



แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี

โดย

ว่าที่ร้อยตรีหญิงโคจิรัตน์ แก้วเนิน

การค้นคว้าอิสระเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ)
สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี

โดย

ว่าที่ร้อยตรีหญิงโคจิรัตน์ แก้วเนิน



การค้นคว้าอิสระเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ)
สาขาวิชาการบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2558
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



THE DEVELOPMENT OF MONITORING SYSTEMS WITHIN LOCAL GOVERNMENT.
A CASE STUDY OF THE LOCAL GOVERNMENT AREA IN
NONTHABURI PROVINCE.

BY

ACTING SUB LT. SOJIRAT KEAWNURN



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF
THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF
MASTER OF POLITICAL SCIENCE (PUBLIC AFFAIRS)
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC AFFAIRS
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2016
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSIT

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

ว่าที่ร้อยตรีหญิง ไชยรัตน์ แก้วเนิน

เรื่อง

แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ)

เมื่อ วันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2559

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ



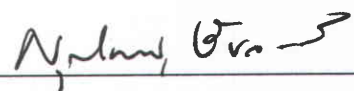
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ตีระสังขะ)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัยวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี
ชื่อผู้เขียน	ว่าที่ร้อยตรีหญิง ไชยรัตน์ แก้วเนิน
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารจัดการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	การบริหารจัดการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์
ปีการศึกษา	2558

บทคัดย่อ

สถานการณ์ปัจจุบันภายใต้กรอบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หน่วยตรวจสอบภายในนับว่ามีความสำคัญเพราะโดยหลักถือว่าเป็นตัวช่วยฝ่ายบริหาร เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารทำผิดก่อนที่จะเจอผู้ตรวจสอบภายนอก ช่วยให้การดำเนินงานตามภารกิจขององค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งยังช่วยป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากการดำเนินงานผิดพลาดและลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น โดยหลักจึงต้องใช้หน่วยงานตรวจสอบภายใน ซึ่งจะต้องมีการกระทำอย่างเป็นขั้นตอน ถูกต้อง ตามระเบียบและกฎหมายที่กำหนด งานวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน และวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ จากการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี พบว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนค่อนข้างน้อย การตรวจสอบภายในในทางปฏิบัติต่างมีแนวทางการทำงานแตกต่างกันไป ขาดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันภายในองค์กร ขาดการจัดการความรู้ด้านการตรวจสอบภายใน การขาดการสนับสนุนการให้ความสำคัญต่อบทบาทของหน่วยตรวจสอบภายในอย่างเต็มที่จากผู้บริหารระดับสูงขององค์กร

ข้อเสนอแนะในการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีควรเริ่มจากการกำหนดเนื้อหาของการตรวจสอบภายในให้สอดคล้องในกระบวนการบริหารงานของแต่ละองค์กร ซึ่งมีลักษณะภารกิจที่แตกต่างกันเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกลไกของการตรวจสอบภายในทั้งระบบ ผู้บริหารต้องมีทัศนคติต่องานตรวจสอบภายในที่ดีและต้องให้ความสำคัญสนับสนุนงานตรวจสอบภายในในฐานะเป็นเครื่องในการบริหารงานของผู้บริหาร สร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับงานตรวจสอบภายในให้แก่บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบและเข้าใจถึงขอบเขตหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน



Independent Study	The Development of Monitoring Systems within Local Government. A Case Study of the Local Government area in Nonthaburi Province.
Author	Acting Sub.lt. Sojirat Keawnum
Degree	Master of Political Science (Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Affairs Political Science Thammasat University
Advisor	Prof. Dr. Wasan Luangprapat
Academic Years	2015

ABSTRACT

The current situation under the management of the country. Internal Audit is also of major importance because it is an administrative assistant. In order not to make mistakes before I met the management of the external audit. Allow the implementation of the mission of the organization is to effectively and efficiently. It also helps to prevent or reduce the risk of operational errors, and minimize any damage that may occur. Essentially, therefore, the need for an internal audit unit. This has to be done is the correct procedure. Regulations and laws Research "The development of monitoring systems within the local government area in case local government jobs" aims to study. Factors affecting the effectiveness of the internal audit. And analyzed for the development of an internal audit of the internal auditor. To support the administration of local government. Achieve targeted and effective This research is research-based. The process is divided into two phases:

1. Research study based on the data in the form of books, research papers and related research. And preliminary inquiries into areas of community education.
2. To collect data. And define the tools that are used to collect. The survey data on the number of inspectors within the local government area in Nonthaburi province. Officer found that the number of local governments accounted for somewhat less.

The main factors that caused the properties of the internal auditor and the audited attitude and support from the management.



กิตติกรรมประกาศ

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความกรุณาของ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วสันต์ เหลืองประภัสร์ อาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งได้ช่วยให้คำปรึกษา แนะนำ และปรับปรุง ตรวจสอบ แก้ไขข้อบกพร่องของรายงานการศึกษฉบับนี้ ให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น รวมถึงคณาจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทุกท่าน ที่กรุณาถ่ายทอดวิชาความรู้ให้ผู้เขียนได้มีความรู้ในเรื่องของการบริหารจัดการ ด้านรัฐศาสตร์เพิ่มมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจ สามารถนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป และผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลตำบลเสาธงหิน องค์กรบริหารส่วนตำบล จังหวัดนนทบุรี และเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่ให้การสนับสนุนข้อมูลในการศึกษา รวมทั้งสละเวลาให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์ ซึ่งในส่วนที่ดีของรายงานการศึกษฉบับนี้ ขอมอบให้คุณพ่อ คุณแม่ และครอบครัวที่สนับสนุน ที่คอยเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนในการจัดทำรายงานการศึกษฉบับนี้ มาโดยตลอด

ว่าที่ร้อยตรีหญิงโศภิตา แก้วเนิน

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(9)
สารบัญภาพ	(10)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	4
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.4 ขอบเขตการวิจัย	5
1.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล	5
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย	6
1.7 คำนิยามศัพท์	6
บทที่ 2 กรอบแนวคิดในการศึกษา	9
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน	9
2.1.1 การตรวจสอบภายในกับการบริหารจัดการ	9
2.1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการตรวจสอบภายใน	10
2.1.3 ปัจจัยความสำเร็จของการตรวจสอบภายใน	12
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานการตรวจสอบภายใน	15
2.2.1 คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบภายใน	23
2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายใน	24
2.2.3 ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	25
2.2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยด้านการบริหาร	26
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการทำงาน	31
2.3.1 การควบคุม กำกับ และตรวจสอบภายในท้องถิ่น	33
2.3.2 การตรวจสอบและการควบคุมตามระบบการบริหารงานองค์การ	35

2.3.3 การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น	38
2.4 แนวทางจัดระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานภาครัฐ	40
2.4.1 รูปแบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนของต่างประเทศ	40
2.4.2 โครงสร้างองค์การงานตรวจสอบภายในภาครัฐราชการ	49
2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	51
2.6 กรอบในการศึกษาวิเคราะห์	56
บทที่ 3 รูปแบบและกระบวนการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	57
3.1 กรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับท้องถิ่นในทุกมิติ	57
3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง	57
3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อม	61
3.1.3 ระเบียบและประกาศอื่นๆ ที่สำคัญ	61
3.2 หลักการและแนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	70
บทที่ 4 ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของระบบตรวจสอบภายใน	82
4.1 ข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี	82
4.2 กฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง/แนวปฏิบัติ	89
4.3 สถานภาพการบริหารจัดการและระบบการตรวจสอบภายใน ของท้องถิ่นปัจจุบัน	92
บทที่ 5 บทวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายใน	96
5.1 สรุปผลการวิจัย	96
5.1.1 รูปแบบและกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ภายใต้รูปแบบ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	96
5.1.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน	97
5.1.3 แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายใน ให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ	98

5.2 ข้อเสนอแนะ	99
5.2.1 มิติด้านโครงสร้าง	100
5.2.2 มิติด้านการปฏิบัติ	100
บรรณานุกรม	101
รายการอ้างอิง	101
ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก	106
ประวัติผู้เขียน	117



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1. แสดงขนาดพื้นที่ จำนวนตำบล หมู่บ้าน อบต. เทศบาล ชุมชน จำแนกรายอำเภอ จังหวัดนนทบุรี	84
2. แสดงจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรของจังหวัดนนทบุรี ณ เดือนธันวาคม 2557	85
3. แสดงสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดปี 2555	86



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
1. โครงสร้างองค์การงานตรวจสอบภายในภาครัฐราชการ	50
2. ขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน อปท.	78
3. แผนที่จังหวัดนนทบุรี	83
4. แผนภูมิรูปภาพที่ 1	96
5. แผนภูมิรูปภาพที่ 2	97



บทที่ 1

บทนำ

หัวข้องานวิจัย

แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารงานขององค์กรทั้งภาครัฐบาลและเอกชนในปัจจุบันมีการขยายตัวทำให้การบริหารงานเกิดความความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในสถานการณ์ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วิทยาการก้าวหน้า ผู้บริหารองค์กรไม่สามารถควบคุมดูแลรายละเอียดการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง ในการบริหารองค์กรใด ๆ ก็ตาม การใช้ทรัพยากรให้คุ้มค่ามีความสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของรัฐที่ต้องใช้งบประมาณจากภาษีอากรของประชาชนมาดำเนินการนั้น ซึ่งความคุ้มค่าหรือมีประสิทธิภาพในการบริหารจะเกิดขึ้นได้ก็ต้องมีกลไกการตรวจสอบที่สำคัญและใช้กันมากก็คือ การตรวจสอบภายใน

การตรวจสอบภายในได้เข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการตรวจสอบและมีมาตรการควบคุมต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ ปัจจุบันการตรวจสอบภายในนอกจากตรวจสอบข้อมูลทางการเงินและการบัญชีแล้วยังตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นการตรวจสอบภายในต้องเผชิญกับสิ่งที่ท้าทายหลายด้าน เช่น ความเจริญเติบโตขององค์กรในภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลง รวมถึงเทคโนโลยีทางด้านอิเล็กทรอนิกส์คอมพิวเตอร์ เป็นต้น ฉะนั้น ผู้ตรวจสอบภายในจำเป็นต้องมีการพัฒนาตนเองด้านวิชาชีพทั้งในด้านความรู้ ทักษะ และความสามารถอื่น ๆ เพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

การตรวจสอบภายในภาครัฐราชการของไทย¹ เริ่มมีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 โดยระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้หัวหน้าราชการแต่งตั้งข้าราชการในหน่วยงาน 1 คนหรือหลายคนเป็นผู้ตรวจสอบภายใน รับผิดชอบในการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินรวมทั้งการก่องหนผู้กษณงบประมาณรายจ่ายของเจ้าของงบประมาณนั้น ๆ และตรวจสอบงานด้านอื่นตามที่หัวหน้าส่วนราชการ

¹ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “ความเป็นมาของการตรวจสอบภายในภาครัฐราชการ”, 2552 https://www.internal-audit.chula.ac.th/book/452_doc.doc, (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2559).

มอบหมายเป็นการภายในและรายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อหัวหน้าส่วนราชการ อย่างน้อยเดือนละครั้ง และต่อมาในปี พ.ศ.2516 ข้อกำหนดเกี่ยวกับงานตรวจสอบภายในได้ถูกนำไป กำหนดไว้ในระเบียบการรับจ่าย การเก็บรักษา และนำส่งเงินของส่วนราชการ พ.ศ. 2516 แทน โดยกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งข้าราชการซึ่งไม่ต่ำกว่าชั้นตรีอย่างน้อย 2 คน เป็นกรรมการตรวจสอบการเงินประจำเดือนทุกเดือน และมีการแก้ไขปรับปรุงในปี พ.ศ. 2520 โดยเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การแต่งตั้งผู้ตรวจสอบภายในจากเดิมที่กำหนดให้ทำงานในลักษณะของ คณะกรรมการตรวจสอบการเงิน โดยเป็นการแต่งตั้งข้าราชการอย่างน้อย 1 คน เป็นตรวจสอบ ภายในของส่วนราชการนั้นหรือของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นแล้วแต่กรณี

ในปี พ.ศ. 2519² คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เทียบเท่า รวมถึงจังหวัดทุกจังหวัดมีตำแหน่ง อัตรากำลังเพื่อทำหน้าที่เป็น ผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการหรือของจังหวัดโดยเฉพาะ โดยให้ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อหัวหน้า ส่วนราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับผิดชอบในการฝึกอบรม

ต่อมาในปี พ.ศ. 2531 – 2532³ กระทรวงการคลังได้พิจารณาเห็นสมควรให้มีการส่งเสริม สนับสนุนและผลักดันให้ส่วนราชการมีการตรวจสอบภายในที่เป็นระบบเพื่อสามารถเป็นเครื่องมือ ของผู้บริหารในการตรวจสอบ ติดตามการปฏิบัติงานของส่วนราชการในความรับผิดชอบได้อย่าง มีประสิทธิภาพ ประกอบกับข้อกำหนดเกี่ยวกับงานตรวจสอบภายในระเบียบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการนำส่งเงินของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ยังไม่ครอบคลุมถึงขอบเขต หน้าที่ความรับผิดชอบที่ แท้จริงของการตรวจสอบภายใน จึงได้ยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2532 (ซึ่งได้มีการปรับปรุงแก้ไขครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ.2542)

ในปลายปี พ.ศ.2541–2542⁴ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการตามข้อเสนอ ของกระทรวงการคลังให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบประจำกระทรวงเพื่อทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการ ควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน ในภาพรวมของกระทรวง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการ ตรวจสอบภายในให้เป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารในการควบคุม ติดตามการใช้จ่ายเงิน งบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผนงาน/โครงการต่าง ๆ และให้จัดตั้งกลุ่มงานตรวจสอบภายในในระดับกระทรวง เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการและ ทำหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายในของกระทรวงโดยมุ่งเน้นการตรวจสอบงานโครงการที่มีความสำคัญหรือ

² เรื่องเดียวกัน, 1.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, 2.

ที่มีความเสี่ยงสูงหรือที่มีสัญญาณบ่งชี้ว่าอาจมีความเสียหายเกิดขึ้น โดยประสานแผนการตรวจสอบกับหน่วยตรวจสอบภายในระดับกรม เพื่อให้การตรวจสอบมีขอบเขตงานที่กว้างขวางและไม่ซ้ำซ้อนกัน

การตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าผู้ตรวจสอบภายในมีจำนวนน้อยมาก ในกรณีที่มีผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็พบว่ามีจำนวนเพียง 1 คน ต่อองค์กร โดยส่วนใหญ่มีการโอนย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่น จึงทำให้มีจำนวนผู้ตรวจสอบภายในมีประสบการณ์ด้านการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนน้อย ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดกรอบอัตราตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและบรรจุพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในเพิ่มขึ้น แต่ส่วนใหญ่ขาดประสบการณ์ ขาดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของผู้บริหาร ดังนั้น ผู้ตรวจสอบภายในต้องพัฒนาตน ทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ ในการปฏิบัติหน้าที่และมีทักษะในหลาย ๆ ด้าน เพื่อให้ได้งานตรวจสอบเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด และเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือที่ทำให้กลไกการตรวจสอบเป็นไปโดยโปร่งใส มีประสิทธิภาพและสามารถบรรลุเป้าหมาย ด้วยเหตุนี้หน่วยงานตรวจสอบภายในเริ่มมีความสำคัญขึ้นมาอย่างเป็นระบบ

จากสถานการณ์ดังกล่าวภายใต้กรอบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหน่วยตรวจสอบภายในนับว่ามีความสำคัญ แต่ปัจจุบันในเรื่องนี้ยังคงเป็นปัญหาในการบริหารแผ่นดินไทยในทุก ๆ ระดับ ทั้งกระทรวงส่วนกลาง ภูมิภาค ก็ยังมีปัญหาเนื่องจากหน่วยตรวจสอบภายในยังไม่เข้มแข็งในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีจำนวน 7,851 หน่วย รวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก 2 หน่วย คิดเป็น 7,853 หน่วย อาจกล่าวได้ว่า เมื่อเทียบกับรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนแล้วกลไกการตรวจสอบและประเมินผลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังอยู่ในขั้นเริ่มต้นจัดวางระบบแต่ยังไม่สมบูรณ์นัก โดยเหตุที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่มีการตรวจสอบภายในที่เพียงพอจะมีเพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จึงเป็นผลให้กระบวนการที่จะเกี่ยวพันกับหน่วยงานกลางยังไม่สมบูรณ์ กระบวนการตรวจสอบและประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในฐานะหน่วยงานกลางที่กำกับดูแลการตรวจสอบและประเมินผล โดยมีกลไกราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัด เป็นหน่วยงานขับเคลื่อนการวางแผนการตรวจสอบ การดำเนินการตรวจสอบ และการรายงานผลการตรวจสอบไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแล อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบและประเมินผลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังปรากฏข้อจำกัดในแง่ความครอบคลุมและทั่วถึงในทางปฏิบัติ เนื่องจากโครงสร้างระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายระดับ และมีจำนวนมาก ประกอบกับกระบวนการผลักดันข้อเสนอแนะไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานยังไม่สามารถดำเนินการได้

จากความสำคัญของปัญหาดังกล่าว เพื่อป้องกันและลดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงาน และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและมีศักยภาพในการบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายใน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีภายใต้ โจทย์วิจัยดังต่อไปนี้คือ

1. ศึกษารูปแบบและกระบวนการตรวจสอบภายในมีรูปแบบและขั้นตอนอย่างไร
2. ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบภายใน
3. วิเคราะห์หาแนวทางที่พัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายในให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

ผู้วิจัยเชื่อว่างานวิจัยชิ้นนี้จะมุ่งช่วยให้ฝ่ายบริหารให้ดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ ส่งเสริมให้งานประสบความสำเร็จ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการที่ดี ตลอดจนเป็นการสร้างระบบตรวจสอบที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 วัตถุประสงค์ในการวิจัย

1. เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน
3. วิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายในให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากงานวิจัย

1. ได้รูปแบบและกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทราบถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพของระบบตรวจสอบภายใน
3. ได้แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายในที่สามารถสนับสนุนการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตของเนื้อหา

งานวิจัยนี้เน้นประเด็นการศึกษา 3 ประเด็นคือ

1. รูปแบบและกระบวนการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและการตรวจสอบ
3. แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายในที่สามารถ

สนับสนุนการบริหารราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

ขอบเขตทางด้านพื้นที่

งานวิจัยนี้จะเป็นการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในจังหวัดนนทบุรี ผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีที่มีผู้ตรวจสอบภายในเท่านั้น

กลุ่มเป้าหมายที่ใช้ในการวิจัยประกอบด้วย

1. ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ข้าราชการประจำในหน้าที่จำกัดเฉพาะปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในฐานะหัวหน้าฝ่าย

ข้าราชการประจำ

3. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งกลุ่มบุคคลทั้ง 3 กลุ่มสังกัดอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบทั้งในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีการกระจายตัวอยู่ในจังหวัดนนทบุรี

1.5 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาครั้งนี้ได้ใช้เครื่องมือในการเก็บข้อมูลที่สำคัญดังนี้

1. การสัมภาษณ์ (Interview)

การสัมภาษณ์เน้นแบบการสัมภาษณ์ หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลที่ใช้สัมภาษณ์เดี่ยวแบบเผชิญหน้าโดยผู้สัมภาษณ์สอบถามผู้ให้ข้อมูลตามแนวคำถามที่วางไว้แนวคำถามนี้เป็นคำถามปลายเปิดที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ที่ต้องการถาม

2. เอกสาร (Document)

เอกสารที่ใช้ในการศึกษาส่วนใหญ่เป็นเอกสารชั้นรอง เช่น วารสาร หนังสือพิมพ์ ตำรา งานวิจัยที่เกี่ยวข้องซึ่งบุคคลอื่นได้ทำการศึกษา ค้นคว้าไว้แล้ว โดยได้ศึกษาเอกสารเหล่านี้ จากทั้งห้องสมุด ในสถาบันการศึกษาและหน่วยงานต่าง ๆ

1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

ในการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี” ในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยในแนวการวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยได้ทำการแบ่งขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยเป็น 2 ขั้นตอน ดังนี้

1. ผู้วิจัยได้มีการศึกษาข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องทั้งที่อยู่ในรูปแบบของการค้นคว้าจากหนังสือ เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และไปสอบถามข้อมูลเบื้องต้นของชุมชนที่ศึกษา เพื่อนำข้อมูลมาใช้ประกอบการกำหนดวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังกล่าว

2. ขั้นตอนในการดำเนินการวางแผนการเก็บรวบรวมข้อมูล และกำหนดเครื่องมือที่จะใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนาม เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจนตามกรอบแนวคิดที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้

1.7 คำนิยามศัพท์

การตรวจสอบภายใน หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนงานที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณการเงิน การพัสดุและทรัพย์สิน การบริหารงานด้านอื่น ๆ ตลอดจนการตรวจสอบบัญชี การวิเคราะห์ประเมินความพอเพียงและประสิทธิผลของการควบคุมภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะ

ความมีประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน หมายถึง การที่หน่วยงานตรวจสอบภายในสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ตามที่ได้รับมอบหมาย ในบทบาทหน้าที่ 5 ด้าน และประสิทธิผลโดยรวม ซึ่งใช้ค่าเฉลี่ยของประสิทธิผล 5 ด้าน ดังนี้

1. ด้านการควบคุมภายในให้มีความน่าเชื่อถือ หมายถึง มีการสอบทานขอบเขต, แผนการตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจได้ว่าครอบคลุมจุดที่ควรตรวจสอบ และสามารถพัฒนาระบบการควบคุมภายในให้ดีขึ้น ช่วยให้คณะกรรมการและผู้บริหารได้ตระหนักถึงความเสี่ยงที่สำคัญ ตลอดจนข้อเสนอแนะวิธีป้องกันหรือลดความเสี่ยง

2. ด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนดและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หมายถึง การมีส่วนร่วมผลักดันและดูแลให้องค์กรปฏิบัติตามกฎหมายหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง การดูแลกิจกรรมภายในช่วยให้คณะกรรมการบริษัทและผู้บริหารได้ตระหนักถึงความเสี่ยงที่สำคัญ ตลอดจนข้อเสนอแนะวิธีป้องกันหรือลดความเสี่ยงองค์กรให้เป็นไปโดยเหมาะสมปราศจากความขัดแย้งทางผลประโยชน์

3. ด้านความรับผิดชอบและการรายงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ หมายถึง การมีส่วนร่วม ผลักดันและดูแลให้การมอบหมายหน้าที่ตามความรับผิดชอบเป็นไปตามที่องค์กรกำหนด การผลักดัน และดูแลกำหนดโครงสร้างและสายการติดต่อให้เป็นไปอย่างเหมาะสม

4. ด้านการให้สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า หมายถึง การที่หน่วยงานตรวจสอบภายใน สามารถตรวจสอบจนสามารถลดโอกาสของการประพบัติไม่ชอบ การทุจริต หรือเหตุการณ์ที่มีความเสี่ยงสูง เกินกว่าที่ฝ่ายบริหารกำหนดไว้โดยการสื่อสารทราบตัวชี้วัดการทุจริต และเพื่อการแก้ไขปัญหาอย่างทันกาล

5. ความมีประสิทธิภาพในภาพรวมของการตรวจสอบภายใน หมายถึง การที่หน่วยงานตรวจสอบภายในสามารถทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายสำเร็จ



บทที่ 2

กรอบแนวคิดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี มีวัตถุประสงค์สำคัญและเห็นถึง สถานะภาพปัญหาการตรวจสอบภายในปัจจุบันเป็นอย่างไร เพื่อที่จะแสวงหาตัวแปร แนวทางในการ พัฒนาที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นี้ กรณีศึกษาเรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะวิเคราะห์ประเด็นดังต่อไปนี้

- 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน
 - 2.1.1 การตรวจสอบภายในกับการบริหารจัดการ
 - 2.1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการตรวจสอบภายใน
 - 2.1.3 ปัจจัยความสำเร็จของการตรวจสอบภายใน
- 2.2 แนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานการตรวจสอบภายใน
 - 2.2.1 คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบภายใน
 - 2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายใน
 - 2.2.3 ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - 2.2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยด้านการบริหาร
- 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการทำงาน
 - 2.3.1 การควบคุม กำกับ และตรวจสอบภายในท้องถิ่น
 - 2.3.2 การตรวจสอบและการควบคุมตามระบบการบริหารงานองค์กร
 - 2.3.3 การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่น
- 2.4 แนวทางจัดระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานภาครัฐ
 - 2.4.1 รูปแบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนของต่างประเทศ
 - 2.4.2 โครงสร้างองค์กรงานตรวจสอบภายในภาครัฐ
- 2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.6 กรอบในการศึกษาวิเคราะห์

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน

2.1.1 การตรวจสอบภายในกับการบริหารจัดการ

หลักการความหมายของการตรวจสอบภายในอันประกอบไปด้วย

การตรวจสอบภายใน⁵ เป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญของฝ่ายบริหารในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานและระบบการควบคุมภายในขององค์กร ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้งานตรวจสอบภายในประสบความสำเร็จ คือผู้บริหารสามารถนำผลผลิตของงานตรวจสอบภายในไปใช้ในการบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพช่วยให้เกิดมูลค่าเพิ่มและความสำเร็จแก่องค์กร ฉะนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในอันได้แก่ผู้ตรวจสอบภายในหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายใน จึงควรมีความเข้าใจถึงภาพรวมเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน มีความรู้ในหลักการและวิธีการตรวจสอบ รวมทั้งต้องปฏิบัติงานให้เป็นไปตามมาตรฐานการตรวจสอบที่ยอมรับโดยทั่วไปทั้งหลักการสากลและตามที่กำหนดโดยหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องของทางราชการเพื่อให้ผู้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสามารถเลือกใช้เทคนิคแนวทางการตรวจสอบที่เหมาะสมกับภารกิจและสภาพแวดล้อมขององค์กร

พะยอม สิงห์เสนห์⁶ ได้กล่าวว่า การตรวจสอบภายในเป็นการประเมินผลกิจกรรมด้านต่างๆ ขององค์กรอย่างมีอิสระโดยตรวจสอบงานด้านบัญชีการเงินและการปฏิบัติงานด้านอื่นๆ เพื่อเสนอรายงานต่อผู้บริหาร การตรวจสอบภายในเป็นมาตรการควบคุมของผู้บริหาร โดยทำการวัดและประเมินผลประสิทธิภาพของการควบคุมด้านนั้นๆ

พิไล เปี่ยมพงศ์สานต์ และคนอื่นๆ⁷ ได้กล่าวว่า การตรวจสอบภายในเป็นหน้าที่งานเกี่ยวกับการประเมินผลอย่างอิสระที่จัดให้มีขึ้นในองค์กร เพื่อให้บริการแก่องค์กรในการตรวจสอบและประเมินกิจกรรมต่างๆ โดยทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ ประเมินให้ข้อเสนอแนะ ให้คำปรึกษาและให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมที่สอบทาน

⁵ กรมบัญชีกลาง กลุ่มงานมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน, *แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน*, (กรุงเทพฯ : กรมบัญชีกลาง, 2545), 1.

⁶ พะยอม สิงห์เสนห์, *การสอบบัญชี*, (กรุงเทพฯ:ชวนพิมพ์, 2542), 4.

⁷ พิไล เปี่ยมพงศ์สานต์ และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, *การปฏิบัติการตรวจสอบภายใน*, (กรุงเทพฯ:บุญศรีการพิมพ์, 2541), 2.

การตรวจสอบภายใน⁸ หมายถึง กิจกรรมการให้หลักประกันอย่างเที่ยงธรรม และการให้คำปรึกษาอย่างเป็นอิสระมีการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายในขึ้นเพื่อเพิ่มคุณค่า และปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยให้องค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ด้วยการประเมินและปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารความเสี่ยง การควบคุมและการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบและเป็นระเบียบ

จากความหมายของการตรวจสอบภายใน สรุปได้ว่า การตรวจสอบภายในเป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานและมาตรฐานควบคุมการบริหารขององค์กรที่จะทำให้การใช้ทรัพยากรของหน่วยงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร

2.1.2 วัตถุประสงค์และขอบเขตของการตรวจสอบภายใน

วัตถุประสงค์และขอบเขตของการตรวจสอบภายใน⁹ หมายถึง การปฏิบัติงานโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงในการทำหน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานกิจกรรมต่างๆ ภายในองค์กรด้วยการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการวิเคราะห์ประเมินให้คำปรึกษาให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ เพื่อสนับสนุนผู้ปฏิบัติงานทุกระดับขององค์กรสามารถปฏิบัติหน้าที่และดำเนินงานเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยผลการดำเนินงานตรวจสอบภายในจะอยู่ในรูปของรายงานผลที่มีประโยชน์ต่อการตัดสินใจของผู้บริหารรวมถึงการสนับสนุนให้มีการควบคุมภายในองค์กรที่มีประสิทธิภาพภายใต้ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

พิไล เปี่ยมพงศ์สานต์¹⁰ วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบภายในเพื่อช่วยปฏิบัติงานในองค์กรให้ทำงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมขอบเขตในการตรวจสอบภายในรวมถึงการทดสอบและประเมินความเพียงพอและความมีประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายในขององค์กรและคุณภาพของการปฏิบัติงานภายในองค์กร

⁸ การจัดการพบความรู้, “ท่านจะปลอดภัยและสบายใจไปกับการตรวจสอบภายใน”, 2552 <http://www.gotoknow.org/blog/internalmsu/17500> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2559).

⁹ กรมบัญชีกลาง กลุ่มงานมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน, *แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน*, 2.

¹⁰ พิไล เปี่ยมพงศ์สานต์ และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, *การปฏิบัติการตรวจสอบภายใน*, 1.

ขอบเขตของงานตรวจสอบภายในประกอบด้วย¹¹

1. การสอบทานและประเมินการบริหารความเสี่ยงการควบคุมและการกำกับดูแลของหน่วยรับตรวจซึ่งครอบคลุมถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิด
 - 1.1 ความมั่นใจว่าการดำเนินงานหรือการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ
 - 1.2 ความมั่นใจในความถูกต้องครบถ้วน และน่าเชื่อถือของข้อมูลการเงินและการดำเนินงาน
 - 1.3 การดูแลรักษาทรัพย์สิน และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจมิให้เกิดการสูญเสียการเสียหายรวมทั้งการเสียหายจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ
 - 1.4 ความมั่นใจว่ามีการปฏิบัติตามนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ
 - 1.5 การเสนอแนะการปรับปรุงการบริหารความเสี่ยงการควบคุมและการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง
 2. การสอบทานและติดตามแผนการปฏิบัติงานและผลการดำเนินงาน เพื่อช่วยให้หน่วยรับตรวจเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
 3. การให้ความสำคัญเป็นกรณีพิเศษกับสภาพแวดล้อมของความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการบริหารความเสี่ยงการควบคุมและการกำกับดูแล
- ดังนั้น สรุปได้ ว่ารูปแบบมาตรฐานของบทบาทการตรวจสอบภายในที่มีรูปแบบที่แน่นอนนั้น งานตรวจสอบต้องดำเนินการภายใต้แผนนโยบายของผู้บริหาร โดยควรตราข้อบังคับว่าด้วยการตรวจสอบภายใน กำหนดวัตถุประสงค์อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยตรวจสอบภายในอย่างเป็นทางการ โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้บริหาร ซึ่งความรับผิดชอบของผู้ตรวจสอบภายในคือการให้บริการต่อองค์กรโดยการสอบทานระบบการควบคุมภายในขององค์กรอย่างเป็นอิสระมีวัตถุประสงค์ในการให้ความมั่นใจต่อผู้บริหารว่าองค์กรมีการควบคุมภายในอย่างเพียงพอที่จะบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ควบคุมได้และมีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพตามแนวทางที่กำหนดไว้ให้มากที่สุด

¹¹ กระทรวงมหาดไทย, “ระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545”, ขอบเขตของงานตรวจสอบภายใน, 2545.

[http://www.dla.go.th/upload/schemalD\[14\]/451_News1260804.pdf?time=1344441690677](http://www.dla.go.th/upload/schemalD[14]/451_News1260804.pdf?time=1344441690677)
(สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2559).

2.1.3 ปัจจัยความสำเร็จของการตรวจสอบภายใน

ปัจจัยความสำเร็จของการตรวจสอบภายใน¹² ที่จะช่วยผู้บริหารในด้านการควบคุมการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขึ้นอยู่กับปัจจัยพื้นฐาน 3 ประการ คือ

1. ผู้ตรวจสอบภายในต้องปฏิบัติตามระเบียบมาตรฐานคู่มือและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการ ตรวจสอบภายใน ซึ่งกำหนดโดยหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบ เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และหลักการสากลที่ถือปฏิบัติโดยทั่วไป จะต้องเป็นผู้ที่มีความรอบรู้ในวิชาชีพสาขาอื่นซึ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในรวมทั้งต้องมีการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอการใช้ดุลยพินิจต้องเที่ยงธรรมและระมัดระวัง รอบคอบอย่างยิ่งจำเป็นต้องมีแนวทางการปฏิบัติงานพิเศษที่แสดงถึงความซื่อสัตย์ ความยุติธรรม ความมีมาตรฐานเพื่อให้เกิดการยอมรับจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

2. สถานภาพของหน่วยตรวจสอบภายใน เพื่อให้ผู้ตรวจสอบภายในทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบงานตามนโยบายของผู้บริหารให้ได้ผลตามเป้าหมายผู้บริหารจะต้องให้การสนับสนุนงานตรวจสอบภายใน โดยการให้สถานภาพที่เหมาะสมคือผู้ตรวจสอบภายในจะต้องมีหน้าที่เสนอแนะ (Staff Function) และขึ้นตรงกับผู้บริหารนั้นคือรับคำสั่งและรายงานต่อผู้บริหารโดยไม่ต้องผ่านผู้หนึ่งผู้ใดการขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดของส่วนราชการ (หน่วยงาน) ทำให้ผู้ตรวจสอบภายในมีอิสระในการตรวจสอบ และทำให้สามารถเข้าถึงเอกสารทรัพย์สินหลักฐานและบุคคลที่เกี่ยวข้องได้โดยง่ายอันเป็นผลให้เกิด

2.1 สิทธิที่จะเข้าถึง หมายความว่าผู้ตรวจสอบภายในจะต้องมีสิทธิที่จะเข้าถึงเขตหรือตรวจสอบบันทึกรายงานและทรัพย์สินต่างๆ รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตรวจสอบได้ทั้งหมด

2.2 เสรีภาพในการตรวจสอบ หมายความว่า ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องมี "อิสระ" เพียงพอในการตรวจสอบทุก ๆ ด้าน โดยไม่มีอุปสรรคหรือได้รับการขัดขวางหรือแทรกแซงจากผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มบุคคลใดๆ ทั้งในการปฏิบัติงานตรวจสอบและการเสนอความเห็น และมีให้เป็นคณะกรรมการใดๆ ของส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัดอันมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานและการเสนอความเห็น

¹² กรมบัญชีกลาง, “การตรวจสอบภายใน ให้อะไรมากกว่าที่ท่านคิด”(12 เมษายน 2545), ภายใต้อ “การตรวจสอบภายใน ให้อะไรมากกว่าที่ท่านคิด,” <http://www.srisangworn.go.th/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=484> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2559).

2.3 การมีส่วนร่วมได้ ส่วนเสีย หมายความว่า ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องไม่มีอำนาจและความรับผิดชอบโดยตรงกับงานที่ตรวจสอบนั่นคือต้องไม่เป็นผู้มีส่วนร่วมได้ส่วนเสียหรือผลประโยชน์หรือรับมอบหมายหน้าที่ซึ่งเกี่ยวกับการบริหารงานของตนหรือของหน่วยงานที่ตนจะต้องตรวจสอบผลการตรวจสอบจึงออกมาโดยปราศจากความลำเอียงใดๆ

3. ผู้บริหารผู้ตรวจสอบภายในจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับผู้บริหารเองในฐานะที่เป็นผู้บริหารสูงสุดเป็นสำคัญซึ่งสามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ โดย

3.1 จะต้องเข้าใจและมีทัศนคติที่ดีต่องานตรวจสอบภายในอีกทั้งยังต้องรู้จักงานตรวจสอบภายในเพื่อให้สามารถช่วยงานได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

3.2 ต้องสร้างบรรยากาศภายในหน่วยงาน โดยให้เจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานหรือที่เรียกว่า หน่วยรับตรวจคุ้นเคยกับผู้ตรวจสอบภายใน และช่วยสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องว่าผู้ตรวจสอบภายในไม่ใช่ผู้ที่จะจ้องแต่จับผิดแต่จะเป็นผู้ช่วยเหลือแนะนำการทำงานให้ถูกต้องตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และนโยบาย พร้อมทั้งแสดงออกทุกวิถีทางในลักษณะที่สนับสนุนผู้ตรวจสอบภายในให้ทำงานตามขอบเขตหน้าที่ได้อย่างอิสระปราศจากอุปสรรคใดๆ การสนับสนุนอาจทำได้ โดยการแนะนำเป็นส่วนตัว หรือมีหนังสือแจ้งไปยังหน่วยรับตรวจต่างๆ ซึ่ให้เห็นและเข้าใจถึงขอบเขตหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในประโยชน์ที่ได้รับจากการตรวจสอบภายในรวมทั้งความร่วมมือเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในด้วย

3.3 ควรปรับปรุงระบบการติดต่อสื่อสารภายในหน่วยงานให้ครอบคลุมถึงการแจ้งข่าวสารแก่ผู้ตรวจสอบภายใน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นมาก เนื่องจากการที่กำหนดให้ผู้ตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อผู้บริหารโดยมิให้สังกัดส่วนงานใด ทำให้ถูกตัดขาดจากระบบข่าวสารปกติ เช่นการแจ้ง ข่าวสารในรูป คำสั่ง หนังสือเวียน ฯลฯ ทำให้ข้อมูลข่าวสารที่ผู้ตรวจสอบภายในมีอยู่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ การตรวจสอบก็จะไม่ประสบผล

การตรวจสอบภายในจะประสบความสำเร็จ¹³ และเป็นประโยชน์ต่อองค์การในระดับใดขึ้นอยู่กับโครงสร้างและปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญแต่ละแห่ง ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบดังนี้

1. นโยบายและการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร งานตรวจสอบภายในจะพัฒนาไปในทิศทางใด ต้องมาจากนโยบายและความต้องการของฝ่ายบริหารเป็นหลักโดยฝ่ายบริหารต้องกำหนด นโยบายและแสดงการสนับสนุนงานตรวจสอบภายในด้าน

¹³ อุษณา ภัทรมนตรี, *การตรวจสอบและการควบคุมภายในด้านคอมพิวเตอร์*, (คณะบริหารธุรกิจ : มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ.2543), 17.

1.1 การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน และคณะกรรมการตรวจสอบที่อิสระให้ชัดเจน การกำหนดสายการบังคับบัญชาให้ขึ้นตรงต่อผู้บริหารหรือคณะกรรมการตรวจสอบ

1.2 การมอบอำนาจในการตรวจสอบให้เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งอำนาจของผู้ตรวจสอบ คืออำนาจในการเข้าถึงรายงาน เอกสาร ข้อมูลและทรัพย์สินทุกชนิดที่ต้องใช้ในการตรวจสอบ รวมทั้งอำนาจในการเรียกบุคคลหนึ่งมาสัมภาษณ์หรือสอบถาม

1.3 การสนับสนุนด้านงบประมาณและทรัพยากรที่จำเป็นในการตรวจสอบ

1.4 การติดตามและสั่งการตามรายงานการตรวจสอบภายใน

1.5 การใช้เวลาเข้าประชุมปรึกษาหารือกับหน่วยงานตรวจสอบ

1.6 การใช้หน่วยงานตรวจสอบเป็นสถานเกอบรมผู้บริหาร และบุคลากร เพราะเป็นหน่วยงานที่มีขอบเขตงานเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานทุกระดับ ทำให้มองเห็นภาพรวมของทุกกิจการ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวใช้ปฏิบัติในธุรกิจสมัยใหม่

2. ความพร้อมของระบบงานและสารสนเทศงานตรวจสอบเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์และประเมินผลซึ่งต้องอาศัยข้อมูลทั้งด้านการเงิน การบัญชี และการปฏิบัติงาน ดังนั้นกิจการที่มีข้อมูล

3. ความเข้าใจและยอมรับของผู้รับการตรวจ โดยต้องเกิดจากความเข้าใจ เพราะหากผลงาน ไม่เป็นที่ยอมรับ และผู้รับการตรวจไม่ยอมแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้งานตรวจสอบนั้นสูญเปล่า และผลเสียจะตกอยู่กับกิจการเนื่องจากปัญหาในการปฏิบัติงานนั้นยังไม่ได้แก้ไขอย่างถูกต้อง

4. ความรู้ ทักษะ มนุษย์สัมพันธ์ของผู้ตรวจสอบภายใน ผู้ตรวจสอบภายในต้องพัฒนาความรู้ให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา มาตรฐานของการตรวจสอบภายในกำหนดให้ผู้ตรวจสอบภายในปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเชี่ยวชาญ โดยควรมีความรู้ทักษะ และความสามารถอื่นๆ ในการทำงานตามภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและระมัดระวังในการประกอบวิชาชีพอย่างเหมาะสม โดยใช้ความระมัดระวังและมีทักษะมากพอที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ ผู้ตรวจสอบภายในต้องปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ซึ่งประกอบไปด้วยความซื่อสัตย์ความเที่ยงธรรม การรักษาความลับ และความสามารถในหน้าที่ นอกจากนี้ผู้ตรวจสอบภายในต้องมีความสามารถในการเรียนรู้ ไหวพริบและมีความสามารถในการวิเคราะห์ที่เป็นการบริหารจัดการอื่นๆ รวมทั้งมีความสามารถในการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ประโยชน์ในการตรวจสอบ หรือเสนอแนะให้กับผู้รับการตรวจสอบ เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานให้สะดวกรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้นนอกจากนี้ผู้ตรวจสอบภายในต้องมีทักษะในการแก้ปัญหาและตัดสินใจและ

ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ต้องเป็นผู้มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดีเพื่อให้การปฏิบัติงานตรวจสอบเป็นที่เข้าใจและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในจะต้องมีการวางแผนในการปรับปรุงและพัฒนาปัจจัยข้างต้น และต้องเผยแพร่ให้พนักงานทุกระดับทราบ เพราะการตรวจสอบภายในจะสามารถดำเนินงานสำเร็จและมีประสิทธิภาพได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานทุกฝ่ายเข้าใจในบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบและให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแผนงานที่ได้วางไว้โดยต้องมีการปฏิบัติเป็นกิจวัตร อย่างไรก็ตามงานการตรวจสอบภายในจะประสบความสำเร็จไปไม่ได้ถ้าไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายบริหาร ระบบสารสนเทศที่ดี ความสามารถที่เหมาะสมกับบทบาทหน้าที่ของบุคลากรฝ่ายตรวจสอบภายใน ซึ่งผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องศึกษาทำความเข้าใจ และร่วมมือกันกำหนดบทบาทและทิศทางของการตรวจสอบภายในองค์กรต่อไป

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับมาตรฐานการตรวจสอบภายใน

มาตรฐานการตรวจสอบภายใน¹⁴ จัดให้มีขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานโดยให้ความสำคัญกับความ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความประหยัดของการดำเนินงาน ส่วนราชการจึงต้องให้ความสำคัญกับการวัดและประเมินผลงานเพื่อให้เกิดการแข่งขันและพัฒนางานในความรับผิดชอบให้ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้นรวมทั้งสามารถตอบแทนผลสำเร็จจากการทำงานได้อย่างเป็นธรรมและมีความโปร่งใส นั้น ได้ส่งผลให้การตรวจสอบภายในต้องปรับตัวเองเพื่อให้ สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวในฐานะที่เป็นเครื่องมือหรือผู้ช่วยของผู้บริหารในการติดตามและประเมิน การปฏิบัติงานของส่วนงานต่างๆ ในหน่วยงาน และเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่จะทำให้ผลการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและบรรลุผลตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด โดยขยายขอบเขตการ ตรวจสอบภายในจากการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้จ่ายเงินไปสู่การตรวจสอบที่เน้น ประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ

แนวคิดและวิธีปฏิบัติในการตรวจสอบภายในจะเปลี่ยนไปตามลักษณะและขอบเขตของงานตรวจสอบภายในแต่ละองค์กร งานตรวจสอบภายในในอนาคตคืองานบริการที่จะให้หลักประกันที่เที่ยงธรรมและคำปรึกษาที่เปี่ยมด้วยคุณค่าแก่ส่วนราชการด้วยการประเมินและปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารความเสี่ยงการควบคุมและการกำกับดูแลภายในส่วนราชการอย่างเป็นระบบ

¹⁴ กรมบัญชีกลาง, มาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ, (กรุงเทพฯ:กลุ่มมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน, 2545). 1-5.

เพื่อให้การดำเนินงานของส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลสำเร็จตามที่มุ่งหวัง จึงได้มีการปรับปรุงมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าว มาตรฐานการตรวจสอบภายในจะประกอบด้วยข้อปฏิบัติหลักๆ ของการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน โดยแยกเป็น 2 ส่วน คือมาตรฐานด้านคุณสมบัติ และมาตรฐานการปฏิบัติงาน

มาตรฐานด้านคุณสมบัติประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบหน่วยงานตรวจสอบภายในควร กำหนดวัตถุประสงค์อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของงานตรวจสอบภายในอย่างเป็นทางการ ไว้ในกฎบัตรการตรวจสอบภายใน โดยให้สอดคล้องตามที่กำหนดไว้ในระเบียบมาตรฐานการ ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ และควรได้รับความเห็นชอบจากคณะผู้บริหารระดับสูงและ คณะกรรมการการตรวจสอบ เพื่อใช้เป็นกรอบอ้างอิงและเป็นแนวทางปฏิบัติงานที่สำคัญของหน่วย ตรวจสอบภายใน โดยจะต้องเผยแพร่กฎบัตรดังกล่าวให้ทราบทั่วกันในส่วนราชการ ทั้งนี้

1.1 ควรกำหนดลักษณะของงานบริการตรวจสอบภายในด้านการให้หลักประกันกับ ส่วนราชการไว้ในกฎบัตร

1.2 ควรกำหนดลักษณะของงานบริการตรวจสอบภายในด้านการให้คำปรึกษาไว้ใน กฎบัตร

2. ความเป็นอิสระและความเที่ยงธรรมการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในควรมีความเป็น อิสระและผู้ตรวจสอบภายในควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมซื่อสัตย์สุจริตและมีจริยธรรมดังนี้ โดย

2.1 ความเป็นอิสระหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในควรรายงานตรงต่อหัวหน้าส่วน ราชการเพื่อให้การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในสามารถดำเนินไปได้ อย่างเต็มที่ตามหน้าที่และความ รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในควรปราศจากการแทรกแซงทั้งในเรื่อง การกำหนดขอบเขตการตรวจสอบการปฏิบัติงานตรวจสอบและการรายงานผลการตรวจสอบ

2.2 ความเที่ยงธรรมจากผู้ตรวจสอบภายในผู้ตรวจสอบภายในต้องเป็นผู้ที่มีความ เที่ยงธรรม ซื่อสัตย์สุจริตและมีจริยธรรม มีทัศนคติไม่เอนเอียงไปทางใดทางหนึ่งและต้องหลีกเลี่ยง สภาวะการณ์ ขัดแย้งกันทางผลประโยชน์

2.3 ข้อจำกัดของความเป็นอิสระหรือความเที่ยงธรรมในกรณีที่มีเหตุหรือข้อจำกัดที่ จะทำให้ผู้ตรวจสอบภายในไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระหรือเที่ยงธรรมผู้ตรวจสอบภายใน ควรเปิดเผยถึงสาเหตุหรือข้อจำกัดดังกล่าวให้ผู้เกี่ยวข้องทราบการเปิดเผยขึ้นอยู่กับลักษณะของ ข้อจำกัดในแต่ละกรณีไป เช่น

2.3.1 ผู้ตรวจสอบภายในไม่ควรประเมินงานที่ตนเองมีหน้าที่รับผิดชอบมาก่อน เพราะอาจทำให้ผู้ตรวจสอบภายในสูญเสียความเที่ยงธรรมได้

2.3.2 การให้หลักประกันในงานที่หัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในมีหน้าที่รับผิดชอบนั้น ควรให้มีการสอดส่องดูแลจากหน่วยงานอื่นภายในส่วนราชการที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการตรวจสอบภายในด้วยอีกชั้นหนึ่ง

2.3.3 ผู้ตรวจสอบภายในควรบริการให้คำปรึกษาในงานที่ตนเองมีหน้าที่รับผิดชอบมาก่อนด้วยความเที่ยงธรรม

2.3.4 ในกรณีที่มีเหตุหรือข้อจำกัดในอันที่จะทำให้ผู้ตรวจสอบภายในไม่สามารถบริการให้คำปรึกษาได้อย่างอิสระหรือเที่ยงธรรม ผู้ตรวจสอบภายในควรเปิดเผยข้อจำกัดดังกล่าวให้กับผู้มอบหมายงานหรือผู้รับบริการทราบก่อนที่จะรับงานนั้น

3. ความเชี่ยวชาญและความระมัดระวังรอบคอบผู้ตรวจสอบภายในควรปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเชี่ยวชาญและความระมัดระวังรอบคอบเยี่ยงผู้ประกอบการวิชาชีพ โดย

3.1 ความเชี่ยวชาญผู้ตรวจสอบภายในควรมีความรู้ทักษะและความสามารถอื่นๆที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบและควรสะสมความรู้ทักษะและความสามารถอื่นๆ จากการศึกษาปฏิบัติงานตรวจสอบ

3.2 ความระมัดระวังรอบคอบผู้ตรวจสอบภายในควรมีความระมัดระวังรอบคอบ และมีทักษะอย่างเหมาะสมในอันที่จะทำให้ผลการปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับ และนำเชื่อถือในการให้บริการด้านการให้ หลักประกันผู้ตรวจสอบภายใน

3.3 การพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่องผู้ตรวจสอบภายในควรมั่นศึกษาหาความรู้ทักษะและความสามารถอื่นๆ เพิ่มเติมอยู่ตลอดเวลาด้วยการพัฒนาวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง

4. การประกันคุณภาพและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในควรปรับปรุงและรักษาระดับคุณภาพของงานตรวจสอบภายในโดยมีการปรับปรุงงานตรวจสอบภายในให้ครอบคลุมทุกๆด้าน และติดตามดูแลประสิทธิภาพของงานอย่างต่อเนื่อง การจัดทำให้มีการปรับปรุงต่อเนื่องนอกจากจะช่วยให้งานตรวจสอบภายในสามารถสร้างคุณค่าเพิ่มและปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงานได้ดีขึ้นแล้ว ยังจะเป็นหลักประกันถึงการปฏิบัติงานตามมาตรฐานและจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในด้วย

มาตรฐานการปฏิบัติงานประกอบด้วย

1. การบริหารงานตรวจสอบภายในหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในควรบริหารงานตรวจสอบภายในให้สัมฤทธิ์ผล มีประสิทธิภาพเพื่อให้งานตรวจสอบภายในสามารถสร้างคุณค่าเพิ่มให้กับส่วนราชการโดย

1.1 การวางแผนการตรวจสอบหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในควรจัดทำแผนการตรวจสอบ ตามผลการประเมินความเสี่ยงจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของกิจกรรมที่จะทำการตรวจสอบเพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายของส่วนราชการ ดังนี้

1.1.1 การวางแผนการตรวจสอบภายในควรเริ่มจากการประเมินความเสี่ยงและควรกระทำอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งทั้งนี้ ควรนำข้อมูลของฝ่ายบริหารและคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาการมาพิจารณาในขั้นตอนการวางแผนด้วย

1.1.2 ในการบริการให้คำปรึกษาหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในควรบริการให้คำปรึกษางานที่จะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มลดความเสี่ยงและปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการและควรกำหนดงานให้คำปรึกษาดังกล่าวไว้ในแผนการตรวจสอบภายในด้วย

1.2 การเสนอและอนุมัติแผนการตรวจสอบในการเสนอแผนการตรวจสอบให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาการเพื่อพิจารณาให้ความเห็นก่อนที่จะนำเสนอหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาอนุมัตินั้น ควรนำเสนอเรื่องทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากข้อจำกัดของทรัพยากรที่มีอยู่ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆที่เกิดขึ้นในรอบปีด้วย

1.3 การบริหารทรัพยากรหัวหน้างานตรวจสอบภายในควรดูแลให้มีทรัพยากรที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุตามแผนการตรวจสอบที่ได้รับอนุมัติ

1.4 นโยบายและแนวทางปฏิบัติงานหัวหน้างานตรวจสอบภายในควรกำหนดนโยบายและขั้นตอนในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

1.5 การประสานงานหัวหน้างานตรวจสอบภายในควรประสานงานและให้ความร่วมมือกับหน่วยตรวจสอบภายในของส่วนราชการอื่นและผู้ตรวจสอบภายนอกรวมทั้งบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับงานตรวจสอบ เพื่อให้ขอบเขตของงานตรวจสอบครอบคลุมทุกเรื่องอย่างเหมาะสมและหลีกเลี่ยงการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน

1.6 การรายงานผลการปฏิบัติงานหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในควรรายงานผลการปฏิบัติงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบถึงวัตถุประสงค์ขอบเขตวิธีปฏิบัติงานและผลการตรวจสอบ รวมทั้งประเด็นความเสี่ยงที่สำคัญและการควบคุมรวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้บริหารควรที่จะทราบและทำรายงานสรุปผลการปฏิบัติงานของหน่วยตรวจสอบภายในเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการ 4 เดือนครั้ง เพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการทราบถึงผลการดำเนินงานว่าเป็นไปตามแผนการตรวจสอบ ที่ได้รับอนุมัติหรือไม่รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผนการตรวจสอบ

2. ลักษณะของงานตรวจสอบภายใน¹⁵

งานตรวจสอบภายใน คือ การประเมินเพื่อเพิ่มคุณค่าและปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการให้ดีขึ้นช่วยให้ส่วนราชการบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้และปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารความเสี่ยงการควบคุมและการกำกับดูแลของส่วนราชการเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้การ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, 21.

ดำเนินงานของส่วนราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลยิ่งขึ้นในอันที่จะช่วยเพิ่มคุณค่าให้กับส่วนราชการ ดังนี้

2.1 การบริหารความเสี่ยงงานตรวจสอบภายในควรช่วยให้ส่วนราชการสามารถบ่งชี้และประเมินความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญต่อการปฏิบัติงานรวมทั้งช่วยให้เกิดการปรับปรุงการบริหารความเสี่ยงและระบบการควบคุมให้มีประสิทธิภาพ โดย

2.1.1 การตรวจสอบภายในเป็นการติดตามและประเมินประสิทธิภาพการบริหารความเสี่ยงของส่วนราชการ

2.1.2 การตรวจสอบภายในเป็นการประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการปฏิบัติการและระบบสารสนเทศของส่วนราชการที่มีผลกระทบในด้านต่างๆ ดังนี้

1) ความถูกต้องและความน่าเชื่อถือของข้อมูลด้านการเงินและการดำเนินงาน

2) ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน

3) การป้องกันทรัพย์สิน

4) การปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับและสัญญาต่างๆ

2.1.3 ในการบริการให้คำปรึกษาผู้ตรวจสอบภายในควรระบุถึงความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของงานให้คำปรึกษา และควรระมัดระวังความเสี่ยงสำคัญที่อาจเกิดขึ้น

2.1.4 ในการบริการให้คำปรึกษาผู้ตรวจสอบภายในควรนำความรู้ทางด้านความเสี่ยงที่ได้ รับจากงานให้คำปรึกษามาใช้ในกระบวนการบ่งชี้ และประเมินความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญต่อหน่วยงาน

2.2 การควบคุมงานตรวจสอบภายในควรมีส่วนสนับสนุนและส่งเสริมให้ส่วนราชการมีการควบคุมในเรื่องต่าง ๆ ที่เหมาะสมและเพียงพอ โดยการประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการควบคุมรวมทั้งสนับสนุนให้มีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

2.2.1 หลังจากที่ได้มีการประเมินความเสี่ยงแล้วผู้ตรวจสอบภายในควรประเมินถึงความเพียงพอและประสิทธิภาพของการควบคุม เพื่อให้การควบคุมที่มีอยู่ครอบคลุมถึงการกำกับดูแลของส่วนราชการ ระบบการปฏิบัติการและระบบสารสนเทศของส่วนราชการในด้านต่างๆ

2.2.2 ผู้ตรวจสอบภายในควรสอบถามให้แน่ใจว่ามีการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ของการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจหรือไม่และสอดคล้องกับนโยบายเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ของส่วนราชการหรือไม่เพียงใด

2.2.3 ผู้ตรวจสอบภายในควรสอบถามแผนงานการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจเพื่อให้แน่ใจว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามแผนและสามารถบรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

2.2.4 ฝ่ายบริหารของแต่ละส่วนงานควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการปฏิบัติงานสำหรับใช้ในการประเมินการควบคุมภายในของส่วนงานของตนและผู้ตรวจสอบภายในควรสอบทานเกณฑ์ดังกล่าวว่ามีความเหมาะสมต่อการประเมินความสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่เพื่อจะได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลในกรณีที่เห็นว่ายังไม่เหมาะสมผู้ตรวจสอบภายในควรหารือฝ่ายบริหารเพื่อร่วมกันพิจารณาเกณฑ์ที่เหมาะสม

2.2.5 ในระหว่างการปฏิบัติงานให้คำปรึกษาผู้ตรวจสอบภายในควรให้ความสนใจกับการควบคุมที่สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของงานที่จะให้คำปรึกษาและควรระมัดระวังถึงจุดอ่อนที่สำคัญของการควบคุมด้วย

2.2.6 ผู้ตรวจสอบภายในควรรู้และประสบการณ์ที่ได้จากการทำงานให้คำปรึกษามาใช้ประโยชน์ ในการประเมินความเสี่ยงการควบคุมและการกำกับดูแล

2.3 การกำกับดูแลงานตรวจสอบภายในควรมีส่วนสนับสนุนให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลที่ดี ในส่วนราชการ โดยการประเมินและปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

ดังนั้น สรุปได้ว่าผู้ตรวจสอบภายใน ควรสอบทานแผนการปฏิบัติงานและการดำเนินงานต่างๆ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานเป็นไปในทิศทางที่ส่งเสริมภารกิจหลักของส่วนราชการ และการรับงานให้ คำปรึกษาควรรับเฉพาะงานที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับภารกิจหลัก และเป้าหมายของส่วนราชการ

3. การวางแผนการปฏิบัติงาน¹⁶

ผู้ตรวจสอบภายในควรมีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งในด้านการให้หลักประกันและการให้คำปรึกษาโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของงานและวิธีการดำเนินงานในอันที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์รวมทั้งความเสี่ยงที่สำคัญๆที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ เช่น ความเสี่ยงทางด้านทรัพยากร การปฏิบัติงาน ความมีประสิทธิภาพของกิจกรรมบริหารความเสี่ยงและระบบการควบคุม เมื่อเปรียบเทียบกับกรอบการปฏิบัติงานหรือกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจดำเนินการโดย

3.1 การกำหนดวัตถุประสงค์ในการกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานควรเน้นเรื่องความเสี่ยง การควบคุม และกระบวนการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับงานที่จะทำ ดังนี้

3.1.1 ผู้ตรวจสอบภายในควรระบุและประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่จะสอบทาน เพื่อให้การกำหนดวัตถุประสงค์ของการปฏิบัติงานสะท้อนให้เห็นถึงผลของการประเมินความเสี่ยง

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, 23.

3.1.2 ผู้ตรวจสอบภายในควรคำนึงถึงข้อผิดพลาด ข้อบกพร่อง และการไม่ปฏิบัติ ตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับและอื่นๆ ที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้การกำหนดวัตถุประสงค์ครอบคลุม ในประเด็นที่สำคัญๆ

3.1.3 ผู้ตรวจสอบภายในควรคำนึงถึงความเสี่ยงการควบคุมและกระบวนการ กำกับดูแลตามขอบเขตที่ได้มีการตกลงร่วมกันกับผู้บริการงานให้คำปรึกษา

3.2 กำหนดขอบเขตการปฏิบัติงานผู้ตรวจสอบภายในควรกำหนดขอบเขตของการ ปฏิบัติงานให้เพียงพอในอันที่จะช่วยให้สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายบรรลุตามวัตถุประสงค์ดังนี้

3.2.1 ขอบเขตของการปฏิบัติงานควรกำหนดให้ครอบคลุมถึงระบบการทำงาน ต่างๆ เอกสาร หลักฐาน รายงาน บุคลากร และทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง

3.2.2 ขอบเขตการให้คำปรึกษาควรกำหนดให้เพียงพอที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ ตามที่ได้เห็นชอบร่วมกันกับผู้บริหาร ในกรณีที่ผู้ตรวจสอบภายในถูกจำกัดขอบเขตการให้คำปรึกษา ควรได้มีการพิจารณาว่าสมควรจะปฏิบัติงานต่อหรือไม่ หากต้องปฏิบัติควรเปิดเผยข้อจำกัดดังกล่าว ให้บุคคลที่เกี่ยวข้องทราบ

3.3 การจัดสรรทรัพยากรผู้ตรวจสอบภายในควรจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสมและ เพียงพอต่อการปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์จำนวนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานควรจัดให้เหมาะสม และสอดคล้องกับลักษณะและความซับซ้อนของงานตลอดจนข้อจำกัดของเวลาและงบประมาณที่มีอยู่

3.4 แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดผู้ตรวจสอบภายในควรจัดทำรายละเอียดของการปฏิบัติงานใน ขั้นตอนต่างๆเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้ทีมงานใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน

4. การปฏิบัติงาน¹⁷

ผู้ตรวจสอบภายในควรรวบรวม วิเคราะห์ ประเมินและบันทึกข้อมูลให้เพียงพอต่อการ ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

4.1 การรวบรวมข้อมูลผู้ตรวจสอบภายในควรรวบรวมข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือมีความ เพียงพอมีความเกี่ยวข้องและที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์

4.2 การวิเคราะห์และประเมิน ผู้ตรวจสอบภายในควรใช้วิธีการวิเคราะห์และประเมินที่ เหมาะสม เพื่อให้ได้ข้อสรุปและผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

4.3 การบันทึกข้อมูลผู้ตรวจสอบในควรบันทึกข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้เพียงพอต่อการ สนับสนุนข้อสรุปและการรายงานผล

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, 25-28.

4.4 การควบคุมการปฏิบัติงานหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในควบคุมการปฏิบัติงานที่ได้มอบหมายอย่างใกล้ชิด เพื่อให้เกิดเกิดความมั่นใจว่าการปฏิบัติงานจะสามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีคุณภาพ ซึ่งจะเป็นการช่วยพัฒนาเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในด้วย

5. การรายงานผลการปฏิบัติงาน

ผู้ตรวจสอบภายในควรรายงานผลการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างทันทั่วทั้งที่ตั้งนี้

5.1 หลักเกณฑ์ในการรายงานผลการปฏิบัติงานรายงานผลการปฏิบัติงานควรประกอบด้วยวัตถุประสงค์ ขอบเขต สรุปผลการตรวจสอบความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขที่สามารถนำไปปฏิบัติได้

5.2 คุณภาพของรายงานผลการปฏิบัติงาน การรายงานผลการปฏิบัติงานควรรายงานด้วยความถูกต้องครบถ้วนชัดเจนเที่ยงธรรม รัดกุม สร้างสรรค์และรวดเร็ว ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน พบว่ารายงานที่เสนอเกิดความผิดพลาดหรือละเอียดในการกล่าวถึงประเด็นหลักควรส่งรายงานแก้ไขความผิดพลาดดังกล่าวไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้องทันที

5.3 การรายงานการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน ในกรณีที่ผู้ตรวจสอบภายในสามารถปฏิบัติตามมาตรฐานซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานควรเปิดเผยในรายงานด้วย ตามรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.3.1 มาตรฐานที่ผู้ตรวจสอบภายในไม่สามารถปฏิบัติตามได้

5.3.2 เหตุผลที่ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติ ตามมาตรฐานนั้นได้

5.3.3 ผลกระทบที่เกิดขึ้นเมื่อไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรฐาน

5.4 การเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในควรมีการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงานให้บุคคลที่เกี่ยวข้องและเหมาะสมทราบโดยควรปฏิบัติดังนี้

5.4.1 หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในมีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งรายงานผลการตรวจสอบให้กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง

5.4.2 หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในหน้าที่รับผิดชอบในส่วนการรายงานผลการปฏิบัติงานให้คำปรึกษาแก่ผู้รับบริการ

5.4.3 ในระหว่างการปฏิบัติงานให้คำปรึกษาอาจจะมีการบ่งชี้ประเด็นการบริหารความเสี่ยง การควบคุม และการกำกับดูแล หากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อส่วนราชการในภาพรวมผู้ตรวจสอบภายในควรรายงานให้กับหัวหน้าส่วนราชการและ คณะกรรมการตรวจสอบทราบ

6. การติดตามผล

หัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในควรกำหนดระบบการติดตามผลการนำข้อเสนอแนะในรายงานไปปฏิบัติ ดังนี้

6.1 หัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในควรติดตามว่าหัวหน้าส่วนราชการได้มีการสั่งการให้ มีการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะที่ได้นำเสนอในรายงานผลการตรวจสอบหรือไม่และผลการปฏิบัติเป็นอย่างไร

6.2 ควรมีการติดตามผลงานให้คำปรึกษาว่าได้มีการนำไปปฏิบัติตามขอบเขตที่ผู้รับบริการให้ความเห็นชอบหรือไม่

7. การยอมรับสภาพความเสี่ยงของฝ่ายบริหาร

หัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในควรนำเรื่องความเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ส่วนราชการแต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขหรือกับหัวหน้าส่วนราชการ หากยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ หัวหน้าส่วนราชการและหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบภายในควรรายงานให้คณะกรรมการตรวจสอบทราบเพื่อหาข้อยุติ

จากแนวคิดมาตรฐานการตรวจสอบภายใน สรุปได้ว่า มาตรฐานการตรวจสอบภายในจะประกอบด้วย มาตรฐานด้านคุณสมบัติในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบความอิสระและความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ ความเชี่ยวชาญของผู้ตรวจสอบภายในควรมีความรู้ทักษะในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การดำเนินงานด้านการตรวจสอบภายในมีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานในองค์กร ให้มีความประหยัดและดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้ตรวจสอบภายในควรมีความอิสระในการตรวจสอบกิจกรรมต่างๆขององค์การความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายในวัดได้จากเสรีภาพในการปฏิบัติงานตรวจสอบตามมาตรฐานการประกอบอาชีพตรวจสอบภายในผู้ตรวจสอบภายในสามารถใช้วิจารณญาณที่เป็นกลางปราศจากอคติมีความอิสระในการเข้าถึงทรัพย์สินสมุดบัญชี เอกสารต่างๆ และสอบถามเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องที่ทำกรตรวจสอบ นอกจากนี้ผู้ตรวจสอบภายในควรมีอำนาจอย่างเพียงพอในการรายงานผลการตรวจสอบพร้อมข้อเสนอแนะโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด

2.2.1 คุณสมบัติของผู้ตรวจสอบภายใน¹⁸

ผู้ตรวจสอบภายในที่ดีจะต้องเป็นผู้มีความรู้ในวิชาชีพและความรู้ในสาขาวิชาอื่นซึ่งจำเป็นต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน และต้องมีคุณสมบัติส่วนตัวที่จำเป็นและเหมาะสมดังนี้

1. มีความเชี่ยวชาญในหลักวิชาพื้นฐานที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน เช่น การบัญชี เศรษฐศาสตร์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานขององค์กรทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร และเทคโนโลยีสารสนเทศ

2. มีความรู้ความชำนาญในการปรับใช้มาตรฐานการตรวจสอบภายใน และเทคนิคการตรวจสอบต่างๆที่จำเป็นในการตรวจสอบภายใน

¹⁸ กรมบัญชีกลาง กลุ่มงานมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน, แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน, 8.

3. มีความรอบรู้เข้าใจในหลักการบริหาร เทคนิคการบริหารงานสมัยใหม่ การวางแผนงาน การจัดทำและการบริหารงบประมาณ
4. มีความสามารถในการสื่อสาร การทำความเข้าใจในเรื่องต่างๆ การวิเคราะห์ การประเมินผล การเขียนรายงาน
5. มีความเชื่อมั่นในตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อองค์กรและเพื่อนร่วมงาน
6. มีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี วางตัวเป็นกลาง รู้กาลเทศะ ยึดมั่นในอุดมการณ์ หลักการที่ถูกต้อง กล้าแสดงความคิดเห็นในสิ่งที่ได้วิเคราะห์ และประเมินจากการตรวจสอบ
7. มีความอดทนหนักแน่นรับฟังความคิดเห็นผู้อื่น
8. มีปฏิภาณไหวพริบมีความสามารถที่จะวินิจฉัยและตัดสินใจปัญหาต่างๆ ได้อย่างถูกต้องเที่ยงธรรม
9. เป็นผู้วิสัยทัศน์มองการณ์ไกลติดตามวิวัฒนาการที่ทันสมัย มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์และมองปัญหาด้วยสายตาเยี่ยงผู้บริหาร

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายใน¹⁹

สมาคมผู้ตรวจสอบภายในสหรัฐอเมริกาได้กำหนดจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในไว้ดังนี้

1. จะต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์และขยันขันแข็ง
2. จะต้องมีความจงรักภักดีต่อองค์กร โดยให้ความร่วมมือกับกิจกรรมขององค์กร และหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่ไม่เหมาะสมหรือผิดกฎหมาย
3. พึงหลีกเลี่ยงกับการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ขัดกับส่วนได้เสียขององค์กรหรือที่อาจเป็นเหตุ ให้ต้องละเลยจากจุดมุ่งหมายในการตรวจสอบ
4. จะต้องไม่รับผลตอบแทน หรือของขวัญจากพนักงานหรือผู้ที่ติดต่อกับองค์การ โดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารระดับสูง
5. จะต้องระมัดระวังในการใช้ข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและจะต้องไม่ใช่ข้อมูลที่เป็นความลับขององค์การเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การ
6. เมื่อจะแสดงข้อคิดเห็นจะต้องใช้ความระมัดระวัง เพื่อให้ได้หลักฐานจากข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอรายงานของผู้ตรวจสอบภายในจะต้องแสดงถึงข้อเท็จจริง ซึ่งถ้าดูแล้วจะ

¹⁹ การจัดการพบความรู้, “ท่านจะปลอดภัยและสบายใจไปกับการตรวจสอบภายใน” (16 สิงหาคม 2557), ภายใต “ท่านจะปลอดภัยและสบายใจไปกับการตรวจสอบภายใน,” <http://kromchol.rid.go.th/internal/th/popup.php?name=knowledge&file=readknowledge&id=38> (สืบค้นเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2559).

เปิดเผยแล้ว จะกลายเป็นการบิดเบือนรายงานผลการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และปกปิดกิจกรรมที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย

7. ต้องเป็นผู้ที่พยายามในการปรับปรุงตนเองอย่างไม่หยุดยั้งเพื่อให้เกิดความชำนาญ และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้นจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ มีไว้เพื่อเป็นการยกฐานะและศักดิ์ศรี ของวิชาชีพตรวจสอบภายใน ให้ได้รับการยกย่องและยอมรับจากบุคคลทั่วไปรวมทั้งให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพผู้ตรวจสอบภายในจึงต้องพึงประพฤติปฏิบัติตนภายใต้กรอบความประพฤติที่ดีงามในอันที่จะนำมาซึ่งหลักประกันความเชื่อมั่นที่เที่ยงธรรม และที่ปรึกษาที่เปี่ยมไปด้วยคุณภาพ

2.2.3 ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ให้มีลักษณะงานและขอบเขตงานเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 69 มาตรา 70 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้หน่วยตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในโครงสร้างการแบ่งส่วนงานโดยขึ้นตรงต่อปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะผู้บริหารงานประจำ) โดยตรงงานตรวจสอบภายในไม่เป็นการทำหน้าที่ตรวจสอบการรับ-การจ่ายเงิน ว่าตรงตามเอกสารหรือตามนโยบายหรือระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น และไม่ใช้เป็นงานการค้นหาทุจริตแต่เป็นการป้องกันการทุจริตและค้นหาข้อบกพร่องของระบบงาน ว่ามีจุดใดที่เป็นช่องทางให้เกิดการรั่วไหลหรือปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพล่าช้าพร้อมทั้งพยายามหาทางแก้ไขให้ดีขึ้น การตรวจสอบภายในจึงมุ่งช่วยฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารให้ดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ส่งเสริมให้ประสบความสำเร็จ เป็นการเพิ่มคุณค่าให้กับองค์กร (Value Added) ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบบการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) ดังนั้น ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบภายในจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภาระหน้าที่ของทุกหน่วยรับตรวจในองค์กร กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยรับตรวจ และการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายในจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ได้กำหนดการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และคู่มือการตรวจสอบภายใน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดในกรณีที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ไว้ให้ปฏิบัติตาม

มาตรฐานและคู่มือการตรวจสอบภายในของกระทรวงการคลัง โดยสามารถสรุปขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายใน ดังนี้

1. จัดทำแผนการตรวจสอบประจำปี
2. เสนอแผนการตรวจสอบประจำปี ต่อนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติในเดือนกันยายนของทุกปี
3. ส่งสำเนาแผนการตรวจสอบประจำปีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใน 30 วัน (ปฏิบัติงานตรวจสอบ)
4. รายงานผลการตรวจสอบต่อนายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรืออย่างน้อยทุก 2 เดือน
5. ส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบที่มีข้อตรวจพบที่สำคัญและเกิดความเสียหาย หรืออาจเกิดความเสียหายให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบภายใน 15 วัน นับจากวันที่นายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายงานผลการตรวจ
6. ติดตามผลการตรวจสอบ เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะและใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำแผนการตรวจสอบในครั้งต่อไป

2.2.4 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับปัจจัยด้านการบริหาร²⁰

ปัจจัยด้านการบริหารเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานในแต่ด้านให้ประสบความสำเร็จเป็นเรื่องที่ผู้บริหารระดับสูงต้องตระหนักและสนับสนุนเพื่อให้การดำเนินงานในองค์การบรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้เกิดประสิทธิผล และมีประสิทธิภาพในงานต่างๆ แต่ละหน่วยงานมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับผู้บริหารจะให้ความสำคัญและเน้นบริหารงานในด้านไหนการวิจัยครั้งนี้กล่าวถึงปัจจัยในด้านการบริหาร 8 ประการดังนี้

- 1) การสนับสนุนของผู้บริหาร
- 2) ความพร้อมของบุคลากร
- 3) การจัดการในองค์กร
- 4) นโยบายขององค์กร
- 5) กฎระเบียบในการปฏิบัติงาน
- 6) การฝึกอบรม

²⁰ สุวินชา การพัคดี, “การวิเคราะห์ประสิทธิภาพระบบการควบคุมภายในของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, เอกการบัญชี คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555), 11-18.

7) การประสานงาน

8) งบประมาณ

1) การสนับสนุนของผู้บริหาร

Dewar ให้ความเห็นว่าการสนับสนุนจากผู้บริหารในองค์การเป็นแนวความคิดสำคัญที่เขาเห็นว่า ถ้าปราศจากสิ่งนี้แล้วความสำเร็จของการทำกิจกรรมต่างๆ ในองค์การจะบังเกิดขึ้นไม่ได้ และจะต้องเป็นปัจจัยแรกที่ต้องจัดให้มีขึ้นในกระบวนการทำกิจกรรมนั้นๆ เดวาร์ได้จำแนกประเภทของการสนับสนุนจากผู้บริหารไว้ 4 ลักษณะ

1. การสนับสนุนจะต้องกระทำให้เกิดขึ้นทั่วทั้งองค์การซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่จะต้องให้การสนับสนุนการทำกิจกรรมของทุกกลุ่มในองค์การ

2. การสนับสนุนจะต้องมาจากระดับสูงสุดขององค์การ หมายถึง ผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์การจะต้องรับทราบและให้การสนับสนุนการทำกิจกรรมของกลุ่มต่างๆ ในองค์การด้วย

3. การสนับสนุนจะต้องกระทำอย่างกว้างขวางและเจาะลึก ซึ่งนับเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง ถ้าพึงจะให้ผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดในองค์การให้การสนับสนุนอย่างเดียวไม่เพียงพอ ผู้บังคับบัญชาทุกระดับชั้นในองค์การ ต้องถือเป็นความรับผิดชอบที่จะต้องให้การสนับสนุนการทำกิจกรรมอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

4. การสนับสนุนจากผู้บังคับบัญชาจะต้องเด่นชัดหมายถึง การสนับสนุนของผู้บังคับบัญชาต้องกระทำทั้งเป็นลายลักษณ์อักษร เช่น มีหนังสือประกาศสนับสนุนการทำกิจกรรมอย่างเป็นทางการ

Robson and Others อธิบายเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนของผู้บริหารที่ควรมี 5 ประการ ดังนี้

1. มีเวลาให้กับกิจกรรมอย่างจริงจัง
2. จัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการทำกิจกรรมอย่างเพียงพอ
3. สละเวลาและสนับสนุนการเงินและเข้าร่วมประชุม
4. เสนอแนะทางเลือกในการแก้ปัญหาให้
5. ริเริ่มจัดให้มีกิจกรรมต่าง ๆ ขึ้น

สรุปจากการให้ความเห็นจากนักวิชาการที่กล่าวข้างต้น เอามาสรุปได้ดังนี้ การสนับสนุนของผู้บริหาร หมายถึง การที่ผู้บริหารระดับสูงสุดขององค์การให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการนำระบบการควบคุมภายในมาใช้กับองค์อย่างจริงจังโดยกำหนดเป็นนโยบายและมีคู่มืออย่างเป็นทางการ ลายลักษณ์อักษร ชัดเจน การสนับสนุนของผู้บริหารรวมไปถึงการให้การสนับสนุนในรูปแบบที่จับต้องได้ และจับต้องไม่ได้ จับต้องได้ คือ งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ ที่ใช้ในกิจกรรมการควบคุมภายใน จับต้องไม่ได้ เช่น

การสละเวลาเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในการควบคุมภายใน เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาที่พบในกิจกรรมการควบคุมภายใน เป็นต้น

2) ความพร้อมบุคลากร

อภิสิทธิ์ ลอยฟ้า กล่าวถึง ความพร้อมบุคลากร หมายถึงสภาพที่บุคคลมีภาวะสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจ มีความรู้ ความสามารถและความถนัดในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างสัมฤทธิ์ผลและพร้อมจะทำงานหรือกระทำกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งมีแนวโน้มจะประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

พินิตา ทีดี กล่าวถึง ความพร้อมบุคลากร หมายถึงสภาพความสมบูรณ์ทั้งทางร่างกายและจิตใจที่พร้อมจะตอบสนองสิ่งหนึ่งสิ่งใดทางด้านร่างกาย ได้แก่ วุฒิภาวะซึ่งหมายถึงการเจริญเติบโตอย่างเต็มที่ของอวัยวะร่างกาย ทางด้านจิตใจ ได้แก่ความพอใจที่จะตอบสนองสิ่งเร้าหรือพอใจที่จะกระทำสิ่งต่าง ๆ

สรุป จากแนวคิดและทัศนะของนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น เอามาสรุปได้ดังนี้ ความพร้อมของบุคลากร หมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะดำเนินกิจกรรม และความพร้อมนั้นประกอบไปด้วยวุฒิภาวะทางกาย และทางด้านจิตใจสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ

3) การจัดการในองค์กร

เฉลิมพล ต้นสกุล กล่าวถึง การจัดการในองค์กร เป็นกระบวนการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่การทำงานหน้าที่การงานบุคลากรและปัจจัยทางกายภาพต่าง ๆ ขององค์การหน้าที่สำคัญของการจัดการมีดังนี้

1. การกำหนดหน้าที่การทำงาน หมายถึง กลุ่มของกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ หน้าที่การทำงานจะมีอะไรบ้างและมีกี่กลุ่มขึ้นอยู่กับเป้าหมายลักษณะและขนาดขององค์การ

2. การแบ่งงาน หมายถึง การแยกงานหรือรวมหน้าที่การทำงานที่มีลักษณะเดียวกันไว้ด้วยกันหรือแบ่งงานตามลักษณะเฉพาะของงานแล้วมอบหมายให้แก่บุคคลที่มีความสามารถหรือความถนัดในการทำงานนั้น ๆ

3. หน่วยงานสำคัญขององค์การ ได้แก่

- 3.1 หน่วยงานหลัก (Line) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่โดยตรงกับวัตถุประสงค์และบุคคลที่ปฏิบัติงานที่ตรงต่อสายบังคับบัญชา

- 3.2 หน่วยงานธุรการ มักเป็นงานด้านอำนวยความสะดวกเป็นส่วนใหญ่

4. สายการบังคับบัญชา (Chain of Command) หมายถึง ความสัมพันธ์ตามลำดับชั้นระหว่างผู้บังคับบัญชา เพื่อให้ทราบว่ามีการติดต่อสื่อสารมีทางเดินอย่างไร มีการควบคุมและรับผิดชอบอย่างไร

5. ช่วงการควบคุม (Span of Control) หมายถึง สิ่งที่แสดงให้ทราบว่าผู้บังคับบัญชาคนหนึ่ง มีขอบเขตความรับผิดชอบเพียงใด มีผู้ใต้บังคับบัญชากี่คน หรือมีหน่วยงานที่อยู่ใต้ความควบคุมรับผิดชอบกี่หน่วยงาน

สรุป การจัดการในองค์กร หมายถึง กระบวนการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะทำให้การใช้ทรัพยากรในองค์กรถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการบูรณาการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

4) นโยบายองค์กร

ยลจิต บุตรเวทย์ นโยบายคือ แนวทางปฏิบัติซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนาหรือหลีกเลี่ยงปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตหรือแก้ปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นในปัจจุบัน และมีความตั้งใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล นโยบายอาจเป็นการตัดสินใจกระทำหรืองดเว้นการกระทำก็ได้ นโยบายจึงเป็นหลักหรือวิธีปฏิบัติที่ชี้แนวทางให้ผู้ปฏิบัติดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ความสำคัญของนโยบายอยู่ที่การนำไปใช้เป็นแนวทางในการแปลงเป็นแผนงาน โครงการ และการปฏิบัติของข้าราชการประจำหรือผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนช่วยป้องกันการดำเนินงานตามอารมณ์ของทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ รวมทั้งประชาชนจะได้ทราบและปฏิบัติให้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายยิ่งขึ้น

กะกุล วงษ์ทหาร ได้ให้ความหมายของนโยบาย คือ ข้อความหรือสิ่งที่ได้กำหนดไว้เพื่อใช้เป็นแนวทางหรือเป็นกรอบกำกับการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายนั้นเป็นสิ่งที่ผู้บริหารในระดับต่าง ๆ หรือผู้ปฏิบัติตามนโยบายนั้นจะต้องนำไปใช้เป็นกรอบแนวความคิดในการพิจารณา ตัดสินใจจัดทำแผน จัดทำโครงการและกำหนดวิธีการเฉพาะในการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายของตนโดยตรง

สรุป จากนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ดังนี้ นโยบายองค์กรหมายถึงแนวทางที่กำหนดขึ้นเพื่อรองรับเป้าหมายและแผนหลักขององค์กร เป็นการกำหนดขอบเขตของแนวปฏิบัติภายใต้กรอบของนโยบายเป็นสำคัญ

5) กฎระเบียบในการปฏิบัติงาน

ศิริวรรณ เสรีรัตน์ ให้ความเห็นคำว่า กฎ (Rule) เป็นแผนหลักซึ่งกำหนดโอกาสที่กิจกรรมสามารถกระทำได้หรือกระทำไม่ได้ กฎเป็นลักษณะแผนหลักที่แคบที่สุดกฎจะเป็นข้อสรุปซึ่งใช้ในการตัดสินใจการจัดการในสถานที่เกิดขึ้นซ้ำมีความยืดหยุ่นน้อย

เรวดี วงศ์พรหมเมฆ กล่าวว่า สำหรับกฎระเบียบ หรือข้อบังคับเป็นเครื่องกำหนดการประพฤติปฏิบัติของคนในการทำงานในองค์การ องค์การตามระบบราชการจะถือกฎระเบียบข้อบังคับเป็นสิ่งสำคัญยิ่งโดยไม่คำนึงถึงว่าเมื่อคนในองค์การได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือข้อบังคับนั้น ๆ แล้วปัญหาจะหมดไปหรือไม่

สรุป จากนักวิชาการได้อธิบายข้างต้นสรุปได้ว่า กฎระเบียบในการปฏิบัติงานเป็นตัวกำหนดหรือสิ่งที่องค์กรกำหนดเพื่อให้บุคลากรในองค์กรยึดถือปฏิบัติตามถ้าเป็นหน่วยงานราชการจะถือกฎระเบียบข้อบังคับเป็นสิ่งสำคัญและมีความยืดหยุ่นน้อย

6) การฝึกอบรม

บุษกร ดอนพานเหล็ก กล่าวว่า การอบรม หมายถึง การฝึกอบรมเป็นกระบวนการพัฒนาความรู้ ประสบการณ์ ทักษะคติ ค่านิยม คุณธรรมและทักษะความชำนาญเฉพาะด้านของบุคลากรที่ไม่สามารถจะหาได้โดยกระบวนการเรียนการสอนโดยปกติเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

Good กล่าวถึงความหมาย การฝึกอบรมคือกระบวนการที่ช่วยให้บุคคลอื่นที่มีทักษะและความรู้โดยจัดขึ้นภายใต้เงื่อนไขบางประการ และไม่ถึงกับทำอะไรใหญ่โตแบบที่นักเรียนเรียนทักษะและความรู้กันในสถาบันศึกษาทั่วไป

สรุป จากนักวิชาการอธิบายถึงการฝึกอบรมสามารถนำมาสรุปได้ดังนี้ การฝึกอบรมหมายถึง กระบวนการอย่างหนึ่งในการพัฒนาบุคคลให้มีความรู้ ความชำนาญ และมีทักษะในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น เป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด โดยมีการดำเนินการอย่างมีระบบแบบแผน

7) การประสานงาน

เกศนิ สิงห์ฤกษ์ ได้กล่าวถึงการประสานงาน หมายถึง กระบวนการในการดำเนินงานที่มีระเบียบแบบแผน และมีเทคนิคในการที่จะจัดระเบียบการทำงานสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ซึ่งลักษณะการประสานงานจะมีทั้งภายในและภายนอกองค์กร เป้าหมายหลักของการประสานงานคือการลดความซ้ำซ้อน และความขัดแย้งในการปฏิบัติงาน เน้นให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ สร้างความสมานฉันท์ และความเป็นเอกภาพ ยึดหลักการที่สำคัญคือ การมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายมีการขจัดปัญหาที่เป็นอุปสรรคทางการบริหารให้หมดไปได้แก่การสนับสนุนปัจจัยที่จำเป็นในการบริหาร เช่น คน วัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกลุ่มหรือองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป ตามที่นักวิชาการได้กล่าวถึงการประสานงานไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ดังนี้ การประสานงานหมายถึง กระบวนการเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม หน่วยงานภายใน และ

ภายนอกเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อย สอดคล้องกับนโยบายและแผนงาน ซึ่งทำให้ งานบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

8) งบประมาณ

สมศักดิ์ กรอบสูงเนิน ให้ความหมายของงบประมาณ หมายถึง แผนงานของ ผู้บริหารที่จัดทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับงวดเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต โดยการจัดทำในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับจัดสรรทรัพยากรที่เป็นตัวเงินให้กับงาน และหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อการดำเนินงาน ของหน่วยงานนั้น ๆ บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงานตามที่กำหนดไว้

Gulick อธิบายความหมายของงบประมาณไว้ว่าเป็นการจัดทำงบประมาณ การเงิน การวางแผน หรือโครงการใช้จ่ายเงิน การบัญชีและการควบคุมดูแลใช้จ่ายเงินหรือตรวจสอบ บัญชีโดยรอบคอบและรัดกุม

สรุป จากนักวิชาการหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับงบประมาณไว้พอที่จะ สรุปได้ดังนี้ งบประมาณหมายถึง การจัดสรรทรัพยากรสำหรับหน่วยงานหรือโครงการเป็นแผนซึ่งได้กำหนด โดยการคาดหมายผลไว้ก่อนล่วงหน้า และแสดงออกมาเป็นในรูปแบบของตัวเงิน เวลาหรือที่วัดได้ด้วย สิ่งอื่น ๆ

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการทำงาน

ความหมายของประสิทธิผล ได้มีนักวิชาการให้ความหมายไว้ต่าง ๆ กัน ดังนี้

สุพจน์ ทรายแก้ว²¹ ประสิทธิภาพ หมายถึงการทำให้กิจกรรมการดำเนินงานขององค์กร สามารถสร้างผลงานได้สอดคล้องกับเป้าหมาย/วัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าทั้งในส่วนของผลผลิตและ ผลลัพธ์เป็นกระบวนการเปรียบเทียบผลงานจริงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ก่อให้เกิดผลผลิต ผลลัพธ์ที่ ตรงตามความคาดหวังที่กำหนดล่วงหน้าไว้มากน้อยเพียงใด การมีประสิทธิผลจึงมีความเกี่ยวข้องกับ ผลผลิตและผลลัพธ์การดำเนินงานเป็นกระบวนการวัดผลงานที่เน้นด้านปัจจัยนำออก

รุ่ง แก้วแดงและชัยณรงค์ สุวรรณสาร²² เสนอว่า ประสิทธิภาพมีความสัมพันธ์กับ ผลงานที่องค์กรพึงประสงค์ หมายถึงความสำเร็จของการปฏิบัติที่เป็นไปหรือบรรลุตามเป้าหมาย และ

²¹ สุพจน์ ทรายแก้ว, *การบริหารรัฐกิจ การจัดการภาครัฐ*, (พระนครศรีอยุธยา : เทียนวัฒนา, 2545), 18.

²² รุ่ง แก้วแดงและชัยณรงค์ สุวรรณสาร, *แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพ องค์กร*, (นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2536), 107.

วัตถุประสงค์ขององค์กร ดังนั้นประสิทธิผลจึงหมายถึงผลที่เกิดขึ้นของงานนั้นจะต้องสนองตอบ หรือ บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กร

ศุภชัย ยาวะประภา²³ กล่าวว่าประสิทธิผล หมายถึงความสามารถในการ บรรลุ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบาย

โดยสรุปอาจพูดได้ว่า ประสิทธิผลในการทำงานก็คือ ความสามารถในการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้มีความคุ้มค่าของการลงทุน หมายถึงการใช้ทรัพยากรในการดำเนินการใด ๆ ก็ตามโดยมีสิ่งมุ่งหวัง ถึงผลสำเร็จและผลสำเร็จที่ได้มาโดยการใช้ทรัพยากรน้อยที่สุด และการดำเนินการเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์หรือผลที่ตั้งไว้ ประสิทธิผลในการทำงานเป็นกุญแจที่นำไปสู่ผลกำไร เพราะเป็นการทำสิ่ง ต่าง ๆ ให้ดีขึ้น ฉะนั้น ประสิทธิผล ในความหมายของผู้วิจัยจึงหมายถึง การที่ผู้ตรวจสอบภายใน สามารถปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายในของส่วนงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่มาตรฐานการ ตรวจสอบภายในกำหนด

ความหมายของประสิทธิภาพ

ไซมอน²⁴ ได้ให้ทรรศนะเกี่ยวกับประสิทธิภาพไว้ว่า งานใดจะมีประสิทธิภาพสูงสุดให้ดู จากความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยนำเข้า (input) กับผลผลิต (output) ที่ได้รับออกมา เพราะฉะนั้น ประสิทธิภาพจึงเท่ากับผลผลิตผลลบด้วยปัจจัยนำเข้า และถ้าเป็นการบริหารราชการก็บวกความพึง พอใจของประชาชนผู้รับบริการ (satisfaction) ซึ่งเขียนเป็นสูตรได้ ดังนี้

$$E = (O - I) + S$$

E คือ ประสิทธิภาพของงาน (Efficiency)

O คือ ผลผลิตหรือผลงานที่ได้รับ (Output)

I คือ ปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรทางการบริหารที่ใช้ไป (Input)

S คือ ความถึงพอใจในผลงานที่ออกมา (Satisfaction)

ยวนุช กุลาตี²⁵ ให้ความหมายประสิทธิภาพ หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยที่ นำเข้า (Input) และผลลัพธ์ที่ออกมา (Output) เพื่อสร้างให้เกิดต้นทุนสำหรับทรัพยากรต่ำสุดซึ่งเป็นการกระทำอย่างหนึ่งที่ถูกต้อง (Doing things right) โดยคำนึงถึงวิธีการ (Means) ใช้ทรัพยากร (Resources) ให้เกิดการประหยัดหรือสิ้นเปลืองน้อยที่สุดโดยคำนึงถึงองค์ประกอบ 5 ประการ คือ ต้นทุน (Cost) คุณภาพ (Quality) ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) วิธีการ (Method) ในการผลิต

²³ ศุภชัย ยาวะประภา, *นโยบายสาธารณะ*, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), CD-2552.

²⁴ หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล, “ความหมายของประสิทธิภาพและประสิทธิผล 2548” <https://www.gotoknow.org/posts/226830> (สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2559).

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

กูด²⁶ หมายถึงความสามารถที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จตามความปรารถนาโดยใช้เวลาและความพยายามเพียงเล็กน้อยก็สามารถทำให้ผลงานสำเร็จได้อย่างสมบูรณ์

จากแนวความคิดในเรื่องประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของนักวิชาการและนักทฤษฎีต่าง ๆ อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพในการทำงานในเชิงเศรษฐศาสตร์ หมายถึง การผลิตสินค้าหรือบริการให้ได้มากที่สุดโดยพิจารณาถึงการใช้ต้นทุนหรือปัจจัยนำเข้าให้น้อยที่สุด ในขณะที่ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในเชิงสังคมศาสตร์หรือประสิทธิภาพในการทำงานของแต่ละบุคคลนั้น ปัจจัยนำเข้าจะพิจารณา ถึงความพยายาม ความพร้อม ความสามารถ ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติโดยพิจารณาเปรียบเทียบกับผลที่ได้ คือความพึงพอใจของผู้รับบริการ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

2.3.1 การควบคุม กำกับ และการตรวจสอบภายใน

แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายใน

ความหมายของการควบคุมภายในจากการศึกษาเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องได้มีองค์กรนักวิชาการ และผู้วิจัยได้ให้ความหมายจำกัดความของการควบคุมภายในไว้ดังนี้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน²⁷ ได้ให้ความหมายของ การควบคุมภายในคือ กระบวนการที่ผู้กำกับดูแล ฝ่ายบริหาร และบุคลากรทุกระดับของหน่วยรับตรวจ กำหนดให้มีขึ้น เพื่อให้มีความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. การดำเนินงาน (Operation :O) หมายถึงการบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากร ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหายการรั่วไหลการสิ้นเปลืองหรือการทุจริตของหน่วยรับตรวจ

2. การรายงานทางการเงิน (Financial : F) หมายถึงรายงานทางการเงินที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้

ภายในและภายนอกหน่วยรับตรวจเป็นไปอย่างถูกต้องเชื่อถือได้ และทันเวลา

3. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance : C) ได้แก่การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจรวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบาย และวิธีการปฏิบัติงานที่องค์กรได้กำหนดขึ้น กรมบัญชีกลาง (ออนไลน์) ให้ความหมายการควบคุมภายในหมายถึงกระบวนการที่คณะผู้บริหารและ

²⁶ เรื่องเดียวกัน, 5.

²⁷ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544, มาตรฐานการควบคุมภายใน (กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น), 6.

บุคลากรในองค์กรกำหนดขึ้น ซึ่งเป็นการออกแบบในระดับที่สมเหตุสมผล เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่อง ดังต่อไปนี้

1. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน
2. ความเชื่อถือได้ของข้อมูลและรายงานทางการเงิน
3. การปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้

ความหมายการควบคุมภายในหมายถึงกระบวนการ แผนการจัดองค์กร ระบบงานและวิธีการ ที่มีอยู่ภายในองค์กรโดยที่ผู้บริหารกำหนดวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องดังต่อไปนี้

1. ความเชื่อถือได้ และความมีคุณภาพสมบูรณ์ของข้อมูลสารสนเทศ
2. การปฏิบัติตามนโยบาย
3. การป้องกันระวังรักษาทรัพย์สิน
4. การใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลสำเร็จ

สรุปการควบคุมภายในหมายถึงกระบวนการวิธีการปฏิบัติงานที่ผู้บริหาร และบุคลากรทุกคนในองค์กรจัดให้มีขึ้นเพื่อช่วยให้การดำเนินงานในหน่วยงาน มีความน่าเชื่อถือว่าจะสามารถปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิผล และมีประสิทธิภาพประโยชน์ของการควบคุมภายในการควบคุมภายในเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานของหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นส่วนของภาครัฐราชการ หรือภาคเอกชนเป็นเครื่องมือช่วยในการบริหารงาน เป็นกลไกสำคัญในการปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

การกำกับดูแล²⁸ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งและเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจโดยรัฐบาลกลางที่มุ่งกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีผู้บริหารมาจากเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่หรือโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นและดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทางจังหวัด การควบคุมกำกับดูแลจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดคือ

1. ระดับกระทรวง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบ

²⁸ องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่, “การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด http://www.phraepao.go.th/ppao/index.php?option=com_content&view=article&id=2:2011-11-07-09-26-20&catid=21:2011-11-07-09-26-00&Itemid=6 (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559).

ข้อบังคับของทางราชการหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับของราชการผู้ว่าราชการจังหวัดจะรายงานรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่างๆ ที่ได้รับรายงานมา เช่นวินิจฉัยเกี่ยวกับการยับยั้งการปฏิบัติการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด การเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดย ผู้ว่าราชการจังหวัดการสั่งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ้นจากตำแหน่งการยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2. ระดับจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฝ่ายบริหาร) และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับของทางราชการนอกจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการกำกับดูแลตาม พระราชบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแล้วยังมีการกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยและจังหวัดตามระเบียบและหนังสือสั่งการที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่นระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2541 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงินการฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2541 ซึ่งสามารถแยกประเภทการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

- การกำกับดูแลตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- การกำกับดูแลเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น
- การกำกับดูแลเกี่ยวกับแผนพัฒนาท้องถิ่น
- การกำกับดูแลเกี่ยวกับการพัฒนารายได้ท้องถิ่น
- การกำกับดูแลเกี่ยวกับการเงินการคลังและการงบประมาณท้องถิ่น
- การกำกับดูแลเกี่ยวกับการตรวจสอบการคลังท้องถิ่น

2.3.2 การตรวจสอบและการควบคุมตามระบบการบริหารงานองค์กร²⁹

ลักษณะการดำเนินงานของแต่ละองค์กรที่มีความหลากหลายแตกต่างกัน ทำให้จำเป็นต้องใช้วิธีปฏิบัติการตรวจสอบให้เหมาะสม เพื่อให้มั่นใจว่างานตรวจสอบภายในครอบคลุมถึงกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กร โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงจุดอ่อน จุดแข็งของการบริหารงาน ระบบการควบคุมภายใน ความถูกต้องเชื่อถือได้ของข้อมูลทางบัญชีและการเงิน การควบคุมดูแลและการใช้

²⁹ กรมบัญชีกลาง กลุ่มงานมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน, แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน, 3.

ทรัพยากร การปฏิบัติ ตามระเบียบคำสั่ง การประเมินประสิทธิผลประสิทธิภาพและความประหยัดในการจัดการและการบริหารงานของผู้บริหารในองค์กร จากนั้นจึงรวบรวมข้อบกพร่องต่าง ๆ ทำรายงานเสนอแนะฝ่ายบริหารเพื่อพิจารณาสั่งการแก้ไขปรับปรุงต่อไป วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการตรวจสอบแต่ละระบบงานหรือแต่ละกิจกรรมจะมีส่วนสำคัญในการกำหนดวิธีการตรวจสอบ และสามารถแยกประเภทของการตรวจสอบภายในที่ใช้กัน โดยทั่วไปเป็น 6 ประเภท ดังนี้ 1. การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) 2. การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing) 3. การตรวจสอบการบริหาร (Management Auditing) 4. การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด (Compliance Auditing) 5. การตรวจสอบระบบงานสารสนเทศ (Information System Auditing) 6. การตรวจสอบพิเศษ (Special Auditing)

1. การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) เป็นการตรวจสอบความถูกต้องเชื่อถือได้ของข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ทางการเงิน การบัญชีและรายงานทางการเงิน โดยครอบคลุมถึงการดูแลป้องกันทรัพย์สินและประเมินความเพียงพอของระบบการควบคุมภายในของระบบงานต่าง ๆ ว่ามีเพียงพอที่จะมั่นใจได้ว่าข้อมูลที่บันทึกในบัญชีรายงาน ทะเบียน และเอกสารต่าง ๆ ถูกต้อง และสามารถสอบทานได้หรือเพียงพอที่จะป้องกันการรั่วไหลสูญหายของทรัพย์สินต่าง ๆ ได้

2. การตรวจสอบการดำเนินงาน (Performance Auditing) เป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงานงานและโครงการขององค์กรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายหรือหลักการที่กำหนดการตรวจสอบเน้นถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลและความคุ้มค่า โดยต้องมีผลผลิตและผลลัพธ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายซึ่งวัดจากตัวชี้วัดที่เหมาะสม ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความเพียงพอความมีประสิทธิภาพของกิจกรรมการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในขององค์กรประกอบด้วย

2.1 ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ มีการจัดระบบงานให้มั่นใจได้ว่าการใช้ทรัพยากรสำหรับแต่ละกิจกรรมสามารถเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนอันมีผลทำให้องค์กรได้รับผลประโยชน์อย่างคุ้มค่า

2.2 ความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) คือ มีการจัดระบบงานและวิธีปฏิบัติงาน ซึ่งทำให้ผลที่เกิดจากการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายขององค์กร

2.3 ความคุ้มค่า (Economy) คือ มีการใช้จ่ายเงินอย่างรอบคอบ ระมัดระวัง ไม่สุรุ่ยสุร่าย ฟุ่มเฟือย ซึ่งส่งผลให้องค์กรสามารถประหยัดต้นทุนหรือลดการใช้ทรัพยากรต่ำกว่าที่กำหนดไว้โดยยังได้รับผลผลิตตามเป้าหมาย

3. การตรวจสอบการบริหาร (Management Auditing) เป็นการตรวจสอบการบริหารงานด้านต่าง ๆ ขององค์กรว่ามีระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับการวางแผนการควบคุมการประเมินผลเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงิน การพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารงานด้านต่าง ๆ

ว่าเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจขององค์กร รวมทั้งเป็นไปตามหลักการบริหารงาน และหลักการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) ในเรื่องความน่าเชื่อถือความรับผิดชอบความเป็นธรรม และความโปร่งใส

4. การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด (Compliance Auditing) เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานต่าง ๆ ขององค์กรว่าเป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องที่กำหนดทั้งจากภายนอกและภายในองค์กร การตรวจสอบประเภทนี้อาจจะทำการตรวจสอบโดยเฉพาะหรือถือเป็นส่วนหนึ่งของ การตรวจสอบทางการเงิน หรือการตรวจสอบการดำเนินงานก็ได้

5. การตรวจสอบระบบงานสารสนเทศ (Information System Auditing) เป็นการพิสูจน์ความถูกต้องและเชื่อถือได้ของระบบงานและข้อมูลที่ได้จากการประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ รวมทั้งระบบการเข้าถึงข้อมูลในการปรับปรุงแก้ไขและการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล การตรวจสอบประเภทนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานตรวจสอบภายในเกือบทุกงานที่นำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการปฏิบัติงานไม่เป็นการตรวจสอบทางการเงิน การตรวจสอบการดำเนินงาน หรือการตรวจสอบการบริหารผู้ตรวจสอบภายในจึงจำเป็นต้องมีความรู้ในระบบงานสารสนเทศนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ การตรวจสอบประเภทนี้อาจจ้างผู้ตรวจสอบที่มีความเชี่ยวชาญทางคอมพิวเตอร์โดยตรงมาดำเนินการตรวจสอบ เนื่องจากเป็นงานเทคนิคเฉพาะ ผู้ตรวจสอบภายในอาจมีความรู้ความชำนาญไม่เพียงพอ และต้องใช้เวลาานานพอสมควรที่จะเรียนรู้ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่งานขององค์กรได้ วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของการตรวจสอบระบบงานสารสนเทศก็เพื่อให้ทราบถึงความน่าเชื่อถือของข้อมูลและความปลอดภัยของระบบการประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์

6. การตรวจสอบพิเศษ (Special Auditing) หมายถึง การตรวจสอบในกรณีที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหารหรือกรณีที่มีการทุจริตหรือการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตผิดกฎหมายหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติมิชอบเกิดขึ้น ซึ่งผู้ตรวจสอบภายในจะดำเนินการตรวจสอบเพื่อค้นหาสาเหตุข้อเท็จจริงผลเสียหายหรือผู้รับผิดชอบพร้อมทั้งเสนอแนะมาตรการป้องกัน

2.3.3 การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น³⁰

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานราชการประเภทที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และประชาชนในท้องถิ่นก็มีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย ทั้งนี้ เพราะประชาชนในท้องถิ่นอยู่ในฐานะเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ เป็นผู้เสียภาษีต่าง ๆ ที่ราชการปกครองส่วนท้องถิ่นเก็บรวบรวมมาใช้ประโยชน์ และเป็นผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากผลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลจากการพัฒนาท้องถิ่นด้วย ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นจึงมีส่วนในการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางเรื่องภายในขอบเขตจำกัด ซึ่งมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

1) การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานโดยผ่านตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีอยู่ 2 กรณี คือ

(1) สมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งขึ้นมาเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อทำหน้าที่ในสภาท้องถิ่นและทำการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(2) ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อเป็นผู้แทนของประชาชนไปบริหารและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานโดยประชาชนในท้องถิ่นด้วยตนเอง ซึ่งประชาชนในท้องถิ่นสามารถกระทำได้ 2 กรณี คือ

(1) การกระทำโดยกลุ่มประชาชนในท้องถิ่น หมายถึง ประชาชนในท้องถิ่นกลุ่มหนึ่งอาจกระทำการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กำลังจะหรือน่าจะเกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นได้ ถ้าไม่มี

³⁰ กรมอนามัย, อบต. กับการจัดการปัญหาสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย, ภายใต้ “ความรู้เบื้องต้น เกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย”

<http://advisor.anamai.moph.go.th/main.php?filename=tambon03> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2559).

การระมัดระวังที่ดีพอหรือเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง เช่น ตัวอย่างที่เห็นได้ง่าย ๆ ก็คือ ท้องถิ่นที่มีชายทะเลสวยงามและกำลังส่งเสริมการท่องเที่ยว แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปล่อยปละละเลยให้มีการรุกร้าชายทะเลซึ่งเป็นที่สาธารณะเพื่อประโยชน์ของเอกชน เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดทัศนยะจาดและทำให้เกิดการสูญเสียต่อการส่งเสริมการท่องเที่ยวได้ ในบางกรณีที่องค์กรปกครอง

ในการกระทำของประชาชนในท้องถิ่นจะทำการตรวจสอบและควบคุมดำเนินงานเช่นนี้อย่างได้ผล ประชาชนควรอย่างยิ่งที่ต้องรวมกลุ่มกันปรึกษาหารือและพิจารณาปัญหา ร่วมกัน แล้วเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ผู้บริหารองค์การพิจารณา การรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่นอาจเป็นได้ทั้งการรวมกลุ่มเฉพาะกิจ หรือการรวมกลุ่มเพื่อการทำงานระยะยาวในรูปสมาคม ส่งเสริมกิจกรรมหรือเรื่องสำคัญบางเรื่อง หรือในรูปชมรม หรือกลุ่มซึ่งเป็นที่ยอมรับในชุมชนนั้น

(2) การกระทำโดยประชาชนคนหนึ่งหรือหลายคนที่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย โดยตรงในท้องถิ่น เพื่อให้มีการป้องกัน ปรับปรุง แก้ไขการกระทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปล่อยปละละเลย หรืออนุญาตให้บุคคลหนึ่งเข้าไปก่อสร้างสิ่งก่อสร้างขวางทางเข้าออก หรือก่อสร้างในที่ดินของผู้อื่น หรืออนุญาตให้มีการก่อสร้างที่ก่อให้เกิดมลภาวะ อีกประการหนึ่งประชาชนในท้องถิ่นสามารถช่วย สอดส่องดูแลไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือช่วยสอดส่องดูแล การปฏิบัติงานให้บริการแก่ประชาชนเมื่อเห็นว่าจะเกิดความเสียหายขึ้นได้ก็แจ้งต่อสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารระดับสูง หรือหัวหน้างานระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพิจารณาตามที่ เห็นสมควรได้

สรุป การตรวจสอบและควบคุมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 ประการ ประการแรกได้มีการปรับปรุงแก้ไขมาหลายครั้งให้ สอดคล้องกับหลักกระจายอำนาจ และเพื่อรัฐจะได้ลดบทบาทการควบคุมตรวจสอบมาเป็นการกำกับ ดูแลแทน ส่วนประการที่ 2 และ 3 ยังไม่มีการศึกษาในรายละเอียดมากนัก และยังไม่เป็นที่แพร่หลาย ในประเทศไทย อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นด้วยตนเองจะมีประสิทธิภาพเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยเหล่านี้

1) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจหลักและวิธีปฏิบัติของการปกครองส่วนท้องถิ่นตาม แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจ

2) ประชาชนมีความเชื่อถือการบริหารงานในรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

3) ประชาชนเอาใจใส่ต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

4) สมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารงานท้องถิ่น และผู้ปฏิบัติงานประจำ มีความตั้งใจจริงใน การทำงานให้องค์กร เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเจริญก้าวหน้าให้แก่ท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย

2.4 แนวทางในจัดระบบการตรวจสอบภายในของหน่วยงานภาครัฐ

2.4.1 รูปแบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนของต่างประเทศ

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี³¹

เยอรมนีเป็นประเทศที่มีรูปแบบการบริหารงานในระดับชาติ เป็นรูปแบบสหพันธรัฐ (Federal State) เช่นเดียวกับสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นคนละรูปแบบกับประเทศไทยที่เป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) แต่การจัดการปกครองท้องถิ่นโดยเฉพาะในเรื่องบทบาทของภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อตรวจสอบหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้น ถ้าหากเป็นรูปแบบที่ดีเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมก็อาจนำมาปรับใช้ในการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยวไว้ได้

เยอรมนีมีโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็น 2 ระดับ หรือชั้น (Two-tier system) คือ

1) ระดับมลรัฐ (State or Landen) ซึ่งถือเป็นรัฐบาลท้องถิ่นเพราะมีการจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารเหมือนกับรัฐบาลของสหพันธรัฐหรือรัฐบาลกลางในระดับชาติคือมีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เช่นเดียวกับมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ซึ่งการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้มีการจัดการและให้บริการสาธารณะในอาณาบริเวณที่ค่อนข้างครอบคลุมกว้างขวาง ซึ่งทั้งประเทศมีทั้งหมด 16 มลรัฐ (Landens)

2) ระดับชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมี 3 รูปแบบคือ

(1) County หรือ Kreise ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยของมลรัฐ (Landen) เช่น มลรัฐ North-Rhine-Westphalia มีหน่วย Kreise(หรือ County) 31 แห่ง

(2) County Free Cities หรือ Towns ซึ่งเป็นชุมชนเมืองขนาดกลางทั้งประเทศมีเมืองในแบบนี้ 115 เมือง

(3) Gemeinden หรือ Kommune เป็นชุมชนเมืองเล็กหรือหมู่บ้าน ซึ่งทั้งประเทศมี 14,915 Kommunes

หน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบในระดับชุมชนท้องถิ่นนี้ ถือเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนทั่วไปมากที่สุด

สำหรับรูปแบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของเยอรมนีนั้น โดยส่วนใหญ่ใช้รูปแบบสภา – นายกเทศมนตรี (The Council-Mayor Form) กล่าวคือ ประชาชนเลือกสมาชิกสภา

³¹ สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย, การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น, (รายงานการวิจัยสถาบันดำรงราชานุภาพ, 2542).

ท้องถิ่น (Local council) แล้วสมาชิกไปเลือกประธานสภาท้องถิ่น 1 คน และผู้บริหารท้องถิ่นอีก 1 คน อย่างไรก็ตามก็เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.1999 เป็นต้นมา มีการผลักดันให้เปลี่ยนรูปแบบการบริหารท้องถิ่นโดยให้ประชาชนเป็นผู้เลือกผู้บริหารโดยตรง กล่าวคือ ในวันเลือกตั้งของท้องถิ่นนั้นนอกจากประชาชนจะใช้สิทธิเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว ก็เลือกบุคคลผู้ที่จะมาเป็นประธานสภาเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้บริหารด้วยรูปแบบใหม่นี้เริ่มดำเนินการใช้ในมลรัฐ North-Rhine-Westphalia เป็นแห่งแรก

กรณีบทบาทของภาคประชาชนในการตรวจสอบการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นนั้น กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้ระบุถึงสิทธิของประชาชนหลายประการที่จะนำไปสู่การตรวจสอบหน่วยปกครองท้องถิ่น ซึ่งแต่ละหน่วยอาจมีการปฏิบัติบางอย่าง ในขณะที่หน่วยอื่นอาจไม่ได้ปฏิบัติ แต่สามารถรวบรวมสิ่งที่ใช้ปฏิบัติอยู่ได้ดังนี้

1) นายกเทศมนตรีต้องเรียกประชุมสภาพลเมืองอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง แต่หากสภาเทศบาลขอร้อง สภาพลเมืองอาจจัดประชุมบ่อยครั้งก็ได้ ในขณะเดียวกันพลเมืองก็มีสิทธิเข้าชื่อกันเรียกร้องให้เปิดประชุมสภาพลเมือง โดยกำหนดวาระการประชุมได้ด้วย ในกรณีนี้เทศบาลต้องจัดให้มีการประชุมภายใน 3 เดือน แต่พลเมือง (Citizen = ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) สามารถเรียกร้องให้เปิดประชุมได้ปีละหนึ่งครั้งเท่านั้น สภาพลเมืองนี้มีไชองค์กรของเทศบาล แต่เป็นสถานที่ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายกิจการของเทศบาล และให้ข้อมูลข่าวสารแก่พลเมือง ซึ่งรูปแบบการประชุมของเมือง (Town meeting) นี้จะพบเห็นในเกือบทุกประเทศของประชาธิปไตยตะวันตกทั้งในยุโรปและอเมริกาเหนือ ถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมหรือวิถีชีวิตของคนในประเทศเหล่านั้น และเป็นลักษณะหนึ่งของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory democracy)

2) พลเมืองของเทศบาลมีสิทธิเข้าร่วมในการอภิปรายปัญหาหรือประเด็นสำคัญ ๆ ในที่ประชุมสภาพลเมืองของเทศบาลตนเอง เช่น การให้ความเห็นชอบโครงการใหญ่ ๆ และการเปลี่ยนแปลงอัตราการเก็บภาษี เป็นต้น นอกจากนี้สภาพลเมืองอาจให้ข้อเสนอแนะแก่เทศบาล ซึ่งเทศบาลต้องดำเนินการภายในสามเดือน

3) สิทธิในการตั้งคำถามต่อสภาท้องถิ่น (Questions of residents) ผู้อาศัยในท้องถิ่นทุกคนมีสิทธิตั้งคำถามของตน หรือร่วมกับผู้อื่นตั้งกระทู้ถามสภาท้องถิ่นของตนให้ข้อเสนอแนะหรือร้องเรียนได้ หากดำเนินการเป็นลายลักษณ์อักษรผู้ตั้งคำถามหรือเสนอต้องได้รับแจ้งผลมติหรือมาตรการตามที่ได้ตั้งกระทู้หรือเสนอแนะ ปกติวาระแรกในการประชุมของสภาคือ กระทู้จากผู้อยู่อาศัย (Residents)

4) สิทธิเรียกร้องการตัดสินใจของสภา ประชากรผู้อยู่อาศัยที่มีคุณสมบัติตามที่ท้องถิ่นนั้นกำหนดมีสิทธิยื่นญัตติให้สภาท้องถิ่นพิจารณาและตัดสินใจดำเนินการในเรื่องที่สภารับผิดชอบได้ การยื่นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ในขณะเดียวกันตัวแทนของผู้เสนอต้องมีโอกาสอธิบายข้อเสนอของตนในการประชุมสภา

5) สิทธิเรียกร้องให้มีการทำประชามติ (Referendum) พลเมือง (Citizens) มีสิทธิร้องขอมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเรื่องสำคัญเฉพาะแทนสภาท้องถิ่น จัดให้มีการลงประชามติได้ โดยดำเนินการตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น การดำเนินเรื่องเป็นลายลักษณ์อักษร การระบุปัญหาหรือประเด็น และเหตุผลที่ขอให้มีการลงประชามติ

6) ผู้อาศัยที่เป็นคนต่างด้าวมีสิทธิจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาสำหรับคนต่างด้าวเพื่อทำหน้าที่ให้คำติชมหรือเสนอกระทู้ต่อสภาท้องถิ่น รวมทั้งอาจเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาของท้องถิ่นได้

จากสิทธิข้างต้นของสมาชิกในชุมชนท้องถิ่นในเยอรมนีดังกล่าวแล้วข้างต้นเป็นการปูทางไปสู่การตรวจสอบการบริหารงานของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี สิ่งที่น่าสังเกตคือสิทธิข้างต้นนั้นมีได้เฉพาะผู้ที่เป็นพลเมืองหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Citizens or electorates) เท่านั้น แต่ในบางกรณีครอบคลุมไปถึงผู้อาศัยทั่วไป และผู้อาศัยที่เป็นคนต่างด้าว (Aliens) ด้วย ทั้งนี้เพื่อสร้างหลักประกันให้กับคนชายขอบที่จะมีพื้นที่ (Space) ของการมีเสียง (Voice) ในสังคมที่ตนอาศัยอยู่ด้วย

สหราชอาณาจักร³²

สหราชอาณาจักรหรือที่คนไทยทั่วไปเรียกสั้น ๆ ว่า อังกฤษ (ซึ่งโดย แท้ที่จริงเป็นเพียงส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรที่ประกอบด้วย England, Wales, Scotland และ Northern Ireland) เป็นประเทศที่ถูกกล่าวถึงในฐานะเป็นแม่แบบของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ และมีพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นมายาวนานหลายศตวรรษ ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ความคล้ายคลึงกันกับประเทศไทยคือการเป็นรัฐเดี่ยวที่มีสถาบันกษัตริย์ (และพระราชินี) อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional monarchy) เช่นกัน ย่อมทำให้มีความชอบธรรมเพียงพอว่าระเบียบหรือแนวทางที่ปฏิบัติที่ใช้อยู่ในอังกฤษคงเป็นสิ่งที่ไม่ขัดต่อความเป็นรัฐเดี่ยวของไทย

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของสหราชอาณาจักร ซึ่งมีประวัติยาวนานมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 โดยในขณะนั้นเมืองหลัก ๆ (Major towns) ทั้งหลาย ทั้งในส่วนที่เป็น England และ Scotland ได้มีกฎบัตร (Charter) รับรองการเป็นหน่วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local self-government) หลังจากนั้นในศตวรรษที่ 17 ชุมชนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้พัฒนาไปสู่การปกครองท้องถิ่นเหมือนข้างต้น โดยบทบัญญัติของ the Poor Law

- ในทศวรรษ 1830 ซึ่งเป็นสมัยวิกตอเรีย (Victorian period) ได้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยเพิ่มหน้าที่และบทบาทของหน่วยการปกครองที่มีอยู่มากขึ้น เช่น ด้านสาธารณสุขหรืออนามัย ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านตำรวจ และกิจการเกี่ยวกับทางหลวง เป็นต้น

³² เรื่องเดียวกัน, 85.

- ค.ศ. 1948 จัดบริการ gas และกิจการไฟฟ้า
- ค.ศ. 1972 จัดบริการเรื่องน้ำ แต่ต่อมาในทศวรรษ 1980 ใน England และ Wales ได้เปิดให้เอกชนเข้ามาดำเนินการ
- ตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา ได้เพิ่มบทบาทในเรื่องการจัดการจัดหาและดูแลเรื่องการเคหะหรือที่อยู่อาศัย รวมทั้งการวางแผนการใช้ที่ดิน
- อย่างไรก็ดี ก่อนหน้านี้อีกปลายศตวรรษที่ 19 โดยในปี 1889 ได้สร้างรูปแบบการบริหารในรูปแบบ County Council และมีองค์กรทำหน้าที่เฉพาะอย่าง เช่น School Boards แต่ในปี ค.ศ. 1902 และ 1903 ได้ถูกยุบไปใน England และ Wales ตามลำดับ และในปี ค.ศ. 1918 ได้ยุบใน Scotland
- ต่อมาในปี ค.ศ. 1972 การปกครองท้องถิ่นใน England และ Wales ได้ถูกปรับปรุงโดย Local Government Act ตามมาด้วย Scotland และ Northern Ireland ในปี 1973 การปรับปรุงนี้นำไปสู่การจัดหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลักเป็น 2 ชั้น (Two principal tiers) คือ
 - (1) County Council หรือใน Scotland ใช้ชื่อว่า Regional council ซึ่งมีขอบเขตการรับผิดชอบและการให้บริการค่อนข้างกว้างขวาง (Large-scale services)
 - (2) District Council มีความรับผิดชอบและให้บริการในชุมชนท้องถิ่นที่เฉพาะเจาะจง

อย่างไรก็ดีใน 10 ปีสุดท้ายก่อนสิ้นศตวรรษที่ 20 นี้ รัฐบาลได้มีแนวความคิดในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น (Local government reform) ครั้งใหญ่ โดยเริ่มจากปี 1992 ได้ออกกฎหมาย the Local Government Act 1992 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการปกครองท้องถิ่น (Local Government Commission) ในการทบทวนโครงสร้าง ขนาดพื้นที่และการจัดการเลือกตั้งของการปกครองท้องถิ่นใน England โดยเฉพาะการพิจารณาว่า โครงสร้างระบบ 2 ชั้น (Two-tier structure) ควรจะยกเลิกแล้วใช้ระบบชั้นเดียว (Single-tier or single authority) หรือไม่ ซึ่งปรากฏว่าพื้นที่โดยส่วนใหญ่ คณะกรรมการชุดดังกล่าว (ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนกลางครึ่งหนึ่ง และตัวแทนท้องถิ่นอีกครึ่งหนึ่ง โดยทำงานอย่างเป็นอิสระ) เห็นว่าควรคงระบบ 2 ชั้น (County and district councils) ไว้ และมีบางพื้นที่ที่เห็นว่าควรใช้ระบบชั้นเดียว

ข้อสำคัญประการหนึ่งคือ แม้การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในครั้งนี้จะมุ่งเป้าหมายหลักคือ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นมีคุณภาพมีประสิทธิภาพและมีการตรวจสอบได้

(Quality, efficiency and accountability) เป็นสำคัญ แต่การดำเนินงานท้องถิ่นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการประชาธิปไตย

ทั้งนี้เพราะเป็นที่น่าสังเกตว่าสหราชอาณาจักรนั้น สถิติของประชาชนในชุมชนที่มาใช้สิทธิในการเลือกตั้งท้องถิ่นค่อนข้างจะต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในยุโรป คือเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ 40 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น มีข้อสังเกตว่าอาจเป็นเพราะโครงสร้างเน้นบทบาทของตัวแทนทั้งฝ่ายบริหารและสภาในกิจกรรมการประชุมมากกว่าการทำงานร่วมกับประชาชนท้องถิ่นยิ่งไปกว่านั้น คือการตัดสินใจที่สำคัญมักมีการตกลงกันลับ ๆ โดยคนในชุมชนไม่ทราบเหตุผล และไม่มีการตรวจสอบอย่างเปิดเผย รวมทั้งเมื่อเกิดปัญหาไม่รู้จะไปร้องเรียนกับใคร ดังนั้นในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นที่เริ่มมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 จุดเน้นสำคัญประการหนึ่งคือ การให้ความสำคัญแก่ประชาชนทั้งในแง่การทำงานร่วมกันกับประชาชน การปรับปรุงการให้บริการแก่ท้องถิ่นตลอดเวลา การมุ่งถึงคุณค่าที่ดีที่สุด (Best value) แก่ประชาชน และการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนแก่องค์กรท้องถิ่น โดยสภาท้องถิ่นในยุคใหม่ต้องมีวัฒนธรรมการทำงานที่เปิดเผยและรับผิชอบ มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนสม่ำเสมอ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและรับฟังความคิดเห็นของคนในท้องถิ่น รวมทั้งสมาชิกสภาและพนักงานท้องถิ่นยุคใหม่ต้องมีมาตรฐานความประพฤติปฏิบัติในระดับสูงด้วย และยังมีหลักการปฏิบัติของบางท้องถิ่นที่นำไปสู่กระบวนการตรวจสอบ ดังนี้

- 1) ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะต้องรับรู้วาระการประชุม ซึ่งประกาศให้ทราบหนึ่งอาทิตย์ล่วงหน้าก่อนการประชุมว่า สมาชิกสภาจะประชุมเรื่องอะไรบ้าง
- 2) ประชาชนท้องถิ่นนั้นจะต้องรู้ว่าสภาท้องถิ่นได้ตัดสินใจอะไรไปแล้ว จากรายงานการประชุม ซึ่งประกาศให้ทราบภายหลังการประชุมประมาณสองอาทิตย์ รวมทั้งมีรายงานผลการประชุม ซึ่งเผยแพร่หนึ่งอาทิตย์ก่อนการประชุมปกติของสภา
- 3) ประชาชนต้องสามารถร่วมรับฟังการประชุมของสภาท้องถิ่นได้
- 4) ประชาชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนมีเสียงในการตัดสินใจเรื่องการเก็บภาษีของสภาและการใช้จ่ายเงิน ซึ่งต้องดำเนินไปอย่างเปิดเผยและเข้าใจง่าย
- 5) ในการบริหารงาน จะต้องพิจารณาในประเด็นต่อไปนี้
 - ก. การท้าทาย (Challenge) จากสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไป ไม่ว่าจะเป็นเทคโนโลยี วิทยาการใหม่ ๆ หรือความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนไป
 - ข. การส่งเสริมให้เปรียบเทียบ (Comparison) กับผลการให้บริการโดยหน่วยงานอื่น ๆ โดยใช้ดัชนีชี้วัดระดับชาติเป็นมาตรฐานในการเปรียบเทียบ ทั้งนี้พิจารณาจากความคิดเห็นของการใช้บริการและผู้ให้บริการ

ค. การปรึกษา (Consult) กับผู้เสียภาษีท้องถิ่น ผู้ใช้บริการ และกลุ่มธุรกิจในการวางกรอบเป้าหมายงานใหม่

ง. การส่งเสริมให้มีการแข่งขัน (Competition) เพื่อให้บริการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง

6) มีการกำหนดมาตรฐานบริการและประกาศมาตรฐานบริการของท้องถิ่น ตนให้ประชาชนได้รับทราบทั่วไป เช่น การรับโทรศัพท์ภายในกี่วินาทีหรือดิ่งไม่เกินกี่ครั้ง การตอบจดหมายภายในกี่วันตั้งแต่วันที่รับ หรือการพิจารณาเรื่องราร้องทุกข์ภายในกี่วัน ก็เดือน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบบริการที่ตนได้รับว่าเป็นไปตามนั้นหรือไม่

7) มีกระบวนการตรวจสอบผลงาน (Audit and inspection) ทั้งจากภายในและภายนอก เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบของท้องถิ่น โดยรัฐบาลจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit commission) จัดทำแนวทางให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องระบบการควบคุมและตรวจสอบภายในเพื่อให้สามารถประเมินตนเองได้ ในขณะเดียวกันประชาชนได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการอ้างอิง

8) ทุกสภาท้องถิ่นต้องยึดถือประมวลพฤติกรรม (Code of conduct) ที่ทุกคนในองค์กรปกครองท้องถิ่นต้องยึดถือ โดยมีคณะกรรมการมาตรฐาน (Standards board) เป็นผู้ดูแลและสอบสวน ในกรณีที่มีการละเมิดประมวลพฤติกรรม อาทิเช่น การไม่ใช้ฐานะตำแหน่งของตนเพื่อแสวงประโยชน์หรือข้อได้เปรียบอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ครอบครัว หรือเพื่อน หรือให้ประโยชน์หรือข้อได้เปรียบแก่ผู้อื่นโดยมิชอบ การไม่รับสินน้ำใจ (Hospitality) ที่อาจทำให้นำไปสู่การใช้อิทธิพลหรือดุลยพินิจที่จะทำให้เสื่อมเสียต่อสภาท้องถิ่น การทำตนให้เป็นคนเปิดเผยมากที่สุด (Openness) ในเรื่องที่ตนมีส่วนตัดสินใจ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรท้องถิ่นต้องมีเหตุผลที่ชัดเจนประกอบและลดการปิดบังข้อมูลต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกรอบจริยธรรมจะเป็นกลไกสำหรับประชาชนในการใช้ตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อมีแนวโน้มที่จะประพฤติไปในทางมิชอบ

9) ประชาชนมีสิทธิร้องเรียนว่าได้รับความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง (Maladministration) ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น โดยการกล่าวหาหรือร้องเรียนนี้จะได้รับการไต่สวนจากคณะกรรมการเพื่อการบริหารท้องถิ่น (Commissions for Local Administration) ซึ่งในอังกฤษมี Commissioners หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม “ผู้ตรวจการการปกครองท้องถิ่น” (Local government ombudsmen) อยู่ 3 คน ส่วนใน Scotland, Wales และ Northern Ireland มีแต่ละ 1 คน การเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงออกในลักษณะเช่นนี้เรียกว่า ระบบการติติงหรือกล่าวหาการปกครองท้องถิ่น (Local government complaints system)

จากที่กล่าวมาข้างต้นนี้จะเห็นว่า ระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของ สหราชอาณาจักร ภายหลังการปฏิรูปนั้น นอกเหนือจากการมุ่งเน้นไปที่การมีประสิทธิภาพมากในการให้บริการมากขึ้นแล้ว

ยังได้เปิดช่องทางการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยภาคประชาชนได้ในหลายช่องทาง ซึ่งน่าจะนำไปสู่การกระตุ้นให้ประชาชนสนใจและมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม

จากที่กล่าวมาข้างต้นเกี่ยวกับรูปแบบและลักษณะการตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่นในบางประเทศ คือ เยอรมนี อังกฤษ รวมทั้งประเทศไทยเราเอง จะเห็นว่ามีทั้งรูปแบบและลักษณะที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกันตามปัจจัยพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ ลักษณะทางการปกครองวัฒนธรรมทางการเมือง และระดับความตื่นตัวของประชาชนที่มีต่อเรื่องของท้องถิ่น แต่อาจสรุปรวมรูปแบบของบทบาทประชาชนในการมีส่วนร่วมตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานท้องถิ่นได้เป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การใช้รูปแบบการบริหารงานที่เอื้ออำนวยต่อประชาชนให้มีบทบาทในกระบวนการบริหารงาน รูปแบบนี้สามารถดำเนินการได้ตั้งแต่ก่อนเริ่มดำเนินการมีแผนหรือโครงการใด ๆ และในระหว่างดำเนินการตามแผนหรือโครงการนั้น ๆ โดยเฉพาะในเรื่องที่จะมีผลเกี่ยวข้องกับคนหมู่มากในชุมชนท้องถิ่นนั้น หรือในระยะหลังที่พูดถึงกันมากคือ เรื่องเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมและศิลปวัฒนธรรมทั้งหลาย อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบเช่นนี้มีพัฒนาการมาจากธรรมเนียมประเพณีของสิทธิประชาชนผู้เสียภาษีในตะวันตก ที่ถือว่าผู้เสียภาษีต้องรู้เห็น และพิจารณาว่าเงินที่เสียภาษีไปจะถูกลงไปใช้อย่างไรบ้าง การบริหารบ้านเมืองจึงจะชอบธรรมจากแนวความคิดพื้นฐานซึ่งก่อตัวขึ้นเมื่อ 300 กว่าปีที่แล้วค่อย ๆ พัฒนาดกผลึกเป็นรูปแบบของการมีส่วนร่วมที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองในแต่ละประเทศ เพราะฉะนั้นเราจะเห็นว่าในวิถีชีวิตทางการเมืองของคนในสังคมตะวันตกมีการตั้งคำถามอยู่ตลอดเวลากับผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นว่าจะบริหารหรือพัฒนาสังคมหรือชุมชนของตนเองอย่างไร จะใช้งบประมาณหรือเงินมากน้อยแค่ไหนจะมีผลดีผลเสียอย่างไรบ้าง ในเวลาต่อมาได้กลายมาเป็นแนวทางปฏิบัติว่าพรรคการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้บริหารทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นจะต้องแสดงแผนงาน และรายละเอียดงบประมาณต่อสังคมให้รับทราบ เพื่อให้ความเห็นและอาจมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในบางเรื่องที่สำคัญ ๆ

กล่าวเฉพาะในระดับการปกครองท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นในเยอรมนี อังกฤษ ซึ่งถึงแม้จะเป็นประเทศเกิดใหม่ การพยายามใช้กลไกในการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยประชาชนให้เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนแรก คือ การจัดทำแผนและโครงการก่อนการลงมือปฏิบัติจะมีข้อดีหลายประการ กล่าวคือ ช่วยให้การบริหารงานตรงกับปัญหาและความต้องการของท้องถิ่น ถัดมาคือช่วยป้องกันโอกาสที่จะสูญเสียงบประมาณเพราะการยกเลิกโครงการในภายหลังอันเนื่องมาจากความขัดแย้งเพราะไม่ทราบข้อมูลเป็นไปได้น้อย อีกประการหนึ่งคือทำให้เกิดความชอบธรรมและความร่วมมือจากชุมชนท้องถิ่นค่อนข้างมาก อย่างไรก็ตามก็ตีกระบวนการกำกับดูแลและตรวจสอบโดยประชาชนในรูปแบบแรกจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการพื้นฐานอย่างน้อยในสาม

ลักษณะคือ (1) ต้องให้ข้อมูลแก่ชุมชนท้องถิ่นมากที่สุดเท่าที่จะมากได้โดยถือหลัก “เปิดเผยเป็นปกติ ปิดลับเป็นข้อยกเว้น” ทั้งนี้เพื่อประชาชนจะได้ใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือที่ถูกต้องในการกำกับและตรวจสอบ (2) ถ้าจำเป็นก็ควรมีกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ชัดเจนในการรองรับการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับและตรวจสอบการบริหารของท้องถิ่นที่ประชาชนผู้นั้นเป็นสมาชิกอยู่ (3) จะต้อง มีหน่วยงานหรือองค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับและตรวจสอบเป็นผู้ดำเนินการต่อไปในสิ่งที่ประชาชนได้แสดงออก

2. รูปแบบการกำกับและตรวจสอบภายหลังการดำเนินงาน รูปแบบนี้เป็นการดำเนินการโดยภาครัฐด้วยตนเอง โดยเฉพาะจากหน่วยงานของรัฐบาลที่ส่วนกลาง ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไป ทั้งตามนโยบายของรัฐบาลและเพื่อความโปร่งใส หรือเอาผิดกับการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและการทุจริตในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน ในขณะเดียวกันกระบวนการตรวจสอบในรูปแบบนี้ส่วนใหญ่ในปัจจุบัน ได้มีกฎหมายรับรองสิทธิของประชาชน ทั้งในฐานะปัจเจกบุคคลและในรูปของกลุ่มบุคคลที่จะใช้สิทธิ ในการตรวจสอบองค์กรและผู้บริหารท้องถิ่น โดยอาจจะตั้งข้อสงสัยหรือกล่าวหาต่อองค์กรที่ รับผิดชอบดูแลหรือต่อกระบวนการทางศาลหรือการเคลื่อนไหวในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เพื่อให้ได้ คำตอบที่ชัดเจน ในบางครั้งอาจมีผลไปถึงการดำเนินคดีทางแพ่งหรือทางอาญา รวมไปถึงการยกเลิก โครงการหรือการถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้วแต่ลักษณะของพฤติกรรมว่ามีความผิดรุนแรงมาก หรือน้อย แม้ประเทศส่วนใหญ่จะระบุกระบวนการตรวจสอบในรูปแบบที่สองนี้เป็นหลักดำเนินการ เพราะเป็นสิ่งที่ถูกปฏิบัติไปแล้ว สามารถมองเห็นเป็นรูปธรรมชัดเจนว่าถูกหรือผิดหรือส่งผลอย่างไร แต่ในทางปฏิบัติแล้วอาจทำได้ไม่ถนัดนักในประเทศกำลังพัฒนาประชาธิปไตย สำหรับประชาชนที่จะ ใช้กระบวนการตรวจสอบนี้เพราะมีความซับซ้อนในระเบียบ กฎเกณฑ์ และกระบวนการค่อนข้างใช้ เวลายาวนาน ทำให้ประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปไม่ค่อยจะใช้สิทธิการตรวจสอบตามกระบวนการทางกฎหมาย มากนัก นอกจากนั้นวิธีการแบบนี้อาจนำไปสู่ความไม่ปลอดภัยในการดำเนินชีวิตของผู้เรียกร้อง ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาหรือข้อขัดแย้งในเรื่องการดำเนินงานของท้องถิ่น (ในขณะที่รูปที่หนึ่งก็ยังไม่เปิดโอกาส ให้อย่างแท้จริงนัก) ประชาชนจึงมักแสดงออกในรูปของการเคลื่อนไหวเพื่อผลักดันนอกระบบ (Pressure movement) ให้เป็นไปตามที่กลุ่มต้องการ ซึ่งบางครั้งก็มักถูกแทรกแซงหรือชักจูงโดย บุคคลอื่นมิให้เป็นไปตามความจริง ฉะนั้นการที่รัฐธรรมนูญไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2540) ที่ให้สิทธิ ประชาชนในการตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่น เช่น การเข้าชื่อเพื่อเสนอถอดถอนผู้บริหารอาจจะ ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติในระยะใกล้นี้

3. รูปแบบที่สามของการสร้างการตรวจสอบการบริหารงานท้องถิ่นโดยภาค ประชาชน ลักษณะพิเศษของรูปแบบนี้คือ การกำหนดกฎหมายมาตรฐานของงานและบริการต่าง ๆ ในขณะที่สองแบบแรกจะเน้นบทบาทประชาชนในการกำหนดทิศทางของท้องถิ่นและการป้องกันและ การปราบปรามทุจริตประพฤตินิยมชอบของผู้บริหารท้องถิ่น รูปแบบที่สามกลับให้ความสำคัญกับ

ประสิทธิภาพการทำงานและการให้บริการของท้องถิ่นว่าดีเพียงพอหรือเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ โดยมีหน่วยงานหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการสร้างหรือกำหนดมาตรฐานของงานและบริการที่องค์กรท้องถิ่นต้องรับผิดชอบหรือจัดทำ แล้วประชาชนจะได้ใช้มาตรฐานนี้เป็นเครื่องมือในการกำกับและตรวจสอบองค์กรบริหารท้องถิ่นของตนเอง ทั้งการประเมินเฉพาะองค์กรท้องถิ่นของตนเองและประเมินในเชิงเปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เพราะฉะนั้นการกำกับและตรวจสอบในความหมายนี้จึงมิใช่การจับผิดในเรื่องการทุจริตหรือคอร์รัปชัน แต่ต้องการให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจในการบริหารงาน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะว่าการปกครองท้องถิ่นในประเทศเหล่านั้นมีกลไกทางสังคมควบคุม ดูแล จนทำให้การทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมิใช่ปัญหาหลัก การกำกับและตรวจสอบหน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงเน้นไปที่มีคุณภาพของงานและบริการแทน เช่น กรณีของอังกฤษส่วนกรณีของเยอรมนีและญี่ปุ่นก็ยังเน้นทั้งเรื่องความโปร่งใสและคุณภาพเป็นหลัก ในขณะที่ไทยจะให้ความสำคัญกับการกำกับและตรวจสอบท้องถิ่นเกี่ยวกับความโปร่งใสหรือการปราบปรามทุจริตเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุป รูปแบบการตรวจสอบโดยภาคประชาชนที่ปฏิบัติในต่างประเทศที่เป็นรูปธรรมควรนำมาปรับใช้ในประเทศไทย คือ

1) การจัดให้มีประชุมเมืองหรือชุมชน (Town or community meeting) ประจำปี เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสอบถามการบริหารและแสดงความคิดเห็น หรือให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ของท้องถิ่น โดยเฉพาะน่าจะจัดทำได้ดีในระดับชุมชนท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น ระดับเทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ส่วนระดับเทศบาลเมือง และเทศบาลนครอาจต้องจัดหลายครั้งในหลายพื้นที่เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมอย่างทั่วถึง

2) การให้สิทธิหรือโอกาสแก่ประชาชนในการทำประชาพิจารณ์ (Public hearings) ต่อร่างแผนงานและงบประมาณประจำปี (Draft annual plan) ก่อนที่ฝ่ายบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นจะขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเพื่อประกาศใช้ต่อไป การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นสิ่งสำคัญมากที่จะทำให้การบริหารงานท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของชุมชนประชาชนสามารถใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบการบริหารงาน อาจจะเริ่มจากหน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล เพราะกิจกรรมมีไม่มากนักและง่ายต่อการเข้าใจของประชาชน รวมทั้งผู้เกี่ยวข้องน่าจะสามารถจัดดำเนินการได้ทันกระบวนการบริหารงบประมาณตามตารางของระบบราชการไทย จากนั้นจึงขยับไปสู่หน่วยใหญ่ขึ้น คือ เทศบาลเมือง เทศบาลนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3) การให้ประชาชนได้ทราบถึงวาระการประชุมของสภาท้องถิ่นล่วงหน้ารวมทั้งการให้สิทธิเข้าร่วมฟังการประชุม และได้รับรู้ผลการประชุมโดยเฉพาะการตัดสินใจในเรื่องที่สำคัญ

4) การจัดให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานโดยเฉพาะงานบริการว่าจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาเท่าไร ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของตนเอง

5) สิทธิในการขอให้มีการลงประชามติ (Referendum) ในเรื่องที่มีความสำคัญต่อชุมชนท้องถิ่นเหมือนเช่นที่ปฏิบัติในสี่ประเทศที่กล่าวถึง เพื่อป้องกันมิให้คณะผู้บริหารตัดสินใจในทางที่ไม่เหมาะสมหรือใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นแสวงหาประโยชน์ส่วนตน ดังที่ปรากฏขึ้นในหลายพื้นที่ในขณะนี้

6) การจัดให้มีผู้ตรวจการท้องถิ่น (Local government commissioner or ombudsman) ในระดับชาติ เพื่อให้ประชาชนร้องเรียนความไม่เป็นธรรมจากการบริหารงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น (ผู้ตรวจการท้องถิ่นนี้มีใช้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นของแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ แต่เป็นบุคคลในองค์กรอิสระระดับชาติ) ทั้งนี้เพราะในอนาคตอันใกล้นี้ภารกิจต่าง ๆ นอกเหนือจากกรุงเทพฯ หรือเมืองหลวงจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกือบทั้งหมด ถ้าหากว่าจะเกิดความสับสนกับตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่มีอยู่ในขณะนี้ ก็อาจขอให้หนึ่งในสามของตำแหน่งดังกล่าวในขณะนี้เป็นผู้รับผิดชอบด้านการปกครองท้องถิ่น (Local government ombudsman) ซึ่งช่วยให้การดำเนินการเป็นไปอย่างรวดเร็วขึ้น โดยไม่ต้องออกกฎหมายใหม่หรือสร้างองค์กรใหม่

แนวทางตามรูปแบบการตรวจสอบท้องถิ่นโดยภาคประชาชนจากประสบการณ์ต่างประเทศน่าจะช่วยให้การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยที่กำลังดำเนินอยู่ในขณะนี้ มีประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการทำงาน รวมทั้งได้รับความเชื่อถือจากประชาชนมากขึ้น

2.4.2 โครงสร้างองค์กรงานตรวจสอบภายในภาคราชการ³³ ปัจจุบันโครงสร้างงานตรวจสอบภายในของส่วนราชการประกอบด้วย

1. หน่วยตรวจสอบภายในระดับกรม/จังหวัดเป็นสายงานขึ้นตรงกับหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมในส่วนกลางและผู้ว่าราชการจังหวัดในส่วนภูมิภาคโดยมีผู้ตรวจสอบภายในระดับกรมและผู้ตรวจสอบภายในจังหวัดทำหน้าที่เป็นเครื่องมือของผู้บริหารในการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานและการบริหารงานของส่วนราชการรวมทั้งการเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงานภายในของส่วนราชการ

³³ สถานบันชิต, ความเป็นมาของการตรวจสอบภายในภาคราชการ, ภายใต้อ “โครงสร้างองค์กรงานตรวจสอบภายในภาคราชการ ” <http://164.115.32.158/index.php/en/about-us/department/department3/item/764-de3-1> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2559).

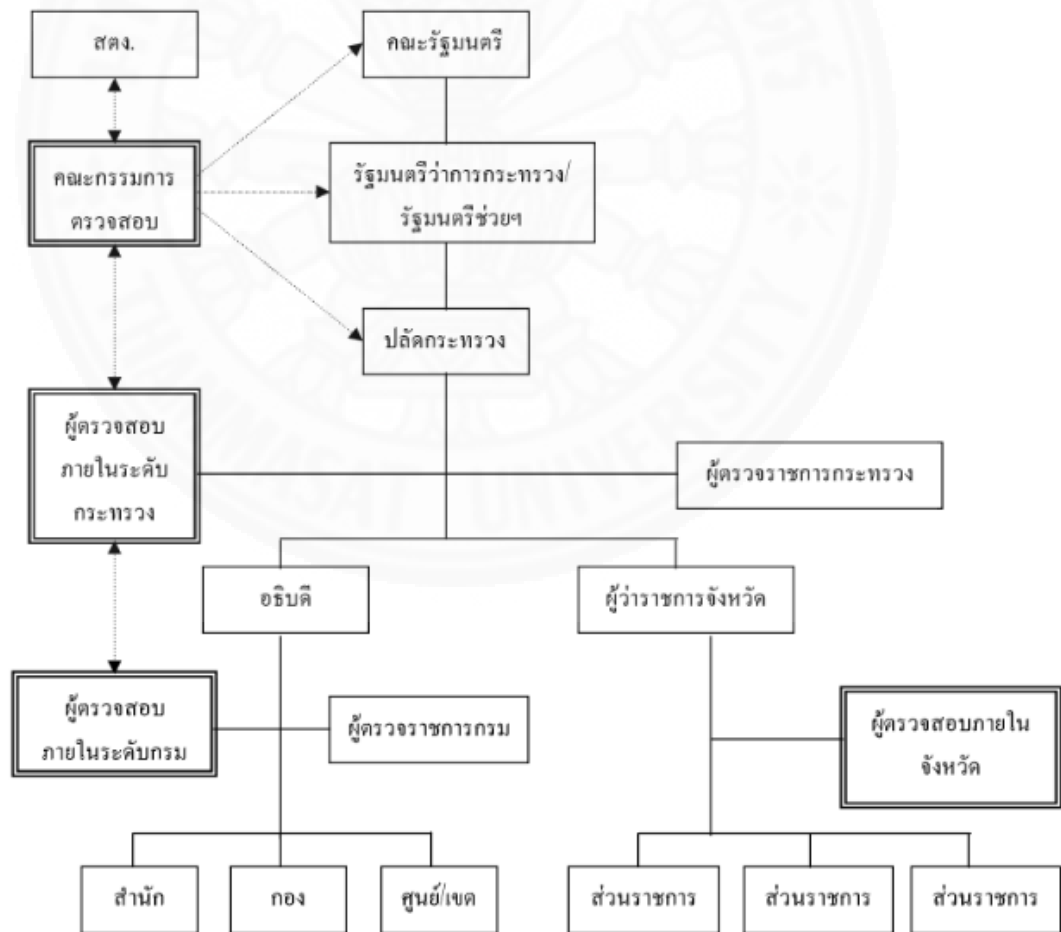
2. กลุ่มงานตรวจสอบภายในระดับกระทรวง

เป็นสายงานขึ้นตรงกับปลัดกระทรวง และทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ โดยมีผู้ตรวจสอบภายในระดับกระทรวง หน้าที่ตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงาน/โครงสร้างที่มีความเสี่ยงสูงหรือที่มีความเชื่อมโยงระหว่างส่วนราชการในกระทรวง ตามที่ปลัดกระทรวง/หรือคณะกรรมการตรวจสอบฯ มอบหมาย

3. คณะกรรมการตรวจสอบภาคราชการ

แต่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่สอบทาน และกำกับดูแลระบบการตรวจสอบภายในในภาพรวมของกระทรวงให้มีประสิทธิภาพ และรายงานผลให้ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทราบตามควรแก่กรณี (กรมบัญชีกลาง, แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน)

โครงสร้างองค์การงานตรวจสอบภายในภาคราชการ



2.5 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในส่วนองงานวิจัยเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในนั้นพบว่าได้มีนักวิชาการหลากหลายอาชีพที่ให้ความสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในในหลากหลายประเด็นด้วยกันดังสามารถสังเกตได้จากงานวิจัยในหลากหลายโครงการดังต่อไปนี้

1. ประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการตรวจสอบภายในประกอบไปด้วย

ผจงศักดิ์ หมวดสง³⁴ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการตรวจสอบภายในของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐพบว่าผลการวิจัยได้ว่ากระบวนการตรวจสอบภายในของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

นโยบายการตรวจสอบภายในต้องเป็นส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างผู้ตรวจสอบภายในกับผู้รับตรวจและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบภายในให้ชัดเจนมีการวางแผนการตรวจสอบภายในทั้งนี้เพื่อให้ใช้ในการอ้างอิงและใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับควบคุมการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพการตรวจสอบภายในควรประกอบด้วยตรวจสอบการบริหารเป็นการตรวจสอบเพื่อประเมินผลการปฏิบัติงานในทุกๆระดับอย่างมีอิสระโดยวัดประสิทธิภาพประสิทธิผลของการบริหารเพื่อปรับปรุงงานและพัฒนาองค์การตรวจสอบการเงินเป็นการตรวจสอบโดยอาศัยข้อมูลทางการบัญชีโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องความเชื่อถือได้ของการบันทึกบัญชีและรายงานการเงินตลอดจนการปฏิบัติการการรายงานผลและการติดตามผลการตรวจสอบภายในกล่าวคือรายงานการตรวจสอบควรเป็นการพิจารณาข้อบกพร่องและปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อเสนอต่อผู้บริหารระดับสูงสำหรับการติดตามผลการตรวจสอบภายในนั้นต้องมีการติดตามถึงการแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆที่ได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะหรือไม่

วารุณี สุกใส³⁵ ได้ทำการศึกษา การพัฒนากระบวนการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏ กรณีศึกษามหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า การพัฒนากระบวนการตรวจสอบ ภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี ควรมีการดำเนินการดังนี้คือ 1) การประเมินผลความเสี่ยงเพื่อวางแผนการตรวจสอบประจำปี มีข้อเสนอว่าควรที่จะเสนอแนะและทำ

³⁴ ผจงศักดิ์ หมวดสง, “การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการตรวจสอบภายในของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ”, (วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2538).

³⁵ วารุณี สุกใส, “การพัฒนากระบวนการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏกรณีศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการ, 2550).

ความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้มากโดยอาจแบ่งฝั่งโครงสร้างขององค์กรตามสายบังคับบัญชา ศึกษาทำความเข้าใจระบบงานร่วมกัน จัดกิจกรรมที่มีภารกิจใกล้เคียงกันเข้ากลุ่มเดียวกัน เพื่อกำหนดปัจจัยเสี่ยง และเกณฑ์ความเสี่ยงที่เหมาะสมกับภารกิจ 2) ด้านการจัดทำแผนการตรวจสอบ ประจำปีมีข้อเสนอแนะว่าการจะพัฒนากระบวนการตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะ ด้านครุภัณฑ์ควรจัดระบบให้เป็นปัจจุบัน มีการกำกับการใช้งานอย่างชัดเจน และมีการกำหนด กิจกรรมประเด็นการตรวจสอบตามแผนการตรวจสอบประจำปี รวมถึงควรมีการกำหนดงบประมาณที่ใช้ใน การปฏิบัติงานตามแผนให้สอดคล้องกับแผนการตรวจสอบประจำปีรายงานผู้เกี่ยวข้อง 3) ด้าน การ เสนอขออนุมัติแผนการตรวจสอบประจำปี ควรมีการเสนอแผนการตรวจสอบภายในต่อ คณะกรรมการตรวจสอบตามระยะเวลาในปฏิทินปฏิบัติงาน ควรแจ้งแนวทางในการตรวจสอบตาม กำหนดเวลาตามแผนต่อหน่วยรับตรวจ และควรมีการประเมินระบบการเสนอขออนุมัติแผนการ ตรวจสอบ เพื่อวางแผนปรับปรุงระบบการตรวจสอบภายในที่มีคุณภาพ 4) ด้านการวางแผนการ ปฏิบัติงาน หน่วยตรวจสอบภายในควรกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงานในแต่ละกิจกรรมอย่าง ชัดเจนแก่หน่วยงานรับตรวจ โดยมีการส่งแบบฟอร์มเครื่องมือในการควบคุมการปฏิบัติงานแก่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามปฏิทินการปฏิบัติงาน 5) ด้านการสอบทานการประเมินผลการควบคุม ภายใน หน่วยตรวจสอบภายในควรมีการประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจอย่าง ต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และควรมีการชี้แจงข้อบกพร่องและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยรับ ตรวจ 6) ด้านการตรวจสอบรายงานการเงินประจำปี หน่วยตรวจสอบภายในควรมีการรายงานผลการ ตรวจสอบรายงานการเงินประจำปี แจ้งแก่หน่วยรับตรวจอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ 7) ด้านการ ตรวจสอบการดำเนินงานหน่วยตรวจสอบภายในควรมีแผนการตรวจสอบการดำเนินงาน โดยกำหนด ตัวชี้วัดให้หน่วยรับตรวจทราบอย่างชัดเจนและเมื่อตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจควรมี รายงานผลการตรวจสอบแจ้งต่อหน่วยรับตรวจ 8) ด้านการตรวจสอบด้านพัสดุหน่วยตรวจสอบ ภายในควรส่งแนวทางการตรวจสอบพัสดุและจัดส่งแผนการตรวจสอบประจำปีให้หน่วยรับตรวจให้ ทราบ เพื่อให้เกิดความพร้อมในด้านการบริหารพัสดุ 9) ด้านการให้บริการคำปรึกษาหน่วยตรวจสอบ ภายในควรมีการบริการให้คำปรึกษาแนะนำหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับกฎ ระเบียบของทาง ราชการ โดยเฉพาะบุคลากรที่ดำเนินงานด้านการเงิน บัญชี งานนโยบายและ แผนงาน งานจัดซื้อ/จัด จ้าง เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปในรูปแบบที่ถูกต้องมีมาตรฐานเดียวกัน 10) ด้านการจัดองค์การ หน่วยตรวจสอบภายในควรมีระบบสารสนเทศในระบบที่สามารถเชื่อมโยงกัน ทุกส่วนใน มหาวิทยาลัยมาใช้ประโยชน์มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทุกฝ่าย 11) ด้านการพัฒนาบุคลากรหน่วยตรวจสอบภายในต้องพัฒนาบุคลากรทุกระดับให้เข้าใจ ภาระที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลข้อมูลสารสนเทศ งานด้านการบัญชี การเงิน งานจัดซื้อ จัดจ้าง พัสดุครุภัณฑ์ โดยทำให้เกิดความตระหนักในการรับผิดชอบ

2. ประเด็นเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในของหน่วยงานทั้งภาครัฐภาคเอกชน

อนุชิต ธรรมารักขิตานนท์³⁶ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการตรวจสอบภายในของธุรกิจและหลักทรัพย์พบว่า การตรวจสอบภายในที่จะให้ผลสำเร็จตามความมุ่งหวังนั้นจะต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยที่สำคัญหลายประการด้วยกัน ประการแรกคือการสนับสนุนจากฝ่ายบริหารซึ่งควรให้ความสำคัญแก่หน่วยงานตรวจสอบภายในมากพอสมควรเพื่อให้หน่วยงานตรวจสอบภายในมีอำนาจหน้าที่และความเป็นอิสระที่เพียงพอแก่การดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายบริหารได้กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประการที่สองการกำหนดสถานภาพของหน่วยงานตรวจสอบภายในในองค์กรควรให้อยู่ในระดับที่สามารถดำเนินงานได้อย่างอิสระพอเพียงทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานตรวจสอบภายในสามารถเสนอข้อเท็จจริงและให้ข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ก่อประโยชน์ต่อการปรับปรุงระบบงานภายในองค์กรได้เต็มที่ ประการสุดท้ายควรกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของผู้ตรวจสอบภายในแต่ละระดับให้ชัดเจนเพื่อให้ผู้ตรวจสอบภายในทุกคนมีความรู้ความเข้าใจขอบเขตและอำนาจหน้าที่รับผิดชอบที่ได้รับมอบหมายได้เป็นอย่างดีซึ่งจะส่งผลให้มีการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

พรทิพย์ สกกุลลีลารัศมี³⁷ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการตรวจสอบภายในและวิธีปฏิบัติในประเทศไทยพบว่า การตรวจสอบภายในขององค์กรธุรกิจต่างๆ ในประเทศไทยได้พัฒนาจนถึงระดับขั้นของการตรวจสอบเพื่อการจัดการตามสภาพการณ์ทั่วไป ความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบภายในถูกจำกัดโดยขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายจัดการแต่มีความเป็นอิสระในการรายงานอย่างเต็มที่ อิทธิพลของหน่วยตรวจสอบภายในที่มีต่อองค์กรธุรกิจขึ้นอยู่กับความสามารถของหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในสำหรับหน่วยงานที่ปฏิบัติงานได้ผลต่ำกว่ามาตรฐาน ควรปรับปรุงประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายในโดยการอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ทางการตรวจสอบภายในและสิ่งสำคัญต่อผลงานของการตรวจสอบภายในประการสุดท้ายคือความเที่ยงธรรมของฝ่ายบริหารในการดำเนินกิจการโดยปราศจากความลำเอียงเห็นแก่พรรคพวกของตนเองโดยบริหารงานทางด้านบุคลากรของกิจการให้เป็นไปตามความรู้ความสามารถและความชำนาญของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละคนอย่างแท้จริง

³⁶ อนุชิต ธรรมารักขิตานนท์, “การตรวจสอบภายในของธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการบัญชี คณะพาณิชยศาสตร์การบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. 2530), 21.

³⁷ พรทิพย์ สกกุลลีลารัศมี, *การตรวจสอบภายในและวิธีปฏิบัติในประเทศไทย*, (กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2516).

3. ประเด็นเกี่ยวกับบทบาทการตรวจสอบภายใน

ณัฐพงศ์ โควาติสัย³⁸ ที่ได้ศึกษาบทบาทการตรวจสอบภายในสมัยใหม่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคพบว่าบทบาทการตรวจสอบภายในของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเป็นการตรวจสอบแนวปฏิบัติมุ่งเน้นการตรวจสอบทางการเมืองและการตรวจสอบการปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งเป็นการตรวจสอบแบบดั้งเดิมไม่มีเทคนิควิธีการตรวจสอบที่ทันสมัยไม่มีการประเมินความเสี่ยงในการกำหนดกิจกรรมที่จะตรวจสอบการรายงานผลของหน่วยงานตรวจสอบใช้เพียงรูปแบบ "ว่าผลการตรวจสอบบัญชี" ซึ่งไม่ถูกต้องเพราะเป็นการตรวจสอบระบบการควบคุมภายในทั้งหมดขององค์กรในการรายงานให้ผู้บริหารทราบพบว่าไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ฝ่ายจัดการอย่างไรเพราะเป็นการรายงานข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นในอดีตและสั่งให้หน่วยงานผู้รับการตรวจสอบทำการแก้ไขให้ถูกต้องจึงไม่มีความจำเป็นที่ผู้บริหารจะต้องตัดสินใจในส่วนของการจัดหาระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบภายในนั้นการกำหนดวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบไม่ถูกต้องและการวางแผนงานไม่มีการกำหนดแผนระยะยาวจะมีเพียงแผนประจำปีเท่านั้นซึ่งไม่ครอบคลุมทุกหน่วยงานและให้ครบทุกด้านการตรวจสอบในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจสอบภายในมีการรับผู้ที่มีคุณสมบัติต่ำกว่าปริญญาตรีซึ่งต้องปฏิบัติงานในตำแหน่งที่มีความสำคัญต่อคุณภาพงานตรวจสอบภายในซึ่งองค์กรควรมีกระบวนการคัดเลือกด้านผลการตรวจสอบจะมุ่งเน้นการรายงานข้อผิดพลาดของการปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามระเบียบซึ่งเป็นการมุ่งจับผิดมากกว่าการประเมินเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของตัวเลขมากกว่าการประเมินผลการดำเนินงานและการควบคุมภายในทำให้ไม่ก่อให้เกิดการสร้างสรรค่นอกจากนั้นผู้ตรวจสอบภายในยังไม่เข้าใจว่าการตรวจสอบภายในคือการประเมินผลการดำเนินงานและระบบการควบคุมภายในให้มีประสิทธิภาพแต่เข้าใจว่าการตรวจสอบภายในคือการควบคุมให้ปฏิบัติตามระเบียบกฎเกณฑ์เท่านั้นและไม่สามารถแยกแยะได้ว่าอะไรคือการตรวจสอบภายในอะไรคือการควบคุมภายในและผู้ตรวจสอบภายในจะเข้าใจว่าตนเองทำงานเหมาะสมกับหน้าที่แล้ว

4. ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบภายในที่เกิดขึ้นทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชน

เสาวลักษณ์ พรหมมา³⁹ ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายในกลุ่มธุรกิจประกันวินาศภัยผลการวิจัยพบว่ามีปัญหาดังนี้

³⁸ ณัฐพงศ์ โควาติสัย, “บทบาทการตรวจสอบภายในสมัยใหม่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค”, (วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2542).

³⁹ เสาวลักษณ์ พรหมมา, “ปัญหาในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายในกลุ่มธุรกิจประกันวินาศภัย” (รายงานวิจัยบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบัญชี มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2547).

ปัญหาในด้านการวางแผนการตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายในในกลุ่มธุรกิจประกันวินาศภัยเห็นว่าขาดอิสระในการตรวจสอบและขาดการเรียนรู้งานตรวจสอบในด้านต่างๆและบุคลากรและงบประมาณไม่เหมาะสมกับเรื่องที่จะตรวจสอบรวมทั้งระยะเวลาในการตรวจสอบด้วย

ปัญหาในด้านการตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายในในกลุ่มธุรกิจประกันวินาศภัยเห็นว่าระยะเวลาในการตรวจสอบไม่เป็นไปตามแผนการตรวจสอบที่กำหนดไว้ขาดความอิสระในงานตรวจสอบและถูกควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณจากผู้บังคับบัญชาทำให้การปฏิบัติงานลาบากไม่คล่องตัว

ปัญหาในการติดตามผลการตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายในในกลุ่มธุรกิจประกันวินาศภัยเห็นว่าผู้รับการตรวจได้ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบแล้วแต่ไม่สามารถแก้ไขข้อผิดพลาดให้หมดไปได้และปัญหาข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบขาดการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง

กนิษฐา มหาติลภ⁴⁰ ยังได้ศึกษาเรื่อง**ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการตรวจสอบภายใน**สาขาของ**ธนาคารพาณิชย์กรณีศึกษา:ธนาคารกรุงศรีอยุธยาจำกัด(มหาชน)** ผลการศึกษาพบว่าผู้ตรวจสอบภายในมีปัญหาโดยรวมอยู่ในระดับมากในแต่ละด้านคือ 1) ปัญหาด้านการวางแผนตรวจสอบด้านแผนงานตรวจสอบประจำปีไม่ยืดหยุ่นเท่าที่ควร 2) ปัญหาด้านการปฏิบัติงานตรวจสอบด้านวิธีการตรวจสอบไม่ระบุไว้อย่างชัดเจนทำให้ผู้ตรวจสอบปฏิบัติไม่เหมือนกันหรือขาดมาตรฐานในการปฏิบัติงาน 3) ปัญหาด้านการจัดการทำรายงานและติดตามผลการตรวจสอบด้านรายงานการตรวจสอบมีเนื้อหาทำให้หลงประเด็นในการสรุปถึงจุดที่มีความเสี่ยงส่วนแนวทางแก้ปัญหานั้นผู้ตรวจสอบภายในควรมีอิสระในการปฏิบัติงานและผู้บริหารธนาคารและผู้บริหารฝ่ายตรวจสอบภายในควรศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นก่อนการตรวจจากนั้นควรวางแผนการปฏิบัติงานจากระดับบนสู่ระดับล่างเพื่อให้ทราบถึงปัญหาและให้มีการปรับปรุงแผนงานตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ผู้ตรวจสอบภายในควรมีการพัฒนาตนเองโดยการอบรมประชุมระหว่างผู้ตรวจสอบภายในอย่างสม่ำเสมอเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้ตรวจสอบด้วยกันเพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ทักษะรวมทั้งศักยภาพของบุคลากรให้มากขึ้น

งานวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบภายในของหน่วยงานทั้งภาครัฐภาคเอกชน, บทบาทการตรวจสอบภายในตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบภายในที่เกิดขึ้นทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชนถือได้ว่าเป็นฐานข้อมูลสำคัญที่นักวิจัยสามารถนำไปใช้เป็นฐานข้อมูลต่อยอดในการศึกษาวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา

⁴⁰ กนิษฐา มหาติลภ, “ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการตรวจสอบภายในสาขาของธนาคารพาณิชย์ กรณีศึกษา : ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการบัญชี บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย, 2549).

ระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรีได้เป็นอย่างดี ซึ่งผลการวิจัยที่ได้จากงานวิจัยชิ้นนี้น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรีไม่มากนักน้อยในการดำเนินงานตรวจสอบภายใน

2.6 กรอบในการศึกษาวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม จึงทำให้ได้กรอบแนวคิดในการศึกษา ซึ่งกรอบในการศึกษาดังกล่าวมีวัตถุประสงค์สำคัญเห็นถึงสถานภาพปัญหาการตรวจสอบภายในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร เพื่อแสวงหาตัวแปร แนวทางในการพัฒนาที่จะบรรลุวัตถุประสงค์เหล่านี้ จึงได้วิเคราะห์ไปที่

1. กฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง/แนวปฏิบัติ การวิเคราะห์ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ไปที่กฎหมายที่เกี่ยวข้อง มีกลุ่มกฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง/แนวปฏิบัติในกรอบกว้าง โดยหลักการและแนวคิดในการจัดการปกครองท้องถิ่นนั้น กฎหมายที่สำคัญได้ช่วยเสริมสร้างและให้หลักประกันเกี่ยวกับความเป็นอิสระของท้องถิ่นให้กว้างมากขึ้น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องมุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระ โดยการกำกับดูแลจากรัฐจะเน้นเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม และประการสำคัญประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ในส่วนของกฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง/แนวปฏิบัติ โดยจะนำเสนอในบทที่ 3

2. สถานภาพของการบริหารจัดการและระบบตรวจสอบภายในของท้องถิ่นในปัจจุบัน จากการดำเนินงานในปัจจุบันโดยจะใช้ข้อมูลจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน กระบวนการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นหน่วยขับเคลื่อนการวางแผน ตรวจสอบ การดำเนินการตรวจสอบและการรายงานผลการตรวจสอบไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลยังปรากฏข้อจำกัดในแง่ความครอบคลุมและทั่วถึงในทางปฏิบัติ เนื่องจากโครงสร้างระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหลายระดับและมีจำนวนมากโดยจะนำเสนอในบทที่ 4

3. แนวทางในการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ในการศึกษาปัญหาการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากการสัมภาษณ์ผู้ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องโดยมีแนวทางข้อเสนอแนะ เพื่อค้นหาแนวทางระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบภายในมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นการเสริมสร้างการกำกับดูแลตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาซึ่งการบริหารงานภาครัฐที่มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยจะนำเสนอในบทที่ 5

บทที่ 3

รูปแบบและกระบวนการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในบทนี้การศึกษาวិเคราะห์ประเด็นในส่วนของกฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง/แนวปฏิบัติ ซึ่งในเนื้อหานี้จะช่วยในการเพิ่มมุมมองของรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแบ่งเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

3.1 กรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมกำกับท้องถิ่นในทุกมิติ

การปรับตัวในเชิงโครงสร้างของการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งปรากฏขึ้นและดำเนินต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระแสผลักดันการกระจายอำนาจที่เป็นผลจากแรงผลักดันในทางการเมือง อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องมีการผลักดันกระบวนการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคลงสู่ท้องถิ่นอย่างไม่อาจเลี่ยงได้ พิจารณาได้จากสาระสำคัญของกฎหมายฉบับต่างๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดทิศทาง การปรับตัวของการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน ได้แก่

3.1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง¹

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ประกอบด้วย บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหมวดการปกครองท้องถิ่น และกฎหมายที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากบทบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายสุขภาพ และกฎหมายต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราขึ้น

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 282 – 290 รวม 11 มาตรา แบ่งออกได้เป็น 7 เรื่องด้วยกัน คือ

(1) ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองถึงความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้องค์กรส่วนท้องถิ่นมีอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน และการคลัง

(2) การได้มาซึ่งสภาท้องถิ่นละผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบขึ้นด้วย 2 องค์กรแยกออกจากกัน คือ สภาท้องถิ่นกับฝ่ายบริหารท้องถิ่น โดยฝ่ายบริหารท้องถิ่นนั้นอาจอยู่ในรูปของคณะบุคคลที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า

¹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาคความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ, “โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น”, 2552.

“คณะผู้บริหารท้องถิ่น” ทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ซึ่งจากการเลือกตั้งดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นนั้นมี 2 ทางเลือก กล่าวคือ อาจมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่นเช่นเดียวกับสภาท้องถิ่นหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ โดยมีการกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งไว้วาระ 4 ปี

กรณีคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นอาจจะเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยตนเองหรือบุคคลภายนอกเข้ามาทำหน้าที่เป็นคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นก็ได้

(3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ใน 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

ประการแรก บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยตรงว่ามีเรื่องใดบ้าง รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รวม 7 เรื่อง เช่น การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น วัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

ประการที่สอง บัญญัติถึงกลไกในการสร้างองค์กรขึ้นเพื่อให้องค์กรดังกล่าวนี้ทำหน้าที่กำหนดอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลไกที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นนี้ได้แก่ การกำหนดให้มีการตรากฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งจะต้องมีสาระสำคัญคือ จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง นอกจากนั้นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนี้ จะต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวทุกๆ 5 ปี ทั้งนี้ การพิจารณาจะต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ซึ่งเท่ากับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับอำนาจหน้าที่และภาษีอากรเพิ่มขึ้นทุกๆ 5 ปี

(4) การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้ทางใดบ้าง แต่ได้กำหนดให้คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเป็นผู้จัดสรรภาษีอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ทั้งนี้จะต้องมีการจัดสรรใหม่ทุกๆ 5 ปี

(5) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้วางหลักในเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของรัฐ โดยกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจกำกับดูแลไว้ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองอย่างแท้จริงเงื่อนไขดังกล่าวมีด้วยกัน 4 ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่งต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ
 ประการที่สองการกำกับดูแลนั้นจะต้องกระทำเพื่อคุ้มครองประโยชน์
 ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม
 ประการที่สาม การกำกับนั้นจะกระทบถึงสาระสำคัญของหลักการ
 ปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้
 ประการที่สี่ การกำกับดูแลจะกระทำนอกเหนือจากที่กฎหมาย
 บัญญัติไว้ไม่ได้

(6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น แต่เดิมนั้นการมีส่วนร่วม
 ของประชาชนมีเพียงการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารท้องถิ่นเท่านั้น รัฐธรรมนูญฉบับ
 ปัจจุบันได้เพิ่มบทบาทของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง การเข้าถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
 ท้องถิ่น ได้แก่ กรณีประชาชนเข้าชื่อกันเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ตนเห็น
 ว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไปโดยอาจเป็นการถอดถอนเพียงคนเดียวคนหนึ่งหรือหลายคนก็ได้

ประการที่สอง การเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ได้แก่
 กรณีประชาชนเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น มีข้อสังเกตว่าเป็นสิทธิในการริเริ่มร่าง
 ข้อบัญญัติท้องถิ่นเท่านั้น ส่วนอำนาจในการอนุมัติข้อบัญญัติเพื่อใช้บังคับในท้องถิ่นยังคงเป็นอำนาจ
 ของสภาท้องถิ่น

(7) ระบบการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้วางหลักการใน
 เรื่องการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่ โดยการจัดตั้งคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็น
 องค์กรไตรภาคีประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่ากัน มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบเนื่องการบริหารงานบุคคล
 ได้แก่ การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และ
 การลงโทษพนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง
 ประกอบด้วยสภาท้องถิ่นซึ่งสมาชิกสภาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารซึ่งมาจาก
 การเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ส่งผลกระทบโดยตรงต่อ
 สุขาภิบาลซึ่งมีคณะกรรมการสุขาภิบาลเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่เป็นทั้งสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหาร
 ท้องถิ่น ซึ่งขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีการตราพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของ
 สุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 เพื่อยกฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เรียกว่า “กฎหมายกระจายอำนาจ” เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามความในมาตรา 284 วรรค 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เพื่อส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจหน้าที่และรายได้จากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2542 มีเนื้อหาสำคัญ 4 เรื่อง ดังนี้

(1) คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรไตรภาคีระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอันได้แก่ การกำหนดอำนาจหน้าที่และจัดสรรภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) การกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(3) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร

(4) แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตราขึ้นเพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องการบริหารงานบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้ในมาตรา 288 โดยจัดระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นเสียใหม่ให้มีเอกภาพมากขึ้น โดยมุ่งให้เกิดการโยกย้ายถ่ายเทบุคคลซึ่งทำงานในท้องถิ่นได้จริง ทำให้มีคนที่มีความสามารถสนใจทำงานในท้องถิ่นมากขึ้น

5) พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 286 เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการต่างๆ ในรายละเอียดในการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ประชาชนเห็นว่าไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป

6) พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 287 เพื่อกำหนดรายละเอียดในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเพื่อยื่นเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น

3.1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อม²

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานในราชการส่วนท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายใดที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ จึงต้องนำมาใช้บังคับกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยอ้อมนี้ได้แก่

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541
- (5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545
- (6) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- (7) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 (แก้ไขเพิ่มเติม)
- (8) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- (9) พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- (10) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540
- (11) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.1.3 ระเบียบและประกาศอื่นๆ ที่สำคัญ

นอกจากกฎหมายต่างๆ แล้ว กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นกระทรวงรับผิดชอบกำกับดูแลการปกครองท้องถิ่นได้ออกระเบียบและประกาศต่างๆ เพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามโดยมีระเบียบและประกาศที่สำคัญได้แก่

- (1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- (2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545
- (3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

² เรื่องเดียวกัน.

(4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

ในเรื่องโครงสร้างที่เหลือรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียง 5 รูปแบบ โดยตัดรูปแบบสุขาภิบาลไป และมีรูปแบบเดียวกันหมด เป็นรูปแบบสภาที่ฝ่ายบริหาร (Council – Executive Form) ในปี พ.ศ.2546 มีการผ่านกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มาบังคับใช้วันที่ 23 ธันวาคม 2546 โดยมีเนื้อหาสำคัญคือ ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ส่งผลให้องค์การการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีฝ่ายบริหารที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเหมือนกันหมดทั่วประเทศ ยังการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ แต่เดิมองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นครอบคลุมไปถึงตำบลด้วย แต่เมื่อมีองค์การบริหารส่วนตำบลมากขึ้น ทำให้ทับกับพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว มีผลคือทำให้พื้นที่ขององค์การการปกครองส่วนจังหวัดครอบคลุมทั้งจังหวัด

“การกำกับดูแลทางการปกครอง”³ (La Tulette Administrative) เป็นลักษณะความสัมพันธ์ที่มีความชัดเจนและปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทยมานาน ซึ่งแท้จริงแล้วแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง เป็นแนวคิดที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสที่ถูกนำมาปรับใช้ในระบบกฎหมายไทย การกำกับดูแลทางการปกครองมีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องอำนาจในการกำกับดูแลเป็นลักษณะเด่นของระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นของไทยและฝรั่งเศส เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวมีลักษณะกรอบความคิดหลักที่กำหนดแบบแผนความสัมพันธ์ขององค์กรทางปกครองโดยรวมและครอบคลุมระบบการบริหารปกครองในทุกมิติ โดยกรอบแนวคิดดังกล่าวได้ปรากฏหรือมีการระบุอย่างชัดเจนในกฎหมายแม่บทที่ใช้ในการจัดการระบบการปกครองของประเทศ ด้วยเหตุนี้บทบัญญัติทางกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของแนวคิดในเรื่องการกำกับดูแลทางปกครอง จึงถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ

³ วสันต์ เหลืองประภัสร์, “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครองการกำกับดูแลและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย แนวคิด ประเด็นปัญหา และข้อพิจารณาบางประการ”, *วารสารวิชาการ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์* ปีที่ 13 ฉบับที่ 17 (มกราคม – เมษายน 2548), 87-123.

การกำกับดูแลทางการปกครองมีลักษณะ 4 ประการดังนี้

1) อำนาจกำกับดูแลทางการปกครองต้องมาจากส่วนกลาง องค์กรกระจายอำนาจ ดังเช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้น แม้จะมีความเป็นอิสระเพียงใดก็จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจรัฐ และอำนาจที่ถือเป็นเครื่องมือจำกัดกรอบขององค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ ก็คือ อำนาจในการกำกับดูแลโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง โดยนัยนี้ องค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนั้นมีใช้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพราะการกำกับดูแลเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง การกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งในกรณีของไทยได้แก่ คณะรัฐมนตรี

2) อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจควบคุมในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย อำนาจในการกำกับดูแลเป็น “อำนาจควบคุม” (Pouvoir de Controle) ชนิดหนึ่ง ซึ่งรัฐใช้ในการควบคุมองค์กรกระจายอำนาจ หากแต่มีเป้าหมายเพื่อมุ่งควบคุมเฉพาะในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกำกับดูแลมิให้องค์กรกระจายอำนาจกระทำการที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมาย แต่ทั้งนี้จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมในเรื่องการตัดสินใจ หรือการใช้ดุลพินิจขององค์กรกระจายอำนาจเลย หากการใช้ดุลพินิจนั้นไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

3) อำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ พิจารณาจากลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทั้งสองประการข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่า อำนาจกำกับดูแลเป็นแบบแผนความคิดที่ใช้จัดระบบความสัมพันธ์ในรูปของการควบคุมที่อำนาจรัฐส่วนกลางมีต่อส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากไม่มีการกำหนดกรอบหรือขอบเขตของอำนาจดังกล่าวส่วนกลางอาจจะใช้อำนาจที่เกินเลยจะกระทำการกระทบต่อความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ด้วยเหตุนี้ อำนาจกำกับดูแลทางการปกครองจึงต้องมีอยู่อย่างจำกัด มีขอบเขตที่แน่ชัด และเป็นอำนาจที่ถูกรับรองหรือจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย

4) การกำกับดูแลมีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ การมีอยู่ของอำนาจกำกับดูแลทางการปกครอง มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การปกป้องผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยคำว่า ผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐนี้หมายรวมถึงแต่ผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ผลประโยชน์ของประชาชนภายในท้องถิ่น ผลประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผลประโยชน์แห่งรัฐ ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลนอกจากจะเป็นหลักประกันที่คอยคุ้มครองให้กับองค์กรกระจายอำนาจมิให้องค์กรทางปกครองอื่น ๆ ใช้อำนาจที่อาจจะกระทบต่อผลประโยชน์ขององค์กรกระจายอำนาจแล้ว อำนาจดังกล่าวยังคอยควบคุมองค์กรกระจายอำนาจมิให้กระทำการอันละเมิดต่อผลประโยชน์ของประชาชนและรัฐเป็นการทั่วไปอีกด้วย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ในมาตรา 283 ระบุว่า “การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามกฎหมายบัญญัติไว้ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของ

ประเทศไทยเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น นอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้มิได้” และตามมาตรา 284 ในเรื่องความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญเพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและลดความสับสนของการศึกษา รูปแบบการกำกับดูแลแบ่งตามกรอบของกฎหมายได้แก่ 1. การกำกับดูแลตามกฎหมายแม่บทซึ่งเป็นการกำกับดูแลโดยส่วนกลาง 2. การกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ประกอบด้วยองค์กรอิสระและประชาชน 3. การกำกับดูแลโดยกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้

การกำกับดูแลตามกฎหมายแม่บท

การกำกับดูแลโดยส่วนกลาง ซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายแม่บทจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ คือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 ให้อำนาจของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ มีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 1 องค์กรผู้ใช้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลโดยตรง	องค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลขั้นสุดท้าย
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
เทศบาลนคร เทศบาลเมือง	ผู้ว่าราชการจังหวัด	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
เทศบาลตำบล	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด
องค์การบริหารส่วนตำบล	นายอำเภอ	ผู้ว่าราชการจังหวัด
เมืองพัทยา	ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
กรุงเทพมหานคร	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	คณะรัฐมนตรี

ที่มา : วสันต์ เหลืองประภัสร์, “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครองการกำกับดูแลและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย แนวคิด ประเด็นปัญหา และข้อพิจารณาบางประการ”, *วารสารวิชาการ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 17* (มกราคม – เมษายน 2548), 21.

พิจารณาจากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรงจะได้แก่ ตัวแทนของรัฐบาลส่วนกลางที่ทำงานอยู่ภายใต้โครงสร้างการบริหารราชการส่วนภูมิภาค นั่นคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ซึ่งมีบทบาทอยู่ในระบบความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น มาช้านานในเชิงของการควบคุมบังคับบัญชา ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่องค์กรกำกับดูแลโดยตรงคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สำหรับผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลจะประกอบด้วยองค์กร 2 ลักษณะคือ

1. องค์กรผู้รับผิดชอบทั่วไปในการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นได้แก่ คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น
2. องค์กรผู้รับผิดชอบเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีตามที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับหรือ องค์กรผู้รับผิดชอบทั่วไปมอบหมายหรือสั่งการให้กระทำในนามของท้องถิ่น ซึ่งตามกฎหมาย กำหนดให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นกระทำการภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บริหารหรือบุคคลในคณะผู้บริหาร ท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ดังนั้น คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นจึงต้องรับผิดชอบร่วมด้วย จะปิดความ รับผิดชอบไม่ได้ ถือเป็นองค์กรของท้องถิ่นอีกลักษณะหนึ่ง

การกำกับดูแลในขอบเขตของกฎหมายการปกครองท้องถิ่น จึงเป็นความสัมพันธ์ตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายระหว่างองค์กรผู้มีอำนาจกำกับดูแลและองค์กรผู้อยู่ใต้การกำกับดูแลหรือ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การกำกับดูแลจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ ชัดแจ้ง

อำนาจการควบคุมกำกับดูแลแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ

1. การกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร ตามกรอบของกฎหมาย แบ่งเป็น
 - 1.1 การกำกับดูแลตัวบุคคล ซึ่งบุคคลที่จะต้องกำกับดูแลในที่นี้คือ
 - สมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องที่มีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การมีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานของรัฐ การขาดการประชุม 3 ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันควร เป็นต้น
 - นายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้นำฝ่ายบริหาร) สามารถถูกสั่งให้พ้นจาก ตำแหน่งได้จากองค์กรผู้กำกับดูแลอยู่ ในกรณีที่นายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้นั้นละเลยไม่ ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ประพฤติตนฝ่าฝืนความสงบ เรียบร้อยของประชาชน เป็นต้น
 - 1.2 การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจในการสั่ง ยุบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ในกรณีของเทศบาล การยุบ สภาเทศบาลนั้นให้เป็นที่ไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลหรือเพื่อประโยชน์ของประเทศ เป็นส่วนรวมโดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้มีอำนาจเสนอรายงานความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้มีอำนาจสั่งยุบสภาเทศบาลได้ทั้งนี้ต้องแสดงเหตุผลไว้ในคำสั่งด้วย

2. ส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 ลักษณะ

2.1 การกำกับดูแลองค์กร คือ เป็นการควบคุมก่อนการกระทำ เพื่อตรวจสอบและให้ความเห็นชอบก่อนที่จะมีการกระทำนั้น ๆ เกิดขึ้น แต่เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้วพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังยืนยันที่จะดำเนินการตามที่เสนอ เช่น ในการออกข้อบัญญัติต่าง ๆ ก็สามารถทำได้ หากสมาชิกส่วนใหญ่ลงมติยืนยันด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ซึ่งองค์กรที่กำกับดูแลก็จะได้รับทราบรายละเอียดในข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้น ยกเว้นในกรณีร่างบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบลที่อำนาจอนุมัติที่แท้จริงอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

2.2 อำนาจเพิกถอนหรือระงับการกระทำ หากพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ มีลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือเป็นการกระทำนอกเหนือหน้าที่หรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร และฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

3. การควบคุมการคลัง แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ

3.1 อำนาจออกกฎระเบียบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม โดยมีการบัญญัติกฎหมายให้กระทรวงมหาดไทยเข้ามามีบทบาทในด้านการควบคุมคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจหลักของการบริหาร การที่กฎหมายมีบทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับว่าเป็นการบังคับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติตามและขาดความเป็นอิสระภายใต้กรอบของกฎหมาย

3.2 อำนาจตรวจสอบความถูกต้อง ทั้งที่เป็นการตรวจสอบด้านการคลัง การบัญชีและตรวจสอบการเงินอื่น ๆ ซึ่งเป็นลักษณะการตรวจสอบภายหลังการกระทำ โดยมีหน่วยงานที่ดูแลทั้งกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

การกำกับดูแลตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ เป็นองค์กรที่เกิดขึ้นมาจากผลของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นองค์กรภาครัฐชนิดหนึ่ง ดังนั้น องค์กรอิสระที่เกิดขึ้นภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี พ.ศ.2540 จึงสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน องค์กรอิสระที่สำคัญมีดังนี้

1) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยศาลปกครอง⁴

ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุม ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณา พิพากษาคดีปกครอง ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 ได้บัญญัติถึงอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในกรณีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี 4 กรณีด้วยกัน คือ

- (1) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- (2) กรณีการกระทำละเมิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- (4) กรณีสัญญาทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับการควบคุม ตรวจสอบหน่วยงานรัฐอื่นๆ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะทำหน้าที่รับข้อร้องเรียนจากทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งประชาชนและพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องนั้น นอกจากการรับเรื่องร้องเรียนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่ การเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง กรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาในเรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 312 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการสอดส่องดูแลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นไปตามระเบียบขั้นตอนที่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงตรวจสอบประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินด้วย ไม่ว่าจะ

⁴ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานผลการศึกษาคำถามก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ “โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น”, 2552.

เป็นงบประมาณ เงินรายได้อื่นๆ การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง สอบสวนกรณีมีข้อสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกี่ยวกับเงินหรือทรัพย์สินที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งทำการตรวจสอบเพื่อประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานว่ามีความคุ้มค่าหรือไม่ ซึ่งปัญหาที่พบจากการตรวจสอบ เช่น พบกรณีเงินขาดบัญชี เบิกจ่ายโดยไม่มีหลักฐานการจ่าย จัดเก็บรายได้ไม่ครบถ้วน เป็นต้น

การตรวจสอบโดยประชาชน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2540 ได้มีการวางหลักการสำคัญในการมีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการตรวจสอบจากองค์กรอิสระที่เกิดขึ้นจากผลของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 แบ่งประเภทดังนี้

1. การเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงตามกฎหมายอันเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ท้องถิ่นมีการดำเนินงานตามหลักอื่น ๆ เช่น ความโปร่งใส (Transparency) การสนองและรับผิดชอบต่อประชาชน (Responsiveness and Accountability)

1.1 การมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ ที่ปรากฏทั้งในหมวดที่ 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวดที่ 9 ว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีทั้งในส่วนของ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการทำประชาพิจารณ์จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อให้งบประมาณสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อความสุจริต โปร่งใสและตรวจสอบได้ การมีสิทธิที่จะเข้าร่วมประชุมสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการตรวจสอบสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารอีกทางหนึ่ง

2. การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ.2540 เป็นการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักว่าด้วยความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเป็นการเปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของท้องถิ่น และรับรู้ในเรื่องต่าง ๆ เช่น ข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย มติการประชุมคณะกรรมการบริหารที่กระทบต่อประชาชน ข้อมูลด้านการเงิน – การคลัง มีรายรับเท่าใด และจ่ายในเรื่องอะไรบ้าง เพื่อความสุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อมูลอื่น ๆ ที่เห็นว่าควรเปิดเผยและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยการยึดหลัก “เปิดเผยหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

3. การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายที่ออกตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 โดยมีหลักสำคัญว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ๆ จำนวนไม่น้อยกว่า

3 ใน 4 ของผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียงสามารถเข้าชื่อถอดถอนให้สมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียจนเป็นเหตุให้ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. กรณีที่มีผู้สิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของผู้สิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
2. กรณีที่มีผู้สิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 100,000 คน แต่ไม่เกิน 500,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 20,000 คน ของผู้สิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
3. กรณีที่มีผู้สิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 25,000 คน ของผู้สิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น
4. กรณีที่มีผู้สิทธิเลือกตั้งไม่เกิน 1,000,000 คน ต้องมีผู้เข้าชื่อไม่น้อยกว่า 30,000 คน ของผู้สิทธิเลือกตั้งในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

โดยกระบวนการถอดถอนนั้น ต้องมีการยื่นคำร้อง พร้อมหลักฐานและรายละเอียดข้อเท็จจริงต่าง ๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ดำเนินการตามขั้นตอน ตั้งแต่การแจ้งต่อผู้ถูกร้องเพื่อให้ทำคำชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหา แจ้งให้คณะกรรมการเลือกตั้ง จัดการลงคะแนนถอดถอน หากผู้สิทธิมาใช้สิทธิไม่ถึงกึ่งหนึ่งการเข้าชื่อถอดถอนก็ตกไป และจะให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนบุคคลดังกล่าวในเหตุผลเดียวกันอีกไม่ได้ หากการลงคะแนนเสียงมีผู้มาใช้สิทธิเกินกึ่งหนึ่งของผู้สิทธิเลือกตั้ง และมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของผู้สิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง ก็เป็นผลทำให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันลงคะแนน

การกำกับดูแลโดยกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังปรากฏให้เห็นกฎหมายอื่น ๆ ที่คอยกำกับให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องกระทำให้สอดคล้องกับข้อบัญญัติในกฎหมายนั้น ๆ ให้อำนาจแก่ส่วนราชการนั้นสามารถใช้อำนาจเข้ามากำกับดูแลการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีเป็นจำนวนมาก อาทิ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ระเบียบมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2538 ระเบียบข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยบัตรประจำตัวสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาตำบลและเลขานุการสภาตำบล มีลักษณะครอบคลุมแทบทุกมิติในการบริหารงานตั้งแต่ระดับนโยบายไปจนถึงการปฏิบัติงาน

ดังที่กล่าวมา จะเห็นได้ถึงภาพรวมที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการกำกับดูแลและการตรวจสอบ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนามาตั้งแต่ พ.ศ.2535 มีการกระจายอำนาจและพัฒนาระบบ

ประชาธิปไตยประกอบกับกรอบแนวคิดใหม่ในการกำหนดกติกาใหม่ของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่อง แนวความคิดของ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เพื่อความโปร่งใสและประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการทำงาน โดยได้ลดการกำกับควบคุมส่วนกลาง ในส่วนของการแทรกแซงการทำงาน และภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 ได้เพิ่มในส่วนของการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ เพื่อตอบสนองต่อหลักธรรมาภิบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดย สอดคล้องกับความมีอิสระตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นมากขึ้น

นอกจากนี้การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น ตัวกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ ยังไม่มีความชัดเจนใน ด้านการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติ และการกำหนดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ทั้งในส่วนกลางและ ส่วนภูมิภาคการที่กฎระเบียบที่ส่วนกลางกำหนดให้เป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติมีมากเกินไป เช่น ในเรื่อง การเงินและพัสดุ ที่มีระเบียบของกระทรวงการคลัง ของกระทรวงมหาดไทย และของสำนัก นายกรัฐมนตรี เป็นต้น ทำให้เกิดมาตรฐานที่ท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ถูกต้องอาจทำให้การดำเนินงาน ล่าช้าเพราะต้องคอยดูกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ดังนั้นจึงควรกำหนดแนวทางที่ชัดเจนทั้งในเรื่องอำนาจ หน้าที่ในการปฏิบัติงานของผู้บริหารท้องถิ่น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นก็เช่นเดียวกัน หากมีการจัดทำบริการสาธารณะที่ชัดเจน จะทำให้การกำกับดูแลให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามหน้าที่สะดวกชัดเจนมากยิ่งขึ้นระบบการกำกับดูแลที่เป็นอยู่จึงแสดง ให้เห็นว่ายังพัฒนาได้ไม่ทันกับการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสภาพการณ์ปัจจุบัน

3.2 หลักการและแนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนางานตรวจสอบภายในภาคราชการได้เริ่มจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2519 เห็นชอบและอนุมัติให้ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่ เทียบเท่า รวมถึงจังหวัดทุกจังหวัดมีตำแหน่งอัตรากำลังเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในของส่วน ราชการหรือของจังหวัดโดยเฉพาะ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เริ่มมีการกำหนดกรอบ อัตรากำลัง และมีผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ.2531 ประกอบกับใน ปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2547 เห็นชอบให้ กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักรับผิดชอบยุทธศาสตร์การรื้อปรับระบบการเงินและงบประมาณ โดยกระทรวงมหาดไทยมอบกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีภารกิจหลักคือในฐานะพี่เลี้ยง จัดระบบการตรวจสอบภายในให้ท้องถิ่น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดกรอบ อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและบรรจุพนักงานท้องถิ่นในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ ภายในเพิ่มขึ้นแต่ส่วนใหญ่ยังขาดประสิทธิภาพ ความรู้ ความเข้าใจ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ มี ผลกระทบต่อผู้บริหารและบุคลากรของหน่วยงานที่ไม่ให้ความสำคัญหรือความร่วมมือเกี่ยวกับการ ปฏิบัติตามรายงานผลการตรวจสอบภายในเท่าที่ควร ตลอดจนมีทัศนคติที่ผิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ

ภายในว่าเป็นการตรวจสอบเพื่อจับผิด ดังนั้น ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องพัฒนาตนทั้งในด้านความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่โดยต้องทำความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน
2. จริยธรรมและมาตรฐานการตรวจสอบภายใน
3. กระบวนการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน

หลักการทั่วไปเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในโครงสร้างการแบ่งส่วนงาน โดยขึ้นตรงต่อปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในฐานะผู้บริหารงานประจำ) โดยตรง งานตรวจสอบภายในไม่ใช่เป็นการทำหน้าที่ตรวจสอบการรับ – การจ่ายเงิน ว่าตรงตามเอกสารหรือตามนโยบายหรือระเบียบที่กำหนดไว้หรือไม่เท่านั้น และไม่ใช่เป็นงานค้นหาการทุจริตแต่เป็นการป้องกันการทุจริตและค้นหาข้อบกพร่องของระบบงานว่ามีจุดใดที่เป็นช่องทางให้เกิดการรั่วไหลหรือปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ ล่าช้า พร้อมทั้ง พยายามหาทางแก้ไขให้ดีขึ้น การตรวจสอบภายในจึงมุ่งช่วยฝ่ายบริหารให้ดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ส่งเสริมให้งานประสบความสำเร็จ

การปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 กำหนดการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในให้เป็นไปตามมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน ตามที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด และคู่มือการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและคู่มือการตรวจสอบภายในของกระทรวงการคลัง

สรุปขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบภายใน ดังนี้

1. จัดทำแผนการตรวจสอบประจำปี
2. เสนอแผนการตรวจสอบประจำปีต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุมัติภายในเดือนกันยายนของทุกปี
3. ส่งสำเนาแผนการตรวจสอบประจำปีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ และส่งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับอนุมัติ
4. ตรวจสอบตามแผนที่กำหนด (ปฏิบัติงานตรวจสอบ)
5. รายงานผลการตรวจสอบต่อนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณาส่งการ ภายในเวลาอันสมควรหรืออย่างน้อยทุก 2 เดือน
6. ส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบและส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบที่มีข้อตรวจพบที่สำคัญและเกิดความเสียหาย หรืออาจเกิดความเสียหายให้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบ ภายใน 15 วัน นับจากวันที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ รายงานผลการตรวจ

7. ติดตามผลการตรวจสอบเพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะและใช้เป็น ข้อมูลในการจัดทำแผนการตรวจสอบในครั้งต่อไป

แนวทางการตรวจสอบภายใน⁵ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบ ภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 มี 7 ประการ ได้แก่

1. ตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ด้วยเทคนิคและ วิธีการตรวจสอบที่ยอมรับโดยทั่วไป ปริมาณมากน้อยตามความจำเป็นและเหมาะสมโดยคำนึงถึง ประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายใน และความสำคัญของเรื่องที่ตรวจสอบรวมทั้งวิเคราะห์และ ประเมินผลการบริหารและการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจ

2. ตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การเงิน พัสดุและ ทรัพย์สิน รวมทั้ง การบริหารงานด้านอื่น ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งและมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนตรวจสอบระบบการดูแลรักษาและ ความปลอดภัยของทรัพย์สิน และการใช้ทรัพยากรทุกประเภทว่าเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด

3. ประเมินผลการปฏิบัติงานและเสนอแนะวิธีการหรือมาตรการในการปรับปรุง แก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติงานตามข้อ 1 และข้อ 2 เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพประสิทธิผลและประหยัด ยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอแนะเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายหรือการทุจริตรั่วไหลเกี่ยวกับการเงิน หรือ ทรัพย์สินต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. สอบทานระบบการปฏิบัติงานตามมาตรฐานและ/หรือระเบียบข้อบังคับคำสั่งที่ทาง ราชการกำหนด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าจะสามารถนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ตรงตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับ นโยบาย

5. ติดตามผลการตรวจสอบข้อเสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ผู้บริหารท้องถิ่นและ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปรับปรุงแก้ไขของหน่วยรับตรวจถูกต้องตามที่ผู้ตรวจสอบ ภายในเสนอแนะ

⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545, แนวทางการตรวจสอบภายใน, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 54ง (18 มิถุนายน 2545): 2-4.

6. เพื่อให้การปฏิบัติงานตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมาย และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยประสานงานกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ตรวจสอบ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง

7. การปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน และการเสนอความเห็นในการตรวจสอบต้องมีความ เป็นอิสระ

สำหรับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ ภายใน พ.ศ.2546 ได้กำหนดให้หน่วยรับตรวจ (หมายรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) นำแนวทาง ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในท้ายระเบียบไปใช้ เพื่อให้การตรวจสอบภายในมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ แนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในท้ายระเบียบคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน พ.ศ.2546 กำหนดถึงมาตรฐานการตรวจสอบ ขอบเขตของการตรวจสอบ และการปฏิบัติหน้าที่การตรวจสอบภายในไว้ดังนี้

1. ให้ผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยงานของราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามมาตรฐาน การตรวจสอบภายในที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบภายใน ที่ออกโดยหน่วยงานเจ้าสังกัด หรือหน่วยงานที่กำกับดูแลในระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า

2. ขอบเขตของการตรวจสอบภายใน

แนวทางปฏิบัติที่ 1⁶

ผู้กำกับดูแล มีหน้าที่รับผิดชอบสูงสุดในการทำให้เกิดความมั่นใจว่าฝ่ายบริหารได้จัดให้ มีและดำรงรักษาไว้ซึ่งระบบการควบคุมภายใน ตามมาตรฐานการควบคุมภายในที่กำหนดโดย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบจัดให้มีและดำรงไว้ซึ่งระบบการควบคุม ภายใน ตามมาตรฐานการควบคุมภายในที่กำหนดโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รวมทั้ง พิจารณาวินิจฉัยข้อตรวจพบและข้อเสนอแนะตามรายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในเพื่อ สั่งการให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการตามความเหมาะสมและทันเวลา ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของ หน่วยตรวจสอบภายในมีประสิทธิภาพ

แนวทางปฏิบัติที่ 2

หน่วยตรวจสอบภายในรับผิดชอบในการประเมินการบริหารความเสี่ยงการควบคุมและ การกำกับดูแล เพื่อเพิ่มคุณค่าและปรับปรุงการดำเนินงานและช่วยให้หน่วยรับตรวจสามารถประเมิน

⁶ แนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน, ภายใต้หัวข้อ “แนวทางปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้ตรวจสอบภายใน”

http://www.raikao.go.th/datacenter/doc_download/a_091014_133542.pdf (สืบค้นเมื่อ วันที่ 4 พฤษภาคม 2559), 1-8.

และปรับปรุงประสิทธิผลของกระบวนการบริหารความเสี่ยง กระบวนการควบคุม และกระบวนการกำกับดูแลเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่หน่วยรับตรวจกำหนด

ขอบเขตของการตรวจสอบภายในโดยทั่วไป รวมถึง

1. การสอบทานและประเมินการบริหารความเสี่ยง, การควบคุม และการกำกับดูแลของหน่วยรับตรวจ ซึ่งครอบคลุมถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิด

(1) ความมั่นใจว่า การดำเนินงานหรือการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างประหยัด มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

(2) ความมั่นใจในความถูกต้องครบถ้วน และน่าเชื่อถือของข้อมูลการเงิน และการดำเนินงาน

(3) การดูแลรักษาทรัพย์สิน และผลประโยชน์ของหน่วยรับตรวจมิให้เกิดการสูญเสียชีวิตเสียหาย รวมทั้งการเสียหายจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(4) ความมั่นใจว่า มีการปฏิบัติตามนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ

(5) การเสนอแนะการปรับปรุงการบริหารความเสี่ยง การควบคุมและการกำกับดูแลอย่างต่อเนื่อง

2. การสอบทานและติดตามแผนการปฏิบัติงานและการดำเนินงาน เพื่อช่วยให้หน่วยรับตรวจเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

3. การให้ความสำคัญเป็นกรณีพิเศษกับสภาพแวดล้อมของความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อการบริหารความเสี่ยง การควบคุม และการกำกับดูแล

แนวทางปฏิบัติที่ 3

หน่วยตรวจสอบภายในควรอยู่ในโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการของหน่วยรับตรวจอย่างเป็นทางการ และมีสถานภาพสูงพอที่จะสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ โดยให้ขึ้นตรงต่อผู้รับตรวจ หรือมีสายการบังคับบัญชาตามที่กระทรวงการคลังหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมายกำหนด และผู้รับตรวจจะมอบหมายให้ผู้อื่นควบคุมดูแลและปกครองบังคับบัญชาแทนไม่ได้ และจะแต่งตั้งให้หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในไปรักษาการในตำแหน่งอื่นหรือแต่งตั้งผู้อื่นมารักษาการในตำแหน่งหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในในขณะเดียวกันไม่ได้ และหน่วยรับตรวจควรจัดสรรบุคลากรและทรัพยากรที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ของหน่วยตรวจสอบภายในอย่างเหมาะสมกับปริมาณงานและความซับซ้อนของกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของหน่วยรับตรวจ โดยผู้ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบภายในควรปฏิบัติงานเต็มเวลาและไม่ควรไปช่วยปฏิบัติงานอื่นใดที่ไม่ใช่งานที่เกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานตรวจสอบภายใน ไม่ว่าจะกรณีใด

การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่

แนวทางปฏิบัติที่ 4

ผู้ตรวจสอบภายในต้องมีความเป็นอิสระจากกิจกรรมที่ตรวจสอบ โดยสถานภาพที่สามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายอย่างเป็นอิสระตามมาตรฐานการตรวจสอบภายใน และให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ปราศจากอคติและมีความเป็นกลาง ผู้ตรวจสอบภายในควรอยู่ในสถานะที่สามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากความมีอคติและการแทรกแซงจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม และไม่ควรมีการปฏิบัติงานตรวจสอบในหน่วยงานหรือกิจกรรมที่ตนเคยปฏิบัติมาก่อน อันจะทำให้หรืออาจทำให้เสียความเป็นกลางในการแสดงความเห็นหรืออาจมีการขัดแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ยกเว้นเป็นงานให้คำแนะนำปรึกษา

หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายในต้องแจ้งผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไป และคณะกรรมการตรวจสอบ (ถ้ามี) ทันทันทีที่ทราบหรือสงสัยว่าตนเองขาดความเป็นกลางในงานตรวจสอบภายในที่ได้รับมอบหมาย อันเนื่องมาจากการขัดแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ผู้รับตรวจไม่ควรกำหนดให้หน่วยงานตรวจสอบภายในมีอำนาจสั่งการในเชิงการบริหาร ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อ การตรวจสอบและแสดงความคิดเห็นอย่าง เป็นกลาง

แนวทางปฏิบัติที่ 5

ผู้ตรวจสอบภายในมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบและประเมินความเพียงพอของมาตรฐานการควบคุมภายในที่ฝ่ายบริหารกำหนดเพื่อป้องกันหรือลดโอกาสการเกิดทุจริต ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารของหน่วยรับตรวจเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการบริหารความเสี่ยงเกี่ยวกับการทุจริต

การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในตามมาตรฐานวิชาชีพไม่สามารถให้หลักประกันว่าจะค้นพบการทุจริต ผู้ตรวจสอบภายในไม่ควรมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันหรือค้นหาการทุจริตแต่ควรใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติงานของตนที่จะสามารถบ่งชี้ความเสี่ยงต่อความเสียหายของการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นได้ ดังนี้

1. ในการสอบทานระบบการควบคุมภายในผู้ตรวจสอบภายในควรพิจารณาและให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับจุดอ่อนที่มีสาระสำคัญที่ตรวจพบจากระบบการควบคุมภายในนั้นว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดทุจริตหรือข้อผิดพลาดหรือไม่

2. ในการสอบทานกิจกรรมที่ตรวจสอบผู้ตรวจสอบภายในควรตื่นตัวและตระหนักถึงโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต ซึ่งรวมถึงการให้คำแนะนำที่มีประโยชน์แก่ฝ่ายบริหารเพื่อป้องกันการทุจริต

3. ผู้ตรวจสอบภายในสามารถเป็นส่วนหนึ่งของทีมงานการตรวจสอบทุจริต ซึ่งอาจหมายถึงการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นแล้ว หรือการทุจริตที่ยังเป็นที่สงสัยอยู่

การป้องกันและค้นหาการทุจริตเป็นงานที่หน่วยตรวจสอบภายในช่วยฝ่ายบริหาร เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ โดยไม่มีการทุจริตเป็นอุปสรรค ดังนั้น การวางแผนอย่างระมัดระวัง รอบคอบ ตลอดจนการจัดลำดับความสำคัญของกิจกรรมที่จะตรวจสอบ จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับผู้ตรวจสอบภายใน หน่วยตรวจสอบภายในจำเป็นต้องประสานงานกับฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด และฝ่ายบริหารต้องเห็นความสำคัญโดยสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นในการทำการตรวจสอบนั้น

ทั้งนี้ ฝ่ายบริหารควรดำเนินการให้หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน ได้รับข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตโดยไม่ชักช้า เพื่อให้หน่วยตรวจสอบภายในประเมินการบริหารความเสี่ยง การควบคุม และการกำกับดูแลที่มีอยู่ ว่าเพียงพอหรือไม่ และ/หรือเพื่อวางแผนการตรวจสอบให้สามารถพบหรือลดโอกาสทุจริต และเพื่อให้คำแนะนำฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการตรวจสอบในรายละเอียดและการปรับปรุงการควบคุมภายใน

แนวทางปฏิบัติที่ 6

หน่วยรับตรวจที่ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นส่วนสำคัญในการปฏิบัติงานหรือบริหารงาน ควรจัดให้มีผู้ตรวจสอบภายในซึ่งมีความรู้ ความสามารถอย่างเพียงพอที่จะตรวจสอบระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้สามารถประเมินและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการบริหารความเสี่ยงการควบคุม และการกำกับดูแลได้อย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์

แนวทางปฏิบัติที่ 7

ผู้ตรวจสอบภายในควรประพฤติปฏิบัติตนตามหลักปฏิบัติที่กำหนดในจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในเกี่ยวกับความมีจุดยืนที่มั่นคง ความเที่ยงธรรม การรักษาความลับ และความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นหลักประกันความมั่นใจในความเที่ยงธรรม และการให้คำแนะนำปรึกษาที่มีคุณภาพ

แนวทางปฏิบัติที่ 8

หน่วยรับตรวจควรจัดให้มีเอกสารที่เขียนขึ้นอย่างเป็นทางการ เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของงานตรวจสอบภายใน เพื่อให้บุคลากรทุกระดับของหน่วยรับตรวจมีความเข้าใจอันดี ต่อการจัดให้มีหน่วยตรวจสอบภายใน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบภายใน

หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน ควรจัดทำและเสนอเอกสารข้างต้นของหน่วยตรวจสอบภายในต่อผู้รับตรวจ เพื่อพิจารณาอนุมัติด้วยความเห็นชอบของผู้กำกับดูแลหรือคณะกรรมการตรวจสอบ (ถ้ามี) ทั้งนี้ ควรมีการสื่อสารเอกสารดังกล่าวให้บุคลากรทุกระดับของหน่วยรับตรวจทราบทั่วกัน โดยเอกสารนั้นควรมีสาระสำคัญอย่างน้อยดังนี้

1. วัตถุประสงค์และขอบเขตของการตรวจสอบภายในและ
2. สายการบังคับบัญชาอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยตรวจสอบภายใน เอกสารดังกล่าวควรระบุถึงการให้อำนาจหน้าที่ที่หน่วยตรวจสอบภายในเกี่ยวกับ
 1. การเข้าถึงและติดต่อสื่อสารโดยตรงกับบุคลากรของหน่วยรับตรวจ
 2. การเข้าถึงข้อมูลและแฟ้มข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยรับตรวจ รวมถึงข้อมูลด้านการบริหารและรายงานการประชุมของฝ่ายบริหาร
3. การตรวจสอบกิจกรรมและส่วนงานต่าง ๆ ของหน่วยรับตรวจ
4. การปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายในตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้รับตรวจ

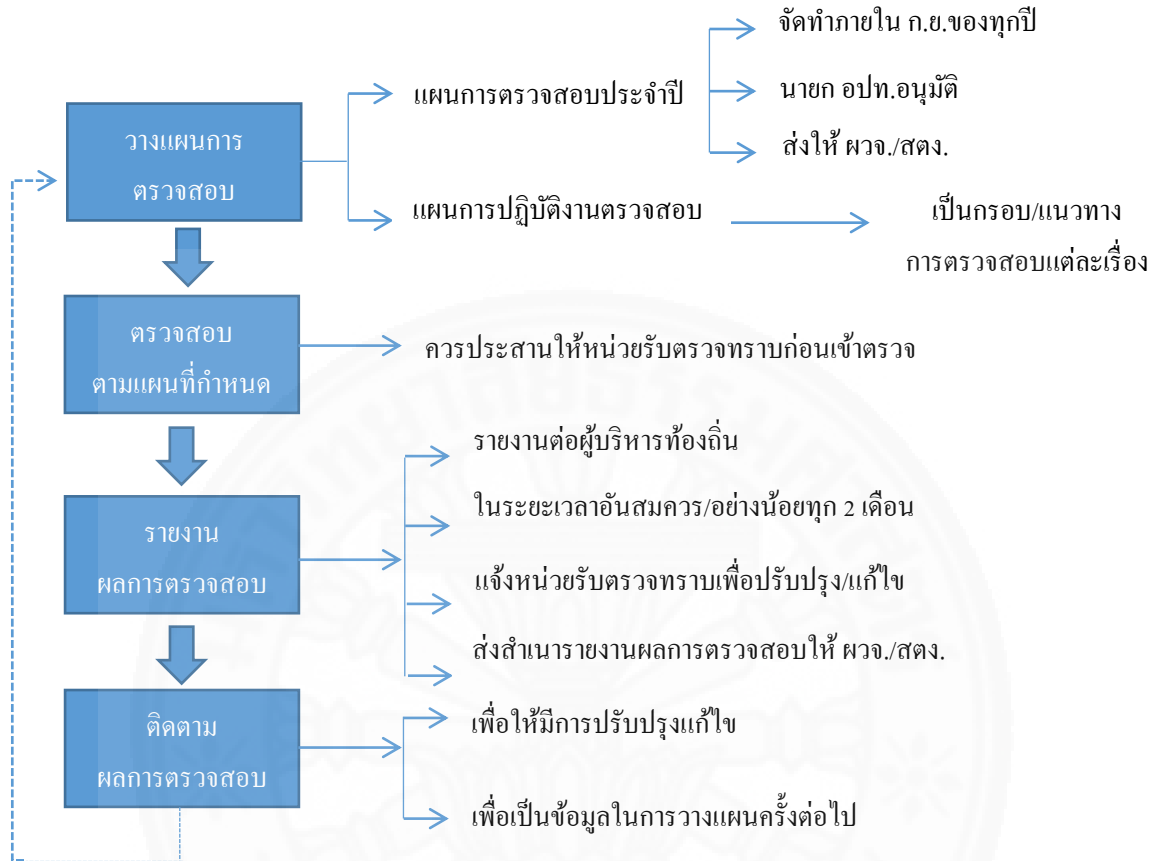
แนวทางปฏิบัติที่ 9

กระบวนการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในหมายถึง การจัดทำแผนการตรวจสอบ การตรวจสอบ การวิเคราะห์และประเมินข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบ การรายงานผลการตรวจสอบ และการติดตามผลการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบภายใน

ภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยตรวจสอบภายใน ตามกระบวนการปฏิบัติงานดังกล่าว โดยทั่วไปครอบคลุมถึงการตรวจสอบและการประเมินผลสำเร็จทุกกิจกรรมในหน่วยรับตรวจ การตรวจสอบภายในจึงสามารถกระทำได้เป็น 3 ประเภทหลัก คือ (1) การตรวจสอบด้านการดำเนินงาน (2) การตรวจสอบด้านการเงิน และ (3) การตรวจสอบด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนด

การตรวจสอบภายในจึงไม่ควรเน้นการตรวจสอบประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรเลือกประเภทของการตรวจสอบที่เหมาะสมที่สุด โดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การตรวจสอบของหน่วยรับตรวจที่กำหนดไว้ในเอกสารตามที่กล่าวไว้ในแนวทางปฏิบัติที่ 8 และความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจที่เป็นผลจากการประเมินการบริหารความเสี่ยง การควบคุม และการกำกับดูแล

ขั้นตอนการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของ อปท.



หมายเหตุ อปท.สามารถจัดทำกฎบัตรการตรวจสอบภายในขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อใช้เป็นกรอบอ้างอิง เป็นแนวปฏิบัติที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในการประสานงานให้ทุกหน่วยรับตรวจ (ทุกสำนัก/กอง) เข้าใจตรงกันและยืนยันเจตนารมณ์ของผู้บริหารเสมือนนโยบายที่ประสงค์ให้ทุกหน่วยรับตรวจขององค์กรได้รับการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระเหมือนกันทุกหน่วยอย่างเป็นปกติ

กระบวนการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545

ข้อ 8 “ให้ผู้ตรวจสอบภายในเสนอแผนการตรวจสอบประจำปีต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติภายในเดือนกันยายนทุกปี และส่งสำเนาแผนการตรวจสอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วย

ให้ผู้ตรวจสอบภายในตรวจสอบแผนที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง หรือตามที่ได้รับอนุมัติให้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระหว่างปี และรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้บริหารท้องถิ่นภายในเวลาอันสมควรหรืออย่างน้อยทุกสองเดือน หรือเมื่อตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วเสร็จตามแผน กรณีเรื่องที่ตรวจพบเป็น

เรื่องที่จะมีผลเสียหายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รายงานผลการตรวจสอบทันทีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งสำเนารายงานผลการตรวจสอบตามวรรคสองให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบด้วย”

สรุป กระบวนการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในประกอบด้วย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. การวางแผน
2. การตรวจสอบ
3. การรายงานและ
4. การติดตามผลการตรวจสอบ

การวางแผนตรวจสอบจึงเป็นเรื่องแรกที่สุดที่ผู้ตรวจสอบภายในต้องให้ความสำคัญและควรวางแผน การตรวจสอบให้ครบทุกหน่วยรับตรวจ (สำนัก/กอง) ในองค์กร แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องตรวจทุกเรื่องของหน่วยรับตรวจ ผู้ตรวจสอบภายในจะตรวจสอบเพียงบางเรื่องของหน่วยรับตรวจ จึงจำเป็นต้องเลือกเรื่องที่จะตรวจสอบ โดยอาจพิจารณาจากนโยบายของผู้บริหารและความเสี่ยงต่าง ๆ ของหน่วยรับตรวจ

ดังที่กล่าวมา ต้องยอมรับว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับสำคัญที่มีส่วนในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ในการพัฒนาประเทศ จะเห็นได้ถึงการตรวจสอบภายในภายใต้กฎหมายปัจจุบัน โดยมีแนวปฏิบัติตามที่กล่าวมาข้างต้นแผนการตรวจสอบภายในประจำปีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 มีการรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติตามข้อทักท้วงและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบภายในในเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้บริหารท้องถิ่นสั่งให้ปฏิบัติ

มีการอนุมัติและบังคับใช้กฎบัตรการตรวจสอบภายในเพราะกฎบัตรการตรวจสอบภายใน (Internal Audit Charter) ถือเป็นหัวใจสำคัญในงานตรวจสอบภายใน เป็นการมอบอำนาจการตรวจสอบให้มีความเหมาะสมต่อหน้าที่และความรับผิดชอบ ซึ่งอำนาจของผู้ตรวจสอบคือ อำนาจในการเข้าถึงรายงาน เอกสาร ข้อมูลและทรัพย์สินทุกชนิดที่ต้องใช้ในการตรวจสอบ รวมทั้งอำนาจในการเรียกบุคคลหนึ่งมาสัมภาษณ์และสอบถาม โดยปราศจากการแทรกแซงจากหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนการได้รับสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณ (งบประมาณในที่นี้หมายถึงงบประมาณทั้งที่ใช้ในการดำเนินงานตรวจสอบและงบประมาณในส่วนของการพัฒนาองค์ความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน)

ปัจจุบันหน่วยงานตรวจสอบภายในมีการจัดทำแผนการตรวจสอบระยะยาว และแผนการตรวจสอบภายในประจำปี ซึ่งจัดทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องรวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตรวจสอบภายในตลอดจนบทบาทของหน่วยงานตรวจสอบภายในลงในกฎบัตรหน่วยงานตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน

ในส่วนของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีการส่งเสริมให้ผู้ตรวจสอบภายในเข้าร่วมฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนความรู้ให้แก่ผู้ตรวจสอบภายใน รวมไปถึงการเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการให้บริการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2553 และคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ 69/2557 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2557 เรื่อง มาตรการป้องกันหรือแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐกำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบในหน่วยงาน และเป็นการสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประกอบกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ดำเนินการตามแผนมหาดไทยใสสะอาด (พ.ศ.2558 – 2560) และแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตกระทรวงมหาดไทย (ศปท.มท.) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2558 ซึ่งเป็นนโยบายเน้นหนักของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างมาตรฐานความโปร่งใสในการให้บริการให้คำปรึกษาของกลุ่มตรวจสอบภายใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จึงออกประกาศขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการให้คำปรึกษาของกลุ่มตรวจสอบภายใน ดังนี้

1. ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศกลุ่มตรวจสอบภายใน เรื่อง มาตรฐานขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ การเงิน การบัญชี การพัสดุ และการวางระบบการควบคุมภายใน

2. ประกาศนี้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

3. มาตรฐานขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการให้คำปรึกษาให้เป็นตามรายละเอียดดังนี้ ระเบียบ/กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานตามกระบวนการ⁷

1. กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ

2. ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง พ.ศ.2551

3. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับพัสดุ

4. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับพระราชการ

5. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนราชการ

6. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินเกี่ยวกับสวัสดิการข้าราชการ

⁷ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, กระบวนการ : มาตรฐานขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ การเงิน การบัญชี การพัสดุ และการวางระบบการควบคุมภายใน,

http://www.dla.go.th/upload/templateOrganize/tempNews/2016/8/39014_2.pdf,

(สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2559), 1.

7. ระเบียบและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายประเภทต่าง ๆ
8. หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
9. แนวทางปฏิบัติในการดำเนินการในระบบ GFMS แต่ละระบบงาน
10. นโยบายและหนังสือสั่งการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านบัญชี
11. แนวปฏิบัติการวางระบบการควบคุมภายใน ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

กำหนด



บทที่ 4

ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของระบบตรวจสอบภายใน

ในการศึกษาแนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี เพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์และเข้าใจถึงบริบทมากขึ้น โดยผู้วิจัยได้แบ่งเนื้อหาในการศึกษาไว้ ดังนี้

- 4.1 ข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี
- 4.2 กฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง/แนวปฏิบัติ
- 4.3 สถานภาพการบริหารจัดการและระบบการตรวจสอบภายในของท้องถิ่นปัจจุบัน

4.1 ข้อมูลพื้นฐานของท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี

(1) ลักษณะภูมิประเทศ

ภูมิประเทศ¹ จังหวัดนนทบุรีตั้งอยู่บนฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยมีแม่น้ำเจ้าพระยาแบ่งพื้นที่ของจังหวัดออกเป็น 2 ส่วน คือ ฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มมีคูคลองทั้งตามธรรมชาติและที่ขุดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมากเชื่อมโยงติดต่อกัน สามารถใช้สัญจรไปมาระหว่าง หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ ย่านชุมชนหนาแน่น โดยทั่วไปพื้นที่ส่วนที่ห่างจากแม่น้ำและลำคลองจะเป็นสวนและไร่นา ซึ่งมักจะเกิดน้ำท่วมเสมอ แต่ในปัจจุบันพื้นที่ของจังหวัดในบางอำเภอซึ่งเคยเป็นสวนผลไม้ต่างๆ และมีเขตติดต่อกับกรุงเทพฯ เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อพยพมาจากทุกภาคของประเทศ นอกจากนี้พื้นที่บางส่วนของบางอำเภอยังเป็นที่รองรับการขยายตัวในด้านอุตสาหกรรม โดยเฉพาะพื้นที่บางส่วนของอำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง ซึ่งมีการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมขึ้นอย่างหนาแน่น โดยอาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ฝั่งตะวันออกซึ่งเป็นพื้นที่ติดต่อกับกรุงเทพฯ เป็นส่วนหนึ่งของกรุงเทพฯ ด้วย

¹ ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดเกี่ยวกับข้อมูลการปกครอง ประชากร โครงสร้างพื้นฐาน และข้อมูลเชิงสถิติที่สำคัญในพื้นที่ รวมทั้งข้อมูลสรุปผลการดำเนินการที่ผ่านมา <http://www.nonthaburi.go.th/edoc/index.php?action=dlattach;topic=91.0;attach=174> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559).

ที่ตั้ง จังหวัดนนทบุรี ตั้งอยู่ภาคกลางของประเทศไทย เป็นหนึ่งในจังหวัด ปริมาณพล คือ นนทบุรี นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร ปทุมธานี ห่างจากกรุงเทพฯ 20 กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ 622.38 ตารางกิโลเมตร หรือ ประมาณ 388,987.5 ไร่ ตั้ง อยู่บนเส้นรุ้งที่ 13 องศา 47 ลิปดา ถึงเส้นรุ้งที่ 14 องศา 04 ลิปดาเหนือ เส้นแวงที่ 100 องศา 15 ลิปดา ถึง 100 องศา 34 ลิปดาตะวันออก อยู่สูงจากน้ำทะเลปานกลาง เฉลี่ย 1.80 เมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัด ไกล่เคียง ดังนี้



ทิศเหนือ ติดต่อกับ อำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอ ลาดหลุมแก้ว และอำเภอเมือง ปทุมธานี จังหวัด ปทุมธานี

ทิศใต้ ติดต่อกับ เขตบางพลัด เขต ดลิ่งชัน และเขต ทวีวัฒนา กรุงเทพมหานคร (ฝั่งธนบุรี)

ทิศตะวันออก ติดต่อกับ เขตดอนเมือง เขตหลักสี่ เขต จตุจักร และเขต บางซื่อ กรุงเทพมหานคร (ฝั่งพระนคร)

ทิศตะวันตก ติดต่อกับ อำเภอพุทธมณฑล และอำเภอบางเลน จังหวัด นครปฐม

(2) การปกครอง**การปกครองส่วนภูมิภาค**

ปัจจุบันในจังหวัดนนทบุรีแบ่งการปกครองส่วนภูมิภาคออกเป็น 6 อำเภอ 52 ตำบล 328 หมู่บ้าน อำเภอ ประกอบด้วย อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอปากเกร็ด อำเภอบางบัวทอง อำเภอบางใหญ่ อำเภอบางกรวย อำเภอไทรน้อย มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

องค์การบริหารส่วนจังหวัด	1	แห่ง
เทศบาลนคร	2	แห่ง
เทศบาลเมือง	3	แห่ง
เทศบาลตำบล	9	แห่ง
องค์การบริหารส่วนตำบล	31	แห่ง

การปกครองส่วนท้องถิ่น

พื้นที่จังหวัดนนทบุรีประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 46 แห่ง แบ่งตามประเภทและอำนาจบริหารจัดการภายในท้องที่ได้เป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 แห่ง เทศบาล 11 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล 34 แห่ง

ตารางที่ 1 แสดงขนาดพื้นที่ จำนวนตำบล หมู่บ้าน อบต. เทศบาล ชุมชน จำแนกรายอำเภอ จังหวัด นนทบุรี

เขตการปกครอง							
อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	อบต.	ขนาดพื้นที่ (ตร.กม.)
เมืองนนทบุรี	10	26	1	1	1	3	77.09
ปากเกร็ด	12	51	1	-	-	7	89.02
บางบัวทอง	8	73	-	1	-	7	116.44
บางกรวย	9	41	-	1	2	4	57.41
บางใหญ่	6	69	-	-	5	3	96.40
ไทรน้อย	7	68	-	-	1	7	186.02
รวมทั้งสิ้น	52	328	2	3	9	31	622.38

ที่มา : ที่ทำการปกครองจังหวัดนนทบุรี /สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี

ข้อมูล ณ เดือนธันวาคม 2555

(3) ประชากร²

จังหวัดนนทบุรีมีประชากรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2557 ตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง รวมทั้งสิ้น 1,168,602 คน แบ่งเป็นชาย 547,506 คน เป็นหญิง 611,096 คน ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย 1,833 คน ต่อตารางกิโลเมตร ประเภทที่อยู่อาศัยในจังหวัดนนทบุรีมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ มีสัดส่วนของครัวเรือนที่อยู่อาศัยในประเภทห้องชุด ร้อยละ 22.9 มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างมาก

ตารางแสดงจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎรของจังหวัดนนทบุรี ณ เดือนธันวาคม 2557

อำเภอ	ชาย	หญิง	รวม	จำนวนบ้าน
เมืองนนทบุรี	169,659	189,484	357,179	176,203
บางกรวย	31,116	441,127	82,243	60,288
บางใหญ่	80,166	82,771	172,937	67,480
บางบัวทอง	120,448	137,775	258,223	125,112
ไทรน้อย	29,260	31,725	60,985	25,240
ปากเกร็ด	109,821	125,214	235,035	141,083
รวม	547,406	611,096	1,168,602	595,406

ที่มา : กลุ่มงานปกครอง ที่ทำการปกครองจังหวัด (ข้อมูล ณ 31 ธันวาคม 2557)

โครงสร้างประชากร

อัตราการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรรวมของจังหวัดนนทบุรี ในปี พ.ศ.2557 เทียบกับ 8 ปี ที่ผ่านมา เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 10 ในทุก 4 ปี ในปี พ.ศ.2557 มีสัดส่วนของประชากรกลุ่มผู้สูงอายุร้อยละ 14.51 เพิ่มขึ้นทุกปี ในขณะที่ประชากรกลุ่มอายุต่ำกว่า 15 ปี มีสัดส่วนร้อยละ 16.60 มีแนวโน้มลดลง

² กองประสานการลงทุน, จังหวัดนนทบุรี, “ภายใต้หัวข้อ จังหวัดนนทบุรี” <http://tourisminvest.tat.or.th/component/content/article/42-thai> (สืบค้นเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2559).

(4) สภาพทางเศรษฐกิจ

จังหวัดนนทบุรี มีพื้นที่เกษตรกรรมที่สร้างผลผลิตที่มีชื่อเสียง โดยเฉพาะผลไม้ อาทิเช่นทุเรียนนนท์ ปัจจุบันมีการจัดสรรพื้นที่เพื่อก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัย หมู่บ้านจัดสรร คอนโดมิเนียม โรงงานอุตสาหกรรม และสถานประกอบการธุรกิจเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากอย่างรวดเร็ว ทำให้พื้นที่การเกษตรของจังหวัดลดลงเหลือเพียงร้อยละ 39 ของพื้นที่ทั้งจังหวัด พื้นที่ส่วนใหญ่ลดลงจากพื้นที่ปลูกผลไม้และไม่ยืนต้น ลงลงจาก 60,000 ไร่ ในปี พ.ศ.2550 เหลือประมาณ 20,000 ไร่ ในปี พ.ศ. 2555 ในขณะที่ธุรกิจต่าง ๆ โรงแรม ภัตตาคาร ห้างสรรพสินค้า สถานบันเทิง การขนส่ง ภาคอุตสาหกรรม รวมถึงสถานบริการสุขภาพเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีจำนวนมากที่สุด ได้แก่ กิจกรรมการขายปลีก 9,362 แห่ง (ร้อยละ 35.31) จังหวัดนนทบุรีจึงเป็นพื้นที่หนึ่งที่เป็นแหล่งรายได้ของประชาชนที่อพยพมาจากทุกภาคของประเทศและแรงงานต่างชาติที่อพยพเข้ามาทำงาน

แสดงสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ปี 2555

ปี	ผลิตภัณฑ์มวลรวม ภาคเกษตร (ล้านบาท)	ผลิตภัณฑ์มวลรวม นอกภาคเกษตร (ล้านบาท)	ผลิตภัณฑ์มวลรวม (ล้านบาท)	รายได้ต่อหัวประชากร (บาทต่อหัว)
2554	2,035	215,777	217,812	221,804
2555	5,015	174,229	179,244	128,600

ที่มา : สำนักงานคลังจังหวัดนนทบุรี ข้อมูล ณ วันที่ 24 ก.พ.58

หมายเหตุ : ข้อมูลสถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด ปี 2556 - 2557 ยังไม่ประกาศ

สถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดนนทบุรี ประจำปี 2555 ผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตร 5,015 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์มวลรวมนอกภาคเกษตร 174,229 ล้านบาท ผลิตภัณฑ์มวลรวม 179,244 ล้านบาท มีรายได้ต่อหัวประชากร 128,600 บาทต่อหัว คร่าวเรือนมีรายได้เฉลี่ยต่อเดือน 30,664 บาท อัตราส่วนของค่าใช้จ่ายต่อรายได้ ร้อยละ 87.9 ภาระหนี้สินเฉลี่ยต่อครัวเรือน 260,752 บาท เป็นจำนวนต่ำสุดเมื่อเทียบกับจังหวัดในเขตปริมณฑลและกรุงเทพมหานคร และเป็นลำดับที่ 25 ของประเทศ

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ

1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ เป็นต้น

2. รายได้ของท้องถิ่นที่รัฐบาลจัดเก็บหรือจัดสรรให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น

3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ท้องถิ่น และ

4. เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รัฐบาลต้องดำเนินการกระจายงานและกระจายเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30(4) ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล และจะต้องเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ในอนาคต ที่ผ่านมามีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเกณฑ์ในการพิจารณา คือ การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะให้ความสำคัญถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติแหล่งกำเนิดภาษีบางประเภท จะมีแต่ข้อมูลเฉพาะในระดับจังหวัด ส่วนใหญ่จึงจัดสรรตามแหล่งกำเนิดของภาษีจัดเก็บในจังหวัด สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งในจังหวัดจะจัดสรรตามหลักเกณฑ์ประชากร นอกจากนี้การจัดสรรรายได้อาจพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภทประกอบกัน หากรายได้จากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับไม่เพียงพอต่อการบริหารงานตามหน้าที่ที่จะมีการใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุนทั่วไปในการลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนสามารถนำไปปฏิบัติได้ และได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ปฏิบัติ แต่ในทางกลับกันนโยบายหรือมาตรการบางประการกลับไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานของรัฐ หรืออาจได้รับการตอบสนองแต่เกิดความล่าช้าสาเหตุและปัจจัยที่ทำให้เกิดนโยบายเกิดความล่าช้าสามประการคือ 1.กระบวนการในการติดต่อสื่อสารซึ่งขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบายตลอดจนความรู้ความเข้าใจของผู้ปฏิบัติว่ามีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายมากน้อยเพียงใด 2.สมรรถนะของหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติ พบว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถนำนโยบายไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากโครงสร้างและงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด ไม่สัมพันธ์กับพื้นที่ดำเนินการ 3. บุคลากรที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พบว่าส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจและประสบการณ์ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นอกจากปัจจัยนี้ทั้งสามประการแล้วยังมีปัจจัยภายนอกที่ส่งผลให้นโยบายหรือมาตรการไม่ประสบความสำเร็จคือ สภาวะเศรษฐกิจและสังคมซึ่งได้รับผลกระทบจากปัญหาเศรษฐกิจทำให้การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ได้น้อย สภาวะทางการเมืองอันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งส่งผลให้นโยบายขาดความต่อเนื่อง และทรัพยากรภายในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องคำนึงและมีความสัมพันธ์กับขนาด

และศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ แบ่งแยกประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ขนาด ได้แก่ (1) ขนาดใหญ่ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) ขนาดกลาง ได้แก่ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง (3) ขนาดเล็ก ได้แก่ เทศบาลตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ ความครอบคลุมของการตรวจสอบจะลดหลั่นกันไปตามลำดับจากท้องถิ่นขนาดใหญ่ไปยังท้องถิ่นขนาดเล็ก ข้อจำกัดด้านจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากแต่ส่วนใหญ่จะมีขนาดเล็กและมีศักยภาพทางการบริหารจัดการที่จำกัด ทำให้เกิดการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่จะต้องกระทำหน้าที่ดังกล่าว และในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ก็มักจะไม่ให้ความสำคัญกับการกำหนดตำแหน่งและบทบาทของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในอย่างเพียงพอ ทำให้แหล่งที่มาของรายได้แตกต่างกันตลอดจนความร่วมมือของประชาชนในการชำระภาษี

จากการศึกษาวิจัยและในการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีมุมมองในเรื่อง **ความสัมพันธ์ระหว่างระบบตรวจสอบภายในกับการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ดังนี้

เนื่องจากข้อจำกัดด้านจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากแต่ส่วนใหญ่จะมีขนาดค่อนข้างเล็กและมีศักยภาพทางการบริหารจัดการที่จำกัด ทำให้กระบวนการจัดเก็บรายได้ รวบรวมข้อมูล และจัดทำรายงานเพื่อการตรวจสอบและประเมินผลนั้นจะมีภาระงานมากขึ้น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินกิจการตามภารกิจและหน้าที่ได้มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขีดความสามารถทั้งในด้านความพร้อมและความสามารถของบุคลากรจะต้องมีระบบงานและบุคลากรที่เพียงพอ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นหน่วยงานของรัฐแต่มีสถานะพิเศษและแตกต่างจากส่วนราชการและหน่วยงานรัฐอื่น ๆ คือ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน อำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจส่วนใหญ่อยู่ภายใต้หลักความอิสระของท้องถิ่นที่ผู้บริหารและสมาชิกสภาสามารถกำหนดได้ด้วยตนเอง อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางวางอยู่บนหลักกำกับดูแลไม่ใช่หลักการควบคุมบังคับบัญชาดังเช่นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อย่างไรก็ตามข้อจำกัดทางด้านงบประมาณในการพัฒนาระบบงานด้านนี้ ผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจึงให้ความสำคัญกับการจัดเก็บรายได้มากกว่าการกำหนดอัตรากำลังในหน่วยงานตรวจสอบภายใน ยกตัวอย่างเช่น

ดิฉันมองว่าผู้บริหารเองให้ความสำคัญกับอัตรากำลังในตำแหน่งอื่นมากกว่าเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน

ผู้บริหารทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำจึงไม่มีการสนับสนุนในเรื่องของกรอบอัตรากำลังในขณะที่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบมีการโอนย้ายปรับเปลี่ยนสายงานทำให้เกิดตำแหน่งว่างแต่ก็ไม่มีบรรจุกเข้ามาใหม่ เพื่อทดแทนในตำแหน่งนี้แต่อย่างใด เช่น

**องค์การบริหารส่วนตำบลกล่าวว่าตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในว่างมา 3 ปีแล้ว
ที่มาทำแทนก็แต่งตั้งมาจากคนที่เคยทำหรือทำเป็นมาก่อน**

ด้วยเหตุผลหลายประการที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ตลอดจนการไม่ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารและหน่วยงานกำกับดูแลเพราะขาดการยอมรับและสนับสนุนจากผู้บริหารและหน่วยรับตรวจจากกรณีดังกล่าวจึงกลายเป็นสาเหตุทำให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในเกิดการโยกย้ายเปลี่ยนสายงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและการปิดกรอบไม่รับตำแหน่งนี้ของผู้บริหารสืบเนื่องจากผู้บริหารเล็งเห็นว่าตำแหน่งงานดังกล่าวไม่ได้สร้างประโยชน์หรือเป็นตัวช่วยในการบริหารงานของผู้บริหารแต่อย่างใด

4.2 กฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง/แนวปฏิบัติ

จากการศึกษาวิจัยและการพูดคุยกับผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่พบว่าอุปสรรคประการสำคัญก็คือ กฎระเบียบของทางราชการที่มีจำนวนมากและไม่เอื้อให้เกิดการคิดค้นรูปแบบแนวทางที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถึงแม้ว่ากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะกำหนดถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรเหล่านี้ไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติพบว่ากฎระเบียบที่เป็นกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยอำนาจของกฎหมายแม่บท มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยไปกว่ากฎหมายแม่บทแต่ประการใด ข้อเท็จจริงประการนี้สะท้อนให้เห็นว่ากฎระเบียบของทางราชการน่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาหากมีกฎระเบียบที่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ย่อมเชื่อได้ว่าการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในจะเกิดขึ้นได้อีกเป็นจำนวนมาก และเมื่อสิ่งนี้เกิดขึ้นสังคมไทยโดยรวมย่อมได้ประโยชน์จากการจัดบริการของรัฐที่ทั่วถึงและตอบสนองต่อความต้องการเพิ่มมากขึ้น

การพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีผลต่อการเพิ่มคุณภาพของการบริหารงานท้องถิ่น การพัฒนาศักยภาพประการแรกก็คือการปรับทัศนคติของผู้บริหารงานเพื่อให้เกิดความตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารงานท้องถิ่น ทัศนคติดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ช่วยนำไปสู่การปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการทำงาน และอาจช่วยให้ผู้บริหารมองเห็นถึงปัญหาและหาแนวทางการแก้ไขได้อย่างทันท่วงที การพัฒนาศักยภาพในประการต่อมาคือ การเพิ่มพูนความรู้ความสามารถในเชิงบริหารจัดการควบคู่ไปการความรู้ความเข้าใจในกฎระเบียบของทางราชการ การบริหารงานภาครัฐย่อมหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎระเบียบไม่ได้ อย่างไรก็ตาม การมีความรู้ความเข้าใจเพียงกฎระเบียบทางราชการก็อาจจะไม่ส่งผลดีต่อการบริหารงานท้องถิ่นเช่นกัน หน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งในส่วนราชการและหน่วยงานส่วนภูมิภาคอาจต้องออกแบบหลักสูตรการฝึกอบรมผู้บริหารและพนักงานท้องถิ่นในด้านต่างๆ ให้เกิดความสมดุลของทักษะในการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ต่อไป

จากการลงพื้นที่ของผู้วิจัยกรณีศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับบริบทของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของตรวจสอบภายใน แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน มีมุมมองในเรื่องของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีความมีความเหมาะสม ชัดเจน และรัดกุมดีพอสมควร ซึ่งในประเด็นคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ ในการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายใน ตลอดจนบทบาทของงานตรวจสอบภายในลงในกฎบัตรการตรวจสอบภายในไว้อย่างชัดเจน ซึ่งการอนุมัติและลงนามของผู้บริหารมีผลต่อการสร้างความเชื่อมั่นและละยอมรับในระดับหนึ่งให้แก่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน

หรือ

มีการกำหนดสายบังคับให้ขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับสูงสุด เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงกับผู้บริหารฝ่ายข้าราชการประจำ (ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ซึ่งเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545

หรือ

มีการจัดทำแผนการตรวจสอบระยะยาวและแผนการตรวจสอบภายในประจำปี ซึ่งจัดทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545

หรือ

ตัวผมถือว่าเป็นตัวกลางสำคัญในการช่วยสนับสนุนงานตรวจสอบภายในทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับงานตรวจสอบภายในให้แก่บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบและเข้าใจถึงขอบเขตหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

หรือ

ตามแผนการตรวจสอบภายในประจำปี ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 มีการรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้บริหารท้องถิ่น โดยให้หน่วยรับตรวจปฏิบัติตามข้อทักท้วงและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบภายในในเรื่องต่างๆ ที่ผู้บริหารท้องถิ่นให้ปฏิบัติ

งานตรวจสอบภายในไม่ใช่การตรวจสอบเพื่อค้นหาทุจริต แต่เป็นการตรวจสอบทานเพื่อป้องกันการทุจริตและเป็นการตรวจเพื่อค้นหาข้อบกพร่องของระบบงานว่าอาจมีจุดใดที่เป็นช่องทางให้เกิดการรั่วไหลขาดประสิทธิภาพตลอดจนให้คำแนะนำเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขให้ดีขึ้น

จากรายละเอียดที่ในข้างต้นนั้น พบว่า การที่ผู้บริหารต่างมีความเข้าใจต่องานตรวจสอบภายในนั้น ในเรื่องของกฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง/แนวปฏิบัติ ย่อมส่งผลทำให้เกิดการสนับสนุนงานตรวจสอบภายในทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ 1. การกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายใน ตลอดจนบทบาทของงานตรวจสอบภายในลงในกฎบัตรการตรวจสอบภายใน 2. มีการกำหนดสายบังคับให้ขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับสูงสุด 3. ผู้บริหารเป็นตัวกลางในการสร้างความเข้าใจในงานตรวจสอบภายใน สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่จะสนับสนุนให้งานตรวจสอบภายในสามารถขับเคลื่อนไปได้จนเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพต่อระบบตรวจสอบภายใน

กรณีที่ 2 ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในมีมุมมองในส่วนของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ บางส่วนไม่ทันสมัยและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันซึ่งมีการปรับเปลี่ยนตามระยะเวลา ซึ่งในประเด็นคำสัมภาษณ์ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

สภาพปัญหาโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่มีความสลับซับซ้อนและขาดความเป็นอิสระ

หรือ

การกำกับดูแลตามระเบียบย่อยที่กำหนดขึ้นเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติซึ่งมีจำนวนมาก บางเรื่องเป็นเรื่องเล็กน้อย ล้าสมัย และก่อให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนในการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุง แก้ไขหรือยกเลิกข้อกฎหมาย

หรือ

ส่วนอัตรากำลังของหน่วยงานตรวจสอบภายในมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่เพียงพอเนื่องจากมีปริมาณงานจำนวนมาก

หรือ

ผู้บริหารท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการเพิ่มพูนความรู้และควรรู้ เพราะถ้าบางส่วนไม่มีความรู้ความเข้าใจเป็นผลทำให้ปฏิบัติเกี่ยวกับระเบียบผิดพลาดได้

หรือ

งบประมาณที่ได้รับจัดสรรยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบ

ในขณะที่ผู้บริหารก็ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในอย่างถูกต้อง ก็จะส่งผลทำให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในผิดไปจากหลักการตรวจสอบภายใน เช่น

ผู้บริหารจะให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในกลั่นกรองเอกสารงานฎีกาต่าง ๆ ก่อนจะมีการดำเนินการหรือเบิกจ่าย ซึ่งการกระทำในกรณีดังกล่าวนี้ถือว่าผิดหลักการตรวจสอบภายใน เพราะการตรวจสอบภายในนั้นต้องเป็นการตรวจสอบทาน หลังการเบิกจ่ายไม่ใช่ตรวจสอบก่อนเบิกจ่าย ในขณะที่ผู้บริหารเองให้เหตุผลว่าการที่ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในปฏิบัติเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันความผิดพลาดก่อนจะเกิดขึ้นและถือเป็นการสอบทานไปในตัวช่วยลดความผิดพลาดในการทำงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน

จากกรณีดังกล่าว การที่ผู้บริหารไม่เข้าใจ ในเรื่องของกฎหมาย/ระเบียบ/คำสั่ง/แนวปฏิบัติในงานตรวจสอบภายในนั้น ย่อมส่งผลทำให้การตรวจสอบภายในไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพราะตัวผู้บริหารเองถือเป็นตัวช่วยอย่างดียิ่งในการสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับงานตรวจสอบภายในให้บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทราบ อีกทั้งไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของโครงสร้างการบริหารงานบุคคลที่มีอัตรากำลังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน อีกทั้งยังขาดความเป็นอิสระ ตลอดจนการไม่ได้รับสนับสนุนในเรื่องของงบประมาณที่ใช้ในการดำเนินงานตรวจสอบ โดยจากการให้คำสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน เช่น

งบประมาณของหน่วยงานตรวจสอบภายในยังไม่มีแยกงบประมาณเป็นของหน่วยงานตรวจสอบภายในโดยเฉพาะ โดยหน่วยงานตรวจสอบภายในมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจากแผนงานบริหารงานทั่วไปซึ่งงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรยังไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบ

หรือ

มีแต่อบรมจากหน่วยงานภายนอก ในองค์กรเองไม่มีสนับสนุนในเรื่องนี้ ผู้บริหารอนุญาตให้ไปอบรมได้ขึ้นอยู่กับตัวเจ้าหน้าที่เองด้วยว่าอยากไปอบรมหรือไม่

จากเหตุผลดังกล่าว ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการโอนเปลี่ยนสายงานเนื่องจากปัจจัยโครงสร้างและอัตรากำลัง ตลอดจนถึงทัศนคติของผู้บริหารต่อหน่วยงานตรวจสอบภายใน จึงทำให้เกิดการโอนย้ายสายงานหรือไม่มีเจ้าหน้าที่มาบรรจุใหม่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน

4.3 สถานภาพการบริหารจัดการและระบบการตรวจสอบภายในของท้องถิ่นปัจจุบัน

ระบบตรวจสอบภายในจะมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพจนนำไปสู่การเกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ผู้วิจัยได้ประมวลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกทั้งในส่วนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดในแต่ละปัจจัยได้ดังนี้

ปัจจัยที่ 1 คือ หน้าที่ของหน่วยตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบลักษณะเหมือนกันในภาระหน้าที่หลัก โดยหน่วยตรวจสอบภายในจะครอบคลุมงาน 3 ประเภทหลักๆ คือ

การตรวจสอบด้านการดำเนินงาน คือ การตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานตามแผนงานและโครงการ และหรือแผนกลยุทธ์ รวมทั้งตรวจสอบเกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการได้ทราบผลการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นผลผลิตผลลัพธ์ และหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานรวมถึงกระบวนการปฏิบัติงานของส่วนราชการได้ผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และประหยัด รวมทั้งถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ว่าอย่างไร ตลอดจนให้ข้อเสนอแนะหรือวิธีการหรือแนวทางเพื่อพัฒนาปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องความผิดพลาดและหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นในระบบการดำเนินงานและผลการดำเนินงาน

การตรวจสอบด้านการเงิน คือ การตรวจสอบความถูกต้องเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงินโดยครอบคลุมถึงการดูแลป้องกันทรัพย์สินและประเมินความเสี่ยงของระบบการควบคุมภายในของระบบงานต่างๆ ว่ามีเพียงพอที่จะมั่นใจได้ว่าข้อมูลที่บันทึกในบัญชีรายงานทะเบียนและเอกสารต่าง ๆ ถูกต้อง

การตรวจสอบด้านการปฏิบัติตามข้อกำหนด คือ การตรวจสอบการปฏิบัติงานต่างๆ ขององค์กรว่าเป็นไปตามข้อกำหนดทั้งจากภายนอกและภายในองค์กร ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติมาตรฐาน นโยบาย แผนงาน และวิธีที่กำหนดไว้วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบประเภทนี้ก็เพื่อพิจารณาว่าส่วนราชการหรือหน่วยงานในสังกัดปฏิบัติตามข้อกำหนดไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือไม่ใช่กฎหมายก็ตาม

หน้าที่รองของหน่วยตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรูปแบบลักษณะแตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับกรมอบหมายงานของผู้บริหาร เช่น ผู้บริหารมีการสั่งให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในดำเนินการรับผิดชอบโครงการต่าง ๆ เช่น งานกองคลังหรือจัดเก็บรายได้มีปัญหาเรื่องจัดเก็บชยะผู้บริหารได้มีการสั่งให้หน่วยตรวจสอบภายในให้ความช่วยเหลือ โดยช่วยตรวจใบเสร็จหลังจากมาส่งหนังสือ ดูจากทะเบียนคุมมีการส่งใบเสร็จเมื่อไร มีการส่งเงินวันไหน ยกตัวอย่างเช่น

ผู้บริหารมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในทำหน้าที่ตรวจฎีกาโรงเรียน
หรือ

ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ตรวจสอบภายในไม่สามารถดำเนินการตามหลักการตรวจสอบภายในได้ การตรวจสอบภายในเป็นการตรวจสอบหลังการเบิกจ่ายแล้วแต่ผู้ตรวจสอบภายในได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตรวจสอบก่อนการเบิกจ่าย

ซึ่งเราจะสังเกตเห็นได้ว่า ภาระหน้าที่รองของหน่วยตรวจสอบภายในซึ่งได้รับการมอบหมายจากผู้บริหารนั้นส่วนใหญ่จะเป็นภาระหน้าที่ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับงานตรวจสอบภายในแต่อย่างใด หรือ

หน่วยรับตรวจไม่เข้าใจและไม่ยอมรับการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน จนนำไปสู่การเกิดสัมพันธภาพที่ไม่ดีระหว่างผู้รับตรวจกับผู้ตรวจสอบภายใน

จากรายละเอียดที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในมีปัญหาดังกล่าวที่ไม่สามารถปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตนเองได้อย่างเต็มที่ด้วยเหตุผลหลากหลายประการดังนี้ คือ

1. ผู้บริหารไม่มีความรู้ความเข้าใจที่เพียงพอในหน้าที่บทบาทของหน่วยตรวจสอบภายใน ส่งผลทำให้มีการมอบงานอื่นให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบดำเนินการทำให้ไม่มีเวลารับผิดชอบในหน้าที่ของตนอย่างเพียงพอ
2. บุคลากรในหน่วยงานไม่มีความเข้าใจในบทบาทของหน่วยตรวจสอบภายในส่งผลทำให้กระบวนการตรวจสอบภายในไม่ได้รับความร่วมมือและสนับสนุนในงานตรวจสอบภายใน
3. ปัญหาการขาดความเป็นอิสระเมื่อทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายทางปกครองที่กำหนด
4. ผู้ตรวจสอบภายในไม่สามารถตรวจสอบได้เต็มที่ เนื่องจากอำนาจการบริหารงานบุคคลขึ้นอยู่กับผู้บริหารท้องถิ่น หากผู้บริหารท้องถิ่นไม่พอใจรายงานการตรวจสอบอาจจะส่งผลต่อการพิจารณาความดีความชอบการเลื่อนขั้นหรือความก้าวหน้าของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน

จากการลงพื้นที่ของผู้วิจัยสามารถทำการวิเคราะห์ได้ว่า ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ดีพอ ซึ่งอาจจะเกิดจากสาเหตุของกระบวนการตรวจสอบภายในไม่มีประสิทธิภาพ หรือผู้ตรวจสอบภายในไม่มีอิสระในการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากในการทำงานต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บริหารสูงสุด และรายงานผลการตรวจสอบต่อผู้บริหารสูงสุดโดยตรง ทำให้บ่อยครั้งผู้บริหารสูงสุดสามารถเข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน ทั้งโดยตรงและทางอ้อม บ่อยครั้ง ผู้บริหารมักจะมีการมอบหมายงานอื่นๆ ให้ผู้ตรวจสอบภายในรับผิดชอบซึ่งเป็นงานที่ไม่ตรงกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้การที่ผู้บริหารมีทัศนคติที่ดีต่องานตรวจสอบภายใน ย่อมส่งผลให้เกิดการสนับสนุนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ปัจจัยที่ 2 ทัศนคติและความสัมพันธ์ของงานตรวจสอบภายในกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความสัมพันธ์ระหว่างระบบตรวจสอบภายในกับการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะอยู่ในลักษณะความสัมพันธ์เชิงบวกขึ้นอยู่กับความรู้ความเข้าใจต่องาน

ตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายในของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้การสนับสนุน การตรวจสอบภายในให้มีความเป็นอิสระความพึงพอใจในการปฏิบัติหน้าที่การตรวจสอบภายในมี ความสัมพันธ์กับการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

1. ส่งเสริมให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลที่ดี
 2. ส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบในหน้าที่ แบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจน โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้
 3. ให้ความเชื่อมั่นในความปลอดภัยจากการเผชิญความเสี่ยงที่มี เมื่อตรวจสอบแล้ว พบว่าก่อให้เกิดปัญหาควรป้องกันปิดจุดอ่อน
 4. เป็นสัญญาณเตือนให้กับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเพื่อป้องกันเหตุการณ์ที่อาจส่งผลเสียหายให้กับองค์กรได้
 5. ให้ความเชื่อมั่นต่อผลสำเร็จที่ต้องการ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตรวจสอบกับผู้บริหาร หน่วยงานตรวจสอบและผู้บริหารใน แต่ละระดับขององค์กร ควรมีการร่วมหารือประเด็นต่างๆ เพื่อวางแผนการตรวจสอบให้ได้ครอบคลุม ในเรื่องที่มีสาระสำคัญ และหรือที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งเมื่อมีการตรวจสอบภายในในระดับที่เหมาะสม และมีคุณภาพแล้ว การตรวจสอบภายในจะสามารถช่วยเพิ่มมูลค่าเพิ่มให้กับฝ่ายบริหารได้

บทที่ 5

บทวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายใน

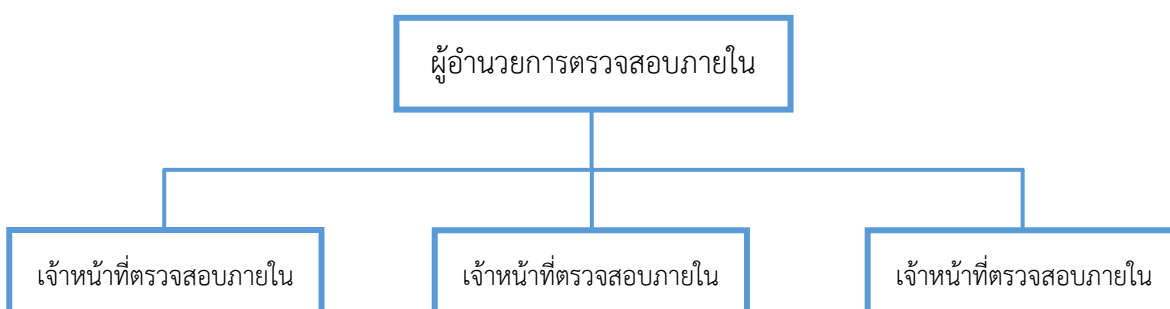
5.1 สรุปผลการวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่องแนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรีมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน รวมถึงวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายใน ให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ โดยผลจากการศึกษาทบทวนสภาพการณ์ปัจจุบัน โครงสร้าง การดำเนินงานการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สรุปผลการศึกษาพบว่า

5.1.1 รูปแบบและกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

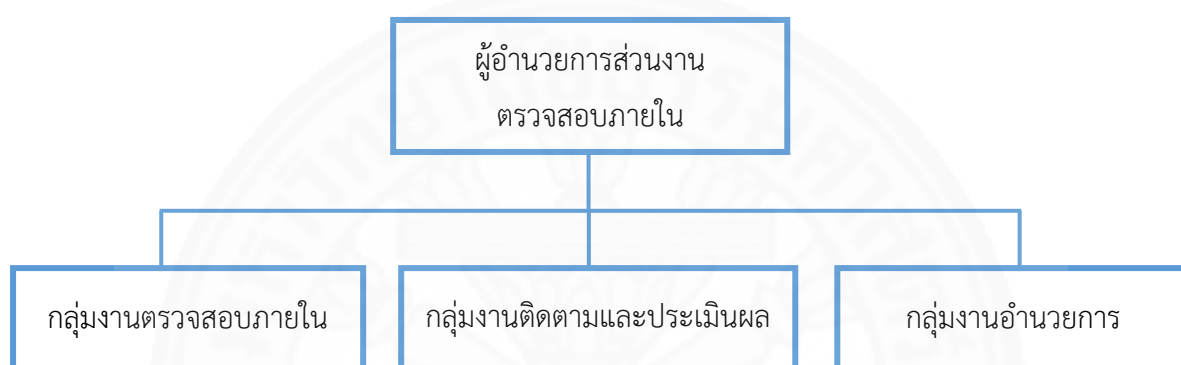
1) ให้นำหน่วยตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้มีการยกฐานะให้หน่วยตรวจสอบภายในมีลักษณะเป็นกองหรือส่วนงานซึ่งมีลักษณะเทียบเท่ากับกองหรือส่วนงานอื่นๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการแบ่งส่วนงานภายในหน่วยตรวจสอบภายในออกเป็น 1.ผู้อำนวยการส่วนงานตรวจสอบภายใน 2.ผู้ตรวจสอบภายในซึ่งการแบ่งส่วนงานในลักษณะเช่นนี้จะเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดกลางและขนาดเล็ก อันหมายถึงองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล

แผนภูมิรูปภาพที่ 1



ในส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนคร การแบ่งส่วนงานควรให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทดังกล่าว ควรมีการแบ่งส่วนงานออกเป็น 1.ผู้อำนวยการส่วนงานตรวจสอบภายใน 2.หัวหน้ากลุ่มงานและผู้ตรวจสอบภายในซึ่งแบ่งกลุ่มงานออกเป็น 3 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานตรวจสอบภายใน กลุ่มงานติดตามและประเมินผล กลุ่มงานอำนาจการ

แผนภูมิรูปภาพที่ 2



5.1.2 ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน

1. สภาพการณ์ปัจจุบันการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติผู้ตรวจสอบภายในต่างมีแนวทางการทำงานแตกต่างกันไป การทำงานของหน่วยตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีกลไกประสานความร่วมมือระหว่างกัน ส่วนใหญ่ต่างทำงานตามความเคยชินที่หน่วยตรวจสอบภายในแต่ละท้องที่ยึดถือกันมา เนื่องจากการรายงานการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการรายงานตรงต่อปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงขาดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกันภายในองค์กร ขาดการจัดการความรู้ด้านการตรวจสอบภายใน

2. การตรวจสอบภายในยังมีข้อจำกัดในเชิงกรอบระเบียบราชการ โดยเฉพาะกรณีที่มีการตรวจสอบที่กำหนดดำเนินการอยู่แล้วพบว่ามีปัญหาหรือการดำเนินงานบางส่วนไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายงบประมาณ หรือมีความเสี่ยงที่จะไม่บรรลุเป้าหมาย แต่ผลการตรวจสอบภายในก็ไม่สามารถระงับหรือดำเนินการมาตรการปรับปรุงที่เป็นปัญหาดังกล่าว เพราะแม้จะพบข้อบกพร่องในการดำเนินงาน ในทางปฏิบัติผู้ตรวจสอบภายในก็ไม่สามารถดำเนินการต่อผู้ปฏิบัติงานหรือผู้บริหารงานได้ เนื่องจากตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในอยู่ในระดับชั้นที่ต่ำกว่าผู้บริหารของหน่วยรับตรวจ ดังเช่นผู้ตรวจสอบภายในมีระดับ 8 แต่ผู้บริหารของหน่วยรับตรวจมีระดับ 9

ผู้ตรวจสอบภายในย่อมไม่สามารถดำเนินการใด ๆ เพื่อให้หน่วยงานมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาคือข้อบกพร่องได้

3. การขาดการสนับสนุนการให้ความสำคัญต่อบทบาทของหน่วยตรวจสอบภายในอย่างเต็มที่ จากผู้บริหารระดับสูงขององค์กรทำให้ผู้ปฏิบัติงานต้องประสบกับปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ทั้งในเรื่องการให้ความร่วมมือในการดำเนินการตรวจสอบภายในของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน รวมถึงการให้ความสำคัญข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขจุดบกพร่องในการบริหารขององค์กร

4. การขาดการพัฒนาด้านบุคลากร ศักยภาพ ตลอดจนความก้าวหน้าในสายงานของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน เนื่องจากหน่วยตรวจสอบภายในมักถูกมองว่าเป็นหน่วยงานที่ไม่มีส่วนสำคัญต่อการขับเคลื่อนการบริหารภารกิจของหน่วยงาน ปัจจุบันพบว่าเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในมีการโยกย้ายเปลี่ยนสายงานเพื่อเลื่อนขั้นไปในตำแหน่งที่สูงขึ้น

5.1.3 แนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายในให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

1) การพัฒนาโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ควรให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีบทบาทหน้าที่ อำนาจหน้าที่ในการเชื่อมโยงและบูรณาการระบบการตรวจสอบภายใน โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว คือ มีผู้แทนจากหน่วยงานที่มีบทบาทในการตรวจสอบภายในเข้าร่วม อาจให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในของขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีคณะกรรมการตรวจสอบภายในประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานในกำกับของรัฐ และตัวแทนภาคประชาชนเข้ามาเป็นองค์ประกอบภายในคณะกรรมการนี้ด้วย

2) คณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือเพื่อกำหนดกรอบ เป้าประสงค์ ประเด็นเนื้อหา กรอบระยะเวลาและกระบวนการในการบูรณาการตรวจสอบและประเมินผล รวมถึงการร่วมกันพัฒนากระบวนการตรวจสอบและประเมินผลไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนจัดทำเป็นข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายมุ่งเน้นเป้าประสงค์ในการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกลุ่มนี้โดยรวมแก่รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

3) การพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้กรอบการกำกับดูแลถูกจัดตั้งบนหลักการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องมีอิสระในเชิงนโยบาย ดังนั้น การกำหนดเป้าหมายและประเด็นการตรวจสอบในแต่ละรอบปีงบประมาณรวมถึงจัดวางกรอบแนวทาง แนวปฏิบัติ จนถึงขั้นตอนการวิเคราะห์ควรแยกระหว่างการดำเนินงานที่อยู่ใน

กรอบอำนาจหน้าที่และเงินงบประมาณที่เป็นของท้องถิ่น ออกจากการดำเนินงานที่อยู่ภายใต้การอุดหนุนของรัฐบาล

5.2 ข้อเสนอแนะ

การกำหนดเนื้อหาของ การตรวจสอบภายใน ควรออกแบบให้สอดคล้องในกระบวนการบริหารงานของแต่ละองค์กร ซึ่งมีลักษณะภารกิจที่แตกต่างกัน ควรเพิ่มความเข้มแข็งของการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปรับปรุงกลไกของการตรวจสอบภายในทั้งระบบ ตั้งแต่การสร้างวัฒนธรรมให้ผู้บริหารเห็นความสำคัญของการตรวจสอบภายใน การเพิ่มกรอบอัตรากำลังผู้ตรวจสอบภายในให้สามารถมีระดับได้อย่างน้อยเทียบเท่าผู้บริหารสูงสุดของหน่วยรับตรวจสอบ รวมถึงการปรับปรุงและยกระดับการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กรได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการในระยะยาว ซึ่งเป็นการปรับปรุงและแก้ไขประเด็นปัญหาข้อจำกัด ในลักษณะการปรับปรุงแก้ไขเฉพาะจุด โดยไม่กระทบต่อการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างโดยรวม และเป็นการพัฒนาการดำเนินงานแต่ละส่วนบนฐานโครงสร้างที่เป็นอยู่เดิม

จากการศึกษารูปแบบและกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน รวมถึงวิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายใน ให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ แบ่งเป็น 2 มิติ ดังนี้

5.2.1 มิติด้านโครงสร้าง

ด้านโครงสร้างองค์กรของหน่วยตรวจสอบภายใน ควรมีการยกฐานะให้หน่วยตรวจสอบภายในมีลักษณะเป็นกองหรือส่วนงานซึ่งมีลักษณะเทียบเท่ากับกองหรือส่วนงานอื่นๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนอกจากนี้ ควรมีการแบ่งส่วนงานภายในหน่วยตรวจสอบภายในประกอบไปด้วย

1. หัวหน้าหรือผู้อำนวยการหน่วยตรวจสอบภายใน ซึ่งการจะมีหัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในได้ต้องมีการปรับเปลี่ยนมาตรฐานกำหนดตำแหน่งจากสายปฏิบัติการมีถึงระดับ 7ว เพียงอย่างเดียวมาเป็นสายบริหารหรืออำนาจการและสายปฏิบัติการ

2. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในสายปฏิบัติการจำนวนของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในให้ขึ้นอยู่กับภารกิจและประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างการแบ่งส่วนงานโดยขึ้นตรงต่อปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2545 ให้มีลักษณะงานและขอบเขตงานเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาศัยอำนาจตาม

ความในมาตรา 6 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 69 มาตรา 70 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทจะมอบหมายให้ผู้อื่นควบคุมดูแลและปกครองบังคับบัญชาหน่วยตรวจสอบภายในแทนไม่ได้

5.2.2 มิติด้านการปฏิบัติ

ด้านบทบาทของผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่อระบบตรวจสอบภายในคือ ผู้บริหารต้องมีทัศนคติต่องานตรวจสอบภายในที่ดีและต้องให้ความสำคัญสนับสนุนงานตรวจสอบภายในในฐานะเป็นเครื่องในการบริหารงานของผู้บริหาร โดยให้ขวัญกำลังใจในการทำงานเป็นตัวอย่างสำคัญในการช่วยสนับสนุนงานตรวจสอบภายในทั้งในเชิงนโยบายและในเชิงปฏิบัติสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับงานตรวจสอบภายในให้แก่บุคลากรในหน่วยงานได้รับทราบและเข้าใจถึงขอบเขตหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการรับผิดชอบดำเนินการตามความเหมาะสม ตลอดจนความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานเพื่อให้ปฏิบัติงานตามภารกิจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในเป็นไปอย่างเต็มรูปแบบและให้ประโยชน์แก่องค์กร

ด้านบทบาทของหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบคือ เพื่อให้งานการตรวจสอบภายในเป็นไปโดยราบรื่น ผู้ตรวจสอบภายในควรทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบก่อนว่า ในกรณีที่ตรวจพบข้อบกพร่องในการดำเนินงาน หน่วยงานรับตรวจควรจัดการแก้ไขให้ถูกต้องโดยหน่วยตรวจสอบภายในจะได้ไม่ต้องทำรายงานเสนอผู้บริหาร แต่ถ้าหากเป็นข้อบกพร่องที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากก็จำเป็นต้องทำการเสนอรายงานต่อฝ่ายบริหารและอาจจะไม่แจ้งผู้ถูกตรวจสอบทราบ งานของหน่วยตรวจสอบภายในมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการได้รับความร่วมมือจากผู้ถูกตรวจสอบ หากไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ถูกตรวจสอบแล้ว นอกจากจะทำให้การตรวจสอบภายในไม่รับผลดีแล้ว ยังทำให้เกิดความเข้าใจผิดได้ว่าการตรวจสอบภายในเป็นการคอยจับผิดในการปฏิบัติงานของผู้ถูกตรวจสอบ

ด้านบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ ให้สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จัดทำโครงการเผยแพร่ความรู้ให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีเป้าประสงค์ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่งบุคลากรที่เกี่ยวข้องคือเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในและคณะกรรมการตรวจสอบภายในเข้ารับการอบรมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

หากมีการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในตามรายละเอียดที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้ในข้างต้นนั้น จะทำให้งานตรวจสอบภายในมีประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้นยังสนับสนุนการบริหารราชการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเหมาะกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จนนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นคณะกรรมการในการตรวจสอบภายใน

รายการอ้างอิง

หนังสือและบทความในหนังสือ

กรมอนามัย. *อบต.กับการจัดการปัญหาสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อมตามกฎหมาย*. ภายใต้ “ความรู้เบื้องต้น เกี่ยวกับองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย”.

กรมบัญชีกลาง. *กลุ่มงานมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน. แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน*. กรุงเทพฯ : กรมบัญชีกลาง. 2545.

กรมบัญชีกลาง. *มาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ*. กรุงเทพฯ : กลุ่มมาตรฐานด้านการตรวจสอบภายใน. 2545.

พะยอม สิงห์เสนห์. *การสอบบัญชี*. กรุงเทพฯ : ชวนพิมพ์. 2542.

พิไล เปี่ยมพงศ์สานต์ และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย. *การปฏิบัติการตรวจสอบภายใน*. กรุงเทพฯ : บุญศรีการพิมพ์. 2541.

พรทิพย์ สกุลลีลารัมย์. *การตรวจสอบภายในและวิธีปฏิบัติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2516.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545. *แนวทางการตรวจสอบภายใน*. ราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่มที่ 119 ตอนพิเศษ 54ง (18 มิถุนายน 2545).

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544. *มาตรฐานการควบคุมภายใน*. กรุงเทพฯ : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

รุ่ง แก้วแดงและชัยณรงค์ สุวรรณสาร. *แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิผลและประสิทธิภาพองค์การ*. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2536.

สุพจน์ ทRAYแก้ว. *การบริหารรัฐกิจ การจัดการภาครัฐ*. พระนครศรีอยุธยา : เทียนวัฒนา. 2545.

อุษณา ภัทรมนตรี. *การตรวจสอบและการควบคุมภายในด้านคอมพิวเตอร์*. คณะบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2543.

บทความวารสาร

วสันต์ เหลืองประภัสร์. “ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางปกครองส่วนท้องถิ่นกับการกำกับดูแลและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย แนวคิด ประเด็นปัญหา และข้อพิจารณาบางประการ”.

วารสารวิชาการ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ปีที่ 13 ฉบับที่ 17 มกราคม – เมษายน 2548.

ศุภชัย ยาวะประภาส. *นโยบายสาธารณะ*. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. CD-2552

วิทยานิพนธ์

กนิษฐา มหาติลก. “ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาการตรวจสอบภายในสาขาของธนาคารพาณิชย์ กรณีศึกษา : ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการบัญชี. บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. 2549.

ณัฐพงศ์ โควาดิสัย. “บทบาทการตรวจสอบภายในสมัยใหม่ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค”. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 2542.

ผจงศักดิ์ หมวดสง. “การศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการตรวจสอบภายในของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ”. วิทยานิพนธ์บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2538.

วารุณี สุกใส. “การพัฒนากระบวนการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยราชภัฏ กรณีศึกษา มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี”. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการจัดการ. 2550.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ “โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น””. 2552.

สถาบันดำรงราชานุภาพ กระทรวงมหาดไทย. “การตรวจสอบขององค์กรภาคประชาชนในระบบการบริหารงานและกิจการสาธารณะของท้องถิ่น”. รายงานการวิจัยสถาบันดำรงราชานุภาพ, 2542.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. “โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น.””. 2552.

สุวินชา การพัตชี. “การวิเคราะห์ประสิทธิภาพระบบการควบคุมภายในของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต เอกการบัญชี คณะบริหารธุรกิจมหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์บุรีรัมย์. 2555.

เสาวลักษณ์ พรหมมา. “ปัญหาในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายใน กลุ่มธุรกิจประกันวินาศภัย” รายงานวิจัยบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบัญชี มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย. 2547.

อนุชิต รัมมารักขิตานนท์. การตรวจสอบภายในของธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาการบัญชี คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2530.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงมหาดไทย, “ระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2545”. ขอบเขตของงานตรวจสอบภายใน.

[http://www.dla.go.th/upload/schemalD\[14\]/451_News1260804.pdf?time=1344441690677](http://www.dla.go.th/upload/schemalD[14]/451_News1260804.pdf?time=1344441690677) (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2559).

การจัดการพบความรู้. “ท่านจะปลอดภัยและสบายใจไปกับการตรวจสอบภายใน”. 2552

<http://www.gotoknow.org/blog/internalmsu/17500> (สืบค้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2559).

กรมบัญชีกลาง. “การตรวจสอบภายใน ให้อะไรมากกว่าที่ท่านคิด”(12 เมษายน 2545). ภายใต้ “การตรวจสอบภายใน ให้อะไรมากกว่าที่ท่านคิด .”

<http://www.srisangworn.go.th/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=484> (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2559).

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “กระบวนการ : มาตรฐานขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารงบประมาณ การเงิน การบัญชี การพัสดุ และการวางระบบการควบคุมภายใน”,

http://www.dla.go.th/upload/templateOrganize/tempNews/2016/8/39014_2.pdf, (สืบค้นเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2559).

ข้อมูลทั่วไปของจังหวัดเกี่ยวกับข้อมูลการปกครอง ประชากร โครงสร้างพื้นฐานและข้อมูลเชิงสถิติที่สำคัญในพื้นที่ รวมทั้งข้อมูลสรุปผลการดำเนินการที่ผ่านมา

<http://www.nonthaburi.go.th/edoc/index.php?action=dlattach;topic=91.0;attach=174> (สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2559).

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “ความเป็นมาของการตรวจสอบภายในภาคราชการ”. 2552

https://www.internal-audit.chula.ac.th/book/452_doc.doc. (สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2559).

แนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน, ภายใต้หัวข้อ “แนวทางปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบ

ภายใน http://www.raikao.go.th/datacenter/doc_download/a_091014_133542.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2559).

สถานบัณฑิต. ความเป็นมาของการตรวจสอบภายในภาคราชการ. ภายใต้ “โครงสร้างองค์กรงาน

ตรวจสอบภายในภาคราชการ” <http://164.115.32.158/index.php/en/about-us/departments/departments3/item/764-de3-1> (สืบค้นเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2559).

หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล. “ความหมายของประสิทธิภาพและประสิทธิผล2548”

<https://www.gotoknow.org/posts/226830> (สืบค้นเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2559).

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแพร่. “การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด
http://www.phraepao.go.th/ppao/index.php?option=com_content&view=article&id=2:2011-11-07-09-26-20&catid=21:2011-11-07-09-26-00&Itemid=6 (สืบค้น
เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2559).



ภาคผนวก





ภาคผนวก ก
แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์โครงการวิจัย

เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี

แบบสอบถามฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยผู้วิจัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน
3. วิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายใน ให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

โดยคำตอบของท่านจะถูกนำไปประมวลเพื่อจัดทำรายงานวิจัยและนำเสนอในภาพรวมเท่านั้น ดังนั้น จึงเรียนมาเพื่อขอความร่วมมือจากท่านในการให้ข้อมูลตามความเป็นจริง

ขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ไศจรินทร์ แก้วเนิน

ผู้วิจัย

คำแนะนำในการตอบแบบสัมภาษณ์ (เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน)

1. แบบสัมภาษณ์ประกอบด้วย 5 ส่วน คือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ตอนที่ 2 เป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบภายใน

ตอนที่ 3 เป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในและให้ข้อเสนอแนะอื่นๆ



(เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน)

แบบสัมภาษณ์

เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล ผู้ให้สัมภาษณ์.....

เพศ.....อายุ.....ปี

อาชีพประจำ.....

วุฒิการศึกษา.....

ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งใด.....

ประสบการณ์ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ.....ปี.....เดือน

ตำแหน่งในองค์กรอื่นๆ (ถ้ามี)

ตอนที่ 3 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบตรวจสอบภายใน

มีการกำหนดนโยบายและวัตถุประสงค์ของฝ่ายบริหารต่อหน่วยงานการตรวจสอบที่ชัดเจน

.....
.....
.....

นโยบายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัญหาในปัจจุบันหรือไม่

.....
.....
.....มีการกำหนดภารกิจและมอบหมายงานให้ผู้ปฏิบัติงานการตรวจสอบมีความเหมาะสมกับ
ความรู้ความสามารถ.....
.....
.....

ปัจจุบันมีระบบหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายในหรือไม่

.....
.....
.....

ฝ่ายบริหารให้การสนับสนุนข้อเสนอแนะของการตรวจสอบให้มีการนำไปปฏิบัติตามอย่างไร

.....

.....

.....

ท่านคิดว่าหน่วยงานตรวจสอบภายในมีงบประมาณ และอัตรากำลังที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน

.....

.....

.....

มีงบประมาณและงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพียงพอต่อการปฏิบัติงานตรวจสอบหรือไม่

.....

.....

.....

บริบทของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

.....

.....

.....

รูปแบบและช่องทางที่น่าจะมีความเหมาะสมในการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....

ท่านมีความรู้ระเบียบ ข้อบังคับและวิธีปฏิบัติของหน่วยงานตรวจสอบภายในอย่างไร

.....

.....

.....

ตอนที่ 3 แบบสอบถามเพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในและให้ข้อเสนอแนะอื่นๆ

หน่วยตรวจสอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านสังกัด มีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในประเด็นใดบ้าง

.....

.....

.....

ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ตรวจสอบภายใน ท่านคิดว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลทำให้ระบบตรวจสอบภายในเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

.....

.....

.....

ในขณะเดียวกันท่านคิดว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลทำให้ระบบตรวจสอบภายในไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

.....

.....

.....

ท่านคิดว่าระบบตรวจสอบภายในมีความสัมพันธ์อย่างไรบ้างกับการบริหารงานของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....

ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ตรวจสอบภายใน ท่านคิดว่า **“ในยุคปัจจุบัน ระบบการตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการพัฒนาไปในทิศทางใด”** เพื่อให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

.....

.....

.....

แบบสัมภาษณ์โครงการวิจัย**เรื่อง แนวทางการพัฒนาระบบตรวจสอบภายในในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดนนทบุรี**

แบบสอบถามฉบับนี้ จัดทำขึ้นโดยผู้วิจัย ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้ คือ

1. เพื่อศึกษารูปแบบและกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ภายใต้รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพของการตรวจสอบภายใน
3. วิเคราะห์หาแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในของผู้ตรวจสอบภายใน ให้สามารถสนับสนุนการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้บรรลุเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ

โดยคำตอบของท่านจะถูกนำไปประมวลเพื่อจัดทำรายงานวิจัยและนำเสนอในภาพรวมเท่านั้น ดังนั้น จึงเรียนมาเพื่อขอความร่วมมือจากท่านในการให้ข้อมูลตามความเป็นจริง

ขอขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ไศจිරัตน์ แก้วเนิน

ผู้วิจัย

คำแนะนำในการตอบแบบสัมภาษณ์ (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

1. แบบสัมภาษณ์ประกอบด้วย 5 ส่วน คือ

ตอนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

ตอนที่ 2 เป็นคำถามปลายเปิด ความคิดเห็นเกี่ยวกับการรับรู้ของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อระบบการตรวจสอบภายใน

ตอนที่ 3 เป็นคำถามปลายเปิด เพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบภายในและให้ข้อเสนอแนะอื่นๆ



(ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ - สกุล ผู้ให้สัมภาษณ์.....

เพศ.....อายุ.....ปี

อาชีพประจำ.....

วุฒิการศึกษา.....

ปัจจุบันท่านดำรงตำแหน่งใด.....

ประสบการณ์ทำงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ.....ปี.....เดือน

จำนวนครั้งที่เข้ารับการฝึกอบรมเรื่องการตรวจสอบภายใน.....

ตอนที่ 2 เป็นคำถามปลายเปิด ความคิดเห็นเกี่ยวกับการรับรู้ของปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**ต่อระบบการตรวจสอบภายใน**

บทบาทของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อระบบตรวจสอบภายในท่านมีทัศนคติ
และความเข้าใจในเรื่องของกระบวนการตรวจสอบภายในอย่างไร

.....

.....

.....

หน่วยงานของท่านมีการกำหนดแผนงานการตรวจสอบภายในหรือไม่

.....

.....

.....

ท่านรับรู้ เข้าใจละเอียด ชัดแจ้ง และวิธีปฏิบัติของหน่วยงานตรวจสอบภายในหรือไม่

.....

.....

.....

ท่านคิดว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลทำให้ระบบตรวจสอบภายในเกิดประสิทธิภาพและ
ประสิทธิผลในการทำงาน

.....

.....

.....

ปัจจุบันมีระบบหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายในหรือไม่

.....

.....

.....

ปัญหาและอุปสรรคใดที่ทำให้การตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ไม่มีประสิทธิภาพ

.....

.....

.....

ท่านคิดว่าระบบตรวจสอบภายในมีความสัมพันธ์อย่างไรบ้างกับการบริหารงานของผู้บริหาร
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

.....

.....

.....

**ส่วนที่ 3 แบบสอบถามเพื่อให้ผู้ตอบแบบสอบถามแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบ
ภายในและ
ให้ข้อเสนอแนะอื่นๆ**

หน่วยตรวจสอบภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านสังกัด มีภาระหน้าที่ความ
รับผิดชอบ ในประเด็นใดบ้าง

.....

.....

.....

.....

ในฐานะที่ท่านเป็นหัวหน้าฝ่ายข้าราชการประจำท่านคิดว่ามีปัจจัยใดบ้างที่ส่งผลทำให้ระบบ
ตรวจสอบภายในเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงาน

.....

.....

.....

.....

.....

ท่านคิดว่ารูปแบบที่เหมาะสมของการตรวจสอบในควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ท่านคิดว่าหน่วยตรวจสอบภายในที่ดีควรเป็นอย่างไร และควรได้รับการสนับสนุนจากกรมส่งเสริมหรือส่วนกลางหรือไม่อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในการแก้ไขสภาพปัญหาหรืออุปสรรคที่เหมาะสม และแนวทางในการพัฒนาระบบตรวจสอบภายใน

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	ว่าที่ร้อยตรีหญิงศศิรัตน์ แก้วเนิน
วันเดือนปีเกิด	16 มกราคม 2529
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	12/14 ถนนอิสรภาพ แขวงท่าพระ เขตบางกอกใหญ่ กรุงเทพ 10600
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
ประสบการณ์ทำงาน	
พ.ศ. 2550	กระทรวงคมนาคม
พ.ศ. 2557	กระทรวงมหาดไทย

