

ปัญหาข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน

พ.ศ.2558¹

กัญญารัตน์ ทะนมปี²

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 นั้นมีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นกฎหมายแม่หรือกฎหมายหลักที่บังคับใช้กับทุกทุนหมุนเวียนของประเทศไทย แต่พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 นั้น ยังมีข้อจำกัดของตัวบทกฎหมายอยู่ ทำให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายขึ้น ทำให้เกิดปัญหาในด้านต่าง ๆ ตามมา ซึ่งปัญหาต่าง ๆ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและต่อประเทศไทยของเรา การวิเคราะห์ปัญหาเพื่อนำไปพัฒนากฎหมายเป็นสิ่งที่เป็นอย่างยิ่ง เพื่อการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสามารถแก้ไขปัญหาลำเนาให้ลดน้อยลงไปได้

1. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียน

ปัญหาประการแรกนี้ได้เกี่ยวกับเรื่องคุณสมบัติของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียน

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 มาตรา 25 ได้บัญญัติเอาไว้ว่า

“ในกรณีที่ผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียนให้การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และเงื่อนไขการจ้างเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการบริหารกำหนด”

โดยตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 มาตรา 25 นี้ได้กำหนดถึงเรื่องต่าง ๆ ของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียน ของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียน ได้กำหนดในเรื่องของการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียน เรื่องของการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใช้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียน และ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายของพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรพรหม อินทรมพรรย และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธีรนิติ เทพสุเมธานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิทุร

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดเชียงใหม่) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เรื่องของเงื่อนไขการจ้างผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใจเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียน โดยกำหนดเอาไว้เพียงว่าให้หลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่ คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนเจ้าของทุนหมุนเวียนนั้น ๆ เป็นผู้กำหนด

โดยผู้ศึกษาเห็นว่าพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 มาตรา 25 ยังมีปัญหาในเรื่องของคุณสมบัติของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใจเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียนอยู่ เนื่องจากพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 มาตรา 25 นี้ได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใจเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียนเอาไว้ว่าให้คุณสมบัติของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใจเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียนเป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนเจ้าของทุนหมุนเวียนนั้น ๆ ประกาศกำหนด

การที่พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 มาตรา 25 ไม่มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารทุนหมุนเวียนเป็นกฎหมายกลางเอาไว้ในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 ทำให้เป็นบ่อเกิดของปัญหาต่าง ๆ ที่ตามมาอีกมาก ยกตัวอย่างเช่น ปัญหาการทุจริตของคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนและผู้บริหารทุนหมุนเวียน ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างปัญหาที่เกิดจากการบริหารทุนหมุนเวียนของผู้บริหารทุนหมุนเวียนและคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนเจ้าของทุนหมุนเวียน ดังต่อไปนี้

ผู้ศึกษาขอยกตัวอย่างข่าวที่เกิดขึ้นจริงในสังคม โดยเนื้อหาสาระของข่าวสรุปได้ว่า กองทุนเสมอภาคพัฒนาชีวิต กระทรวงศึกษาธิการ ได้จัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเด็ก 2 กลุ่มด้วยกัน คือ เด็กที่ตกเป็นเหยื่อทางการค้าประเวณี และอีกกลุ่มหนึ่งคือ เด็กยากจน โดยช่วยเหลือทางด้านการศึกษาจนเรียนจบระดับปริญญาตรี ตามโครงสร้างของกองทุนจะมีคณะกรรมการกองทุน โดยมี ปลัดกระทรวงศึกษาธิการเป็นประธาน แต่ในการปฏิบัติงานจริง ๆ จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ คือ สำนักส่งเสริมกิจการการศึกษา โดยมีผู้บริหารกองทุน คือ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมกิจการการศึกษา ซึ่งดูแลในเรื่องของการบริหารกองทุน หรือทุนหมุนเวียนนั่นเอง โดยดูแลบริหารจัดการทุกอย่างในกองทุน ทั้งในเรื่องของเอกสารเบิกเงิน การบริหารจัดการบุคคล รวมถึงด้านต่าง ๆ ขั้นตอนในการกระทำทุจริตคือ สำนักส่งเสริมกิจการการศึกษาได้ประสานไปยังโรงเรียนต่าง ๆ ว่ามีเด็กเข้าเกณฑ์ได้รับความช่วยเหลือหรือไม่ แล้วทางโรงเรียนจะทำการสำรวจว่ามีเด็กคนไหนเข้าหลักเกณฑ์บ้าง หากเด็กคนไหนเข้าหลักเกณฑ์ทางครอบครัวของเด็กจะรวบรวมเอกสารการขอทุนกลับมาให้ทางโรงเรียน ต่อมาทางโรงเรียนได้ส่งเอกสารขอเบิกเงินขึ้นไปที่สำนักส่งเสริมกิจการการศึกษา สำนักส่งเสริมกิจการการศึกษานำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะกรรมการกองทุนเสมอภาคพัฒนาชีวิต คณะกรรมการกองทุนเสมอภาคพัฒนาชีวิตพิจารณาเอกสารที่เด็ก ๆ ส่งมาแล้วเรื่องให้กองคลังของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือให้กับเด็ก ๆ ที่เสนอขอทุนมา กองคลังทำตามเอกสารโอนเงินออกไป แต่ไม่รู้ว่าปลายทางของบัญชานั้น คือบัญชีที่ข้าราชการจากสำนักส่งเสริมกิจการการศึกษาเปิดไว้โดยใช้ชื่อญาติของตน แต่ข้าราชการในสำนักส่งเสริมกิจการการศึกษาอาจไปแจ้ง

โรงเรียนว่าไม่ได้รับทุน เรื่องดังกล่าวถูกเปิดเผยเนื่องจากเจ้าหน้าที่โอนเงินการคลังพบว่า เลขบัญชีที่โอนออกไปทำไมเป็นเลขเดียวกันซ้ำ ๆ กัน ถึงแม้จะใช้ชื่อเด็กคนละคน จึงได้ลองสุ่มตรวจจากเลข 13 หลัก ปรากฏว่าทั้ง 20 คนที่เคยโอนเงินเข้าไปไม่ใช่ผู้ที่ได้รับทุนจริง โดยผู้บริหารกองทุน คือ ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมกิจการการศึกษาที่เป็นผู้บริหารอยู่เป็นผู้รู้เห็นเรื่องการปลอมแปลงเอกสารการเปิดบัญชีของเครือญาติ และมีเจ้าหน้าที่ในสำนักส่งเสริมกิจการการศึกษาอีก 4-5 คนในการช่วยเหลือยกยอกเงิน โดยมีมูลค่าความเสียหายประมาณ 88 ล้านบาท ซึ่งมากกว่าครึ่งหนึ่งที่กองทุนนี้ได้งบประมาณในรอบ 10 ปี

จากตัวอย่างข้างต้นเห็นได้ว่า ขนาดผู้บริหารกองทุนเป็นถึงข้าราชการของรัฐเจ้าของทุน หมุนเวียนยังมีความกล้าในการกระทำทุจริตขึ้น แล้วยิ่งหากหน่วยงานไหนที่นำบุคคลภายนอกมาเป็นผู้บริหารทุนหมุนเวียนก็จะยิ่งมีความเสี่ยงเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น ผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีใจเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียนควรมีกฎหมายกลางในการกำหนดคุณสมบัติให้ชัดเจนในกฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่เช่นพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 เพื่อป้องกันผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มาจากบุคคลภายนอกกระทำการทุจริตในการบริหารทุนหมุนเวียนนั้น

