

คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ที่ วค ๑๙/๒๕๖๐ วันที่ ๑๓ เดือน กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

ตำแหน่ง หน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีในขณะกระทำความผิด

คู่กรณี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล

เรื่อง การเบิกจ่ายเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล ปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕ ไม่ชอบด้วยระเบียบ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ คู่กรณีตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะประธานกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รับผิดชอบการรับ-จ่ายเงิน การจัดทำบัญชี จัดทำสรุปผลการดำเนินงาน รายรับรายจ่ายและยอดเงินคงเหลือ เสนอสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) และองค์การบริหารส่วนตำบลภายในเดือนธันวาคมของทุกปี การจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขสนับสนุนค่าใช้จ่ายกลุ่มประชาชนที่ทำกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ และสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการบริหารหรือพัฒนากองทุน ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบล โดยในแต่ละปี สปสช. จะจัดสรรงบประมาณให้กับกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล และทุกปี องค์การบริหารส่วนตำบลจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ตามข้อตกลงเลขที่ ๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓

ในการจ่ายเงินของกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลทุกครั้ง จะต้องเสนอแผนงานหรือโครงการให้คณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลพิจารณาอนุมัติก่อน จึงจะดำเนินการเบิกจ่ายเงินต่อไปได้ ในการเก็บรักษาเงินของกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลได้มีการเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประเภทออมทรัพย์ ชื่อบัญชี “ระบบหลักประกันสุขภาพองค์การบริหารส่วนตำบล” และมอบหมายให้ (๑) คู่กรณี (๒) นาย อ. (๓) นาง ด. (๔) นาย น. เป็นผู้มีอำนาจลงนามถอนเงิน ซึ่งต้องมีผู้มีอำนาจ ๒ ใน ๔ คน ลงนามจึงจะถอนเงินได้ โดยมีคู่กรณีเป็นผู้ลงนามถอนเงินด้วยทุกครั้ง

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕ คู่กรณีเบิกจ่ายเงินของกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลจากบัญชีเงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรโดยไม่มีมติของคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลให้จ่ายได้ และในการเบิกถอนจะเป็นผู้รับเงินเองทุกครั้งแทนการจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิรับเงิน และไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่ายเงิน ดังนี้

๑. ถอนเงินและรับเงิน จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ตามใบถอนเงิน ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๔
๒. ถอนเงินและรับเงิน จำนวน ๒๙,๘๐๐ บาท ตามใบถอนเงิน ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕
๓. ถอนเงินและรับเงิน จำนวน ๑๖๕,๐๐๐ บาท ตามใบถอนเงิน ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕
๔. ถอนเงินและรับเงิน จำนวน ๙๒,๕๐๐ บาท ตามใบถอนเงิน ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕

ในการถอนเงินทั้ง ๔ ครั้ง คู่กรณีได้นำใบถอนเงินและหนังสือมอบอำนาจที่ไม่ได้กรอกรายละเอียดใดๆ ไปให้นาย อ. หรือนาง ด. ในฐานะผู้มีอำนาจถอนเงิน ลงลายมือชื่อในใบถอนเงิน หลังจากนั้นคู่กรณีได้กรอกรายละเอียดวันที่ จำนวนเงิน พร้อมลงลายมือชื่อผู้มีอำนาจถอนเงิน รับเงิน และผู้รับมอบอำนาจ แล้วนำไปถอนเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และเป็นผู้รับเงินรวมทั้งสิ้น ๕๘๗,๓๐๐ บาท โดยนำเงินไปจ่ายเพื่อการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลเพียง ๑๒๙,๑๒๑ บาท ส่วนเงิน จำนวน ๔๕๘,๑๗๙ บาท ไม่มีหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายเงินให้ตรวจสอบไม่ปรากฏว่ามีการนำเงินไปจ่ายให้กับบุคคลใดอีก ไม่ได้นำฝากธนาคารและไม่ได้เก็บรักษาไว้ในตู้निรภัย โดยคู่กรณีได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำดังกล่าวของคู่กรณีจึงเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ

คู่กรณียอมรับว่าเป็นผู้เก็บรักษาสมุดเงินฝากไว้ตั้งแต่แรกและในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๕ ได้ถอนเงินจากบัญชีของกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลจริง โดยเป็นผู้รับเงินเองทุกครั้งแทนการจ่ายเงินให้กับผู้มีสิทธิรับเงิน และยอมรับต่อที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลว่า มีการถอนเงินจากบัญชีเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล และรับว่าจะนำไปชำระให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้ครบถ้วนต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ คู่กรณีได้นำเงิน จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท มาส่งคืนให้กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คู่กรณีเป็นเจ้าของหน้าที่มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงินปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบและจ่ายเงินนั้นโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ และเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยประการแรกว่า คู่กรณีเป็นเจ้าของหน้าที่ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการการเมือง จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่กรณี ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีใช้ ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง แต่ถือเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ของหน่วยรับตรวจ จึงถือได้ว่าคู่กรณีเป็นเจ้าของหน้าที่ตามความหมายของระเบียบฯ ดังกล่าวแล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหาร ส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ สิ่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับ ราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การ บริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาพาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ ตามลำดับ รวมทั้งมีอำนาจอนุมัติฎีกาเบิกเงินและเป็นผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงินในเช็ค หรือถอนเงิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม นอกจากนี้ คู่กรณีได้รับ แต่งตั้งเป็นประธานกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล ตามคำสั่งสำนักงานหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ ที่ ๐๐๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคำสั่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ ที่ ๐๐๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกัน สุขภาพตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ สนับสนุนและส่งเสริมการจัดการบริการสาธารณสุข การสร้างเสริมสุขภาพของประชาชน รับผิดชอบ การรับจ่ายเงิน การจัดทำบัญชี จัดทำสรุปผลการดำเนินงาน รายรับรายจ่ายและยอดเงินคงเหลือเสนอ สปสข. และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบกำหนดในฐานะผู้บริหารสูงสุด ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นประธานกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพโดยตำแหน่งและ ตามคำสั่งมอบหมายจากผู้มีอำนาจ เพื่อให้การดำเนินกิจการตามภารกิจของกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล

นอกจากนี้ คู่กรณีเป็นผู้มีอำนาจลงนามถอนเงินจากบัญชีเงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ประเภทออมทรัพย์ ชื่อบัญชี “ระบบหลักประกันสุขภาพองค์การบริหารส่วนตำบล” ทุกครั้งด้วย ตามหนังสือองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๕๐๑/๙๓๘ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นไปตาม ประกาศสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน

และการจัดทำบัญชีเงินหรือทรัพย์สินในกองทุนหลักประกันสุขภาพ ฉบับลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๒ ข้อ ๑๒ ที่กำหนดว่า “...ให้คณะกรรมการมอบหมายให้ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีก ๓ คน มีอำนาจลงนามร่วมกันในการเปิดบัญชี และเบิกจ่ายเงินจากบัญชีที่เปิดไว้กับธนาคารตามจำนวนที่คณะกรรมการอนุมัติ” กรณีดังกล่าวถือได้ว่า คู่กรณีมีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงินตามระเบียบฯ ข้อ ๒๔ และข้อ ๒๕ และถือเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้สั่งจ่ายตามความหมายของระเบียบฯ ข้อ ๓ ด้วย

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ และจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การจ่ายเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาตินั้น จะจ่ายได้เฉพาะภายในวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ เพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคคลสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ตามข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกอบข้อ ๔ ของประกาศคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อสนับสนุนให้องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลดำเนินงานและบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๒ ที่กำหนดให้กองทุนหลักประกันสุขภาพอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาล โดยกองทุนหลักประกันสุขภาพมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุข ของหน่วยบริการหรือสถานบริการอื่น รวมทั้งสถานบริการทางเลือกในพื้นที่ โดยเน้นเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการรักษาระดับปฐมภูมิ ที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต

นอกจากนี้ ตามประกาศสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดทำบัญชีเงินหรือทรัพย์สินในกองทุนหลักประกันสุขภาพ ฉบับลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๒ ข้อ ๙ กำหนดว่า การจ่ายเงินให้จ่ายในนามของผู้มีสิทธิรับเงิน ถ้าผู้มีสิทธิรับเงินไม่สามารถรับเงินด้วยตนเอง จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นเป็นผู้รับเงินแทนก็ได้ ข้อ ๑๐ กำหนดว่า การจ่ายเงิน กองทุนหลักประกันสุขภาพโดยปกติต้องมีหลักฐานการจ่ายที่เป็นใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานการนำเงินเข้าบัญชีเงินฝากที่ธนาคารของผู้มีสิทธิรับเงิน หรือหลักฐานการรับเงินอย่างอื่นที่คณะกรรมการกำหนด เก็บไว้ให้ตรวจสอบ และตามข้อ ๑๒ กำหนดให้คณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพ ตำบลมอบหมายให้ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีก ๓ คน มีอำนาจลงนามร่วมกันในการเปิดบัญชี และเบิกจ่ายเงินจากบัญชีที่เปิดไว้กับธนาคารตามจำนวนที่คณะกรรมการอนุมัติ และการเบิกจ่ายเงินให้ผู้มีอำนาจ ๒ ใน ๔ คน เป็นผู้ลงนามในการเบิกจ่าย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการพิจารณาให้เข้าร่วมระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่เมื่อปีงบประมาณ ๒๕๕๒ โดยจัดตั้งเป็น “กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล” และ สปสช. ได้มีคำสั่งที่ ค ๐๐๖/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคำสั่งที่ ค ๐๐๑/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ จำนวน ๑๖ คน โดยมีคูกรณีเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รับผิดชอบการรับ-จ่ายเงิน การจัดทำบัญชี และได้มีการเปิดบัญชีเงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประเภทออมทรัพย์ และมอบหมายให้คูกรณี นาย อ. อาสาสมัครสาธารณสุข นาง ด. หัวหน้าสถานีอนามัย และนาย น. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจลงนามถอนเงิน โดยให้ผู้มีอำนาจลงนาม ๒ ใน ๔ คน ซึ่งมีคูกรณีเป็นหนึ่งในผู้ลงนามถอนเงินทุกครั้ง

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๕ มีการถอนเงินจากบัญชีกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล โดยไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่ายให้ตรวจสอบ และไม่ผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล จำนวน ๔๕๘,๑๗๙ บาท ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ คณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล ได้พิจารณาอนุมัติงบประมาณให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้าน จำนวน ๖ โครงการ รวมเป็นเงิน ๑๔๐,๖๖๕ บาท และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน ๗ โครงการ รวมเป็นเงิน ๑๑๙,๐๐๐ บาท หลังจากนั้นในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ได้มีการถอนเงินจากบัญชีดังกล่าว จำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท โดยคูกรณี และนาง ด. ในฐานะผู้มีอำนาจลงนามถอนเงิน ลงลายมือชื่อร่วมกันในใบถอนเงิน และคูกรณีลงนามเป็นผู้รับเงินและผู้รับมอบอำนาจ แล้วคูกรณีนำใบถอนเงินไปถอนเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และรับเงินแต่เพียงผู้เดียว การถอนเงินดังกล่าวเชื่อว่าเพื่อนำไปจ่ายให้แก่โรงพยาบาลทั้งสองแห่ง แต่คูกรณีก็ได้นำไปจ่ายให้กับผู้มีสิทธิรับเงิน

๒. เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๕ มีการถอนเงินจากบัญชีดังกล่าว จำนวน ๒๙,๘๐๐ บาท โดยคูกรณี และนาย อ. ในฐานะผู้มีอำนาจลงนามถอนเงิน ได้ลงลายมือชื่อร่วมกันในใบถอนเงิน และคูกรณีลงนามเป็นผู้รับเงินและผู้รับมอบอำนาจ แล้วคูกรณีนำใบถอนเงินไปถอนเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และรับเงินแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นการถอนเงินโดยไม่ผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล

๓. เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๕ มีการถอนเงินจากบัญชีดังกล่าว จำนวน ๑๖๕,๐๐๐ บาท โดยคูกรณี และนาง ด. ในฐานะผู้มีอำนาจลงนามถอนเงิน ได้ลงลายมือชื่อร่วมกันในใบถอนเงิน และคูกรณีลงนามเป็นผู้รับเงินและผู้รับมอบอำนาจ แล้วคูกรณีนำใบถอนเงินไปถอนเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์

การเกษตรและรับเงินแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นการถอนเงินโดยไม่ผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการบริหาร กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล

๔. เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๕ มีการถอนเงินจากบัญชีดังกล่าว จำนวน ๙๒,๕๐๐ บาท โดยคู่กรณี และนาย อ. ในฐานะผู้มีอำนาจลงนามถอนเงิน ได้ลงลายมือชื่อร่วมกันในใบถอนเงิน และคู่กรณี ลงนามเป็นผู้รับเงินและผู้รับมอบอำนาจ แล้วคู่กรณีนำใบถอนเงินไปถอนเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตรและรับเงินแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นการถอนเงินโดยไม่ผ่านการอนุมัติของคณะกรรมการบริหาร กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล

เงินที่ถอนจากบัญชีดังกล่าวทั้ง ๔ ครั้ง รวมเป็นเงิน ๕๘๗,๓๐๐ บาท ได้นำไปจ่ายเป็นค่าบริหาร กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล จำนวน ๖,๓๐๐ บาท เป็นค่าใช้จ่ายกรณีกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล ร่วมดำเนินการกับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน ๑๓,๖๒๑ บาท ค่าเบี้ยประชุมคณะกรรมการบริหาร กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล จำนวน ๖,๔๐๐ บาท ค่าอาหารว่างและเครื่องดื่มของคณะกรรมการบริหาร กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล จำนวน ๘๐๐ บาท โอนเงินสดอุดหนุนให้กับโรงพยาบาล ส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน ๔๒,๐๐๐ บาท และโอนเงินสดให้กับโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล จำนวน ๖๐,๐๐๐ บาท ส่วนเงิน จำนวน ๔๕๘,๑๗๙ บาท ไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่ายให้ ตรวจสอบ ไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้นำไปจ่ายให้กับผู้ใด และไม่ปรากฏว่าได้มีการนำฝากธนาคารหรือเก็บรักษาในตู้निรภัย

คู่กรณีได้ให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบโดยยอมรับว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ - ๒๕๕๖ มีการถอนเงินโดยไม่มีหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายให้ตรวจสอบ จำนวน ๔ ครั้ง รวมเป็นเงิน ๔๕๘,๑๗๙ บาท โดยเงินดังกล่าวตนได้นำไปใช้เกี่ยวกับการดำเนินงาน/กิจกรรมของกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล แต่ไม่มีหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายให้ตรวจสอบ และไม่สามารถระบุได้ว่านำไปจ่ายเป็นค่าอะไร จำนวนเท่าใด เมื่อใด และบางส่วนตนนำไปใช้ส่วนตัว เป็นการถอนเงินโดยที่ไม่มีมติที่ประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุน ไม่มีเอกสารประกอบการเบิกจ่ายให้ตรวจสอบ และไม่ปรากฏหลักฐานว่าได้นำไปจ่ายให้กับผู้ใด และไม่ปรากฏว่าได้มีการนำฝากธนาคารหรือเก็บรักษาในตู้นิรภัย โดยตนนำใบถอนเงินและหนังสือมอบอำนาจที่ไม่ได้กรอกรายละเอียดใดๆ ไปให้นาง ด. หรือนาย อ. ลงลายมือชื่อในฐานะผู้มีอำนาจถอนเงิน หลังจากนั้น ตนได้กรอกวันที่ จำนวนเงิน และรายละเอียดอื่น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อในฐานะผู้มีอำนาจถอนเงิน ผู้รับเงิน และผู้รับมอบอำนาจ แล้วนำไปถอนเงินที่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและรับเงินแต่เพียงผู้เดียว เรื่องนี้ตนดำเนินการเพียงผู้เดียว การนำเงินทางราชการไปใช้ส่วนตัว จำนวน ๔๕๘,๑๗๙ บาท นั้น ตนทราบว่า การกระทำได้กล่าวเป็นความผิดไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามที่ระเบียบหรือกฎหมายกำหนด ประกอบกับในการประชุม

สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ คู่กรณีก็ได้ยอมรับต่อที่ประชุม ถึงเรื่องการทำงานที่ผิดพลาดและขอยอมรับผิด

ดังนั้น การกระทำของคู่กรณีจึงเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ หลักประกันสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๐ ระเบียบสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๑๐ และประกาศสำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ เรื่อง แนวทางการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน และการจัดทำบัญชีเงินหรือทรัพย์สิน ในกองทุนหลักประกันสุขภาพ ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๒ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๒ โดยมีขอบ และเป็น การจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามที่กฎหมายกำหนดหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ กำหนด และได้กระทำในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การกระทำของคู่กรณีเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่คู่กรณี ในฐานะประธานกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพ ตำบล ได้อนเงินจากบัญชี จำนวน ๔ ครั้ง รวมเป็นเงิน ๔๕๘,๑๗๙ บาท และนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ๒ แห่ง ได้รับความเสียหายเนื่องจาก มิได้นำเงินจำนวนดังกล่าวไปใช้จ่ายในการสนับสนุนและส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุข หรือส่งเสริมให้บุคคล สามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้ประชาชนในพื้นที่ขาดโอกาส ที่จะเข้าถึงบริการดังกล่าวทั้งที่มีโครงการรองรับอยู่แล้ว เพียงแต่ขาดเงินงบประมาณซึ่งเป็นผลโดยตรงจาก การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของคู่กรณี ดังนั้น การกระทำดังกล่าวของคู่กรณีจึงเป็นเหตุให้ เกิดความเสียหายแก่รัฐแล้ว แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ คู่กรณีจะได้นำเงิน จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท มาส่งคืนให้กองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล แต่ก็เป็นการส่งคืนหลังจากความผิดได้สำเร็จแล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีกระทำโดยจงใจ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบว่า ตนเองในฐานะประธาน กรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล มีหน้าที่บริหารจัดการกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และทราบว่าจะมีการเบิกจ่ายเงินเพื่อดำเนินการตามแผนงาน/โครงการต่างๆ จะต้องนำแผนงาน/โครงการ เข้าที่ประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบก่อน หลังจากนั้นจึงจะดำเนินการเบิกจ่ายเงิน และยอมรับว่า ในปี งบประมาณ ๒๕๕๔ – ๒๕๕๖ มีการถอนเงิน จำนวน ๔ ครั้ง รวมเป็นเงิน ๔๕๘,๑๗๙ บาท โดยเงินดังกล่าวตนได้นำไปใช้เกี่ยวกับการดำเนินงาน/กิจกรรม ของกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล แต่ไม่มีหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายให้ตรวจสอบ และไม่สามารถระบุได้ ว่านำไปจ่ายเป็นค่าอะไร จำนวนเท่าใด เมื่อใด และบางส่วนตนนำไปใช้ส่วนตัว เป็นการถอนเงินโดยที่ไม่มิต

ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบล เรื่องนี้ต้นตำเนินการเพียงผู้เดียว การนำเงินทางราชการไปใช้ส่วนตัว จำนวน ๔๕๘,๑๗๙ บาท นั้น ตนทราบว่ากระทำความผิดไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามที่ระเบียบหรือกฎหมายกำหนด และจะนำเงินจำนวนดังกล่าวส่งคืน ประกอบกับในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลบ้านได้ทวงถามเกี่ยวกับเงิน สปสช.ปี ๒๕๕๔ และปี ๒๕๕๕ ที่ทราบว่ามีเงินถอนเงินจากธนาคารแล้ว แต่โอนให้กับโรงพยาบาลไม่ครบ ซึ่งตามหลักแล้วจะต้องรับโอนให้กับทางโรงพยาบาล เพราะมีโครงการเข้ามารองรับงบประมาณแล้ว นั้น ซึ่งคูณีกก็ได้ยอมรับต่อที่ประชุมถึงเรื่องการทำงานที่ผิดพลาดและขอยอมรับผิด พร้อมทั้งลงนามในบันทึกข้อตกลงที่จะชดใช้เงินคืน

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คูณีทราบว่าการใช้จ่ายเงินจากบัญชีเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลต้องใช้จ่ายเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นโดยรวม และต้องได้รับการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลก่อน จึงจะทำการถอนเงินและนำไปจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน รวมทั้งต้องมีหลักฐานการจ่ายเงินไว้เพื่อประกอบการตรวจสอบด้วย แต่คูณีกกลับถอนเงินจากบัญชีเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลโดยที่คณะกรรมการบริหารกองทุนหลักประกันสุขภาพตำบลไม่ได้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับเงิน จำนวน ๔๕๘,๑๗๙ บาท แล้ว ก็ไม่ได้นำไปจ่ายให้กับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน และไม่มีหลักฐานการจ่ายเงิน โดยได้นำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว กรณีดังกล่าวถือได้ว่า คูณีกได้กระทำโดยจงใจแล้ว

ดังนั้น การกระทำของคูณีกเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และเป็นความผิดตามระเบียบฯ ข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบข้อ ๓๐ และข้อ ๓๓ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของคูณีกเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๔ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ฐานเป็นเจ้าหน้าที่มีหน้าที่เบิกเงินหรือจ่ายเงิน ปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจโดยมิชอบ และจ่ายเงินนั้นโดยไม่มีหลักฐานการจ่ายเงินตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และกระทำในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาและผู้สั่งจ่าย อันเป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดตามระเบียบนี้หลายข้อ ตาม

ระเบียบฯ ข้อ ๑๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ใช้ระเบียบข้อที่มีโทษปรับทางปกครองชั้นสูงสุดลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด แต่ความผิดทั้งสองข้อดังกล่าวมีอัตราโทษปรับทางปกครองเท่ากัน จึงต้องใช้ระเบียบฯ ข้อ ๒๕ ประกอบข้อ ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ซึ่งเป็นบทเฉพาะลงโทษแก่คู่กรณี โดยต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๔ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๙ เดือน ถึง ๑๒ เดือน เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และเหตุปัจจัยในการกระทำความผิดแล้วเห็นว่า คู่กรณีมีระดับความรับผิดชอบสูง กระทำความผิดหลายครั้ง มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าทุจริต แต่ได้มีการบรรเทาความเสียหายแก่ทางราชการโดยได้นำเงินมาส่งคืนบางส่วน ก่อนการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๑๑ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๑๗,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๑๘๗,๐๐๐ บาท (หนึ่งแสนแปดหมื่นเจ็ดพันบาท) โดยเรียกให้คู่กรณีชำระค่าปรับทั้งจำนวนในคราวเดียวกัน เนื่องจากพ้นสถานะเจ้าหน้าที่แล้ว โดยให้ชำระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักตรวจสอบพิเศษ ภาค ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหรือถือว่าได้รับหนังสือเรียกชำระเงินค่าปรับทางปกครอง

ศาสตราจารย์พิเศษชัยสิทธิ์	ตราชูธรรม	ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายปิยะพันธุ์	นิมมานเหมินท์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางอุไร	ร่มโพธิหยก	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นางจิรพร	มีหลีสวัสดิ์	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
นายกรพจน์	อัศวินวิจิตร	กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน