

**คำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง
ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน**

ที่ วค ๒๓/๒๕๖๐ วันที่ ๒๓ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐

ตำแหน่ง และหน่วยงานที่สังกัดของคู่กรณีในขณะกระทำความผิด

คู่กรณี นายกองค้การบริหารส่วนตำบล สังกัด องค์การบริหารส่วนตำบล

เรื่อง การส่งใช้เงินยืมขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้รับเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังซึ่งคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังได้พิจารณาและมีมติแล้ว เพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหน้าที่ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงจากสำนวน บันทึกสรุปสำนวนของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน และรายงานการพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังแล้ว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดโครงการฝึกอบรมเพิ่มประสิทธิภาพผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล พนักงานจ้าง ระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๗ กันยายน ๒๕๕๔ จำนวน ๖๗ คน และกำหนดให้มีการเดินทางไปศึกษาดูงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างวันที่ ๑๔ - ๑๗ กันยายน ๒๕๕๔ ในการเดินทางไปราชการเพื่อศึกษาดูงาน นาย ย. ตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้ขอยืมเงินเพื่อเป็นค่าอาหารและค่าที่พักสำหรับผู้เข้ารับการฝึกอบรม จำนวน ๕๘ คน รวมเป็นเงิน ๑๘๕,๖๐๐ บาท และคู่กรณีในฐานะนายกองค้การบริหารส่วนตำบลอนุมัติให้ยืมเงินตามสัญญาการยืมเงิน เลขที่ ๗๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔ จำนวน ๑๘๕,๖๐๐ บาท ซึ่งสัญญาการยืมเงินระบุเงื่อนไขว่า “ผู้ยืมสัญญาว่าจะปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการทุกประการ และจะนำใบสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้อง พร้อมทั้งเงินเหลือจ่าย (ถ้ามี) ส่งใช้ภายในกำหนดไว้ในระเบียบการเบิกจ่ายเงิน คือ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินยืมนี้ ถ้าผู้ยืมไม่ส่งตามกำหนด ผู้ยืมยินยอมให้หักเงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยหวัด บำนาญ หรือเงินอื่นใดที่จะพึงได้รับจากทางราชการ ชดใช้จำนวนเงินที่ยืมไปจนครบถ้วนได้ทันที” และนาย ย. ได้รับเงินยืมจากองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วตามฎีกาเบิกเงินนอกงบประมาณรายจ่าย เลขที่คลังรับ ๘๔๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔

เมื่อครบกำหนดการส่งใช้เงินยืม นาย ย. มิได้นำใบสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้อง พร้อมทั้งเงินเหลือจ่าย ส่งใช้ตามสัญญาการยืมเงินแต่อย่างใด นางสาว ร. นักวิชาการเงินและบัญชี และนางสาว อ. เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ รักษาการในตำแหน่งนักวิชาการเงินและบัญชี จึงจัดทำบันทึกข้อความ ส่วนการคลัง องค์การ

บริหารส่วนตำบล เรื่อง ขอดำเนินการส่งใช้เงินยืมโครงการเพิ่มประสิทธิภาพผู้บริหาร สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้าง รายงานข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงเสนอคู่อกรณเพื่อโปรดทราบและพิจารณา โดยเสนอผ่านนาง ป. ตำแหน่งนักวิชาการศึกษา รักษาการแทนหัวหน้าส่วนการคลัง และนาย ว. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน ๔ ครั้ง สรุปได้ ดังนี้

(๑) บันทึกข้อความ ฉบับลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ นางสาว ร. เป็นผู้จัดทำ โดยรายงานข้อเท็จจริงเสนอคู่อกรณว่า ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาส่งใช้เงินยืมแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้รับการส่งใช้เงินยืมตามโครงการดังกล่าวแต่ประการใด เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการส่งใช้เงินยืมตามโครงการดังกล่าว และจัดส่งเอกสารยื่นต่อส่วนการคลังโดยทันที เพื่อให้ฎีกาการเบิกจ่ายเงินถูกต้องตามระเบียบต่อหน่วยงานที่มาตรวจสอบต่อไป ซึ่งนาย ว. ได้ลงลายมือชื่อและเสนอความเห็นให้แจ้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและดำเนินการตามบันทึก และคู่อกรณได้ลงลายมือชื่อในบันทึกข้อความแต่ไม่ได้สั่งการให้ดำเนินการแต่อย่างใด

(๒) บันทึกข้อความ ฉบับลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ นางสาว อ. เป็นผู้จัดทำ โดยรายงานข้อเท็จจริงเสนอคู่อกรณว่า ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาการส่งใช้เงินยืมเป็นเวลา ๕ เดือน ๑๑ วัน แล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ได้รับการส่งใช้เงินยืมตามโครงการดังกล่าวแต่ประการใด เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการส่งใช้เงินยืมตามโครงการดังกล่าว และจัดส่งเอกสารยื่นต่อส่วนการคลังโดยทันที เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินถูกต้องตามระเบียบฯ ต่อไป ซึ่งนาย ว. ได้ลงลายมือชื่อและเสนอความเห็น ให้แจ้งนาย ย. ในฐานะผู้ยืมงบประมาณตามโครงการดังกล่าว ให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๕ ให้จงได้ เพราะล่วงเลยเวลาส่งใช้เงินยืมมานานแล้ว โดยคู่อกรณได้ลงลายมือชื่อในบันทึกข้อความและสั่งการให้แจ้งหัวหน้าสำนักปลัด

(๓) บันทึกข้อความ ฉบับลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ นางสาว ร. เป็นผู้จัดทำ โดยรายงานข้อเท็จจริงเสนอคู่อกรณว่า ได้ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาการส่งใช้เงินยืมเป็นเวลา ๙ เดือน ส่วนการคลังยังไม่ได้รับการส่งใช้เงินยืมตามโครงการดังกล่าวแต่ประการใด เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการส่งใช้เงินยืมตามโครงการดังกล่าว และจัดส่งเอกสารยื่นต่อส่วนการคลังโดยทันที เพื่อให้การเบิกจ่ายเงินถูกต้องตามระเบียบฯ ต่อไป ซึ่งนาย ว. ได้ลงลายมือชื่อและเสนอความเห็น ควรอนุมัติดำเนินการตามเสนอ เพราะล่วงเลยเวลาส่งใช้มานานแล้ว และคู่อกรณได้ลงลายมือชื่อในบันทึกข้อความและสั่งการให้แจ้งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบส่งใช้เงินยืมตามเสนอ

(๔) บันทึกข้อความ ฉบับลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ นางสาว ร. เป็นผู้จัดทำ โดยรายงานข้อเท็จจริงเสนอคู่อกรณว่า ล่วงเลยกำหนดระยะเวลาส่งใช้เงินยืมแล้ว ส่วนการคลังยังไม่ได้รับการส่งใช้เงินยืมตามโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด เห็นควรให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบส่งใช้เงินยืมตามโครงการดังกล่าว และ

จัดส่งเอกสารยื่นต่อส่วนการคลังโดยทันที เพื่อให้ฎีกาการเบิกจ่ายเงินถูกต้องตามระเบียบต่อหน่วยงานที่มาตรวจสอบต่อไป ซึ่ง นาย ธ. ได้ลงลายมือชื่อและเสนอความเห็น ควรแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบส่งใช้เงินยืมตามเสนอ และคู่กรณีลงลายมือชื่อในบันทึกข้อความและสั่งการให้แจ้งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบส่งใช้เงินยืมตามเสนอ

การจัดทำบันทึกข้อความ ทั้ง ๔ ครั้ง ดังกล่าว ในส่วนของข้อกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบได้นำเสนอระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนที่ ๓ การจ่ายเงินยืม ข้อ ๘๔ และข้อ ๘๖ เสนอต่อคู่กรณีทุกครั้ง

ต่อมาเมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักตรวจสอบพิเศษภาคเข้าตรวจสอบ นาย ย. ได้ส่งใช้เงินยืม เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ ตามฎีกาเบิกเงินตามงบประมาณรายจ่าย เลขที่คลังรับ ๘๗๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ โดยส่งใช้เป็นใบสำคัญคู่จ่าย ค่าเช่าที่พัก จำนวน ๓ คืน รวมเป็นเงิน ๘๘,๒๐๐ บาท (ผู้เช่าอบรม จำนวน ๔๙ คน พัก ๓ คืน ๆ ละ ๖๐๐ บาท) และค่าอาหาร จำนวน ๔ วัน รวมเป็นเงิน ๖๖,๑๕๐ บาท (วันที่ ๑๔ จำนวน ๓ มื้อ วันที่ ๑๕ - ๑๗ วันละ ๒ มื้อ รวม ๙ มื้อ ๆ ละ ๑๕๐ บาท จำนวน ๔๙ คน) รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๔,๓๕๐ บาท และส่งคืนเงินเหลือจ่าย จำนวน ๓๑,๒๕๐ บาท ตามใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๒/๕๕ เลขที่ ๐๒๗ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงตามพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนประกอบข้อกฎหมายแล้ว มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า คู่กรณีเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เร่งรัดหรือติดตามทางคืนเงินยืมของหน่วยรับตรวจตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ละเลยไม่เร่งรัดหรือติดตามทางคืนเงินยืมนั้น ภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจกำหนดเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยประการแรกว่า คู่กรณีเป็นผู้บังคับบัญชา หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓ กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ แต่ไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และ “ผู้บังคับบัญชา” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจผู้มีอำนาจหน้าที่อนุมัติ อนุญาต รับรอง ให้ความเห็นชอบ หรือกระทำการอื่นใดในทำนองเดียวกัน ซึ่งอาจเป็นบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลที่ได้กระทำไปเกี่ยวกับเรื่องการรับจ่าย การเก็บรักษา การตรวจสอบหรือการอื่นใด อันเป็นผลต่อเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ และผลประโยชน์ใด ๆ ของรัฐ ทั้งนี้ ให้ความหมายความรวมถึง ผู้มีอำนาจหรือผู้ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบด้วย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คู่กรณีตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

ซึ่งตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ (๒) และมาตรา ๖๐ วรรคแรก บัญญัติให้นายกองการบริหารส่วนตำบลมาจากการเลือกตั้ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล คู่กรณีจึงเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นของหน่วยรับตรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการ รวมถึงการสั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบของทางราชการ จึงถือได้ว่า คู่กรณีเป็น “เจ้าหน้าที่” และเป็น “ผู้บังคับบัญชา” ตามความหมายของระเบียบฯ ดังกล่าวแล้ว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีมีหน้าที่เร่งรัดหรือติดตามทวงคืนเงินยืมของหน่วยรับตรวจตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คู่กรณีถือเป็นผู้บริหารท้องถิ่น มีอำนาจสั่งการให้ผู้ค้างชำระเงินยืมส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกินสามสิบวัน หากผู้ยืมขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมชดใช้เงินยืม มีอำนาจสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการหักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จ บำนาญ หรือเงินอื่นใดอันจะพึงได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชดใช้เงินยืมได้ ตามนัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๘๔ (๔) จึงถือได้ว่า คู่กรณีเป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีหน้าที่โดยตรงในการเร่งรัดหรือติดตามทวงคืนเงินยืมขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระเบียบฯ ดังกล่าว

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีละเลยไม่เร่งรัดหรือติดตามทวงคืนเงินยืมนั้น ภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจกำหนด หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๘๔ กำหนดว่าการจ่ายเงินยืมจะจ่ายได้แต่เฉพาะที่ผู้ยืมได้ทำสัญญาการยืมเงินตามแบบที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด และผู้บริหารท้องถิ่นได้อนุมัติให้จ่ายเงินยืมตามสัญญาการยืมแล้วเท่านั้น โดยจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้ (๒) ผู้ยืมได้ทำสัญญาการยืมเงินและรับรองว่าจะปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ได้กำหนดไว้สำหรับเรื่องนั้น และจะนำใบสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้องรวมทั้งเงินเหลือจ่ายส่งคืนตามที่กำหนดในข้อ ๘๖ ถ้าไม่ส่งตามกำหนดก็จะชดใช้เงินหรือยินยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหักเงินเดือน ค่าจ้าง บำเหน็จบำนาญ หรือเงินอื่นใดอันจะพึงได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชดใช้เงินยืม (๔) กรณีครบกำหนดการส่งใช้เงินยืมแล้วผู้ยืมยังไม่ชดใช้เงินยืม ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้ผู้ค้างชำระเงินยืมส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกินสามสิบวัน ถ้าผู้ยืมขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมชดใช้เงินยืมให้นำความใน (๒) มาใช้บังคับ แล้วรายงานให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบ

ข้อ ๘๖ กำหนดว่า เงินที่ยืมไป ให้ผู้ยืมส่งใบสำคัญและเงินที่เหลือจ่าย (ถ้ามี) ภายในกำหนดระยะเวลา ดังนี้ (๒) กรณีเดินทางไปราชการอื่น ให้ส่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้ยืมภายในสิบห้าวัน

นับจากวันกลับมาถึง (๓) การยืมเงินเพื่อปฏิบัติราชการนอกจากตาม (๑) หรือ (๒) ให้ส่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้ยืมภายในสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับเงิน

ในกรณีที่ผู้ยืมได้ส่งใบสำคัญคู่จ่ายหักล้างเงินยืมแล้วมีเหตุต้องหักทวง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้ยืมแจ้งข้อหักทวงให้ผู้ยืมทราบโดยด่วน แล้วให้ผู้ยืมปฏิบัติตามคำหักทวงภายในสิบห้าวัน นับจากวันที่ได้รับคำหักทวง หากผู้ยืมมิได้ดำเนินการตามคำหักทวงและมิได้ชี้แจงเหตุผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ให้ยืมทราบ ก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการตามเงื่อนไขในสัญญาการยืมเงิน โดยถือว่าผู้ยืมยังมิได้ส่งใช้เงินยืมเท่าจำนวนที่หักทวงนั้น

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ย. ยืมเงินจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานตามโครงการฝึกอบรมเพิ่มประสิทธิภาพผู้บริหาร สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบล พนักงานจ้าง ระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๗ กันยายน ๒๕๕๔ โดยขอยืมเงินเพื่อเป็นค่าอาหาร และค่าเช่าที่พักสำหรับผู้เข้ารับการฝึกอบรม จำนวน ๕๘ คน ตามสัญญาการยืมเงิน เลขที่ ๗๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔ จำนวน ๑๘๕,๖๐๐ บาท เมื่อถึงกำหนดวันเดินทางไปศึกษาดูงานในวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ ปรากฏว่า มีผู้เดินทางไปจริงและเข้าพักเพียง ๔๙ คน แต่ทางโรงแรม ส. ไม่ยินยอมปรับลดราคาห้องพักให้ตามจำนวนผู้ที่เข้าพักจริง เนื่องจากได้กันห้องพักไว้แล้ว จึงต้องจ่ายเงินค่าที่พักให้กับโรงแรมตามจำนวนที่จองไว้ ๕๘ คน เมื่อเสร็จสิ้นโครงการฝึกอบรม นาย ย. ได้รวบรวมเอกสารใบสำคัญคู่จ่ายส่งใช้เงินยืม แต่ส่วนการคลังแจ้งว่าการเบิกค่าเช่าที่พักต้องเบิกจ่ายตามจำนวนคนที่เดินทางไปศึกษาดูงานจริง จำนวน ๔๙ คน และได้ส่งเอกสารทั้งหมดคืนให้กับนาย ย. เพื่อไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง นาย ย. ได้ปรึกษาคู่กรณี และเสนอให้คู่กรณีในฐานะผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบนำเงินยืมเหลือจ่าย จำนวน ๓๑,๒๕๐ บาท ส่งคืนหน่วยงานคลัง แต่คู่กรณีเห็นว่าไม่เป็นธรรมและไม่น่าจะต้องรับผิดชอบเพราะได้มอบเงินให้กับผู้รับจ้างแล้ว จึงเป็นข้อถกเถียงและหาข้อยุติไม่ได้เรื่อยมา

การที่นาย ย. ส่งใบสำคัญคู่จ่ายหักล้างเงินยืมแล้ว แต่มีเหตุที่ได้รับการหักทวงจากส่วนการคลัง นั้น นาย ย. จะต้องปฏิบัติตามคำหักทวงภายในสิบห้าวัน ตามนัยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๘๖ วรรคท้าย แต่นาย ย. กลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการนำใบสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้อง พร้อมทั้งเงินยืมเหลือจ่ายมาส่งใช้คืนเงินยืมตามข้อหักทวงของส่วนการคลังภายในระยะเวลาที่ระเบียบกำหนด และได้ชี้แจงเหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบแต่อย่างใด ซึ่งต่อมานางสาว ร. และนางสาว อ. รายงานข้อเท็จจริงกรณีทีนาย ย. ยังไม่ได้ชดใช้เงินยืม เสนอต่อคู่กรณีผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อให้คู่กรณีทราบและพิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่ โดยได้จัดทำบันทึกข้อความ ส่วนการคลัง เสนอคู่กรณี จำนวน ๔ ครั้ง ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ และครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ แต่คู่กรณีกลับปล่อยปละละเลย

ไม่ได้สั่งการให้นาย ย. ส่งใช้เงินยืมให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และไม่ได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามเงื่อนไขในสัญญาการยืมเงินซึ่งระบุว่า ถ้าผู้ยืมไม่ส่งใช้เงินยืมตามกำหนด ผู้ยืมยินยอมให้หักเงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยหวัด บำนาญ หรือเงินอื่นใด ที่พึงจะได้รับจากทางราชการชดใช้จำนวนเงินที่ยืมไปจนครบถ้วนได้ทันที เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๘๔ (๒) และ (๔) จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ของสำนักตรวจสอบพิเศษภาคเข้าตรวจสอบ นาย ย. จึงได้นำใบสำคัญคู่จ่ายที่ถูกต้องส่งใช้เงินยืมเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ เป็นเงินรวมทั้งสิ้น ๑๕๔,๓๕๐ บาท และส่งคืนเงินยืมเหลือจ่าย จำนวน ๓๑,๒๕๐ บาท ตามใบเสร็จรับเงิน เล่มที่ ๒/๕๕ เลขที่ ๐๒๗ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕

คู่กรณีชี้แจงข้อเท็จจริงในชั้นได้ส่วนว่า การจัดโครงการฝึกอบรมฯ ดังกล่าว นาย ว. ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในขณะนั้น เป็นผู้กำหนดแผนการฝึกอบรมและติดต่อกับบริษัททัวร์เพื่อเสนอสถานที่เดินทางไปศึกษาดูงาน รวมถึงโรงแรมที่พัก แต่ได้มอบหมายให้นาย ย. เป็นผู้รับผิดชอบโครงการและยืมเงิน นาย ย. ยืนยันว่า ได้ส่งมอบเงินยืมทั้งหมด จำนวน ๑๘๕,๖๐๐ บาท ให้กับบริษัททัวร์ไปบริหารจัดการ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔ ตามคำสั่งของ นาย ว. ทั้งที่ข้อเท็จจริงยังไม่สามารถทราบได้ว่าผู้เข้ารับการฝึกอบรมจะเดินทางไปศึกษาดูงานจริงจำนวนเท่าใด ซึ่งการเดินทางไปศึกษาดูงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะมอบเงินให้กับบริษัททัวร์เป็นผู้บริหารจัดการทั้งหมด โดยถือปฏิบัติเช่นนี้มาจนเป็นความเคยชินเมื่อเดินทางกลับมาถึงที่ตั้งสำนักงาน ฝ่ายตัวแทนของบริษัททัวร์ไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้กับ นาย ย. ทำให้ต้องติดตามทวงถามตลอดมา จึงทำให้การส่งใช้เงินยืมล่วงเลยเวลาตามที่ระเบียบกำหนด แต่ไม่สามารถหาหลักฐานใดมาสนับสนุนคำชี้แจงดังกล่าวได้ และในช่วงที่มีการจัดโครงการฝึกอบรมฯ คู่กรณีเพิ่งเข้าดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังไม่ถึง ๒ เดือน และไม่เคยทำงานราชการฝ่ายบริหารมาก่อน จึงยังไม่เข้าใจสาระสำคัญและแนวทางปฏิบัติของระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังมีการปฏิบัติงานจำนวนมาก และตกเป็นจำเลยในคดีความหลายคดี ทั้งคดีอาญา คดีปกครอง และคดีที่องค์การบริหารส่วนตำบลยื่นฟ้องข้าราชการท้องถิ่นขอให้ศาลายทรัพย์สินของทางราชการ ทุกคดีมีความเกี่ยวข้องกันและเป็นความขัดแย้งทางการเมือง การบริหารราชการในขณะนั้นประสบกับปัญหาและอุปสรรค ข้าราชการฝ่ายประจำไม่ได้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารราชการ จึงทำให้คู่กรณีมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนในเจตนารมณ์ของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น การที่คู่กรณีในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้บริหารท้องถิ่น มีหน้าที่สั่งการให้นาย ย. ส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกินสามสิบวัน แต่คู่กรณีละเว้นไม่ดำเนินการและไม่ได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหักเงินเดือนหรือเงินอื่นใดที่นาย ย. พึงจะได้รับจากทางราชการเพื่อชดใช้เงินที่ยืมไปจนครบถ้วน รวมทั้งปล่อยปละละเลยเป็นเวลาถึง ๑ ปี จนกระทั่งเจ้าหน้าที่

ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้าตรวจสอบ จึงได้มีการส่งใช้เงินยืมเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ ตามฎีกาเบิกเงินตามงบประมาณรายจ่าย เลขที่คลังรับ ๘๗๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ โดยส่งใช้เป็นใบสำคัญคู่จ่ายค่าเช่าที่พักและค่าอาหาร รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๕๔,๓๕๐ บาท และส่งคืนเงินยืมเหลือจ่าย จำนวน ๓๑,๒๕๐ บาท ตามใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๒/๕๕ เลขที่ ๐๒๗ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ นั้น เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๘๔ (๔) และข้อ ๘๖ วรรคท้าย

แม้คู่กรณีจะอ้างว่า การที่นาย ย. ส่งใช้เงินยืมล่าช้า เกิดจากการส่งมอบเงินให้บริษัททัวร์บริหารจัดการ แต่บริษัททัวร์ไม่จัดส่งเอกสารหลักฐานรายละเอียดค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นให้กับ นาย ย. ทำให้ต้องติดตามทวงถามตลอดมา ประกอบกับมีผู้เดินทางไปศึกษาดูงานจริง น้อยกว่าจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่แจ้งรายชื่อไว้ ทำให้ต้องจ่ายเงินค่าที่พักสูงกว่าจำนวนคนที่เดินทางไปจริง เป็นข้อถกเถียงในการหาผู้รับผิดชอบ นั้น เห็นว่ายังไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากการจัดโครงการฝึกอบรมดังกล่าวไม่ปรากฏพยานในการดำเนินการจัดจ้าง การทำสัญญาจ้างกับบริษัททัวร์เพื่อให้ดำเนินการเกี่ยวกับการเดินทางไปศึกษาดูงาน ซึ่งก็ไม่ชอบด้วยระเบียบของทางราชการอยู่แล้ว จึงเป็นการชี้แจงข้อเท็จจริงที่ขัดแย้งกับพยานเอกสารที่ปรากฏในการตรวจสอบ และกรณีที่ผู้เดินทางไปศึกษาดูงานจริงน้อยกว่าจำนวนผู้เข้ารับการฝึกอบรมที่แจ้งรายชื่อไว้ นั้น ก็ถือเป็นกรณีที่ผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง คู่กรณีในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บังคับบัญชา ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ จะต้องดำเนินการเพื่อหาผู้รับผิดชอบนำเงินมาส่งคืนให้กับองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเร็ว แต่คู่กรณีกลับละเลยไม่สั่งการเร่งรัดหรือติดตามการส่งใช้เงินยืม ทั้งที่ทราบว่ามีผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่บกพร่องและไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการแต่อย่างใด

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การกระทำของคู่กรณีเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่นาย ย. ได้ยืมเงินตามสัญญาการยืมเงิน เลขที่ ๗๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๕๔ จำนวน ๑๘๕,๖๐๐ บาท แล้วไม่ได้ส่งใช้เงินยืมภายในระยะเวลาที่ระเบียบกำหนด และคู่กรณีในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยไม่สั่งการเร่งรัดหรือติดตามให้นาย ย. ส่งใช้เงินยืมให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว จนกระทั่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้าตรวจสอบ จึงสั่งการให้นาย ย. ส่งใช้เงินยืม เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ ตามฎีกาเบิกเงินตามงบประมาณรายจ่าย เลขที่คลังรับ ๘๗๓ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๕ โดยส่งใช้เป็นใบสำคัญคู่จ่าย จำนวน ๑๕๔,๓๕๐ บาท และส่งคืนเงินยืมเหลือจ่าย จำนวน ๓๑,๒๕๐ บาท เป็นการส่งใช้เงินยืมล่าช้ากว่าที่ระเบียบกำหนดไว้เป็นระยะเวลาประมาณ ๑ ปี นั้น ถือได้ว่าการกระทำของคู่กรณีเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า คู่กรณีกระทำโดยจงใจ หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า นางสาว ร. และนางสาว อ. เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการยืมเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลได้จัดทำบันทึกข้อความ ส่วนการคลัง จำนวน ๔ ฉบับ ฉบับที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ฉบับที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๕ ฉบับที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๕ และฉบับที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๕ รายงานข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย กรณีที่นาย ย. ไม่ได้ส่งใช้เงินยืมเสนอต่อคู่กรณีเพื่อทราบและพิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่ โดยในส่วนของข้อกฎหมาย ได้มีการนำเสนอระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินฯ ข้อ ๘๔ และข้อ ๘๖ เสนอต่อคู่กรณีทุกครั้ง และคู่กรณีได้ลงลายมือชื่อรับทราบและสั่งการในบันทึกข้อความทั้ง ๔ ฉบับ ดังกล่าวแล้ว จึงถือได้ว่าคู่กรณีทราบว่าตนเองมีหน้าที่สั่งการให้ผู้ค้างชำระเงินยืมส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แม้คู่กรณีจะอ้างว่าในขณะที่มีการทำสัญญาการยืมเงิน คู่กรณีเพิ่งเข้าดำรงตำแหน่งใหม่ยังไม่ถึง ๒ เดือน จึงยังไม่เข้าใจสาระสำคัญของระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องและขาดความชัดเจนตามแนวทางปฏิบัติเรื่องระเบียบกฎหมายท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบไม่ได้ให้คำแนะนำถึงข้อระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในการบริหารราชการ จึงเป็นเหตุให้ไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามที่ระเบียบกำหนด นั้น เห็นว่า ยังไม่อาจรับฟังได้ เนื่องจากเมื่อนับ ระยะเวลาจากวันครบกำหนดการส่งใช้เงินยืมจนถึงวันที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเข้าตรวจสอบ เป็นระยะเวลาที่ล่วงเลยมาประมาณ ๑ ปี ถือได้ว่า คู่กรณีดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วที่จะรู้หรือควรรู้เกี่ยวกับรายละเอียดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หากยังไม่มี ความชัดเจนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คู่กรณีก็สามารถปรึกษาหารือกับหน่วยงานกำกับดูแลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาสั่งการได้ นอกจากนี้ ในการนำเสนอข้อกฎหมายตามบันทึกข้อความทั้ง ๔ ฉบับ ดังกล่าว มีการระบุข้อกำหนดของระเบียบไว้อย่างชัดเจนว่า “ให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการให้ผู้ค้างชำระเงินยืมส่งใช้เงินยืมภายในกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร อย่างช้าไม่เกินสามสิบวัน ถ้าผู้ยืมขัดขืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมชดใช้เงินยืมให้นำความใน (๒) มาใช้บังคับ...” ดังนั้น การที่คู่กรณีละเลย ไม่สั่งการเร่งรัดหรือติดตามให้นาย ย. ส่งใช้เงินยืม และไม่ได้สั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหักเงินเดือน หรือเงินอื่นใดที่นาย ย. พึงจะได้รับจากทางราชการเพื่อชดใช้จำนวนเงินที่ยืมไปจนครบถ้วน จึงถือเป็นการกระทำโดยจงใจแล้ว

ดังนั้น การกระทำของคู่กรณีจึงเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๖

ฉะนั้น อาศัยเหตุดังได้วินิจฉัยมาประกอบอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบ

ข้อ ๓๐ และข้อ ๓๓ ของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวิธีพิจารณาความผิดวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นไปตามข้อ ๓ ของคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๘ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่าการกระทำของคู่กรณีเป็นความผิดตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณ และการคลัง พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๓๖ ในฐานะผู้บังคับบัญชา มีหน้าที่เร่งรัดหรือติดตามทวงคืนเงินยืมของหน่วยรับตรวจตามกฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจ ละเลยไม่เร่งรัดหรือติดตามทวงคืนเงินยืมนั้น ภายในระยะเวลาที่กฎหมายหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับหน่วยรับตรวจกำหนด เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ต้องรับโทษปรับทางปกครองชั้นที่ ๒ ซึ่งกำหนดโทษปรับเท่ากับเงินเดือนตั้งแต่ ๒ เดือน ถึง ๔ เดือน เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์และเหตุปัจจัยในการกระทำความผิดแล้วเห็นว่า คู่กรณีให้การยอมรับว่ากระทำความผิด บรรเทาความเสียหายโดยได้ส่งใช้เงินยืมดังกล่าวให้ทางราชการแล้ว ให้ความร่วมมือในการพิจารณา และไม่พบพฤติการณ์ทุจริต จึงกำหนดโทษปรับทางปกครองเท่ากับเงินเดือน ๒ เดือน เงินเดือนที่ได้รับขณะกระทำความผิดเดือนละ ๒๐,๔๐๐ บาท คิดเป็นเงินค่าปรับทางปกครองทั้งสิ้น ๔๐,๘๐๐ บาท (สี่หมื่นแปดร้อยบาท) โดยให้หน่วยงานที่สังกัดหักเงินเดือนเพื่อชำระค่าปรับเดือนละไม่น้อยกว่า ๑,๗๐๐ บาท (หนึ่งพันเจ็ดร้อยบาท) จนกว่าจะชำระค่าปรับครบถ้วน เว้นแต่เดือนสุดท้ายให้หักเงินเดือนชำระค่าปรับเท่าจำนวนที่คงเหลืออยู่ หากคู่กรณีประสงค์ที่จะชำระค่าปรับทางปกครองทั้งจำนวน ก็ให้นำเงินค่าปรับทางปกครองไปชำระที่หน่วยงานที่สังกัด และให้หน่วยงานที่สังกัดนำเงินส่งเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป

นายพิศิษฐ์ ลีลาวชิโรภาส

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทน
ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน