

บันทึก

เรื่อง อำนาจและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน  
ในการสอบบัญชีครุสภาและหน่วยงานการค้าของครุสภา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๙๘๑๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๑๗ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกี่ยวกับหน่วยงานที่สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินควรเป็นผู้สอบบัญชี ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบล่วงหน้า โดยหนังสือ ที่ ตง.๐๐๐๖/๙๓๔๕ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๑๗ มีความว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเห็นว่า หน้าที่ในการสอบบัญชีของครุสภาและหน่วยงานการค้าของครุสภาซึ่งได้แก่ โรงพิมพ์ครุสภา และองค์การค้าของครุสภาควรเป็นหน้าที่โดยตรงของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินโดยเห็นว่า ครุสภาเป็นหน่วยงานของรัฐเพราะจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครู พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๙๕ และ พ.ศ. ๒๕๐๙ มีรายได้ส่วนหนึ่งจากเงินงบประมาณแผ่นดินและทำหน้าที่แทนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในด้านการบริหารบุคคลสำหรับครูโดยเฉพาะ และหน่วยงานการค้าของครุสภาเป็นรัฐวิสาหกิจเพราะมติคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๕๐๓/ว.๓๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๐๘ ให้โรงพิมพ์ครุสภาเป็นโรงพิมพ์ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีสิทธิรับจ้างพิมพ์หนังสือหรือแบบพิมพ์ของส่วนราชการและคำสั่งคณะปฏิวัติ ที่ สร.๐๒๐๓/ว.๕๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๑๕ ให้องค์การค้าของครุสภาได้รับสิทธิยกเว้นไม่ต้องประกวดราคาหรือสืบราคาตามระเบียบ โรงพิมพ์ครุสภาและองค์การค้าของครุสภาได้รับสิทธิพิเศษเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น แต่กระทรวงศึกษาธิการและครุสภาไม่เห็นแย้งว่า ครุสภาไม่เป็นหน่วยงานของทางราชการเพราะพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการไม่ได้บัญญัติให้ครุสภาเป็นส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการและมีใช้องค์การของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ โรงพิมพ์ครุสภาและองค์การค้าของครุสภาเป็นของครุสภา จึงไม่ใช่หน่วยงานของทางราชการ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานดังกล่าว ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเรื่องนี้ต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ โดยได้พิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเอกสาร ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก็คือว่า ครุสภามีฐานะเป็น“ทบวงการเมือง”

หรือไม่ เพราะตามมาตรา ๕<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๖ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบบัญชี เอกสารและทรัพย์สินของทบวงการเมืองเท่านั้น

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติครู พุทธศักราช ๒๔๘๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องของครูสภาในมาตรา ๔ ที่บัญญัติว่า “ให้มีสภาในกระทรวงศึกษาธิการ เรียกว่า “ครูสภา” ให้สภานี้เป็นนิติบุคคล” แล้ว จะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดไว้แต่เพียงว่า ให้ครูสภาเป็นสภาในกระทรวงศึกษาธิการและมีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น และมีได้มีบทมาตรารอื่นใดอีกที่กำหนดให้ครูสภามีฐานะเป็นพิเศษมากไปกว่านี้ ปัญหาจึงมีว่า ครูสภามีฐานะเป็นทบวงการเมืองหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๓ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ทบวงการเมือง” ไว้ว่า หมายถึง “กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่ และประชาบาลทั้งหลาย” ซึ่งในกรณีของครูสภานี้ เห็นได้อย่างชัดเจนว่า ครูสภามีใช้เทศาภิบาลปกครองท้องที่และประชาบาลทั้งหลาย ปัญหาต่อไปจึงมีว่าครูสภามีฐานะเป็นกระทรวงหรือกรมในรัฐบาลได้หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงศึกษาธิการแล้ว ไม่ปรากฏว่าได้ระบุให้ครูสภาเป็นส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้น จึงเห็นว่า ครูสภาไม่มีฐานะเป็นทบวงการเมือง เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจเข้าทำการตรวจสอบบัญชีของครูสภาและหน่วยงานการค้าของครูสภา ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น

ประเด็นที่ควรพิจารณาต่อไปจึงมีว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอื่นใดเพื่อทำการตรวจสอบบัญชีของครูสภาได้อีกหรือไม่ ในข้อนี้อาจพิจารณาได้อีกทางหนึ่ง คือ พิจารณาในแง่ที่ว่า ครูสภาจะเข้าอยู่ในลักษณะที่เป็น “รัฐวิสาหกิจ” หรือไม่ เพราะพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ ให้ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ว่า “(ก) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” และถ้าครูสภาเข้าอยู่ในลักษณะที่เป็น “หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” แล้ว สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็อาจอาศัยอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๐๔ ข้อ ๒๐ ที่ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทุกแห่งได้

ในข้อนี้เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามกฎหมายว่าด้วยครุณั้น ครูสภามีฐานะเป็นนิติบุคคลต่างหากจากกระทรวงศึกษาธิการ ตัวครูสภาเองนอกจากจะมีรายได้จากเงินผลประโยชน์ต่าง ๆ จากการลงทุนและการจัดตั้งองค์การแล้วยังอาจมีรายได้ส่วนหนึ่งจากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย สำหรับรายได้จากการลงทุนและการจัดตั้งองค์การนั้น ข้อเท็จจริง

<sup>๑</sup> มาตรา ๕ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๕) ทำการตรวจสอบบัญชี เอกสาร และทรัพย์สินของทบวงการเมือง

๑ล๑

๑ล๑

ปรากฏว่า ครูสภามีหน่วยงานการค้าของตนเอง ซึ่งได้แก่โรงพิมพ์ครูสภาและองค์การค้าของครูสภา หน่วยงานการค้าทั้งสองแห่งดังกล่าวนี้ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงเพิ่มเติมว่า แต่เดิมเป็นของกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ โรงพิมพ์ครูสภาเคยมีชื่อว่าโรงพิมพ์วัดสังเวช แต่กิจการของหน่วยงานการค้าดังกล่าวเมื่อยังเป็นของกรมอาชีวศึกษามีได้เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร ต้องประสบกับการขาดทุนอยู่เสมอ ฉะนั้น เมื่อได้มีการจัดตั้งครูสภาแล้ว กระทรวงศึกษาธิการจึงได้มอบให้ครูสภาเป็นผู้ดำเนินกิจการในหน่วยงานการค้าทั้งสองแห่งนี้ ครูสภาได้ทำการปรับปรุงโรงพิมพ์วัดสังเวช โดยเปลี่ยนชื่อเป็นโรงพิมพ์ครูสภาและได้ลงทุนจัดซื้อแท่นพิมพ์มาใหม่ เพราะแท่นพิมพ์เดิมชำรุดเสียหายใช้การไม่ได้ แล้วดำเนินการรับจ้างพิมพ์หนังสือหรือแบบพิมพ์ต่างๆ ของส่วนราชการ และรับพิมพ์งานทั่วไปด้วย ส่วนร้านศึกษาภัณฑ์พาณิชย์นั้นครูสภาได้ปรับปรุงกิจการใหม่เช่นเดียวกัน เพราะกิจการค้าของร้านศึกษาภัณฑ์เดิมประสบกับการขาดทุนจนแทบจะต้องหยุดกิจการครูสภาได้รวมร้านศึกษาภัณฑ์พาณิชย์เข้ากับองค์การค้าของครูสภาที่ครูสภาได้จัดตั้งขึ้นแล้วจัดหาทุนเพิ่มเติมเพื่อดำเนินการจำหน่ายสินค้าเกี่ยวกับแบบเรียน ตลอดจนเครื่องอุปกรณ์การศึกษาต่างๆ สำหรับนักเรียนและนักศึกษา เมื่อครูสภาได้เข้าดำเนินงานในหน่วยงานการค้าทั้งสองแห่งนี้แล้ว กิจการของหน่วยงานการค้าดังกล่าวก็เจริญก้าวหน้าเป็นลำดับมา มีผลกำไรอย่างงาม สามารถเลี้ยงตัวเองได้และทำรายได้ให้แก่ครูสภาจนครูสภาสามารถนำรายได้จากหน่วยงานการค้าทั้งสองแห่งนี้ไปใช้ในกิจการของครูสภาตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน และด้วยเหตุนี้เองผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการจึงยืนยันว่า แม้ว่าครูสภาอาจมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยครูด้วยก็ตาม แต่โดยความเป็นจริงแล้ว ครูสภาไม่เคยได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้เลย ทั้งนี้ เพราะกระทรวงศึกษาธิการเห็นว่า ครูสภาสามารถเลี้ยงตัวเองได้โดยอาศัยรายได้จากเงินผลกำไรของหน่วยงานการค้าของครูสภาดังกล่าวอยู่แล้ว จึงมิได้ขอเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินให้แก่ครูสภา ฉะนั้น รายได้ของครูสภาซึ่งได้จากเงินผลประโยชน์ต่างๆ จากการลงทุนและการจัดตั้งองค์การค้า คือได้จากหน่วยงานการค้าของครูสภาเช่นว่านี้จึงถือได้ว่าเป็นรายได้เฉพาะของครูสภา ครูสภาไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของรัฐ จึงไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดินแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏด้วยว่า ได้มีมติคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๕๐๓/ว.๓๖ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๐๘ ให้โรงพิมพ์ครูสภาเป็นโรงพิมพ์ในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการมีสิทธิรับจ้างพิมพ์หนังสือหรือแบบพิมพ์ของส่วนราชการ และต่อมาได้มีคำสั่งคณะปฏิวัติ ที่ สร.๐๒๐๓/ว.๕๓ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๑๕ ให้องค์การค้าของครูสภาได้รับสิทธิยกเว้นไม่ต้องประกวดราคาหรือสืบราคาตามระเบียบ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าโรงพิมพ์ครูสภาและองค์การค้าของครูสภาได้รับสิทธิพิเศษเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นก็ตาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เพียงเท่านี้หาทำให้ครูสภาและหน่วยงานการค้าของครูสภามีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจไปได้ไม่ เพราะตามข้อเท็จจริงนั้น ครูสภาและหน่วยงานการค้าของครูสภามีได้เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน กล่าวคือ ครูสภาและหน่วยงานการค้าของครูสภาไม่เคยได้รับเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินเลย จึงไม่มีลักษณะเป็น “หน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ” อันจะเข้าอยู่ในความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

ฉะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า เมื่อครุสภาและหน่วยงานการค้าของครุสภาไม่มีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจแล้วเช่นนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินย่อมไม่มีอำนาจที่จะทำการตรวจสอบบัญชีของครุสภาและหน่วยงานการค้าของครุสภา โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้

อนึ่ง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ชี้แจงว่า ตั้งแต่ได้มีกฎหมายจัดตั้งครุสภาขึ้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่เคยทำการตรวจสอบบัญชีของครุสภาหรือหน่วยงานการค้าของครุสภาเลย แต่ได้เคยทำการตรวจสอบบัญชีของโรงพิมพ์วัดสังเวช และร้านศึกษาภัณฑ์พาณิชย์ในสมัยที่ยังเป็นของกรมอาชีวศึกษาอยู่ แต่เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้มอบหน่วยงานทั้งสองนี้ให้ครุสภาเป็นผู้ดำเนินกิจการแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มิได้ทำการตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานทั้งสองนี้อีกเลย อย่างไรก็ตามผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการได้ชี้แจงต่อไปว่า ในขณะที่แม้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะได้ทำการตรวจสอบบัญชีของครุสภาและหน่วยงานการค้าของครุสภา แต่ก็มิใช่ว่าครุสภาและหน่วยงานการค้าของครุสภาจะไม่มีผู้สอบบัญชีเสียเลย โดยครุสภาได้มอบให้ผู้สอบบัญชีเอกชน คือสำนักงานไชยยศซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติสอบบัญชี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นผู้สอบบัญชีของครุสภาและหน่วยงานการค้าของครุสภาเป็นประจำอยู่แล้ว

อาศัยเหตุผลที่ว่าครุสภามีใช้ทบวงการเมืองและหน่วยงานการค้าของครุสภาที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่มีอำนาจทำการตรวจสอบบัญชีของครุสภาและหน่วยงานการค้าของครุสภา ทั้งตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและตามระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่อย่างไรก็ดี หากเห็นเป็นการสมควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการในฐานะที่เป็นประธานคณะกรรมการอำนวยการของครุสภาตามพระราชบัญญัติครุพุทธศักราช ๒๔๘๘ มาตรา ๗<sup>๒</sup> อาจเสนอให้คณะกรรมการอำนวยการของครุสภาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีของครุสภาและหน่วยงานการค้าของครุสภาได้ทำนองเดียวกับที่แต่งตั้งผู้สอบบัญชีเอกชน

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๒</sup> มาตรา ๗ ให้มีคณะกรรมการอำนวยการของครุสภา ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เป็นประธาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ เป็นรองประธาน อธิบดีทุกกรมในกระทรวงศึกษาธิการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งที่ประชุมแห่งครุสภาได้เลือกตั้งจากสมาชิกครุสภา ซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งเป็นครุมีเวลารวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี กรรมการซึ่งที่ประชุมแห่งครุสภาเลือกตั้งนี้ให้มีจำนวนมากกว่ากรรมการโดยตำแหน่งสามคน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
พฤศจิกายน ๒๕๑๗