

บทที่ 1

บททั่วไป

หลักการและเหตุผล

1. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้หน่วยรับตรวจ

1.1 จัดวางระบบควบคุมภายใน โดยใช้มาตรฐานการควบคุมภายในท้ายระเบียบฯ เป็นแนวทางให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ (ระเบียบฯ ข้อ 5) และ

1.2 ให้รายงานเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ถึงระบบควบคุมภายใน ผลการประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของระบบควบคุมภายใน รวมถึงจุดอ่อนของระบบการควบคุมภายในพร้อมข้อเสนอแนะ และแผนการปรับปรุงระบบควบคุมภายในต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้กำกับดูแล และคณะกรรมการตรวจสอบอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งภายในเก้าสิบวันนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ (ระเบียบฯ ข้อ 6)

2. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญกับการวางระบบควบคุมภายใน มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดวางระบบควบคุมภายในของ สถ. ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 โดยมอบให้ส่วนติดตามและประเมินผล สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น (สตป. สน.พส.) เป็นเจ้าภาพดำเนินการสรุป รวบรวม และรายงานการจัดวางระบบควบคุมภายในให้ เป็นไปตามระเบียบฯ

3. หน่วยตรวจสอบภายใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (นตภ. สถ.) ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการตรวจสอบภายในของส่วนราชการ พ.ศ. 2542 และมาตรฐานการตรวจสอบภายในและจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการที่กำหนดโดยกรมบัญชีกลาง ดังนี้

3.1 ตรวจสอบความถูกต้องและเชื่อถือได้ของข้อมูล

3.2 ตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน รวมทั้งการบริหารงานด้านอื่น ๆ ของส่วนราชการ ให้เป็นไปตามนโยบายกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี

3.3 ประเมินผลการปฏิบัติงานและเสนอแนะวิธีการ หรือมาตรการในการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและประหยัดยิ่งขึ้น รวมทั้งเสนอแนะ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย หรือการทุจริตรั่วไหลเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินต่าง ๆ ของทางราชการ

3.4 ให้บริการ ให้คำปรึกษา ให้คำแนะนำ และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยลักษณะงานและขอบเขตของงาน เพื่อสร้างคุณค่าเพิ่ม และปรับปรุงระบบการดำเนินงานของส่วนราชการ อันช่วยให้ส่วนราชการพัฒนากระบวนการบริหารความเสี่ยง การควบคุมและการกำกับดูแลให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

3.5 สอบทานระบบการปฏิบัติงานตามมาตรฐาน และหรือระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งที่ทางราชการกำหนด เพื่อให้มั่นใจได้ว่าสามารถนำไปสู่การปฏิบัติงานที่ตรงตามวัตถุประสงค์และสอดคล้องกับนโยบาย

จากที่กล่าวมาข้างต้น สตป. สน. พส. ทำหน้าที่ติดตามและเร่งรัดการดำเนินงานและนตภ. สด. ทำหน้าที่สอบทานและประเมินผลการควบคุมภายในของหน่วยงานในสังกัด สด. ทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ได้แก่ สำนัก/กอง และสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดซึ่งพบว่าเจ้าหน้าที่ยังขาดความเข้าใจ ทำให้จัดทำรายงานการวางระบบควบคุมภายใน และการติดตามประเมินผลการควบคุมภายใน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ไม่สมบูรณ์ จึงจำเป็นต้องจัดทำ “คู่มือการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ตามระเบียบฯ ข้อ 6” เพื่อให้หน่วยงานในสังกัด สด. นำไปปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

วัตถุประสงค์ของคู่มือการติดตามและประเมินผลการควบคุมภายใน

1. เพื่อให้บุคลากรทุกระดับของ สด. มีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบควบคุมภายใน
2. เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติทราบถึงวิธีการ ขั้นตอนดำเนินการติดตามและประเมินผลการควบคุมภายในที่ต้องจัดทำรายงานตามระเบียบฯ ข้อ 6
3. เพื่อให้หน่วยงานสามารถจัดทำ และนำแผนการปรับปรุงการควบคุมภายในไปปฏิบัติได้จริงและเกิดประโยชน์ต่อหน่วยงาน
4. เพื่อเป็นการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ สื่อสาร การดำเนินงานด้านการจัดวางระบบควบคุมภายใน ให้แก่บุคลากรและผู้สนใจทั่วไป

แนวคิด ความหมาย วัตถุประสงค์ และองค์ประกอบของมาตรฐานการควบคุมภายใน

แนวคิด

1. การควบคุมภายในเป็นส่วนประกอบที่แทรกอยู่ในการปฏิบัติงานตามปกติ

การควบคุมภายใน ไม่ใช่ผลสุดท้ายของการกระทำ แต่เป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างเป็นขั้นตอน และเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ซึ่งแทรกอยู่ในการปฏิบัติงานตามปกติของหน่วยรับตรวจ ฝ่ายบริหารจึงควรนำการควบคุมภายในมาใช้ โดยรวมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร ซึ่งได้แก่ การวางแผน การดำเนินการ และการติดตาม

2. การควบคุมภายในเกิดขึ้นได้โดยบุคลากรของหน่วยรับตรวจ

บุคลากรทุกระดับของหน่วยรับตรวจ เป็นผู้มีส่วนสำคัญในการทำให้มีการควบคุมภายในเกิดขึ้นในหน่วยรับตรวจ ฝ่ายบริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ การวางกลไกการควบคุม และการกำหนดกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งการติดตามผลการควบคุมภายใน ส่วนบุคลากรอื่นของหน่วยรับตรวจ รับผิดชอบต่อการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในที่กำหนดขึ้น

3. การควบคุมภายในให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

แม้ว่าการควบคุมภายในจะออกแบบไว้ดีเพียงใดก็ตาม ก็ไม่สามารถให้ความมั่นใจว่าจะทำให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เพราะการควบคุมภายในยังมีข้อจำกัดจากปัจจัยอื่นที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ เช่น การใช้ดุลยพินิจผิดพลาด การสมรู้ร่วมคิด การปฏิบัติผิดกฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ การวางระบบการควบคุมภายในจะต้องคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกัน ว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการควบคุมภายในจะคุ้มค่ากับต้นทุนที่เกิดขึ้น

ความหมาย

“หน่วยรับตรวจ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม

“ผู้กำกับดูแล” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลหรือบังคับบัญชาผู้รับตรวจหรือหน่วยรับตรวจ

- กรณีหน่วยรับตรวจระดับกรมผู้กำกับดูแล ได้แก่ ปลัดกระทรวง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

“ผู้รับตรวจ” หมายความว่า หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงาน หรือผู้บริหารระดับสูงผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการหรือการบริหารของหน่วยรับตรวจ

“ฝ่ายบริหาร” หมายความว่า ผู้รับตรวจ หรือผู้บริหารทุกระดับของหน่วยรับตรวจ

“ผู้ตรวจสอบภายใน” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยรับตรวจหรือดำรงตำแหน่งอื่น ที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ตรวจสอบภายใน

“การควบคุมภายใน” หมายความว่า กระบวนการปฏิบัติงานที่ผู้กำกับดูแล ฝ่ายบริหาร และบุคลากรของหน่วยรับตรวจจัดให้มีขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลือง หรือการทุจริตในหน่วยรับตรวจ ด้านความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน และด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรี

วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน

ผู้กำกับดูแลฝ่ายบริหารและบุคลากรของหน่วยรับตรวจ ต้องให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน 3 ประการ ดังนี้

1. เพื่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน (Operation Objectives)
2. เพื่อให้เกิดความเชื่อถือได้ของการรายงานทางการเงิน (Financial Reporting Objectives)
3. เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance Objectives)

องค์ประกอบของมาตรฐานการควบคุมภายใน

มาตรฐานการควบคุมภายในประกอบด้วยองค์ประกอบ 5 ประการ ซึ่งผู้กำกับดูแลและฝ่ายบริหารจะต้องจัดให้มี เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน ดังนี้

1. สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment)
2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
3. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)
4. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications)
5. การติดตามประเมินผล (Monitoring)

“สภาพแวดล้อมของการควบคุม” หมายถึง ปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้ต้องมีการควบคุมหรือทำให้การควบคุมที่มีอยู่ได้ผลดีขึ้น หรือในทางตรงกันข้าม สภาพแวดล้อมอาจทำให้การควบคุมย่อหย่อนลงได้

“ความเสี่ยง” หมายถึง โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด เสียหาย รั่วไหล สูญเปล่า หรือ เกิดเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์และทำให้งานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

“การประเมินความเสี่ยง” หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการระบุ วิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ รวมทั้งการกำหนดแนวทางที่จำเป็นต้องใช้ในการควบคุมความเสี่ยง หรือการบริหารความเสี่ยง

“กิจกรรมการควบคุม” หมายถึง นโยบาย วิธีการต่าง ๆ ที่ฝ่ายบริหารกำหนดให้บุคลากรของหน่วยรับตรวจปฏิบัติ เพื่อลดหรือควบคุมความเสี่ยง และได้รับการสนองตอบโดยมีการปฏิบัติตาม

“สารสนเทศและการสื่อสาร” หมายถึง ข้อมูลข่าวสารทางการเงิน และข้อมูลข่าวสารอื่น ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลจากแหล่งภายในหรือภายนอก

“การติดตามประเมินผล” หมายถึง กระบวนการประเมินคุณภาพการปฏิบัติงาน และ ประเมินประสิทธิผลของการควบคุมภายในที่วางไว้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ การติดตาม ประเมินผลมีทั้งการติดตามผลในระหว่างการปฏิบัติงาน (Ongoing Monitoring) และ การประเมินผลเป็นรายครั้ง (Separate Evaluation) ซึ่งแยกเป็น

- การควบคุมด้วยตนเอง (Control Self Assessment) เช่น การประเมิน การควบคุมโดยกลุ่มผู้ปฏิบัติงานภายในส่วนงานนั้น ๆ และ

- การประเมินการควบคุมอย่างเป็นอิสระ (Independent Assessment) เช่น การประเมิน โดยผู้ตรวจสอบภายใน การประเมินผลการควบคุมภายใน โดยผู้ตรวจสอบภายนอก เป็นต้น

