

ปัญหาในด้านการเงินและการดำเนินงานตามโครงการ
ที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านการเกษตรจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา



นางสาวพรรณผกา คำรงวัฒน

001889

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคณะศึกษาศาสตร์ปริญญาตรีมหาบัณฑิต
แผนกวิชาการบัญชี
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
พ.ศ. 2520

I16624138

FINANCIAL AND OPERATIONAL PROBLEMS IN THE U.S. GOVERNMENT'S
AGRICULTURAL ASSISTANCE PROGRAMMES

Miss Phanpaga Dhumrongvadhana

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Master Degree of Accountancy

Department of Accountancy

Graduate School

Chulalongkorn University

1977

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

[Handwritten Signature]

.....
(ศาสตราจารย์ ดร. วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ)

คณบดี

คณะกรรมการ ทบว วิทยาลัยนิพนธ์

[Handwritten Signature]

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ วิไล วีระปรีช)



.....กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ทองโรจน์ อ่อนจันทร์)

.....กรรมการ

(อาจารย์พิเศษ ทองไข่มุกต์)

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย : อาจารย์พิเศษ ทองไข่มุกต์

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยาลัยนิพนธ์ เรื่อง ปัญหาในด้านการเงินและการดำเนินงานตามโครงการที่ได้รับ
ความช่วยเหลือทางการเงินจากทบวงมหาวิทยาลัย

โดย นางสาวพรธมมา คำรงวัฒน์

แผนกวิชา การบัญชี

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาในด้านการเงินและการดำเนินงานตาม
โครงการที่ได้รับความช่วยเหลือทางด้านการเกษตร
จากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

ชื่อ

นางสาวพรรณนภา คำรงวิวัฒน์ แผนกวิชา การบัญชี

ปีการศึกษา

2519

บทคัดย่อ



ปัญหาที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่กำลังพัฒนา คือ การขาดแคลนเงินทุน ความช่วยเหลือที่ประเทศกำลังพัฒนาได้รับจากต่างประเทศ นับว่าเป็นประโยชน์แก่ประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนา ประเทศหนึ่ง ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูป ผู้เชี่ยวชาญ ทุนการศึกษา ฝึกอบรม ทุนงาน และวัสดุอุปกรณ์ จึงเป็นสิ่งที่ช่วยทำให้การพัฒนาประเทศดำเนินไป ได้รวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าการพยายามช่วยตัวเอง สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศหนึ่งที่ได้ ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและวิชาการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2493 เป็นต้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรักษาเอกราช และบรรลุดูถูกมุ่งหมายที่จะใช้ทรัพยากรและความสามารถของตนเองให้เป็นประโยชน์ เพียงพอเพื่อพัฒนาตนเองได้ ความช่วยเหลือมี 2 ประเภท คือ

1. ความช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจและวิชาการในรูปให้เปล่า
2. ความช่วยเหลือด้านการเงิน

การดำเนินงานความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเป็นรูปโครงการ โดยมีกรมวิเทศสหการ เป็นศูนย์กลางรับผิดชอบในการติดต่อให้มีการประสานงานระหว่างหน่วยราชการและ องค์การฝ่ายไทย กับหน่วยงานที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ

ในนามของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา คือ องค์การบริหารวิเทศกิจ ตลอดระยะเวลา 25 ปี ของความช่วยเหลือที่ได้รับจากสหรัฐอเมริกา ประเทศไทยต้องตั้งงบประมาณเงินทุนสมทบสำหรับใช้จ่ายในโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือเป็นจำนวนมาก ซึ่งเงินทุนสมทบดังกล่าวมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการบริหารการเงินและการดำเนินงานตามโครงการ เช่น ปัญหาในเรื่องงบประมาณ การบัญชีและการเงิน การประสานงาน การวางแผน ฯลฯ ทำให้โครงการต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินงานให้เป็นไปตามเป้าหมายงบประมาณและเป้าหมายวัตถุประสงค์ของ โครงการอย่างเต็มที่ อันเป็นเหตุให้งบประมาณของโครงการถูกตัดไปโดยไม่จำเป็น ตลอดจนโครงการพัฒนาต่าง ๆ ไม่ได้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางด้านการเงินและการดำเนินงานต่าง ๆ ของโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ในด้านการศึกษา ซึ่ง เป็นด้านที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ ของประเทศไทยในปัจจุบัน โดยจะเริ่มศึกษาถึงสถานการณ์ทั่ว ๆ ไปที่เกี่ยวข้องกับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการที่ได้รับจากรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ตั้งแต่เริ่มมีข้อตกลงว่าด้วย ความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการ วิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับโครงการความช่วยเหลือจากรัฐอเมริกา สัญญาโครงการ และงบประมาณเงินทุนสมทบ โดยการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ รายงานที่เกี่ยวกับกิจการร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและวิชาการ และคู่มือการปฏิบัติงานของกรมวิเทศสหการ

