



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง หลักนิติธรรมกับการตรวจเงินแผ่นดิน

จัดทำโดย
นางดวงพร หมิ่นนุช
รหัส 570212

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2
วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สถาบันรัฐธรรมนุญการศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนุญ

สารบัญ

หน้า

คำนำ

หลักนิติธรรมกับการตรวจเงินแผ่นดิน

- | | |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 1. หลักนิติธรรม | 1 |
| 2. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน | 2 |
| 3. การปฏิบัติงานตรวจเงินแผ่นดิน | 4 |
| 4. ตัวอย่างการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินบนหลักนิติธรรม | 7 |
| - การตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล | 7 |
| 5. บทสรุป | 11 |

บรรณานุกรม

คำนำ

เอกสารวิชาการนี้ จัดทำขึ้นโดยเป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” รุ่นที่ 2 โดยผู้เข้ารับการอบรมได้เลือก เรื่อง หลักนิติธรรมกับการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้เนื่องจากการตรวจเงินแผ่นดินเป็นภารกิจที่สำคัญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นกลไกในการตรวจสอบโดยมีเป้าหมาย เพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของแผ่นดิน ให้เป็นไปโดยถูกต้อง ด้วยความเป็นอิสระ เป็นธรรม และเป็นกลาง ดำรงไว้ซึ่งจุดยืนแห่งวิชาชีพตรวจสอบด้วยการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วยความเข้มแข็งตลอดมา ในเอกสารวิชาการนี้ ผู้เข้ารับการอบรมได้นำเสนอในส่วนสาระสำคัญของหลักนิติธรรม การปฏิบัติงานตรวจเงินแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่และตัวอย่างผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินบนหลักนิติธรรม พร้อมวิเคราะห์ให้เห็นความเชื่อมโยงของหลักนิติธรรมกับการปฏิบัติงานตรวจเงินแผ่นดินและผลสำเร็จของการปฏิบัติงานบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม

ผู้เข้ารับการอบรม หวังว่า เอกสารวิชาการนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจในการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินบนหลักนิติธรรม ในโอกาสนี้ขอขอบคุณศาลรัฐธรรมนูญและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกท่านที่ได้จัดให้มีโครงการที่ดี มีประโยชน์และมีคุณค่าเช่นนี้ หากมีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เข้ารับการอบรมขออภัยไว้ ณ ที่นี้ด้วย

ดวงพร หมั่นนุช
กุมภาพันธ์ 2557

หลักนิติธรรมกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(The Rule of Law on the State Audit)

1. หลักนิติธรรม

1. ความหมาย

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ สำหรับหลักนิติธรรมในบริบทสังคมไทยมีความหมายไว้มากมาย เช่น

“หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย”¹

“หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย”²

“หลักการปกครองโดยกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมโดยชอบทั้งต่อบุคคลและต่อประโยชน์ส่วนรวม ผู้ใช้อำนาจรัฐจึงมีหน้าที่ต้องปกป้องทั้งผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐ ในกรณีที่ผลประโยชน์ขัดกัน รัฐต้องทำให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม โดยมีกลไกของกฎหมายที่ดีและดำเนินการอย่างเป็นธรรม”³

จากความหมายข้างต้นพอสรุป “หลักนิติธรรม” ในบริบทสังคมไทยได้ว่า ไม่ใช่ “หลักกฎหมาย” แต่คือหลัก “ความเป็นธรรมของกฎหมาย” โดยกฎหมายที่เป็นธรรมล้วนมีหลักความเป็นธรรมอยู่ในกฎหมายนั้นเสมอ

2. สาระสำคัญ

หลักนิติธรรมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ

2.1 กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป⁴

ในความหมายนี้ คือ กฎหมาย ต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง รวมทั้งกฎหมายที่ใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่ง ซึ่งเป็นการบังคับใช้เป็น การทั่วไปในกลุ่ม ในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ

หลักการนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจทางกฎหมาย มุ่งหมายกลั่นแกล้งหรือลงโทษบุคคลใด บุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงนั่นเอง

2.2 รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น⁵

องค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการมีอำนาจก็เพราะกฎหมายมอบอำนาจให้ ดังนั้นรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น

จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงไม่ชอบและไม่มีผลใช้บังคับ

2. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542”⁶ ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁷ ได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 302 (3) ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ๆ ดังนี้

ส่วนที่ 1 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (The State Audit Commission)

ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน⁸ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบาย การตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด

ส่วนที่ 2 ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (Auditor General)

ได้กำหนดให้ผู้ว่าการ⁹ รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ส่วนที่ 3 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (The Office of the Auditor General)

ได้กำหนดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน¹⁰ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 2) ตรวจสอบการเงินแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

- 1) ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรืออยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และอาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน การใช้จ่ายทรัพย์สินอื่น หรือการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนงาน งานหรือโครงการของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้แสดงความเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย

2) ตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

3) ตรวจสอบบัญชีทุนสำรองเงินตราประจำปี และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่

4) ศึกษาและเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงาน งาน โครงการที่จะมีผลกระทบต่อการจัดทำงบประมาณ

5) ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ในกรณีนี้ให้มีอำนาจตรวจสอบการประเมินภาษีอากร การจัดเก็บค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นที่หน่วยรับตรวจจัดเก็บด้วย และหน่วยรับตรวจต้องเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากผู้เสียภาษีอากร ผู้ชำระค่าธรรมเนียมหรือเงินอื่นใด ให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่ร้องขอด้วย และให้ถือว่าการให้ข้อมูลดังกล่าวเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีหน่วยรับตรวจเป็นหน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากกระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม จากหน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค จากหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น จากรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น หรือจากหน่วยงานอื่นของรัฐ การตรวจสอบการเงินแผ่นดินให้กระทำได้เฉพาะการตรวจสอบว่าการรับจ่ายและการใช้เงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ โดยวิธีการตรวจสอบนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา โดยรายงานผลการปฏิบัติงานจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานที่สำคัญในทุกด้านไว้ในเรื่องหรือข้อที่ตรวจพบนั้น ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยการปรึกษากับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าควรแก่การรักษาไว้เป็นความลับ หรือมีกฎหมายห้ามมิให้

เปิดเผย ซึ่งรายงานดังกล่าวเมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้เผยแพร่ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและต่อสาธารณชนได้

3. การปฏิบัติงานตรวจเงินแผ่นดิน

การตรวจสอบ¹¹ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น หมายถึง การตรวจบัญชี ตรวจสอบการรับ การใช้จ่าย การใช้ประโยชน์ การเก็บรักษา และการบริหารซึ่งเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจที่ได้มาจากเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค และเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ¹² ทั้งนี้ ไม่ว่าเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หรือผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยรับตรวจมีอำนาจหรือสิทธิในการใช้จ่ายหรือใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อให้การดังกล่าวเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และแบบแผนการปฏิบัติราชการอันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารการเงินของรัฐและ

เป็นมาตรการป้องกันการทุจริต และให้หมายความรวมถึงการตรวจสอบอื่นอันจำเป็นแก่การตรวจสอบดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดเป็นลักษณะงานตรวจสอบดังนี้

1) การตรวจสอบด้านการเงิน (Financial Audit)

เป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความเห็นว่าการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงิน และทรัพย์สินอื่นของหน่วยรับตรวจ หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ รวมทั้งการตรวจสอบงบการเงิน เพื่อแสดงความเห็นว่างบการเงิน ถูกต้องตามที่ควรในสาระสำคัญตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป ตามหลักการของกระทรวงการคลังและหลักการบัญชีที่หน่วยรับตรวจนั้นใช้ หรือไม่ เพียงใด

2) การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ (Revenue Audit)

เป็นการตรวจสอบการจัดเก็บและการประเมินภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่น เพื่อแสดงความเห็นว่าการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นของหน่วยรับตรวจเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เพียงใด

3) การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Audit)

เป็นการตรวจสอบเพื่อแสดงความเห็นว่าการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี บรรลุตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด และได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ เพียงใด

4) การตรวจสอบสืบสวน (Investigative Audit)

เป็นการตรวจสอบกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่าอาจมีการทุจริตหรือปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ข้อมูลจากการตรวจสอบลักษณะอื่น หรือจากการร้องเรียน บัตรสนเท่ห์ และที่เป็นข่าวจากสื่อมวลชน

5) การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit)

เป็นการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยรับตรวจ เพื่อแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ เพียงใด

6) การตรวจสอบลักษณะอื่น (Other Audit)

เป็นการตรวจสอบซึ่งไม่เข้าลักษณะการตรวจสอบ 5 ลักษณะงานข้างต้น เช่น การตรวจสอบเงินอุดหนุน การตรวจสอบเชิงป้องกัน เป็นต้น

สำหรับหน่วยรับตรวจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ ที่ถูกกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ได้แก่

1. กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม
2. หน่วยงานของราชการส่วนภูมิภาค
3. หน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่น
4. รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือตามกฎหมายอื่น
5. หน่วยงานอื่นของรัฐ
6. หน่วยงานที่ได้รับเงินอุดหนุนหรือกิจการที่ได้รับเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากหน่วยรับ

ตรวจตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (5)

7. หน่วยงานอื่นใดหรือกิจการที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐที่มีกฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) ได้บัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินโดย (6) “ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่หลักนิติธรรมถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างเป็นทางการ และมีผลโดยปริยายให้ทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่มีให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม อย่างไรก็ดีถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้เป็นครั้งแรก แต่ในส่วนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ก่อตั้งขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2458 นั้น ได้ปฏิบัติงานโดยยึดหลักความถูกต้อง ความเป็นธรรม หลักความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติต่อหน่วยรับตรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ไว้

เท่านั้น ซึ่งการปฏิบัติงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสอดคล้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังเช่น

1. การใช้อำนาจหน้าที่เลือกตรวจสอบหน่วยรับตรวจ

ในการเลือกตรวจสอบหน่วยรับตรวจ งาน โครงการ กิจกรรมของหน่วยรับตรวจ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ให้ความสำคัญทุกหน่วยรับตรวจโดยเท่าเทียมกัน ปราศจากความลำเอียง ยึดหลักความเสมอภาคกับทุกหน่วยรับตรวจ ไม่ให้สิทธิพิเศษแก่หน่วยใดหน่วยหนึ่ง หรือปฏิบัติแก่หน่วยหนึ่งหรือบุคคลหนึ่งแตกต่างกับอีกหน่วยหนึ่งหรือบุคคลหนึ่ง

เนื่องจากหน่วยรับตรวจ งาน โครงการ กิจกรรมของหน่วยรับตรวจแต่ละหน่วยมีปริมาณมาก ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีขนาดและระดับความสำคัญที่แตกต่างกัน ในทางปฏิบัติในแต่ละปีงบประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องมีการกำหนดกรอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และสอดคล้องกับนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้วาง ทั้งนี้หน่วยรับตรวจ งาน โครงการ กิจกรรมของหน่วยรับตรวจ จะถูกกำหนดไว้ในแผนปฏิบัติราชการประจำปีแต่ละปีงบประมาณ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกรอบแผนปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อให้การใช้ทรัพยากรการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีอยู่อย่างจำกัด มีความคุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุดต่อทางราชการ

การปฏิบัติของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในการเลือกหน่วยรับตรวจ งาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยรับตรวจ โดยไม่เลือกว่า หน่วยรับตรวจนั้นเป็นหน่วยใด มีใครเป็นหัวหน้าหน่วยงาน อยู่ในกำกับดูแลของรัฐมนตรีท่านใด หรืองาน โครงการ กิจกรรมต่าง ๆ นั้น หน่วยงานใดรับผิดชอบ ใช้จ่ายเงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ และเป็นงานโครงการภายใต้นโยบายของ

รัฐบาลสมัยใด การปฏิบัติดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักนิติธรรมในส่วนที่มีการใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับทุกหน่วยรับตรวจ หรืองาน โครงการ กิจกรรม ที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ

2. การใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานตรวจสอบ

ในการปฏิบัติงานตรวจสอบทุกลักษณะงานไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบด้านการเงิน การดำเนินงาน การจัดซื้อจัดจ้าง ฯลฯ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน¹³ เป็นกรอบมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติงานและการประพฤติ ปฏิบัติตน ของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทุกคน ไม่ว่าจะปฏิบัติงานตรวจสอบในลักษณะใดก็ตาม นอกจากนี้ในการปฏิบัติงานในแต่ละลักษณะงานยังต้องมีมาตรฐานและคู่มือการตรวจสอบในลักษณะนั้น ๆ มากำกับอีกเป็นชั้น ๆ ไป เช่น การตรวจสอบงบการเงินของหน่วยรับตรวจประเภทรัฐวิสาหกิจ

ผู้ตรวจสอบต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่ออกโดยสภาวิชาชีพบัญชี รวมทั้งต้องปฏิบัติตามจรรยาบรรณของผู้สอบบัญชีที่สภาวิชาชีพบัญชีเป็นผู้กำหนด หรือถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน และจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทการบินไทย จำกัด (มหาชน) ผู้สอบบัญชีซึ่งก็คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ยังต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่ตลาดหลักทรัพย์กำหนดด้วยเช่นกัน

การปฏิบัติงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ว่าจะตรวจสอบลักษณะงานใดก็ตาม ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เท่านั้น การปฏิบัติงานตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นไปตามหลักนิติธรรม ที่มุ่งเน้นคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยรับตรวจและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542

4. ตัวอย่างการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินบนหลักนิติธรรม

● การตรวจสอบโครงการรับจํานำข้าวเปลือกของรัฐบาล

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบโครงการรับจํานำข้าวเปลือกของรัฐบาลปัจจุบันตามนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวด้วยวิธีการรับจํานำข้าวเปลือก ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 จนถึงปีการผลิต 2556/57 รวม 5 โครงการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติกรอบวงเงินทุนหมุนเวียนเพื่อดำเนินโครงการต้องไม่เกิน 500,000 ล้านบาท

ตลอดระยะเวลาการตรวจสอบได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเป็นระยะๆ รวมทั้งหมด 5 ฉบับ โดยฉบับแรกได้มีหนังสือเมื่อเริ่มต้นการดำเนินโครงการรับจํานำข้าวเมื่อเดือนสิงหาคม 2554 เสนอแนะให้รัฐบาลนำไปปรับใช้ในการดำเนินโครงการ 2 ระดับ ดังนี้

1. ระดับนโยบาย

ให้รัฐบาลมอบหมายให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) และคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) พิจารณาดำเนินการทบทวนนโยบายข้าวรวมถึงมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตข้าวตามโครงการรับจํานำข้าวเปลือกที่ได้ดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น และเพื่อนำไปสู่การพิจารณาปรับปรุงแก้ไข

แนวทางหรือมาตรการเกี่ยวกับการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ผลิตข้าว ให้เกิดความชัดเจนต่อการปฏิบัติงานในทุกขั้นตอนโดย

1) ทบทวนข้อปฏิบัติหรือข้อตกลงระหว่างโรงสีที่เข้าร่วมโครงการกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

2) ให้ความสำคัญในการจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินโครงการรวมถึงระบบการสอบทานข้อมูล

3) ให้มีกระบวนการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ทั้งในระดับจังหวัด และระดับที่เป็นภาพรวมของโครงการทั้งประเทศ การพิจารณากำหนดนโยบายรับจำนำข้าว เงื่อนไข รายละเอียดวิธีปฏิบัติของโครงการ ให้นำรายละเอียดข้อมูล ประเด็นปัญหาที่พบและข้อเสนอแนะตามรายงานการตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปีปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมาประกอบการพิจารณาอย่างรัดกุมในทุกขั้นตอน

4) ให้สำรวจและรายงานผลปริมาณข้าวเปลือกหรือข้าวสารที่อาจมีการเก็บหรือยังคงค้างอยู่ในคลังสินค้าทั้งหมดจนถึงปัจจุบัน เพื่อป้องกันปัญหาความไม่โปร่งใส หรือเพื่อจัดการคลังสินค้าเพื่อรองรับข้าวจากโครงการใหม่ต่อไป

5) ให้เตรียมแผนงานเกี่ยวกับการระบายข้าวจากการรับจำนำโดยเร็ว ไม่ให้มีข้าวค้างสต็อกนานเกินไปและแผนการเก็บรักษาดูแลข้าวที่เก็บในคลังสินค้าอย่างรัดกุมเหมาะสม ข้าวไม่เกิดความเสียหายดังเช่นที่ผ่านมา

2. ระดับหน่วยปฏิบัติ

ได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ได้แก่ กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ องค์การคลังสินค้า (อคส.) กระทรวงพาณิชย์ กรมส่งเสริมการเกษตรและกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธ.ก.ส) ดำเนินการในส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เพื่อให้การดำเนินโครงการเป็นไปอย่างรัดกุม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล บรรลุตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

นอกจากนี้ยังได้เสนอ จุดแข็ง จุดอ่อนของการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของปีการผลิต 2548/49 และ 2549/50 ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว เพื่อเป็นข้อมูลให้รัฐบาลชุดปัจจุบันได้นำไปพิจารณาปรับใช้ในการบริหารจัดการโครงการด้วย

หลังจากนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบและติดตามการดำเนินโครงการและมีหนังสือถึงรัฐบาลเป็นระยะๆ โดยล่าสุดได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2557 และวันที่ 31 มกราคม 2557 2 ฉบับ แจ้งข้อเท็จจริงจากผลการตรวจสอบ โดยชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่อง ดังนี้

1. การดำเนินงานโครงการมีจุดอ่อนหรือความเสี่ยงในทุกขั้นตอนตั้งแต่การขึ้นทะเบียนเกษตรกรจนถึงการระบายข้าว ซึ่งเป็นช่องทางนำไปสู่การสวมสิทธิ์การจำนำและการทุจริตในโครงการ

2. ผลกระทบจากการดำเนินโครงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดินและเกษตรกร ความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ และไม่เกิดการพัฒนาการผลิตข้าวอย่างยั่งยืนเนื่องจาก

2.1 การดำเนินโครงการมีผลขาดทุนจำนวนมาก จากรายงานผลการปิดบัญชีโครงการรับจํานำผลิตผลทางการเกษตรของรัฐบาลโดยอนุกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจํานำข้าวเปลือกตามนโยบายรัฐบาล โดยพิจารณาผลการดำเนินงานโครงการรับจํานำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2554/55 โครงการรับจํานำข้าวเปลือกนาปรัง ปี 2555 และโครงการรับจํานำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 1) พบว่า สิ้นสุดวันที่ 31 พฤษภาคม 2556 มีผลขาดทุนจำนวน 3 แสนกว่าล้านบาท และมีผลขาดทุนสูงกว่ายอดการปิดบัญชีสิ้นสุดวันที่ 31 มกราคม 2556 (ซึ่งมีผลขาดทุนจำนวน 2 แสนกว่าล้านบาท) จำนวนมากถึง 1 แสนกว่าล้านบาท ซึ่งให้เห็นแนวโน้มผลขาดทุนสูงขึ้น ทั้งนี้ หากดำเนินการระบายข้าวคงเหลือในคลังสินค้ากลางได้ต่ำกว่ามูลค่าทางบัญชี และล่าช้าจะส่งผลให้ข้าวเสื่อมคุณภาพและมีมูลค่าลดลง รวมทั้งยังมีค่าใช้จ่ายในการเก็บรักษาข้าวเพิ่มขึ้นตามระยะเวลาเก็บรักษาไว้ เช่น ค่าเช่าคลังสินค้ากลาง ค่าใช้จ่ายรมยารักษาคุณภาพข้าว ทั้งนี้ ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2556 ตามรายงานผลการปิดบัญชีโครงการตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 จนถึงปีการผลิต 2555/56 (ครั้งที่ 1) มีปริมาณข้าวสารคงเหลือในคลังสินค้ากลางรวมจำนวน 13 ล้านตัน ซึ่งจะส่งผลให้โครงการมีผลขาดทุนเป็นจำนวนมาก

