

## จัดกิจกรรมไม่ตรงวัตถุประสงค์โครงการ ... เบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่ได้ !

โดย นายปกครอง

“ทรงอย่าง *Bad ... Sad* อย่างบ่อย ถ้าเธอไม่รักฉันก็คงต้องปล่อย”

นี่ “วัยลุง” กำลังสนุกอยู่กับเพลงของ “วัยรุ่นน่านน้ำนม” อย่างไม่น่าเชื่อ ... เพลงนี้ถือเป็นเพลงฮิตติดหูที่ใคร ๆ ก็ร้องตามได้ ตั้งแต่วัยรุ่นน่านน้ำนม ไปจนถึงวัยใสมหาวิทยาลัย ไม่เว้นแม้แต่วัยผู้ใหญ่อย่างลุงปกครอง คงเพราะด้วยท่วงทำนองและดนตรีที่สนุกสนาน เนื้อเพลงมีคำว่า *Bad boy* และ *Good boy* แทรกอยู่เป็นช่วง ๆ ชวนให้เราเปล่งเสียงปลดปล่อยพลังกันตามประสานักเสียงเพลง ...

วันนี้ ... นายปกครองกำลังครุ่นเครงอยู่ท่ามกลางงานรื่นเริง เลยกพาให้นึกไปถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการจัดโครงการสืบสานประเพณีไทยของเทศบาลแห่งหนึ่ง ซึ่งมีกิจกรรมหลายอย่าง ตั้งแต่การทำบุญตักบาตร แข่งขันกีฬา การแสดงดนตรีรื่นเริง รวมทั้งมีดารามา โชว์ตัวด้วย นอกจากนี้ ยังมีโครงการฝึกอบรมผู้สูงอายุซึ่งมีการพาไปทัศนศึกษาตามที่ต่าง ๆ รวมถึงพาไปไหว้พระ เพื่อเตรียมพร้อมในการเป็นผู้สูงอายุอย่างมีความสุข ภายหลังเสร็จสิ้นโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ แล้ว สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดได้เข้าตรวจสอบและให้เทศบาลเรียกเงินที่เบิกจ่ายในการจัดกิจกรรมบางส่วนคืนคลัง เพราะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของโครงการ เรียกว่า .. งานเข้านายกเทศมนตรีเลยทีเดียว !

เพราะเหตุใด ... จึงต้องมีการเรียกเงินคืนดังกล่าว และท้ายที่สุดแล้ว ... ศาลปกครองสูงสุด ท่านจะมีคำวินิจฉัยให้ต้องคืนหรือไม่ หรือส่วนไหนต้องคืน ส่วนไหนไม่ต้องคืน เพราะเหตุใด ... ไปติดตามคำตอบกันครับ !

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นนายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งหนึ่ง ได้จัดทำโครงการขึ้น ๒ โครงการ ได้แก่ โครงการเทศกาลสืบสานประเพณีตักบาตรเทโว ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาและดำรงไว้ซึ่งขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามของท้องถิ่น สนับสนุนการท่องเที่ยวและกระตุ้นเศรษฐกิจ ตลอดจนสร้างความสามัคคีร่วมกัน ซึ่งโครงการนี้ นอกจากจะมีกิจกรรมทำบุญตักบาตรแล้ว ยังได้จัดให้มีการแข่งกีฬาพื้นบ้าน และที่พลาดไม่ได้สำหรับบรรดาخانแดนซ์ ก็คือมีการแสดงดนตรี และมีดารามาโชว์ตัวด้วย อีกทั้งยังมีการแสดงมายากลและควงกระบองไฟ เพื่อเป็นสีสันของงาน รวมทั้งสิ้นถึง ๔ คืน

ส่วนอีกโครงการหนึ่งเป็นการฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนความรู้และเตรียมความพร้อมการเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชุมชนอื่น เปิดโลกทัศน์ รวมถึงสร้างความสัมพันธ์ในการทำกิจกรรมเป็นหมู่คณะ ทั้งนี้ โครงการดังกล่าวได้พาผู้สูงอายุไปทัศนศึกษาตามสถานที่ต่าง ๆ และยังมีการไหว้พระ ๕ วัด ด้วย

การจัดโครงการข้างต้น ผ่านไปได้ด้วยดี แสบปีทุกฝ่าย ...

แต่ใครจะคิดว่า ... เมื่อสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดเข้ามาตรวจสอบ กลับมีข้อสังเกตให้เรียกเงินจากผู้รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้องคืนคลังของเทศบาล เพราะบางกิจกรรมไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ หรือไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล หรือเป็นการเบิกจ่ายที่ไม่เป็นไปตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด หลังจากทราบเรื่อง นายกเทศมนตรีอยู่เฉยไม่ได้แล้วสิครับ ! ต้องรีบทำหนังสือชี้แจงต่อสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัด แต่ก็ได้รับคำตอบว่ายืนยันตามความเห็นที่ให้ไว้เดิม

นายกเถียงจึงได้มีหนังสือชี้แจงต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เรื่องนี้ ท่านผู้ว่าฯ พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

**โครงการแรก** คือ เทศกาลสืบสานประเพณีตักบาตรเทโว เห็นว่าเทศบาลควรจัดสถานที่และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในวันตักบาตรเทโว ก็เพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดงานในการสนับสนุนการท่องเที่ยววัฒนธรรมและกระตุ้นเศรษฐกิจในท้องถิ่นแล้ว ไม่จำเป็นต้องจ้างวงดนตรีคารา นักร้อง การแสดงมายากล และควงกระบองไฟ ซึ่งการจัดงานถึง ๔ คืน เป็นการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่าและไม่คำนึงถึงฐานะการคลัง อันเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๗ ในข้อ ๖๗ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือหนังสือสั่งการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้

ทั้งนี้ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่แจ้งเวียนแนวปฏิบัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการจัดงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลหรือมีกฎหมายให้อำนาจรวมทั้งกิจกรรมที่ดำเนินการต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยให้เบิกจ่ายได้ตามงบประมาณที่ตั้งไว้และเบิกจ่ายได้เท่าที่จำเป็นและประหยัด รวมถึงคำนึงถึงฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ผู้ว่าฯ จึงเห็นด้วยกับข้อทักท้วงของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดที่ให้เรียกเงินคืนในส่วนของการจ้างวงดนตรี นักร้อง คารา การแสดงมายากล และควงกระบองไฟ

**ส่วนโครงการที่สอง** คือ การฝึกอบรมผู้สูงอายุ เห็นว่าเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ให้ราษฎร (ผู้สูงอายุ) ได้รับความศึกษาอบรมและพัฒนาคุณภาพชีวิต กิจกรรมศึกษาดูงานจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แต่กิจกรรมไหว้พระ ๕ วัด ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่และไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ เนื่องจากเป็นความเชื่อส่วนบุคคล มิได้เป็นประเพณีหรือวัฒนธรรมท้องถิ่นที่ถือปฏิบัติมาแต่ดั้งเดิม จึงไม่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายจากเงินงบประมาณได้ นอกจากนี้ กรณีการเบิกจ่ายค่าสำรวจเส้นทางและสถานที่สำหรับทัศนศึกษาดูงานของโครงการนี้ เป็นการเบิกจ่ายที่ไม่จำเป็นและไม่ประหยัด เพราะสามารถดำเนินการโดยวิธีอื่นได้ เช่น การสอบถามทางโทรศัพท์ การค้นหาข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต ซึ่งไม่จำเป็นต้องเดินทางไปด้วยตนเอง ผู้ว่าฯ จึงเห็นด้วยกับข้อสั่งเกตของสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดที่ให้มีการเรียกเงินคืนที่ว่าคืน

นายกเถียงไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาของผู้ว่าฯ จึงยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมารัฐมนตรีฯ ได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ นายกเถียงจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) เพื่อขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยทั้งสองฉบับ

**คดีมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่า...** คำวินิจฉัยของผู้ว่าฯ ในส่วนที่ให้เรียกเงินคืนคลังเทศบาล และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของต่อรัฐมนตรีฯ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

**ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า** โครงการเทศกาลสืบสานประเพณีตักบาตรเทโว ในส่วนของค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกิจกรรมการแข่งขันกีฬาพื้นบ้านและพิธีการทางศาสนา เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงสามารถเบิกจ่ายได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ส่วนค่าใช้จ่าย

ในการจ้างวงดนตรี นักร้อง ดารา การแสดงมายากล และวงกระบองไฟ เป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจกรรมบันเทิงที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงเป็นค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นและประหยัดตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ว่าฯ ที่ให้เทศบาลเรียกเงินคืนส่วนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่**ชอบด้วยกฎหมาย**

สำหรับโครงการฝึกอบรมผู้สูงอายุ ซึ่งมีกิจกรรมศึกษาดูงานการทำผ้าบาติก ดูงานชมรมผู้สูงอายุ ชมอุทยานศาสนาพระโพธิสัตว์กวนอิม หน้าบันพระอุโบสถศิลปะปูนปั้น ศาลาการเปรียญที่มีการแกะสลักไม้สักทั้งหลัง และนมัสการรูปหล่อหลวงพ่อโต ชมพระราชนิเวศน์ รวมทั้งชมการบริหารจัดการตลาดน้ำ เป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ จึงสามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้ ส่วนกิจกรรมไหว้พระ ๕ วัด (ไม่ปรากฏว่ามีการประมาณการรายจ่ายแยกไว้โดยเฉพา) เป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นการเรียนรู้ถึงคุณค่าของโบราณวัตถุ หรือ โบราณสถานที่ปรากฏตามวัดต่าง ๆ ถือเป็นการเปิดโลกทัศน์ให้กับผู้สูงอายุ อันเป็นกิจกรรมที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการ และเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่จะดำเนินการได้

ส่วนค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจ้างเหมารถปรับอากาศ ค่าเบี้ยเลี้ยง และค่าเช่าที่พักของผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ที่ไปศึกษาดูงานตามโครงการฝึกอบรมฯ นี้ ไม่อาจแยกเป็นค่าใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับกิจกรรมศึกษาดูงาน และกิจกรรมไหว้พระ ๕ วัด ได้ เนื่องจากการจ้างเหมารถและเช่าที่พัก ตลอดจนการจ่ายเบี้ยเลี้ยงที่เกิดจากโครงการเดียวกัน ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกิจกรรมในโครงการดังกล่าว จึงเบิกจ่ายได้ตามระเบียบและหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย

นอกจากนี้ กรณีการเบิกจ่ายค่าสำรวจเส้นทางและสถานที่ก่อนการทัศนศึกษาดูงาน ศาลเห็นว่า กำหนดการเดินทางศึกษาดูงานและกิจกรรมไหว้พระ ๕ วัด ในต่างจังหวัดรวม ๓ วัน ซึ่งในแต่ละวันมีการเดินทางไปยังสถานที่ต่าง ๆ ที่มีระยะทางห่างกัน การศึกษาและสำรวจเส้นทางเพื่อให้การจัดทำกิจกรรมสำเร็จตามวัตถุประสงค์จึงถือว่ามีความจำเป็นตามสมควร รวมทั้งการเลือกสถานที่พักที่จำเป็นต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับกิจกรรมและการเดินทางไปตามกิจกรรมที่กำหนด ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ จะต้องมีความพร้อมสำหรับผู้เข้าร่วมโครงการซึ่งเป็นผู้สูงอายุและคณะของเทศบาล การดูข้อมูลที่พักและสิ่งอำนวยความสะดวกตามการโฆษณาโดยไม่ได้ไปดูสถานที่จริง อาจทำให้เกิดปัญหาไม่ตรงตามที่โฆษณาซึ่งเกิดขึ้นเป็นการทั่วไป และยากแก่การแก้ไขหากเกิดสภาพปัญหาดังกล่าว กรณีนี้จึงมีความจำเป็นตามสมควรที่จะต้องเดินทางไปสำรวจสถานที่ก่อน ดังนั้น การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายในส่วนนี้จึง**ชอบด้วยกฎหมายแล้ว**

ดังนั้น คำวินิจฉัยของผู้ว่าฯ ในส่วนที่ให้เทศบาลเรียกเงินจากผู้ที่เกี่ยวข้อง กรณีเบิกจ่ายเงินตามโครงการฝึกอบรมผู้สูงอายุ ที่เป็นค่าสำรวจเส้นทาง สถานที่ สำหรับทัศนศึกษาดูงาน และค่าจ้างเหมารถปรับอากาศ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พักของผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ที่ไปศึกษาดูงาน รวมทั้งกิจกรรมไหว้พระ ๕ วัด จึงเป็นคำสั่งที่**ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** เป็นเหตุให้คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีฯ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในส่วนดังกล่าว จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้เพิกถอน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. ๒๕๕/๒๕๖๕)

*คดีดังกล่าว ...* นับเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ตามโครงการของท้องถิ่น ที่จะต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่และสอดคล้องวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นไปตามระเบียบหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยเป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นและประหยัด จึงจะสามารถเบิกจ่ายจากงบประมาณของทางราชการได้โดยชอบ ซึ่งกรณีพิพาทนี้ ศาลเห็นว่ากิจกรรมพิธีการทางศาสนาและการแข่งขันกีฬาพื้นบ้านสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการสืบสานประเพณีตักบาตรเทโว แต่การจ้างวงดนตรี นักร้องคารา แสงฉายากล และวงจรระบองไฟนั้น ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ รวมทั้งไม่เป็นการเบิกจ่ายที่จำเป็นและประหยัด จึงต้องเรียกคืนเงินในส่วนดังกล่าว สำหรับกิจกรรมศึกษาดูงานของผู้สูงอายุตามสถานที่ต่าง ๆ รวมถึงการไหว้พระ ๙ วัด อันเป็นกิจกรรมที่สามารถเรียนรู้ถึงคุณค่าของโบราณวัตถุ หรือโบราณสถานที่ปรากฏตามวัดต่าง ๆ ที่ได้เข้าเยี่ยมชมและสักการะ ซึ่งเปิดโลกทัศน์ให้กับผู้สูงอายุ จึงสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของโครงการฝึกอบรมผู้สูงอายุที่สามารถเบิกค่าใช้จ่ายได้

นอกจากนี้ ศาลยังได้วินิจฉัยให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องเดินทางไปสำรวจสถานที่ก่อนเนื่องจากผู้เข้าร่วมโครงการเป็นผู้สูงอายุและเป็นการเดินทางไปต่างจังหวัดหลายวัน ซึ่งหากดูเพียงการโฆษณาอาจทำให้เกิดปัญหาไม่ตรงตามที่โฆษณาเกิดขึ้นได้และเป็นเรื่องที่แก้ไขได้ยาก

ฉะนั้น การดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ ท้องถิ่นจำเป็นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบโดยเป็นไปตามระเบียบและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการ รวมทั้งป้องกันปัญหาการถูกเรียกเงินคืนในภายหลัง จนต้องร้อง Sad อย่างบ่อยเหมือนกับอุทาหรณ์ในคดีนี้ครับ ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕)