

เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๑/๒๕๖๑

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การใช้เงินงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อใช้ในการจ้างพนักงาน
มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์

มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ได้มีหนังสือ ที่ ศธ ๐๕๔๘/๕๒๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สภามหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน และจัดสรรให้กองทุนสวัสดิการ โดยได้กำหนดให้เมื่อมหาวิทยาลัยเบิกเงินงบประมาณแผ่นดินประเภทอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับเพื่อใช้ในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย เหลือเท่าใดให้ส่งเข้ากองทุนสวัสดิการมหาวิทยาลัย และสภามหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนสวัสดิการมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการให้สวัสดิการแก่บุคลากรมหาวิทยาลัย โดยข้อ ๖ แห่งข้อบังคับดังกล่าว ได้กำหนดที่มาของเงินกองทุนเพื่อให้มหาวิทยาลัยนำไปจ่ายเป็นสวัสดิการและสิทธิประโยชน์แก่บุคลากรตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ ว่าด้วยสวัสดิการบุคลากรของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งรวมถึงการจ่ายเงินค่าเล่าเรียนบุตร สมทบประกันสังคม (ส่วนของนายจ้าง) และสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ส่วนของนายจ้าง) สำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยด้วย

ต่อมาสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดฉะเชิงเทราเข้าตรวจสอบงบการเงินของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ ปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ระหว่างที่มหาวิทยาลัยกำลังใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทอุดหนุนทั่วไปของปีงบประมาณ ๒๕๖๐ และขอให้มหาวิทยาลัยนำเงินเหลือจ่ายจากงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นเงินที่มหาวิทยาลัยจ่ายเป็นสวัสดิการและผลประโยชน์แก่บุคลากรไปรวม ๑๗,๘๓๙,๖๙๔.๓๙ บาท และเงินเหลืออีก ๖๔๐,๕๒๙.๙๐ บาท ที่มหาวิทยาลัยโอนคืนกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นการแก้ไขตามความเห็นของผู้อำนวยการสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดฉะเชิงเทราที่เห็นว่ามหาวิทยาลัยควรใช้จ่ายสวัสดิการจากกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัยแหล่งเดียว รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๘,๔๘๐,๕๒๔.๒๘ บาท ส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๐ หากมีเงินเหลือจ่ายจากงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนให้นำเงินส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน โดยไม่ให้มหาวิทยาลัยนำเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีหมวดเงินอุดหนุน โอนเข้ากองทุนพนักงานมหาวิทยาลัยโดยเด็ดขาด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่เงินงบประมาณ และให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวโดยเคร่งครัด

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๖/๒๓๕ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มหาวิทยาลัยได้มีหนังสือหารือไปยังกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนประเภทอุดหนุนทั่วไป และได้รับคำตอบจากกรมบัญชีกลางแล้ว โดยมหาวิทยาลัยได้นำส่งหนังสือตอบข้อหารือของกรมบัญชีกลางไปยังผู้อำนวยการสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดฉะเชิงเทราให้ทราบแล้ว และได้ระบุในท้ายหนังสือว่า มหาวิทยาลัยนำเงินที่สำนักตรวจเงินแผ่นดินระบุให้คืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินจ่ายเป็นสวัสดิการซึ่งเป็นการดำเนินการตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัยแล้ว

ต่อมาสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๒ (จังหวัดชลบุรี) ได้มีหนังสือลับ ที่ ตผ ๐๐๔๘ ขบ/๑๗๕ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๖๑ เรื่อง การตรวจสอบงบการเงิน สำหรับปีสิ้นสุดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๙ ของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ถึงมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ โดยมีข้อเสนอแนะให้มหาวิทยาลัยดำเนินการในสามเรื่อง ได้แก่ ๑) นำเงินงบประมาณเหลือจ่ายหมวดเงินอุดหนุน ตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙ จำนวน ๑๘,๔๘๐,๕๒๔.๒๘ บาท ส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินโดยเร็ว ๒) เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ๒๕๖๐ หากมีเงินงบประมาณเหลือจ่ายหมวดเงินอุดหนุนดังกล่าวข้างต้นให้นำเงินส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่อไป และ ๓) มิให้มหาวิทยาลัยนำเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หมวดเงินอุดหนุน โอนเข้ากองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย โดยเด็ดขาด เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่เงินงบประมาณ และให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการโดยเคร่งครัด ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเช่นเดียวกับหนังสือที่สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดฉะเชิงเทราขอให้มหาวิทยาลัยดำเนินการ หากมหาวิทยาลัยไม่ดำเนินการอาจเข้าข่ายความผิดวินัยการเงินการคลังภาครัฐ ซึ่งจากข้อเสนอแนะดังกล่าว มหาวิทยาลัยพิจารณาแล้ว เห็นว่ามหาวิทยาลัยได้ดำเนินการตามข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือที่เกี่ยวข้องทั้งสิ้น และเป็นการดำเนินการที่ไม่ขัดแย้งกับหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๖/ว. ๑๒๖ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ เรื่อง การเบิกจ่ายเงินงบประมาณงบเงินอุดหนุน เนื่องจากการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยมิใช่โครงการที่ดำเนินการภายในหนึ่งปีงบประมาณ แต่เป็นการดำเนินการต่อเนื่องตลอดระยะเวลาที่มหาวิทยาลัยยังคงอยู่

โดยที่มหาวิทยาลัยได้รับทราบการตอบข้อหารือจากกรมบัญชีกลางและจากสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาที่ให้กับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ซึ่งการตอบข้อหารือนี้เป็นไปในแนวทางเดียวกันและมีความแตกต่างกัน อันเป็นเหตุให้สำนักตรวจเงินแผ่นดินมีคำสั่งให้มหาวิทยาลัยต่าง ๆ ส่งเงินเหลือจ่ายคืนคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากข้อเสนอแนะของสำนักตรวจสอบพิเศษภาค ๒ (จังหวัดชลบุรี) ที่มีถึงมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ทำให้มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นหน่วยรับตรวจมีความเห็นแตกต่างกับผู้ตรวจซึ่งมีอำนาจสั่งการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ ดังนั้น เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติให้กับมหาวิทยาลัยอื่น ๆ ด้วย จึงขอหารือ ดังนี้

๑. มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ได้รับงบประมาณเงินอุดหนุนประเภทอุดหนุนทั่วไปเพื่อจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทน ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๖ และจ่ายสวัสดิการ ได้แก่ เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร สมทบประกันสังคม (ส่วนของนายจ้าง) และสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ส่วนของนายจ้าง) ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนสวัสดิการ

พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยใช้จ่ายตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ว่าด้วยสวัสดิการบุคลากรของมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ออกมารองรับตามความในมาตรา ๖๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลา จรรยาบรรณวินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากงาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา โดยสภามหาวิทยาลัยอภัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ (๒) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ ที่ให้สภามหาวิทยาลัยสามารถกำหนดจำนวนตำแหน่งที่จะจ้างและอัตราค่าจ้าง รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ้าง มหาวิทยาลัยสามารถจ่ายเงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร สมทบประกันสังคม (ส่วนของนายจ้าง) และสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ส่วนของนายจ้าง) ระหว่างปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนสวัสดิการมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้หรือไม่ และเข้าข่ายต้องนำเงินที่จ่ายไปให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยคืนคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่

๒. กรณีที่มหาวิทยาลัยทำสัญญาจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยทั้งสายวิชาการและสายสนับสนุนแทนจำนวนข้าราชการที่มีจำนวนลดลงเนื่องจากเกษียณอายุราชการและด้วยเหตุอื่น การจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยจึงมิใช่การจ้างตามโครงการที่จบในแต่ละปีงบประมาณ ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงต้องมีข้อบังคับเพื่อการบริหารงานบุคคลและข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับจัดสรร จึงต้องใช้จ่ายสองปีงบประมาณตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๖/ว. ๑๒๖ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ เรื่อง การเบิกจ่ายเงินงบประมาณงบเงินอุดหนุน เพื่อนำเงินเหลือจ่ายในปีงบประมาณนั้น ๆ สมทบกับเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับในปีงบประมาณถัดไป เพื่อใช้จ่ายในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย การดำเนินการของมหาวิทยาลัยขอด้วยข้อ ๒.๖ ของหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าว หรือไม่ และมหาวิทยาลัยต้องนำเงินอุดหนุนประเภทอุดหนุนทั่วไปเหลือจ่ายจากปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่

๓. มหาวิทยาลัยสามารถเบิกเงินอุดหนุนประเภทอุดหนุนทั่วไปรายไตรมาสแล้วโอนเข้ากองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยออกมารองรับตามมาตรา ๖๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์) และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นสมควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์สามารถนำงบประมาณเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อใช้ในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย จ่ายเป็นเงินช่วยเหลือการศึกษาบุตรเงินสมทบประกันสังคม (ส่วนของนายจ้าง) และเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ส่วนของนายจ้าง) ระหว่างปี ๒๕๕๖ - ๒๕๕๙ ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนสวัสดิการมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้หรือไม่ หรือมหาวิทยาลัยจะต้องนำเงินที่จ่ายให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยคืนคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดิน เห็นว่า เมื่อมาตรา ๑๘ (๒) (๑๒) และ (๑๓)^๖ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้ให้อำนาจสภามหาวิทยาลัยในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารการเงิน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และมาตรา ๖๕/๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ให้อำนาจสภาสถาบันอุดมศึกษาในการออกข้อบังคับกำหนดอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๙ เห็นชอบให้กลุ่มมหาวิทยาลัยราชภัฏ กลุ่มมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล และสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน สามารถจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยทดแทนอัตราข้าราชการทั้งสายผู้สอนและสายสนับสนุน โดยให้สำนักงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างทั้งในกรณีทดแทนตำแหน่งเกษียณอายุและตำแหน่งที่ว่างโดยเหตุอื่น กรณีตำแหน่งเพิ่มใหม่และตำแหน่งนักเรียนทุน ในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป โดยให้สถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวกำหนดจำนวนบุคคลที่จะจ้างและอัตราค่าจ้างได้ตามเหตุผลความจำเป็น โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสถาบันอุดมศึกษา และอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร เพื่อให้ระบบบริหารงานบุคคลพนักงานมหาวิทยาลัยที่จ้างทดแทนอัตราข้าราชการในกลุ่มมหาวิทยาลัยดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจูงใจบุคลากรที่มีคุณภาพเข้าสู่ระบบ โดยมีค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสม ดังนั้น มหาวิทยาลัยโดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยจึงมีอำนาจที่จะกำหนดเรื่องเงินเพิ่มและสวัสดิการของพนักงานมหาวิทยาลัยตามที่

^๖มาตรา ๑๘ สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของมหาวิทยาลัย และโดยเฉพาะให้มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับของมหาวิทยาลัย และอาจมอบให้ส่วนราชการใดในมหาวิทยาลัยเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ ประกาศและข้อบังคับสำหรับส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นเป็นเรื่อง ๆ ก็ได้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๒) ออกระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารการเงิน การจัดหารายได้และผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งนี้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(๑๓) พิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และตามที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา มอบหมาย

๑.ล๑

๑.ล๑

^๖มาตรา ๖๕/๑ การกำหนดตำแหน่ง ระบบการจ้าง การบรรจุและการแต่งตั้ง อัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ การเลื่อนตำแหน่ง การเปลี่ยนและการโอนย้ายตำแหน่ง การลาจรรยาบรรณ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจางาน การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา

เห็นว่าเหมาะสมได้โดยจะต้องอยู่ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร โดยออกเป็นข้อบังคับของมหาวิทยาลัย สำหรับกรณีตามที่หารือนี้ หากมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์โดยความเห็นชอบของสภามหาวิทยาลัยพิจารณาแล้วเห็นว่า เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินสมทบประกันสังคม (ส่วนของนายจ้าง) และเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ส่วนของนายจ้าง) เป็นเงินที่สมควรจะต้องจ่ายให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว ก็อยู่ในอำนาจของสภามหาวิทยาลัยที่จะออกข้อบังคับกำหนดให้นำเงินงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปดังกล่าวมาจ่ายให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยได้ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร ทั้งนี้ ตามนัยเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ที่ได้วินิจฉัยไว้แล้ว ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีจที่ ๖๒๕/๒๕๖๑^๓

สำหรับประเด็นที่หารือว่า มหาวิทยาลัยจะต้องนำเงินอุดหนุนทั่วไปที่จ่ายให้กับพนักงานมหาวิทยาลัยแล้วเหลืออยู่ในแต่ละปีงบประมาณคืนคลังเพื่อเป็นรายได้แผ่นดินหรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ได้กำหนดให้เงินที่ขอเบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า ประกอบกับกระทรวงการคลังได้กำหนดแนวทางเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณงบเงินอุดหนุนไว้ในหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๖/ว. ๑๒๖ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๘ โดยข้อ ๒.๓^๕ กำหนดให้กรณีเงินอุดหนุนเป็นเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าตอบแทนที่มีลักษณะทำนองเดียวกันที่กำหนดจ่ายเป็นรายเดือนให้เบิกจ่ายตามวงเงินที่ต้องจ่ายจริงเป็นรายไตรมาส และข้อ ๒.๖^๖ กำหนดให้การจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เบิกไปแล้วให้จ่ายภายในปีงบประมาณ กรณีมีเงินเหลืออยู่และยังไม่สิ้นสุดโครงการให้รีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นอย่างช้าภายในปีงบประมาณถัดไป กรณีสิ้นสุดหรือยุบเลิกโครงการแล้วปรากฏว่ามีเงินคงเหลืออยู่ในบัญชีเงินฝากธนาคารให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาลักษณะของเงินงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อใช้ในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว เห็นว่าเงินงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อใช้จ่ายในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย โดยมีได้มีลักษณะการใช้จ่ายเป็นรายโครงการซึ่งจะสามารถนำเงินที่เหลืออยู่ไปใช้

^๓บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเบิกจ่ายเงินเดือนให้แก่พนักงานมหาวิทยาลัยของมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๔๐๖/๔๕ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔มาตรา ๔๐ เงินที่ขอเบิกจากคลัง ถ้าไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด ให้หน่วยงานของรัฐผู้เบิกนำส่งคืนคลังโดยไม่ชักช้า

^๕๒.๓ ให้หน่วยงานผู้เบิกส่งค่าขอเบิกเงินมายังกรมบัญชีกลาง สำนักงานคลังจังหวัดหรือสำนักงานคลังจังหวัด ณ อำเภอ ตามแผนการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงบประมาณแล้ว สำหรับเงินอุดหนุนเป็นเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าตอบแทนที่มีลักษณะทำนองเดียวกันที่กำหนดจ่ายเป็นรายเดือนให้เบิกจ่ายตามวงเงินที่ต้องจ่ายจริงเป็นรายไตรมาส โดยกรมบัญชีกลางจะจ่ายเงินเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารของหน่วยงานประเภทออมทรัพย์

^๖๒.๖ การจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เบิกไปแล้วให้จ่ายภายในปีงบประมาณ กรณีมีเงินเหลืออยู่และยังไม่สิ้นสุดโครงการให้รีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นอย่างช้าภายในปีงบประมาณถัดไป กรณีสิ้นสุดหรือยุบเลิกโครงการแล้วปรากฏว่ามีเงินคงเหลืออยู่ในบัญชีเงินฝากธนาคารให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ในงบประมาณถัดไปตามข้อ ๒.๖^๗ ของหนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อมหาวิทยาลัยได้นำเงินงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปมาใช้จ่ายในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยในงบประมาณใดแล้ว หากมีเงินเหลือจ่ายจากการดังกล่าวเท่าใด มหาวิทยาลัยจะต้องนำเงินที่เหลือจ่ายส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินโดยไม่ชักช้า

