

การบริหารเงินลงทุนของส่วนราชการ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเงินลงทุนของส่วนราชการ

ในการดำเนินงานและการควบคุมเงินลงทุนตั้งแต่เริ่มจัดตั้ง การดำเนินงาน ตลอดจนการยกเลิกเงินลงทุนนั้น เกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงานต่าง ๆ นี้คือ

1. หน่วยงานของรัฐบาล
2. หน่วยงานในภาคเอกชน

1. หน่วยงานของรัฐบาล

1.1 สำนักงานประมาณ หน่วยงานนี้จะเกี่ยวข้องกับเงินลงทุนในขั้นตอนของการจัดตั้ง ทั้งนี้ เพราะสำนักงานมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเงินลงทุน โดยส่วนมากแล้วจะจัดตั้งขึ้นก็ต้องอาศัยเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.2 กรมบัญชีกลาง มีหน้าที่รับผิดชอบงานเงินลงทุน ดังนี้

- วิเคราะห์ความเหมาะสมในการจัดตั้งเงินลงทุน หรือยกเลิกเงินลงทุน เพื่อจัดตั้งเป็นรัฐวิสาหกิจ
- งานพิจารณาการร่างและปรับปรุงระเบียบของเงินลงทุน
- งานวางระบบและวิเคราะห์งบประมาณเงินลงทุน
- วิเคราะห์อัตราค่าจ้างเงินลงทุน
- ควบคุมการรับและการเบิก-จ่ายเงินลงทุน
- วิเคราะห์งบการเงินและบัญชีเงินลงทุน

1.3 สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) จะเป็นผู้ควบคุม และตรวจสอบหลักฐานทางด้านการบัญชีของเงินทุนหมุนเวียนฯ ต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบและข้อกำหนดที่วางไว้สำหรับแต่ละเงินทุนหมุนเวียนฯ

1.4 ส่วนราชการที่เป็นเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนฯ ซึ่งจะเป็นผู้ดำเนินงานให้ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเงินทุนหมุนเวียนฯ

2. หน่วยงานในภาคเอกชน

จะเกี่ยวข้องกับเงินทุนหมุนเวียนฯ ในแง่ที่เกี่ยวกับการดำเนินการค้าขาย หรือให้ความช่วยเหลือระหว่างส่วนราชการและภาคเอกชนนั้น ๆ

ทั้งนี้ เงินทุนหมุนเวียนฯ แต่ละเงินทุนจะมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานข้างต้นมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ และลักษณะการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนฯ นั้น ๆ

การจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

ซึ่งได้ถูกดูแลในบทที่ ๒ ของเงินทุนหมุนเวียนฯ ในที่นี้หมายถึง เงินทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังมาตรา 12 คือ การจ่ายเงินหรือตั้งเงินทุนเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนให้กระทำได้โดยกฎหมาย ซึ่งวิธีการดำเนินการจัดตั้งนี้สามารถจะทำได้ 2 ลักษณะคือ

1. จัดตั้งโดยออกเป็นกฎหมายพิเศษ
2. จัดตั้งโดยออกเป็นกฎหมายอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1. จัดตั้งโดยออกเป็นกฎหมายพิเศษ

เงินทุนหมุนเวียนฯ ที่จัดตั้งขึ้นตามลักษณะ เช่นนี้ก็เนื่องจากว่าส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งมีการดำเนินงานเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่าง และปรากฏว่าการดำเนินงาน

นั้น ก่อให้เกิดรายได้อื่น ซึ่งตามกฎหมายแล้วรายได้ที่เกิดขึ้นในส่วนราชการนั้นจะต้องนำส่งคลัง เข้าเป็นรายได้แผ่นดิน แต่โดยที่รายได้ที่ได้รับนั้นจะต้องนำมาใช้จ่ายต่อไป กฎหมายจึงมักจะกำหนดให้มั่งกองทุนหมุนเวียนขึ้น เพื่อให้สามารถนำรายรับมาใช้จ่ายหมุนเวียนต่อไป ได้เงินทุนดังกล่าว ได้แก่

- เงินทุนหมุนเวียนสาธารณูปโภค
- เงินทุนหมุนเวียนผลิตแผนปายยานพาหนะ
- เงินทุนหมุนเวียนปฏิรูปที่ดิน

ฯลฯ

2. จัดตั้งโดยออกเป็นกฎหมายอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

เงินทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นตามลักษณะนี้จะเป็นลักษณะของกิจการที่เพิ่งจะเริ่มดำเนินงานและยังไม่มีรายได้ ต้องอาศัยเงินทุนเริ่มแรกจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้นในการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียน หลังจากในส่วนราชการ เสนอโครงการจัดตั้งทุนให้คณะกรรมการให้ความเห็นชอบให้ดำเนินงานในรูปทุนหมุนเวียนได้แล้ว ในการจัดทำงบประมาณประจำปีส่วนราชการจะจัดทำประมาณการรายรับรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการ เสนอไปยังสำนักงบประมาณ ซึ่งในประมาณการนี้ก็จะมีการ เสนอขอตั้งเงินทุนหมุนเวียน รวมอยู่ด้วย และขั้นตอนในการขอตั้งเงินทุนหมุนเวียน นี้ก็จะรวมไปกับการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีการดำเนินขั้นตอนต่าง ๆ เป็นไปตามวงจรงบประมาณที่สำนักงบประมาณกำหนด ดังนี้

2.1 การทำและการเสนองบประมาณ จากโครงการต่าง ๆ ที่

ส่วนราชการ เสนอขอมาสำนักงบประมาณจะกำหนดวงเงินอย่างสูงของประมาณการรายจ่าย (Ceilings) และแจ้งไปยังส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ จัดทำและส่งประมาณการรายรับรายจ่ายมาให้สำนักงบประมาณ ซึ่งสำนักงบประมาณก็จะวิเคราะห์แผนการใช้จ่ายเงินในการดำเนินงานของส่วนราชการแต่ละแห่ง แล้วรวบรวมตัวเลขต่าง ๆ

เขาเป็นรูปงบประมาณประจำปีเพื่อนำเสนอต่อหัวหน้าฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี) เพื่อนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติให้ใช้ เป็นหลักในการปฏิบัติงานในปีงบประมาณต่อไป

2.2 การพิจารณาและอนุมัติงบประมาณ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติรับหลักการงบประมาณที่ฝ่ายบริหาร เสนอมาก็จะเริ่มการพิจารณา โดยจะตั้งกรรมาธิการขึ้นคณะหนึ่งหรือหลายคณะเป็นผู้พิจารณารายละเอียดในงบประมาณแล้ว เสนอความเห็นต่อที่ประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ และถ้าที่ประชุมเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมาธิการ ก็จะอนุมัติงบประมาณประจำปีนั้น โดยตราเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.3 การบริหารงบประมาณ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดเป็นกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว ฝ่ายบริหารก็จะเริ่มดำเนินงานตามแผนงานที่เสนอไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณ และใช้จ่ายเงินในการปฏิบัติงานให้เป็นไปภายในวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ฝ่ายนิติบัญญัติอนุมัติให้จ่ายได้ ซึ่งในการนี้ฝ่ายบริหารจะต้องจัดให้มีการบันทึกเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินเพื่อเป็นหลักฐานในการควบคุมและพิสูจน์ว่าได้ปฏิบัติตาม การเกี่ยวกับการเงินให้เป็นไปภายในขอบเขตของกฎหมาย

ในขณะที่การบริหารงบประมาณของปีงบประมาณปัจจุบันกำลังดำเนินงานอยู่ วงจรของการงบประมาณสำหรับปีงบประมาณต่อไปก็จะเริ่มขึ้นโดยสำนักงานจะติดต่อกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลเพื่อเตรียมทำและเสนองบประมาณสำหรับปีงบประมาณต่อไป และวงจรงบประมาณจะหมุนเวียนเช่นนี้ตลอดเวลาที่รัฐบาลยังต้องปฏิบัติงานอยู่

ในการบริหารงบประมาณ ฝ่ายบริหารจะต้องควบคุมอัตราการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับเวลาที่ต้องการใช้ และจัดระดบการจ่ายเงินให้สัมพันธ์กับรายรับที่จัดเก็บได้ด้วย โดยที่ฝ่ายบริหารจะทำการกำหนด "เงินประจำงวด" เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายให้ส่วนราชการใช้จ่ายได้ในระยะเวลาหนึ่ง ๆ ซึ่งการกำหนดเงินประจำงวดจะกระทำโดยส่วนราชการ เจ้าของงบประมาณ เสนอแผนการใช้จ่ายเงินประจำงวดการเงินของตน และจำนวนเงินที่ประมาณว่าจะต้องการใช้ในงวดนั้น ๆ ต่อสำนักงานงบประมาณ

เมื่อสำนักงานงบประมาณเห็นชอบและอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว ส่วนราชการก็จะวางฎีกาเบิกเงินมายังกรมบัญชีกลาง แล้วนำเงินประจำงวดนั้น ๆ มาดำเนินงานกอหน้ผูกพัน หรือใช้จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของตนได้

ขั้นตอนดังกล่าวทั้ง 3 ขั้นตอนจะสรุปออกมาเป็นแผนภูมิ พร้อมทั้งปฏิทินปีงบประมาณ
ได้ ดังรูปที่ ๑-๑ หน้า ๒๒

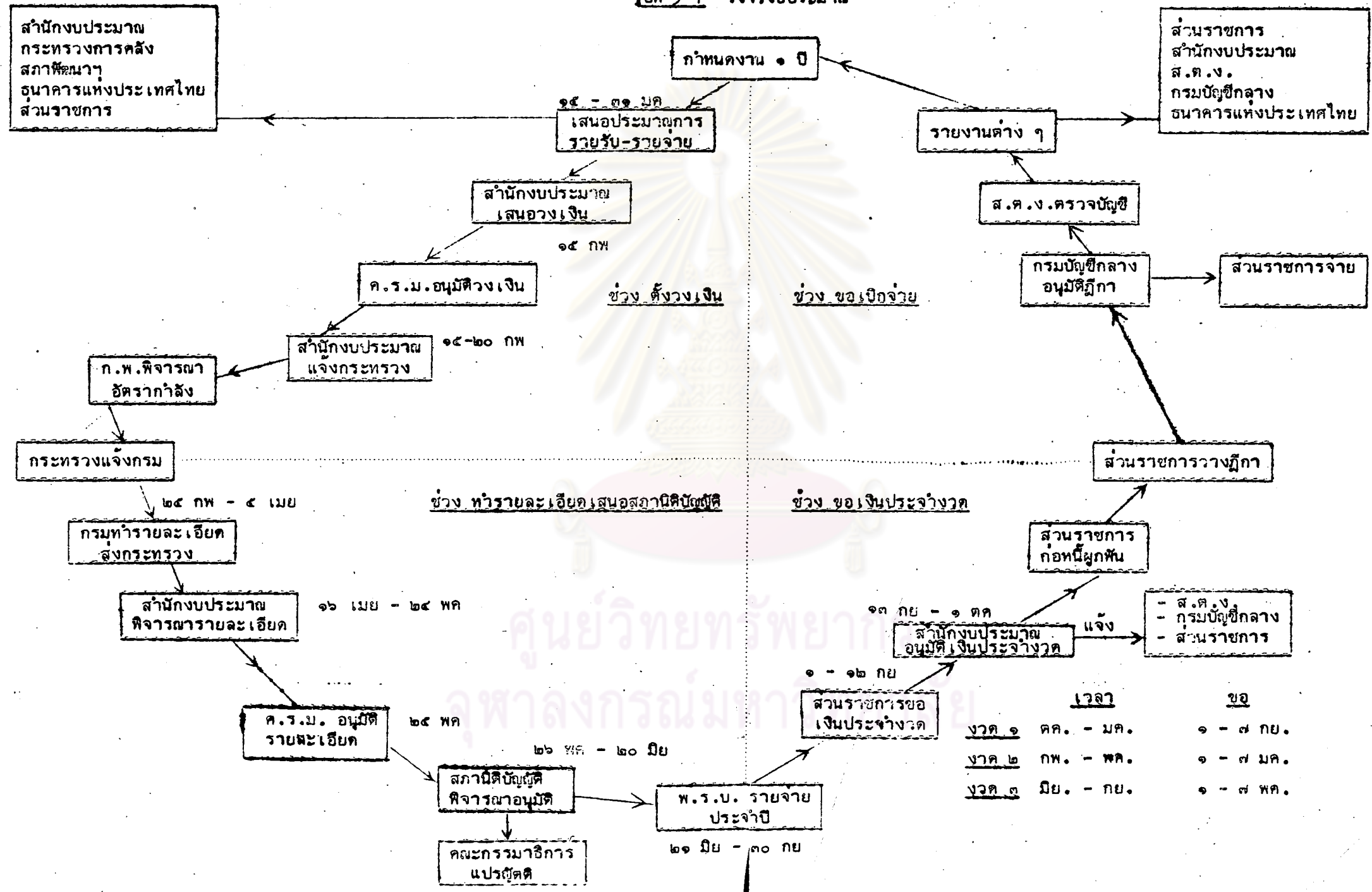
ในกรณีของการตั้งงบประมาณเป็นทุนหมุนเวียน ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็จะตั้งไว้ในมาตรา 25 โดยกำหนดเป็นชื่อทุนหมุนเวียนที่ขอตั้งตลอดจนวงเงินทุนหมุนเวียนที่อนุมัติให้ตั้ง เป็นทุนดำเนินการ เมื่อส่วนราชการขอเงินประจำงวดตามวงจริงงบประมาณดังกล่าวแล้ว ก็จะเบิกหักผลักดันส่งเงินทุนทั้งจำนวนฝากกระทรวงการคลัง เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อเบิกจ่ายต่อไป

มีข้อที่น่าสนใจ เกี่ยวกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียน คือทุนหมุนเวียนที่ตั้งขึ้นนั้น เป็นเพียงทุนดำเนินการ แต่ในด้านการบริหาร เงินทุนหมุนเวียนนี้ เจ้าหน้าที หรือเครื่องจักร เครื่องมือ ตลอดจนอาคารสถานที่ยังคงใช้จ่ายจากเงินงบประมาณ เว้นแต่เงินทุนหมุนเวียนนั้นจะมีผลการดำเนินงานดีเพียงพอที่จะรับภาระรายจ่ายทั้งหมดได้ อย่างไรก็ตาม เงินทุนหมุนเวียนนี้ บางทุนอาจจะจำเป็นต้องดำเนินงานในรูปของการใช้เจ้าหน้าที่ เครื่องจักร อาคารสถานที่ จากเงินงบประมาณตลอดไป เพราะเป็นงานในหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น

- เงินทุนหมุนเวียนอุดหนุนสมาชิกนิคมสร้างตนเอง
- เงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมสหกรณ์
- เงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมหรือช่วยเหลือเกษตรกร เป็นต้น

กิจการเหล่านี้เป็นหน้าที่หลักของส่วนราชการเจ้าของทุน การจัดให้มีระบบเงินทุนหมุนเวียนนี้เพียง เพื่อให้มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินเท่านั้น การบริหารเงินทุนหมุนเวียนจึงเป็นหน้าที่ของส่วนราชการโดยตรง ในกรณีนี้ก็เป็นที่ยอมรับว่า เงินทุนหมุนเวียนนี้ ไม่สามารถรับภาระรายจ่ายได้ทั้งหมด แต่เป็นเพียงการสร้างระบบให้คล่องตัวเท่านั้น

