

# บทที่ 1

## มาตรฐานการควบคุมภายใน

### 1. ความหมาย วัตถุประสงค์ แนวคิดและการพัฒนาการควบคุมภายใน

#### 1.1 ความหมายและวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน

การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการที่ผู้กำกับดูแลฝ่ายบริหารและบุคลากรทุกระดับของหน่วยรับตรวจ กำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้มีความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

1) การดำเนินงาน (Operation : O) หมายถึง การบริหารจัดการ การใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลืองหรือการทุจริตของหน่วยรับตรวจ

2) การรายงานทางการเงิน (Financial : F) หมายถึง รายงานทางการเงินที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ภายในและภายนอกหน่วยรับตรวจ เป็นไปอย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ และทันเวลา

3) การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance : C) ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบาย และวิธีการปฏิบัติงานที่องค์กรได้กำหนดขึ้น

#### 1.2 แนวคิดของการควบคุมภายใน

จากความหมายของการควบคุมภายในข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ดังนี้

1) การควบคุมภายในเป็นกระบวนการที่รวมไว้หรือเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานตามปกติ การควบคุมภายในมิใช่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง และมีผลสุดท้ายของการกระทำแต่เป็นกระบวนการ (Process) ที่มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกำหนดไว้ในกระบวนการปฏิบัติงาน (Built in) ประจำวันตามปกติของหน่วยรับตรวจ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรนำการควบคุมภายในมาใช้โดยรวมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารงาน ซึ่งได้แก่ การวางแผน (Planning) การดำเนินการ (Executing) และการติดตามผล (Monitoring)

2) การควบคุมภายในเกิดขึ้นได้โดยบุคลากรของหน่วยรับตรวจ บุคลากรทุกระดับเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความสนับสนุนระบบการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจให้มีประสิทธิผล ผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดและจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลด้วยการสร้างบรรยากาศสภาพแวดล้อมการควบคุม กำหนดทิศทาง กลไกการควบคุมและกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการติดตามผลการควบคุมภายใน ส่วนบุคลากรอื่นของหน่วยรับตรวจมีหน้าที่รับผิดชอบโดยการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น

3) การควบคุมภายในให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการปฏิบัติงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ถึงแม้ว่าการควบคุมภายในจะออกแบบไว้ให้มีประสิทธิผลเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถให้ความมั่นใจว่าจะทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสมบูรณ์ตามที่ตั้งใจไว้ ทั้งนี้เพราะการควบคุมภายในมีข้อจำกัด เช่น โอกาสที่จะเกิดข้อผิดพลาดจากบุคลากร เนื่องจากความไม่ระมัดระวัง ไม่เข้าใจคำสั่ง หรือการใช้ดุลยพินิจผิดพลาด การสมรู้ร่วมคิดกัน การปฏิบัติผิดกฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ที่สำคัญที่สุด คือ การที่ผู้บริหารหลีกเลี่ยงขั้นตอนของระบบการควบคุมภายในหรือใช้อำนาจในทางที่ผิด นอกจากนี้การวางระบบการควบคุมภายในจะต้องคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการควบคุมภายในจะคุ้มค่างบต้นทุนที่เกิดขึ้น

## 2. ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อการควบคุมภายใน

**“การควบคุมภายในเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารนำมาใช้เพื่อให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด”**

คำว่า “การควบคุมภายใน” หรือ “ระบบการควบคุมภายใน” เป็นสิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยรับตรวจทุกคนควรให้ความสำคัญเพราะเป็นพันธกรณีที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ดังนั้นการออกแบบการควบคุมภายในอย่างเหมาะสม และการติดตามผลการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในที่ฝ่ายบริหารกำหนด รวมทั้งการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้ผู้บริหารได้รับทราบจุดอ่อนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยรับตรวจสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามนโยบายและวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง

**ผู้บริหารระดับสูง** ของหน่วยรับตรวจมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดหรือออกแบบและประเมินผลการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจ รวมถึงการกำหนดหรือออกแบบระบบการควบคุมภายในของส่วนงานต่าง ๆ ภายใต้ความรับผิดชอบให้มีประสิทธิผลในระดับที่น่าพอใจอยู่เสมอ โดยผู้บริหารริเริ่มและดำเนินการสร้างบรรยากาศเพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมของการควบคุม และปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องความซื่อสัตย์ ความมีคุณธรรมและจริยธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบภายในผู้บริหารควรกำหนดบทบาทของหน่วยตรวจสอบภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการควบคุมภายใน โดยทำหน้าที่สอบทานหรือประเมินผลการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจอย่างเป็นอิสระ (Independent Assessment) เพื่อให้ความมั่นใจว่าหน่วยรับตรวจมีการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผล มีกระบวนการบริหารความเสี่ยงอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

**ผู้บริหารระดับรองลงมาทุกระดับ** มีหน้าที่กำหนดหรือออกแบบการควบคุมภายในของส่วนงานที่แต่ละคนรับผิดชอบ ให้สอดคล้องกับการควบคุมภายในที่หน่วยรับตรวจกำหนด และสอบทานหรือประเมินประสิทธิผลการปฏิบัติงานภายใต้ระบบการควบคุมภายในที่นำมาใช้ การประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (Control Self Assessment) เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการควบคุมภายในให้มีความรัดกุม การปลูกฝังให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเข้าใจ มองเห็นความสำคัญ มีวินัย และจิตสำนึกที่ดีก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การควบคุมภายในมีประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง เช่น ผู้บริหารฝ่าย

