

**การควบคุมและการตรวจสอบภายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
และการบริหารพัสดุภาครัฐ ของเครือข่ายอุดมศึกษาภาคตะวันออก
Internal Control and Audit of Procurement Process and Public Supplies
Management in the Eastern Universities Network System**

นลินี จรรยาพัฒนานนท์ (Nalinee Junyawattananon)¹

บรรพต วิรุณราช (Banpot Wiroonratch)²

กชพร นรมาศย์ (Kadchaporn Noramart)³

¹นิติตปริญญาเอก หลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการจัดการสาธารณะ มหาวิทยาลัยบูรพา

Doctor of Philosophy in Public Enterprise Management, Burapha University

²รองศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์, ³ดร., อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Associate Professor Dr., Dr., Research Advisor

Email: priw_nalinee@hotmail.com

Received: 9 September 2020

Revised: 16 September 2020

Accepted: 21 October 2020

บทคัดย่อ

วัตถุประสงค์หลักของการวิจัยคือ เพื่อศึกษาการประเมินความเสี่ยงของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐสำหรับหน่วยตรวจสอบภายใน และกำหนดรูปแบบการตรวจสอบและการควบคุมสำหรับผู้ตรวจสอบภายใน โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ตามนโยบายของรัฐ Thailand 4.0 เป็นการวิจัยแบบประสานวิธี (Mixed Method Research) โดยการใช้วิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus group) และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research)

ผลการวิจัยพบว่า ยังไม่มีการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสำหรับการควบคุมและการตรวจสอบ เป็นการเรียกรายงานจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานเอง เช่น ระบบสามมิติ ระบบ MIS หรือจากระบบ e-GP เพื่อใช้ควบคู่กับการตรวจเอกสาร ผู้วิจัยจึงพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้หน่วยตรวจสอบภายในนำไปใช้ โดยนำหลักการ COSO มาประยุกต์ตามนโยบายของรัฐบาล “Thailand 4.0” สำหรับการ

นลินี จรรยาวัฒนานนท์ และคณะ

ตรวจสอบภายในจะมุ่งเน้นให้ความเชื่อมั่นและการให้คำปรึกษา ซึ่งเป็นการตรวจสอบด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Auditing) และการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operational Auditing) เพื่อให้ถูกต้องและปฏิบัติตามกฎระเบียบ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศนี้ จะพิจารณาความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อส่วนงาน/ คณะของมหาวิทยาลัยได้โดยตรง

คำสำคัญ: การควบคุมภายใน, การตรวจสอบภายใน, การจัดซื้อจัดจ้าง

Abstract

The principal objectives of this research were to conduct a risk assessment of the public procurement process and public supplies management for internal auditing units in the Eastern Universities Network System and to create a framework for control and auditing by internal auditors using information technology in compliance with the national policy *Thailand 4.0*. This qualitative research employed mixed methods, which included in-depth-interviews, focus group, and action research.

The study revealed that no information technology was used in the control and auditing in the Eastern Universities Network. Instead, reports from individual university' procurement system, three-dimensional, MIS or e-GP were used together with document consulting. The researchers, therefore, developed an information system for the internal auditing units using the COSO principle to comply with the national policy *Thailand 4.0*. The focus of internal auditing was on confidence and consultation, thus prioritizing compliance and operational auditing. This technology development took in mind direct possible risks to units, faculties, and universities.

Keywords: Internal control, Internal audit, Government procurement

บทนำ

การจัดซื้อจัดจ้างมีขั้นตอนที่มีช่องว่างที่สามารถทำให้เกิดความไม่โปร่งใส เพื่อให้ได้สินค้าหรือบริการต่างๆ โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้พยายามป้องกันและแก้ไขการทุจริต และสร้างความโปร่งใส แม้จะมีกรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการกำกับดูแลและบริหารการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด รวมถึง กำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ แนวทางปฏิบัติด้านการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐให้เกิดความโปร่งใส ช่วยลดระยะเวลาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงเพิ่มความได้เปรียบแข่งขัน จากการผลักดันและส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้เกิดความ โปร่งใสและสามารถจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่เหมาะสม (ศิริลักษณ์

โรจนกิจอำนวย, 2551, หน้า 1-2) เพื่อจัดซื้อบกร่องของระบบราชการที่ถูกกล่าวถึงเสมอ ที่จะมึระบบการ จัดซื้อจัดจ้างไม่ดี ทำให้เกิดความล่าช้า ได้ของใช้ไม่ทันเวลา ไม่มีคุณภาพ ราคาแพง ตลอดจนมีการทุจริต คอรัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพราะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ที่ถูกออกแบบมา ให้ใช้กับทุกหน่วยงานราชการ ซึ่งเมื่อนำไปปรับใช้กับบางเรื่อง บางองค์กร อาจทำให้ไม่เหมาะสม (กำชัย จงจักรพันธ์, 2546, หน้า 73-74) การปฏิบัติงานยังมีระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานเอง ทำให้เกิดการหลบเลี่ยง ทำให้กฎเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้าง ไม่มีมาตรฐานกลางที่จะใช้เป็นหลักประกันในการปฏิบัติราชการให้เป็นไป ในทิศทางเดียวกัน (สุปราณี จงธรรมรัตน์, 2558, หน้า 38)

อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้กำหนดองค์กรอิสระเพื่อ ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอรัปชันขึ้นอย่างน้อย 3 องค์กร คือ สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานผู้ตรวจ การเงินแผ่นดิน (คตง.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) โดย สตง. มีภารกิจที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการตรวจสอบการ ใช้ จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยตรวจสอบความถูกต้อง ความคุ้มค่า แต่ สตง. และ คตง. ไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีแม้จะพบการทุจริตในกระบวนการเบิกจ่าย หรือการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ผิด กระบวนการ ก็ไม่มีอำนาจในการยับยั้งหรือดำเนินคดี หากแต่ทำได้เพียงส่งเรื่องต่อให้ ป.ป.ช. พิจารณา (จิรากร ยิ่งไพบุลย์วงศ์, 2560, หน้า 3-9) ซึ่งลักษณะของงานการตรวจสอบภายในต้องสามารถประเมินและ สนับสนุนให้มีการปรับปรุงกระบวนการกำกับดูแล การให้คำปรึกษาที่เหมาะสม โดยใช้วิธีการที่เป็นระบบ มีหลักเกณฑ์ ให้มีความน่าเชื่อถือและเพิ่มคุณค่า เมื่อผู้ตรวจสอบภายในมีการปฏิบัติงานในเชิงรุกและ การประเมินผลของผู้ตรวจสอบภายในได้ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานอย่างลึกซึ้ง รวมทั้ง ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตด้วย (กรมบัญชีกลาง, 2561, หน้า 21-22) นอกจากนี้ ปฏิญญา ลิมากล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการตรวจเงินแผ่นดินไว้ว่า การตรวจเงินแผ่นดินเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในระบบ การควบคุมและการตรวจสอบการบริหารการคลังของภาครัฐ ซึ่งเป้าหมายคือการดำเนินการที่ได้รับการ ขอมรับและชอบด้วยกฎหมาย (Legality) หลักความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักความมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) และหลักความประหยัด (Economy of financial management) การตรวจเงินแผ่นดินจะช่วย เพิ่มความเป็นไปได้ในการนำไปสู่การดำเนินการที่ถูกต้อง (อนุชา อธิรเสนา, 2561, หน้า 177)

จากข้อมูลดังกล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาการควบคุมและการตรวจสอบภายใน ตามนโยบายของรัฐบาล ไทยแลนด์ 4.0 ที่ต้องการยกระดับด้านเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีความสะดวก และ พัฒนาเครื่องมือสำหรับการบริหารภายในหน่วยงาน โดยการใช้ระบบควบคุมภายใน (Internal control) ในการสร้างแนวทางการบริหารให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน รวมถึง การลดภาระหน้าที่ ที่นอกเหนือจากงานประจำที่ผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงาน และการลดความเสี่ยง ความผิดพลาด และสามารถ ประเมินความเสี่ยงของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ให้มีความถูกต้องตามหลักการ ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพราะหน่วยงานตรวจสอบ

นลินี จรรยาวัฒนานนท์ และคณะ

ภายใน หรือแม้แต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) มีภาระงาน และปริมาณจำนวนเรื่องที่ต้องตรวจสอบอยู่ในจำนวนมาก และยังคงดำเนินการตรวจสอบเอกสารในปีงบประมาณย้อนหลัง ไม่เป็นปีงบประมาณปัจจุบัน ถึงแม้จะมีการตรวจพบความบกพร่อง หรือข้อพิรุช ก็ไม่สามารถแก้ไขกับงบประมาณที่เบิกจ่ายไปได้แล้ว หรือหากพบข้อเท็จจริงก็ทำได้เพียงรายงานผลการตรวจสอบให้กับหัวหน้าหน่วยงานราชการรับทราบ หรือส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการดำเนินคดีกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างเรื่องนั้นๆ ดังนั้น เพื่อหาแนวทางลดช่องโหว่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ให้ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุในหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายระเบียบและพระราชบัญญัติกำหนดไว้ ได้มีแนวทางในการลดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดผลเสียกับหน่วยงานของเครือข่ายอุดมศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อกำหนดรูปแบบการควบคุมและการตรวจสอบภายในสำหรับผู้ตรวจสอบภายใน โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ตามนโยบายของรัฐ Thailand 4.0 สำหรับหน่วยตรวจสอบภายในเครือข่ายอุดมศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

บททวนวรรณกรรม

แนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยง

การบริหารความเสี่ยงเป็นเครื่องมือบริหารหน่วยงานที่มีการนำมาใช้ในการจัดการสถานการณ์ความไม่แน่นอนที่อาจส่งผลกระทบต่อหน่วยงานให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ และยังเป็นโอกาสในการสร้างสรรค์มูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรด้วยการพัฒนากระบวนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2560, หน้า 1) โดยจะต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงของแผนงานหรือโครงการตามมาตรฐาน COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission) ในการบริหารความเสี่ยงไปปฏิบัติ และมีการรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการตามแผนบริหารความเสี่ยงต่อผู้บริหาร (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, 2560, หน้า 3)

อัญชลี ศรีอำไพ (2557, หน้า 3-4) กล่าวถึงความเสี่ยงที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยแบ่งตามขั้นตอนได้ 5 ขั้นตอน คือ

1. การประเมินความต้องการเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็นอย่างขบเขตความเป็นไปได้ของโครงการ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และเงินค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม โอกาสในการทุจริตในขั้นตอนนี้คือ การอนุมัติให้ทำในสิ่งที่ไม่จำเป็น โครงการที่สร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม การใช้วัสดุ

อุปกรณ์ที่ไม่มีคุณภาพ การประเมินมูลค่าโครงการเกินความเป็นจริง หรือการออกแบบโครงการให้เอื้อประโยชน์กับข้าราชการ นักการเมือง หรือภาคเอกชนที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

2. การเตรียมการเป็นขั้นตอนพื้นฐาน ในการพิจารณา และอนุมัติโครงการ ผู้จัดทำสัญญาต้องออกแบบสัญญา เตรียมแผนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ โอกาสในการทุจริตในขั้นตอนนี้คือ การกำหนดรูปแบบสัญญาที่ เอื้อประโยชน์ เข้าข้างผู้ประมวลรายใดรายหนึ่ง ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรมระหว่างผู้ประมวล แนวทางในการปฏิบัติเพื่อป้องกันการทุจริตในขั้นตอนนี้คือ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีคุณสมบัติ มีความสามารถดูแลการดำเนินงาน มีที่ปรึกษาที่เป็นอิสระ และมีขั้นตอนการคัดเลือกที่โปร่งใส เปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูล มีการรับฟังความคิดเห็น และเปิดโอกาสให้สังคมสามารถเข้ามาตรวจสอบและติดตามได้

3. การคัดเลือกคู่สัญญาและผลตอบแทน เป็นขั้นตอนในการเปิดเผยรายละเอียดของโครงการโดยโอกาสที่จะเกิดการทุจริตในขั้นตอนนี้ คือ การเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับหรือข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประมวลรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษ รวมไปถึงการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในสัญญาหลังจากได้ผู้ชนะการประมวลแล้ว วิธีในการป้องกันการทุจริตในขั้นตอนนี้คือการเปิดเผยข้อมูลที่เหมือนกันต่อผู้เข้าร่วมประมวลทุกคน มีการเปิดเผยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประมวลทั้งหมดต่อผู้ประมวลและต่อสาธารณะ

4. การปฏิบัติตามสัญญา ในขั้นตอนนี้ผู้ที่ชนะการประมวล หรือคู่สัญญา จะต้องดำเนินงาน ส่งมอบสินค้าหรือบริการ ตามที่ตกลงไว้ในสัญญา โดยมีผู้มีอำนาจคอยกำกับดูแล โอกาสเสี่ยงที่จะทุจริตในขั้นตอนนี้คือการส่งมอบสินค้าหรือบริการ ที่ไม่มีคุณภาพหรือไม่เป็นไปตามข้อสัญญาการป้องกันการทุจริตในขั้นตอนนี้คือการเปิดโอกาสให้สังคมผู้ได้รับผลประโยชน์ จากโครงการเข้ามาตรวจสอบการก่อสร้างให้เป็นไปตามข้อกำหนด และไม่มีการแก้ไขสัญญาในภายหลัง

5. การทำบัญชีขั้นสุดท้ายและการเบิกจ่ายซึ่งมีโอกาสเกิดการทำบัญชีผิดพลาด ต้นทุนค่าใช้จ่ายผิด มีการทุจริต แจ่งหนี้ซ้ำ หรือสรุปยอดเงินผิด ข้อปฏิบัติในขั้นตอนนี้คือเปิดโอกาสให้บุคคลที่สามมีโอกาสเข้ามาตรวจสอบค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบกับบัญชีขั้นสุดท้ายกับสัญญาและข้อตกลงในตอนต้นไม่ให้มีความคลาดเคลื่อน และมีการเปิดเผยข้อมูลทั้งหมดต่อสาธารณะ

ดังนั้น การบริหารความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานที่ต้องมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินจึงมีความสำคัญ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่า ต้องมีการตรวจสอบภายในเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานของหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และมีความถูกต้องของกฎหมาย ระเบียบ ที่ใช้เป็นแนวการปฏิบัติควรประกอบด้วยขั้นตอนที่ครบถ้วนคือ 1) การกำหนดวัตถุประสงค์ 2) การระบุความเสี่ยง 3) การประเมินความเสี่ยง 4) การควบคุมความเสี่ยง 5) การติดตามและประเมินผล ตามแนวคิดของ COSO เพื่อให้มีความครอบคลุมกับปัจจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหมด

แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายใน (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: COSO)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2544, หน้า 4) กำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน ซึ่งผู้กำกับดูแลและฝ่ายบริหารจะต้องจัดให้มีในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน ประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ประการ โดยมีรายละเอียด (กระทรวงศึกษาธิการ, 2556, หน้า 10-13) ดังต่อไปนี้

1. สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control environment) หมายถึง ปัจจัยต่างๆ ซึ่งส่งเสริมให้องค์ประกอบการควบคุมภายในอื่นๆ มีประสิทธิผลในหน่วยตรวจรับ หรือทำให้การควบคุมที่มีอยู่มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น หรือทำให้บุคลากรให้ความสำคัญกับการควบคุมมากขึ้น ให้เห็นทัศนคติ และการรับรู้ถึงความสำคัญของบุคลากรระดับต่างๆ ในหน่วยรับตรวจ

2. การประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) เป็นการประเมินเพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานมีความเสี่ยงอย่างไร และเป็นความเสี่ยงในเรื่อง หรือขั้นตอนใดของงาน มีระดับความสำคัญและโอกาสที่จะเกิดมากน้อยเพียงใด เพื่อนำมาพิจารณาว่าหน่วยงานมีการบริหารจัดการอย่างไร

3. กิจกรรมการควบคุม (Control activities) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบการควบคุมภายในที่หน่วยงานต้องจัดให้มีขึ้น เพื่อลดความเสี่ยงและทำให้เกิดความคุ้มค่า ตลอดจนให้ฝ่ายบริหารเกิดความมั่นใจในประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่

4. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and communications) เป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการกำหนดกลยุทธ์ ประเมินความเสี่ยงและกิจกรรมการควบคุม ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีสารสนเทศ อย่างเพียงพอ เหมาะสม เชื่อถือได้ และสื่อสารให้ฝ่ายบริหารและบุคลากรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องภายในและภายนอกหน่วยงาน

5. การติดตามประเมินผล (Monitoring) หมายถึง กระบวนการประเมินคุณภาพการปฏิบัติงาน และประเมินประสิทธิผลของการควบคุมภายในที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในที่กำหนดไว้มีความเพียงพอและเหมาะสม มีการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในจริง

ผู้วิจัยสามารถสรุปการสังเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยกระบวนการตรวจสอบประกอบด้วย 1) สภาพแวดล้อมของการควบคุม 2) การประเมินความเสี่ยง 3) กิจกรรมการควบคุม 4) สารสนเทศและการสื่อสาร 5) การติดตามประเมินผล เพื่อให้การปฏิบัติงานในทุกขั้นตอนมีแนวทางการตรวจสอบและควบคุมให้ประสบความสำเร็จได้รับความเชื่อถือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และไม่มีผลกระทบต่อการทำงานของผู้ได้รับมอบหมายในการจัดซื้อจัดจ้าง

แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน

การพัฒนากลไกการตรวจสอบเป็นพื้นฐานที่สำคัญ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับแนวทางการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (กรมบัญชีกลาง, 2548, หน้า 54) ระบบการตรวจสอบการปฏิบัติราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบจากภายนอก เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือการตรวจสอบภายใน ที่มีผู้ตรวจราชการกระทรวง รวมทั้งผู้ตรวจสอบภายใน เป็นต้น จะมีการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะการตรวจสอบภายหลังที่หน่วยงานผู้รับการตรวจสอบได้ปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดไปแล้ว มีการตรวจสอบแบบสุ่มตรวจ ซึ่งในส่วนของผู้ตรวจสอบภายใน มักจะมีปัญหาในการปฏิบัติงาน เนื่องจากมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในที่น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนหน่วยรับตรวจที่มีอยู่ทั่วประเทศ ทำให้ระบบการตรวจสอบภายในที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สัมฤทธิ์ผลเท่าที่ควร หากหน่วยงานต่างๆ ของรัฐไม่จัดให้มีระบบการควบคุมและการตรวจสอบการบริหารการตรวจสอบภายในหน่วยงานของตนเองควบคู่กันไปด้วย ก็ยากที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรภายนอกเพียงองค์กรเดียวจะสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ เป็นที่เชื่อถือแก่ภาครัฐและเอกชนได้ (มณฑิธร เจริญผล, ม.ป.ป., หน้า 3-5)

ผู้วิจัยสามารถสรุปความสำคัญของการตรวจสอบภายในของหน่วยตรวจสอบ และหน่วยผู้รับตรวจ ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบภายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อให้มีความครอบคลุม และเกิดความสมบูรณ์ในการตรวจสอบ เป็นการลดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดช่องว่างในการทุจริต หรือการปฏิบัติงานที่ผิดพลาดในอนาคต

แนวคิดเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ

หน่วยงานทุกแห่งของภาครัฐและภาคเอกชน มีวิวัฒนาการและนวัตกรรมในการนำข้อมูลมาเพิ่มมูลค่าในด้านต่างๆ ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเชื่อมโยงองค์ประกอบต่างๆ ในรูปของระบบอินเทอร์เน็ต เพื่อส่งเสริม พัฒนา และสามารถลดต้นทุน ปรับปรุงขั้นตอน กระบวนการ และเพิ่มประสิทธิภาพในงาน บนพื้นฐานของความมั่นคงปลอดภัยด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ให้มีความเสถียรภาพด้านการให้บริการ และความประหยัดคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน (กรมบัญชีกลาง, 2557, หน้า 1)

แนวทางการตรวจสอบด้วยเทคโนโลยีในยุคปัจจุบัน สามารถทำให้งานตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายในก้าวทันการเปลี่ยนแปลงและความซับซ้อนของข้อมูล การปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายในจะให้ความเชื่อมั่นเกี่ยวกับความเสี่ยง การควบคุม และการกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี และให้มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนายุทธศาสตร์ของรัฐบาลที่ต้องการให้มีความทันสมัย โดยใช้ระบบสารสนเทศเข้ามาดำเนินการตรวจสอบ เจริญ เจษฎาวัดย์ (2546, หน้า 79-80) กล่าวว่า แผนงานตรวจสอบที่อาศัยกลไกของอิเล็กทรอนิกส์คอมพิวเตอร์มาใช้ จะช่วยให้การควบคุมในการปฏิบัติงานตรวจสอบเป็นไป

นลินี จรรยาวัฒนานนท์ และคณะ

ด้วยความสะดวกรวดเร็ว สำหรับการวางแผน ตารางการตรวจสอบ การออกแบบการตรวจสอบ และ โปรแกรมการตรวจสอบ

นอกจากนี้ การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของระบบการควบคุมและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ถือเป็น Audit program ที่ผู้ตรวจสอบสามารถใช้ในการอ้างอิงที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อทำการตรวจสอบ (Inspection) ทำการสังเกต (Observation) การยืนยันยอด (Confirmation) การสอบถาม (Inquiry) โดยดำเนินการตามขั้นตอนสำหรับการควบคุมและการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปตามการปฏิบัติงานตรวจสอบตามมาตรฐานแห่งวิชาชีพ และอยู่ในมาตรฐานวิชาชีพระดับสูง (High professional standards) ซึ่งจะต้องมีการกรอกข้อความและวันที่ของผู้ที่ตรวจสอบภายในไว้ในแบบฟอร์มให้ครบถ้วน เพื่อแสดงกระบวนการปฏิบัติงานนั้นเสร็จสมบูรณ์ และได้ปฏิบัติงานตรวจสอบเรียบร้อยแล้ว (เจริญ เกษญาวัลย์, 2546, หน้า 143-144)

ดังนั้น การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อมาสร้างระบบการตรวจสอบภายใน นอกจากจะมีความทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้ว ผู้วิจัยสามารถสังเคราะห์ความสำคัญได้ดังนี้ 1) ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน 2) สร้างฐานข้อมูล 3) สะดวกรวดเร็ว 4) ลดความเสี่ยง 5) ประหยัดงบประมาณ

วิธีการวิจัย

ขั้นตอนในการวิจัยเป็นแบบประสานวิธี (Mixed Method Research) ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเริ่มจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) การสนทนากลุ่ม (Focus Group) และการวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) จำแนกวิธีการวิจัยเป็น 3 ลักษณะ คือ

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากการสัมภาษณ์ระดับผู้บริหารจากกรมบัญชีกลาง จำนวน 1 ท่าน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 1 ท่าน และหน่วยตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลภาคตะวันออก มหาวิทยาลัยราชภัฏราชชนครินทร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ จำนวน 5 ท่าน รวมทั้งสิ้นจำนวน 7 ท่าน โดยสรุปรวบรวมข้อมูลและนำมาสังเคราะห์ เพื่อเขียนแผนผังระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ สำหรับพัฒนาโปรแกรมกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบภายในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

2. การสนทนากลุ่ม (Focus Group) โดยนำข้อมูลที่สรุปในประเด็นต่างๆ ที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) โดยนำข้อมูลมาเขียนแผนผังเพื่อการพัฒนาโปรแกรมการควบคุมและการตรวจสอบภายในให้หน่วยตรวจสอบภายในไปทดลองการปฏิบัติ (Action) โดยการสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) ในลักษณะที่ให้มีการอภิปรายระหว่างผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ สำหรับแสดงความคิดเห็นและนำไปปรับปรุงแก้ไข สามารถนำไปพัฒนาให้มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติงานได้จริง ให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด

3. การวิจัยเชิงปฏิบัติการ (Action Research) โดยสรุปประเด็นจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) สำหรับพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการควบคุมและการตรวจสอบภายในด้านการจัดซื้อจัด

จ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ให้หน่วยตรวจสอบภายในให้มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติงาน และสามารถระยะเวลาในการควบคุมและการตรวจสอบภายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยนำโปรแกรมระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการควบคุมและการตรวจสอบภายในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ สำหรับเครือข่ายอุดมศึกษาภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ที่ <http://gsc-controlaudit.buu.ac.th/> โดยให้หน่วยตรวจสอบภายในทดลองใช้โปรแกรมการตรวจสอบและการควบคุมภายในระยะเวลา 1 เดือน เพื่อประเมินผลระบบ

วิธีดำเนินการวิจัยจะดำเนินการตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ตามความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content validity) และตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงโครงสร้าง (Construct validity) โดยนำเครื่องมือให้ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 5 ท่าน พิจารณาและตรวจสอบเนื้อหา ให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน เข้าใจง่าย และครอบคลุมองค์ประกอบต่างๆ ตามกรอบแนวคิดในการวิจัย เพื่อนำไปพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และนำมาวิเคราะห์หาค่าดัชนีความสอดคล้องของผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งผลสรุปการวิเคราะห์ค่า IOC มีค่าความสอดคล้องมากกว่า 0.5 ผู้วิจัยจึงนำเสนอเพื่อขอรับการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ ต่อกรรมการจริยธรรมของวิทยาลัยพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

ผลการวิจัย

รูปแบบการควบคุมและการตรวจสอบภายในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ผู้วิจัยสรุปผลได้เป็น 7 ประเด็น ดังนี้

1. การตรวจสอบภายในจะมีลักษณะที่กรมบัญชีกลางกำหนด เป็นแนวทางเดียวกันทั้งหมด แต่รูปแบบของรายงานจะมีความแตกต่างกันบ้างแล้วแต่การจัดทำ สำหรับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องอยู่ในระบบออนไลน์ เพื่อให้มีความถูกต้อง และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพราะหน่วยตรวจสอบภายในจะเห็นข้อมูลที่เป็นเอกสารในขั้นตอนสุดท้ายของการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว การควบคุมและการตรวจสอบจะเป็นเรื่องที่ควบคุมได้ยากมาก เพราะมีเรื่องของผลประโยชน์จากผู้ซื้อหรือผู้รับจ้างกับหน่วยงานที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกัน หรือการฮั้ว ซึ่งหน่วยตรวจสอบจะไม่สามารถตรวจสอบได้เลยในประเด็นนี้ เพราะเอกสารถูกต้องตาม พ.ร.บ. ฯ และระเบียบ ฯ ทุกอย่าง ตั้งแต่การขอขบประมาณ ที่ฝ่ายนโยบายและแผน ซึ่งถือเป็นผู้บทบาทหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบเบื้องต้นในความสอดคล้องของงบประมาณกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ วัตถุประสงค์ ของหน่วยงานไปในทิศทางเดียวกัน จนถึงขั้นตอนการจ่ายเงินที่เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหน่วยตรวจสอบภายในก็ทำได้เพียงตรวจสอบเอกสารว่ามีการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เท่านั้น

2. หน่วยตรวจสอบจะพบปัญหาคือ กระบวนการของเอกสารก่อนเข้าระบบ e-GP เช่น การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ ร่าง TOR หรือการตรวจสอบผู้มีส่วนได้เสีย การฮั้วกันของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำคำของบประมาณ ซึ่งหน่วยตรวจสอบไม่สามารถตรวจสอบได้ และตรวจสอบได้ยากมาก ทำให้การตรวจสอบเอกสารมีความถูกต้อง จะพบความผิดก็เล็กน้อย เช่น วันที่ไม่มีความสัมพันธ์กันในเอกสาร ไม่แนบเอกสารบางฉบับไว้ที่เรื่องตั้งเบิก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง ฯ และระเบียบกระทรวงการคลัง ฯ ทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใสมากขึ้น หากต้องการให้การปฏิบัติงานประสบความสำเร็จต้องเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนของการกำหนดราคากลาง ที่ต้องสนองกับราคาในท้องตลาดอย่างแท้จริง เพื่อไม่ให้เกิดการลดสเปค และทำให้เกิดการแข่งขันกันอย่างแท้จริง ซึ่งหากมีการสืบราคาแล้ววงเงินสูงกว้างงบประมาณก็ให้หัวหน้าส่วนงานเป็นผู้พิจารณาในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นได้

3. ผลการประเมินของส่วนงาน จะนำมาสรุปวิเคราะห์ในแต่ละกระบวนการว่ามีความเสี่ยงในขั้นตอนใด และจะนำผลจากการตรวจสอบในปีงบประมาณย้อนหลังมาสังเคราะห์ เพื่อมากำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบในปีงบประมาณปัจจุบัน ซึ่งการตรวจสอบจะมีความหลากหลายขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของผู้ตรวจสอบ แต่หน่วยตรวจสอบภายในจะดำเนินการคล้ายๆ กัน คือ เมื่อตรวจแล้วพบข้อสังเกต จะดำเนินการออกรายงานให้ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานนั้นรับทราบ เช่น การกำหนดสเปค การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับ ระยะเวลาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างมีความเป็นไปได้หรือไม่ มีการติดตามผลการปรับปรุงแก้ไข ซึ่งการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบภายใน และหน่วยตรวจสอบภายนอก (สตง.) จะมีลักษณะการทำงานที่เน้นให้คำแนะนำในการดำเนินการให้ถูกต้อง โดยจะไม่แบ่งระดับความเสี่ยง เพราะเป็นเรื่องที่ยากในการปฏิบัติงาน จากข้อมูลที่พบส่วนใหญ่จะให้ความสำคัญกับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินงบประมาณสูง และนำมากำหนดในการตรวจสอบ แต่ในการปฏิบัติงานจริงหน่วยตรวจสอบควรกำหนดให้ครบทุกวงเงิน เพื่อให้มีการถ่วงเฉลี่ยความเสี่ยง ซึ่งวงเงินน้อยอาจจะพบความเสี่ยงมากกว่าวงเงินสูง และไม่สามารถที่จะคำนวณออกมาเป็นวงเงินได้ หน่วยตรวจสอบจึงควรให้ความสำคัญในกระบวนการควบคุมภายใน เพราะเป็นการป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดขึ้น

4. ความเสี่ยงของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ไม่มีการกำหนดประเภทความเสี่ยงไว้ เนื่องจากหน่วยตรวจสอบจะตรวจตามหลักเกณฑ์การประกันคุณภาพงานตรวจสอบภายในภาครัฐ ที่ต้องมีการวางแผนการตรวจสอบที่ครอบคลุมประเภทงานให้มีความเชื่อมั่น ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Auditing) และการตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operational Auditing) คือ ในด้านการปฏิบัติงานที่จะต้องถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ของกรมบัญชีกลาง และมีการสอบทานผลการควบคุมภายในการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ด้วยปริมาณงานและบุคลากรของหน่วยตรวจสอบไม่เพียงพอกับการปฏิบัติงานที่ต้องมีการตรวจสอบทั้ง 7 ประเภทของกระทรวงอุดมศึกษา ฯ กำหนดไว้ อีกทั้งยังมีการะหน้าที่ที่ต้องประเมินต่างๆ เช่น ITA ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ซึ่งปัญหาที่หน่วยตรวจสอบพบมากในการบริหารความเสี่ยงคือ หน่วยงานจะไม่ทราบว่าความเสี่ยงที่ประเมินได้จะตรง

ตามสภาพปัญหาหรือไม่ หรือความเสี่ยงนั้นจะเกิดขึ้นเมื่อใด ทำให้การบริหารความเสี่ยงที่ดีที่สุดคือ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องผ่านระบบออนไลน์ที่มีการเชื่อมข้อมูลตั้งแต่ระบบการออกไปสั่งซื้อสั่งจ้าง จนถึงกระบวนการจ่ายเงิน หน่วยตรวจสอบต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างได้ตามที่มีการกำหนดไว้ในกฎบัตร

5. แนวทางในการจัดทำระบบควบคุมภายในจะดำเนินการตามความเหมาะสมกับลักษณะ ขนาด และความซับซ้อนของงานในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ และมีการติดตามประเมินและปรับปรุงการควบคุมภายในให้เพียงพอและเหมาะสม รวมทั้งมีการปฏิบัติตามอย่างต่อเนื่อง โดยปรับใช้ให้มีความเหมาะสมกับบริบทของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหน่วยงานได้มีการกำหนดในภาพรวมของหน่วยงาน แต่ไม่ได้มีการกำหนดไว้เฉพาะในเรื่องของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และหน่วยตรวจสอบภายในแต่ละหน่วยงานมีการเรียกรายงานจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานตนเองเท่านั้น และยังไม่มียุทธศาสตร์ตรวจสอบที่ใช้สำหรับการตรวจสอบโดยตรง ทำให้การตรวจสอบทำได้เพียงตรวจตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบของแต่ละหน่วยงานที่กำหนดขึ้นมา มีการออกรายงานเพื่อสรุปผลการตรวจโดยโปรแกรม Microsoft Word เอกสารยังมีการจัดเก็บในแฟ้มเอกสาร ไม่มีการเก็บข้อมูลที่เป็นดิจิทัลไฟล์

6. ผลการประเมินควบคุมภายในที่ได้จากแต่ละส่วนงาน จะนำมาสรุปเพื่อหาแนวทางการควบคุมภายใน เพื่อลดความเสี่ยง เช่น ทำเป็นคู่มือการปฏิบัติงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีระบบการควบคุมภายในที่แตกต่างกันในแต่ละขั้นตอนว่าพบความเสี่ยงใดบ้าง เช่น ขั้นตอนการกำหนดคุณลักษณะ การบริหารสัญญา การควบคุมพัสดุ การจำหน่ายพัสดุ เป็นต้น สำหรับการปฏิบัติตามมาตรฐานของกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานที่ลดการทุจริต รายงานต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) โดยหน่วยตรวจสอบทำหน้าที่เพียงแค่รวบรวมผลการประเมินความเสี่ยง และนำไปกำหนดนโยบายให้ส่วนงานเป็นผู้กำหนดระบบการควบคุมภายใน ซึ่งปัญหาที่พบคือ มีคู่มือในการปฏิบัติงาน มีการประเมินผลการควบคุมภายใน แต่ผลจากการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบยังคงพบความผิดพลาดอยู่เสมอ และด้วยหน้าที่ของหน่วยตรวจสอบทำได้เพียงให้ข้อเสนอแนะ และคำปรึกษา ทำให้การติดตามประเมินผลไม่บรรลุเป้าหมายมากนัก ซึ่งในการทุจริตจะไม่อยู่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง แต่จะอยู่ในขั้นตอนของการกำหนดงบประมาณ การกำหนดคุณลักษณะ การฮั้วยังคงมีอยู่ แต่เมื่อมีการตรวจสอบพบข้อบกพร่องต้องทำรายงานไว้เป็นหลักฐานให้กับหัวหน้างานรับทราบ และดำเนินการปรับปรุงแก้ไข การสอบทานจะเป็นการตรวจประเมินติดตามกับหน่วยรับตรวจว่าการประเมินความเสี่ยง มีความสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานจริงหรือไม่ และมีการให้ความร่วมมือ ปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำ ซึ่งหากมีการดำเนินการตามคำแนะนำสามารถลดโอกาสการทุจริตและข้อผิดพลาดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้

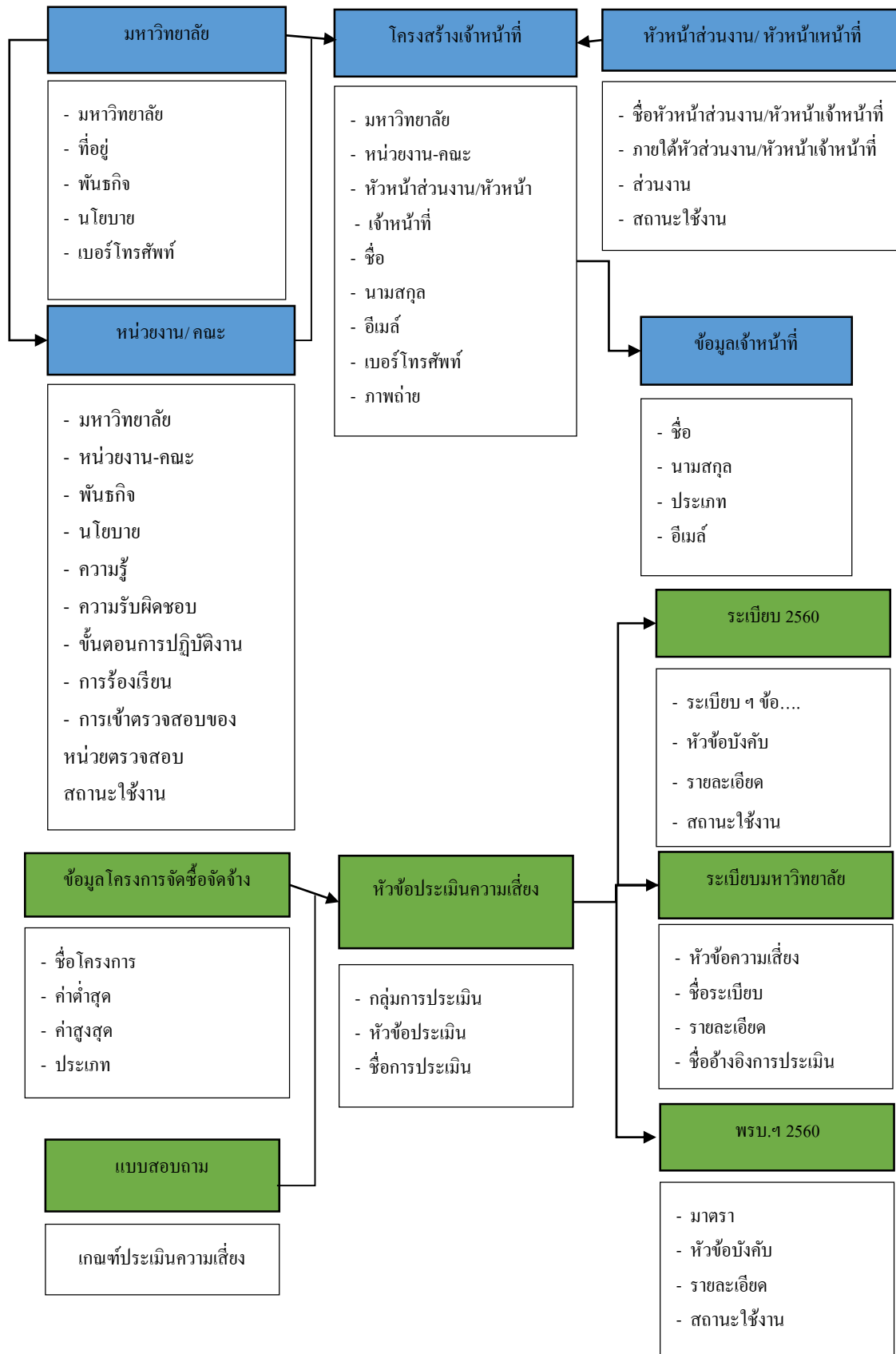
7. การวางแผนประเภทการตรวจสอบเพื่อสร้างความเชื่อมั่นที่กรมบัญชีกลางกำหนดไว้ จะมีทั้งหมด 6 ประเภท คือ 1) การตรวจสอบทางการเงิน (Financial Auditing) 2) การตรวจสอบการปฏิบัติตาม

นลินี จรรยาวัฒนานนท์ และคณะ

ก ฎ ระเบี ย บ (Compliance Auditing) 3) การตรวจสอบการปฏิบัติงาน (Operational Auditing) 4) การตรวจสอบผลการดำเนินงาน (Performance Auditing) 5) การตรวจสอบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology Auditing) 6) การตรวจสอบการบริหาร (Management Auditing) หน่วยงานยังไม่มีระบบการตรวจสอบโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นการเรียกรายงานจากระบบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานเอง เช่น ระบบสามมิติ ระบบ MIS หรือจากระบบ e-GP เพื่อใช้ควบคู่กับการตรวจเอกสาร ซึ่งตามคู่มือมาตรฐานการตรวจสอบภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ ที่กรมบัญชีกลางกำหนด เพื่อให้มีความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 79 เนื่องจากการตรวจสอบภายในนับว่าเป็นเครื่องมือหรือผู้ช่วยที่สำคัญ ของผู้บริหารหน่วยงานในการติดตามและประเมินการปฏิบัติงานของส่วนงานต่างๆ รวมทั้งการเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการที่จะทำให้ผลการดำเนินงานสามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่กำหนดไว้

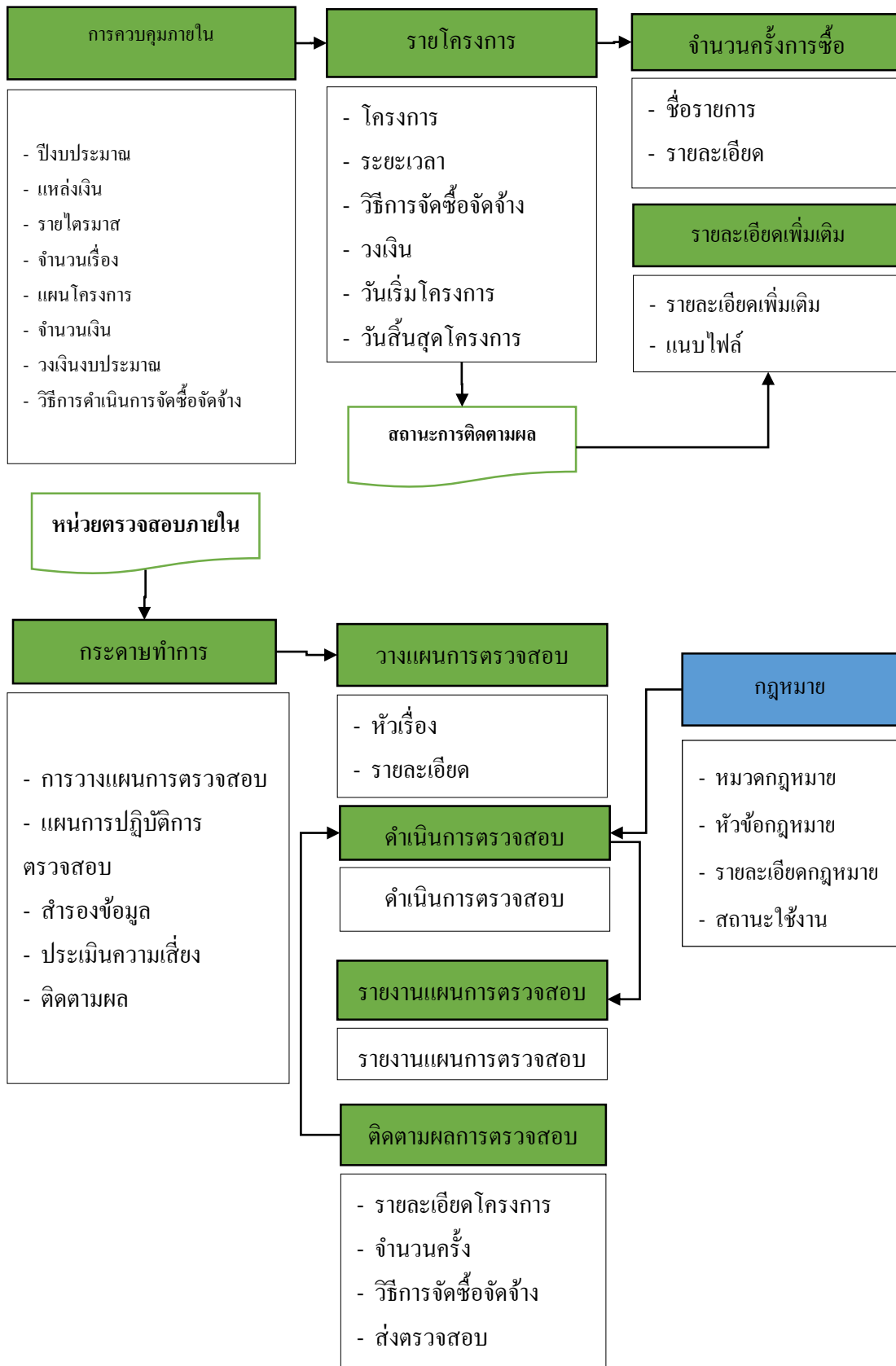
โดยสรุปความเสี่ยงที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อในด้านลบให้กับหน่วยงานได้รับความเสียหาย ดังนั้น การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการควบคุมและการตรวจสอบภายในด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ จึงเป็นหน้าที่ที่มีความท้าทายของผู้บริหาร ผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก สำหรับลดปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงภายในหน่วยรับตรวจ และควบคุมปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้นให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ นอกจากนี้การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสร้างระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายใน นอกจากจะมีความทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นแล้ว ผลการประเมินและผลสรุปแผนการตรวจสอบภายในสรุปข้อมูลต่างๆ ตามที่กรมบัญชีกลางกำหนดไว้ โดยข้อมูลต่างๆ สามารถนำไปประกอบการตรวจสอบ หรือวางแผนเกี่ยวกับทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ได้หลากหลาย แต่ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการควบคุมและการตรวจสอบภายในถือเป็นจุดเริ่มต้นให้กับหน่วยตรวจสอบภายในของเครือข่ายอุดมศึกษาภาคตะวันออกเฉียงใต้ไปพัฒนาต่อยอดให้มีความเหมาะสมกับบริบทต่อไป

จากผลการวิจัยเชิงคุณภาพ ผู้วิจัยได้สรุปแผนผัง (Flowchart) เพื่อนำมาพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการควบคุมและการตรวจสอบภายในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ สำหรับให้หน่วยตรวจสอบภายในนำไปให้หน่วยรับตรวจกรอกข้อมูล และมีแหล่งฐานข้อมูลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ “Thailand 4.0” โดยมีกระบวนการปฏิบัติงาน โดยสรุป ดังนี้



ภาพที่ 2 สรุบบระบบเทคโนโลยีสารสนเทศการควบคุมและการตรวจสอบภายใน

นลินี จรรยาวัฒนานนท์ และคณะ



ภาพที่ 2 (ต่อ)

อภิปรายผลการวิจัย

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ต้องดำเนินการตามหลักกฎหมาย ระเบียบทางราชการที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่พัสดุต้องมีความเข้าใจในกฎหมายทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมถึงหนังสือเวียนต่างๆ เหล่านี้ โดยไม่สามารถปฏิเสธในความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นได้ แม้จะเกิดจากความไม่รู้ระเบียบก็ตาม ซึ่งผู้วิจัยกำหนดขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเป็น 5 ขั้นตอน คือ 1) การวางแผนหรือกำหนดโครงการ 2) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ 3) การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 4) การทำสัญญา การบริหารสัญญา และการตรวจรับ และ 5) การควบคุม บำรุงรักษา และจำหน่ายพัสดุ สำหรับแนวทางการลดความเสี่ยงของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และเพิ่มประสิทธิภาพให้มีมากยิ่งขึ้น สอดคล้องกับ จินฉก้องกับ จินฉก้องกับ ศรีศิริรักษ์ (2563) ที่กล่าวว่า การจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพส่วนหนึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางการปฏิบัติที่กำหนดไว้เป็นมาตรฐาน อีกทั้งต้องพัฒนาไปควบคู่กับการวางแผนและการใช้งบประมาณด้านโครงสร้างของคณะแพทยศาสตร์ที่เหมาะสม ข้อมูลที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างต้องอยู่ในแหล่งเดียวกัน และนำเทคโนโลยีมาช่วย ระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายในมีส่วนสำคัญที่จะป้องกันไม่ให้ผลประโยชน์ทับซ้อน

ความสอดคล้องกับ นโยบายของรัฐ Thailand 4.0 โดยพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการควบคุมและการตรวจสอบภายในด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐขึ้นมาเพื่อให้ผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก ลดปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงภายในหน่วยรับตรวจ และควบคุมปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้นให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ สอดคล้องกับ กชกร อนุสรณ์พานิช และศรีณัฏฐิติกัญจน์ (2563) ปัญหาในเรื่องของความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการทุจริตมาจากด้านการบริหารและด้านการปฏิบัติ ที่เกิดจากการใช้ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลเป็นผู้กระทำภายในองค์กร จึงต้องมีการจัดระบบการควบคุมภายใน ที่ต้องตรวจสอบ กำกับดูแล ตลอดจนการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก นอกจากนี้ การใช้ระบบสารสนเทศเพื่อให้สามารถตรวจสอบ สอบทานความถูกต้องในทุกขั้นตอนอย่างรวดเร็ว รวมถึงวางระเบียบ ข้อปฏิบัติ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ธรรมนิศย์ สุมนตกุล (2559) ได้กล่าวว่า วิธีการจัดซื้อจัดจ้างมีความสำคัญ จึงต้องทำงาน โดยมีการบันทึก (Record) เหตุผลของการตัดสินใจนั้นๆ จะได้ไม่มีปัญหาในการตรวจสอบ และเพื่อให้การบริหารองค์กรที่ดี จะต้องมีการตรวจสอบ (Audit) และบริหารความเสี่ยง (Risk) ควบคู่ไปด้วย การตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในนั้นเป็นกระบวนการสอบทานย้อนหลัง เพื่อหาสิ่งผิดปกติ ส่วนการบริหารความเสี่ยงเป็นการวางแผนป้องกันไม่ให้อันตรายเกิดขึ้น เช่นเดียวกับ ปิยาภิศศักดิ์ เจียรสุคนธ์ (2561) ที่กล่าวว่า การสร้างแบบประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริต และพัฒนาโปรแกรมการประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ สร้างให้เป็นเครื่องมือที่ช่วยลดช่องว่างความเสี่ยงในการต่อต้านการทุจริต (Anti Fraud) และช่วยลดความเสี่ยงต่างๆ และ

นลินี จรรยาวัฒนานนท์ และคณะ

Faith, M. M. (2019) ที่กล่าวว่า ความได้เปรียบของการควบคุมภายในการจัดซื้อจัดจ้างสามารถทำให้ได้ผลผลิตที่ไม่กระทบต่อความต้องการ และทำให้การบริหารความเสี่ยงมีความง่ายขึ้น ทำให้องค์กรทราบว่าจะสร้างตัวชี้วัดความเสี่ยงและดำเนินการตรวจสอบอย่างต่อเนื่องได้อย่างไร และการประเมินผลควรจะมีแนวปฏิบัติที่ง่ายต่อการบรรลุเป้าหมาย

สำหรับบทบาทของหน่วยตรวจสอบภายในที่ทำหน้าในการตรวจสอบ ตามแนวทางการควบคุมภายในของหน่วยงาน มีความสอดคล้องกับ Ruo-Xin, L. (2020) ที่กล่าวว่า ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างนั้น การตรวจสอบภายในจึงมีบทบาทสำคัญในการบริหารงาน โดยต้องมีการติดตามอย่างใกล้ชิดไม่ควรดำเนินการตรวจสอบหลังจากที่โครงการเหล่านั้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว เพราะจะทำให้เกิดความเสียหายหรือควรมีการคัดเลือกผู้ตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกที่เป็นมืออาชีพ ได้รับการรับรองจากสถาบันตรวจสอบ แม้จะต้องมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้น แต่ทำให้คุ้มค่ากับการบริหารความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี เช่นเดียวกับ สอดคล้องกับ Kiymet, T. C. (2020) ได้กล่าวว่า หน่วยงานที่ทำธุรกิจประเภทไม่หวังผลกำไรจะมีการจัดซื้อจัดจ้างมีช่องว่างที่จะก่อให้เกิดการทุจริต การควบคุมและการตรวจสอบจึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นในการควบคุมให้การปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้างไม่เกิดช่องโหว่ การตรวจสอบภายในจึงต้องมีความรอบคอบ และต้องเป็นผู้ตรวจสอบภายในที่ได้รับการรับรอง เช่นเดียวกับ Anabela dos, R. F., Susana, J., & Caio, N. (2020) ที่ได้สรุปว่า สถาบันอุดมศึกษาต้องสร้างการรับรู้ถึงการตรวจสอบภายในเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและสร้างความรับผิดชอบที่เป็นพื้นฐานในการปฏิบัติงานของการตรวจสอบภายใน ต้องให้การสนับสนุนหน่วยงานตรวจสอบภายในเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย

ข้อเสนอแนะเชิงบริหาร

1. ข้อมูลที่สรุปได้จากงานวิจัย สามารถนำไปเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อควบคุมปัจจัยความเสี่ยงต่างๆ ที่อาจเกิดความผิดพลาด และ โอกาสในการปฏิบัติงานที่จะก่อให้เกิดผลเสีย และสูญเสียผลประโยชน์ต่อหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ ที่จะพบความเสี่ยงมากที่สุด ดังนั้น ผลการวิจัยนี้ จึงควรนำไปพัฒนาให้ผู้บริหาร หรือผู้ที่เกี่ยวข้องพัฒนาต่อยกระดับควบคุมและการตรวจสอบให้มีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น

2. สนับสนุนการพัฒนาระบบให้สามารถนำไปควบคุมและตรวจสอบภายในให้ครบทุกด้านตามที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังกำหนดไว้ เพื่อให้ข้อมูลทั้งหมดอยู่ในแหล่งเดียวกัน ซึ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐจากงานวิจัยนี้ พบปัจจัยความเสี่ยงในแต่ละกระบวนการ ดังนั้น ผู้บริหาร หรือหน่วยตรวจสอบภายในสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการประเมินความเสี่ยงและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสามารถนำไปวางแผนการควบคุมและการตรวจสอบใน ด้านการตรวจสอบทางการเงิน ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ด้านการตรวจสอบผลการดำเนินงาน ด้านการตรวจสอบเทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านการตรวจสอบการบริหารต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

1. กำหนดให้หน่วยรับตรวจและหน่วยตรวจสอบภายในปฏิบัติงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานหลักควบคู่กับงานประจำที่ทำปกติ เพื่อลดการขอเอกสารหรือสำเนาเอกสารส่งให้หน่วยตรวจสอบภายในตรวจสอบ

2. หน่วยตรวจสอบภายในต้องปรับปัจจัยความเสี่ยงต่างๆ เพื่อนำไปประเมินในระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายในให้มีความเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือเวียนต่างๆ เพื่อให้การควบคุมและการตรวจสอบภายในเป็นไปตามวาระและถูกต้อง มีความสอดคล้องกัน

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. กำหนดกลุ่มประชากรที่เป็นหน่วยรับตรวจตาม “หน่วยงานของรัฐ” ตามหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ ให้ความหมายถึง ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอัยการ องค์การมหาชน ทุนหมุนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อทราบถึงปัจจัยความเสี่ยงภายใต้ระเบียบของแต่ละหน่วยงานของรัฐที่ออกมารองรับการจัดซื้อจัดจ้าง

2. การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หากหน่วยงานของรัฐมีระบบการจัดซื้อจัดจ้าง อยู่แล้ว ควรมีการเชื่อมต่อฐานข้อมูลกัน เพื่อนำข้อมูลที่มีอยู่ในระบบมาประมวลผลสำหรับการประเมินความเสี่ยง การควบคุมความเสี่ยง และการบริหารความเสี่ยง ซึ่งทำให้ผู้บริหารสามารถนำข้อมูลมาประยุกต์ในการวางแผนและลดความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

รายการอ้างอิง

กระทรวงศึกษาธิการ. (2556). *คู่มือการจัดวางระบบการควบคุมภายในและประเมินผล*. กรุงเทพฯ:

กลุ่มตรวจสอบภายในระดับกระทรวง สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ.

กำชัย จงจักรพันธ์. (2546). *มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐบวกหรือลบ กับอุดมศึกษาไทย*. กรุงเทพฯ:

ดอกหญ้ากรุ๊ป.

กชกร อนุสรณ์พานิช และศรัณย์ ธิติลักษณ์. (2563). ความเสี่ยงในการคอร์รัปชันสหกรณ์รัฐวิสาหกิจไทย.

วารสารรังสิตบัณฑิตศึกษาในกลุ่มธุรกิจและสังคมศาสตร์, 6(1), 154-166.

กรมบัญชีกลาง. (2548). *แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในภาคราชการ การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาคราชการ*. กรุงเทพฯ: กระทรวงการคลัง.

กรมบัญชีกลาง. (2557). *แผนแม่บทเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารของกรมบัญชีกลาง พ.ศ. 2557-2561*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กรมบัญชีกลาง.

นลินี จรรยาวัฒนานนท์ และคณะ

กรมบัญชีกลาง. (2561). *มาตรฐานการตรวจสอบภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ*. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง
กระทรวงการคลัง.

จิณณภัคดี ศรีศิลารักษ์. (2563). แนวทางการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน: กรณีการจัดซื้อจัดจ้างของคณะ
แพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล. *Journal of Professional Routine to Research*
Volume. 7(2), 1-11.

จิรากร ยิ่งไพบูลย์วงศ์. (2560). การประเมินองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญว่าด้วยการต่อต้านคอร์รัปชัน.
รายงานที่คีโออาร์ไอ, 127, 1-16.

เจริญ เจษฎาวัลย์. (2546). *การตรวจสอบภายในและการควบคุมภายใน (Internal auditing and internal control)*. กรุงเทพฯ: พอดี.

ธรรมนิศย์ สุมนตกุล. (2559). คอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. *วารสารกฤษฎีกาสาร, 12(2)*, 20-25.

ปิยาภัสร์คีร์ เจียรสุคนธ์. (2561). *ปัจจัยความเสี่ยงที่มีต่อการทุจริต และการสร้างแบบประเมินความเสี่ยงด้าน
การทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ: กรณีศึกษาจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน*. คุญฎิณิพนธ์
ปรัชญาคุญฎิบัณฑิต, สาขาวิชาการบัญชี, คณะบัญชี, มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

มณเฑียร เจริญผล. (ม.ป.ป.). *เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง ข้อพึงระมัดระวังเกี่ยวกับการเงิน การคลัง
และการพัสดุ*. วันที่ค้นข้อมูล 23 มิถุนายน 2564, เข้าถึงได้จาก [http://www1.si.mahidol.ac.th/
division/Assets/images/siriraj.pdf](http://www1.si.mahidol.ac.th/division/Assets/images/siriraj.pdf)

ศิริลักษณ์ โจรนกกิจอำนวย. (2551). *การจัดการความรู้เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่ดีในการจัดซื้อจัดจ้าง
อิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ*. ทุนวิจัยวุฒิเมธีวิจัย สกว., สาขาวิชาการบริหารสารสนเทศเพื่อการ
จัดการ, คณะพาณิชยศาสตร์และบัญชี, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สุปราณี จงธรรมรัตน์. (2558). จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. *วารสารกรมบัญชีกลาง, 56(3)*, 38-44.

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2544). *มาตรฐานการควบคุมภายใน*. วันที่ค้นข้อมูล 23 มิถุนายน 2564,
เข้าถึงได้จาก https://www.moj.go.th/attachments/20170518153606_00994.pdf

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน. (2560). *คู่มือการบริหารความเสี่ยง กองทุนการป้องกันและ
ปราบปรามการฟอกเงิน ประจำปีงบประมาณ 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกันและปราบปราม
การฟอกเงิน.

อนุชา อธิรเสนา. (2561). หลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับกระบวนการงบประมาณภาครัฐ. *วารสารการเมือง
การบริหาร และกฎหมาย, 10(2)*, 157-182.

อัญชลี ศรีอำไพ. (2557). *อุตสาหกรรมตรวจสอบภายใน*. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง.

Anabela dos, R. F., Susana, J., & Caio, N. (2020). The role of internal auditing in promoting
accountability in Higher Education Institutions. *Revista de Administracao Pblica, 54(2)*,
243-265.

CHAPTER 3

- Faith, M. M. (2019). *Procurement risk management and competitive advantage: A case study of brookside dairy limited in Ruiru, Kenya*. Masters of business administration in supplies, Economics and management, Kampala international University.
- Kiyemet, T. C. (2020). Developing Governance of Procurement Department in Hospitals. *Integrity, Transparency and Corruption in Healthcare & Research on Health*, 1(1), 217-235.
- Ruo-Xin, L. (2020). Research on internal audit externalization based on SWOT analysis in colleges and universities. *International Conference on Social Science and Management*, 5, 428-433.