

บทที่ 1

บทนำ

หลักการและเหตุผล

ในอดีตจนถึงปี 2547 หน่วยงานของรัฐบาลไทยที่มีการดำเนินงานในรูปแบบของส่วนราชการ ได้ปฏิบัติงานด้านบัญชีโดยถือปฏิบัติตามคู่มือการบัญชีสำหรับส่วนราชการซึ่งกรมบัญชีกลางเป็นผู้กำหนด แต่เมื่อมีการปฏิรูประบบบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐในปี 2544 ที่เน้น ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐอย่างชัดเจนมากขึ้น โดยรัฐกระจายอำนาจของการบริหารจัดการทรัพยากรให้แก่หน่วยงานผู้ปฏิบัติ ในขณะที่หน่วยงานกลางลดการควบคุมลง แต่ทำหน้าที่กำกับดูแลมากขึ้น ด้วยเหตุดังกล่าวกรมบัญชีกลางจึงได้ปรับแนวทางในการจัดทำบัญชีภาครัฐบาลและกำหนดมาตรฐานการจัดทำบัญชีตามเกณฑ์พึงรับพึงจ่ายหรือเกณฑ์คงค้างให้ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติแทนการกำหนดระบบบัญชี เพื่อให้การปฏิบัติงานมีความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบในระบบราชการและการรายงานผลการดำเนินงานในรอบปีต่อคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างถูกต้อง ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 โดยกล่าวแนวทางการจัดระบบการควบคุม ภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานของภาครัฐ และได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานได้รับการตรวจการควบคุมภายในพร้อมกับจัดทำรายงานความคืบหน้าในการจัดวางระบบการควบคุมภายในต่อคณะกรรมการ

ตรวจเงินแผ่นดินผู้กำกับดูแล และคณะกรรมการตรวจสอบการควบคุมภายในอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและให้มีแนวทางปฏิบัติ และแนวทางการประเมินให้เป็นไปตามแนว COSO ซึ่งกล่าวถึงกระบวนการที่ได้รับการออกแบบเพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าองค์กรจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในสิ่งที่พึงปรารถนา 3 ประการคือ ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 26 ตุลาคม 2544 เป็นต้นมา¹ เพื่อให้หน่วยราชการ

¹ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน. การควบคุมภายใน, วิธีการป้องกันความเสียหายและลดความสูญเสียชีวิต, เอกสารแนะนำการควบคุมภายในจัดทำขึ้นสำหรับแนะนำผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ (กรุงเทพฯ: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) หน้า 3.

มีแนวทางในการจัดระบบการควบคุมภายในให้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานและแก่การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของประเทศชาติโดยรวม

ระบบการควบคุมภายในตามแนว COSO เป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่ทุกคนในองค์กร ตั้งแต่คณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารทุกระดับและพนักงานทุกคนร่วมกันกำหนดให้เกิดขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจในระดับที่สมเหตุสมผลในการบรรลุวัตถุประสงค์นำองค์กรไปสู่การกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) โดยการสร้างหรือวางผังระบบควบคุมภายใน (Formulation) ตลอดจนการนำระบบการควบคุมภายในไปปฏิบัติ (Implementation) มีการประเมินกลไกควบคุมการทำงาน (Evaluation) ซึ่งมีองค์ประกอบที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์และเชื่อมโยงเข้าเป็นอันเดียวกับกระบวนการบริหาร 5 องค์ประกอบ² คือ 1. สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) 2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) 3. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) 4. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) 5. การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) และมีการจัดวางระบบการควบคุมภายในสำหรับการดำเนินงานที่สำคัญ 5 ด้าน ดังนี้ 1. การควบคุมภายในด้านการจัดการ 2. การควบคุมภายในด้านงบประมาณ 3. การควบคุมภายในด้านบุคลากร 4. การควบคุมภายในด้านทรัพย์สิน 5. การควบคุมภายในด้านการเงิน

สถาบันราชภัฏเชียงใหม่เป็นหน่วยของรัฐบาลแห่งหนึ่งที่มีระบบบริหารจัดการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของภาครัฐ และในระบบดังกล่าวได้มีกลไกการควบคุมภายในอยู่ในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงานซึ่งที่ผ่านมาทางสถาบันยังไม่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมภายในให้เป็นอย่างดีตามแนว COSO อย่างแท้จริง จนกระทั่งระหว่างปี 2545 จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยมาตรฐานการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ และได้เริ่มติดตาม ตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องต่างๆ ภายในสถาบันและได้รายงานข้อเสนอแนะและแนวทางในการพัฒนารูปแบบการควบคุมภายในเบื้องต้นแก่สถาบันไปแล้ว แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงสภาพของสถาบันราชภัฏเชียงใหม่เป็นมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 มีผลทำให้การบริหารจัดการเปลี่ยนแปลงทั้งระบบรวมถึงการควบคุมภายในจึงถือว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายใน จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น

² กลุ่มพัฒนาระบบตรวจสอบภายใน,แนวปฏิบัติระบบการควบคุมภายในภาคราชการ (กรุงเทพฯ: สำนักบัญชีและตรวจสอบภายในกรมบัญชีกลาง) หน้า 6.

ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาระบบการควบคุมภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏ เชียงใหม่ ตามกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เกิดความเข้าใจสภาพปัจจุบัน ค้นพบข้อบกพร่องและให้ข้อเสนอแนะต่อระบบการควบคุมภายในดังกล่าว

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาระบบการควบคุมภายในด้านการเงินและบัญชีของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ในการประเมินแนวปฏิบัติตามระบบ โดยการเปรียบเทียบกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 หรือ ตามแนว COSO

ขอบเขตและวิธีการศึกษา

1. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาระบบการควบคุมภายในเฉพาะด้านการเงินและบัญชีของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ในเรื่อง รายได้และการรับเงิน การจัดซื้อจัดหาและการจ่ายเงิน การบันทึกบัญชี และรายงานการเงินตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 โดยการนำองค์ประกอบการควบคุมภายในตามแนว COSO มาเป็นแนวทางประเมินสภาพปัจจุบัน

2. วิธีการศึกษาและการเก็บข้อมูล

ข้อมูลที่น่ามาศึกษาจะได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ดังนี้

2.1 ข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่รวบรวมจากการสอบถาม การสัมภาษณ์ การสังเกตการณ์ จากบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชีมหาวิทยาลัย เชียงใหม่ จำนวน 12 ท่าน เพื่อทราบถึงวิธีการปฏิบัติระบบการควบคุมภายในด้านการเงินและบัญชี ดังนี้

คณะผู้บริหารระดับมหาวิทยาลัย เพื่อทราบทัศนคติการบริหารจัดการ โครงสร้างองค์การ การจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน รวมถึงการคัดเลือกและพัฒนาบุคลากรของมหาวิทยาลัย จำนวน 3 ท่าน ได้แก่ อธิการบดี ผู้ช่วยอธิการบดีรับผิดชอบงานวิชาการ รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร

คณะผู้บริหารระดับคณะ และศูนย์ สำนัก เพื่อทราบระบบการควบคุมภายในในระดับหน่วยงาน คือ คณะ ศูนย์ สำนัก และการใช้เครื่องมือประเมินผลทางการเงิน จำนวน 4 ท่าน ได้แก่

รองผู้อำนวยการสำนักอธิการบดี หัวหน้าสำนักงานคณะครุศาสตร์ ผู้อำนวยการสำนักงานวางแผน และพัฒนา รองคณบดีฝ่ายแผนงาน คณะวิทยาการจัดการ

คณะกรรมการตรวจสอบภายใน เพื่อทราบระเบียบวิธีการติดตามการควบคุมภายในทางการเงินและบัญชี จำนวน 2 ท่าน

คณะกรรมการจัดวางระบบระบบการควบคุมภายใน เพื่อทราบแนวปฏิบัติระบบการควบคุมภายใน จำนวน 1 ท่าน ได้แก่ ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักอธิการบดี

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเงินและบัญชี เพื่อทราบแนวทางปฏิบัติงานทางการเงินและบัญชี จำนวน 2 ท่าน ได้แก่ หัวหน้างานการเงิน เจ้าหน้าที่งานพัสดุและการเงิน

2.2 ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ (Secondary Data) ทำการศึกษาค้นคว้าจากเอกสาร ตำรา วิชาการที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปรียบเทียบการควบคุมภายในด้านการเงินและบัญชีของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ กับมาตรฐานการควบคุมภายในตามแนว COSO

2.3 การวิเคราะห์ผลการศึกษา โดยการประเมินผล ระบบการควบคุมภายในเฉพาะด้านการบริหารการเงินของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ที่ดำเนินการในปัจจุบันตามระเบียบ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544

2.4 สรุปผลศึกษาเป็นรายงานฉบับสมบูรณ์

คำนิยามศัพท์

ระบบการควบคุมภายใน¹ หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ ผู้บริหารและบุคลากรที่เกี่ยวข้องจัดให้มีขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลืองหรือการทุจริต ด้านความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน และด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

ด้านการเงินและบัญชี หมายถึง การรับเงินและการจ่ายเงินรวมทั้งเอกสารประกอบการลงบัญชีตลอดจนการจัดทำรายงาน

¹ กลุ่มพัฒนาระบบตรวจสอบภายใน, แนวปฏิบัติระบบการควบคุมภายในภาคราชการ (กรุงเทพฯ: สำนักบัญชีและตรวจสอบภายในกรมบัญชีกลาง) หน้า 5.

ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

1. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ทราบถึงระบบการควบคุมภายในและวิธีปฏิบัติการควบคุมภายในด้านการเงินและบัญชี
2. ข้อมูลจากการศึกษาการควบคุมภายในของมหาวิทยาลัยที่ปฏิบัติอยู่สามารถนำไปประยุกต์เพื่อให้ได้รูปแบบการจัดระบบการควบคุมภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่และให้สอดคล้องกับการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
3. ผู้บริหารมหาวิทยาลัยสามารถนำผลการศึกษาที่ได้ไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดนโยบาย และวิธีการต่างๆ ให้บุคลากรของมหาวิทยาลัยปฏิบัติเพื่อลดหรือควบคุมความเสี่ยงและได้รับการสนองตอบโดยมีการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved