

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ภายใต้ภาวะแวดล้อมในยุคปัจจุบันที่มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ตลอดจนการปฏิรูประบบราชการสมัยใหม่ ทำให้ทุกหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ต้องมีการกำหนดกลยุทธ์ในการทำงานใหม่ เพื่อปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงการจัดการเครื่องมือทางด้านการบริหารจัดการเพื่อช่วยในการดำเนินงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ ระบบการควบคุมภายในเป็นเครื่องมือด้านการบริหารจัดการประเภทหนึ่งที่ถูกนำมาช่วยในการบริหารงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่อยู่เบื้องหลังความสำเร็จของทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรขนาดเล็กหรือใหญ่ อยู่ในภาครัฐหรือภาคเอกชน (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2549: 35) นอกจากนั้นยังเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานตามภารกิจมีประสิทธิภาพ ประหยัด และมีประสิทธิผล และช่วยป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากการผิดพลาด ความเสียหาย ทั้งในรูปของความเสี่ยง ความสูญเปล่าของการใช้ทรัพย์สิน หรือการกระทำอันเป็นการทุจริต การควบคุมภายในเป็นกระบวนการหรือขั้นตอนการทำงานที่ได้รับผลมาจากผู้บริหาร หรือบุคลากรอื่นๆ ขององค์กร ผู้บริหารมีหน้าที่เบื้องต้นในการจัดให้มีการควบคุมภายใน และทำให้ระบบการควบคุมภายในทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นอกจากนั้นผู้บริหารยังต้องปลูกจิตสำนึกให้บุคลากรทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของการควบคุมภายในและรักษาไว้ซึ่งระบบควบคุมภายใน อย่างไรก็ตาม การควบคุมภายในหากนำมาใช้อย่างไม่ถูกต้อง เช่น เข้มงวดหรือเคร่งครัดเกินไปอาจทำให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า ไม่คล่องตัว ผู้บริหารจึงมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการสมดุลระหว่างความคล่องตัวในการปฏิบัติงานกับระดับการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลเพียงพอ เพราะเพียงแต่การจัดให้มีการควบคุมภายในขึ้นยังไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะไม่เกิดความเสียหาย รั่วไหล สูญเปล่า หรือการทุจริตขึ้นกับองค์กร ผู้บริหารต้องจัดให้มีการติดตามผลการควบคุมภายในอย่างสม่ำเสมอ เพื่อปรับปรุงให้มาตรการควบคุมต่างๆ มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2552)

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีการกำหนดให้รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 โดยให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการใน

กระทรวงศึกษาธิการใหม่ในรูปคณะกรรมการขึ้น 4 องค์การ ได้แก่ สภาการศึกษา คณะกรรมการ การศึกษาขั้นพื้นฐาน คณะกรรมการการอาชีวศึกษา และคณะกรรมการการอุดมศึกษา เพื่อ พิจารณาให้ความเห็นหรือให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี และมีอำนาจอื่นตามที่ กฎหมายกำหนด ทั้งนี้คณะกรรมการการอุดมศึกษามีหน้าที่พิจารณาเสนอ นโยบายแผนพัฒนา และ มาตรฐานการอุดมศึกษาที่สอดคล้องกับความต้องการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนการศึกษาแห่งชาติ การสนับสนุนทรัพยากร การติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการ จัดการศึกษาระดับอุดมศึกษา โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและความเป็นเลิศทางวิชาการของ สถานศึกษาระดับปริญญา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสถานศึกษาแต่ละแห่ง และกฎหมายที่ เกี่ยวข้อง ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษามีสถาบันอุดมศึกษาในสังกัดจำนวน 167 แห่ง ทั่วประเทศ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาในสังกัด/ในกำกับของรัฐจำนวน 78 แห่ง มหาวิทยาลัย เอกชนจำนวน 38 แห่ง วิทยาลัยเอกชนจำนวน 25 แห่ง สถาบันจำนวน 7 แห่ง และวิทยาลัยชุมชน จำนวน 19 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2554: ออนไลน์)

จากความสำคัญของการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมีจำนวนนักศึกษาในปีการศึกษา 2553 กว่า 1,951,210 คน (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553) อีกทั้งภารกิจหลักที่สถาบันอุดมศึกษาต้องปฏิบัติมี 4 ประการ คือ การผลิตบัณฑิต การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม การวิจัย และการทำนุบำรุง ศิลปและวัฒนธรรม ซึ่งการดำเนินการตามภารกิจทั้ง 4 ประการดังกล่าว มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อ การพัฒนาประเทศทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งสถาบันอุดมศึกษาแต่ละแห่งต้องพัฒนาศักยภาพทั้ง ในด้านการเรียนการสอน และการบริหารจัดการ ทั้งนี้เพื่อผลิตบุคลากรโดยมุ่งเน้นคุณภาพและ มาตรฐาน ซึ่งเป็นจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ต่อไป (สำนักงาน คณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2554)

เนื่องจากการปรับเปลี่ยน โครงสร้างการบริหารของบางมหาวิทยาลัย เช่น ให้ มหาวิทยาลัยที่เป็นส่วนราชการเปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ จำนวน 13 แห่ง จัดตั้งมหาวิทยาลัยราชภัฏจำนวน 40 แห่งขึ้นแทนสถาบันราชภัฏ และจัดตั้งมหาวิทยาลัย เทคโนโลยีราชมงคลจำนวน 9 แห่งขึ้นแทนสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล (สำนักงานคณะกรรมการ การอุดมศึกษา, 2553) ประกอบกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีกฎ ระเบียบ และเกณฑ์การ ปฏิบัติงานที่แตกต่างกับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ทำให้แนวการปฏิบัติด้านบัญชีและการเงินของ แต่ละสถาบันมีความแตกต่างกัน เช่น วิธีการหรือขั้นตอนการเบิกจ่าย หรือการบันทึกบัญชีที่ แตกต่างกัน และเนื่องจากปัญหาด้านความไม่คล่องตัวของปีงบประมาณ และปีการศึกษาไม่ ตรงกัน ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายงบประมาณจาก 2 แหล่ง คือ งบประมาณแผ่นดิน และ

งบรายได้ของสถาบันอุดมศึกษาไม่พร้อมกัน ทำให้ไม่เห็นภาพรวมทางการเงินของสถาบันฯ การใช้งบประมาณแผ่นดินมีความคล่องตัวน้อย การบริหารยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จะไม่เกิดกับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน เพราะมีรายรับจากแหล่งเดียว การบริหารเงินรวมไว้เป็นระบบส่วนกลาง การจัดทำบัญชีทำได้ครบถ้วนในมาตรฐานเดียวกัน และจัดทำงบการเงินตามปีการศึกษาได้ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, 2546)

งานบัญชีและการเงินเป็นกิจกรรมด้านการบริหารจัดการที่สำคัญกิจกรรมหนึ่ง (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2549: 105) ไม่ว่าแหล่งเงินทุนของสถาบันอุดมศึกษาจะได้อาจมาจากงบประมาณแผ่นดิน (สำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ) หรือเงินรายได้ของสถาบัน เช่น ค่าหน่วยกิต ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงการศึกษาต่างๆ ของนักศึกษา รายได้จากงานวิจัย บริการทางวิชาการ ค่าเช่าทรัพย์สิน ฯลฯ ผู้บริหารสถาบันจะต้องมีแผนการใช้จ่ายเงินที่สะท้อนความต้องการใช้เงินเพื่อการดำเนินงานตามแผนกลยุทธ์และแผนปฏิบัติงานประจำปีของสถาบันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำความเข้าใจกับการวิเคราะห์ทางการเงิน เช่น ค่าใช้จ่ายทั้งหมดต่อจำนวนนักศึกษา ทรัพย์สินถาวรต่อจำนวนนักศึกษา งบประมาณในการพัฒนาอาจารย์ ความรวดเร็วในการเบิกจ่าย ฯลฯ สิ่งเหล่านี้จะเป็นการแสดงศักยภาพเชิงการบริหารจัดการด้านการเงินของสถาบันที่เน้นถึงความโปร่งใส ความถูกต้อง ใช้เม็ดเงินอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2554) อีกทั้งงานบัญชีและการเงินเป็นงานที่มีความสำคัญมากในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพ และเป็นกลไกสำคัญที่มีความเกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงาน เป็นส่วนสนับสนุนและสนองความต้องการในการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมาย รวมถึงการรักษาทรัพย์สินและเอกสารหลักฐานขององค์กร การทำให้ข้อมูลทางด้านบัญชีการเงินถูกต้อง เชื่อถือได้ ดังนั้นหากมีระบบการควบคุมภายในด้านบัญชีและการเงินที่ดี จะสามารถป้องกันทรัพย์สินขององค์กรจากการทุจริตผิดพลาด และทำให้รายการทางบัญชีถูกต้อง เชื่อถือได้ ส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้ (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, 2549: 105) ซึ่งข้อมูลทางบัญชีและการเงินที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา จะทำให้องค์กรสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการกำหนดกลยุทธ์ และวางแผนการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม จากความสำคัญของงานบัญชีและการเงินของสถาบันอุดมศึกษาสังกัดคณะกรรมการการอุดมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ที่ต้องมีระบบการควบคุมภายในที่ดี เพื่อให้องค์กรมีศักยภาพ เป็นแรงขับเคลื่อนสำคัญในการพัฒนาประเทศ บุคลากรด้านบัญชีและการเงินเป็นปัจจัยสำคัญซึ่งมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงาน และประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายใน ที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงระบบการควบคุมภายในขององค์กรได้เป็นอย่างดี

จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีการพัฒนาในระดับสูง มีศักยภาพในการพัฒนาและเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งทางด้านการท่องเที่ยว เศรษฐกิจ และการลงทุน จนเป็นเมืองเศรษฐกิจที่ใหญ่เป็นอันดับ 2 ของประเทศไทยรองจากกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้จังหวัดเชียงใหม่มีสถาบันการศึกษาที่หลากหลาย อีกทั้งยังรับรองระบบการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึงระดับอุดมศึกษา โดยมีสถานศึกษาทั้งสิ้นกว่า 1,146 แห่ง (จังหวัดเชียงใหม่, 2554: ออนไลน์) และมีสถาบันอุดมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจำนวน 7 แห่ง มากเป็นอันดับสองรองจากกรุงเทพมหานคร (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา, 2553)

ดังนั้นผู้ศึกษาจึงสนใจที่จะวัดระดับความคิดเห็นของบุคลากรด้านบัญชีและการเงินของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ที่มีต่อระบบการควบคุมภายในขององค์กร ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการควบคุมภายในของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในทั้ง 3 ประการ ซึ่งได้แก่ วัตถุประสงค์ด้านความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน ความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน และการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของบุคลากรด้านบัญชีและการเงินของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ต่อระบบการควบคุมภายใน
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความคิดเห็นของบุคลากรด้านบัญชีและการเงินของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ต่อระบบการควบคุมภายในตามปัจจัยส่วนบุคคล

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการควบคุมภายในด้านบัญชีและการเงินของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้
2. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานอื่นหรือผู้ที่สนใจนำไปเป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการควบคุมภายในของหน่วยงานต่อไป

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะที่ใช้ในการศึกษา

การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการปฏิบัติงานที่ผู้บริหารและบุคลากรด้านบัญชี และการเงินของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่จัดให้มีขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่า การดำเนินงานขององค์กรจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในด้าน ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลือง หรือการทุจริตในองค์กร ด้านความ เชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน และด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อกำหนด กฎ ระเบียบ และ ข้อบังคับ โดยการควบคุมภายในจะประกอบด้วยห้าองค์ประกอบที่มีความสัมพันธ์กัน ได้แก่ สภาพแวดล้อมการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการ สื่อสาร และการติดตามประเมินผล

ความคิดเห็น หมายถึง การแสดงออกของบุคลากรด้านบัญชีและการเงินส่วนกลางของ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ ทางด้านความรู้สึกรู้สึก หรือความเชื่อต่อระบบ การควบคุมภายในทั้งห้าองค์ประกอบ ได้แก่ สภาพแวดล้อมการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร และการติดตามประเมินผล ไม่จำเป็นต้องเหมือน หรือคล้ายคลึงกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความรู้ ประสบการณ์ สภาพแวดล้อม และค่านิยมของแต่ละบุคคล ต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง สามารถประเมินค่าได้ อาจเป็นไปได้ในลักษณะเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยก็ได้

บุคลากรด้านบัญชีและการเงิน หมายถึง บุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านบัญชีและการเงิน ส่วนกลางของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจังหวัดเชียงใหม่ หมายถึง สถาบันอุดมศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาในจังหวัดเชียงใหม่ ประกอบด้วย 7 มหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา มหาวิทยาลัยแม่โจ้ มหาวิทยาลัยราชภัฏเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยพายัพ มหาวิทยาลัยนอร์ทเชียงใหม่ และ มหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น