นอกจากนั้นยังศึกษาถึงระเบียบเงินทุนสมทบที่ใช้สำหรับการ เบิกจ่ายเงินของโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอเมริกา โดยศึกษาจากระเบียบและสมุดคู่มือการเงินของกรมวิเทศสหการ ศึกษาถึงปัญหาในด้านการบริหารการเงินของโครงการ และมูลเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น คือปัญหาเกี่ยวกับเงินทุนสมทบ เฉพาะที่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการ โดยวิเคราะห์จากรายงานการตรวจบัญชีประจำเดือน รายงานการตรวจสอบทรัพย์สิน สอบถามบุคคลผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเงินของ-

โครงการต่าง ๆ ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และจากประสบการณ์ที่ได้รับจากการปฏิบัติงานการตรวจสอบเงินทุนสมทบค้ำนี้ของผู้เขียนโดยตรง รวมทั้งศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยศึกษาจากรายงานการประเมินผลของโครงการ

จากผลของการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพและความสามารถในการบริหารงานการเงินของโครงการยังไม่ดีเท่าที่ควร เช่น สัตว์เลี้ยงโครงการได้ตั้งงบประมาณไว้ไม่ละเอียดชัดเจน เจ้าหน้าที่ด้านการบัญชีและการเงินไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานค้ำเงินทุนสมทบ และไม่เข้าใจระเบียบเงินทุนสมทบ ประกอบกับอยู่ในฐานะลูกจ้างชั่วคราว ทำให้อัตราการเข้าออกงานสูง การปฏิบัติงานด้านการเงินจึงล่าช้าและขาดความต่อเนื่อง ขาดการควบคุมภายในที่ดี ทำให้มีเงินรั่วไหลและใช้ผิดวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องเป็นจำนวนมาก และเงินเหลือจ่ายของแต่ละโครงการอยู่ในอัตราสูง

ส่วนในด้านการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของโครงการ นั้นว่ายังไม่ประสบผลสำเร็จจุ่มกับทุนที่ลงไป เนื่องจากโครงการขาดแผนงานและเป้าหมายที่ชัดเจน การจัดองค์การและนโยบายของกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ทำให้เกิดปัญหางานซ้ำซ้อนและไม่ประสานงานกันระหว่างฝ่ายวิจัยกับฝ่ายส่งเสริม การขาดแคลนบุคลากร ฯลฯ ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ดังกล่าวทั้งสองด้าน ทำให้โครงการต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพเต็มตามวัตถุประสงค์ที่ได้ตั้งไว้

นอกจากนั้นแล้ววิทยานิพนธ์นี้ยังได้เสนอแนะวิธีแก้ปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ ดังกล่าวโดยให้มีการประสานงานระหว่างกรมวิเทศสหการและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิด การเตรียมพร้อมในด้านการดำเนินงาน การควบคุมภายในของโครงการ การจัดเก็บเอกสารใบสำคัญ การจัดทำทะเบียนต่าง ๆ และการติดตามและประเมินผลงานด้านการเงิน ตลอดจนการปรับปรุงระบบการประสานงาน การวางแผนและเป้าหมายของโครงการให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายร่วมมือกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ ของโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารเกษตร ให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความช่วยเหลือ และเกิดประโยชน์ในการพัฒนาประเทศต่อไป

Thesis Title Financial and Operational Problems in
 The U.S. Government's Agricultural
 Assistance Programmes.

Name Miss Phanpaga Dhumrongvadhana

Department Accountancy

Academic Year 1976

ABSTRACT

A serious problem with regard to the economic and social development in developing countries is the scarcity of funds. Any assistance those countries receive from others is then considered beneficial. Thailand is one of the developing countries which has been receiving several forms of assistance such as experts, academic and training scholarships and commodities from many developed countries. The United States has been giving technical and economic assistance to Thailand since 1950, the purpose of which is to enable Thailand to maintain its independence and to utilize its abilities and natural resources as much as possible. The final aim is that Thailand will be able to develop itself without external help. The assistance can be divided into following categories:

1. Development Grants and Technical Cooperation.
2. Development Loans.

The Department of Technical and Economic Cooperation (DTEC) is responsible for administration of foreign aid for economic development, and it also acts as a coordinator between the Thai Government and the United States Operation Mission to Thailand (USOM). The assistance is mostly in the form of Project Agreements. During 25 years of receiving U.S. Assistance, Thailand has had to contribute a large amount of local currency as a counterpart fund to the assistance programmes in various projects. There are many financial and operational problems within the counterpart fund and the Project Agreements, such as budgeting, finance and accounting, cooperation and planning etc, so the goal of the projects is difficult to achieve. As a result, the budget of some projects was unnecessarily decreased and various projects were not operated as effectively as they should have been.

Since agriculture is the most important economic sectors in Thailand, the purpose of this thesis is to study and analyze the financial and operational problems in the U.S. government's agricultural assistance programmes. It will begin with a study of the general situation in Thailand after receiving economic and technical assistance from the United States : the Economic and Technical Cooperation Agreement, the practices of the U.S. Government's assistance programmes, project agreements and counterpart funds. The data has been collected from publications, reports concerning international economic and technical cooperation activities, and the DTEC's hand book.

The thesis is also composed of a study of counterpart fund regulations for the U.S. assistance projects, DTEC's regulations and hand book, financial and administrative problems analysis, audit reports, end - used investigation reports. There is additional information from officers of the Ministry of Agriculture and Cooperatives who were in charge of the assistance projects, as well as the writer's practical experience as auditor of the counterpart fund. The thesis ends with the conclusions and the suggestions of the writer, which might be interesting and useful for the executives concerned.

From this study, it has been found that the financial administration is inefficient and inadequate. The description of the budget within the Project Agreement is not clear. The book - keeper and accountant were temporary employees who had no practical experience in managing counterpart funds, and they did not understand the Counterpart Fund Regulation. The consequent high rate of turnover resulted in delays, lack of continuity and good internal control, failure to use funds, and in general, a failure to reach project objectives. Therefore, there were many objections from the audit division and a high rate of funds left unused from each project fund.

Another unsatisfactory aspect was the lack of specific objectives for the project. Complex problems of co-ordination

9

between the research function and the extension function were caused by the poor organization of the Ministry of Agriculture and Cooperatives. Moreover, the operating personnel were not available. Naturally, with the above difficulties in operation, it would be hard to reach the objectives effectively.

Furthermore, in order to solve the above - mentioned problems, this thesis offers several specific suggestions for cooperation between the Department of Technical and Economic Cooperation and the governmental authorities concerned. These suggestions concern sufficient qualified personnel, good internal control, efficient filing system, effective follow up and financial evaluation, and also improvements in cooperation, planning, and defining objectives for each project. Therefore the authorities concerned should join together to solve these problems particularly in the agricultural assistance projects which will be beneficial to those in management positions, and to the country as a whole.

กิติกรรมประกาศ


ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณวิมล ธรรมมงคล แห่งแผนกการเงินและบัญชี
 องค์การบริหารวิเทศกิจ (ยูซอม), คุณนิยม ผกามาศ และคุณปานเทพ กล้านรงค์
 กองการร่วมมือกับต่างประเทศ กอง 1 (งานสหรัฐอเมริกา), คุณบำรุง บุรุษรัตนพันธุ์,
 คุณเกษมศรี ตันจำรัส, คุณปรานี ระนองธานี และคุณวิจิตร จารุพันธุ์ กองตรวจบัญชี
 โครงการ ม.ร.ว.จิรวดี จุฑาสมิตร, คุณนาถยา กันฤกษ์ กองวิชาการ และเจ้า
 หน้าที่กรมวิเทศสหการทุกท่านที่ไม่ได้กล่าวนาม ณ ที่นี้ ที่ได้กรุณาใช้เวลาให้คำแนะนำ
 ปรีกษาและให้ข้อมูลต่าง ๆ ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ครั้งนี้

อนึ่ง ศาสตราจารย์แพทย์แซ่ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา หัวหน้าแผนกวิชาการบัญชี
 รองศาสตราจารย์ไฉ่ วีระปรีย ประธานกรรมการ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทองโรจน์
 อ่อนจันทร์ กรรมการ และอาจารย์พนศรี ทองไข่มุกต์ อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ได้กรุณา
 ให้คำแนะนำวิธีการเขียนและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ในการเขียนวิทยานิพนธ์ให้สำเร็จ
 ลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้ด้วย.



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....		.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....		.....	ข
กิตติกรรมประกาศ .....		.....	ฉ
รายการตารางประกอบ .....		.....	ช
รายการภาพประกอบ .....		.....	ค

บทที่

1. บทนำ .....		.....	1
ความเป็นมาของปัญหา .....		.....	1
วัตถุประสงค์ .....		.....	2
ขอบเขตของการศึกษา .....		.....	3
ประโยชน์ที่จะได้จากการศึกษา .....		.....	3
วิธีการศึกษาค้นคว้า .....		.....	4
2. ความช่วยเหลือที่ประเทศไทยได้รับจาก			
สหรัฐอเมริกา .....		.....	5
ความทั่วไป .....		.....	5
ประวัติความเป็นมา .....		.....	7
วัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือ .....		.....	18
ประเภทของความช่วยเหลือ .....		.....	19
ที่มาของงบความช่วยเหลือ .....		.....	24
มูลค่าของความช่วยเหลือ .....		.....	24

3. การปฏิบัติงานเกี่ยวกับโครงการช่วยเหลือจาก	
สหรัฐอเมริกา	44
งานขั้นเตรียมการ	44
ลักษณะของโครงการ	44
ที่มาของโครงการ	45
การพิจารณาโครงการ... .. .	46
การเตรียมงบประมาณ... .. .	47
ระยะเวลาในการเตรียมงาน	48
งานขั้นจัดทำสัญญาโครงการ	48
ส่วนประกอบของสัญญาโครงการ	49
แบบของสัญญาโครงการ	50
งานขั้นดำเนินการตามโครงการ... .. .	51
งบประมาณเงินทุนสมทบ	52
ค่าใช้จ่ายผู้เชี่ยวชาญ	53
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการ	57
โครงการความช่วยเหลือด้านการศึกษา- ในปัจจุบัน	60
4. ระเบียบเงินทุนสมทบ... .. .	82
หลักการใช้เงินทุนสมทบ	82
การจ่ายเงิน	83
รายจ่ายที่คง ขออนุมัติกรมวิเทศสหการ	84
การคืนเงิน	84
การทำบัญชีและรายงาน	85
การตรวจบัญชี	85

5. ปัญหาในด้านการเงินของโครงการ	87
ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ... .. .	91
การบัญชีและการเงิน	92
เงินยืมของราชการ	100
การเบิกค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเช่าที่พักและพาหนะเดินทาง ...	101
รายงานการรับ-จ่ายเงิน... .. .	104
การว่าจ้างทำของหรือจัดซื้อ	105
การจ่ายเงินตามยอดผูกพันและตรวจตัดปี	107
การตรวจพัสดุและครุภัณฑ์... .. .	110
ปัญหาที่เกิดจากระเบียบเงินทุนสมทบ... .. .	116
6. ปัญหาในด้านการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของ	
โครงการ	120
งานค้นคว้าและวิจัยทางการเกษตร	121
งานส่งเสริมการเกษตรและบริการ	124
งานพัฒนาสถาบันการเกษตร เศรษฐกิจการเกษตร-	
และการตลาด... .. .	128
งานอนุรักษ์ทรัพยากรทางการเกษตร... .. .	132
7. บทสรุปและขอเสนอแนะ	136
บรรณานุกรม	151
ภาคผนวก	155
ประวัติการศึกษา	194

ตารางที่

หน้า

12.	อัตราส่วนเปรียบเทียบเงินที่ได้รับความช่วยเหลือและ เงินทุนสมทบของโครงการที่กล่าวถึงดำเนินงาน	80
13.	เปรียบเทียบมูลค่างบประมาณ รายจ่ายจริงและเงินเหลือ จ่าย แยกตามโครงการและปีงบประมาณ... ..	118
14.	เปรียบเทียบร้อยละของเงินเหลือจ่ายกับงบประมาณ แยกตามโครงการและปีงบประมาณ... ..	119

รายการภาพประกอบ

ภาพที่

หน้า

1. มูลค่าความช่วยเหลือที่เป็นเงินเหรียญแยกตามสาขา ตั้งแต่ 2493 - 2518	63
2. มูลค่าเงินทุนสมทบของรัฐบาลไทยแยกตามสาขา ตั้งแต่ 2493 - 2518	64
3. อายุของโครงการและจำนวนของโครงการตามปีงบประมาณ ตั้งแต่ 1951 - 1974	73
4. ปริมาณของโครงการและอายุของโครงการโดยเฉลี่ย ตั้งแต่ 1951 - 1974	75
5. วิธีการควบคุมและเบิกจ่ายเงิน	89