รูปที่ 3-1 วงจรงบประมาณ



สาเหตุที่ก่อให้เกิดระบบเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

ระบบเงินทุนหมุนเวียนที่เกิดขึ้นในกิจการบางประเภทของส่วนราชการก็เพื่อต้องการให้มีความคล่องตัวในการดำเนินงานมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะในระบบงบประมาณปกตินั้นจะต้องมีการ

- ขอตั้งงบประมาณเสนอสภาอนุมติ
- ต้องขอเงินประจำงวด แล้วจึงจะทำการเบิก-จ่ายได้
- ถ้าหากรายจ่ายที่ดำเนินการขอไปตามงบประมาณนั้นใช้ไม่ทันจะต้อง

นำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน

สิ่งเหล่านี้จะก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการสำหรับเงินทุนหมุนเวียนฯ ก็คือ

1. ถ้าหากต้องนำเสนอตามขั้นตอนของเงินงบประมาณทุก ๆ ปีก็อาจจะต้องถูกคัดทอนรายจ่ายลง ซึ่งทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้
2. ก่อให้เกิดภาระในการวิเคราะห์งบประมาณ ซึ่งจะต้องพิจารณางบประมาณทุกปี ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณรายได้ หรืองบประมาณรายจ่ายของเงินทุนหมุนเวียนฯ
3. ในการเบิก-จ่ายเงินจะต้องเสนอขอเงินประจำงวดก่อน ซึ่งทำให้ขาดความคล่องตัวในด้านการจ่ายเงิน และถ้าหากเป็นเงินงบประมาณแล้ว เมื่อดำเนินงานมีรายได้ก็จะต้องนำส่งคลัง เป็นรายได้แผ่นดิน อันก่อให้เกิดความยุ่งยากในการดำเนินงาน
4. ถ้าหากถือเงินทุนหมุนเวียนฯ เป็นเงินงบประมาณก็ยากที่จะพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนฯ ในแต่ละเงินทุนได้

ด้วยปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จึงจำเป็นต้องแยกระบบเงินทุนหมุนเวียนฯ ออกจากระบบเงินในงบประมาณ เป็นระบบหนึ่งต่างหากซึ่งในภาษาของทางราชการเรียกว่า ระบบเงินนอกงบประมาณ

ฐานะของเงินลงทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

เมื่อได้มีการจัดตั้งเงินลงทุนหมุนเวียนฯ ขึ้นแล้ว การดำเนินงานของเงินลงทุนหมุนเวียนฯ จะเป็นอีกกองทุนหนึ่งต่างหากจากเงินในงบประมาณ และลักษณะการดำเนินงานเหมือนธุรกิจทั่วไป เพียงแต่ว่ากิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อค้าหรือหากำไร จึงมีปัญหาคือที่น่าจะพิจารณาว่าเงินลงทุนหมุนเวียนฯ มีฐานะเป็นอะไร และในเมื่อระบบการเงินทำให้มีความคล่องตัวแล้ว การปฏิบัติต่าง ๆ ยังจะต้องให้เป็นที่ไปตามระเบียบของทางราชการหรือไม่

เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีการพิจารณากันแล้ว เห็นว่าเงินลงทุนหมุนเวียนฯ เป็นเพียงระบบการเงินที่รัฐสร้างขึ้นเพื่อให้ความคล่องตัวในด้านการใช้จ่ายเงิน ซึ่งตามข้อเท็จจริงเงินที่นำมาใช้จ่ายหมุนเวียนก็เป็นเงินงบประมาณนั่นเอง ฉะนั้น ฐานะของเงินลงทุนหมุนเวียนฯ จึงยังเป็นส่วนราชการอยู่ วิธีปฏิบัติต่าง ๆ ทางด้านการเงิน บุคลากร ฯลฯ จึงต้องถือปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

อย่างไรก็ตามฐานะของเงินลงทุนหมุนเวียนฯ บางทุนอาจจะเปลี่ยนแปลงไปเป็นรัฐวิสาหกิจต่อไปได้ ในกรณีที่เงินลงทุนหมุนเวียนฯ ดังกล่าวเข้าข่ายที่จะให้ดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจต่อไป ตัวอย่างเช่น เงินลงทุนหมุนเวียนไปรษณีย์ เป็นองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เงินลงทุนหมุนเวียนอาคารสงเคราะห์ เป็นการเคหะแห่งชาติ เงินลงทุนหมุนเวียนท่าอากาศยาน เป็นการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เงินลงทุนหมุนเวียนประปา-ภูมิภาค เป็นการประปาส่วนภูมิภาค เงินลงทุนหมุนเวียนฯ เหล่านี้หากจะพิจารณาถึงข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นว่าในขั้นต้นรัฐบาลจะเป็นผู้ดำเนินการในลักษณะของการริเริ่มเสียก่อน (Pilot Project) โดยตั้งเป็นเงินลงทุนหมุนเวียนฯ ขึ้น และใช้นักกลาง เครื่องจักร สถานที่ของส่วนราชการบริหารงานนั้น หากการดำเนินงานได้ผล กล่าวคือมีผลกำไรจากการดำเนินงานพอสมควร เงินลงทุนหมุนเวียนฯ นั้นก็จะเริ่มจ้างพนักงาน ซื้อเครื่องจักร หรือจัดสร้างสถานที่เอง โดยค่อย ๆ ทยอยเลี้ยงตัวเองจนในที่สุดสามารถจะดำเนินการ

โดยรับภาระค่าใช้จ่ายเองทั้งหมดได้อย่างมีกำไร หากเงินลงทุนเวียดนาม ดังกล่าวอยู่ใน
 ข่ายจะเป็นรัฐวิสาหกิจได้ก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือออกกฎหมายให้เป็นรัฐวิสาหกิจ
 ที่สมบูรณ์แบบต่อไป ซึ่ง เมื่อถึงขั้นตอนดังกล่าวฐานะของ เงินลงทุนเวียดนาม ก็จะเปลี่ยนแปลง
 ไปเป็นรัฐวิสาหกิจ

วิธีการดำเนินการและการบริหาร เงินลงทุนเวียดนามของสวนราชการ

เมื่อเงินลงทุนเวียดนาม ได้เปลี่ยนสภาพจากเงินในงบประมาณ เป็นเงินนอก
 งบประมาณ และมีระบบต่างหากแล้ว การควบคุมการใช้จ่ายเงินจึงจำเป็นต้องถูกกำหนด
 ขึ้นต่างหากจากเงินในงบประมาณ โดยรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง เป็นผู้กำหนด

เงินลงทุนเวียดนาม แต่ละเงินลงทุนต่างก็มีวัตถุประสงค์ต่างกัน ซึ่งในการที่จะดำเนิน-
 งานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งขึ้นก็จะต้องปฏิบัติตามแนวทางที่ถูกกำหนดโดยระเบียบ
 กระทรวงการคลัง แยกเป็นแต่ละเงินลงทุนเวียดนาม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปตาม
 วัตถุประสงค์ของทุน และเหมาะสมกับกิจการของทุนด้วย ซึ่งระเบียบดังกล่าวโดยทั่ว ๆ ไป
 จะกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ

1. วัตถุประสงค์แห่ง เงินลงทุนเวียดนาม
2. เงินที่จะนำเขาเป็นเงินลงทุนเวียดนาม
3. รายจ่ายที่จะจ่ายจากเงินลงทุนเวียดนาม
4. วิธีบริหารเงินลงทุนเวียดนาม
5. ระบบบัญชีของ เงินลงทุนเวียดนาม
6. การตรวจสอบบัญชี เงินลงทุนเวียดนาม

ตัวอย่างของระเบียบนี้จะปรากฏอยู่ในภาคผนวก ง หน้า 252 ถึง 319

ซึ่งได้เลือกแสดง เฉพาะบาง เงินลงทุนเวียดนามเท่านั้น คือ

ระเบียบกรมปลัดที่ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนเพื่อใช้ในโครงการธนาคารโค-
กระบือ

ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ เงินทุนหมุนเวียนก่อสร้างบ้านพักสมาชิก (เพื่อ
สนับสนุนเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย) พ.ศ. 2521

ระเบียบกระทรวงคมนาคม ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกรมการบินพาณิชย์
พ.ศ. 2522

ระเบียบกรมธนารักษ์ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนการทำของ พ.ศ. 2523

ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนสำหรับสมาชิกเป็นค่าใช้จ่าย
เกี่ยวกับการปลูกยางพารา พ.ศ. 2521

ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ว่าด้วยเงินทุนสงเคราะห์การครองชีพและการ
อาชีพของสมาชิกนิคมสร้างตนเอง

1. วัตถุประสงค์แห่งเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนฯ แต่ละเงินทุนที่ตั้งขึ้นมานั้นต่างก็มุ่งหมาย
ในวัตถุประสงค์ที่ต่างกัน เช่น เพื่อการผลิต เพื่อการให้บริการ เพื่อการให้กู้ยืม เพื่อการ
ให้ความช่วยเหลือ หรือเพื่อการปรับปรุงงาน ฯลฯ เมื่อต่างก็มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน
ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์แต่ละเงินทุนหมุนเวียนฯ กำหนดไว้ก็ย่อมต้องมีวิธี
การดำเนินงานที่ต่างกัน ดังนั้น ในระเบียบของเงินทุนหมุนเวียนฯ จึงต้องระบุให้แน่ชัด
ถึงวัตถุประสงค์ของเงินทุนหมุนเวียนฯ นั้น ๆ เพื่อที่ผู้ปฏิบัติหรือผู้บริหาร เงินทุนหมุนเวียนฯ
จะได้ทราบถึงขอบเขตของการทำงาน และใช้ในการกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน
ที่เหมาะสมและถูกต้อง เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. เงินที่นำเข้าเป็นเงินทุนของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

วัตถุประสงค์ที่แน่นอนของเงินทุนหมุนเวียนฯ จะเป็นสิ่งที่กำหนดถึง
ลักษณะการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนฯ ด้วย ดังนั้น ในขั้นแรกจึงต้องกำหนด

ถึงแหล่งที่มาของเงินที่จะนำมาใช้ในการดำเนินงานว่าจะมาจากแหล่งใด ตลอดจนข้อบังคับในการนำฝากเงินที่จะต้อง เปิดบัญชีสำหรับแต่ละเงินลงทุนเวียดนาม ไว้ที่กระทรวงการคลัง หรือออกกลงในกรณีพิเศษหรือเพิ่มเติมที่ทำได้กับกระทรวงการคลัง

3. รายจ่ายที่จ่ายจากเงินทุนของเงินลงทุนเวียดนามของส่วนราชการ

ระเบียบของเงินลงทุนเวียดนาม จะกำหนดถึงประเภทของค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เงินลงทุนเวียดนาม นั้น ๆ มีอำนาจที่จะจ่ายได้ และการใช้จ่ายก็ต้องเป็นไปตามวงเงินตามประมาณการรายจ่ายประจำปี ที่กระทรวงการคลังอนุมัติ ทั้งนี้เพื่อควบคุมเงินที่รับเข้าและจ่ายออกให้เป็นไปภายในวัตถุประสงค์ ส่วนที่เกินวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดจะนำเข้ามาใช้จ่ายจากเงินลงทุนเวียดนาม มิได้

ในการปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงิน ฯลฯ ในระเบียบเงินลงทุนเวียดนาม นี้จะกำหนดให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วเงินลงทุนเวียดนาม มีฐานะเป็นส่วนราชการ

เมื่อเงินลงทุนเวียดนาม ดำเนินงานแล้วก่อให้เกิดรายได้ ให้นำรายได้นั้นมาสมทบโดยนำส่งเข้าบัญชีเงินลงทุนเวียดนาม นั้น ๆ ในกรณีที่เป็นการรับเงินในส่วนภูมิภาค ให้ส่วนราชการในส่วนภูมิกานั้นนำส่งคลังจังหวัด เพื่อโอนขายบิล¹ เข้าบัญชีเงินลงทุนเวียดนาม นั้นที่กรมบัญชีกลาง

ในด้านรายจ่าย ถ้าเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับพัสดุ ในการเบิกจ่ายให้ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ ถ้าเป็นรายจ่ายในส่วนภูมิภาคจะโอนขายบิลไปจังหวัด แล้วจังหวัดจะเบิกหักส่งเงินโอนขายบิลเข้าฝากคลัง ซึ่งจะเปิดบัญชีเงินลงทุนเวียดนาม นั้น ๆ ให้และเบิกจ่ายให้ตามความจำเป็น

¹การโอนขายบิล หมายถึง การโอนเงินลงทุนเวียดนาม ไปใช้จ่ายที่จังหวัด เนื่องจากเงินลงทุนเวียดนาม เป็นเงินนอกงบประมาณ การโอนจึงใช้วิธีนี้ ซึ่งวิธีการโอนก็คือการจัดส่งธนาคินั้นเอง

ระเบียบหลักของทางราชการที่ใช้ในเรื่องของการเบิก-จ่ายเงิน การเก็บ-รักษาเงิน การนำส่งเงิน รวมทั้งการซื้อ การจ้าง การพัสดุ มีดังนี้

- ระเบียบการ เบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520
- ระเบียบการ เก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ. 2520
- ระเบียบการจ้าง และพัสดุ พ.ศ. 2520

~~(ระเบียบทั้ง ๖ ประการอยู่ในภาคผนวก ก, ข, ค)~~

4. วิธีการบริหาร เงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

ในระเบียบนี้จะระบุดังผู้มีอำนาจในการปฏิบัติเกี่ยวกับเงินทุนหมุนเวียนฯ ซึ่งจะเป็นผู้ใดก็ขึ้นอยู่กับว่าเงินทุนหมุนเวียนฯ นั้น อยู่ในส่วนราชการใด ในกรมใดหรือ กองใด ซึ่งในการบริหารเงินทุนหมุนเวียนฯ จะต้องดำเนินไปตามระเบียบที่วางไว้สำหรับแต่ละเงินทุนหมุนเวียนฯ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของรายรับรายจ่าย หากมีการดำเนินงานในส่วนภูมิภาคด้วยแล้ว ก็จะต้องกำหนดวิธีการบริหารทางการเงินในส่วนภูมิภาคให้ชัดเจนด้วย อย่างไรก็ตามเงินทุนหมุนเวียนฯ ทุก ๆ เงินทุนก็จะมีวิธีการบริหารและวงจรการบริหาร ในลักษณะกว้าง ๆ ที่เป็นแบบอย่างเดียวกัน สำคัญในการบริหารเงินทุนหมุนเวียนฯ ได้แก่ เงินทุนหมุนเวียนฯ จะฝากคลังอย่างไร ควรมีเงินรองจ่ายบางส่วนหรือไม่ เงินที่รับเขาจะส่งเขาค้างอย่างไร การจ่ายเงินดำเนินงานอย่างไร การรับ-จ่ายในส่วนภูมิภาคทำอย่างไร นอกจากนั้นหากมีวิธีปฏิบัติที่พิเศษ เช่น การกำหนดราคาขาย การกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ ก็อาจกำหนดไว้ในระเบียบว่าจะให้อำนาจใคร เป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น

โดยทั่วไปไม่ว่าเงินทุนหมุนเวียนฯ จะจัดตั้งขึ้นในลักษณะใด หรือมีการดำเนินงานในลักษณะใดก็ตาม ต่างก็มีวงจรในการบริหารงานที่เหมือนกัน โดยมีลำดับขั้นตอน ดังนี้คือ

เมื่อเงินทุนหมุนเวียนฯ ได้จัดตั้งขึ้นแล้วไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ หรือโดยกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืออาจเป็นเงินทุนหมุนเวียนฯ ที่ได้

