

บันทึกการประชุม
คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ครั้งที่ ๗
วันพุธที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๐
ณ ห้องประชุมรับรอง ๑ - ๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

กรรมการวิสามัญผู้มาประชุม ดังนี้

- | | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|
| ๑. พลเรือเอก ชุมนุม อาจวงษ์ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง |
| ๒. พลเอก ชยดี สุวรรณมาศ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สาม |
| ๓. นายวรพล โสคติยานุรักษ์ | รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สี่ |
| ๔. นายเจตน์ ศิรธรานนท์ | โฆษกคณะกรรมการวิสามัญ |
| ๕. พลอากาศเอก ไพศาล สัตบุตร์ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๖. พลเอก รัชสาทรย์ แซ่มะเชื้อ | กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา |
| ๗. พลเอก ชาทอุดม ติตถะสิริ | กรรมการวิสามัญ |
| ๘. นายธานี อ่อนละเอียด | กรรมการวิสามัญ |
| ๙. นายปรีชา วัชรากัย | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๐. นายฉัตรชัย ปิยะสมบัติกุล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๑. นายสมพล พันธุ์มณี | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๒. นายสาธิต ชาญะเชาว์กุล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๓. รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ลิ้มสกุล | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๔. นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๕. พลเอก อุทิศ สุนทร | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๖. นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๗. นายธิตีพันธุ์ เชื้อบุญชัย | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๘. นายนรชิต สิงห์เสนี | กรรมการวิสามัญ |
| ๑๙. นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส | กรรมการวิสามัญ |
| ๒๐. นายรณภพ ปัทมะดิษ | กรรมการวิสามัญ |
| ๒๑. นางสาวอัลจนา พึ่งเย็น | กรรมการวิสามัญ |

กรรมการวิสามัญผู้ไม่มาประชุม ดังนี้

- | | |
|---------------------------------|---------------|
| ๑. พลเรือเอก ยุทธนา พิภพลงาม | (ลาการประชุม) |
| ๒. ศาสตราจารย์นิสตาร์ เวชยานนท์ | (ลาการประชุม) |
| ๓. พลเรือเอก วีระพันธ์ สุขก้อน | (ลาการประชุม) |
| ๔. นายกล้าณรงค์ จันทิก | (ลาการประชุม) |

- | | |
|--|---------------|
| ๕. นายสีมา สีมานันท์ | (ลาการประชุม) |
| ๖. ศาสตราจารย์กิตติคุณภิรมย์ กมลรัตน์กุล | (ลาการประชุม) |
| ๗. นายวิวัฒน์ บุญญสถิตย์ | (ลาการประชุม) |
| ๘. นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง | (ลาการประชุม) |

ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ผู้เข้าร่วมประชุม คือ

๑. นายธวัชชัย เกียรติกวานกุล
๒. นายนนทพล นิมสมบูรณ์
๓. นายมนัส แจ่มเวหา

ผู้ชี้แจง คือ

กรมบัญชีกลาง

๑. นางสาวพรวิไลย์ เดชอมรชัย
๒. นายวรชัญญ์ เพชรรุ่ง

ที่ปรึกษาด้านการพัฒนาระบบการเงินการคลัง
ผู้อำนวยการกองกำกับและพัฒนาระบบ
เงินนอกงบประมาณ

ผู้เข้าร่วมประชุม ดังนี้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

๑. นายภัทรชัย ชูช่วย
๒. นายภัทรวิทย์ ออบสุวรรณ
๓. นางเจนสิรินทร์ คงปาง
๔. นายศุภกิจ มีอุไร

ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน
ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
ผู้อำนวยการกองคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดินชำนาญการ

สำนักนายกรัฐมนตรีย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. นายภาคภูมิ รุจิขจรเดช
๒. นางสาวอนัญญา ยศสุนทร
๓. นางสาวเกวลิ มโนภินิเวศ

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

- นางสาวนันท์ณภัส บางต่าย

นิติกรชำนาญการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ คือ

- นายสุริยา อุ่นคำ

นิติกรชำนาญการ
กลุ่มงานคณะกรรมการวิสามัญ ๔
สำนักกรรมการวิสามัญ ๒

เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา

เมื่อคณะกรรมการมาครบองค์ประชุมแล้ว พลเรือเอก ชุมนุช อาจวงษ์ รองประธาน คณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการตามระเบียบวาระ ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม

ตามที่คณะกรรมการวิสามัญได้มีการประชุมและค้างประเด็นการพิจารณา หมวด ๕ กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในการประชุมครั้งที่แล้ว ในการนี้ การประชุมในครั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญจึงได้เชิญผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง มาร่วมประชุมแสดงความ คิดเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินไว้เป็นการเฉพาะใน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญต่อไป

ที่ประชุมรับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองบันทึกการประชุม

- ฝ่ายเลขานุการขออนุญาตที่ประชุมเลื่อนการรับรองบันทึกการประชุม ครั้งที่ ๕ วันศุกร์ที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐ ออกไปรับรองในการประชุมครั้งต่อไป

มติที่ประชุม ที่ประชุมอนุญาต

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องสืบเนื่อง

- ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา

- พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ต่อจากการประชุม ครั้งที่ ๒ วันศุกร์ที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๐

นายสุริยา อุ่นคำ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า สืบเนื่องจากการประชุมครั้งที่แล้ว ที่ประชุมได้มีการพิจารณา “หมวด ๕ กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน” ซึ่ง นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการวิสามัญ ได้เสนอให้ตัดออกทั้งหมด โดยที่ประชุมได้พิจารณาและอภิปรายกันอย่างกว้างขวางว่า ควรจะจัดตั้งกองทุนขึ้นหรือไม่ หรือหากเมื่อมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นแล้ว วิธีดำเนินการของกองทุน การใช้จ่ายเงินกองทุน รวมถึงกระบวนการตรวจสอบกองทุนจะมีวิธีดำเนินการอย่างไร หรือถ้าไม่ต้องตั้งกองทุนไว้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้ว ในการดำเนินการนั้น เดิมได้ดำเนินการโดยใช้กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ใดมาดำเนินการ จากนั้นที่ประชุมได้ค้างการพิจารณาไว้เพื่อขอทราบข้อมูลข้อเท็จจริงจากกรมบัญชีกลาง และการประชุมในครั้งนี้ได้มีผู้แทนจากกรมบัญชีกลางมาชี้แจงในประเด็นดังกล่าวด้วยแล้ว

ประเด็น : ควรจะตัด หมวด ๕ กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน ออกทั้ง
หมวด หรือไม่

นางสาวพรวิไล เดชอมรชัย ที่ปรึกษาด้านการพัฒนาระบบการเงินการคลัง ในฐานะผู้แทน
กรมบัญชีกลาง ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า กรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบในการดูแลการจัดการ
กองทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘
ทั้งนี้ คำนิยามตามมาตรา ๔ ““กองทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน
เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้
โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” ซึ่งหากจะพิจารณาตามประเด็น หมวด ๕ กองทุนเพื่อการพัฒนา
การตรวจเงินแผ่นดิน ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.
และคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเห็นว่า การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้อยู่ภายในบังคับตามพระราชบัญญัติ
การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว ดังนั้น การขอจัดตั้งต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๔ หรือมาตรา ๓๔ ด้วย

“มาตรา ๑๔ ให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะขอจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็น
นิติบุคคลเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่
คณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

“มาตรา ๓๔ ให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ การขอจัดตั้ง ของหมวด ๒ ทุนหมุนเวียนที่ไม่มี
สถานะเป็นนิติบุคคล มาใช้บังคับกับกองทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วย”

หน่วยงานของรัฐที่มีความประสงค์ขอจัดตั้งกองทุนหมุนเวียน จะต้อง มีลักษณะ ดังนี้
(มาตรา ๑๕ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘)

(๑) มีความจำเป็นต้องจัดตั้งตามนโยบายรัฐบาล

(๒) ไม่มีการดำเนินการในลักษณะเดียวกับภารกิจปกติของหน่วยงานของรัฐที่ขอจัดตั้ง
และไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่นหรือทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว

(๓) ไม่เป็นการประกอบกิจการแข่งขันกับภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมที่เอกชน
หรือรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้

(๔) มีลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนได้ผ่านความเห็นชอบ
จากคณะรัฐมนตรีแล้ว เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๐

พลเรือเอก ชุมนุม อัจวงษ์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง ประธานในที่
ประชุม ได้สอบถามผู้แทนกรมบัญชีกลางว่า เหตุใด สตง. ถึงมีการเสนอตั้งกองทุนขึ้น ทั้งที่ในปัจจุบันได้มี
พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับอยู่แล้ว

นายวรชัย เพชรรวง ผู้อำนวยการกองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ
ในฐานะผู้แทนกรมบัญชีกลาง ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้
มีการเสนอนี้ ได้มีการพิจารณากฎหมายฉบับนี้ฉบับเดียวหรือได้มีการพิจารณากฎหมายอื่นประกอบด้วย
หรือไม่ว่า ปัจจุบันได้มีกฎหมายกลาง ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘
ใช้บังคับแล้ว

นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ กรรมการ ได้แสดงความเห็นว่า จากการประชุมครั้งที่ผ่านมามีกรรมการท่านหนึ่ง แสดงความเห็นที่ กงทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินควรมีการตัดออกทั้งหมด เนื่องจากสามารถจัดตั้งโดยขอความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลางได้ และ สตง. ก็ได้มีการดำเนินการต่อเนื่องมาโดยตลอด จึงไม่ควรร่างซ้ำซ้อนอีก แต่ก็ยังไม่ได้มีการยืนยันชัดเจนว่ารูปแบบเดิมกับตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีความแตกต่างกันอย่างไร ดังนั้น จึงได้เชิญผู้แทนกรมบัญชีกลางมาให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาประเด็นเรื่องการจัดตั้งกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินนี้

นายปิยพันธ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการ ได้เรียนต่อที่ประชุมว่า ในการประชุมครั้งที่แล้วได้ขออนุญาตเสนอให้ตัด หมวด ๕ กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน ออกทั้งหมด และให้การจัดตั้งกองทุนกลับมาใช้รูปแบบเดิม ซึ่งเข้าใจว่าในปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ทั้งนี้ เงินกองทุนถือเป็นเงินนอกงบประมาณ และเนื่องจากการประชุมครั้งที่ผ่านมามีได้เข้าใจว่าเป็นเรื่องของการขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากกรมบัญชีกลางเพื่อจัดตั้งกองทุน ซึ่งสามารถทำได้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งกองทุนในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นเรื่องของการรับอนุมัติไม่ต้องนำเสนอส่งกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตามขณะนี้ได้เข้าใจแล้วว่า ได้มีพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางใช้บังคับแล้ว การดำเนินการของกองทุนก็ควรจะต้องเป็นไปตามกฎหมายกลาง ปราบกว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการขอจัดตั้งเป็นกองทุนขึ้นเป็นการเฉพาะ และเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ ฉะนั้นแล้วเมื่อต้องถือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีศักดิ์สูงกว่าก็จะทำให้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางไม่สามารถใช้บังคับได้ ดังนั้นจึงขอเสนอให้ตัดออก และให้กลับมาใช้รูปแบบตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ประชุมจึงมีประเด็นสงสัยว่า การจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะมีผลให้กรมบัญชีกลางไม่สามารถกำกับดูแลกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินจริงหรือไม่ อย่างไร จึงเป็นเหตุให้เชิญผู้แทนกรมบัญชีกลางมาชี้แจงในวันนี้ ในฐานะผู้กำกับดูแลกองทุนทั้งหมด

นายริติพันธ์ เชื้อบุญชัย กรรมการ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ถ้าหากเป็นกรณีของกองทุนหมุนเวียนต้องมีการขออนุมัติหรือขออนุญาตจัดตั้งจากกรมบัญชีกลาง แต่ สตง. ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระทำเช่นนั้นก็จะไปอยู่ภายใต้การกำกับหรือควบคุมโดยฝ่ายบริหาร สมมุติเมื่อยื่นขออนุมัติจัดตั้งแล้วฝ่ายบริหารไม่อนุมัติ ก็อาจมีประเด็นปัญหาในเรื่องเงินที่อยู่ในกองทุนนั้นทั้งหมด ดังนั้น กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) จึงกำหนดให้มีการตั้งกองทุนนี้ไว้ สาเหตุที่ตั้งกองทุนนั้นจะมีประเด็นในลักษณะของเงินที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่แน่ใจว่าการใช้จ่ายในปัจจุบันได้มีระเบียบหรือกฎเกณฑ์ในเรื่องใดอย่างไร แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้น กรธ. ประกอบกับเมื่อได้พิจารณาถึงเงินคงเหลือของ สตง. และรายได้ซึ่งโดยหลักจะมาจากการสอบบัญชีให้กับหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ แล้ว จึงเห็นควรจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเพื่อกำกับการใช้จ่าย การใช้จ่ายเงินกองทุนก็จะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนขึ้น โดยกฎเกณฑ์ดังกล่าวคณะกรรมการกองทุนจะเป็นผู้กำหนด และเชื่อว่าการบริหารจัดการหรือกำกับดูแลโดยคณะกรรมการกองทุนนั้น จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ดีกว่า

นางสาวอัลจนา พึ่งเย็น กรรมการ ได้เรียนต่อที่ประชุมว่า ถ้าหากพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน การจัดตั้งกองทุนจะมี ๒ ลักษณะ คือ กองทุนที่มีฐานะเป็น

นิติบุคคลและกองทุนที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กรณีของการจัดตั้งได้มีการกำหนดว่าต้องมีการขออนุญาตจากกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนก็ได้มีการยอมรับกองทุนหมุนเวียนอื่นที่ได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะเช่นกัน ซึ่งในมาตรา ๕ ได้มีการกำหนดว่า ถ้ามีกฎหมายกำหนดบทบัญญัติเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ให้การดำเนินงานของทุนหมุนเวียนนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ และถ้าจะพิจารณาจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ กรธ. ได้ยกร่างขึ้นมา ก็จะเห็นว่าเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕ ดังกล่าว อีกทั้ง ได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเอาไว้ว่าใช้จ่ายในเรื่องใดได้บ้าง และกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นไปตามคณะกรรมการบริหารกองทุน เพราะฉะนั้นในเมื่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายเฉพาะ ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะแล้ว กรณีของการจัดตั้งหรือการบริหารกองทุนก็ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ แต่ในส่วนใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ก็นำพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ มาใช้บังคับได้ เช่น เรื่องการประเมินผล การพิจารณารวมกองทุนหรือยกเลิกกองทุนหมุนเวียน เป็นต้น

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ตามประเด็นที่ได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมวด ๕ นั้น ขอเรียนให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า แต่เดิมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๐ ได้กำหนดที่มาของรายได้ไว้ว่า มาจาก

- (๑) เงินค่าธรรมเนียมที่ได้รับจากการตรวจสอบบัญชีหรือปฏิบัติหน้าที่อื่น
- (๒) ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้แก่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (๓) ดอกผลหรือผลประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินตาม (๑) หรือ (๒)

รายได้ตาม (๑) (๒) และ (๓) ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และให้ใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาตรวจสอบและเพื่อเป็นสิ่งจูงใจและตอบแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามผลงานและความสามารถ ทั้งนี้ เว้นแต่ทรัพย์สินที่ผู้อุทิศให้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เป็นประการอื่น

การใช้จ่ายเงินรายได้ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

นอกจากนี้ในระเบียบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ด้วย โดยเฉพาะในเรื่องการจ้างบุคลากรหรือการพัฒนาบุคลากรเพื่อการตรวจสอบบัญชี

ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งได้กำหนดให้เป็นกองทุน และกำหนดในเรื่องรายรับรายจ่ายไว้ชัดเจน จึงน่าจะเป็นประโยชน์ในเชิงควบคุม ประกอบกับข้อยกเว้นในกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน มาตรา ๕ เห็นได้ชัดว่าสามารถกำหนดได้ และคำนิยาม คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ของกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้นิยามไปจนถึงหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากกระทรวงการคลังมากำกับดูแลได้ก็จะปราศจากความเป็นอิสระ

พลเรือเอก ชุมนุม อาจวงษ์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง ประธานในที่ประชุม ได้สอบถามว่า เดิมที่ยังไม่มีกองทุนนั้นจะไม่มีผู้ใดเป็นผู้ตรวจสอบใช่หรือไม่ และตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้ใดเป็นผู้ตรวจสอบ

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า อยู่ในการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนด ซึ่งประกอบด้วยบุคคลซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันแต่งตั้งขึ้น (มาตรา ๕๙)

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ผู้ตรวจสอบจะเป็นเจ้าหน้าที่จากกรมบัญชีกลาง เรียกว่า “คณะผู้ตรวจสอบ” ได้รับความเห็นชอบและแต่งตั้งโดย “คณะกรรมการกำกับการตรวจสอบ” มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ตรวจสอบหน่วยรับตรวจอื่น (มาตรา ๘๓ ประกอบมาตรา ๗๓) แต่ประเด็นคือการจัดตั้งมีความต่างกัน การตรวจสอบโดยปกติกับตรวจสอบโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน และที่กังวลใจคือ ไม่ต้องการให้ใช้ชื่อว่า “กองทุน” เพราะเนื่องจาก

๑) ไม่ใช่กองทุนตามปกติที่กรมบัญชีกลางเป็นผู้กำกับ

๒) ในอนาคตหากมีวงเงินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวงเงินที่เกินให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดินได้ แต่กองทุนนี้อยู่ภายใต้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กรมบัญชีกลางจึงไม่สามารถใช้อำนาจดำเนินการเช่นนั้นได้

พลเรือเอก ชุมชุม อาจวงษ์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง ประธานในที่ประชุม ได้สอบถามที่ประชุมในเรื่องประเด็นการใช้ชื่อ “กองทุน” และการขัดกันระหว่างพระราชบัญญัติกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ขอให้กรมบัญชีกลางได้อธิบายในประเด็นดังกล่าว

นายวรชัญ เพชรรวง ผู้อำนวยการกองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ ในฐานะผู้แทนกรมบัญชีกลาง ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในหลักการของการตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้ออกแบบมาเสมือนเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อเสริมเงินงบประมาณที่สำนักงานมีอยู่แล้วไว้เพื่อใช้จ่าย ส่วนเรื่องความเป็นอิสระของสำนักงานหรือคณะกรรมการนั้น เห็นว่ามีความเป็นอิสระอยู่ในตัวอยู่แล้ว ประเด็นที่จะเรียนให้ทราบคือว่า ในเรื่องการออกแบบให้มีกองทุนแล้วต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น เพื่อให้มีการตรวจสอบและกำกับดูแล เนื่องจากการใช้เงินกองทุนยังถือว่าเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่งโดยหลักการแล้วกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ที่จะกำกับดูแลการใช้จ่ายเงิน แน่แน่นอนว่ากฎหมายได้ยกเว้นหรือให้อำนาจในการออกแบบกติกาให้ใช้จ่ายได้ แต่ประเด็นที่จะเรียนคือ ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น ได้มีการกำหนดกลไกไว้ตั้งแต่เรื่องของการขอจัดตั้ง การบริหารจัดการที่ต้องมีคณะกรรมการประเมินผล และการบัญชี เป็นต้น กลไกนี้เป็นกลไกบังคับหน่วยงานของรัฐซึ่งอาจจะมีประเด็นว่าเป็นของฝ่ายบริหาร หน่วยงานขององค์กรอิสระอาจไม่อยู่ภายใต้บังคับก็ได้ แต่ก็ขอให้คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาด้วยว่า หลักการสำคัญของการมีพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็เพื่อให้เป็นกฎหมายกลางที่จะดูแลการใช้จ่ายการเงินของแผ่นดินที่เป็นรูปแบบของเงินทุนหมุนเวียนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกแบบเรื่องกองทุนขึ้นมาก็เพื่อให้มีเรื่องการกำกับดูแลให้ชัดเจน ที่ผ่านมาสังคมได้รู้หรือไม่ว่า สตง. ได้ใช้จ่ายเงินไปอย่างไรบ้าง แล้วเงินที่ได้ใช้จ่ายไปนั้นเป็นเงินในส่วนที่ได้จากการสอบบัญชีหรือเป็นเงินงบประมาณ ซึ่งเมื่อเป็นกองทุนแล้วก็จะเห็นได้ชัดว่า ตัวพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ต้องมีการจัดทำบัญชีและการสอบบัญชี ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความชัดเจน ความโปร่งใส และการตรวจสอบได้ค่อนข้างชัดเจน

นางสาวอัสลانا ฟิงเย็น กรรมการ ได้เรียนต่อที่ประชุมว่า ถ้าจะพิจารณาคำนิยามตามมาตรา ๔ พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ “ทุนหมุนเวียน” หมายความว่า กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียน ทุน หรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” ดังนั้น ถ้ากิจการใดมีลักษณะที่เข้าบทนิยามของทุนหมุนเวียนแล้วก็จะอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงการคลัง ในกรณีของกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เช่นเดียวกัน จะเข้านิยามของคำว่า “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ขอเรียนว่า แนวคิดของ กรธ. ที่กำหนดให้มีกองทุนไว้ใ้ในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็เนื่องจากว่า เดิมเงินจำนวนนี้มีอยู่แล้ว และมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณ สดง. เก็บไว้ใช้จ่ายเอง การใช้จ่ายก็จะเป็นไปตามระเบียบที่ คตง. กำหนด แต่ กรธ. เห็นว่า เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเพื่อกำหนดวัตถุประสงค์ว่าสามารถใช้จ่ายในเรื่องใดได้บ้าง ควรจะมีการกำกับดูแลโดยคณะกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งประกอบด้วย คตง. และ สดง. ที่จะเข้ามากำกับดูแลในเรื่องการใช้จ่ายเงินของกองทุน และการใช้จ่ายเงินของกองทุนต้องมีการจัดทำบัญชีรายงานการเงินแล้วส่งให้คณะผู้ตรวจสอบเป็นผู้รับรองแล้ว ก็น่าจะทำให้การใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณมีประสิทธิภาพได้ยิ่งขึ้น

นายปรีชา วัชรภักย์ กรรมการ ได้สอบถามว่า กองทุนลักษณะนี้ องค์กรอิสระอื่นมีเช่นเดียวกันหรือไม่ และใช้ชื่อเรียกอย่างไร

นางสาวพรวิมล เดชอมรชัย ที่ปรึกษาด้านการพัฒนาระบบการเงินการคลัง ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า เมื่อมีกิจการที่เข้าลักษณะเป็น “ทุนหมุนเวียน” วิธีการจัดตั้งหรือการกำกับดูแลจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ สดง. เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระก็จริง แต่ก็ยังถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องอยู่ภายใต้กรอบกติกา เมื่อในปัจจุบันการบริหารจัดการทุนหมุนเวียนได้มีกฎหมาย ระเบียบ และวิธีการกำกับดูแล รวมถึงหน่วยที่จะต้องได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน สดง. ก็น่าจะอยู่ในขอบเขตนี้ด้วยเช่นกัน อีกทั้งการดำเนินการที่ผ่านมาของ สดง. เกี่ยวกับเงินรายได้ที่เคยขอยกเว้นไว้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ในเรื่องของการดำเนินการจะไม่มีแตกต่างจากกองทุนที่จะขอจัดตั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายต่าง ๆ กับในส่วนของเดิมก็ไม่มีแตกต่างกัน จึงมีความจำเป็นหรือไม่ที่ต้องมีการจัดตั้งกองทุนขึ้น ซึ่งความเห็นส่วนตัวเห็นว่า หากมีการจัดตั้งก็ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และหากเมื่อมีการจัดตั้งขึ้นแล้วในส่วนของวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงินนั้นต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ แม้เงินทุนหมุนเวียนจะเป็นเงินนอกงบประมาณ ไม่ใช่เงินรายได้ของแผ่นดิน สดง. สามารถบริหารจัดการได้เป็นอิสระ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นอิสระโดยไม่ได้มีการตรวจสอบจากภาครัฐ ดังนั้น จึงอาจต้องย้อนกลับมาพิจารณาว่า มีความจำเป็นต้องจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนหรือไม่ เดิม สดง. มีปัญหาในการบริหารจัดการอย่างไรจึงต้องมีการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีคณะกรรมการอีกชุดหนึ่งเข้ามาตรวจสอบ

สำหรับประเด็นสอบถามว่า มีหน่วยงานอิสระอื่นอีกหรือไม่ นั้น การจัดตั้งกองทุนในลักษณะนี้ขอเรียนว่ายังไม่มีมีการตั้งกองทุนในรูปแบบตามที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เสนอ

นายพิศิษฐ์ สีลาวชิโรภาส กรรมการ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ที่ผ่านมาการบริหารจัดการของ สตง. ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้มีกองทุนนั้น จะมีประโยชน์ในเรื่องความชัดเจนและหลักประกันในการใช้จ่ายเงิน

นางสาวอัลจนา พึ่งเย็น กรรมการ ได้สอบถามผู้ชี้แจงว่า ตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ เข้าใจว่า จะมีประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อกำหนดรายชื่อหน่วยงานของรัฐ จึงขอสอบถามว่า ในการกำหนดหน่วยงานที่มีทุนหมุนเวียนนั้น ได้มีการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (สำนักงาน กกต.) เป็นหน่วยงานที่มีทุนหมุนเวียนด้วยหรือไม่ และในการกำกับกองทุนของสำนักงาน กกต. ก็จะถือว่าอยู่ภายใต้การกำกับของกรมบัญชีกลางด้วยหรือไม่

นายวรชัย เพชรรวง ผู้อำนวยการกองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ ในฐานะผู้แทนกรมบัญชีกลาง ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ในส่วนของสำนักงาน กกต. นั้น เมื่อกฎหมายกำหนดว่ากองทุนหมุนเวียนใดมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งก็ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมบัญชีกลาง (มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘) กรมบัญชีกลางดำเนินการเพียงประกาศว่า กองทุนหมุนเวียน เช่น ของสำนักงาน กกต. เป็นต้น เป็นกองทุนหมุนเวียนลักษณะหนึ่ง และถ้าหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะก็ต้องมาดูแลเรื่องการบริหาร การประเมินผล โดยใช้กลไกของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.๒๕๕๘ ไปเสริมกัน

นายรณภพ ปัทมะดิษ กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความเห็นว่า อาจต้องมีการย้อนกลับไปพิจารณานิยามของคำว่า “ทุนหมุนเวียน” ว่าครอบคลุมไปถึงหน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้การบังคับหรือภายใต้การปฏิบัตินั้น จะรวมถึงหน่วยงานขององค์กรอิสระด้วยหรือไม่ ถ้าในกรณีที่ไม่รวมถึงหน่วยงานขององค์กรอิสระก็จะมีผลกระทบต่อประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนที่ได้มีการประกาศให้สำนักงาน กกต. เป็นหน่วยงานที่มีกองทุนหมุนเวียนดังกล่าว แต่หากพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.๒๕๕๘ ให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนประกาศได้ก็ต้องมีเหตุผลสำคัญว่า เพราะเหตุใดถึงเป็นเช่นนั้น เหตุที่นำเรียนที่ประชุมก็เพราะว่า ถ้าการจัดตั้งกองทุนเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะก็จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ถ้าในกรณีที่ไม่ได้ตราเป็นกฎหมายเฉพาะแล้ว ก็ยังเห็นว่าไม่สามารถจะไปออกประกาศให้หน่วยงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอยู่ในบังคับได้ เนื่องจากนิยามในกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานขององค์กรอิสระต้องอยู่ภายใต้ ทั้งนี้เทียบเคียงกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า หน่วยงานขององค์กรอิสระอยู่ภายใต้บังคับ

นายธานี อ่อนละเอียด กรรมการ ได้สอบถาม ๒ ประเด็น ดังนี้

(๑) เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ในชั้นที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เสนอร่างต่อ กรธ. นั้น ได้กำหนดให้มีการตั้งกองทุนป้องกันปราบปรามการทุจริตการเลือกตั้งเช่นกัน แต่ กรธ. ได้ตัดออก แต่เหตุใดในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้มีการตัดออก จึงขอทราบเหตุผลของ กรธ.

(๒) ตามร่างมาตรา ๓๘ (๔) “เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่มีผู้บริจาคให้กองทุน” นั้น เห็นว่า สตง. มีบทบาทในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ซึ่งหากมีผู้มาบริจาคให้กับ สตง. แล้ว จะขัดกับหลักความโปร่งใส หลักการตรวจสอบได้ และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือไม่

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ลิ่มสกุล กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความเห็นว่า ตามร่าง มาตรา ๖๙ ซึ่งเป็นส่วนที่กำหนดเงินรายได้และทรัพย์สินของ สตง. แต่เมื่อมาพิจารณากองทุนที่จะจัดตั้งขึ้น และหากพิจารณาว่าเงินกองทุนจะเอาไปใช้จ่ายอะไรตามร่างมาตรา ๗๙ จะเห็นว่า กิจกรรมต่าง ๆ ที่ต้องไปใช้จ่ายก็เป็นภารกิจเดิมของ สตง. เพียงแต่ถ้าเงินงบประมาณไม่เพียงพอก็นำเงินส่วนนี้ไปเสริมเพื่อพัฒนาบุคลากร ซึ่งเห็นว่าไม่จำเป็นต้องตั้งกองทุนก็ได้ เนื่องจากเงินรายได้ที่เข้ามา ก็เพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของ สตง. อยู่แล้ว แต่ต้องมีระเบียบการใช้จ่ายเงินที่สอดคล้องกับระเบียบของทางราชการ

นายสาธิต ชาญเชาว์กุล กรรมการวิสามัญ ได้สอบถาม ๒ ประเด็น ดังนี้

- ๑) กองทุนดังกล่าวไม่เป็นนิติบุคคลใช่หรือไม่
- ๒) กรณีที่ได้รับเงินค่าสอบบัญชีนั้น เป็นการรับเงินโดยสำนักงาน ซึ่งมีการหักภาษี ณ ที่จ่ายหรือไม่

นายมนัส แจ่มเวหา ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ ได้แสดงความเห็นว่า ในร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดหลักการคือ สตง. ทำหน้าที่ตรวจสอบส่วนราชการทุกแห่ง และให้ กรมบัญชีกลางทำหน้าที่ในการตรวจสอบ สตง. ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Checks and Balances) สำหรับเงินรายได้ที่มีอยู่ของ สตง. ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้นถือเป็นเงินนอก งบประมาณ ซึ่งในทางการบริหารงบประมาณเมื่อมีเงินนอกงบประมาณเหลืออยู่มาก ๆ ก็ต้องตั้ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีให้น้อยเพื่อที่จะนำเงินนอกงบประมาณนั้นมาใช้ เนื่องจากในภาครัฐยังมี ภาระในส่วนของหนี้สาธารณะค่อนข้างเยอะ ดังนั้น จึงไม่ส่งเสริมให้มีการตั้งกองทุนในส่วนราชการ และได้มีกฎหมายกลางขึ้นมาเพื่อกำกับตรวจสอบ โดยมีคณะกรรมการเข้าไปตรวจสอบ มีการทำตัวชี้วัด ส่งกรมบัญชีกลาง เช่นเดียวกันกับการเบิกจ่ายงบประมาณซึ่งเมื่อได้รับเงินงบประมาณแล้วก็ต้องมีวิธีการ ในการบริหารจัดการ หากมีข้อกังวลเรื่องการบริหารจัดการ กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานที่ตรวจสอบ ก็ได้ถือเป็นข้อปฏิบัติในการไปตรวจว่ามีมีการใช้จ่ายเงินอย่างไรก็ทำให้เกิดการทำงานเฉพาะเท่าที่จำเป็น ซึ่งระบบเงินทุนหมุนเวียนในปัจจุบันก็กำลังพยายามปรับปรุงเพื่อที่จะได้ลดภาระงบประมาณของ ประเทศลง และทำให้มีการนำเงินทุนหมุนเวียนออกมาใช้จ่ายให้มีประสิทธิภาพขึ้น

พลเอก รังสathy แซ่มเชื้อ กรรมการ ได้สอบถามประเด็นในมาตรา ๗๘ (๓) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณประจำปีเหลือจ่าย มีลักษณะอย่างไร

นางสาวอัสจนา พึ่งเย็น กรรมการ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ประเด็นคำถามในเรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น ขอชี้แจงว่า กรธ. ได้มีการตัด เรื่องกองทุนออก เนื่องจากต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด คือ ต้องมีเงินรายได้ ที่สามารถเลี้ยงตัวเองได้ มิใช่เงินกองทุนเกิดจากเงินอุดหนุนเสียส่วนใหญ่ ซึ่งกรณีของ สตง. นั้น จะมีเงิน รายได้จากการสอบบัญชีอยู่แล้ว ฉะนั้นในการตั้งกองทุนก็จะไม่เป็นภาระงบประมาณกับรัฐ แต่ในกรณี ของ สำนักงาน กกต. ทาง กรธ. ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กองทุนที่ขอจัดตั้งขึ้นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐ ทั้งหมดจึงตัดในเรื่องกองทุนออก แต่สำนักงาน กกต. จะมีอีกกองทุน คือ กองทุนพัฒนาพรรคการเมือง ซึ่งตั้งโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งได้กำหนดให้สำนักงาน กกต. นำมาใช้จ่ายได้ตาม วัตถุประสงค์ที่กฎหมายระบุไว้ ด้วยเหตุนี้ จึงเข้าใจว่าในการประกาศของคณะกรรมการนโยบายการ บริหารทุนหมุนเวียนที่ให้สำนักงาน กกต. เป็นหน่วยงานที่มีทุนหมุนเวียนอยู่ในกำกับของกรมบัญชีกลาง ก็น่าจะด้วยเหตุนี้

สำหรับประเด็นต่อมา ในเรื่องหน่วยงานขององค์กรอิสระจะต้องอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณา ๒ ส่วน คือ

๑) พิจารณาตามนิยาม “ทุนหมุนเวียน” ซึ่งได้มีการกำหนดความหมายไว้อย่างกว้าง คือไม่ว่าจะใช้ชื่อว่าอะไรแต่มีลักษณะอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายโดยไม่นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแล้ว จะเข้านิยามของทุนหมุนเวียนตามกฎหมาย

๒) พิจารณาใน ส่วนหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะกำหนดไว้ในส่วนของรูปแบบการจัดตั้งและการบริหารจัดการกองทุนว่าได้กำหนดไว้โดยกฎหมายเป็นการเฉพาะหรือไม่ ถ้าหน่วยงานของรัฐมีการจัดตั้งและถูกกำหนดโดยกฎหมาย และหากต้องพิจารณาว่ารวมถึงสำนักงานขององค์กรอิสระด้วยหรือไม่ คงต้องพิจารณาตามกฎหมายนั้น ๆ ว่าได้กำหนดสถานะขององค์กรต่าง ๆ ไว้อย่างไร

ประเด็นต่อมา กรณีของค่าสอบบัญชีและ สตง. เป็นผู้จัดเก็บส่งเงินเข้ากองทุนนั้น จะต้องหักภาษี ณ ที่จ่ายหรือไม่ ขอเรียนว่า ในประเด็นนี้ไม่มีข้อมูล

นายนิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย กรรมการ ได้้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า กองทุนไม่ใช่นิติบุคคล มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงาน และถ้าหากไม่มีกองทุน เมื่อ สตง. ใช้เงินเหลือก็จะมีบัญชีกองทุนในการจัดเก็บ เงินส่วนนี้ก็จะนำไปฝากไว้กับธนาคารพาณิชย์ และยากต่อการตรวจสอบ และหากจะเปรียบเทียบกับเงินกองทุนของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หลักเกณฑ์การใช้จ่ายจะเป็นไปตามที่สภามหาวิทยาลัยกำหนด ซึ่งกระบวนการเหล่านั้นก็ไม่ได้เป็นนิติบุคคล และกองทุนที่ตั้งอยู่ในมหาวิทยาลัยก็ไม่ได้อยู่ภายใต้การกำกับของกรมบัญชีกลางตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียน แต่จะมีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายที่ชัดเจนกำกับไว้ ซึ่งในส่วนของ สตง. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินกองทุน และให้มีคณะผู้ตรวจสอบเข้ามาเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน ซึ่งไม่ต่างกับการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณของทุนหมุนเวียนในกำกับกรมบัญชีกลาง

นางสาวพรวิไล เดชอมรชัย ที่ปรึกษาด้านการพัฒนาระบบการเงินการคลัง ในฐานะผู้แทนกรมบัญชีกลาง ได้นำเรียนสรุปต่อที่ประชุมว่า ในการใช้งบประมาณภาครัฐมีเงินที่ใช้จ่ายอยู่ ๒ ส่วนหลักคือ (๑) เงินงบประมาณสามารถใช้ได้ตามกรอบภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ (๒) เงินนอกงบประมาณที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องส่งคลัง ซึ่งในส่วนส่วนของเงินงบประมาณนั้นเป็นที่เข้าใจว่าสามารถตรวจสอบได้ แต่ในส่วนเงินนอกงบประมาณซึ่งเป็นเงินที่เสริมการปฏิบัติงาน หรือเรียกว่า “ทุนหมุนเวียน” นั้น โดยหลักการจะต้องมีวัตถุประสงค์และมีกรอบการใช้จ่ายที่ชัดเจน แต่หากไม่มีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่าย ในการตรวจสอบจะไม่ทราบได้เลยว่าเอาไปใช้จ่ายในเรื่องใดบ้าง

ในส่วนของเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน แต่วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายนั้น ไม่แตกต่างจากประเภทเงินรายได้ของสำนักงานซึ่งสามารถใช้จ่ายได้อย่างคล่องตัวโดยมีระเบียบการใช้จ่ายเงินกำกับอยู่ ดังนั้น สตง. มีความจำเป็นหรือไม่ที่จะนำเงินรายได้ดังกล่าวจัดตั้งเป็นกองทุน ซึ่งเมื่อหากมีการจัดตั้งเป็นกองทุนแล้วการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินต้องมีกรอบกติกาในการกำกับดูแลเพิ่มเติมจากเดิม ทั้งในเรื่องของการประเมินผล และเมื่อมีเงินเกินต้องเรียกเงินคืนกลับเข้ามาเป็นรายได้ของแผ่นดินด้วย

สำหรับการดูแลเงินกองทุนที่มีเงินเหลือ รัฐบาลได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาโดยกำหนดวงเงินสูงสุดที่เหลือจากการใช้จ่ายให้สามารถถือครองได้ในแต่ละกองทุน หากเกินจะต้องนำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อไม่ให้กองทุนหมุนเวียนมีเงินสะสมมากเกินไป ซึ่งเป็นการกำกับดูแลตามกฎหมายว่า

ด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อให้กองทุนเกิดการใช้จ่ายเงิน โดยขอรับการสนับสนุนเงินงบประมาณให้น้อยลง

พลเรือเอก ชูมนุม อาจวงษ์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง ประธานในที่ประชุม ได้สรุปประเด็นการอภิปราย ดังนี้ ผู้แทนกรมบัญชีกลางได้ยืนยันปัญหาในเรื่องความคล่องตัวความเป็นอิสระของ สตง. ที่จะใช้เงินจำนวนนี้ ซึ่งทาง กรธ. เห็นว่า จะทำให้การกำกับมีความเข้มข้น มีคณะกรรมการตรวจสอบ และคณะกรรมการกองทุนกำกับดูแลทั้งวัตถุประสงค์ การกำกับ ตรวจสอบ การจัดการกองทุน โดยกรมบัญชีกลางได้เรียนถึงข้อเสียของการจัดตั้งกองทุนว่า มีขั้นตอนการดำเนินการ รวมถึงการใช้งบประมาณเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ในประเด็นดังกล่าว ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้ยืนยันว่า ไม่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการ จึงขอให้คงไว้ตามร่างเดิม

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ขอให้บันทึกเป็นหลักฐานด้วยว่า หากจะคงความในหมวด ๕ ไว้ ก็ขอให้พิจารณาเปลี่ยนชื่อใหม่โดยไม่ใช้คำว่า “กองทุน” เนื่องจากกรมบัญชีกลางในฐานะผู้กำกับดูแลกองทุนจะไม่สามารถเข้าไปดูแลตรวจสอบกองทุนดังกล่าวได้ จึงขอเสนอให้เปลี่ยนคำว่า “กองทุน” แต่จะใช้ชื่อในลักษณะใดก็ขอให้คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณา

มติที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติให้คง "หมวด ๕ กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน" ไว้ตามร่างเดิม ส่วนจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดหรือไม่ จะได้มีการพิจารณาในรายละเอียดกันต่อไป

จากนั้น คณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. โดยเรียงลำดับรายมาตรา ดังนี้

หมวด ๕ กองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๗๗ ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๗๘ ไม่มีการแก้ไข
(เงินและทรัพย์สินของกองทุน) มีกรรมการสงวนความเห็น

มีประเด็นการอภิปราย

ข้อเสนอ

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการ ขอเสนอให้แก้ไขความใน (๓) ของ มาตรา ๗๘

ดังนี้

“มาตรา ๗๘ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้
(๑) เงินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๑๑๑

(๒) รายได้จากค่าสอบบัญชีจากหน่วยรับตรวจและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงาน

(๓) ~~เงินอุดหนุนที่ได้รับสวตงบประมาณประจำปีซึ่งเหลือส่วยในแต่ละปีงบประมาณ~~

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่มีผู้บริจาคให้กองทุน

(๕) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามวรรคหนึ่งไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นถ้อยคำที่เพิ่มเติมขึ้นมา และไม่เป็นไปตามหลักวินัยการเงินการคลัง ซึ่งเงินงบประมาณได้มีการกำหนดการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนงานโครงการ เมื่อเหลือจ่ายจึงควรนำไปสมทบค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามภารกิจตามแผนงานโครงการของสำนักงานในปีถัดไป และตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดให้เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับการจัดสรรซึ่งส่วนราชการได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์แล้วเหลือจ่าย ให้นำไปใช้ในภารกิจอื่นที่จำเป็นเพิ่มเติมที่ไม่ได้การจัดสรรงบประมาณ หรือนำไปใช้จ่ายเป็นค่าสาธารณูปโภคค้างจ่ายสำหรับปีงบประมาณที่ไม่เพียงพอ ดังนั้น การที่นำงบประมาณไปไว้ในกองทุนแล้วเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ จึงเป็นการขัดต่อวินัยการเงินการคลัง

การอภิปราย

พลเอก ชชาติอุดม ติตตะสิริ กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความเห็นว่า เจตนาของการนำเงินอุดหนุนเหลือจ่ายมาเป็นเงินกองทุน เห็นว่า อย่างน้อยจะเป็นเงินที่หล่อเลี้ยงอยู่ในกองทุน แต่อาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมว่า ต้องเป็นเงินที่เหลือจ่ายจากการชำระค่าสาธารณูปโภคแล้ว จึงจะสามารถนำเข้าเป็นรายได้กองทุนได้ โดยไม่ต้องไปของงบประมาณจากรัฐบาลในเรื่องค่าสาธารณูปโภคเพิ่มเติม

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการ ได้้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า โดยหลักการเงินที่เหลือจ่ายถ้าไม่ให้ส่งคืนคลัง คือต้องนำมารวมไว้ในกองทุน เพื่อที่จะให้ส่วนงานเอาไปใช้จ่ายได้ อย่างที่เรียนโดยพื้นฐานของการใช้จ่ายเงินจะอยู่ที่ร่างมาตรา ๗๙ ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะเอาไปใช้จ่ายในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพาะในกรณีตามร่างมาตรา ๗๙ (๑) ซึ่งหากได้พิจารณาภาระการทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่ สตง. (ประมาณ ๓,๐๐๐ คน) และหน่วยงานรับตรวจ (ประมาณ ๘๐,๐๐๐ แห่ง) เงินอุดหนุนดังกล่าว จึงเป็นเงินที่นำมาจ้างลูกจ้างเพื่อลดปัญหาการทำงานไม่ทันของเจ้าหน้าที่ ในส่วนประเด็นเงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินเหลือจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ จะต้องนำไปใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนดก่อน เหลือจากนั้นจึงนำมาไว้ในกองทุน และการใช้จ่ายกองทุนต้องอยู่ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์ตามร่างมาตรา ๗๙ ด้วย

นายเจตน์ ศิรธรานนท์ โฆษกคณะกรรมการวิสามัญ ได้แสดงความเห็นว่า ความใน (๓) ของ มาตรา ๗๘ ตนกลับมองว่าเป็นมิติใหม่ในการบัญญัติกฎหมายในเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งเดิมประเทศไทยมีปัญหาการใช้งบประมาณให้หมดภายในปีงบประมาณมาก หากใช้ไม่หมดและต้องส่งคืน จะถูกลงโทษด้วยการตัดงบประมาณในปีถัดไป ดังนั้น หากสามารถนำเงินงบประมาณเหลือจ่ายมาไว้ในกองทุนก็จะทำให้หน่วยงานพยายามประหยัดการใช้งบประมาณซึ่งจะเกิดประโยชน์มากกว่า กล่าวคือใช้เฉพาะเท่าที่จำเป็น มิใช่ไปเร่งจ่ายเพื่อให้งบประมาณหมดทันสิ้นปีงบประมาณ จนทำให้ขาดประสิทธิภาพ

รองศาสตราจารย์ชูศักดิ์ ลิมสกุล กรรมการวิสามัญ สอบถามที่ประชุมว่า ในปัจจุบัน หาก สตง. มีงบประมาณเหลือจ่ายจะดำเนินการอย่างไร

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการวิสามัญ ได้ชี้แจงว่า ปัจจุบันสำนักงานยังไม่มี งบประมาณเหลือจ่าย

มติที่ประชุม

ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติให้คง มาตรา ๗๘ ไว้ตามร่างเดิม โดยมี นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการฯ ขอสงวนความเห็นไว้ ดังนี้

“มาตรา ๗๘ กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๑๑๑

(๒) รายได้จากค่าสอบบัญชีจากหน่วยรับตรวจและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ของสำนักงาน

(๓) ~~เงินอุดหนุนที่ได้รับจากทบประมาณประจำปีซึ่งเหลือส่วยในแต่ละปีงบประมาณ~~

(๔) เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่มีผู้บริจาคให้กองทุน

(๕) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและทรัพย์สินของกองทุนตามวรรคหนึ่งไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน”

มาตรา ๗๘

รอกการพิจารณา

(วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุน)

มีประเด็นการอภิปราย

พลเอก รังสathy แซ่มเชื้อ กรรมการวิสามัญและที่ปรึกษา ได้แสดงความคิดเห็นว่า ตามมาตรา ๗๘ (๑) จำเป็นต้องกำหนดไว้หรือไม่ เนื่องจากเมื่องบประมาณไม่พอก็จะสามารถขอ งบประมาณเพิ่มเติมได้

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการฯ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ประเด็นตามมาตรา ๗๘ (๑) นั้น จะเป็นเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ไม่เพียงพอ จึงได้กำหนดให้สามารถ นำเงินกองทุนมาใช้จ่ายได้ โดยไม่จำเป็นต้องไปของบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ ต่อทางราชการ

พลเอก ขาดอุดม ติตถะสิริ กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความคิดเห็นว่า ประเด็นตามมาตรา ๗๘ (๑) ข้อความตอนท้ายที่ว่า “หรือที่ไม่อาจเบิกจ่ายจากงบประมาณแผ่นดินได้” เห็นว่า ข้อความ ดังกล่าว คล้ายกับจะตีความได้ว่า สามารถจะเบิกจ่ายที่นอกเหนือไปจากระเบียบกระทรวงการคลังได้ ซึ่งในการตรวจเงินแผ่นดินไม่ควรมียกข้อยกเว้นในลักษณะนี้

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส กรรมการวิสามัญ ได้ชี้แจงว่า ในกรณีงบประมาณรายจ่าย ประจำปีไม่เพียงพอ และเป็นจำนวนเงินเล็กน้อย สตง. จะใช้วิธีการเบิกเงินจากกองทุนก่อน แต่หากเป็น เงินที่เป็นจำนวนมากจะต้องใช้วิธีตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ส่วนประเด็นงบประมาณที่ไม่อาจ

เบิกจ่ายได้ก็จะใช้จ่ายในกรณี เช่น การเบิกจ่ายค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อให้เหมาะสมกับค่าตอบแทนในการจ้างที่ปรึกษาเอกชน เป็นต้น

นายธนพล นิยมสมบูรณ์ ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ ได้แสดงความเห็นว่า วัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินกองทุน ผู้ที่จะมากำหนดระเบียบกฎเกณฑ์นั้น เห็นว่า ควรจะเป็น คตง. มีใช้กรรมการกองทุนตามมาตรา ๘๑ เนื่องจาก คตง. เป็นคณะกรรมการที่กำกับดูแลการบริการราชการใน สตง. อยู่แล้ว และเกี่ยวเนื่องกับร่างมาตรา ๘๑ ซึ่งได้กำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการกองทุนไว้ ถ้าเป็นตามหลักการกำกับดูแลที่ดี คตง. ก็ควรจะทำกับดูแลการบริหารการใช้จ่ายเงินของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน แต่ในองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุนกลับไปประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ประธาน คตง.) ร่วมเป็นคณะกรรมการกองทุนด้วยแล้ว ซึ่งจะมีผลให้ผู้กำกับดูแลกลายเป็นผู้อนุมัติการใช้จ่ายเงินกองทุน อาจจะขัดกับหลัก Checks and Balances ดังนั้น จึงเห็นว่า คตง. ควรเป็นผู้กำหนดนโยบายอย่างรัดกุม และส่วนการใช้จ่ายเงินควรเป็นหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

พลเรือเอก ชุมนุม อาจวงษ์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่หนึ่ง ประธานในที่ประชุม ได้หารือที่ประชุมว่า ด้วยท่านที่ปรึกษาได้แสดงความคิดเห็นและตั้งข้อสังเกตว่า ความในวรรคสอง ของ มาตรา ๗๙ ในเรื่องการกำหนดระเบียบในการใช้จ่ายเงินกองทุนควรจะเป็นอำนาจของ คตง. และที่ประชุมก็เห็นว่ามีความเหมาะสมควรตามหลักของการกำกับดูแลและการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนั้น ในประเด็นนี้จึงจะขอรับข้อสังเกตไว้เพื่อกลับมาพิจารณาทบทวนอีกครั้ง

มติที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติให้รอการพิจารณาความใน วรรคสอง ของ มาตรา ๗๙ ไว้ ในประเด็นที่ว่า ควรจะให้ คตง. เป็นผู้กำหนดระเบียบการใช้จ่ายเงินกองทุนแทนคณะกรรมการกองทุนหรือไม่ ดังนี้

“การใช้จ่ายเงินกองทุนตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ**กองทุน**กำหนด”

มาตรา ๘๐

ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๘๑

รอการพิจารณา

(องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุน)

มีประเด็นอภิปราย

นายปิยพันธุ์ นิมมานเหมินท์ กรรมการ ได้เสนอต่อที่ประชุมว่า เมื่อพิจารณาสัดส่วนของ “คณะกรรมการกองทุน” ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจาก คตง. จำนวน ๒ คน และผู้แทนจาก สตง. จำนวน ๓ คน สัดส่วนดังกล่าว หากมีการลงคะแนนออกเสียงจะทำให้ คตง. เสียเปรียบได้ ดังนั้น จึงขอเสนอให้เพิ่มสัดส่วนของ คตง. เพิ่มขึ้นอีก ๑ คน เป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุน

นายธิตินันท์ เชื้อบุญชัย กรรมการ ได้นำเรียนต่อที่ประชุมว่า ในการกำหนดโครงสร้างของคณะกรรมการกองทุน กรธ. ได้พยายามสร้างรูปแบบใหม่ในการบริหารจัดการ โดยความร่วมมือระหว่าง คตง. กับ สตง. แต่เนื่องจากการบริหารงานส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องของ สตง. เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดโครงสร้างผู้แทนจาก คตง. จำนวน ๒ คน และผู้แทนจาก สตง. จำนวน ๓ คน

โดยหวังว่า จะมีการทำงานร่วมกันและน่าจะประสานความร่วมมือได้ดีขึ้น ซึ่งเมื่อประธาน คตง. มาทำหน้าที่ประธานกรรมการกองทุนก็มีใช่เป็นประธานในฐานะประธาน คตง. และการใช้จ่ายเงินในส่วนองกระบวนกรอนุมัติก็จะเป็นไปตามกรอบที่คณะกรรมการกองทุนได้วางไว้อยู่แล้ว

พลเอก ชยติ สุวรรณมาศ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ คนที่สาม ได้ขอหารือว่า กรธ. เคยได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการให้บุคคลภายนอก เช่น องค์กรอิสระอื่น หรือกรมบัญชีกลาง เข้ามาเป็นคณะกรรมการกองทุน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเพื่อเป็นการถ่วงดุล โดยให้กรมบัญชีกลาง แต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบตามมาตรา ๗๓ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ สตง. ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินเดียวกันกับที่ สตง. ใช้ในการตรวจหน่วยรับตรวจอื่นหรือไม่

นายธิตีพันธ์ุ เชื้อบุญชัย กรรมการ ได้เรียนต่อที่ประชุมว่า กรธ. เคยพิจารณาในประเด็น นำบุคคลภายนอกมาเป็นคณะกรรมการกองทุน แต่เนื่องจากเกรงว่าอำนาจการอนุมัติจะไปตกอยู่กับบุคคลภายนอก จึงตัดในเรื่องกรรมการคนนอกออกไป

นายรณภพ ปัทมะดิษ กรรมการวิสามัญ ได้แสดงความเห็นว่า เมื่อเทียบเคียงคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ แล้ว โครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนค่อนข้างแตกต่างกับคณะกรรมการกองทุนตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนจะประกอบด้วย

(๑) หัวหน้าส่วนราชการของรัฐที่มีทุนหมุนเวียนเป็นประธาน

(๒) ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มีทุนหมุนเวียน

(๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน ๓ คน และให้ผู้บริหารทุนหมุนเวียนเป็นกรรมการและเลขานุการ

จากโครงสร้างดังกล่าว เห็นได้อย่างชัดเจนว่า โครงสร้างคณะกรรมการกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินยังไม่มีบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการ โดยเฉพาะผู้แทนจากสำนักงบประมาณซึ่งเป็นผู้มองภาพรวมของกองทุนต่าง ๆ ทั้งหมดและสามารถเปรียบเทียบกับกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินได้

นายณนทพล นิมสมบุญ ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ ได้แสดงความเห็นว่า ในองค์การที่กำกับดูแล โดยเฉพาะในร่างกฎหมายฉบับนี้ คตง. เป็นคณะกรรมการเชิงนโยบายที่กำกับดูแล โดยตามกฎหมายได้ให้อำนาจ คตง. เป็นผู้กำกับดูแล และให้อำนาจผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บริหารสำนักงาน และโดยทั่วไปผู้กำกับดูแลจะไม่เข้ามาเกี่ยวข้องในการบริหารหรืออนุมัติการใช้จ่าย ดังนั้น จึงเห็นว่าประธาน คตง. ไม่ควรจะไปเป็นประธานกรรมการกองทุน ควรจะเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะเหมาะสมกว่า ส่วนองค์ประกอบของกรรมการเห็นด้วยที่จะกำหนดให้มีบุคคลภายนอกเข้ามาเป็นกรรมการด้วย

มติที่ประชุม ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติให้รอการพิจารณา มาตรา ๘๑ ไว้ ในประเด็น

๑) ตำแหน่งประธานกรรมการกองทุน ควรจะเป็นประธาน คตง. หรือไม่

๒) องค์ประกอบของคณะกรรมการกองทุน ควรกำหนดให้มีบุคคลภายนอกด้วยหรือไม่

มาตรา ๘๒

ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๘๓

ไม่มีการแก้ไข

ระเบียบวาระที่ ๕ เรื่องอื่น ๆ

ที่ประชุมมีมตินัดประชุมครั้งต่อไป ในวันศุกร์ที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๐ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ หมายเลข ๓๐๖ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒

เมื่อที่ประชุมได้พิจารณาครบตามระเบียบวาระการประชุมแล้ว พลเรือเอก ชุมนุช อัจวงษ์ รองประธานคณะกรรมการวิสามัญ ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ได้กล่าวขอบคุณกรรมการวิสามัญ และผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน แล้วกล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา

ผู้จัดบันทึกการประชุม

ลงชื่อ วิษณุ ช้างทอง
(นายวิษณุ ช้างทอง)
นิติกรปฏิบัติการ
กลุ่มงานคณะกรรมการการทหาร