

บทที่ 1

บทนำ

ภูมิหลัง

เนื่องจากสภาวะในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ไปจากเดิมที่สำคัญคือ 1) การจัดโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ได้มุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามความสามารถเฉพาะด้านที่เชี่ยวชาญและต้องการให้มีการพัฒนาทักษะและวิชาชีพ โดยการนำวิทยาการสมัยใหม่มาพัฒนาการตรวจเงินแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น 2) ระบบบริหารราชการแผ่นดินมีการปรับเปลี่ยนโดยรัฐบาลมุ่งเน้นการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์เป็นวาระแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศอย่างยั่งยืนโดยกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ร่วมกันดำเนินการเชิงบูรณาการ มีการถ่ายโอนภารกิจ และกระจายงานให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลทำให้ท้องถิ่นได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มสูงขึ้น ตลอดจนมีการนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยในการบริหารจัดการเป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานราชการมีการสื่อสารแลกเปลี่ยนความรู้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทำให้มีผลกระทบกับการปฏิบัติงานในภาระหน้าที่ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 3) รัฐสภาและประชาชนให้ความสนใจในการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ โดยเฉพาะด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ภาครัฐว่ามีความโปร่งใส ถูกต้อง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุ้มค่าต่อภารกิจหรือไม่ ซึ่งเรื่องดังกล่าวปัจจุบันประชาคมโลกได้ให้ความสำคัญโดยใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์ศักยภาพการพัฒนาและการแข่งขันในเวทีโลก (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2551, หน้า 4)

ด้วยเงื่อนไขของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นดังกล่าวข้างต้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในฐานะผู้ตรวจสอบเงินแผ่นดินอย่างอิสระและเป็นกลาง จำเป็นต้องก้าวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของการบริหารราชการแผ่นดิน ความต้องการของสังคม และกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกเพื่อให้พันธกิจการตรวจสอบเงินแผ่นดินเป็นไปโดยถูกต้องอย่างมีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ้มค่าตรงตามเป้าหมายของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงควรประเมินถึงสภาพข้อเท็จจริงในด้านจุดอ่อนจุดแข็งขององค์การ ดังนั้น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจึงตระหนักถึงการสร้างทรัพยากรมนุษย์แบบมืออาชีพเพื่อเสริมสร้างบุคลากรให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ความเป็นผู้นำ และสามารถปฏิบัติงานได้เยี่ยมมืออาชีพอีกทั้งเสริมสร้างบุคลากรให้เป็นผู้มีคุณธรรมในการปฏิบัติงานอย่างเที่ยงธรรมเป็นที่ประจักษ์ในความซื่อสัตย์สุจริตแก่สาธารณชน และสามารถเป็นแบบอย่างแก่หน่วยงานอื่น การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินจึงเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของกลไกการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นหลักประกันว่าเงินทุกบาททุกสตางค์ที่องค์กรภาครัฐได้ใช้จ่ายเป็นไปอย่างถูกต้อง ประหยัดปราศจากการรั่วไหลและ

ยังผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่สาธารณะอย่างแท้จริงซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบในพันธกิจดังกล่าว การตรวจเงินแผ่นดินจึงเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่เกี่ยวกับการใช้เงินที่ได้มาจากผู้เสียภาษีของประชาชน ระบบการควบคุม และการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าว ถือเป็นสิ่งสำคัญในการปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคช่วยควบคุมตรวจสอบเพื่อให้ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่ใช้เงินภาษีของประชาชนสร้างประโยชน์ให้ประชาชนดำเนินการอย่างถูกต้องครบถ้วน และเป็นธรรม (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2547, หน้า 1)

การที่องค์กรใดๆ จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่องค์กรกำหนดไว้จะต้องประกอบด้วยผลการผสมผสานกันอย่างสอดคล้องเหมาะสมระหว่างตัวแปรด้านบุคลากร เช่น ความรู้ ความสามารถ ความถนัด ความต้องการ ทักษะ ค่านิยม และทัศนคติ กับตัวแปรด้านองค์การ เช่น วัตถุประสงค์ นโยบาย เป้าหมาย แผนงาน โครงสร้าง เทคโนโลยี เงินทุน วัสดุ อุปกรณ์ และวิทยาการต่างๆ อันจะส่งผลต่อคุณภาพของงานอย่างมีประสิทธิภาพ (สายหยุดใจสำราญ, และสุภาพร พิศาลบุตร, 2548, หน้า 25) ดังนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องเข้าใจพฤติกรรมบุคลากร และตัวแปรด้านองค์การต่างๆ ที่ส่งผลต่อคุณภาพในการทำงานเพื่อช่วยส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพทั้งยังทำให้ทราบเบาะแสของปัญหาต่างๆ ของการบริหาร อันสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมของบุคลากรเมื่อผู้บริหารได้มีความเข้าใจกับบุคลากรแล้วก็ควรได้มีความรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมองค์การเพื่อให้เข้าใจถึงรูปแบบการแสดงออกความร่วมมือ ความขัดแย้ง และการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การเพื่อใช้ประโยชน์ในการปรับตัวให้เข้ากับองค์การ และการปรับองค์การให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม ผู้บริหารสามารถเข้าใจพฤติกรรมองค์การ ที่เกิดขึ้นในอดีตสามารถคาดคะเนพฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นในอนาคตสามารถนำความรู้ ความเข้าใจนี้ไปใช้ในการเปลี่ยนแปลง การแก้ปัญหาด้านคุณภาพการตรวจสอบที่กำลังเป็นอยู่หรือจะเกิดขึ้นในอนาคต อันจะนำไปสู่การพัฒนาองค์การ

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดมาตรฐานทั่วไปเพื่อการประกันและควบคุมคุณภาพ ในการตรวจสอบ และการประเมินขึ้นเพื่อให้ผลงานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นที่น่าเชื่อถือของผู้ใช้ประโยชน์จากผลงานการตรวจสอบหรือผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งการประกัน และควบคุมคุณภาพงานในการตรวจสอบ และการประเมิน มีความสำคัญต่อการบริหารงานทำให้งานตรวจสอบมีประสิทธิภาพประสิทธิผลคุ้มค่าและประหยัด นอกจากนี้หน่วยงานควรมีการวางแผนงานตรวจสอบที่ดี มีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ต้องทำตามมาตรฐานสากล และมีการพัฒนาศักยภาพของผู้ตรวจสอบอย่างต่อเนื่อง จัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ และอุปกรณ์ช่วยในการตรวจสอบเพื่อให้ได้ผลงานที่รวดเร็วถูกต้อง และทันสมัย ผู้ตรวจสอบควรมีจรรยาบรรณ และความรับผิดชอบในวิชาชีพของการตรวจเงินแผ่นดิน มีสุขภาพร่างกาย และสุขภาพจิตใจที่ดีมีการประสานกันในงานที่ทำมีความเข้าใจเป้าหมาย และ

วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบที่ตรงกัน เป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้งานตรวจสอบมีคุณภาพ (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2544, หน้า 19-20)

ด้วยการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นเหตุให้ผู้วิจัยตระหนักถึงปัจจัยมาตรฐานทั่วไปที่มีผลต่อคุณภาพงานตรวจสอบของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคจึงได้ทำการศึกษาปัจจัยมาตรฐานทั่วไป เพื่อให้สามารถนำผลงานวิจัยที่ได้ไปเป็นข้อมูล ในการพัฒนาผลงานตรวจสอบให้มีคุณภาพเป็นที่น่าเชื่อถืออันจะเกิดประโยชน์ต่อองค์กรต่อไป

ความมุ่งหมายในการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัจจัยมาตรฐานทั่วไปที่มีผลต่อคุณภาพงานตรวจสอบของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค
2. เพื่อเปรียบเทียบปัจจัยมาตรฐานทั่วไปที่มีผลต่อคุณภาพงานตรวจสอบของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค โดยจำแนกตาม เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง ระดับเงินเดือน และระยะเวลาปฏิบัติงาน
3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยมาตรฐานทั่วไปกับคุณภาพงานตรวจสอบของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค

ความสำคัญของการวิจัย

1. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงคุณภาพงานตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. ผู้บริหารหน่วยงานทั่วไปที่มีความสนใจนำผลวิจัยในครั้งนี้ไปใช้พิจารณาประกอบการเตรียมความพร้อมด้านการจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรให้เหมาะสมกับการทำงานในด้านต่างๆ
3. ผู้ที่สนใจสามารถใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคตั้งแต่ระดับ 3-9 จำนวน 1,330 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2549 จาก อัตรากำลังของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน)

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างสำหรับการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคจำนวน 310 คน ซึ่งได้จากการคำนวณขนาดของกลุ่มตัวอย่างเพื่อประมาณค่าสัดส่วนของประชากรเป็นไปตามตารางกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของ ทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 และมีระดับความคลาดเคลื่อนที่ระดับ 0.05 โดยใช้สูตร (สุวีย์ ศิริโกคาภิรมย์, 2546, หน้า 132)

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (independent variables) คือปัจจัยส่วนบุคคล ดังนี้

3.1.1 เพศ

- 1) หญิง
- 2) ชาย

3.1.2 อายุ

- 1) 20 - 35 ปี
- 2) 36 - 46 ปี
- 3) 47 - 60 ปี

3.1.3 สถานภาพสมรส

- 1) โสด
- 2) สมรส
- 3) หม้าย / หย่าร้าง

3.1.4 ระดับการศึกษา

- 1) ต่ำกว่าปริญญาตรี
- 2) ปริญญาตรี
- 3) สูงกว่าปริญญาตรี

3.1.5 ระดับตำแหน่ง

- 1) นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน 3 - 5
- 2) นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน 6 - 7
- 3) นักวิชาการตรวจเงินแผ่นดิน 8 - 9

3.1.6 ระดับเงินเดือน

- 1) น้อยกว่า 10,000 บาท
- 2) 10,000 - 20,000 บาท
- 3) 20,001 - 30,000 บาท
- 4) มากกว่า 30,000 บาท

3.1.7 ระยะเวลาปฏิบัติราชการ

- 1) ต่ำกว่า 6 ปี
- 2) 6 – 15 ปี
- 3) 16 ปีขึ้นไป

3.2 ตัวแปรตาม (dependent variables) คือ มาตรฐานทั่วไปที่มีผลต่อคุณภาพงานตรวจสอบ ซึ่งผู้วิจัยนำแนวคิดมาจากมาตรฐานทั่วไปของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่องการประกันและควบคุมคุณภาพในการตรวจสอบและการประเมิน ประกอบด้วยด้านต่างๆ 6 ด้าน ดังนี้

3.2.1 ด้านนโยบาย

3.2.2 ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน

3.2.3 ด้านความรู้ความสามารถของผู้ตรวจสอบ

3.2.4 ด้านเทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน

3.2.5 ด้านการติดต่อสื่อสาร

3.2.6 ด้านสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล หมายถึง ข้อมูลประจำตัวของข้าราชการในสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ประกอบด้วย เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง ระดับเงินเดือน ระยะเวลาการปฏิบัติราชการ

2. ปัจจัยมาตรฐานทั่วไป หมายถึง ปัจจัยด้านนโยบาย ด้านมาตรฐานการปฏิบัติงาน ด้านความรู้ความสามารถของผู้ตรวจสอบ ด้านเทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน ด้านการติดต่อสื่อสาร และด้านสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน

3. คุณภาพงานตรวจสอบ หมายถึง งานที่มีการกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบและจัดให้ มีคู่มือการตรวจสอบ การวางระบบงานตรวจสอบสามารถปฏิบัติได้ไม่เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติโดยต้องมีการวางแผน และมีการประสานงานไม่ให้เกิดการก้าวท้าวกันมีการกำหนดเป้าหมาย ในการตรวจสอบเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดสามารถปฏิบัติได้ด้วยความรวดเร็วทันต่อเวลา เกิดคุณค่าและประโยชน์ต่อผู้ใช้

4. นโยบาย หมายถึง การกำหนดแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ข้าราชการปฏิบัติงาน ที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จลุล่วง

5. มาตรฐานการปฏิบัติงาน หมายถึง มาตรฐานการปฏิบัติงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งใช้สำหรับการตรวจสอบทุกลักษณะงาน

6. ความรู้ความสามารถของผู้ตรวจสอบ หมายถึง การมีความรู้ตรงกับงานที่รับผิดชอบ มีประสบการณ์ในงานตรวจสอบ และเป็นผู้มีความสามารถในการจัดการได้แก่

การวางแผน การสั่งการ มีศิลปะจูงใจให้คนร่วมมือกันทำงานมีความคิดริเริ่ม มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน

7. เทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน หมายถึง เครื่องมือ เครื่องใช้ อุปกรณ์ และยานพาหนะ พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ ที่ใช้ในการสนับสนุนแก่ผู้ตรวจสอบ

8. การติดต่อสื่อสาร หมายถึง การเผยแพร่ข้อมูลให้ผู้ตรวจสอบและการรับข้อมูลข่าวสารจากผู้ตรวจสอบ โดยมีการกำหนดขั้นตอน และวิธีการสื่อสารผ่านสื่อหรือช่องทางที่เหมาะสมอาจเป็น การพูด การเขียน การแสดง การจัดกิจกรรม ฯลฯ โดยมีวัตถุประสงค์ทำให้เกิดการรับรู้ร่วมกัน มีปฏิกิริยาตอบสนองต่อกันเพื่อให้การสื่อสารสัมฤทธิ์ผล

9. สภาพแวดล้อม หมายถึง สภาพแวดล้อมทางกายภาพทางสังคม และทางจิตใจที่มีผลต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค

10. งานตรวจสอบ หมายถึง การปฏิบัติงานตรวจสอบด้านการเงิน งานตรวจสอบดำเนินงาน การตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ การตรวจสอบการจัดเก็บรายได้ และการตรวจสอบสืบสวน

11. ผู้ตรวจสอบ หมายถึง ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่ปฏิบัติงานตรวจสอบ

12. ผู้บริหารงานตรวจสอบ หมายถึง ผู้มีหน้าที่ในการสอบทาน กำกับดูแลการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบ

13. ผู้บริหารระดับสูง หมายถึง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้ที่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมอบหมาย

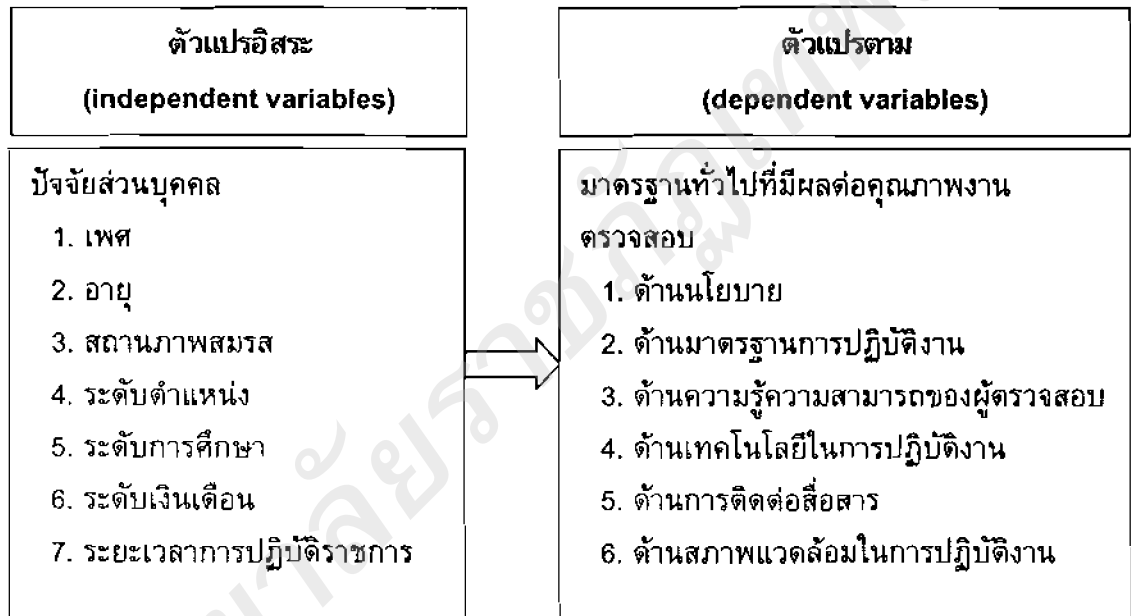
14. ผู้ใช้ผลการตรวจสอบ หมายถึง รัฐสภา รัฐบาล นักวิชาการ และสาธารณะชนรวมถึง หน่วยรับตรวจ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

15. การประกันคุณภาพ หมายถึง การประกันว่าการตรวจสอบได้ดำเนินการเพื่อให้มีความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่าการปฏิบัติงานที่รับผิดชอบมีคุณภาพอย่างสม่ำเสมอตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดที่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับผู้ใช้ผลงานการตรวจสอบของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน

กรอบแนวคิดในการวิจัย

ปัจจัยมาตรฐานทั่วไปที่มีผลต่อคุณภาพงานตรวจสอบของข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ผู้วิจัย ได้ยึดหลักแนวคิดจากประกาศคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดิน มาตรฐานทั่วไป เรื่องการประกันและควบคุมคุณภาพในการตรวจสอบและการประเมิน (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2544, หน้า 21) ซึ่งมีแนวคิดว่างานตรวจสอบที่มีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือต่อผู้ใช้ประโยชน์ ต้องประกอบด้วย นโยบายการตรวจสอบ มาตรฐานการปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถของผู้ตรวจสอบ

เทคโนโลยีในการปฏิบัติงาน การติดต่อสื่อสาร และสภาพแวดล้อมในงานตรวจสอบ จากแนวคิดดังกล่าวผู้วิจัยได้นำปัจจัยมาตรฐานทั่วไปมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ ดังนี้



ภาพ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

สมมติฐานการวิจัย

ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่มีเพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับตำแหน่ง ระดับการศึกษา ระดับเงินเดือน ระยะเวลาการปฏิบัติราชการที่แตกต่างกันมีคุณภาพงานตรวจสอบแตกต่างกัน