



# บันทึกข้อความ

ฝ่ายเลขานุการประธาน กรธ.  
เลขที่ ๑๓๓/๒๐  
วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐ เวลา ๐๙.๔๗/๖

ส่วนราชการ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....

ที่ ..... วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

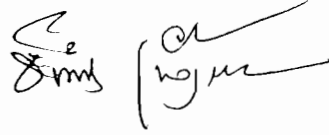
เรียน ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในคราวการประชุม ครั้งที่ ๒๒๔ เมื่อวันศุกร์  
ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ได้พิจารณาเห็นควรให้พิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... และได้อาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่  
๓๔/๒๕๕๘ เรื่องการอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ ๔ วรรคสอง ตั้งคณะกรรมการ  
พิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามคำสั่ง  
คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๖/๒๕๕๙ และได้มีคำสั่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ ๖/๒๕๖๐ เรื่อง  
แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน  
แผ่นดิน พ.ศ. .... (เพิ่มเติม) เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๐ แต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติม ซึ่งประกอบด้วย

- |                                |                               |
|--------------------------------|-------------------------------|
| ๑. นายอิทธิพันธุ์ เชื้อบุญชัย  | ประธานอนุกรรมการ              |
| ๒. นายนครชิต สิงหเสนี          | รองประธานอนุกรรมการ           |
| ๓. นายกำจร ตติยกวี             | อนุกรรมการ                    |
| ๔. นายกิตติโรจน์ ภัคติวังศ์    | อนุกรรมการ                    |
| ๕. นายชาญชัย ชลานนท์นิวัฒน์    | อนุกรรมการ                    |
| ๖. นางตฤษา คุณพนิชกิจ          | อนุกรรมการ                    |
| ๗. นายดำรงศักดิ์ ฌ ระนอง       | อนุกรรมการ                    |
| ๘. นายบุญศักดิ์ เจียมปรีชา     | อนุกรรมการ                    |
| ๙. นางปารีณา ศรีวนิชย์         | อนุกรรมการ                    |
| ๑๐. นางสาวเยาวนุช วิทยาภรณ์    | อนุกรรมการ                    |
| ๑๑. นายสมชาย แสงรัตนมณีเดช     | อนุกรรมการ                    |
| ๑๒. นางสาวอนัญ ยศสุนทร         | อนุกรรมการ                    |
| ๑๓. นายเอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล  | อนุกรรมการ                    |
| ๑๔. นางสาวเอื้ออารีย์ อังจะนิล | อนุกรรมการ                    |
| ๑๕. นายเลิศพร อุดมพงษ์         | อนุกรรมการ                    |
| ๑๖. นางสาวนันทน์ภัส บางต่าย    | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| ๑๗. นางสาววลัยพร ภารา          | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

บัดนี้ คณะอนุกรรมการได้พิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว  
เสร็จแล้ว จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาตามที่เห็นสมควรต่อไป

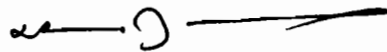
ขอแสดงความนับถือ




(นายริทธิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....

รองกรรมการ



 (นายมีชัย ฤชุพันธุ์)  
ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ  
17 มิ.ย. 2560

สำนักกรรมการธิการ ๑

ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการ

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๖

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๑๘๗๖



รายงาน

ของ

คณะกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการ  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ....

ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง  
สำนักกรรมการ ๑  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

รายงานผลการพิจารณา  
ของคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน  
พ.ศ. ....  
ในคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

---

ตามที่ที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการประชุม ครั้งที่ ๒๒๔ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ควรให้มีการดำเนินการในเรื่องการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... จึงอาศัยอำนาจตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๓๔/๒๕๕๘ เรื่องการอำนวยความสะดวกในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ข้อ ๔ วรรคสอง ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ตามคำสั่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๖/๒๕๕๙ และได้มีคำสั่งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ที่ ๖/๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... (เพิ่มเติม) เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๐ แต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มเติม ซึ่งประกอบด้วย

๑. นายอิทธิพันธุ์ เชื้อบุญชัย	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายนรชิต สิงหเสนี	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นายกำจร ตติยกวี	อนุกรรมการ
๔. นายกิตติโรจน์ ภักดีวงศ์	อนุกรรมการ
๕. นายชาญชัย ชลานนท์นิวัฒน์	อนุกรรมการ
๖. นางตनुชา คุณพนิชกิจ	อนุกรรมการ
๗. นายดำรงศักดิ์ ณ ระนอง	อนุกรรมการ
๘. นายบุญศักดิ์ เจียมปรีชา	อนุกรรมการ
๙. นางปารีณา ศรีวนิชย์	อนุกรรมการ
๑๐. นางสาวเยาวนุช วิทยาภรณ์	อนุกรรมการ
๑๑. นายสมชาย แสงรัตนมณีเดช	อนุกรรมการ
๑๒. นางสาวอนัญ ยศสุนทร	อนุกรรมการ
๑๓. นายเอกสิทธิ์ ยุทธชัยวรกุล	อนุกรรมการ
๑๔. นางสาวเอื้ออารีย์ อังจะนิล	อนุกรรมการ
๑๕. นายเลิศพร อุดมพงษ์	อนุกรรมการ
๑๖. นางสาวนันท์ณภัส บางต่าย	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑๗. นางสาววลัยพร ภารา	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

บัดนี้ คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้พิจารณาศึกษาหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการพิจารณาศึกษาในเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ดังนี้

## ๑. การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการ

คณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดกรอบแนวทางการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ๑) พิจารณาศึกษาหลักการและประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อเสนอแนะต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไป
- ๒) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมอบหมาย

สำหรับการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ ได้ประชุมครั้งแรกในวันจันทร์ที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๙ จนถึงวันจันทร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ จำนวน ๓๐ ครั้ง ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ฉบับที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้เสนอเป็นหลักในการพิจารณา

คณะอนุกรรมการฯ ได้ร่วมกับคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์และสำรวจความคิดเห็นของประชาชน จัดสัมมนาเรื่อง “การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....” เมื่อวันอังคารที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ณ ห้องแกรนด์บอลรูม โรงแรมรามารการ์เด็นส์ ถนนวิภาวดีรังสิต หลักสี่ กรุงเทพฯ

นอกจากการจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็นแล้ว อนุกรรมการได้เชิญผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณา ดังนี้

### ๑.๑ ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

#### สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

๑. นายธีรวัฒน์ วงศาสุวรรณ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมการการป้องกัน  
ปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด

๒. นางสาววัชรี ตรงจิตต์

วิทยากรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานคณะกรรมการป้องกันปราบปราม  
การฟอกเงินและยาเสพติด

#### สถาบันพระปกเกล้า

๑. นายศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์

ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมการเมือง

๒. นายณัฐพงศ์ รอดมี

รักษาการผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา

๓. นายณวัฒน์ ศรีปัดถา

นักวิชาการชำนาญการ

### ๑.๒ ผู้ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้เชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น คือ

#### คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๑. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๒. นางอุไร ร่มโพธิ์หยก

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๓. นางจิรพร มีหลิวสวัสดิ์

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

๔. นายเกื้อกูล ตันวัฒนะ

เลขานุการนายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์

๕. นางสาวนวลพรรณ ทัดวอน

เลขานุการนางอุไร ร่มโพธิ์หยก

๖. นายวัชระ วรศักดิ์

เลขานุการนางจิรพร มีหลิวสวัสดิ์

๗. นางฐานุตา ภูเหล็ก

เจ้าหน้าที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| ๑. นายมณฑิร เจริญผล          | รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน                |
| ๒. นางสาวพวงขมนาถ จริยะจินดา | รองผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน                |
| ๓. นางเกสตันที มโนสันต์      | ผู้อำนวยการสำนักตรวจสอบการเงินที่ ๔        |
| ๔. นายภัทรวิทย์ ออบสุวรรณ    | ผู้อำนวยการกลุ่มงานให้คำปรึกษา สำนักกฎหมาย |
| ๕. นางสาวสมกมล แต่งทองดี     | นิติกรชำนาญการ สำนักคดี                    |

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

- |                          |   |
|--------------------------|---|
| ๑. นายนิวัติไชย เกษมมงคล | ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและ<br>ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ |
| ๒. นายชัช บุญเงิน        | ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน  |

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

- |                     |                                    |
|---------------------|------------------------------------|
| นายรักษเกษฯ แก้วฉาย | เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน |
|---------------------|------------------------------------|

กรมบัญชีกลาง

- |                             |   |
|-----------------------------|---|
| ๑. นายณพงศ์ ศิริขันตยกุล    | ที่ปรึกษาด้านพัฒนาระบบบัญชี                                       |
| ๒. นางพรกมล ประยูรสิน       | รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง   |
| ๓. นางอัญชลี ศรีอำไพ        | ผู้อำนวยการกองบัญชีภาครัฐ   |
| ๔. นางนพรัตน์ พรหมนารท      | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบงานตรวจสอบภายใน<br>กองตรวจสอบภาครัฐ |
| ๕. นางสาวณัฐากัญ กัจฉมาภรณ์ | ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านบัญชี กองบัญชีภาครัฐ                         |
| ๖. นายณัฐพล อารีประเสริฐสุข | นักบัญชีชำนาญการพิเศษ กองบัญชีภาครัฐ                              |
| ๗. นางสาวกชพร รักอยู่       | นักบัญชีชำนาญการพิเศษ กองตรวจสอบภาครัฐ                            |

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

- |                            |   |
|----------------------------|---|
| ๑. นางแก้วตา ชาญชัยศรีสกุล | ผู้ช่วยผู้ว่าการสำนักตรวจสอบภายใน                               |
| ๒. นายวุฒิโรจ คมสัน        | ผู้ตรวจสอบภายในระดับ ๑๒   |
| ๓. นางจิรพรรณ อัครศิลป์    | ผู้อำนวยการฝ่ายพัสดุและจัดหาในประเทศ                            |
| ๔. นางสาวภรรณีภา ลอยทอง    | หัวหน้ากองบัญชีองค์การ ฝ่ายกำกับและ<br>วิเคราะห์บัญชีและการเงิน |

กรุงเทพมหานคร

- |                                  |                                 |
|----------------------------------|---------------------------------|
| ๑. นางสาวอำภา นรนาถตระกูล        | ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบภายใน |
| ๒. นางสาวนงค์เยาว์ แก้วนันทวัฒน์ | ผู้อำนวยการส่วนตรวจสอบภายใน ๑   |

## ๒. ผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ

ที่ประชุมคณะอนุกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ประกอบการรับฟังความคิดเห็นจากการสัมมนาและจากการเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้พิจารณาในประเด็นสำคัญ คือ

๑. โครงสร้างขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน
๒. หน้าที่และอำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน
๓. การปฏิบัติงานด้านการตรวจเงินแผ่นดิน
๔. การตรวจสอบและความรับผิดชอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน
๕. ข้อเสนอเพิ่มเติม

ทั้งนี้ รายละเอียดของผลการพิจารณา สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### ๑. โครงสร้างขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้แจงว่า

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติถึงการจัดรูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินว่ามีความแตกต่างกับหน่วยงานอิสระอื่น เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่กำหนดให้อำนาจหน้าที่เป็นของคณะกรรมการทั้งหมด แต่ในส่วนของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน เรียกว่า ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งองค์กรตรวจเงินแผ่นดิน แบ่งเป็น ๔ ส่วนที่สำคัญ คือ

#### ๑) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาจากการสรรหา มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑.๑) กำหนดนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งต้องเสนอรัฐสภารับทราบ
- (๑.๒) การกำหนดมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๑.๓) พิจารณาผลการตรวจสอบ
- (๑.๔) ออกระเบียบของสำนักงาน

#### ๒) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีที่มาจาก การสรรหา โดยมีคุณสมบัติและวาระการดำรงตำแหน่ง เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๒.๑) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน
- (๒.๒) บริหารงานตรวจสอบทั้งหมดของสำนักงาน
- (๒.๓) รายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาผล

### ๓) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบ ซึ่งแบ่งเป็น ๖ ลักษณะ คือ

- (๓.๑) ตรวจสอบด้านการเงินทั่วไป/รับรองงบการเงิน เป็นอำนาจหน้าที่หลักของสำนักงาน
- (๓.๒) ตรวจสอบการจัดเก็บรายได้
- (๓.๓) ตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุ
- (๓.๔) ตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit)
- (๓.๕) ตรวจสอบสืบสวน คือ การตรวจสอบตามหนังสือร้องเรียนเกี่ยวกับการเงินและการ

พัสดุ

(๓.๖) ตรวจสอบเชิงรุก เป็นกรณีพบว่าจะอาจมีการกระทำที่เข้าลักษณะเป็นความผิดเกิดขึ้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะแจ้งให้หน่วยรับตรวจระวังหรือทบทวนโครงการดังกล่าว เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้

หลักการที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินใช้ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน คือ การใช้จ่ายดังกล่าวต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรี

### ๔) คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง

คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยหากมีการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และระเบียบในการเบิกจ่ายเงินหรือทรัพย์สิน จะมีความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งจะมีโทษปรับทางปกครองไว้สำหรับความผิดวินัยดังกล่าวด้วย

สำหรับโทษปรับทางปกครองนั้น ตามอำนาจหน้าที่เดิมของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ถ้ามีการกระทำความผิดของข้าราชการ ในกรณีที่เป็นเรื่องทุจริต ต้องรับโทษในทางอาญา ถ้าเป็นกรณีที่ราชการได้รับความเสียหาย จะเข้าลักษณะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ถ้าเป็นกรณีไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ จะเป็นความผิดวินัยของข้าราชการ ซึ่งแนวคิดในการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้น ได้นำแนวคิดมาจากศาลบัญชีและศาลวินัยทางงบประมาณและการคลังของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งในส่วนวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น ได้เพิ่มเติมขึ้นจากความผิดอาญาแพ่ง และวินัยข้าราชการ เพื่อป้องปรามไม่ให้ข้าราชการกระทำผิดในเรื่องการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยในปัจจุบันเฉพาะฐานความผิดที่สำคัญเท่านั้น ที่จะกำหนดให้เป็นความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง โดยมีบทกำหนดโทษเป็นลักษณะของโทษปรับทางปกครอง ส่วนเงินค่าปรับที่ได้จะนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน ซึ่งโทษสูงสุดจะปรับไม่เกินอัตราเงินเดือน ๑ ปีต่อ ๑ กรรมความผิด และสามารถผ่อนจ่ายเป็นรายงวดได้ โดยโทษปรับทางปกครองดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดมากกว่ามุ่งลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิด

ในส่วนอัตรากำลังของหน่วยงาน ณ วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๙ มีกรอบอัตรากำลังจำนวนทั้งสิ้น ๓,๑๐๗ คน มีอัตรากำลังที่ปฏิบัติงานในปัจจุบันจำนวน ๒,๘๘๕ คน มีอัตรากำลังที่ว่างจำนวน ๒๒๒ คน และมีจำนวนหน่วยรับตรวจทั้งหมด ๗๑,๙๑๑ หน่วย



ในการสรรหาบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ควรให้มีบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านการตรวจเงินแผ่นดินได้เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินด้วย เพราะการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จำเป็นต้องอาศัยความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หากผู้ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้แจงว่า

หน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น ทางคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่าควรเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เรียกชื่อย่อว่า “สำนักงาน คตง.” ชื่อภาษาอังกฤษว่า “Office of the State Audit Commission” เพื่อสะท้อนรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรในรูปคณะกรรมการและสอดคล้องกับองค์กรอื่นที่มีการจัดรูปองค์กรทำนองเดียวกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ (ปปช.)

สำหรับอำนาจการบริหารจัดการองค์กร เมื่อหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีหน้าที่กำกับดูแลให้หน่วยงานดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ตามระเบียบแบบแผนตามกฎหมายเกณฑ์ที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด

ในปัจจุบัน หน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีบุคลากรประมาณ ๒๐ คน ในสำนักอำนวยการคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ เช่น นัดประชุม จัดทำรายงานการประชุม ประสานงานในกรณีเดินทางไปดูงานต่างจังหวัด เบิกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา เพื่อให้บุคคลจากหน่วยงานภายนอกได้ช่วยพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายต่าง ๆ

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) มีหน้าที่และอำนาจในการสรรหาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และหากกำหนดให้สำนักงาน คตง. เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ที่มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ก็ควรมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดระบบ รูปแบบ และวิธีประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินด้วย

สำหรับการจัดรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินมี ๔ รูปแบบ

(๑) โดยบุคคลเดียว หรือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจแต่ผู้เดียว

(๒) คณะบุคคล มีคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน มีเลขาธิการหรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่จัดการบริหารสำนักงาน

(๓) ตุลาการศาล

\* (๔) รูปแบบผสมระหว่าง (๑) และ (๒) คือ มีคณะกรรมการ และมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต่างเป็นกลางและอิสระ

ซึ่งประเทศไทยได้เลือกแบบที่ (๔) ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติกรอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างชัดเจน ตามมาตรา ๒๔๑ และ ๒๔๓ ที่ได้กำหนดรูปแบบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังนี้

(๑) ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอชื่อต่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

(๓) มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินโดยรับผิดชอบการปฏิบัติงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

จากรูปแบบข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าในภารกิจหลักคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจนอกจากการกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และ (๒) หลักเกณฑ์มาตรฐานที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินและการคลังภาครัฐแล้ว การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ในการทำงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องมีความเป็นกลางและอิสระ ดังนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะไม่แทรกแซงการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ในส่วนภารกิจสนับสนุนนั้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังคงมีหน้าที่และอำนาจบริหารจัดการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยการอกระเบียบการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการคลัง รวมถึงการดำเนินการอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ด้วย

ในส่วนของความเป็นอิสระนั้น ตามปฏิญญาลิม่าว่าด้วยแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ “Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts” ที่จัดทำขึ้นโดยองค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) :ซึ่งได้เสนอต่อที่ประชุมสมัชชาขององค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศและได้รับความเห็นชอบ ในคราวประชุมสมัชชา ครั้งที่ ๙ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ (ค.ศ. ๑๙๗๗) ณ กรุงลิมา ประเทศเปรู สารสำคัญประเด็นหนึ่งคือ ให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระในการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งความเป็นอิสระในด้านหน้าที่และการจัดรูปองค์กรขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงการเป็นอิสระจากหน่วยรับตรวจ และการได้รับการคุ้มครองให้ปลอดจากอิทธิพลภายนอกไม่ให้เกิดการก้าวท้าวในความเป็นอิสระและอำนาจการตรวจสอบขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัตินั้น กลับกลายเป็นการอ้างความเป็นอิสระเมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การใช้ถ้อยคำว่า “กำกับ” นั้น อาจทำให้ตีความเพียงให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ออกนโยบายเท่านั้นและไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งเป็นการตีความที่ขัดแย้งกับหลักการสากล ดังนั้นควรมีการขยายความให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใด เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

**จากการพิจารณา คณะอนุกรรมการมีความเห็นต่อโครงสร้างขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้**

๑) โครงสร้างองค์กร : องค์กรตรวจเงินแผ่นดินนี้ ต้องเป็นองค์กรที่เป็นกลางและอิสระ มีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ผตง.) ซึ่งต้องดำเนินงานร่วมกันในลักษณะที่เป็นเอกภาพและเป็นหนึ่งเดียว ส่วนชื่อขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินนี้จะใช้ชื่อตามข้อเสนอของ คตง. คือ “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” หรือ ใช้ชื่อเดิม คือ “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” หรือ ชื่ออื่นใดก็ได้ที่เหมาะสม

๒) การกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินของ คตง. : ควรกำหนดกรอบ “การกำกับ การตรวจเงินแผ่นดิน” ความตามมาตรา ๒๔๐ (๓) ให้ชัดเจน และยึดหลักการมาภิบาล โดยครอบคลุมถึง การวางนโยบาย การมอบนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินให้ ผตง. ไปดำเนินการ และกำกับดูแลงานตามที่ คตง. กำหนด ซึ่งรวมถึง การกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอรายงานผลการตรวจสอบของ ผตง. ในบางกรณี ที่ต้องเสนอ คตง. เพื่อให้ความเห็นชอบก่อนไปดำเนินการ เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระดับตำแหน่งของผู้กระทำผิด วงเงินงบประมาณ เรื่องที่อาจมีผลต่อการสั่งลงโทษทางปกครองหรืออาจต้องดำเนินคดีอาญาต่อบุคลากรของหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการให้ความเห็นชอบในการตรวจสอบกรณีพิเศษของ ผตง. ด้วย

นอกจากนี้ ควรมีการระบุให้ คตง.เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง เช่น ระดับรองผู้ว่าการหรือเทียบเท่าขึ้นไป ยกเว้นตำแหน่ง ผตง.

๓) ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของ ผตง. : เมื่อพิจารณาความตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๓ วรรคหนึ่งที่ระบุว่า “ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยรับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ความเป็น “อิสระ” ของ ผตง. นั้น หมายถึง ความเป็นอิสระในการตรวจสอบภายใต้กรอบการกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินของ คตง. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๐ (๓) โดยปราศจากการแทรกแซงทั้งภายในและภายนอกองค์กร

## ๒. หน้าที่และอำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

๑. การที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดหน้าที่และอำนาจขึ้นใหม่ให้มีอำนาจไต่สวนคดีอาญา และการดำเนินการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปใช้หรือได้ไปโดยมิชอบ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ ได้บัญญัติว่าในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินมีพฤติการณ์อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรืออาจทำให้การเลือกตั้งมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และเป็นกรณีที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจจะดำเนินการใดได้ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ซึ่งในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือหน่วยงานอื่นตามที่ได้รับแจ้งนั้น ให้ถือว่าเอกสารและหลักฐานที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหรือจัดทำขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของการสอบสวน ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือของหน่วยงานอื่นนั้น แล้วแต่กรณี

ผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้แจงว่า

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้บัญญัติเรื่องการไต่สวนคดีอาญาไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว และยังสอดคล้องกับบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติติดตามทรัพย์สินของแผ่นดินคืนจากการทุจริต พ.ศ. .... ที่กำลังอยู่ในขั้นตอนการพิจารณา โดยกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการไต่สวนคดีอาญาได้ ซึ่งการกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการ

ไตสวนคดีอาญา เนื่องจากปัจจุบันมีคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นจำนวนมาก หากให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ในการไตสวนร่วมด้วย จะทำให้กระบวนการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีความเข้มข้นและเป็นไปอย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ในการนี้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้ประสานความร่วมมือไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อมีข้อตกลงร่วมกันในการดำเนินงาน โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องจัดทำสำนวนการสอบสวนให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับการทำสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อเป็นการลดระยะเวลาในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

**ผู้แทนจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ชี้แจงว่า**

อัตรากำลังพนักงานไตสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในปัจจุบันมีอยู่ประมาณ ๔๐๐ - ๕๐๐ คน โดยต้องมีคุณสมบัติสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและเป็นผู้สอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา และในปัจจุบันยังได้กำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมขึ้น คือ ต้องสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาโททางกฎหมายขึ้นไป หรือเป็นผู้สอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา หรือสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและปริญญาสาขาอื่นอันจะยังประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานยังได้มีการอบรมบุคลากรที่บรรจุใหม่ในสาขากระบวนการยุติธรรมเพิ่มเติมอีก ๑ ปี เพื่อให้รองรับในกรณีที่ไปดำเนินการกับผู้ถูกกล่าวหา โดยต้องคำนึงถึงสิทธิ ความเหมาะสม ฐานะ และการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย ซึ่งในปัจจุบันมีกรณีที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงอยู่ประมาณ ๑๐,๐๐๐ เรื่อง โดยระยะเวลาการดำเนินคดีอาญาจะแตกต่างกันไปตามความยากง่ายและความซับซ้อนของแต่ละกรณี ซึ่งอุปสรรคที่ทำให้ล่าช้าอีกประการหนึ่งก็คือ อัตรากำลังของสำนักงานมีไม่เพียงพอ และกระบวนการในดำเนินการที่เปิดช่องให้เกิดการประวิงเวลาได้ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าขึ้น ในประเด็นนี้ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ จะได้กำหนดกรอบระยะเวลาไว้ โดยจะกำหนดให้การแสวงหาข้อเท็จจริงต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน ๖ เดือน โดยสามารถขยายระยะเวลาได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกำหนดกรอบระยะเวลาในการไตสวนไว้ไม่เกิน ๒ ปี โดยอาจขยายระยะเวลาได้โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเช่นกัน แต่อย่างไรก็ดี ภายใต้บทบัญญัติว่าด้วยอายุความ การดำเนินการดังกล่าวต้องแล้วเสร็จภายในกำหนดอายุความด้วย

## **๒. หน้าที่และอำนาจตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕**

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ ได้บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือยับยั้งความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่การเงินการคลังของรัฐ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณา หากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นพ้องด้วยกับผลการตรวจสอบดังกล่าว ให้ปรึกษารัฐมนตรีหรือร่วมกับคณะกรรมการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากที่ประชุมร่วมเห็นพ้องกับผลการตรวจสอบนั้น ให้ร่วมกันมีหนังสือแจ้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบโดยไม่ชักช้า และให้เปิดเผยผลการตรวจสอบดังกล่าวต่อประชาชนเพื่อทราบด้วย

ผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้แจงว่า

จากบทบัญญัติดังกล่าว การระงับยับยั้งนั้น มิได้หมายความว่าถึงการระงับยับยั้งในสวนนโยบายของรัฐบาล แต่เป็นการระงับยับยั้งในส่วนของการดำเนินงานตามนโยบายเท่านั้น เพราะหากเป็นเรื่องการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลนั้น หน้าที่ในการตรวจสอบจะเป็นของรัฐสภา แต่สำหรับขั้นตอนการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายนั้น หากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบแล้วพบว่าไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่การเงินการคลังของรัฐอย่างร้ายแรง ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเสนอผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจำต้องมีหลักฐานที่หนักแน่นเพียงพอจึงจะดำเนินการดังกล่าวได้ เพื่อมิให้เกิดข้อครหาในการดำเนินงานต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

จากการพิจารณา คณะอนุกรรมการมีความเห็นต่อหน้าที่และอำนาจขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

๑) หลักการการตรวจเงินแผ่นดิน : การตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินนี้ ให้ใช้หลัก “การตรวจสอบหลังจ่าย” (post-audit) เท่านั้น ซึ่งสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๒ (๒) กล่าวคือ จะเริ่มกระบวนการของการตรวจสอบได้ ก็ต่อเมื่อมีการใช้จ่ายเงินเกิดขึ้นแล้ว หรือมีการก่อหนี้ หรือได้มีการดำเนินการแล้ว

๒) หน้าที่และอำนาจของ คตง. และ ผตง. : ในมาตรา ๑๘ ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ได้มีข้อเสนอให้ตัดความใน (๕) (๖) และ (๘) ออก ซึ่งเป็นส่วนอำนาจในการไต่สวนคดีอาญา การดำเนินการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปใช้หรือได้ไปโดยมิชอบ และการบริหารจัดการเงิน เนื่องจากเป็นการบัญญัตินอกเหนือไปจากกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และเป็นการซ้ำซ้อนกับหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานอื่น

สำหรับหน้าที่และอำนาจของ ผตง. ตามมาตรา ๔๖ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฉบับที่ คตง. เป็นผู้เสนอให้ตัดความใน (๒) และ (๓) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการไต่สวนคดีอาญา การดำเนินการติดตามทรัพย์สินของรัฐคืนจากการเอาไปใช้หรือได้ไปโดยมิชอบออกเช่นกัน

๓) ภารกิจหลักด้านการตรวจเงินแผ่นดินขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน : ควรเป็นการตรวจใน ๓ ลักษณะ คือ

(๑) การตรวจสอบการจัดเก็บ การรับ การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ (Legality Audit)

(๒) การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัด และคุ้มค่าหรือไม่

(๓) การตรวจสอบรายงานการเงิน (Regularity/Financial Audit) โดยเน้นไปที่การตรวจสอบหลังจ่ายหรือหลังได้มีการดำเนินการ (Post-Audit) เป็นสำคัญ

ซึ่งในการตรวจสอบนั้น ต้องตีความกฎระเบียบตามที่คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ ได้กำหนดไว้

๔) การดำเนินการตามมาตรา ๒๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : ควรกำหนดเกณฑ์การพิจารณา “การกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ” ให้มีความชัดเจน

### ๓. การปฏิบัติงานด้านการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้แจงว่า

สำหรับการดำเนินงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น มีประเด็นที่สำคัญ คือ

#### ๑. การตรวจสอบด้านการเงินทั่วไป/รับรองงบการเงิน

ในส่วนการตรวจสอบของภาครัฐนั้น กฎหมายกำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีภาครัฐ กล่าวคือ ตรวจสอบการเงินทั่วไปและรับรองงบการเงิน ซึ่งถือเป็นหน้าที่หลัก ส่วนการตรวจสอบลักษณะอื่น เช่น การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) นั้น ไม่ใช่หน้าที่หลักของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด แต่การตรวจสอบดังกล่าวเป็นการตรวจสอบตามปฏิญญาลิม่า ค.ศ. ๑๙๗๐ (Lima Declaration) ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินของต่างประเทศทั่วโลกปฏิบัติตาม ซึ่งขั้นตอนการตรวจสอบก็เป็นไปตามมาตรฐานสากลและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในส่วนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงานนั้น จะมีทั้งผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก ซึ่งในกรณีของผู้ตรวจสอบภายในก็จะเป็นเรื่องที่หน่วยงานต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่ออกโดยกรมบัญชีกลาง และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบภายนอกตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยปัจจุบันได้มีการทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างกรมบัญชีกลางและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อประสานความร่วมมือกันในการสร้างผู้ตรวจสอบภายในให้มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการตรวจสอบ

สำหรับระยะเวลาในการตรวจสอบรับรองงบการเงินของแต่ละหน่วยงานนั้น กฎหมายจัดตั้งของแต่ละหน่วยงานส่วนใหญ่จะกำหนดระยะเวลาไว้ไม่เกิน ๖๐ วัน โดยหากมีบางกรณีที่ยังไม่สามารถรับรองงบการเงินได้ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะไม่รับรองงบการเงินนั้น ซึ่งหน่วยงานจะขอกลับไปแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป จึงทำให้เกิดความล่าช้าขึ้น

ในฐานะที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบภายนอก สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะจัดทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานต่อรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อใช้ประกอบการบริหารราชการแผ่นดิน หน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คือ ตรวจสอบว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ และการใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่า และประหยัดหรือไม่

#### ๒. การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit)

การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Audit) จะเป็นการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงความคุ้มค่าของการดำเนินงาน โดยนำแนวคิดมาจากสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะมีเทคนิคการตรวจสอบ คือ หลังจากที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบการดำเนินงานเสร็จแล้ว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะทำความเข้าใจกับผู้บริหารของหน่วยงานนั้น เมื่อทำความเข้าใจเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงจะได้เสนอ

รายงานตามลำดับชั้นต่อไป ซึ่งรายงานดังกล่าวนี้ ไม่ถือเป็นที่สุด สามารถโต้แย้งได้ และหากมีการโต้แย้งขึ้นมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะพิจารณาอีกครั้ง หากยังยืนยันตามความเห็นเดิม ก็จะเสนอความเห็นไปยังผู้กำกับดูแลหรือผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปของหน่วยงานนั้น ถ้าผู้กำกับดูแลหรือผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปดังกล่าว มีความเห็นแย้งกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทางสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็จะจัดทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนถ้าเป็นปัญหาด้านข้อกฎหมาย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเรื่องไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณา

### ๓ การตรวจสอบสืบสวนเกี่ยวกับวินัยทางงบประมาณและการคลัง

ในส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่มีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) นั้น จะเป็นเรื่องการทุจริตหรือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยหากเป็นการกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าว สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะดำเนินการส่งไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการต่อไป

จากสถิติการส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๔๓ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ พบว่าสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ส่งเรื่องไปทั้งสิ้น ๑,๑๘๗ เรื่อง ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้ชี้มูลความผิดเสร็จสิ้นจำนวน ๖๖ เรื่อง ส่วนนตกไป ๘๙ เรื่อง ไม่รับพิจารณา ๕๙ เรื่อง และที่ยังค้างอยู่ในระหว่างพิจารณาในปัจจุบันจำนวน ๒๖๓ เรื่อง

ในส่วนการตรวจสอบสืบสวน จะไม่ใช่การดำเนินการเฉพาะที่มีเรื่องร้องเรียนมาเท่านั้น แต่เรื่องที่ประชาชนหรือสื่อมวลชนให้ความสนใจ แม้ไม่มีการร้องเรียน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็สามารถเข้าไปตรวจสอบเรื่องดังกล่าวได้ จึงทำให้ต้องมีการตรวจสอบเชิงรุก เพื่อให้มีการทบทวนหรือแก้ไขให้ถูกต้องก่อนได้

ในปัจจุบันได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยอยู่ในขั้นตอนการกำหนดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในการตรวจสอบขึ้น ซึ่งมีข้อตกลงว่าหากหน่วยงานใดเข้าไปตรวจสอบแล้ว หน่วยงานที่เหลือต้องรอให้การตรวจสอบดังกล่าวเสร็จสิ้นก่อน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้าไปตรวจสอบหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ต้องรอผลการตรวจสอบจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถ้าผลการตรวจสอบพบว่าไม่มีลักษณะทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะส่งเรื่องมายังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อดำเนินการต่อไป และยังสามารถเสนอว่าในอนาคต หากมีเรื่องร้องเรียนขึ้นมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจเข้าดำเนินการตรวจสอบพร้อมกันได้ หากตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นเรื่องทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะรับไปดำเนินการต่อ แต่ถ้าไม่ใช่เรื่องทุจริต สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จะเป็นผู้รับดำเนินการต่อไป เพื่อเป็นการแก้ไขความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของหน่วยงานและเป็นการป้องกันมิให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้ถูกตรวจสอบมากเกินไป



การพิจารณาวินิจฉัยลงโทษทางวินัยทางงบประมาณและการคลังของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จะกำหนดไว้ในมาตรา ๒๔ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ และในมาตรา ๒๕ ก็ได้บัญญัติว่าการลงโทษวินัยทางงบประมาณและการคลังนั้น ไม่ตัดอำนาจของผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกลงโทษทางวินัยในฐานะที่เป็นผู้รับผิดชอบการบริหารของหน่วยรับตรวจที่จะพิจารณาลงโทษทางวินัยเพราะเหตุเดียวกันนี้อีก จึงเห็นได้ว่าวินัยทางงบประมาณและการคลังเป็นคนละกรณีกับวินัยข้าราชการ

นอกจากนี้ ในการเปิดเผยผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ได้มีการเปิดเผยผ่านช่องทางต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยหากเป็นเรื่องร้องเรียน และสำนักงานได้ทำการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว เมื่อผู้ร้องเรียนร้องขอ สำนักงานจะแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ร้องเรียนทราบ ส่วนการตรวจสอบในกรณีอื่น เมื่อสำนักงานตรวจสอบเสร็จแล้ว จะเผยแพร่ผลการตรวจสอบผ่านทาง website ของสำนักงานต่อไป ทั้งนี้ การเผยแพร่ดังกล่าวจะอยู่บนพื้นฐานว่าผลการตรวจสอบที่เผยแพร่ไม่ต้องไม่กระทบสิทธิของบุคคลอื่น แต่ในกรณีการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินในราชการลับหรือเงินที่มีลักษณะคล้ายกับเงินราชการลับนั้น จะแจ้งผลการตรวจสอบต่อหน่วยงานเท่านั้น โดยไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนแต่อย่างใด

