

ปัญหาข้อพิพาทการใช้เงินรายได้ตามอำเภอใจ ของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่งในประเทศไทย

รัชชนนท์ แกะมา
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

1. บทนำ (Introduction)

บทความนี้ ผู้เขียนมุ่งเน้นให้ความรู้ และสร้างความเข้าใจในการใช้กฎหมายเฉพาะ สู่การปฏิบัติแก่ผู้บริหารสูงสุดของหนึ่งในประเทศไทย คือ อธิการบดี ก. และเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี นาง ว. อธิการบดี ก. มอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านการเงินโครงการฯ ไม่ให้ความสำคัญสำคัญกับระเบียบที่มหาวิทยาลัยที่ศึกษา กำหนดแนวปฏิบัติไว้ จึงส่งผลให้มหาวิทยาลัยที่ศึกษากรณีตัวอย่าง เสียโอกาสที่จะใช้เงินพัฒนามหาวิทยาลัย และทำให้เกิดข้อพิพาทในข้อเท็จจริงต่อผู้บริหารชุดใหม่ของมหาวิทยาลัย คือ อธิการบดี ข. เมื่อนำข้อเท็จจริง ไปวินิจฉัย เทียบเคียงกับกฎหมายเฉพาะ คือ ระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา [1] พบว่าผู้บริหาร อธิการบดี ก. และพวก มีเจตนาที่จะใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ตามอำเภอใจ [1]

เพื่อทราบปัญหาข้อพิพาทในข้อเท็จจริง ผู้เขียนจึงกำหนดขอบเขตการศึกษา เอกสารการจ่ายเงินที่เกิดข้อพิพาท ทั้งสิ้น จำนวน 105 โครงการฯ ที่จ่ายเงินจากบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยที่ศึกษา บัญชี เลขที่ AAA..... และบัญชีเงินฝากประเภทกระแสรายวันเลขที่ AAAA..... เป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน 34,500,000.-บาท

(-สามสิบสี่ล้านห้าแสนบาทถ้วน-) [2] โดยเงินจำนวนดังกล่าวนี้ เป็นรายได้มหาวิทยาลัยที่ศึกษา อันเกิดจากการจัดกิจกรรมทางวิชาการ [1] โครงการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากรของกรม B ตามบันทึกข้อตกลง ว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 ระหว่าง กรม B กับ มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ช่วงปี พ.ศ. 2546-2549[3] โดย มหาวิทยาลัยที่ศึกษา เป็นผู้จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมให้ความรู้ทางวิชาการตามข้อตกลงช่วงที่ศึกษา จำนวน ๓ หลักสูตรประกอบด้วย หลักสูตรรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หลักสูตรประธานสภา

องค์การบริหารส่วนตำบล และ หลักสูตรสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล [3]

ในการจัดฝึกอบรมทั้งสามหลักสูตร มหาวิทยาลัยที่ศึกษา เป็นผู้กำหนดอัตราค่าลงทะเบียน และรับเงินค่าลงทะเบียน จากผู้เข้ารับการฝึกอบรมในทั้ง 3 หลักสูตร เป็นรายบุคคล แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา และแก้ไขเพิ่มเติม คือ ประกาศ มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ฉบับที่ ร./2539 ว่าด้วยการจัดกิจกรรมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2539 ข้อ 7.1 กำหนดว่า ค่าลงทะเบียนที่มหาวิทยาลัยกำหนดตามความเหมาะสม และ ข้อ 8.1 กำหนดว่า รายได้จาก ข้อ 7.1 จะต้องจ่ายเป็นรายได้ ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ในอัตราร้อยละ 10 ของค่าลงทะเบียนตามข้อ 7 [1,3] ข้อ 8.2 กำหนดว่าค่าวัสดุตามที่จ่ายจริง ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ [1] ข้อ.8.3 กำหนดว่าค่าตอบแทนวิทยากร ให้เป็นไปตามประกาศมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยค่าตอบแทนวิทยากรและเจ้าหน้าที่ [1] ข้อ 8.4 กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าพาหนะ ค่าที่พัก ของที่ระลึกวิทยากร ค่าอาหารและเครื่องดื่ม ค่าเช่าสถานที่ ให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง ไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด [1] ข้อ.9 กำหนดว่าให้ส่วนราชการที่จัดกิจกรรมทางวิชาการ จัดทำรายงานการรับ-จ่าย เสนอต่ออธิการบดี เพื่อทราบภายใน 30 วันหลังจากสิ้นสุดโครงการ [1] และ ข้อ.10 กำหนดว่า สำหรับเงินเหลือจ่ายจากการจัดกิจกรรมทางวิชาการตาม ข้อ.9 ให้ส่งเป็นรายได้มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ในส่วนขอส่วนราชการนั้น [1]

จากข้อกำหนดแห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม [1] มีเจตนารมณ์ ให้นาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และแก้ไขเพิ่มเติมมาใช้ในการจัดหาพัสดุโครงการฯ [1] และให้นำระเบียบกระทรวงการคลังมาใช้เป็นเครื่องมือในการจ่ายเงินโครงการฯ ภายใต้กรอบวัตถุประสงค์เท่านั้น

มูลเหตุอันเกิดข้อพิพาทในข้อเท็จจริงการใช้จ่ายเงินตามอำเภอใจ สืบเนื่องด้วย งานภายในสังกัด มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ได้ทำบันทึกข้อความ ที่ ศธ 0529.5.1/1044 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2554 เรื่อง ขอรบข้อมูลบัญชีเลขที่ AAA..... [5] มายัง กองคลัง สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยที่ศึกษา และผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายคลังและทรัพย์สิน ในช่วงเวลาที่ศึกษา คือ นาง ฉ. ได้มอบหมายให้หัวหน้างานบัญชี นาง ส. ตรวจสอบข้อมูล พบว่า บัญชี ชื่อ บัญชี สนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยที่ศึกษา ดังกล่าว ไม่อยู่ในการควบคุมดูแลของกองคลัง สำนักงานอธิการบดีแต่อย่างใด จากนั้นหัวหน้างานบัญชี นาง ส. ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานของ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สาขาวารินชำราบ ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 เรื่อง ขอรายงานการรับและเบิกจ่ายเงิน ชื่อ บัญชี สนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยที่ศึกษา เงินฝากประเภทออมทรัพย์บัญชี เลขที่ AAA... และเงินฝาก ประเภทกระแสรายวันเลขที่ AAAA..... เมื่อได้ข้อสรุปจาก นาง ส. จึงนำเรียนผู้ช่วยอธิการบดี นาง ฉ.

ผู้ช่วยอธิการบดีฝ่ายคลังและทรัพย์สิน นาง ฉ. ได้รายงานอธิการบดี พร้อมเสนอให้ หน่วยตรวจสอบภายใน นาง ป. ตรวจสอบหาข้อเท็จจริง โดย อธิการบดี ข. ได้สั่งการหน่วยตรวจสอบภายใน ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และรายงานอธิการบดี ข. ต่อมา เมื่อวันที่ 17 มกราคม 2554 รักษาการหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน นาง ป. ได้รายงานผลตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ชื่อบัญชี สนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยที่ศึกษา เลขที่บัญชี AAA..... และ เลขที่บัญชี AAAA..... เสนอต่ออธิการบดี นาง ข. โดย นาง ป. [6] สรุปได้ว่า

1. ไม่พบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ชื่อ บัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยที่ศึกษา เป็นลายลักษณ์อักษร

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ข้อมูลเชิงประจักษ์ ผู้รับผิดชอบ พบว่าเงินที่นำมาเปิดบัญชีเงินฝากชื่อบัญชี สนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยที่ศึกษา

เลขที่บัญชี AAA..... และเลขที่บัญชี AAAA..... ครั้งที่ 1 เป็นเงินรายได้มหาวิทยาลัยที่ศึกษา [1] โดย คณะกรรมการบริหารสำนักงานโครงการพัฒนาบุคลากรส่วนท้องถิ่น [3] มีมติให้ส่งมอบเงินเหลือจ่ายจากการดำเนินงานตามภารกิจ จำนวน 15,000,000.- บาท (สิบห้าล้านบาทถ้วน) [1] ให้แก่มหาวิทยาลัยที่ศึกษา และพบข้อมูลการเบิกจ่ายเงินสำหรับการดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ หลายรูปแบบ [2,6] โดยหน่วยงานที่ขออนุมัติใช้เงินจากบัญชีดังกล่าว มีทั้ง หน่วยงานภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย และประเด็นสำคัญ ไม่พบข้อมูล ว่ามหาวิทยาลัย ได้มีการกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน จากบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ชื่อบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เลขที่บัญชี AAAA..... และเลขที่บัญชี AAAA [2,3,6]