ผู้ศึกษาจึงได้นำหลักเกณฑ์คุณสมบัติต่าง ๆ ของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่มีอยู่ในประกาศของทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ที่บังคับใช้กันจริง ๆ ในทุนหมุนเวียนต่าง ๆ แต่แต่ละทุนหมุนเวียนนั้น ก็จะมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารทุนหมุนเวียนที่แตกต่างกันไปตามเอกลักษณ์ของทุนหมุนเวียนของตน แต่ในบางคุณสมบัติของผู้บริหารทุนหมุนเวียนก็มีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน อีกทั้งคุณสมบัติบางข้อนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เช่น เรื่องสัญชาติ เรื่องของการไม่มีส่วนได้เสียในการบริหารทุนหมุนเวียน แต่คุณสมบัติต่าง ๆ เหล่านี้ กลับไม่ได้นำไปบัญญัติเอาไว้ในกฎหมายหลักอย่างเช่น พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 เลย

ผู้ศึกษาได้นำหลักเกณฑ์ของประกาศคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนว่าด้วยมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของทุนหมุนเวียน ข้อ 7 และผู้ศึกษาได้นำหลักเกณฑ์ของผู้บริหารทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ.2560 ผู้ศึกษาได้นำหลักเกณฑ์ของทฤษฎีการบริหารจัดการตามแนวคิดของอองรี ฟาโยล (Henri Fayol) ในเรื่องของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ หลักเรื่องผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นรองกว่าประโยชน์ส่วนรวมของนักวิชาการท่านนี้มาปรับใช้ด้วยเนื่องจากผู้บริหารทุนหมุนเวียนควรมีคุณสมบัติตามทฤษฎีการบริหารจัดการตามแนวคิดของอองรี ฟาโยล (Henri Fayol) อีกทั้งยังนำทฤษฎี POCCC ตามแนวคิดของอองรี ฟาโยล (Henri Fayol) เรื่องของการควบคุมในการทำงานด้านต่าง ๆ ซึ่ง การควบคุม การกำกับดูแล ทั้งในส่วนของผู้ปฏิบัติงานและในส่วนของการควบคุมทรัพยากรต่าง ๆ ด้วย เนื่องจากเพื่อประสานให้ทุกฝ่ายเกิดการทำงานที่ราบรื่น ทำงานไปตามที่กรอบกำหนด ทั้งในเรื่องของกรอบเวลา กรอบมาตรฐานการปฏิบัติงาน ขั้นตอนการทำงานต่าง ๆ รวมไปถึงการควบคุม

เครื่องจักร วัตถุดิบ ผลงานที่ได้ เพื่อทำให้งานออกมามีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่งผลดีต่อการพัฒนาผู้บริหารทุนหมุนเวียนต่อไป

เพื่อหาแนวทางแก้ไขกฎหมายให้ดียิ่งขึ้น เพื่อพี่น้องประชาชนชาวไทยได้อยู่อย่างร่มเย็นเป็นสุขกัน

2. ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จัดทำบัญชีของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ปัญหาประการที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้จัดทำบัญชีของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

โดยมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 บัญญัติเอาไว้ดังต่อไปนี้

“มาตรา 27 ให้คณะกรรมการบริหารวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถจัดทำรายงานการเงิน แสดงฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลได้อย่างถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป”

โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือบุคคลที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล และให้ทำการตรวจสอบรับรองบัญชีและการเงินทุกประเภทของทุนหมุนเวียนในรอบปีบัญชี

อีกทั้งให้ผู้สอบบัญชีของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลทำรายงานการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการบริหารภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

และให้คณะกรรมการบริหารนำส่งรายงานการเงินพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อกระทรวงการคลังภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้สอบบัญชี

ในการบริหารเงินทุนหมุนเวียนนั้น หน่วยงานเจ้าของเงินทุนหมุนเวียนจะจัดสรรเงินให้ส่วนราชการไปดำเนินงานตามโครงการต่างๆที่ขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน

การจัดทำบัญชีสำหรับเงินทุนหมุนเวียนนั้น แต่ละทุนหมุนเวียนจะมีความเป็นอิสระและแยกจากกัน จะมีการดำเนินการและควบคุมระบบบัญชีได้เองโดยตรงในหน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียนนั้นๆ โดยแต่ละทุนหมุนเวียนจะเป็นหน่วยงานทางบัญชีเอง โดยมีระบบการบันทึกบัญชีแยกต่างหากจากระบบบัญชีส่วนราชการ การจัดทำบัญชีนั่น เพียงจัดระบบบัญชีให้สอดคล้องตามหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐ เพื่อแสดงฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานต่างๆของแต่ละทุนหมุนเวียนเพียงเท่านั้น ไม่ได้มีแบบแผนเหมือนดังของเงินในงบประมาณ

โดยแต่ละทุนหมุนเวียนจะมีการออกประกาศในเรื่องของหลักเกณฑ์การเงิน การบัญชี ทรัพย์สินและการพัสดุ บัญญัติขึ้นมาบังคับใช้เอง และแต่ละทุนหมุนเวียนจะมีการจัดระบบทางบัญชีที่แตกต่างกัน

ผู้บริหารของทุนหมุนเวียนมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำและนำเสนอการเงิน โดยถูกต้องตามระบบบัญชีของทุนหมุนเวียนนั้นๆ อีกทั้งเป็นผู้รับผิดชอบต่อความถูกต้องและครบถ้วนของข้อมูลในงบการเงินดังกล่าว นอกจากนี้ยังรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมภายในให้สามารถจัดทำงบการเงินที่ปราศจากการแสดงข้อมูลที่ขัดต่อข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญไม่ว่าจะเกิดจากการทุจริตหรือข้อผิดพลาด เนื่องจากผู้บริหารเป็นผู้ใช้นโยบายการบัญชี

ส่วนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบในการแสดงความเห็นต่องบการเงินดังกล่าวจากผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจากผู้สอบบัญชีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแต่งตั้งให้เป็นผู้ตรวจสอบรับรองและงบการเงินทุกประเภทของทุนหมุนเวียน

เนื่องจากคณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่วางและรักษาระบบบัญชีที่เหมาะสมถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป เห็นได้ว่ากฎหมายไม่ได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้จัดทำบัญชีของทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอาไว้ ทำให้คณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนมีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้จัดทำบัญชีเองได้

เนื่องด้วยทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลบางทุนหมุนเวียน ไม่ได้อยู่ในระบบการตรวจสอบของระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง และกฎหมายไม่ได้กำหนดให้จัดทำบัญชีตามหลักการและนโยบายการบัญชีภาครัฐ เพียงแต่มอบหมายให้ผู้บริหารทุนหมุนเวียนเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำบัญชีและนำเสนอการเงินสำหรับเงินทุนหมุนเวียนนั้นๆ จึงมีความเป็นอิสระค่อนข้างมาก เนื่องจากเพื่อการสะดวกในการใช้จ่ายในการดำเนินงานบริหารทุนหมุนเวียน บริหารหน่วยงาน ทำให้ทุนหมุนเวียนมีความคล่องตัวทางการเงินสูง

การที่กฎหมายกำหนดเพียงว่าให้ทุนหมุนเวียน จัดทำบัญชีให้สอดคล้องตามหลักการและนโยบายบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐเพียงเท่านั้น ระบบการบันทึกบัญชีของทุนหมุนเวียนนั้นแยกต่างหากจากระบบบัญชีส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ ทำให้เห็นช่องว่างของการบริหารจัดการทุนหมุนเวียนที่สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข

ผู้ศึกษาได้นำหลักเกณฑ์ของข้อบังคับสภาวิชาชีพบัญชีว่าด้วยจรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพบัญชี พ.ศ.2561 เนื่องจากเป็นหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานที่บังคับใช้กันทั่วประเทศ มีหลักการที่ชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย

เอกสารอ้างอิง

สำนักงานประมาณของรัฐบาล. “รายงานวิชาการสำนักงานประมาณของรัฐบาล,

ฉบับที่ 1/2559.” มกราคม 2559.

กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. “คู่มือการปฏิบัติงาน ด้านงบประมาณ
พัสดุ และการเงินและบัญชีเงินทอนเงินเพื่อการชลประทาน.”

มิถุนายน 2558.

พระราชบัญญัติการบริหารเงินทอนเงิน พ.ศ.2558.