

การดำเนินการเพื่อจัดการความเสี่ยงการทุจริต



แผนควบคุมภายในของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

คำนำ

การควบคุมภายใน เป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่สำนักงานสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ จัดให้มีขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุม ภายในทั้งในด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการดำเนินงาน ซึ่งรวมถึงการดูแลทรัพย์สินการป้องกันหรือลด ความผิดพลาดความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลือง หรือการทุจริตในหน่วยงาน ด้านความเชื่อถือได้ของ รายงานการเงินและรายงานที่มีใช้การเงิน ตลอดจนจนถึงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี และของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ จึงมีนโยบายที่จะพัฒนาระบบการควบคุมภายใน ให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดีเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนด มาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 และมาตรฐานการควบคุมภายใน COSO-IC 2013 เพื่อสามารถ บริหารระบบการควบคุมภายในให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพมีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง และส่งเสริมให้ผู้บริหารและพนักงานทุกระดับตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการควบคุมภายใน จนเกิดวัฒนธรรมการควบคุมภายในที่ดี คณะทำงานควบคุมภายใน จึงได้การจัดทำคู่มือการควบคุมภายในของ สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับ แนวทางปฏิบัติและหลักการในการติดตามการประเมินผลการควบคุมภายใน การรายงานการควบคุมภายใน ที่ถูกต้อง และให้พนักงานสามารถนำไปปฏิบัติได้ทั่วทั้งองค์กร ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ ขององค์กรตามกลยุทธ์และวิสัยทัศน์นำไปสู่การเติบโตอย่างยั่งยืนขององค์กรต่อไป

ส่วนอำนวยการ
สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ

นโยบายการควบคุมภายใน

สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ มีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาระบบการควบคุมภายในอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนี้

1. จัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่ดี เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 และ COSO-IC 2013
2. บริหารระบบการควบคุมภายในให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการดำเนินงาน มีความเชื่อถือได้ของการรายงานทางการเงินและมีใช้การเงิน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ
3. ติดตามประเมินผลตามระบบการควบคุมภายในอย่างต่อเนื่องอย่างเป็นระบบ
4. ส่งเสริมให้ผู้บริหารและพนักงานทุกระดับ ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ของการควบคุมภายในจนเกิดวัฒนธรรมการควบคุมภายในที่ดี

แนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการควบคุมภายใน

สำนักงานลูกเสือแห่งชาติให้ความสำคัญกับการมีกระบวนการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) หมายถึง การมีระบบการบริหารอย่างเป็นมืออาชีพมีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลและระบบรายงานทางการเงินและมีใช้การเงินที่น่าเชื่อถือ เพื่อให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ จะบรรลุวัตถุประสงค์ตามกลยุทธ์และวิสัยทัศน์ และการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

หลักการและเหตุผล

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 (3) (ก) (ค) ตามระเบียบฯ ข้อ 5 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานภาครัฐ (ผู้รับตรวจ) นำมาตรฐานการควบคุมภายในที่ออกตามระเบียบนี้ไปใช้เป็นแนวทางในการจัดวางระบบควบคุมภายในให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ระเบียบฯ มีผลบังคับ และข้อ 6 ให้จัดทำรายงานการประเมินผลการควบคุมภายในต่อผู้กำกับดูแลและคณะกรรมการตรวจสอบ ภายใน 90 วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ประกอบกับสำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ พ.ศ. 2548 ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลภาคราชการ กำหนดให้การปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการติดตามและประเมินผลส่วนราชการจากระเบียบดังกล่าวทำให้หน่วยงานภาครัฐ ให้ความสำคัญกับการจัดให้มีระบบการควบคุมภายใน ตามแนวทางของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แม้หน่วยงานภาครัฐจะได้จัดระบบควบคุมภายในไว้ดีแล้ว แต่ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการควบคุมต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ อาจแปรเปลี่ยนได้ตลอดเวลา อันเนื่องมาจากปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น มีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารระดับสูง เปลี่ยนนโยบายบริหาร วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และกระบวนการปฏิบัติงานหรือการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ระเบียบ กฎหมาย ข้อบังคับ ภาวะการณ์แข่งขัน

และพัฒนาการด้านเทคโนโลยีที่มีผลกระทบต่อการทำงานและระบบควบคุมภายในขององค์กร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น วิธีการควบคุมแก้ไขปัญหา หรือตอบสนองความเสี่ยงที่เคยใช้ได้ผลดีในระยะเวลาที่ผ่านมา อาจกลายเป็นวิธีการที่ไม่ได้ผลไม่มีประสิทธิภาพ ล้าสมัยหรือไม่จำเป็นก็ได้ กิจกรรมควบคุมที่เคยได้รับการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดอาจถูกละเลยหรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเมื่อเวลาผ่านไป

ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานภาครัฐต้องจัดให้มีระบบการติดตามประเมินผลการควบคุมภายในอย่างต่อเนื่อง และโดยเฉพาะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญที่มีผลกระทบก่อให้เกิดสถานการณ์ใหม่ และความเสี่ยงใหม่แก่หน่วยงาน การติดตามประเมินผลการควบคุมภายในจะทำให้ทราบว่า ระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่เดิม ยังคงสามารถป้องกันหรือลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ และส่งผลให้องค์กรประสบความสำเร็จในระดับที่คาดหวังหรือไม่ สปสช.เป็นระดับหน่วยรับตรวจที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 จึงมีความจำเป็นต้องให้สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ เข้าใจและสามารถปฏิบัติตามระเบียบฯ ได้ถูกต้องต่อไป

1. วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน

1.1 เพื่อให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการทำงาน (Operation Objectives) ได้แก่ การปฏิบัติงาน และการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งรวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาดความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลืองหรือการทุจริตในหน่วยงาน

1.2 เพื่อให้เกิดความเชื่อถือได้ของการรายงานทางการเงินและไม่ใช้การเงิน (Financial and Non-financial Report Objectives) ได้แก่ การจัดทำรายงานทางการเงินที่ใช้ภายในและภายนอกหน่วยงานให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ และทันเวลา

1.3 เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance Objectives) ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงาน รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายและวิธีการปฏิบัติงานที่หน่วยงานได้กำหนดขึ้น

2. องค์ประกอบของมาตรฐานการควบคุมภายใน

ในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน ผู้กำกับดูแลและฝ่ายบริหารจะต้องจัดให้การดำเนินงานภายในสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ ประกอบไปด้วยองค์ประกอบของมาตรฐานการควบคุมภายใน 5 ประการ ดังนี้

2.1 สภาพแวดล้อมของการควบคุม (Control Environment) ในการดำเนินการเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของการควบคุม ผู้กำกับดูแลฝ่ายบริหารและบุคลากร ของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ จะต้องสร้างบรรยากาศของการควบคุมเพื่อให้เกิดทัศนคติที่ดีต่อการควบคุมภายใน โดยส่งเสริมให้บุคลากรทุกคนในสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ เกิดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานในความรับผิดชอบและตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของการควบคุมภายในรวมทั้งดำรงรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ดี สภาพแวดล้อมของการควบคุม สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

2.1.1 Soft Control เป็นการควบคุมโดยการสร้างจิตสำนึกและคุณภาพที่มองไม่เห็น เช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส การมีภาวะความเป็นผู้นำ การมีจริยธรรม

2.1.2 Hard Control เป็นการควบคุมโดยกำหนดโครงสร้าง นโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติ

2.2 การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) ในการดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยง ฝ่ายบริหารต้องประเมิน ความเสี่ยงทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่มีผลกระทบต่อการบริหาร วัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์รองรับวิสัยทัศน์อย่างเพียงพอและเหมาะสม

2.3 กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) ในการดำเนินการเกี่ยวกับกิจกรรมการควบคุม ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีกิจกรรมการควบคุมที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันหรือลดความเสียหาย ความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น ทำให้สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในและลดความเสี่ยงต่อวัตถุประสงค์นั้น สำหรับกิจกรรมการควบคุมในเบื้องต้นจะต้องแบ่งแยกหน้าที่งานภายในสำนักงานลูกเสือแห่งชาติอย่างเหมาะสม ไม่มอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงานที่สำคัญหรืองานที่เสี่ยงต่อความเสียหายตั้งแต่ต้นจนจบแต่ถ้ามีความจำเป็นให้กำหนดกิจกรรมการควบคุมอื่นที่เหมาะสมทดแทน

2.4 สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communications) ในการดำเนินการเกี่ยวกับสารสนเทศและการสื่อสาร ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีสารสนเทศอย่างเพียงพอและสื่อสารให้ฝ่ายบริหารและบุคลากรอื่นๆ ที่เหมาะสมทั้งภายในและภายนอกสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ ซึ่งจำเป็นต้องใช้สารสนเทศนั้นในรูปแบบที่เหมาะสมและทันเวลา

2.5 การติดตามและประเมินผล (Monitoring) ในการดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามและประเมินผล ฝ่ายบริหารต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลทั้งระหว่างการปฏิบัติงาน (Ongoing Evaluation) และเป็นรายครั้ง (Separate Evaluation) อย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอเพื่อให้มั่นใจว่าระบบการควบคุมที่วางไว้นั้น มีความเพียงพอเหมาะสมมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ มีการปฏิบัติจริงและได้รับการปรับปรุงแก้ไขอย่างเหมาะสม และทันเวลาสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3. ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมภายใน

การควบคุมภายในเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารนำมาใช้เพื่อความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด

3.1 ผู้บริหารระดับสูง จัดให้มีระบบการควบคุมภายในให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ประเมินผล การควบคุมภายในในภาพรวมองค์กร รวมถึงการปฏิบัติตนเป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องความซื่อสัตย์ มีคุณธรรมและจริยธรรม

3.2 ผู้บริหารระดับรองลงมาทุกระดับ ดูแลและตรวจสอบระบบการทำงานภายในส่วนงานที่รับผิดชอบ ให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ สอบทานการปฏิบัติงานตามระบบการควบคุมที่ใช้บังคับในหน่วยงานที่รับผิดชอบปรับปรุงการควบคุมภายในให้มีความรัดกุมกำชับดูแลให้พนักงานในสังกัดจัดทำ/ปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงานของหน่วยงานสำหรับใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน รวมทั้งปลูกฝังให้ ผู้ได้บังคับบัญชามีวินัยและจิตสำนึกที่ดีเกี่ยวกับการควบคุมภายใน

3.3 พนักงานทุกระดับ ต้องเอาใจใส่ปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง มาตรการ คู่มือการปฏิบัติงานด้านต่างๆ และระบบการควบคุมภายในที่สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ จัดให้มีขึ้นโดยสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง

บทที่ 1

มาตรฐานการควบคุมภายใน

1. ความหมาย แนวคิด และประเภทของการควบคุมภายใน

1.1 ความหมายของการควบคุมภายใน

การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการที่ผู้กำกับดูแลฝ่ายบริหารและบุคลากรขององค์กร กำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1) **การดำเนินงาน (Operation : O)** หมายถึง การบริหารจัดการการใช้ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหายการรั่วไหล การสิ้นเปลืองหรือการทุจริตของหน่วยงาน

2) **การรายงานทางการเงินและไม่ใช่การเงิน (Financial : F)** ปัจจุบันหมายถึง รายงานทางการเงินและไม่ใช่การเงินที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ภายในและภายนอกหน่วยงานเป็นไปอย่างถูกต้องเชื่อถือได้และทันเวลา

3) **การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance : C)** ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยงาน รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายและวิธีการปฏิบัติงานที่หน่วยงานได้กำหนดขึ้น

1.2 แนวคิดของการควบคุมภายใน

- 1) การควบคุมภายในเป็นกระบวนการที่รวมไว้หรือเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานตามปกติ
- 2) การควบคุมภายในเกิดขึ้นโดยบุคลากรของหน่วยงาน
- 3) การควบคุมภายในให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการปฏิบัติงานจะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านกลยุทธ์หรือรับวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้

1.3 ประเภทของการควบคุมภายใน สามารถแบ่งเป็น 5 ประเภท คือ

1) **การควบคุมแบบป้องกัน (Preventive Control)** เป็นการควบคุมเพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากความผิดพลาด ความเสียหาย เช่น การแบ่งแยกหน้าที่การงาน การควบคุมการเข้าถึงทรัพย์สิน

2) **การควบคุมแบบค้นพบ (Detective Control)** เป็นการควบคุมเพื่อค้นพบความเสียหายหรือความผิดพลาดที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น การสอบทานงาน การสอบย้อนอดีต การตรวจนับพัสดุ เป็นต้น

3) **การควบคุมแบบแก้ไข (Corrective Control)** เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นให้ถูกต้อง หรือเพื่อหาวิธีแก้ไขไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดซ้ำอีกในอนาคต

4) **การควบคุมแบบส่งเสริม (Directive Control)** เป็นวิธีการควบคุมที่ส่งเสริมหรือกระตุ้นให้เกิดความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการ เช่น การให้รางวัลแก่ผู้มีผลงานดี

5) **การควบคุมแบบชดเชย (Compensating Control)** เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อชดเชยหรือทดแทนสำรองระบบที่ทำอยู่ เช่น ระบบ Manual ที่สำรองระบบ Computerize เป็นต้น

การควบคุมทั้ง 5 แบบมีผลต่อประสิทธิผลของการควบคุมภายใน การควบคุมแบบป้องกัน นิยมว่าเป็นการควบคุมด้านคุณภาพ และเสียค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการควบคุมแบบค้นพบหรือแบบแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วแต่การควบคุมแบบค้นพบหรือแบบแก้ไขยังคงให้ความสำคัญในการเป็นหลักฐานยืนยันการทำงาน

ของการควบคุมแบบป้องกันว่าได้ผลจริงและป้องกันความสูญหายของทรัพย์สินได้จริง การควบคุมแบบส่งเสริม นิยมว่าเป็นวิธีที่ดีและทันสมัยเพราะมีผลด้านบวกต่อการสร้างขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงาน

2. ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อการควบคุมภายใน

การควบคุมภายในเป็นเครื่องมือที่ผู้บริหารนำมาใช้เพื่อให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรที่กำหนดไว้

ผู้บริหารระดับสูง มีหน้าที่ในการกำหนดหรือออกแบบและประเมินผลการควบคุมภายในของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติรวมถึงการกำหนดหรือออกแบบระบบการควบคุมภายในของส่วนงานต่างๆ ภายใต้ความรับผิดชอบให้มีประสิทธิผลในระดับที่น่าพอใจ โดยริเริ่มและดำเนินการสร้างบรรยากาศเพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมของการควบคุมและปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องความซื่อสัตย์ ความมีคุณธรรมและจริยธรรมมีการกำหนดบทบาทของหน่วยงานตรวจสอบให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการควบคุมภายใน โดยทำหน้าที่สอบทานหรือประเมินผลการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจอย่างเป็นอิสระ (Independent Assessment) เพื่อให้ความมั่นใจว่าหน่วยรับตรวจมีการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผล มีกระบวนการบริหารความเสี่ยงอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

ผู้บริหารระดับรองลงมาทุกระดับ มีหน้าที่กำหนดหรือออกแบบการควบคุมภายในของส่วนงานที่รับผิดชอบโดยให้สอดคล้องกับการควบคุมภายในที่ สปสช. กำหนดและสอบทานหรือประเมินประสิทธิผล การปฏิบัติงานภายใต้ระบบการควบคุมภายในที่นำมาใช้การประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (Control Self Assessment : CSA) ซึ่งเป็นวิธีการที่ช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการควบคุมภายในให้มีความรัดกุม การปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานมีความเข้าใจมองเห็นความสำคัญมีวินัยและจิตสำนึกที่ดีเป็นสิ่งสำคัญที่ช่วยให้การควบคุมภายในมีประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง

“ผู้บริหารควรตระหนักว่าโครงสร้างการควบคุมภายในที่ดี เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการควบคุม เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์กรและวิสัยทัศน์ของหน่วยงาน”

การจัดให้มีโครงสร้างการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลและเพียงพอ นั้น ขึ้นอยู่กับผู้บริหารของหน่วยงาน ผู้บริหารหรือผู้นำต้องดำเนินการเพื่อความมั่นใจได้ว่า หน่วยงานของตนมีโครงสร้างการควบคุมภายในที่เหมาะสม ติดตามผลและปรับปรุงให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การควบคุมนั้นมีประสิทธิผลอยู่เสมอ ทักษะที่ดีต่อการควบคุมภายใน และการสนับสนุนจากผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดการควบคุมภายในที่ดี นอกจากนี้ ผู้บริหารต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ สุจริตทั้งต่อตนเองและต่อองค์กร และควรมีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอในหลักการพื้นฐานของการควบคุมภายใน และให้ความสำคัญของการจัดให้มีการควบคุมภายใน การนำการควบคุมภายในไปปฏิบัติและการดำรงรักษาไว้ซึ่งการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผล

3. การพัฒนาการควบคุมภายใน

ระบบการควบคุมภายใน เป็นกลไกที่สำคัญและเป็นเครื่องมือในการบริหารงานของผู้บริหารทั้งภาครัฐและเอกชน เป็นกระบวนการที่ช่วยเสริมสร้างและมีประสิทธิผลในการดำเนินงานให้หน่วยงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การควบคุมภายในจึงต้องมีการพัฒนาอยู่เสมอเพราะนอกจากจะช่วยให้หน่วยงานมีระบบการควบคุมภายในที่ดีแล้วยังส่งเสริมให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีอีกด้วย

3.1 กลไกภายนอก – องค์กรที่กำกับดูแล

องค์กรที่กำกับดูแลต้องเข้ามามีบทบาท โดยการกำหนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติ เพื่อสนับสนุนและเสริมสร้างให้เกิดการจัดการด้านการควบคุมภายใน ซึ่งในปัจจุบันองค์กรกำกับดูแลสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ ได้แก่กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

3.2 กลไกภายในหน่วยงานของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ ได้แก่

1) **คณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง** เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้มีการพัฒนาระบบการควบคุมภายในขององค์กรให้มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง โดยให้ความสำคัญในการกำหนดวัตถุประสงค์แนวทางการติดตามประเมินผลการควบคุมภายใน และการปรับปรุงจุดอ่อนของการควบคุมภายใน รวมทั้งปฏิบัติตนให้เป็นแบบอย่างที่ดีในเรื่องของจริยธรรมและความซื่อสัตย์ ไม่ยึดผลประโยชน์ของตนเองเป็นสำคัญ ไม่ใช่ประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ของตนเอง รวมทั้งไม่ใช่ออกาสและช่องโหว่ในกฎ ข้อบังคับ แสวงหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ซึ่งจะทำให้สามารถลดข้อจำกัดของการควบคุมภายในลงได้ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาและนำพาองค์กรไปสู่การดำเนินงานอย่างยั่งยืน

2) **หัวหน้าส่วนงานและผู้ปฏิบัติ** เป็นผู้นำเอาวิธีการควบคุมต่างๆ ไปใช้ในการควบคุมงาน และกำกับดูแลให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตามวิธีการที่ฝ่ายบริหารกำหนด นอกจากนี้หัวหน้างานกลุ่มภารกิจยังเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจปัญหาอุปสรรค จุดอ่อนการควบคุมภายใน และความเสี่ยงในกิจกรรมที่รับผิดชอบ รวมทั้งเป็นผู้ที่มีบทบาทในการกระตุ้นบุคลากรทุกระดับภายในหน่วยงานให้เห็นความสำคัญของการควบคุมภายในและปฏิบัติตามระบบด้วยความเคร่งครัดอย่างมีวินัย

3) **หน่วยตรวจสอบภายใน** มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในเรื่องการควบคุมภายใน โดยการประเมินผลการควบคุมภายในขององค์กรอย่างเป็นระบบและมีแบบแผน เพื่อช่วยให้องค์กรสามารถพัฒนากระบวนการการควบคุม ภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

4) **วิธีการควบคุมและเครื่องมือที่ใช้** วิธีการควบคุมที่นำมาใช้ในปัจจุบันอาจเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในขณะที่ใช้ เมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปวิธีการควบคุมที่ใช้อยู่อาจไม่เหมาะสม ผู้รับผิดชอบในการประเมินผลการควบคุมภายในจะต้องคิดนำวิธีการควบคุมใหม่ๆ มาปรับปรุงใช้ให้เหมาะสม นอกจากนี้ยังต้องปรับเปลี่ยนเครื่องมือที่ใช้ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไป

4. การควบคุม

4.1 **การควบคุมเชิงนามธรรม (Soft Control)** หมายถึง การควบคุมที่เกิดขึ้นจากจิตสำนึก การกระทำ ทักษะ ความสามารถของบุคลากรทุกระดับที่แสดงออกให้เห็นว่า เป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน ซึ่งไม่สามารถจับต้องได้ ส่งเสริมให้การปฏิบัติงานประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส ความมีคุณธรรมและจริยธรรม ความขยันขันแข็ง ความรับผิดชอบ เป็นต้น

4.2 **การควบคุมเชิงรูปธรรม (Hard Control)** หมายถึง การควบคุมที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานสำหรับผู้รับผิดชอบกิจกรรม ให้ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป็นสิ่งที่จับต้องได้ เช่น ผังโครงสร้าง นโยบาย และคู่มือปฏิบัติงาน เป็นต้น การควบคุมภายในจะมีประสิทธิภาพเพียงใดขึ้นอยู่กับการควบคุมทั้งสองส่วนประกอบกัน หน่วยงานที่มีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพจะให้ความสำคัญในเรื่องการควบคุมเชิงนามธรรม แต่ก็ได้ละเลยการควบคุมเชิงรูปธรรม

5. มาตรฐานการควบคุมภายใน

มาตรฐานการควบคุมภายในที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด มี 5 องค์ประกอบ ดังนี้

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

องค์ประกอบทั้ง 5 ประการ มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน โดยมีสภาพแวดล้อมของการควบคุม เป็นรากฐานที่สำคัญขององค์ประกอบอื่นๆ องค์ประกอบทั้ง 5 นี้ เป็นสิ่งจำเป็นที่มีอยู่ในการดำเนินงาน ตามภารกิจของหน่วยงาน เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ 3 ประการ คือ รายงานทางการเงินและมีใช้การเงินที่น่าเชื่อถือ การดำเนินงานเกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และมีการปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

5.1 สภาพแวดล้อมของการควบคุม

สภาพแวดล้อมของการควบคุม หมายถึง ปัจจัยต่างๆ ซึ่งส่งเสริมให้องค์ประกอบการควบคุมภายในอื่นๆ มีประสิทธิผลในหน่วยงาน หรือทำให้บุคลากรให้ความสำคัญกับการควบคุมมากขึ้น ในกรณีตรงกันข้าม สภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ไม่มีประสิทธิผลอาจทำให้องค์ประกอบการควบคุมอื่นๆ มีประสิทธิผล ลดลง สภาพแวดล้อมของการควบคุมภายในสะท้อนให้เห็นทัศนคติ และการรับรู้ ถึงความสำคัญของการควบคุม ภายในของบุคลากรระดับต่างๆ ในหน่วยงานสภาพแวดล้อมของการควบคุมภายในเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความตระหนัก (Control Consciousness) และบรรยากาศของการควบคุมภายในหน่วยงานให้บุคลากร ในหน่วยงานเกิดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบโดยเน้นการสร้างบรรยากาศโดยผู้บริหาร ระดับสูง (Tone at the Top)

สภาพแวดล้อมของการควบคุมที่ดี คือ สภาพแวดล้อมที่ทำให้บุคลากรในหน่วยงานยึดถือและปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านจริยธรรมที่สามารถวัดมีความรับผิดชอบ และเข้าใจขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง มีความรู้ ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเพียงพอ ยอมรับและปฏิบัติตามนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานสภาพแวดล้อมของการควบคุมมีปัจจัยต่างๆ ได้แก่ ความซื่อสัตย์และจริยธรรม การพัฒนาความรู้ และความสามารถของบุคลากร คณะกรรมการบริหารและคณะกรรมการตรวจสอบปรัชญาและรูปแบบการบริหารของผู้บริหาร โครงสร้างองค์กร การมอบอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบ นโยบายและวิธีบริหารงานบุคคล

5.2 การประเมินความเสี่ยง

ความเสี่ยง หมายถึง โอกาสของบางสิ่งหรือเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นแล้วมีผลสืบเนื่อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมาย โดยวัดความรุนแรงจากผลกระทบ (Impact) และโอกาสที่จะเกิด (Likelihood)

การประเมินความเสี่ยง หมายถึง การวัดระดับความรุนแรงของความเสี่ยงว่ามีมากน้อยเพียงใด โดยนำความเสี่ยงที่ได้จากการระบุความเสี่ยง มาทำการประเมินโดยใช้เกณฑ์การประเมินระดับโอกาสที่จะเกิด ความเสี่ยงและระดับความรุนแรงของผลกระทบ ซึ่งมี 5 ระดับ ได้แก่ ระดับสูงมาก (5 คะแนน) ระดับสูง(4 คะแนน) ระดับปานกลาง (3 คะแนน) ระดับน้อย (2 คะแนน) และระดับน้อยมาก (1 คะแนน) เมื่อทำการประเมินความเสี่ยงแล้วจัดลำดับความเสี่ยง จัดลำดับความสำคัญของปัญหาและแนวทางแก้ไข ตามลำดับความสำคัญ โดยฝ่ายบริหารต้องประเมินความเสี่ยงเพื่อให้ทราบว่าจะมีเรื่องใดเป็นความเสี่ยง ที่สำคัญขั้นตอนใดมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์เป้าหมายในการปฏิบัติงาน เพื่อ จะได้มีการกำหนดแนวทาง ควบคุมป้องกันหรือลดระดับความเสี่ยงนั้นๆ โดยขั้นตอนการประเมินความเสี่ยง มีดังนี้

1. การระบุปัจจัยเสี่ยง (Risk Identification) ว่ามีเหตุการณ์ใดหรือกิจกรรมใดในขั้นตอนการ ปฏิบัติงานที่อาจผิดพลาดเสียหายทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์มีทรัพย์สินใดที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลป้องกัน รักษา

2. การวิเคราะห์ ความเสี่ยง (Risk Analysis) เป็นขั้นตอนการวิเคราะห์ความเสี่ยงหรือผลกระทบต่อ องค์กร โดยทั่วไปจะวิเคราะห์ความเสี่ยงโดยประเมินผลกระทบและโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงนอกจากการใช้ แนวทางในการวิเคราะห์ความเสี่ยงดังกล่าวแล้ว ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารควรพิจารณาถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบ เช่น ความเสี่ยงบางประเภทอาจมีโอกาที่จะเกิดสูงมากถึงแม้ผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเสี่ยงดังกล่าวในแต่ละ ครั้งมีจำนวนเงินน้อย แต่หากเกิดขึ้นบ่อยครั้งผลโดยรวมอาจมีจำนวนเงินที่มีสาระสำคัญและอาจก่อให้เกิด ผลเสียหายต่อหน่วยงานได้

3. การจัดการความเสี่ยง (Risk Response) เมื่อทราบความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญและโอกาสที่ จะเกิดความเสี่ยงให้ดำเนินการวิเคราะห์หาสาเหตุที่ทำให้เกิดความเสี่ยงพิจารณา กำหนดกิจกรรมควบคุมหรือ จะยอมรับความเสี่ยงนั้นหรือลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ (ตามที่ผู้บริหารกำหนด) โดยต้องพิจารณา ค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนและประโยชน์ที่ได้รับว่าคุ้มค่าหรือไม่ ดังนั้นผู้บริหารจึงควรให้ความสำคัญในการประเมิน ความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอและปรับเปลี่ยนการควบคุมภายในให้เหมาะสมกับความเสี่ยงที่เปลี่ยนไป

สำนักงานลูกเสือแห่งชาติได้ระบุความเสี่ยงเพื่อพิจารณาว่ามีปัจจัยเสี่ยงอะไรบ้างที่ทำให้ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ ตามประเภทความเสี่ยง 5 ด้าน คือ

1. ความเสี่ยงด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Risk) หมายถึง ความเสี่ยงอันเนื่องมาจากการ ดำเนินนโยบาย การกำหนดแผนกลยุทธ์ แผนการดำเนินงาน และการนำไปปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมหรือไม่ สอดคล้องกับปัจจัยภายในและสภาพแวดล้อมภายนอก

2. ความเสี่ยงด้านกระบวนการทำงานหลัก (Core Business Process Risk) หมายถึง กระบวนการทำงานที่เป็นภารกิจของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ ที่สอดคล้องตามวิสัยทัศน์ พันธกิจหลักของ สำนักงาน

3. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk) หมายถึง ความเสี่ยงอันเนื่องมาจาก การกำกับดูแลกิจการหรือการควบคุม

4. ความเสี่ยงด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ (Compliance Risk) หมายถึง ความเสี่ยง อันเนื่องมาจากการดำเนินงานไม่สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและ ภายนอก

5.3 กิจกรรมการควบคุม

กิจกรรมการควบคุม หมายถึง นโยบายและระเบียบ วิธีปฏิบัติ รวมถึงมาตรการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหาร กำหนดขึ้น เพื่อให้บุคลากรนำไปปฏิบัติ เพื่อลด หรือควบคุมความเสี่ยงและได้รับการตอบสนองโดยมีการ ปฏิบัติตามตัวอย่างกิจกรรมการควบคุม ได้แก่

- การกำหนดนโยบายและระเบียบวิธีปฏิบัติงาน
- การสอบทานโดยผู้บริหาร
- การควบคุมการประมวลผลข้อมูล
- การอนุมัติ
- การดูแลป้องกันทรัพย์สิน
- การแบ่งแยกหน้าที่
- การจัดทำเอกสารหลักฐาน

5.4 สารสนเทศและการสื่อสาร

สารสนเทศ หมายถึง ข้อมูลที่ได้ผ่านการประมวลผลและถูกจัดให้อยู่ในรูปที่มีความหมายและเป็น ประโยชน์ต่อการใช้งานบุคลากรทุกระดับต้องใช้ข้อมูลสารสนเทศ ผู้บริหารใช้ในการบริหารจัดการ ผู้ปฏิบัติงาน ใช้เป็นเครื่องชี้้นำในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ โดยข้อมูลข่าวสารที่ดีจะต้องมีความถูกต้องสมบูรณ์เป็นปัจจุบัน ทันเวลา และมีความน่าเชื่อถือ

การสื่อสาร หมายถึง การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ข้อมูลข่าวสารระหว่างบุคลากรทั้งภายในและภายนอก หน่วยรับตรวจ ซึ่งอาจใช้คนหรือใช้สื่อในการติดต่อสื่อสารก็ได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการการสื่อสาร ที่ดีควรเป็นไปอย่างกว้างขวาง มีการสื่อสารข้อมูลทั้งจากระดับบนลงล่างจากระดับล่างขึ้นบน และในระดับ เดียวกันภายในหน่วยงาน และการสื่อสารที่เพียงพอกับบุคคลภายนอก เพื่อให้สามารถรับข้อมูลจากผู้มีส่วน เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสียจากภายนอกเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กร

5.5 การติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผล หมายถึง กระบวนการประเมินคุณภาพการปฏิบัติงานและประเมินประสิทธิภาพ ของการควบคุมภายในที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าระบบการควบคุม ภายในที่กำหนดไว้มีความเพียงพอและเหมาะสม มีการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในจริงข้อบกพร่องที่พบ ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมและทันเวลา

การติดตามผลในระหว่างการปฏิบัติงาน และการประเมินผลเป็นรายครั้ง มีดังนี้

1. **การติดตามผลในระหว่างการปฏิบัติงาน (Ongoing Evaluation)** ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูล การทดสอบความถูกต้องและการเปรียบเทียบข้อมูลต่างๆ และกิจกรรมอื่นซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ประจำของบุคลากร

2. **การประเมินผลเป็นรายครั้ง (Separate Evaluation)** คือ การประเมินเป็นครั้งคราวตามงวด เวลาที่กำหนดหรือตามความเหมาะสม มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบถึงประสิทธิภาพของการควบคุมภายใน ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ขอบเขตและความถี่ในการประเมินขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการติดตามประเมินผล โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

2.1 **การประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (Control Self-Assessment)** เป็นกระบวนการ ติดตามประเมินผลเพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน โดยการให้ผู้มีความชำนาญใน กิจกรรมนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมิน กำหนดให้กลุ่มผู้ปฏิบัติงานของส่วนงานย่อยนั้นๆ ร่วมกัน

พิจารณาถึงความเพียงพอและควมมีประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายใน และค้นหาความเสี่ยงของงานที่ได้รับผิดชอบเพื่อพิจารณาปรับปรุงกระบวนการและกิจกรรมการควบคุมที่มีอยู่ให้มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรกำหนดให้มีการประเมินการควบคุมด้วยตนเองทุกส่วนงานย่อย การประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (Control Self-Assessment) แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

1. ระดับกลุ่มภารกิจและหน่วยงานย่อยในกลุ่มภารกิจ
2. ระดับยุทธศาสตร์ ประเมินตามเป้าหมายยุทธศาสตร์ของผู้รับผิดชอบของยุทธศาสตร์นั้นๆ

2.2) การประเมินการควบคุมอย่างเป็นอิสระ (Independent Assessment) เป็นการประเมินผลที่กระทำโดยผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิบัติงานนั้นๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผลการประเมินจะให้ข้อมูลสารสนเทศที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน การประเมินผลอย่างเป็นอิสระอาจกระทำโดยผู้ตรวจสอบภายในและผู้ตรวจสอบภายนอก และ/หรือที่ปรึกษาภายนอก เพื่อให้ผลการประเมินเป็นไปตามวัตถุประสงค์และมีความเที่ยงธรรมมากขึ้น การประเมินการควบคุมอย่างเป็นอิสระควรจะเป็นกิจกรรมที่ช่วยเสริมและสนับสนุนการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง

บทที่ 2 การจัดวางระบบการควบคุมภายใน

การจัดวางระบบการควบคุมภายในเริ่มจากการทำความเข้าใจกับภารกิจองค์กร วัตถุประสงค์ ยุทธศาสตร์ ที่รองรับวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ระดับกลุ่มภารกิจ สำนัก และระดับกิจกรรม มาตรฐานการควบคุมภายใน กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภายใน หลังจากนั้นจึงสอบถามสภาพ แวดล้อมการควบคุม การประเมินความเสี่ยงและออกแบบการควบคุมเพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงให้อยู่ใน ระดับที่เหมาะสมหรือที่ยอมรับได้

1. การกำหนดหรือออกแบบระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผล มีขั้นตอน ดังนี้

1) กำหนดวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน องค์กรจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ยุทธศาสตร์ที่รองรับวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ระดับกลุ่มภารกิจ สำนักและระดับกิจกรรม รวมถึงเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว สิ่งสำคัญที่ช่วยให้องค์กรดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ คือ การสร้างระบบการควบคุมภายในที่ดีช่วยให้ผู้บริหารมั่นใจในระดับที่สมเหตุสมผลว่าจะสามารถควบคุมดูแลการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้วัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้นในแต่ละระดับควรมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จที่ชัดเจนและสามารถวัดผลได้ โดยวัตถุประสงค์ แบ่งเป็น 2 ระดับ คือ

- วัตถุประสงค์ในระดับองค์กร เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานในภาพรวมขององค์กร
- วัตถุประสงค์กลุ่มภารกิจที่รองรับวัตถุประสงค์องค์กร และในระดับกิจกรรมเป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจงลงไปสำหรับกลุ่มภารกิจและแต่ละกิจกรรมของหน่วยงานย่อย เช่น สำนักต่างๆ มีวัตถุประสงค์ของแต่ละกิจกรรมที่จะต้องสนับสนุนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในระดับกลุ่มภารกิจและองค์กร

ขั้นตอนการกำหนดวัตถุประสงค์ขององค์กร มีดังนี้

- กำหนดภารกิจขององค์กร
- กำหนดวัตถุประสงค์ในระดับองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้
- กำหนดกิจกรรมที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางยุทธศาสตร์ที่รองรับวิสัยทัศน์ และสอดคล้องกับพันธกิจ ในระดับองค์กร

- กำหนดวัตถุประสงค์ในระดับกิจกรรม

2) ค้นหาความเสี่ยงต่างๆ ที่มีนัยสำคัญ ที่อาจทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์
3) พิจารณาการควบคุมที่มีอยู่แล้ว ว่าสามารถที่จะป้องกันหรือลดความเสี่ยงได้หรือไม่ และในระดับใด
4) ระบุกิจกรรมการควบคุมใหม่เพื่อป้องกันความเสี่ยง หรือลดความเสี่ยงที่เหลือให้อยู่ระดับที่ยอมรับได้

5) ประเมินการต้นทุนที่จะต้องใช้ในการจัดให้มีและดำรงรักษาไว้ซึ่งกิจกรรมการควบคุมต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดให้มีกิจกรรมการควบคุม

6) จัดทำแผนในการนำกิจกรรมการควบคุมนั้นมาใช้

7) นำกิจกรรมการควบคุมไปปฏิบัติและติดตามผล

2. แนวทางการกำหนดหรือออกแบบระบบการควบคุมภายใน

ในการดำเนินงานระบบการควบคุมภายใน สำนักงานลูกเสือแห่งชาติได้ตั้งคณะกรรมการควบคุมภายในตามคำสั่งสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ ที่ 297/2563 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการระบบควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยง โดยมีอำนาจหน้าที่

การควบคุมภายใน

1. อำนวยการในการประเมินผลการควบคุมภายใน
2. กำหนดแนวทางการประเมินผลการควบคุมภายในในภาพรวมของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ
3. รวบรวม พิจารณากลับกรอง และสรุปผลการประเมินการควบคุมภายในในภาพรวมของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ

4. ประสานงานการประเมินผลการควบคุมภายในกับหน่วยงานในสังกัดที่เกี่ยวข้อง

5. จัดทำรายงานการประเมินผลการควบคุมภายในระดับหน่วยงานของรัฐ

การบริหารความเสี่ยง

1. จัดทำแผนการบริหารจัดการความเสี่ยง
2. ติดตามการประเมินผลการบริหารจัดการความเสี่ยง
3. พิจารณาทบทวนการบริหารจัดการความเสี่ยง

บทที่ 3

การติดตามประเมินผลการควบคุมภายใน

1. ความจำเป็นในการติดตามประเมินผลการควบคุมภายใน

ระบบการควบคุมภายในถึงแม้จะกำหนดไว้อย่างดี เมื่อระยะเวลาผ่านไปความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของมาตรการควบคุมด้านต่างๆที่กำหนดไว้อาจเปลี่ยนแปลง เนื่องจากสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกเปลี่ยนแปลงไป เช่น มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารระดับสูง เปลี่ยนแปลงข้อกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น การติดตามประเมินผลการควบคุมภายในจะทำให้เกิดความมั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่ยังคงสามารถป้องกันหรือลดความเสี่ยงตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือจำเป็นต้องปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

2. การดำเนินการติดตามประเมินผลการควบคุมภายใน

การติดตามประเมินผลมี 2 ลักษณะ คือ การติดตามผลการควบคุมในระหว่างการปฏิบัติงานหรือการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่องและการประเมินผลการควบคุมเป็นรายครั้ง ซึ่งประกอบด้วยการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง และการประเมินการควบคุมอย่างเป็นอิสระ

2.1 การติดตามผลในระหว่างการปฏิบัติงาน (Ongoing Evaluation) เป็นกิจกรรมที่รวมอยู่กับการบริหารจัดการและการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานตามปกติประจำวันของแต่ละส่วนงานย่อย ฝ่ายบริหารและบุคลากรทุกระดับต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการจัดให้มีกิจกรรมการติดตามประเมินผลการควบคุมภายในของหน่วยงานตนเอง

2.2 การประเมินผลเป็นรายครั้ง (Separate Evaluation) มีประโยชน์ในการเน้นไปที่ประสิทธิผลของการควบคุมภายใน โดยตรง ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง

1) ขอบเขตและความถี่ของการประเมิน ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในแต่ละส่วนงานย่อยประเมินงานของตนเอง โดยพิจารณาถึงประสิทธิภาพประสิทธิผลของการควบคุมในกิจกรรมที่ตนรับผิดชอบ รวมทั้งหน่วยงานตรวจสอบซึ่งถือเป็นหน่วยงานอิสระ ควรประเมินผลการควบคุมภายในขององค์กร โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของ การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติหรือประเมินการควบคุมภายในตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บริหาร ซึ่งผู้บริหารอาจใช้ทั้งการประเมินจากภายในองค์กรและการประเมินจากภายนอกองค์กรโดยผู้ตรวจสอบภายนอก

2) วิธีการประเมิน เป็นไปตามรูปแบบของการประเมิน โดยผู้ประเมินต้องทำความเข้าใจภารกิจหลักวัตถุประสงค์ขององค์กรรวมทั้งพิจารณาถึงการปฏิบัติจริงเปรียบเทียบกับรูปแบบการควบคุมภายในที่กำหนดหรือออกแบบไว้ และพิจารณาจุดอ่อนที่ต้องปรับปรุงแก้ไข วิธีการปรับปรุงการควบคุมที่เหมาะสมจะช่วยให้มีความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่าบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เครื่องมือการประเมินผล เช่น ผังแสดงขั้นตอนการปฏิบัติงาน แผนการดำเนินงาน แบบสอบถามการควบคุมภายใน

3) การทดสอบการควบคุม สามารถทำได้ทั้งการประเมินผลแบบต่อเนื่องและการประเมินผล

เป็นรายครั้ง เช่น การสอบทานรายการต่างๆ การทดสอบการปฏิบัติงาน การสอบถามบุคคลที่เหมาะสม เป็นต้น ผลการสอบทดสอบนี้จะได้รับการสอบทานโดยฝ่ายบริหารเพื่อประเมินความสำคัญของข้อบกพร่องที่พบและจัดทำแผนการปรับปรุงแก้ไข และติดตามผลการปรับปรุงแก้ไขตามแผนเพื่อให้มั่นใจว่าข้อบกพร่องหรือจุดอ่อนได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้ว

3. การวางแผนและการดำเนินการประเมินผลการควบคุมภายใน

มาตรฐานการควบคุมภายในของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ระบุให้องค์กรต่างๆ ต้องจัดให้มีการติดตามประเมินผลการควบคุมภายในทั้งในระหว่างการปฏิบัติงาน และการประเมินผลการควบคุมภายในเป็นรายครั้งเพื่อให้มั่นใจว่าการควบคุมภายในได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป รวมทั้งการควบคุมภายในดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสำนักงานลูกเสือแห่งชาติต้องประเมินการควบคุมภายในและรายงานต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

3.1 การประเมินผลระดับองค์กร การควบคุมภายในควรใช้ผลการประเมินระดับส่วนงานย่อยในการสรุปเป็นการควบคุมภายในระดับองค์กร ทั้งนี้อาจต้องทำการประเมินเพิ่มเติมในส่วนของความเสี่ยงบางอย่าง ซึ่งควบคุมโดยหน่วยงานหรือองค์กร เช่น ระดับยุทธศาสตร์ เพราะผู้บริหารระดับส่วนงานย่อยอาจไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์หลายวัตถุประสงค์ที่จะไปเกี่ยวข้องและสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน

3.2 การประเมินผลระดับส่วนงานย่อย (กลุ่มภารกิจและสำนักต่างๆ ภายใต้กลุ่มภารกิจ) เป็นการประเมินผลกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มภารกิจและสำนักต่างๆ ภายใต้กลุ่มภารกิจรับผิดชอบอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อให้ผู้รับผิดชอบในระดับภารกิจต่างๆ ตามบทบาทหน้าที่ที่มีความมั่นใจพอควรเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการควบคุมภายในของกิจกรรมที่ถูกประเมินอย่างต่อเนื่อง ในการประเมินผลการควบคุมภายในระดับกลุ่มภารกิจและสำนักต่างๆ ภายใต้กลุ่มภารกิจ รับผิดชอบในการพิจารณาประสิทธิภาพของ 5 องค์ประกอบของการควบคุมภายในและต้องปฏิบัติตามมาตรฐานการควบคุมภายในของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งจะช่วยให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของระดับต่างๆ ภายในองค์กร

บทที่ 4

แผนบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สำนักงานลูกเสือแห่งชาติ
จากการประเมินความเสี่ยงสามารถสรุป รวบรวม กิจกรรมควบคุมเพื่อจัดทำแผนการปรับปรุงการควบคุมภายในของสำนักงานลูกเสือแห่งชาติ ดังนี้

ประเภท	กระบวนการปฏิบัติงาน/โครงการ/ กิจกรรม/ด้านของงานที่ประเมิน และวัตถุประสงค์ของการควบคุม	ความเสี่ยงที่ยังมีอยู่	การปรับปรุงการควบคุม	กำหนดเสร็จ ผู้รับผิดชอบ
<p>1.ด้านยุทธศาสตร์ 1.1 ผลคะแนนการประเมินด้านคุณธรรม และความโปร่งใสของ สลช. ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด</p>	<p>สำนักงานลูกเสือแห่งชาติได้รับผลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส การดำเนินงานตามเกณฑ์ที่กำหนด (ร้อยละ ๙๐)</p>	<p>ขาดความเข้าใจในกระบวนการประเมินผลของ ปปช. ทำให้การจัดเตรียมเอกสารข้อมูลเพื่อการประเมินผล (แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ : Evidence based) และการตอบแบบสอบถามตามแบบประเมินของเจ้าหน้าที่อาจคลาดเคลื่อนไป</p>	<p>1) เพิ่มมาตรการ/กลไกการติดตามและรายงานการใช้งบประมาณอย่างต่อเนื่องเป็นรายเดือน พร้อมจัดทำรายงานข้อเสนอแนะต่อการบริหารงบประมาณ โดยอย่างน้อยต้องแสดงถึงสัญญาณบ่งชี้ถึงความล่าช้าหรือการดำเนินงานที่ไม่สอดคล้องกับแผนงานและแผนการจัดซื้อจัดจ้าง</p> <p>2) ติดตามให้คำปรึกษาอย่างใกล้ชิดในการจัดทำแผนงานโครงการ</p> <p>3) ทบทวนกระบวนการ/ระเบียบที่เกี่ยวข้องที่จะช่วยอำนวยความสะดวกในการใช้งบประมาณให้รวดเร็วขึ้น</p> <p>4) เร่งรัดการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามแผนที่กำหนด</p> <p>5) เชื่อมโยงตัวชี้วัดความสามารถในการเบิกจ่ายงบประมาณกับระบบแรงจูงใจในการขึ้นเงินเดือนและเลื่อนตำแหน่ง</p>	<p>ส่วนอำนวยการ</p>

ประเภท	กระบวนการปฏิบัติงาน/โครงการ/กิจกรรม/ด้านของงานที่ประเมินและวัตถุประสงค์ของการควบคุม	ความเสี่ยงที่ยังมีอยู่	การปรับปรุงการควบคุม	กำหนดเสร็จผู้รับผิดชอบ
<p>2. ความเสี่ยงด้านกระบวนการทำงานหลัก</p> <p>2.1 หลักสูตรฝึกอบรมไม่ทันสมัยไม่สามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย</p>	<p>เพื่อให้ได้หลักสูตรการฝึกอบรมทันสมัยสามารถตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตรงตามวัตถุประสงค์</p>	<p>ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในการจัดทำหลักสูตร</p>	<p>1) ปรับปรุงและพัฒนาการทำ KM 2) สรรหาบุคลากรผู้เชี่ยวชาญด้าน KM 3) จัดให้มีระบบถ่ายทอดองค์ความรู้ ประสบการณ์และทักษะในลักษณะพี่เลี้ยง (Coaching and Mentoring)</p>	<p>ส่วนพัฒนา ลูกเสือและ บุคลากร ทางการลูกเสือ</p>
<p>2.2 การใช้บริการค่ายลูกเสือลดลง</p>	<p>ปรับปรุง/ทบทวนแผนการให้บริการและแผนเพิ่มประสิทธิภาพ</p>	<p>หน่วยงานขาดแคลนบุคลากรในการปฏิบัติงาน</p>	<p>1) พัฒนาบุคลากรเพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า 2) ปรับปรุง /ทบทวนแผนจัดหาเครื่องมือ/อุปกรณ์ 3) ปรับปรุง/ทบทวนแผนการให้บริการและแผนเพิ่มประสิทธิภาพ 4) นำเสนองานบริการต่อกลุ่มลูกค้าเป้าหมาย 5) ปรับปรุง /ทบทวนอัตราค่าบริการต่างๆ</p>	<p>ส่วนกิจการค่าย ลูกเสือ</p>

ประเภท	กระบวนการปฏิบัติงาน/โครงการ/กิจกรรม/ด้านของงานที่ประเมินและวัตถุประสงค์ของการควบคุม	ความเสี่ยงที่ยังมีอยู่	การปรับปรุงการควบคุม	กำหนดเสร็จผู้รับผิดชอบ
<p>3. ด้านการปฏิบัติงาน</p> <p>3.1 การจัดการหาพัสดุไม่เป็นไปตามแผนการจัดซื้อจัดจ้าง</p>	<p>เพื่อให้เจ้าหน้าที่พัสดุปฏิบัติงานเกี่ยวกับ พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐได้อย่างถูกต้อง</p>	<p>พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นพ.ร.บ. ที่กำหนดขึ้นใหม่พนักงานในสังกัดอาจมีความเข้าใจที่ไม่เพียงพอ เป็นเหตุให้การจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุไม่เป็นไปตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ชักซ้อมความเข้าใจและจัดทำ Flow Chart เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกวิธีตาม พ.ร.บ.การจัดซื้อจัดจ้างฯ 2. ศึกษาขั้นตอนการปฏิบัติงานด้านพัสดุ 3. ตรวจสอบข้อมูลขั้นตอนการอนุมัติเบิกจ่ายให้ถูกต้อง 4. กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบจัดทำทะเบียนคุมพัสดุให้หัวหน้างานพัสดุเป็นผู้ควบคุมดูแล อนุมัติการเบิกจ่ายวัสดุชัดเจน 5. ส่งพนักงานไปเรียนรู้ ถ่ายทอดความรู้จากการปฏิบัติงานจริง ด้านขั้นตอนระเบียบการลงระบบ E-GP 	<p>ส่วนอำนวยการ</p>
<p>3.2 การใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่เป็นไปตามแผน</p>	<p>เพื่อการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามระเบียบข้อบังคับที่กำหนด</p>	<p>การจัดส่งเอกสารประกอบการเบิกจ่ายเงินไม่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้องค์กรจัดทำผลการเบิกจ่ายงบประมาณแผ่นดิน 2. มีมาตรการในการเร่งรัดเพิ่มเติมจากแนวปฏิบัติเดิม เช่น มาตรการหรือบทลงโทษที่ชัดเจน 3. เร่งรัดเบิกจ่ายและให้จัดทำเอกสารให้ครบถ้วน ถูกต้องสมบูรณ์ 	<p>ส่วนอำนวยการ</p>

ประเภท	กระบวนการปฏิบัติงาน/โครงการ/กิจกรรม/ด้านของงานที่ประเมินและวัตถุประสงค์ของการควบคุม	ความเสี่ยงที่ยังมีอยู่	การปรับปรุงการควบคุม	กำหนดเสร็จผู้รับผิดชอบ
3.3 การรายงานผลการตรวจสอบพัสดุประจำปีไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนด	การจัดทำคู่มือการเบิกจ่ายพัสดุ โดยแสดงรายละเอียดของวิธีการเบิกจ่ายพัสดุในแต่ละขั้นตอน พร้อมทั้งนำเสนอผู้บริหารเพื่อ พิจารณา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้	เกิดความผิดพลาดในการตัดยอดพัสดุ	1) การจัดทำระบบการตรวจสอบและรายงานผล 2) กำหนดมาตรการลงโทษ 3) จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน	ส่วนอำนวยการ
4. ความเสี่ยงด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ 3.1 การบริหารทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ขาดประสิทธิภาพ	จัดทำแผนตลาดและดำเนินงานตามแผน	การบริหารสัญญาเช่าให้สอดคล้องกับปัจจุบัน	1) ทบทวนกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้อง 2) จัดทำแผนการจัดหารายได้ของสำนักงาน ลูกเสือแห่งชาติ	ส่วนพัฒนา รายได้และสิทธิประโยชน์