีการติดตามแล้วปรากฏว่าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการโดยไม่เหตุอันสมควร ผู้ว่าการฯ อาจเสนอให้ คตง. ลงโทษทางปกครองแก่ผู้รับตรวจฯ ก็ได้ สังเกตคำว่า “ก็ได้” เท่ากับเป็นดุลพินิจของผู้ว่าการฯ อาจจะเจตนาไม่เสนอให้มีการลงโทษก็ได้

ก่อนหน้านี้มีข้อสงสัยที่ว่า เหตุใดถึงยังไม่มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของ คตง. ตอนนี้ก็ทราบเหตุผลแล้วว่า ถึงแม้ว่าฐานความผิดอาจจะคล้าย ๆ กับกฎหมายเดิม แต่มีความแตกต่าง คือ กฎหมายปัจจุบัน

ได้ลดภาระให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ในแง่ที่ว่ากฎหมายเดิมจะเป็นการเอาผิดระดับผู้ปฏิบัติ แต่กฎหมายปัจจุบันจะเป็นการเอาผิดกับผู้รับตรวจ คือ หัวหน้าหน่วยงานเป็นคนไปดำเนินการ ถ้าหัวหน้าหน่วยงานไม่ไปดำเนินการ ตัวเองก็มีความผิดเสียเอง เมื่อเป็นเช่นนี้โดยธรรมชาติแล้วหัวหน้าหน่วยงานก็จะไปดำเนินการเสมอ เรื่องก็เลยมาไม่ถึง คตง.

ประเด็นปัญหาที่จะนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั้น ในกฎหมายปกครองมีกฎหมายวิธีสบัญญัติที่สำคัญฉบับหนึ่ง คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คดีที่จะฟ้องต่อศาลปกครองจะต้องผ่านพระราชบัญญัตินี้มาแล้ว ประเด็นสำคัญ คือ การกระทำพิพาทเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และต่อมา คือ เรื่องของกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กฎหมายได้ให้ความคุ้มครองกับผู้ที่จะถูกใช้อำนาจเป็นอย่างมาก จะมีกฎหมายกำหนดว่า ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองใดที่ไปกระทบถึงสิทธิของบุคคลใดจะต้องแจ้งให้บุคคลนั้นได้รับทราบ และแจ้งเวลาให้มีโอกาสได้ชี้แจงตามสมควร ได้แก่ มาตรา 30 วรรคหนึ่ง จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

สิ่งใดที่จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หลักเกณฑ์สำคัญ คือ การกระทำนั้นมันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือไม่ เป็นผลเสียหรือเป็นการลงโทษหรือไม่ ถ้าเป็นดังนี้ก็จะสรุปประเด็นได้ว่า ผู้ว่าการฯ มีอำนาจหน้าที่ในการที่จะแจ้งเตือนหรือไม่ หนังสือแจ้งเตือนของท่านตามมาตรา 85 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นมีประเด็นปัญหาที่ว่า เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ถ้าเป็นก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด และสองอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ แต่ถ้าไม่เป็นคำสั่งทางปกครองเสียแล้วตั้งแต่แรก ก็ไม่อาจนำมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

หนังสือแจ้งเตือนของผู้ว่าการฯ ที่ว่า การจ่ายเงินแผ่นดินมีข้อบกพร่อง หรือหนังสือให้ผู้รับตรวจต้องไปดำเนินการสอบวินัยหรือสอบละเมิดนั้น หัวหน้าหน่วยรับตรวจที่ไม่พอใจจะมาฟ้องต่อศาลปกครองได้หรือไม่ จริง ๆ แล้วหนังสือนั้นโดยตัวของมันเองไม่ได้กระทบกระเทือนสิทธิของหัวหน้าหน่วยงานหรือผู้รับตรวจ และไม่ได้กระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่ที่กระทำความผิด เพราะเมื่อได้รับการแจ้ง ปกติธรรมดาผู้รับตรวจก็ปฏิบัติตาม มีการตั้งกรรมการสอบวินัย สอบละเมิด ผลการดำเนินการออกมาเป็นอย่างไรก็ไปใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาบ้าง อำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายบ้าง ออกคำสั่งทางปกครองลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้รับผิดชอบทางละเมิด แล้วแต่กรณี การกระทำที่ไปกระทบสิทธิของเจ้าหน้าที่ ก็คือ คำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้รับผิดชอบทางละเมิด ผู้ออกคำสั่งดังกล่าว คือ ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงาน ไม่ใช่ผู้ว่าการฯ ดังนั้น โอกาสที่ผู้ว่าการฯ จะถูกฟ้องต่อศาลปกครองจึงมีน้อย หนังสืออื่น ๆ ก็เหมือนกัน ไม่กระทบต่อสิทธิ เว้นแต่ว่าผู้ว่าการฯ จะเห็นว่าผู้รับตรวจไม่ดำเนินการตามหนังสือแจ้งเตือนผู้ว่าการฯ ก็จะเสนอต่อ คตง. ให้ คตง. ลงโทษทางปกครอง แต่ก็ยังเป็นคำสั่งที่ออกโดย คตง. อยู่ดี จะมาฟ้องผู้ว่าการฯ ไม่ได้เช่นเดียวกัน

คดีปกครองมีลักษณะอย่างไร มีวิธีพิจารณาคดีปกครองใดบ้างที่ควรทราบ โดยหลักแล้ว การควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองก็จะให้ตรวจสอบอยู่ 2 กรอบ คือ *เขตอำนาจศาลปกครอง* และ *เงื่อนไขการฟ้องคดี*

การพิจารณา*เขตอำนาจศาลปกครอง* นั้น วิธีพิจารณาคดีปกครองเบื้องต้นจะต้องเข้าใจว่า เวลาไปฟ้องศาล ศาลปกครองจะตรวจสอบก่อนว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของตนหรือไม่ ถ้าเป็นคดีแพ่ง คดีอาญาก็ไม่รับ แต่ถ้าเป็นคดีปกครองและไม่มีกฎหมายห้าม ก็อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เป็นเรื่องการตรวจเขตอำนาจศาล การฟ้องว่า คตง. สั่งให้ลงโทษ ปกติแล้วจะเป็นการฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาล หรืออาจจะฟ้องเป็นคดีละเมิดจากการออกคำสั่งเพื่อเรียกค่าเสียหายก็อยู่ในอำนาจศาลปกครองเช่นเดียวกัน แต่ที่ผ่านมาจะฟ้องเป็นคดีเพิกถอนคำสั่ง และเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ปัจจุบันจะบัญญัติไปในทางที่เปิดช่องให้เป็นการฟ้องเพิกถอนมากกว่า นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญไปใช้คำว่าอาจ “อุทธรณ์” แต่จริง ๆ แล้วเป็นการ “ฟ้องคดี” ต่อศาลปกครองสูงสุด

การพิจารณา*เงื่อนไขการฟ้องคดี* นั้น โดยหลักคำฟ้องจะต้องมีสาระสำคัญและรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต่อมา ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี โดยจะต้องเป็นผู้เสียหายหรือมีส่วนได้เสียโดยตรง และกรณีฟ้องเพิกถอนคำสั่งซึ่งโดยหลักก็จะต้องอุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี ต่อมา จะเป็นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี และเงื่อนไขอื่น ๆ รายละเอียดต่าง ๆ

ภายใต้กฎหมายปัจจุบันยังไม่มีคดีวินัยการเงินการคลังในศาลปกครอง เพราะว่ายังไม่มีคดีนี้เลยตั้งแต่ต้นน้ำโดยผู้ว่าการฯ และ คตง. แต่ก็มีคดีที่มาสู่ศาลปกครองภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ เดิมกับระเบียบเดิมที่อาจนำมาศึกษาประกอบกับกฎหมายปัจจุบัน

เคยมีการฟ้องรายงานการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น สตง. ตรวจสอบแล้วรายงานว่าหน่วยรับตรวจใช้จ่ายเงินฟุ่มเฟือย เจ้าหน้าที่ก็ไม่พอใจจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ศาลปกครองก็ไม่รับไว้พิจารณา โดยมีการให้เหตุผลว่าไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตั้งแต่แรก หรือบางคดีศาลก็พิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีแล้วแต่กรณี สรุปก็คือฟ้องไม่ได้ จะฟ้องได้ก็แต่เมื่อมีการดำเนินการตามหนังสือของ สตง. แล้วต่อมาผู้บังคับบัญชาได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งเรียกให้ชดใช้ความเสียหายทางละเมิด ซึ่งเป็นคดีปกครองทั่วไปและมีการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเป็นจำนวนมาก

ในคดีวินัยการเงินการคลัง ในการฟ้องคดีต่อศาลจะต้องอธิบายให้ศาลเห็นว่าคำสั่งที่พิพาทมีความบกพร่องทางกฎหมายอย่างไร ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องบรรยายเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมาย เริ่มจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจ ซึ่งในปัญหาข้อนี้มักจะไม่ค่อยมีปัญหา เพราะคนลงโทษวินัยการเงินการคลังคือ คตง. เป็นองค์กรที่มีอำนาจชัดเจนอยู่แล้ว แต่ที่จะมีประเด็น คือ การบรรยายฟ้องว่าคำสั่งออกโดยกระทำผิดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ส่วนนี้มักจะเป็นกรณีที่ศาลปกครองมาตรวจสอบ ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ศาลจะไม่พบข้อบกพร่องดังกล่าวและมักจะไปจบลงด้วยการพิพากษายกฟ้อง แต่ก็มีบางกรณีที่ศาลเห็นว่าไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ไม่ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง เช่น การนำสำนวนของ สตง. มาใช้เลย โดยที่ไม่มีการสอบสวนเลย ตามกฎหมายบอกว่าในการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้า สตง. ตรวจพบว่าเป็นการทุจริตก็ให้ส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกฎหมายกำหนดให้ถือว่าสำนวนการตรวจสอบของ สตง. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนไต่สวน แต่กรณีอื่น ๆ ละเมิดกับวินัยไม่ปรากฏว่ากฎหมายกำหนดให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน

ตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอน คือ ในชั้นการตรวจเงินแผ่นดิน เจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบโดยไม่ได้ให้โอกาสหน่วยรับตรวจรับรู้ข้อกล่าวหา ไม่ได้ให้ชี้แจงแสดงพยานหลักฐานตามสมควร แต่จะต้องเป็นกรณีผู้ฟ้องคดียกข้อต่อสู้มาแบบนี้ ศาลปกครองไม่อาจหยิบยกขึ้นมาได้เอง มิฉะนั้นแล้ว จะเป็นการพิพากษาเกินคำฟ้อง คำขอ จะยกขึ้นได้เองก็ต่อเมื่อเข้าข้อยกเว้นที่เป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย แต่ปัญหานี้ก็ไม่ใช่เรื่องความสงบเรียบร้อยแต่อย่างใด หรือกรณีอื่น ๆ ที่ คตง. สั่งลงโทษทางปกครอง แล้วศาลปกครองเห็นว่าสัดส่วนของการลงโทษนั้นร้ายแรงเกินกว่าการกระทำความผิด ศาลปกครองก็พิพากษาเพิกถอนบางส่วนโดยกำหนดลดโทษปรับให้เบาลง เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป ในอดีตที่ผ่านมา มีการฟ้องคดีลงโทษทางปกครองโดย คตง. ไม่มากนัก แต่ถ้าเป็นคดีที่มาฟ้องสืบเนื่องจากการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นการฟ้องเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบทางละเมิดของผู้บังคับบัญชาตามที่ผู้ว่าการฯ ได้ทักท้วงแจ้งไป นั้น เป็นคดีปกครองที่มีการฟ้องกันเป็นปกติอยู่แล้ว มีปริมาณมาก เพราะโดยธรรมชาติคนที่ถูกลงโทษทางวินัยปลดออก ไล่ออก หรือถูกคดีละเมิดเป็นจำนวนเงินหลายบาท เขาก็ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อรักษาสติทุกคน แต่นั่นเป็นเรื่องคดีปกครองอื่นนอกเหนือจากโทษทางปกครองในบริบทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ หรือเมื่อตรวจสอบแล้วพบว่าการทุจริตก็จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและชี้มูลความผิด ซึ่งไปศาลยุติธรรม ไม่มาศาลปกครอง

4. ปัญหาในทางปฏิบัติอันเกิดจากการตรวจเงินแผ่นดิน

นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน : ในช่วงแรกที่ คตง. ชุดนี้เข้ามาเป็นช่วงคาบเกี่ยวระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2542 กับ พ.ศ. 2561 สิ่งหนึ่งในฐานะประธานอนุกรรมการในการตรวจสอบเรื่องก่อนเสนอเข้าสู่ คตง. หลัก ๆ จะมีประมาณ 2-3 ประเด็นที่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ ได้แก่ ในเรื่องของกรณีวินิจฉัยข้อกฎหมายระหว่างเจ้าหน้าที่ของผู้ที่ตรวจสอบกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ เช่น ปัญหาว่าหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือไม่ เพราะบางทีผู้ที่ตรวจสอบเองออกรายงานโดยที่ยังไม่เข้าใจในเรื่องความลึกซึ้งของปัญหาข้อกฎหมาย สตง. เป็นองค์กรเดียวที่สัมผัสกับหน่วยงานราชการทุกภาคส่วน ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหนก็ตาม “เงินแผ่นดินไปถึงตรงไหน สตง. ไปถึงที่นั่น” ดังนั้น ปัญหาข้อกฎหมายจะเข้ามามาก ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจเงินแผ่นดินเองก็ดี หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยรับตรวจเองก็ดี เพราะฉะนั้น การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายจึงเป็นปัญหาสำคัญที่ส่งผลเวลาเข้ามาสู่คณะกรรมการในอดีต อย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติฯ การตีความระหว่างเจ้าหน้าที่ของ สตง. กับเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจมีความแตกต่างกัน ส่วนนี้ คตง. ก็เลยต้องเข้ามาพิจารณาวินิจฉัยก่อน

ประเด็นที่สอง คือ ในเรื่องของการกำหนดค่าเสียหาย ในอดีตที่ผ่านมาเรามักจะมีปัญหาเรื่องการกำหนดค่าเสียหาย ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบเองอาจจะกำหนดค่าเสียหายไม่ชัดเจน เพราะว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นบางทีอาจมองว่าเมื่อผิดกระบวนการตั้งแต่ต้น ความเสียหายจึงครอบคลุมเงินทั้งโครงการเลย ไม่ได้มองเป็นส่วน ๆ ไป ก็เลยเป็นปัญหาค่าเสียหายที่แท้จริงที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าไร มันจะเป็นปัญหาในเรื่องของการรายงานผลของผู้ว่าการฯ เพราะว่าค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง แล้วท่านส่งไปให้หน่วยรับตรวจพิจารณาเพื่อดำเนินการชดเชยค่าเสียหาย

ศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน : ปัญหาอำนาจหน้าที่ของ คตง. ที่พบ คือ กรณีตามมาตรา 27 (3) ที่กำหนดให้ คตง. กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายวินัยการเงินการคลัง ก็เกิดปัญหาข้อกฎหมายได้ว่าเฉพาะเรื่องการตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้นที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังหรือไม่ ระบบบัญชีส่วนอื่นที่ไม่ใช่เรื่องวินัยการเงินการคลังจะต้องพิจารณาหรือไม่

หรือกรณีตามมาตรา 27 (4) ที่กำหนดให้ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ส่วนนี้ คตง. มีสำนักวิชาการและให้คำปรึกษา แต่งานส่วนใหญ่ก็จะเป็นเรื่องที่ คตง. ไม่ได้ให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษาแก่หน่วยรับตรวจ ส่วนนี้หน่วยรับตรวจสามารถหารือเข้ามาได้ ในช่วงหลัง คตง. ให้ความสำคัญกับการให้คำปรึกษามากขึ้นตามที่ท่านประธานศาลปกครองสูงสุดได้กล่าวมาข้างต้น บทบาทของ คตง. ในปัจจุบัน คือ การตรวจสอบแบบแนะนำ เป็นการ “ช่วยชาติให้ใช้จ่ายเงินอย่างฉลาดใช้ คุ่มค่า ยั่งยืน” หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Sustainable Development Goals (SDGs) ซึ่งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย

ปัจจุบัน คตง. อยู่ในระหว่างพิจารณาโยบายการตรวจเงินแผ่นดินฉบับใหม่ เพราะฉบับเดิมที่ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2561-พ.ศ. 2565 ที่จะสิ้นสุดลงวันที่ 30 กันยายน 2565 จึงมีการจัดสัมมนาระดับ คตง. และผู้บริหารระดับสูง โดยมีสำนักที่รับผิดชอบไปศึกษาข้อดี ข้อเสีย อุปสรรค ในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นปัญหาเรื่องการตรวจสอบเงินแผ่นดินในช่วงโควิด-19 คตง. ได้ตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 36 เพื่อจัดทำนโยบายระยะยาว ในขณะเดียวกัน ก็จัดทำร่างนโยบายประจำปี พ.ศ. 2566 ด้วย นโยบายฉบับใหม่ 5 ปีต่อไป ก็มีการปรับเปลี่ยน สิ่งที่ทำมาแล้วก็เอาออกไป แล้วก็จะพัฒนาสิ่งใหม่ ก็คือ การตรวจแบบบูรณาการ ก่อนขึ้นเวทีที่ท่านประธานศาลปกครองสูงสุดได้สอบถามว่า คตง. ตรวจสอบ FA CA PA อย่างไรในทางปฏิบัติ ตรวจไปพร้อมกันหรือว่าแยกกันตรวจ ปัจจุบันบุคลากรของ คตง. มีความชำนาญแต่ละด้านแยกต่างหากจากกัน แต่ก็อาจจะร่วมกันตรวจสอบกรณีที่มีความเกี่ยวข้องกัน แต่จริง ๆ ในทางวิชาการจะแบ่งแยกการตรวจสอบออกเป็น 2 อย่าง การตรวจสอบก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง คือ การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแบ่งออกเป็น FA CA เพราะว่า FA โดยแท้จริงแล้วก็คือการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน แต่ภายหลังสงครามโลก มีการตรวจสอบ PA เพื่อให้มีการใช้เงินอย่างคุ้มค่า เพราะว่าเก็บภาษีไม่ค่อยได้ ปัจจุบันก็เช่นในช่วงที่เกิดโควิด-19 ก็ต้องใช้เงินให้คุ้มค่า คตง. แทนที่จะตรวจจับผิดจับถูก

ได้เปลี่ยนมาเน้นไปที่การตรวจสอบแบบให้ความสำคัญเรื่อง non - audit product เป็นเรื่องสำคัญและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 27 (4) หรือรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 240 (4)

นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน : นโยบาย พ.ศ. 2566-พ.ศ. 2570 เป็นนโยบายระยะยาว 5 ปี เราก็ได้คำนึงถึงเรื่องประเด็นอุบัติใหม่ (Emerging Infectious Diseases) กรณีโควิด-19 คตง. กับผู้ว่าการฯหารือกันว่า จะตรวจสอบกันอย่างไร ขณะนี้ข้าราชการของ สตง. ก็ติดโควิด-19 กันไป 700 กว่าคนแล้ว เท่ากับร้อยละ 17.5 ของบุคลากรทั้งหมด ในอนาคตถ้าหากมีประเด็นแบบนี้เกิดขึ้นอีก คตง. จะปกป้องบุคลากรอย่างไรในการที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ เพื่อให้งานตรวจสอบไม่เกิดความเสียหาย ต้องมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ การนำ AI เข้ามาวิเคราะห์ในเรื่องของข้อมูลต่าง ๆ ซึ่ง สตง. มีข้อมูลเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินค่อนข้างมาก แต่สิ่งที่ยังไม่ค่อยได้ทำ คือ การนำมาประมวลผลใช้กันว่าจะนำมาประมวลผลใช้กันอย่างไร เช่น การใช้ระบบการตรวจสอบทางไกล เราก็ต้องมาประเมินว่าแล้วมันมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผลหรือไม่ อย่างไร

อีกประเด็นที่สำคัญ คือ non - audit product ที่นักกฎหมายบางท่านตั้งข้อสังเกตว่า คตง. จะทำได้หรือไม่ เพราะไม่ใช่การตรวจสอบ แต่ คตง. ก็ต้องมองว่าเป็นสิ่งที่จะสร้างความเข้มแข็งให้กับระบบงานตรวจสอบ เช่น การทำงานวิจัยในเชิงรุกล่วงหน้าว่าถ้าในอนาคตมีการคาดการณ์ว่าจะเกิดประเด็นลักษณะอย่างนี้ ก็ต้องมีการทำวิจัยให้เกิดผล แล้วนำผลวิจัยนั้นมาสร้างนวัตกรรมใหม่ ๆ เครื่องมือใหม่ ๆ องค์ความรู้ใหม่ ๆ ให้กับบุคลากรของสำนักงานที่จะใช้ในการตรวจสอบ เป็นสิ่งที่ คตง. จะต้องทำให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมให้ได้

นายประจักษ์ บุญยัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน : ปัญหาสำคัญ คือ การตรวจสอบทางการเงิน หรือ FA ที่พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ต้องตรวจสอบรายงานของหน่วยรับตรวจทั้งหมด 100 % ต่างกับตามพระราชบัญญัติฉบับเดิมในปี พ.ศ. 2542 ที่ไม่ได้บังคับให้ต้องตรวจรายงานการเงินทั้งหมด แต่เดิม สตง. ใช้มาตรฐานการตรวจเงินแบบประเมินความเสี่ยง กล่าวคือหน่วยงานใดมีความเสี่ยง สตง. ก็จะเข้าไปตรวจ กับกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ตรวจสอบทุกปี เช่น รัฐวิสาหกิจ ทำให้ สตง. ต้องตรวจสอบรายงานการเงินประมาณ 3,000-3,500 หน่วยในแต่ละปี แต่พอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้บังคับใช้ประกอบกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ กำหนดให้ตรวจรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐทั้งหมดภายใน 180 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เลยทำให้ต้องตรวจสอบแบบภาคบังคับ รวมทั้งสิ้นแล้ว 8,368 หน่วย นอกจากนั้น ยังมีส่วนที่กฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ กำหนดให้ สตง. ตรวจสอบอีก ปีแรกผมตรวจได้ประมาณ 10,000 หน่วย ที่ต้องตรวจรายงานการเงิน เพราะเรื่องนี้เป็นปัญหาสำคัญมาก สตง. จะปรับองค์ประกอบอย่างไร ปรับบุคลากรที่มีอยู่อย่างไร เพื่อที่จะให้สามารถทำงานให้ได้ตามที่กฎหมายกำหนด

ผมก็มีเวลาอยู่ครึ่งปีในการบริหารจัดการ ประเด็นแรก คือ เราต้องหาเครือข่ายคนที่จะมาทำงานกับเรา ในมาตรฐานเดียวกับเราในการตรวจรายงานการเงิน ในพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ มาตรา 71 จะบัญญัติว่า “สตง. หรือผู้สอบบัญชีที่ สตง. เห็นชอบ” จริง ๆ แล้วตอนร่างกฎหมายฉบับนี้

กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของเรื่อง ไม่ได้เขียนคำว่า “หรือผู้สอบบัญชีที่ สตง. เห็นชอบ” ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการการ สตง. เลยพยายามใส่ส่วนนี้เข้าไปเพื่อขอให้สามารถทำงานได้จริง ไม่อย่างนั้นก็จะมีปัญหาทางปฏิบัติ สตง. เข้าใจเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังฯ ที่ให้รายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐได้ถูกตรวจสอบ 100 % เพราะถ้ารายงาน Clean ก็แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสของภาครัฐด้วย แต่ว่าในทางปฏิบัติ สตง. จะทำอะไรได้บ้าง ซึ่งในทางปฏิบัติจะมีปัญหาเรื่องการทำงานก็เลยเพิ่มเติมในกฎหมายให้สามารถตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีที่ สตง. เห็นชอบได้ ดังนั้น สตง. ก็เลยใช้เครื่องมือนี้ในการแก้ไขปัญหาโดยขอความร่วมมือให้หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนต่าง ๆ ที่ สตง. ตรวจสอบรายงานการเงิน ให้ความร่วมมือในการใช้ผู้สอบบัญชีเอกชนที่อยู่ภายใต้มาตรฐานเดียวกันตามมาตรฐานการสอบบัญชีของสภาวิชาชีพ สตง. ก็ได้เข้าไปมีส่วนในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหาผู้สอบบัญชีจากภายนอก ได้ให้ความเห็นชอบและสร้างความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ ในปี พ.ศ. 2562 ก็มีหน่วยงานที่ใช้ระบบใหม่ประมาณ 40 กว่าหน่วย และมีมากขึ้นเรื่อย ๆ กว่าร้อยละหน่วยในปัจจุบัน ก็ต้องขอบคุณหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้ความร่วมมือและเข้าใจเจตนารมณ์ส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม สตง. ก็ยังต้องตรวจสอบประเภทอื่น ๆ คือ CA PA แต่เมื่อต้องตรวจสอบ FA 100% แล้ว ก็เลยทำให้ประสิทธิภาพในการตรวจสอบ CA PA ลดลง

นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอยากให้ สตง. ตรวจสอบแผ่นดินทั้งหมดไม่ให้มีการรั่วไหล ทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ และก็ให้ความสำคัญกับการให้คำปรึกษา เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแต่แรก ไม่ต้องการให้ สตง. เข้าไปตรวจสอบภายหลังแล้วพบข้อบกพร่องและเกิดความเสียหายต่าง ๆ แต่ต้องการให้หารือกับ สตง. เพื่อให้มีการใช้จ่ายอย่างถูกต้องและเกิดผลสัมฤทธิ์ ในมาตรา 57 กำหนดให้หน่วยรับตรวจที่มีความสงสัยว่าปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็น 1) กฎหมายของ สตง. 2) กฎหมายวินัยการเงินการคลัง และ 3) กฎหมายที่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของผู้ว่าการฯ ตั้งแต่การจัดเก็บภาษีไปจนถึงการใช้จ่ายเงินภาษีของประชาชน การดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น โครงการคนละครึ่ง ล้วนอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ว่าการตรวจสอบเงินแผ่นดินทั้งหมดเลย และสามารถหารือได้ทั้งในมิติของ FA CA PA โดยกฎหมายกำหนดให้ตอบโดยเร็วภายใน 30 วัน เพื่อไม่ให้งานต่าง ๆ เกิดความล่าช้า ชะงักงัน

ในวรรคสองกฎหมายกำหนดว่า ถ้าผู้ว่าการฯ หรือ สตง. ตอบไปแล้ว ให้ดำเนินการตามนั้น ก็ถือว่าชอบด้วยกฎหมาย รวมไปถึงถ้าสงสัยในกฎหมายเรื่องจัดซื้อจัดจ้างก็อาจถามกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังตอบไปแล้วว่าชอบด้วยกฎหมาย ก็ถือว่าชอบด้วยกฎหมาย แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิที่ สตง. จะมีความเห็นที่แตกต่างกัน สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นเจตนารมณ์ที่ต้องการให้หน่วยรับตรวจใช้จ่ายเงินอย่างถูกต้องมาตั้งแต่แรกตามกฎหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ นำไปสู่การจัดสรรงบประมาณ อบรม ให้ความรู้แก่หน่วยงานต่าง ๆ แต่ก็ยังทำได้น้อยและยังไม่ครอบคลุม ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากสถานการณ์โควิด-19 ทำให้ที่ผ่านมามักจะเป็นการอบรมแบบออนไลน์

ประการสุดท้าย คือ สตง. ได้ยกระดับการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพโดยการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้มากขึ้น จะมีการนำเอา AI มาใช้ในการทำงาน นำระบบ e-audit ที่ตอนนี้นำมาใช้จากรัฐบาลแล้วต่อไปเราจะตรวจแบบผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด ทำให้การทำงานโดยรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ประเด็นคำถาม-คำตอบ

1. หาก สตง. ตรวจพบว่าส่วนราชการมีการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่ไปโดยไม่ถูกต้อง เช่น ค่าเช่าบ้าน ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม หรือเงินอื่น ๆ ที่ต้องจ่ายตามระเบียบ ซึ่งตอนท้ายของหนังสือ สตง. ที่แจ้งหน่วยงานตรวจสอบมักแจ้งด้วยว่าให้เรียกเงินจากผู้ที่ได้รับเงินเกินสิทธิหรือไม่สิทธิคืนในการเรียกเงินจากเจ้าหน้าที่คืน ผู้รับตรวจต้องพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 51 ซึ่งกำหนดให้พิจารณาความเชื่อโดยสุจริตของเจ้าหน้าที่ ก่อนที่จะเพิกถอนคำสั่งอนุมัติเบิกและเรียกเงินคืนหรือไม่ ? และหากผู้รับตรวจพิจารณาแล้วพบว่าผู้รับเงินรับเงินไปโดยสุจริตและไม่ออกคำสั่งเรียกเงินคืน ผู้รับตรวจจะมีความผิดหรือไม่ ?

นายประจักษ์ บุญยัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน : ถ้า สตง. ตรวจพบการจ่ายเงินไม่เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ประกาศต่าง ๆ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ กรณีนี้บอกว่าการเช่าบ้าน ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม เบิกเกินไปกว่าสิทธิที่จะได้รับ สตง. ก็จะแจ้งว่ามีข้อบกพร่องและเกิดความเสียหายให้หน่วยรับตรวจตั้งคณะกรรมการหาคนรับผิดชอบใช้ความเสียหาย พอหน่วยรับตรวจตั้งกรรมการสอบสวนแล้ว ความเสียหายต้องชดเชยเท่าไร อย่างไร ตอนนี้ สตง. ไม่ได้ไปก้าวล่วงตรงนั้นแล้ว

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ประธานศาลปกครองสูงสุด : สตง. มีหน้าที่ตรวจสอบว่ามีการใช้จ่ายเงินถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และก็ทำความเข้าใจไปยังหน่วยรับตรวจให้ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป จากนั้น ก็ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของ สตง. แล้ว แต่เป็นเรื่องที่ผู้รับตรวจมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ถ้าท่านเห็นว่ากรณีต้องตามมาตรา 51 คือ มีความเชื่อโดยสุจริต ใช้เงินไปหมดแล้ว ก็ไม่ต้องคืนเงินตามหลักกลาภมิควรได้

2. ท่านคิดเห็นอย่างไรกับคำกล่าวที่ว่า “เงินหลวงตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้” ดังนั้น ในกรณีที่มีการจ่ายเงินโดยไม่ชอบ หน่วยรับตรวจเจ้าของเงินย่อมมีอำนาจเรียกเงินคืนได้เสมอตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ?

นายพิมล ธรรมพิทักษ์พงษ์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน : เงินหลวงถ้าจ่ายโดยไม่ถูกต้องก็ต้องเรียกเงินคืน อย่างที่ท่านผู้ว่าการฯ ได้ตอบ ถ้าบอกว่ารับเงินโดยสุจริต ก็ต้องแปลความว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร ที่ท่านประธานฯ บอกว่าเป็นลาภมิควรได้นั้น ก็ต้องพิจารณาว่าเกินไปกว่าสิทธิที่ตนเองจะได้รับหรือไม่ แต่กรณีของเงินหลวงที่ “ตกน้ำไม่ไหล ตกไฟไม่ไหม้” ก็เพราะว่าเป็นเงินภาษีของประชาชนที่เราจะต้องเข้าไปตรวจสอบอย่างค่อนข้างเข้มงวด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ ถ้าจ่ายเงินไม่ถูกต้องก็ต้องเรียกเงินคืน เป็นหลักปฏิบัติทั่วไป เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการฯ ที่จะต้องดำเนินการในส่วนนี้ ถ้าผู้ว่าการฯ ไม่ดำเนินการ ความผิดก็จะย้อนกลับมาสู่ผู้ว่าการฯ เอง

3. กรณีที่มีการสืบสวนสอบสวนโดย สตง. และต่อมาหน่วยรับตรวจได้ดำเนินการสอบวินัย/ละเมิด แต่ต่อมาพบว่าการดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองไม่ชอบหรือไม่ครบถ้วนหรือไม่เป็นไปตามขั้นตอน *ส่งผลให้คำสั่งลงโทษทางวินัย/ละเมิดถูกศาลพิพากษาเพิกถอน* อยากทราบว่าข้อเท็จจริงที่ได้แสวงหารวบรวมมาแล้ว และมีข้อยุติทางใดทางหนึ่งแล้วจะเสียไปหรือสิ้นผลไปหรือไม่ กรณีสิ้นผล หน่วยงานต้องทำอย่างไรกับข้อเท็จจริงที่ได้ข้อยุติแล้ว ? และ สตง. ต้องดำเนินการอย่างไร ?

หรือกรณี สตง. แจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยรับตรวจดำเนินการขอใช้ค่าเสียหายและดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ แต่จากรายละเอียดสำนวนการสอบสวนทางวินัยและความรับผิดทางละเมิด พบว่า มีการช่วยเหลือให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจไม่ต้องรับผิดทางวินัยและไม่ต้องขอใช้ค่าเสียหาย โดยมีการบิดเบือนข้อเท็จจริงให้แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงของ สตง. และพยานบุคคลที่เคยให้ถ้อยคำต่อ สตง. นั้น ได้มีการให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ ของหน่วยรับตรวจ โดยมีถ้อยคำที่แตกต่างไปจากเดิม (พยานบุคคลขาดความเป็นอิสระ เมื่ออยู่ภายใต้การสอบสวนฯ ของหน่วยรับตรวจ โดยเฉพาะเรื่องที่เชื่อมโยงถึงผู้บริหาร) หาก สตง. ตรวจพบข้อเท็จจริงในลักษณะเช่นนี้จะดำเนินการอย่างไร ? และมีแนวทางในการคุ้มครองความเป็นอิสระของพยานอย่างไร ?

ศาสตราจารย์ ดร.อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน : ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศต้นแบบของการลงโทษวินัยการเงินการคลัง โดยศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังที่มีการเสนอให้ตั้งศาลก็เพราะว่าระบบเดิม ได้แก่ ศาลตรวจเงินแผ่นดินหรือศาลบัญชี เมื่อตรวจเงินแผ่นดินแล้วพบการกระทำความผิด กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจศาลลงโทษ ก็เลยเสนอให้รัฐสภาสมัยหลังสงครามโลกประมาณปี ค.ศ. 1948 ตั้งศาลวินัยทางงบประมาณฯ ขึ้นมา เพื่อปรามผู้บริหารหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจสั่งจ่ายกฎหมายไม่ได้ลงโทษเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่จ่ายเงิน แต่ลงโทษผู้บริหารเพื่อปรามให้คนรักษาวินัย เพราะก่อนหน้านี้ได้มีการบิดเบือนกฎหมายในช่วงสงคราม ทำให้ใช้จ่ายเงินง่าย สาเหตุสำคัญที่ต้องตั้งศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังอีกประการก็เนื่องจากว่า โทษวินัยตามสายการบังคับบัญชาไม่มีประสิทธิภาพ เพราะช่วยเหลือกัน ถ้าทำสำนวนอ่อน ก็เท่ากับว่าคดีหลุดไป เหมือนกับปัญหาในประเทศไทยในปัจจุบันที่ตอนนี้ คตง. ไม่ได้ตรวจสอบและลงโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังกับตัวเจ้าหน้าที่แล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชาช่วยเหลือผู้ใต้บังคับบัญชา เรื่องก็ตกไป คตง. จะคว้ามามาทำใหม่ก็เป็นไปไม่ได้แล้ว เพราะกฎหมายถือว่าเขาได้ดำเนินการตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงถูกมองได้เหมือนกันว่าเป็นอุปสรรค ทำให้เส้นเลือดอุดตัน คดีไม่มาถึง คตง. และมาไม่ถึงศาลปกครอง แต่ถ้าเราลงโทษเจ้าหน้าที่ทั้งหมดแบบเดิมตามรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544 การลงโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังมันก็จะมากไป เรื่องทุกอย่างก็หีบเอามาลงโทษได้หมด และก็ซ้ำซ้อนเหมือนที่ท่านพิมลกล่าว คือ มีทั้งละเมิด วินัย อาญา ก็เป็นปัญหาอีก



นายประจักษ์ บุญยัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน : เราต้องยอมรับในขั้นตอนของการคานอำนาจกันของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างกรณีของ สตง. ที่ตรวจพบหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเป็นเรื่องทุจริตก็จะส่งเรื่องถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. บอกว่าไม่ทุจริตสั่งยุติเรื่อง เนื่องด้วยหลักฐานไม่พอฟังว่าทุจริต เรื่องมันก็จะจบตรงนั้น สตง. เข้าไปทำอะไรต่อไม่ได้ ส่วนนี้ก็เหมือนกัน เมื่อเราส่งไปให้ดำเนินการทางวินัย เจ้าหน้าที่อาจจะช่วยเหลือกันหรืออาจจะเกิดผลตรงกันข้ามคือ ผู้บังคับบัญชาลงโทษหนักกว่าสำนวนที่ สตง. ส่งไปก็ได้ เพราะมีกรณีที่มีการร้องเรียนมายัง สตง. ว่าคำสั่งลงโทษไม่ตรงกับผลการตรวจสอบของ สตง. เช่น สตง. บอกว่าผิดวินัยธรรมดา แต่หน่วยรับตรวจพิจารณาแล้วสั่งลงโทษวินัยอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ก็มาร้องขอหลักฐานของ สตง. เพื่อพิสูจน์ว่าไม่ได้กระทำผิดขนาดนั้น ซึ่งส่วนนี้ สตง. ก็ทำอะไรไม่ได้ ก็ต้องไปว่ากันว่ากระบวนการและขั้นตอนดำเนินการทางวินัยของหน่วยรับตรวจชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกลงโทษก็จะฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการต่อไป

ส่วนในเรื่องการคุ้มครองข้อมูลของพยาน ส่วนนี้ สตง. จะไม่เปิดเผยข้อมูลต่าง ๆ อยู่แล้ว ดังนั้น ถ้าเราแจ้งผลไปแล้ว ในขั้นตอนภายในต่าง ๆ พยานได้กลับคำให้การ ก็เหมือนกับการกลับคำให้การในชั้นศาล สตง. ก็ทำอะไรไม่ได้ ก็ต้องว่ากันไปตามนั้นในขั้นตอนนั้น ๆ จะให้ สตง. มาสอบใหม่ก็ไม่ได้ เพราะถือว่าหน่วยรับตรวจได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว

4. การตรวจสอบว่าการจ่ายเงินเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบหรือไม่ ปกติแล้ว สตง. จะพิจารณากฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นหลัก เหตุใด สตง. ถึงไม่พิจารณาข้อเท็จจริงหรือสภาพแวดล้อมในการพิจารณาว่าการจ่ายเงินนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือเหมาะสมหรือไม่ ?

นายประจักษ์ บุญยัง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน : ในเบื้องต้น สตง. ต้องพิจารณาข้อกฎหมายในการดำเนินการในแต่ละเรื่อง จากนั้น ก็ดูข้อเท็จจริง สตง. ต้องหาข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติว่ามีการกระทำอย่างไร ในทางปฏิบัติ สตง. จะต้องแจ้งให้ทางหน่วยได้ทราบ ว่า สตง. กำลังสืบข้อเท็จจริงเพื่อให้หน่วยรับตรวจได้แสดงเหตุผล หลักฐานต่าง ๆ อธิบาย ชี้แจง สตง. ก็จะรับฟังอยู่แล้ว จากนั้น ก็จะวินิจฉัยข้อกฎหมายและแจ้งความเห็นไปยังหน่วยรับตรวจเพื่อดำเนินการต่อไป ประเด็นในคำถามน่าจะหมายถึงประเด็นกฎหมายที่อาจมีความล้าหลัง ไม่เหมาะสมกับบริบทในปัจจุบัน ซึ่งในเรื่องนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 85 วรรคสาม กำหนดว่า ในกรณีที่ผลการตรวจสอบประกอบคำชี้แจงของหน่วยรับตรวจปรากฏว่ากฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ก็ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าการที่จะเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ หรือแบบแผนการปฏิบัติราชการให้เหมาะสมต่อไป ในกรณีเช่นนั้นการดำเนินการของหน่วยรับตรวจที่บกพร่องให้เป็นอันพับไป เว้นแต่เป็นกรณีทุจริต ดังนั้น ในการตรวจสอบดังกล่าวจึงต้องพิจารณาคำชี้แจงของหน่วยรับตรวจว่าสาเหตุที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเพราะเหตุใด เพราะว่าหากปฏิบัติตามกฎหมายแล้วจะเกิดความเสียหายต่อราชการหรือประชาชนหรือไม่ ถ้าฟังขึ้น แม้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จะไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายก็ให้ถือว่าการดำเนินการของหน่วยรับตรวจที่บกพร่องให้เป็นอันพับไป