2.2 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจ่ายเงินให้แก่เกษตรกรที่นำใบประทวนสินค้ามาจํานำโครงการล่าช้าเพราะมีเงินทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอ เนื่องจากรัฐบาลระบายข้าวล่าช้ามาก โดยพิจารณาจากผลการดำเนินการระบายข้าวตามแผนการระบายข้าวตามโครงการรับจํานำข้าวเปลือกปีการผลิต 2554/55 และ 2555/56 เพียงวันที่ 30 กันยายน 2556 พบว่า สามารถระบายข้าวได้ คิดเป็นร้อยละ 58.24 ของแผนการระบายข้าว หากรัฐบาลยังไม่สามารถระบายข้าวเพื่อนำเงินมาใช้หมุนเวียนในโครงการ อาจจะต้องกู้เงินเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อระบบการคลังของประเทศ รวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อเกษตรกรที่ยังไม่ได้รับเงินจากการจํานำข้าว

2.3 เกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่ได้รับประโยชน์จากโครงการรับจํานำข้าวเปลือกทุกเมล็ด ส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรที่มีฐานะร่ำรวยและฐานะปานกลาง ทั้งที่การดำเนินโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรนั้นควรให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรยากจนหรือมีรายได้น้อยเป็นลำดับแรก จากผลงานวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พบว่าเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่เข้าร่วมโครงการทุกรายได้รับประโยชน์จากโครงการมีรายได้เพิ่มขึ้นจริง แต่ปรากฏว่าเกษตรกรผู้ปลูกข้าวที่มีฐานะร่ำรวย (ร้อยละ 30 ของครัวเรือนเกษตรกรผู้ปลูกข้าว) ได้รับประโยชน์จากโครงการร้อยละ 39 ของมูลค่าการจํานำ และเกษตรกรที่มีฐานะปานกลาง (ร้อยละ 40) ได้รับประโยชน์ร้อยละ 43 ขณะที่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน (ร้อยละ 30) ได้รับประโยชน์เพียงร้อยละ 18

2.4 การดำเนินโครงการไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่แท้จริงของการผลิตข้าว และไม่ทำให้เกิดการพัฒนาการผลิตข้าวอย่างยั่งยืน ซึ่งปัญหาการผลิตข้าวที่แท้จริงคือปัญหาด้านการผลิตและด้านการตลาด โดยปัญหาด้านการผลิต ได้แก่ ประสิทธิภาพการผลิตต่ำ การขาดแคลนน้ำหรือปัญหาน้ำท่วม คุณภาพดิน ปัจจัยการผลิตไม่เพียงพอและราคาแพง การระบาดของโรคและแมลง ทำให้

มีปริมาณผลผลิตข้าวเฉลี่ยต่อไร่ในอัตราที่ต่ำ ข้าวมีคุณภาพต่ำ และขายได้ในราคาถูก สำหรับปัญหาด้านการตลาด ได้แก่ การถูกกดราคาข้าว การปลอมปนข้าว ขาดมาตรฐานการรับซื้อไม่ได้ซื้อตามชั้นคุณภาพ ทำให้เกษตรกรขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงคุณภาพให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด อีกทั้งนโยบายรับจำนำข้าวมีส่วนทำให้เกษตรกรไม่ให้ความสนใจกับการปรับปรุงคุณภาพข้าว

การดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตั้งแต่ปีการผลิต 2554/55 เป็นต้นมา มีความเสี่ยง ความไม่โปร่งใสและน่าเชื่อว่ามีกรณีทุจริตสูง และยังมีผลการดำเนินงานขาดทุนจำนวนหลายแสนล้านบาท ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบตั้งงบประมาณชดเชยผลการขาดทุน และภาระดอกเบี้ยเงินกู้ที่เกิดขึ้นจากโครงการทั้งหมด ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินโครงการช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรงกลุ่มเป้าหมาย รวมทั้งไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเงินงบประมาณแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีข้อเสนอแนะขอให้นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติโปรดพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

1. พิจารณาทบทวนและยุติการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูกาลต่อไป โดยอาจพิจารณาใช้มาตรการหรือแนวทางการช่วยเหลือในลักษณะอื่นแทน เช่น การสนับสนุนปัจจัยการผลิต และให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรยากจนหรือมีรายได้น้อยเป็นลำดับแรก รวมทั้งให้มีการจัดทำฐานข้อมูลที่มีความครบถ้วน ถูกต้อง ครอบคลุมทุกกิจกรรมสำคัญ ที่ต้องดำเนินการและเป็นฐานข้อมูลเดียวกันในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีกระบวนการติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานตามโครงการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ ทั้งในระดับจังหวัดและระดับภาพรวมของโครงการทั้งประเทศเพื่อสามารถนำไปสู่การวางแผนการดำเนินงานตามโครงการในระยะต่อไป ให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. กรณีการจ่ายเงินจำนำตามโครงการล่าช้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อเกษตรกร ให้พิจารณาจ่ายเงินจำนำตามโครงการให้แก่เกษตรกรที่ยังไม่ได้รับเงินจากโครงการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องตลอดจน ขั้นตอนการดำเนินงานที่ถูกต้องครบถ้วน รวมทั้งกำหนดมาตรการเยียวยาเพื่อบรรเทาผลกระทบและความเสียหายให้แก่เกษตรกรดังกล่าวด้วย

3. การรายงานผลการดำเนินงานโครงการ พิจารณาเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินงานให้คณะกรรมการปิดบัญชีโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ตามนโยบายรัฐบาลเพื่อจัดทำ

รายงานปิดบัญชีและรายงานผลการดำเนินงานในทุกโครงการตั้งแต่ปีการผลิต 2547/48 เป็นต้น ส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ และเผยแพร่ให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว

4. เพื่อให้การบริหารจัดการข้าวตั้งแต่การผลิตไปจนถึงการจำหน่าย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ควรให้ความสำคัญต่อการดำเนินการแก้ไขปัญหาการผลิตข้าวที่แท้จริง คือ ปัญหาด้านการผลิตและปัญหาด้านการตลาด ควบคู่ไปกับการดำเนินงานโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวตามนโยบายของรัฐบาล โดยพิจารณาให้มีการบูรณาการแก้ไขปัญหาการผลิตข้าวอย่างเป็นระบบ ครบวงจรภายใต้กิจกรรมการส่งเสริมสนับสนุนของหน่วยงานรัฐ การยกระดับมาตรฐานคุณภาพการผลิตสินค้าข้าวไทยให้เป็นสินค้าที่มีคุณภาพสูง และส่งเสริมการพัฒนาการตลาด การวิจัยสร้างมูลค่าเพิ่มของสินค้าข้าว

นอกจากนี้ ได้มีหนังสือฉบับที่ 5 ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2557 ในส่วนของการจัดหาเงินทุนสำหรับโครงการรับจำนำข้าวเปลือก (นาปี) ปีการผลิต 2556/57 โดยให้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินงานที่กำหนดไว้อย่างถูกต้องโดยเคร่งครัดและรอบคอบ

ที่ผ่านมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบการดำเนินโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ทั้งการรับจำนำและการประกันรายได้เกษตรกร ดังเช่น การตรวจสอบโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2548/48 และ 2549/50 โครงการประกันรายได้เกษตรกรในปีการผลิต 2552/53 และ 2553/54 เนื่องจากใช้วงเงินงบประมาณดำเนินการสูง

จากการตรวจสอบดังกล่าว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มุ่งหมายตรวจสอบรัฐบาลสมัยใดสมัยหนึ่ง แต่เป็นการตรวจสอบโครงการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวของรัฐบาลทุกสมัย ดังจะเห็นได้จากการตรวจสอบโครงการประกันรายได้เกษตรกรในปีการผลิต 2552/53 และ 2553/54 ซึ่งเป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาลชุดก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชนเป็นไปอย่างถูกต้องภายใต้กรอบกติกาเดียวกัน โดยเสมอหน้าเป็นการทั่วไป ไม่เลือกว่าเป็นรัฐบาลสมัยใด รวมถึงการตรวจสอบก็ดำเนินไปตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เช่นกัน

5. บทสรุป

หลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือที่ใช้จำกัดและควบคุมการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของผู้มีอำนาจ หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการควบคุม กำกับให้หน่วยงานของรัฐทั้งหลายให้ใช้อำนาจไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ในทางปกครอง การปกครองโดยหลักนิติธรรมนั้น บรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำการภายใต้กฎหมายและรัฐธรรมนูญการปกครอง โดยใช้อำนาจภายในขอบเขตซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้เท่านั้น

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ มีบทบาทและภาระหน้าที่ที่สำคัญในการตรวจสอบติดตามประเมินผลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเงินภาครัฐ รวมถึงวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของงาน เพื่อให้การใช้จ่ายเงินรวมทั้งการบริหารทรัพยากรของแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัด คุ่มค่า โปร่งใสและเป็นการป้องกันหรือลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แก่ปวงชนชาวไทยและประเทศชาติ ด้วยการดำเนินบทบาทโดยยึดมั่นในหลักนิติธรรมตลอดมาตั้งแต่ยังไม่มีกำหนดหลักนิติธรรมไว้ในกฎหมาย จวบจนปัจจุบันที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งในส่วนของ การบังคับใช้ทั่วไปและในส่วนของ การใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินฯ กำหนดให้ใช้ ด้วยการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระและเป็นกลาง ยึดมั่นในอุดมการณ์แห่งวิชาชีพ มีจรรยาบรรณ ชื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรมและเที่ยงธรรม ด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตระหนักและมีสำนึกอยู่เสมอว่า “เงินแผ่นดินนั้นคือเงินของประชาชนทั้งประเทศ” ตามที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ประทานให้ไว้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตราบจนถึงทุกวันนี้

-
- ¹ ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล หลักนิติธรรมไทยในวารสารราชบัณฑิตยสถาน ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในโอกาสที่ทรงเจริญพระชนมพรรษา 75 พรรษา
- ^{2, 4, 5} ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ หลักนิติธรรม จาก เว็บไซต์ K-rc.net/imageuplode/21576
- ³ ผานิต นิติทัศน์ประกาศ เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 2 บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดินในการคุ้มครองส่งเสริมหลักนิติธรรมและจริยธรรม (เล่ม 2) หน้า 10
- ⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 115 ก ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542
- ⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2550
- ⁸ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคแรก
- ⁹ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 27 วรรคแรก
- ¹⁰ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 38 39
- ¹¹ ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4
- ¹² ดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 4
- ¹³ มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรฐานการตรวจสอบ : มตง.1 ปี พ.ศ. 2544

บรรณานุกรม

ประยูร กาญจนกุล **หลักนิติธรรมไทย**ในวารสารราชบัณฑิตยสถาน ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในโอกาสที่ทรงเจริญพระชนมพรรษา 75 พรรษา

ผานิต นิติทัศน์ประภาส เอกสารประกอบการบรรยาย **หลักสูตร หลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 2** บทบาทผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการคุ้มครอง ส่งเสริม หลักนิติธรรมและจริยธรรม กรุงเทพมหานคร กุมภาพันธ์ 2557

สิทธิโชค ศรีเจริญ **ยุติธรรมคู่ขนาน** ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนกันยายน 2554

บรรศักดิ์ อูวรรณโน **“หลักนิติธรรมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย”** รหัส 51 (กรุงเทพมหานคร คณะกรรมการเนติบัณฑิต ฉบับที่ 60 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, 2551)

ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล **นิติรัฐ นิติธรรม** คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร พฤษภาคม 2553

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ **หลักนิติธรรม** จาก เว็บไซต์ K-rc.net/imageuplode/21576

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542** ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 116 ตอนที่ 115 ก ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน **สรุปประเด็นปัญหาและความเสี่ยงสำคัญที่พบจากการตรวจสอบการดำเนินงาน โครงการรับจำนำข้าวเปลือก** กรุงเทพมหานคร วันที่ 19 สิงหาคม 2554

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน **รายงานการตรวจสอบและศึกษาวิเคราะห์โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล** กรุงเทพมหานคร มกราคม 2557