

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันในประเทศไทยมีมูลนิธิการกุศลต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย มูลนิธิต่างๆ ที่ก่อตั้งขึ้นจะมีเงินบริจาคให้มูลนิธิจากแหล่งต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งในการรับเงินบริจาคร่วมทั้งการใช้จ่ายเงินบริจาคของมูลนิธิโดยปกติแล้วควรจะต้องมีการจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส แม้ว่าตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ.2543 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2543 เป็นต้นมาและมิได้มีผลบังคับใช้กับนิติบุคคลมูลนิธิก็ตาม แต่บันทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 112 มาตรา 128 และมาตรา 133 มูลนิธิจึงต้องมีการจัดทำบัญชีของมูลนิธิ อันเป็นเครื่องชี้วัดว่ามูลนิธิมีการบริหารการเงินและบัญชีไปในทิศทางใด บริสุทธิ์โปร่งใสมากน้อยเพียงใด และมีความน่าเชื่อถือหรือไม่เพียงได้เช่นเดียวกัน

ในประเทศไทย การจัดทำบัญชีและการควบคุมภายในไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่สำหรับองค์กรที่ไม่แสวงกำไรนั้น ยังไม่ให้ความสำคัญมากนักหรือมองข้ามความจำเป็นของการจัดทำบัญชี บางองค์กรก็เจตนาที่จะไม่จัดทำบัญชี จากปัญหาตรงนี้ทำให้มีการตั้งคำถามว่าองค์กรที่ไม่แสวงกำไรหรือมูลนิธิเหล่านั้นใช้จ่ายเงินบริจาคที่ได้มาใช้จ่ายไปตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ผู้สอบบัญชีของมูลนิธิ Jefferson Sports and Scholastic Foundation ได้พบปัญหาการจัดทำบัญชีของมูลนิธิ Jefferson Sports and Scholastic Foundation ว่าไม่มีระบบบัญชีอย่างเป็นทางการ และไม่มีเอกสารประกอบการบันทึกบัญชีค่าใช้จ่ายต่างๆ ของมูลนิธิ อีกทั้งพบว่ามีการใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย นำเงินบริจาคที่ได้รับและเงินส่วนตัวเข้าในบัญชีธนาคารบัญชีเดียวกัน ค่าใช้จ่ายบางรายการลดเมิดกฎหมาย มีการนำเงินของมูลนิธิจ่ายให้กับครอบครัวของตนเอง โดยทางผู้บริหารได้ทำการชี้แจงว่า ได้ใช้จ่ายไปตามจริง และเงินที่จ่ายก็จ่ายไปสำหรับด้านทุนที่เกิดขึ้น แต่ไม่ได้มีการจัดทำบัญชี และเก็บเอกสารอย่างเพียงพอ การขาดเอกสารต่างๆ ประกอบการจัดทำโครงการต่างๆ และค่าใช้จ่ายของมูลนิธิ ทำให้ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการใช้จ่ายเงินของมูลนิธิเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิจริง (พฤศจิกายน 2553, www.nola.com)

มูลนิธิจึงเนื่องเป็นองค์กรที่ไม่แสวงกำไร มีการจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน มูลนิธิจดทะเบียนในประเทศไทยปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 11,123 มูลนิธิ (สิงหาคม 2554, กรมการ

ปกครอง) โดยแบ่งเป็นพื้นที่กรุงเทพมหานครจำนวน 3,972 หมู่บ้าน และพื้นที่จังหวัดอื่น จำนวน 7,151 หมู่บ้าน หมู่บ้านที่เป็นองค์การสาธารณกุศลที่ได้รับอนุมัติจากกรมสรรพากร จำนวน 608 หมู่บ้าน (พฤษภาคม 2554, www.rd.go.th) แต่ละหมู่บ้านจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะแตกต่างกันไป การจัดกิจกรรมหรือการดำเนินงานของหมู่บ้าน จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น การจัดการและควบคุมทางด้านเงินและบัญชีมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนี้ ปัจจุบันหมู่บ้านที่จดทะเบียน ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระบุในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบัญชี ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น การจัดการและควบคุมทางด้านเงินและบัญชีมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนี้ ปัจจุบันหมู่บ้านที่จดทะเบียนแล้วของหมู่บ้านที่เมื่อ หมู่บ้านได้มีการจดทะเบียน ที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านจะต้องมีการทำหน้าที่เรื่องของการจัดทำบัญชี การดำเนินงานด้านการเงิน อำนวยสั่งจ่าย การตรวจสอบบัญชี การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของหมู่บ้าน แต่ปัจจุบันหมู่บ้านที่ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการจัดทำบัญชีอย่างถูกต้องและเพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ จากการขาดการควบคุม โดยพบว่าส่วนใหญ่จะมีปัญหาในการจัดทำบัญชี และขาดระบบการควบคุมภายในที่เพียงพอ (ชุดค่ารัตนานนท์, 2548)

ตัวอย่างปัญหาการขาดการควบคุมภายในที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร (Malvern and Richard, 2000) ได้แก่ ผู้บริหารของหน่วยงานการกุศล นำเงินทุนขององค์กรไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ถ้าผู้บริหารได้รับการควบคุมและสอบทานโดยคณะกรรมการอย่างเพียงพอ จำนวนเงินที่นำไปใช้ในทางที่ผิดจะมีจำนวนที่น้อยกว่าที่องค์กรได้สัญญาไว้จริงๆ ผู้อำนวยการทางด้านการเงิน อีกแห่งได้นำยกออกเงินจากบัญชีธนาคารขององค์กร และปกปิดโดยการทำบันทึกบัญชีที่ไม่เหมาะสม ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่งาน การยกออกเช่นนี้จะไม่มีโอกาสที่เกิดขึ้นหรือถ้ามีการยกออกเกิดขึ้น ก็จะสามารถตอบได้โดยผู้อื่น ผู้บริหารของหน่วยงานการกุศลใช้จ่ายเงินของหน่วยงานไปในเรื่องส่วนตัว และโครงการต่างๆ โดยไม่มีการสอบทานและอนุมัติโดยคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการได้ระมัดระวังมากขึ้น จะทำให้ค่าใช้จ่ายที่สูญเสียไปน้อยลง และหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกับหน่วยงานต่างๆ (Richard and Marie, 2006) องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรจะมีทรัพยากรที่เพียงพอเพื่อสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ โดยลักษณะขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ส่วนใหญ่จะได้รับรายได้จากเงินบริจาค นั่นหมายความว่า องค์กรต้องรับผิดชอบเงินทุนที่ได้รับ ผู้บริจาคเป็นผู้ให้ความสำคัญต่องบการเงินขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เงินทุนที่ได้รับสำหรับโครงการเฉพาะก็จะต้องมีการทำบัญชีสำหรับโครงการนั้นๆ หรือเงินบริจาคที่ได้รับจากผู้บริจาคเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ต้องมีการแบ่งแยกเงินทุนในแต่ละบัญชี และการรายงานทางการเงิน องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร มักพบปัญหาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อดึงดูดหรือรักษาคนที่มีความสามารถทำงานกับองค์กร รวมถึงการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่มีต้นทุนสูงในการนำมาใช้ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรขนาดเล็ก

ในประเทศไทยจากข่าวที่เกี่ยวกับบ้านครูน้อย ซึ่งรับเลี้ยงเด็ก มีหนี้สินมากมาย ก็เป็นหนึ่งในมูลนิธิการกุศลที่มีปัญหาเนื่องจากไม่มีการวางแผนระบบบัญชี ทำให้ไม่สามารถบริหารการเงินได้ นายวัลลภ ตั้งคณานุรักษ์ หรือครูหยุย เลขาธิการมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก กล่าวว่า บ้านครูน้อยได้มีปัญหาการจัดการ ทำให้มีภาระหนี้สินมาก จนไม่สามารถชำระหนี้ได้ (23 กุมภาพันธ์ 2553, หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ)

จากเหตุผลดังกล่าว องค์กร ไม่แสวงหากำไร ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ โดยไม่มุ่งแสวงหากำไร การบริหารจัดการจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ต้องมีเงินทุนเป็นตัวขับเคลื่อน กิจกรรมขององค์กร ซึ่งรายรับที่ได้ส่วนใหญ่เป็นเงินบริจาค ซึ่งบางองค์กรมีเงินบริจาคหรือทรัพย์สินอื่นๆ ที่ได้รับบริจาคมาเป็นจำนวนมาก การที่จะแสดงให้เห็นว่าได้นำเงินบริจาคไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการบริจาคหรือไม่ จะต้องมีระบบการควบคุมภายในทางการเงินและบัญชีที่ดี มูลนิธิที่จะทะเบียนจัดตั้งขึ้นโดยไม่มุ่งแสวงหากำไรในประเทศไทยมีจำนวนมาก การนำเงินที่ได้รับบริจาคไปใช้โดยไม่มีการควบคุมดูแลทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ อาจก่อให้เกิดการทุจริต หรือเกิดภาวะหนี้สินขึ้นได้ เนื่องจากการขาดการควบคุมภายในที่ดี ไม่จัดเก็บข้อมูลหรือไม่บันทึกข้อมูลและการ ไม่สามารถจัดทำรายงานทางการเงินที่ถูกต้องได้ ประกอบกับการที่ยังไม่เคยมีผู้ใดทำการศึกษาถึงเรื่องการจัดทำบัญชีและการควบคุมภายในของมูลนิธิมาก่อน ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีของมูลนิธิ ว่ามูลนิธิต่างๆ มีการจัดการบัญชีรายรับรายจ่ายของมูลนิธิอย่างไรบ้าง รวมทั้งมีปัญหาในการจัดทำบัญชีมูลนิธิอย่างไร โดยมุ่งศึกษาที่มูลนิธิที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นพื้นที่ๆ มีการจดทะเบียนมูลนิธิมากที่สุดในประเทศไทย รวมทั้งมีการบริจาคเงินเข้าสู่มูลนิธิเป็นจำนวนมากเพื่อที่จะสามารถนำข้อมูลมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำบัญชีที่เหมาะสมกับมูลนิธิในกรุงเทพมหานคร อันจะส่งผลให้การทำงานของมูลนิธิมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นองค์กรที่ได้รับความน่าเชื่อถือ ซึ่งนำไปสู่การดำเนินงานของมูลนิธิที่โปร่งใสอันก่อให้เกิดประทับใจชนต่อสังคมและประเทศไทยยิ่งๆ ขึ้นไป ปัจจุบันกฎหมายบังคับให้มูลนิธิจัดทำบัญชีและต้องมีผู้สอบบัญชี ให้รายงานงบการเงินต่อสมาชิก กรรมสตรีพาก และกระทรวงมหาดไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1.1 เพื่อศึกษาวิธีการจัดทำบัญชีและการควบคุมภายในของมูลนิธิในเขตกรุงเทพมหานคร

2.1.2 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบบัญชีและการควบคุมภายในของมูลนิธิ

2.1.3 เพื่อหาข้อเสนอแนะการจัดทำบัญชี และการควบคุมภายใน ที่เหมาะสมกับ มูลนิธิในประเทศไทย ตามที่กฎหมายบังคับต้องจัดทำงบการเงินและให้มีผู้สอบบัญชีรับรองงบ การเงิน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Research) ประชากรที่จะนำมาใช้ในการสำรวจ คือ มูลนิธิที่จดทะเบียนในกรุงเทพมหานครและเป็นองค์การสถานสาธารณกุศลซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์การสาธารณกุศลปี 2554 ตามรายชื่อที่เผยแพร่แล้ว สำหรับ องค์การสถานสาธารณกุศลที่กรมสรรพากรประกาศมีทั้งสิ้น 686 องค์การ (พฤศจิกายน 2554, www.rd.go.th) ซึ่งประกอบด้วย สมาคม มูลนิธิ กองทุน โดยในการวิจัยครั้งนี้จะนำเฉพาะมูลนิธิ มาเป็นประชากรที่จะนำมาใช้ในการสำรวจ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 608 มูลนิธิ โดยไม่คำนึงถึงว่ามูลนิธิเป็นประเภทใด หรือมีวัตถุประสงค์อย่างไร

1.4 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.4.1 มูลนิธิ หมายถึง องค์กรที่จัดสรรทรัพย์สิน ไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์ เพื่อการกุศล สาธารณสุข การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณะประโยชน์อื่นโดยมิได้มุ่งท้าพลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 110 ที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

1.4.2 การจัดทำบัญชี หมายถึง การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางการเงินอันเกิดจากกิจกรรมการดำเนินธุรกิจ นำมายังที่กบัญชี และจัดทำรายงานเป็นงบการเงิน ตามมาตรฐานการบัญชีไทย

1.4.3 ผู้จัดทำบัญชี หมายถึง ผู้จัดทำบัญชีที่มีคุณสมบัติและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. 2543 ในฐานะเป็นพนักงานบัญชี หรือเป็นผู้ทำบัญชีอิสระที่รับจ้างบันทึกบัญชี ของกิจการ

1.4.4 ปัญหาการจัดทำบัญชี หมายถึง สิ่งที่ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการจัดทำบัญชีในความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

1.4.5 การควบคุมภายใน (ตามรายงาน COSO Internal Control-Integrated Framework) หมายถึงกระบวนการหรือขั้นตอนการทำงานที่เป็นผลมาจากการออกแบบโดยคณะกรรมการผู้บริหาร หรือบุคลากรอื่นๆ ขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจ ได้อย่างสมเหตุสมผลว่า องค์กรจะ

สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้แก่ ความมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน และการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและนโยบายที่ใช้บังคับองค์กรนั้นๆ

1.4.6 องค์การสาธารณกุศล หมายถึง องค์การที่เป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลัง ว่าด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาประกาศกำหนดองค์การสถานสาธารณกุศล สถานพยาบาล และสถานศึกษา ตามมาตรา 47 (7) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3 (4) (ข) แห่งพระราชบัญญัติฯ ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535

1.5 ประโยชน์ของงานวิจัย

1.5.1 ทราบวิธีการจัดทำบัญชีมูลนิธิและการควบคุมภายใน รวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชีและการควบคุมภายในของมูลนิธิในเขตกรุงเทพมหานคร

1.5.2 ได้แนวทางจัดทำบัญชีที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การควบคุมภายในที่ดีของมูลนิธิและนำเสนอข้อเสนอแนะต่อมูลนิธิที่สนใจในการแก้ปัญหาจัดทำบัญชี

1.5.3 ได้ข้อมูลทางการเงินและบัญชี เพื่อรายงานแก่สมาชิกให้ทราบถึง การปฏิบัติงานอย่างถูกต้องและโปร่งใส

1.5.4 ได้ทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเงินเพื่อรายงานให้ส่วนราชการกรมสรรพากร และกระทรวงมหาดไทยได้ถูกต้อง