

บันทึก

เรื่อง อำนาจการตรวจสอบบัญชีของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
(กรณีสภาจังหวัด)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือ ที่ สร.๐๔๐๓/๒๑๔๓ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๔ ความว่า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้ส่งสำเนาคำร้องของนายเพ่ง โพธิจินดา สมาชิกสภาจังหวัดอุดรธานีซึ่งสงสัยว่าจะมีการทุจริตในการบริหารงานของสภาจังหวัดอุดรธานีไปให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทำการตรวจสอบและสืบสวนข้อเท็จจริง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาแล้วเห็นว่า การบริหารงานของสภาจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะ ส่วนอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๗๖ จะทำการตรวจสอบได้เฉพาะหน่วยการเงินของทบวงการเมืองเท่านั้น และโดยที่สภาจังหวัดมิได้เป็นทบวงการเมือง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงไม่อาจทำการตรวจสอบได้

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินน่าจะคลาดเคลื่อนต่อข้อกฎหมายและเหตุผล โดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินน่าจะมีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบบัญชีเอกสารและทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๗๖ โดยเหตุผลว่า

(๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นทบวงการเมือง เพราะมีหน้าที่จัดทำและดำเนินการเพื่อให้พลเมืองได้มีการอยู่ดีกินดี บำบัดทุกข์บำรุงสุขเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของราษฎรในท้องถิ่น เป็นรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่ง จึงเป็นทบวงการเมืองตามมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๒) งบประมาณที่ตั้งไว้ทางจังหวัดคงมีสภาพเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็เคยทำการตรวจสอบประจำปีตามอำนาจหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๗๖ ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดในปัจจุบันซึ่งบัญญัติว่า ให้นำรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าต่อใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สินส่วนจังหวัด และรายได้จากสาธารณูปโภค ที่จังหวัดจัดเก็บส่งเป็นรายได้แผ่นดินมาตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด ไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดินนั้น ไม่ได้หมายความว่า รายได้จังหวัดดังกล่าวแล้วไม่เป็นรายได้แผ่นดินอีกต่อไป แต่เพียงเพื่อประโยชน์และความสะดวกรวดเร็วในการบริหารงานของจังหวัดเท่านั้น เมื่องบประมาณองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้เป็นงบประมาณแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็เคยตรวจสอบเงินประเภทนี้มาก่อนแล้ว เพียงแต่เปลี่ยนรูปการ

จัดสรรเงินงบประมาณแผ่นดินโดยอำนาจกฎหมาย ฉะนั้น แม้แต่การใช้จ่ายเงินของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินยังมีอำนาจตรวจสอบได้ เหตุไฉนหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจจะตรวจสอบการใช้จ่ายได้

ส่วนที่สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า เรื่องการเงินมีระเบียบวิธีการงบประมาณและการคลังส่วนจังหวัดของกระทรวงมหาดไทยไว้แล้วนั้น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่าระเบียบดังกล่าวน่าจะเป็นเรื่องภายในระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งหาทำให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหมดอำนาจและหน้าที่การตรวจสอบแต่ประการใดไม่

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า

ประเด็นสำคัญที่สมควรพิจารณาก่อนก็คือว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นทบวงการเมืองหรือไม่ เพราะตาม (๕) ของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๖ ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ทำการตรวจสอบบัญชีเอกสารและทรัพย์สินของทบวงการเมือง

โดยที่มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๒) เทศบาล
- (๓) สุขาภิบาล
- (๔) องค์การบริหารส่วนตำบล”

องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อพิจารณามาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ทบวงการเมืองนั้น คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่และประชาบาลทั้งหลาย” แล้วพอจะเทียบเคียงได้ว่า ประชาบาลทั้งหลายซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Municipalities” นั้นก็คือราชการส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือได้ว่าเปรียบเสมือนเป็น “ประชาบาลทั้งหลาย” ตามมาตรา ๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีฐานะเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ใน

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดจะไม่ได้บัญญัติว่าเป็นทบวงการเมืองทำนองเดียวกับกฎหมายว่าด้วยเทศบาลก็ตาม เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นการปกครองพลเมืองในท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับเป็นประชาบาลอย่างหนึ่งตั้งได้กล่าวแล้ว

เมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นทบวงการเมือง โดยมีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดอยู่แล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมมีอำนาจและหน้าที่ทำการตรวจสอบบัญชีเอกสารและทรัพย์สินของสภาจังหวัดได้ เพราะสภาจังหวัดเป็นส่วนหนึ่งขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่เสนอข้อสังเกตว่า เรื่องนี้เป็นเรื่องภายในระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มิใช่หน้าที่ของเอกชนคนหนึ่งคนใดที่จะร้องเรียนขอให้ตรวจสอบ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๑๔