

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ครั้งที่ ๕

วันศุกร์ที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการวิสามัญผู้มาประชุม ดังนี้

- | | |
|---|---------------------------------------|
| ๑. พลเรือเอก ยุทธนา พักผลงาม | ประธานคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๒. พลเรือเอก ชุมชุม อาจวงษ์ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง |
| ๓. พลเอก ชยดี สุวรรณมาศ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สาม |
| ๔. นายวรพล ไสศตยานุรักษ์ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สี่ |
| ๕. นายเจตน์ ศิรธรานนท์ | โฆษกคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๖. นายกล้าณรงค์ จันทิก | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๗. นายสีมา สีมานันท์ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๘. พลอากาศเอก ไพศาล สีตบุตร | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๙. นายปรีชา วัชรากัย | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๐. ศาสตราจารย์กิตติคุณภริมย์ กมลรัตน์กุล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๑. นายฉัตรชัย ปิยะสมบัติกุล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๒. รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ลิ้มสกุล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๓. นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๔. พลเอก อุทิศ สุนทร | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๕. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๖. นายธิตีพันธุ์ เชื้อบุญชัย | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๗. นายนครชิต สิงหเสนี | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๘. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๙. นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส | กรรมการวิสามัญ |
| ๒๐. นางสาวอัลจงนา พึ่งเย็น | กรรมการวิสามัญ |

กรรมการวิสามัญผู้ไม่มาประชุม ดังนี้

- | | |
|----------------------------------|---------------|
| ๑. ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์ | (ลาการประชุม) |
| ๒. พลเรือเอก วีระพันธ์ สุขก้อน | (ลาการประชุม) |
| ๓. พลเอก รังสาทรย์ แซ่มเชื้อ | (ลาการประชุม) |
| ๔. พลเอก ชาทอดม ติตถะสิริ | (ลาการประชุม) |
| ๕. นายธานี อ่อนละเอียด | (ลาการประชุม) |

- | | |
|-------------------------------|---------------|
| ๖. นายวิฑูรย์ บุญญสถิตย์ | (ลาการประชุม) |
| ๗. นายสมพล พันธุ์มณี | (ลาการประชุม) |
| ๘. นายสาธิต ชาญเชาว์กุล | (ลาการประชุม) |
| ๙. พลเรือเอก ทวีชัย บุญอนันต์ | (ลาการประชุม) |
| ๑๐. นายรณภพ ปัทมะดิษ | (ลาการประชุม) |

ที่ปรึกษาภคิตติมศักดิ์ผู้มาประชุม ดังนี้

๑. นายนนทพล นิมสมบุญ
๒. นายวิชัย ศิริประเสริฐโชค
๓. นายธวัชชัย เกียรติกวานกุล
๔. นายประสิทธิ์ เชื้อพานิช

ผู้เข้าร่วมประชุม ดังนี้

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

- นางอุไร ร่มโพธิ์หยก

กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๑. นายภัทรวิทย์ ออบสุวรรณ
๒. นายวีระพงศ์ รอดรักขวัญ
๓. นายภัทรชัย ชูช่วย
๔. นางสาวสมกมล แดงทองดี

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน
ชำนาญการพิเศษ
ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน
นิติกรชำนาญการ

สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายภาคภูมิ รุจิขจรเดช
๒. นางสาวเกวีสี่ มโนภินิเวศ

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

- นายเนติลักษณ์ นีระพล

นักวิเคราะห์นโยบายและแผน

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

- นางสาวนันท์ณภัส บางต่าย

นิติกรชำนาญการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- นายกฤษณะ ยอดสุวรรณ

นิติกรปฏิบัติการ
กลุ่มงานสรรหาและแต่งตั้ง

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการผู้มาประชุม คือ

- นายสุรียา อุ๋นคำ

นิติกรชำนาญการ

กลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิวิสามัญ ๔

สำนักกรรมการ ๒

เริ่มประชุมเวลา ๐๙.๔๐ นาฬิกา

เมื่อคณะกรรมการสิทธิวิสามัญมาครบองค์ประชุม พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการสิทธิวิสามัญ ได้กล่าวเปิดการประชุม และดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ สรุปได้ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม

๑. ด้วยการประชุมในวันนี้ได้มีการเลื่อนจากที่ได้กำหนดไว้ในภาคบ่าย เลื่อนมาเป็นการประชุมในภาคเช้า เนื่องจากได้มีการงดการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒. ฝ่ายเลขานุการได้จัดรวบรวมเอกสารประกอบการพิจารณาซึ่งปรากฏในเล่มสี่เหลือง ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการได้ใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- ที่ประชุมมีมติรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๓ วันศุกร์ที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๐ โดยมีการแก้ไขคำผิด และได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการแล้ว

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องสืบเนื่อง

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา

- พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ต่อจากการประชุม ครั้งที่ ๔ วันจันทร์ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐

หมวด ๔ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๕๗

รอการพิจารณา

(สถานะของสำนักงาน)

มีประเด็นการอภิปราย

ข้อเสนอ

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ คณะกรรมาธิการวิสามัญ เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๗ ดังนี้

“มาตรา ๕๗ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคลกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้ว่าการ

ให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการด้วย”

ทั้งนี้ โดยมีเหตุผล ดังนี้

๑) เนื่องจากเห็นว่า “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” หรือ สตง. เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๓

๒) เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงรูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศไทยที่ใช้รูปแบบผสม โดยมี คตง. เป็นผู้กำกับดูแล

การอภิปราย

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการวิสามัญ เรียนต่อที่ประชุมว่า ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) เป็นผู้เสนอนี้ เห็นว่า น่าจะสอดคล้องกับภารกิจของการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ซึ่งมีความแตกต่างจากองค์กรอิสระอื่น ๆ ที่องค์อำนาจจะอยู่ที่คณะกรรมการ แต่การตรวจเงินแผ่นดิน บทบาทและหน้าที่ในการตรวจสอบและการวินิจฉัยชี้ขาดจะอยู่ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน สำหรับ คตง. นั้น จะมีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ มาตรฐาน และการพิจารณาเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐเท่านั้น ไม่ได้เป็นองค์อำนาจในการตรวจสอบเหมือนกับองค์กรอิสระอื่น ๆ ดังนั้น หากมีการเปลี่ยนชื่อสำนักงานก็อาจทำให้ขาดความชัดเจนในด้านภารกิจของการตรวจสอบได้ อีกทั้ง ในเรื่องของชื่อสำนักงาน คณะกรรมาธิการวิสามัญได้พิจารณาผ่านมาแล้วใน มาตรา ๔

นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ กรรมการวิสามัญ เรียนหารือถึงถ้อยคำที่ว่า “เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ” มีโครงสร้างในการสนับสนุนการทำงานอย่างไร เพื่อจะได้เห็นภาพที่ชัดเจนในการพิจารณาได้มากขึ้น

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการวิสามัญ เรียนว่า ภารกิจหลักของ สตง. คืองานด้านการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๕๓) และจะปรากฏในมาตราต่อ ๆ ไป นอกจากนี้ก็จะมีหน้าที่ในการสนับสนุนภารกิจที่เกี่ยวกับ คตง. ซึ่งมีเฉพาะในเรื่องเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยใช้เจ้าหน้าที่ของ สตง. เข้าไปสนับสนุน

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ คณะกรรมาธิการวิสามัญ เรียนข้อมูลว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๔๓ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๔๓ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่โดย
รับผิดชอบต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน”

ดังนั้น จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้วางกรอบไว้ ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็น
ภารกิจหลัก ซึ่งก็คือการตรวจเงินแผ่นดิน และส่วนของงานสนับสนุน ซึ่งจะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
และการบริหารจัดการในเรื่องต่าง ๆ ส่วนเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน คตง. ไม่เข้าไปแทรกแซง เนื่องจาก
เป็นเรื่องความเป็นอิสระของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ในส่วนของสำนักงานนั้น จะเห็นว่า คตง. จะเป็น
ผู้มีอำนาจในการวางระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้
บัญญัติไว้ เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ดังนั้น การใช้ชื่อว่า
“สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” จึงน่าจะเป็นการสะท้อนรูปแบบการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่ง
เป็นรูปแบบผสมได้ดีกว่า และจะเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้
คตง. เป็นหน่วยธุรการของ คตง. ด้วย

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา แสดงความคิดเห็นว่า หาก
พิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะไม่มีการบัญญัติในเรื่องชื่อของสำนักงานไว้
ในมาตราใด ปรากฏเพียงความใน มาตรา ๒๔๓ วรรคหนึ่ง เท่านั้นว่า ให้มีหน่วยธุรการของ คตง. และเมื่อ
ที่มาตรา ๕๘ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตั้งแต่ (๑) ถึง (๑๐) หน้าที่และอำนาจ
ดังที่กล่าวไว้ จะไม่สะท้อนถึงภารกิจและหน้าที่ของสำนักงานโดยตรง สำนักงานจึงน่าจะเป็นหน่วยธุรการ
ของ คตง. ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ในความเห็นส่วนตัวจึงเห็นว่า
หากจะมีการปรับเปลี่ยนเป็นชื่อเป็น “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ก็ไม่น่าจะมีความ
ขัดข้องประการใด

ส่วนบทบัญญัติในวรรคสองของ มาตรา ๕๘ เห็นว่า สำนักงานเป็นหน่วยธุรการของ คตง.
ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้อยู่แล้ว ดังนั้น การมีคำว่า “ด้วย” ที่ปรากฏในตอนท้าย
จึงไม่น่าจะถูกต้อง

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการวิสามัญ เรียนว่า ไม่อาจจะพิจารณาเพียงบทบัญญัติ
มาตรา ๒๔๓ เพียงมาตราเดียวได้ จะต้องพิจารณา มาตรา ๒๒๐ ประกอบด้วย ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๒๐ ให้องค์การอิสระแต่ละแห่ง นอกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการ...”

บทบัญญัติดังกล่าว จะสังเกตเห็นว่า เหตุใดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงต้องยกเว้น
หน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการของ คตง. ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการขององค์กรอิสระอื่น ๆ ถ้า
หากจะมีชื่อเหมือนกับตัวขององค์กรอิสระนั้น คงไม่ใช่เรื่องแปลก แต่เหตุใดมาตรานี้ถึงได้ยกเว้นเรื่อง
ดังกล่าวไว้ จึงน่าจะเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อไปกำหนดชื่อ
สำนักงานให้แตกต่างจากองค์กรอิสระอื่นได้ โดยให้สอดคล้องกับภารกิจที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทยได้ให้อำนาจไว้ ดังนั้น ชื่อหน่วยงานจึงมีนัยสำคัญตามภารกิจของ คตง.

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา สอบถามว่า เจตนารมณ์ในการ
ร่างรัฐธรรมนูญของ กรธ. ตามมาตรา ๒๒๐ คืออะไร เนื่องจากเมื่ออ่านบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว คล้ายกับว่า

องค์กรอิสระอื่น ๆ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานธุรการได้ แต่ คตง. ไม่ต้องมี เช่นนั้นหรือไม่ แต่ไปบัญญัติเป็นบทเฉพาะไว้ในมาตรา ๒๔๓ ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการของ คตง. ซึ่งก็ไม่ชัดเจน ดังนั้น ถ้าหากจะใช้ชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” จะเป็นการขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ มาตรา ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนต่อที่ประชุมว่า ในเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ออกแบบไว้แตกต่างจากองค์กรอิสระอื่น ซึ่งองค์กรอิสระอื่นจะเป็นทั้งผู้ออกระเบียบ กฎเกณฑ์ นโยบาย และเป็นผู้ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยธุรการที่สนับสนุนภารกิจเพื่อนำไปวินิจฉัย แต่สำหรับการตรวจเงินแผ่นดิน คตง. จะเป็นเพียงผู้ออกระเบียบ กฎเกณฑ์ นโยบาย และมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนการติดตามตรวจสอบหรือตรวจเงินแผ่นดินกับหน่วยรับตรวจต่าง ๆ จะเป็นอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน บทบัญญัติมาตรา ๒๒๐ จึงต้องบัญญัติแยกออกไปบัญญัติไว้ต่างหากใน มาตรา ๒๔๓ และจะเห็นว่าหน่วยงานนี้จะต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยธุรการ และให้หน่วยธุรการเป็นหน่วยธุรการของ คตง. ด้วย เพราะ คตง. ก็ต้องมีเครื่องมือในการกำหนดนโยบายหรือหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินและการดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับวินัยการเงินการคลังของรัฐ ดังนั้น จึงต้องใช้ชื่อว่า “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” เพื่อรองรับการทำงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และ คตง. ซึ่งจะเป็นการสื่อออกมาให้เห็นถึงภารกิจทั้ง ๒ ด้าน ของสำนักงานได้อย่างชัดเจนกว่า

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ คณะกรรมการวิสามัญ เรียนว่า การตั้งชื่อสำนักงานสามารถทำได้ ๒ ลักษณะ คือ การตั้งตามภารกิจ ซึ่งทางผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน (นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส) และกรธ. ได้อธิบายไปแล้ว กับอีกลักษณะ คือ การตั้งตามรูปแบบ ซึ่งประเทศไทยใช้รูปแบบผสม โดยมีทั้ง คตง. และ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสิ่งที่นำเสนอเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว จะเป็นการนำเสนอในเชิงรูปแบบ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ได้บัญญัติรองรับในเรื่องรูปแบบไว้อย่างชัดเจน จึงเห็นว่า ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้ง จะทำให้การบริหารจัดการในการกำกับดูแลการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

นายสีมา สีมานันท์ กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา เรียนว่า โดยที่จริงแล้วก็สามารถเลือกที่จะใช้ได้ทั้ง ๒ รูปแบบ แต่หากต้องพิจารณาในแง่ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวหรือความเป็นเอกภาพก็น่าจะใช้คำว่า “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” เพราะที่ผ่านมาประชาชนมักจะรู้จักเฉพาะ สตง. แต่ คตง. ไม่มีใครรู้จัก

จากนั้น **นายปรีชา วัชรากัย** กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็นว่า การใช้คำว่า “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” น่าจะมีความชัดเจนกว่า และ รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ลิ่มสกุล ก็ได้แสดงความคิดเห็นสนับสนุนด้วยว่า จะเป็นการช่วยสื่อความหมายให้เห็นถึงรูปแบบของการบริหารด้วยว่า เป็นการบริหารหรือกำกับองค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งไม่น่าจะกระทบต่อบทบาทหน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแต่อย่างใด

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ แสดงความคิดเห็นว่า หากจะให้เห็นถึงความ เป็นเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันก็ยิ่งต้องใช้คำว่า “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” เพราะภารกิจหลัก ๆ คือ การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่องค์กรอิสระอื่นภารกิจ

หลักจะอยู่ที่คณะกรรมการ เลขาธิการทำหน้าที่เพียงหัวหน้าสำนักงานเท่านั้น แต่การตรวจเงินแผ่นดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติไว้ชัดเจนว่า คตง. ทำหน้าที่อย่างไร ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่อย่างไร แต่ต้องครีเอตอะไรจะเน้นเฉพาะอำนาจของคณะกรรมการ หน่วยงานธุรการจะบัญญัติ เป็นภาพรวม ดังนั้น หากใช้ชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ก็จะสะท้อนให้เห็นเฉพาะ การกิจในด้านที่เป็นของ คตง. เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติภารกิจของ คตง. ไว้เช่นนั้น หรือถ้าจะใช้ชื่อว่า “สำนักงานผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ก็จะสะท้อนเฉพาะงานด้านการปฏิบัติ ไม่สะท้อนงานทางด้านงาน นโยบาย เพราะด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไว้เช่นนั้น เหมือนกัน ดังนั้น การใช้คำว่า “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนความเป็นเอกภาพได้ มากที่สุด กล่าวคือ เป็นงานด้านตรวจเงินแผ่นดินเหมือนกัน ไม่ใช่งานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือ งานของ คตง.

นายก้านรงค์ จันทิก กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา กล่าวว่า เป็นเรื่องของมุมมอง ซึ่งอาจมีมุมมองในลักษณะต่าง ๆ ได้ ทาง กรธ. เห็นว่า ควรบัญญัติเป็นกลาง ๆ จึงต้องใช้คำว่า “สำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน” แต่หากจะมองในอีกมุมหนึ่งว่า ในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดยังปรากฏคำว่า “ผู้ว่าการ” ซึ่งก็จะไปสอดคล้องกับชื่อของสำนักงาน คำว่า “สำนักงานการ” ดังนั้น สำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินก็ต้องเป็นของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือไม่ ซึ่งก็สามารถมองได้เช่นกัน ประเด็นจึงไม่ได้อยู่ที่ ชื่อ เพราะชื่อของสำนักงานจะเป็นแบบใดก็ได้ มีสถานะเป็นเพียงหน่วยธุรการของ คตง. ตามที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติเท่านั้น และหากจะสอบถามว่า เมื่อต้องใช้ชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน” แล้ว จะทำให้อำนาจสั่งการของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหมดไปหรือไม่ คำตอบก็คงไม่ใช่เช่นนั้น เพราะผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีกฎหมายรองรับหน้าที่และอำนาจเอาไว้แล้ว ไม่เกี่ยวกับความเป็นสำนักงาน จึงเห็นว่า ชื่อสำนักงานไม่ใช่สิ่งสำคัญ

นายพิศิษฐ์ สิวลาภิโรภาส กรรมการวิสามัญ เรียนว่า ชื่อตามที่ปรากฏนี้ เป็นชื่อสากล มานานแล้ว และคำว่า “Office of the Auditor” เป็นคำที่เรียกอยู่ในกฎหมายว่าด้วยพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่รัชสมัยของในหลวงรัชกาลที่ ๕ ซึ่งเป็นผู้ก่อตั้ง และชื่อนี้ก็เป็นชื่อสากลที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ใช้เรียกและมีความเข้าใจที่ตรงกันในระดับนานาชาติแล้ว

นายปิยพันธ์ุ นิมนานเหมินท์ คณะกรรมาธิการวิสามัญ เรียนข้อมูลให้ที่ประชุมรับทราบว่า ในยุคที่ใช้คำว่า “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” จะใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖-๒๕๒๒ เป็นเวลา ๔๖ ปี ยุคที่ใช้คำว่า “สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน” ใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒-๒๕๔๒ เป็นเวลา ๒๐ ปี และ ยุคที่ใช้คำว่า “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” ใช้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๒-ปัจจุบัน เป็นเวลา ๑๘ ปี

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ กล่าวต่อที่ประชุมว่า จากที่มีการอภิปรายมาข้างต้น สามารถสรุปประเด็นหลัก ๆ ได้ว่า

๑) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่มีมาตราใดที่กำหนดชื่อของสำนักงานนี้ไว้ โดยตรง ดังนั้น หากจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใด ๆ ก็น่าจะไม่ใช่เป็นการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๒) ในข้อเสนอที่ต้องการเปลี่ยนชื่อของสำนักงาน เป็น “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน” นั้น เนื่องจากเห็นว่า ควรจะเรียกให้สอดคล้องกับองค์กรอิสระอื่น ๆ และสอดคล้องกับรูปแบบ ในการบริหารกำกับดูแลของ คตง. ด้วย

๓) ในส่วนของการที่จะให้คงชื่อของสำนักงานไว้ตามร่างเดิมคือ “สำนักงานการตรวจเงิน แผ่นดิน” นั้น เพราะเห็นว่า สำนักงานจะทำหน้าที่อยู่ ๒ ส่วน คือ ส่วนที่เป็นภารกิจในการตรวจเงิน

แผ่นดิน ซึ่งก็คือผู้ปฏิบัติ กับอีกส่วน คือ ภารกิจในฐานะที่เป็นผู้สนับสนุนการทำหน้าที่ของ คตง. ซึ่งก็คือ เป็นฝ่ายนโยบายหรือกำกับดูแล ดังนั้น หากจะใช้ชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน” ก็อาจจะสะท้อนเฉพาะภารกิจของ คตง. เท่านั้น ในขณะที่เดียวกันหากใช้ชื่อว่า “สำนักงานผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน” ก็จะสะท้อนเฉพาะภารกิจทางด้านการตรวจสอบเพียงอย่างเดียวเช่นกัน ดังนั้น จึงต้องใช้ชื่อ ที่มีลักษณะกลาง ๆ จะเหมาะสมกว่า

แต่ด้วยเหตุผลเดียวกันนี้ อีกฝ่ายก็เห็นว่า สามารถที่จะมองได้อีกมุมหนึ่งเช่นกันว่า คำว่า “สำนักงานการ” จะไปสอดคล้องกับ “ผู้ว่าการ” ดังนั้น จึงอาจจะสื่อได้ว่า “สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน” อาจมีความหมายได้ว่า เป็นสำนักงานของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งก็จะไม่รวมไปถึง คตง. ด้วย นั่นเอง

ดังนั้น จากที่มีการอภิปรายมาและตามทีพอจะสามารถสรุปประเด็นได้ข้างต้น จึงขอเสนอแนะพร้อมทั้งหารือที่ประชุมว่า จะขอรอการพิจารณามาตรานี้ไว้ก่อน โดยจะขอมอบให้แต่ละฝ่าย คือ ฝ่ายของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรธ. และ คตง. หรือจะเป็นกรรมาธิการวิสามัญท่านอื่นด้วยก็ได้ จัดทำเอกสารข้อมูลเชิงเปรียบเทียบว่ามีเหตุผลอย่างไรที่จะต้องใช้ชื่อสำนักงานตามที่เสนอ แล้วนำมาให้ที่ประชุมพิจารณาก็จะทำให้เห็นความชัดเจนได้มากขึ้น เช่น หากเห็นว่าจะต้องเรียกชื่อสำนักงาน เหมือนกันกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ได้มีเหตุผลอย่างไรที่จะต้องเรียกชื่อให้เหมือนกัน หรือหากจะต้องโต้แย้งว่าไม่ควรจะเหมือนกันกับองค์กรอิสระอื่น ๆ จะมีเหตุผลอย่างไร หรืออาจจะเป็นตามที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้กล่าวไว้ คือ เมื่อจะต้องเปลี่ยนชื่อสำนักงานแล้ว จะต้องเสียงบประมาณในการจัดทำป้ายชื่อสำนักงานใหม่ทั้ง ๗๖ จังหวัด นั้น จะต้องใช้งบประมาณเท่าใด ก็ให้เสนอเป็นข้อมูลมา เป็นต้น

