

(ตัวอย่างการให้ข้อมูลบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ)

บันทึกการประชุมนี้เป็นเพียงบางส่วนในการพิจารณาร่างบทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการพิจารณาตราใดมาตราหนึ่งมักไม่ได้พิจารณาจนเป็นที่แล้วเสร็จในการประชุมคราวเดียว ส่วนใหญ่จะประชุมหลายครั้งและปรับแก้ไขไปเป็นระยะ โดยเฉพาะเมื่อได้รับข้อมูล ความเห็น ข้อเสนอจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือจากการรับฟังความเห็นหรือมีผู้เสนอแนะผ่านช่องทางต่าง ๆ หลากหลายรูปแบบ ยิ่งกว่านั้นการพิจารณาในเรื่องสำคัญหลายครั้งเป็นการประชุมลับ ซึ่งจะไม่ปรากฏในบันทึกการประชุม บันทึกการประชุมนี้จึงมิใช่ข้อพิจารณาทั้งหมดของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการบันทึกเรียงตามลำดับเหตุการณ์และผลการพิจารณาในแต่ละครั้งเท่านั้น ซึ่งไม่สามารถนำไปเป็นข้อสรุปเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญได้ และบันทึกการประชุมดังกล่าวนี้ยังไม่ผ่านการรับรองของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

บันทึกการประชุม  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
ครั้งที่ ๖  
วันอังคาร ที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘  
ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

กรรมการผู้มาประชุม คือ

|                               |                             |
|-------------------------------|-----------------------------|
| ๑. นายมีชัย ฤชุพันธุ์         | ประธานกรรมการ               |
| ๒. นายสุพจน์ ไข่มุกด์         | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายอภิชาติ สุขัคคานนท์     | รองประธานกรรมการ คนที่สอง   |
| ๔. นายอมร วาณิชวิวัฒน์        | โฆษกกรรมการ                 |
| ๕. นายนครชิต สิงหเสนี         | โฆษกกรรมการ                 |
| ๖. นางกิริณา สุมาวงศ์         | กรรมการ                     |
| ๗. นางจุรี วิจิตรวาทการ       | กรรมการ                     |
| ๘. นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย   | กรรมการ                     |
| ๙. นายธีรชัย ณ นคร            | กรรมการ                     |
| ๑๐. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ      | กรรมการ                     |
| ๑๑. นายประพันธ์ นัยโกวิท      | กรรมการ                     |
| ๑๒. นายภัทร คำพิทักษ์         | กรรมการ                     |
| ๑๓. นายภูมรัตน์ ทักษาดิพงษ์   | กรรมการ                     |
| ๑๔. พลตรี วีระ โรจน์นาศ       | กรรมการ                     |
| ๑๕. นายอุดม รัฐอมฤต           | กรรมการ                     |
| ๑๖. นายอัชพร จารุจินดา        | กรรมการ                     |
| ๑๗. พลเอก อภิรัฐพร เจริญพานิช | กรรมการ                     |
| ๑๘. นายปกรณ์ นิลประพันธ์      | เลขานุการกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๑๙. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง      | เลขานุการกรรมการ คนที่สอง   |

กรรมการผู้ไม่มาประชุม คือ

|                           |               |
|---------------------------|---------------|
| ๑. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ | (ลาการประชุม) |
| ๒. นายศุภชัย ยาวะประภาษ   | (ลาการประชุม) |

### ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

ผู้ช่วยเลขาธิการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๒. นายวราห์ แห่งพุ่ม

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายนาถะ ดวงวิชัย

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

๒. ว่าที่เรือตรี ยุทธนา สำเภาเงิน

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการปกครอง

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๑. นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์

๒. นายเชษฐา โทณะวนิก

๓. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์

ผู้ชำนาญการประจำตัวกรรมการ

นางสาวณปภัช โพธิ์ทิต

ผู้ที่คณะกรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความเห็นและให้ข้อเสนอแนะ

๑. ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. นางอุไร ร่มโพธิ์หยก

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๔. นางจิรพร มีหลิวสวัสดิ์

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๕. นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

๖. นายมณฑิธร เจริญผล

รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๔๕ นาฬิกา

เมื่อกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

ที่ประชุมให้เลื่อนรับรองบันทึกการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑ วันอังคาร ที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๒ วันพุธ ที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๓ วันพฤหัสบดี ที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๘ ครั้งที่ ๔ วันศุกร์ ที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๕ วันจันทร์ ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ ออกไปก่อน

## ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องพิจารณา

### ๓.๑ พิจารณาปัญหาอุปสรรคและหาแนวทางการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประธานกรรมการได้กล่าวเชิญประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงความคิดเห็นและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นแนวทางในการยกร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า ระบบการตรวจสอบเงินแผ่นดินในปัจจุบันมีอยู่ด้วยกัน ๓ ระบบ คือ

๑. ระบบผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตรวจเงินแผ่นดิน
๒. ระบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการตรวจเงินแผ่นดิน
๓. ระบบศาลตรวจเงินแผ่นดิน

สำหรับประเทศไทยใช้ระบบในการตรวจเงินแผ่นดินที่ให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ และส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง

ในการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินรวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดิน ว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ (compliance audit) และยังมีอำนาจในการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) ซึ่งเป็นการตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่า และประหยัดหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ (๘) ปัจจุบันผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินและรับผิดชอบในการตรวจเงินแผ่นดินต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อมีผลการตรวจสอบจะเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางการร่างรัฐธรรมนูญในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. ให้คงบทบัญญัติความเป็นอิสระและความเป็นกลางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มอบนโยบายและกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบ รวมทั้งวินิจฉัยผลการตรวจสอบ สำหรับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบ และรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัย

๒. ให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยยังคงมีอำนาจในการพิจารณาว่ามีการฝ่าฝืนวินัยทางงบประมาณและการคลังหรือไม่ โดยทำหน้าที่กึ่งตุลาการ

๓. ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบนโยบายประชานิยมหรือโครงการประชานิยมของรัฐบาล โดยให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอข้อทักท้วงหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล หากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตาม ควรมีบทบัญญัติที่เป็นกลไกอันมีสภาพบังคับ โดยอาจเสนอข้อทักท้วง หรือข้อเสนอแนะต่อวุฒิสภา และให้วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งนโยบายประชานิยมได้ โดยหากรัฐบาลไม่ปฏิบัติตามมติของวุฒิสภาแล้วอาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป

๔. ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุ่มค่า และประหยัด และหากหน่วยรับตรวจฝ่าฝืนต้องมีบทบัญญัติที่มีสภาพบังคับในทางปกครอง

๕. เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว การอุทธรณ์คำวินิจฉัยให้เสนอต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่ต้องเสนอคำฟ้องผ่านศาลปกครองชั้นต้น

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวว่า สำหรับการตรวจสอบด้านการดำเนินงาน (performance audit) เป็นการตรวจสอบเพื่อให้การใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และประหยัด โดยอาจมีการตรวจสอบในเชิงรุกในโครงการต่างๆ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการประเมินผลก่อนเริ่มโครงการต่างๆ โดยไม่ต้องรอประเมินผลภายหลังที่ได้มีการดำเนินโครงการเสร็จสิ้นแล้ว เนื่องจากโครงการประชานิยมบางโครงการมิได้มีการศึกษาถึงความคุ้มค่าก่อนการดำเนินโครงการ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายในอนาคตได้ สำหรับการประเมินผลภายหลังจากการดำเนินโครงการไปแล้วว่าได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการหรือไม่ หากเกิดความเสียหายกับโครงการนั้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหายไม่ดำเนินการใดๆ ควรให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสียหายแทนประชาชนในกรณีที่จะต้องดำเนินการติดตามทวงคืนเงินของแผ่นดินได้

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอประเด็นดังต่อไปนี้

๑. เนื่องจากในปัจจุบันอาจมีองค์กรที่มีลักษณะซ้ำซ้อนกันอยู่ในองค์กรเดียวระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ ดังนั้น หากประเทศไทยใช้ระบบการตรวจเงินแผ่นดินในรูปแบบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรปรับเปลี่ยนชื่อจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. อำนาจในการจัดการองค์กร ในปัจจุบันอำนาจในการกำกับดูแลผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่มีความชัดเจน โดยขาดจุดเชื่อมโยงในประเด็นที่จะทำให้การบริหารด้านองค์กรเป็นไปด้วยความราบรื่น ดังนั้น จึงเสนอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบ กำกับดูแล การปฏิบัติงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น มีอำนาจพิจารณาในเรื่องการดำเนินการทางวินัย หรือพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนต่างๆ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งได้บัญญัติถึงเรื่องความเป็นอิสระและเป็นกลาง อันมีความหมายว่าเป็นอิสระและเป็นกลางจากการแทรกแซงจากภายนอก ไม่ใช่เป็นอิสระและเป็นกลางจากการกำกับดูแลจากภายในองค์กร ดังนั้น เมื่อระบบตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปในรูปแบบคณะกรรมการ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่สามารถเป็นอิสระจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้

๔. การจัดระเบียบและอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ควรรับผิดชอบการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่รับผิดชอบต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพียงคนเดียว อย่างไรก็ตาม สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังคงมีความเป็นอิสระในการตรวจสอบ

๕. การประเมินผลการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องรายงานผลการปฏิบัติงานต่อรัฐสภาทุกปี ดังนั้น จึงควรมีองค์กรหรือคณะบุคคลที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของสำนักงานการตรวจเงิน

แผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในเรื่องการตรวจสอบการดำเนินงาน ซึ่งในปัจจุบันผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบคือกรมบัญชีกลาง แต่ด้วยปัญหาว่ากรมบัญชีกลางก็มีฐานะเป็นหน่วยงาน รับผิดชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเช่นกัน ดังนั้น กรมบัญชีกลางจึงไม่สามารถทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้เต็มที่ ดังนั้น ควรมอบบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลซึ่งไม่ใช่หน่วยรับตรวจเข้ามาตรวจสอบสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน

๖. การปรับปรุงระบบการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้มีคณะกรรมการสรรหาอันมี ลักษณะที่มาเช่นเดียวกับกับคณะกรรมการสรรหาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ สำหรับการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน แล้วเสนอต่อวุฒิสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒

จากนั้น ที่ประชุมได้สอบถามในประเด็นต่างๆ ดังนี้

- มีกรรมการสอบถามว่า มีกลไกใดหรือไม่ที่จะระงับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นเมื่อพบว่ามี การ ใช้เงินบกพร่อง หรือมีการพิสูจน์ได้ว่าส่อไปในทางทุจริต หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อแผ่นดิน

นายพิศิษฐ์ สีสลาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงต่อประเด็นดังกล่าวว่า ในอดีต คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เคยมีอำนาจที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณว่า ในกรณีที่มีการตรวจสอบแล้วพบว่ามี การกระทำความผิดก่อให้เกิดความเสียหายแล้วยังไม่มีการเยียวยา แก่ไข สามารถอายัดฎีกาโดยหยุดการจ่ายเงินได้ แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและถูกยกเลิกไป ในภายหลัง แต่ในปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีการตรวจสอบในเชิงรุกตามหลักสากล เน้นเชิง ป้องปรามเป็นหลัก การปราบปรามเป็นรอง ในกรณีที่เกิดความเสียหายในปัจจุบันสำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดินจะกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ขณะที่ในบางประเทศให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็น พนักงานสอบสวนและสามารถส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการได้เลย ทั้งนี้ เรื่องการตรวจสอบอยู่ที่การ ออกแบบว่าจะให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบล่วงหน้าก่อนได้มากน้อยเพียงใด ถ้าพิจารณา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ กำหนดว่าเมื่อมีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคาต้องส่ง ประกาศประกวดราคาให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าแม้ยังไม่เป็นสัญญา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ว่าในกระบวนการที่จะดำเนินการนั้นเป็นไปตาม ระเบียบหรือมีความโปร่งใสหรือไม่

ปัจจุบันการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้ตรวจสอบเฉพาะกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณ เท่านั้น แต่หมายรวมถึงกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถนำมาตรวจสอบได้ เมื่อตรวจพบความผิดก็จะแจ้งเตือน แม้ไม่มีมาตรการเชิงบังคับแต่สามารถใช้ เป็นหลักฐานในความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ได้

การดำเนินการด้วยวิธีใดก็ตามแม้จะเป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจ หากดุลพินิจนั้นมีลักษณะที่อาจจะ ก่อให้เกิดความเสียหายย่อมเป็นดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีสิทธิที่จะระงับยับยั้งได้ ปัจจุบัน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไม่มีสิทธิระงับยับยั้ง ทำได้เพียงการแจ้งเตือนเท่านั้น จึงขอเสนอให้มีการกำหนด ในกฎหมายให้ชัดเจนว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการระงับยับยั้งได้ ซึ่งหมายรวมถึงกรณี

ที่ได้ทำสัญญาไปแล้ว หากเป็นสัญญาที่มาจากกรณีฉ้อฉล เมื่อตรวจพบและพิสูจน์ได้ สัญญาดังกล่าวต้อง  
 ทบทวนได้ไม่จำเป็นต้องผูกพันจนก่อให้เกิดความเสียหาย

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า กรณีศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ  
 ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศว่าตราขึ้น  
 โดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ โดยผู้ถูกร้อง  
 อ้างว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่เงินแผ่นดิน ซึ่งในข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีคำนิยามคำว่า  
 “เงินแผ่นดิน” ไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด จึงต้องการทราบว่า “เงินแผ่นดิน” มีการให้คำนิยามแล้ว  
 หรือไม่ หรือใช้คำนิยามตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

นายพิเชษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า ปัจจุบันยังไม่มีกรณียาความหมาย  
 ของคำว่า “เงินแผ่นดิน” ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
 เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ หรือเงินอื่นใดที่อยู่ในความ  
 รับผิดชอบของหน่วยรับตรวจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ เงินนั้นถือเป็นเงินแผ่นดินทั้งสิ้น

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันยังไม่มี  
 คำนิยาม “เงินแผ่นดิน” แต่ใช้การเทียบเคียงกับมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
 การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า อาจต้องมีการเขียนกฎหมายให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
 และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและกรอบอำนาจที่ชัดเจนขึ้น และสอบถามว่าในทางปฏิบัติ  
 ปัญหาความล่าช้าในการตรวจ และการข้มูลที่ค่อนข้างนาน ปัญหาเรื่องการทำงานที่ไม่เสร็จตามกรอบเวลาที่  
 กำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีปัญหาอุปสรรคในการ  
 ดำเนินการหรือไม่ และจะมีแนวทางการแก้ไขปัญหายังไร

นายพิเชษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า การตรวจสอบของสำนักงานการ  
 ตรวจเงินแผ่นดินถ้าแบ่งโดยกิจกรรมการตรวจสอบ เป็นการตรวจสอบโดยทั่วไป เช่น งบการเงิน การจัดซื้อ  
 จัดจ้าง การปฏิบัติตามระเบียบพัสดุ การปฏิบัติตามสัญญา การจัดเก็บรายได้ การตรวจสอบประเมินผล  
 เป็นต้น การตรวจสอบในส่วนนี้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีมาตรฐานซึ่งกำหนดภายในและสามารถ  
 ปฏิบัติเสร็จตามมาตรฐานไม่ล่าช้า จะมีบางกรณีที่หน่วยงานบางหน่วยงานส่งงบการเงินล่าช้า การตรวจของ  
 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงต้องล่าช้าออกไป ส่วนเรื่องทุจริตทางการเงินซึ่งเป็นการทุจริตต่อหน้าที่  
 ต้องแจ้งต่อพนักงานสอบสวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
 แห่งชาติ หลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบการทุจริตต้องใช้เวลารวบรวมหลักฐาน ค้นหา  
 ความจริง สอบปากคำ เขียนรายงานผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงแล้วส่งไปยังคณะกรรมการตรวจเงิน  
 แผ่นดินวินิจฉัยชี้ขาด แล้วจึงส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
 ซึ่งต้องผ่านกระบวนการหลายขั้นตอนทำให้บางครั้งใช้ระยะเวลาเวลานาน หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
 สามารถส่งผลการสอบสวนให้แก่พนักงานสอบสวนได้โดยตรง หรือให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็น  
 พนักงานสอบสวนโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนอื่นถ้าเป็นกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน  
 ตรวจพบเอง กระบวนการยุติธรรมจะสั้นลง เห็นผลได้เร็วขึ้น และสังคมจะได้รับประโยชน์

- มีกรรมการสอบถามว่า การให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินยึดโยงกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
 มีปัญหาและอุปสรรคใดหรือไม่ เช่น ประเด็นความเห็นไม่ตรงกันระหว่างผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และบทบัญญัติเรื่องที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีข้อด้อยอื่นใด หรือมีโอกาสที่จะถูกการเมืองแทรกแซงหรือไม่

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า หลักการถ่วงดุลที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานปฏิบัติทำหน้าที่ตรวจสอบ ค้นหาความจริงแล้วทำเป็นรายงานเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงควรต้องมีความเป็นอิสระในการทำงานที่เป็นวิชาชีพรวมทั้งมีความเป็นอิสระในการป้องปรามเพื่อยับยั้งความเสี่ยงต่อความเสียหาย ขณะที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายและกรอบการทำงานที่ให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดในกระบวนการทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง ไม่ต้องลงมาปฏิบัติเพื่อให้ไม่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ตรวจสอบเองและเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดเอง นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่ขอให้ตรวจสอบ ดังนั้น ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรมีความสง่างามและต้องไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง

- มีกรรมการสอบถามว่า เคยมีการประเมินหรือไม่ว่ามีจุดอ่อนใดที่ทำให้การทำงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่เป็นไปอย่างที่คาดหวัง เช่น มาตรฐานงานตรงกันหรือไม่ มีการโต้แย้งหรือทักท้วงการตรวจจากหน่วยงานอื่นหรือไม่

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า ระเบียบการเบิกจ่ายจะมีความชัดเจนไม่ค่อยมีการโต้แย้ง เรื่องที่โต้แย้งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องดุลพินิจในเชิงประสิทธิภาพ และประสิทธิผลความคุ้มค่า เช่น ราคาในการจัดซื้อจัดจ้าง หากให้อำนาจสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นพนักงานสอบสวนเมื่อตรวจสอบเสร็จส่งให้พนักงานอัยการจะทำให้เกิดความรวดเร็ว เป็นการป้องปราม และเป็นธรรมกับประชาชนเจ้าของเงินแผ่นดิน

- มีกรรมการสอบถามว่า ประเทศเกาหลีใต้มีหน่วยงานที่จะตรวจสอบรัฐบาลในการดำเนินโครงการว่าคุ้มค่าหรือไม่ มีความสมเหตุสมผลหรือไม่ โดยหน่วยงานดังกล่าวไม่ขึ้นกับรัฐบาลแต่ขึ้นกับรัฐสภา ดังนั้น การตรวจสอบความคุ้มค่าการดำเนินโครงการ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีศักยภาพเพียงพอที่จะตรวจสอบโครงการ และความคุ้มค่าของงบประมาณหรือไม่

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีเฉพาะนักบัญชี แต่มีนักกฎหมายตรวจสอบเรื่องข้อสัญญา มีนักเศรษฐศาสตร์ตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานความคุ้มค่า และมีวิศวกรดูเรื่องสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีศักยภาพในการตรวจสอบโครงการ และความคุ้มค่าของงบประมาณ ในปัจจุบันได้มีตรวจสอบความเสี่ยงในโครงการต่างๆ แต่หากต้องการให้มีการป้องปรามจริง ๆ ต้องให้มีศักยภาพในการป้องปรามด้วย

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีสำนักที่ตรวจสอบโครงการ และความคุ้มค่าของงบประมาณโดยมีใน ส่วนกลาง ๔ สำนัก และมีสำนักตรวจสอบประจำภาคอีก ๑๕ ภาค

- มีกรรมการสอบถามว่า ที่มาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรจะมีการปรับปรุงอย่างไร การเพิ่มอำนาจจะมีสิ่งใดที่จะก่อให้เกิดช่องโหว่ในอนาคตได้หรือไม่ และการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) แต่ละปีโดยเฉลี่ยทำได้เท่าใด มีกระบวนการ ระยะเวลาที่จะประเมินเท่าใด มีการยับยั้งเมื่อใด และผลการยับยั้งโดยภาพรวมเป็นร้อยละเท่าใด



นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า การสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคตควรมีโครงสร้างเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังคงความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วางนโยบายวางมาตรฐาน แต่ต้องการให้คณะกรรมการสามารถกำกับดูแลภาพรวมในเรื่องต่างๆ ได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า การตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้มีการตรวจสอบโดยตลอดทั้งการตรวจสอบทางการเงิน (financial audit) การตรวจสอบรายได้ (income audit) และการตรวจสอบด้านอื่น รวมถึงมีนโยบายคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีกองตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ ถ้าต้องการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีส่วนในการป้องปรามและต่อต้านการทุจริตจำเป็นต้องให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นพนักงานสอบสวนเพื่อไม่ให้เกิดการล่าช้าซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงเพิ่มเติมว่า เรื่องการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ให้นโยบายการตรวจสอบอยู่ ๕ เรื่อง เรื่องที่หนึ่งคือ การตรวจสอบการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นการตรวจสอบกระทรวงพาณิชย์ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กระทรวงสาธารณสุข และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ว่ามีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในเรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคอย่างคุ้มค่าหรือไม่ เรื่องที่สองคือ การตรวจสอบการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม เป็นการตรวจสอบกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงอุตสาหกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่าใช้จ่ายเงินงบประมาณคุ้มค่าหรือไม่ เรื่องที่สามคือ การตรวจสอบเกี่ยวกับอาคารสิ่งปลูกสร้าง เรื่องที่สี่คือ การตรวจสอบการดูแลชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน และเรื่องที่ห้าคือ การตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นธรรม เป็นการตรวจสอบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และศาล

ประธานกรรมการสอบถามว่า การตรวจสอบเป็นหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยผลการตรวจสอบหมายความว่าอย่างไร

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า เจ้าหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเมื่อไปดำเนินการตรวจสอบในหน่วยรับตรวจต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นการตรวจสอบตามปกติ หรือการตรวจสอบเนื่องจากการร้องเรียน เมื่อตรวจสอบแล้วจะมีการรายงานผลการตรวจสอบนั้นมายังผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบหรือไม่ จากนั้นจะนำความเห็นของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาเสนอต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นด้วยกับผลการตรวจสอบว่ามีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าการทุจริตคอร์รัปชันหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีมติส่งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) พิจารณาดำเนินคดี แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องการทุจริตคอร์รัปชันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะมีข้อทักท้วงและข้อเสนอแนะไปยังผู้ถูกตรวจให้ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ทั้งนี้เนื่องจากงานตรวจสอบมีจำนวนมากจึงมีการมอบหมายให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถวินิจฉัยผลการตรวจสอบได้โดยไม่ต้องเสนอเรื่องนั้นต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อวินิจฉัย ถ้าเรื่องนั้นมีมูลค่าความเสียหายไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีมูลค่าความเสียหายเกิน ๑๐ ล้านบาท เรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือผู้ถูกตรวจสอบเป็นข้าราชการระดับ ๑๐ ขึ้นไป จึงให้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานกรรมการสอบถามว่า เมื่อมีการตรวจสอบพบข้อมูลข้อเท็จจริงว่ามีการกระทำไม่ชอบ ไม่ถูกต้องตามระเบียบ ไม่ได้ผลสัมฤทธิ์ตามที่ควรจะเป็น ผู้ตรวจสอบต้องส่งข้อเท็จจริงดังกล่าวมายัง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งไม่ได้เป็นผู้ตรวจสอบแต่เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะวินิจฉัยได้อย่างไร

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า ในทางปฏิบัติ จะมีการส่งสำนวนการตรวจสอบทั้งหมดพร้อมพยานหลักฐานและให้เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบเข้าชี้แจง และมี คณะอนุกรรมการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกลับกรองพิจารณาแล้ว จึงเข้าสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะมีการตรวจ ชักถาม และอาจให้มีการสอบพยานหรือหาหลักฐาน เพิ่มเติมแล้วจึงพิจารณาวินิจฉัย

ประธานกรรมการสอบถามว่า ในทางปฏิบัติมีเรื่องที่ว่า การตรวจเงินแผ่นดินต้องเสนอต่อ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเฉพาะเรื่องที่มีความเสียหายเกิน ๑๐ ล้านบาท ปิละเท่าใด

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบเรื่องการทุจริตที่เป็นสำนวนพร้อมพยานหลักฐานหนึ่งปีประมาณ ๕๐๐ - ๖๐๐ เรื่อง

ประธานกรรมการได้สอบถามประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่า ระยะเวลาตั้งแต่ขั้นตอนการตรวจสอบจนถึงขั้นตอนการวินิจฉัยตัดสินของ คตง. ว่ามีความผิดจะใช้ระยะเวลา นานเท่าใด และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยตัดสินเองได้หรือไม่ โดยการมอบ อำนาจให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินวินิจฉัยนั้นต้องเป็นเรื่องที่ คตง. ไม่สามารถวินิจฉัยได้เองหรือเป็นกรณี ที่ไม่มีความจำเป็นต้องเข้าสู่การพิจารณาของ คตง.

ในเมื่อระบบการตรวจสอบเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว เหตุใดผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดินจึงไม่สามารถวินิจฉัยได้เอง หากให้มีการเสนอเรื่องเข้าสู่ คตง. เพื่อวินิจฉัยจะมีลักษณะเหมือนกับ ป.ป.ช. และสามารถกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยตัดสินใจได้โดยให้ คตง. เป็นผู้กำกับ ดูแลได้หรือไม่ รวมถึงกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจในการเลือกตรวจสอบหรือไม่ตรวจสอบ บุคคลใดแล้ว คตง. จะดำเนินการอย่างไร อำนาจของ คตง. ในการสั่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่อาจละเลย ต่อหน้าที่เพื่อสร้างความเป็นธรรมควรต้องมีอยู่ แต่จะกำหนดให้เป็นลักษณะของกรรมการแต่ละคนเป็น ผู้สั่งการหรือให้เป็นมติของ คตง. และเมื่อ คตง. ได้มองเห็นถึงปัญหาแล้วมีวิธีการในการเข้าไปพิจารณา ตรวจสอบปัญหานั้นอย่างไร

เรื่องคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังมีที่มาอย่างไรและใช้ระยะเวลาในการ พิจารณาในแต่ละเรื่องนานเท่าใด กรณีที่มีการผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังแต่มีโทษปรับเงินเดือน เท่านั้นอาจไม่คุ้มค่างับค่าใช้จ่ายในการพิจารณาคดี ควรพิจารณาว่าสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ของ สตง. มีความน่าเชื่อถือเพียงใด กระบวนการนำคนผิดมารับโทษอย่างเป็นธรรมที่มีความล่าช้าจะมีวิธีดำเนินการให้ รวดเร็วขึ้นได้อย่างไร ส่วนข้อเสนอของประธาน คตง. ว่าให้มีกลไกดูแลการใช้จ่ายเงินอย่างคุ้มค่า ซึ่ง สตง. ได้ดำเนินการแล้วแต่ยังไม่มีความคืบหน้า ประธาน คตง. เสนอให้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณ และการคลังเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยโดยให้สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยต่อศาลปกครองสูงสุดได้ รวมถึง กระบวนการในการตรวจสอบความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ผ่านกลั่นกรองจากนักบัญชี และนักเศรษฐศาสตร์มาแล้ว เพียงพอต่อการตรวจสอบหรือไม่ และหากผู้ที่ถูกตรวจสอบร้องเรียนว่าไม่ได้รับ การพิจารณาอย่างเป็นธรรมแล้วจะดำเนินการอย่างไร

ในกรณีที่มีการเสนอให้ คตง. วินิจฉัยในขั้นสุดท้าย เมื่อ คตง. ชี้ขาดว่าโครงการที่ตรวจสอบนั้นไม่มีความคุ้มค่าหรือเป็นนโยบายของรัฐมนตรีหรือเป็นมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะดำเนินการอย่างไรและจะให้มีสภาพบังคับอย่างไร การตรวจสอบของ สตง. ไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายอำนาจของรัฐบาลมากเกินไปและควรระงับป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ซึ่ง สตง. สามารถร่วมค้นหาแนวทางในการดำเนินการระงับป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดจากนโยบายของรัฐบาลได้ รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องไม่ใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน แต่ปรากฏว่ามีการกันเงินงบประมาณเพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ ใช้จ่ายเงินงบประมาณตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สตง. มีแนวทางในการตรวจสอบถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่เป็นไปตามความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ปัจจุบันเรื่องที่ สตง. ได้มีการตรวจสอบพบความทุจริตและส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบนั้นต้องใช้ระยะเวลาานานเท่าใด รวมถึง สตง. มีความเชื่อมั่นในขีดความสามารถของเจ้าหน้าที่ของ สตง. เพียงใด และมีความเห็นอย่างไร หากถูกจำกัดอำนาจในการฟ้องคดีเช่นเดียวกับ ป.ป.ช. ซึ่งการดำเนินงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบได้เองโดยไม่ต้องรอมติของ คตง. ก่อน นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวได้นำไปใช้แก้ไขกฎหมายในเรื่องอำนาจของเลขาธิการ ป.ป.ท. ให้มีอำนาจดำเนินงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกับอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยให้เลขาธิการ ป.ป.ท. อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) โดยที่ผ่านมาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินสามารถดำเนินการตรวจสอบได้เอง โดยหากกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของประธาน คตง. เพื่อให้มีความเป็นอิสระแต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คตง. แล้วจะทำให้เกิดปัญหาอย่างไรหรือไม่ สตง. มีความเชื่อมั่นหรือไม่ว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในอนาคตจะมีความเข้มแข็งที่ไม่ถูกรวบงำได้ รวมทั้ง สตง. มีข้อกำหนดเรื่องคุณสมบัติของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินว่าต้องเคยปฏิบัติหน้าที่ใน สตง. มาก่อนจึงจะเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้หรือไม่ หากกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการรักษาประโยชน์ของแผ่นดินได้อย่างเด็ดขาดอาจทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นายพิศิษฐ์ สีสาวชิโรภาส ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า เรื่องที่ผ่านการกลั่นกรองจาก สตง. แล้วเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของ คตง. จะพิจารณาเพียงหนึ่งครั้ง นับตั้งแต่เวลาที่มีการตรวจสอบเรื่องจนถึงขั้นตอนการวินิจฉัยตัดสินว่ามีความผิดหรือไม่จะใช้ระยะเวลาไม่เกิน ๑ เดือน โดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะสามารถวินิจฉัยได้เองเฉพาะเรื่องที่อยู่ในวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจ หากเกินวงเงินที่ได้รับมอบอำนาจแล้วจำเป็นต้องเข้าสู่การพิจารณาของ คตง. หากกำหนดให้ คตง. ต้องพิจารณาในทุกเรื่องแล้วจะทำให้เรื่องต่างๆ คั่งค้างอยู่ที่ คตง. ได้ กฎหมายว่าด้วยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด แต่มีมุมมองว่าอาจไม่มีการถ่วงดุลอำนาจหรือมีการแทรกแซงได้ จึงกำหนดให้มี คตง. ขึ้นมาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อให้สังคมได้รับรู้ถึงกระบวนการทำงานของ สตง. ที่เป็นไปอย่างเที่ยงธรรม รวมถึงมีข้อเสนอว่าไม่ควรกำหนดให้มีการแปรญัตติงบประมาณอีกต่อไป เนื่องจากจะเป็นช่องทางให้นักการเมืองร่วมกับข้าราชการประจำหาประโยชน์ได้และควรกำหนดให้ สตง. มีอำนาจยับยั้งโครงการที่ไม่คุ้มค่าหรือไม่ทำให้เกิดประโยชน์ได้ ซึ่ง สตง. ได้มีการตรวจสอบบางโครงการแล้วพบว่าม็นักการเมืองอยู่เบื้องหลังส่วนเรื่องที่ส่งให้ ป.ป.ช. ตรวจสอบ มีบางคดีที่ใกล้ขาดอายุความ เจ้าหน้าที่ของ สตง. มีความสามารถและได้รับการฝึกอบรมจากผู้เชี่ยวชาญโดยสามารถเขียนรายงานให้มีลักษณะเป็นคำฟ้องได้ การตรวจสอบการทุจริตทางการเงินของ สตง. จะเป็นการตรวจสอบเอกสารราชการซึ่งเป็นหลักฐานที่มีความชัดเจน โอกาสในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจึงเกิดขึ้นได้ยาก จึงมีความเชื่อมั่นในการตรวจสอบของ สตง. และสามารถ

กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับข้าราชการของ สตง. โดยให้ขึ้นตรงกับประธาน คตง. หากไม่มีลักษณะให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องรายงานหรือรับคำสั่งต่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทุกคนแล้ว ก็ไม่ทำให้เกิดปัญหาใด นอกจากนี้ การปฏิบัติใดที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในฐานะเจ้าพนักงานตรวจเงินแผ่นดินแล้วจะมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นสองเท่าจึงอาจถือเป็นหลักประกันได้ สตง. มีความมุ่งมั่นในเรื่องการรักษาประโยชน์ของแผ่นดินเป็นสำคัญ ปัจจุบันกำหนดอายุของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินให้ดำรงตำแหน่งได้ไม่เกินอายุ ๖๕ ปี ซึ่งน้อยกว่าอายุของกรรมการ คตง. ที่สามารถดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุ ๗๐ ปี เพื่อจูงใจให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็น คตง. แทน หากกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมาจากบุคคลภายนอกอาจทำให้การบริหารงานและการตรวจสอบขาดความชัดเจนและต่อเนื่อง

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ชี้แจงว่า กรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจในการเลือกตรวจสอบหรือไม่ตรวจสอบบุคคลใดแล้ว ในทางปฏิบัติจะนำเรื่องเข้าสู่ คตง. เมื่อมีการทักท้วงจาก คตง. แล้ว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการตรวจสอบทันที โดยกรรมการ คตง. จะสอดส่องว่าผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินละเลยการตรวจสอบหรือไม่ และกรรมการ คตง. สามารถเสนอเรื่องเข้าสู่ คตง. ได้ ส่วนเรื่องคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น มีที่มาจากกฎหมายของ สตง. และมีรูปแบบคล้ายคลึงกับศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมาจากการแต่งตั้งของ คตง. และมีหน้าที่ในการไต่สวนตรวจสอบตามระเบียบวิธีพิจารณาที่กำหนดไว้และเสนอให้ คตง. เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้ง ในอดีตการพิจารณาเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นไปอย่างล่าช้า แต่ในปัจจุบันได้มี คตง. ชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ทำให้สามารถเร่งรัดการพิจารณาให้เสร็จสิ้นได้ภายในหนึ่งปี เรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลังถือเป็นกระบวนการป้องกันการกระทำผิดทางงบประมาณและการคลังได้ด้วย ในกรณีที่มีผลการตรวจสอบว่าเกิดการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่คุ้มค่าและ คตง. เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบแล้ว สตง. จะมีหนังสือถึงผู้ที่ถูกตรวจสอบให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัย แต่ปัจจุบันคำวินิจฉัยยังไม่มีสภาพบังคับจึงควรกำหนดให้มีสภาพบังคับในการดำเนินวินัยทางการงบประมาณและการคลังหรือให้มีการขดใช้ความเสียหายทางแพ่งได้ ส่วนกระบวนการในการไต่สวนของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะมีการแจ้งข้อกล่าวหาและมีการไต่สวนโดยกรรมการวินัยทางการงบประมาณและการคลังอย่างน้อยหนึ่งคนว่าการแจ้งข้อกล่าวหาของ สตง. ถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีข้อโต้แย้งที่รับฟังได้ คณะกรรมการวินัยทางการงบประมาณและการคลังจะมีคำวินิจฉัยเบื้องต้นให้ยุติการตรวจสอบและเสนอให้ คตง. พิจารณาอีกครั้ง ส่วนกรณีที่ คตง. วินิจฉัยว่าโครงการใดไม่มีความคุ้มค่าและอาจทำให้เกิดความเสียหายแล้วจะแจ้งให้มีการดำเนินการทางวินัยและทางแพ่งต่อผู้ที่รับผิดชอบโครงการ นอกจากนี้ ควรกำหนดให้ สตง. มีอำนาจในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่อาจทำให้เกิดความเสียหายได้ หากตรวจสอบแล้วเกิดความเสียหายก็ต้องมีสภาพบังคับด้วย เช่น กรณีโครงการรับจำนำข้าว ซึ่ง สตง. ได้ท้วงติงรัฐบาลแล้ว เป็นต้น

- มีกรรมการแสดงความเห็นว่า เจตนารมณ์ในการจัดตั้ง สตง. เพื่อให้มีความเป็นอิสระ ไม่ให้เกิดการแทรกแซงและให้มีผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ซึ่งในการดำเนินงานขององค์กรอิสระอาจมีธรรมชาติที่เป็นลักษณะเป็นการทำงานของฝ่ายบริหารและผลการดำเนินงานขององค์กรอิสระที่ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากความเป็นอิสระอาจขึ้นอยู่กับบุคคลหรือกระบวนการสรรหา ปัญหาอีกส่วนหนึ่งคือเรื่องความเชี่ยวชาญที่ไม่สามารถหาหลักเกณฑ์ร่วมกันในการวัดประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรอิสระได้ อีกทั้งการทำงานขององค์กรอิสระยังมีปัญหาในเรื่องการประสานงานร่วมกับองค์กรอิสระอื่นหรือหน่วยงานภาครัฐ หากต้องการให้มีการคุ้มครองประโยชน์ของสังคมโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ควรปรับปรุงการดำเนินงานของ สตง. ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นและควรร่วมหาแนวทางในการกำหนดหน้าที่ขององค์กรอิสระทุกองค์กรให้ชัดเจนหรือควรมีองค์กรที่จะสามารถตรวจสอบการทำงานของ สตง. หรือให้มืองค์กรที่ทำหน้าที่ในการประเมินการทำงานขององค์กรอิสระว่าเป็นไปตามแผนงานและไม่ถูกครอบงำในการทำงานด้วย จึงขอให้ สตง. ร่วมกันเสนอความเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกัน

ประธานกรรมการกล่าวว่า การสร้างกลไกมีความสำคัญโดยในระหว่างที่คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญ หาก สตง. มีแนวคิดที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงอย่างไรสามารถเสนอต่อคณะกรรมการได้

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

๔.๔ ที่ประชุมมีมติให้นัดประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญครั้งต่อไปในวันพุธ ที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓  
เมื่อประชุมเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวขอบคุณผู้เข้าร่วมประชุมและกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๘.๐๕ นาฬิกา

นายเผ่าพันธุ์ นวลสง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอัจฉรา สวนสมุทร

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

นายสกนธ์ พรหมบุญตา

นิติกรชำนาญการ

นายรัฐภูมิ คำศรี

นิติกรชำนาญการพิเศษ

ผู้จัดบันทึกการประชุม

นางสาวจินดารักษ์ แสงกาญจนวนิช

ผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง

สำนักกรรมาธิการ ๒

ผู้ตรวจทาน

นายจินตพันธุ์ ทังสุบุตร

ผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ผู้ตรวจทาน

เอกพล ยุทธนากรชัย/พิมพ์