



ที่ กค ๐๔๐๙.๕/ ๑๒๒๕๐

กระทรวงการคลัง

ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๒๕ สิงหาคม ๒๕๖๔

เรื่อง รายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

๒. รายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

ด้วยกระทรวงการคลังขอเสนอเรื่อง รายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) และ (๓) รวมทั้งเป็นไปตามนัยมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (นายสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์) กำกับการบริหารราชการกระทรวงการคลัง ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

### ๑. เรื่องเดิม

#### ๑.๑ ความเป็นมา

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๓ บัญญัติให้มีคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบเพื่อทำหน้าที่ในการกำกับการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ของคณะผู้ตรวจสอบ และดูแลให้คณะผู้ตรวจสอบมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบ สตง. มาตรา ๗๔ บัญญัติให้กรมบัญชีกลางโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบ แต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางคณะหนึ่งตามจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ สตง. และมาตรา ๘๔ บัญญัติให้คณะผู้ตรวจสอบตามมาตรา ๗๔ เป็นผู้สอบบัญชีของกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานการเงินของกองทุนฯ และแสดงความคิดเห็นต่อรายงานการเงินนั้น และเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ซึ่งกรมบัญชีกลางได้มีคำสั่งกรมบัญชีกลาง ที่ ก. ๕๙๗/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๖๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะผู้ตรวจสอบ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ สตง. และรายงานผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

#### ๑.๒ ผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

กระทรวงการคลังได้เสนอรายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ เมื่อวันที่อังคารที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๓ และได้เสนอรายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่พุธที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๓ และในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่อังคารที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมทั้ง ๒ สภาได้พิจารณารับทราบแล้ว

## ๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบรายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านการเงินการคลัง และเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

### ๓. สารสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

กรมบัญชีกลางโดยคณะผู้ตรวจสอบได้ดำเนินการตรวจสอบ สตง. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยตรวจสอบ ๓ ประเภท ได้แก่ การตรวจสอบการเงินและบัญชี การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และการตรวจสอบการดำเนินงานสรุปได้ ดังนี้

#### ๓.๑ การตรวจสอบการเงินและบัญชี

##### ๓.๑.๑ วัตถุประสงค์การตรวจสอบ

(๑) เพื่อให้ทราบว่ามี การรับจ่ายเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) เพื่อให้ทราบว่ารายการต่าง ๆ ที่ปรากฏในรายงานการเงินมีความครบถ้วนถูกต้อง เชื่อถือได้ และจัดทำตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด

##### ๓.๑.๒ ขอบเขตการตรวจสอบ

ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน บัญชี ทะเบียน เอกสารหรือหลักฐานอื่นของ สตง. หรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของ สตง. ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

##### ๓.๑.๓ ผลการตรวจสอบ

รายงานการเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ และรายงานการเงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ ประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน งบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงิน งบแสดงการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์สุทธิ/ส่วนทุน และหมายเหตุประกอบงบการเงิน สำหรับปีสิ้นสุดวันเดียวกัน ได้จัดทำขึ้นโดยถูกต้องตามที่ควรในสาระสำคัญ ตามมาตรฐานการบัญชีภาครัฐและนโยบายการบัญชีภาครัฐที่กระทรวงการคลังกำหนด อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) การบันทึกบัญชีไม่ถูกต้อง ครบถ้วน ไม่เป็นปัจจุบันและไม่ตรงตามประเภทรายการบัญชี

(๒) การควบคุมภายในยังไม่เหมาะสมเพียงพอ ได้แก่ ไม่มีข้อกำหนดการโอน/ ยืมครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ (Notebook) อย่างชัดเจน ไม่มีระบบการรับ - ส่งข้อมูลภายในหน่วยงาน ไม่มีแนวทางในการคำนวณงานบริการระหว่างทำและการโอนรายได้ดอกเบี้ยเงินงบประมาณยังไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

(๓) การเปิดเผยข้อมูลในรายงานการเงินไม่สอดคล้องกับรูปแบบการนำเสนอรายงานการเงินของหน่วยงานของรัฐ

(๔) การควบคุมภายในเกี่ยวกับระบบการจัดเก็บข้อมูลลูกหนี้ยังไม่เป็นปัจจุบัน และเพียงพอในการติดตามหลักฐานการชำระเงินค่าธรรมเนียมการตรวจสอบบัญชี และการปฏิบัติงานอื่นจากหน่วยรับตรวจ

ทั้งนี้ สตง. ได้ปรับปรุงแก้ไขตามข้อสังเกต (๑) - (๔) เรียบร้อยแล้ว

### ๓.๒ การตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

#### ๓.๒.๑ วัตถุประสงค์การตรวจสอบ

เพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

#### ๓.๒.๒ ขอบเขตการตรวจสอบ

ตรวจสอบผลการปฏิบัติงานด้านพัสดุ ด้านการเงินและบัญชี พร้อมทั้งเอกสารหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่อยู่ในความรับผิดชอบของ สตง. ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

#### ๓.๒.๓ ผลการตรวจสอบ

การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงิน รายงานทางการเงิน การพัสดุ และการปฏิบัติงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แต่มีบางเรื่องยังไม่เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เช่น

(๑) การปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการรับ การจ่าย และการเก็บรักษาเงิน พ.ศ. ๒๕๕๙ และระเบียบอื่นของ สตง. ที่เกี่ยวข้อง เช่น เอกสารประกอบการเบิกจ่าย และส่งใช้เงินยืมไม่ครบถ้วน การระบุนวันที่ไม่สัมพันธ์กับวันที่เดินทางจริงในการเดินทางไปราชการ รายละเอียดในเอกสารประกอบการเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่ครบถ้วนและไม่เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด เป็นต้น

(๒) การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับอื่น ๆ ของทางราชการ เช่น การบริหารสัญญาไม่มีประสิทธิภาพ (การตรวจรับล่าช้า) เอกสารประกอบการจัดซื้อจัดจ้างไม่ครบถ้วน การรายงานผลการตรวจสอบพัสดุประจำปีล่าช้า เอกสารการเบิกค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมไม่ครบถ้วนและไม่เป็นไปตามที่ระเบียบกำหนด การควบคุมภายในของการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร ค่าเช่าบ้าน และค่ารักษาพยาบาลยังไม่เหมาะสมเพียงพอ เช่น เอกสารประกอบการเบิกไม่ครบถ้วน การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่เป็นปัจจุบัน และการเบิกเงินเกินสิทธิ เป็นต้น

ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะให้มีการปฏิบัติตามระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด ซึ่ง สตง. ได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติและมีการเรียกเงินคืนตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง

### ๓.๓ การตรวจสอบการดำเนินงาน

#### ๓.๓.๑ วัตถุประสงค์การตรวจสอบ

เพื่อให้ทราบว่าการบริหารงบประมาณ การใช้จ่ายเงิน การใช้ทรัพย์สิน และการดำเนินงานตามแผนงาน งาน โครงการ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย ประหยัด เกิดประโยชน์สูงสุด และมีการควบคุมภายในที่ดี

#### ๓.๓.๒ ขอบเขตการตรวจสอบ

ตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนงาน งาน โครงการของ สตง. ที่มีวงเงินสูง หรือมีการดำเนินการต่อเนื่องในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

#### ๓.๓.๓ ผลการตรวจสอบ

การดำเนินงานส่วนใหญ่ทั้งการบริหารงบประมาณ การเบิกจ่ายเงิน การใช้ทรัพย์สิน และการดำเนินงานตามแผนงาน งาน โครงการ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ได้ผลตามเป้าหมาย ประหยัด และมีการควบคุมภายในที่ดี อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกต ดังนี้

#### (๑) การติดตามเร่งรัดการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

การใช้จ่ายเงินและการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดเป้าหมายการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี การใช้จ่ายภาพรวมร้อยละ ๑๐๐ และการใช้จ่ายรายจ่ายลงทุนร้อยละ ๑๐๐ ทั้งนี้ การใช้จ่ายเงินและการเบิกจ่ายรายจ่ายลงทุนมีผลการใช้จ่ายต่ำมาก พร้อมทั้ง การใช้จ่ายเงินงบประมาณของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๑ - ๑๕ มีการใช้จ่ายไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จำนวน ๔ หน่วยงาน

(๒) การบริหาร...

(๒) การบริหารแผนการตรวจสอบตามแผนการตรวจสอบประจำปี

แผนการตรวจสอบประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดเป้าหมายการตรวจสอบ จำนวน ๒๔,๐๙๖ รายงาน ผลการปฏิบัติงานตรวจสอบได้ จำนวน ๒๑,๔๔๖ รายงาน ต่ำกว่าเป้าหมายจำนวน ๒,๖๕๐ รายงาน ทั้งนี้ ผลการปฏิบัติงานตรวจสอบการเงินภาพรวมต่ำกว่าเป้าหมาย จำนวน ๔๔ รายงาน

(๓) การบริหารแผนงาน งาน โครงการ

(๓.๑) การดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน (พ.ศ. ๒๕๖๒ - ๒๕๖๕) มีบางส่วนล่าช้ากว่าแผนที่กำหนด และการนำกรอบวัดผลการดำเนินงานของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด SAI Performance Measurement Framework : SAI PMF มาประเมินการบริหารจัดการภายในองค์กร โดยกำหนดเป็นโครงการเสริมสร้างศักยภาพขององค์กรตรวจเงินแผ่นดินด้วย SAI PMF ยังไม่ครอบคลุมภารกิจการดำเนินงานในทุกด้าน เช่น ภารกิจสนับสนุนของ สตง. เป็นต้น

(๓.๒) การดำเนินโครงการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินอิเล็กทรอนิกส์แบบบูรณาการ (Thailand Smart e - Audit : TSEA) ล่าช้ากว่าแผนที่กำหนด และไม่มีความต่อเนื่อง ไม่มีความชัดเจนในเรื่องแผนการปฏิบัติงานและแผนงบประมาณที่จะดำเนินการ และไม่มี การเสนอโครงการ/รูปแบบการดำเนินการ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ของรัฐ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (Ministry of Digital Economy and Society : MDES) ทำให้การดำเนินโครงการ TSEA ขาดความชัดเจน และไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๔) การบริหารทรัพย์สินและพัสดุ

โครงการเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารที่ได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๔๙๒.๗๐ ล้านบาท ได้เบิกเงินและนำฝากธนาคารไว้ แต่ยังมีไม่ดำเนินงานและเบิกจ่ายเงินภายในปีที่ได้รับการจัดสรร เนื่องจากการดำเนินงานมีความล่าช้า ไม่เป็นไปตามแผนงานที่กำหนด ซึ่งรายงานการตรวจสอบปีก่อนได้เสนอแนะให้เร่งรัดดำเนินการและเบิกจ่ายเงิน รวมถึงให้ผู้บริหารกำกับดูแลและเร่งรัดดำเนินการก่อสร้างให้แล้วเสร็จและเป็นไปตามแผนงานโดยเร็ว และควรกำหนดแนวทางการบริหารความเสี่ยงกรณีสิ้นสุดสัญญาเช่าที่ดินและระยะเวลาในการเช่าที่ดิน จากการตรวจสอบปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ สตง. ยังมีได้ดำเนินงานแต่อย่างใด รวมทั้งระบบการควบคุมภายในของครุภัณฑ์ยังไม่เหมาะสมเพียงพอ โดยมีผลการตรวจสอบ ดังนี้

(๔.๑) โครงการก่อสร้างสถาบันธรรมาภิบาลแห่งชาติ ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ และ พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๑๓๕.๓๘ ล้านบาท ได้เบิกเงินและนำฝากธนาคารแต่ยังไม่ได้ดำเนินการก่อสร้าง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้มีการก่อสร้างอาคารอำนวยการแล้วเสร็จโดยใช้จ่ายจากเงินเหลือจ่ายสะสม จำนวน ๕๘.๓๒ ล้านบาท และในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ จ่ายค่าออกแบบก่อสร้างจากเงินเหลือจ่ายสะสม จำนวน ๑๒.๒๘ ล้านบาท ซึ่งมีการใช้ประโยชน์จากพื้นที่บางส่วนของอาคารอำนวยการในการเก็บรักษาเอกสารต่าง ๆ โดยไม่ใช้การใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์โครงการ ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้มีการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาและจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) เกี่ยวกับการก่อสร้างฯ จำนวน ๑.๒๐ ล้านบาท จากเงินเหลือจ่ายสะสม มีการรายงานเบื้องต้นและเบิกจ่ายเงินงวดที่ ๑ จำนวน ๐.๒๔ ล้านบาท เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยการดำเนินโครงการศึกษาดังกล่าวมีความล่าช้า และที่ดินในการก่อสร้างยังเป็นที่สาธารณประโยชน์ ทำให้ไม่สามารถจัดทำรายงานผลการศึกษาเพื่อขอความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินโครงการได้แล้วเสร็จ

จึงมีการยุติการศึกษา ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙ สำหรับอาคารอำนวยการมีค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาอาคารทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๖๒ จำนวน ๓๑.๙๐ ล้านบาท โดยเป็นค่าใช้จ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๓.๒๓ ล้านบาท ทั้งนี้ สตง. ได้ดำเนินการทบทวนและพิจารณาว่าจะไม่ดำเนินการก่อสร้างอาคารสถาบันฯ ต่อ แต่จะนำรูปแบบอาคารประชุม/ฝึกอบรมไปออกแบบก่อสร้างร่วมกับโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งใหม่ แต่ยังคงใช้ประโยชน์จากอาคารอำนวยการต่อไป จนกว่าจะสามารถเพิกถอนที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ อย่างไรก็ตาม สตง. ยังคงติดตามการเพิกถอนที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นพื้นที่ในการก่อสร้างอาคารไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้อนุมัติตัดรายการค่าออกแบบก่อสร้างจำนวน ๑๒.๒๘ ล้านบาท ออกจากการบันทึกรายการบัญชีงานระหว่างก่อสร้าง เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้ยกเลิกโครงการก่อสร้างสถาบันฯ

(๔.๒) โครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งใหม่ ได้รับจัดสรรเงินงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๔ จำนวน ๓๕๗.๓๒ ล้านบาท ได้เบิกเงินและนำฝากธนาคาร โดยยังไม่ได้นำไปใช้จ่ายดำเนินการก่อสร้าง ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้จ่ายค่าออกแบบก่อสร้างอาคาร ณ ที่ทำการหมวดการทางลาดหลุมแก้วและหมวดการทางปทุมธานี ตำบลบ้านใหม่ อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี จากเงินเหลือจ่ายสะสม จำนวน ๒๖.๓๐ ล้านบาท แต่ไม่ได้ใช้แบบก่อสร้างดังกล่าว เนื่องจากเปลี่ยนสถานที่ก่อสร้างใหม่ โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการจัดทำสัญญาเช่าที่ดินกับการรถไฟแห่งประเทศไทย พื้นที่พหลโยธิน สัญญาเช่า ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๐ ระยะเวลาเช่า ๑๔ ปี ๕ เดือน ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังไม่มีการจ่ายชำระค่าเช่า จำนวน ๑๑.๒๕ ล้านบาท และ ๒๗.๕๗ ล้านบาท ตามลำดับ เนื่องจากยังไม่มีผลการดำเนินการ และในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๑ ได้มีการทำบันทึกแนบท้ายสัญญาโดยเปลี่ยนแปลงระยะเวลาเช่า เป็น ๑๕ ปี โดยค่าเช่าของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ และ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องจ่ายค่าเช่า แต่ให้เปลี่ยนไปจ่ายค่าเช่าตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป ต่อมาในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ สตง. อยู่ระหว่างดำเนินการจ้างออกแบบอาคาร สตง. จำนวน ๗๓ ล้านบาท และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้อนุมัติให้ตัดรายการค่าออกแบบก่อสร้างอาคารที่เคยจ้างออกแบบแล้วเสร็จตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ จากเงินเหลือจ่ายสะสม จำนวน ๒๖.๓๐ ล้านบาท เนื่องจากไม่ได้ใช้แบบก่อสร้างและหมดประโยชน์ทางเศรษฐกิจจากที่ได้มีการเปลี่ยนสถานที่ก่อสร้างอาคาร และในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ สตง. จ่ายค่าเช่าที่ดิน จำนวน ๒๕.๐๑ ล้านบาท และได้ดำเนินการออกแบบเรียบร้อยแล้ว โดยมีการชำระค่าออกแบบไปแล้ว ๓ งวด รวมจำนวน ๕๑.๑๐ ล้านบาท สำหรับงวดที่ ๔ จำนวน ๒๑.๙๐ ล้านบาท จ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

#### ความเห็นของคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบ

รับทราบผลการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ และมีความเห็นเพิ่มเติมกรณีที่ผลการตรวจสอบ สตง. พบว่ามีการดำเนินการที่เข้าข่ายเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ให้แจ้งให้ สตง. ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายสำหรับโครงการก่อสร้างสถาบันธรรมาภิบาลแห่งชาติ และโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแห่งใหม่ที่พบว่าเข้าข่ายก่อให้เกิดความเสียหาย กรณีที่มีการจ่ายค่าออกแบบก่อสร้าง และการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาและจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA) เกี่ยวกับการก่อสร้างสถาบันธรรมาภิบาลแห่งชาติ ซึ่งไม่นำมาใช้ประโยชน์

(๔.๓) การบริหาร...

(๔.๓) การบริหารจัดการครุภัณฑ์ มีระบบการควบคุมภายในที่ยังไม่เหมาะสม เพียงพอ ได้แก่ การตรวจนับครุภัณฑ์ประจำปีไม่พบครุภัณฑ์ และมีบางส่วนที่ไม่ตรงกับทะเบียน

(๕) การออกระเบียบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการปฏิบัติงานตรวจสอบ โดยคำนวณ ต้นทุนอัตราค่าธรรมเนียมฯ จากต้นทุนการดำเนินงานที่รัฐบาลสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งจะนำ ฐานการปฏิบัติงานโดยประมาณการเป็นจำนวนคน/วันของการปฏิบัติงานมารวมคำนวณด้วย ซึ่งในการกำหนด อัตราค่าธรรมเนียมไม่ได้กำหนดเป็นช่วงตามฐานการปฏิบัติงาน (จำนวนคน/วัน) ของอัตราในประเทศ และต่างประเทศ ทำให้มีอัตราค่าปฏิบัติงานที่สูงกว่าเดิมมาก ซึ่งอาจทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่สอดคล้อง กับลักษณะหรือขนาดของหน่วยรับตรวจ รวมทั้ง สตง. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบตามที่กฎหมายกำหนด และได้รับจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานแล้ว จึงไม่ควรเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ จากหน่วยรับตรวจอีก อย่างไรก็ดี กรณีมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ ควรพิจารณาจากภารกิจของหน่วยรับตรวจ ว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรหรือไม่ และการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมฯ ต้องเรียกเก็บในอัตราที่เหมาะสม ทั้งนี้ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหรือผลประโยชน์อื่นใดที่เรียกเก็บแล้วนำเข้ากองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงิน แผ่นดิน เพื่อนำมาจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ ถือว่าได้รับผลประโยชน์เช่นกัน

(๖) การนำแนวปฏิบัติในการตรวจเงินแผ่นดิน (ปฏิญญา Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts ๑๙๗๗) มาปรับใช้ในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงิน แผ่นดินแต่ยังไม่ครอบคลุมทั้ง ๒๕ หมวด โดย สตง. ได้ศึกษาสาระสำคัญของหลักปฏิญญา Lima ของแต่ละประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของ สตง. แต่การกำหนดแผนการดำเนินการยังไม่มีรายละเอียดที่ชัดเจน และไม่มีการรายงานความคืบหน้าต่อผู้บริหารอย่างต่อเนื่อง แต่จะรายงานเมื่อดำเนินโครงการแล้วเสร็จ

(๗) การออกอนุบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ล่าช้ากว่าที่กำหนด ซึ่งในระหว่างปีมีการออกอนุบัญญัติแล้วเสร็จเพิ่มขึ้นจากปีก่อน โดยดำเนินการแล้วเสร็จรวมจำนวน ๒๑ เรื่อง ยังไม่แล้วเสร็จ จำนวน ๗ เรื่อง

ทั้งนี้ สตง. จะกำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการ บริหารแผนการตรวจสอบ และการควบคุมการบริหารสินทรัพย์และพัสดุต่อไป

**๓.๔ รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสอบรายงาน การเงินของหน่วยรับตรวจ โดย สตง. ของคณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา**

คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา ได้พิจารณาศึกษา เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจ โดย สตง. มีความเห็นและข้อเสนอแนะ สำคัญ ๆ ดังนี้

(๑) ตามที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีการเสนอคำแปรญัตติแก้ไข ความในร่างมาตรา ๓๒ (๒) และร่างมาตรา ๗๘ (๒) ซึ่งปัจจุบันคือ มาตรา ๗๙ โดยตัดถ้อยคำว่า “ค่าสอบบัญชี จากหน่วยรับตรวจ” ออก โดยมีเจตนาเพื่อมิให้นำค่าสอบบัญชีจากหน่วยรับตรวจมารวมเป็นเงินและทรัพย์สิน ของกองทุนเพื่อการพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดิน และห้ามมิให้ สตง. เรียกค่าสอบบัญชีจากหน่วยรับตรวจ ดังนั้น การที่ สตง. เรียกเก็บค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการสอบบัญชีตามหน้าที่และอำนาจจากหน่วยรับตรวจ จึงไม่อาจทำได้ อีกทั้งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงิน แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑

(๒) โดยที่มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ห้ามมิให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมายใช้หน้าที่และอำนาจตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ ดำเนินการสอบบัญชีโดยมีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากหน่วยรับตรวจ อันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ จึงเป็นบทบัญญัติที่ห้ามเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากการดำเนินการสอบบัญชีตามหน้าที่และอำนาจจากหน่วยรับตรวจไว้อย่างชัดเจน และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ไม่ต้องการให้ สตง. เรียกเก็บค่าสอบบัญชีจากหน่วยรับตรวจ นอกจากนี้ หน้าที่และอำนาจของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามมาตรา ๕๓ และมาตรา ๕๔ เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งรวมถึงการดำเนินการสอบบัญชี การสอบบัญชีจึงเป็นการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายบัญญัติ และได้มีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการดำเนินการเหล่านี้ไว้เป็นประจำทุกปีงบประมาณ

(๓) การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ต้องถือปฏิบัติตามข้อกำหนดหลายมาตราในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นกลาง หลักความเป็นอิสระ หลักความเที่ยงธรรม หลักการปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ หลักธรรมาภิบาล และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เป็นการแสดงให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันโอกาสการสร้างพฤติกรรมในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกัน

(๔) การเก็บค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติงานของ สตง. มาตรา ๓๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้ให้อำนาจ สตง. จัดเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยอาศัยระเบียบที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๒ แทนระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์การกำหนดค่าธรรมเนียมตรวจสอบบัญชีและค่าธรรมเนียมอื่นในการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ใช้อยู่เดิม โดยที่มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มีเจตนารมณ์ชัดเจนที่ไม่ให้อำนาจ สตง. ในการจัดเก็บค่าใช้จ่ายจากการสอบบัญชี ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า สตง. มีหน้าที่และอำนาจเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของสำนักงานได้ทุกกรณีตามที่กฎหมายกำหนด แต่ยกเว้นค่าธรรมเนียมประเภทเดียวที่ไม่สามารถจัดเก็บได้ คือ ค่าธรรมเนียมจากการตรวจสอบบัญชี

(๕) เห็นสมควรส่งรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเก็บค่าธรรมเนียมการตรวจสอบรายงานการเงินของหน่วยรับตรวจ โดย สตง. ของคณะกรรมการกฤษฎีกาการองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา ไปยังกรมบัญชีกลางในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบ ซึ่งทำหน้าที่กำกับ การตรวจสอบ สตง. ตามนัยมาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อเสนอคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบ รวมทั้งส่งไปยังคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ได้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษาฯ ต่อคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบ โดยคณะกรรมการกำกับการตรวจสอบได้รับทราบรายงานการพิจารณาศึกษาฯ ดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๔

๔. ข้อเสนอของส่วนราชการ

รับทราบรายงานการตรวจสอบสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒  
เพื่อเสนอต่อรัฐสภา รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรี เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอาคม เติมพิทยาไพสิฐ)  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง  
กองตรวจสอบภาครัฐ  
โทร. ๐ ๒๑๒๗ ๗๐๐๐ ต่อ ๔๖๐๖  
โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๑๒๗