



กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง	
สำนักกรรมการ	
เลขรับที่	17 / 8560
วันที่	25 / พ.ค. / 8560
เวลา	16.30 นานึก

คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๕๐๐

ที่ คตง.(๒)/๕๓

๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐

เรื่อง ขอส่งเอกสารการชี้แจง

เรียน ประธานอนุกรรมการพิจารณาศึกษาหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารประกอบการชี้แจงคณะอนุกรรมการฯ จำนวน ๒๐ ชุด

ตามที่กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ๓ ท่าน และคณะได้เข้าชี้แจงเกี่ยวกับการจัดทำร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ต่อคณะอนุกรรมการ
พิจารณาศึกษาหลักการฯ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐ เวลา ๙.๐๐ น. แล้ว นั้น

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์) ขอจัดส่งเอกสาร
ประกอบการชี้แจงเพิ่มเติมมาจำนวน ๒๐ ชุด ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์)
กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คตง. (๒)

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๗๑ ๘๒๕๐

โทรสาร ๐ ๒๒๙๘ ๕๕๑๗

การชี้แจงอนุกรรมการฯ กรธ. วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐

๑. การร่าง พรบ. สดง. พ.ศ. มี ๒ ร่าง ร่างที่ผ่านกระบวนการโดยถูกต้องมี ๑ ร่าง คือ ร่างที่ส่งตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ ตผ ๐๐๐๑/๕๒๑๐ ลงวันที่ ๑๘ พ.ย.๒๕๕๙

ความเป็นมา

การดำเนินการยกร่างได้นำร่าง พร.บ. สดง. พ.ศ. เข้าพิจารณาในที่ประชุม คตง. ในการประชุมมีการตีความบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ แตกต่างกัน ที่ประชุม คตง. เห็นว่าเป็นเรื่องปกติของนักกฎหมาย แต่โดยที่เป็นหน้าที่ของ กรธ. ในจัดทำร่าง พรบ. จึงเห็นว่า กรธ. น่าจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาหาข้อยุติในท้ายที่สุด และมีมติให้บันทึกความเห็นต่างระหว่าง คตง. และ สดง. พร้อมทั้งเหตุผลประกอบส่งไปพร้อมร่าง

ต่อมา สดง. ได้ส่งร่างของ สดง. มาอีก ๑ ร่าง โดยอ้างว่า กรธ. แจ้งไปให้ สดง. ดำเนินการสรุป ร่างที่เสนอเป็นทางการ มี ๑ ร่าง

๒. การจัดรูปแบบองค์กรทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน มี ๔ รูปแบบ

(๑) โดยบุคคลคนเดียว หรือ ผตง. มีอำนาจแต่ผู้เดียว

(๒) คณะบุคคล มีคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน มีเลขาธิการหรือ ผตง. ทำหน้าที่บริหารจัดการสำนักงาน

(๓) ตุลาการศาล

(๔) ผสมระหว่าง (๑) และ (๒) คือมีคณะกรรมการ และมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่ต่างเป็นกลางและอิสระ แต่ถ้าขาดการบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจ และจุดเชื่อมโยงที่ชัดเจน จะเป็นปัญหาเช่นปัจจุบัน

๓. ประเทศไทยเลือกรูปแบบผสมดังกล่าวตาม ๒ (๔) ดังปรากฏตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติกรอบหน้าที่และอำนาจของ คตง. และ ผตง. ไว้ชัดเจน ในการจัดทำ พรบ. สดง. พ.ศ. จึงต้องยึดกรอบตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด

๔. มาตรา ๒๔๑ และ มาตรา ๒๔๓ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ จะกำหนดรูปแบบองค์กรการตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังนี้

- สดง. เป็นหน่วยธุรการของ คตง.
- มี ผตง. ที่ คตง. เสนอชื่อต่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ
- เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ สดง. โดยรับผิดชอบการปฏิบัติงานต่อ คตง.

จะเห็นถึงบทบัญญัติกรอบหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งจุดเชื่อมโยงไว้อย่างชัดเจน

จากรูปแบบข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า

คตง. มีอำนาจและหน้าที่ นอกจากกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน (๒) หลักเกณฑ์มาตรฐานที่ คตง. กำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังภาครัฐแล้ว คตง. ยังมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ สดง. (หน่วยธุรการของ คตง.) โดยมี ผตง. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดรับผิดชอบการดำเนินการแทน (ม.๒๔๐ และ ๒๔๓)

ถ้าจะแยกหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว สามารถแยกได้เป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นภารกิจหลัก (Front Office) คือ การตรวจเงินแผ่นดิน และการดำเนินการตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังภาครัฐ และส่วนที่เป็นภารกิจสนับสนุนภารกิจหลัก (Back Office)

ในส่วนเกี่ยวกับภารกิจหลัก การตรวจเงินแผ่นดินนั้น คตง. มีหน้าที่และอำนาจในการวางนโยบาย กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานที่วางไว้ และตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังภาครัฐ (ตาม ม.๒๔๐) โดยมี ผตง. เป็นผู้รับผิดชอบนำไปปฏิบัติ (ตาม ม.๒๔๒ และ ม. ๒๔๓) การดำเนินการในส่วนนี้จะเน้นความเป็น “กลาง และอิสระ” กล่าวคือ คตง.จะไม่แทรกแซงการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินของ ผตง. และ สตง. หรือ อื่นๆหนึ่ง ผตง. และ สตง. มีอิสระในการดำเนินการตรวจเงินแผ่นดิน แต่เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ผตง. ต้องเสนอรายงานผลการตรวจเงินแผ่นดินในส่วนที่ไม่ได้มอบหมายให้ คตง. ตรวจวินิจฉัยว่าได้มีการดำเนินการครบถ้วน ถูกต้องตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ คตง. กำหนดหรือไม่ อย่างไร มีการกระทำนอกกรอบ หรือไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรมหรือไม่ เป็นต้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับภาระกิจการสนับสนุน หรืออื่นๆหนึ่งภารกิจเกี่ยวกับการบริหารจัดการ สตง. ได้แก่ การออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการอื่นของสตง. ผตง.และสตง. จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบที่วางไว้นี้ โดยเคร่งครัดและอย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะมีการนำระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานในส่วนนี้ มาใช้ในการกำกับดูแลการทำงาน

๕. “กำกับ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิต แปลความหมายถึง “ควบคุมดูแล”

๖. มาตรา ๔๓ แห่ง พรบ. สตง. พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลการตรวจเสนอต่อคณะกรรมการ เว้นแต่เรื่องที่คณะกรรมการกำหนด หรือมอบหมายให้ผู้ว่าการพิจารณาดำเนินการได้เอง และเมื่อได้ดำเนินการเป็นประการใดแล้วให้รายงานให้คณะกรรมการทราบ

เห็นว่าการตรวจวินิจฉัยส่วนการตรวจเงินแผ่นดินเป็นสิ่งที่ทำมาตลอด เป็นเวลานานแล้ว เพราะนอกจากเป็นการกำกับกับการทำงานของ ผตง.และสตง.ให้เป็นไปในทิศทางที่กำหนดไว้แล้ว ยังเป็นการถ่วงดุลให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยรับตรวจด้วย

คตง. ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ชัดเจนในหน้าที่และอำนาจของ คตง. ในร่าง พรบ. สตง. พ.ศ.

อนึ่ง ตามที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนว่า กรธ. จะไม่ให้ คตง. ดำเนินการในส่วนนี้ คตง. เห็นว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงประวัติศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน คตง. ขอถือโอกาสนี้ให้เหตุผลประกอบการพิจารณาของ กรธ. ต่อไป

๗. คำว่า “กำกับ” นอกจากกล่าวถึงตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตแล้ว ยังปรากฏใน ๒ มาตรา ในส่วน ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรา ๒๔๐ (๑)- (๓) ซึ่งกำหนดเป็นหน้าที่และอำนาจของ คตง. ในการกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบาย และหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่ คตง. กำหนด และตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังภาครัฐ และมาตรา ๒๔๒ (๑) - (๔) ซึ่งกำหนดเป็นหน้าที่และอำนาจของ ผตง. ในการกำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่ คตง. กำหนด และตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังภาครัฐ รวมทั้งตรวจผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐ

คำว่า “กำกับ” ที่บัญญัติไว้เช่นเดียวกันใน ๒ มาตราดังกล่าว ควรแปลความในรูปแบบเดียวกันกล่าวคือ ถ้า ผตง. ต้องตรวจสอบและวินิจฉัยผลการตรวจเงินแผ่นดิน ที่เจ้าหน้าที่ สตง. เสนอแล้ว คตง. ก็ต้องตรวจสอบและวินิจฉัยผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินที่ ผตง. เสนอได้เช่นกัน

ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.

๑. ร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มี ๑ ร่าง เป็นร่างที่ คตง. และ สตง. มีความเห็นต่างในการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ การมีความเห็นต่างในทางกฎหมายเป็นเรื่องปกติ แต่โดยที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้พิจารณาจัดทำร่าง พ.ร.บ.ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินตามที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนด คตง. จึงให้เสนอความเห็นต่างพร้อมทั้งเหตุผลที่เห็นต่างของแต่ละฝ่ายไว้เพื่อ กรธ.จะเป็นผู้พิจารณาหาข้อยุติในประเด็นที่เห็นต่าง

ต่อมา สตง. อ้างว่าได้รับการประสานงานจาก กรธ.ให้จัดทำร่างฉบับ สตง. ขึ้น จึงได้ดำเนินการและจัดส่งให้ กรธ.

ร่าง พรบ.ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน จึงมี ๒ ฉบับ ตามที่ปรากฏทาง web ของ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

๒. ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๓ และ มาตรา ๒๔๑ จะบัญญัติถึงรูปแบบองค์กรการตรวจเงินแผ่นดิน ไว้ดังนี้

“หน่วยธุรการหรืออีกนัยหนึ่ง สตง. ของ คตง. มีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่ง คตง. เป็นผู้เสนอชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ สตง. หรืออีกนัยหนึ่งหน่วยธุรการของ คตง. โดยรับผิดชอบการปฏิบัติงานต่อ คตง.” อาจกล่าวได้ว่า

๑. สตง. คือ หน่วยธุรการของ คตง.

๒. ผตง. ซึ่ง คตง. เป็นผู้เสนอชื่อ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ สตง. โดยรับผิดชอบการปฏิบัติงานต่อ คตง.

คตง. จึงมีหน้าที่และอำนาจ นอกจากกำกับกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) นโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน และ (๒) หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่ คตง. กำหนด และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐแล้ว ยังมีหน้าที่และอำนาจในการบริหารจัดการ สตง. (หน่วยธุรการของ คตง.) โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการแทน คตง.

ถ้าจะแยกหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินแล้วสามารถแยกได้ ๒ ส่วนใหญ่ๆ คือ ส่วนที่เป็นภารกิจหลัก (FRONT OFFICE) คือ การตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนที่เป็นภารกิจสนับสนุน (BACK OFFICE) ได้แก่ การบริหารจัดการองค์กรให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล บรรลุตั้งนโยบายและเป้าหมายของ คตง.

ในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจหลัก คตง. มีหน้าที่วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินให้ ผตง. และ สตง. ปฏิบัติ ในเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน คตง. จะให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน โดยจะไม่เข้าไปแทรกแซง แต่เมื่อการดำเนินการแล้วเสร็จ ผตง./สตง. จะเสนอรายงานผลการตรวจสอบให้ คตง. พิจารณาวินิจฉัย เว้นแต่เป็นเรื่องที่ คตง. กำหนดหรือมอบหมายให้ ผตง. ดำเนินการได้เอง

การตรวจสอบพิจารณาผลการตรวจสอบมิใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นเรื่องที่ดำเนินการเสนอมาจนถึงปัจจุบัน ตามมาตรา ๔๓ ของ พ.ร.บ.ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ๒๕๔๒

สำหรับภารกิจสนับสนุนในฐานะองค์กรอิสระ คตง. มีหน้าที่และอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรให้ดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพภายใต้การบังคับบัญชาของ ผตง. ซึ่งรับผิดชอบการปฏิบัติงานต่อ คตง.

๓. คำว่า “กำกับ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิต แปลความว่าหมายถึง “ควบคุมดูแล”
๔. คำว่า “กำกับ” นอกจากที่กล่าวถึงตามพจนานุกรมราชบัณฑิตแล้ว ยังปรากฏ ใน ๒ มาตรา ในส่วน ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ มาตรา ๒๔๐ (๑) - (๓) กำหนดเป็นหน้าที่และอำนาจของ คตง. ในทางการกำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และ มาตรา ๒๔๒ (๑) - (๒) กำหนดเป็นหน้าที่และอำนาจของ ผตง. ในการกำกับและรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่ คตง. กำหนด และตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังภาครัฐ รวมทั้งตรวจสอบผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ

คำว่า “กำกับ” ที่บัญญัติไว้เช่นเดียวกันใน ๒ มาตรา ควรแปลความไปในรูปแบบเดียวกัน กล่าวคือ ถ้า ผตง. ต้องตรวจสอบและวินิจฉัยผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินของเจ้าหน้าที่ที่ตามเสนอแล้ว คตง. ก็ต้องตรวจสอบและวินิจฉัยผลการตรวจสอบการตรวจเงินแผ่นดินที่ ผตง. เสนอได้เช่นกัน

สรุปสาระสำคัญในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ....

(เฉพาะส่วนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นชอบ)

๑. หน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ม.๒๔๓ ของร่างรัฐธรรมนูญ) ควรชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เรียกชื่อย่อว่า “สำนักงาน คตง.” ชื่อภาษาอังกฤษว่า “Office of the State Audit Commission” เพื่อสะท้อนรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรในรูปคณะกรรมการและสอดคล้องกับองค์กรอื่นที่มีการจัดรูปองค์กรทำนองเดียวกัน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ (ปปช.)
๒. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) มีหน้าที่และอำนาจ (๑) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน (๒) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน (๓) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (๑) และ (๒) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินและการคลังของรัฐ (๔) (ม.๒๔๐ ของร่างรัฐธรรมนูญ)
คตง. จึงควรมีหน้าที่ในการตรวจวินิจฉัยผล (สำนวน) การตรวจเงินแผ่นดินที่สำนักงาน คตง. ตรวจแล้วเสร็จ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่ คตง. กำหนด และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินและการคลังของรัฐ และก็เป็นเช่นที่ถือปฏิบัติต่อเนื่องเสมอมาจนถึงปัจจุบัน
๓. องค์กรที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นกลางและอิสระจากการแทรกแซงจากภายนอกองค์กร แต่สำหรับการบริหารจัดการ ตลอดจนการควบคุมดูแลสำนักงาน คตง. (หน่วยธุรการของคณะกรรมการ) ย่อมต้องสามารถทำได้ เพื่อให้การบริหารงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล บรรลุถึงดังวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนด
๔. ภายใต้การดำเนินการตาม ๓. การดำเนินการตรวจเงินแผ่นดินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (ผตง.) กิติของสำนักงาน คตง. กิติ คตง. เป็นกลางและอิสระ ปลอดจากการแทรกแซงจากกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและ คตง.
๕. นอกจากหน้าที่และอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว คตง. ควรมีหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและการคลัง และการดำเนินการของสำนักงาน คตง. ในทุกเรื่อง เว้นแต่เรื่อง การกำหนดตำแหน่งและการให้รับเงินเดือน และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน คตง. ควรอยู่ในกรอบกฎหมายการบริหารงานบุคคลภาครัฐ กฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง เพราะหากให้ความอิสระแบบไร้ขอบเขต อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารงานบุคคลภาครัฐ และงบประมาณแผ่นดินโดยรวม
๖. การขยายขอบเขตหน้าที่และอำนาจของ ผตง. และสำนักงาน คตง. ในหลาย ๆ เรื่อง อาจกระทบถึงการปฏิบัติงานของส่วนราชการและองค์กรอิสระอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายเหนือพระราชบัญญัติทั่วไปหรือพระราชบัญญัติเฉพาะ ดังนั้น จึงควรทำด้วยความระมัดระวัง
๗. โดยที่ คตง. มีหน้าที่และอำนาจในการสรรหา ผตง. ผตง.ปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบต่อ คตง. ประกอบกับสำนักงาน คตง. เป็นหน่วยธุรการของ คตง. ที่มี ผตง. เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด (ม.๒๔๑ และ ม.๒๔๔ ของร่างรัฐธรรมนูญ) ดังนั้น คตง. ควรมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดระบบ รูปแบบ และวิธีประเมินผลการปฏิบัติงานของ ผตง. และสำนักงาน คตง.

ความเห็นต่างระหว่าง คตง. กับสำนักงาน

ประเด็น	ความเห็นของ คตง.	ความเห็นของสำนักงานฯ
<p>๑. ชื่อสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ชื่อย่อ “สำนักงาน คตง.”</p>	<p>สมควรเปลี่ยนชื่อหน่วยงานของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใหม่จาก “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” เป็น “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาท ภารกิจหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ม.๒๕๓ แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ....) ชื่อ “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เคยใช้มาก่อนเป็นเวลากว่า ๔๖ ปี (พ.ศ.๒๕๓๖ - ๒๕๖๒) ก่อนจะมาเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (พ.ศ.๒๕๖๒ - ๒๕๕๙)</p>	<p>สมควรใช้ชื่อ “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” ต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๒ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.... และเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ใช้บังคับแล้ว ซึ่งใช้คำว่า “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” อีกทั้งชื่อ “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ไม่สอดคล้องกับ ม.๒๖๐ ม.๒๕๐ และม.๒๕๓ แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.... อีกด้วย</p>
<p>๒. หน้าที่และอำนาจในการกำกับ การตรวจเงินแผ่นดิน</p>	<p>ม.๒๕๐แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ....บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจประการหนึ่งใน การกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบาย หลักเกณฑ์และ มาตรฐานการตรวจสอบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงควรมีหน้าที่และอำนาจในการ พิจารณา วินิจฉัยผลการตรวจเงินแผ่นดินแล้วเสร็จของสำนักงาน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย และหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ และเพื่อเห็นปัญหา และข้อบกพร่องจากการปฏิบัติ มาแก้ไข ปรับปรุง นโยบาย และหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่ได้กำหนดให้สอดคล้องกับ สถานการณ์และสภาวะการณที่เกิดขึ้น</p> <p>อนึ่ง คณะกรรมการควรมีหน้าที่และอำนาจในการกำกับ การ บริหารและจัดการสำนักงานของผู้ว่าการ เนื่องจากสำนักงานเป็น หน่วยธุรการของคณะกรรมการโดยผู้ว่าการเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รับผิดชอบต่อคณะกรรมการ</p>	<p>สำนักงานเห็นว่า ม.๒๕๔(๓) แห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ.... คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ และอำนาจเพียงกำกับ การตรวจเงินแผ่นดินเท่านั้น ส่วนการพิจารณา ผลการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน เนื่องจากตาม ม.๒๕๐ ทั้ง ๕ ข้อ ไม่มีข้อใดบัญญัติ ไว้เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาผลของคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน</p>
<p>๓. ความเป็นกลางและอิสระใน การตรวจเงินแผ่นดิน</p>	<p>คงยืนยันความเป็นกลางและอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูก แทรกแซงจากภายนอกองค์กร และไม่ได้หมายรวมถึงการกำกับดูแล การปฏิบัติหน้าที่ภายในองค์กร</p>	<p>สำนักงานเห็นว่าเป็นการขัดกับหลักการ “ความเป็นกลางและ อิสระ” ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการฯ</p>

ประเด็น	ความเห็นของ คตง.	ความเห็นของสำนักงานฯ
๔. การบริหารงานบุคคล	<p>ผู้ว่าการและสำนักงานมีอิสระในการตรวจเงินแผ่นดินภายใต้ นโยบาย หลักเกณฑ์ และมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ในการ บริหารจัดการสำนักงาน ผู้ว่าการต้องรับผิดชอบการทำหน้าที่ต่อ คณะกรรมการ</p> <p>สำนักงานควรมีอิสระในการบริหารงานบุคคล เว้นแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดตำแหน่งและการให้รับเงินเดือนของข้าราชการ สำนักงาน ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญมา ใช้บังคับโดยอนุโลม และเรื่องอัตราเงินเดือน อัตราเงินประจำตำแหน่ง และการให้รับเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการการตรวจเงินแผ่นดิน ให้นำกฎหมายว่าด้วยเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลม</p> <p>แม้ว่าสำนักงานจะมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ก็ตาม แต่สถานะของบุคลากรของสำนักงานยังมีสภาพและฐานะเป็น ข้าราชการเหมือนข้าราชการในส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ทั่วไป และยังคงได้รับเงินเดือนและผลประโยชน์อื่นจากเงินอุดหนุน ที่มาจากงบประมาณแผ่นดิน ดังนั้น ระบบการบริหารงานบุคคลของ สำนักงานควรยึดโยงกับระบบการบริหารบุคคลของภาครัฐในภาพรวม เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำกับบุคลากรภาครัฐอื่นด้วยกัน และกระทบ ต่องบประมาณแผ่นดิน</p>	<p>คณะกรรมการเสี่ยงช่างน้อยและสำนักงานเห็นว่า ในฐานะองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญ สำนักงานควรมีหน้าที่และอำนาจในการ บริหารงานบุคคลของสำนักงานเป็นอิสระ ไม่ควรนำกฎหมายว่าด้วย ระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายเกี่ยวกับเงินเดือน เงินประจำ ตำแหน่งมาใช้บังคับกับอนุโลม</p>
๕. สำนักงานขยายขอบเขตการ ตรวจเงินแผ่นดินในด้านต่างๆ หลายๆ ก้าวก้าวการปฏิบัติงาน ของส่วนราชการและองค์กร อิสระอื่น	<p>คณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในส่วนที่ไป กระทบกับการปฏิบัติงานหน้าที่ของส่วนราชการอื่น โดยอาศัย บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลำดับศักดิ์ของ กฎหมายเหนือกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ทำให้พระราชบัญญัติที่ บัญญัติโดยเฉพาะ ชัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้</p>	<p>สำนักงาน เห็นว่า ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ การดำเนินใดๆ ที่เป็นประโยชน์หรือเป็นการ เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจเงินแผ่นดิน ก็ควรบัญญัติให้ ประกอบ เรื่องการติดตามทรัพย์สินของรัฐ มีร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ คณะกรรมการ ผู้ว่าการ และสำนักงานอยู่ระหว่างการพิจารณาของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงนำควรมานำมาพบบัญญัติเชื่อมโยงไว้</p>

การปรับปรุงชื่อองค์กร

เดิมสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินบริหารการตรวจเงินแผ่นดินโดยบุคคลคนเดียว คือ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังได้มีการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานฯ ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์คณะบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากผู้เชี่ยวชาญในวิชาชีพหลากหลายสาขา ทำหน้าที่กลั่นกรองและตรวจสอบผลการตรวจเงินแผ่นดินของสำนักงานอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้ผลการตรวจสอบเงินแผ่นดินของหน่วยรับตรวจเป็นไปด้วยความรอบคอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่หน่วยงานธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงควรปรับปรุงชื่อองค์กรใหม่เป็น “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เพื่อให้สอดคล้องกับบทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่การตรวจเงินแผ่นดินที่เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าว อีกทั้งการปรับปรุงชื่อองค์กรในครั้งนี้จะเป็นไปตามหลักสากลเช่นเดียวกับองค์กรอิสระอื่นที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ยุคออฟฟิศหลวง

(พ.ศ. ๒๔๑๘ - ๒๔๓๓)

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงปรึกษาเสนาบดีและคณาธิบดีออฟฟิศเห็นชอบด้วยแล้วจึงทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติแล้วด้วยกรมต่างๆซึ่งจะเบิกส่งเงิน พ.ศ. ๒๔ ๑๘ ขึ้นในวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๔๑๘ปรากฏความตามหมวดมาตราที่ ๘ ว่าด้วยออฟฟิศหลวงในพระบรมหาราชวังเรียกว่า “อดีตออฟฟิศ” ข้อ ๑ กำหนดให้มีเจ้าพนักงานใหญ่ คือ “อดีตเตอเยเนอรัล” พนักงานสำหรับตรวจบัญชีและสิ่งของเพื่อว่าการ โดยมี สมเด็จพระยาเทวะวงศ์วโรปการทรงเป็นอดีตเตอเยเนอรัล พระองค์แรก

ยุคกรมตรวจแลกรมสารบัญชี่

(พ.ศ. ๒๔๓๓ - ๒๔๕๘)

จากการปรับปรุงการบริหารประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๔๓๓ ได้มีการตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๓๓ ซึ่งเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ยกเลิกอดีตออฟฟิศ และได้ตั้งกรมตรวจขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่ตรวจเงิน ตรวจราคา ตรวจรายงานการรับจ่าย และรักษาเงินแผ่นดินการราชสมบัติทั้งปวง

ยุคกรมตรวจเงินแผ่นดิน ครั้งที่๑

(พ.ศ. ๒๔๕๘ - ๒๔๖๙)

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยว่ารายได้และรายจ่ายของแผ่นดินมีมากขึ้น จำเป็นต้องตรวจตรา การรับจ่ายรักษาเงินให้รัดกุมยิ่งขึ้นกว่าแต่ก่อน จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมตรวจเงินแผ่นดินขึ้นในสังกัดกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๔๕๘ โดยหน้าที่ของกรมตรวจแลกรมสารบัญชี่ส่วนที่ตรวจสอบหลังจ่าย ได้ถูกแยกออกมาเป็นหน้าที่ของ กรมตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนหน้าที่ตรวจสอบก่อนจ่ายคงให้เป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง ต่อไปเหมือนเดิม

ยุคกรมตรวจเงินแผ่นดินสมทบเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรมบัญชีกลาง

(พ.ศ. ๒๔๖๙-๒๔๗๕)

ด้วยเหตุที่หน้าที่ของกรมตรวจเงินแผ่นดินและกรมบัญชีกลาง มีความเกี่ยวพันกันมาก พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมี พระบรมราชโองการให้สมทบเงินแผ่นดินเข้ากับกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๙

ยุคสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๕๒๒)

จากแนวความคิดที่จะพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินของไทยไปสู่ระบบสากลบัญชีแบบประเทศฝรั่งเศส และเพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นที่เชื่อถือแก่ประชาชนมากขึ้นจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ เพื่อจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขึ้นแทนกรมตรวจเงินแผ่นดินเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยให้เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรม อยู่ในการบังคับบัญชาโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ยุคสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

(พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๕๒)

ได้มีการตราพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ ขึ้นเพื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสถาบันตรวจเงินแผ่นดินไทย จากรูปแบบคณะกรรมการมาเป็นส่วนราชการที่มีผู้อำนวยการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บริหารสูงสุด (เป็นข้าราชการพลเรือนระดับ ๑๑) พร้อมทั้งมีการเพิ่มบทบาทการตรวจสอบ โดยให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัดของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การจัดเก็บภาษีอากร ซึ่งนับว่าเป็นการพัฒนาสถาบันตรวจเงินแผ่นดินของไทยให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (Lima Declaration of Guideline on Auditing Precepts)

ยุคสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(พ.ศ. ๒๕๕๒-๒๕๕๘)

ปัจจุบันการตรวจเงินแผ่นดินของไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๓๑๒ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้การตรวจเงินแผ่นดินกระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยให้เสนอรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และมีคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้น แก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของหน่วยรับตรวจที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