

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปฏิรูประบบราชการ ได้มีการกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการควบคุมภายใน ซึ่งเป็นเครื่องมือทางด้านการจัดการเข้ามาช่วยในการบริหารงานและเป็นกลไกพื้นฐานสำคัญของกระบวนการกำกับ ดูแลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการในภาครัฐหรือเอกชนทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ อีกทั้งยังช่วยให้การปฏิบัติงานในขั้นตอนต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้อง มีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ การพัฒนาหรือการปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานใหม่ ๆ ก็จะมีการควบคุมใหม่ ๆ เกิดขึ้น ซึ่งอาจเกิดขึ้นเองโดยธรรมชาติหรืออาจมีการคิดค้นการควบคุมภายในขึ้นมาใหม่โดยบุคลากรที่เป็นผู้รับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานนั้น (สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน, 2544) การควบคุมภายในตามองค์ประกอบมาตรฐานการควบคุมภายในประกอบด้วย สภาพแวดล้อมของการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร การติดตามประเมินผล ซึ่งองค์ประกอบดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนที่แทรกอยู่ในการปฏิบัติงานตามปกติ และเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่องเป็นขั้นตอนมิใช่เป็นผลสุดท้ายของการปฏิบัติงาน (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2545)

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ในมาตรา 5 และมาตรา 15 (3) (ก) (ค) ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้หน่วยตรวจรับ (หน่วยงานภาครัฐ) นำมาตรฐานการควบคุมภายในที่กำหนด โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไปใช้เป็นแนวทางการดำเนินการควบคุมภายในซึ่งนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานตามภารกิจมีประสิทธิภาพ ประหยัดและมีประสิทธิผล อีกทั้งยังช่วยป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากการผิดพลาด ความเสียหาย ไม่ว่าจะเป็นในรูปของความสิ้นเปลือง ความสูญเปล่า ของการใช้ทรัพย์สิน หรือการกระทำอันเป็นการทุจริต (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2545) และปัจจุบันการบริหารการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารงานให้มีความถูกต้อง มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อีกทั้งยังเป็นการช่วยป้องกัน หรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล หรือการทุจริตภายในองค์กร และช่วยให้การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ภายในองค์กรบรรลุตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด

ศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด เป็นสถานศึกษาที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ มีบทบาทหน้าที่จัดการศึกษาในลักษณะศูนย์บริการช่วยเหลือระยะแรกเริ่มและเตรียมความพร้อมของคนพิการตั้งแต่แรกเกิดหรือแรกพบความพิการ ตลอดจนวางแผน กำหนดนโยบายและแผนงานการศึกษาเพื่อคนพิการให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดการศึกษาเพื่อคนพิการและน่านโยบายระดับชาติไปสู่การปฏิบัติ ส่งเสริมและประสานงานการจัดทำแผนการจัดการศึกษาเฉพาะบุคคลให้แก่คนพิการและแผนบริการเฉพาะครอบครัว และดำเนินการประสานการส่งต่อให้ความช่วยเหลือทั้งทางการแพทย์ และทางการศึกษา โดยให้การประสานขอรับสิ่งอำนวยความสะดวก สื่อ บริการและความช่วยเหลืออื่นใดในรูปแบบของคู่มือการศึกษา (สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ, 2550) การบริหารการดำเนินงานภายในศูนย์การศึกษาพิเศษ มีขอบข่ายภารกิจการบริหารและการจัดการตามโครงสร้างการบริหารงานทั้ง 4 ด้าน คือ (1) การบริหารวิชาการ ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทุกชนิดในสถานศึกษา โดยเฉพาะเกี่ยวกับการปรับปรุงคุณภาพการเรียนการสอนซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายหลักของสถานศึกษา และเป็นเครื่องชี้วัดที่สำคัญถึงความสำเร็จ และความสามารถของผู้บริหาร (2) การบริหารงบประมาณ เป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน เพื่อความคล่องตัว โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (3) การบริหารงานบุคคล ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญที่มุ่งส่งเสริมให้บุคลากรควรได้รับการพัฒนาความรู้ความสามารถ มีขวัญกำลังใจ ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ ให้มีความก้าวหน้าในวิชาชีพ สามารถปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองภารกิจของหน่วยงาน และ (4) การบริหารทั่วไป เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริหารองค์กร ในการบริหารงานอื่นๆ ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน และองค์กรที่เกี่ยวข้อง (กระทรวงศึกษาธิการ, 2546)

จากการดำเนินงานของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด ซึ่งเป็นสถานศึกษาที่ก่อตั้งขึ้นมาภายหลัง และมีภาระการดำเนินงานในรูปแบบเชิงรุก พบว่า มีศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัดบางแห่งที่สามารถปฏิบัติงานได้ถูกต้องบรรลุตามวัตถุประสงค์ ประสบผลสำเร็จในการบริหารจัดการจนเป็นที่ยอมรับ เชื่อถือได้แก่หน่วยงานอื่นและผู้เกี่ยวข้อง แต่ก็ยังมีศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัดที่ปฏิบัติภารกิจยังไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งศูนย์การศึกษาพิเศษ (สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ, 2550) อาจเป็นเพราะยังมีได้นำองค์ประกอบการควบคุมภายใน ทั้ง 5 ประการตามที่คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐนำมาปฏิบัติร่วมกับการบริหารงานตามโครงสร้างทั้ง 4 ฝ่าย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้มีความถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ตลอดจนมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเป็นการป้องกัน หรือลดความผิดพลาด หรือการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นภายในศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด ซึ่งทั้งนี้หน่วยงานต้นสังกัดของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัดได้ดำเนินการจัดประชุมให้ความรู้และได้กำหนดให้ศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัดได้นำองค์ประกอบการควบคุมภายในทั้ง 5 ประการมาปฏิบัติร่วมกับการ

บริหารงานตามโครงสร้างทั้ง 4 ฝ่าย ซึ่งได้แก่ (1) การบริหารวิชาการ (2) การบริหารงบประมาณ (3) การบริหารงานบุคคล และ (4) การบริหารทั่วไป แล้วนั้น และจากการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบภายใน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน พบว่า การดำเนินงานของศูนย์การศึกษาพิเศษ มีเพียงกิจกรรมเดียวคือ กิจกรรมการกำหนดมาตรฐานสื่อเทคโนโลยีให้เป็นไปตามกฎกระทรวงที่นำมาดำเนินการจัดทำการควบคุมภายใน ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวยังมีใช้ภารกิจหลักที่จะต้องจัดทำการควบคุมภายใน (สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ, 2550)

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงศึกษาสภาพและปัญหาตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงานการควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด เพื่อเป็นข้อมูลในการนำไปพัฒนาการดำเนินงานตามภารกิจของศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด ให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

#### จุดมุ่งหมายของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานการควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด
2. เพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงานการควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด

#### ขอบเขตของการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานการควบคุมภายในตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงานการควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด

#### 2. ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

2.1 ศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานการควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด

ประชากร ได้แก่ ผู้บริหารศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด

จำนวน 81 คน บุคลากรศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด จำนวน 612 คน

รวมทั้งสิ้น 693 คน

กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้บริหารศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด

จำนวน 36 คน บุคลากรศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด จำนวน 192 คน

รวมทั้งสิ้น 228 คน

2.2 กำหนดแนวทางการดำเนินงานการควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด จากข้อมูลสภาพและปัญหาการดำเนินงาน และนำไปประเมินความเหมาะสมโดยผู้ทรงคุณวุฒิ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 12 คน

### 3. ตัวแปรที่ศึกษา

การดำเนินงานการควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดตามองค์ประกอบต่อไปนี้

1. สภาพแวดล้อมของการควบคุม
2. การประเมินความเสี่ยง
3. กิจกรรมการควบคุม
4. สารสนเทศและการสื่อสาร
5. การติดตามและประเมินผล

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

**การดำเนินงานการควบคุมภายใน** หมายถึง การดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการกำกับ ดูแล การป้องกัน ตรวจสอบ ของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นและนำมาปฏิบัติ ตามองค์ประกอบการควบคุมภายใน คือ สภาพแวดล้อมของการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสารการติดตามประเมินผล ดังนี้

**สภาพแวดล้อมของการควบคุม** หมายถึง การกำหนดนโยบาย โครงสร้าง และระเบียบวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม ที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นที่จะส่งผลให้มีการควบคุมเกิดขึ้นในศูนย์การศึกษาพิเศษ เพื่อการป้องกันหรือส่งเสริมให้การปฏิบัติงานสำเร็จลุล่วง

**การประเมินความเสี่ยง** หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการระบุและการวิเคราะห์ความเสี่ยงต่อการดำเนินกิจกรรมภายในศูนย์การศึกษาพิเศษ

**กิจกรรมการควบคุม** หมายถึง แนวปฏิบัติและวิธีการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารและบุคลากรทุกคนมีส่วนร่วมในการเป็นผู้กำหนดเพื่อลดความเสี่ยง

**สารสนเทศและการสื่อสาร** หมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการบริหาร ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้ผ่านการประมวลผล ผ่านการวิเคราะห์ หรือสรุปให้อยู่ในรูปที่มีความหมายที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ และมีช่องทางการรับฟังข่าวสารซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันดีระหว่างบุคคลที่มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกัน

**การติดตามผลประเมินผล** หมายถึง กระบวนการประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในหน่วยงาน ตลอดจนการสอดคล้องดูแลกิจกรรมที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินงานเป็นไปตามการควบคุมภายในที่กำหนด

**สภาพการดำเนินงานการควบคุมภายใน** หมายถึง การดำเนินงานและกระบวนการกำกับ ดูแล การป้องกัน ตรวจสอบ ตามองค์ประกอบ 5 ด้านของการควบคุมภายในที่ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดปฏิบัติจริง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน

**ปัญหาการดำเนินงานการควบคุมภายใน** หมายถึง การดำเนินงานการควบคุมภายในตามองค์ประกอบทั้ง 5 ด้าน ของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดที่มีข้อขัดข้องหรืออุปสรรคในการปฏิบัติแต่ละด้านซึ่งทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

**แนวทางการดำเนินงานการควบคุมภายใน** หมายถึง ข้อคิดเห็น ความเหมาะสมของวิธีปฏิบัติตามกระบวนการกำกับ ดูแล การป้องกัน และตรวจสอบ ขององค์ประกอบการควบคุมภายใน 5 ด้าน ของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด ที่ทำให้การบริหารงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดและมีประสิทธิภาพ

**ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด** หมายถึง สถานศึกษาที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน มีหน้าที่ให้บริการบำบัด ฟื้นฟู เตรียมความพร้อม ให้ความช่วยเหลือระยะแรกเริ่ม แก่เด็กพิการตั้งแต่แรกเกิดหรือแรกพบความพิการ และประสานการส่งต่อให้ความช่วยเหลือทั้งทางการแพทย์ และทางการศึกษา ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 63 แห่ง

**ผู้บริหารศูนย์การศึกษาพิเศษ** หมายถึง ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งในตำแหน่งผู้อำนวยการหรือรองผู้อำนวยการ ทำหน้าที่ในการบริหารงานศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัดให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเป้าหมายที่ทางราชการกำหนด

**บุคลากรศูนย์การศึกษาพิเศษ** หมายถึง ผู้ที่มีตำแหน่งครูผู้ช่วย ครู นักกิจกรรมบำบัด นักกายภาพบำบัด พนักงานราชการ และครูอัตราจ้าง ที่มีหน้าที่จัดทำแผนงาน และให้บริการทางด้านการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนและบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพเด็กพิการที่มารับบริการที่ศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาสภาพและปัญหาตลอดจนกำหนดแนวทางการดำเนินงาน การควบคุมภายในของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด ซึ่งจะเป็นประโยชน์ดังนี้

1. ศูนย์การศึกษาพิเศษ ประจำจังหวัด ได้ตระหนักถึงสภาพและปัญหาความจำเป็น และแนวทางการควบคุมภายในที่ชัดเจนเหมาะสมใช้ดำเนินงานภายในศูนย์การศึกษาพิเศษให้มีการบริหารงานตามภารกิจของศูนย์การศึกษาพิเศษได้สำเร็จลุล่วงมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

2. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของศูนย์การศึกษาพิเศษประจำจังหวัด ได้มีสารสนเทศ แนวทางการควบคุมภายในที่ชัดเจนต่อการกำกับ ติดตาม การดำเนินงานของศูนย์การศึกษาพิเศษ ให้มีความถูกต้อง ได้ผลผลิตและผลลัพธ์ที่สนองต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ต่อการจัดการศึกษาให้กับคนพิการและระเบียบกฎหมายทางการบริหารงานและบริหาร งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพอย่างถาวรมั่นคง