

ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตด้านการเงินการคลัง กระทรวงมหาดไทย
โดยคณะทำงานเพื่อศึกษา วิเคราะห์ รูปแบบ วิธีการในการกระทำความผิดด้านการเงินการคลัง
กระทรวงมหาดไทย
(ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๗๑๖/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓)

ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตด้านการเงินการคลัง กระทรวงมหาดไทย
๑. ด้านการใช้งานในระบบอิเล็กทรอนิกส์การเงินการคลัง
สาเหตุของปัญหาที่ก่อให้เกิดการทุจริต
<ul style="list-style-type: none"> ◆ เอกสารประกอบการอนุมัติข้อมูลหลักผู้ขายที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้ส่วนราชการส่งให้สำนักงานคลังจังหวัด ประกอบการอนุมัติข้อมูลหลักผู้ขายในระบบ GFMS สำหรับบุคคลธรรมดา มีเพียงสำเนาบัตรประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านก็สามารถสร้างข้อมูลหลักผู้ขายในระบบ GFMS ได้ โดยไม่ต้องมีข้อมูลการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน ◆ การขอเบิกเงินในระบบโดยดำเนินการเพียงคนเดียวตั้งแต่ต้นจนจบขั้นตอน เนื่องจากมีความรู้ในการเบิกจ่ายเงิน และเป็นผู้ถือบัตร GFMS Smart Card (บัตรกำหนดสิทธิการใช้งาน) รหัสผู้ใช้งาน และรหัสผ่าน ทั้งสิทธิผู้ขอเบิก และผู้อนุมัติเพียงคนเดียว ◆ การรายงานผลการดำเนินการอนุมัติของระบบ GFMS สามารถพิมพ์เอกสารการดำเนินการได้ ๓ แบบ ได้แก่ WORD Excel และ PDF ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูลไม่ให้เห็นรายการเบิกเงินที่ผิดปกติได้ (โดยดำเนินการตัดแปะเอกสารและถ่ายสำเนาเพื่อปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอมในการรายงานผู้บังคับบัญชา) ◆ การมอบหมายบุคคลใด บุคคลหนึ่งในการเข้าถึงข้อมูลและรหัสเพื่อดำเนินการเข้าใช้งานในระบบจึงทำให้สามารถดำเนินการอนุมัติรายการต่าง ๆ นำไปสู่การกระทำทุจริตได้ ◆ กรณีมีเงินเหลือจ่ายในโครงการ ที่ส่วนราชการจะต้องคืนเงินดังกล่าวเข้าสู่ระบบการเงิน โดยจะต้องคืนเงินดังกล่าวให้แก่กระทรวงการคลัง แต่ไม่มีการดำเนินการในส่วนนี้ จึงทำให้เงินนอกงบประมาณในส่วนนี้ค้างในระบบจำนวนมาก เป็นสาเหตุหรือช่องทางในการก่อให้เกิดการทุจริต ◆ สามารถเข้าระบบ GFMS เพื่อโอนเงินให้แก่ร้านค้าที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญากับส่วนราชการแต่สามารถโอนเงินที่ได้ไปยังร้านค้าดังกล่าวได้ โดยอาศัยการที่เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการเข้าระบบแต่เพียงผู้เดียว ◆ การไม่กำกับดูแลผู้มีหน้าที่ด้านการเงินการคลังอย่างใกล้ชิดทำให้เกิดการกระทำทุจริตไม่มีการตรวจสอบและทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถดำเนินการโดยไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายใด ๆ ทั้งสิ้นในการนำเงินออกจากระบบ GFMS ◆ การเบิกเงินนอกงบประมาณในระบบ GFMS เป็นการเบิกเงินฝากคลังซึ่งรหัสที่ใช้ในการเบิกจ่ายของแต่ละจังหวัด จะเป็นรหัสเดียวกัน ที่ต่างกันคือรหัสหน่วยเบิกจ่าย และรหัสเจ้าของเงินฝากคลัง (เป็นรหัสเดียวกัน) ซึ่งเป็นการให้รหัสเรียงกันไปแต่ละจังหวัด โดยหน่วยงานจังหวัดสามารถใช้รหัสเจ้าของเงินฝากคลังของจังหวัดอื่นเบิกเงินของจังหวัดนั้น ๆ ออกมาได้

ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตด้านการเงินการคลัง กระทรวงมหาดไทย	
ข้อเสนอแนะ	
๑.๑	เอกสารประกอบการอนุมัติข้อมูลหลักผู้ขายกรณีบุคคลธรรมดา ควรต้องมีสัญญาหรือหลักฐานที่แสดงว่าบุคคลดังกล่าวมีการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันการนำเข้าข้อมูลหลักผู้ขายเป็นเท็จ
๑.๒	สำนักงานคลังจังหวัดควรมีการตรวจสอบรายการที่มีการโอนเงินให้กับเจ้าหน้าที่รายเดียวกันบ่อยครั้ง และรายการที่ขอเบิกเงิน เช่น การเบิกเงินประกันสัญญาครั้งละ ๕ แสนบาท หรือ ๑ ล้านบาท ซึ่งต้องเป็นโครงการที่มีมูลค่า ๑๐ ล้านบาท หรือ ๒๐ ล้านบาท ซึ่งโดยหลักแล้วหากเงินประกันสัญญาสูง คู่สัญญาจะวางหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกัน ไม่ใช่เงินสด
๑.๓	การปฏิบัติงานในระบบ GFMS ในขั้นตอนต่าง ๆ ให้มอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบเป็นลายลักษณ์อักษร ให้ชัดเจน และกำชับให้ผู้ใช้ได้รับสิทธิดำเนินการด้วยตนเอง หากมีความจำเป็นหรือมีข้อจำกัดด้านบุคลากร และจำเป็นต้องมอบหมายบุคคลที่ไม่ใช่ผู้มีสิทธิดำเนินการแทน จะต้องจัดให้มีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ตรวจสอบ สอบทานเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ
๑.๔	ดำเนินการตามมาตรการควบคุมการปฏิบัติงานในระบบ GFMS อย่างเคร่งครัด และมีการระบบการควบคุมภายในอย่างเหมาะสมเพียงพอ เช่น (๑) จัดทำคำสั่งหรือมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดบุคคลที่มีสิทธิเข้าใช้งานในระบบ GFMS หน้าที่ความรับผิดชอบ และแนวทางการควบคุมการปฏิบัติงานให้ชัดเจน (๒) ให้แยกบุคคลที่มีหน้าที่ขอเบิก และบุคคลที่มีหน้าที่อนุมัติต้องเป็นคนละคนกัน ไม่มอบรหัสผู้ใช้งาน และรหัสผ่านให้กับบุคคลเดียวเป็นผู้ดำเนินการในทุกขั้นตอน (๓) เก็บรักษา Token Key (อุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจสอบหรือพิสูจน์ตัวตนของผู้ใช้งานในการเข้าใช้ระบบ GFMS) หรือบัตร GFMS Smart Card (บัตรกำหนดสิทธิการใช้งาน) ไว้เองเมื่อเสร็จสิ้นการทำงานแต่ละครั้ง (๔) เก็บรักษารหัสผู้ใช้งาน และรหัสผ่านเป็นความลับ ไม่มอบรหัสผู้ใช้งาน และรหัสผ่านให้แก่ผู้ไม่มีสิทธิ และเปลี่ยนรหัสผ่านทุก ๓ เดือน (๕) ไม่ให้บุคคลเดียวดำเนินการตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ ได้แก่ การสร้างข้อมูลหลักผู้ขาย การขอเบิกเงิน การขอจ่ายเงิน การขอเบิกสมุดเช็คกับธนาคาร การเขียนเช็ค การจ่ายเช็ค การนำเช็คไปขึ้นเงินกับธนาคาร การส่งรายงานขอเบิกเงินให้สำนักงานคลังจังหวัด (๖) ควรให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนการปฏิบัติงาน
๑.๕	กรณีมีเงินเหลือจ่ายที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้ หรือเงินเหลือจ่ายที่ไม่สามารถใช้ได้อีกให้ดำเนินการโอนคืนหน่วยงานเจ้าของ เพื่อไม่ให้มีเงินเหลือให้เบิกจ่ายได้อีก
๑.๖	ส่วนราชการจะต้องตรวจสอบอย่างต่อเนื่องหากพบว่าเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินโครงการ จะต้องเร่งดำเนินการคืนไปยังกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า เนื่องจากหากเก็บเงินดังกล่าวไว้โดยไม่ส่งคืน จะทำให้เงินเหลือจ่ายดังกล่าวคงค้างอยู่ในระบบอาจมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และเป็นช่องทางในการทุจริตโดยการอาศัยช่องทางเข้าระบบและกระทำการทุจริตเงินดังกล่าว

ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตด้านการเงินการคลัง กระทรวงมหาดไทย	
ข้อเสนอแนะ	
๑.๗	กรณีเป็นเงินที่ค้างมาเป็นเวลานาน ส่วนราชการไม่ทราบข้อมูลไม่กล้าแจ้งขอปิดบัญชีเงินฝากคลัง สำนักงานคลังจังหวัดควรช่วยตรวจสอบข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน โดยผู้บังคับบัญชาจะต้องกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอย่างใกล้ชิดตลอดจนตรวจสอบเอกสารการเบิกจ่ายอย่างละเอียดถี่ถ้วนเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตอีกทางหนึ่ง
๑.๘	ผู้ถือบัตรจะต้องเปลี่ยนรหัสของบัตรตามที่กรมบัญชีกลางกำหนดอย่างเคร่งครัด
๑.๙	กองคลังหรือสำนักที่รับผิดชอบในการแจ้งรหัสผู้ใช้งานและรหัสผ่านให้ทางอีเมลเดียวกันทั้งหมด ซึ่งไม่ถูกต้อง โดยจะต้องแจ้งให้ผู้ใช้งานในแต่ละรายเพื่อป้องกันการรั่วไหลของข้อมูลเนื่องจากเป็นข้อมูล “ลับ”
๑.๑๐	สำนักงานคลังจังหวัดควรเพิ่มการตรวจสอบก่อนการอนุมัติสั่งจ่ายเงิน เช่น รายการยืมเงิน ๑ ล้านบาท ซึ่งเป็นรายการผิดปกติในการที่ส่วนราชการให้ยืมเงินวงเงินสูง
๒. ด้านการบริหารด้านการเงินการคลัง เช่น การมอบอำนาจ การรักษาการในตำแหน่งหรือการปฏิบัติราชการแทน การปฏิบัติหน้าที่	
สาเหตุของปัญหาที่ก่อให้เกิดการทุจริต	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ การมอบหมายบุคคลเพียงคนเดียวปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบอย่างเบ็ดเสร็จในขั้นตอนเดียว ◆ การไม่กำกับดูแลผู้ที่มีหน้าที่ด้านการเงินการคลังอย่างใกล้ชิดทำให้เกิดการกระทำทุจริต ไม่มีการตรวจสอบและทำให้ผู้กระทำความผิดสามารถดำเนินการโดยไม่มีเอกสารการเบิกจ่ายใด ๆ ทั้งสิ้นในการนำเงินออกจากระบบ GFMS ◆ กรณีการย้ายหรือมารับตำแหน่งใหม่ไม่มีการมอบหมายงานที่ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือมีคำสั่งมอบหมายการถือ Token Key (อุปกรณ์ที่ใช้ในการตรวจสอบหรือพิสูจน์ตัวตนของผู้ใช้งานในการเข้าใช้ระบบ GFMS) หรือบัตร GFMS Smart Card (บัตรกำหนดสิทธิการใช้งาน) ที่ชัดเจน ◆ การส่งมอบงานในหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องครบถ้วน ◆ การไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมาย และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด 	
ข้อเสนอแนะ	
๒.๑	ควรกำหนดให้ผู้ถือบัตรดำเนินการอนุมัติตามอำนาจหน้าที่หากมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่สามารถดำเนินการได้ จะต้องมอบหมายผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รองลงมาดำเนินการแทน โดยมีหนังสือสั่งการอย่างชัดเจน และห้ามมอบหมายให้แก่ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นผู้ดำเนินการแทน รวมทั้งเก็บรักษารหัสของบัตรให้ปลอดภัยอยู่เสมอ
๒.๒	กรณีการรักษาการในตำแหน่งหรือปฏิบัติราชการแทน หากผู้มีอำนาจถือบัตรไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ จะต้องมีการมอบหมายการถือบัตรและรหัสเข้าใช้งานให้ชัดเจน โดยทำเป็นหนังสือ และให้ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเก็บรักษาหรือหากมอบหมายให้ผู้อื่นดำเนินการแทนจะต้องกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด

ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตด้านการเงินการคลัง กระทรวงมหาดไทย	
ข้อเสนอแนะ	
๒.๓	ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้ที่มีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องด้านการเงินการคลัง ในทุกขั้นตอน จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และข้อสั่งการของกรมบัญชีกลางอย่างเคร่งครัด ในการเข้าใช้งานในระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากจะทำให้สามารถป้องกันการทุจริตในเรื่องดังกล่าวได้ โดยให้ถือเป็นเรื่องสำคัญ รวมทั้งให้ศึกษาระเบียบกฎหมาย หรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเข้าใจและสามารถนำมาใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
๓. ด้านการพัฒนาทักษะด้านการเงินการคลังของบุคลากรของหน่วยงาน	
สาเหตุของปัญหาที่ก่อให้เกิดการทุจริต	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ กรณีการมอบหมายผู้ถือบัตรอนุมัติในการใช้งานในระบบ GFMS โดยที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายไม่มีความรู้ด้านการใช้งานในระบบ และอำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้ถือบัตร โดยเฉพาะบัตรที่สามารถอนุมัติเงินในระบบ GFMS 	
ข้อเสนอแนะ	
๓.๑	อบรมให้ความรู้แก่ข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานในระบบ GFMS แต่ละหน้าที่ แต่ละขั้นตอน ตั้งแต่ระดับหัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้างาน ผู้ปฏิบัติงาน เพื่อให้สามารถดำเนินการตามหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองได้ถูกต้องอย่างแท้จริง โดยให้ความรู้เรื่องเอกสาร รายงานจากระบบ วิธีการตรวจสอบ การอนุมัติเอกสาร เพื่อให้สามารถใช้งานในระบบ GFMS ได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถกำกับดูแลในการใช้งานในระบบได้อย่างถูกต้อง
๓.๒	ให้การอบรมด้านการใช้ระบบ GFMS แก่หัวหน้าหน่วยงาน และผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่แทนกรณีหัวหน้าหน่วยงานไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ซึ่งจะต้องทำหน้าที่แทนหรือปฏิบัติหน้าที่แทนในการดำเนินการด้านการเงินการคลังในเรื่องของการเข้าใช้งานในระบบและดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๓.๓	ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติงานในระบบ GFMS อย่างจริงจัง และดำเนินการกำกับดูแลตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดในการเข้าใช้งานในระบบและดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
๔. กรณีเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่น ๆ	
สาเหตุของปัญหาที่ก่อให้เกิดการทุจริต	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบสามารถดำเนินการทุจริตปลอมลายมือผู้มีอำนาจลงนามในเช็ค โดยที่ธนาคารไม่เกิดความสงสัยในการปลอมลายมือชื่อดังกล่าว เนื่องจากการมอบหมายให้บุคคลเพียงคนเดียวดำเนินการทุกขั้นตอน และทำให้มีความสนิทสนมกับธนาคารหรือหน่วยงานภายนอกจึงทำให้เป็นช่องทางการทุจริต ◆ เบิกเงินนอกงบประมาณในระบบ GFMS เป็นการเบิกเงินฝากคลังซึ่งรหัสที่ใช้ในการเบิกจ่ายของแต่ละจังหวัดจะเป็นรหัสเดียวกัน ที่ต่างกันคือรหัสหน่วยเบิกจ่าย และรหัสเจ้าของเงินฝากคลัง (เป็นรหัสเดียวกัน) ซึ่งเป็นการให้รหัสเรียงกันไปแต่ละจังหวัด โดยหน่วยงานจังหวัดสามารถใช้รหัสเจ้าของเงินฝากคลังของจังหวัดอื่นเบิกเงินของจังหวัดนั้น ๆ ออกมาได้ 	

ข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตด้านการเงินการคลัง กระทรวงมหาดไทย	
สาเหตุของปัญหาที่ก่อให้เกิดการทุจริต	
<ul style="list-style-type: none">◆ การรายงานผลการดำเนินการอนุมัติของระบบ GFMSสามารถพิมพ์เอกสารการดำเนินการได้ ๓ แบบ ได้แก่ WORD Excel และ PDF ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูลไม่ให้เห็นรายการเบิกเงินที่ผิดปกติได้ (โดยดำเนินการตัดแปะเอกสารและถ่ายสำเนาเพื่อปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอมในการรายงานผู้บังคับบัญชา)◆ เอกสารประกอบการอนุมัติข้อมูลหลักผู้ขายที่กรมบัญชีกลางกำหนดให้ส่วนราชการส่งให้สำนักงานคลังจังหวัดประกอบการอนุมัติข้อมูลหลักผู้ขายในระบบ GFMS สำหรับบุคคลธรรมดาไม่มีเพียงสำเนาบัตรประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านก็สามารถสร้างข้อมูลหลักผู้ขายในระบบ GFMS ได้ โดยไม่ต้องมีข้อมูลการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน	
ข้อเสนอแนะ	
๔.๑	ควรประสานกับธนาคาร ให้มีการสอบยันกับหน่วยงานในการจ่ายเงินตามเช็คที่มีรายการผิดปกติบ่อย ๆ เช่น สั่งจ่ายชื่อบุคคลแต่ไม่ขีดฆ่า “หรือผู้ถือ” และบุคคลตามหน้าเช็คไม่ได้เป็นผู้ไปขึ้นเงินด้วยตนเอง กรณีลายมือชื่อผู้สั่งจ่ายเงินไม่เหมือน และธนาคารควรมีความเข้มงวดในการถอนเงิน ไม่ใช่ความสัมพันธ์สนิทสนมส่วนตัว
๔.๒	กรมบัญชีกลางควรพัฒนาระบบการเบิกเงินประกันสัญญา โดยผูกกับการจัดซื้อจัดจ้างในระบบ e-GP และให้เบิกเงินประกันสัญญาคืนให้แก่คู่สัญญาโดยการจ่ายตรง
๔.๓	กรมบัญชีกลางต้องปรับปรุงระบบโดยต้องมีการถือระบบกรณีการเบิกจ่ายหรืออนุมัติเงินในต่างพื้นที่เพื่อไม่ให้สามารถดำเนินการโอนเงินข้ามจังหวัดได้
๔.๔	เสนอไปยังกรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหา กรณีเอกสารประกอบการอนุมัติข้อมูลหลักผู้ขายกรณีบุคคลธรรมดา ควรต้องมีสัญญาหรือหลักฐานที่แสดงว่าบุคคลดังกล่าวมีการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันการนำเข้าข้อมูลหลักผู้ขายเป็นเท็จ
