

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

งานตรวจสอบภายในภาครัฐ เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 โดยระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งข้าราชการ ในหน่วยงาน 1 คนหรือหลายคน เป็นผู้ตรวจสอบภายใน รับผิดชอบในการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินรวมทั้งการ ก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายของเจ้าของงบประมาณนั้น ๆ และตรวจสอบงานด้านอื่นตามที่ หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายเป็นการภายใน และรายงาน ผลการตรวจสอบโดยตรงต่อหัวหน้า ส่วนราชการอย่างน้อยเดือนละครั้ง และต่อมาในปี พ.ศ. 2516 ข้อกำหนดเกี่ยวกับงานตรวจสอบ ภายในได้ถูกนำไปกำหนดไว้ในระเบียบ การรับจ่าย การเก็บรักษา และการนำส่งเงินของส่วน ราชการ พ.ศ. 2516 แทน โดยกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ข้าราชการซึ่งไม่ต่ำกว่าชั้นตรีอย่างน้อย 2 คน เป็นกรรมการตรวจสอบการเงินประจำเดือนทุกเดือน และมีการแก้ไข ปรับปรุงในปี พ.ศ. 2520 โดยเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ ภายในจากเดิมที่กำหนดให้ทำงานในลักษณะของคณะกรรมการตรวจสอบการเงิน เป็นแต่งตั้ง ข้าราชการอย่างน้อย 1 คน เป็นผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการนั้น หรือของส่วนราชการใน ส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้น แล้วแต่กรณี

พ.ศ. 2519 คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เทียบเท่า รวมถึงจังหวัดทุกจังหวัดที่มีตำแหน่ง อัตรากำลังเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ ตรวจสอบภายในของส่วนราชการหรือของจังหวัด โดยเฉพาะ โดยให้ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อหัวหน้า ส่วนราชการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการ ฝึกอบรม

พ.ศ. 2531 – 2532 กระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการ ส่งเสริม สนับสนุน และผลักดันให้ส่วนราชการมีการตรวจสอบภายในที่เป็นระบบเพื่อสามารถเป็นเครื่องมือของ ผู้บริหารในการตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานของส่วนราชการในความรับผิดชอบได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ประกอบกับข้อกำหนดเกี่ยวกับงานตรวจสอบภายในในระเบียบการรับ จ่าย การเก็บ รักษา และการนำส่งเงินของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ยังไม่ครอบคลุมถึงขอบเขต หน้าที่ความ

รับผิดชอบที่แท้จริงของการตรวจสอบภายใน จึงได้ยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับงานตรวจสอบภายใน ในระเบียบดังกล่าว และนำมากำหนดเป็นระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายใน ของส่วนราชการ พ.ศ. 2532 (ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ. 2542)

ในปลายปี พ.ศ. 2541 ถึงต้นปี 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบใน หลักการตาม ข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประจำกระทรวงเพื่อทำหน้าที่ กำกับดูแลระบบการควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ในภาพรวมของกระทรวง เพื่อเพิ่ม ประสิทธิภาพการตรวจสอบภายในให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารในการควบคุม ติดตาม การใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปอย่างมี ประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ แผนงาน งาน / โครงการต่าง ๆ และให้จัดตั้งกลุ่มงานตรวจสอบภายในระดับกระทรวง เพื่อทำ หน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการและ ทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายในของกระทรวงโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบ งานโครงการที่มีความสำคัญ หรือที่มีความเสี่ยงสูง หรือที่มีสัญญาณบอกเหตุว่าอาจมีความ เสียหายเกิดขึ้น โดยประสานแผนการตรวจสอบกับหน่วยตรวจสอบภายในระดับกรม เพื่อให้การ ตรวจสอบมีขอบเขตงานที่ กว้างขวางและไม่ซ้ำซ้อนกัน

การตรวจสอบภายในถือเป็นเครื่องมือสำคัญของฝ่ายบริหาร และส่งเสริมการปฏิบัติงาน ในองค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการให้บริการ เป็นหลักประกันความเชื่อจากการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความคุ้มค่าของ กระบวนการปฏิบัติงาน การให้คำปรึกษาและนำเสนอรายงานเพื่อก่อให้เกิดการเพิ่มมูลค่าและ ความสำเร็จแก่องค์กร

สถานะเช่นนี้ทำให้จำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในให้ทำหน้าที่สอบทาน ติดตามผลการปฏิบัติงานให้กับฝ่ายบริหาร โดยงานตรวจสอบภายในต้องมีความเป็นอิสระและ ความเป็นกลางที่จะประเมินผลงานของแต่ละหน่วยงานอย่างเที่ยงธรรม ในปัจจุบันงานตรวจสอบ ภายในถือเป็นงานทางวิชาชีพวิชาหนึ่งที่ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ เพื่อ รายงานแสดงความเห็นอย่างเป็นกลางและเป็นอิสระเกี่ยวกับผลการปฏิบัติงานของฝ่ายต่าง ๆ ภายในองค์กร (อุษณา ภัทรมนตรี, 2547, หน้า 1-2)

จากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน การตรวจสอบภายในภาครัฐได้รับการปรับปรุงและพัฒนา อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับระบบการตรวจสอบ ภายในอย่างมาก เนื่องจากการตรวจสอบภายในเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการบริหาร จัดการที่ดี (Good Governance) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หลักของรัฐบาลที่นำมาใช้ในการบริหารราชการ แผ่นดิน จึงเป็นเหตุผลสนับสนุนที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่หัวหน้าส่วนราชการในส่วนกลางต้องมี

กลไกหรือผู้ช่วยที่จะให้บริการความเชื่อมั่น เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของการบริหารจัดการต่อไป (กรมบัญชีกลาง, 2547, หน้า 1) ในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายในนั้น เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในต้องใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง เป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือและได้รับการยอมรับจากบุคลากรทุกระดับในองค์กร รวมทั้งเป็นงานที่ต้องมีผลงานเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการใช้เป็นเครื่องมือหรือข้อมูลในการบริหารงานและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ การตรวจสอบภายในจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่ดี มีมาตรฐาน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เทียงธรรม มีมนุษยสัมพันธ์อันดี มีจริยธรรม มีความขยันหมั่นเพียรในการปฏิบัติงานเต็มความสามารถ และเป็นผู้ให้การปรึกษาและสนับสนุนกับหน่วยงานเพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายตามมาตรฐานในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน มาตรฐานการรายงาน มาตรฐานการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานเป็นผู้ตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงตรงปราศจากอคติส่วนตน ตลอดจนเป็นผู้ที่ใฝ่หาความรู้ในวิทยาการสมัยใหม่อยู่ตลอดเวลา

มหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง เป็นมหาวิทยาลัยที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ โดยจะได้รับการประเมินผลงานจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ด้วยเหตุผลข้างต้นผู้ศึกษาจึงได้เล็งเห็นความสำคัญในการเตรียมความพร้อมในการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง

## วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง
2. เพื่อศึกษาความแตกต่างระหว่างปัจจัยส่วนบุคคลกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง

## สมมติฐานในการศึกษา

1. เพศ ต่างกัน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายใน แตกต่างกัน
2. อายุ ต่างกัน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายใน แตกต่างกัน
3. ระดับการศึกษา ต่างกันมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายใน แตกต่างกัน

4. สาขาที่จบการศึกษา ต่างกัน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายใน แตกต่างกัน ความรู้ความสามารถทางด้านคอมพิวเตอร์ ต่างกัน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายใน แตกต่างกัน

5. ประสบการณ์ในการทำงาน ต่างกัน มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายใน แตกต่างกัน

### ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านประชากร ผู้ศึกษาได้ใช้กลุ่มประชากรที่เป็นพนักงานตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง จำนวน 101 คน ดังนี้

1. มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา	จำนวน	8	คน
2. มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต	จำนวน	7	คน
3. มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม	จำนวน	7	คน
4. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร	จำนวน	8	คน
5. มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี	จำนวน	6	คน
6. มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา	จำนวน	7	คน
7. มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา	จำนวน	7	คน
8. มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี	จำนวน	6	คน
9. มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์	จำนวน	6	คน
10. มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี	จำนวน	7	คน
11. มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์	จำนวน	7	คน
12. มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี	จำนวน	5	คน
13. มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี	จำนวน	6	คน
14. มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม	จำนวน	6	คน
15. มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง	จำนวน	8	คน

จำนวนทั้งสิ้น 101 คน ที่มา: กองบริหารงานบุคคล ราชภัฏในเขตภาคกลาง ปี 2558

2. ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการศึกษาการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง โดยผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายใน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการประเมิน แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา การศึกษาการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง จะใช้เวลาในการศึกษาระหว่างเดือนธันวาคม พ.ศ.2557 – พฤษภาคม พ.ศ.2558 และจะดำเนินการลงพื้นที่เก็บแบบสอบถามในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2558

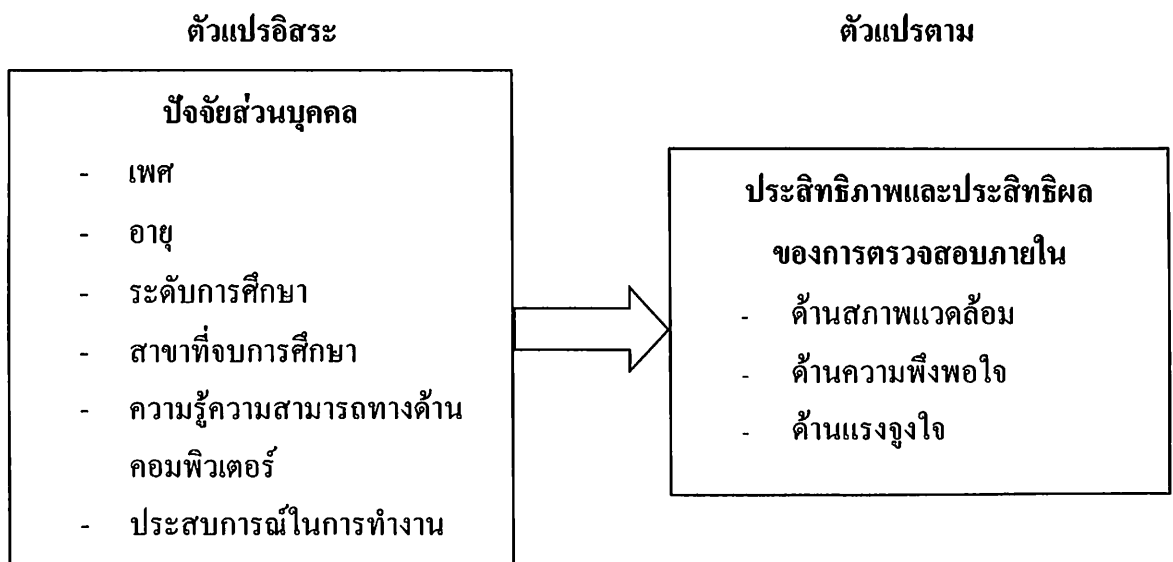
4. ขอบเขตด้านตัวแปร การศึกษาการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง มีตัวแปรอิสระ และตัวแปรตามดังนี้

4.1 ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง

### กรอบแนวคิดในการศึกษา

การศึกษาการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา (ศรีรัตน์ สุวรรณ โฉม, 2548)

## ค่านิยมศัพท์ในการศึกษา

การตรวจสอบภายใน หมายถึง การให้ความเชื่อมั่นและการให้คำปรึกษาอย่างเป็นธรรม และเป็นอิสระ เพื่อเพิ่มคุณค่าและปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กร การตรวจสอบภายในช่วยให้ องค์กรบรรลุเป้าหมายด้วยการประเมินและปรับปรุงประสิทธิผลของกระบวนการบริหารความเสี่ยง การควบคุม และการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ และระเบียบ เสนอแนะวิธีในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลสูงสุด (บุญยืน คำหยัง,2542)

ประสิทธิภาพและประสิทธิผล หมายถึง ผลการดำเนินงานเป็นไปตามกิจกรรมการวัด ประสิทธิภาพของพนักงานตรวจสอบภายใน มหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง ในด้าน สภาพแวดล้อม ด้านความพึงพอใจ ด้านแรงจูงใจ (วิวรรณ ธาราหิรัญโชติ,2532)

มหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง หมายถึง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา มหาวิทยาลัยราชภัฏ พระนครศรีอยุธยา มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยราชภัฏราชนครินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเทพสตรี มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ในพระบรมราชูปถัมภ์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม และ มหาวิทยาลัยราชภัฏหมู่บ้านจอมบึง มีจำนวนทั้งสิ้น 15 แห่ง

ด้านสภาพแวดล้อม หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อกระทบต่อการปฏิบัติงานทั้งใน ทางบวกและทางลบ เช่น โครงสร้างองค์กร อุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน วัฒนธรรมองค์กร ฯลฯ (ไพรัช ชุนฤทธิ์,2546 )

ด้านความพึงพอใจ หมายถึง ความรู้สึกของบุคลากรซึ่งมีความพอใจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร ซึ่งความรู้สึกนี้เป็นผลให้การปฏิบัติงานของบุคลากรใน องค์กรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ (ศรีรัตน์ สุวรรณโณ ,2548)

ด้านแรงจูงใจ หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ เช่น เงินเดือน ความก้าวหน้า การได้รับการยกย่อง ฯลฯ ที่ส่งผลต่อแรงปรารถนาของผู้ปฏิบัติงาน หรือกระตุ้นให้คนทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์กร (ศรีรัตน์ สุวรรณโณ,2548)

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่มีความแตกต่างกันหรือมีผลกระทบต่อการพัฒนาการตรวจสอบภายใน เพื่อให้รายงานผลการตรวจสอบมีประโยชน์อย่างแท้จริงต่อผู้บริหาร
2. นำผลการศึกษาใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนการพัฒนาการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏในเขตภาคกลาง
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคที่แท้จริงของฝ่ายตรวจสอบ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขที่ตรงประเด็น