

เจ้าหน้าที่การเงินต้องรับผิดชอบ ... เพราะละเลยไม่ตรวจสอบการรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน

โดยนางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เจ้าหน้าที่การเงินนับว่าเป็นบุคลากรที่สำคัญของทุกส่วนราชการ เนื่องจากผู้ที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวมีความเกี่ยวพันใกล้ชิดกับการรับจ่ายเงินของทางราชการและการปฏิบัติหน้าที่มีผลต่อการบริหารทางการเงิน การงบประมาณของราชการ กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติหน้าที่ฝ่าฝืนต่อหลักเกณฑ์และวิธีการที่ระเบียบกำหนดไว้ ย่อมมีความเสี่ยงที่จะทำให้เงินของทางราชการได้รับความเสียหายหรือเป็นช่องทางให้เกิดการยกยอกหรือเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่นได้ ในทางกลับกันหากเจ้าหน้าที่การเงินปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบ ดำเนินการควบคุมและตรวจสอบการเก็บเงิน การรักษาเงินและการนำส่งเงินให้ถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ระเบียบกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมจะรักษาประโยชน์ในด้านการเงินการงบประมาณของทางราชการหรือป้องกันการทุจริตที่อาจจะเกิดขึ้นได้

คดีปกครองที่นำมาฝากกันในฉบับนี้ แม้ว่าขณะที่เกิดข้อพิพาท ระเบียบในเรื่องการเบิกจ่ายเงินหรือการเก็บรักษาเงินของทางราชการ จะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ และปัจจุบันจะได้มีการปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยใช้บังคับตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์และสอดคล้องกับการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังตามระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ตาม แต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับเงินของส่วนราชการ ก็ยังคงกำหนดหลักการและสาระสำคัญไว้เช่นเดิม

ข้อเท็จจริงในคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งพนักงานการเงินและบัญชี ๔ และได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าหน่วยการเงินนอกงบประมาณ และต่อมา ปรากฏว่านางสาว ก. ซึ่งมีหน้าที่เก็บเงินค่าลงทะเบียนและลงชื่อในใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้เข้ารับการอบรมโครงการศึกษาต่อเนื่องของคณะทันตแพทยศาสตร์ แต่ไม่นำส่งเงินเข้าเป็นรายได้ของคณะฯ โดยเบียดบังเอาเงินไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว

หลังจากที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (อธิการบดีมหาวิทยาลัยมหิดล) ได้รายงานผลการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งต่อมา กระทรวงการคลังเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าหน่วยการเงินนอกงบประมาณ แต่ไม่ดำเนินการตรวจสอบว่าได้มีการนำส่งเงินครบถ้วนตามใบเสร็จรับเงินหรือไม่ พฤติการณ์ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (มหาวิทยาลัยมหิดล) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ตนไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะหลังจากที่ได้ตรวจพบว่านางสาว ก. ไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงิน ตนได้ติดตามทวงถามและรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีการพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

จึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่า เมื่อส่วนราชการมีการจัดเก็บเงิน เจ้าหน้าที่การเงินจะต้องดำเนินการควบคุมใบเสร็จรับเงินและตรวจสอบการรับเงินอย่างไรเพื่อให้ฝ่าฝืนต่อระเบียบของทางราชการ และกรณีที่มิได้ดำเนินการดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการหรือไม่ ? โดยมีข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ สรุปสาระสำคัญได้ว่า ในการจ่ายใบเสร็จรับเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงิน ให้พิจารณาจ่ายในจำนวนที่เหมาะสมกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ และให้มีหลักฐานการรับส่งใบเสร็จรับเงินนั้นไว้ด้วย (ข้อ ๙) และให้ส่วนราชการจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและนำส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้อง

ครบถ้วนหรือไม่ หากตรวจสอบถูกต้องแล้ว ให้ผู้ตรวจแสดงยอดรวมเงินรับทั้งสิ้นตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย (ข้อ ๒๐)

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเบิกใบเสร็จรับเงินของนางสาว ก. เพื่อนำมาเก็บเงินค่าลงทะเบียน คือ ครั้งที่ ๑ เบิกเล่มที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ครั้งที่ ๒ เบิกเล่มที่ ๓๓ เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๕ และครั้งที่ ๓ เบิกเล่มที่ ๓๘ เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕

หลังจากที่ได้เบิกใบเสร็จรับเงินจากผู้ฟ้องคดีไปแล้ว นางสาว ก. ไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ แต่ส่งใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ทั้งเล่ม เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ส่วนเล่มที่ ๓๘ ได้ส่งคืนเพียง ๒ ฉบับเป็นเงิน ๔๐๐ บาท จนกระทั่งวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่าไม่ได้ส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ จึงติดตามทวงถามจากนางสาว ก. และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕

การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่การเงิน ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ โดยวิธีของเจ้าหน้าที่การเงิน จะต้องตรวจสอบและขอใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๑๐ คืนจากนางสาว ก. ก่อน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบดังกล่าว กลับจ่ายใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ให้แก่นางสาว ก. จึงถือเป็นการจ่ายใบเสร็จรับเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ไปจัดเก็บเงินโดยไม่เหมาะสมแก่ลักษณะงานที่ปฏิบัติ อันเป็นการไม่ชอบตามข้อ ๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐

นอกจากนี้ เมื่อนางสาว ก. ได้รับเงินจากการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่อง ไม่ว่าจะโดยวิธีชำระด้วยเงินสดหรือวิธีการโอนเงินเข้าบัญชีและส่งทางไปรษณีย์ธนาณัติ ซึ่งนางสาว ก. จะเป็นผู้ไปเบิกเงินหรือรับเงินจากธนาคารหรือสำนักงานไปรษณีย์ จากนั้นจะนำเงินสดพร้อมสำเนาใบเสร็จรับเงินและเอกสารอื่นที่จัดเก็บในวันนั้นทั้งหมด ส่งต่อเจ้าหน้าที่การเงินของคณะฯ ภายในวันที่ได้รับเงินนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับเงินและสำเนาใบเสร็จรับเงินดังกล่าวแล้ว จะต้องจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่มีการจัดเก็บ และนำเสนอหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องหรือไม่ หากถูกต้องผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงยอดรวมเงินรับทั้งสิ้นตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับที่ได้รับในวันนั้นไว้ในสำเนาใบเสร็จรับเงินฉบับสุดท้ายและลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กรณีจึงเป็นการไม่ตรวจสอบจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่จัดเก็บและนำเสนอหลักฐานรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคารว่าถูกต้องหรือไม่ตามข้อ ๒๐ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินฯ พ.ศ. ๒๕๒๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๑

หากผู้ฟ้องคดีได้ทำการตรวจสอบในขั้นตอนการควบคุมใบเสร็จรับเงินอย่างเคร่งครัดในช่วงที่มีการเบิกและการส่งคืนใบเสร็จรับเงินเล่มที่ ๓๓ ก็จะสามารถตรวจสอบได้ว่าการเบิกจ่ายใบเสร็จรับเงินและการรับเงินไม่เป็นไปตามระเบียบ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับละเลยมิได้ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่และตามระเบียบที่กำหนดไว้จนทำให้นางสาว ก. กระทำการทุจริตสำเร็จ ประกอบกับเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและบัญชีซึ่งต้องใช้ความระมัดระวัง และเนื่องจากจะต้องเกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมากในทุก ๆ วัน จึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบเป็นช่องทางให้นางสาว ก. กระทำการทุจริตสำเร็จนำเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔

อีกทั้งในการดำเนินโครงการศึกษาต่อเนื่องของคณะฯ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติควบคุมตรวจสอบโดยเฉพาะด้านการเงินให้เจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติไว้อย่างชัดเจนแล้ว ส่วนการกำหนดให้สามารถรับชำระค่าลงทะเบียนได้หลายช่องทางก็เพื่อให้ความสะดวกแก่ผู้อบรมเท่านั้น และความเสียหายที่เกิดขึ้น

ก็เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบการรับจ่ายใบเสร็จรับเงิน รวมทั้งการรับเงินที่มีการนำส่งตามใบเสร็จรับเงิน และการนำส่งหลักฐานและรายการที่บันทึกไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคาร และแสดงยอดรวมเงินตามใบเสร็จรับเงินทุกฉบับ พฤติการณ์จึงฟังไม่ได้ว่า การกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อาจหักส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานออกได้ ดังนั้น คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีตามมาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๗๒/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ถือเป็นอุทาหรณ์ที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีว่า หากระเบียบของทางราชการได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการเงินและบัญชีจะต้องปฏิบัติตามที่ระบียบนั้นกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และดำเนินการควบคุมตรวจสอบให้ครบทุกขั้นตอน หากปฏิบัติงานโดยปราศจากความระมัดระวัง ละเลย ไม่ตรวจสอบความถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือระเบียบของทางราชการกำหนดไว้ ย่อมเป็นช่องทางให้มีการกระทำการทุจริตเกิดขึ้นและส่งผลให้ราชการได้รับความเสียหาย ดังเช่นกรณีนี้หากเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นหัวหน้าหน่วยการเงิน ได้ดำเนินการควบคุมใบเสร็จรับเงินอย่างรัดกุม และตรวจสอบจำนวนเงินที่จัดเก็บได้ให้ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่และเป็นไปตามที่ระเบียบกำหนดไว้แล้ว ย่อมป้องกันมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำการทุจริตหรือเบียดบังเอาเงินของทางราชการไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ ซึ่งผู้อ่านที่สนใจสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาดังกล่าว