ปฏิญญามอสโก ๒๕๖๒

ทิศทางการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคต

ภายใต้ภารกิจขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ (INTOSAI) ด้านการพัฒนาการตรวจสอบภาครัฐและการพัฒนาศักยภาพของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institutions หรือ SAIs) **การประชุมสมัชชาขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๒๓ (The ๒๓rd INCOSAI)** ณ กรุงมอสโก สหพันธรัฐรัสเซีย ได้อภิปรายเกี่ยวกับการพัฒนาและต่อยอดประเด็นสำคัญจากการประชุมครั้งที่ผ่านมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนให้สถาบันการตรวจสอบสูงสุดเป็นองค์กรหลักด้านการตรวจเงินแผ่นดินที่สร้างประโยชน์ต่อสังคม

การประชุมสมัชชาขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ ครั้งที่ ๒๓ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาการตรวจสอบภาครัฐ และเตรียมพร้อมรับมือความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholders) และเพิ่มคุณค่าการทำงานของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดโดยการทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายนอกที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของประเทศ รวมถึงเป้าหมายที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Sustainable Development Goals หรือ SDGs)

ด้วยเหตุนี้ ปฏิญญามอสโก (Moscow Declaration) จึงนับเป็นเอกสารสำคัญของการประชุมสมัชชาขององค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศครั้งที่ ๒๓ และขอบเขตงานที่ INTOSAI สามารถพัฒนาการตรวจสอบภาครัฐ

การเปลี่ยนแปลงของการตรวจสอบภาครัฐและนโยบายของรัฐบาลทั่วโลก ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมใหม่และความคาดหวังที่ส่งผลต่อการทำงานของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด สภาพแวดล้อมใหม่ อาทิ (ก) วาระการพัฒนาที่ยั่งยืน ปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ขององค์การสหประชาชาติและเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้ง ๑๗ เป้าหมาย (ข) การปฏิวัติดิจิทัล (Digital Revolution) (ค) การรับรองกรอบมาตรฐานวิชาชีพของ INTOSAI ภายใต้มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินสากล (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements : IFPP) รวมถึง (ง) ความคาดหวังและภาระหน้าที่ที่เน้นการสร้างคุณค่าและประโยชน์ของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดตลอดจนยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนหรือ **INTOSAI -P - ๑๒**[๑] ทั้งนี้ปัจจุบันสังคมเรียกร้องให้การตรวจสอบมีคุณภาพ เช่นเดียวกับพัฒนาวิธีการตรวจสอบรูปแบบใหม่ ๆ และส่งเสริมให้สถาบันการตรวจสอบสูงสุดทบทวนบทบาทตนเองในการสนับสนุนให้รัฐบาลมีความรับผิดชอบทางการเงินการคลัง

[๑] The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions – making a difference to the lives of citizens

ถึงแม้สถาบันการตรวจสอบสูงสุดทั่วโลกจะมีความแตกต่างในด้านศักยภาพ บริบท และข้อกฎหมาย อย่างไรก็ดีทุกประเทศต่างเผชิญความท้าทายที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การตอบสนองความต้องการสาธารณะที่เรียกร้องให้รัฐบริหารจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การรับมือกับความซับซ้อนของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของประเทศและเป้าหมายระดับย่อยลงมาตั้งแต่นโยบาย ยุทธศาสตร์และโครงการ นอกจากนี้ยังต้องรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดจากการปฏิวัติดิจิทัล และปรับกระบวนการทำงานตรวจสอบภาครัฐให้เข้าสู่ยุคดิจิทัล

การเพิ่มขึ้นของปริมาณข้อมูลอย่างต่อเนื่องและการพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดความท้าทายและเพิ่มโอกาสปรับปรุงคุณภาพ ศักยภาพ ตลอดจนกำหนดทิศทางเชิงกลยุทธ์ของการตรวจสอบภาครัฐยุคใหม่ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนเพิ่มคุณค่าให้กับสถาบันการตรวจสอบสูงสุดในสายตาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งสร้างความน่าเชื่อถือให้กับหน่วยงานภาครัฐทั่วโลกอีกด้วย

อาจกล่าวได้ว่า ไม่มีสูตรสำเร็จตายตัวสำหรับการพัฒนาให้สถาบันการตรวจสอบสูงสุดมีประสิทธิภาพ เหมาะสม เป็นอิสระ และมีคุณค่า ทั้งนี้สถาบันการตรวจสอบสูงสุดยังปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบด้านการเงิน (Financial audit) การตรวจสอบด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance audit) และการตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance audit) ตามข้อกฎหมายของแต่ละประเทศและตอบสนองต่อความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย อย่างไรก็ตาม INTOSAI สนับสนุนสถาบันการตรวจสอบสูงสุดทั้งด้านองค์ความรู้และประสบการณ์เพื่อกำหนดทิศทางการตรวจสอบของแต่ละประเทศได้

INTOSAI ดำเนินกิจกรรมภายใต้คณะทำงานชุดต่าง ๆ และริเริ่มโครงการมากมายเพื่อรับมือกับความท้าทายและโอกาสที่เกิดการพัฒนาโดยคณะทำงานเหล่านี้นับเป็นหัวใจหลักของการขับเคลื่อน INTOSAI รวมทั้งจัดลำดับความสำคัญของการพัฒนา ตลอดจนวางแผนยุทธศาสตร์ให้กับ INTOSAI ในอนาคต

สมาชิกองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศ ได้เข้าร่วมการประชุม ณ สหพันธรัฐรัสเซีย ระหว่างวันที่ ๒๕ – ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๒ และให้ความสำคัญกับประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- การตระหนักถึงความสำคัญของวาระการพัฒนา ปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ และข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ ๖๙/๒๒๘[๒] ว่าด้วยการส่งเสริมและเสริมสร้างความมีประสิทธิผล ความรับผิดชอบ ความมีประสิทธิภาพ และความโปร่งใสในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับสถาบันการตรวจสอบสูงสุด
- การยืนยันพันธสัญญาในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ ตามวาระการพัฒนาอย่างยั่งยืน ปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ซึ่งริเริ่มตั้งแต่**ปฏิญญาอาบูดาบี (Abu Dhabi Declaration)**
- การให้ความสำคัญกับความเป็นอิสระของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด ซึ่งเป็นข้อกำหนดพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบอย่างมีความรับผิดชอบ โปร่งใส ตามหลักธรรมาภิบาล และใช้เงิน

[๒] the Resolution of the General Assembly of the United Nations A/RES/69/228 “Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency in public administration by strengthening Supreme Audit Institutions “

งบประมาณแผ่นดินอย่างสมเหตุสมผล และสิ่งสำคัญที่สุด คือ ความเป็นอิสระที่แสดงให้เห็นถึงคุณค่าและประโยชน์ของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด สอดคล้องกับ **INTOSAI -P – ๑๒** และแผนยุทธศาสตร์ของ INTOSAI ค.ศ. ๒๐๑๗ – ๒๐๒๒

- การนำกรอบมาตรฐานวิชาชีพของ INTOSAI มาปฏิบัติใช้

นอกจากนี้ สมาชิกองค์การสถาบันการตรวจสอบสูงสุดระหว่างประเทศได้ร่วมกันประกาศทิศทางการตรวจสอบภาครัฐในอนาคตที่จะดำเนินการภายใต้กรอบการพัฒนา ดังนี้

๑. การปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายนอกอย่างเป็นอิสระเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของประเทศ รวมถึงเป้าหมายที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒. การตอบสนองต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ

๓. การพัฒนาบทบาทสถาบันการตรวจสอบสูงสุดในการสร้างผลกระทบให้เกิดความรับผิดชอบและโปร่งใสต่อการบริหารจัดการภาครัฐ

โดยสมาชิก INTOSAI เห็นชอบในหลักการพร้อมรายละเอียด ดังนี้

การปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายนอกอย่างเป็นอิสระเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของประเทศ รวมถึงเป้าหมายที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรปฏิบัติหน้าที่โดยตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเกิดประโยชน์ รวมทั้งคำนึงถึงภารกิจของรัฐบาลที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นซึ่งจำเป็นต่อการบรรลุวาระสำคัญแห่งชาติและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๒. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรพัฒนากลยุทธ์การตรวจสอบภาครัฐเพื่อสนับสนุนการบรรลุวาระสำคัญแห่งชาติและการพัฒนาที่ยั่งยืน

๓. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถยกระดับคุณค่าของการตรวจเงินแผ่นดินโดยการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาบนพื้นฐานของการตรวจสอบ ที่มุ่งเน้นประเด็นสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อรัฐสภา รัฐบาล และการบริหารจัดการภาครัฐ

การตอบสนองต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถสนับสนุนหลักการเปิดเผยข้อมูลโดยนำซอร์สโค้ดและอัลกอริทึม[๓]มาใช้ประโยชน์

[๓] ซอร์สโค้ด (Source code) หรือ รหัสต้นฉบับ คือ ชุดข้อความที่ถูกเขียนขึ้นโดยโปรแกรมเมอร์ ขณะที่อัลกอริทึม (Algorithm) คือ กระบวนการแก้ปัญหาที่มีขั้นตอนชัดเจนโดยส่วนใหญ่อัลกอริทึมถูกนำมาใช้ในการเขียนโปรแกรม

๕. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถนำศาสตร์การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics) มาใช้ในการตรวจสอบ รวมถึงกำหนดกลยุทธ์ในการประยุกต์ใช้ข้อมูลสำหรับการตรวจสอบ เช่น วางแผนตรวจสอบ พัฒนาทีมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพด้านการวิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอวิธีการตรวจสอบภาครัฐรูปแบบใหม่ ๆ

การพัฒนาบทบาทของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดในการสร้างผลกระทบให้เกิดความรับผิดชอบและโปร่งใสต่อการบริหารจัดการภาครัฐ

๖. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถปลูกฝังแนวคิดเชิงทดลอง เพื่อยกระดับนวัตกรรมและพัฒนาการตรวจสอบ

๗. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดอาจให้ความสำคัญมากขึ้นเกี่ยวกับ (ก) การระบุความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศและผลประโยชน์ระหว่างประเทศ รวมถึงเพิ่มความตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงเหล่านั้น (ข) ความจำเป็นในการบริหารจัดการความเสี่ยงเชิงระบบของรัฐ รวมถึงความเสี่ยงเชิงปฏิบัติการ ความเสี่ยงองค์กรในภาพรวม ตลอดจนความเสี่ยงอื่น ๆ ภายในหน่วยงาน

๘. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรสนับสนุน**ผู้ตรวจสอบในอนาคต (Auditor of the future)** ที่สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้ ใช้เครื่องมือปัญญาประดิษฐ์เป็น (Artificial Intelligence หรือ AI) พัฒนาวิธีการตรวจสอบขั้นสูง โดยพัฒนานวัตกรรม การตรวจสอบรวมทั้งนำยุทธศาสตร์ไปปรับใช้ แลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนคาดการณ์เหตุการณ์ข้างหน้าได้

๙. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในงานตรวจสอบเพื่อสนับสนุนประเด็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน วาระปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ภายใต้หลักการไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง รวมถึงวาระการพัฒนาอื่น ๆ

๑๐. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดก่อประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ได้ด้วยการสร้างปฏิสัมพันธ์อันดีกับหน่วยรับตรวจ ยกระดับความร่วมมือและติดต่อสื่อสารกับชุมชนวิชาการและสาธารณชน

อย่างไรก็ดี การบรรลุวิสัยทัศน์เหล่านี้ได้ ต้องอาศัยความมุ่งมั่นตั้งใจของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดแต่ละประเทศ และความร่วมมือระหว่างสถาบันการตรวจสอบสูงสุดในคณะทำงานชุดต่าง ๆ ของ INTOSAI อาทิ คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา[๔] คณะทำงาน องค์กรตรวจเงินแผ่นดินระดับภูมิภาค (Regional SAIs) หน่วยงานวิจัยและการพัฒนาของ INTOSAI (INTOSAI Development Initiative : IDI) วารสารการตรวจสอบภาครัฐระหว่างประเทศ (INTOSAI Journal) รวมถึงเลขาธิการ INTOSAI ทั้งนี้

[๔] INTOSAI ขับเคลื่อนด้วยคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายการพัฒนา ๓ คณะ ได้แก่ (ก) INTOSAI Professional Standards Committee หรือ PSC ที่ขับเคลื่อนเรื่องการพัฒนามาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินระดับสากล (ข) INTOSAI Knowledge Sharing Committee หรือ KSC ที่ขับเคลื่อนเรื่องการแบ่งปันความรู้ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน และ (ค) INTOSAI Strategic Planning Committee หรือ SPC ที่ขับเคลื่อนเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาการตรวจสอบภาครัฐของ INTOSAI

ความร่วมมือระดับพหุภาคีและทวิภาคีระหว่างสถาบันการตรวจสอบสูงสุดยังคงมีบทบาทหลักในการสนับสนุนให้สถาบันการตรวจสอบสูงสุดรักษาบทบาทและคงความสำคัญไว้

MOSCOW DECLARATION

What SAIs have agreed on?

คำอธิบายเพิ่มเติมปฏิญญามอสโก

เกี่ยวกับทิศทางและอนาคตของการตรวจเงินแผ่นดินในระดับสากล

การปฏิบัติหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายนอกอย่างเป็นอิสระเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของประเทศ รวมถึงเป้าหมายที่เชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

๑. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรปฏิบัติหน้าที่โดยตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเกิดประโยชน์ รวมทั้งคำนึงถึงภารกิจของรัฐบาลที่มีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นซึ่งจำเป็นต่อการบรรลุวาระสำคัญแห่งชาติและการพัฒนาที่ยั่งยืน

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- เป้าหมายระดับสากลและระดับประเทศ มุ่งเน้นเรื่องการบริหารจัดการภาครัฐให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินงาน เพื่อให้รัฐบาลได้แสดง**ภาระรับผิดชอบ**[๕]ที่มีต่อรัฐสภาและสาธารณชน
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรส่งเสริมการแสดงภาระรับผิดชอบ บนพื้นฐานความเป็นมืออาชีพ ความเชื่อมั่น และแนวทางประเมินการปฏิบัติงานอย่างสมดุล ทั้งนี้ ภาระรับผิดชอบที่มุ่งผลสัมฤทธิ์นั้นแม้ว่ายากต่อการปฏิบัติ แต่ผู้บริหารภาครัฐจำเป็นต้องพัฒนาทักษะเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน (Performance based budgeting) รวมถึงคำนึงถึงผลลัพธ์จากการปฏิบัติงานนอกเหนือจากตัวชี้วัดทางการเงินเพียงอย่างเดียว
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงการวัดผลการดำเนินงานกับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลลัพธ์ที่มีความซับซ้อนและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบโครงการรายโครงการ
- เพื่อให้สอดคล้องกับ**แนวทางการตรวจสอบภาครัฐแบบบูรณาการ (whole- of- government auditing approach)** สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของภาครัฐในทุกระดับชั้นที่เชื่อมโยงกับกับตัวชี้วัดด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในระดับท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ

[๕] ภาระรับผิดชอบ หรือ Accountability โดยนัยยะแล้วมีขอบเขตกว้างกว่าความรับผิดชอบ กล่าวคือ ภาระรับผิดชอบ หมายถึง การรับผิดชอบที่ผู้ปฏิบัติงานจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบ ชี้แจงต่อสาธารณะ พร้อมรับผิดที่ครอบคลุมถึงผลจากการกระทำ การดำเนินการ และรับผลที่เกิดขึ้นทั้งทางบวก และทางลบจากการตัดสินใจและการกระทำของตนเอง นอกจากนี้ยังรวมความถึง การตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะตลอดจนพร้อมที่จะถูกตรวจสอบจากสาธารณะ

๒. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรพัฒนากลยุทธ์การตรวจสอบภาครัฐเพื่อสนับสนุนการบรรลุวาระสำคัญแห่งชาติและการพัฒนาที่ยั่งยืน

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- INTOSAI สนับสนุนสถาบันการตรวจสอบสูงสุดให้มีส่วนร่วมในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ วาระ ปี ค.ศ. ๒๐๓๐ และช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ตามหลักการของ **INTOSAI -P – ๑๒**[๖]
- เป้าหมายของประเทศและเป้าหมายด้านการพัฒนาที่ยั่งยืนไม่สามารถประสบความสำเร็จได้หากปราศจากความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐทุกระดับรวมถึงภาคประชาสังคม
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรพิจารณาบทบาทตนเองในฐานะผู้มีส่วนร่วมขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ประเทศ แต่ยังคงความเป็นอิสระไว้ ทั้งนี้ แนวคิดความเป็นอิสระ แนวคิดเรื่องวงจรงบประมาณ และการให้ความรู้ของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดมีส่วนสนับสนุนให้บรรลุเป้าหมายของประเทศในระยะยาวได้
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุด ภายใต้กฎหมายของแต่ละประเทศ สามารถสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายของประเทศได้โดยการพัฒนาแนวคิดเชิงกลยุทธ์เพื่อใช้ในการตรวจสอบ กล่าวคือ (๑) ตรวจสอบโดยเชื่อมโยงกับการประเมินความสามารถของรัฐที่จะปฏิบัติงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย (๒) การประเมินความสมบูรณ์ของระบบที่แสดงให้เห็นถึงยุทธศาสตร์การกำกับดูแลกิจการของประเทศ เช่น การกำหนดวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ เป้าหมายของประเทศ รวมถึงการให้คำแนะนำตลอดจนการควบคุมกำกับที่เหมาะสม
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุด สามารถประเมินความสอดคล้องของ นโยบาย ยุทธศาสตร์และโครงการภายใต้บริบททางกฎหมาย ทั้งนี้สถาบันการตรวจสอบสูงสุดประเมินความเชื่อมโยงของนโยบาย และเจาะลึกประเด็นและวิธีการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงมุมมองการดำเนินการของภาครัฐแบบองค์รวมได้ (a whole-of-government perspective)

๓. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถยกระดับคุณค่าของการตรวจเงินแผ่นดินโดยการทำหน้าที่ให้คำปรึกษาบนพื้นฐานของการตรวจสอบ ที่มุ่งเน้นประเด็นสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ต่อรัฐสภา รัฐบาล และการบริหารจัดการภาครัฐ

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- สถาบันการตรวจสอบสูงสุด สามารถให้คำแนะนำหน่วยรับตรวจใน**ฐานะที่ปรึกษา (Advisory role)** โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กร

---

[๖] INTOSAI-P-๑๒ The Value and Benefits of SAIs-Making a difference to lives of citizen เป็นมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินสากลที่แสดงหลักการเชื่อมโยงกับคุณค่าและประโยชน์การตรวจเงินแผ่นดินที่มีต่อภาคประชาชน

- กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้คำปรึกษาของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรเป็นไปตาม**ปฏิญญาปักกิ่ง (Beijing Declaration)**[๗] และเป็นแบบอย่างที่ดีในการสนับสนุน**ปฏิญญาลิมา (Lima Declaration)**[๘]และ**ปฏิญญาเม็กซิโก (Mexico Declaration)**[๙]
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดต้องปกป้องสถานะและความเป็นอิสระของตน โดยหลีกเลี่ยงการแทรกแซงกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย และการบริหารจัดการของรัฐบาล ทั้งนี้ควรเพิ่มคุณค่าโดยการให้คำแนะนำต่อรัฐบาลประเด็นยุทธศาสตร์ ประเด็นที่ซับซ้อน และประเด็นที่สุ่มเสี่ยงได้
- การให้คำแนะนำปรึกษาของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรตั้งอยู่บนหลักการแสดงประจักษ์พยานหลักฐาน (evidence based) และข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบ (audit based) ในฐานะองค์กรอิสระที่มีความรู้และใช้ดุลพินิจเยี่ยงผู้ประกอบวิชาชีพ
- **ผลผลิตที่ไม่ใช่งานตรวจสอบของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด (Non-audit products)**[๑๐] สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับองค์กรในการสนับสนุนหลักธรรมาภิบาลได้ ผ่านกลไกการเผยแพร่ความเชี่ยวชาญและแนวปฏิบัติที่ดี

การตอบสนองต่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างมีประสิทธิภาพ

๔. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถสนับสนุนหลักการเปิดเผยข้อมูลโดยนำซอร์สโค้ดและอัลกอริทึมมาใช้ประโยชน์

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วจากการที่รัฐเปิดโอกาสให้เข้าถึงข้อมูลรัฐได้เพิ่มขึ้นนั้น (open data) นับเป็นการเปิดกว้างสำหรับทุกคนให้สามารถเข้าถึงข้อมูล โดยการนำข้อมูลรัฐมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพมีส่วนสร้างความโปร่งใสและเสริมสร้างการแสดงภาระรับผิดชอบของรัฐบาล

---

[๗] Beijing Declaration on Promoting Good Governance by Supreme Audit Institution เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนบทบาทสถาบันการตรวจสอบสูงสุดในการให้คำปรึกษาแนะนำ

[๘] Lima Declaration หรือ INTOSAI-P-๑

[๙] Mexico Declaration on SAI Independence หรือ INTOSAI-P-๑๐

[๑๐] ปัจจุบันผลผลิตการตรวจเงินแผ่นดินอาจจำแนกได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะงานตรวจสอบ (Audit products) ที่สถาบันการตรวจสอบสูงสุดทั่วโลกต้องตรวจสอบและจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อหน่วยรับตรวจ รัฐสภา หรือรัฐบาล อย่างไรก็ดีผลผลิตอีกประเภทเป็นลักษณะที่ไม่ใช่งานตรวจสอบ หรือ Non-audit products ทั้งนี้สืบเนื่องจาก การเติบโตของแนวคิดธรรมาภิบาลในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมา สถาบันการตรวจสอบสูงสุดทั่วโลก ต่างปรับตัวให้ตอบสนองต่อหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลทั้งด้านความโปร่งใส (Transparency) การแสดงภาระรับผิดชอบ (Accountability) และการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกลไกการตรวจเงินแผ่นดิน (Citizen Participation in public sector audit) โดยสถาบันการตรวจสอบสูงสุดหลายประเทศต่างพัฒนา Non-audit products ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น State Audit Office of Hungary พัฒนาดัชนีชี้วัดระบบคุณธรรมของหน่วยรับตรวจ หรือ Integrity survey หรือ National Audit Department of Malaysia พัฒนาดัชนีการประเมินการแสดงภาระรับผิดชอบด้านการเงินของหน่วยรับตรวจ หรือ Financial Accountability Management Index (FMAI) เป็นต้น

- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถแสดงบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลและชี้แนะแนวทางแก่รัฐบาลถึงประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Public data openness) โดยสถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถสนับสนุนให้รัฐเปิดเผยและเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐ ตราบเท่าที่ข้อมูลนั้นไม่เป็นความลับทางกฎหมายหรือส่งผลกระทบต่อความเป็นส่วนตัว
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสนับสนุนให้รัฐเปิดเผยกลไกการตัดสินใจภายใต้หลักการของซอร์สโค้ดและผลักดันให้เกิดการจัดทำ**ข้อมูลเปิดภาครัฐ** (open data[๑๑])
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรสร้างพื้นที่สาธารณะเพื่อเผยแพร่ผลการตรวจสอบซึ่งนำไปสู่การอภิปรายในรูปแบบข้อมูลเปิดภาครัฐ

๕. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถนำศาสตร์การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analytics) มาใช้ในการตรวจสอบ รวมถึงกำหนดกลยุทธ์ในการประยุกต์ใช้ข้อมูลสำหรับการตรวจสอบ เช่น วางแผนตรวจสอบ พัฒนาทีมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพด้านการวิเคราะห์ข้อมูล และนำเสนอวิธีการตรวจสอบภาครัฐรูปแบบใหม่ ๆ

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- การใช้หลักการวิเคราะห์ข้อมูลงานตรวจสอบนับเป็นการสร้างนวัตกรรมให้กับรัฐ ส่งเสริมความรับผิดชอบ ความมีประสิทธิภาพ และความโปร่งใสในการบริหารจัดการภาครัฐ
- ลักษณะการทำงานเฉพาะของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดต้องเกี่ยวข้องกับข้อมูลมหาศาลของหน่วยรับตรวจ ดังนั้น สถาบันการตรวจสอบสูงสุดจึงสามารถรวบรวมข้อมูลเหล่านี้ได้โดยนำการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data analysis) มาช่วยในกระบวนการตรวจสอบ ผ่านช่องทางที่หลากหลาย ดังนี้
    - สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้และข้อตรวจพบของหน่วยรับตรวจแต่ละระดับทั้งระดับกระทรวง กรม ภูมิภาค และท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อหาข้อสรุปและแนวทางที่ได้จากการบูรณาการภาพรวมเพื่อแก้ปัญหา
    - ผสมผสานวิธีการรวบรวมข้อมูลจากการลงพื้นที่ นอกพื้นที่ และข้อมูลผสม เพื่อปรับปรุงข้อมูลให้ทันสมัยอย่างสม่ำเสมอ และติดตามควบคุมประเด็นทั้งหมดและความเสี่ยงที่สำคัญแบบทันกาล
    - สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรใช้ประโยชน์จากทำการวิจัยด้านข้อมูลขนาดใหญ่ในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการตรวจสอบ เพื่อลดระยะเวลาการลงพื้นที่ตรวจสอบและสามารถควบคุมติดตามได้อย่างสม่ำเสมอ

---

[๑๑] Open data หรือ Open Government Data เป็นแนวคิดที่รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลในลักษณะเชิงรุก (proactive disclosure) กล่าวคือ รัฐต้องเปิดเผยชุดข้อมูลการดำเนินงานของรัฐที่สำคัญเพื่อให้ประชาชนรับทราบในวงกว้าง ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใสและเป็นการแสดงภาระรับผิดชอบของรัฐเอง ขณะเดียวกันประชาชนสามารถนำข้อมูลเปิดของรัฐเหล่านี้ไปใช้ประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ต่อได้

- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรใช้ประโยชน์จากการทำการวิจัยเพิ่มเติม และยกระดับวิธีการทำงานขององค์กรโดยประยุกต์ใช้วิธีการวิจัยที่สมเหตุสมผลและเหมาะสม ตลอดจนทำงานร่วมกับสถาบันทางการศึกษาผ่านการทำวิจัยร่วมกัน (cooperative research)
- INTOSAI สามารถสรุปองค์ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับ**การตรวจสอบข้อมูลขนาดใหญ่ (Big data audit)** พัฒนาคู่มือที่เกี่ยวข้อง และรายงานการวิจัย รวมทั้งพัฒนาศักยภาพการตรวจสอบข้อมูลขนาดใหญ่โดยสร้างความเข้มแข็งจากความร่วมมือระหว่างสถาบันการตรวจสอบสูงสุดและหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

การพัฒนาบทบาทของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดในการสร้างผลกระทบ

๖. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถปลูกฝังแนวคิดเชิงทดลอง เพื่อยกระดับนวัตกรรมและพัฒนาการตรวจสอบ

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถพัฒนาศักยภาพด้านนวัตกรรมและการทดลองได้ โดยรวบรวมขั้นตอนการศึกษา การทดลอง และการประเมินผลเข้าไปในกระบวนการทำงาน ทั้งนี้ แนวทางเชิงทดลองภายในสถาบันการตรวจสอบสูงสุดนั้นมีส่วนกระตุ้นระดับการเรียนรู้ และเสริมสร้างศักยภาพการตรวจสอบได้ โดยการสร้างและทดสอบสมมติฐานรวมทั้งระบุช่องว่างของความรู้อย่างเป็นระบบ
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถสนับสนุนการใช้ความรู้บนพื้นฐานของการทดลองได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการใช้หลักการทดลองกับโครงการ ยุทธศาสตร์ และนโยบายของรัฐ
- การทดลองที่นำมาใช้ในนโยบายภาครัฐมีจุดมุ่งหมายเพื่อแสวงหาแนวทางใหม่ ๆ ที่ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถสนับสนุนวิธีการตามหลักการทดลองเพื่อรับมือกับปัญหาที่สลับซับซ้อนโดยสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ดีกว่า ทั้งนี้การศึกษาข้อดีและข้อเสียที่พบในนโยบายภาครัฐจะช่วยให้เข้าใจประสิทธิภาพการทำงานของรัฐได้มากขึ้น

๗. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดอาจให้ความสำคัญมากขึ้นเกี่ยวกับ (ก) การระบุความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประเทศและผลประโยชน์ระหว่างประเทศ รวมถึงเพิ่มความตระหนักรู้ถึงความเสี่ยงเหล่านั้น (ข) ความจำเป็นในการบริหารจัดการความเสี่ยงเชิงระบบของรัฐ รวมถึงความเสี่ยงเชิงปฏิบัติการ ความเสี่ยงองค์กรในภาพรวม ตลอดจนความเสี่ยงอื่น ๆ ภายในหน่วยงาน

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรแสดงมุมมองต่อเป้าหมายรัฐบาล โดยระบุความเสี่ยงสำคัญอย่างเป็นระบบ รวมถึงการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ ตลอดจนให้คำแนะนำเพื่อลดความเสี่ยงได้ในอนาคต

- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรพิจารณาการจัดตั้งกลุ่มงานที่มีหน้าที่คาดการณ์ (foresight groups) และริเริ่มจัดทำผลผลิตที่เกิดจากมุมมองจากการคาดการณ์ เพื่อวิเคราะห์กิจกรรมที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวกับการตรวจสอบ
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรตัดสินใจบนพื้นฐานการบริหารจัดการความเสี่ยงที่ออกแบบมาเพื่อคาดการณ์ความเสี่ยงจากการตรวจสอบ และหลีกเลี่ยงการตกหล่นของข้อมูลที่ควรจะรวมอยู่ในแผนการตรวจสอบ
- การบริหารจัดการความเสี่ยงควรกลายเป็นแนวปฏิบัติปกติของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด

๘. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรสนับสนุนผู้ตรวจสอบในอนาคต (Auditor of the future) ที่สามารถวิเคราะห์ข้อมูลได้ ใช้เครื่องมือปัญญาประดิษฐ์เป็น (Artificial Intelligence หรือ AI) พัฒนาวิธีการตรวจสอบขั้นสูง โดยพัฒนานวัตกรรม การตรวจสอบรวมทั้งนำเอายุทธศาสตร์ไปปรับใช้ แลกเปลี่ยนความรู้ ตลอดจนคาดการณ์เหตุการณ์ข้างหน้าได้

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดต้องส่งเสริมความเป็นมืออาชีพให้กับบุคลากร ทั้งนี้ศักยภาพและทักษะของผู้ตรวจสอบนับเป็นสินทรัพย์ของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด
- การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมของการทำงานตรวจสอบรวมถึงความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้สร้างเงื่อนไขการพัฒนาทักษะใหม่ ๆ ของผู้ตรวจสอบ ดังนี้
    - **การคิดเชิงกลยุทธ์ (strategic thinking)** ประกอบด้วย การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ การตั้งสมมติฐาน การระบุความสัมพันธ์ การมุ่งเป้าหมาย การคาดการณ์ การวางแผนยุทธศาสตร์ การคิดเชิงระบบ และการลำดับความสำคัญ
    - **ทักษะการวิเคราะห์ข้อมูล (data analytic skill)** ประกอบด้วย การทำงานโดยใช้ชุดข้อมูลและฐานข้อมูลหลายชุด (datasets and databases) และการนำเสนอข้อมูลที่ซับซ้อนให้เกิดความเข้าใจง่ายขึ้น (data visualization)
    - **ทักษะด้านอารมณ์ (soft skills)** ประกอบด้วย การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ ความฉลาดทางอารมณ์ การสร้างและรักษาความน่าเชื่อถือบนพื้นฐานของความเป็นมืออาชีพ ความเป็นผู้นำ และความสามารถในการประนีประนอมเพื่อหาฉันทามติ
- เพื่อสร้างศักยภาพด้านการวิเคราะห์ สถาบันการตรวจสอบสูงสุดอาจจัดตั้งหน่วยวิเคราะห์ (analytical unit) เพื่อระบุสภาพปัญหาเฉพาะด้าน อาทิ การเข้าใจความเสี่ยง การบริหารความเสี่ยง ตลอดจนการประเมินโครงการ เป็นต้น

๙. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วมในงานตรวจสอบเพื่อสนับสนุนประเด็นเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน วาระปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ภายใต้หลักการไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง รวมถึงวาระการพัฒนาอื่น ๆ

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- สถาบันการตรวจสอบสูงสุด สามารถใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญในสายงานต่าง ๆ เพื่อสร้างกลไกการมีส่วนร่วมตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งรวมถึงนโยบายด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่ยั่งยืน อาทิ สิ่งแวดล้อม การศึกษา สาธารณสุข ความเท่าเทียมทางเพศ เป็นต้น
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุด สามารถสร้างการมีส่วนร่วมบนการหลักการ “ไม่ทิ้งใครไว้เบื้องหลัง” (leave no one behind) โดยริเริ่มการตรวจสอบประเด็นความเท่าเทียมทางเพศ (auditing gender and inclusiveness) และประเด็นการมีส่วนร่วมอื่น ๆ ภายใต้บริบทของประเทศ ทั้งนี้จำเป็นต้องเข้าใจนิยามการตรวจสอบในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย และขยายความถึงนัยสำคัญที่มีต่อการปฏิบัติตามวาระปี ค.ศ. ๒๐๓๐ และหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุด สามารถประเมินความพร้อมของระบบสถิติแห่งชาติ เพื่อติดตามเป้าหมายของประเทศและนำหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนไปใช้ โดยการตรวจสอบข้อมูลการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง[๑๒]
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุด สามารถประเมินความครอบคลุม และตรวจสอบความพร้อมของกลไกการปฏิบัติงานภาครัฐ เป้าหมายของรัฐ ข้อมูลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการปฏิบัติตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น

๑๐. สถาบันการตรวจสอบสูงสุดก่อประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ได้ด้วยการสร้างปฏิสัมพันธ์อันดีกับหน่วยรับตรวจ ยกระดับความร่วมมือและติดต่อสื่อสารกับชุมชนวิชาการและสาธารณชน

<u>คำอธิบายเพิ่มเติม</u>

- การมีปฏิสัมพันธ์อันดีกับหน่วยรับตรวจมีความสำคัญต่อการอธิบายและขยายความข้อเสนอแนะของสถาบันการตรวจสอบสูงสุดรวมถึงนำข้อเสนอแนะนั้นไปดำเนินการ
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถใช้ประโยชน์จากการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งช่วยยกระดับความสามารถในการระบุและวิเคราะห์ประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศในกระบวนการตัดสินใจของโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถเพิ่มช่องทางติดต่อสื่อสารกับผู้เชี่ยวชาญและชุมชนวิชาการ ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลและแหล่งการวิเคราะห์เชิงประจักษ์ที่สำคัญ โดยสถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรใช้ประโยชน์จากการศึกษาวิจัยและพัฒนางานตรวจสอบร่วมกับนักวิชาการ

---

[๑๒]การตรวจสอบ SDG ไม่ได้เป็นแค่การตรวจสอบติดตามการใช้จ่ายเงินเพียงอย่างเดียว (follow money) อีกต่อไป หากแต่เป็นการตรวจสอบติดตามข้อมูล (follow information) ผลการดำเนินงานของเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนว่าบรรลุเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร

- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดสามารถใช้ประโยชน์จากการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม (crowdsourcing) ผ่านการระดมสมอง ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้การให้สาธารณชนมีส่วนร่วมจะช่วยสร้างแรงบันดาลใจ ความเชื่อมั่น ร่วมแรงร่วมใจ และกระตุ้นให้เกิดนวัตกรรมเพื่อรับมือกับความท้าทายใหม่ ๆ ในอนาคต

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษาการจัดทำเอกสารวิชาการด้านการต่างประเทศ

นางสาวถนอม สุรวงศ์ตระกูล	รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะผู้จัดทำ

นายสุทธิ สุนทรานุรักษ์	ผู้อำนวยการสำนักการต่างประเทศ
ว่าที่ร้อยเอกปิติคุณ นิลถนอม	หัวหน้ากลุ่มวิชาการต่างประเทศ
นางสาวดุสิตา เลิศไกร	นักวิเทศสัมพันธ์ ปฏิบัติการ