



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ตั้งแต่ก่อนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 และจนถึงปัจจุบันการกู้เงินจากต่างประเทศก็คงดำเนินอยู่อย่างต่อเนื่อง รัฐบาลได้ทำการบริหารและควบคุมการกู้เงินดังกล่าว โดยให้มีคณะกรรมการนโยบายหนี้ของประเทศกำหนดกรอบของการกู้เงินให้จำกัดอยู่เฉพาะเพื่อดำเนินงานโครงการที่สำคัญ ภายในวงเงิน และแผนการกู้เงินที่เหมาะสม เพื่อมิให้ภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้นสูงเกินกว่าความสามารถที่รัฐบาลจะจัดหาเงินตราต่างประเทศมาชำระหนี้ได้อย่างไรก็ตามการติดตามควบคุมและประเมินผลการใช้จ่ายเงินของโครงการ ซึ่งจำเป็นจะต้องมีข้อมูลบนพื้นฐานของระบบบัญชีที่คืบหน้า ยังมีได้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางเคยยกร่างระบบบัญชีโครงการเงินกู้ต่างประเทศในปี 2520 ให้บางส่วนราชการทดลองปฏิบัติ แต่ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ นอกจากนั้น การดำเนินงานตามโครงการเงินกู้ต่างประเทศของแต่ละส่วนราชการ ยังจำเป็นต้องมีการใช้จ่ายเงินจากแหล่งอื่น ๆ มาสมทบ เช่น เงินงบประมาณแผ่นดิน และเงินทรงพระราชการเพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ เป็นต้น ทั้งนี้อาจจะต้องดำเนินงานตามโครงการทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคไปพร้อมกัน ทำให้มีปัญหาในการควบคุม การตรวจสอบ การรายงานผลการดำเนินงาน ตลอดจนการประเมินผลการดำเนินงานโครงการอยู่เสมอ

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดระบบบัญชีสำหรับโครงการเงินกู้ต่างประเทศ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ในปัจจุบันกว่า 100 โครงการ จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ กัน (ตารางที่ 1-1 และ 1-2) เพื่อให้มีระบบบัญชีสำหรับการบันทึกและควบคุมการใช้จ่ายเงินที่เหมาะสมเป็นมาตรฐานเดียวกัน และเพื่อให้มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุม ติดตาม ตรวจสอบ และรายงาน ตลอดจนการประเมินผลการใช้จ่ายเงิน และการดำเนินงานตามโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 1-1 จำนวนโครงการแยกตามแหล่งเงินทุน

แหล่งเงินทุน	วงเงินทุน (ล้านบาท)	จำนวนโครงการ
ธนาคารโลก (IBRD)	25,233.00	24
ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)	1,400.37	8
กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่ง ญี่ปุ่น (OECF)	13,050.52	20
องค์การบริหารวิเทศกิจแห่งสหรัฐ (USAID)	2,061.81	51
สถาบันเงินทุนเพื่อพัฒนาแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐ- เยอรมัน (KFW)	1,069.61	4
เงินทุนเดนมาร์ก	220.80	4
รวม	43,036.10	111

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

: 30 กันยายน 2531

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1-2 จำนวนโครงการเงินกู้ต่างประเทศแยกตามกระทรวง

กระทรวง	จำนวนโครงการ
1. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	69
2. กระทรวงมหาดไทย	9
3. กระทรวงการคลัง	4
4. กระทรวงคมนาคม	10
5. กระทรวงศึกษาธิการ	8
6. กระทรวงสาธารณสุข	2
7. กระทรวงอุตสาหกรรม	1
8. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน	3
9. สำนักงานกฤษฎีกา	4
10. ทบวงมหาวิทยาลัย	1
รวม	111

ที่มา : สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

: 30 กันยายน 2531

ศูนย์วิทยุพัชรากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากฎหมาย ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และเงื่อนไขของธนาคารผู้ให้กู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดหลักการและแนวทาง ตลอดจนขอบเขตการบันทึกควบคุมการใช้จ่ายเงินกู้ต่างประเทศที่เหมาะสม
2. เพื่อศึกษาถึงระบบและขั้นตอนการควบคุมทางบัญชี ตลอดจนปัญหาในการควบคุมสำหรับโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน
3. เพื่อเสนอระบบบัญชีโครงการ เงินกู้ต่างประเทศที่เหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อการควบคุม และบริหารการใช้จ่ายเงินให้มีประสิทธิภาพ เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบติดตามผล และประเมินผลโครงการ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไข รวมทั้งข้อสังเกตอื่นที่พบในระหว่างการศึกษา

ขอบเขตการศึกษา

1. ศึกษาพระราชบัญญัติ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินจากต่างประเทศ
2. ศึกษาระเบียบ ระบบ ขั้นตอนการบริหารโครงการ และการควบคุมการเบิกจ่ายเงินกู้ต่างประเทศ เงินงบประมาณแผ่นดินสมทบโครงการและเงินทศรองราชการ เพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ ตลอดจนวิธีปฏิบัติในการบันทึกบัญชีของโครงการเงินกู้ต่างประเทศในระบบบัญชีส่วนราชการ
3. ศึกษาปัญหาในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของโครงการเงินกู้ต่างประเทศ และการปฏิบัติตามระบบบัญชีโครงการเงินกู้ต่างประเทศในปัจจุบัน รวมทั้งเสนอแนะวิธีการแก้ปัญหา
4. ศึกษาเพื่อเสนอแนะระบบบัญชีที่เหมาะสม สำหรับโครงการเงินกู้ต่างประเทศที่มีการใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินทศรองราชการเพื่อรองจ่ายตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ และเงินกู้ต่างประเทศ ทั้งนี้จะศึกษาโดยอิงเงื่อนไข หลักเกณฑ์ ของแหล่งเงินกู้จากธนาคารโลก เป็นแนวทางศึกษา

วิธีดำเนินการศึกษา

1. ศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งเงื่อนไขของธนาคารผู้ให้กู้
2. ศึกษาขอบเขตหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงการ และดำเนินงานโครงการเงินกู้ต่างประเทศ
3. ศึกษาจากตำราทางวิชาการบัญชี และคู่มือระบบบัญชีที่ใช้สำหรับส่วนราชการ
4. ศึกษาแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการควบคุม การบันทึกบัญชี และการเบิกจ่ายเงินโครงการเงินกู้ต่างประเทศ โดยการสอบถามและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง และของส่วนราชการที่มีการดำเนินงานโครงการโดยใช้เงินกู้ต่างประเทศ
5. ศึกษาจากรายงานผลการตรวจสอบบัญชีโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
6. ศึกษาโดยใช้ข้อมูลส่วนหนึ่งที่ได้จากประสบการณ์ในการตรวจสอบบัญชีโครงการเงินกู้ต่างประเทศของส่วนราชการ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยให้ส่วนราชการเจ้าของโครงการเงินกู้ได้ทราบถึงขอบเขตของระบบการควบคุมทางการเงิน การบัญชีสำหรับโครงการเงินกู้ต่างประเทศที่เหมาะสม
2. ช่วยให้ผู้บริหารโครงการและส่วนราชการที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลและกำหนดนโยบายด้านเงินกู้ต่างประเทศ ได้มีข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอต่อการบริหารและติดตามผลการใช้จ่ายเงินของโครงการ
3. ช่วยให้การตรวจสอบและประเมินผลโครงการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ บนพื้นฐานของข้อมูลที่มีการจัดเก็บ และบันทึกอย่างเป็นระบบ ภายใต้มาตรฐานเดียวกัน
4. เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้สนใจโดยทั่วไปใช้เป็นแนวทางในการศึกษาค้นคว้าต่อไป