ส่วนการกำหนด ผู้มีอำนาจในการอนุมัติการใช้เงิน และอนุมัติให้เบิกจ่ายเงิน คือ อธิการบดี ก. เพียงผู้เดียว และการกำหนด ผู้มีอำนาจในการเบิกถอนเงินจากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ชื่อบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยที่ศึกษา เลขที่บัญชี AAA..... และเลขที่บัญชี AAAA..... เป็นการลงนาม ๒ ใน ๓ ตามที่อธิการบดี ก. กำหนดไว้กับธนาคารฯ ซึ่งไม่ตรงกับระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษาว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2534 ข้อ.26 กำหนดว่าการลงนามในเช็คสั่งจ่ายเงินให้มีผู้ลงนาม 2 คนในจำนวน 4 คน ซึ่ง ประกอบไปด้วย อธิการบดี หรือรองอธิการบดี ซึ่งได้รับมอบหมาย และหัวหน้ากองคลังหรือผู้ที่อธิการบดีแต่งตั้งเป็นผู้ลงนามสั่งจ่ายเช็คร่วม ตามเงื่อนไขที่อธิการบดีกำหนดไว้กับธนาคาร [1]

ปัญหาข้อพิพาทในการจ่ายเงินรายได้ ตามอำเภอใจ เป็นข้อเท็จจริง ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา กรณีการจ่ายเงินรายได้มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ไม่เป็นไปแห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษาว่า ด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2534 [1] ผู้เขียนบทความจึงจำเป็นต้องศึกษาข้อเท็จจริง ประเด็น ข้อพิพาทในข้อเท็จจริง เรื่อง ปัญหาข้อพิพาทการใช้เงินรายได้ตามอำเภอใจของมหาวิทยาลัยแห่งหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาปัญหาข้อพิพาทในการใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ที่ไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ตามอำเภอใจ

เพื่อนำเสนอปัญหาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นประยุกต์ให้กับข้อกฎหมายระเบียบเฉพาะ อันนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการใช้เงินรายได้ ที่อาจจะเกิดข้อพิพาท และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

เพื่อนำผลการศึกษาไปใช้ในการพัฒนาระบบงานด้านการเงิน การคลังและการพัสดุ รวมทั้งสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ นักวิชาการพัสดุ นักวิชาการเงินและบัญชี ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ให้เกิดความยั่งยืน โดยการเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงาน

2. รูปแบบการศึกษาและประชากรกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษา ปัญหาข้อพิพาทการใช้เงินรายได้ ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ตามอำเภอใจ [7-8] ผู้เขียน กำหนดรูปแบบการเขียน โดยใช้เทคนิคการวิจัยแบบมีส่วนร่วมผสมกับการวิจัยเชิงปริมาณ และกำหนดประชากรกลุ่มตัวอย่างออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ประชากรกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเอกสารหลักฐาน การจ่ายเงินตามอำเภอใจ ที่เป็นเอกสารมหาชน [7-8] จำนวนทั้งสิ้น 105 โครงการฯ ช่วง ปี พ.ศ. 2546-2553 และกลุ่มตัวอย่างประเภทบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงิน จากบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยที่ศึกษา เลขที่บัญชี AAA..... และเลขที่บัญชี AAAA..... [2] ประกอบด้วย ผู้อนุมัติ ผู้ลงนามในเช็คสั่งจ่าย รวมทั้ง นักวิชาการเงินและบัญชีผู้จ่ายเงิน คณะกรรมการบริหารโครงการฯ และหัวหน้าโครงการที่ขอรับเงินสนับสนุนจากเงินรายได้ มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ทั้งภายในและภายนอกมหาวิทยาลัย จำนวน 105 โครงการฯ โดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากผู้เกี่ยวข้อง จำนวน 10 คน

3. การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้เขียน เป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูลและคัดเลือกเอกสารการจ่ายเงิน กรณี ตัวอย่างที่เกิดข้อพิพาทในข้อเท็จจริง จำนวนทั้งสิ้น 105 โครงการฯ หลังจากนั้นผู้เขียน นำข้อมูลที่ได้นำมา วิเคราะห์ สังเคราะห์ โดยเน้นเนื้อหาและ

รายละเอียด ในเอกสารการจ่ายเงินให้แก่หัวหน้าโครงการ จำนวน 105 โครงการ จากนั้น จำแนกสิ่งที่มีความเหมือน ความคล้าย กัน ไว้ในกลุ่มเดียวกัน และนำข้อเท็จจริงที่ได้ไป เทียบเคียงกับข้อกฎหมายเฉพาะ คือ ระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2534 และแก้ไขเพิ่มเติม [1]

ส่วนข้อมูล ที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างประเภทบุคคล ผู้เขียน เก็บข้อมูลแบบมีส่วนร่วมในการสัมภาษณ์ ผู้ให้ปากคำ การสอบข้อเท็จจริง แบบมีโครงสร้าง และวัตถุประสงค์ โดยใช้เวลาสัมภาษณ์ คนละ 3-6 ชั่วโมง จากนั้น ก็จำแนกข้อคิดเห็น ที่มีความคล้ายคลึงกัน และเหมือนกัน ไว้ในกลุ่มเดียวกัน และนำข้อเท็จจริงที่ได้ไป เทียบเคียงกับข้อกฎหมายเฉพาะ คือ ระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ. 2534 [1]

