

## บทที่ 2

### เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยครั้งนี้เป็นการพัฒนารูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ซึ่งมีแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จำแนกเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

#### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายใน

- 1.1 ความหมายของการควบคุมภายใน
- 1.2 แนวคิดของการควบคุมภายใน
- 1.3 ความเป็นมาของการควบคุมภายใน
- 1.4 ประเภทของการควบคุมภายใน
- 1.5 ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อการควบคุมภายใน
- 1.6 มาตรฐานการควบคุมภายใน
- 1.7 กระบวนการควบคุมภายใน
- 1.8 ผลผลิตของการควบคุมภายใน
- 1.9 ภารกิจของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา

สกลนคร เขต 3

1.10 การดำเนินการควบคุมภายในของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3

#### 2. แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ

- 2.1 ความหมายของรูปแบบ
- 2.2 ประเภทของรูปแบบ
- 2.3 องค์ประกอบของรูปแบบ
- 2.4 ลักษณะของรูปแบบที่ดี
- 2.5 การพัฒนารูปแบบ

#### 3. แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคู่มือการใช้รูปแบบ

- 3.1 ความหมายของคู่มือ

3.2 ประเภทของคู่มือ

3.3 องค์ประกอบของคู่มือ

3.4 ขั้นตอนการสร้างคู่มือ

## แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายใน

### 1. ความหมายของการควบคุมภายใน

ได้มีหน่วยงานต่างๆ ให้ความหมายของการควบคุมภายในไว้ ดังนี้

สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (2545, หน้า 5-6) ได้ให้ความหมายของการควบคุมภายในไว้ว่า การควบคุมภายใน หมายถึง ระบบการควบคุมกระบวนการในการปฏิบัติงานที่คณะผู้บริหารและบุคลากร ในหน่วยงานร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อสร้างความมั่นใจในระดับที่สมเหตุสมผลว่าการบริหาร และการปฏิบัติงานจะสามารถบรรลุเป้าหมาย และให้เกิดผลลัพธ์ของการดำเนินงานที่มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2548, หน้า 28); ธร สุนทรายุทธ (2550, หน้า 215); สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 1), สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2552, หน้า 1); กลุ่มตรวจสอบภายใน กระทรวงศึกษาธิการ (2556, หน้า 9) ได้ให้ความหมายของการควบคุมภายในไว้ว่า การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการที่ผู้กำกับดูแล ฝ่ายบริหารและบุคลากรทุกระดับ ของหน่วยรับตรวจกำหนดขึ้นมาเพื่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงาน จะบรรลุ ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

จันทนา สาขากร, นิพันธ์ เห็นโชคชัยชนะ และศิลาพร ศรีจันเพชร (2550, หน้า 2-3) ได้ให้ความหมายของการควบคุมภายในไว้ว่า การควบคุมภายใน หมายถึง นโยบายและวิธีปฏิบัติ ซึ่งผู้บริหารของกิจการกำหนดขึ้นเพื่อช่วยให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของผู้บริหารที่จะทำให้เกิดความมั่นใจเท่าที่จะสามารถทำได้ว่าการดำเนิน ธุรกิจเป็นไปอย่างมีระเบียบและมีประสิทธิภาพ ซึ่งรวมถึงการปฏิบัติตามนโยบายของ ผู้บริหารการป้องกันรักษาทรัพย์สิน การป้องกันและการตรวจพบการทุจริตและ ข้อผิดพลาดความถูกต้องและความครบถ้วนของการบันทึกบัญชี การจัดทำข้อมูลทาง การเงินที่เชื่อถือได้อย่างทันเวลา

วิราภรณ์ พึ่งพิศ (2550, บทนำ) กล่าวว่า ระบบควบคุมภายในเป็นกลไกที่สำคัญและเป็นเครื่องมือปรับเปลี่ยนการบริหารในหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการภาครัฐและเอกชน ระบบการควบคุมภายในจะช่วยควบคุมและลดความเสี่ยงของหน่วยงานให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

ชนม์ณัฐชา กังวานศุภพันธ์ (2553, หน้า 10) ได้ให้ความหมายของการควบคุมภายในไว้ว่า การควบคุมภายในหมายถึงนโยบายและวิธีการปฏิบัติที่ผู้บริหารองค์การกำหนดขึ้นเพื่อช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้เกิดความมั่นใจว่าสามารถดำเนินงานไปได้อย่างมีระเบียบแบบแผนและมีประสิทธิภาพ

จากความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่า การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการหรือวิธีปฏิบัติที่ผู้บริหารและบุคลากรทุกฝ่ายในหน่วยงานร่วมกันกำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานของหน่วยงานจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

## 2. แนวคิดของการควบคุมภายใน

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (2548, หน้า 32) มีแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ดังนี้

1. การควบคุมภายในเป็นสิ่งที่แฝงอยู่ในการปฏิบัติงานปกติ เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องไม่ใช่เหตุการณ์หนึ่ง ซึ่งฝ่ายบริหารควรมีการนำการควบคุมภายในมาเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารงาน เช่น การวางแผน การดำเนินการ การติดตามผล
2. การควบคุมภายในเป็นการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งเกี่ยวกับบุคลากรทุกระดับ ไม่ใช่เพียงการกำหนดนโยบายและไม่มีให้นำมาปฏิบัติ
3. การควบคุมภายในให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ แต่ไม่สามารถให้ความมั่นใจได้ว่าจะทำให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์อย่างสมบูรณ์ เพราะการควบคุมมีข้อจำกัดที่แฝงอยู่ ซึ่งถือเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร นอกจากนี้การวางระบบควบคุมภายในยังต้องคำนึงถึงการคุ้มค่า คุ้มทุนด้วย
4. การควบคุมภายในเป็นการกระทำเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการควบคุม ได้แก่ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน (Operation) ความเชื่อถือได้ของรายงานการเงินการบัญชี (Financial) และประการสุดท้าย การปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (Compliance)

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 1) ได้ให้แนวคิดของ การควบคุมภายในไว้ ดังนี้

1. การควบคุมภายในเป็นกระบวนการที่รวมไว้หรือเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานตามปกติ การควบคุมภายในมิใช่เหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่ง และมีใช้ผลสุดท้ายของการกระทำแต่เป็นกระบวนการ (Process) ที่มีการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกำหนดไว้ ในกระบวนการปฏิบัติงาน (Built in) ประจำวันตามปกติของหน่วยงาน ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรนำการควบคุมภายในมาใช้ โดยรวมเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงาน ซึ่ง ได้แก่ การวางแผน (Planning) การดำเนินการ (Executing) และการติดตามผล (Monitoring)

2. การควบคุมภายในเกิดขึ้นโดยบุคลากรของหน่วยงาน บุคลากรทุกระดับเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการให้ความสนับสนุนระบบการควบคุมภายใน ของหน่วยงานให้มีประสิทธิผล ผู้บริหารเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดและจัดให้มีระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลโดยการสร้างบรรยากาศ สภาพแวดล้อมการควบคุม กำหนดทิศทาง กลไกการควบคุมกิจกรรมต่างๆ รวมทั้งการติดตามผลการควบคุมภายใน ส่วนบุคลากรอื่นของหน่วยงานมีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น

3. การควบคุมภายในให้ความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่า การปฏิบัติงานจะบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ถึงแม้ว่าการควบคุมภายในจะถูกออกแบบมาอย่างมีประสิทธิภาพเพียงใดก็ตามก็ไม่สามารถให้ความมั่นใจว่าจะทำให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้อย่างสมบูรณ์ตามที่ตั้งใจไว้ ทั้งนี้เพราะการควบคุมภายในมีข้อจำกัด เช่น โอกาสที่จะเกิดข้อผิดพลาดจากบุคลากรเนื่องจากความไม่ระมัดระวังไม่เข้าใจคำสั่ง หรือการใช้ดุลยพินิจที่ผิดพลาด การสมรู้ร่วมคิดกัน การปฏิบัติผิดกฎหมาย ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ที่สำคัญที่สุด คือ การที่ผู้บริหารหลีกเลี่ยงขั้นตอนของระบบการควบคุมภายใน จะต้องคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกันว่าผลประโยชน์ที่ได้รับจากการควบคุมภายในจะคุ้มค่างับต้นทุนที่เกิดขึ้น

จากแนวคิดการควบคุมภายในของหน่วยงานต่างๆ พอสรุปได้ว่าการควบคุมภายในเป็นกระบวนการปรับปรุงการดำเนินงานขององค์กรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อป้องกันความสูญเสียที่อาจจะเกิดขึ้น ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิบัติงานขององค์กรในทุกขั้นตอน

### 3. ความเป็นมาของการควบคุมภายใน

จันทนา สาขากร, นิพันธ์ เห็นโชคชัยชนะ และศิลปินพร ศรีจันเพชร (2550, หน้า 7); ชนม์ณัฐชา กังวานศุภพันธ์ (2553, หน้า 14-16) ได้กล่าวถึงความเป็นมาของการควบคุมภายในว่า แรกเริ่มในปี พ.ศ.2490 (ค.ศ.1947) สถาบันผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งสหรัฐอเมริกา (American Institute of Certified Public Accountants หรือ AICPA) เป็นผู้กำหนดเรื่องการควบคุมภายในและทำการปรับปรุงแก้ไขมาตามลำดับ จนทำให้ผู้บริหารบางท่านเข้าใจว่าการควบคุมภายในเน้นเฉพาะด้านการบัญชีและการเงิน โดยมีนักบัญชีและผู้สอบบัญชีเป็นผู้รับผิดชอบต่อการควบคุมภายในเท่านั้น จนกระทั่งในปี พ.ศ.2520 (ค.ศ.1977) ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการประกาศใช้กฎหมาย Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) กำหนดให้ผู้บริหารต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมภายใน

ในปี พ.ศ.2535 (ค.ศ.1992) คณะกรรมการที่มีชื่อเรียกว่า Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission หรือเรียกย่อๆ ว่า COSO ซึ่งเป็นคณะกรรมการร่วมของสถาบันวิชาชีพ 5 สถาบันในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ สถาบันผู้สอบบัญชีรับอนุญาตแห่งสหรัฐอเมริกา (AICPA) สถาบันผู้ตรวจสอบภายในสากล (Institute of Internal Auditors หรือ IIA) สถาบันผู้บริหารการเงิน (Financial Executives Institute หรือ FEI) สมาคมนักบัญชีแห่งสหรัฐอเมริกา (American Accounting Association หรือ AAA) และสถาบันนักบัญชีเพื่อการบริหาร (Institute of Management Accountants หรือ IMA) ได้ร่วมกันศึกษาพัฒนาแนวคิดของการควบคุมภายในที่ชัดเจน และออกรายงานที่เรียกว่า COSO Internal Control – Integrated Framework กำหนดความหมายและกรอบโครงสร้างของการควบคุมภายใน รวมทั้งเสนอให้ผู้บริหารรายงานเกี่ยวกับการควบคุมภายใน (Management Reporting on Internal Control) ซึ่งเป็นกระบวนการทำให้บังเกิดผล โดยคณะกรรมการ ผู้บริหารและบุคคลอื่นๆ ขององค์กรถูกออกแบบขึ้นมาเพื่อให้ความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลเกี่ยวกับการบรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งมี 3 ประการ คือ

1. ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน (Effectiveness and Efficiency of Operations)
2. ความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน (Reliability of Financial Reporting)

### 3. การปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบ (Compliance with Applicable laws and Regulations)

ตามแนวคิดของ COSO การควบคุมภายใน ประกอบด้วย องค์ประกอบที่สำคัญ 5 ประการ ที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน องค์ประกอบเหล่านี้ได้มาจากแนวทางที่ผู้บริหารดำเนินธุรกิจและมีการเชื่อมโยงเข้ากับกระบวนการทางการบริหาร ดังนี้

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

การควบคุมภายในตามแนวคิดของ COSO เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับและมีการนำไปประยุกต์ในระดับสากล และรวมถึงประเทศไทยด้วย โดยในปี พ.ศ.2535 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้นำแนวคิดการควบคุมภายในของ COSO มาปรับปรุงการควบคุมภายใน โดยกำหนดให้บริษัทผู้ยื่นขอได้รับหลักทรัพย์จดทะเบียน ส่งรายงานความเห็นของผู้สอบบัญชีเกี่ยวกับระบบการควบคุมภายในและระบบบัญชีเพื่อประกอบการพิจารณาหลักทรัพย์ และต้องเสนอข้อมูลทางการเงินต่อสาธารณชนในปี พ.ศ.2542 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้ประกาศให้บริษัทที่จดทะเบียนทุกบริษัทต้องจัดให้มีกระบวนการกำกับดูแลที่ดี โดยต้องมีคณะกรรมการการตรวจสอบขึ้นภายในองค์กร และกำหนดให้องค์กรธุรกิจต้องมีระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายใน โดยประยุกต์เอาแนวคิดของการควบคุมภายในของ COSO มาใช้

ต่อมาได้มีการนำเอาระบบการควบคุมภายในมาใช้ในหน่วยงานของทางราชการ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนจากรัฐทุกหน่วยงานจะต้องมีระบบการตรวจสอบและควบคุมภายใน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นๆ

ความเป็นมาของการควบคุมภายในในสถานศึกษา เกิดจาก กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่างๆ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 มาตรา 39 บัญญัติให้มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการศึกษา

ทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคลและการบริหารทั่วไป ไปยังคณะกรรมการ  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และสถานศึกษาในเขตพื้นที่การศึกษาโดยตรง

2. พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ  
พ.ศ.2546 มาตรา 35 การบัญญัติให้สถานศึกษาเป็นนิติบุคคล ซึ่งนั่นหมายถึง โรงเรียน  
มีอำนาจในการบริหารจัดการศึกษา ทางด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารบุคคล  
และการบริหารทั่วไป ให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

3. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาตรา 8 (2) กำหนดให้การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการ  
ต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน  
ทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

4. ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐาน  
การควบคุมภายใน พ.ศ.2544 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ นำมาตรฐานการควบคุมภายใน  
ที่กำหนดโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้เป็นแนวทางจัดวางระบบควบคุมภายในให้  
เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพ และให้ส่งรายงานการควบคุมภายในให้คณะกรรมการ  
ตรวจเงินแผ่นดินและผู้เกี่ยวข้องทุกปี

จากกฎ ระเบียบ และแนวปฏิบัติดังที่กล่าวมา สถานศึกษาในฐานะที่เป็น  
หน่วยงานภาครัฐที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน และเป็นนิติบุคคล  
ที่ได้รับการกระจายอำนาจในการบริหารงานจึงต้องมีการดำเนินงานควบคุมภายใน ซึ่งเป็น  
พันธกรณีที่สำคัญที่สุดอย่างหนึ่ง เพื่อให้กิจการงานต่างๆ สำเร็จลุล่วงตามนโยบาย  
และวัตถุประสงค์ของสถานศึกษา

#### 4. ประเภทของการควบคุมภายใน

มีนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ อาทิ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย  
(2548, หน้า 49) และ ชมรมบัญชี กังวานศุภพันธ์ (2553, หน้า 17-18) ได้กล่าวถึงประเภท  
ของการควบคุมภายในไว้ ซึ่งสามารถสรุปได้ว่า การควบคุมภายในออกเป็น 5 ประเภท  
ได้แก่

1. การควบคุมในลักษณะการป้องกันข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ  
เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้นล่วงหน้าก่อนการปฏิบัติงานจะเริ่มขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์  
เพื่อป้องกันความเสี่ยงและข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน เช่น การแบ่งแยก

หน้าที่ผู้รับเงิน ผู้จ่ายเงิน และผู้บันทึกบัญชี การกำหนดวงเงินสำหรับผู้มีอำนาจอนุมัติเงินในแต่ละระดับชั้น เป็นต้น

2. การควบคุมในลักษณะของการค้นพบข้อผิดพลาด เป็นการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อค้นพบข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติงาน เช่น การรายงานข้อบกพร่อง การสอบทาน การยืนยันยอด การทำงบกระทบยอดเงินฝากธนาคาร การตรวจนับพัสดุประจำปี การทบทวนการปฏิบัติงานของหน่วยงานในภาพรวม เป็นต้น

3. การควบคุมในลักษณะการเสนอแนะ เป็นการควบคุมที่กำหนดขึ้นเพื่อเสนอแนะ ปรับปรุง ส่งเสริมให้งานบรรลุวัตถุประสงค์ รวมทั้งพัฒนาระบบ การดำเนินงานและระบบการควบคุมภายในให้เหมาะสมกับสถานการณ์

4. การควบคุมแบบแก้ไข เป็นการควบคุมที่มีขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาและข้อผิดพลาดต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้นแล้วในการปฏิบัติงาน รวมทั้งหาแนวทางหรือวิธีการปฏิบัติที่จะป้องกันไม่ให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นอีก

5. การควบคุมแบบทดแทน คือ วิธีการควบคุมที่มีอยู่เพื่อช่วยลดระดับความเสี่ยงจากการที่ไม่มีการควบคุมบางอย่างอยู่ในกิจกรรมนั้น เป็นการควบคุมที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ทดแทนวิธีการควบคุมที่สิ้นเปลืองโดยใช้เหตุได้ หรืออย่างน้อยก็สามารถทดแทนหรือชดเชยได้บางส่วน ซึ่งอาจมีในหน่วยงานเดียวกันกับการควบคุมที่ขาดไป หรืออาจข้ามหน่วยงานก็ได้ มีบ่อยครั้งสิ่งที่คุณเหมือนจุดอ่อนของการควบคุมกลับไม่เป็นปัญหา เนื่องจากมีการควบคุมวิธีอื่นที่สามารถทดแทนกันอยู่ได้

### 5. ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารต่อการควบคุมภายใน

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 2-3) ได้กำหนดว่าการควบคุมภายในหรือระบบควบคุมภายในเป็นสิ่งที่ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยรับตรวจทุกคนควรให้ความสำคัญ เพราะเป็นพันธกรณีที่สำคัญ ซึ่งจะช่วยให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของหน่วยรับตรวจ ดังนั้นการออกแบบการควบคุมภายในอย่างเหมาะสม และการติดตามผลการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในที่ฝ่ายบริหารกำหนด รวมทั้งการประเมินผลอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้ผู้บริหารได้รับทราบจุดอ่อนต่างๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขให้หน่วยรับตรวจสามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามนโยบายและวัตถุประสงค์อย่างต่อเนื่อง ดังนี้

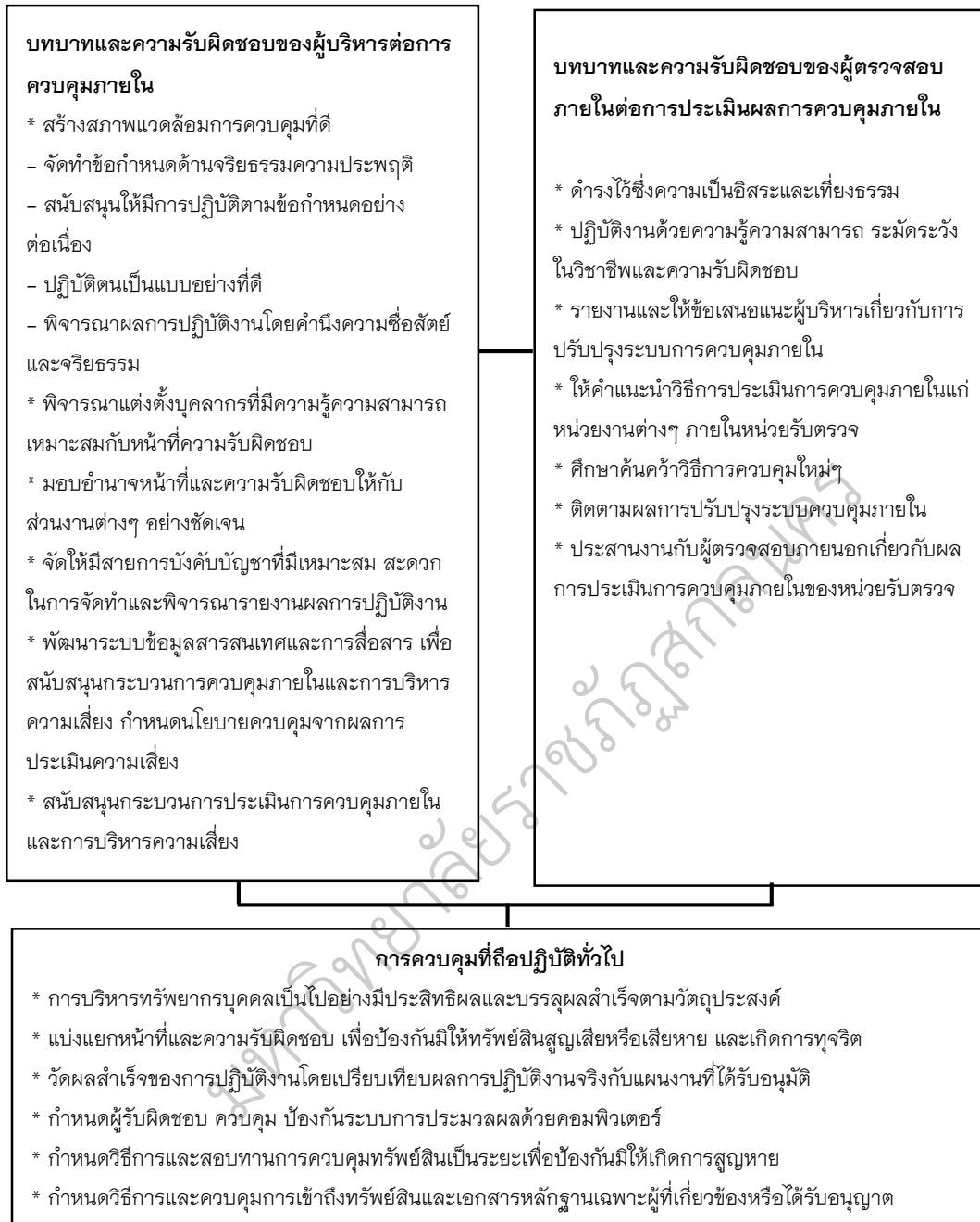
1. ผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานรับตรวจมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการกำหนดและออกแบบระบบการควบคุมภายในของส่วนงานต่างๆ ภายใต้ความ



รับผิดชอบให้มีประสิทธิผลในระดับที่น่าพอใจอยู่เสมอ โดยผู้บริหารริเริ่มและดำเนินการสร้างบรรยากาศเพื่อให้เกิดสภาพแวดล้อมของการควบคุมและปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีในเรื่องความซื่อสัตย์ ความมีคุณธรรมจริยธรรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรวจสอบภายใน ผู้บริหารควรกำหนดบทบาทของหน่วยตรวจสอบภายในให้เป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างการควบคุมภายในโดยทำหน้าที่สอบทานหรือประเมินผลการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้ความมั่นใจว่าหน่วยรับตรวจมีการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลมีกระบวนการบริหารความเสี่ยงอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

2. ผู้บริหารระดับรองลงมาทุกระดับ มีหน้าที่กำหนดหรือออกแบบการควบคุมภายในของส่วนงานที่แต่ละคนรับผิดชอบ ให้สอดคล้องกับการควบคุมภายในที่หน่วยรับตรวจกำหนด และสอบทานหรือประเมินประสิทธิผลการปฏิบัติงานภายใต้ระบบการควบคุมภายในที่นำมาใช้ การประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (Control Self Assessment) เป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานมีส่วนร่วมในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการควบคุมภายในให้มีความรัดกุม การปลูกฝังให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเข้าใจ มองเห็นความสำคัญ มีวินัย และจิตสำนึกที่ดีก็เป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การควบคุมภายในมีประสิทธิผลอย่างต่อเนื่อง

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ผู้บริหารทุกระดับควรตระหนักว่าโครงสร้างการควบคุมภายในที่ดี เป็นพื้นฐานที่สำคัญของการควบคุม เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จของหน่วยรับตรวจ การจัดให้มีโครงสร้างการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผล และเพียงพอขึ้นขึ้นอยู่กับผู้บริหารของหน่วยรับตรวจ ผู้บริหารหรือผู้นำของหน่วยงานภาครัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐต่างๆ ต้องดำเนินการเพื่อความมั่นใจได้ว่าหน่วยงานของตนมีโครงสร้างการควบคุมภายในที่เหมาะสม ติดตามผล และปรับปรุงให้ทันกับเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้การควบคุมนั้นมีประสิทธิผลอยู่เสมอ ทักษะที่ดีต่อการควบคุมภายใน และการสนับสนุนจากผู้บริหารเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เกิดการควบคุมภายในที่ดี นอกจากนี้ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตทั้งต่อตนเองและต่อองค์กร และควรมีความรู้ความเข้าใจอย่างเพียงพอในหลักการพื้นฐานของการควบคุมภายในและให้ความสำคัญของการจัดให้มีการควบคุมภายใน การนำการควบคุมภายใน ไปปฏิบัติ และการดำรงรักษาไว้ซึ่งการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผลดังในภาพประกอบ 2



ภาพประกอบ 2 ความรับผิดชอบของผู้บริหารต่อการควบคุมภายใน  
(สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2552, หน้า 4)

## 6. มาตรฐานการควบคุมภายใน

ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ใช้มาตรฐานการควบคุมภายใน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544

ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานการควบคุมภายในไว้ 5 องค์ประกอบ คือ สภาพแวดล้อม การควบคุม (Control Environment) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and communications) การติดตามประเมินผล (Monitoring) (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2552)

### 6.1. สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment)

#### ความหมายของสภาพแวดล้อมการควบคุม

วีระยุทธ์ งามล้วน (2550, หน้า 36) กล่าวว่า สภาพแวดล้อมการควบคุมทำให้เกิดผลกระทบต่อองค์การต่อพฤติกรรมของคนในองค์กร รวมทั้งความสามารถในการเพิ่มผลผลิตอย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพ หากองค์กรใดมีการจัดสภาพแวดล้อมที่ดีที่เอื้ออำนวยแล้ว จะทำให้เกิดวัฒนธรรมในการทำงานที่ดี ซึ่งส่งผลต่อการจัดระบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพได้

จร สุนทรายุทธ์ (2550, หน้า 220) ได้กล่าวถึงสภาพแวดล้อมการควบคุม ว่าสภาพแวดล้อมการควบคุมเป็นเรื่องเกี่ยวกับการสร้างความตระหนัก (Control Consciousness) และบรรยากาศของการควบคุมในหน่วยงาน ให้บุคลากรในหน่วยงานเกิดจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานตามความรับผิดชอบ โดยเน้นการสร้างบรรยากาศ โดยผู้บริหารระดับสูงการควบคุมด้านนี้แบ่งเป็นการควบคุมโดยสร้างจิตสำนึกและคุณภาพ (Soft Control) ที่มองเห็นได้ เช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส การมีผู้นำดี ความมีจริยธรรม เป็นต้น และการควบคุมโดยกำหนดโครงสร้างหรือนโยบาย (Hard Control) ที่เป็นหลักฐานมองเห็นได้ สภาพแวดล้อมการควบคุมที่ดี คือ สภาพแวดล้อมที่บุคลากรในองค์กรมีความรับผิดชอบ และเข้าใจขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง และบุคลากรดังกล่าวจะต้องมีความรู้ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ตามที่ได้รับมอบหมายอย่างเพียงพอ นอกจากนี้บุคลากรดังกล่าวจะต้องยอมรับ และปฏิบัติตามแนวทางปฏิบัติงานรวมถึงข้อกำหนดด้านจริยธรรมที่กำหนด

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 8) ได้ให้ข้อกำหนดเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมการควบคุมว่าหมายถึง ปัจจัยต่างๆ ซึ่งส่งเสริมให้องค์ประกอบการควบคุมภายในอื่นๆ มีประสิทธิผล หรือทำให้การควบคุมที่มีอยู่มีประสิทธิผลมากขึ้น หรือทำให้บุคลากรให้ความสำคัญกับการควบคุมมากขึ้น สภาพแวดล้อมการควบคุมที่ไม่มีประสิทธิผล อาจทำให้องค์ประกอบการควบคุมอื่นๆ มีประสิทธิผลลดลง สภาพแวดล้อม

การควบคุมภายในสะท้อนให้เห็นทัศนคติ และการรับรู้ถึงความสำคัญของการควบคุมภายในของบุคลากรระดับต่างๆ ในหน่วยงาน

ชนม์ณัฐชา กังวานศุภพันธ์ (2553, หน้า 26) กล่าวว่า สภาพแวดล้อมการควบคุม หมายถึง สภาพการณ์หรือปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดระบบการควบคุมในองค์กรขึ้น การควบคุมในขั้นนี้เป็นการสร้างระเบียบวินัยด้านการควบคุมภายในให้แก่ทุกคนในองค์กรและจัดให้มีโครงสร้างที่เหมาะสมต่อการควบคุมภายใน ผู้บริหารมีบทบาทอย่างยิ่งในการสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมการควบคุมภายในให้เกิดขึ้นในองค์กร ซึ่งองค์ประกอบของสภาพแวดล้อมการควบคุมภายในองค์กร ประกอบด้วย

#### 1) ปรัชญาและลักษณะการทำงานของผู้บริหาร

ปรัชญาและลักษณะการทำงานของผู้บริหารแต่ละบุคคลย่อมแตกต่างกัน และจะเป็นปัจจัยที่ส่งผลถึงการกำหนดระบบการควบคุมภายในของหน่วยงาน เพราะผู้บริหารมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และระบบการควบคุมภายใน แต่อย่างไรก็ตามผู้บริหารต้องรับผิดชอบในการเลือกปรัชญาและวิธีการทำงานที่เหมาะสมกับสถานการณ์ รวมทั้งรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น ผู้บริหารสามารถส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมการควบคุมที่ดี โดยดำเนินการ ดังนี้

1.1) กำหนดนโยบายและกลยุทธ์การดำเนินงาน มาตรฐาน และแนวทางการปฏิบัติงานเป็นลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจน และแจ้งให้บุคลากรทุกคนในหน่วยงานทราบ

1.2) กำหนดโครงสร้างการจัดหน่วยงานให้เหมาะสม มีสายการบังคับบัญชา และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานภายในที่ชัดเจน รวมทั้งมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่บุคลากรในแต่ละตำแหน่งอย่างเหมาะสม

1.3) กำหนดคุณลักษณะงานเฉพาะตำแหน่ง (Job Description) ของบุคลากรทุกตำแหน่งหน้าที่ และระดับของความรู้ ความสามารถ และทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละงานอย่างชัดเจน

1.4) กำหนดให้มีนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานด้านการบริหารบุคลากร ตลอดจนการประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากรอย่างชัดเจน และเป็นธรรม รวมทั้งกำหนดบทลงโทษทางวินัยให้ชัดเจน

1.5) กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร คณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) และหน่วยตรวจสอบภายใน

2) ความซื่อสัตย์และจริยธรรมในการบริหารและการปฏิบัติงาน  
การบริหารและการปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์และมีจริยธรรม เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ทั้งสองประการนี้ เป็นสิ่งที่ต้องสนับสนุนส่งเสริมให้เกิดขึ้น โดยการประชาสัมพันธ์ ฝึกอบรม หรือกำหนดสิ่งจูงใจ และผู้บริหารต้องเป็นตัวอย่างแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน ทั้งนี้ ผู้บริหารต้องมีการสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ทุกคนในหน่วยงาน รับทราบ และตระหนักถึงคุณค่าในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์และมีจริยธรรม จนเป็นบรรทัดฐานหรือข้อตกลงร่วมกันที่ให้หน่วยงานถือปฏิบัติ เพราะความซื่อสัตย์ และจริยธรรมเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญของสภาพแวดล้อมการควบคุม โดยผู้บริหาร ควรดำเนินการ ดังนี้

2.1) กำหนดนโยบาย มาตรฐานการปฏิบัติงานให้ชัดเจนและ ทำตัวให้เป็นตัวอย่างอย่างสม่ำเสมอ ทั้งโดยคำพูดและการกระทำ

2.2) สื่อสารและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทุกคนได้รับทราบ ตลอดจน เข้าใจในหลักการของจริยธรรมดังกล่าว

2.3) จัดทำข้อกำหนดจริยธรรมหรือแนวทางที่พึงปฏิบัติของ หน่วยงานไว้ให้ชัดเจน โดยรวมถึงกรณีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ด้วย

2.4) ลดวิธีการหรือโอกาสที่จะจูงใจให้เกิดการกระทำผิด ความซื่อสัตย์และจริยธรรมเป็นปัจจัยเบื้องต้นที่สำคัญ ซึ่งจะส่งผลถึงการจัดโครงสร้าง ของหน่วยงาน การจัดการและการติดตามประเมินผลองค์ประกอบของระบบการควบคุม ภายในอื่นๆ ด้วย

### 3) โครงสร้างของหน่วยงาน

โครงสร้างของหน่วยงานที่ได้รับการจัดไว้เป็นอย่างดี จะเป็นพื้นฐาน สำคัญที่ทำให้ผู้บริหารสามารถวางแผนงาน สั่งการ และควบคุมการปฏิบัติงานได้ถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ โดยการจัดโครงสร้างของหน่วยงานให้เหมาะสมกับลักษณะ ของกิจกรรมของหน่วยงานนั้นๆ เช่น

3.1) การรวมศูนย์อำนาจหรือกระจายศูนย์อำนาจการตัดสินใจ ในระดับต่างๆ หากกิจการเลือกใช้การรวมศูนย์อำนาจในการตัดสินใจ คุณสมบัติเฉพาะตัว ของผู้ได้รับอำนาจย่อมมีความสำคัญ กรณีวิธีกระจายศูนย์อำนาจการตัดสินใจระบบและ

ขั้นตอนการทำงาน รวมถึงกระบวนการในการติดตามผล ก็จะมีควมสำคัญมากกว่า คุณสมบัติของตัวบุคคล

3.2) การจัดโครงสร้างของหน่วยงานที่มีการผลิตโดยเครื่องจักร อาจใช้โครงสร้างและการควบคุมที่เป็นระเบียบแบบแผนแน่นอน แต่โครงสร้างที่มีรูปแบบแน่นอน อาจไม่เหมาะสมกับกิจกรรมการบริการหรืองานที่เกี่ยวข้องกับการค้นคว้าวิจัยทางวิชาการ เป็นต้น

3.3) การมอบอำนาจต้องให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ในการปฏิบัติงานและต้องชัดเจน

#### 4) นโยบายการบริหารและการพัฒนาด้านบุคลากร

ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ระบบการควบคุมภายในมีประสิทธิภาพ คือ บุคลากรในหน่วยงานนั่นเองที่เป็นตัวจักรสำคัญ ดังนั้น การมีนโยบายและระบบการบริหาร บุคลากรที่ชัดเจนและเหมาะสม จะช่วยให้ระบบการควบคุมภายในมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น

4.1) กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการว่าจ้าง การ พัฒนาการประเมินผลการปฏิบัติงาน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการจ่าย ค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่น

4.2) กำหนดคุณสมบัติและลักษณะงาน (Job Description) ของ เจ้าหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการปฏิบัติงาน

4.3) กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการประกันความซื่อสัตย์ของ พนักงาน

4.4) มีระบบการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่องและติดตามผล การปฏิบัติงาน อย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ

4.5) กำหนดแนวปฏิบัติกรณีที่มีการขัดแย้งของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ต่อหน่วยงาน

#### 5) การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ

การกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรในหน่วยงาน เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพของการควบคุมภายใน ดังนั้น ผู้บริหารควร กำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากรแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน ดังนี้

5.1) กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจและระบบการสอบย้อนความถูกต้องระหว่างกัน

5.2) กำหนดคู่มือปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ

5.3) กำหนดระบบการติดตามประเมินผล ซึ่งรวมถึงการจัดทำ แผนงาน และระบบการรายงานผลงานอย่างสม่ำเสมอ

6) คณะกรรมการตรวจสอบและการตรวจสอบภายใน

คณะกรรมการตรวจสอบและการตรวจสอบภายในเป็นกลไก

และเครื่องมือชนิดหนึ่งในการช่วยตรวจสอบและสอบทานงานให้เป็นไปตามแผนงานที่ ฝ่ายบริหารวางไว้ คณะกรรมการตรวจสอบที่มีความรู้ความสามารถและมีความเป็นอิสระ ในการทำงาน จะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนสภาพแวดล้อมการควบคุมภายในหน่วยงานให้ดีขึ้น

ชมาภรณ์ ศรีสุข (2554, หน้า 17) กล่าวว่า สภาพแวดล้อมการ ควบคุมเป็นองค์ประกอบที่มีผลกระทบอย่างมากต่อกิจกรรมที่เกิดขึ้นทั้งหมดขององค์กร และการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ดังนั้นสภาพแวดล้อมการควบคุมที่ดีจะเป็นการสร้าง บรรยากาศ ให้บุคลากรทุกคนตระหนักถึงความจำเป็นและความสำคัญของระบบควบคุม ภายใน ซึ่งจะเอื้ออำนวยให้เกิดโครงสร้างของการควบคุมภายในและวินัยของบุคลากรใน การยอมรับระบบที่องค์กรได้กำหนดขึ้น

สรุปได้ว่า สภาพแวดล้อมการควบคุม เป็นสภาวะการณ์หรือปัจจัย ต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดระบบการควบคุมในหน่วยงาน ซึ่งฝ่ายบริหารจะมีอิทธิพลสำคัญต่อ การสร้างบรรยากาศและสภาพแวดล้อมการควบคุมภายในในหน่วยงาน เช่น จริยธรรมของ การทำงาน ความซื่อสัตย์ ความไวใจได้ ความโปร่งใส และการมีภาวะผู้นำที่ดี ซึ่งรวมทั้ง การกำหนดนโยบาย โครงสร้าง และระเบียบวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม สำหรับตัวอย่าง สภาพแวดล้อมการควบคุมในหน่วยงาน

## 6.2 การประเมินความเสี่ยง

1) ความหมายของความเสี่ยง

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 11)

ให้ความหมายของความเสี่ยงไว้ว่า ความเสี่ยง หมายถึง เหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่ไม่มี ความแน่นอน ซึ่งอาจเกิดขึ้นและมีผลให้หน่วยงานเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย

การรั่วไหลความสูญเปล่า ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ได้

ชนม์ณัฐชา กังวานศุภพันธ์ (2553, หน้า 33-34) กล่าวว่าความเสี่ยง หมายถึง โอกาสของความไม่แน่นอนต่อความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้เนื่องจากเหตุการณ์เสี่ยงต่างๆ

ชมาภรณ์ ศรีสุข (2554, หน้า 18) กล่าวว่า ความเสี่ยง หมายถึง โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การสูญเปล่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่ทำให้งานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด

## 2) ประเภทของความเสี่ยง

ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและตรวจสอบภายในมีหลายลักษณะ ได้แก่

2.1) ความเสี่ยงจากลักษณะงานหรือกิจกรรมของหน่วยงาน ความเสี่ยงลักษณะนี้เป็นความเสี่ยงที่มีอยู่โดยธรรมชาติในงานนั้นๆ เองเมื่อใดก็ตามที่ตัดสินใจที่จะทำงานหรือกิจกรรมก็ย่อมจะมีความเสี่ยงเกิดขึ้น เช่น การทำธุรกิจ การค้าขายกับต่างประเทศหรือการสั่งซื้อของจากต่างประเทศของทางราชการ ความเสี่ยงก็คืออัตราแลกเปลี่ยนที่อาจเปลี่ยนแปลงไป ฯลฯ

2.2) ความเสี่ยงจากการควบคุมภายใน เป็นความเสี่ยงที่ระบบการควบคุมภายในของหน่วยงานไม่ครอบคลุม และไม่สามารถป้องกันข้อผิดพลาดจากการดำเนินงานของหน่วยงานได้ อาจเป็นเพราะหน่วยงานไม่มีระบบการควบคุมภายในที่ครอบคลุมเพียงพอที่จะลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน หรือหน่วยงานนั้นไม่มีการปฏิบัติตามระบบการควบคุมภายในที่ได้จัดไว้ เป็นต้น

2.3) ความเสี่ยงจากการตรวจไม่พบข้อผิดพลาด ความเสี่ยงลักษณะนี้เป็นความเสี่ยงที่การตรวจสอบไม่สามารถค้นพบความผิดพลาดของรายการที่มีอยู่ เนื่องจากผู้ตรวจสอบไม่สามารถตรวจสอบทุกกิจกรรมใน หน่วยงานนี้ได้ และจำเป็นต้องใช้ระบบการตรวจสอบโดยเลือกสุ่มตัวอย่างหรืออาจเนื่องจากผู้ตรวจสอบไม่มีความอิสระเพียงพอหรือไม่อยู่ในวิสัยที่จะเข้าไปตรวจสอบได้

## 3) สาเหตุของความเสี่ยง

ความเสี่ยงอาจเกิดจากปัจจัยภายในและภายนอกหน่วยงาน ดังนี้



### 3.1) ปัจจัยภายใน เช่น นโยบายของผู้บริหาร

ความซื่อสัตย์ จริยธรรม คุณภาพของบุคลากร การเปลี่ยนแปลงระบบงาน ความเชื่อถือได้ของระบบสารสนเทศ การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บ่อยครั้ง การควบคุมกำกับดูแลไม่ทั่วถึง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของหน่วยงาน เป็นต้น

3.2) ปัจจัยภายนอก เช่น กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีหรือสภาพการแข่งขัน สถานะแวดล้อมทั้งทางเศรษฐกิจและการเมือง เป็นต้น

### 4) ความหมายของการประเมินความเสี่ยง

ได้มีนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความหมายของการประเมินความเสี่ยง ไว้ดังนี้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 11) ให้ความหมายของการประเมินความเสี่ยงไว้ว่า การประเมินความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการที่สำคัญที่ใช้ในการระบุและวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน รวมทั้งการค้นหาและนำเอาวิธีการควบคุมเพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงมาใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ชนมณัฐฐา กังวานศุภพันธ์ (2553, หน้า 34) กล่าวว่า การประเมินความเสี่ยง หมายถึง การวิเคราะห์และจัดระบบความเสี่ยงโดยพิจารณาจากความน่าจะเป็นเกิด (Likelihood) ของความเสี่ยงและผลกระทบ (Impact) หรือผลเสียหายจากความเสี่ยงนั้น การประเมินความเสี่ยงจะช่วยในการระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยง และการกำหนดแนวทางการควบคุม เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยง

ชมาภรณ์ ศรีสุข (2554, หน้า 20) กล่าวว่า การประเมินความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการระบุและวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อ การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร รวมทั้งการกำหนดแนวทางที่จำเป็นต้องใช้ในการบริหาร ความเสี่ยงหรือการควบคุมความเสี่ยงให้หมดไปหรือยอมรับได้

ซึ่งกระบวนการในการประเมินความเสี่ยงและการควบคุมความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่หน่วยงานยอมรับได้ สามารถดำเนินการเป็น 4 ขั้นตอน ดังนี้

4.1) ศึกษาวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหน่วยงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายของหน่วยงาน จะต้องสอดคล้องกับภารกิจ (Mission) ของหน่วยงานนั้นๆ

ซึ่งโดยทั่วไปวัตถุประสงค์ของหน่วยงานจะแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ

4.1.1) วัตถุประสงค์ในระดับหน่วยงาน (Entity – Level Objectives) เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานในภาพรวมของหน่วยงาน โดยทั่วไปจะระบุไว้ในแผนกลยุทธ์ และแผนการปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงาน เช่นเดียวกับภารกิจ (Mission) และกลยุทธ์ในภาพรวมของหน่วยงาน เช่น ภารกิจหลักของหน่วยงาน โครงสร้างของหน่วยงาน แนวโน้มการดำเนินงานของหน่วยงานในอนาคต นโยบายการบริหารงาน หรือนโยบายการเงินการคลัง เป็นต้น

4.1.2) วัตถุประสงค์ในระดับกิจกรรม (Activity – Level objectives) เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจงสำหรับแต่ละกิจกรรมที่หน่วยงานกำหนด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน ซึ่งวัตถุประสงค์ของแต่ละกิจกรรมจะต้องสนับสนุน และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในระดับหน่วยงาน เช่น ระบบการประมวลข้อมูลทางการเงินและบัญชี เป็นต้น

4.2) ระบุปัจจัยเสี่ยง ปัจจัยเสี่ยงของหน่วยงานสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์เป้าหมาย หรือผลการดำเนินงานในหน่วยงาน เช่น การเปลี่ยนตัวผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งที่สำคัญ บ่อยครั้ง การเปลี่ยนแปลงกฎหมายใหม่ๆ ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงาน และเนื่องจากปัจจัยเสี่ยงแต่ละชนิดมีผลกระทบต่อการทำงาน และการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานไม่เท่ากัน บางชนิดมีผลกระทบทันที บางชนิดมีผลกระทบในระยะยาว ดังนั้น ผู้บริหารต้องติดตามพิจารณา และระบุปัจจัยความเสี่ยงที่เกิดขึ้นให้ครอบคลุมทุกประเด็นปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

4.3) การวิเคราะห์และจัดระดับความเสี่ยง การวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อปัจจัยเสี่ยงที่มีต่อหน่วยงาน ซึ่งโดยปกติปัจจัยเสี่ยงแต่ละปัจจัยมีผลกระทบต่อหน่วยงานมากน้อยไม่เท่ากัน การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงมีหลายวิธีแตกต่างกัน ผู้บริหารควรให้ความสำคัญกับความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญและมีโอกาสเกิดขึ้นบ่อยๆ จึงควรพิจารณาเลือกใช้วิธีการหรือเทคนิคที่ใช้วิเคราะห์ให้เหมาะสมกับขนาด ลักษณะการดำเนินงาน เพื่อให้สามารถประเมินระดับความสำคัญของความเสี่ยงได้ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ รวมทั้งผลเสียหายที่อาจเกิดจากความเสี่ยงนั้น โดยทั่วไปขั้นตอนการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยง จะเป็นดังนี้

4.3.1) ประเมินระดับความสำคัญของปัจจัยเสี่ยง คือ การนำปัจจัยเสี่ยงแต่ละปัจจัยมาพิจารณาถึงความสำคัญว่า หากเกิดขึ้นแล้วมีผลกระทบต่อหน่วยงานมากน้อยแค่ไหน โดยอาจวัดเป็นระดับน้อย ปานกลาง สูง

4.3.2) ประเมินความถี่ที่ปัจจัยเสี่ยงจะเกิดขึ้น คือ การพิจารณาว่าปัจจัยเสี่ยงที่ได้เรียงลำดับความสำคัญไว้แล้ว มีโอกาสที่จะเกิดปัจจัยเสี่ยงนั้น ในระดับน้อยมาก น้อย ปานกลาง สูง การวิเคราะห์โดยการประเมินความสำคัญและการประเมินความถี่ที่ปัจจัยเสี่ยงจะเกิดขึ้น อาจใช้ผสมผสานกัน เช่น ปัจจัยเสี่ยงบางอย่างมีอัตราความถี่สูง เมื่อเกิดขึ้นแต่ละครั้งสูญเสียเงินน้อย แต่ถ้าเกิดบ่อยๆ เข้า โดยรวมอาจมีจำนวนเงินสูงก็จะทำให้เกิดความสำคัญได้

4.3.3) เลือกใช้เทคนิคการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เหมาะสม โดยบางครั้งอาจไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ในรูปตัวเลขแต่อาจวิเคราะห์ออกมาเป็นระดับต่างๆ เช่น สำคัญมาก ปานกลาง หรือน้อย เป็นต้น

4.4) กำหนดวิธีการควบคุมความเสี่ยง เมื่อหน่วยงานสามารถวิเคราะห์และจัดลำดับความเสี่ยงแล้วฝ่ายบริหารควรพิจารณาหาวิธีเพื่อป้องกันความเสี่ยงนั้นๆ โดยต้องคำนึงถึงค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ว่าคุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับหรือไม่ ซึ่งในการกำหนดแนวทางในการป้องกันหรือลดความเสี่ยง ผู้บริหารควรพิจารณาว่าความเสี่ยงที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความเสี่ยงในลักษณะใด เช่น

4.4.1) กรณีที่เป็นความเสี่ยงเกี่ยวกับหน่วยงานโดยรวม ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายนอกที่มีได้อยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บริหาร การป้องกันหรือลดความเสี่ยงกระทำได้โดยการบริหารความเสี่ยงซึ่งมีกลยุทธ์ คือ

- 1) กำหนดโครงสร้างพื้นฐานของการบริหารความเสี่ยง กำหนดผู้รับผิดชอบกระบวนการบริหารความเสี่ยง กำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งสัมพันธ์กับกลยุทธ์การจัดลำดับความสำคัญและการวัดผลกระทบของความเสี่ยงเหล่านั้นที่อาจเกิดขึ้นต่อหน่วยงาน
- 2) ประเมินความเสี่ยงของหน่วยงาน กำหนดกรอบแนวคิด ซึ่งจะใช้ระบุความเสี่ยงทั้งหมดที่เป็นไปได้ เพื่อใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการประเมินความเสี่ยง มองภาพรวมของความเสี่ยงที่มีความสำคัญที่สุดก่อน และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม
- 3) พัฒนากลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงที่มีความเกี่ยวข้องหรือสอดคล้องกับกลยุทธ์ของหน่วยงานโดยตรง
- 4) พัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพ การบริหารความเสี่ยง โดยเฉพาะ

การบริหารความเสี่ยงในกิจกรรมที่มีความเสี่ยงเฉพาะเรื่อง 5) การติดตามประเมินผล กระบวนการบริหารความเสี่ยง เป็นขั้นตอนของหน่วยงาน ต้องอาศัยงานด้านตรวจสอบ ภายใน โดยในขั้นตอนนี้รวมถึงการติดตามการปฏิบัติงานในหน้าที่อื่นๆ เช่น การปฏิบัติตาม กฎหรือระเบียบและการให้ความสำคัญต่อสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยด้วย

6) การพัฒนาหรือปรับปรุงกระบวนการบริหารความเสี่ยง

4.4.2) กรณีที่เป็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการควบคุมภายใน ซึ่งเป็นความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายในและอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้บริหาร การป้องกัน หรือลดความเสี่ยงกระทำได้โดยจัดให้มีกิจกรรมการควบคุมอย่างเพียงพอและ เหมาะสมการกำหนดวิธีการควบคุมเพื่อจัดการให้ความเสี่ยงอยู่ในสภาพที่เป็นผลดีกับ หน่วยงานนั้น จะมีลักษณะการจัดการได้ 5 ลักษณะ คือ 1) การจัดการในลักษณะที่ยอมรับ ในความเสี่ยงนั้น 2) การจัดการในลักษณะที่ทำให้ลดความเสี่ยงจากระดับความเสี่ยงสูง ไปสู่ระดับความเสี่ยงต่ำ 3) การจัดการในลักษณะที่เป็นการกระจายความเสี่ยง 4) การจัดการในลักษณะที่เป็นการถ่ายโอนความเสี่ยงหรือโยกย้ายความเสี่ยง 5) การจัดการในลักษณะที่เป็นการหลีกเลี่ยงความเสี่ยง

จากการศึกษาความหมายและกระบวนการประเมิน ความเสี่ยง จากแนวคิดของนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ สรุปได้ว่า ความเสี่ยง หมายถึง เหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์หรือการกระทำใดๆ อันจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในด้านลบหรือเป็น ผลลัพธ์ที่ไม่ต้องการ ทำให้งานไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด การประเมิน ความเสี่ยงหมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยง และ การกำหนดแนวทางการควบคุม เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยงใน หน่วยงาน จะเป็นการประเมินการปฏิบัติงานในภาพรวมของหน่วยงาน เพื่อให้ทราบ เหตุการณ์ของความเสี่ยงและหาทางแก้ไขและควบคุมให้ความเสี่ยงอยู่ในระดับที่เกิด ความเสียหายน้อยที่สุด หน่วยงานจึงต้องจัดให้มีการประเมินความเสี่ยงอยู่เสมอเพื่อสร้าง กลไกช่วยบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ หรือกำหนดมาตรการ การควบคุมที่เหมาะสมต่อไป

### 6.3 กิจกรรมการควบคุม

กิจกรรมการควบคุม เป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบการควบคุมภายในที่ หน่วยงานต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงและทำให้เกิดความคุ้มค่า ตลอดจนช่วยให้ฝ่าย บริหารเกิดความมั่นใจในประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 14) ให้ความหมายของ กิจกรรมการควบคุมไว้ว่า กิจกรรมการควบคุม หมายถึง นโยบาย และระเบียบวิธีปฏิบัติ รวมถึงมาตรการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นเพื่อใช้บุคลากรนำไปปฏิบัติเพื่อลดหรือ ควบคุมความเสี่ยงและได้รับการสนองตอบและมีการปฏิบัติตาม

ชนม์ณัฐชา กังวานศุภพันธ์ (2553, หน้า 37) กล่าวว่า กิจกรรมการ ควบคุมหมายถึง การกระทำที่สนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย วิธีปฏิบัติงาน และคำสั่งต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารกำหนด

โสวรรณ แผลงหล้า (2554, หน้า 36) กล่าวว่า กิจกรรมการควบคุมเป็น นโยบายและวิธีการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารกำหนดให้บุคลากรของหน่วยงานปฏิบัติเพื่อลดหรือ ควบคุมความเสี่ยงและได้รับการสนองตอบโดยมีการปฏิบัติตามขั้นตอนการติดตาม ตรวจสอบ ประเมินและแก้ไข ให้การดำเนินงานสามารถบรรลุเป้าหมายหรือปรับปรุง แผนการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ สภาพแวดล้อม ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของ ผู้บริหาร

นฤมล หลัคำ (2554, หน้า 43) กล่าวว่า กิจกรรมการควบคุม หมายถึง นโยบายและวิธีการต่างๆ ที่ฝ่ายบริหารกำหนดให้บุคลากรปฏิบัติเพื่อลด หรือควบคุมความ เสี่ยงและได้รับการสนองตอบโดยมีการปฏิบัติตาม

กิจกรรมการควบคุมอาจแยกตามความจำเป็นและลักษณะของการ ควบคุม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในการดำเนินงานของหน่วยงานนั้นๆ เช่น

1) การควบคุมในลักษณะการป้องกันการผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในทาง ปฏิบัติ (Preventive Control) เป็นวิธีการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสี่ยง และข้อผิดพลาดตั้งแต่แรก โดยเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงยังไม่เกิดขึ้น เช่น การแบ่งแยกหน้าที่ผู้รับเงิน ผู้จ่ายเงิน และผู้บันทึกบัญชี การกำหนดวงเงินสำหรับผู้มี อำนาจอนุมัติเงินในแต่ละระดับชั้น เป็นต้น

2) การควบคุมในลักษณะของการค้นพบข้อผิดพลาด (Detective Control) เป็นการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อค้นพบข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นใน การ ปฏิบัติงาน เช่นการทำงานบกระทบยอดเงินฝากธนาคาร การตรวจนับพัสดุประจำปีการทบทวน การปฏิบัติงานของหน่วยงานในภาพรวม เป็นต้น

3) การควบคุมในลักษณะการเสนอแนะ (Suggestive Control) เป็นการควบคุมที่กำหนดขึ้น เพื่อเสนอแนะ ปรับปรุง และพัฒนาระบบ

การดำเนินงานและระบบการควบคุมภายในให้เหมาะสมกับสถานการณ์

4) การควบคุมตามความจำเป็นและเหมาะสมในการดำเนินงานของ  
หน่วยงาน

กิจกรรมการควบคุมที่ควรจัดให้มีขึ้นในขั้นตอนของ  
การปฏิบัติงานต่างๆ ได้แก่

1) นโยบายและวิธีปฏิบัติ ผู้บริหารทุกระดับมีบทบาทใน การกำหนด  
นโยบาย แผนปฏิบัติงาน แผนงบประมาณ แนวทางการปฏิบัติงาน อำนาจใน  
การอนุมัติ ฯลฯ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการควบคุม เพื่อป้องกัน  
ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและควรระบุผลลัพธ์และตัวชี้วัดที่คาดหวังไว้อย่างชัดเจน  
เพื่อสามารถใช้ในการติดตามประเมินผลต่อไป

2) การกระจายอำนาจความรับผิดชอบและการแบ่งแยกหน้าที่  
ผู้บริหารควรจัดให้มีการกระจายอำนาจ และแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงาน  
ต่างๆ หรือบุคคลให้ชัดเจนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและชัดเจนในการปฏิบัติงาน สามารถ  
สอบย้อนกันได้ เช่น อำนาจในการอนุมัติ การกำหนดขอบเขตของงาน เพราะเมื่อผู้บริหารได้  
กระจายอำนาจไปแล้วก็ต้องสร้างวิธีการควบคุมเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปตาม  
นโยบายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้

3) การสอบย้อนและการกระทบยอด ผู้บริหารในแต่ละระดับควรจัด  
ให้มีการสอบย้อนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในระดับต่างๆ เพื่อให้ทราบปัญหา ในการ  
ปฏิบัติงานและหาแนวทางในการแก้ไข ซึ่งในแต่ละระดับอาจกำหนดวิธีการสอบย้อนและ  
กระทบยอดได้หลายวิธี โดยผู้บริหารระดับสูงอาจสอบย้อนการปฏิบัติงาน  
โดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบเป้าหมาย แผน และผลการดำเนินงาน ในภาพรวมกับข้อมูล  
ในอดีตที่ผ่านมา เพื่อให้สามารถทราบปัญหาและหาแนวทางในการแก้ไข และเตรียมรับ  
สถานการณ์ในอนาคตต่อไป ผู้บริหารระดับกลางอาจสอบย้อนและกระทบยอด  
การปฏิบัติงานเฉพาะด้านจากรายงานผลการปฏิบัติงานจริงกับเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้ง  
การปฏิบัติตามกฎหรือระเบียบที่วางไว้ โดยอาจทำการสอบย้อนและหรือกระทบยอดบ่อยครั้ง  
ตามลักษณะงานและความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

4) การควบคุมระบบสารสนเทศและการประมวลผลการจัดให้มี  
กระบวนการประมวลผลข้อมูลอย่างเป็นระบบ จะทำให้ผู้บริหารได้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง  
สมบูรณ์ ทันเวลาและเชื่อถือได้สามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจในการบริหารงานได้ทันต่อ

เหตุการณ์และมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้การจัดให้มีระบบการควบคุมระบบสารสนเทศที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการป้องกันการเข้าถึงข้อมูล และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในการนำข้อมูลไปใช้ในทางที่ไม่สมควร

#### 5) การควบคุมทรัพย์สินที่มีตัวตนและเอกสารหลักฐาน

ทรัพย์สินที่มีตัวตนและเอกสารหลักฐาน เช่น เครื่องใช้สำนักงาน วัสดุอุปกรณ์ ครุภัณฑ์ เงินสดและเอกสารสิทธิต่างๆ ฯลฯ ควรจัดให้มีการควบคุม เช่น การกำหนดสถานที่เก็บรักษา การเข้าถึงทรัพย์สินนั้นๆ และการจัดให้ทำทะเบียนคุมและการตรวจนับอย่างเป็นระบบ เป็นต้น

6) กำหนดดัชนีวัดผลการดำเนินงาน ดัชนีวัดผลการดำเนินงานเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งที่ผู้บริหารสามารถใช้ในการติดตามผลการปฏิบัติ เพื่อให้ทราบว่าการปฏิบัติงานบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด

จากความหมายของกิจกรรมการควบคุมที่กล่าวมา สรุปได้ว่า กิจกรรมการควบคุม หมายถึง นโยบาย ระเบียบและวิธีปฏิบัติที่ผู้บริหารได้กำหนด ขึ้น เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานได้ถือปฏิบัติ เพื่อลดหรือควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น และได้รับการตอบสนองจากบุคลากรด้วยการปฏิบัติตามมาตรการที่กำหนดขึ้นและกิจกรรมการควบคุมต้องทำอย่างสม่ำเสมอตลอดไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องสอดคล้องกับนโยบายและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้มั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในของหน่วยงานเป็นไปอย่างเหมาะสมและเพียงพอ การจะใช้การควบคุมลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือหลายลักษณะรวมกันขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการพิจารณาความเหมาะสมและความซับซ้อนของงานในแต่ละหน่วยงานนั้นๆ

### 6.4 สารสนเทศและการสื่อสาร

ได้มีผู้ให้ความหมายของสารสนเทศและการสื่อสารไว้หลายทัศนะ ได้แก่

วีระยุทธ งามล้วน (2550, หน้า 48) ให้ความหมายของสารสนเทศและการสื่อสารไว้ว่า สารสนเทศและการสื่อสาร หมายถึง การนำข้อมูลข่าวสารทางการเงินและข่าวสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการ หรือเพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ภายในองค์กรและภายนอกองค์กร

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 17) กล่าวว่า สารสนเทศ หมายถึง ข้อมูลที่ได้ผ่านการประมวลผลและถูกจัดให้อยู่ในรูปที่มีความหมายและเป็นประโยชน์ต่อการใช้งาน และการสื่อสาร หมายถึง การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่าง

บุคลากรทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ซึ่งอาจใช้คนหรือใช้สื่อในการติดต่อสื่อสารก็ได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ

ชนม์ณัฐชา กังวานศุภพันธ์ (2553, หน้า 40) และโสวรรณิ แผล่งหล้า 2553, หน้า 36) กล่าวว่า สารสนเทศหมายถึง ข้อมูลข่าวสารที่ใช้ในการบริหาร ซึ่งเป็น ข้อมูลเกี่ยวกับการเงินและไม่ใช้การเงินรวมทั้งข้อมูลข่าวสารอื่นๆ ทั้งจากแหล่งภายใน และภายนอก การสื่อสารหมายถึง การรับและส่งข่าวสารระหว่างกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจ อันดีระหว่างบุคคลที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในงานที่มีความสัมพันธ์กัน การสื่อสาร จะเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน ระบบการสื่อสารที่ดี ที่มีประสิทธิภาพควรเป็น การสื่อสารสองทาง และติดต่อระหว่างหน่วยงานอย่างทั่วถึงครบถ้วน

หน่วยงานควรจัดให้มีระบบสารสนเทศที่สามารถสนองความต้องการ ของผู้ใช้ข้อมูลอย่างเพียงพอและเหมาะสมทันต่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนการติดต่อสื่อสาร ที่มีประสิทธิภาพ ข่าวสารที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ ทันเหตุการณ์ และสะดวกในการเข้าถึงและ ปลอดภัย รวมทั้งมีการจัดลำดับความสำคัญ และมีระบบการสื่อสารที่ดีจะส่งผลถึง การบริหารงานของผู้บริหาร โดยเฉพาะข่าวสารที่เป็นสัญญาณบอกเหตุอันจะทำให้ผู้บริหาร สามารถแก้ไขปัญหาได้ทันกาลและบริหารงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน การสื่อสารจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บริหารต้องจัดให้มีขึ้นและควรเป็นระบบการสื่อสาร สองทาง การสื่อสารภายในหน่วยงานที่ชัดเจน ไม่ว่าจะผ่านทางหรือไมก็ตามจะเป็น ผลดีต่อการปฏิบัติงานให้สามารถบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งปัจจัยสำคัญที่ทำให้การ สื่อสารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล คือ

1) เจ้าหน้าที่ทุกคน ต้องได้รับข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับ การปฏิบัติงานของตนอย่างชัดเจนและทันกาล ทั้งจากภายในหรือภายนอกหน่วยงาน รวมทั้งข้อมูลข่าวสารที่มีผลต่อความเสี่ยงที่อาจเกิดกับหน่วยงาน เช่น นโยบายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงด้านกฎหมายใหม่ๆ ฯลฯ

2) การกำหนดภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละตำแหน่งงาน ต้องชัดเจน

3) เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องเข้าใจถึงบทบาทที่เกี่ยวข้องกับงานของตน และของผู้อื่น รวมทั้งให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามระบบการควบคุมที่กำหนดไว้

4) การจัดให้มีช่องทางการสื่อสารข้อมูลที่ดีระหว่างผู้บริหารและ ผู้ปฏิบัติงานทำให้สามารถทำความเข้าใจ และประสานงานกันได้เป็นอย่างดี ใน



ทำนองเดียวกัน ควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารภายนอกหน่วยงาน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อ การบริหารงานของหน่วยงานด้วย ดังนั้น ประเด็นสำคัญที่ควรดำเนินการคือ กำหนด ช่องทางการสื่อสารกับบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องให้ง่ายขึ้น เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับ หน่วยงานภายนอก ต้องเรียนรู้วัฒนธรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย ผู้บริหารควรให้ ความสนใจ ในข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบภายนอก การติดต่อสื่อสารกับ บุคคล ภายนอกต้องมีข้อมูลข่าวสารที่เพียงพอและสัมพันธ์กันในส่วนที่จะทำให้เกิดความ เข้าใจอันดีต่อกัน และเข้าใจถึงสภาพความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น สำหรับการควบคุมภายใน ของระบบสารสนเทศโดยทั่วไปมักจะเกี่ยวข้องกับการควบคุมการนำข้อมูลเข้าสู่ระบบ การแบ่งแยกงาน การสอบทานความถูกต้องในการประมวลผลการควบคุมการรับส่งข้อมูล ระหว่างระบบงานและการควบคุมทางด้านผลผลิต เป็นต้น

สรุปได้ว่า สารสนเทศและการสื่อสาร เป็นกระบวนการถ่ายทอด ข่าวสารที่ผ่านการประมวลผลและถูกจัดให้อยู่ในรูปที่มีความหมายและเป็นประโยชน์ทั้ง ภายในองค์กรและระหว่างองค์กร เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการและเผยแพร่ ประชาสัมพันธ์องค์กร

#### 6.5 การติดตามและประเมินผล

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 17) ให้ความหมายของ การติดตามและประเมินผลว่า การติดตามและประเมินผล หมายถึง กระบวนการประเมิน คุณภาพการปฏิบัติงานและประเมินประสิทธิผลของการควบคุมภายในที่กำหนดไว้ อย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าระบบการควบคุมภายในที่กำหนดไว้ มีความเพียงพอและเหมาะสม มีการปฏิบัติตามระบบควบคุมภายในจริง ช้อบกพร่อง ที่พบได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมและทันเวลา

ชนมัญญชลา กังวานศุภพันธ์ (2553, หน้า 42-43) กล่าวว่า การติดตามผล หมายถึง การสอดส่องดูแลกิจกรรมที่อยู่ระหว่างการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า การดำเนินงานเป็นไปตามระบบการควบคุมภายในที่กำหนด การประเมินผล หมายถึง การเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับระบบการควบคุมภายในที่กำหนดไว้ว่า มีความ สอดคล้องหรือไม่ เพียงใด และประเมินระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่แล้วยังมีความเหมาะสม กับสภาพแวดล้อมในปัจจุบันหรือไม่ รวมทั้งการวิเคราะห์ การหาสาเหตุของความแตกต่าง ระหว่างแผนงานกับผลการดำเนินงาน สรุปผลและเสนอข้อแนะนำ เพื่อให้การดำเนินงาน มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ การติดตามและประเมินผล เป็นกระบวนการประเมิน

ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบงานต่างๆ ของหน่วยงาน ซึ่งรวมถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ และการปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่างๆ ในหน่วยงาน ทั้งนี้เนื่องจากมาตรการต่างๆ และระบบการควบคุมภายในมีการเปลี่ยนแปลงหรือต้องพัฒนาตลอดเวลา ผู้บริหารจึง จำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผล เพื่อให้ทราบประสิทธิภาพและประสิทธิผล ของระบบการควบคุมภายในว่าอยู่ในระดับที่เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพียงใด

สำหรับความถี่ในการติดตามประเมินผลจะมีมากน้อยเพียงใด ขึ้นกับ ผลการประเมินความเสี่ยงในเบื้องต้นและผลที่ได้จากการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ของหน่วยงานนั่นเอง

การติดตามประเมินผลจะได้ผลดี ควรมีการปฏิบัติ ดังนี้

- 1) มีการสอบถามและรายงานผลเกี่ยวกับประสิทธิผลของแต่ละ องค์ประกอบของการควบคุมภายใน ในทุกๆ ด้านอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งเป็นการรายงานจาก ภายในและจากบุคคลภายนอก เช่น ผู้ตรวจสอบ ผู้ตรวจราชการ ผู้มาติดต่อโดย เปรียบเทียบกับข้อมูลที่ปฏิบัติงานจริง
- 2) จำแนกเรื่องที่จะประเมินผล ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุม ภายในเฉพาะจุด เช่น การประเมินประสิทธิภาพภายในหน่วยงาน การประเมินระบบงาน การประเมินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ การประเมินบุคคล เป็นต้น ซึ่งการประเมินควร พิจารณาขอบเขตและความถี่ของการประเมินด้วย เพื่อให้มั่นใจถึงประสิทธิภาพของระบบ การควบคุมภายในในเรื่องนั้นๆ ว่าสามารถป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้โดยเครื่องมือ การประเมินผล รวมถึงการตรวจเช็คการตอบแบบสอบถาม และการวิเคราะห์เชิงปริมาณ นอกจากนี้ตัวชี้วัดและการเปรียบเทียบกับผลงานของหน่วยงานอื่น หรือมาตรฐานที่ยอมรับ กันโดยทั่วไป ก็เป็นเครื่องมือช่วยในการประเมินผลได้เช่นกัน
- 3) รายงานผลตามข้อเท็จจริงอย่างเป็นอิสระไม่ปิดบังสิ่งผิดปกติ ส่งการให้มีการแก้ไขและติดตามผลอยู่เสมอ

สำหรับการกำหนดรูปแบบการติดตามประเมินผลควรมีอยู่ในทุก ขั้นตอนของการปฏิบัติงานและควรทำอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้รวมถึงกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับ การกำหนด กฎหมาย ระเบียบ การบริหารงานและที่ปรึกษาต่างๆ โดยมีวิธีการ เช่น การเปรียบเทียบผลการดำเนินงาน การตรวจสอบ การกระทบยอด ฯลฯ สำหรับบาง

โครงการอาจกำหนดรูปแบบการติดตามประเมินผลโดยเฉพาะแยกต่างหากจากที่ได้ กำหนดการติดตามประเมินผลโดยปกติ การติดตามประเมินผลโครงการที่เป็นกรณีเฉพาะ อาจใช้แบบประเมินตนเอง การออกแบบควบคุมโดยเฉพาะ การทดสอบ หรืออาจจ้างผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ตรวจสอบภายนอกมาดำเนินการก็ได้

นอกจากนั้น ธร สุนทรายุทธ์ (2550, หน้า 233) ได้กล่าวถึงจุดสำคัญ ที่ควรติดตามผลไว้ ดังนี้

1) สภาพแวดล้อมของการควบคุม ฝ่ายบริหารควรติดตามผลเกี่ยวกับ สภาพแวดล้อมการควบคุม เพื่อความมั่นใจว่าหัวหน้าหน่วยงานทุกระดับได้ดำรงรักษาไว้ ซึ่งมาตรฐาน จริยธรรม และส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีศีลธรรมอันดี หัวหน้าส่วนงาน ในองค์การทุกระดับ ควรติดตามผล เพื่อความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่มีความรู้ความสามารถ และได้รับการฝึกอบรมที่เพียงพอ ผู้บริหารมีสไตล์และปรัชญาการบริหารที่เหมาะสมกับ สภาพแวดล้อมสถานการณ์ ที่จะส่งเสริมให้ภารกิจขององค์การบรรลุผล

2) ความเสี่ยงและโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง หัวหน้าส่วนงานต่างๆ ในองค์การ ควรติดตามผลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมภายในและภายนอกองค์การ เพื่อให้ สามารถบรรลุการเปลี่ยนแปลงของความเสี่ยงและโอกาสจะเกิดความเสี่ยงใหม่ๆ หากมีการเปลี่ยนแปลงความเสี่ยง ควรดำเนินการตามความเหมาะสมกับความเสี่ยงนั้น ถ้าความเสี่ยงนั้นมีสาระสำคัญมากควรรายงานให้ฝ่ายบริหารทราบ และฝ่ายบริหาร ควรรับรู้ว่าการล่าช้าของการตอบสนองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของความเสี่ยงอาจมีผล ให้เกิดการเสียหายต่อองค์การได้

3) กิจกรรมการควบคุม ควรจัดกิจกรรมการควบคุมขึ้น เพื่อเป็นการ ป้องกันหรือลดความเสี่ยงจากเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ที่อาจเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม กิจกรรมการควบคุมอาจไร้ผล ถ้ามีการสมรู้ร่วมคิดกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปเพื่อการทุจริต ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรกำหนดวิธีการติดตามผลของการปฏิบัติตามกิจกรรมการควบคุม การติดตามผลที่ดี จะทำให้มีโอกาสแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นของกิจกรรมการควบคุม รวมทั้ง ทำให้มีการควบคุมความเสี่ยงก่อนที่เหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์จะเกิดขึ้น

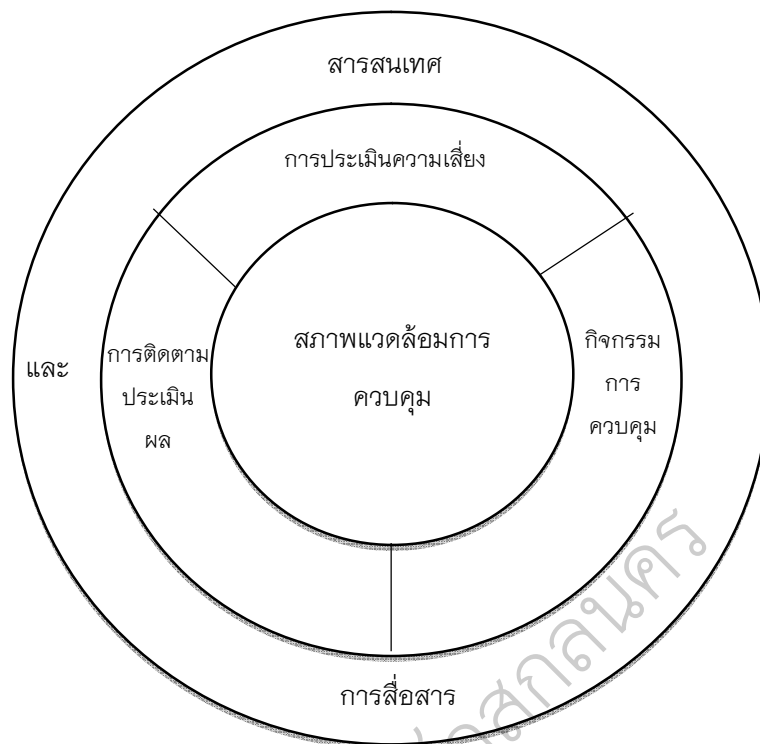
4) สารสนเทศและการสื่อสาร หัวหน้าฝ่ายงานต่างๆ ในองค์การ ควรติดตามผลเพื่อความมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่ในความรับผิดชอบได้รับข่าวสารข้อมูลเพียงพอ ทันกาลและเหมาะสม

การติดตามประเมินผลจะมีประสิทธิภาพมากขึ้น หากมีการสื่อสารกับบุคลากรที่รับผิดชอบงานนั้นๆ ในหน่วยงาน และกรณีมีเรื่องที่สำคัญควรรายงานต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูงด้วย นอกจากนี้การติดตามประเมินผลในระบบการควบคุมภายในควรหมายรวมถึงการประเมินผลนโยบาย กฎระเบียบ ระบบงานต่างๆ ของหน่วยงานด้วย เพื่อให้มั่นใจว่าได้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการปฏิบัติงานที่เหมาะสมและถูกต้องและเป็นผลดีต่อการบริหารงานของหน่วยงาน ได้มีการตรวจสอบและติดตามผล รวมทั้งรายงานของผู้ตรวจสอบที่ได้สอบทานงาน และตั้งข้อสังเกตไว้ต่อผู้บริหารของหน่วยงาน ข้อสังเกตเหล่านั้นได้มีการแก้ไขปฏิบัติตามในระยะเวลาที่เหมาะสม การดำเนินงานต่างๆ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่หน่วยงานตั้งไว้ การจัดทำรายงานทางการเงินเป็นไปอย่างถูกต้องเชื่อถือได้

เมื่อได้ติดตามและประเมินผลแล้ว ผู้ประเมินผลจะต้องจัดทำรายงานเสนอผู้บริหารที่รับผิดชอบ โดยการจัดทำรายงานแสดงผลความคลาดเคลื่อนของการดำเนินงานเป็นระยะๆ โดยควรจัดทำคำชี้แจงหรืออธิบายให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างผลการดำเนินงานจริงกับตัวเลขตามประมาณการเกิดขึ้นเพราะเหตุใด และผู้ใดจะต้องรับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดผลต่างนั้น และหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมต่อไป การติดตามและประเมินผลอย่างต่อเนื่องและเป็นประจำ และมีการสั่งการให้แก้ไขข้อผิดพลาดอยู่เสมอ เป็นหัวใจสำคัญของการควบคุมทางการบริหาร

การติดตามและประเมินผลไม่ควรจัดทำเฉพาะกับระบบ หรือมาตรการควบคุมภายในเท่านั้น แต่ควรจัดให้การติดตามและประเมินผลกับการปฏิบัติงานด้านอื่นๆ ทุกด้านจากผู้รับผิดชอบโดยตรงและอย่างอิสระ หรือโดยผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกำหนัดมาตรการหรือออกแบบระบบการควบคุมภายใน เพื่อให้สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างเป็นอิสระ เช่น จากการตรวจสอบภายในอันเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารในการประเมินผลและติดตามผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ มาตรฐานของการควบคุมภายในทั้ง 5 องค์ประกอบ มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน และต้องกระทำควบคู่กันไป ดังภาพประกอบ 3



ภาพประกอบ 3 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานการควบคุมภายใน  
(ชร สุนทรายุทธ์, 2550, หน้า 238)

จากภาพประกอบ 3 แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของมาตรฐานการควบคุมภายในทั้ง 5 องค์ประกอบ ได้แก่ สภาพแวดล้อมการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร การติดตามประเมินผลที่มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันโดยมีสภาพแวดล้อมของการควบคุมเป็นฐานที่ทำให้องค์ประกอบอื่นๆ ดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง

จากการศึกษามาตรฐานการควบคุมภายในตามแนวคิดของหน่วยงานและนักวิชาการต่างๆ สามารถสรุปได้ว่า มาตรฐานการควบคุมภายในมี 5 องค์ประกอบ คือ 1) สภาพแวดล้อมการควบคุม 2) การประเมินความเสี่ยง 3) กิจกรรมการควบคุม 4) สารสนเทศและการสื่อสาร 5) การติดตามประเมินผล

### 7. กระบวนการควบคุมภายใน

ได้มีหน่วยงานต่างๆ ได้ให้คำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการควบคุมภายในหรือกระบวนการวางแผนการจัดวางระบบควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพไว้ ดังนี้

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 34-45) ให้ข้อเสนอแนะใน

การวางแผนดำเนินงานการควบคุมภายในไว้ 6 ขั้นตอน ได้แก่

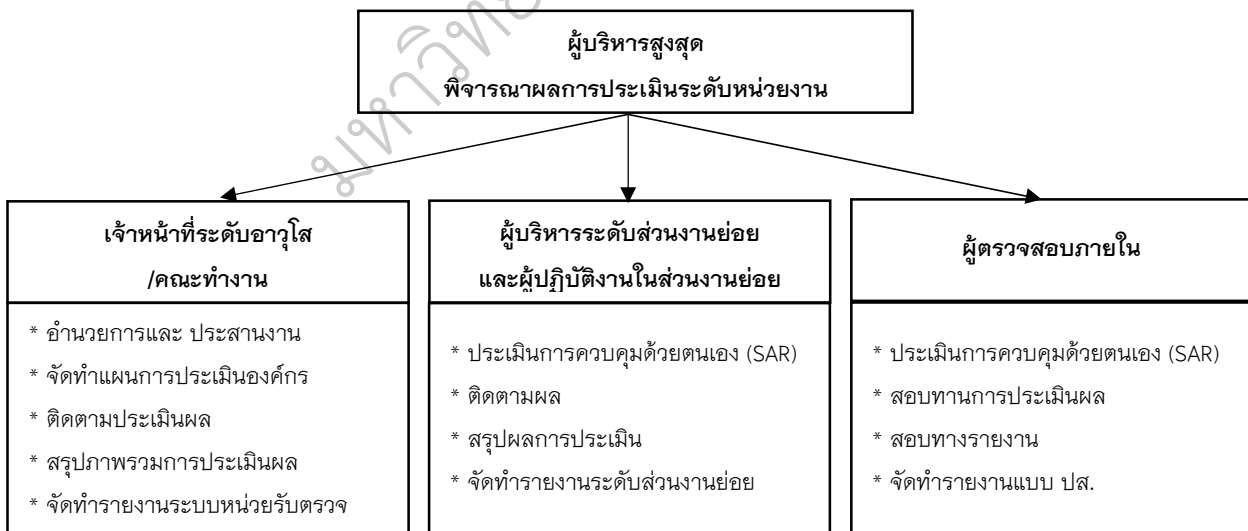
### 1. การกำหนดผู้รับผิดชอบ

เป็นการกำหนดและแต่งตั้งผู้รับผิดชอบบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะทำงานและหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจนและเป็นทางการ ประกอบด้วย

1.1 เจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสหรือคณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่อำนวยการและประสานงาน จัดทำแผนการปฏิบัติงาน ติดตามการประเมินผล สรุปภาพรวมการประเมิน จัดทำรายงานระดับหน่วยรับตรวจ

1.2 ผู้บริหารระดับส่วนงานย่อย และผู้ปฏิบัติงานในส่วนงานย่อย เช่น หัวหน้าสำนัก หัวหน้าฝ่าย ทำหน้าที่ประเมินการควบคุมด้วยตนเอง ติดตามผล สรุปผลการประเมิน จัดทำรายงานระดับส่วนงานย่อย

1.3 ผู้ตรวจสอบภายใน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายในมีบทบาทหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบประเมินความเพียงพอ และความมีประสิทธิภาพของมาตรการควบคุมภายในที่ฝ่ายบริหารกำหนด สอบทานการประเมินของฝ่ายบริหาร และรายงานการประเมินด้วยความละเอียดรอบคอบ เพื่อสรุปความเห็นและจัดทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าหน่วยรับตรวจว่าระบบการควบคุมภายในของหน่วยรับตรวจมีความเพียงพอและมีประสิทธิผลหรือไม่  
ดังภาพ ประกอบ 4



ภาพประกอบ 4 แผนผังการกำหนดผู้รับผิดชอบ

(สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2552, หน้า 35)

## 2. การกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์

เมื่อกำหนดคณะผู้ทำงานแล้ว ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานว่าต้องการดำเนินการควบคุมความเสี่ยงในเรื่องใดบ้าง โดยเฉพาะส่วนงานที่มีความเสี่ยงสูง ซึ่งส่งผลกระทบต่อหน่วยรับตรวจเป็นอย่างมาก ซึ่งขั้นตอนนี้จะต้องมีการประชุมพิจารณาแล้วเสนอต่อคณะทำงานเพื่อเสนอผู้บริหาร พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการต่อไป ทั้งนี้การกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานแต่ละครั้งจะขึ้นอยู่กับความเหมาะสม ความจำเป็น ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะมีความแตกต่างกัน

## 3. ศึกษาและทำความเข้าใจโครงสร้างการควบคุมภายใน

เมื่อกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการควบคุมชัดเจนแล้ว ขั้นตอนต่อไป คือ การทำความเข้าใจโครงสร้างการควบคุมภายใน รวมทั้งวัตถุประสงค์ วิธีการและรูปแบบของระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่ โดยใช้เทคนิคการสอบถาม สัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องและการศึกษาจากเอกสาร เช่น แผนงานงบประมาณ คู่มือการปฏิบัติงานระเบียบ ข้อบังคับรวมทั้งเอกสารแนวทางการจัดวางระบบการควบคุมภายใน เป็นต้น

## 4. จัดทำแผนการประเมินการควบคุมภายใน

เป็นขั้นตอนของการกำหนดรายละเอียดต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีระบบ มีขั้นตอน ในรายละเอียดของแผนงานอาจกำหนดรายละเอียดในเรื่องต่างๆ ได้แก่ เรื่องที่จะประเมิน วัตถุประสงค์การประเมิน ขอบเขตการประเมิน ผู้รับผิดชอบ ระยะเวลา ทรัพยากร และวิธีการประเมิน

## 5. ดำเนินการประเมินผลการควบคุมภายใน

ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานในแต่ละส่วนงานย่อยที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ประเมินงานในความรับผิดชอบ ดำเนินการโดยการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง (Control Self Assessment) หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า CSA เป็นกระบวนการสร้างความรับผิดชอบในการควบคุมภายในให้แก่ทุกคนที่เป็นเจ้าของงานนั้น วิธีการคือนำกระบวนการปฏิบัติงานกับวัตถุประสงค์ของงานนั้นมาเชื่อมโยงกันและทำการระบุการควบคุมภายในที่มีอยู่ของงานนั้นและประเมินความเสี่ยงที่ยังมีอยู่ ซึ่งผลที่ได้จาก CSA คือ

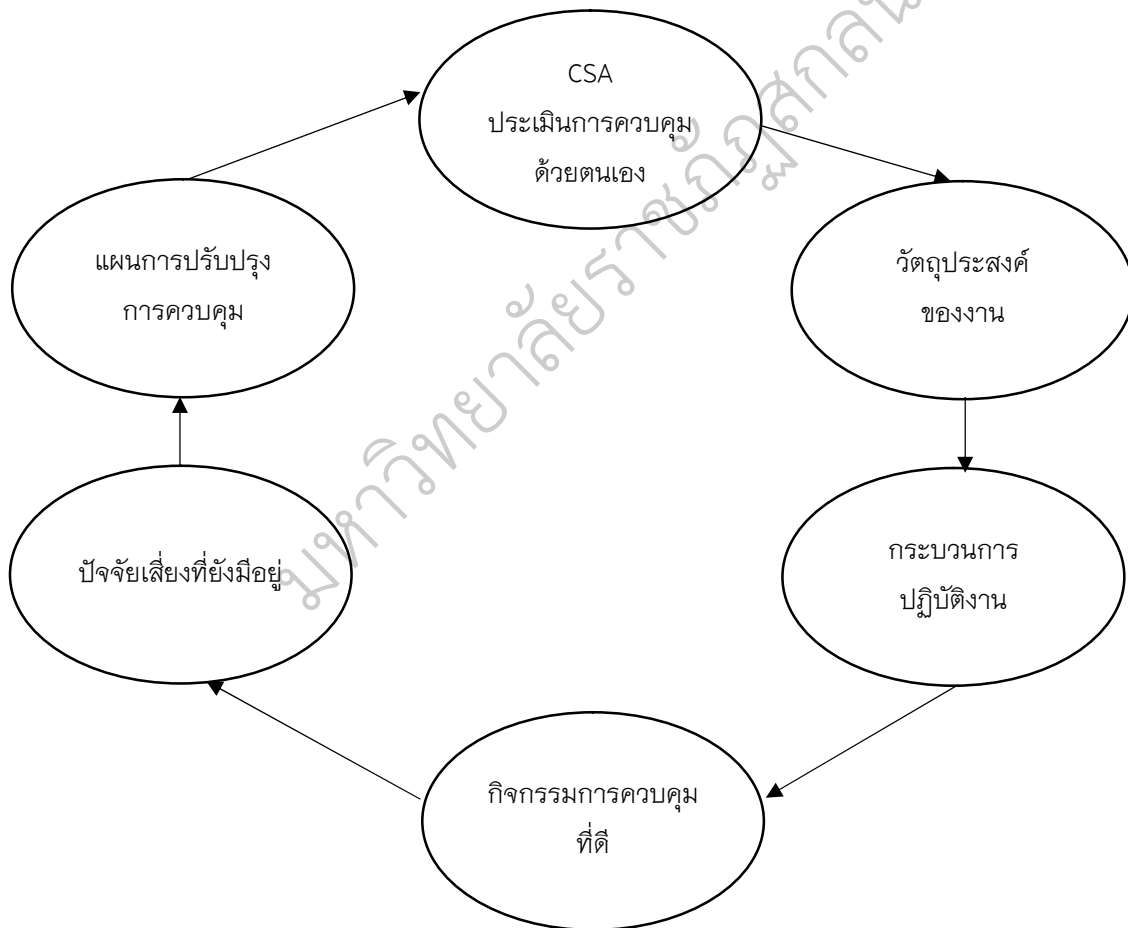
5.1 ทำให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจอย่างถ่องแท้ถึงกระบวนการทำงานและวัตถุประสงค์ของงานนั้นๆ

5.2 เข้าใจถึงความเสี่ยงที่อาจมีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ของงาน

5.3 สามารถกำหนดการควบคุมภายในที่จำเป็น เพื่อลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

5.4 สามารถกำหนดแผนปฏิบัติเพื่อปรับปรุงการควบคุมภายในให้เหมาะสม

การทำ CSA จึงเป็นการประเมินผลการควบคุมโดยผู้บริหารและพนักงานที่รับผิดชอบโดยตรงในงาานนั้น ซึ่งทำให้ผู้รับผิดชอบในงานได้พิจารณาการปฏิบัติงานของตนเองอย่างแท้จริง และยอมรับที่จะทำการปรับปรุงการควบคุมภายในให้เหมาะสม มิฉะนั้นผลกระทบของการทำงาน เช่น การไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของงาน ก็จะทำให้เกิดกับผู้ปฏิบัติงานโดยตรง



ภาพประกอบ 5 การประเมินการควบคุมภายในด้วยตนเอง (CSA)

(สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2552, หน้า 37)



### ขั้นตอนของการดำเนินการประเมินผลการควบคุมภายใน

#### ขั้นที่ 1 จัดประชุมเชิงปฏิบัติการ

1) เจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสหรือคณะทำงานที่ได้รับแต่งตั้งจากผู้บริหารสูงสุดในการประเมินผลการควบคุมภายใน จัดประชุมเฉพาะระดับฝ่ายบริหารของส่วนงานย่อยต่างๆ เพื่อร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางการประเมินและแผนปฏิบัติงานการประเมินในภาพรวมทั้งองค์กร

2) ฝ่ายบริหารส่วนงานย่อยที่เข้าร่วมประชุมกับเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสหรือคณะทำงานแล้วต้องจัดประชุมร่วมระหว่างผู้ปฏิบัติงานในส่วนงานย่อยที่รับผิดชอบ โดยอาจใช้วิธีประชุมกลุ่ม ทั้งนี้การพิจารณาผู้เข้าร่วมประชุมต้องคัดเลือกผู้ที่มีประสบการณ์ในสายงานของส่วนงานย่อยนั้นๆ เพื่อทำความเข้าใจการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง รวมทั้งสามารถดำเนินการประเมินผลตามขั้นตอนต่างๆ ได้ผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการประเมินผลการควบคุมภายใน

#### ขั้นตอนที่ 2 กำหนดงานในความรับผิดชอบของส่วนงานย่อย

1) กำหนดงานที่ปฏิบัติในส่วนงานย่อยออกเป็นกิจกรรม เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการควบคุม ทำให้การประเมินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

2) ทำความเข้าใจวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลักของกิจกรรมนั้น ซึ่งวัตถุประสงค์ระดับกิจกรรมจะต้องสอดคล้องและเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์ระดับหน่วยงาน

3) สอบทานขั้นตอนและวิธีปฏิบัติงานตามกระบวนการปฏิบัติงานของกิจกรรม เพื่อทำความเข้าใจโครงสร้างการควบคุมภายในของกิจกรรมนั้นๆ

#### ขั้นตอนที่ 3 จัดเตรียมเครื่องมือประเมิน

ผู้ประเมินควรจัดเตรียมเครื่องมือการประเมินผลการควบคุมภายใน เช่น การจัดทำตารางกิจกรรมที่ควรปฏิบัติ แบบสอบถามเกี่ยวกับการควบคุมภายใน แบบประเมินองค์ประกอบของการควบคุมภายในและเครื่องมืออื่นๆ ที่จำเป็นและเหมาะสม เป็นต้น

#### ขั้นตอนที่ 4 การดำเนินการประเมินผลการควบคุมภายใน

##### 1) การประเมินระดับส่วนงานย่อย

1.1) ผู้ประเมินทำการประเมินเกี่ยวกับการมีอยู่และความเหมาะสมของ 5 องค์ประกอบ ของการควบคุมภายในและการบรรลุวัตถุประสงค์ของ

การควบคุมภายในของกิจกรรมต่างๆ ส่วนงานย่อย โดยใช้แบบประเมินองค์ประกอบของการควบคุมภายใน

1.2) ร่วมกันประเมินกิจกรรมควบคุมที่มีอยู่ของกิจกรรมต่างๆ โดยใช้การสอบถาม สัมภาษณ์ และการตรวจเอกสารหลักฐานต่างๆ และบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร

1.3) ร่วมกันประเมินความเสี่ยงที่ยังมีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของกิจกรรมต่างๆ เริ่มต้นด้วยการระบุปัญหาอุปสรรค เหตุการณ์ที่ไม่ประสงค์ ที่อาจเกิดขึ้นแล้วส่งผลให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนด

## 2) การประเมินระดับหน่วยงานรับตรวจ

เจ้าหน้าที่ระดับอาวุโส คณะทำงานควรประเมินกิจกรรมหลักซึ่งมีผลสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจหลัก และวัตถุประสงค์โดยรวมของหน่วยรับตรวจ โดยรวมผลการประเมินระดับส่วนงานย่อย และถ้าจำเป็นให้ประเมินเพิ่มเติมตามขั้นตอนที่กล่าวข้างต้น เพื่อสนับสนุนข้อสรุปเกี่ยวกับประสิทธิผลของการควบคุมภายในของระดับหน่วยงานรับตรวจโดยรวม