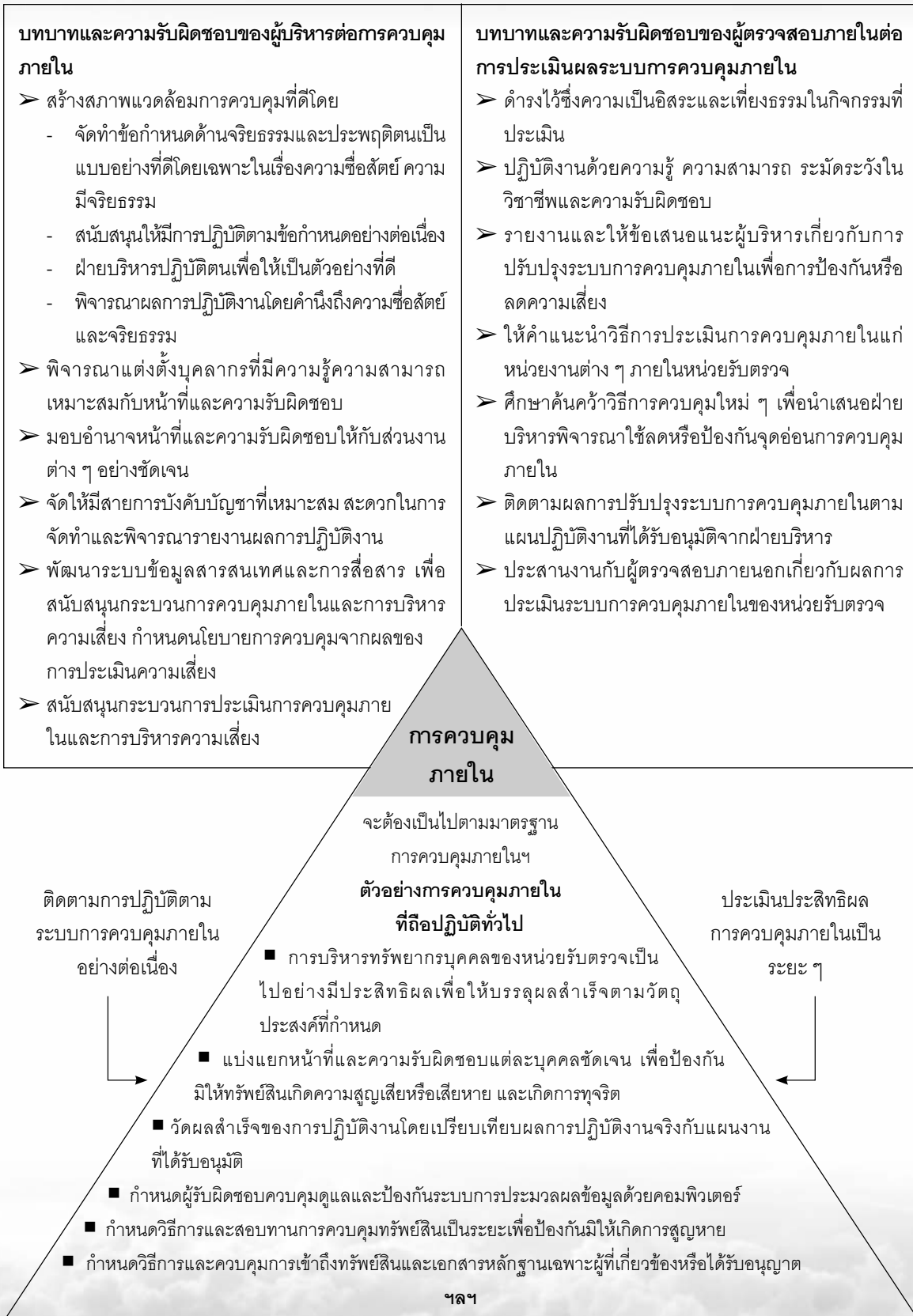
การเงินหรือหัวหน้าการเงินรับผิดชอบการควบคุมภายในด้านการเงินการบัญชี ผู้บริหารฝ่ายพัสดุรับผิดชอบการควบคุมภายในด้านพัสดุของส่วนงานที่รับผิดชอบ เป็นต้น

**“ผู้บริหารควรตระหนักว่าโครงสร้างการควบคุมภายในที่ดี เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการควบคุมเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ”**

การจัดให้มีโครงสร้างการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผล และเพียงพอนั้นขึ้นอยู่กับผู้บริหารของหน่วยรับตรวจ ผู้บริหารหรือผู้นำของหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ต้องดำเนินการเพื่อความมั่นใจได้ว่าหน่วยงานของตน มีโครงสร้างการควบคุมภายในที่เหมาะสม ติดตามผล และปรับปรุงให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปเพื่อให้การควบคุมนั้นมีประสิทธิผลอยู่เสมอ ทักษะที่ดีต่อการควบคุมภายใน และการสนับสนุนจากผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดการควบคุมภายในที่ดี นอกจากนี้ผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตทั้งต่อตนเองและต่อองค์กร และควรมีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอในหลักการพื้นฐานของการควบคุมภายในและให้ความสำคัญของการจัดให้มีการควบคุมภายใน การนำการควบคุมภายในไปปฏิบัติและการดำรงรักษาไว้ซึ่งการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผล

ผู้บริหารควรกำหนดให้หน่วยตรวจสอบภายในเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างองค์กร โดยมีหน้าที่ประเมินระบบการควบคุมภายในอย่างเป็นอิสระ หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน ควรเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ทักษะ และมีคุณสมบัติเหมาะสม หน่วยตรวจสอบภายในควรมีทรัพยากรที่เพียงพอและมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถที่จะทำหน้าที่ประเมินระบบการควบคุมภายใน เพื่อสนับสนุนข้อมูลสารสนเทศต่อผู้บริหารในการปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน และกระบวนการบริหารความเสี่ยง

## การกำหนดหรือออกแบบโครงสร้างการควบคุมภายในและดำรงรักษาไว้ให้มีประสิทธิผล



### 3. การพัฒนาการควบคุมภายใน

ระบบการควบคุมภายใน เป็นกลไกที่สำคัญและเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของผู้บริหารทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมสร้างความมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานให้หน่วยงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การควบคุมภายในจึงต้องมีการพัฒนาอยู่เสมอ เพราะนอกจากจะช่วยให้หน่วยงานมีระบบการควบคุมภายในที่ดีแล้ว ยังส่งเสริมให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีอีกด้วย กลไกภายนอกและกลไกภายในที่ใช้ในการพัฒนาการควบคุมภายใน ประกอบด้วย

#### 3.1 กลไกภายนอก – องค์กรที่กำกับดูแล

องค์กรที่กำกับดูแลต้องเข้ามามีบทบาท โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับและแนวทางปฏิบัติเพื่อสนับสนุนและเสริมสร้างให้เกิดการจัดการด้านการควบคุมภายใน ซึ่งในปัจจุบันองค์กรกำกับดูแลทั้งภาครัฐและเอกชนได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เช่น

- **ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย** ออกข้อกำหนดให้บริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ ต้องจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
- **คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน** ได้ออกระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 กำหนดให้หน่วยรับตรวจนำมาตรฐานการควบคุมภายในตามระเบียบฯ ไปใช้เป็นแนวทางการจัดวางและประเมินผลการควบคุมภายในให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพพร้อมรายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ
- **สำนักงานกฤษฎีกา** ได้ออกระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ. 2548 ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการตามระเบียบฯ ได้กำหนดให้การปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 เป็นตัววัดส่วนหนึ่งในการติดตามและประเมินผลส่วนราชการ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของการกำกับดูแลและควบคุมตนเองที่ดีของส่วนราชการ

#### 3.2 กลไกภายในหน่วยงาน ได้แก่

##### 1) คณะกรรมการบริหารและฝ่ายบริหารระดับสูง

คณะกรรมการบริหารและฝ่ายบริหารระดับสูง เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีการพัฒนาระบบการควบคุมภายในขององค์กรให้มีประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์ แนวทางการติดตามประเมินผลการควบคุมภายในและการปรับปรุงจุดอ่อนของการควบคุมภายใน รวมทั้งปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องของจริยธรรมและความซื่อสัตย์ ไม่ยึดผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ ไม่ใช่ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของตนเอง รวมทั้งไม่ใช่โอกาสและช่องโหว่ในกฎ ข้อบังคับ แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ซึ่งจะทำให้สามารถลดข้อจำกัดของการควบคุมภายในลงได้ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาและนำพาองค์กรไปสู่การดำเนินกิจการอย่างยั่งยืน

## 2) หัวหน้าส่วนงานย่อยและผู้ปฏิบัติ

หัวหน้าส่วนงานย่อยเป็นผู้นำเอาวิธีการควบคุมต่าง ๆ ไปใช้ในการควบคุมงานและกำกับดูแลให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตามวิธีการที่ฝ่ายบริหารกำหนด นอกจากนั้นหัวหน้าส่วนงานย่อยยังเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจปัญหาอุปสรรค จุดอ่อนการควบคุมภายใน และความเสี่ยงในกิจกรรมที่รับผิดชอบเป็นอย่างดี จึงเป็นบุคคลสำคัญที่จะช่วยให้การพัฒนาระบบการควบคุมภายในมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม หัวหน้าส่วนงานย่อยและผู้ปฏิบัติงานต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตอย่างสม่ำเสมอ ควบคู่ไปด้วย

## 3) ผู้ตรวจสอบภายใน

ผู้ตรวจสอบภายในมีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการควบคุมภายใน โดยการประเมินผลการควบคุมภายในอย่างเป็นระบบและมีแบบแผน เพื่อช่วยให้องค์กรสามารถพัฒนาระบบการควบคุมภายในให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกระตุ้นบุคลากรทุกระดับภายในหน่วยงานให้เห็นความสำคัญของการควบคุมภายในและปฏิบัติตามระบบด้วยความเคร่งครัดอย่างมีวินัย

## 4) วิธีการควบคุมและเครื่องมือที่ใช้

วิธีการควบคุมที่นำมาใช้ในปัจจุบันอาจเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในขณะที่ใช้ เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไป วิธีการควบคุมที่ใช้อยู่อาจไม่เหมาะสม ผู้รับผิดชอบในการประเมินผลการควบคุมภายในจะต้องคิดนำวิธีการควบคุมใหม่ ๆ มาปรับปรุงใช้ให้เหมาะสม นอกจากนี้ยังต้องปรับเปลี่ยนเครื่องมือที่ใช้ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไป

# 4. การควบคุม แบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

## 4.1 การควบคุมเชิงนามธรรม (Soft Controls)

หมายถึง การควบคุมที่เกิดขึ้นจากจิตสำนึก การกระทำ ทักษะ ความสามารถ ของบุคลากรทุกระดับที่แสดงออกให้เห็นว่าเป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยรับตรวจ ซึ่งไม่สามารถจับต้องได้ ส่งเสริมให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ เช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส ความมีคุณธรรมและจริยธรรม ความขยันขันแข็ง ความรับผิดชอบ เป็นต้น

## 4.2 การควบคุมเชิงรูปธรรม (Hard Controls)

หมายถึง การควบคุมที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับผู้รับผิดชอบกิจกรรมให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป็นสิ่งที่จับต้องได้ เช่น ผังโครงสร้างหน่วยรับตรวจ นโยบาย และคู่มือปฏิบัติงาน เป็นต้น

การควบคุมภายในจะมีประสิทธิผลเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับควบคุมทั้งสองส่วนประกอบกัน หน่วยรับตรวจที่มีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลจะให้ความสำคัญในเรื่องการควบคุมเชิงนามธรรม แต่ก็ได้ละเลยการควบคุมเชิงรูปธรรม

## 5. มาตรฐานการควบคุมภายใน

มาตรฐานการควบคุมภายในที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด มี 5 องค์ประกอบดังนี้

- 5.1 สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment)
- 5.2 การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
- 5.3 กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)
- 5.4 สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications)
- 5.5 การติดตามประเมินผล (Monitoring)

องค์ประกอบทั้ง 5 ประการ มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันโดยมีสภาพแวดล้อมของการควบคุมเป็นรากฐานที่สำคัญขององค์ประกอบอื่น ๆ องค์ประกอบทั้ง 5 นี้ เป็นสิ่งจำเป็นที่มีอยู่ในการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยรับตรวจเพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ 3 ประการ คือ

- การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ
- รายงานทางการเงินน่าเชื่อถือ
- มีการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

## 5.1 สภาพแวดล้อมของการควบคุม

สภาพแวดล้อมของการควบคุมเป็นเรื่องพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของการบริหารองค์กร ผู้กำกับดูแล ฝ่ายบริหาร และบุคลากรของหน่วยรับตรวจต้องสร้างสภาพแวดล้อมให้บุคลากรทุกระดับมีทัศนคติที่ดีต่อการควบคุมภายใน โดยส่งเสริมให้บุคลากรทุกคนในหน่วยรับตรวจเกิดจิตสำนึกในเรื่องความซื่อสัตย์ จริยธรรม ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และความสำคัญของประสิทธิผลการควบคุมภายใน

สภาพแวดล้อมของการควบคุม หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งส่งเสริมให้องค์ประกอบการควบคุมภายในอื่น ๆ มีประสิทธิผลในหน่วยรับตรวจ หรือทำให้การควบคุมที่มีอยู่มีประสิทธิผลยิ่งขึ้น หรือทำให้บุคลากรให้ความสำคัญกับการควบคุมมากขึ้น ในกรณีตรงข้าม สภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ไม่มีประสิทธิผลอาจทำให้องค์ประกอบการควบคุมอื่น ๆ มีประสิทธิผลลดลง สภาพแวดล้อมของการควบคุมภายในสะท้อนให้เห็นทัศนคติ และการรับรู้ถึงความสำคัญของการควบคุมภายในของบุคลากรระดับต่าง ๆ ในหน่วยรับตรวจ

สภาพแวดล้อมของการควบคุมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความตระหนัก (Control Consciousness) และบรรยากาศของการควบคุมในหน่วยงาน ให้บุคลากรในหน่วยงานเกิดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบโดยเน้นการสร้างบรรยากาศโดยผู้บริหารระดับสูง (Tone at the top)

สภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ดี คือ สภาพแวดล้อมที่ทำให้บุคลากรในหน่วยรับตรวจยึดถือและปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านจริยธรรม มีความรับผิดชอบและเข้าใจขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง มีความรู้ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเพียงพอ ยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงาน

สภาพแวดล้อมของการควบคุมมีปัจจัยต่างๆ เช่น

### 1) ความซื่อสัตย์และจริยธรรม

ความซื่อสัตย์และจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดคุณธรรมในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในหน่วยงาน เป็นที่ยอมรับว่าหน่วยรับตรวจที่มีบุคลากรที่ซื่อสัตย์และมีจริยธรรมสูงจำนวนมาก สามารถนำพาหน่วยงานของตนให้ก้าวหน้า เป็นที่ยอมรับของสาธารณชนโดยทั่วไป ดังนั้นผู้บริหารจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดีโดยการแสดงออกอย่างสม่ำเสมอ ทั้งโดยคำพูดและการกระทำ รวมทั้งสื่อสารภายในให้บุคลากรรับทราบถึงการปฏิบัติของผู้บริหาร และควรจัดทำข้อกำหนดด้านจริยธรรมรวมถึงข้อห้ามบุคลากรในลักษณะที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) อย่างชัดเจน

ผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคลหนึ่งมีบทบาทหน้าที่และ/หรือความสัมพันธ์ที่มีวัตถุประสงค์หรือผลประโยชน์ส่วนตัว หรือพวกพ้องที่ทับซ้อนกับบทบาทหน้าที่ในหน่วยงาน ทำให้การปฏิบัติงานของบุคคลนั้นขาดความเป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากผลประโยชน์ส่วนตัวไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของหน่วยงาน ทำให้บุคคลนั้นต้องอยู่ในสภาวะการณ์ต้องเลือกทางใดทางหนึ่ง ซึ่งอาจ



ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อหน่วยงาน และอาจนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบ เช่น บุคลากรของหน่วยรับตรวจเข้าไปเป็นผู้สัญญา หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยรับตรวจ หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นผู้สัญญากับหน่วยรับตรวจ เป็นต้น ฝ่ายบริหารจึงควรกำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าวไว้ในข้อกำหนดด้านจริยธรรม ทั้งฝ่ายบริหารและบุคลากรทุกคนในหน่วยงานต้องหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย

## 2) การพัฒนาความรู้ ความสามารถของบุคลากร

ความรู้ความสามารถของบุคลากร เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการดำเนินงาน ดังนั้นผู้บริหารจะต้องเป็นผู้กำหนดระดับความรู้ ความสามารถ ทักษะ รวมทั้งความชำนาญและประสบการณ์สำหรับบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ ว่าควรอยู่ในระดับใด เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาบรรจุแต่งตั้งบุคลากรให้เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เครื่องมือสำคัญก็คือการจัดทำเอกสารบรรยายลักษณะงาน (Job Description)

## 3) คณะกรรมการบริหาร และคณะกรรมการตรวจสอบ

คณะกรรมการบริหารมีส่วนสำคัญต่อการกำกับดูแลกิจการ ซึ่งหากหน่วยงานมีการกำกับดูแลที่ดีจะทำให้การควบคุมภายในมีประสิทธิภาพด้วย ส่วนคณะกรรมการตรวจสอบเป็นกลไกที่ช่วยในการตรวจสอบและสอบทานการดำเนินงานให้เป็นไปตามทิศทางที่คณะกรรมการบริหารกำหนด รวมถึงผลสำเร็จตามแผนงานต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารดำเนินการ คณะกรรมการตรวจสอบจึงต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร มีความรู้ ความสามารถที่จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนสภาพแวดล้อมการควบคุมภายในให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## 4) ปรัชญาและรูปแบบการบริหารของผู้บริหาร

ปรัชญาและรูปแบบการบริหาร หมายถึง แนวคิด ทักษะและวิธีปฏิบัติงานที่ผู้บริหารนำมาใช้ในการบริหารหน่วยรับตรวจ ผู้บริหารแต่ละคนมีแนวคิดและวิธีการปฏิบัติงานรวมทั้งประสบการณ์ที่แตกต่างกันออกไป ปรัชญาและรูปแบบการบริหารที่แตกต่างกัน จะทำให้เกิดจุดอ่อนการควบคุมภายในที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อโครงสร้างและประสิทธิผลการควบคุมภายใน

## 5) โครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กร เป็นการกำหนดลำดับการบริหาร การควบคุม ความรับผิดชอบกิจกรรม รวมถึงเส้นทางการรายงานผลการปฏิบัติงาน และความรับผิดชอบของบุคลากรในระดับต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลเหล่านั้นด้วย โครงสร้างองค์กรที่ได้รับการจัดไว้อย่างดีเยี่ยมเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหารสามารถวางแผน สั่งการ และควบคุมการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นสิ่งที่บ่งบอกให้เห็นถึงกรอบการทำงานของแต่ละกิจกรรมที่จะทำให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ลักษณะโครงสร้างองค์กรที่เหมาะสมแต่ละแห่ง อาจแตกต่างกันตามขนาดและลักษณะกิจกรรมในแต่ละหน่วยรับตรวจ

## 6) การมอบอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบ

การมอบอำนาจ หมายถึง การกระจายการควบคุมในส่วนที่ผู้บริหารต้องดูแลไปยังผู้ปฏิบัติงานตามความเหมาะสม และตามความจำเป็นในการดำเนินกิจการเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การกระจายอำนาจ ควรพิจารณาถึง ลักษณะกิจกรรม ความซับซ้อน ขนาดพื้นที่และระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ หรือให้เกิดความเสี่ยงในระดับที่ความเสี่ยงต่ำสุดที่อาจเกิดจากการตัดสินใจของบุคลากรผู้ได้รับมอบอำนาจ ดังนั้น เพื่อให้มีสภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ดี ผู้บริหารจึงควรมอบอำนาจให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละตำแหน่ง จัดทำเอกสารคำบรรยายลักษณะงานของบุคลากรทุกระดับ เอกสารคู่มือระบบงานโดยเฉพาะงานที่มีความซับซ้อนลงทุนสูง ระบบการควบคุมและระบบการรายงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพและทันกาลไว้อย่างชัดเจนให้เป็นแนวทางอ้างอิงในการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือละเว้นการปฏิบัติงานรวมทั้งการดำเนินงานเกิดหยุดชะงักเมื่อมีการโยกย้ายสับเปลี่ยนผู้ปฏิบัติงาน

## 7) นโยบายและวิธีบริหารงานบุคคล

บุคลากรเป็นปัจจัยสำคัญและมีอิทธิพลที่สุดต่อการปฏิบัติงานทุกด้าน รวมทั้งต่อประสิทธิผลของการควบคุมภายใน ฝ่ายบริหารจึงควรกำหนดนโยบายและวิธีปฏิบัติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการคัดเลือก การฝึกอบรม การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน และเผยแพร่แนวทางหรือหลักเกณฑ์ด้านทรัพยากรบุคคล ให้บุคลากรรับทราบโดยละเอียด รวมถึงควรพัฒนาให้มีความรู้ความสามารถแก่บุคลากรอย่างต่อเนื่อง

## 5.2 การประเมินความเสี่ยง

ฝ่ายบริหารต้องให้ความสำคัญและประเมินความเสี่ยงซึ่งมีผลกระทบต่อผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ที่เกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกด้วยวิธีการที่เป็นระบบอย่างเพียงพอและเหมาะสม

**ความเสี่ยง** หมายถึง เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่มีความไม่แน่นอน ซึ่งอาจเกิดขึ้นและมีผลทำให้หน่วยรับตรวจเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่า ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้

**การประเมินความเสี่ยง** หมายถึง กระบวนการที่สำคัญที่ใช้ในการระบุและวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการค้นหาและนำเอาวิธีการควบคุมเพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อหน่วยรับตรวจ

ตามมาตรฐานฯ กำหนดให้ผู้บริหารต้องประเมินความเสี่ยง เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจมีความเสี่ยงที่สำคัญในเรื่องใดและในขั้นตอนใดของการปฏิบัติงาน มีระดับความสำคัญและโอกาสที่จะเกิดมากน้อยเพียงใด การที่หน่วยรับตรวจได้รับรู้ปัจจัยเสี่ยงที่สำคัญจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการควบคุมเพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยง ซึ่งจะทำให้เกิดความมั่นใจตามสมควรว่าความเสียหายหรือความผิดพลาดจะไม่เกิดขึ้น หรือหากเกิดขึ้นจะอยู่ในระดับที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน

ขั้นตอนในการประเมินความเสี่ยง ประกอบด้วย

- 1) ระบุปัจจัยเสี่ยง
- 2) วิเคราะห์ความเสี่ยง
- 3) การจัดการความเสี่ยง

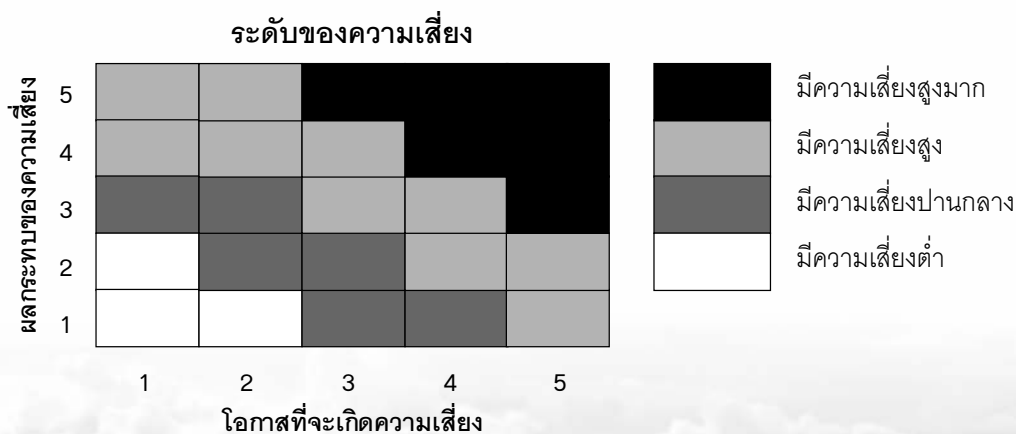
1) **ระบุปัจจัยเสี่ยง (Event Identification)** ความเสี่ยงมีสาเหตุจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอก ปัจจัยเหล่านี้มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยรับตรวจหรือผลการปฏิบัติงาน ทั้งในระดับหน่วยรับตรวจและระดับกิจกรรม ในการระบุปัจจัยเสี่ยงฝ่ายบริหารจำเป็นต้องตั้งคำถามว่ามีเหตุการณ์ใดหรือกิจกรรมใดของกระบวนการปฏิบัติงาน ที่อาจเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย และการไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมทั้งมีทรัพย์สินใดที่จำเป็นจะต้องได้รับการดูแลป้องกันรักษา เช่น ความเสี่ยงจากการจัดซื้อจัดจ้างในราคาแพง ความเสี่ยงจากการจัดซื้อพัสดุที่มีคุณภาพต่ำกว่าข้อกำหนด เป็นต้น

2) วิเคราะห์ความเสี่ยง (Risk Analysis) หลังจากระบุปัจจัยเสี่ยงแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการวิเคราะห์ความเสี่ยง เทคนิคการวิเคราะห์ความเสี่ยงมีหลายวิธี การวัดความเสี่ยงที่เป็นตัวเลข ว่ามีผลกระทบต่อหน่วยรับตรวจเท่าไรนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยาก โดยทั่วไปจะวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยประมาณโอกาสและความถี่ที่ความเสี่ยงอาจเกิดขึ้นว่ามีมากน้อยเพียงใด เพื่อพิจารณาผลกระทบจากความถี่และจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงที่มีผลต่อหน่วยรับตรวจ โดยการใช้วิธีการให้คะแนน ดังนี้

โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง			ผลกระทบของความเสี่ยงต่อหน่วยรับตรวจ		
โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง	ความถี่โดยเฉลี่ย	คะแนน	ผลกระทบ	มูลค่าความเสียหาย	คะแนน
สูงมาก	1 เดือนต่อครั้งหรือมากกว่า	5	สูงมาก	>10 ล้านบาท	5
สูง	1 - 6 เดือนต่อครั้งแต่ไม่เกิน 5 ครั้ง	4	สูง	>2.5 แสนบาท-10 ล้านบาท	4
ปานกลาง	1 ปีต่อครั้ง	3	ปานกลาง	>50,000 บาท-2.5 แสนบาท	3
น้อย	2 - 3 ปีต่อครั้ง	2	น้อย	>10,000 บาท-50,000 บาท	2
น้อยมาก	5 ปีต่อครั้ง	1	น้อยมาก	ไม่เกิน 10,000 บาท	1

หมายเหตุ : มูลค่าความเสียหาย และความถี่เป็นเพียงตัวอย่างการนำไปใช้ ควรมีการกำหนดให้เหมาะสมกับขนาด ภารกิจ และลักษณะการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ

ผู้บริหารควรให้ความสำคัญต่อความเสี่ยงที่มีระดับสูงและมีโอกาสเกิดขึ้นสูง แต่อาจลดความสนใจต่อความเสี่ยงที่มีระดับต่ำและโอกาสจะเกิดความเสี่ยงมีน้อย การวิเคราะห์ความเสี่ยงของสองจุดนี้ต้องใช้วิจรณ์ญาณอย่างมากว่าควรอยู่ในระดับใด เพราะการวัดผลความเสี่ยงทำได้ยาก โดยอาจพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และผลกระทบของความเสี่ยงต่อองค์กรว่าก่อให้เกิดความเสี่ยงในระดับใด ซึ่งอาจแสดงได้ดังนี้



นอกจากการใช้แนวทางในการวิเคราะห์ความเสี่ยงตามแผนภาพข้างต้นแล้ว ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารควรพิจารณาถึงปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ เช่น ความเสี่ยงบางประเภทอาจมีโอกาสที่จะเกิดสูงมาก ถึงแม้ผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเสี่ยงดังกล่าวในแต่ละครั้งมีจำนวนเงินน้อย แต่หากเกิดขึ้นบ่อยครั้งผลโดยรวมอาจมีจำนวนเงินที่มีสาระสำคัญและอาจก่อให้เกิดผลเสียหายต่อหน่วยรับตรวจได้

3) **การจัดการความเสี่ยง (Risk Response)** เป็นขั้นตอนการกำหนดวิธีการจัดการเพื่อลดความเสี่ยง ซึ่งเมื่อทราบความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญและโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงแล้วควรวิเคราะห์สาเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย และพิจารณาว่าจะจัดการกับความเสี่ยงนั้นอย่างไร ในการพิจารณาเลือกดำเนินการ ผู้บริหารต้องพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการจัดการความเสี่ยงนั้น เปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับว่าเหมาะสมและคุ้มค่าหรือไม่

ทั้งนี้ฝ่ายบริหารควรพิจารณาว่า ความเสี่ยงที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายใน เช่น ระบบการทำงานไม่เหมาะสม คุณภาพและความสามารถของบุคลากร ขนาดและโครงสร้างขององค์กร เป็นต้น หรือปัจจัยภายนอก เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และกฎหมายใหม่ที่มีผลใช้บังคับ เป็นต้น รวมทั้งจะต้องพิจารณาว่าเป็นความเสี่ยงในด้านใด

- กรณีเป็นความเสี่ยงเกี่ยวกับหน่วยรับตรวจโดยรวม มักเกิดจากปัจจัยภายนอกซึ่งมีได้อยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร การป้องกันหรือลดความเสี่ยงกระทำได้โดยการบริหารความเสี่ยง ดังนี้

- (1) **การหลีกเลี่ยง (Avoiding)** การดำเนินการหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง เช่น หลีกเลี่ยงหรือหยุดทำธุรกิจและสินค้าหรือบริการที่ไม่ถนัด
- (2) **การแบ่งปัน (Sharing)** เป็นการแบ่งความรับผิดชอบให้ผู้อื่นร่วมรับความเสี่ยง เช่น การทำประกัน การใช้บริการภายนอก (Outsource) เป็นต้น
- (3) **การลด (Reducing)** เป็นการลดหรือควบคุมความเสี่ยงโดยใช้กระบวนการควบคุมภายใน เพื่อลดโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงและลดผลกระทบที่เกิดจากความเสียหาย
- (4) **การยอมรับ (Accepting)** หน่วยรับตรวจยอมรับความเสี่ยงนั้น ในกรณีที่หน่วยรับตรวจอาจมีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ มีระบบข้อมูลเพียงพอที่จะใช้ในการตัดสินใจ และมีความเข้าใจความเสี่ยงเป็นอย่างดี รวมทั้งประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดการความเสี่ยงอาจน้อยกว่าต้นทุนที่ต้องเสียไป

- กรณีเป็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ที่เกิดจากปัจจัยภายในซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร การป้องกันหรือลดความเสี่ยงกระทำได้โดยจัดให้มีกิจกรรมการควบคุมอย่างเพียงพอและเหมาะสม อาทิ ความเสี่ยงจากการจัดซื้อพัสดุในราคาแพงแต่คุณภาพต่ำ อาจจัดให้มีกิจกรรมควบคุมเกี่ยวกับการจัดซื้อให้รัดกุมมากขึ้น เช่น การกำหนดนโยบายการคัดเลือกผู้ขายที่ดีที่สุดทั้งในเรื่องคุณภาพและราคา การกำหนดวงเงินการอนุมัติจัดซื้อให้เหมาะสม การจัดทำทะเบียนประวัติผู้ขาย รวมทั้งสถิติราคาและปริมาณการจัดซื้อ การแบ่งแยกหน้าที่ตามหลักการควบคุมภายในที่ดี การกำหนดให้มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่จัดซื้อ เป็นต้น

### 5.3 กิจกรรมการควบคุม

กิจกรรมการควบคุมเป็นวิธีการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ในการปฏิบัติงานซึ่งกำหนดหรือออกแบบ เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มี กิจกรรมการควบคุมที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อป้องกันหรือลดความเสียหาย ความ ผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น และให้สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน

กิจกรรมการควบคุม หมายถึง นโยบายและระเบียบ วิธีปฏิบัติ รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหาร กำหนดขึ้นเพื่อให้บุคลากรนำไปปฏิบัติเพื่อลดหรือควบคุมความเสี่ยงและได้รับการสนองตอบโดยมีการปฏิบัติ ตาม ตัวอย่างกิจกรรมการควบคุม เช่น การสอบทานงาน การดูแลป้องกันทรัพย์สิน และการแบ่งแยกหน้าที่ เป็นต้น

กิจกรรมการควบคุมมีอยู่ในทุกหน้าที่และทุกระดับของการทำงาน เช่น การควบคุมงาน การให้ คำแนะนำ การมอบอำนาจ การอนุมัติ การตรวจสอบ การสอบทานผลการปฏิบัติงาน การรักษาความปลอดภัย การแบ่งแยกหน้าที่ การจัดบันทึกกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งการรวบรวมและจัดเก็บเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็น หลักฐานแสดงการปฏิบัติกิจกรรมนั้น ๆ ดังนั้นในการปฏิบัติงานทุกด้าน ผู้บริหารจะต้องจัดให้มีกิจกรรมการ ควบคุมอย่างเหมาะสมและเพียงพอกับระดับความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย

กิจกรรมการควบคุมมีอยู่หลายประเภท การจัดให้มีกิจกรรมการควบคุมมากน้อยเพียงใด ประเภท กิจกรรมใดขึ้นอยู่กับลักษณะความเสี่ยงของหน่วยรับตรวจนั้น ซึ่งแต่ละหน่วยรับตรวจอาจมีความเสี่ยงที่ แตกต่างกันไป ดังนั้น ผู้บริหารจำเป็นต้องทราบถึงลักษณะความเสี่ยง ปัจจัยเสี่ยงด้านต่าง ๆ และวิธีการประเมิน ความเสี่ยง เพื่อพิจารณาจัดกิจกรรมการควบคุมที่มีความสัมพันธ์และเหมาะสมกับความเสี่ยงนั้น ๆ

ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างกิจกรรมการควบคุมที่ปฏิบัติโดยทั่วไป ผู้บริหารอาจพิจารณานำไปใช้ให้เหมาะ สมกับหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดังนี้

#### 1) การกำหนดนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติงาน

ผู้บริหารระดับสูงเป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงาน เพื่อแสดงให้เห็นถึงทิศทางของหน่วยงาน ส่วนผู้บริหารระดับรองลงมาเป็นผู้กำหนด ระเบียบ วิธีปฏิบัติ เพื่อใช้ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ที่ตนเอง รับผิดชอบ โดยระเบียบวิธีปฏิบัตินั้นจะต้องสอดคล้องและรองรับ ตามนโยบายหรือแผนงาน และปรับปรุงให้ เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมอยู่เสมอ รวมทั้งจัดให้มีระบบการรายงานผลการปฏิบัติงานเป็นระยะ ๆ เพื่อ วัดผลการดำเนินงานที่ผ่านมา และนำมาปรับปรุงให้ดียิ่งขึ้น

#### 2) การสอบทานโดยผู้บริหาร

การสอบทานรายงานและข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ โดยผู้บริหาร เป็นกิจกรรมการควบคุมที่สำคัญ ที่ควรกระทำอย่างต่อเนื่องโดยสม่ำเสมอ และควรบันทึกผลการสอบทานการปฏิบัติงานและสถานการณ์ที่ ผู้บริหารจำเป็นต้องติดตามแก้ไขเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งการสอบทานผลการปฏิบัติงานของผู้บริหารใน แต่ละระดับอาจมุ่งเน้นให้ความสนใจในประเด็นที่แตกต่างกัน



- **การสอบทานโดยผู้บริหารสูงสุด** ผู้บริหารสูงสุด ควรมุ่งเน้นให้ความสนใจกับการบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจในภาพรวมและวัตถุประสงค์ที่สำคัญของหน่วยรับตรวจ โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างข้อมูลผลการปฏิบัติงานจริงกับงบประมาณ เป้าหมายตามแผนงาน ปรมาณการรวมทั้งเปรียบเทียบกับข้อมูลในอดีตที่ผ่านมา หรือเปรียบเทียบกับข้อมูลของหน่วยงานอื่นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน หรือตัวชี้วัดความสำเร็จอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้เห็นภาพรวมของการดำเนินงานว่ามีปัญหาในด้านใดบ้าง รวมทั้งยังช่วยให้ผู้บริหารสามารถวิเคราะห์หาสาเหตุ และแนวทางการแก้ไขที่จำเป็น

- **การสอบทานโดยผู้บริหารระดับรองลงมา** ผู้บริหารระดับรองลงมาหรือผู้บริหารระดับกลางเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบเฉพาะงานด้านใดด้านหนึ่งภายในหน่วยรับตรวจ ตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหารสูงสุด จึงควรมุ่งเน้นสอบทานผลการปฏิบัติงานที่เกิดขึ้นจริงในหน่วยงานหรือกิจกรรมที่ตนรับผิดชอบเปรียบเทียบกับเป้าหมายตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ และวิเคราะห์หาสาเหตุของความแตกต่างที่มีสาระสำคัญที่เกิดขึ้นรวมทั้งสอบทานการปฏิบัติงานจริงกับระเบียบและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ การสอบทานควรเข้มงวดหรือกระทำบ่อยครั้งมากน้อยเพียงใดขึ้นกับลักษณะและระดับความเสี่ยงของงานนั้น ๆ

### 3) การควบคุมการประมวลผลข้อมูล

ผู้บริหารต้องใช้ข้อมูลสารสนเทศภายในหน่วยรับตรวจประกอบการตัดสินใจในการบริหารจัดการ ทั้งข้อมูลทางบัญชีการเงินและข้อมูลอื่นที่สำคัญ ดังนั้นข้อมูลที่ผ่านมาการประมวลผลทั้งในรูปของสารสนเทศหรือรายงาน จะต้องมีความถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา และให้เนื้อหาที่เป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจ กิจกรรมการควบคุมที่ควรมีเพื่อให้ได้สารสนเทศและรายงานที่มีความสมบูรณ์ ได้แก่ มีการอนุมัติรายการทุกครั้งก่อนทำการบันทึกบัญชี ทะเบียนหรือแฟ้มหลักฐานอื่น การสอบทานหรือเปรียบเทียบข้อมูลก่อนการบันทึกรายการนั้น การสอบทานหรือการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างกัน การใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมช่วยในการประมวลผลข้อมูล ทั้งอุปกรณ์ รายงานและบุคลากร

### 4) การอนุมัติ

ในการดำเนินงานของทุกหน่วยรับตรวจ ผู้บริหารไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจที่ได้กำหนดไว้โดยลำพัง จึงจำเป็นต้องมอบหมายให้บุคลากรระดับรองลงมาปฏิบัติแทน โดยการมอบอำนาจ ในการมอบอำนาจให้แก่บุคลากรในระดับต่าง ๆ นั้น ควรกำหนดขอบเขตของอำนาจในการอนุมัติให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรและควรสื่อสารให้บุคลากรทราบทั่วกัน ผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้เป็นผู้อนุมัติควรสอบทานความเพียงพอของเอกสารประกอบการขออนุมัติ ว่าถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ นโยบาย และแนวทางการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง และมีวงเงินที่อนุมัติอยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจที่ตนสามารถอนุมัติได้ รวมทั้งควรสอบถามเกี่ยวกับรายการที่ผิดปกติจากผู้ที่เกี่ยวข้องก่อนลงนามอนุมัติให้ดำเนินการ นอกจากนี้ผู้ที่มีอำนาจอนุมัติไม่ควรลงนามอนุมัติในแบบฟอร์มเปล่าหรือแบบฟอร์มที่ไม่มีข้อมูลรายการที่ขออนุมัติอย่างเพียงพอ

## 5) การดูแลป้องกันทรัพย์สิน

การดูแลป้องกันทรัพย์สินเป็นการจำกัดการเข้าถึงทรัพย์สินที่มีความเสี่ยง เช่น เงินสด ทรัพย์สินที่มีค่า เอกสารหลักฐานและระบบงานที่สำคัญ ข้อมูลสารสนเทศที่เป็นความลับขององค์กรเป็นต้น เพื่อป้องกันการสูญหาย การทุจริต และการนำไปใช้ประโยชน์โดยผู้ที่ไม่ได้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายบริหารควรจัดให้มีการดูแลทรัพย์สินอย่างรัดกุมและเพียงพอ การดูแลป้องกันรักษาทรัพย์สินที่ดี คือ การควบคุมการเข้าถึงทรัพย์สินนั้น เช่น การเก็บเงินสดและของมีค่าในเซฟที่ปลอดภัย การใส่กุญแจห้องเก็บพัสดุหรือตู้เก็บเอกสารหลักฐานที่สำคัญ การใช้ระบบรักษาความปลอดภัยโดยใช้การ์ดหรือแผงสัญญาณ การใช้รหัสผ่าน การจัดเวรยามรักษาความปลอดภัย เป็นต้น นอกจากนี้ฝ่ายบริหารควรกำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนทรัพย์สินและมีการตรวจนับทรัพย์สินเป็นระยะ ๆ โดยบุคคลที่ไม่ได้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาและดูแลรักษาทรัพย์สินนั้นๆ และเปรียบเทียบกับผลที่ได้จากการตรวจนับกับทะเบียนทรัพย์สิน หากมีผลต่างเกิดขึ้น ควรติดตามหาสาเหตุแล้วดำเนินการตามควรแก่กรณี และปรับปรุงทะเบียนทรัพย์สินให้ถูกต้อง

## 6) การแบ่งแยกหน้าที่

หน้าที่ความรับผิดชอบของงานที่เสี่ยงต่อความเสียหายจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกหน้าที่ เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากข้อผิดพลาดหรือการทุจริต ตัวอย่าง เช่น

- (1) การอนุมัติรายการ หรือ การให้ความเห็นชอบ
- (2) การประมวลผล หรือการบันทึกรายการ
- (3) การดูแลรักษาทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง

ไม่ควรให้บุคคลคนเดียวปฏิบัติงานนั้นตั้งแต่ต้นจนจบ ในกรณีนี้หน่วยรับตรวจมีข้อจำกัดด้านบุคลากร ทำให้ไม่สามารถแบ่งแยกหน้าที่งานดังกล่าวได้ ควรกำหนดกิจกรรมอื่นทดแทน เช่น กำหนดให้มีการสอบทานรายละเอียดของกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น หรือกำหนดให้มีการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้ อาจกำหนดให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ระหว่างบุคลากรภายในหน่วยรับตรวจเป็นครั้งคราว โดยเฉพาะหน้าที่งานที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดข้อผิดพลาดหรือความเสียหายแก่หน่วยรับตรวจ เพื่อมิให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำการอันไม่เหมาะสม หรือทุจริตโดยอาศัยระยะเวลาที่ทำงานต่อเนื่องในหน้าที่งานเดิมเป็นเวลานาน

## 7) การจัดทำเอกสารหลักฐาน

การดำเนินงาน หรือระบบงานใดที่มีความสำคัญควรมีการจัดทำหลักฐานที่เป็นเอกสารหรือหนังสือไว้ เพื่อให้บุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ทราบ เข้าใจวิธีปฏิบัติงานและสามารถค้นคว้าหรืออ้างอิงได้ รวมทั้งสามารถใช้ในการตรวจสอบ สอบทานความถูกต้อง พิจารณานุมัติรายงานอย่างรัดกุม ตัวอย่างเช่น ระเบียบ คำสั่ง คู่มือการปฏิบัติงาน ผังทางเดินของระบบงานที่มีความสำคัญต่อการดำเนินงาน



## 5.4 สารสนเทศและการสื่อสาร

สารสนเทศและการสื่อสารเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกำหนด กลยุทธ์ ประเมินความเสี่ยงและกิจกรรมการควบคุม ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีสารสนเทศอย่างเพียงพอ เหมาะสม เชื่อถือได้ และสื่อสารให้ฝ่ายบริหารและบุคลากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกหน่วยรับตรวจ ซึ่งจำเป็นต้องใช้สารสนเทศนั้นในรูปแบบที่เหมาะสมและทันเวลา

**สารสนเทศ** หมายถึง ข้อมูลที่ได้ผ่านการประมวลผลและถูกจัดให้อยู่ในรูปแบบที่มีความหมายและเป็นประโยชน์ต่อการใช้งาน

การดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ บุคลากรทุกระดับจำเป็นต้องใช้ข้อมูลสารสนเทศ โดยผู้บริหารใช้ในการบริหารจัดการ ส่วนผู้ปฏิบัติงานใช้ข้อมูลสารสนเทศเป็นเครื่องชี้นำในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยข้อมูลข่าวสารที่ดีจะต้องมีความถูกต้อง สมบูรณ์ เป็นปัจจุบัน ทันเวลาและมีความน่าเชื่อถือ ผู้บริหารระดับต่าง ๆ จำเป็นต้องได้รับข้อมูลทุกด้านขององค์กร เพื่อพิจารณาว่าการดำเนินงานเป็นไปตามแผนกลยุทธ์และแผนการปฏิบัติงานประจำปี และบรรลุวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่ เช่น ข้อมูลด้านการดำเนินงานซึ่งต้องนำมาใช้จัดทำรายงานการเงินจะรวมถึงข้อมูลต่าง ๆ ด้านการจัดซื้อ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รายการอื่น ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินถาวร สินค้าคงคลังหรือพัสดุคงคลัง และลูกหนี้ นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องมีข้อมูลการปฏิบัติงานเพื่อประกอบการพิจารณาว่าองค์กรได้ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และข้อบังคับต่าง ๆ หรือไม่ ข้อมูลด้านการเงินเป็นที่ต้องการของผู้ใช้ทั้งภายในและภายนอก ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อใช้ในการตัดสินใจ จึงควรจัดให้มีข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องและแจกจ่ายข้อมูลในรูปแบบที่เหมาะสมและทันเวลาให้ฝ่ายบริหารและบุคลากร ซึ่งจำเป็นต้องใช้ข้อมูลข่าวสารนั้นเพื่อช่วยให้ผู้รับสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**การสื่อสาร** หมายถึง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างบุคลากรทั้งภายในและภายนอกหน่วยรับตรวจ ซึ่งอาจใช้คนหรือใช้สื่อในการติดต่อสื่อสารก็ได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

การสื่อสารที่ดีควรเป็นไปอย่างกว้างขวาง มีการสื่อสารข้อมูลทั้งจากระดับบนลงล่าง จากระดับล่างขึ้นบน และในระดับเดียวกันภายในหน่วยรับตรวจ นอกจากการสื่อสารภายในหน่วยรับตรวจแล้ว ควรมีการสื่อสารที่เพียงพอกับบุคคลภายนอกด้วยเพื่อให้สามารถรับข้อมูลจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอกเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยรับตรวจ

## 5.5 การติดตามประเมินผล

*การติดตามประเมินผล เป็นวิธีการที่ช่วยให้ฝ่ายบริหารมีความมั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในมีการปฏิบัติตาม ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีการติดตามประเมินผล โดยการติดตามผลในระหว่างการปฏิบัติงานและการประเมินผลเป็นรายครั้ง อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้ความมั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในที่กำหนดหรือออกแบบไว้เพียงพอ เหมาะสม มีประสิทธิผล หรือต้องปรับปรุง*

**การติดตามประเมินผล** หมายถึง กระบวนการประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานและประเมินประสิทธิผลของการควบคุมภายในที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ระบบการควบคุมภายในที่กำหนดไว้มีความเพียงพอและเหมาะสม มีการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในจริง ข้อบกพร่องที่พบได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมและทันเวลา

การติดตามผลในระหว่างการปฏิบัติงาน และการประเมินผลเป็นรายครั้ง มีดังต่อไปนี้

1) **การติดตามผลในระหว่างการปฏิบัติงาน** โดยทั่วไปการควบคุมภายในจะได้รับการออกแบบเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่ามีการติดตามผลอย่างต่อเนื่อง รวมเป็นส่วนเดียวกันและอยู่ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ตามปกติของหน่วยรับตรวจ การติดตามผลครอบคลุมทุกกิจกรรมและต่อเนื่องตลอดระยะเวลาของการปฏิบัติงาน เช่น การวิเคราะห์ข้อมูล การทดสอบความถูกต้องและการเปรียบเทียบข้อมูลต่าง ๆ และกิจกรรมอื่นซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามหน้าที่ประจำของบุคลากรในหน่วยรับตรวจ

2) **การประเมินผลเป็นรายครั้ง** คือ การประเมินเป็นครั้งคราวตามเวลาที่กำหนดหรือตามความเหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิผลของการควบคุมภายใน ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ขอบเขตและความถี่ในการประเมินขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์การติดตามประเมินผล การประเมินผลเป็นรายครั้งสามารถทำได้ดังนี้

(1) **การประเมินการควบคุมด้วยตนเอง** เป็นกระบวนการติดตามประเมินผลเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงระบบการควบคุมภายในด้วยการให้ผู้มีความชำนาญในกิจกรรมนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน โดยกำหนดให้กลุ่มผู้ปฏิบัติงานของส่วนงานย่อยนั้น ๆ ร่วมกันพิจารณาถึงความเพียงพอและความมีประสิทธิภาพของระบบการควบคุมภายใน และค้นหาความเสี่ยงของงานในความรับผิดชอบ เพื่อพิจารณาปรับปรุงกระบวนการและกิจกรรมการควบคุมที่มีอยู่ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรกำหนดให้มีการประเมินการควบคุมด้วยตนเองทุกส่วนงานย่อยภายในองค์กร

(2) **การประเมินการควบคุมอย่างเป็นอิสระ** เป็นการประเมินผลที่กระทำโดยผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผลการประเมินจะให้ข้อมูลสารสนเทศที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน การประเมินผลอย่างเป็นอิสระอาจกระทำโดยผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก และ/หรือที่ปรึกษาภายนอก เพื่อให้ผลการประเมินเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีความเที่ยงธรรมมากขึ้น การประเมินการควบคุมอย่างเป็นอิสระควรจะเป็นกิจกรรมที่ช่วยเสริมและสนับสนุนการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง

### **ความรับผิดชอบของผู้บริหารต่อการติดตามประเมินผล**

ผู้บริหารต้องกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบการติดตามประเมินผลเกี่ยวกับความเพียงพอและประสิทธิผลของการควบคุมภายในอย่างต่อเนื่อง และกำหนดให้การติดตามประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานและจัดทำรายงานเสนอต่อผู้บริหารและคณะกรรมการตรวจสอบหรือคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคประชาการโดยตรง ผู้บริหารได้รับรายงานการติดตามการประเมินผล ควรดำเนินการดังนี้

- พิจารณาวិธีการปรับปรุงแก้ไขการควบคุมจากผลการประเมินฯ
- กำหนดมาตรการที่เหมาะสมสำหรับการดำเนินการตามข้อเสนอแนะ
- สั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง
- ชี้แจงถึงเหตุผลที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการใด ๆ ตามข้อเสนอแนะ