ดำเนินงานมาจนถึงสิ้นปีงบประมาณแล้ว ส่วนราชการผู้เป็นเจ้าของ เงินทุนหมุนเวียนฯ จะต้องจัดทำประมาณการรายรับ-รายจ่ายประจำปีนำเสนอต่อกรมบัญชีกลาง เพื่อให้กรมบัญชีกลางพิจารณาและนำเสนอต่อกระทรวงการคลัง เมื่อกระทรวงการคลังอนุมัติ ส่วนราชการก็สามารถดำเนินงานตามประมาณการที่วางไว้ โดยส่วนราชการจะทำการเบิก-จ่ายเงินโดยการวางฎีกาขอเบิกจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งถ้าหากประมาณการรายจ่ายที่ทำไว้ไม่เพียงพอ ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนฯ ก็อาจจะทำประมาณการรายจ่าย (เพิ่มเติม) ต่อกรมบัญชีกลางได้

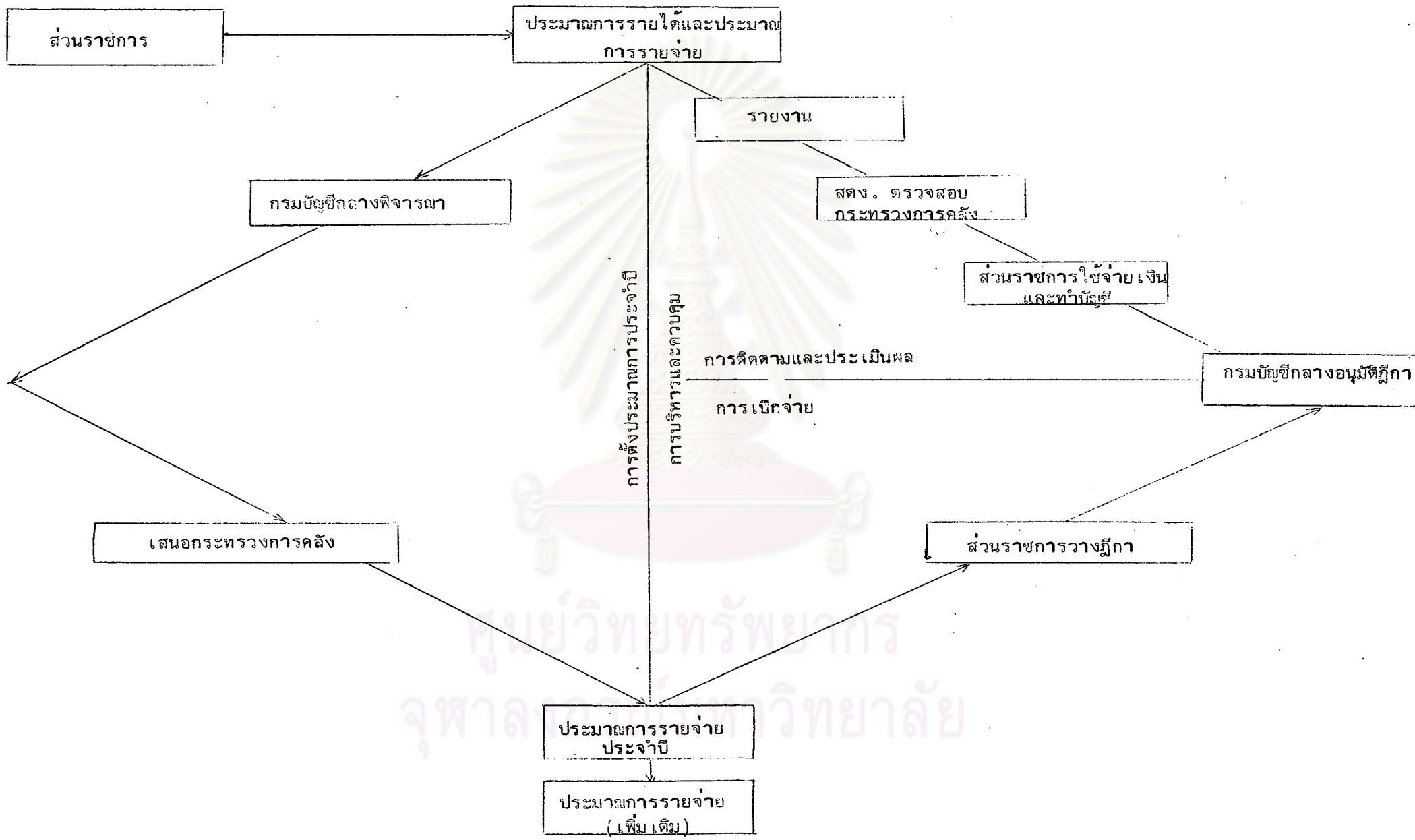
เมื่อส่วนราชการดำเนินการตามประมาณการที่ทำไว้แล้ว ส่วนราชการก็ต้องจัดทำบัญชีเพื่อบันทึกการรับ-จ่ายเงินที่เกิดขึ้น โดยการบันทึกบัญชีก็จะกระทำตามระบบบัญชีที่วางไว้สำหรับแต่ละเงินทุนหมุนเวียนฯ พอถึงสิ้นปีงบประมาณ ส่วนราชการก็ต้องจัดทำงบการเงินตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของแต่ละเงินทุนหมุนเวียนฯ เพื่อนำเสนอต่อกรมบัญชีกลาง ซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมผลการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนฯ ทุก ๆ เงินทุน แล้วนำเสนอต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทำการตรวจสอบตามข้อกำหนดของระเบียบทางราชการต่อไป และตราใบที่เงินทุนหมุนเวียนฯ โดยยังคงดำเนินงานอยู่ เงินทุนหมุนเวียนฯ นั้นก็ต้องมีวงการบริหารงานเช่นนี้เรื่อย ๆ ไป

ชั้นตอนต่าง ๆ ข้างต้นสรุปได้ในลักษณะแผนภูมิดังรูปที่ ๕-๑ หน้า ๕๕

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รูปที่ 3-2

วงจรการบริหารเงินทอนเงินเวียนของส่วนราชการ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

5. ระบบบัญชีของเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

ในระเบียบของเงินทุนหมุนเวียนฯ นี้ทุก ๆ เงินทุนจะกำหนดให้มีการจัดทำระบบบัญชีตามระบบบัญชี และต้องปิดบัญชีปีละครั้งโดยถือเอาปีงบประมาณเป็นรอบปีบัญชี ซึ่งเมื่อปิดบัญชีเงินทุนหมุนเวียนฯ แล้ว ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนฯ ก็ต้องจัดทำงบการเงิน แล้วจัดส่งงบการเงินพร้อมทั้งรายละเอียดอื่น ๆ ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรอง โดยปกติภายในระยะเวลา 90 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

งบการเงินที่เงินทุนหมุนเวียนฯ ต่าง ๆ จะต้องจัดทำขึ้นนั้น โดยปกติก็คือ งบดุล และงบกำไรขาดทุน ซึ่งอาจจะมีส่วนการเงินอื่น ๆ เพิ่มเติม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะของการดำเนินงานของแต่ละเงินทุนหมุนเวียนฯ ตัวอย่างเช่น ถ้าเป็นเงินทุนหมุนเวียนฯ ที่ดำเนินงานทางด้านการผลิตก็จะต้องจัดทำต้นทุนการผลิตเพิ่มเติมขึ้นอีกงบหนึ่ง

ในเรื่องของระบบบัญชีของเงินทุนหมุนเวียนฯ นี้จะเป็นการจัดทำระบบบัญชีระบบหนึ่งแยกต่างหากจากระบบบัญชีของส่วนราชการ ซึ่งระบบบัญชีเงินทุนหมุนเวียนฯ นี้ส่วนราชการผู้เป็นเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนฯ จะเป็นผู้วางระบบบัญชีขึ้นใช้เอง หรือจะขอเจ้าหน้าที่จากกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังให้มาช่วยดำเนินการจัดตั้งระบบบัญชีก็ได้

6. การตรวจสอบบัญชีเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

กระทรวงการคลังกำหนดไว้ในระเบียบอย่างชัดเจน เกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชี โดยให้เงินทุนหมุนเวียนฯ ทุกเงินทุนจัดทำงบการเงินเสนอต่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และงบการเงินจะเป็นงบการเงินในเชิงธุรกิจ คือ งบกำไรขาดทุน และงบดุล เพราะเมื่อเงินทุนหมุนเวียนฯ ดังกล่าวได้มีการอนุญาตตามกฎหมายให้นำรายได้อุปถัมภ์หมุนเวียนใช้จ่าย และในการวัดผลควมมีการดำเนินงานก็หรือไม่ว่าจำเป็นจะต้องให้แต่ละเงินทุนหมุนเวียนฯ จัดทำงบการเงินเพื่อวัดผลการดำเนินงานและฐานะการเงินได้

ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมเงินทุนที่คงไว้ใช้จ่ายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ลดหรือ
 หกหายไ้โดยไม่มีสาเหตุที่สมควร

การยกเลิกเงินลงทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

ถ้าเงินลงทุนหมุนเวียนฯ ที่ดำเนินงานอยู่ปรากฏว่าหมดความจำเป็นก็ยกเลิกเงินลงทุน-
 หมุนเวียนฯ นั้น ๆ ได้ โดยขออนุมัติจากกระทรวงการคลัง ซึ่งในการปิดเงินลงทุนหมุนเวียนฯ
 จะต้องจัดให้มีการชำระบัญชี โดยตั้งกรรมการชำระบัญชีซึ่งประกอบด้วย

- ส่วนราชการ เจ้าของ เงินลงทุนหมุนเวียนฯ
- สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ในการชำระบัญชีนี้ส่วนราชการ เจ้าของ เงินลงทุนฯ จะต้องรวบรวมเอกสาร
 หลักฐานต่าง ๆ ของเงินลงทุนหมุนเวียนฯ ที่จะยกเลิกนำเสนอให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
 ตรวจสอบความถูกต้อง ในกรณีที่หลักฐานใบสำคัญไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ส่วนราชการก็อาจ
 ตกลงกับกระทรวงการคลัง เพื่อขออนุมัติการลงบัญชีโดยไม่มีใบสำคัญ เมื่อสำนักงานตรวจ-
 เงินแผ่นดินเห็นชอบก็จะแจ้งให้กรมบัญชีกลางปิดบัญชีเงินลงทุนหมุนเวียนฯ นั้น ถ้ามีเงินเหลือ
 ก็จะนำส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดิน

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย