

“เจ้าหน้าที่การเงิน” มีส่วนให้เกิดการทุจริต ... ต้องรับผิดชอบ !

จัดทำโดยนางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับการเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชีของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็เงินงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดในเรื่องนั้นอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การใช้จ่ายเงินราชการเกิดประโยชน์สูงสุด และเพื่อป้องกันมิให้ผู้ใดอาศัยโอกาสหรือช่องทางกระทำการทุจริต เบียดบังหรือยักยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้หนึ่งผู้ใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง ระเบียบสำคัญที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การบัญชีและการคลังต้องทำความเข้าใจและถือปฏิบัติ เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งตามข้อ ๕๔ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้เงินที่ขอเบิกจากคลังเพื่อการใดให้นำไปจ่ายได้เฉพาะเพื่อการนั้น และข้อ ๓๘ ประกอบข้อ ๓๘ ทวิ (๑) ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งปัจจุบันคือ ข้อ ๔๗ ประกอบข้อ ๔๘ (๑) ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินในทำนองเดียวกันว่า การจ่ายเงินให้จ่ายเป็นเช็คและในกรณีซื้อทรัพย์สินให้ออกเช็คสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ ชิดฆ่าคำว่า “หรือผู้ถือ” ออก และขีดคร่อมด้วย นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวอีกด้วย

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับ**ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และพฤติการณ์ที่ไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวจนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชี** ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคน ทั้งผู้อำนวยการกองคลัง ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็ค เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่เขียนเช็ค เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุมัติ เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่รายงานงบเดือน ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย แต่หน่วยงานของรัฐกลับมีคำสั่งให้เฉพาะเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นจากการที่นางสาวพร ตำแหน่งหัวหน้างานบริหารและธุรการทั่วไป สังกัดกองห้องสมุดและได้รับมอบหมายให้จัดซื้อหนังสือและวารสารต่างประเทศเข้าห้องสมุดอีกหน้าที่หนึ่ง ยักยอกเงินราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ประกอบด้วย **เงินงบประมาณแผ่นดิน** จำนวน ๒,๘๓๓,๕๘๑.๓๕ บาท และ**เงินนอกงบประมาณ** (เงินรายได้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (มหาวิทยาลัย)) จำนวน ๗๕๙,๗๙๓ บาท โดยมีเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอันเป็นเหตุให้นางสาวพรกระทำการทุจริต ดังนี้

กรณีเงินงบประมาณ นางสาวพรได้จัดซื้อหนังสือและวารสาร โดยมี**ผู้ฟ้องคดี**ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง กับเจ้าหน้าที่อีกสองคน คือ **นายเนียร และนางบุษ** ได้ร่วมกันลงลายมือชื่ออนุมัติจ่ายเช็คระบุชื่อนางสาวพร โดยไม่ออกเช็คสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่

กรณีเงินนอกงบประมาณ ผู้ฟ้องคดีได้เสนอความเห็นและ**นายพี**ได้อนุมัติให้นางสาวพรยืมเงินรายได้ทั้งที่เจ้าหน้าที่ได้รายงานให้ทราบว่ามีเงินคงค้างและเกินกำหนดระยะเวลาการส่งหลักฐานใบสำคัญคู่จ่าย

โดยมี**นายสม**เป็นผู้ลงนามอนุมัติให้นางสาวพรจัดซื้อวารสารและหนังสือโดยวิธีตกลงราคา ครั้งหนึ่งเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท และ**นายเชียร**ซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกองคลัง และเป็นหัวหน้างานงบประมาณและการเงิน มีหน้าที่ควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ ได้ดำเนินการเบิกจ่าย

งบประมาณและสั่งให้นางสาวดา พนักงานการเงินและบัญชี ผู้ได้บังคับบัญชาออกเช็คสั่งจ่ายระบุชื่อนางสาวพร โดยมีได้ให้จัดทำสัญญายืมเงิน

นอกจากนี้ ยังมีนายจรรยาซึ่งเป็นพนักงานธุรการ ทำหน้าที่ช่วยด้านการเงินและบัญชี ได้จัดทำรายงานงบเดือนโดยรู้ว่าใบสำคัญคู่จ่ายไม่ครบถ้วน แต่ได้จัดทำรายงานอันเป็นเท็จว่ามีหลักฐานครบถ้วน

จากพฤติการณ์ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (อธิการบดีมหาวิทยาลัย) ได้ออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดร้อยละ ๒๐ ของเงินงบประมาณที่ได้รับความสะดวกเสียหายคิดเป็นเงิน ๕๖๗,๕๑๖.๒๗ บาท และให้นายเชียรรับผิดร้อยละ ๓๐ ของเงินงบประมาณที่ได้รับความสะดวกเสียหาย ส่วนเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย สำหรับเงินนอกงบประมาณได้ให้นางสาวพรจัดทำสัญญายืมเงินตามหลักเกณฑ์แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

การกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะเงินงบประมาณ โดยมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีและนายเชียรรับผิดชอบ โดยมีได้ให้เจ้าหน้าที่อื่นร่วมรับผิดชอบ ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการกองคลัง มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเงิน การงบประมาณและการบัญชี ย่อมต้องมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบมากกว่าบุคคลอื่นเนื่องจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน การที่ผู้ฟ้องคดี นายเนียร และนางบุษ ได้ร่วมกันอนุมัติจ่ายเช็คระบุชื่อนางสาวพร โดยไม่ตรวจสอบความถูกต้องว่าจะต้องสั่งจ่ายในนามของเจ้าหน้าที่ เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๘ ทวิ (๑) ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐ และข้อ ๕๔ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ หากได้ตรวจสอบเพียงเล็กน้อยก็จะทราบถึงการฝ่าฝืนดังกล่าว กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

นอกจากนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีให้ความเห็นและนายพีได้อนุมัติให้นางสาวพรยืมเงินรายได้ ทั้งที่เจ้าหน้าที่ได้รายงานให้ทราบว่าไม่มีเงินคงค้าง เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๔๒ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐ นายสมผู้อนุมัติให้นางสาวพรจัดซื้อวารสารและหนังสือโดยวิธีตกลงราคาครั้งหนึ่งเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๑๙ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ นายเชียรและนางสาวดา ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ย่อมรู้กฎหมายเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังและกฎหมายที่เกี่ยวข้องดีกว่าคนอื่น แต่ได้เขียนเช็คสั่งจ่ายโดยระบุชื่อนางสาวพร โดยมีได้จัดให้นางสาวพรยืมเงินเป็นการฝ่าฝืนข้อ ๓๘ ทวิ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐ และนายจรรยาซึ่งมิได้รวบรวมหลักฐานใบสำคัญคู่จ่ายอันเป็นหลักฐานแห่งหนี้ เป็นการฝ่าฝืนข้อ ๖๘ ของระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. ๒๕๒๐ กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเช่นเดียวกัน

เมื่อความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงิน ไม่ใส่ใจรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ แต่กลับช่วยกันปกปิดและปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายจากการกระทำของนางสาวพร ที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่จงใจนำเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

ดังนั้น การกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะกรณีเงินงบประมาณโดยให้ผู้ฟ้องคดีและนายเชียรรับผิดชอบ แต่มิได้ให้เจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบ จึงไม่เป็นธรรมและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๑๓/๒๕๕๕)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดเป็นเงิน ๕๖๗,๕๑๖.๒๗ บาท ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด โดยให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหาย และถ้าการละเมิด เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าว ออกด้วย ทั้งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนก็ให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และ ให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีได้มีส่วนในการทุจริต และการส่งจ่ายเช็คก็เพื่อให้นำเงินไปจ่ายแก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน โดยมีได้มีเจตนาให้นำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังที่เพียงพอ เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต ดังนั้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทุกคนจึงต้องรับผิดในผลของการกระทำ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามตำแหน่งหน้าที่ของตน แต่จะต้องรับผิดภายหลังจากหักส่วนความรับผิด ของหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น คำพิพากษาศาลปกครองในคดีนี้มีคำตอบสำหรับเป็นแนวทางในการวินิจฉัย ความรับผิด อีกทั้งคดีนี้ยังถือได้ว่าเป็นอุทาหรณ์และบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การงบประมาณและการบัญชีได้เป็นอย่างดี ซึ่งผู้สนใจสามารถศึกษา รายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว
