



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของเรื่อง

เงินทุนหมุนเวียนเป็นเงินทุนที่ได้รับจัดสรรทุนจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกมาเป็นระบบเงินนอกงบประมาณ เพื่อให้ส่วนราชการเจ้าของเงินทุนเกิดความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งโดยเฉพาะ และเพื่อการนี้รัฐบาลก็ต้องจัดหาเงินลงทุนมาเพื่อให้ได้เพียงพอกับประมาณการรายจ่ายประจำปีนั้น ๆ ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตาม ซึ่งจะเห็นได้ว่าแหล่งที่มาของเงินนั้นส่วนใหญ่จะได้มาจากเงินภาษีอากรและเงินกู้ยืมซึ่งรัฐจะต้องเสียดอกเบี้ยไม่ว่าจะอยู่ในรูปของตัวสัญญาใช้เงิน พันธบัตรรัฐบาล หรือในรูปอื่นใดก็ตาม เพื่อมุ่งหวังให้ได้เงินมาใช้จ่ายตามแผนงานที่วางไว้ ถ้าจะมองในรูปตัวเงินที่รัฐต้องสูญเสียไปเพื่อการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนขึ้นมา นั้น สิ่งที่มีมองเห็นได้คือดอกเบี้ยที่รัฐต้องจ่ายและผลขาดทุนจากการดำเนินงานของเงินทุน ส่วนสิ่งที่สูญเสียไปซึ่งไม่สามารถมองเห็นเป็นตัวเงินได้เด่นชัดนั้นคือการสูญเสียบุคลากร และทรัพย์สินจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเงินทุน เพื่อนำไปใช้บริหารงานเงินทุน รวมทั้งโอกาสที่ต้องสูญเสียไปในการนำเงินลงทุนนั้นไปใช้ในกิจการอย่างอื่นที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่า จะเห็นได้ว่ารัฐต้องสูญเสียเป็นอย่างมากเพื่อที่จะให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ

ในแต่ละปีมีการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มมากขึ้นและหลายเงินทุนที่จัดตั้งขึ้นมาแล้วเกิดปัญหาในการดำเนินงานทำให้ต้องชำระบัญชีแล้วยุบเลิกไป ซึ่งส่วนใหญ่เกิดขึ้นจากการบริหารงานที่ประสบผลล้มเหลวอันเนื่องมาจากการขาดการติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจังของระดับผู้บริหารงานเงินทุน ทำให้ไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องได้ทันเวลาที่อันเป็นการเสียประโยชน์อย่างมากสำหรับประเทศชาติซึ่งเมื่อดูจำนวนเงินที่รัฐได้จ่ายไปเป็นทุนให้กับเงินทุนหมุนเวียนตั้งแต่เริ่มจัดตั้งเงินทุนจนถึงปัจจุบันที่ยังดำเนินการอยู่และเป็นเงินทุนที่ไม่ต้องนำเงินรายได้ส่งแผ่นดินประมาณได้เป็นเงินทั้งสิ้น 2,464 ล้านบาท โดยดูจากบัญชีทุนหมุนเวียนในรายงานผู้สอบบัญชีของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าเงินที่รัฐนำไปลงทุนให้นั้นมีจำนวนมากและควรจะมีการติดตามผลการดำเนินงานของเงินทุนนั้น ๆ ด้วยว่าได้บริหารงานไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและมีประสิทธิผลให้ผลคุ้มค่ากับเงินที่ใช้จ่ายไปหรือไม่ ซึ่งเป็นไปในทางที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือสูญเสียน้อยที่สุดต่อส่วนรวมหรือไม่ อันหมายถึงว่าควรได้มีการตรวจสอบการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนบ้าง

การตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้นโดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2522 ซึ่งให้อำนาจสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยราชการได้ และการที่การตรวจสอบการดำเนินงานได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลมีกิจกรรมที่จะต้องปฏิบัติมากขึ้นและซับซ้อนขึ้นพร้อมกับงบประมาณรายจ่ายที่ต้องจ่ายเพิ่มขึ้น จึงทำให้เกิดการตรวจสอบการดำเนินงานขึ้นในส่วนราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะประเมินผลการดำเนินงานว่ามีประสิทธิภาพ ประหยัด มีประสิทธิผลได้ผลคุ้มค่ากับเงินที่ได้ลงทุนไปหรือไม่ และได้ปฏิบัติไปตามระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย รวมทั้งเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบทางการเงินและบัญชีเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะสรุปผลในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นได้ ทำให้ไม่อาจสรุปได้ว่าการดำเนินงานนั้นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวประการใด

เนื่องจากเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการที่เกิดขึ้น และมีการลงทุนไปแล้วมีเป็นจำนวนมาก ทั้งเงินลงทุน ทรัพย์สิน บุคลากร และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ประกอบกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีทรัพยากรที่จำกัด ทำให้ไม่สามารถเข้าตรวจสอบการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนได้ ดังนั้นจึงทำให้เกิดแนวความคิดว่าควรมีแนวการตรวจสอบการดำเนินงานสำหรับผู้บริหารเงินทุนที่สามารถนำไปใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของตนได้ด้วยตนเองซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารเงินทุน และจะทำให้การใช้ทรัพยากรของประเทศเป็นไปอย่างคุ้มค่าและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง หากผู้บริหารเงินทุนได้มีการติดตามผล และได้แก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงานของตนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ลงทุนอันได้แก่ภาครัฐบาลที่สามารถนำแนวการตรวจสอบนั้นมาใช้ในการประเมินผลการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนประเภทนั้น ๆ เพื่อนำมาใช้ในการตัดสินใจที่จะลงทุนในโอกาสต่อไปได้ด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาและวิจัย

1. เพื่อศึกษาระเบียบ ข้อบังคับ วัตถุประสงค์และระบบการปฏิบัติงานของเงินทุนหมุนเวียน
2. เพื่อเสนอแนวทางการประเมินประสิทธิภาพการควบคุมภายใน
3. เพื่อเสนอแนวการตรวจสอบการดำเนินงาน ที่ใช้สำหรับเงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการ

แนวเหตุผลในการศึกษาและวิจัย

แนวการตรวจสอบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะสรุปผลการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนได้ว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด มีประสิทธิผลได้ผลคุ้มค่ากับเงินที่ได้ลงทุนไปหรือไม่

ขอบเขตของการศึกษาและวิจัย

เพื่อให้การศึกษาและวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น จึงได้กำหนดขอบเขตการศึกษาและวิจัยดังนี้

1. การศึกษาและวิจัยนี้จะศึกษาวิธีการตรวจสอบการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนเท่านั้น ไม่รวมถึงการตรวจสอบทางการเงินและบัญชี
2. การศึกษาจะครอบคลุมเฉพาะเงินทุนหมุนเวียนที่ได้รับเงินทุนมาจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสามารถนำรายได้ที่เกิดขึ้นมาหมุนเวียนใช้ในการบริหารงานได้โดยไม่ต้องนำส่งเป็นเงินรายได้แผ่นดิน ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่โดยไม่รวมเงินทุนหมุนเวียนที่อยู่ในระหว่างชำระบัญชี ในการศึกษาจะทำการศึกษาเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ วัตถุประสงค์และระบบการปฏิบัติงานทุกด้านของเงินทุนหมุนเวียนนั้น ๆ

ประชากร

เงินทุนหมุนเวียนของส่วนราชการตามที่กล่าวไว้ในขอบเขตการวิจัย จำนวน 60 หน่วย ได้จัดแบ่งประเภทตามลักษณะการดำเนินงานและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งได้เป็น 5 ประเภท จำแนกได้ดังนี้

ประเภท	จำนวนประชากร
1. ให้กู้ยืม	11
2. ให้เช่าหรือเช่าซื้อทรัพย์สิน	6
3. ให้ผ่อนส่งทรัพย์สิน	8
4. ช่วยค่าประกัน	4
5. จัดซื้อ ผลิตและจำหน่าย	31
รวม	60

วิธีการศึกษาและวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ทั้งแบบปฐมภูมิและแบบทุติยภูมิ และเพื่อให้การวิจัยเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ได้ทำการศึกษาริวิจัยโดย

1. เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ วัตถุประสงค์และระบบการปฏิบัติงานของเงินทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นโดยกระทรวงการคลังและให้เงินทุนใช้ถือปฏิบัติ อันเป็นการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับสภาพทั่วไปและความรับผิดชอบของเงินทุนต่าง ๆ รวมทั้งวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง ระบบการปฏิบัติงาน การจัดแบ่งหน่วยงาน การกำหนดหน้าที่และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในแผนกต่าง ๆ เพื่อนำมาวางแผนทางการประเมินประสิทธิภาพการควบคุมภายในและนำมาวางแผนการตรวจสอบ ซึ่งจุดที่จะเน้นการตรวจจะมุ่งไปยังจุดที่เสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายหรือข้อผิดพลาดที่สำคัญ เช่น การสูญเสีย การสิ้นเปลือง การไม่ดูแลรักษาทรัพย์สิน

และการไม่นำทรัพย์สินไปใช้ให้เกิดประโยชน์

2. เก็บรวบรวมข้อมูล แนวความคิด หรือหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินงาน จากตำราทางวิชาการ วารสาร บทความ คู่มือการตรวจสอบการดำเนินงาน ตามที่นักวิชาการและผู้ชำนาญการทั้งหลายได้จัดทำขึ้นไว้ ซึ่งจะนำมาใช้เป็นหลักการในการศึกษาริวิจัยต่อไป

3. สอบถามระเบียบ ข้อบังคับ ระบบการปฏิบัติงานและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากผู้รับผิดชอบเงินทุนต่าง ๆ โดยใช้แบบสอบถามซึ่งจะทำให้การออกสอบถามด้วยตัวเองกับผู้บริหารงาน 1 คน และหรือผู้ปฏิบัติงานอีก 1 คน ของเงินทุนแต่ละเงินทุนรวม 60 เงินทุน โดยเน้นไปที่การสอบถามเพื่อค้นหาจุดสำคัญของการบริหารงานด้านต่าง ๆ ที่ควรตรวจสอบ

4. รวบรวมข้อมูล แนวความคิด ข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้ชำนาญการด้านการตรวจสอบการดำเนินงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยการนำแนวการตรวจสอบการดำเนินงานที่ได้จัดทำขึ้นไปขอข้อเสนอแนะ ข้อควรปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้แนวการตรวจสอบนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมมากที่สุด โดยกำหนดว่าจะขอข้อเสนอแนะกับหัวหน้าฝ่ายหรือหัวหน้าสายตรวจที่รับผิดชอบในการตรวจสอบการดำเนินงานเท่านั้นและสังกัดในกองตรวจสอบการใช้ทรัพย์สินของรัฐ กองตรวจสอบรัฐวิสาหกิจและเงินทุน กองตรวจสอบพลเรือน กองละ 1 คน เป็นจำนวน 3 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลต่าง ๆ ที่จำแนกไว้ตามวิธีการวิจัย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท

1. ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จัดเก็บจากผู้ให้ข้อมูลโดยตรง โดยวิธีการใช้แบบสอบถามและสัมภาษณ์จากผู้บริหารงานเงินทุนและหรือผู้ปฏิบัติงานเงินทุนที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาและวิจัย และจากผู้ชำนาญการด้านการตรวจสอบการดำเนินงาน ที่ได้กำหนดไว้ในวิธีการวิจัย

2. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ได้จัดเก็บจากข้อมูลที่มีผู้อื่นเก็บรวบรวมไว้แล้ว เช่น ระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของเงินทุนนั้น ๆ ตำราทางวิชาการ วารสารบทความและคู่มือการตรวจสอบการดำเนินงาน

การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยมาจัดแยกประเภทเงินทุนตามลักษณะการดำเนินงานและวัตถุประสงค์ของแต่ละเงินทุน จากนั้นทำการเสนอแนวการตรวจสอบการดำเนินงานแยกเป็นแต่ละประเภทโดยใช้หลักตรรกวิทยา หลักวิชาการสถิติ หลักการวิเคราะห์ข้อมูลและหลักวิชาการตรวจสอบการดำเนินงาน รวมทั้งข้อแนะนำของผู้ที่รู้และมีความชำนาญด้านการตรวจสอบการดำเนินงาน

ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาและวิจัย

1. สำหรับผู้บริหารเงินทุนที่จะต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผลการปฏิบัติงานนั้นจะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อจะได้สอบทานระบบการปฏิบัติงานตามแนวทางการประเมินประสิทธิภาพการควบคุมภายใน หากข้อใดไม่มีหรือไม่ได้ปฏิบัติตามแนวที่กำหนดไว้ผู้บริหารจะได้เสนอแนะให้ปรับปรุงระบบงานหรือระบบการควบคุมของหน่วยงานให้รัดกุมยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพให้มากที่สุด รวมทั้งผู้บริหารจะสามารถนำแนวการตรวจสอบการดำเนินงานนั้นมาใช้ เพื่อให้ทราบผลการปฏิบัติงานว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหรือไม่ และนำมาซึ่งการค้นหาข้อบกพร่องในการดำเนินงานเพื่อให้สามารถแก้ไขข้อบกพร่องนั้นได้ทันต่อเหตุการณ์ และเป็นการกระตุ้นให้เกิดการควบคุมคุณภาพของงานให้มากขึ้นด้วย

2. สำหรับผู้ตรวจสอบภายนอกและผู้บริหารการเงินของรัฐบาล จะสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อประเมินผลการใช้ทรัพยากรในหน่วยงานนั้นว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด ไม่เกิดความสูญเปล่า และการปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับหรือไม่ แล้วนำผลที่ได้มาใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจเพื่อการลงทุนในโอกาสต่อไปของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

3. เพื่อเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการของการตรวจสอบการดำเนินงานให้เป็นที่รู้จักกับบุคคลทั่วไปที่สนใจ และเพื่อใช้ประกอบการเรียน การสอน หรือนำไปใช้ประโยชน์ในหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งในการวิจัยนี้ได้กล่าวถึงความสำคัญ วัตถุประสงค์และลักษณะการปฏิบัติงานของการตรวจสอบการดำเนินงาน ให้เป็นที่เข้าใจสำหรับบุคคลทั่วไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย