



ความสำคัญของเรื่อง

รัฐวิสาหกิจนับว่ามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจาก รัฐวิสาหกิจได้จัดตั้งขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานหลายทางด้วยกัน เช่น เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อกระตุ้นให้เกิดการกระจายรายได้และความมั่นคงของประเทศ และเพื่อดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และเพื่อดำเนินกิจการหาผลกำไร เป็นต้น ดังนั้นในการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ สิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานสามารถประสบความสำเร็จและได้รับความเชื่อถือจากประชาชนทั่วไป ก็คือ รัฐวิสาหกิจนั้นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึงและเป็นประโยชน์สูงสุด ซึ่งในการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพอย่างหนึ่งนั้น คือ การจัดให้มีการตรวจสอบภายใน ซึ่งเป็นให้มีมาตรการการควบคุมที่ช่วยเพิ่มความมั่นใจแก่ผู้บริหารว่า ระบบการควบคุมที่มีอยู่นั้นมีการปฏิบัติจริงอย่างสม่ำเสมอ และเป็นไปอย่างเหมาะสม

ปัจจุบันการตรวจสอบภายในได้ขยายขอบเขตการตรวจสอบมากขึ้น โดยไม่เพียงแต่จะมุ่งเน้นการตรวจสอบทางด้านการเงินและการบัญชีเท่านั้น ยังรวมไปถึงการตรวจสอบด้านการปฏิบัติการ (Operational Audit) ซึ่งเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัดเพียงไร ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ผู้บริหารสามารถใช้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสมและทันต่อเหตุการณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ผู้ตรวจสอบภายในยังช่วยเสนอแนะระบบการควบคุมภายในที่ดีต่อฝ่ายบริหาร รวมทั้งช่วยสอบทานการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายต่าง ๆ ด้วยการที่ผู้บริหารจะให้การตรวจสอบภายในให้ได้รับประโยชน์สูงสุดนั้นจะต้องเริ่มด้วยการสร้างความเข้าใจให้กับผู้บริหารทุกระดับว่า การควบคุมทางการบริหาร และการปฏิบัติการเป็นส่วนสำคัญที่สุดของกระบวนการบริหาร และการตรวจสอบภายใน

นั้น มิใช่เป็นเครื่องมือหรือกลไกที่ใช้ในการจับผิด แต่เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการทดสอบระบบการควบคุมขององค์การ เพื่อค้นหาจุดอ่อนหรือข้อบกพร่องก่อนที่จะมีความเสียหายหรือสูญเสียอย่างร้ายแรงเกิดขึ้น ดังนั้นการตรวจสอบภายในจึงเป็นประโยชน์ที่จะให้การดำเนินงานของทุกคนและขององค์การเป็นส่วนรวมบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

การที่จะให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่ จำเป็นต้องมีแรงจูงใจให้เกิดความต้องการที่จะทำงาน สำหรับผู้ตรวจสอบภายในนั้นแรงจูงใจที่สำคัญคือ ผลการปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับของผู้บริหารและมีการนำไปใช้ประโยชน์ได้ นั่นก็คือผลงานต้องมีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ตรวจสอบภายในซึ่งต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ตลอดจนมีประสบการณ์และสามารถที่จะปฏิบัติงานตามขอบเขตหน้าที่ได้อย่างอิสระ นอกจากนี้ในการปฏิบัติงานต้องมีงบประมาณ อัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายใน และเวลาในการปฏิบัติงานอย่างเพียงพอ และสิ่งสำคัญที่จะทำให้การทำงานของผู้ตรวจสอบภายในสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี คือ ความร่วมมือจากผู้รับการตรวจสอบภายใน การให้ข้อมูล เอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ตลอดจนการยอมรับและการได้รับความเชื่อถือจากผู้รับการตรวจสอบ

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจของไทยหลายแห่งมีมูลค่าของสินทรัพย์รวม และบุคลากรเป็นจำนวนมาก โดยจากรายงานประจำปี 2531 กองตรวจเงินรัฐวิสาหกิจและเงินทุน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ปรากฏว่าในปี 2530 มูลค่าสินทรัพย์รวมของรัฐวิสาหกิจมีทั้งสิ้น 697,539.54 ล้านบาท และมีพนักงานรัฐวิสาหกิจจำนวนทั้งสิ้น 246,432 คน และมีการแบ่งสายงานที่สลับซับซ้อนมากขึ้นรวมทั้งมีการนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาพัฒนาระบบงานมากขึ้น เช่น การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการประมวลผลข้อมูลทางบัญชี เป็นต้น ดังนั้นการนำเอาการตรวจสอบภายในมาเป็นเครื่องมือในการควบคุม จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ผู้ตรวจสอบภายในต้องเพิ่มความรู้ความสามารถมากขึ้นด้วย แต่การตรวจสอบภายในของ

รัฐวิสาหกิจยังต้องประสบปัญหาต่าง ๆ อยู่มาก¹ ทำให้ผู้บริหารขาดข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ นั้น ย่อมมีผลกระทบโดยตรงต่อประสิทธิภาพการตรวจสอบภายใน และต่อการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจด้วย ดังนั้นจึงทำให้เกิดแนวความคิดว่า ควรจะมีการวิเคราะห์การตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ เพื่อศึกษาชวามการตรวจสอบภายใน และประมวลปัญหาในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน และสรุป รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาเพื่อหาสาเหตุ แล้วเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหา อันเป็นประโยชน์แก่รัฐวิสาหกิจและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศด้วย

วัตถุประสงค์ของการศึกษาและวิจัย

1. เพื่อศึกษาและประเมินระบบการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบด้านการบัญชี และการเงิน (Financial Audit) และด้านการปฏิบัติการ (Operational Audit) ของรัฐวิสาหกิจ
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาการตรวจสอบภายใน ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงงานของรัฐวิสาหกิจ

¹จากรายงานสรุปผลการสัมมนาประจำปี 2532 กองตรวจเงินรัฐวิสาหกิจและเงินทุน สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และจากการสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน โดยใช้แบบสอบถามในระดับหัวหน้ากลุ่มตรวจสอบบัญชีรัฐวิสาหกิจทั้งหมด 62 แห่ง มีรัฐวิสาหกิจที่มีการตรวจสอบภายใน 45 แห่ง ไม่มีการตรวจสอบภายใน 12 แห่ง และไม่ได้รับคำตอบ 5 แห่ง และในจำนวนรัฐวิสาหกิจที่มีการตรวจสอบภายใน ให้ความเห็นว่าการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจส่วนมากต้องประสบปัญหาต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน

แนวเหตุผลและสมมติฐานในการศึกษาและวิจัย

เนื่องจากการตรวจสอบภายในเป็นการควบคุมภายในอย่างหนึ่งที่เป็นการประเมินและปรับปรุงระบบการควบคุมภายในให้ดียิ่งขึ้น และเป็นการให้บริการแก่ผู้บริหารในการใช้ข้อมูลในการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ โดยในการตรวจสอบภายในต้องขยายขอบเขตให้กว้างมากขึ้นตามความจำเป็นและขนาดขององค์กรนั้น ๆ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานขององค์กรนั้น ๆ ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และสำหรับในการวิเคราะห์การตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจนั้นมีแนวเหตุผลและสมมติฐานในการศึกษาและวิจัย ดังนี้

1. ปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่จะทำให้การตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล คือ การมีระบบการตรวจสอบภายในที่ดี
2. รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่จะมีระบบการตรวจสอบภายในที่ดีกว่ารัฐวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดเล็ก
3. รัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรจากการดำเนินงานจะมีระบบการตรวจสอบภายในที่ดี
4. การสนองตอบนโยบายหรือความต้องการของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจของผู้ตรวจสอบภายใน มิได้จำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสอบการบัญชีและการเงินเท่านั้น แต่ควรได้ขยายขอบเขตการตรวจสอบไปถึงการตรวจสอบด้านการปฏิบัติการมากขึ้นด้วย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

1. การศึกษานี้จะครอบคลุมเฉพาะหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจไทย และบุคคลผู้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนี้เท่านั้น
2. เนื่องจากรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งประกอบกิจการที่แตกต่างกัน ดังนั้นการตรวจสอบภายในจึงย่อมที่จะแตกต่างกันไปด้วย ตามขนาดและความจำเป็นของแต่ละแห่ง ซึ่งในการสำรวจระบบ และลักษณะการตรวจสอบภายในของการวิจัยนี้จึงเป็นเพียงหลักการพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น

วิธีการศึกษาและวิจัย

ศึกษาจากรัฐวิสาหกิจที่มีการตรวจสอบภายใน และเพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ข้างต้น จึงแยกการศึกษาออกเป็นสองส่วน ดังนี้

1. การวิจัยจากเอกสาร ประกอบด้วย

ก. รายงานของผู้ตรวจสอบภายใน เอกสารการอบรมเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ และข้อบังคับหรือข้อกำหนดของรัฐวิสาหกิจที่กำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในโดยเอกสารดังกล่าวรวบรวมจากกรมบัญชีกลาง และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ

ข. ตำราทางวิชาการ วารสาร บทความ และเอกสารทางวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน รวมทั้งเอกสารเผยแพร่โดยสมาคมนักบัญชีและผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งประเทศไทย และสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย

2. การวิจัยโดยการสำรวจ ศึกษาโดยการวิจัยงานสนาม เพื่อที่จะเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิจากรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

2.1 การแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจ ได้แบ่งรัฐวิสาหกิจเป็น ขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่ ตามเกณฑ์ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินกำหนดเป็นพื้นฐาน โดยใช้มูลค่าของสินทรัพย์รวมและจำนวนพนักงานในปี 2530 คือ

2.1.1 รัฐวิสาหกิจขนาดเล็ก มีมูลค่าสินทรัพย์รวมไม่เกิน 1,000 ล้านบาท และ/หรือ จำนวนพนักงานไม่เกิน 1,000 คน มีจำนวน 28 แห่ง

2.1.2 รัฐวิสาหกิจขนาดกลาง มีมูลค่าสินทรัพย์รวมตั้งแต่ 1,000 - 9,999.99 ล้านบาท และ/หรือ จำนวนพนักงานตั้งแต่ 1,000-4,999 คน มีจำนวน 18 แห่ง

2.1.3 รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ มีมูลค่าสินทรัพย์รวมตั้งแต่ 10,000 ล้านบาทขึ้นไป และ/หรือจำนวนพนักงานตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป มีจำนวน 16 แห่ง

2.2 วิธีการสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยสอบถามหัวหน้าผู้ตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจที่มีการตรวจสอบภายในทุกแห่ง ตามคำถามที่กำหนดไว้ในแบบสอบถาม

2.3 วิธีการสังเกตการปฏิบัติงานจริงของผู้ตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูลนั้นจะนำผลการศึกษาจากการวิจัยเอกสารมาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยโดยการสำรวจ ตามหลักเกณฑ์ที่ใช้ดังนี้

1. หลักวิชาการตรวจสอบภายในและควบคุมภายใน

2. หลักสูตรการศึกษา
3. การคำนวณค่าเฉลี่ย และอัตราร้อยละ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบระบบการตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจแต่ละขนาดตามความสัมพันธ์ระหว่างขนาดและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจกับระบบการตรวจสอบภายในอันจะช่วยเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในที่เหมาะสมของรัฐวิสาหกิจต่อไป
2. ทำให้ทราบปัญหาและสาเหตุของปัญหาในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจ และทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายของรัฐวิสาหกิจสามารถแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบภายในได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากได้ทราบถึงสาเหตุที่แท้จริงของปัญหา
3. เพื่อเป็นแนวทางให้เกิดความร่วมมือระหว่างผู้ตรวจสอบภายในของรัฐวิสาหกิจกับผู้ตรวจสอบบัญชีภายนอกได้กว้างขวางและเป็นผลดียิ่งขึ้น