มติที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติให้รอการพิจารณา มาตรา ๕๗ ไว้ โดยมอบหมายให้แต่ละฝ่ายจัดทำเอกสารข้อมูลเชิงเปรียบเทียบว่ามีเหตุผลอย่างไรที่จะต้องใช้ชื่อสำนักงานตามที่เสนอ แล้วนำมาให้ที่ประชุมพิจารณาเมื่อกลับมาพิจารณามาตรานี้อีกครั้ง

มาตรา ๕๘

รอการพิจารณา

(หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน)

มีประเด็นการอภิปราย

ศาสตราจารย์กิตติคุณภิรมย์ กมลรัตนกุล กรรมาธิการวิสามัญ ขอหารือที่ประชุมว่า เมื่อพิจารณาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ สตง. จะไม่ปรากฏในอนุมาตราใดว่ามีหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการเงินหรือสอบบัญชีซึ่งจะทำหน้าที่เหมือนผู้ตรวจรับรอง (Operator) และเข้าใจว่าภาระหน้าที่ของ สตง. ในส่วนนี้มีมากพอสมควร ซึ่งที่ประชุมก็ได้มีการอภิปรายตั้งแต่วันแรกแล้วว่า จะกลายเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ แต่เมื่อมาถึงมาตราที่จะกำหนดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ สตง. กลับไม่ได้กล่าวถึงเรื่องดังกล่าว

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญฯ หรือว่า หน้าที่สอบบัญชีของ สตง. ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตราใด

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการวิสามัญฯ เรียนว่า หน้าที่ในการสอบบัญชีส่วนหนึ่งจะกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนต่างๆ และกำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้สอดคล้องกัน ตามที่ปรากฏในบทนิยาม คำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” นอกจากนี้ในการสอบบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชีได้กำหนดให้มีผู้สอบบัญชีได้ ๒ ประเภท คือ ผู้สอบบัญชีรับอนุญาต และผู้สอบบัญชีตามที่มีกฎหมายกำหนดซึ่ง สตง. จะอยู่ในส่วนของที่มีกฎหมายกำหนดและในการสอบบัญชีของ สตง. ก็ไม่ต้องไปกว่าผู้สอบบัญชีรับอนุญาต เพราะ สตง. ต้องสอบบัญชีตามมาตรฐาน INTOSAI ด้วย ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ยอมรับในทางสากล

สำหรับรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนรวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชี สตง. ก็จะมีหน้าที่ทั้งเป็นผู้สอบบัญชีและผู้ตรวจเงินแผ่นดินหรือตรวจสอบการเงินในฐานะที่เป็นหน่วยรับตรวจ แต่ถ้าหากกฎหมายเฉพาะใดเปิดช่องให้สามารถใช้บริการผู้สอบบัญชีอื่นที่ไม่ใช่ สตง. ได้ และรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนนั้นไปใช้บริการผู้สอบบัญชีจากภาคเอกชน สตง. ก็มีหน้าที่เข้าไป “สอบทาน” ซึ่งตรงนี้เองที่อาจจะมองว่าเหมือนเป็นการงานซ้ำซ้อน จนต้องมีมติ ครม. และระเบียบกระทรวงการคลังออกมาว่า ในเมื่อ สตง. จะต้องเข้าไปสอบทานอยู่แล้วก็ให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชีด้วยเลยจะได้ไม่ต้องซ้ำซ้อน และ สตง. ก็ไม่ได้เก็บค่าสอบบัญชีในอัตราที่สูง สามารถเจรจาตกลงกันได้ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญฯ เรียนว่า จากการรับฟังความคิดเห็นของ กรธ. จะได้รับข้อมูลที่ตรงข้ามกับที่ทางผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้แจงมา ส่วนใหญ่มีความต้องการให้ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่ทางสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) รับรองเป็นผู้เข้ามาเป็นผู้สอบบัญชี เพื่อที่จะสามารถนำไปใช้อ้างอิงในเรื่องการระดมทุนจากนักลงทุนต่างประเทศ

สาเหตุที่ต้องการให้ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่ กลต. รับรอง เข้ามาเป็นผู้สอบบัญชีนั้น เข้าใจว่า ในระบบผู้สอบบัญชีจะต้องมีหน่วยงานที่เป็นอิสระเป็นผู้เข้ามาควบคุมกำกับผู้สอบบัญชี ซึ่งองค์กรอิสระที่ว่านี้ สำหรับประเทศไทยยังไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้น เนื่องจากอาจจะด้วยที่มีข้อโต้แย้งระหว่างสภาวิชาชีพบัญชี กับ กลต. และสุดท้าย กลต. จึงเข้ามาทำหน้าที่แทนชั่วคราว เพื่อการควบคุมกำกับผู้สอบบัญชีและสำนักงานผู้สอบบัญชี ซึ่งองค์กรระหว่างประเทศก็ให้การยอมรับที่จะมีมี กลต. เป็นผู้ดูแล รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจดทะเบียนต่าง ๆ จึงมีข้อเรียกร้องว่า ถ้าหากจะให้ สตง. เข้าไปสอบบัญชี สตง. ก็จะต้องไปอยู่ภายใต้การกำกับของ กลต. ด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ได้ตอบชี้แจงไปว่า คงไม่สามารถจะทำเช่นนั้นได้ เพราะ สตง. เป็นผู้ตรวจสอบ กลต. แล้วจะให้ กลต. มาควบคุม สตง. คงเป็นไปได้

แต่อย่างไรก็ตาม อาจจะนำเรียนเป็นข้อมูลว่า ระหว่างรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนกับรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้งนั้น มีความแตกต่างกัน ดังนั้น ในแง่ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนอาจจะต้องพิจารณาไตร่ตรองกันใหม่หรือไม่ว่า ในอนาคตต่อไปข้างหน้า หากให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชีแล้ว หากต้องพิจารณาในเรื่องของการลงทุน โดยเฉพาะตลาดทุนต่างประเทศ การใช้ระบบนี้จะสามารถก้าวเดินต่อไปได้หรือไม่ ประกอบกับบริษัทมหาชนต่าง ๆ เช่น บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) หรือ บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) เหล่านี้ หากพิจารณาที่ตัวผู้ถือหุ้น โดยถือหุ้นที่เป็นของรัฐบาลออก ผู้ถือหุ้นก็ต้องการที่จะเลือกผู้สอบบัญชีที่ได้รับการรับรองจาก กลต. อนึ่ง ในเรื่องของการสอบบัญชีของบริษัทมหาชน

นั้น จะเลือกผู้สอบบัญชีรายใดจะต้องมีการลงคะแนนเสียงจากผู้ถือหุ้น ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน จึงมีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้ง แต่ที่ผ่านมานี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน (บริษัทของรัฐ) ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ คือ รัฐบาล ในการเลือกผู้สอบบัญชีจึงไม่ต้องการจะให้เกิดข้อครหาหรือไม่มีปัญหาเกี่ยวกับ สตง. เลยต้องให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชี

นายเจตน์ ศิรธรานนท์ โฆษกคณะกรรมการการวิสามัญฯ เรียนว่า ได้รับฟังข้อมูลมาเช่นกันว่าเป็นข้อเรียกร้องของรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนที่ต้องการความเชื่อมั่นจากนักลงทุนต่างชาติ ในกรณีที่จะต้องมีการระดมทุน ซึ่งนายวรพล โสคติยานุรักษ์ ก็ได้นำเสนอประเด็นไว้แล้วว่า จะเป็นไปได้หรือไม่ที่บริษัทต่าง ๆ เหล่านั้น ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชี เพราะหากพิจารณาบทนิยามในมาตรา ๔ นั้น ได้รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนไว้ด้วย แต่เป็นไปได้ไหมที่จะให้ผู้สอบบัญชีสากลหรือผู้สอบบัญชีที่ทาง กสท. รับรองเป็นผู้เข้ามาสอบบัญชี และ สตง. เข้าไปทำหน้าที่สอบทานผู้สอบบัญชีแทน เพราะการตรวจสอบรายงานการเงินหรือการสอบบัญชีก็เป็นส่วนหนึ่งของการตรวจเงินแผ่นดิน สตง. มีหน้าที่และอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบในฐานะที่เป็นหน่วยรับตรวจอยู่แล้ว ซึ่งในการประชุมครั้งที่แล้วก็มีมติให้ นายวรพล โสคติยานุรักษ์ ไปทำการศึกษาและยกร่างมานำเสนอ ประเด็นจึงน่าจะอยู่ที่จุดนี้มากกว่า

นายรัชชัย เกียรติกวานกุล ผู้อำนวยการฝ่ายจดทะเบียนหลักทรัพย์ ตราสารทุน และโครงสร้างพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า เข้าใจว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๙ (๒) (ก) วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยรับตรวจเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา ๔ (๔) หรือ (๕) ให้แสดงความคิดเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีที่รับรองทั่วไปด้วย” ซึ่งหมายถึง ถ้าหน่วยรับตรวจเป็นรัฐวิสาหกิจ ก็ให้ สตง. เป็นผู้ตรวจสอบงบการเงิน และแสดงความคิดเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีด้วย จึงเป็นเหตุให้ สตง. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๙ ในการเข้าไปตรวจสอบงบการเงินของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์หรือบริษัทมหาชนด้วย แต่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่มีบทบัญญัติดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว และไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่แสดงให้เห็นว่า สตง. จะต้องแสดงความคิดเห็นตามมาตรฐานการสอบบัญชีด้วยเช่นกัน

สำหรับการดำเนินการที่ผ่านมา ในทางปฏิบัติระหว่าง สตง. กับ กสท. นั้น กสท. เห็นว่า สตง. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กสท. เลยได้ให้ความเห็นชอบ สตง. โดยอัตโนมัติ โดยที่ไม่ต้องมาขอความเห็นชอบจาก กสท. เป็นการให้ความเห็นชอบเป็นการทั่วไป เพื่อลดภาระให้กับรัฐวิสาหกิจ แต่หากรัฐวิสาหกิจใด ต้องการแต่งตั้งผู้สอบบัญชีเอกชนเข้าไปตรวจสอบก็จะมึงบอยู่ ๒ ชุด คือ งบการเงิน ตามที่ สตง. ตรวจสอบรับรอง และงบตามที่เอกชนรับรอง ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายให้กับรัฐวิสาหกิจโดยไม่จำเป็น แต่อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมานี้ กสท. ก็ไม่ขัดข้องเรื่องที่ สตง. จะเข้าไปตรวจสอบงบการเงิน แต่เนื่องจากตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นต้นมา กสท. ต้องเข้าสู่ความเป็นสากลตาม กสท. โลก ซึ่งมีหลักปฏิบัติคือว่า ตลาดทุนในประเทศของแต่ละประเทศควรมีหลักปฏิบัติอย่างไรบ้าง ที่จะให้ตลาดทุนมีความน่าเชื่อถือ โดยมีข้อกำหนดข้อหนึ่งกำหนดว่า **ผู้สอบบัญชีที่สอบงบการเงินจากบริษัทที่ระดมทุนจากประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลผู้สอบบัญชี** ซึ่งประเทศไทย ยังไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ แต่เนื่องจากต้องมีความจำเป็นในการยกระดับให้เกิดการยอมรับในระดับสากล กสท. จึงอาสาสมัครเข้ามาทำหน้าที่นี้ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ได้ให้อำนาจเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบผู้สอบ

บัญชีไว้อยู่แล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติ กลด. ก็ส่งทีมงานเข้าไปตรวจสอบว่าได้คุณภาพตามมาตรฐานสากล กำหนดหรือไม่ จนปัจจุบัน ทำให้ตลาดทุนไทยได้รับความน่าเชื่อถือมากขึ้น และถูกยอมรับเทียบเคียงได้ ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป กล่าวคือ บริษัทไทยสามารถเข้าไประดมทุนในยุโรปได้ โดยไม่ต้องไปใช้ ผู้สอบบัญชีในประเทศยุโรป ก่อให้เกิดโอกาสในการระดมทุนต่างประเทศได้มากขึ้น ซึ่งอัตราดอกเบี้ยกู้ยืม จะถูกกว่าประเทศไทย

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ เรียกว่า ประเด็นจะอยู่ในมาตรา ๔ นิยาม คำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่งจะรวมถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดง ความเห็นต่อผลของการตรวจสอบด้วย และความใน (๔) ของนิยามคำว่า “หน่วยรับตรวจ” ได้หมายถึง รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและตามกฎหมายอื่น ส่วนอำนาจหน้าที่ในการ ตรวจสอบหรือตรวจเงินแผ่นดินจะปรากฏในมาตรา ๕๓ ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น อำนาจตามมาตรา ๓๙ เดิมจึงไม่ได้หายไปไหน

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ แสดงความคิดเห็นว่า กฎหมายเดิมกับ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีหลักการเหมือนกัน กล่าวคือ ไม่ว่าหน่วยงานใดที่ใช้ จ่ายเงินของแผ่นดิน สดง. ย่อมมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบได้ รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ หรือตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สดง. ก็ต้องเข้าไปตรวจสอบ เพราะยังใช้เงินแผ่นดิน ในการดำเนินกิจการ และได้บัญญัติให้อำนาจ สดง. ไว้แล้วในบทนิยาม คำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” และ ก็เชื่อมโยงไปยัง มาตรา ๕๓ และมาตรา ๙๐ ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบ และ หน่วยงานของรัฐต้องส่งรายงานการเงินให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบในเรื่องวินัยการเงินการคลัง ของรัฐ ประเด็นปัญหาจึงมีเพียงว่า ต้นทุนด้านค่าใช้จ่ายในการสอบบัญชีและการสร้างความเชื่อมั่นให้กับ นักลงทุนในต่างประเทศเท่านั้น ซึ่งเห็นว่าในส่วนของกฎหมายไม่ได้ขัดแย้งกัน เพราะหากบริษัทมหาชน ที่เป็นรัฐวิสาหกิจไปเลือกผู้สอบบัญชีเอกชนเพื่อจะสร้างความเชื่อมั่นทางสากล สดง. ก็จะมีหน้าที่เพียง เข้าไปตรวจเงินแผ่นดินและสอบทานการสอบบัญชีตามปกติ แต่หากเลือกให้ สดง. เป็นผู้สอบบัญชี ต่อมา ในทางสากลไม่เชื่อมั่น ต้องไปจ้างผู้สอบบัญชีใหม่ ประเด็นนี้ต่างหากที่เป็นปัญหาและปัญหาก็ไม่ได้อยู่ใน บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการวิสามัญ เรียกว่า การ “สอบทาน” เป็นส่วนหนึ่งของการ ตรวจเงินแผ่นดิน สดง. ไม่ได้คิดค่าใช้จ่าย ซึ่งการเข้าไปสอบทานนั้น จะเกิดในกรณี เช่น ในกฎหมาย การจัดตั้งองค์การมหาชนได้มีข้อกำหนดว่า จะใช้ สดง. เป็นผู้สอบบัญชีหรือจะใช้บริษัทเอกชนเป็นผู้สอบ บัญชีก็ได้ และเมื่อเลือกให้ผู้สอบบัญชีที่เป็นเอกชน สดง. ก็ต้องมีหน้าที่เข้าไปสอบทานการสอบบัญชีว่า ถูกต้องตรงตามมาตรฐานหรือไม่

นายณนทพล นิมสมบุญ อดีตผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่ปรึกษาอดีตคสช. เรียกว่า การตรวจเงินแผ่นดินหรือการตรวจสอบจะมีความหมายที่กว้างกว่าการตรวจสอบรายงานการเงิน หรือการสอบบัญชี การสอบทานก็ถือเป็นอีกลักษณะหนึ่งของงานตรวจสอบ (Audit) ซึ่งการตรวจสอบนั้น มีความหมายถึงการตรวจเจาะลึกลงไปเชิงพยานหลักฐาน แต่การสอบทานอาจจะเป็นการวิเคราะห์ เปรียบเทียบหรือสรุปผลการเปรียบเทียบต่าง ๆ และสำหรับการตรวจเงินแผ่นดินที่ สดง. จะต้อง ดำเนินการนั้น มีความหมายยิ่งใหญ่กว่าการสอบบัญชีมาก ในการสอบบัญชีนั้นไม่ใช่เรื่องของเงินเพียง อย่างเดียว จะมีในเรื่องของวิชาชีพและมาตรฐานการบัญชี ซึ่งมาตรฐานการบัญชีในปัจจุบันมีการพัฒนา ไปสู่ความเป็นสากลมากกว่าในอดีต มีการกำหนดมาตรฐานสากลออกมาใช้บังคับอยู่ตลอด ซึ่งนักบัญชี

ก็ต้องปฏิบัติตาม ดังนั้น การสอบงบการเงินหรือการตรวจสอบรายงานการเงินจึงต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่เป็นที่รับรองทั่วไปในระดับสากล เหตุที่ต้องปฏิบัติเช่นนี้ก็เนื่องจากเพื่อให้เกิดความสามารถในการเปรียบเทียบได้ โดยเฉพาะความเชื่อมั่นของผู้ใช้รายงานงบการเงิน และงบการเงินของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดทุน ผู้ใช้รายงานการเงินก็คือนักลงทุนที่จะเข้ามาตัดสินใจว่าจะร่วมลงทุนหรือไม่ ซึ่งแตกต่างจากการรายงานการตรวจสอบของ สตง. งบการเงินที่บริษัทมหาชนในตลาดทุนจัดทำขึ้นนั้นก็โดยวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้นักลงทุนเป็นผู้นำไปใช้ และผู้ลงทุนสามารถนำไปเปรียบเทียบว่าจะเลือกลงทุนซื้อหุ้นของบริษัทใดในตลาดทุน ดังนั้น วัตถุประสงค์ในการตรวจจึงแตกต่างกัน

กรณีของรัฐวิสาหกิจในตลาดทุนนั้น หากจะถามว่ามีความจำเป็นหรือไม่ที่จะให้ สตง. เป็นผู้ตรวจ ก็จะทำให้ความเห็นโดยยึดประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้งโดยไม่เกี่ยวข้องกับว่าได้เคยปฏิบัติราชการใน สตง. มาก่อน เพื่อจะเรียนต่อที่ประชุมว่า ไม่มีความจำเป็น เพราะแม้ สตง. ไม่ได้เข้าไปตรวจรัฐวิสาหกิจในตลาดทุน ก็ยังมีรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในตลาดทุนที่ยังอยู่ในอำนาจของ สตง. แต่ถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดทุน อาจต้องตระหนักให้มากถึงมาตรฐานที่จะต้องใช้ในการตรวจสอบให้เหมือนกัน หรือไม่ก็ควรจะได้รับกำกับดูแลให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมกระทบต่อความน่าเชื่อถือของตลาดทุน

ประการต่อมาคือ ประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความสามารถของ สตง. หรือความน่าเชื่อถือ ประเด็นนี้ต้องยอมรับ และต้องมีการอธิบายว่า สตง. ดำเนินการตรวจอย่างไร ตรวจตามมาตรฐานทุกอย่างหรือไม่ ซึ่งคำว่าตรวจตามมาตรฐานนั้น ปัจจัยสำคัญที่สุด คือ “คน” หรือ ผู้ที่ทำหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันนี้ไม่แน่ใจว่าจะมีนักบัญชีที่จบจากสถาบันการศึกษาชั้นนำของประเทศมารับราชการหรือไม่ เพราะเท่าที่สอบถามนักศึกษาตามที่มีโอกาสได้ไปเป็นอาจารย์สอนหนังสือ นั้น ไม่มีนักศึกษาคนใดที่จบการศึกษาแล้วต้องการจะไปรับราชการ และก็ไม่มีใครว่าในปัจจุบัน สตง. มีบุคลากรทางด้านนี้ อยู่เพียงพอหรือไม่ มีความสามารถเพียงพอต่อความต้องการของมาตรฐานหรือไม่ เพราะในเมื่อก่อนผู้ที่มีผลการเรียนดีในระดับต้น ๆ มักจะเลือกรับราชการ แต่ปัจจุบันไม่ใช่อย่างนั้นแล้ว สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ก็เป็นความกังวลของผู้ที่ถูกตรวจสอบ และมีการวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอด ดังนั้น มีความจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องไปยึดติดว่าจะต้องเป็น สตง. เป็นผู้ตรวจสอบ และถ้าอ้างว่าเพราะกฎหมายให้อำนาจหรือกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการ ประชาชนเขาก็มีสิทธิสอบถามได้เช่นกันว่า บุคลากรของ สตง. มีมาตรฐานหรือไม่ มีคุณภาพหรือไม่ ควรเปลี่ยนไปเป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่ถูกกำกับโดยสมาคมผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี หรือ กต. หรือไม่ ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตรงนี้ และหาก สตง. ไม่เข้าไปตรวจงบการเงินก็ยังสามารถตรวจอย่างอื่นได้ตั้งมากมาย เพียงแต่ที่ผ่านมาได้ทำหน้าที่ตรงนั้นหรือไม่ ได้เข้าไปตรวจรัฐวิสาหกิจบ้างหรือไม่ หรือเพราะเหตุที่ใช้บุคลากรมากในเรื่องนี้ จนทำให้การตรวจสอบในด้านอื่น ๆ ลดประสิทธิภาพลง และเมื่อกลับไปพิจารณาที่ปัญหานการก่อตั้งสำนักงานแห่งนี้ขึ้นมาแล้ว ใช้หรือไม่ที่ตั้งสำนักงานแห่งนี้ขึ้นมาเพื่อไปตรวจงบการเงิน ซึ่งโดยความเห็นอาจจะไม่ใช่ก็ได้

สำหรับประเด็นเรื่องการสอบทานในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไปจ้างผู้สอบบัญชีภายนอกมาสอบบัญชี จึงต้องเข้าไปสอบทานนั้น การเข้าไปสอบทานในที่นี้ต้องพิจารณาด้วยว่า เพื่อวัตถุประสงค์ใด หากเป็นการสอบทานเพื่อจะต้องทราบงบการเงินของประเทศ หน้าที่นี้กรมบัญชีกลางเป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว

ส่วนกรณีที่มีการอภิปรายในประเด็นเรื่องความเป็นอิสระของผู้สอบบัญชี โดยกล่าวว่า อาจไม่มีความเป็นอิสระเพราะผู้สอบบัญชีได้รับค่าจ้างนั้น เห็นว่า ผู้สอบบัญชีอนุญาตนั้น เป็นผู้ประกอบ

วิชาชีพ มีการควบคุมกำกับดูแล และการเพิกถอนใบอนุญาต ค่าตอบแทนที่ได้รับก็หาได้เรียกว่าค่าจ้าง แต่จะเรียกกันว่า “ค่าวิชาชีพ” เช่นเดียวกับผู้ประกอบการวิชาชีพนายความ อีกทั้งไม่ต้องอยู่ภายใต้กำกับของหน่วยงานรัฐ ย่อมมีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งหากพิจารณาในมุมมองที่แตกต่าง โดยเฉพาะต่างประเทศเขาอาจจะมองได้ด้วยว่า สดง. ต่างหากที่อาจไม่อิสระ เพราะเป็นหน่วยงานของรัฐ และมองผู้สอบบัญชีรับอนุญาตมีความเป็นอิสระกว่า โดยเฉพาะผู้สอบบัญชีที่อยู่ภายใต้การกำกับของ กสท. ก็เป็นไปได้ จึงเรียนเป็นข้อสังเกตเพื่อประโยชน์ต่อการกำหนดโครงสร้างรูปแบบการตรวจเงินแผ่นดินของประเทศให้คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาต่อไป

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ เรียนต่อที่ประชุมว่า มาตรฐานนี้เนื่องจาก ศาสตราจารย์กิตติคุณภิรมย์ กมลรัตนกุล ได้หยิบยกประเด็นขึ้นสอบถามว่า เหตุใดถึงไม่มีการบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ สดง. ในการสอบบัญชี ดังที่ได้เคยมีการอภิปรายกันไว้ในมาตราก่อน ๆ ในเรื่องการใช้อำนาจของ สดง. เข้าไปสอบบัญชีรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน และที่ประชุมก็ได้อภิปรายสืบเนื่องกันมาในครั้งนี้ด้วย ซึ่งพอสรุปประเด็นได้ว่า สำหรับรัฐวิสาหกิจใดหรือองค์การมหาชนใดที่มีกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายระบุให้ สดง. เป็นผู้สอบบัญชีก็จะต้องเป็นไปตามนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเพียงการบัญญัติให้สอดคล้องกับการใช้อำนาจของ สดง. ในกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น แต่หากกรณีใดบัญญัติในลักษณะเป็นกึ่งทางเลือกคือ จะให้ สดง. หรือผู้สอบบัญชีจากเอกชนเป็นผู้สอบบัญชีก็ได้ เมื่อมีการเลือกผู้สอบบัญชีจากเอกชนเป็นผู้สอบบัญชีหน้าที่ของ สดง. ก็คือการเข้าไปสอบทานการสอบบัญชีนั้น ซึ่งเป็นการตรวจเงินแผ่นดินโดยปกติ ไม่มีค่าใช้จ่าย และหากจะให้บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้เพื่อไปยกเลิกกฎหมายอื่นนั้นก็คงทำไม่ได้ แต่หากเป็นกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้เลย อาทิ รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน ซึ่งจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ก็สามารถที่จะเลือกผู้สอบบัญชีสากลหรือผู้สอบบัญชีที่ กสท. รับรอง มาทำการสอบบัญชีได้ ไม่จำเป็นต้องเป็น สดง. เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับตลาดทุนในต่างประเทศ ซึ่งในส่วนนี้ สดง. ก็จะมีหน้าที่เข้าไปสอบทานเช่นกัน โดยไม่มีค่าใช้จ่าย แต่ประเด็นปัญหาที่ยังไม่มีการอภิปรายก็คือ ในกรณีที่ให้ สดง. เป็นผู้สอบบัญชี ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่ สดง. อีกชุดเข้าไปตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งคล้ายกับตรวจเองรับรองเอง ลักษณะเช่นนี้จะถือว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่

นายพิศิษฐ์ สิวลาภิโรภาส กรรมการวิสามัญ เรียนข้อมูลว่า รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน และอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ที่ สดง. ทำการตรวจรับรองงบการเงินให้ นั้น มีเพียง ๖ บริษัท เท่านั้น ได้แก่

- ๑) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- ๒) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
- ๓) บริษัท ทีโอที จำกัด(มหาชน)
- ๔) บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน)
- ๕) บริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
- ๖) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

และเรียนเป็นข้อมูลว่า สดง. เรียกค่าสอบบัญชีจากธนาคารกรุงไทยเพียง ๖.๘ ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับธนาคารกรุงเทพที่จ้างเอกชนสอบบัญชีมีค่าใช้จ่ายอยู่ที่ ๑๖ ล้านบาท หรือธนาคาร

ไทยพาณิชย์ (SCB) จำงเอกชน จะมีค่าใช้จ่ายอยู่ที่ ๑๘ ล้านบาท เป็นต้น จะเห็นว่าค่าสอบบัญชีที่ สตง. เรียกเก็บนั้นถูกกว่ามาก

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ เรียนว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้ นิยามคำว่า “การตรวจเงินแผ่นดิน” ว่า มีความหมายอย่างไร จึงต้องนำมาขยายความในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น หลักจึงต้องพิจารณาว่า สตง. มีหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน และในนิยาม คำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” มีส่วนที่บัญญัติถึงเรื่องการสอบรายงานการเงิน เพราะฉะนั้น ไม่ว่าจะกฎหมาย เดิมจะบัญญัติไว้อย่างไร แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้อำนาจและสิทธิเด็ดขาด ในการตรวจเงินแผ่นดินหรือการตรวจสอบรายงานการเงินแก่ สตง. แต่ผู้เดียว เว้นแต่ จะมีการบัญญัติ บทยกเว้นในบางกรณีออกมาเป็นอีกส่วนหนึ่งต่างหาก หรืออาจต้องแก้ไขบทนิยาม ดังนั้น **ประเด็น** จึงขึ้นอยู่กับกรตกกลงในหลักการว่าจะยกเว้นให้กับรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายกำหนดให้ สตง. เป็นผู้สอบ บัญชี หรือในกรณีที่ไม่มีการกำหนดก็ตามว่าจะให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชีหรือไม่ หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็น บริษัทมหาชนซึ่งตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และใช้มติผู้ถือหุ้นลงคะแนนเสียงเพื่อให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชีนั้น ต่อไปนี้ จะให้ใช้ผู้สอบบัญชีที่อยู่ภายใต้การกำกับของ กสท. เป็นผู้เข้ามาทำ การสอบบัญชีหรือไม่ และให้ สตง. เป็นผู้ทำหน้าที่สอบทาน ดังนั้น ที่ประชุมต้องตกลงในหลักการนี้ ให้ได้ก่อน แล้วถึงจะไปพิจารณาว่าจะต้องไปแก้ไขในส่วนของมาตราใดบ้าง

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ จากการอภิปรายของ นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย สรุปได้ว่า

ประเด็นแรก ก็คืออำนาจหน้าที่ตามบทนิยามของ สตง. นั้น สตง. สามารถทำหน้าที่ได้ ทั้งตรวจเงินแผ่นดินและสอบบัญชี ซึ่งในประเด็นนี้ที่ประชุมจะต้องช่วยกันพิจารณาว่า จะสมควรหรือไม่ ว่าในส่วนของอำนาจในการสอบบัญชีนั้น จะยังให้เป็นอำนาจของ สตง. ถ้าหากเห็นว่า ควรแยกกัน เนื่องจากอำนาจในการตรวจเงินแผ่นดินเป็นอำนาจของ สตง. โดยหลักอยู่แล้ว แต่การสอบบัญชีควรจะ ยกเว้น ก็ต้องมาพิจารณาใน **ประเด็นที่สอง** ว่า ควรจะยกเว้นอย่างไร จะสามารถให้ออกชนเข้ามามีส่วน รับผิดชอบในการสอบบัญชีแทน สตง. ในบางหน่วยรับตรวจได้หรือไม่

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า การสอบบัญชีถือเป็นส่วนหนึ่งของการ ตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้ สตง. เป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการ ดังนั้น ไม่ว่าจะหน่วยงานใดที่ใช้จ่ายเงินแผ่นดิน สตง. ก็ต้อง เข้าไปตรวจสอบ สำหรับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าต้องให้ สตง. เป็นผู้สอบบัญชี ก็คงจะต้องบังคับ ไปตามนั้น จะให้กฎหมายฉบับนี้ไปยกเว้นไม่ได้ หากจะแก้ต้องไปแก้ไขในแต่ละฉบับ ๆ ไป แต่หากกฎหมาย เฉพาะเปิดช่องว่า นอกจาก สตง. สามารถเลือกใช้ผู้สอบบัญชีรายอื่นได้ และเมื่อเลือกใช้แล้ว สตง. ก็ต้องมีหน้าที่เข้าไปสอบทานเพื่อพิจารณาให้เป็นไปตามมาตรฐาน เนื่องจากเป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่สามารถปล่อยให้หลุดไปจากระบบตรวจสอบที่วางไว้ได้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพผลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ เรียนว่า ตามที่ นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง อภิปรายมานั้น ที่ประชุมรับทราบแล้ว ประเด็นจึงมาสู่ในกรณีที่ นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย เสนอแนวคิดให้ที่ประชุมได้ช่วยกันพิจารณาว่า ถ้าหากจะเปิดช่องเฉพาะบางกรณี หลักการ ในเรื่องนี้จะต้องชัดเจนเสียก่อน ถึงจะไปสู่การแก้ไขบทนิยามว่าจะดำเนินการอย่างไรได้บ้างในกรณี รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในตลาดทุน ซึ่งหากที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับการเปิดช่องดังกล่าวก็กลับไปสู่หลักการเดิม ตามที่ นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง อภิปรายอยู่แล้ว

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง กรรมการวิสามัญ เรียนว่า คงไม่สามารถเปิดช่องได้ เนื่องจากเป็นหน้าที่และอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ เพียงแต่รูปแบบวิธีการในการตรวจ หากเห็นว่า รัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ต้องการจะให้ผู้สอบบัญชีมีมาตรฐาน ก็สามารถให้ผู้สอบบัญชีที่ กสท. รับรองได้ เมื่อสอบบัญชีเสร็จแล้วก็ให้ สตง. เข้าไปสอบทานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชี ตามหลักการของ สตง. ดังนั้น หลักการจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ สตง. เพียงแต่จะตรวจสอบในลักษณะใดเท่านั้น จะสอบบัญชีเองโดยตรง หรือให้ผู้สอบบัญชีเอกชนเป็นผู้ตรวจแล้ว สตง. เข้าไปตรวจรับรองผลก็ได้

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ สอบถามว่า ได้มีการอภิปรายอ้างถึงรัฐธรรมนูญว่าไม่สามารถกระทำได้นั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตราใด เพราะนิยามคำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” ไม่มีปรากฏในรัฐธรรมนูญ ถึงต้องมาบัญญัติขยายความในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการวิสามัญ เรียนว่า ตามที่ได้แสดงความคิดเห็นไปนั้น เป็นความคิดเห็นส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับ กรธ. โดยเพียงแต่จะแสดงให้เห็นว่า บทนิยามในมาตรา ๔ คำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” ถ้อยคำตอนท้ายที่ว่า “..รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ” ถ้อยคำนี้เป็นอำนาจในเรื่องการสอบบัญชีของ สตง. โดยแท้ ดังนั้น จึงอาจจะมีการบัญญัติถ้อยคำเพิ่มเติมเป็นดังนี้ก็ได้

“...รวมตลอดถึงการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจและแสดงความเห็นต่อผลของการตรวจสอบ การสอบทานผลการตรวจสอบจากผู้สอบบัญชีที่หน่วยรับตรวจได้แต่งตั้ง และการตรวจสอบอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ เรียนว่า เนื่องจากในประเด็นแรก กรรมการวิสามัญทุกท่านยอมรับทั้งหมดแล้วว่า เป็นอำนาจของ สตง. แต่ก็น่าจะเปิดช่องในบางกรณีได้ ดังนั้น จึงยังคงเหลือในประเด็นที่สอง ซึ่ง นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย ได้พยายามจะเสนอถ้อยคำเพื่อแก้ไข ซึ่งอาจจะต้องอภิปรายกันมากพอสมควร ดังนั้น จึงขอความอนุเคราะห์ให้นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย ได้นำกลับไปหาแนวทางในการยกร่างที่ชัดเจน เพื่อให้คณะกรรมการได้เห็นและพิจารณาไปพร้อมกัน ในการประชุมครั้งต่อไป ในส่วนของมาตรานี้จึงขอการพิจารณาไว้

มติที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติให้รอการพิจารณา มาตรา ๕๘ ไว้ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการสอบบัญชีของ สตง. ว่าควรจะกำหนดให้เป็นข้อยกเว้นให้กับรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนหรือไม่ ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่การแก้ไขบทนิยามคำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” โดยได้มอบหมายให้นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย ได้กลับไปยกร่างเพื่อนำมาเสนอในการประชุมครั้งต่อไป

ส่วนอำนาจของสำนักงานในการสอบบัญชีตามมาตรา ๕๘ ตามที่ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ภิรมย์ กมลรัตนกุล ได้สอบถามนั้น ได้กำหนดไว้ใน มาตรา ๔ นิยาม คำว่า “ตรวจเงินแผ่นดิน” และ มาตรา ๕๓ แล้ว

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่น ๆ

๕.๑ การแต่งตั้งที่ปรึกษากิตติมศักดิ์

ที่ประชุมได้พิจารณาและมีมติแต่งตั้งที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ ดังนี้

๑) นายนนทพล นิยมสมบูรณ์

๒) นายมนัส แจ่มเวหา

๓) นายประสิทธิ์ เชื้อพานิช

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป

๕.๒ ที่ประชุมมีมตินัดประชุมครั้งต่อไป ในวันจันทร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๑๐ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาครบตามระเบียบวาระการประชุมแล้ว พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม ประธานคณะกรรมการวิสามัญ ได้กล่าวขอบคุณกรรมการวิสามัญ และผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน แล้วกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๒.๒๐ นาฬิกา

ผู้จัดบันทึกการประชุม

ลงชื่อสุรียา อุ่นคำ.....

(นายสุรียา อุ่นคำ)

นิติกรชำนาญการ