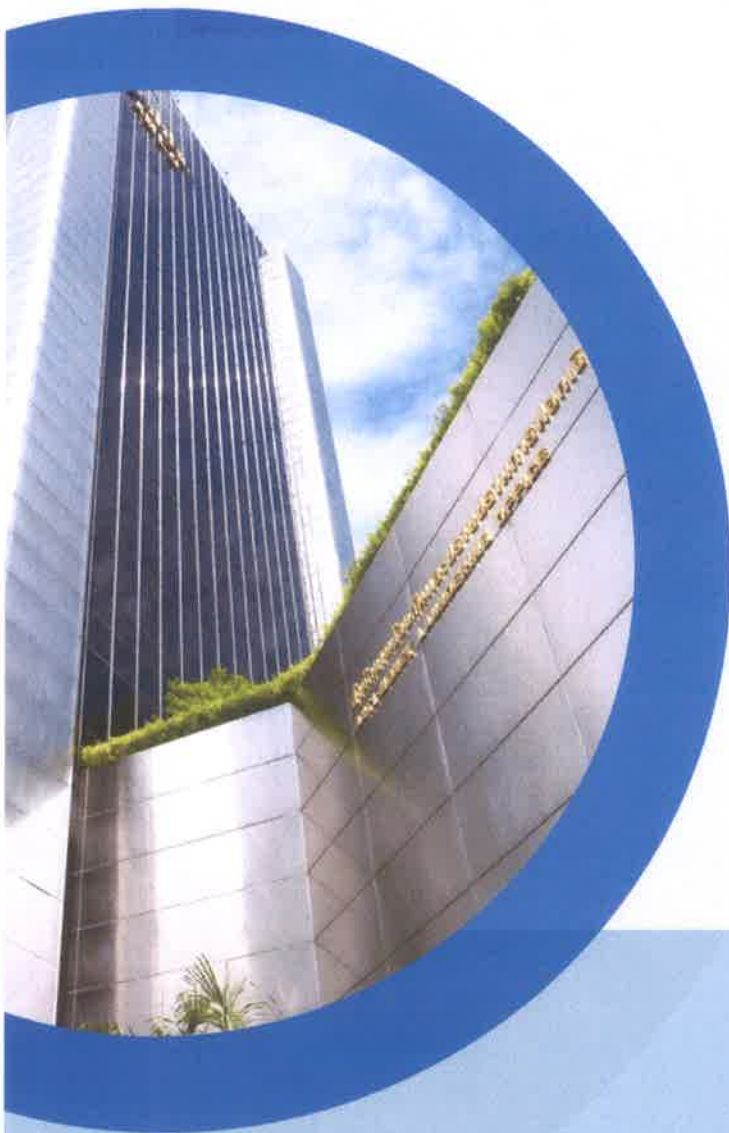




# COSO

## กับการควบคุมภายในของ หน่วยงานภาครัฐ



## COSO กับการควบคุมภายในของหน่วยงานภาครัฐ

ณรรันญาดา กิตติธรรวกุล

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

### COSO คืออะไร

COSO หรือ The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) เป็นคณะกรรมการร่วมของสถาบันวิชาชีพ 5 สถาบัน ในสหรัฐอเมริกา อันได้แก่

- สมาคมผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Institute of Certified Public Accountants หรือ AICPA)
- สมาคมผู้ตรวจสอบภายใน (The Institute of Internal Auditor หรือ IIA)
- สมาคมผู้บริหารการเงิน (The Financial Executives Institute หรือ FEI)
- สมาคมนักบัญชีแห่งสหรัฐอเมริกา (The American Accounting Association หรือ AAA)
- สมาคมนักบัญชีเพื่อการบริหาร (Institute of Management Accountants หรือ IMA)

ในปี ค.ศ. 1992 (พ.ศ. 2535) ทั้ง 5 สถาบันนี้ได้ร่วมกันศึกษาวิจัย และพัฒนาแนวคิดของการควบคุมภายใน และได้ให้ความหมายของการควบคุมภายในว่า “การควบคุมภายใน คือ กระบวนการปฏิบัติงานที่ถูกกำหนดร่วมกันโดย คณะกรรมการ ผู้บริหารตลอดจนพนักงานขององค์กรทุกระดับชั้นเพื่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่า วิธีการหรือการปฏิบัติงานตามที่กำหนดไว้จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุม”

### COSO เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 62 วรรคสาม บัญญัติให้รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังเพื่อให้ฐานะการเงินการคลังมีเสถียรภาพมั่นคงยั่งยืน โดยกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบดำเนินการการคลัง งบประมาณ วินัยรายได้ รายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การรับทรัพย์สิน เงินคงคลังและหนี้สาธารณะ ดังนั้น จึงได้กำหนดพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 หมวด 4 การบัญชี การรายงาน และการตรวจสอบ มาตรา 79

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 79 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยงโดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งการควบคุมภายในถือเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินงานตามภารกิจมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด และช่วยป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากการผิดพลาด ความเสียหาย ความสิ้นเปลือง ความสูญเสียของการใช้ทรัพย์สิน หรือการกระทำอันเป็นการทุจริต

มาตรฐานการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้นตามมาตรฐาน COSO 2013 โดยปรับให้เหมาะสมกับบริบทของระบบการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการกำหนด และการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐ อันจะทำให้การดำเนินงานและการบริหารงานของหน่วยงานของรัฐบรรลุตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมีการกำกับดูแลที่ดี

ซึ่งหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561 ข้อ 3 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ

ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในตามภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และมีประสิทธิผล อีกทั้งยังช่วยป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากการผิดพลาด ความเสียหาย ไม่ว่าจะในรูปแบบของความสิ้นเปลือง ความสูญเปล่าของการใช้ทรัพย์สินหรือการกระทำอันเป็นการทุจริตด้านการเงินและด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีและนโยบาย ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติงานตามระเบียบของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด ทั้งนี้ เพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นใจแก่สาธารณชนต่อการดำเนินงานของหน่วยงานว่าได้มีการตรวจสอบกำกับดูแลอย่างรอบคอบและเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของการกำกับดูแลและควบคุมตนเองของส่วนราชการ อันจะนำไปสู่การบรรลุตามเจตนารมณ์ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พร้อมทั้งรายงานผลการควบคุมภายใน ต่อกระทรวงการคลังโดยตรงภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณหรือสิ้นปีปฏิทินแล้วแต่กรณี

### การควบคุมภายในกับสำนักงาน ปปง.

สำนักงาน ปปง. ได้เริ่มจัดวางระบบการควบคุมภายใน ตั้งแต่ปี 2545 เป็นต้นมา พร้อมทั้งได้เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับผู้บริหารและบุคลากรของสำนักงาน ปปง. เกี่ยวกับการจัดวางระบบและประเมินผลการควบคุมภายในอย่างต่อเนื่อง ซึ่งปัจจุบันสำนักงาน ปปง. ได้มีการติดตามประเมินผลการควบคุมภายในที่ยังมีอยู่ในปีงบประมาณที่ผ่านมา สำหรับนำไปปรับปรุงและพัฒนาการจัดวางระบบการควบคุมภายในของปีงบประมาณต่อไป

ในการนี้ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเรื่องการจัดวางระบบและประเมินผลการควบคุมภายในของสำนักงาน ปปง. ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 และหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561 จึงขอสรุปสาระสำคัญของการจัดวางระบบและประเมินผลการควบคุมภายใน ดังนี้

### ความหมายของการควบคุมภายในของหน่วยงานรัฐ

การควบคุมภายในเป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่ผู้กำกับดูแล หัวหน้าหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร และบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ จัดให้มีขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานของรัฐจะบรรลุวัตถุประสงค์ด้านการดำเนินงาน ด้านการรายงาน และด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับ

### มาตรฐานการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ มีแนวคิด ดังนี้

๑. การควบคุมภายในเป็นกลไกที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐบรรลุวัตถุประสงค์การควบคุมภายในด้านใดด้านหนึ่ง หรือหลายด้าน ได้แก่ ด้านการดำเนินงาน ด้านการรายงาน และด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ

๒. การควบคุมภายในเป็นส่วนประกอบที่แทรกอยู่ในการปฏิบัติงานตามปกติของหน่วยงานของรัฐ การควบคุมภายในเป็นสิ่งที่ต้องกระทำอย่างเป็นขั้นตอนและต่อเนื่อง มิใช่เป็นผลสุดท้ายของการกระทำ

๓. การควบคุมภายในเกิดขึ้นได้โดยบุคลากรของหน่วยงานของรัฐ โดยผู้กำกับดูแล ฝ่ายบริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้ตรวจสอบภายใน เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการทำให้มีการควบคุมภายในเกิดขึ้น ซึ่งไม่ใช่เพียงการ กำหนดนโยบายระบบงาน คู่มือการปฏิบัติงานและแบบฟอร์มดำเนินงานเท่านั้น หากแต่ต้องมีการปฏิบัติ

๔. การควบคุมภายในสามารถให้ความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่าจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ ที่กำหนดของหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม การควบคุมภายในที่กำหนดก็อาจจะไม่สามารถให้ความมั่นใจ แก่ผู้กำกับดูแล และฝ่ายบริหารว่าการดำเนินงานจะบรรลุวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์

๕. การควบคุมภายในควรกำหนดให้เหมาะสมกับโครงสร้างองค์กรและภารกิจของหน่วยงานของรัฐ

## ขอบเขตการใช้

มาตรฐานการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ จัดทำขึ้นสำหรับหน่วยงานของรัฐเพื่อใช้เป็น กรอบแนวทางในการจัดทำระบบการควบคุมภายในให้เหมาะสมกับลักษณะ ขนาด และความซับซ้อนของงานใน ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ และมีการติดตามประเมินผลและปรับปรุงการควบคุมภายในให้เพียงพอและ เหมาะสม รวมทั้งมีการปฏิบัติตามอย่างต่อเนื่อง

## วัตถุประสงค์ของการควบคุมภายใน มี ๓ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านการดำเนินงาน (Operation Objectives) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการ ดำเนินงาน รวมถึงการบรรลุเป้าหมาย ด้านการดำเนินงานด้านการเงิน การใช้ทรัพยากร การดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาดของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลือง หรือการทุจริตในหน่วยงานของรัฐ

๒. ด้านการรายงาน (Reporting Objectives) การรายงานทางการเงินและไม่ใช้การเงินที่ใช้ภายใน และภายนอกหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการรายงานที่เชื่อถือได้ทันเวลา โปร่งใส หรือข้อกำหนดอื่นของทางราชการ

๓. ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ (Compliance Objectives) การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน รวมทั้งข้อกำหนดอื่น ของทางราชการ

## องค์ประกอบและหลักการของการควบคุมภายใน ประกอบด้วย ๕ องค์ประกอบ ๑๗ หลักการ ดังนี้

๑. สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment)	๕	หลักการ
๒. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)	๔	หลักการ
๓. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)	๓	หลักการ
๔. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication)	๓	หลักการ
๕. กิจกรรมการติดตามผล (Monitoring Activities)	๒	หลักการ

### ๑. สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment)

สภาพแวดล้อมการควบคุมเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำเนินงานที่ส่งผลให้มีการนำการควบคุมภายใน มาปฏิบัติทั่วทั้งหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ ผู้กำกับดูแลและฝ่ายบริหารจะต้องสร้างบรรยากาศให้ทุกระดับตระหนักถึง ความสำคัญของการควบคุมภายใน รวมทั้ง การดำเนินงานที่คาดหวังของผู้กำกับดูแล และฝ่ายบริหาร ทั้งนี้

สภาพแวดล้อมการควบคุมดังกล่าวเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบของการควบคุมภายในอื่นๆ ประกอบด้วย ๕ หลักการ ดังนี้

- (๑) หน่วยงานของรัฐแสดงให้เห็นถึงการยึดมั่นในคุณค่าของความซื่อตรงและจริยธรรม
- (๒) ผู้กำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและมีหน้าที่กำกับดูแลให้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงการควบคุมภายใน รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการควบคุมภายใน
- (๓) หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจัดให้มีโครงสร้างองค์กร สายการบังคับบัญชา อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่เหมาะสมในการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของผู้กำกับดูแล
- (๔) หน่วยงานของรัฐแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการสร้างแรงจูงใจ พัฒนาและรักษาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ
- (๕) หน่วยงานของรัฐกำหนดให้บุคลากรมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานตามระบบการควบคุมภายใน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ

## ๒. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

การประเมินความเสี่ยงเป็นกระบวนการที่ดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นประจำ เพื่อระบุ และวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงกำหนดวิธีการจัดการความเสี่ยงนั้น ฝ่ายบริหารควรคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอกและภารกิจภายในทั้งหมดที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ ประกอบด้วย ๔ หลักการ ดังนี้

- (๖) หน่วยงานของรัฐระบุวัตถุประสงค์การควบคุมภายในของการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์กรไว้อย่างชัดเจนและเพียงพอที่จะสามารถระบุและประเมินความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์
- (๗) หน่วยงานของรัฐระบุความเสี่ยงที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์การควบคุมภายในอย่างครอบคลุม ทั้งหน่วยงานของรัฐ และวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อกำหนดวิธีการจัดการความเสี่ยงนั้น
- (๘) หน่วยงานของรัฐพิจารณาโอกาสที่อาจเกิดการทุจริต เพื่อประกอบการประเมินความเสี่ยง ที่ส่งผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์
- (๙) หน่วยงานของรัฐระบุและประเมินการเปลี่ยนแปลงที่อาจมีผลกระทบต่อระบบการควบคุมภายใน

## ๓. กิจกรรมการควบคุม (Control Activities)

กิจกรรมการควบคุมเป็นการปฏิบัติที่กำหนดไว้ในนโยบายและกระบวนการดำเนินงาน เพื่อให้มั่นใจว่าการปฏิบัติตามคำสั่งการของฝ่ายบริหารจะลดหรือควบคุมความเสี่ยงให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ กิจกรรมการควบคุมควรได้รับการนำไปปฏิบัติทั่วทุกระดับของหน่วยงานของรัฐ ในกระบวนการปฏิบัติงาน ขั้นตอนการดำเนินงานต่างๆ รวมถึงการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินงาน ประกอบด้วย ๓ หลักการ ดังนี้

- (๑๐) หน่วยงานของรัฐระบุและพัฒนากิจกรรมการควบคุม เพื่อลดความเสี่ยงในการบรรลุวัตถุประสงค์ให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้
- (๑๑) หน่วยงานของรัฐระบุและพัฒนากิจกรรมการควบคุมทั่วไปด้านเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการบรรลุวัตถุประสงค์
- (๑๒) หน่วยงานของรัฐจัดให้มีกิจกรรมการควบคุม โดยกำหนดไว้ในนโยบาย ประกอบด้วยผลสำเร็จที่คาดหวัง และขั้นตอนการปฏิบัติงาน เพื่อนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจริง

#### ๔. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication)

สารสนเทศเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะช่วยให้มีการดำเนินการตามการควบคุมภายในที่กำหนด เพื่อสนับสนุนให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐ การสื่อสารเกิดขึ้นได้ทั้งจากภายในและภายนอก และเป็นช่องทางเพื่อให้ทราบถึงสารสนเทศที่สำคัญในการควบคุมการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ การสื่อสารจะช่วยให้บุคลากรในหน่วยงานมีความเข้าใจถึงความรับผิดชอบ และความสำคัญของการควบคุมภายในที่มีต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ประกอบด้วย ๓ หลักการ ดังนี้

(๑๓) หน่วยงานของรัฐจัดทำหรือจัดหาและใช้สารสนเทศที่เกี่ยวข้องและมีคุณภาพ เพื่อสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามการควบคุมภายในที่กำหนด

(๑๔) หน่วยงานของรัฐมีการสื่อสารภายในเกี่ยวกับสารสนเทศ รวมถึงวัตถุประสงค์และความรับผิดชอบที่มีต่อการควบคุมภายใน ซึ่งมีความจำเป็นในการสนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามการควบคุมภายในที่กำหนด

(๑๕) หน่วยงานของรัฐมีการสื่อสารกับบุคคลภายนอกเกี่ยวกับเรื่องที่มีผลกระทบต่อปฏิบัติตามการควบคุมภายในที่กำหนด

#### ๕. กิจกรรมการติดตามผล (Monitoring Activities)

กิจกรรมการติดตามผลเป็นการประเมินผลระหว่างการปฏิบัติงาน การประเมินผลเป็นรายครั้งหรือเป็นการประเมินผลทั้งสองวิธีร่วมกัน เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าได้มีการปฏิบัติตามหลักการในแต่ละองค์ประกอบของการควบคุมภายในทั้ง ๕ องค์ประกอบ กรณีที่ผลการประเมินการควบคุมภายในจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ ให้รายงานต่อฝ่ายบริหารและผู้กำกับดูแลอย่างทันเวลา ประกอบด้วย ๒ หลักการ ดังนี้

(๑๖) หน่วยงานของรัฐระบุ พัฒนา และดำเนินการประเมินผลระหว่างการปฏิบัติงาน และหรือการประเมินผลเป็นรายครั้งตามที่กำหนด เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าได้มีการปฏิบัติตามองค์ประกอบของการควบคุมภายใน

(๑๗) หน่วยงานของรัฐประเมินผลและสื่อสารข้อบกพร่อง หรือจุดอ่อนของการควบคุมภายในอย่างทันเวลาต่อฝ่ายบริหารและผู้กำกับดูแล เพื่อให้ผู้รับผิดชอบสามารถสั่งการแก้ไขได้อย่างเหมาะสม

---

#### บรรณานุกรม

จิณห์ระพีร์ พุ่มสงวน. (ม.ป.ป.) การควบคุมภายในตามแนวทางของ COSO. สืบค้นจาก [https://www.rama.mahidol.ac.th/risk\\_mgt/th/article/03092016-0912](https://www.rama.mahidol.ac.th/risk_mgt/th/article/03092016-0912)

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (2561, 19 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135. ตอนที่ 27. หน้า 1-23.

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. (2561, 3 ตุลาคม). หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561.