4. ผลการวิเคราะห์

สังเคราะห์ ข้อมูล ซึ่งเป็นเอกสารมหาชนที่ อธิการบดี ก. จ่ายเงินให้แก่หัวหน้าโครงการ ผู้ของบประมาณสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยศึกษา ตามอำเภอใจทั้งสิ้น จำนวน 105 โครงการ เป็นเงินจำนวน 34,500,000.-บาท (-สามสิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) [7-8]

ผู้เขียน ได้วิเคราะห์ สังเคราะห์ รายละเอียดการจ่ายเงินจากเอกสารมหาชน พบว่า เงินงบประมาณที่นำมาใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานทั้งภายในและภายนอกขอสนับสนุนจากมหาวิทยาลัยที่ศึกษาทั้งสิ้น จำนวน 105 โครงการ [1] รวมเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน 34,500,000.-บาท (-สามสิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) นั้น เป็นเงินรายได้ที่จะต้องนำส่งให้แก่ มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ในอัตราร้อยละ 10 จากค่าลงทะเบียนทั้งสิ้นจำนวน 345,000,000.-บาท (-สามร้อยสี่สิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๔ ข้อ 3 และ ข้อ 5 [1] เป็นรายได้ อันเกิดจากการจัดกิจกรรมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ตามประกาศ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ฉบับที่ ร./2539 ว่าด้วยการจัดกิจกรรม

ทางวิชาการของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2539 ข้อ 7.1 กำหนดว่า ค่าลงทะเบียนที่มหาวิทยาลัยกำหนดตามความเหมาะสม และ ข้อ 8.1 กำหนดว่ารายได้ จาก ข้อ 7.1 จะต้องจ่ายเป็นรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ในอัตราร้อยละ 10 ของค่าลงทะเบียน [1] ข้อ 8.2 กำหนดว่า ค่าวัสดุตามที่จ่ายจริง ให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ [4] ข้อ.8.3 กำหนดว่าค่าตอบแทนวิทยากรให้เป็นไปตามประกาศมหาวิทยาลัยที่ศึกษา กำหนด ว่าด้วยค่าตอบแทนวิทยากรและเจ้าหน้าที่ ข้อ 8.4 กำหนดว่า ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เช่น ค่าพาหนะ ค่าที่พักของที่ระลึกวิทยากร ค่าอาหารและเครื่องดื่ม ค่าเช่าสถานที่ ให้เบิกจ่ายได้เท่าที่จ่ายจริง ทั้งนี้ ไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด จากข้อกำหนดแห่งระเบียบ เป็นเจตนารมณ์ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบที่ กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด [1,7-8]

นอกจากนี้ยังพบว่า เงินจำนวน 34,500,000.- บาท (-สามสิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) ที่นำมาใช้จ่ายสนับสนุนในโครงการต่าง ๆ จำนวน 105 โครงการ [7-8] นั้น มีเงินเหลือจ่าย จากการดำเนินกิจกรรมทางวิชาการตามประกาศ ข้อ.9 และอธิการบดี ก. และพวกเข้าใจ [1] อันเนื่องจากเงินเหลือจ่ายตามประกาศ ข้อ.9 แห่งระเบียบนี้ กำหนด หมายถึง เงินเหลือจ่ายจากการนำเงินไปจัดกิจกรรมทางวิชาการ อธิบายเพิ่มเติม คือ นำเงินไปใช้จ่ายในการจัดฝึกอบรม ในอัตราร้อยละ 90 ของวงเงินค่าลงทะเบียนทั้งสิ้น จำนวน 345,000,000.-บาท (-สามร้อยสี่สิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) คิดเป็นเงินทั้งสิ้น จำนวน 310,500,000.-บาท (-สามร้อยสิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) หากจัดฝึกอบรมตามวัตถุประสงค์ [7-8,1] แล้ว ปรากฏว่ามีเงินเหลือจ่ายจากเงินจำนวน 310,500,000.-บาท (-สามร้อยสิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) ลักษณะนี้ จึงถือว่า เป็นเงินเหลือจ่าย ตามประกาศ ข้อ 9 แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษาว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม [1]

ผู้เขียนได้ วิเคราะห์ สังเคราะห์ รายละเอียดจากการสัมภาษณ์ในข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย ผู้อนุมัติ ผู้ลงนามร่วมในเช็ค และนักวิชาการเงินและบัญชี ผู้จัดทำฎีกาจ่ายเงินทั้งสิ้น จำนวน 105 โครงการ [1,7-8]

พบว่า ผู้อนุมัติให้จ่ายเงินจากบัญชีเงินฝากประเภทออมทรัพย์ [2] ชื่อบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนา มหาวิทยาลัยที่ศึกษา เลขที่ AAA..... และเงินฝากประเภทกระแสรายวันเลขที่ AAAA..... [2] ร่วมกับ ผู้ส่งเงินเข้าบัญชีดังกล่าว นั้น มีเจตนารมณ์และองค์ประกอบภายในที่จะเปิดบัญชี ชื่อบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนา มหาวิทยาลัยที่ศึกษา นอกการควบคุมของกองคลัง เพื่อให้การใช้จ่ายเงินตามอำเภอใจ [7-8] และมีเจตนาไม่ต้องถือปฏิบัติ แห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2534 และแก้ไขเพิ่มเติม [1] โดย เริ่มจากขั้นตอน ขอเปิดบัญชีเงินฝากประเภทออมทรัพย์ ชื่อบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนา มหาวิทยาลัยที่ศึกษา เลขที่ AAA..... และเงินฝากประเภท กระแสรายวันเลขที่ AAAA..... [2] อธิการบดี นาย ก. มีเจตนารมณ์เลียงระเบียบฯ ไม่ดำเนินการแห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2534 ข้อ 26 [1] อันเนื่องจาก อธิการบดี ก. และพวก เห็นว่าเงินจำนวนดังกล่าวมีเงินรายได้ของ มหาวิทยาลัยที่ศึกษา [7-8] ฉะนั้นผู้มีอำนาจอนุมัติ ผู้มีอำนาจลงนามในเช็คสั่งจ่าย [1] และนักวิชาการเงินและบัญชี ผู้รับผิดชอบ จึงจ่ายเงินตามอำเภอใจ [7-8] ไม่ปฏิบัติตามระเบียบเฉพาะ คือ ระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2534 และแก้ไขเพิ่มเติม [1] จึงทำให้มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ได้รับความเสียหาย [7-8] ส่งผลให้รูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินรัฐเสื่อม ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเนื่องจากการใช้จ่ายเงินตามอำเภอใจ [7-8]

5.ระเบียบเฉพาะในการบริหารเงินแผ่นดิน [7-8] กรณี มหาวิทยาลัยที่ศึกษา นั้น ได้รับสิทธิพิเศษ ยกเว้นไม่ต้องนำเงินรายได้จาก ค่าธรรมการศึกษา ค่าบริการทางวิชาการ ค่าชดเชยหรือค่าปรับ ค่าเช่าทรัพย์สินหรือ และรายได้อื่น ๆ อันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมตามภารกิจหลักของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ส่งเป็นรายได้แผ่นดิน แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม [9]

มหาวิทยาลัยที่ศึกษา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 (10) แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.253... (พ.ร.บ.จัดตั้ง) [10] และที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ครั้งที่ 4/2534 เมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2534 สภามหาวิทยาลัย จึงวางระเบียบว่าด้วยการเงินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา [10] โดยออกระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2534 [1] เป็นเครื่องมือในการควบคุม วินัยด้านการเงินการคลังในมหาวิทยาลัยที่ศึกษา จำแนกเป็น 7 หมวดประกอบด้วย หมวดที่ 1 ประเภทที่มาและการใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย หมวดที่ 2 วิธีการงบประมาณ หมวดที่ 3 การจัดเก็บเงินรายได้และการนำส่งเงิน หมวดที่ 4 การส่งจ่ายเงิน หมวดที่ 5 การเบิกจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงิน หมวดที่ 6 การทำบัญชีและรายงานการเงิน และหมวดที่ 7 การตรวจสอบบัญชี [1,7-8]

ดังนั้น การรับเงินค่าลงทะเบียนจากผู้เข้ารับการฝึกอบรมตามโครงการฝึกอบรมและการพัฒนาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามบันทึกข้อตกลง ว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 ระหว่าง กรม B กับ มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ช่วงปี พ.ศ. 2546-2549 เป็นไปแห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน พ.ศ.2534 หมวด 1 [1] และความในข้อ 6 ของหมวด 1 กำหนดว่า การรับเงินให้ปฏิบัติตามระเบียบการรับเงินของกระทรวงการคลัง โดยอนุโลม คือ การรับเงินทุกครั้งต้อง ออกใบเสร็จรับเงินให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมทุกราย เพื่อนำไปเบิกจ่ายเงินจากต้นสังกัด ที่อนุญาตให้เข้ารับการฝึกอบรม [1]

การส่งเงินค่าทะเบียนของผู้เข้ารับการฝึกอบรมตามหลักสูตร จะต้องดำเนินการตามหมวดที่ 3 กำหนดว่า เงินรายได้ของมหาวิทยาลัย ทุกประเภท จะหักไว้ใช้จ่ายเพื่อการใดก่อนนำส่งมิได้ [1] ฉะนั้น แนวปฏิบัติผู้รับเงินจะต้องส่งเงิน ค่าลงทะเบียนจากการจัดฝึกอบรมในแต่ละรุ่นให้แก่มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ก่อน หลังจากนั้น จึงขออนุมัติเบิกเงินในอัตราร้อยละ 90 ของรายรับค่าลงทะเบียน[1] ผู้สมัครเข้ารับการฝึกอบรมในแต่ละรุ่นไปจัดการฝึกอบรม ตามประกาศมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ฉบับที่ ร./2539 ว่าด้วยการจัดกิจกรรมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2539

และส่ง เป็นรายได้ตาม ข้อ 7.1 ให้แก่ มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ในอัตราร้อยละ 10 ของค่าลงทะเบียนทั้งหมด [1]

ผู้เขียน สรุปผลการวิเคราะห์ สังเคราะห์ เอกสาร และสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นข้อเท็จจริง พบว่า มีการรับเงินค่าลงทะเบียนจากผู้เข้ารับการฝึกอบรม โดยมีเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีออกใบเสร็จรับเงิน ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ให้แก่ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเป็นรายบุคคลจริง [1] แต่มีได้นำเงินส่งเป็นรายได้ให้แก่มหาวิทยาลัยที่ศึกษา [1] หลังจากได้รับเงินค่าลงทะเบียนแต่ละรุ่นแล้วเสร็จ มีได้ขอเบิกเงินไปดำเนินการ ตามระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา กำหนดไว้ [1]

ต่อมาเมื่อดำเนินโครงการฯ ได้ระยะหนึ่ง พบว่าคณะกรรมการบริหารโครงการฯ มีมติให้นำเงิน รายได้ที่จะต้องนำส่งมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ในแต่ละรุ่นอัตราร้อยละ 10 เข้าเป็นรายได้มหาวิทยาลัยที่ศึกษา [1] ตามประกาศมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ฉบับที่ ร./2539 ว่าด้วยการจัดกิจกรรมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2539 ตามกำหนด ไว้ใน ข้อ 7.1 ครั้งที่ 1 จำนวน 15,000,000.-บาท (-สิบห้าล้านบาทถ้วน-) [1-2] โดยเขียนเช็คส่งจ่าย เงินจำนวน 15,000,000.-บาท (-สิบห้าล้านบาทถ้วน-) เข้าบัญชี AAA..... ในช่วงเดือนธันวาคม ก่อนมีการขอ เปิดบัญชีเงินฝาก ชื่อบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนา มหาวิทยาลัยที่ศึกษา เลขที่ AAA..... และประเภท กระแสรายวันเลขที่ AAAA..... [2]

จากการวิเคราะห์ สังเคราะห์รายละเอียด บัญชีเงินฝากชื่อบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนา มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ประเภทเงินฝากออมทรัพย์ เลขที่ AAA..... และ ประเภทเงินฝาก กระแสรายวันเลขที่ AAAA..... มีได้อยู่ภายใต้การควบคุม ของงานเงินรายได้ กองคลัง สำนักงานอธิการบดี ในช่วงเวลาที่ศึกษา [2] ยังพบว่า เงื่อนไขการลงนามจ่ายเงิน ไม่เป็นไปแห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สิน ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2534 ข้อ 26 [1] อันเนื่องจาก ข้อ 26 กำหนดว่า ผู้ลงนามในเช็คส่งจ่ายเงิน ให้มีผู้ลงนาม 2 ใน 4 คน ซึ่ง ประกอบด้วย อธิการบดี หรือรองอธิการบดี ซึ่งได้รับมอบหมาย และหัวหน้ากองคลัง(ผู้อำนวยการกองคลัง) มหาวิทยาลัยที่ศึกษา หรือผู้ที่อธิการบดีแต่งตั้งเป็นผู้ลง

นามจ่ายเช็คร่วมกัน ตามที่อธิการบดีกำหนดไว้กับธนาคาร [1] จากผลการวิเคราะห์ สังเคราะห์ พบว่า ผู้ลงนามจ่ายเช็คจำนวน 105 โครงการ เป็นเงินจำนวน 34,500,000.-บาท (-สามสิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) ไม่พบว่า มีลายมือชื่อผู้อำนวยการกองคลังหรือผู้ได้รับการแต่งตั้งจาก กลุ่ม ข. ลงนามส่งจ่ายเช็คคร่อมแต่อย่างไร [1] ฉะนั้น การลงนามในเช็คโดย อธิการบดี ก. และพวก จึงไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งระเบียบ [7-8] ผิดเงื่อนไข ข้อ ๑๑ ระเบียบกำหนดไว้อย่างชัดเจน [1,7-8]

จากการศึกษา ยังพบว่า เงินจำนวน 15,000,000.-บาท (-สิบห้าล้านบาทถ้วน-) ครั้งที่ 1 ครั้งที่ 2 และครั้งที่ 3 รวมเป็นทั้งสิ้น จำนวน 34,500,000.-บาท (-สามสิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) เป็นเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา อันเกิดจากให้บริการทางวิชาการ ตามประกาศมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ว่าด้วยการจัดกิจกรรมทางวิชาการของมหาวิทยาลัย พ.ศ.2539 [1] และจะต้องส่งเป็นรายได้ ของมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ในอัตราร้อยละ 10 ก่อนนำไปจัดฝึกอบรม [1] แต่ผู้รับเงินค่าลงทะเบียนเก็บเงินพักไว้ที่ฝ่ายจัดฝึกอบรม [7-8] มีได้นำเงินส่งมหาวิทยาลัยตามระเบียบกำหนดไว้ [1] และมีใช้เงินเหลือจ่ายแห่งระเบียบแต่อย่างไร[1]

6. การจ่ายเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ตามหมวดที่ 4 การส่งจ่ายเงิน

การจ่ายเงินรายได้มหาวิทยาลัยที่ศึกษา แห่งระเบียบ ข้อ 24 [1] กำหนดให้หัวหน้ากองคลังและหัวหน้าเงินรายได้มหาวิทยาลัยที่ศึกษา มีหน้าที่ควบคุมการขออนุมัติเงินรายได้ ให้ถูกต้องตามระเบียบนี้ [1]

เมื่อข้อกำหนดแห่งระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของ มหาวิทยาลัยศึกษา พ.ศ. 2534 [1] การใช้เงินรายได้มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ตามข้อ 5 นั้น มหาวิทยาลัยที่ศึกษา จะต้องดำเนินการตามหมวดที่ 2 ว่าด้วย วิธีการงบประมาณ [1] คือ จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อที่ประชุมคณบดี และเสนอต่อที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยที่ศึกษา ให้ความเห็นชอบกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อน [1] จึงจะสามารถจ่ายเงินชอบด้วยระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงิน

และทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม [1,7-8]

หลังจากพบข้อเท็จจริงในข้อพิพาท ผู้เขียนได้นำข้อเท็จจริงที่ได้จากการศึกษา ไปเทียบเคียงกับกฎหมายเฉพาะ พบว่า การจ่ายเงินโดยอธิการบดี ก. และพวก จ่ายเงินไม่ชอบด้วยระเบียบที่เกี่ยวข้อง [1,7-8] อันเนื่องมาจากมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนแห่ง ระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ. 2534 และแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดไว้ [1]

ฉะนั้น การจ่ายเงินจำนวน 34,500,000.-บาท (-สามสิบล้านห้าแสนบาทถ้วน-) นั้น เป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ตามอำเภอใจ [7-8] และหากนำข้อเท็จจริงที่ได้ศึกษา ไปเทียบกับเกณฑ์ประเมินการคอร์รัปชั่น ขององค์กรสากลที่ใช้ประเมิน การคอร์รัปชั่นของประเทศ พบว่า ตรงเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินคอร์รัปชั่นขององค์กรสากลที่ใช้วัดประเทศ ถึง 4 ข้อ ประกอบด้วย 1) เงินนโยบาย 2) ยักยอกทรัพย์สินแผ่นดิน 3) ผลประโยชน์ทับซ้อน และ 4) เล่นפקเล่นพวก [11]

ผู้เขียน สรุปว่า การจ่ายเงินตามอำเภอใจ [7-8] เป็นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ วิธีการที่ระเบียบ ข้อบังคับกำหนดไว้ เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ.2501 [7-8] ได้อธิบายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการโดยรวมเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นระเบียบแม่บทเกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน หากมหาวิทยาลัยใด จะกำหนดระเบียบข้อบังคับ หรือประกาศ เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ต้องมีการอ้างอิง ตามระเบียบแม่บทข้างต้น [7-8] ฉะนั้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะ เป็นเงินประเภทใด ควรอยู่ในหลักการ ดังนี้

กำหนดวัตถุประสงค์ การใช้จ่ายเงินให้ตรงกับบทบาทภารกิจตามกฎหมาย ใช้จ่ายให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เบิกหรือกำหนดไว้ เพื่อการใด เห็นควรใช้ตามที่กำหนดไว้ เป็นไปตามข้อกำหนด หรือเงื่อนไขของระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง เบิกจ่ายตามความเป็นจริง เบิกจ่ายตามความจำเป็น เหมาะสม ประหยัด และเป็นประโยชน์กับทางราชการเป็นสำคัญ หรือเชื่อมโยงทางอ้อม เช่น สาธารณะหรือประชาชน [7-8]

7. ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไข

รายจ่ายที่ดำเนินโครงการภายในมหาวิทยาลัย ที่ศึกษา เช่น งบลงทุน ประกอบด้วย ค่าก่อสร้างปรับปรุง อาคาร การซื้อรถยนต์ และงบดำเนินการ เงินสนับสนุน ในการจัดกิจกรรมทางวิชาการภายในมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ซึ่งไม่ได้จัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายเงินรายได้ประจำปี เสนอต่อที่ประชุมผู้บริหาร และสภามหาวิทยาลัย ตามระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา กำหนดไว้ [1] เพื่อให้สภามหาวิทยาลัยวินิจฉัยปัญหาการจ่ายเงินที่ไม่ได้ดำเนินการ แห่งระเบียบฯ [1]

ส่วนเงินงบประมาณรายจ่ายที่อนุมัติให้บุคคล และหน่วยงานภายนอก มหาวิทยาลัยที่ศึกษา [2] ประกอบด้วย เงินสนับสนุนโครงการเกษตรอินทรีย์ การศึกษาดูงานต่างประเทศของครู การจ้างเหมาผลิตพระเครื่อง การก่อสร้างตามโครงการฯ ซึ่ง อธิการบดี ก. สนับสนุน นั้น เป็นการจ่ายตามอำเภอใจ จึงเห็นควรให้สภามหาวิทยาลัย วินิจฉัย [1] เนื่องจากเป็นการจ่ายเงินสนับสนุนบุคคล และหน่วยงานภายนอกที่ไม่มีสิทธิรับเงินที่ขอด้วยระเบียบฯ อันเนื่องจากไม่ได้วางหลักเกณฑ์ในการให้เงินสนับสนุนแก่หน่วยงานภายนอกไว้ [7-8] และระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยศึกษา พ.ศ.2534 และแก้ไขเพิ่มเติม ไม่เปิดช่องให้กระทำได้ [1]

กิตติกรรมประกาศ

ผู้เขียนขอขอบคุณอาจารย์เฟื่องฟ้า เทียนประภาสิทธิ์ ข้าราชการบำนาญ ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน ระดับ 10 ที่ปรึกษาด้านการเงินการคลังและการพัสดุ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี ที่ได้อ่านบทความ และเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไข บทความนี้ จนผู้เขียนบรรลุวัตถุประสงค์ในการเขียนบทความในครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

1. ระเบียบมหาวิทยาลัยที่ศึกษา ว่าด้วยการเงินและทรัพย์สินของมหาวิทยาลัยที่ศึกษา พ.ศ.2534 และแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนา

2. มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เลขที่ AAA..... และบัญชีเงินฝากประเภท กระแสรายวันเลขที่ AAAA..... ตามบันทึกข้อตกลง ว่าด้วยความร่วมมือทางวิชาการ ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2546 ระหว่าง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กับ มหาวิทยาลัยที่ศึกษา ช่วงปี พ.ศ. 2546-2549
3. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม
4. บันทึกข้อความ ที่ ศธ 0529.5.1/1044 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2554 เรื่อง ขอรบขอข้อมูลบัญชีเลขที่ AAAA..... ของ งานวิเทศสัมพันธ์ มหาวิทยาลัยที่ศึกษา
5. บันทึกข้อความ หน่วยตรวจสอบภายใน วันที่ 17 มกราคม 2554 เรื่อง รายงานผลตรวจสอบบัญชีเงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ชื่อบัญชีสนับสนุนการบริการวิชาการและพัฒนามหาวิทยาลัยอุบลราชธานี เลขที่บัญชี AAA..... และ เลขที่บัญชี AAAA.....
6. พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2501
7. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
8. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และแก้ไขเพิ่มเติม
10. แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2533 (พ.ร.บ.จัดตั้ง)

รางวัลที่ได้รับการเชิดชูเกียรติของผู้เขียน

รางวัล บุคคลคุณธรรมแห่งชาติ พ.ศ.2556 ประเมิน โดย ศูนย์คุณธรรม (องค์กรมมหาชน) กระทรวงวัฒนธรรม ร่วมกับ 25 องค์กรภาคีเครือข่าย คัดเลือกให้เป็น บุคคลคุณธรรมแห่งชาติ ด้วยผลงาน “เป็นข้าราชการด้วยชีวิต”

- บุคคลที่ประพฤติปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี พ.ศ. 2555
- บุคลากรดีเด่น คณะวิทยาศาสตร์ ระดับ 1-5 พ.ศ.2545 และ ระดับ 6-8 พ.ศ.2553
- บุคลากรดีเด่น ระดับมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี 2554