



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ นตท. สด. โทร. 0-2241-9028, 0-2243-2269 ภายใน 1312
ที่ มท 0814/ 144 วันที่ 16 พฤษภาคม 2550
เรื่อง ส่งเอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับระบบควบคุมภายใน

เรียน ผอ.สำนัก/กอง /ท้องถิ่นจังหวัด และท้องถิ่นอำเภอที่ตั้งสำนักงานคลังจังหวัด

สด.ได้จัดทำข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for Change) เพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ “การพัฒนากฎหมายและส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” กลยุทธ์ที่ 3 : สร้างและพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในทุกระดับ (โดย 1) ปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน (2) พัฒนาระบบการตรวจราชการ (3) สร้างมาตรฐานการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความโปร่งใส (ด้านการตรวจสอบ) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้หน่วยรับตรวจ จำนวน 104 หน่วย (สำนัก/กอง จำนวน 17 หน่วย สำนักงานท้องถิ่นจังหวัด 75 หน่วย และสำนักงานท้องถิ่นอำเภอที่เป็นที่ตั้งคลังจังหวัด 12 หน่วย) สามารถจัดวางระบบการควบคุมภายในโดยมีการประเมินความเสี่ยงในการปฏิบัติงานและกำหนดกิจกรรมการควบคุมให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน

ดังนั้น เพื่อให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัด สด. มีความรู้ความเข้าใจในขอบเขตของการตรวจสอบภายในและประโยชน์ของการวางระบบควบคุมภายใน และให้การสนับสนุนการดำเนินงานดังกล่าวให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนด จึงขอส่งเอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับระบบควบคุมภายใน ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มาเพื่อโปรดประชาสัมพันธ์ให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดได้ทราบโดยทั่วกันและใช้เป็นข้อมูลในการดำเนินงานเกี่ยวกับระบบควบคุมภายใน

จึงเรียนมาเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(นายวิชัย พิ้องนุร)

ร.อสส. ปกท.

อสส.



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เผยแพร่

ความรู้เกี่ยวกับระบบควบคุมภายใน

ฉบับที่ 1

จัดทำโดย

หน่วยตรวจสอบภายใน

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารส่วนท้องถิ่น

โทรศัพท์ 0-2241-9000 ต่อ 1312

การควบคุมภายใน

การควบคุมภายในคืออะไร

การควบคุมภายใน เป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารนำมาใช้เพื่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

การควบคุมภายใน มีความหมายอย่างไร

การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการในการปฏิบัติงานที่คณะผู้บริหารและบุคลากรในหน่วยงานร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจในระดับที่สมเหตุสมผลว่าการบริหาร และการปฏิบัติงานจะสามารถบรรลุเป้าหมาย และให้เกิดผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลซึ่งครอบคลุมถึง กระบวนการในการจัดการ วิธีการ หรือเครื่องมือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กร

การควบคุมภายในมิใช่ระบบหนึ่งระบบใดโดยเฉพาะ หรือเป็นระบบซึ่งแยกออกจากระบบงานประจำขององค์กรแต่การควบคุมภายในถือเสมือนเป็นส่วนเดียวกันกับระบบงานที่ฝ่ายบริหารใช้ปฏิบัติการ

ประโยชน์ของการควบคุมภายใน

1. สามารถดำเนินงานได้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือตัวชี้วัดของหน่วยงาน
2. ป้องกันการรั่วไหล ทุจริต หรือข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น
3. เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีอยู่สูงสุด
4. รายงานการเงินที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในหน่วยงานมีความถูกต้อง ทันเวลา ซึ่งสามารถใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจของผู้บริหาร
5. การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผล

ใครคือผู้รับผิดชอบในการจัดวางระบบการควบคุมภายใน

1. **ผู้บริหารสูงสุด** มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ในการจัดให้มีการควบคุมภายใน ประเมินผลการควบคุมภายใน ในภาพรวมขององค์กร

2. **ผู้บริหารระดับรอง** เช่น หน.ส่วนงานต่างๆ ในองค์กรทุกระดับ มีหน้าที่รับผิดชอบการควบคุมภายในของส่วนงานที่ตนเองรับผิดชอบ และสอบทานการปฏิบัติงานตามระบบการควบคุมที่ใช้บังคับ ในหน่วยงานที่รับผิดชอบ

องค์ประกอบของการควบคุมภายใน

การควบคุมภายใน มีองค์ประกอบ 5 ส่วน

1. สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment)
2. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
3. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)
4. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication)
5. การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation)

การบริหารความเสี่ยงกับการควบคุมภายใน

การควบคุมภายในจะเกี่ยวข้องกับการประเมินความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกองค์กร ทั้งนี้เพื่อให้เข้าใจความหมายของการควบคุมภายใน ผู้อ่านควรทำความเข้าใจกับความหมายของคำที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้



ความเสี่ยง หมายถึงอะไร

หมายถึง โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเสียเปล่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคต และมีผลกระทบ หรือทำให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ทั้งในด้านยุทธศาสตร์การปฏิบัติงาน การเงิน การบริหาร ซึ่งอาจเป็นผลกระทบทางบวกด้วยก็ได้ โดยการวัดผลกระทบ (Impact) ที่ได้รับและโอกาสที่จะเกิด (Likelihood) ของเหตุการณ์ ความเสี่ยงจำแนกได้เป็น 4 ลักษณะ ดังนี้

1. Strategic Risk - ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในระดับยุทธศาสตร์
2. Operational Risk - ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในระดับปฏิบัติการ
3. Financial Risk - ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับด้านการเงิน
4. Hazard Risk - ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องในด้านความปลอดภัยจากอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สิน

ปัจจัยเสี่ยง (Risk Factor)

หมายถึง ต้นเหตุ หรือสาเหตุที่มาของความเสี่ยง ที่ทำให้การปฏิบัติงานไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยความเสี่ยงนั้นจะต้องระบุได้ว่า เหตุการณ์จะเกิดที่ไหน เกิดเมื่อใด เกิดขึ้นอย่างไร ทำไมถึงเกิดขึ้นได้



การประเมินความเสี่ยง (Risk Evolution)

หมายถึง กระบวนการระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยง และจัดลำดับความเสี่ยง โดยคำนึงถึง

- โอกาสที่จะเกิด (Likelihood) ความถี่หรือโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง
- ผลกระทบ (Impact) ขนาดความรุนแรงของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากเกิดความเสี่ยง
- ระดับของความเสี่ยง (Degree of Risk) สถานะของความเสี่ยงที่ได้จากการวิเคราะห์

การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)

หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการบริหารจัดการเพื่อให้โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยงลดลง หรือผลกระทบของความเสียหาย จากเหตุการณ์ความเสี่ยงลดลง อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

การจัดการความเสี่ยงมีหลายวิธีดังนี้

- การยอมรับความเสี่ยงที่เกิดขึ้น เนื่องจากไม่คุ้มค่าในการที่จะควบคุม หรือป้องกันความเสี่ยง
- การกระจายความเสี่ยง หรือการโอนความเสี่ยงให้ผู้อื่น
- การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง ที่หน่วยงานไม่สามารถยอมรับได้โดยการตัดสินใจยกเลิกโครงการ
- การลด/การควบคุมความเสี่ยง การปรับปรุงระบบการทำงานหรือการออกแบบวิธีการทำงานใหม่ เพื่อลดโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง



การควบคุม (Control)

หมายถึง นโยบาย แนวทางหรือขั้นตอนการปฏิบัติต่างๆ ซึ่งกระทำเพื่อลดความเสี่ยง และทำให้การดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ แบ่งได้ 4 ประเภท

1. การควบคุมเพื่อป้องกัน เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสี่ยง และข้อผิดพลาดตั้งแต่แรก
2. การควบคุมเพื่อให้ตรวจพบ เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อค้นพบข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นแล้ว
3. การควบคุมโดยการชี้แนะ เป็นวิธีการควบคุมที่ส่งเสริมหรือกระตุ้นให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ
4. การควบคุมเพื่อการแก้ไข เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อ แก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นโดยถูกต้อง หรือเพื่อหาวิธีการแก้ไขไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดซ้ำอีกในอนาคต

การบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร (Enterprise Risk Management) หมายถึงอะไร และจะต้องคำนึงถึงอะไร

หมายถึง การบริหารปัจจัยและควบคุมกิจกรรม รวมทั้งกระบวนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อลดมูลเหตุของแต่ละองค์กรที่จะเกิดความเสียหาย ให้ระดับของความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้ ประเมินได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึง

- การบรรลุเป้าหมายทั้งในด้านกลยุทธ์
- การปฏิบัติงานตามระเบียบ
- การเงิน
- ชื่อเสียงและเกียรติภูมิขององค์กร





กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

เผยแพร่

ความรู้เกี่ยวกับระบบควบคุมภายใน

ฉบับที่ 2

จัดทำโดย

หน่วยตรวจสอบภายใน

สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารส่วนท้องถิ่น

โทรศัพท์ 0-2241-9000 ต่อ 1312

การตรวจสอบภายใน

ผู้ตรวจสอบภายในทำงานอะไร และอย่างไร

คนทั่วๆ ไปมักเข้าใจว่าผู้ตรวจสอบภายในทำงานจำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีเท่านั้น แต่ความจริงแล้วการตรวจสอบภายในมีความหมาย และขอบเขตการปฏิบัติงานที่กว้างขวางกว่านั้นมาก กล่าวคือ การตรวจสอบภายใน หมายถึงกิจกรรมให้หลักประกันอย่างเที่ยงธรรมและการให้คำปรึกษาอย่างเป็นอิสระ ซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเพิ่มคุณค่าและปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น การตรวจสอบภายในช่วยให้องค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ ด้วยการประเมินและปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการบริหารความเสี่ยง การควบคุมภายในและกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ และเป็นระเบียบ

ดังนั้น ผู้ตรวจสอบภายในจึงมีขอบเขตการทำงานที่ต้องครอบคลุมทุกภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบของหัวหน้าส่วนราชการ ซึ่งอาจจำแนกการตรวจสอบภายใน ได้ 6 ประเภท ดังนี้

1. การตรวจสอบทางการเงิน Financial Auditing

เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง และเชื่อถือได้ของข้อมูล และตัวเลขต่าง ๆ ทางการเงิน การบัญชี และรายงานทางการเงิน โดยครอบคลุมถึงการดูแลป้องกันทรัพย์สิน และประเมินความเพียงพอของระบบการควบคุมภายในของระบบงานต่างๆ ว่าเพียงพอที่จะมั่นใจได้ว่าข้อมูลที่บันทึกในบัญชีรายงาน ทะเบียนและเอกสารต่างๆ ถูกต้อง และสามารถสอบทานได้ หรือเพียงพอที่จะป้องกันรั่วไหล สูญหายของทรัพย์สินต่างๆ ได้





2. การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด Compliance Auditing

เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ของส่วนราชการให้เป็นไปตามนโยบาย กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และมติ ครม.ที่เกี่ยวข้อง

3. การตรวจสอบการดำเนินงาน Performance Auditing

เป็นการตรวจสอบผลการดำเนินงานตามแผนงาน งานโครงการต่างๆ ของส่วนราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย หรือ มาตรฐานที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และคุ้มค่าโดยมีผลผลิต และผลลัพธ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ซึ่งวัดจากตัวชี้วัดที่เหมาะสมโดยคำนึงถึงความเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

4. การตรวจสอบเทคโนโลยีสารสนเทศ Information - Technology Auditing

เป็นการพิสูจน์ความถูกต้องและเชื่อถือได้ของระบบงาน และข้อมูลที่ได้จากการประมวลผลด้วยคอมพิวเตอร์ รวมทั้งระบบการเข้าถึงข้อมูลในการปรับปรุง แก้ไข และการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล

5. การตรวจสอบการบริหาร Management Auditing

เป็นการตรวจสอบการบริหารงานต่างๆ ของส่วนราชการว่ามีระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับการวางแผน การควบคุม การประเมินผล การปฏิบัติงานงบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน และด้านอื่นๆ เหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการ และต้องเป็นไปตามหลักการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) ในเรื่องของความเชื่อถือ ความรับผิดชอบ ความเป็นธรรม และความโปร่งใส

6. การตรวจสอบพิเศษ Special Auditing

เป็นการตรวจสอบในกรณีที่ได้รับมอบหมายจากฝ่ายบริหาร หรือกรณีมีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริต ผิดกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำที่ส่อไปในทางทุจริต หรือประพฤติดีมิชอบเกิดขึ้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาดำเนินการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อไป

ข้อสังเกต

งานของผู้ตรวจสอบภายในแตกต่างจากงานของคณะกรรมการสอบสวน หรืองานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพราะงานดังกล่าวเป็นงานที่มีวัตถุประสงค์ที่จะสอบสวนหาผู้กระทำผิด หรือหาผู้ร่วมรับผิดชอบไม่ว่าทางอาญา ทางแพ่ง หรือทางวินัย แต่งานของผู้ตรวจสอบภายในมุ่งเน้นที่จะค้นหาข้อบกพร่องของระบบงาน (ไม่ใช่ข้อบกพร่องของผู้บริหาร หรือตัวผู้ปฏิบัติ) ว่ามีจุดใดที่จะเป็นช่องทางให้เกิดการรั่วไหลหรือการปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ ลำช้า ฯลฯ และพยายามหาแนวทางแก้ไขร่วมกันให้ดีขึ้น

ปัจจัยที่ทำให้งานตรวจสอบภายในบรรลุเป้าหมาย

1. **ผู้ตรวจสอบภายใน** ต้องปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และจะต้องมีมาตรฐานการปฏิบัติงาน มีจริยธรรม และมีการพัฒนาตนเองในทันต่อเหตุการณ์
2. **สถานภาพของหน่วยตรวจ ใน**
 - มีหน้าที่เสนอแนะ และขึ้นตรงกับผู้บริหาร
 - มีความเป็นอิสระ เพื่อให้เข้าถึงข้อมูล เอกสาร หลักฐาน ฯลฯ
3. **ผู้บริหาร** จะต้องมีความทัศนคติที่ดี และให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายใน

กฎบัตรการตรวจสอบภายใน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



วัตถุประสงค์

- หน่วยตรวจสอบภายในเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้บริการต่อฝ่ายบริหาร
- เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการดำเนินงานและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน
- ความถูกต้อง และเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงินตลอดจนการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง

สายการบังคับบัญชา

- หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน เป็นผู้บริหารสูงสุดของหน่วยและมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- การเสนอแผนงานตรวจสอบประจำปี ให้หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายในเสนอต่ออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
- หัวหน้าหน่วยตรวจสอบภายใน รายงานผลการตรวจสอบตรงต่ออธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น



อำนาจหน้าที่

- หน่วยตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานทุกหน่วยงานภายในส่วนราชการ และมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูล เอกสาร ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจสอบ
- หน่วยตรวจสอบภายใน ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน และระบบการควบคุมภายใน หรือการแก้ไขระบบการควบคุมภายใน ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ

อำนาจหน้าที่ (ต่อ)

□ ขอบเขตของการตรวจสอบภายในจะครอบคลุมทั้งการตรวจสอบด้านการเงิน การบัญชี และการตรวจสอบการดำเนินงาน รวมทั้งการสอบทานและประเมินผลการควบคุมภายใน

ความรับผิดชอบ

หน่วยตรวจสอบภายในต้องปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยตรวจสอบภายใน โดยให้รายงานผลการตรวจสอบและการให้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ ประเมินผล ข้อเสนอแนะ คำปรึกษา ตามแนวทางที่มาตรฐานการตรวจสอบภายในกำหนดไว้

□ ข้อมูลที่เกี่ยวกับความเพียงพอและประเมินประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายใน ทั้งทางการเงิน การบัญชี และการปฏิบัติงาน

□ หน่วยตรวจสอบภายใน ควรประสานงานกับหน่วยรับตรวจ เพื่อให้ผู้บริหารของหน่วยรับตรวจมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลข้อเสนอแนะในอันที่จะทำให้ผลการตรวจสอบมีประโยชน์ สามารถนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

□ หน่วยตรวจสอบภายใน ต้องประสานงานกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้เกิดผลงานร่วมที่เป็นประโยชน์สูงสุดต่อส่วนราชการ

□ การจัดลำดับกิจกรรมที่จะตรวจสอบ ให้หน่วยตรวจสอบภายในเสนอแผนตารางเวลา โดยมีการพิจารณาร่วมกับฝ่ายบริหารและคณะกรรมการตรวจสอบ

□ การพิจารณาลำดับกิจกรรมที่จะตรวจสอบและเวลาดำเนินการให้พิจารณาจากความเสี่ยงที่มีสาระสำคัญ ดังนี้

- การขาดข้อมูลการเงินและการปฏิบัติงานที่ดี
- ทรัพย์สินสูญหาย
- การละเลยการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน วิธีการปฏิบัติงานและข้อกำหนดทางกฎหมาย ... ฯลฯ...