จากการพิจารณา คณะอนุกรรมการมีความเห็นต่อการปฏิบัติงานด้านการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

๑) กรอบระยะเวลาการดำเนินการ : การปฏิบัติงานด้านการตรวจเงินแผ่นดินควรมีการกำหนดกรอบระยะเวลาการดำเนินการไว้ โดยเห็นเพิ่มเติมว่า ความในมาตรา ๑๙ (๓) และ มาตรา ๖๙ (๒) ของร่างพรป. ควรต้องเพิ่มเติมประเด็นในเรื่อง การกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินงานตรวจสอบหน่วยรับตรวจให้ชัดเจน ตั้งแต่การแจ้งล่วงหน้า การดำเนินการ และการแจ้งผลการตรวจสอบ ทั้งในกรณีการตรวจสอบทั่วไป และการตรวจสอบกรณีพิเศษ เพื่อมิให้กระทบต่อการดำเนินงานและสร้างภาระต่อหน่วยรับตรวจเกินสมควร

๒) การดำเนินการกับข้อบกพร่องที่ตรวจพบ : ให้ ผตง.ต้องประมวลข้อบกพร่องจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ตรวจพบ เสนอต่อ คตง. เพื่อเผยแพร่ต่อหน่วยงานของรัฐและสาธารณะต่อไปอย่างน้อย ปีละ ๑ ครั้ง โดยให้คำนึงถึงชั้นความลับของข้อมูลนั้นเป็นสำคัญ

๓) การเรียกข้อมูลจากหน่วยรับตรวจ : การเรียกขอข้อมูลส่วนบุคคลจากหน่วยรับตรวจ ต้องมีเหตุผลอันสมควรและกระทำได้เท่าที่จำเป็น โดยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขให้ชัดเจน เช่น การเรียกเอกสารข้อมูลผู้เสียหายอากรจากสรรพากรต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระดับของหลักฐานที่อ้างอิงว่ามีการกระทำผิดหรือต้องมีกระบวนการตรวจสอบความผิดของบุคคลนั้นเกิดขึ้นแล้ว โดยมีเงื่อนไขว่า ข้อมูลที่ขอนั้น ห้ามนำไปเปิดเผย เป็นต้น

๔) การตรวจสอบบัญชีและการรับรองการเงินสำหรับหน่วยรับตรวจบางประเภท : หน่วยรับตรวจที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทที่เป็นบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บริษัทร่วม หรือบริษัทในเครือ รวมทั้งหน่วยรับตรวจที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดหารายได้และไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง สามารถเสนอให้แต่งตั้งผู้สอบบัญชีเอกชนซึ่งอยู่ในรายชื่อของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) โดยความเห็นชอบของ ผตง. เข้ามาดำเนินการตรวจสอบบัญชีและลงนามรับรองผลการตรวจแทนองค์การตรวจเงินแผ่นดินได้ โดย สตง. ไม่ต้องตรวจสอบและรับรองผลอีก



๕) การตีความกฎหรือระเบียบ : ในกรณีที่มีความเห็นไม่ตรงกันระหว่างองค์กรตรวจเงินแผ่นดินกับหน่วยรับตรวจ หากหน่วยรับตรวจดำเนินการตามการตีความกฎหรือระเบียบขององค์กรที่มีอำนาจการตีความ หรือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ถือว่าหน่วยรับตรวจได้กระทำการตามกฎหรือระเบียบนั้นแล้ว และถ้าองค์กรตรวจเงินแผ่นดินไม่เห็นพ้องด้วยกับการตีความกฎหรือระเบียบขององค์กรที่มีอำนาจตีความ ให้องค์กรตรวจเงินแผ่นดินปรึกษาหารือกับองค์กรที่มีอำนาจตีความเพื่อหาข้อยุติและวางเป็นแนวทางหรือแนวปฏิบัติให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติตามต่อไป

#### ๔. การตรวจสอบและความรับผิดชอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้แทนจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ชี้แจงว่า

ตามบทบัญญัติในมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติว่า ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสาร หรือหลักฐานอื่นของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันแต่งตั้งผู้ตรวจสอบจำนวนหนึ่งและรายงานผลการตรวจสอบให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งในการประชุมดังกล่าวได้มีมติให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในการสอบบัญชีนั้น จะใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันกับที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหน่วยงานอื่น

ส่วนในกรณีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้กระทำความผิด ถ้าเป็นเรื่องทุจริตจะร้องเรียนไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ส่วนถ้าเป็นเรื่องของการปฏิบัติหน้าที่จะร้องเรียนไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง ได้ชี้แจงว่า

ในการที่กรมบัญชีกลางปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้สอบบัญชีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินนั้น จะใช้เกณฑ์มาตรฐานเดียวกันกับที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบหน่วยงานอื่น ซึ่งผลการตรวจสอบที่ผ่านมา ก็พบเหตุการณ์ที่มีการใช้จ่ายเงินหละหลวม การไม่ปฏิบัติตามระเบียบ หรือเพิกเฉยอยู่บ้าง แต่ไม่พบการทุจริตแต่อย่างใด โดยกรมบัญชีกลางได้ให้ข้อสังเกตและคำแนะนำซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็นำไปปฏิบัติและแก้ไขเป็นที่เรียบร้อย ทำให้ในการตรวจสอบที่ผ่านมามีข้อสังเกตที่ลดน้อยลงตามลำดับ

จากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มีข้อเสนอให้มีบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ดังนี้

๑) ภาคประชาชนและสื่อมวลชน เนื่องจากเป็นผู้เสียภาษีอากร จึงควรมีสิทธิที่จะทราบและสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ และยังเป็น การช่วยยกระดับความน่าเชื่อถือให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ด้วย

๒) ฝ่ายการเมือง (เช่น นายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา) เนื่องจากการทำให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน เป็นการถ่วงดุลการทำงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเห็นว่าฝ่ายการเมืองถือเป็นตัวแทนที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน จึงควรมีบทบาทเข้าไปทำหน้าที่แทนประชาชน

๓) หน่วยรับตรวจ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความเข้าใจและเห็นการปฏิบัติงานจริงในฐานะเป็นหน่วยรับตรวจ (เป็นการประเมินผู้ตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)

๔) องค์กรอิสระ (เช่น ป.ป.ช.) เนื่องจากเป็นองค์กรตรวจสอบในระดับเดียวกันกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและเป็นผู้มีประสบการณ์มาก

๕) มหาวิทยาลัย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรู้และมาตรฐานในการทำงาน

๖) สภาวิชาชีพการบัญชี หรือสหวิชาชีพ เนื่องจากเป็นผู้มีความรู้และเข้าใจในรายละเอียดการทำงาน of สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นเรื่องเชิงเทคนิคได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะกรณีสหวิชาชีพเสนอให้ใช้การรวมตัวกันจากบุคลากรหลายภาคส่วน

นอกจากนี้ต้องมีข้อเสนอแนวทางและมาตรการให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินต้องดำเนินการ ดังนี้

๑) สืบสวนหาข้อเท็จจริงถึงสาเหตุของปัญหา และต้องทำหนังสือชี้แจงแก่หน่วยรับตรวจเพื่อทราบ และในกรณีที่มีข้อผิดพลาด จะต้องทำหนังสือแก้ไขประเด็นนั้นไปยังหน่วยรับตรวจและประกาศให้สาธารณชนรับทราบ

๒) กำหนดมาตรการปรับแผนการตรวจของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้มีความชัดเจน

๓) กำหนดอัตราค่าปรับที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินต้องชดเชยให้แก่หน่วยรับตรวจนั้น

๔) กำหนดมาตรการและบทลงโทษแก่เจ้าหน้าที่

๕) ให้มีการถอดบทเรียนจากปัญหาที่เกิดขึ้น และวางมาตรการป้องกันกรณีปัญหาต่าง ๆ เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดซ้ำ

๖) ควรมีการดำเนินการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗

๗) ควรกำหนดให้หน่วยรับตรวจสามารถมีหนังสือทวงถามไปยังสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินถึงสาเหตุของปัญหา และดำเนินการส่งเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

จากการพิจารณา คณะอนุกรรมการมีความเห็นต่อการตรวจสอบและความรับผิดชอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้

๑) การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน: ควรกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมาชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่แต่งตั้งผู้สอบบัญชีและรายงานการเงิน ตลอดจนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลัง โดยคณะกรรมการชุดนี้ แต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ - ๕ คน ที่มีความหลากหลาย ซึ่งได้มาจากการสรรหา โดยอาจให้วุฒิสภาหรือคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้แต่งตั้ง สำหรับคุณสมบัติเบื้องต้นนั้น ต้องเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบการดำเนินงานด้านการตรวจเงินแผ่นดิน เช่น เป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่ง คตง.หรือ ผตง. มาก่อน เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายวินัยการเงินและการคลัง การตรวจสอบบัญชี การบริหารงานบุคคล การตรวจสอบภายใน เป็นต้น โดยอาจให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา/กรมบัญชีกลางทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการ

๒) มาตรการ/กระบวนการที่ต้องรับผิดชอบ: ในกรณีที่มีข้อผิดพลาดจากการตรวจสอบขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน องค์กรตรวจเงินแผ่นดินต้อง (๑) ให้ดำเนินการจัดทำรายงานข้อผิดพลาด แจ้งไปยังหน่วยรับตรวจนั้นโดยตรง (๒) เสนอข้อผิดพลาดนั้นในรายงานประจำปีขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินในปีถัดไป (๓) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินผู้รับผิดชอบต้องรับผิดชอบส่วนตัวหากความผิดพลาดนั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (๔) กำหนดให้มีโทษปรับในกรณีที่ความผิดพลาดนั้นก่อให้เกิดผลทำให้หน่วยรับตรวจได้รับความเสียหาย

#### ๕. ข้อเสนอเพิ่มเติม

คณะอนุกรรมการมีข้อเสนอแนะในประเด็นเพิ่มเติมซึ่งอาจเกี่ยวเนื่องกับการแก้ไขข้อความในส่วใดส่วหนึ่งของมาตรา หรือหลายมาตรา ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ดังนี้

๑) ควรมีการจัดประเภทของหน่วยรับตรวจ โดยพิจารณาบริบทต่าง ๆ เช่น ลักษณะเฉพาะของหน่วยรับตรวจ งบประมาณที่ได้รับ เป็นต้น และจัดทำแผนการตรวจให้สอดคล้องกับหน่วยรับตรวจตามประเภทที่กำหนด

๒) จัดทำหลักเกณฑ์และกำหนดอัตราค่าสอบบัญชีของหน่วยรับตรวจให้ชัดเจน และประกาศให้สาธารณะทราบ

๓) ให้เรียกเก็บค่าสอบบัญชี จากหน่วยงานรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหารายได้ และไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

๔) ให้นำค่าสอบบัญชีหรือรายได้ที่เรียกเก็บขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินมารวมและจัดตั้งเป็นกองทุนขององค์กรโดยให้มีกฎหมายรองรับและให้มีคณะกรรมการมากำกับดูแล รวมทั้ง ให้อำนาจการใช้จ่ายเงินของกองทุนนั้นต่อรัฐสภา ในกรณีที่มีค่าปรับจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน ให้ชดใช้ค่าปรับโดยใช้เงินจากกองทุนที่เสนอให้จัดตั้งขึ้นนี้

๕) ต้องกำหนดกรอบค่าธรรมเนียมในการสอบบัญชีให้มีความครอบคลุมทุกรายการ

๖) ควรมีการจัดทำมาตรฐานจริยธรรมขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

๗) ควรมีการพัฒนาบุคลากรขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินให้มีความรู้ความเข้าใจในประเภทธุรกิจที่มีลักษณะเฉพาะ เพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

๘) ควรกำหนดบทเฉพาะกาลเพิ่มเติม เพื่อรองรับการดำเนินการตาม คำสั่ง คสช. ฉบับที่ ๒๓/๒๕๖๐ และ ๒๕/๒๕๖๐

คณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....

๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๐