

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ในกระแสความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารราชการที่เกิดจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้เกิดองค์การในระบบองค์กรภาครัฐซึ่งมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของไทย (สุรพล นิติไกรพจน์, 2542: 1) แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 – 2544) จึงได้กำหนดทิศทางกลยุทธ์และวิธีการในการปรับเปลี่ยนระบบราชการ โดยมีเป้าหมายหนึ่งคือ ให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งภายหลังคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 (แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540-พ.ศ. 2544) :2) องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้ง โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณะสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวนสัตว์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือ การดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใดซึ่งไม่เหมาะสมที่จะใช้รูปแบบของส่วนราชการที่มีสายบังคับบัญชาและการตัดสินใจที่มีระบบและขั้นตอนที่ล่าช้า โดยภารกิจดังกล่าวต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการสูงและต้องการมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551: 19-20)

การตรวจสอบภายในเริ่มมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2505 ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังของกระทรวงการคลัง ที่กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการและผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการอย่างน้อย 1 คนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน ปี พ.ศ. 2519 การตรวจสอบภายในของทางราชการเริ่มมีความชัดเจนยิ่งขึ้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2519 กำหนดให้ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เทียบเท่า มีตำแหน่งอัตรากำลังเพื่อทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ โดยมีสายบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการ พร้อมทั้ง

มอบหมายให้กระทรวงการคลังทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนด้านวิชาการแก่ผู้ตรวจสอบภายใน และในปีพ.ศ. 2532 กระทรวงการคลังได้ออกระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2532 ขึ้น (ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขฉบับล่าสุด พ.ศ. 2542)

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 ให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ในแต่ละกระทรวง เพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลกำหนดขอบเขตงานและแผนการตรวจสอบให้ครอบคลุมงานที่มีความสำคัญ/ ความเสี่ยงสูง/ ที่มีเงินงบประมาณสูง/ ที่มีสัญญาฉบับออกเหตุน่าจะมีความเสียหายเกิดขึ้น รวมทั้งกำหนดมาตรการควบคุมภายในและระบบตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพ และจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในระดับกระทรวงขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการตรวจสอบกำหนด หรือให้ความเห็นชอบและหรือผู้บริหารมอบหมาย (กรมบัญชีกลาง, 2552: ออนไลน์)

การตรวจสอบภายในถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และมีความจำเป็นสำหรับการบริหารองค์กรในปัจจุบัน (กรมบัญชีกลาง, 2552: ออนไลน์) โดยถือว่าเป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการบริหาร ติดตามและประเมินการปฏิบัติงานของส่วนงานต่างๆ รวมถึงเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่จะทำให้ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด (กรมบัญชีกลาง, 2546: 4) นอกจากนี้ในส่วนขององค์การมหาชน พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ยังกำหนดให้การบัญชีขององค์การมหาชนจัดทำตามหลักสากลตามแบบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุขององค์การมหาชน ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง และในการตรวจสอบภายในให้มีผู้ปฏิบัติงานขององค์การมหาชนทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะและให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด เว้นแต่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น (พระราชบัญญัติองค์การมหาชน, 2542: 10)

ในอดีตมีการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายในเฉพาะของส่วนราชการ เช่น ศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ธนิษฐาพร จันทรินทร์, 2546) ศึกษาปัญหาและความต้องการของผู้ตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัยของรัฐ (วาสนา อินทร์เจียม, 2549) ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ (มณี หัสชู, 2549) และศึกษาความพึงพอใจของผู้รับการตรวจต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในมหาวิทยาลัยรามคำแหง (สุนมา ประสงค์ศักดิ์, 2551) เป็นต้น ส่วนหน่วยงานองค์การมหาชนพบว่ายังมีได้มีการศึกษาปัญหาในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของหน่วยงานองค์การมหาชนต่างๆ ซึ่งจะทำให้ผู้ที่สนใจได้ทราบถึงปัญหาที่พบจากการตรวจสอบและนำไปวางแผนการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของหน่วยงานองค์การมหาชน

1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยงานองค์การมหาชน
2. เป็นประโยชน์ในการหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เพื่อให้การตรวจสอบภายในขององค์การมหาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ดียิ่งขึ้นไป

1.4 นิยามศัพท์

ปัญหาในการตรวจสอบภายใน หมายถึง ปัญหาที่พบจากการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายใน

ผู้ตรวจสอบภายใน หมายถึง บุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายใน ณ หน่วยงานตรวจสอบภายใน ในหน่วยงานของรัฐ

องค์การมหาชนของรัฐ หมายถึง หน่วยงานที่รัฐจัดตั้งภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