



บทนำ

องค์การรัฐบาลเป็นหน่วยงานที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ ในการดำเนินงานจะมีการรับจ่ายเงินในป็นหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะต้องเป็นไปตามตัวบทกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับและตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการบริหารงานทางการเงินของรัฐบาลจึงต้องมีการจัดตั้งเป็นกองทุนประเภทต่าง ๆ ขึ้น เพื่อที่ว่า เงินหรือทรัพย์สินที่เก็บได้นั้นได้มีการนำไปใช้จ่ายเฉพาะกิจกรรม หรือวัตถุประสงค์ตามที่ใดกำหนดไว้ กองทุนแต่ละกองทุนมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระทางการเงินและการบัญชี (Independent Fiscal and Accounting Entity)¹ ดังนั้นแต่ละกองทุนจะมีบัญชีชุดหนึ่ง เป็นของตนเอง เพื่อแสดงถึงทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ รายจ่าย และทุนแผ่นดินของกองทุนนั้น ๆ ในการจัดตั้งกองทุนรัฐบาลจะตั้งขึ้นมากน้อยเท่าใดขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความเหมาะสม แต่ถาตั้งกองทุนมากชนิดเท่าใดการบริหารการเงินและการรับจ่ายเงินจะยิ่งมีความยืดหยุ่นน้อยเท่านั้น

ในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาถึงกองทุนชนิดหนึ่งคือ "กองทุนหมุนเวียน"

(Working Copital Fund or Revolving Fund or Intragovernmental Service Fund) อันเป็นกองทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้ในการดำเนินงานการให้บริการแก่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐบาลในลักษณะที่ก่อให้เกิดความประหยัดและมีประสิทธิภาพกว่าการจัดหาบริการมาโดยวิธีอื่น

¹พัสต์ สิมะเสถียร, อารี วิไลวรรณ และอรุณี อย่างชารา, การบัญชีรัฐบาล, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2521, หน้า 7.

13 " ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ๒๕๐๒ มาตรา ๒๕ ๑ "

ความเป็นมาของปัญหา

ระบบกองทุนหมุนเวียนโดยทั่วไปหมายถึงกองทุนที่มีการนำรายรับมาหมุนเวียน
ใช้จ่ายต่อไปได้ ระบบการบริหาร เป็นเหมือนธุรกิจหนึ่งแยกออกจากระบบบัญชีรัฐบาล
ในทางกฎหมายกองทุนหมุนเวียนแบ่งแยกออกเป็นหลายประเภท และมีชื่อเรียกต่าง ๆ
กัน ได้แก่

1. เงินทุนหมุนเวียน ซึ่งตั้งขึ้นตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง
ในที่นี้จะมุ่งศึกษาถึงการควบคุมเฉพาะเงินทุนหมุนเวียนประเภทนี้เท่านั้น เงินทุนหมุน-
เวียนประเภทดังกล่าวนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินการให้บริการหรือวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์
หนึ่ง เป็นทั้งการให้บริการแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งให้บริการแก่
เอกชนตามนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย

2. เงินกองทุนอื่น ๆ ที่มีใคร่ระบุว่าหมุนเวียน แต่มีลักษณะเป็นการนำ
รายรับมาหมุนเวียนใช้จ่ายต่อไป เงินกองทุนประเภทนี้จะมีชื่อหรือระบุดังนี้ เช่น
เงินบำรุงโรงเรียน เงินบำรุงโรงพยาบาล ฯลฯ ตามกฎหมายจะระบุให้เงินที่รับเข้ามา
เช่น เงินบำรุง เงินรับจากค้ายาไมตองนำส่ง เข้าเป็นรายได้แผ่นดิน ให้นำไปหมุนเวียน
ใช้จ่ายเพื่อกิจการนั้น ๆ ต่อไปได้ ซึ่งเป็นลักษณะหมุนเวียนเช่นกัน แต่ในการกำหนด
และการใช้ระเบียบจะต้องเป็นระเบียบที่กำหนดขึ้นมาโดยเฉพาะ ตัวอย่าง เช่นระเบียบ
ว่าด้วยเงินบำรุงโรงเรียน ระเบียบว่าด้วยเงินบำรุงโรงพยาบาล

ทั้งนี้ กองทุนหมุนเวียนใดที่มีใช้เงินทุนหมุนเวียนตามประเภทที่ 1 จะจัดเป็น
เงินกองทุนในประเภทที่ 2 นี้ ซึ่งอาจตั้งขึ้นได้ 2 ลักษณะ คือ

2.1 ตั้งขึ้นเป็นกฎหมายตามมาตรา 24 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ความว่า

"มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับ
ตามกฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้

รับจากการให้ทรัพย์สิน หรือเก็บคอกมจากทรัพย์สินของส่วนราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น"

2.2 ตั้งขึ้นเป็นกฎหมายพิเศษ

จะเห็นว่า เมื่อก้าวถึงเงินทุนหมุนเวียนก็อาจจะก่อให้เกิดความสับสน จึงควรมีการศึกษาโดยชี้ให้เห็นถึงลักษณะของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการตามความหมายของรัฐบาลไทย ตลอดจนวิธีดำเนินการโดยเฉพาะแล้ว การควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ เป็นเช่นใด และในทางปฏิบัติมีปัญหาใดเกิดขึ้นบ้าง

แนว เหตุผลทฤษฎีที่สำคัญหรือสมมติฐาน

* ในปัจจุบันเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการนี้ ส่วนราชการได้ขออนุมัติคณะรัฐมนตรีแล้วจึงขอความช่วยเหลือกับสำนักงบประมาณจัดตั้งขึ้นเพื่อกำเนินการตามโครงการต่าง ๆ โดยเมื่อเริ่มโครงการส่วนราชการจะขอเงินงบประมาณมาเป็นทุนดำเนินการ เมื่อมีรายรับก็จะนำมาใช้จ่ายเป็นทุนดำเนินการต่อไป โดยไม่ต้องนำส่งคลัง และไม่ขอตั้งงบประมาณใหม่ในแต่ละปี ทั้งนี้เพื่อต้องการให้เกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินมากขึ้น ซึ่งเท่ากับทำให้เงินในงบประมาณถูกเบิกหักผลักดันออกมาเป็นเงินนอกงบประมาณ จึงทำให้การควบคุมการรับจ่ายเงินของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการมิได้เป็นไปตามกฎ ระเบียบข้อบังคับของเงินในงบประมาณ ซึ่งการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่กระทำอยู่ในปัจจุบันทำให้เงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการเป็นจำนวนมากยัง ไม่มีการควบคุมที่เพียงพอ และยังมีแนวทางปฏิบัติหรือมาตรฐานในการควบคุม ทำให้ไม่สามารถทราบถึงผลการดำเนินงานและฐานะที่แท้จริง

ในการศึกษารายละเอียดการควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ แก่เดิมนั้นกระทรวงการคลัง เป็นเพียงผู้รับฝากเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ และจ่ายเมื่อมีการขอเบิก กล่าวคือทำหน้าที่เป็นเพียงนายธนาคารผู้รับฝากเงินเท่านั้น

การควบคุมให้อยู่ในอำนาจของส่วนราชการ แต่ปรากฏว่าได้มีการวางฎีกาขอเบิกเงินเกินบัญชีเงินฝากที่มีอยู่ แสดงให้เห็นว่าส่วนราชการมิได้ควบคุมรายรับ รายจ่ายให้สอดคล้องกัน และโดยที่งบการเงินของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการส่วนใหญ่ทำไม่ทันตามปีงบประมาณ และบางเงินทุนหมุนเวียนจนถึงปัจจุบันยังไม่อาจออกงบการเงินได้ จึงทำให้กระทรวงการคลังไม่สามารถจะติดตามผลและควบคุมได้ ต่อมาจึงได้จัดให้มีการทำประมาณการรายรับรายจ่ายขึ้นเพื่อควบคุมการใช้จ่ายให้อยู่ในกรอบที่อนุมัติ แต่การเบิกเงินเกินบัญชีก็ยังมีปรากฏอยู่บาง สาเหตุเพราะยังมิได้ติดตามรายรับให้เขาตามแผนควบ การแก้ปัญหาจึงต้องแก้ไขให้มีการควบคุมทั้งด้านการเงินและการบัญชีให้รัดกุม

ดังนั้นจึงควรให้มีการจัดระบบการควบคุมเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ โดยมุ่งที่จะกำหนดเป็นแนวทางกว้าง ๆ เพื่อที่จะสร้างระบบการควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เนื่องจากการดำเนินงานเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการประสบปัญหาในค่านาง ๆ อันก่อให้เกิดการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการควบคุม การดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ ดังนั้น วัตถุประสงค์ของงานวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งที่จะศึกษาดังนี้

1. ศึกษาถึงข้อเท็จจริงที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการว่ามีลักษณะ วิธีการดำเนินการ และการควบคุมเช่นใด
2. ศึกษาถึงปัญหาของการดำเนินการและการควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะที่จะใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา เพื่อกระทรวงการคลังในฐานะผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะสร้างระบบการควบคุมเงินทุนหมุนเวียนเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ขั้นตอนที่ทำการศึกษา

สามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. ศึกษาถึงลักษณะและการจำแนกประเภทของ เงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ
2. ศึกษาระเบียบ ข้อมบังคับที่ใช้กับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ
3. ศึกษาถึงปัญหาของการดำเนินงานและการควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการแก้ปัญหาดังกล่าว
4. ศึกษาเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ 3 เงินทุน โดยทำการวิจัยร่วมกับเจ้าหน้าที่เงินทุนหมุนเวียนของ กรมบัญชีกลาง เพื่อใช้เป็นกรณีตัวอย่าง โดยจะชี้ให้เห็นถึงปัญหาของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการให้เด่นชัด พร้อมทั้งขอเสนอแนะเพิ่มเติมในอันที่จะนำไปใช้สำหรับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการทุนอื่น ๆ ต่อไป

ข้อจำกัดของการศึกษา

เนื่องจากเรื่องของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการยังไม่เคยมีผู้ใดศึกษาหรือเขียนไว้เป็นแนวปฏิบัติให้ชัดเจน เท่าที่เคยมีผู้เขียนไว้บ้างก็เป็นเพียงลักษณะของกองทุนหมุนเวียนทั่วไป ดังนั้น การจะศึกษาหาข้อมูลจากหนังสือ ตำรา หรือบทความต่าง ๆ จึงกระทำได้ยาก และในระเบียบของทางราชการที่ใช้กับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการก็เป็นเพียงแนวทางกว้าง ๆ โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบคำสั่งร่วมกับระเบียบข้อมบังคับอื่น ๆ ที่ตั้งเพิ่มเติมขึ้นเฉพาะแต่ละเงินทุน ซึ่งระเบียบข้อมบังคับเหล่านั้นก็ตราขึ้นโดยเป็นภาษาทางกฎหมาย เมื่อนำมาใช้ปฏิบัติจึงทำให้เกิดแนวปฏิบัติได้หลายอย่างตามแต่ผู้ใช้จะตีความ เพราะฉะนั้นการศึกษาถึงข้อเท็จจริงและปัญหาในการควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการส่วนใหญ่จะต้องสอบถามจากเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการใน กองชนาธิการ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และสอบถามจากเจ้าหน้าที่ในส่วนราชการบางแห่ง เพิ่มเติม

หนึ่ง เนื่องจากเงินลงทุนเวียนของส่วนราชการในปัจจุบันนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก และสอดคล้องอยู่ในทุกส่วนราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในขั้นต้นนั้นได้วางโครงการที่จะวิจัยเสนอแนะเพียงทุนเดียว เพื่อให้เห็นทั้งระบบ แต่โดยที่ไม่อาจหาข้อมูลและไม่ได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูล จึงได้เปลี่ยนแนวทางการวิจัยเสนอแนะความแหล่งข้อมูลที่จะหาได้ โดยเลือกศึกษาปรับปรุง เงินทุนที่มีปัญหามากที่สุด กล่าวคือ ไม่มีการทำงานการเงิน ไม่ส่งงบการเงิน และมีปริมาณเงินลงทุนเวียนในลักษณะคล้าย ๆ กันเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้แก่เงินลงทุนเวียนประเภทช่วยเหลือเกษตรกร-ใหญ่ยืม ฉะนั้นควยเหตุผลดังกล่าวการศึกษาและรายละเอียดที่เสนอแนะจึงมีใ้คงศึกษาในแต่ละเงินลงทุนเวียน หรือทั้งระบบของเงินลงทุนเวียนเพียงทุนเดียว แต่จะศึกษาในลักษณะรวม โดยยกให้เห็นชัดเป็นกรณีตัวอย่าง 3 เงินทุน ได้แก่

1. เงินลงทุนเวียนเพื่อใช้ในโครงการธนาคารโค-กระบือ กรมปศุสัตว์ โดยจะศึกษาและเสนอแนะถึงระบบงบประมาณและระบบการควบคุมการรับจ่ายเงินของส่วนภูมิภาคของเงินลงทุนเวียนนี้

2. เงินลงทุนเวียนของกรมประชาสงเคราะห์ โดยจะศึกษาและเสนอแนะถึงการรวมเงินลงทุนเวียน ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงปัญหาการตั้งเงินลงทุนเวียนของส่วนราชการที่ไม่เหมาะสม จึงก่อให้เกิดการรวมเงินลงทุนเวียนและแนวทางนี้สามารถจะใช้เป็นหลักปฏิบัติสำหรับการรวมเงินลงทุนเวียนอื่น ๆ ต่อไป

3. เงินลงทุนเวียนของส่วนราชการประเภทช่วยเหลือเกษตรกร-ใหญ่ยืม โดยจะศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางของระบบบัญชีและการจัดทำรายงานทางการเงินของเงินลงทุนเวียนของส่วนราชการประเภทนี้ วัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นระบบมาตรฐานเสนอให้ส่วนราชการนำไปปฏิบัติ (โดยปรับปรุงเล็กน้อย) ให้สอดคล้องกับการบริหารภายใน การให้มีระบบบัญชีเป็นระบบมาตรฐานจะช่วยแก้ปัญหาแก่ส่วนราชการที่ขาดเจ้าหน้าที่ที่จะคิดระบบบัญชี จึงไม่อาจลงบัญชีและจัดทำงบการเงินได้ และทำให้ไม่ส่งงบการเงินเป็นเวลานานสืบ ๆ ปีควยเหตุผลดังกล่าว

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษานี้เกี่ยวกับการควบคุมเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้

1. เพื่อเสนอให้กระทรวงการคลังได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาบางด้านที่เกี่ยวกับการควบคุมของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ
2. เพื่อเสนอให้ส่วนราชการทราบถึงแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการที่แน่ชัดขึ้น พร้อมทั้งทราบถึงปัญหาของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ เพื่อที่ส่วนราชการจะได้ให้ความร่วมมือในการ เสนอข้อมูลและปฏิบัติงานกับกระทรวงการคลัง อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านการควบคุมและการบริหารงานของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ
3. เพื่อเสนอข้อมูลให้กับผู้สนใจ หรือประชาชนทั่วไปที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ ได้ทราบและเข้าใจถึงลักษณะและวิธีปฏิบัติของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ ได้แน่ชัดขึ้น ตลอดจนอาจมีประโยชน์สำหรับใช้เป็นแหล่งค้นคว้าทางการศึกษาสืบต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย