



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของการศึกษา

ในปัจจุบันการกู้เงินและการระดมเงินเกิดจากการกู้เงินของรัฐบาลได้เป็นที่สนใจและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ประเด็นที่ได้รับการกล่าวถึงบ่อยครั้งก็คือ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะกู้เงินเพียงใด เงินกู้ที่ได้รับมาแต่ละคราวนั้นได้มีการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการกู้หรือไม่ รัฐบาลได้ตระหนักถึงการชำระหนี้อันเป็นภาระผูกพันต่อไปในอนาคตเพียงใด เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีการวิพากษ์วิจารณ์หรือคัดค้านการกู้เงินไปในทำนองใดรัฐบาลทุกรัฐบาลก็ยังคงมีนโยบายที่จะกู้เงินมาใช้จ่ายอยู่เสมอ ด้วยเหตุผลสำคัญคือประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ย่อมมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมจำนวนมากและอย่างต่อเนื่อง การจัดเก็บภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้หลักเพียงอย่างเดียว ย่อมไม่อาจตอบสนองความต้องการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้ ฉะนั้นการกู้เงินมาใช้จ่ายตามความจำเป็นเร่งด่วนในขณะใดขณะหนึ่งหรือเพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาลจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง

วัตถุประสงค์ในการกู้เงินของรัฐบาลโดยทั่วไป มีดังนี้

1. เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนรักษาการขยายตัวของเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่พอเหมาะ และเป็นไปตามเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
2. เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินสำหรับรายจ่ายพิเศษ เช่น การกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศหรือกู้เงินเพื่อแก้ปัญหาในกรณีที่เกิดความเสียหายจากภัยธรรมชาติ หรือด้วยเหตุผลทางการเมือง
3. เพื่อไถ่ถอนหนี้เก่าที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงและเงื่อนไขการกู้ที่ไม่ดีเท่าที่ควร
4. เพื่อปรับปรุงโครงสร้างภาระหนี้ให้เหมาะสมกับความสามารถในการชำระหนี้ในอนาคต

อนาคต

5. เพื่อชดเชยงบประมาณขาดดุล

6. เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนเงินสดหมุนเวียน (ในกรณีที่จำเป็นการกู้เงินระยะสั้น) ในช่วงที่รายได้รับเข้าไม่สอดคล้องกับรายจ่ายที่จะต้องจ่าย หรือในช่วงที่ภาวะตลาดเงินทุนไม่ดี กล่าวคือ มีอัตราดอกเบี้ยสูง และเงื่อนไขที่ไม่ดี รัฐบาลก็อาจกู้ระยะสั้นมาใช้ก่อน เพื่อรอให้ภาวะตลาดเงินทุนดีขึ้นก็จะทำการกู้ระยะยาวมาไถ่ถอนหนี้ระยะสั้นต่อไป

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการกู้เงินรัฐบาลอาจจำแนกการกู้เงินออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การกู้เงินภายในประเทศ โดยการออกพันธบัตร ตัวสัญญาใช้เงินและตัวเงินคลัง เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณประจำปี

2. การกู้เงินจากต่างประเทศ โดยการออกพันธบัตรเงินกู้ หรือทำสัญญากับรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การกู้เงินทั้ง 2 ประเภทข้างต้นถือว่าเป็นการกู้เงินทางตรงของรัฐบาล (Direct Loan) เพราะรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการในฐานะผู้กู้ นอกจากนี้รัฐบาลยังมีภาระต้องค้ำประกันการกู้เงินให้กับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายตามโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นการกู้เงินทางอ้อมของรัฐบาล (Indirect Loan)

ตราสารที่ใช้ในการกู้เงินในประเทศของรัฐบาลได้แก่

1. พันธบัตรรัฐบาล
2. ตัวสัญญาใช้เงิน
3. ตัวเงินคลัง

การกู้เงินโดยออกตัวสัญญาใช้เงิน กระทรวงการคลังใช้เป็นเอกสารสัญญาการกู้เงินจากธนาคารออมสิน สำหรับการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรและตัวเงินคลัง กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการโดยจัดแบ่งออกเป็นสำนักงานหนึ่งต่างหาก เรียกว่าส่วนการกู้เงิน มีหน้าที่จัดการพันธบัตรและตัวเงินคลังให้เป็นไปตามความต้องการของรัฐบาล

พันธบัตรรัฐบาลเป็นตราสารที่นิยมใช้ในการกู้เงินภายในประเทศของรัฐบาลมากที่สุด เพราะเป็นตราสารที่ใช้สำหรับกู้เงินกับบุคคลทั่วไปและสามารถโอน เปลี่ยนมือกันได้ อัตราดอกเบี้ย และอายุการกู้เงิน เปลี่ยนแปลงไปขึ้นอยู่กับภาวะตลาดการเงินในขณะใดขณะหนึ่ง ดังนั้นจึงได้เลือก ศึกษา เฉพาะการจัดการพันธบัตรรัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย

พันธบัตรรัฐบาลได้มีการออกจำหน่ายมานาน แต่เดิมนั้นยังไม่เป็นที่รู้จักกันมากนักเพราะ การจำหน่ายพันธบัตรส่วนใหญ่เป็นการบังคับจำหน่ายให้กับสถาบันการเงินและธนาคารพาณิชย์ เพื่อใช้ในการดำรงหลักทรัพย์ให้ เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น ต่อมาภายหลังมีการโฆษณาชวนทางสื่อมวลชนมากขึ้น ประชาชนนิยมซื้อมากขึ้นทำให้งานของส่วนการกู้เงินที่เกี่ยวข้องกับพันธบัตรรัฐบาล มีมากขึ้นตามไปด้วย แต่อัตราการเพิ่มของพนักงานไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณที่เพิ่มขึ้น ประกอบกับการ ปฏิบัติงานยังคงใช้ระบบมืออย่างเดิม ซึ่งเป็นระบบค่อนข้างราชการและไม่ได้มีการปรับปรุงวิธีการ ทำงานมานาน ทำให้งานต้นมือไม่สามารถจะปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นทันใน เวลาทำงานปกติได้ พนักงานต้องอยู่ปฏิบัติงานล่วง เวลา ในตอน เย็นและ ในบางครั้งต้องทำในวันหยุดสุดสัปดาห์

ด้วยลักษณะงานที่เพิ่มมากขึ้นและไม่ได้สัดส่วนกับอัตรากำลังพนักงานที่มีอยู่เพราะคงจะ เห็นว่าปริมาณงานที่มากขึ้น เป็นการชั่วคราวเท่านั้น จะแก้ไขปรับปรุงได้ด้วยการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ เข้าช่วยจัดการ จึงใช้วิธีแก้ปัญหางานต้นมือด้วยการจ้างลูกจ้างชั่วคราว ซึ่งก็เกิดปัญหาในการ ปฏิบัติงานอีก เนื่องจากลูกจ้างที่จ้างมาชั่วคราวนั้นต้อง เสียเวลาฝึกฝนการทำงานจนกว่าจะ เข้าใจ และปฏิบัติงานได้ก็คั้งต้องใช้ เวลานานสักระยะหนึ่ง นอกจากนั้นลูกจ้างชั่วคราวที่เข้ามาทำงาน เมื่อได้งานประจำที่อื่นทำก็จะลาออกไป ทำให้ต้อง เสียเวลาคัดเลือกรับลูกจ้างชั่วคราวมาฝึกงาน กันใหม่ อีกประการหนึ่งความสนใจและตั้งใจปฏิบัติงานของลูกจ้างก็มีน้อยกว่าพนักงานประจำเพราะ ถือว่าอยู่ปฏิบัติงานชั่วคราวเท่านั้น การทำงานจึงมีความบกพร่องมากกว่าด้วย

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏชัด เจนว่าการกู้เงินของรัฐบาลเพื่อชด เชียงงบประมาณขาดดุล ประจำปี ต้องมีการกู้เงินทุกปีและกระทำอย่างต่อเนื่องโดยมีปริมาณการกู้เงิน เพิ่มขึ้นทุกปี ดังนั้น การจ้างลูกจ้างชั่วคราวในช่วงดังกล่าวจึงช่วยผ่อนภาระแก่พนักงานประจำในส่วนการกู้เงินบ้าง แต่ไม่ทั้งหมด ประกอบกับวิธีปฏิบัติงานด้วยระบบมือที่ค่อนข้าง เป็นระบบราชการ และยังคงใช้ ปฏิบัติต่อเนื่องกันมา โดยตลอด ทำให้การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำงาน การจัด แบบฟอร์มและ เอกสารทางการบัญชีตลอดจนทะเบียนต่าง ๆ และการรายงานยังไม่มีระบบที่ทันสมัย เหมาะสม ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

ดังนั้นการศึกษาถึงการควบคุมภายใน เกี่ยวกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาลโดยธนาคาร แห่ง-
ประเทศไทยก็ เพื่อให้ทราบถึงการดำเนินงาน และข้อบกพร่อง ในจุดซึ่งควรชี้แนะให้แก้ไขปรับปรุง
เพื่อช่วยให้ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยส่วนการกู้เงินมีระบบการควบคุมภายในที่ดีสามารถบริหาร
งานต่าง ๆ ได้อย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เป็นการพัฒนาการบริหารงานและยัง เป็น
การพัฒนาตลาดพันธบัตรรัฐบาลให้ เป็นที่นิยมซื้อขายกันแพร่หลายและ เกิดความศรัทธา เชื่อมั่น ใน
ตัวพันธบัตรรัฐบาลซึ่ง เป็นตราสารการเงินของรัฐบาลอย่างหนึ่ง ซึ่งจะส่งผลให้การกู้เงินของ
รัฐบาลเป็นไปตาม เป้าหมายที่ได้วางไว้ในแต่ละปีงบประมาณอีกด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

ในการศึกษา เรื่องการควบคุมภายใน เกี่ยวกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาลโดยธนาคาร
แห่งประเทศไทยมีวัตถุประสงค์คือ

1. เพื่อศึกษาถึงข้อบังคับ ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติ เกี่ยวกับการควบคุมภายในของ
ธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาล ทั้งในด้านการจัด
จำหน่ายตามงบประมาณประจำปี งานค้ำประกันค้ำประกันความครบถ้วนในพันธบัตร และงานบริการ
อื่น ๆ เช่น การจ่ายดอกเบี้ย การไถ่ถอน การเก็บรักษาพันธบัตรที่รับฝากจากสถาบันการเงิน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการควบคุมภายในของธนาคารแห่งประเทศไทย
เกี่ยวกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาลที่ถือปฏิบัติอยู่ว่ามีข้อบกพร่องอย่างไร
3. เพื่อ เสนอแนะมาตรการในการควบคุมภายใน เกี่ยวกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาล
ที่เหมาะสมแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

ขอบเขตการศึกษาการควบคุมภายใน เกี่ยวกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาลโดยธนาคาร-
แห่งประเทศไทย เนื่องจากธนาคารแห่งประเทศไทยมีการจัดการพันธบัตรรัฐบาลทั้งที่สำนักงานใหญ่
และสาขาภาคทั้ง 3 สาขา ได้แก่ สาขาภาคใต้ สาขาภาคเหนือ สาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
แต่สำนักงานใหญ่มีปริมาณงานและจำนวนเงินที่จำหน่ายได้สูงสุด กล่าวคือในปีงบประมาณ พ.ศ.
2529 วงเงินจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล 32,000 ล้านบาท สำนักงานใหญ่จำหน่ายได้ 31,514.2
ล้านบาท สาขาภาคใต้จำหน่ายได้ 231.6 ล้านบาท สาขาภาคเหนือจำหน่ายได้ 135.4 ล้านบาท

และสาขาภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำหน่ายได้ 118.8 ล้านบาท นอกจากนั้นลักษณะการดำเนินงาน เกี่ยวกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาลที่สาขาภาคทั้ง 3 สาขานั้นคล้ายคลึงกับสำนักงานใหญ่ ในที่นี้จึงได้มุ่งศึกษาถึงการควบคุมภายใน เกี่ยวกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาล เฉพาะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสำนักงานใหญ่เท่านั้น ซึ่งดำเนินงานโดยส่วนงานหนึ่งต่างหากเรียกว่า ส่วนการกู้เงิน

สำหรับวิธีการศึกษาถึงการควบคุมภายในของธนาคารแห่งประเทศไทยเกี่ยวกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาล จะมุ่งศึกษาการควบคุมภายในทั้งในด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีที่เกี่ยวกับการดำเนินงานทางด้านการจำหน่ายพันธบัตร การจ่ายดอกเบี้ย การไถ่ถอนพันธบัตร การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์และรายละเอียดเกี่ยวกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ในพันธบัตร ตลอดจนการรับฝากพันธบัตรของสถาบันการเงิน โดยทำการเก็บรวบรวมรายละเอียดข้อมูลภายในของส่วนการกู้เงิน เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ การจัดองค์การและหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละองค์กร ลักษณะการดำเนินงานและการควบคุมภายในที่ใช้ปฏิบัติอยู่ สอบถามและสัมภาษณ์เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติและปัญหาอุปสรรคในแต่ละด้านจากผู้บริหารส่วนการกู้เงินและพนักงานของส่วนการกู้เงิน เก็บรวบรวมข้อมูลภายนอกส่วนการกู้เงินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาล เช่น ข้อมูลจากส่วนวิเคราะห์การธนาคารและจัดการตลาดเงิน เกี่ยวกับการซื้อขายพันธบัตร ข้อมูลจากฝ่ายการบัญชีเกี่ยวกับบัญชีการจ้ดกู้เงินและการบันทึกบัญชี และข้อมูลจากฝ่ายตรวจสอบกิจการภายใน เกี่ยวกับความผิดพลาดในการปฏิบัติงานและการควบคุมภายในที่มีอยู่ในส่วนการกู้เงิน เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้จัดทำแบบสอบถามสัมภาษณ์ผู้มาติดต่อซื้อพันธบัตรโดยวิธีสุ่มตัวอย่างสัมภาษณ์ 200 ราย ได้รับคำตอบกลับคืนมา 137 ราย จากนั้นได้พิจารณาและประเมินว่าธนาคารแห่งประเทศไทยโดยส่วนการกู้เงินยังมีจุดอ่อนการควบคุมภายในด้านใดบ้างที่ควร เสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อปรับปรุงแก้ไขจุดอ่อนเหล่านั้น โดยคำนึงถึงหลักการการควบคุมภายในที่ดี และการนำมาใช้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์

ผลที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาถึงการควบคุมภายในของธนาคารแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับการจัดการ พันธบัตรรัฐบาล โดยใช้กรณีศึกษาที่สำนักงานใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทยนี้คาดว่าจะ เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารงานและพนักงานผู้ปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นที่สำนักงานใหญ่หรือสาขา ธนาคารทั้ง 3 สาขา ทราบถึงการควบคุมภายในที่เหมาะสมทั้งในด้านการบริหารงาน การเงินและการบัญชี เพื่อนำไปแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงาน เกี่ยวกับการจัดการพันธบัตรรัฐบาล ให้มีประสิทธิภาพดีขึ้น อันจะเป็นประโยชน์ต่อเมืองถึงผู้ซื้อพันธบัตรที่จะติดต่อกับธนาคารได้ รวดเร็วขึ้น และบรรลุเป้าหมายการจำหน่ายพันธบัตรของกระทรวงการคลังสำหรับงบประมาณ ประจำปีในที่สุด

นอกจากนี้ ยังคาดว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คงจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่สนใจ เพื่อ ใช้เป็นพื้นฐานในการศึกษา เพื่อการค้นคว้าและอ้างอิงอีกด้วย .



ศูนย์วิจัยและพัฒนาการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

