

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันในประเทศไทยมีมูลนิธิการกุศลต่างๆ เกิดขึ้นมากมาย มูลนิธิต่างๆ ที่ก่อตั้งขึ้นจะมีเงินบริจาคให้มูลนิธิจากแหล่งต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งในการรับเงินบริจาครวมทั้งการใช้จ่ายเงินบริจาคของมูลนิธิโดยปกติแล้วควรจะต้องมีการจัดทำบัญชีรายรับ รายจ่าย เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส แม้ว่าตามพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ.2543 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ.2543 เป็นต้นมาและมีได้มีผลบังคับใช้กับนิติบุคคลมูลนิธิก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 112 มาตรา 128 และมาตรา 133 มูลนิธิจึงต้องมีการจัดทำบัญชีของมูลนิธิ อันเป็นเครื่องชี้วัดว่ามูลนิธิมีการบริหารการเงินและบัญชีไปในทิศทางใด บริสุทธิ์โปร่งใสมากน้อยเพียงใด และมีความน่าเชื่อถือหรือไม่เพียงใดเช่นเดียวกัน

ในประเทศไทย การจัดทำบัญชีและการควบคุมภายในไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่สำหรับองค์กรที่ไม่แสวงกำไรนั้น ยังไม่ให้ความสำคัญมากนักหรือมองข้ามความจำเป็นของการจัดทำบัญชี บางองค์กรก็เจตนาที่จะไม่จัดทำบัญชี จากปัญหาตรงนี้ทำให้มีการตั้งคำถามว่าองค์กรที่ไม่แสวงกำไรหรือมูลนิธิเหล่านั้นใช้จ่ายเงินบริจาคที่ได้มาใช้จ่ายไปตรงตามวัตถุประสงค์หรือไม่ ผู้สอบบัญชีของมูลนิธิ Jefferson Sports and Scholastic Foundation ได้พบปัญหาการจัดทำบัญชีของมูลนิธิ Jefferson Sports and Scholastic Foundation ว่าไม่มีระบบบัญชีอย่างเป็นทางการ และไม่มีเอกสารประกอบการบันทึกบัญชีค่าใช้จ่ายต่างๆ ของมูลนิธิ อีกทั้งพบว่ามีค่าใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย นำเงินบริจาคที่ได้รับและเงินส่วนตัวเข้าในบัญชีธนาคารบัญชีเดียวกัน ค่าใช้จ่ายบางรายการละเมิดกฎหมาย มีการนำเงินของมูลนิธิจ่ายให้กับครอบครัวของตนเอง โดยทางผู้บริหารได้ทำการชี้แจงว่าได้ใช้จ่ายไปตามจริง และเงินที่จ่ายก็จ่ายไปสำหรับต้นทุนที่เกิดขึ้น แต่มูลนิธิไม่ได้มีการจัดทำบัญชีและเก็บเอกสารอย่างเพียงพอ การขาดเอกสารต่างๆ ประกอบการจัดทำโครงการต่างๆ และค่าใช้จ่ายของมูลนิธิ ทำให้ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าการใช้จ่ายเงินของมูลนิธิเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธิจริง (พฤศจิกายน 2553, www.nola.com)

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

ปกครอง) โดยแบ่งเป็นพื้นที่กรุงเทพมหานครจำนวน 3,972 มูลนิธิ และพื้นที่จังหวัดอื่น จำนวน 7,151 มูลนิธิ มูลนิธิที่เป็นองค์การสาธารณกุศลที่ได้รับอนุมัติจากกรมสรรพากร จำนวน 608 มูลนิธิ (พฤศจิกายน 2554, www.rd.go.th) แต่ละมูลนิธิจะมีวัตถุประสงค์เฉพาะแตกต่างกันไป การจัดกิจกรรมหรือการดำเนินงานของมูลนิธิ จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น การจัดการและควบคุมทางด้านเงินและบัญชีมีส่วนสำคัญเป็นอย่างมาก ดังนั้น ปัจจุบันมูลนิธิที่จดทะเบียน ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติทางราชการและข้อบังคับที่จดทะเบียนแล้วของมูลนิธิ เมื่อมูลนิธิได้มีการจดทะเบียน ที่ประชุมคณะกรรมการมูลนิธิจะต้องมีการกำหนดในเรื่องของการจัดทำบัญชี การดำเนินงานด้านการเงิน อำนาจสั่งจ่าย การตรวจสอบบัญชี การเก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของมูลนิธิ แต่ปัจจุบันมูลนิธิส่วนใหญ่ไม่ได้มีการจัดทำบัญชีอย่างถูกต้องและเพียงพอ ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ จากการขาดการควบคุม โดยพบว่าส่วนใหญ่แล้วจะมีปัญหาในการจัดทำบัญชี และขาดระบบการควบคุมภายในที่เพียงพอ (ชดดา รัตนานนท์, 2548)

ตัวอย่างปัญหาการขาดการควบคุมภายในที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร (Malvern and Richard, 2000) ได้แก่ ผู้บริหารของหน่วยงานการกุศล นำเงินทุนขององค์กรไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ถ้าผู้บริหารได้รับการควบคุมและสอบทานโดยคณะกรรมการอย่างเพียงพอ จำนวนเงินที่นำไปใช้ในทางที่ผิดจะมีจำนวนที่น้อยกว่าที่องค์กรได้สูญเสียไปจริงๆ ผู้อำนวยการทางการเงิน อีกแห่งได้นำยักยอกเงินจากบัญชีธนาคารขององค์กร และปกปิดโดยการทำการบันทึกบัญชีที่ไม่เหมาะสม ไม่มีการแบ่งแยกหน้าทำงาน การยักยอกเช่นนี้จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้น หรือถ้ามีการยักยอกเกิดขึ้น ก็จะสามารถพบได้โดยผู้อื่น ผู้บริหารของหน่วยงานการกุศลใช้จ่ายเงินของหน่วยงานไปในเรื่องส่วนตัว และโครงการต่างๆ โดยไม่มีการสอบทานและอนุมัติโดยคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการได้ระมัดระวังมากขึ้น จะทำให้ค่าใช้จ่ายที่สูญเสียไปน้อยลง และหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้นได้ เช่นเดียวกับหน่วยงานต่างๆ (Richard and Marie, 2006) องค์กรที่ไม่แสวงหากำไรควรจะมีทรัพยากรที่เพียงพอเพื่อสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ โดยลักษณะขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ส่วนใหญ่จะได้รับรายได้จากเงินบริจาค นั่นหมายความว่าองค์กรต้องรับผิดชอบเงินทุนที่ได้รับ ผู้บริจาคเป็นผู้ให้ความสำคัญต่อการเงินขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร เงินทุนที่ได้รับสำหรับโครงการเฉพาะก็จะต้องมีการทำบัญชีสำหรับโครงการนั้นๆ หรือเงินบริจาคที่ได้รับจากผู้บริจาคเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ต้องมีการแบ่งแยกเงินทุนในแต่ละบัญชี และการรายงานทางการเงิน องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร มักพบปัญหากับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อดึงดูดหรือรักษาคนที่มีความสามารถมาทำงานกับองค์กร รวมถึงการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีที่มีต้นทุนสูงในการนำมาใช้ ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและองค์กรธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรขนาดเล็ก

ในประเทศไทยจากข่าวที่เกี่ยวกับบ้านครูน้อย ซึ่งรับเลี้ยงเด็ก มีหนี้สินมากมาย ก็เป็นหนึ่งในมูลนิธิการกุศลที่มีปัญหาเนื่องจากไม่มีการวางระบบบัญชี ทำให้ไม่สามารถบริหารการเงินได้ นายวัลลภ ตังคณานุก์ หรือครูหุ่ย เลขาธิการมูลนิธิสร้างสรรค์เด็ก กล่าวว่า บ้านครูน้อยได้มีปัญหการจัดการ ทำให้มีภาระหนี้สินมาก จนไม่สามารถชำระหนี้ได้ (23 กุมภาพันธ์ 2553, หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ)

จากเหตุผลดังกล่าว องค์กรไม่แสวงหากำไร ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะโดยไม่มุ่งแสวงหากำไร การบริหารจัดการจะเป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ ต้องมีเงินทุนเป็นตัวขับเคลื่อนกิจกรรมขององค์กร ซึ่งรายรับที่ได้ส่วนใหญ่เป็นเงินบริจาค ซึ่งบางองค์กรมีเงินบริจาคหรือทรัพย์สินอื่นๆ ที่ได้รับบริจาคมาเป็นจำนวนมาก การที่จะแสดงให้เห็นว่าได้นำเงินบริจาคไปใช้ตามวัตถุประสงค์ของการบริจาคหรือไม่ จะต้องมีการควบคุมภายในทางการเงินและบัญชีที่ดี มูลนิธิที่จดทะเบียนจัดตั้งขึ้นโดยไม่มุ่งแสวงหากำไรในประเทศไทยมีจำนวนมาก การนำเงินที่ได้รับบริจาคไปใช้โดยไม่มีการควบคุมดูแลทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ อาจก่อให้เกิดการทุจริต หรือเกิดภาวะหนี้สินขึ้นได้ เนื่องจากการขาดการควบคุมภายในที่ดี ไม่จัดเก็บข้อมูล หรือไม่บันทึกข้อมูลและการไม่สามารถจัดทำรายงานทางการเงินที่ถูกต้องได้ ประกอบกับการที่ยังไม่เคยมีผู้ใดทำการศึกษาถึงเรื่องการจัดทำบัญชีและการควบคุมภายในของมูลนิธิมาก่อน ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำบัญชีของมูลนิธิ ว่ามูลนิธิต่างๆ มีการจัดการบัญชีรายรับรายจ่ายของมูลนิธิอย่างไรบ้าง รวมทั้งมีปัญหาในการจัดทำบัญชีมูลนิธิอย่างไร โดยมุ่งศึกษาที่มูลนิธิที่จดทะเบียนในเขตกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นพื้นที่ๆ มีการจดทะเบียนมูลนิธิมากที่สุดในประเทศไทย รวมทั้งมีการบริจาคเงินเข้าสู่มูลนิธิเป็นจำนวนมากเพื่อที่จะสามารถนำข้อมูลมาใช้เป็นแนวทางในการจัดทำบัญชีที่เหมาะสมกับมูลนิธิในกรุงเทพมหานคร อันจะส่งผลให้การทำงานของมูลนิธิมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นองค์กรที่ได้รับความน่าเชื่อถือ ซึ่งนำไปสู่การดำเนินงานของมูลนิธิที่โปร่งใสอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมและประเทศยิ่ง ๆ ขึ้นไป ปัจจุบันกฎหมายบังคับให้มูลนิธิจัดทำบัญชีและต้องมีผู้สอบบัญชี ให้รายงานงบการเงินต่อสมาชิก กรมสรรพากร และกระทรวงมหาดไทย

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1.1 เพื่อศึกษาวิธีการจัดทำบัญชีและการควบคุมภายในของมูลนิธิในเขต

กรุงเทพมหานคร

2.1.2 เพื่อศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับระบบบัญชีและการควบคุมภายในของมูลนิธิ

2.1.3 เพื่อหาข้อเสนอแนะการจัดทำบัญชี และการควบคุมภายใน ที่เหมาะสมกับมูลนิธิในประเทศไทย ตามที่กฎหมายบังคับต้องจัดทำงบการเงินและให้มีผู้สอบบัญชีรับรองงบการเงิน

1.3 ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงสำรวจ (Exploratory Research) ประชากรที่จะนำมาใช้ในการสำรวจ คือ มูลนิธิที่จดทะเบียนในกรุงเทพมหานครและเป็นองค์การสาธารณกุศลซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์การสาธารณกุศลปี 2554 ตามรายชื่อที่เผยแพร่แก่สาธารณชน องค์การสาธารณกุศลที่กรมสรรพากรประกาศมีทั้งสิ้น 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 องค์การที่จัดสรรทรัพย์สินไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์ เพื่อการกุศล สาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ วรรณคดี การศึกษา หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อื่น โดยมีได้มุ่งหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน และได้จดทะเบียนตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 110 ที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

1.4.2 การจัดทำบัญชี หมายถึง การรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทางการเงินอันเกิดจากกิจกรรมการดำเนินงานธุรกิจ นำมาบันทึกบัญชี และจัดทำรายงานเป็นงบการเงิน ตามมาตรฐานการบัญชีไทย

1.4.3 ผู้จัดทำบัญชี หมายถึง ผู้จัดทำบัญชีที่มีคุณสมบัติและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการบัญชีพ.ศ. 2543 ในฐานะเป็นพนักงานบัญชี หรือเป็นผู้ทำบัญชีอิสระที่รับจ้างบันทึกบัญชี ของกิจการ

1.4.4 ปัญหาการจัดทำบัญชี หมายถึง สิ่งที่ทำให้เกิดความไม่สะดวกในการจัดทำบัญชีในความคิดเห็นของผู้ตอบแบบสอบถามทั้งที่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในปัจจุบันและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

1.4.5 การควบคุมภายใน (ตามรายงาน COSO Internal Control-Integrated Framework) หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนการทำงานที่เป็นผลมาจากการออกแบบโดยคณะกรรมการผู้บริหาร หรือบุคลากรอื่นๆขององค์กร เพื่อก่อให้เกิดความมั่นใจได้อย่างสมเหตุสมผลว่า องค์กรจะ

สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้แก่ ความมีประสิทธิภาพผลแลประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน และการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบและนโยบายที่ใช้บังคับองค์กร นั้นๆ

1.4.6 องค์การสาธารณกุศล หมายถึง องค์การที่เป็นไปตาม ประกาศกระทรวงการคลัง ว่า ด้วยภาษีเงินได้และภาษีมูลค่าเพิ่ม เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาประกาศกำหนดองค์การ สถานสาธารณกุศล สถานพยาบาล และสถานศึกษา ตามมาตรา 47 (7) (ข) แห่งประมวลรัษฎากร และมาตรา 3 (4) (ข) แห่งพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 239) พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ออกตามความใน ประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 254) พ.ศ. 2535

1.5 ประโยชน์ของงานวิจัย

1.5.1 ทราบวิธีการจัดทำบัญชีมูลนิธและการควบคุมภายใน รวมทั้งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ การจัดทำบัญชีและการควบคุมภายในของมูลนิธิในเขตกรุงเทพมหานคร

1.5.2 ได้แนวทางจัดทำบัญชีที่เหมาะสมอันจะนำไปสู่การควบคุมภายในที่ดีของมูลนิธิและ นำเสนอข้อเสนอแนะต่อมูลนิธิที่สนใจในการแก้ปัญหาดังกล่าว

1.5.3 ได้ข้อมูลทางการเงินและบัญชี เพื่อรายงานแก่สมาชิกให้ได้ทราบถึง การปฏิบัติงาน อย่างถูกต้องและโปร่งใส

1.5.4 ได้ทราบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเงินเพื่อรายงานให้ส่วนราชการกรมสรรพากร และ กระทรวงมหาดไทยได้ถูกต้อง