

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลคณะต่าง ๆ สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เป็นปีแรกที่ได้กำหนดให้มีการรายงานผลระหว่างปี (รอบ 6 เดือน) โดยเป็นการรายงานผลการดำเนินงานในลักษณะของการติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินงานรอบ 6 เดือน ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสี่ยง ผลเสียหาย และปัญหาในระหว่างการทำงานของส่วนราชการและจังหวัด เพื่อจะได้มีมาตรการ แนวทางในการแก้ไขปรับปรุงให้การดำเนินงานของส่วนราชการและจังหวัดสัมฤทธิ์ผล ทั้งนี้ ประเด็นในการตรวจสอบและประเมินผลประกอบด้วย การสอบทานกรณีปกติ ได้แก่ การตรวจราชการรวมถึง การตรวจแผนงาน/โครงการ การตรวจสอบภายใน การปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ การจัดวางระบบควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง รายงานการเงิน และการสอบทานกรณีพิเศษ ซึ่งเป็นโครงการสำคัญตามนโยบายรัฐบาล หรือตามภารกิจสำคัญของกระทรวง โดยให้เป็นดุลยพินิจของ ค.ต.ป. ประจำกระทรวง และ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัด ในการคัดเลือกโครงการอย่างน้อย 1 โครงการ

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากแนวทางการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 มีความล่าช้า จึงเป็นข้อจำกัดทางด้านเวลาของผู้ปฏิบัติงานของส่วนราชการและจังหวัด ทำให้หลายส่วนราชการ และจังหวัดไม่จัดส่งรายงานผลการปฏิบัติงานในรอบ 6 เดือน ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อกรรายงานของคณะกรรมการฯ ที่อาจขาดความสมบูรณ์ของข้อมูลที่ใช้ในการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการไปบ้าง อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลที่ได้ คณะกรรมการฯ สามารถประมวลผลการสอบทานในเรื่องต่าง ๆ ที่แสดงผลเป็นข้อค้นพบ และข้อเสนอแนะที่ได้จากความก้าวหน้าของการดำเนินงาน สรุปได้ดังนี้

1. การตรวจราชการ

จากการสอบทานด้านการตรวจราชการ ตามแผนการตรวจราชการของแต่ละกระทรวง (แผนการตรวจปกติ) และแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายรัฐบาล โดยเป็นการดำเนินการร่วมกันระหว่างผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีกับผู้ตรวจราชการกระทรวงเพื่อเป็นมาตรการสำคัญที่จะผลักดันให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นพบว่า แผนของแต่ละกระทรวง (แผนการตรวจปกติ) มีขอบเขตความสนใจค่อนข้างกว้าง ขาดจุดสนใจร่วมกัน ประเภทของโครงการที่คัดเลือก กระจัดกระจาย ไม่สามารถจัดกลุ่มวาระหรือนโยบายสำคัญของรัฐบาลได้ สำหรับแผนการตรวจราชการแบบบูรณาการเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายรัฐบาล พบว่า การจัดทำแผนงาน/โครงการดังกล่าว ถูกจำกัดเพียงเฉพาะแผนงาน/โครงการที่กระทรวงเป็นผู้คัดเลือกเข้ามาเท่านั้น ซึ่งแท้ที่จริงแล้วการตอบสนองนโยบายรัฐบาลว่าประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด โครงการผลักดันหลัก (Key Driver) ควรมาจากการจัดทำแผนการตรวจราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณทั้งหมดมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยควรคัดเลือกโครงการที่มีความเชื่อมโยงกับโครงการอื่น ๆ ทั้งในระดับพื้นที่และระดับนโยบาย เพื่อให้ผลที่ได้นำไปสู่การผลักดันวาระแห่งชาติหรือนโยบายสำคัญ ๆ ของประเทศได้ สำหรับความก้าวหน้าของผลการตรวจราชการในรอบที่ 1 พบว่า ผลการตรวจราชการที่ได้ ยังไม่ครอบคลุมในทุกแผนการตรวจราชการ

คณะกรรมการตรวจสอบฯ จึงมีความเห็นว่า ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการกระทรวง ควรมีการปรับปรุงและพัฒนาการจัดทำแผนการตรวจราชการให้มีขอบข่ายที่กว้างขึ้น และควรเร่งดำเนินการตรวจราชการให้ครอบคลุมตามแผนการตรวจราชการ ตลอดจนติดตามผลการปฏิบัติของส่วนราชการตามข้อสั่งการในรอบที่ 1 และเพื่อให้ข้อเสนอแนะมีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ควรจัดให้มีระบบการติดตามผลการปฏิบัติตามข้อสั่งการและข้อเสนอแนะในระดับนโยบาย ที่มุ่งเน้นให้มีการตอบสนองจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. การตรวจสอบภายใน

จากการสอบทานด้านการตรวจสอบภายใน มีข้อค้นพบว่า การวิเคราะห์การดำเนินงานเพื่อระบุปัจจัยเสี่ยงในการจัดทำแผนการตรวจสอบ ยังเป็นปัจจัยเสี่ยงในภาพกว้าง ไม่มีปัจจัยเสี่ยงในลักษณะงานซึ่งอาจส่งผลต่อการจัดลำดับความเสียหายของหน่วยงาน กิจกรรมและงานโครงการมีข้อคลาดเคลื่อนและขาดความสมเหตุสมผล รวมทั้งการตรวจสอบการดำเนินงานยังขาดการวิเคราะห์ผลสัมฤทธิ์ของโครงการด้วย และนอกจากนี้ บางจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดยังไม่ได้ให้ความสำคัญในการใช้การตรวจสอบภายในเป็นเครื่องมือช่วยในการบริหารงาน เนื่องจากยังคงพบว่า แผนการตรวจสอบภายในได้มอบหมายให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุมัติแผนแทน

สำหรับความก้าวหน้าของรายงานผลการตรวจสอบภายใน พบว่า จังหวัดกว่าครึ่งไม่สามารถรายงานผลการตรวจสอบภายในได้ครบถ้วนตามแผนการตรวจสอบ ส่วนใหญ่ของรายงานเป็นการรายงานผลการตรวจสอบด้านการเงินการบัญชีและความถูกต้องตามระเบียบเป็นหลัก โดยยังไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบด้านการดำเนินงานได้เท่าที่ควร

คณะกรรมการตรวจสอบฯ จึงมีความเห็นว่า การจัดทำแผนการตรวจสอบภายใน การวิเคราะห์ประเมินผล ตลอดจนการกำหนดประเด็นการตรวจสอบภายใน หัวหน้าส่วนราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัด และหน่วยงานตรวจสอบภายในของทั้งส่วนราชการและจังหวัด ควรให้ความสำคัญให้มากขึ้น และควรเร่งรัดการตรวจสอบให้เป็นไปตามแผน โดยเฉพาะการตรวจสอบด้านการดำเนินงานตามแผนที่ได้กำหนดไว้ เพื่อให้รายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจสอบภายในมีคุณค่าต่อการพัฒนาและปรับปรุงงานของส่วนราชการและจังหวัดเพิ่มขึ้น

3. การประเมินระบบควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง

จากการสอบทานด้านการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง มีข้อค้นพบว่า ส่วนราชการและจังหวัดส่วนใหญ่ไม่มีการรายงานผลการปฏิบัติตามแผนการปรับปรุงของส่วนราชการ สำหรับในส่วนที่ได้รับการรายงานพบว่า ผลการปฏิบัติตามแผนการปรับปรุง ไม่สอดคล้องกับแผนการปรับปรุงที่ได้ให้ไว้เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผ่านมา และนอกจากนี้ รายงานที่ได้ดังกล่าว ยังไม่มีความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานด้วย เพราะกิจกรรมการปฏิบัติตามแผนส่วนใหญ่ถูกกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิ้นปีงบประมาณ

คณะกรรมการตรวจสอบฯ จึงมีความเห็นว่า ผู้บริหารส่วนราชการและจังหวัด ควรให้ความสำคัญกับการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงที่ดีของส่วนราชการ โดยเร่งแก้ไขปรับปรุงระบบการควบคุมภายในที่ยังคงมีความเสี่ยง สอดส่องดูแลให้ส่วนราชการและจังหวัดจัดทำแผนการดำเนินงานให้เหมาะสมกับระยะเวลาในการปฏิบัติ สนับสนุนให้มีการติดตามผลการควบคุมภายในอย่างต่อเนื่องทั้งระดับหน่วยงานย่อยและระดับองค์กร พร้อมทั้งสนับสนุนให้มีการประเมินการควบคุมภายในโดยอิสระของหน่วยตรวจสอบภายในสำหรับกรณีการไม่จัดส่งรายงาน คณะกรรมการฯ ควรสื่อสารสร้างความเข้าใจกับส่วนราชการและจังหวัดให้เห็นถึงความสำคัญของการจัดวางระบบการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงที่ดี ที่จะช่วยให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โดยมีกรมบัญชีกลางช่วยสนับสนุนด้านความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งร่วมกันเร่งแก้ไขปัญหาด้านรูปแบบการรายงานที่มีความหลากหลาย มีรายละเอียดจำนวนมาก โดยอาจกำหนดโครงสร้างจุดอ่อนการควบคุมภายในไว้เป็นกรอบกว้าง ๆ เพื่อให้ทุกส่วนราชการสามารถสรุปจุดอ่อนของการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงได้อย่างเป็นระบบ ซึ่งจะเป็นการทำให้ผู้ปฏิบัติเห็นภาพที่ชัดเจนของการจัดวางระบบการควบคุมภายในและช่วยลดภาระแก่ผู้ปฏิบัติงาน

4. การปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ

จากการสอบทานด้านการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ มีข้อค้นพบว่า ส่วนราชการบางแห่งยังไม่ได้ลงนามในคำรับรองการปฏิบัติราชการ แต่ได้ดำเนินการตามร่างคำรับรองฯ ที่ได้มีการประชุมตกลงร่วมกันไปก่อน ในส่วนนี้คณะกรรมการตรวจสอบฯ มีความเห็นว่า ควรเร่งรัดให้กระบวนการลงนามคำรับรองฯ ของส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้แล้วเสร็จตั้งแต่ช่วงต้นปีงบประมาณ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงาน

สำหรับในส่วนของการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ตัวชี้วัดที่มีความเป็นวิชาการและเข้าใจยาก คณะกรรมการตรวจสอบฯ มีความเห็นว่า ควรมีการชี้แจงทำความเข้าใจและฝึกอบรมให้กับผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง และควรจัดให้มีการรับฟังปัญหาและข้อเสนอแนะจากการดำเนินการตามตัวชี้วัดนั้น ๆ ของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการปรับปรุงตัวชี้วัดต่อไป และนอกจากนี้ ตัวชี้วัดไม่ควรกำหนดให้มีจำนวนมากเกินไป

5. รายงานการเงิน

จากการสอบทานรายงานการเงิน สิ้นสุด ณ วันที่ 31 มีนาคม 2552 ซึ่งประกอบด้วยบทลงและรายงานการเบิกจ่ายของส่วนราชการและจังหวัด พบว่าปัญหาหรือข้อจำกัดส่วนใหญ่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ เช่นเดียวกับปีที่ผ่านมา คือ ปัญหาทางด้านบัญชีในระบบ GFMS ในเรื่องของตัวเลขที่ยังขาดความน่าเชื่อถือ ทั้งรายการยอดยกมา และรายการเคลื่อนไหวระหว่างปี การไม่สามารถเรียกข้อมูลทางการเงินเพื่อการบริหาร และการตัดสินใจในรูปของงบการเงินในภาพของกระทรวงและจังหวัดจากระบบได้ ตลอดจนเรื่องการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการบันทึกรายการทางบัญชีในระบบ GFMS ของผู้ปฏิบัติงาน แม้ว่ากรมบัญชีกลาง จะได้มีการฝึกอบรมการใช้งานให้แก่ผู้ปฏิบัติตลอดเวลา เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากอัตราการหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงผู้ปฏิบัติงานด้านนี้เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังนั้น เพื่อให้ปัญหาได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการฯ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปัญหาในเชิงระบบของการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล โดยมีกรมบัญชีกลางเป็นเจ้าภาพในการพัฒนาให้ความรู้แก่ผู้ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง หัวหน้าส่วนราชการ และจังหวัดสร้างขวัญกำลังใจและกำกับดูแลผู้ปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานด้านนี้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการเบิกจ่ายงบประมาณพบว่า ในหลายส่วนราชการยังคงเบิกจ่ายงบประมาณต่ำกว่าเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ ในส่วนนี้จึงเห็นควรให้เร่งรัดการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามเป้าหมาย เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล

6. การสอบทานกรณีพิเศษ

- การสอบทานกรณีพิเศษของส่วนราชการ พบว่าโครงการที่ ค.ต.ป. ประจำกระทรวงคัดเลือก เพื่อสอบทานกรณีพิเศษส่วนใหญ่ยังอยู่ระหว่างการศึกษาค้นคว้าข้อมูล ซึ่งยังไม่สามารถรายงานความก้าวหน้าผลการดำเนินงานของโครงการได้ และมีบางส่วนราชการที่ยังไม่ได้คัดเลือกโครงการเพื่อดำเนินการ ทั้งนี้โครงการที่ ค.ต.ป. ประจำกระทรวงคัดเลือก ส่วนใหญ่เป็นโครงการขนาดเล็ก ซึ่งผลสัมฤทธิ์ของโครงการ จะไม่สามารถสื่อให้เห็นถึงความสำเร็จในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ของชาติได้ และมีบางส่วนราชการ ที่เลือกโครงการซ้ำซ้อนกับโครงการในการสอบทานด้านการตรวจราชการที่ได้รายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนการตรวจราชการแล้ว คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่า ค.ต.ป. ประจำกระทรวงที่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการสอบทานกรณีพิเศษ ควรเร่งรัดการดำเนินการ และควรชี้แจงและสร้างความเข้าใจกับ ค.ต.ป. ประจำกระทรวง เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การคัดเลือกโครงการในการสอบทานกรณีพิเศษ เพื่อให้กลไกการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการของ ค.ต.ป. เป็นสิ่งที่สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานของส่วนราชการได้ว่าเป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายรัฐบาล

- การสอบทานกรณีพิเศษของจังหวัด ของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัดคณะต่าง ๆ พบว่าเป็นการสอบโครงการสำคัญที่เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งมีข้อค้นพบและข้อเสนอแนะจากการสอบทานโครงการต่าง ๆ ดังนี้

- **โครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน**

จากการสอบทานพบว่า โครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชนจากข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2552 สามารถอนุมัติโครงการให้กับชุมชนไปแล้วทั้งสิ้น 2,163 ชุมชน จากทั้งสิ้น 79,427 ชุมชน และจากการสอบทานพบปัญหาในการปฏิบัติเรื่องขั้นตอนการดำเนินการเพื่อขอรับการจัดสรรงบประมาณ ที่กำหนดเกณฑ์ในการประชุมประชาคมต้องมีผู้แทนจากครัวเรือนที่มีอายุตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไปอย่างน้อยครัวเรือนละ 1 คน มาเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 70 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดของชุมชน และพบปัญหาการตรวจติดตามการดำเนินโครงการ เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณได้จัดสรรโดยตรงไปยังบัญชีเงินฝากธนาคารของชุมชนโดยไม่ผ่านอำเภอ ทำให้อำเภอไม่ทราบข้อมูลการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะส่งผลต่อการตรวจติดตามการดำเนินโครงการที่อาจดำเนินการล่าช้า

คณะกรรมการตรวจสอบฯ จึงเห็นควรให้สำนักงานเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน (สพช.) ควรแจ้งการอนุมัติโครงการที่ได้จัดสรรงบประมาณ ไปยังบัญชีเงินฝากธนาคารของชุมชน ให้อำเภอและจังหวัดทราบควบคู่กับการแจ้งชุมชน เพื่อประโยชน์ในการตรวจติดตามผลการดำเนินโครงการ สำหรับปัญหาในการปฏิบัติตามเกณฑ์ในการประชุมประชาคมนั้น ขณะนี้ได้รับการแก้ไขปรับปรุงแล้ว โดยระเบียบคณะกรรมการบริหารโครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชนว่าด้วยแนวทางการดำเนินงานตามโครงการเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อยกระดับชุมชน พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ได้เปลี่ยนแปลงเกณฑ์ในการประชุมประชาคม โดยกำหนดให้มีผู้ร่วมประชุมไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนครัวเรือนทั้งหมดของชุมชนแทนเกณฑ์ในการประชุมประชาคมเดิม ทั้งนี้ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 27 กรกฎาคม 2552

- **โครงการสนับสนุนด้านการท่องเที่ยว**

จากการสอบทานของ อ.ค.ต.ป. กลุ่มจังหวัดภาคกลางพบว่า การส่งเสริมการท่องเที่ยวของจังหวัดนั้น มีการส่งเสริมการท่องเที่ยวแบบแยกส่วน ขาดการบูรณาการของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ และภาคเอกชนเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดในภาพรวม ทั้งพบว่าวิถีชาวบ้านยังขาดองค์ความรู้ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ ทำให้ผลิตภัณฑ์ที่ออกสู่ตลาดยังไม่มีคุณภาพและยังไม่ได้มาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับของตลาด ทั้งด้านการออกแบบ การพัฒนารสชาติอาหาร ซึ่งถือเป็นจุดหนึ่งของการส่งเสริมการท่องเที่ยว

คณะกรรมการตรวจสอบฯ จึงมีความเห็นว่า ควรมีการบูรณาการด้านการปฏิบัติงานทั้งในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวของจังหวัดในภาพรวม และสนับสนุนให้จังหวัดมีการจัดทำฐานข้อมูลเพื่อเป็นศูนย์กลางเกี่ยวกับการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพ และได้มาตรฐานทั้งวิธีการผลิต การบรรจุหีบห่อ และการหาช่องทางจัดจำหน่าย

- **การสอบทานและประเมินผลระบบบริหารจัดการและแนวทางปฏิบัติในการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้**

จากการสอบทานพบว่า ในภาพรวมการจัดทำแผนงานเสริมสร้างสันติสุขกลยุทธ์ด้านเศรษฐกิจและการสร้างรายได้นั้น การจัดทำโครงการ/กิจกรรมยังมุ่งเน้นเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ในสัดส่วนที่ต่ำ และการกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณของโครงการ/กิจกรรม รวมถึงตัวชี้วัดความสำเร็จยังไม่ชัดเจน

คณะกรรมการตรวจสอบฯ จึงมีความเห็นว่า การจัดทำโครงการ/กิจกรรมที่มุ่งเน้นเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ ควรมีส่วนที่ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสร้างรายได้ และควรกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนในเชิงปริมาณและคุณภาพ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบผลสำเร็จหรือความก้าวหน้าของโครงการ พร้อมทั้งกำหนดกรอบวงเงินงบประมาณของโครงการ/กิจกรรมให้ชัดเจน เพื่อผู้บริหารโครงการจะได้ประมาณการค่าใช้จ่ายได้ถูกต้อง