ประเด็นที่สอง การที่มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์นำงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อใช้ในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยที่เหลือจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ สมทบกับงบประมาณที่ได้รับในงบประมาณถัดไป เพื่อใช้จ่ายในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัย เป็นไปตามแนวทางในหนังสือกระทรวงการคลัง ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๖/ว. ๑๒๖ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ เรื่อง การเบิกจ่ายเงินงบประมาณงบเงินอุดหนุน หรือไม่ หรือมหาวิทยาลัยจะต้องนำเงินที่เหลือจ่ายดังกล่าวจากปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า มหาวิทยาลัยจะต้องนำเงินงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อใช้ในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยที่เหลือจ่ายในแต่ละปีงบประมาณส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ซ้ำแต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์สามารถเบิกเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อใช้ในการจ้างพนักงานมหาวิทยาลัยเป็นรายไตรมาสแล้วโอนเข้ากองทุนพนักงานมหาวิทยาลัยตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๘ (๒) (๑๒) และ (๑๓)^๘ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ กำหนดให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจและหน้าที่ในการออกระเบียบและข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารการเงิน โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของมหาวิทยาลัย และมาตรา ๖๕/๑^๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาฯ กำหนดให้การกำหนดอัตราค่าจ้างและค่าตอบแทน เงินเพิ่มและสวัสดิการ และการอื่นที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาสถาบันอุดมศึกษา ประกอบกับกระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ส่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๙.๖/ว. ๑๒๖ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๘ กำหนดแนวทางในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณงบเงินอุดหนุน โดยข้อ ๒.๑^{๑๐} กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณกำหนดระเบียบภายในควบคุมการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอตั้งงบประมาณ เว้นแต่ค่าใช้จ่ายที่จ่ายตอบแทนการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากร ให้เบิกจ่ายได้ตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในงบอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เป็นต้น ดังนั้น จึงเห็นว่า เป็นอำนาจของมหาวิทยาลัยที่จะออกข้อบังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารการเงินในส่วนของงบประมาณเงินอุดหนุนประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปดังกล่าวได้

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๐}๒.๑ ให้หัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณกำหนดระเบียบภายในควบคุมการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอตั้งงบประมาณ เว้นแต่ค่าใช้จ่ายที่จ่ายตอบแทนการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากร ให้เบิกจ่ายได้ตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในงบอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เป็นต้น

กรณีตามที่หารือ เมื่อสภามหาวิทยาลัยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๘ (๒) (๑๒) และ (๑๓)^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ และมาตรา ๖๕/๑^{๑๒} แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยข้อ ๖^{๑๓} แห่งข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ ว่าด้วยกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้เมื่อมหาวิทยาลัยดำเนินการเบิกเงินงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับเพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยในแต่ละไตรมาสแล้วให้นำส่งเข้ากองทุนพนักงานมหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยจึงสามารถดำเนินการออกข้อบังคับว่าด้วยกองทุนพนักงานมหาวิทยาลัยและดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับได้ อย่างไรก็ตามการดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อนำเงินไปเบิกจ่ายเป็นค่าจ้าง ค่าตอบแทน และค่าใช้จ่ายอื่นสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยที่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวเท่านั้น



(นางสาวจรรุวรรณ เฮงตระกูล)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๑

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๓}ข้อ ๖ เมื่อมหาวิทยาลัยดำเนินการเบิกเงินงบประมาณแผ่นดินประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับเพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าจ้าง ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นสำหรับพนักงานมหาวิทยาลัยในแต่ละไตรมาสแล้วให้นำส่งเข้ากองทุน