

## บทที่ 1

### บทนำ

สถาบันการเงิน นับ เป็นสถาบันที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ก็ เนื่องจากสถาบันการเงินเป็นแกนกลางในการ ระดมเงินออมจากประชาชนทั่วไป และนำเอาเงินออมนั้นไปให้กู้ยืม หรือกระจายการลงทุนไปยังภาคธุรกิจต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลต่อการขยายการพัฒาประเทศให้เจริญก้าวหน้า สถาบันการเงินจะมีบทบาทที่สำคัญมากยิ่งขึ้น ในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ที่ซึ่งสถาบันการเงินจะสามารถดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจของตนได้อย่างค่อนข้างมีอิสระภายในขอบเขตของกฎหมาย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรี ซึ่งมีธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ เป็นสถาบันการเงินประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในระดับที่สูงรองจากธนาคารพาณิชย์ ดังจะเห็นได้ว่าธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ต้องดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมายและจารีตประเพณีที่ดี เพราะความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์นั้นอาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศได้ ดังเช่นวิกฤตการณ์ที่เคยเกิดขึ้นในระบบการเงินของประเทศไทยในอดีต ซึ่งเกิดจากกรณีที่มีความล้มเหลวในการบริหารงานของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ มีผลเสียหายมากเกินกว่าที่จะแก้ไขได้อย่างทันท่วงที และได้ส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางในหลาย ๆ ด้านดังต่อไปนี้

- ด้านประชาชนผู้ถือตัวสัญญาใช้เงิน ได้รับความเสียหายอย่างมาก เนื่องจากตัวสัญญาใช้เงินที่ตนถืออยู่ไม่สามารถที่จะนำไปขึ้นเงินสดได้ ในเมื่อตัวสัญญาใช้เงินดังกล่าวครบกำหนดชำระเงิน ความเสียหายที่ได้รับนี้จะก่อให้เกิดความตื่นตระหนกในหมู่ผู้ถือตัวสัญญาใช้เงิน และแผ่ขยายไปสู่ประชาชนผู้ฝากเงินโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง ประชาชนต่างก็จะมุ่งไปถอนเงินจากสถาบันการเงินอื่นอย่างมากมาย ผลที่สุดประชาชนจะขาดความเชื่อถือและความมั่นใจในการออมเงินไว้กับสถาบันการเงินต่าง ๆ

- ด้านธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์จะได้รับผลกระทบต่อสถานการณ์ในการดำเนินธุรกิจการระดมเงินออมจะกระทำได้อย่าง เนื่องจากประชาชนขาดความเชื่อมั่นในตัวธุรกิจ การ

ดำเนินงานเพื่อความอยู่รอดของธุรกิจจะกระทำได้อย่างไร โดยเฉพาะในธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ ที่ไม่มีธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งแห่งใดให้การสนับสนุน อาจได้รับผลกระทบกระเทือนถึงขั้นที่ไม่อาจ ดำรงอยู่ได้ จำต้องล้มเลิกกิจการไปในที่สุด

- ด้านตลาดหลักทรัพย์ ประชาชนผู้ซื้อ-ขายหุ้นจะได้รับ ความเสียหายอย่างมาก ในเมื่อ ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์นั้นมีหุ้นให้ซื้อและขายในตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งในสภาวะเช่นนั้น ราคาหุ้น จะตกต่ำลงอย่างมาก และกรณีเช่นนี้จะส่งผลให้เกิดภาวะขบเข่าในตลาดหลักทรัพย์ด้วย ทั้งนี้ ประชาชนผู้นิยมลงทุนในหลักทรัพย์จะไม่เสี่ยงที่จะลงทุนในสภาวะการณ์เช่นนั้นอีกต่อไป

วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงินนั้นไม่เพียงแต่จะมีผลกระทบกับสถาบันการเงิน นั้น ๆ เอง แต่ยังมีผลกระทบต่อสถาบันการเงินอื่นและประชาชนทั่วไป รวมถึงระบบเศรษฐกิจ ของประเทศด้วย ในระยะเวลาต่อมารัฐบาลจึงได้ออกกฎหมาย เพื่อการควบคุมสถาบันการเงิน อื่น ซึ่งนอกเหนือไปจากกฎหมายที่ได้ออกมาใช้เพื่อการควบคุมการประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์ ก่อนหน้านี้แล้ว กฎหมายที่ได้ออกมาใช้มีก็คือแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจ หลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ พ.ศ. 2526 และ พ.ศ. 2528 ทั้งนี้เพื่อให้ทางการสามารถควบคุมดูแลสถาบันการเงินต่าง ๆ ให้ ดำเนินธุรกิจเป็นไปตามครรลองธรรมที่ควรและเพราะความตระหนักถึงความสำคัญของสถาบัน การเงิน รวมทั้งวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นกับสถาบันการเงิน อันมีผลกระทบกระเทือนอย่างกว้างขวาง ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งทางการก็ได้วิเคราะห์และศึกษาถึงสาเหตุแห่งวิกฤตการณ์ ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในเวลาต่อมาและพบว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากผู้บริหารที่ขาดความรู้ความสามารถ อาศัยตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยมิชอบ มีการทุจริตในด้านต่าง ๆ และ บางส่วนเป็นผลมาจากการขาดการบริหารงานที่ดีและการขาดการควบคุมภายในที่ดี รวมทั้งการ ขาดการสอบบัญชีที่มีประสิทธิภาพ

ในปัจจุันธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ที่จะสามารถดำเนินงานต่อไปโดยได้รับความ เชื่อถือจากประชาชนทั่วไปนั้น นอกจากจะต้องมีผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ มีความตั้งใจ และความรับผิดชอบในหน้าที่โดยสุจริตแล้ว ยังจะต้องมีความพร้อมในองค์ประกอบในด้านต่างๆ ที่นอกเหนือไปจากความพร้อมทางด้านตัวผู้บริหารที่ดี ก็คือ การมีระบบบริหารงานที่ดีมีประสิทธิภาพ เชื่ออำนวยการดำเนินงานของธุรกิจ ให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างน่าพอใจ การมีระบบบัญชีที่ดีและระบบการควบคุมภายในที่รัดกุม ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารสามารถควบคุมการ

ตำแหน่งงานให้เป็นไปตามแผนงานและบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้แล้วผู้บริหารยังสามารถนำเอาการตรวจสอบภายในมาใช้เป็นเครื่องมือ ในการควบคุมการดำเนินงานในหน่วยงานภายในต่าง ๆ ให้ได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายหลักของธุรกิจด้วย

การตรวจสอบภายในของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากการทำงานของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ในปัจจุบันนี้ อยู่ภายใต้การควบคุมของทางการ โดยพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ พ.ศ. 2526 และ พ.ศ. 2528 ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งได้กำหนดขอบเขตอำนาจของผู้บริหารในการดำเนินงานไว้อย่างรัดกุม รวมถึงการกำหนดให้อำนาจของทางการในการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในธุรกิจด้วย ดังนั้น ในธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคง แม้จะมีผู้บริหารที่มีความรู้ความสามารถ และมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติงานในหน้าที่รับผิดชอบด้วยความสุจริตใจแล้ว ก็ยังไม่เพียงพอ ผู้บริหารจะต้องควบคุมผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างสอดคล้องกับนโยบายหลัก ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐดังกล่าวด้วย มิฉะนั้นแล้วทางการก็อาจเข้าควบคุมการดำเนินงานธุรกิจนั้น ๆ ได้ ซึ่งเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้วธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์นั้นก็คงไม่สามารถดำเนินงานอย่างมีอิสระเท่าที่ควร ดังนั้น ผู้บริหารในปัจจุบันจึงจำเป็นต้องมีความรับผิดชอบต่อมากไปกว่าผู้บริหารในอดีต ในด้านที่จะต้องรับรู้ถึงผลการดำเนินงาน และในการรับผิดชอบต่องานที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ของผู้บริหาร ประโยชน์ของธุรกิจและรวมถึงประชาชนผู้ฝากเงินด้วย ในการบริหารงานของผู้บริหาร ซึ่งจะต้องได้รับข้อมูลต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างถูกต้องเพียงพอ ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถทราบถึงรายละเอียดของปัญหาและสามารถติดตามแก้ไขปัญหาก็เกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์ และรวมถึงสามารถควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในให้ได้ผลตามความมุ่งหมาย ซึ่งการสอบบัญชีภายในจะมีส่วนช่วยในกรณีต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วนี้ได้ โดยที่ผู้บริหารจะสามารถทราบถึงผลการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบในหน่วยงานต่าง ๆ ว่าเป็นไปตามนโยบายที่ได้มอบหมายไว้ให้แต่ละหน่วยงานได้ถือปฏิบัติหรือไม่ อันจะเป็นประโยชน์ในการวางแผนงานและควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานในแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนการปรับปรุงและการเสริมสร้างระบบงานและระบบการควบคุมภายในให้มีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้น นอกจากนี้แล้วการมีระบบการตรวจสอบภายในยังจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้มีการปฏิบัติงานที่เป็นไปตามกฎระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้อีกด้วย ทั้งนี้ผู้ปฏิบัติจะรับรู้ถึงความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องยึดถือและปฏิบัติงานตามระเบียบคำสั่งของผู้บริหาร ซึ่งจะเพิ่มความรอบคอบในการปฏิบัติงานต่อไป

## ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากการตรวจสอบภายในมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างไปจากการตรวจสอบโดยทั่วไปของผู้สอบบัญชีอิสระ ทั้งนี้โดยการตรวจสอบของผู้สอบบัญชีอิสระมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ความเห็นเกี่ยวกับงบการเงิน ณ วันสิ้นงวดบัญชี ที่ทำการตรวจสอบว่าได้แสดงถึงฐานะทางการเงินของกิจการ ว่ามีความถูกต้องเป็นที่น่าเชื่อถือได้เพียงใด เพื่อให้ความเห็นและเสนอรายงานการตรวจสอบต่อผู้ถือหุ้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการนั้น ตลอดจนประหย่าชนผู้สนใจทั่วไป ในการตรวจสอบจึงเน้นทางด้าน การตรวจสอบทางการเงิน ในส่วนของการตรวจสอบภายในนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อการวิเคราะห์ ประเมินผลและการสรุปผล เพื่อเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ได้ทำการตรวจสอบว่าได้มีการปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่ง ตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายไว้เพียงใด ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้มีการปฏิบัติงานตามหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ในการตรวจสอบจึงเน้นการตรวจสอบการปฏิบัติการหรือการตรวจสอบการบริหารหรือการตรวจสอบผลการปฏิบัติงานตามแต่กรณีความเหมาะสมและนโยบายของกิจการ

สำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ สันนิษฐานการตรวจสอบภายในที่ เน้นทางด้าน การตรวจสอบทางการเงินและการตรวจสอบการปฏิบัติการควบคู่กัน

ในด้านประเภทของการประกอบธุรกิจที่กฎหมายได้กำหนดให้ธุรกิจ เงินทุนและหลักทรัพย์ สามารถดำเนินการได้ทั้งนั้น มีอยู่หลายประเภทด้วยกัน เช่นในธุรกิจ เงินทุนอาจประกอบกิจการด้าน เงินทุนเพื่อการพาณิชย์ เงินทุนเพื่อการค้าขายและการบริโภค และ เงินทุนเพื่อการเคหะ เป็นต้น ในธุรกิจหลักทรัพย์อาจประกอบกิจการด้านนายหน้าซื้อขายหลักทรัพย์ การค้าหลักทรัพย์ และที่ปรึกษาการลงทุน เป็นต้น แม้ว่าจะมีประเภทของการประกอบธุรกิจอยู่หลายประเภทก็ตาม แต่ในการดำเนินการของธุรกิจ เงินทุนและหลักทรัพย์ส่วนใหญ่ต่างก็มีหลักการที่สำคัญก็คือ การระดมเงินออม โดยการรับฝากเงินจากประชาชน แล้วกระจายเงินออมเหล่านั้นไปยังภาคธุรกิจอื่น และประหย่าชนทั่วไปในรูปของการให้กู้ยืม และการดำเนินการด้าน การซื้อขายหลักทรัพย์ ดังนั้น ในการศึกษาจึงกำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมและเน้นในรายละเอียดถึงคุณลักษณะที่สำคัญของการดำเนินธุรกิจ ซึ่งธุรกิจ เงินทุนและหลักทรัพย์โดยทั่วไปส่วนใหญ่ได้ถือประกอบการ เป็นหลัก อันได้แก่ ด้านการกู้ยืม ซึ่งจะครอบคลุมในรายละเอียดถึงการกู้ยืมโดยการออกตั๋วสัญญาใช้เงินเพื่อขาย ด้านการให้กู้ยืม จะครอบคลุมในรายละเอียดถึงการให้กู้ การให้เช่าซื้อและการซื้อลดตั๋วเงิน และ ด้านการซื้อขายหลักทรัพย์

### ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

การตรวจสอบภายใน เป็นเครื่องมือหนึ่งที่ถูกบริหารในระดับสูง สามารถใช้ในการบริหารงาน เพื่อให้ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์สามารถดำเนินงานเพื่อบรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การตรวจสอบภายในยังจะช่วยป้องกันมิให้ธุรกิจต้องได้รับความเสียหายอันอาจเกิดขึ้น ทั้งเนื่องจากราคาเหตุความผิดพลาด บกพร่องในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของพนักงานโดยไม่เจตนา และทั้งในกรณีที่มีสาเหตุจากการทุจริตของพนักงานอีกด้วย แม้ว่าการมีระบบตรวจสอบภายในจะไม่สามารถป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากกรณีดังกล่าวได้ทั้งหมดก็ตาม แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันว่า การตรวจสอบภายในสามารถที่จะป้องกันและลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากราคาเหตุดังกล่าวได้ในระดับที่น่าพอใจ

การมีระบบตรวจสอบภายใน จะยังผลให้พนักงานมีความระมัดระวังและรอบคอบในการปฏิบัติงานมากขึ้น นอกจากนี้ รายงานผลการตรวจสอบ ยังจะให้ประโยชน์แก่ผู้บริหารในระดับสูง ได้รับทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับหน่วยงานที่ได้รับการตรวจสอบว่า ได้มีการปฏิบัติงานและควบคุมการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของธุรกิจ อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด และสำหรับผู้บริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบในหน่วยงาน ก็จะสามารถใช้ประโยชน์จากรายงานการตรวจสอบ ในการแก้ไขและปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพที่ดี มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายหลักของธุรกิจ ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการควบคุมภายในนั้น จากรายงานการตรวจสอบ ก็จะทำให้ผู้บริหารได้รับทราบถึงข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายในที่อาจแฝงอยู่ เพื่อการพิจารณาดำเนินการ เสริมสร้างให้มีระบบการควบคุมภายในที่มีความรัดกุมและเหมาะสมกับธุรกิจมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ปฏิบัติงานจริงอย่างได้ผลเป็นสำคัญ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เสนอแนวการตรวจสอบภายในสำหรับธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์โดยทั่วไป ซึ่งผู้ศึกษาสามารถนำไปใช้ในการพิจารณากำหนดวิธีการตรวจสอบที่เหมาะสมสำหรับองค์การ เพื่อการบรรลุผลสำเร็จดังกล่าวข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ดียิ่งขึ้นต่อไป

### วิธีการศึกษา

การตรวจสอบภายในของธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์นี้ ศึกษาจากระบบงานด้านต่าง ๆ ที่ใช้ปฏิบัติงานอยู่จริง จากแนวการตรวจสอบและวิธีการตรวจสอบที่ใช้ปฏิบัติจริง ทั้งนี้โดยการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งข้อมูลภายในและภายนอกธุรกิจ และจากการสอบถามจากผู้ตรวจสอบภายใน ตลอดจนการศึกษากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนวทางในการตรวจสอบงานด้านต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมากที่สุด