

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 หลักการและเหตุผล

การควบคุมภายใน เป็นปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของทุกองค์กร ไม่ว่าจะองค์กรขนาดใหญ่หรือขนาดเล็ก อยู่ในภาครัฐหรือเอกชน และไม่ว่าองค์กรนั้นจะอยู่ในกลุ่มธุรกิจประเภทใดก็ตาม และการควบคุมภายในช่วยสกัดกั้นความสูญเปล่าที่จะเกิดขึ้นในองค์กร และการสูญเสียซึ่งสามารถมีโอกาสดังเกิดขึ้นได้ในทุกกระบวนการและในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน จึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องจัดการให้มีการควบคุมภายในที่ดีในทุกกระบวนการ และทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม การควบคุมภายในหากนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้องแล้วอาจทำให้การควบคุมภายในไม่มีประสิทธิผลที่เพียงพอ เพราะถ้าหากขาดการควบคุมภายในหรือมีการควบคุมภายใน แต่มาตรการควบคุมบกพร่องหรือมีจุดอ่อน ก็มีความเสี่ยงต่อโอกาสที่จะเกิดความเสียหาย สูญเปล่าได้ จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหาร ในฐานะผู้นำที่นอกจากตนเองจะต้องรับผิดชอบจัดสภาพแวดล้อมและองค์ประกอบต่างๆ ของการควบคุมภายในขององค์กรตนให้ดีแล้ว ยังจะต้องปลูกจิตสำนึกและกระตุ้นให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุกระดับตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องร่วมมือและช่วยกันอย่างเต็มกำลัง เพื่อให้มาตรการและกลไกต่างๆ ของระบบการควบคุมภายในทำหน้าที่ได้ผลตามวัตถุประสงค์ (ฉัฐพร พันธุ์อุดม และคณะ, 2549)

การควบคุมภายใน ตามความหมายของระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 หมายความว่า กระบวนการปฏิบัติงานที่ผู้กำกับดูแลฝ่ายบริหารและบุคลากรของหน่วยรับตรวจจัดให้มีขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในด้านประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลือง หรือการทุจริตในหน่วยรับตรวจ ด้วยความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน และด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติรัฐมนตรี ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญของการควบคุมภายในตามมาตรฐานนี้ 3 ประการ คือ (1) เพื่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (Operation Objectives) ได้แก่ การปฏิบัติงานและการใช้ทรัพยากรของหน่วยรับตรวจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งรวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกัน หรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลือง

หรือการทุจริตในหน่วยรับตรวจ (2) เพื่อให้เกิดความเชื่อถือได้ของการรายงานทางการเงิน (Financial Reporting Objectives) ได้แก่ การจัดทำรายงานทางการเงินที่ใช้ภายในและภายนอก หน่วยรับตรวจให้เป็นไปอย่างถูกต้องเชื่อถือได้ และทันเวลา และ (3) เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance Objectives) ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ รวมทั้ง การปฏิบัติตามนโยบาย และวิธีการปฏิบัติงานที่หน่วยรับตรวจได้กำหนดขึ้น วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในของแต่ละหน่วยรับตรวจจะแตกต่างกัน ไปขึ้นกับฝ่ายบริหารให้มีความสำคัญกับ วัตถุประสงค์ใดมากกว่ากัน กล่าวคือบางหน่วยงานอาจเน้นเรื่องการใช้ประโยชน์สูงสุดจาก ทรัพยากร บางหน่วยงานอาจเน้นเรื่องการรายงานถูกต้อง ซึ่งเป็นเรื่องของนโยบาย ทักษะคณิศลยณะ หน่วยงาน หรือทุกเรื่องผสมผสานกัน การจัดวางระบบการควบคุมภายในจึงควรให้ความสำคัญกับ การกำหนดวัตถุประสงค์ของการควบคุมที่กำหนดและปรับปรุงการควบคุมภายในให้มี ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล จากข้อมูลสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เปิดเผยออกมา คือ ผล การตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าเกือบร้อยละ 90 ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารงานที่บกพร่อง ไม่โปร่งใส เพราะการควบคุมภายในบกพร่อง อัน อาจก่อให้เกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบได้

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการ บริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2547 องค์การบริหารส่วนตำบลมี สภาตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกรรมการบริหารของนายก องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบลและมีพนักงาน ประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำงานประจำวัน (พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ บริหารส่วนตำบล, 2537) โดยมีปลัดและรองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์กรมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่างๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลแต่ละแห่งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ เช่น สำนักงานปลัด ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการศึกษา และส่วนการโยธา นอกเหนือจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีการแบ่งเป็นชั้นจำนวน 5 ชั้น โดยแบ่งตามเกณฑ์รายได้ที่จัดเก็บได้ ในแต่ละปี เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (3) พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ดังนั้นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงเห็นว่ารายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นสิ่งสำคัญ จากการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เป็น รูปธรรมได้ ท้องถิ่นต้องมีการเงินที่ดี มีอิสระ มีความสามารถการบริหารการคลังได้ด้วยตนเอง แต่

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานท้องถิ่นที่เพิ่งจัดตั้งขึ้น ถ้าหากได้รับทราบการปฏิบัติอย่างถูกต้องแต่เริ่มแรกจะเป็นการช่วยลดการกระทำผิดทั้งเจตนาหรือไม่เจตนา ตลอดจนการป้องกันการทุจริตอันเกิดจากการขาดความรู้ ความชำนาญ และขาดประสบการณ์

จังหวัดเชียงใหม่ได้รับรางวัลเมืองท่องเที่ยวที่ดีที่สุดในโลกประจำปี 2553 เป็นอันดับที่ 2 จากนิตยสาร Travel & Leisure (มติชน, 2553: ออนไลน์) จึงทำให้มีการพัฒนาในระดับสูง และเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งในระดับการท่องเที่ยว เศรษฐกิจ จนเป็นเมืองเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 ของประเทศไทยทำให้รายได้ และงบประมาณเข้าสู่ท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก (เชียงใหม่นิวส์ , 2553: ออนไลน์) และสิ่งที่ตามมาก็คือ การนำเงินงบประมาณไปสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ เพื่อประโยชน์และความเป็นอยู่ของประชาชนในจังหวัดเชียงใหม่ให้ดีขึ้น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นส่วนราชการที่มีการทุจริตมากที่สุดในประเทศไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีข่าวการทุจริตมากที่สุดคือ องค์การบริหารส่วนตำบล (จรรยาพร ธรณินทร์, 2553: ออนไลน์) จังหวัดเชียงใหม่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดจำนวน 211 แห่ง แบ่งเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาลนคร 1 แห่ง เทศบาลเมือง 1 แห่ง เทศบาลตำบล 94 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 113 แห่ง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยรับตรวจตามมาตรา 4 (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2544 และได้มีการศึกษาแนวทางการควบคุมภายในทางการเงินและบัญชีของเทศบาลตำบล ในอำเภอเมือง เชียงใหม่ พบว่าเทศบาลมีแนวปฏิบัติเป็นไปตามแนวทางการควบคุมภายในของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับส่วนที่ไม่ได้ปฏิบัติคือ ในการจัดให้มีวิธีป้องกันทรัพย์สินให้ปลอดภัย (จงกลณีย์ สุริยะวงศ์, 2551)

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะศึกษาแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในทางการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในทางการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล และเพื่อเป็นข้อมูลที่น่าไปประยุกต์ใช้ในการจัดทำแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลอื่นต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์

เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในทางการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่

### 1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในทางการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดเชียงใหม่
2. องค์การบริหารส่วนตำบลอื่นสามารถนำข้อมูลไปประยุกต์ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขข้อผิดพลาดในการปฏิบัติเกี่ยวกับการควบคุมภายในทางการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์

### 1.4 นิยามศัพท์

**แนวทางการปฏิบัติ** หมายถึง ข้อปฏิบัติที่ได้วางไว้เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานและควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

**การควบคุมภายในทางการเงินและบัญชี** หมายถึง นโยบาย ข้อกำหนด วิธีการปฏิบัติทางด้านบัญชีและการเงินที่กำหนดขึ้นตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544

**องค์การบริหารส่วนตำบล** หมายถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบลที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีพื้นที่เท่ากับตำบลแต่ละตำบล จัดตั้งมาจากสภาตำบลที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดและมีจำนวนราษฎรไม่น้อยกว่า 2,000 คน โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อดูแลทุกข์สุขและให้บริการประชาชนในหมู่บ้าน ตำบล เขตองค์การบริหารส่วนตำบลแทนรัฐบาลกลาง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีงบประมาณ และพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลเอง