

ประเด็นความรู้เกี่ยวกับการควบคุมภายใน
ตัวชี้วัดที่ ๒.๑ ระดับความสำเร็จของการควบคุมภายในและแผนบริหารความต่อเนื่อง (BCP)
ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ศูนย์ห้องปฏิบัติการกรมอนามัย

ความหมายของการควบคุมภายใน การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารและบุคลากรขององค์กรจัดให้มีขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่า การดำเนินงานขององค์กรจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามคำจำกัดความของการควบคุมภายใน ได้กล่าวถึงเรื่องวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน ซึ่งอาจจำแนกวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน เป็น ๓ ประเภท คือ

๑) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน คือ วัตถุประสงค์พื้นฐานของการดำเนินงานในทุกระดับ โดยมุ่งเน้นที่ กระบวนการปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ และเอื้ออำนวยให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ในขณะเดียวกัน ผลที่ได้รับจากกระบวนการนั้นต้องคุ้มค่ากับต้นทุนที่ใช้ไป จึงจะทำให้เกิดความมีประสิทธิภาพ

๒) ความน่าเชื่อถือของรายงานทางการเงิน คือ การจัดให้มีข้อมูลและรายงานทางการเงินที่ถูกต้องเพียงพอ และเชื่อถือได้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้บริหาร บุคลากรในองค์กร และบุคคลภายนอกในการนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องต่างๆ

๓) การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง คือ การมุ่งเน้นให้กระบวนการปฏิบัติงานเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เงื่อนไขตามสัญญา ข้อตกลง นโยบาย และแนวทางการปฏิบัติงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

การกำหนดวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานขึ้นมานั้น ผู้บริหารจะต้องกำหนดวิธีการทำงานให้ไปสู่วัตถุประสงค์นั้น และในขณะเดียวกันก็ต้องมีการควบคุมการปฏิบัติงานต่างๆ ในองค์กรให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย การควบคุมต่างๆ เหล่านี้ ก็คือ การควบคุมกระบวนการปฏิบัติงานภายในองค์กร หรือเรียกสั้นๆ ว่า การควบคุมภายในนั่นเอง

ความสำคัญของการมีหน่วยงานตรวจสอบ



องค์ประกอบของการควบคุมภายใน ๕ ด้านที่มีความสัมพันธ์กัน

องค์ประกอบที่ ๑ สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) หมายถึง ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลต่อทัศนคติและความตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของการควบคุมภายในของบุคลากรทุกคนในองค์กร โดยบุคลากรทุกคนเข้าใจความรับผิดชอบและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง มีความรู้ ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน รวมถึงการยอมรับและปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และวิธีการทำงานต่างๆ ที่องค์กรกำหนดไว้ ปัจจัยต่างๆ ต่อไปนี้เป็นปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างให้มีสภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ดี ผู้ประเมินควรประเมินว่าองค์กรของท่านให้ความสำคัญกับปัจจัยเหล่านี้ มากน้อยเพียงใด เช่น

- ความซื่อสัตย์และจริยธรรม ซึ่งอาจพิจารณาได้จากการกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่างๆ ให้ชัดเจน แล้วแจ้งให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องทราบ รวมไปถึงการกระทำตนเป็นแบบอย่างให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งคำพูดและการกระทำ

- รูปแบบและปรัชญาการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาจากความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของฝ่ายบริหารที่เป็นประโยชน์ต่อหน้าที่ที่รับผิดชอบ และความสนใจในองค์กรที่ตนเป็นผู้บริหาร

- การจัดโครงสร้างองค์กรและสายการบังคับบัญชาให้เหมาะสมกับขนาดและลักษณะการดำเนินงาน

- การกำหนดลักษณะงานและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง (Job Description & Job Specification)

สำหรับทุกตำแหน่งงาน อย่างชัดเจน

องค์ประกอบที่ ๒ การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

ความเสี่ยง คือโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสูญเสียหรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ที่ทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้ ความเสี่ยงเหล่านี้อาจเกิดจากสาเหตุภายนอกหรือภายในองค์กรก็ได้ โดยเฉพาะในการดำเนินงานปัจจุบัน ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของนโยบายรัฐบาล สภาพเศรษฐกิจ กฎระเบียบต่างๆ ทำให้แต่ละองค์กรต้องเผชิญกับความเสี่ยงมากขึ้น ถ้าองค์กรสามารถบ่งชี้และประเมินความเสี่ยงได้อย่างเหมาะสม ก็จะช่วยให้อาจเตรียมการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นได้ทันท่วงที

ข้อควรพิจารณาในการประเมินความเสี่ยง คือ ความเสี่ยงเป็นตัวถ่วงให้การดำเนินงานไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ ผู้ประเมินต้องพยายามเปลี่ยนจากวิกฤตที่องค์กรเผชิญอยู่ให้เป็นโอกาสโดยการเตรียมการให้พร้อมในการรับมือกับความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น แต่การเตรียมการดังกล่าวไม่ได้หมายความว่า การควบคุมภายในยิ่งมายิ่งดี การควบคุมภายในที่มากจนเกินไป อาจจะทำให้งานสะดุด แต่ถ้ามีน้อยจนเกินไป ก็จะทำให้งานไม่สำเร็จ ดังนั้น จึงต้องกำหนดการควบคุมภายในให้พอเหมาะ โดยถือหลักการที่ว่ามีความเสี่ยงมาก ควบคุมมาก มีความเสี่ยงน้อย ควบคุมน้อย

การประเมินความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพนั้น ผู้ประเมินต้องเข้าใจวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานอย่างชัดเจนก่อน หลังจากนั้น จึงพิจารณาว่ามีความเสี่ยงอะไรบ้างในการทำงาน แล้วจึงพิจารณาว่าความเสี่ยงเหล่านั้นเกิดขึ้นบ่อยครั้งหรือไม่ และเมื่อเกิดความเสี่ยงนั้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อการทำงานมากน้อยเพียงใด หากผู้ประเมินพิจารณาแล้ว เห็นว่ายังคงมีความเสี่ยงสูงสาเหตุของความเสียหายอาจเกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกหน่วยงาน

- ปัจจัยภายใน เช่น นโยบายของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์ จริยธรรม คุณภาพของบุคลากร การเปลี่ยนแปลงระบบงาน ความเชื่อถือได้ของระบบสารสนเทศ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บ่อยครั้ง การควบคุมกำกับดูแลไม่ทั่วถึง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงาน เป็นต้น

- ปัจจัยภายนอก เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหรือสภาพการแข่งขัน สภาวะแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เป็นต้นเกินกว่าที่จะยอมรับได้ จะต้องพิจารณาปรับเปลี่ยนการควบคุมภายในให้เพียงพอและเหมาะสมต่อไป

องค์ประกอบที่ ๓ กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)

กิจกรรมการควบคุมเป็นองค์ประกอบที่จะช่วยให้มั่นใจได้ว่า นโยบายและกระบวนการเกี่ยวกับการควบคุมภายในกำหนดขึ้นนั้น ได้มีการนำไปปฏิบัติตามภายในองค์กรอย่างทั่วถึง นอกจากนี้ กิจกรรมการควบคุมยังช่วยสร้างความมั่นใจว่าองค์กรมีกิจกรรมที่เหมาะสมในการป้องกันหรือลดความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ดังนั้น กิจกรรมการควบคุมควรกำหนดให้สอดคล้องกับความเสี่ยงที่ประเมินได้ โดยมีข้อควรพิจารณาในการกำหนดกิจกรรมการควบคุม ดังต่อไปนี้

- กิจกรรมการควบคุมควรเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิบัติงานตามปกติ
- กิจกรรมการควบคุมต้องสามารถป้องกันหรือลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้
- ค่าใช้จ่ายในการกำหนดให้กิจกรรมการควบคุมต้องไม่สูงกว่าผลเสียหายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น หากไม่กำหนดให้มีกิจกรรมการควบคุมปัญหาที่เกิดขึ้นกับองค์กรส่วนใหญ่ คือ การกำหนดกิจกรรมการควบคุมตามที่มีการปฏิบัติอยู่เดิม โดยมีได้พิจารณาความมีประสิทธิภาพ และความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการดำเนินงาน และความเสี่ยงที่เปลี่ยนไปขององค์กร

องค์ประกอบที่ ๔ สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication)

การควบคุมภายในที่ดีจะเกิดขึ้นได้ เมื่อข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานนั้นได้มีการบ่งชี้ รวบรวมและชี้แจงให้แก่บุคคลที่ควรทราบ โดยผ่านทางรูปแบบและเวลาการสื่อสารที่เหมาะสมข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการตัดสินใจ การบริหารจัดการ และการปฏิบัติงานนั้น อาจเป็นได้ทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน การเงิน และการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ โดยแหล่งข้อมูลอาจมาจากภายในหรือภายนอกองค์กร

องค์ประกอบในเรื่องสารสนเทศและการสื่อสาร อาจพิจารณาประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

- ข้อมูลเพียงพอ ถูกต้อง ภายใต้อุปแบบที่เหมาะสม และทันเวลา เพื่อช่วยสนับสนุนการตัดสินใจ การบริหารจัดการ และการปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ
- การสื่อสารข้อมูลเกิดขึ้นอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร จากผู้บริหารถึงพนักงานและในทางกลับกัน ระหว่างหน่วยงานหรือแผนก ระหว่างองค์กรกับบุคคลภายนอกเช่น สื่อมวลชน ผู้ออกกฎระเบียบต่างๆ
- การสื่อสารอย่างชัดเจนให้บุคลากรทราบถึงความสำคัญและความรับผิดชอบต่อการควบคุมภายใน

องค์ประกอบที่ ๕ การติดตามประเมินผล (Monitoring)

การควบคุมภายในทั้งหลายที่จัดให้มีขึ้นนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกลไกในการติดตามประเมินผล เพื่อให้มั่นใจว่าได้มีการปฏิบัติการควบคุมภายในนั้นอย่างสม่ำเสมอ และการปฏิบัตินั้นยังมีความเหมาะสมกับลักษณะการดำเนินงานและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น เพราะอย่าลืมว่า การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นอาจมีผลกระทบต่อความเสี่ยงในการดำเนินงาน และความเสี่ยงที่เปลี่ยนแปลงไป อาจจำเป็นต้องปรับปรุงการควบคุมภายในให้เหมาะสมด้วย

สาเหตุของความเสี่ยงอาจเกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกหน่วยงาน

- ปัจจัยภายใน เช่น นโยบายของผู้บริหาร ความซื่อสัตย์ จริยธรรม คุณภาพของบุคลากร การเปลี่ยนแปลงระบบงาน ความเชื่อถือได้ของระบบสารสนเทศ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บ่อยครั้ง การควบคุมกำกับดูแลไม่ทั่วถึง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงาน เป็นต้น

- ปัจจัยภายนอก เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหรือสภาพการแข่งขัน สภาวะแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เป็นต้น

ข้อจำกัดของระบบการควบคุมภายใน

- ค่าใช้จ่ายในการควบคุมต้องไม่สูงกว่าค่าเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากการไม่ควบคุม
- การควบคุมส่วนใหญ่มีไว้สำหรับรายการตามปกติทั่วไป
- ความประมาทเลินเล่อ หรือความไม่เข้าใจคำสั่งของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- ผู้ทุจริตอาจร่วมมือกับบุคคลภายนอกหรือบุคคลภายในเพื่อหลีกเลี่ยงการควบคุมที่มีอยู่
- ผู้รับผิดชอบหรือบุคคลอาจไม่ปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายใน

วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน

๑. ความเชื่อถือได้และความถูกต้องของข้อมูลและรายงานทางการเงินและการปฏิบัติงาน : ต้องการให้ระบบสารสนเทศมีความถูกต้องและเชื่อถือได้ เป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับกระบวนการตัดสินใจของผู้บริหาร

๒. การปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน กระบวนการปฏิบัติงาน กฎหมาย และกฎระเบียบ : เพื่อให้เชื่อมั่นได้ว่าการปฏิบัติงานจะเป็นไปตามที่ได้วางแผนไว้อย่างมีระบบและเป็นระเบียบ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามวิธีกาควบคุม อาจทำให้ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่วิธีการควบคุมเหล่านั้นต้องการส่งเสริมได้

๓. การดูแลป้องกันสินทรัพย์ : เพื่อดูแลป้องกันและรักษาสินทรัพย์ขององค์กรให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้สำหรับการนำไปใช้ประโยชน์ และปลอดภัยจากการรั่วไหล สิ้นเปลือง สูญเปล่า หรือการทุจริต

๔. การดำเนินงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ : มีการสิ้นเปลืองหรือสูญเปล่าน้อยที่สุด โดยต้องได้ผลที่ดีที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนที่จ่ายไป

๕. การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและเป้าหมายของการดำเนินงานหรือโครงการ : จะเกิดขึ้นได้ถ้าผู้บริหารได้จัดการระบบด้วยการวางแผน จัดรูปแบบ และสั่งการ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความมั่นใจอย่าง สมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กรหรือดำเนินงานได้ การจัดการความเสี่ยง การควบคุม และการกำกับดูแล ลักษณะของการควบคุมภายในที่ดีต้องมีการจัดแบ่งงานและหน้าที่อย่างเหมาะสม มีการควบคุมและสอบย้อนกันได้ มีแนวปฏิบัติที่ดีและมีคนที่เหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบ