

การควบคุมทรัพย์สินของส่วนราชการ



นางสาวจรรยา บุญจนาอบพิช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาบัณฑิต

ภาควิชาการบัญชี

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2525

ISBN 974-561-414-9

007154

The Control of Governmental Assets

Miss Janja Boonjanardborpit

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Accountancy

Department of Accountancy

Graduate School

Chulalongkorn University

1982

ISBN 974-561-414-9

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การควบคุมทรัพย์สินของส่วนราชการ
โดย	นางสาวจรรยา บุญจนาถพิช
ภาควิชา	การบัญชี
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์พูนิจ ปิยะอนันต์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	อาจารย์จงจิตต์ หลีกภัย

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้มหาวิทยาลัยบัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วน
หนึ่งของการศึกษิตตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

สุพรรณิการ์ อรุณ

คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รองศาสตราจารย์ ดร.สุพรรณิการ์ อรุณ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

วิไล วีระปรี

ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ วิไล วีระปรี)

มาลี ชวงสูวณิช

กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มาลี ชวงสูวณิช)

พูนิจ ปิยะอนันต์

กรรมการ

(อาจารย์พูนิจ ปิยะอนันต์)

จงจิตต์ หลีกภัย

กรรมการ

(อาจารย์จงจิตต์ หลีกภัย)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การควบคุมทรัพย์สินของส่วนราชการ
ชื่อนิสิต	นางสาวจรรยา บุญจนาถพิช
อาจารย์ที่ปรึกษา	อาจารย์พูนิจ ปิยะอนันต์
อาจารย์ที่ปรึกษารวม	อาจารย์จงจิตต์ หลีกภัย
ภาควิชา	การบัญชี
ปีการศึกษา	2524



บทคัดย่อ

นับตั้งแต่รัฐบาลได้เริ่มแผนพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ปรากฏว่าส่วนราชการต่าง ๆ มีการจัดตั้งงบประมาณเพื่อซื้อหรือก่อสร้างทรัพย์สินต่าง ๆ เป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น งบประมาณใดว่าหนึ่งในสี่ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดเป็นรายจ่ายเพื่อการนี้ และทรัพย์สินดังกล่าวอาจจะอยู่ในรูปของ วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ดังนั้นจึงควรมีระบบการควบคุมทรัพย์สินอย่างเหมาะสม

เนื่องจากระบบบัญชีของรัฐบาลไทยใช้ระบบบัญชีแบบกองทุน และไม่มีการบันทึกบัญชีทรัพย์สินถาวร รัฐบาลต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้ระบบบัญชีแบบกองทุนเช่นเดียวกัน แต่ก็มีระบบบัญชีทรัพย์สินถาวร ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมมูลค่าของทรัพย์สินถาวร และสามารถวิเคราะห์ฐานะการเงินของประเทศได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากระบบบัญชีของรัฐบาลไทยจะขาดระบบการควบคุมทรัพย์สินทางบัญชีแล้วระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมทรัพย์สินซึ่งทุกส่วนราชการจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามฉบับที่ 2 พ.ศ. 2523 ส่วนใหญ่จะเน้นทางด้านการจัดซื้อ ทำให้การควบคุมเกี่ยวกับ

ตัวทรัพย์สินทั้งทางด้านการใช้ การบำรุงรักษาและการซ่อม ซากความสำคัญไป ในทางปฏิบัติจึง เป็นหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการที่จะกำหนดระเบียบเพื่อใช้ในการควบคุมทรัพย์สินขึ้นเองให้เหมาะสม ซึ่งอาจจะมีความแตกต่างกันระหว่างส่วนราชการ

วิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษาถึง การควบคุมทรัพย์สินของส่วนราชการ เฉพาะแห่ง ผลจากการศึกษาพอจะสรุปข้อบกพร่องและเสนอแนวทางแก้ไขได้ดังนี้

1. ระบบบัญชีของรัฐบาลไทยขาดการควบคุมทรัพย์สินทางการบัญชี ทำให้การวิเคราะห์ฐานะการเงินของประเทศไม่สมบูรณ์ ดังนั้น ควรเพิ่มระบบการบันทึกบัญชี และการรายงานทรัพย์สินถาวรขึ้น
2. เกี่ยวกับการควบคุมทรัพย์สิน พบว่าส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะวาระระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นนั้น ไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของการปฏิบัติให้ชัดเจนว่ามีผลดีอย่างไร สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในด้านใดได้บ้าง จึงควรได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติให้ชัดเจนพร้อมทั้งกำหนดบทลงโทษของผู้ฝ่าฝืนด้วย
3. ผู้บริหารเกือบทุกระดับไม่เห็นความสำคัญของการควบคุมทรัพย์สิน จึงทำให้ขาดการติดตามและประเมินผล ดังนั้น ควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงแก้ไข
4. ส่วนราชการยังขาดระบบการจัดเก็บสถิติที่สมบูรณ์จึงควรจะได้มีการปรับปรุงระบบการจัดเก็บข้อมูล การตรวจสอบและสรุปผลเพื่อจัดเก็บเป็นสถิติ โดยกำหนดแนวทางและวิธีการปฏิบัติให้ชัดเจน หากส่วนราชการต่าง ๆ มีการจัดเก็บสถิติต่าง ๆ ที่สมบูรณ์แล้วจะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนการควบคุมทรัพย์สินเกี่ยวกับการใช้ การบำรุงรักษา การจำหน่ายบัญชี รวมทั้งการตั้งงบประมาณในการจัดซื้อทดแทนที่เหมาะสม

Thesis Title The Control of Governmental Assets
Name Miss Janja Boonjanardborpit
Thesis Advisor Miss Phulnit Piya-anant
Thesis Co-Advisor Miss Chongchitt Leekbhai
Department Accountancy
Academic Year 1981

Abstract

Since the country has embarked upon the National Economic and Social Development Plan in 1961, government units have set up budgets to purchase and build more new assets. It is estimated that one-fourth of the expenditure budgets is for this purpose. The assets are in the form of supplies, equipments, land and constructions. It has thus become necessary to have systematic control on these assets.

But the government's accounting system is fund accounting system without records of fixed assets. Unlike foreign countries, such as the United States, which also use fund accounting system, but they have proper records of fixed assets to facilitate auditing of the value of fixed assets, which can be used as the basis for analysing the country's financial position.

Besides, Thailand's governmental accounting system does not only lack systematic accounting control on assets, but official regulations for assets mostly emphasizes control on purchases, as

is evident in the regulations of the Prime Minister's Office on inventory control in 1978 which was amended in 1980.

This has led to insufficient significance in the control over the assets in their usage, maintenance and repair. In practice, it is the responsibility of each government unit to impose its own regulations for control on assets. Therefore, there are variations among regulations. This thesis focuses upon the control on assets of certain government units and recommend guidelines for improvement as follows:-

1. Thailand's accounting system lacks accounting control of assets and this has led to incomplete analysis of the country's financial position. It is suggested that the government introduces such system of control on fixed assets.

2. Government units have evidently failed to abide by regulations on control of assets. This might have been due to the lack of definite objectives of the regulations. It is suggested that the practical objectives be clearly defined while penalties should be imposed on violators.

3. Administrators at all levels fail to recognize the importance of control on assets. Therefore, this has led to the absence of follow-up and implementation. Improvement in this aspect is hereby suggested.

4. Government units still lack proper statistics and records. Therefore, improvement should be made in data recording,

auditing and reporting of statistics for future use, with clear guidelines and practicability being defined. If this can be implemented, government units can utilize such statistical reports for planning on control of assets in terms of usage, maintenance, as well as budgeting for replacement.

กิติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาจากผู้มีพระคุณหลายท่าน คือ
รองศาสตราจารย์ วิไล วีระปรีช ในฐานที่ท่านเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ มาลี ชวงสูวณิช ในฐานที่ท่านเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์
ซึ่งทั้งสองท่านมีความกรุณาต่อผู้เขียนอย่างยิ่งที่ช่วยอ่านและคำแนะนำการสอบ ตลอดจน
แนะนำแก้ไขวิทยานิพนธ์จนสามารถเสร็จลุล่วงทันเวลา

อาจารย์พลนิจ ปิยะอนันต์ ซึ่งเป็นบุคคลที่ผู้เขียนรู้สึกซาบซึ้งในความกรุณา
ของอาจารย์เป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะให้คำแนะนำหัวข้อวิทยานิพนธ์นี้แล้ว ยังกรุณา
รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ท่านอาจารย์ได้ให้คำแนะนำ
ข้อคิด พร้อมทั้งตรวจและแก้ไขวิทยานิพนธ์นี้มาโดยตลอดจนผู้เขียนสามารถเขียนจน
สำเร็จ

อาจารย์จงจิตต์ หลีกภัย ซึ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
ท่านอาจารย์ได้ตรวจ แนะนำ และแก้ไขวิทยานิพนธ์ เพื่อให้รัดกุมยิ่งขึ้น

บุคคลที่ได้กล่าวนามมานี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณมา ณ ที่นี้เป็นอย่างสูง
ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่จากกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ
เจ้าหน้าที่ รพช. กระทรวงมหาดไทย และเจ้าหน้าที่กรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง
ที่ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ของคุณเพ็ญศรี ตรีทัพ
เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง ที่กรุณาให้คำแนะนำและข้อคิดเห็น รวมทั้งเพื่อน ๆ ทุกคนที่
ให้กำลังใจจนผู้เขียนมีความพยายามเขียนวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ

สารบัญ



	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ฉ
กิตติกรรมประกาศ	ณ
รายการตารางประกอบ	ท
รายการรูปประกอบ	ฑ
บทที่	
1 คำนำ	1
ความเป็นมาของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
ขอบเขตของการศึกษา	2
วิธีการดำเนินการศึกษาและค้นคว้า	3
ประโยชน์ที่ได้รับ	4
2 การตั้งงบประมาณรายจ่าย เกี่ยวกับการซื้อหรือลงทุนในทรัพย์สิน ของส่วนราชการ	5
ความทั่วไป	5
วิเคราะห์ศัพท์	5
การตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ	7
3 กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ เกี่ยวกับการจัดหาและจัดการค่าน้ำพัสตุ	23
ความทั่วไป	23
ความหมายของการจัดหา	24

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

	ระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการซื้อและการจ้าง	25
	การจัดการเกี่ยวกับวัสดุและครุภัณฑ์	37
	หน้าที่และความรับผิดชอบในการควบคุมพัสดุ	43
	ที่ราชพัสดุ	44
4	การควบคุมทรัพย์สิน	52
	ความทั่วไป	52
	การควบคุมทางการบัญชี	53
	การควบคุมทางการบริหาร	98
	ประโยชน์ของการควบคุมทรัพย์สิน	96
5	วิเคราะห์ระบบบัญชีรัฐบาลไทย ปัญหา และข้อเสนอแนะ	99
	ความทั่วไป	99
	ระบบการเงินและบัญชีของรัฐบาลไทย	99
	หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการเงินและการบัญชีของ รัฐบาล	102
	วิธีการบันทึกบัญชีของรัฐบาล	104
	วิเคราะห์ระบบบัญชีของรัฐบาลและปัญหา	119
	ข้อเสนอแนะในการบันทึกบัญชีทรัพย์สินถาวรในระบบบัญชี รัฐบาล	124
	ข้อเสนอแนะในการบันทึกบัญชีทรัพย์สินถาวรในระบบบัญชี ของส่วนราชการ	130
	ผลกระทบจากการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ	139

สารบัญ (ต่อ)



บท

ฉ

หน้า

6	การควบคุมวัสดุของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ	141
	ความทั่วไป	141
	ขั้นตอนและวิธีการ เกี่ยวกับการควบคุมวัสดุของกรมสามัญศึกษา	141
	ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมวัสดุของกรมสามัญศึกษา	148
	ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมวัสดุของส่วนราชการอื่น ๆ	151
	ขอเสนอแนะ	154
7	วิเคราะห์ระบบการควบคุมครุภัณฑ์ที่ไม่ใช่เครื่องจักรกลและยานพาหนะของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท (และขอเสนอแนะ)	166
	ความทั่วไป	166
	การควบคุมครุภัณฑ์ที่ไม่ใช่เครื่องจักรกลและยานพาหนะของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท	167
	วิเคราะห์ระบบการควบคุม	177
	ขอเสนอแนะ	180
8	วิเคราะห์ระบบการควบคุมเครื่องจักรกลและยานพาหนะของ รพช.	187
	ความทั่วไป	187
	หน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมเครื่องจักรกลและยานพาหนะของ รพช.	187
	วิธีการควบคุมและดำเนินงานด้านเครื่องจักรกลและยานพาหนะ	190
	วิเคราะห์ระบบการควบคุมเครื่องจักรกลและยานพาหนะของ รพช.	201
	ขอเสนอแนะสำหรับแนวทางในการแก้ไข	204

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
๑ วิเคราะห์ระบบการควบคุมที่ดินและสิ่งก่อสร้างของกรมธนารักษ์.....	209
ความทั่วไป.....	209
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุ.....	209
การควบคุมที่ราชพัสดุทั้งหมดโดยกรมธนารักษ์.....	210
การควบคุมที่ดินและสิ่งก่อสร้างโดยส่วนราชการผู้ใช้.....	215
ปัญหา.....	216
ข้อเสนอแนะ.....	218
10 บทสรุป.....	227
บรรณานุกรม.....	235
ภาคผนวก ก.....	239
ภาคผนวก ข.....	276
ภาคผนวก ค.....	323
ภาคผนวก ง.....	338
ประวัติผู้เขียน.....	362



ตารางประกอบ

ตารางที่		หน้า
2-1	แสดงสถิติเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณรายจ่ายหมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ และหมวดที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กับงบประมาณรายจ่าย ทั้งหมดของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2522 - 2524	6
3-1	อัตราค่าออกแบบและควบคุมงานก่อสร้างอาคาร	33
3-2	อำนาจและหน้าที่ในการ เบิก-จ่ายพัสดุ	37
4-1	ขั้นตอนการบันทึกบัญชี เกี่ยวกับการ จัดหาทรัพย์สินถาวร ใน ระบบบัญชี กองทุน	66-67
4-2	งบแสดงฐานะการเงินของกองทุนทั่วไป	69
4-3	งบทรัพย์สินถาวรของกองทุนทั่วไป	70
4-4	สรุปความแตกต่างของระบบบัญชีในภาคเอกชนกับระบบบัญชีในภาค รัฐบาล	71-72
4-5	การเปรียบเทียบวิธีการบันทึกบัญชี ระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล	73-75
5-1	ขั้นตอนการบันทึกบัญชีของรัฐบาลและส่วนราชการ	105-106
5-2	งบแสดงฐานะการเงินของแผ่นดิน	111
5-3	งบแสดง การ เคลื่อนไหวของทุนแผ่นดิน	114
5-4	รายงานยอดบัญชีแยกประเภทของส่วนราชการ	115-118
5-5	ขั้นตอนการบันทึกบัญชีในระบบบัญชีรัฐบาลเกี่ยวกับการจัดหาทรัพย์สิน- ถาวร	123
5-6	งบแสดงฐานะการเงินของแผ่นดินเมื่อมีการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะ	129
5-7	ขั้นตอนการบันทึกบัญชีทรัพย์สินถาวรของส่วนราชการและรายงาน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค	133
9-1	แสดงที่ราชพัสดุที่รับขึ้นทะเบียน	224

รายการรูปประกอบ

รูปที่		หน้า
2-1	วงจรงบประมาณ	11
2-2	รูปแบบของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายแบบแสดงรายการ	17
2-3	รูปแบบของ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายแบบแสดงแผนงาน งาน และโครงการ	18
3-1	วิธีและวงเงินของการซื้อและการจ้าง	28
4-1	รายงานการตรวจนับทรัพย์สิน	79
4-2	การเปรียบเทียบวัสดุคงเหลือตามที่นับได้กับตามบัญชี	82
4-3	บัญชีวัสดุ	84
4-4	บัตรวัสดุ	85
4-5	ทะเบียนทรัพย์สินถาวร	89
4-6	บัญชีย่อย	90
5-1	ความสัมพันธ์ระหว่างรายการการ เงินกับการบัญชีรัฐบาล	100
5-2	วงจรร ระบบบัญชีรัฐบาลและการปิดบัญชี	109
5-3	วงจรร ระบบบัญชีของส่วนราชการและการปิดบัญชี	110
5-4	วงจรร ระบบบัญชีรัฐบาล-การปิดบัญชีตามข้อเสนอแนะ	127
5-5	วงจรร ระบบบัญชีของส่วนราชการ-การปิดบัญชีตามข้อเสนอแนะ	132
5-6	รายงานทรัพย์สินถาวรของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคที่ส่งให้ส่วนราชการ ต้นสังกัดในส่วนกลาง	134
5-7	รายงานยอดคงเหลือทรัพย์สินถาวร	135
6-1	ขั้นตอนและวิธีการ เกี่ยวกับการควบคุมวัสดุของกรมสามัญศึกษา	142
6-2	ทะเบียนคุมใบเบิกวัสดุ	156
6-3	บัญชีรายชื่อวัสดุภายในกอง	157

รายการรูปประกอบ (ต่อ)

รูปที่	หน้า
6-4 บัญชีคุมวัสดุภายในกอง	159
6-5 ใบตรวจรับสิ่งของ	163
6-6 ใบเบิกวัสดุจากคลังพัสดุ	164
6-7 ใบเบิกวัสดุภายในกอง	165
7-1 ทะเบียนครุภัณฑ์ของฝ่ายคลังพัสดุ	170
7-2 ใบประวัติการซ่อมครุภัณฑ์	174
7-3 ทะเบียนครุภัณฑ์ของ กองตามข้อเสนอแนะ	182
7-4 แบบฟอร์มใบตรวจรับ	185
7-5 แบบฟอร์มการสำรวจครุภัณฑ์ประจำปี	186
8-1 การแบ่งหน่วยงานของ รพช. จังหวัด และศูนย์ รพช.	189
8-2 ขั้นตอนการดำเนินงานด้านเครื่องจักรกล	190
9-1 รายการส่ง-รับที่ราชพัสดุชั้นทะเบียน	225
9-2 ประวัติอาคาร	226