## 6. สรุปผลการประเมินและจัดทำรายงาน

### 6.1 การจัดทำรายงานระดับส่วนงานย่อย ผู้ประเมินสรุปผล

การประเมินการควบคุมด้วยตนเอง และนำข้อมูลมาสรุปผลมาจัดทำรายงานของส่วนงานย่อย โดยนำข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการประเมินจุดอ่อนหรือความเสี่ยงที่มีนัยสำคัญให้วิเคราะห์ความ มีอยู่ ความพอเพียงและประสิทธิผลของการควบคุมภายใน ระบุเสนอมาตรการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมและจำเป็น รวบรวมรายงานเพื่อประมวลเป็นรายงานระดับ หน่วยรับตรวจ ซึ่งประกอบด้วย รายงานผลการประเมินองค์ประกอบของการควบคุมภายใน และรายงานผลการปรับปรุงการควบคุมภายใน

6.2 การจัดทำรายงานระดับหน่วยรับตรวจ ผลการประเมินระดับหน่วยรับตรวจ เป็นการนำเอาผลสรุปจากการประเมินผลการควบคุมภายในระดับส่วนงานย่อย และผลการประเมินจากผู้ตรวจสอบภายในซึ่งเป็นการรายงานในฐานะผู้ประเมินอิสระ เพื่อนำเสนอหัวหน้าหน่วยรับตรวจวิเคราะห์ เปรียบเทียบผลสรุปการประเมินของเจ้าหน้าที่อาวุโส/คณะทำงานกับผู้ตรวจสอบภายในเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

กระบวนการควบคุมภายในตามแนวทางของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



ภาพประกอบ 6 กระบวนการดำเนินงานควบคุมภายในตามแนวทางของสำนักงาน  
การตรวจเงินแผ่นดิน (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2552, หน้า 34)

ดร. สุนทรายุทธ์ (2550, หน้า 218–237) ได้กล่าวถึงขั้นตอนการดำเนินงานตามระบบควบคุมภายในประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. พิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดโครงสร้างหรือรูปแบบการควบคุมภายในว่าจะปรับปรุงระบบควบคุมภายในที่มีอยู่เดิม หรือออกแบบการควบคุมภายในขึ้นใหม่ โดยจัดให้มีการประเมินระบบการควบคุมภายในที่ใช้ในปัจจุบันซึ่งอาจเริ่มจากการประเมินความเสี่ยง

2. รายงานความก้าวหน้าในการจัดวางระบบควบคุมภายในต่อผู้กำกับดูแล/ หรือผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการตรวจสอบทุก 2 เดือน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 ข้อ 5

3. ตัดสินใจและกำหนดโครงสร้างหรือรูปแบบการควบคุมภายในที่มีมาตรฐานไม่น้อยกว่ามาตรฐานการควบคุมภายในที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกำหนด ซึ่งมีขั้นตอน ดังนี้

3.1 ทำความเข้าใจเกี่ยวกับความเสี่ยงต่างๆ ที่มีนัยสำคัญ  
3.2 สอบทานการควบคุมภายในที่อยู่แล้วว่าจะสามารถป้องกันหรือลดความเสี่ยงนั้นได้หรือไม่ พิจารณาว่าจะคงไว้หรือปรับปรุง ซึ่งอาจเพิ่มการควบคุมใหม่ๆ หรือปรับปรุงระบบใหม่

3.3 ระบุกิจกรรมการควบคุมใหม่เพื่อป้องกันความเสี่ยง หรือลดความเสี่ยงดังกล่าวให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้

3.4 ประเมินการต้นทุนที่ต้องใช้ในการจัดให้มีและดำรงรักษาไว้ซึ่งกิจกรรมการควบคุมว่าต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายไม่สูงกว่าประโยชน์ที่จะได้รับการมีกิจกรรมการควบคุม หรือต้นทุนไม่เกินกว่าจำนวนเงินความเสียหายถ้าไม่มีกิจกรรมการควบคุม

3.5 จัดให้มีกิจกรรมนั้นเป็นกิจกรรมการควบคุมภายในโดย  
ออกแบบหรือปรับปรุงการควบคุมภายในตามความเหมาะสม

4. นำระบบควบคุมภายในที่กำหนดไปสู่การปฏิบัติ  
โดยกำหนดการควบคุมเป็นนโยบาย วิธีการ แนวทางปฏิบัติงานหรือระเบียบปฏิบัติ กรณี  
ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวกับการควบคุมภายในจำนวนมาก ทั้งระเบียบของทางราชการและ  
ระเบียบภายในหน่วยรับตรวจอาจใช้วิธีอ้างอิงถึงระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5. จัดให้มีการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง โดยประเมิน  
การควบคุมภายในของส่วนงานทุกระดับของหน่วยรับตรวจ และประเมินผลการควบคุม  
ภายในอย่างเป็นอิสระ เพิ่มเติมจากการประเมินการควบคุมด้วยตนเอง

6. รายงานเกี่ยวกับการควบคุมภายในต่อคณะกรรมการตรวจเงิน  
แผ่นดิน ตามที่กำหนดในระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนด  
มาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 ข้อ 6

นอกจากนี้ยังมีผู้วิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานระบบควบคุมภายใน  
ดังต่อไปนี้

โสวรรณีย์ แห่หงษ์ (2553, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “การพัฒนาระบบ  
การควบคุมภายใน โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาอุบลราชธานี เขต 3”  
และได้นำวงจรพัฒนาระบบ (SDLC) มาใช้ในการดำเนินการระบบควบคุมภายใน  
ประกอบด้วย 1) การศึกษาระบบโดยใช้วิธีประชุมเชิงปฏิบัติการ 2) การวิเคราะห์ระบบ  
3) การออกแบบระบบ 4) การใช้ระบบ 5) การดูแลรักษาและการทบทวนระบบ

จิตาภา ศรีสงคราม (2553, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “การวิจัย  
เชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาการดำเนินงานระบบควบคุมภายในโรงเรียนนาแก้วพิทยาคม  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสกลนคร เขต 1” และได้เสนอแนวทางในการพัฒนาระบบ  
ควบคุมภายในไว้ 4 ขั้นตอน คือ 1) การจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อสร้างความรู้  
ความเข้าใจระบบควบคุมภายใน 2) การจัดวางระบบควบคุมภายใน 3) ให้คำปรึกษา  
ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน 4) จัดประชุมเพื่อสรุปผลการดำเนินงาน

ชมาภรณ์ ศรีสุข (2554, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “แนวทางการพัฒนา  
ระบบควบคุมภายในของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา  
พระนครศรีอยุธยา เขต 2” พบว่า การดำเนินการควบคุมภายในประกอบด้วย 6 ขั้นตอน  
ได้แก่ 1) การทบทวนและจัดวางระบบควบคุมภายใน 2) การประเมินความเสี่ยง

3) การออกแบบการควบคุมภายใน 4) การนำระบบควบคุมภายในสู่การปฏิบัติ

5) การประเมินผลการควบคุมภายใน 6) การปรับปรุงการควบคุมภายใน

ลัดดาวัลย์ มณีพันธ์ (2554, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “การพัฒนาระบบควบคุมภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนรัง อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี” พบว่าแนวทางการพัฒนาประกอบไปด้วย 8 องค์ประกอบ คือ 1) แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดนโยบาย 2) จัดทำแผนปฏิบัติการ 3) ดำเนินการตามแผน 4) ตรวจสอบประเมินผลในรูปของกรรมการ 5) ปรับปรุงระบบควบคุมภายใน 6) รายงานผลการดำเนินงาน 7) ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการควบคุมภายใน 8) อบรมเพิ่มความรู้แก่ทุกฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

นฤมล หลักคำ (2554, บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัย “การบริหารการควบคุมภายในด้านงบประมาณของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษากาฬสินธุ์ เขต 2” พบว่า แนวทางการดำเนินการระบบควบคุมภายในประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ชี้แจงทำความเข้าใจ 2) กำหนดภารกิจและวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน 3) กำหนดผู้รับผิดชอบ 4) จัดระบบสารสนเทศ และการสื่อสารมีคุณภาพเป็นปัจจุบัน 5) ติดตามประเมินผล 6) ปรับปรุงพัฒนา

จากการนำเสนอกระบวนการดำเนินงานควบคุมภายในของหน่วยงาน และนักวิจัยดังกล่าวข้างต้น ผู้วิจัยได้สังเคราะห์ พิจารณาแนวทางที่มีความเห็นสอดคล้องกัน สร้างเป็นตารางสังเคราะห์ได้ดัง ตาราง 1

ตาราง 1 แสดงการสังเคราะห์องค์ประกอบของกระบวนการควบคุมภายใน

| องค์ประกอบของกระบวนการควบคุมภายใน       | สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552) | ดร.สุนทรายุทธ (2550) | โศภรณีย์ แหล่งหล้า (2553) | จิตภา ศรีสงคราม (2553) | ชมาภรณ์ ศรีสุข (2554) | ลัดดาวัลย์ มณีพันธ์ (2554) | นฤมล หลักล้า (2554) | ความถี่ | ร้อยละ |
|---|-----------------------------------|----------------------|---------------------------|------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------|---------|--------|
| ประชุมทำความเข้าใจและกำหนดผู้รับผิดชอบ  | /                                 |                      | /                         | /                      | /                     | /                          | /                   | 6       | 85.14  |
| ประเมินความเสี่ยง                       |                                   | /                    |                           |                        | /                     |                            |                     | 2       | 28.57  |
| การกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์การประเมิน | /                                 |                      |                           |                        |                       |                            | /                   | 2       | 28.57  |
| ศึกษาโครงสร้างการควบคุมภายใน            | /                                 |                      | /                         |                        |                       |                            |                     | 2       | 28.57  |
| ออกแบบระบบควบคุมภายใน                   |                                   | /                    | /                         | /                      | /                     |                            |                     | 4       | 57.14  |
| จัดทำแผนการประเมินการควบคุมภายใน        | /                                 |                      |                           |                        |                       | /                          |                     | 2       | 28.57  |
| ใช้ระบบควบคุมภายใน                      |                                   | /                    | /                         |                        | /                     | /                          |                     | 4       | 57.14  |
| ประเมินผลการควบคุมภายใน                 | /                                 | /                    |                           | /                      | /                     | /                          | /                   | 6       | 85.14  |
| ทบทวนระบบ/ปรับปรุงพัฒนา                 |                                   | /                    | /                         |                        | /                     | /                          | /                   | 5       | 71.43  |
| สรุปผลการประเมิน/จัดทำรายงาน            | /                                 | /                    |                           | /                      |                       | /                          |                     | 4       | 57.14  |
| จัดสารสนเทศและนำไปใช้ในการปรับปรุงพัฒนา |                                   |                      |                           |                        |                       | /                          | /                   | 2       | 28.57  |

จากตาราง 1 ผู้วิจัยได้ทำการสังเคราะห์องค์ประกอบของกระบวนการควบคุมภายในตามแนวคิดของนักวิชาการหลายท่าน โดยคัดเลือกองค์ประกอบของการควบคุมภายในโดยใช้เกณฑ์ร้อยละ 50 ขึ้นไป ได้ทั้งหมด 6 องค์ประกอบ ได้แก่

1. การประชุมทำความเข้าใจและกำหนดผู้รับผิดชอบ
2. การทบทวนระบบควบคุมภายใน

3. การออกแบบการควบคุมภายใน
4. การใช้ระบบควบคุมภายใน
5. การประเมินผลการควบคุมภายใน
6. การสรุปและรายงานผลการดำเนินงาน

ผู้วิจัยได้พิจารณาองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกัน สอดคล้องกันของทั้ง 6 องค์ประกอบ สามารถหลอมรวมองค์ประกอบของกระบวนการควบคุมภายในที่จะนำไปใช้ในการพัฒนารูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ได้ 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่

1. การประชุมทำความเข้าใจและกำหนดผู้รับผิดชอบ กับการทบทวนระบบควบคุมภายในทำการหลอมรวมเป็นการประชุมวางแผนการดำเนินงานควบคุมภายใน เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่สามารถกระทำต่อเนื่องในขั้นตอนเดียวกัน เป็นการลดความซ้ำซ้อนลดระยะเวลาในการดำเนินงาน เนื่องจากการทบทวนระบบควบคุมภายในเป็นการประชุมเพื่อประเมินว่าระบบควบคุมภายในเดิมที่วางไว้เกิดผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดสามารถกำจัดหรือควบคุมความเสี่ยงได้หรือไม่ เพียงไร นั่นเอง โดยการประชุมวางแผนการดำเนินงานควบคุมภายใน ประกอบด้วยการศึกษาทำความเข้าใจโครงสร้างการควบคุมภายใน การสอบถามการควบคุมภายในที่มีอยู่แล้ว การกำหนดขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานควบคุมภายใน การชี้แจงขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานควบคุมภายในให้บุคลากร ในโรงเรียนทราบและเข้าใจตรงกัน การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานพร้อมทั้งกำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานพร้อมระบุตำแหน่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน การใช้ข้อมูลที่หลากหลายประกอบการตัดสินใจและกำหนดแนวทางในการวางแผนการดำเนินงานควบคุมภายใน ประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเพิ่มพูนความรู้ความสามารถแก่บุคลากรในโรงเรียน

2. การออกแบบระบบควบคุมภายใน เป็นขั้นตอนของการนำมาตรฐานการควบคุมภายใน 5 องค์ประกอบ อันได้แก่ สภาพแวดล้อมการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศและการสื่อสาร และการติดตามประเมินผลมาออกแบบจัดวางให้เป็นแนวทางในปฏิบัติงานในโรงเรียน

3. การใช้ระบบควบคุมภายใน เป็นขั้นตอนของการนำระบบควบคุมภายในไปสู่การปฏิบัติ ประกอบด้วย การกำหนดให้การควบคุมภายในเป็นนโยบายสำคัญที่ต้องดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ การออกคำสั่งมอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบใน

ภาระงานต่างๆ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร การจัดทำคู่มือหรือแนวทางการปฏิบัติงานตามระบบการควบคุมภายใน การนิเทศ กำกับ ติดตามการดำเนินงานควบคุมภายในอย่างต่อเนื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานควบคุมภายใน ผู้บริหารส่งเสริมให้มีการดำเนินการควบคุมภายใน

4. การประเมินผลการควบคุมภายใน กับการสรุปและรายงานผลการดำเนินงานหลอมรวมเป็น การประเมินผลและจัดทำรายงานการควบคุมภายใน เนื่องจากทั้งสององค์ประกอบเป็นขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกัน เพราะเมื่อผู้รับผิดชอบงานควบคุมภายในได้ทำการประเมินผลการควบคุมภายในแล้วจะต้องดำเนินการสรุปและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานไปยังหน่วยงานต้นสังกัด และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ การประเมินผลและจัดทำรายงานการควบคุมภายในประกอบ ด้วย กระบวนการประเมินการควบคุมภายใน การประเมินผลความสำเร็จของการควบคุมภายในด้านความประสิทธิผลและประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน รายงานทางการเงินน่าเชื่อถือ และการปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

จากการหลอมรวมดังกล่าวสามารถนำเสนอองค์ประกอบของกระบวนการควบคุมภายในได้ดังภาพประกอบ 7



องค์ประกอบของกระบวนการควบคุมภายใน  
ที่ได้จากการสังเคราะห์เอกสารและงานวิจัย  
ที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบของกระบวนการ  
ควบคุมภายในที่ได้จากการหลอมรวม



ภาพประกอบ 7 องค์ประกอบของกระบวนการควบคุมภายใน

## 8. ผลสำเร็จของการควบคุมภายใน

ผลสำเร็จของการควบคุมภายใน หมายถึง ประโยชน์หรือผลลัพธ์ที่เกิดจากการดำเนินงานควบคุมภายในในองค์กรหนึ่งๆ ซึ่งมีผู้ให้แนวคิดไว้ ดังนี้

สำนักบัญชีและตรวจสอบภายใน กรมบัญชีกลาง (2545, หน้า 25)

ได้กล่าวถึงประโยชน์ที่หน่วยงานจะได้รับจากการมีระบบการควบคุมภายในที่ดี ไว้ดังนี้

1. การดำเนินงานของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัด และคุ้มค่า

3. มีข้อมูลและรายงานทางการเงินที่ถูกต้อง ครบถ้วนและเชื่อถือได้ สามารถนำไปใช้ในการตัดสินใจ

4. การปฏิบัติในหน่วยงานเป็นไปอย่างมีระบบและอยู่ในกรอบของ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่วางไว้

5. เป็นเครื่องมือช่วยผู้บริหารในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานได้ อย่างดียิ่ง

ดร. สุนทรายุทธ์ (2550, หน้า 215–216) ได้กล่าวถึงประโยชน์ที่เกิดจากการควบคุมภายในว่าจะแตกต่างออกไปขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหารให้ความสำคัญกับ วัตถุประสงค์ใดมากกว่ากัน กล่าวคือ บางหน่วยงานอาจเน้นระวังป้องกันการทุจริตรั่วไหล บางหน่วยงานเน้นการบรรลุวัตถุประสงค์ทางการบริหาร บางหน่วยงานอาจเน้นประโยชน์ สูงสุดจากทรัพยากร บางหน่วยงานอาจเน้นเรื่องการรายงานถูก ซึ่งเป็นเรื่องของนโยบาย ทัศนคติ ลักษณะหน่วยงาน หรือทุกเรื่องผสมผสานกัน ในการจัดระบบการจ้ดระบบ การควบคุมภายใน จึงควรให้ความสำคัญกับการกำหนดวัตถุประสงค์ของการควบคุมที่ กำหนดและปรับปรุงการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลอยู่เสมอ ประโยชน์ที่ ได้รับจากการควบคุมภายใน นอกจากจะลดความผิดพลาดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแล้ว ยังทำให้ทรัพยากรและการดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นด้วย

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2552, หน้า 39) ได้กล่าวถึงประโยชน์ ของการควบคุมภายใน ในแง่ของการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน 3 ประการ คือ

1. การดำเนินงาน (Operation : O) หมายถึงการบริหารจัดการ การใช้ ทรัพยากรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลือง หรือการ ทุจริตของหน่วยรับตรวจ

2. การรายงานทางการเงิน (Financial : F) หมายถึงการรายงานทาง การเงินที่จัดทำขึ้นทั้งภายในและภายนอกหน่วยรับตรวจ เป็นไปอย่างถูกต้อง เชื่อถือได้ และทันเวลา

3. การปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง (Compliance : C) ได้แก่ การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจรวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบาย และวิธีการ ปฏิบัติงานที่องค์กรได้กำหนดขึ้น

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า ผลสำเร็จของการควบคุมภายใน ประกอบด้วย

### 3 องค์ประกอบ คือ

1. การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. รายงานทางการเงินน่าเชื่อถือ
3. การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

## 9. การกิจของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถม

### ศึกษาศกนคร เขต 3

สถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาศกนคร เขต 3 ได้แบ่งกรอบภารกิจของการบริหารงานตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 เป็น 4 งาน ได้แก่

#### 9.1 งานบริหารวิชาการ

งานบริหารวิชาการถือเป็นหัวใจสำคัญในการจัดการศึกษาในระดับสถานศึกษา การบริหารงานวิชาการเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับหลักสูตรและกระบวนการเรียนการสอน สื่อการเรียนการสอน การวัดและการประเมินผล กิจกรรมการส่งเสริมการเรียนการสอน การดำเนินงานเกี่ยวกับห้องสมุดและแหล่งเรียนรู้ การนิเทศและการติดตามผลตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ได้กำหนดแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1) พัฒนาและบริหารหลักสูตรสถานศึกษา โดยจัดทำองค์ประกอบต่างๆ ของหลักสูตรตามขอบข่ายที่กำหนดไว้ในหลักสูตรแกนกลาง แล้วจึงจัดทำสาระหรือรายละเอียดให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นและชุมชน รวมทั้งความสนใจและความสามารถของผู้เรียน

2) การจัดการกระบวนการเรียนรู้ โดยจัดการเรียนรู้ที่เน้นผู้เรียนเป็นสำคัญ มีการศึกษาผู้เรียนเป็นรายบุคคล จัดกิจกรรมที่หลากหลาย สอดคล้องกับความแตกต่างระหว่างบุคคล จัดกิจกรรมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้จากการปฏิบัติจริง สร้างองค์ความรู้ด้วยตนเอง

3) การวัดผลและประเมินผลการเรียนรู้ เป็นการประเมินคุณภาพผู้เรียนตามสภาพจริง ใช้เครื่องมือวัดผลและประเมินผลที่หลากหลาย ทั้งการประเมินคุณภาพระดับชั้นเรียนที่มุ่งหาคำตอบว่าผู้เรียนมีพัฒนาการความก้าวหน้าทางด้านความรู้ ทักษะกระบวนการและค่านิยมที่พึงประสงค์เพียงใด ส่วนการประเมินคุณภาพระดับสถานศึกษา

เป็นการตรวจสอบความก้าวหน้าของผู้เรียนเป็นรายปี เพื่อนำไปปรับปรุงพัฒนาให้ได้ตามมาตรฐานการเรียนรู้ต่อไป

4) สื่อและเทคโนโลยีการศึกษา สถานศึกษาต้องดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนจัดซื้อ จัดหา และจัดทำสื่อเทคโนโลยีให้เพียงพอและเหมาะสมกับการจัดการเรียนการสอน โดยมีสื่อที่หลากหลาย มีการอบรมปฏิบัติการให้ครูใช้สื่อและเทคโนโลยีทางการศึกษาเป็น สถานศึกษาต้องจัดงบประมาณสนับสนุนให้เพียงพอ มีการวิจัยเกี่ยวกับสื่อเทคโนโลยีทางการศึกษา

5) การพัฒนาแหล่งเรียนรู้ แหล่งเรียนรู้หมายถึง แหล่งของข้อมูล สารสนเทศ แหล่งความรู้ทางวิทยาการที่เป็นทรัพยากรบุคคล สิ่งประดิษฐ์ วัตถุ อาคาร สถานที่ ที่มีอยู่ทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาที่สนับสนุนส่งเสริมให้ผู้เรียนใฝ่รู้ใฝ่เรียนหรือเป็นแหล่งความรู้โดยตรง สถานศึกษาควรจัดให้ผู้เรียนได้เรียนรู้อย่างกว้างขวาง นอกเหนือจากการเรียนการสอนในห้องเรียน ส่งเสริมให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ตามศักยภาพ สร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการเรียนรู้ ให้ผู้เรียนได้เรียนรู้ได้ทุกที่ทุกเวลา

6) การวิจัย การวิจัยในชั้นเรียนเป็นกระบวนการแก้ปัญหาหรือกระบวนการพัฒนาการจัดการเรียนรู้ในชั้นเรียนที่ครูรับผิดชอบอย่างเป็นระบบ เพื่อสืบค้นให้ได้สาเหตุของปัญหาแล้วหาวิธีแก้ไขปัญหา หรือพัฒนากระบวนการจัดการเรียนการสอน สถานศึกษาควรส่งเสริมให้ครูทำวิจัยในชั้นเรียน โดยจัดอบรมให้ความรู้ด้านการวิจัยในชั้นเรียน สนับสนุนด้านงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ในการทำวิจัยในชั้นเรียน

7) สร้างชุมชนแห่งการเรียนรู้ โดยร่วมมือกับชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการพัฒนาหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในด้านต่างๆ สถานศึกษาและชุมชนเป็นแหล่งเรียนรู้ซึ่งกันและกัน

## 9.2 งานบริหารงบประมาณ

จากการที่สถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจ ตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2545 ทำให้สถานศึกษามีความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ สามารถบริหารการเงินการบัญชี และการพัสดุได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย ดังนี้

1) การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้ถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เนื่องจากสถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนั้นสถานศึกษาจึงต้องกำหนดระเบียบและ

แนวปฏิบัติที่เหมาะสม ยึดหลักการมีส่วนร่วม เปิดเผย ตรวจสอบได้ และมีการจัดระบบบริหารพัสดุหรือการจัดซื้อจัดจ้างที่คล่องตัว มีประสิทธิภาพ และใช้สื่อเทคโนโลยีในการบริหารงาน

2) การบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณ การบริหารการเงินและการควบคุมงบประมาณ คือการจัดระบบการเงินในสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลสูงสุด ซึ่งในอดีตสถานศึกษาเป็นเพียงผู้เก็บรวบรวมข้อมูล จัดทำรายงานทางการเงินและจัดการเก็บเงินสด แต่เมื่อสถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจมากขึ้น สถานศึกษาต้องมีภาระทางการเงินที่ซับซ้อนขึ้น เช่น การหาแหล่งงบประมาณเพิ่มเติมจากงบประมาณแผ่นดิน การจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ สอดคล้องกับต้นทุนผลผลิต และการจัดซื้อจัดจ้าง การปฏิบัติตามนโยบายการเงิน โดยมีการวัดผล การดำเนินงาน การกำหนดตัวชี้วัดและการประเมินผลการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

3) การรายงานทางการเงิน การรายงานทางการเงิน เป็นการนำเสนอข้อมูลทางการเงินเพื่อแสดงฐานะทางการเงินของสถานศึกษาให้แก่บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานศึกษาทราบถึงผลการดำเนินงานของสถานศึกษาว่าบรรลุวัตถุประสงค์หรือมีความสามารถในการบริหารการเงินของสถานศึกษาให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไร รายงานทางการเงินเป็นตัวชี้วัดถึงความสามารถในการบริหารการเงินของสถานศึกษา การรายงานทางการเงินของสถานศึกษาประกอบด้วย 1) รายงานต้นทุนผลผลิต 2) งบแสดงฐานะทางการเงิน 3) งบแสดงผลการดำเนินงาน 4) วงกระแสเงินสด การรายงานในรายการที่ 1) เป็นผลจากการดำเนินงานในการคำนวณต้นทุนผลผลิต ส่วนรายการที่ 2), 3), และ 4) เป็นผลจากการดำเนินงานในการบริหารการเงิน การควบคุมงบประมาณและการบริหารทรัพย์สิน

4) การบริหารทรัพย์สิน การบริหารทรัพย์สินเป็นแนวทางหนึ่งในการบริหารจัดการด้านงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ทำให้ต้นทุนผลผลิตของสถานศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย

5) การตรวจสอบภายใน การตรวจสอบภายใน หมายถึง การตรวจสอบการปฏิบัติตามแผนงานที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ การบริหารการเงิน การบริหารพัสดุและทรัพย์สิน การบริหารงานด้านอื่นๆ ตลอดจนการตรวจสอบบัญชี การวิเคราะห์ประเมินความพอเพียงและประสิทธิผลของการควบคุมภายในของส่วนราชการ รวมทั้งการรายงานผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะ วัตถุประสงค์ของการตรวจสอบภายใน

ระดับสถานศึกษา เพื่อช่วยผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษาทำหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและช่วยส่งเสริมให้มีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพภายใต้ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

6) การระดมทรัพยากรและกองทุนเพื่อการศึกษา การระดมทรัพยากรและกองทุนเพื่อการศึกษา มีส่วนช่วยในการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาเป็นอย่างมาก ทรัพยากรมีหลากหลาย เช่น บุคคลหรือภูมิปัญญาท้องถิ่น สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เงิน สื่อเทคโนโลยี ทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ

### 9.3 งานบริหารบุคคล

หลักการและแนวคิดการบริหารงานบุคคล มีนโยบาย กฎหมาย และหลักเกณฑ์ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารเพื่อให้เกิดการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง และหลักธรรมาภิบาล การปฏิบัติงานบริหารบุคคลมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

1) การวางแผนอัตรากำลัง เป็นไปตามเกณฑ์การคำนวณอัตรากำลังสำหรับสถานศึกษา ซึ่งจะสอดคล้องกับจำนวนนักเรียนและจำนวนห้องเรียน รวมทั้งการวางแผน การจัดการเรียนการสอนตามหลักสูตรสถานศึกษา กระบวนการวางแผนอัตรากำลังประกอบด้วย การประเมินความต้องการอัตรากำลังทั้งสายผู้บริหารสถานศึกษา สายผู้ปฏิบัติการสอน และบุคลากรทางการศึกษาทำหน้าที่สนับสนุนการสอน การจัดทำอัตรากำลังของสถานศึกษาในปีงบประมาณปัจจุบัน และล่วงหน้า 10 ปี การเสนอแผนอัตรากำลัง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสถานศึกษาและสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา การวางแผนอัตรากำลังยังรวมถึงการขอกำหนดตำแหน่งของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา การเลื่อนวิทยฐานะ การตัดโอนตำแหน่งและอัตราเงินเดือน การปรับปรุงการกำหนดตำแหน่งให้สูงขึ้น

2) การสรรหา คัดเลือก และบรรจุแต่งตั้ง สถานศึกษามีหน้าที่เสนอความต้องการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาต่อเขตพื้นที่การศึกษา ดำเนินการสรรหาเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในกรณีที่อนุกรรมการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) เขตพื้นที่การศึกษาเห็นชอบหรือมอบหมายดำเนินการสรรหาและจัดจ้างบุคคลเพื่อปฏิบัติงานในตำแหน่งอัตรากำลังประจำหรืออัตรากำลังชั่วคราว ตามความต้องการและจำเป็นของสถานศึกษา นอกจากนั้นสถานศึกษามีหน้าที่ดำเนินการขอรับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพและการขอต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพื่อเสนอไปยังเขตพื้นที่การศึกษาดำเนินการต่อไป

3) การฝึกอบรมและพัฒนา การพัฒนาบุคลากรจะยึดหลักการพัฒนาไม่เน้นเฉพาะการฝึกอบรมเพียงอย่างเดียว แต่เป็นการพัฒนาบุคลากรระหว่างประจำการโดยวิธีการพัฒนาที่หลากหลาย

4) การย้าย โอน ปรับเปลี่ยนตำแหน่ง ออกจากราชการ สถานศึกษา มีหน้าที่ในการรวบรวมเรื่อง กลั่นกรองพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับการย้าย การโอน การปรับเปลี่ยนตำแหน่ง และการออกจากราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในโรงเรียน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเขตพื้นที่การศึกษา สถานศึกษาต้องแต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินการ มีข้อมูลสารสนเทศและทะเบียนประวัติบุคลากรพร้อมสำหรับการพิจารณาตัดสินใจ

5) การยกย่องเชิดชูเกียรติ สถานศึกษามีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาตนเองของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในการปฏิบัติงานให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพ เพื่อนำไปสู่การพัฒนามาตรฐานวิชาชีพและคุณภาพการศึกษา สร้างขวัญและกำลังใจแก่ครูและบุคลากรทางการศึกษา โดยการยกย่องเชิดชูเกียรติผู้ที่มีผลงานดีเด่นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดหรือกรณีอื่นตามความเหมาะสม

6) การดำเนินการทางวินัย สถานศึกษามีบทบาทในการพัฒนาและเสริมสร้างบุคลากรให้มีวินัยในตนเอง บังคับมิให้บุคลากรกระทำผิดวินัย สถานศึกษามีอำนาจในการสอบสวนและลงโทษทางวินัยข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ในกรณีมีความผิดทางวินัยที่ไม่ร้ายแรง ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วรายงานเขตพื้นที่การศึกษา ในกรณีที่ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทำผิดวินัยร้ายแรง สถานศึกษามีหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสอบสวน และรายงานไปยังเขตพื้นที่การศึกษาเพื่อเสนอ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาพิจารณาและลงโทษ สำหรับการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษและการร้องทุกข์ สถานศึกษาไม่มีอำนาจพิจารณาและตัดสินใจ ต้องรวบรวมส่งให้ อ.ก.ค.ศ.เขตพื้นที่การศึกษาหรือผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นผู้ตัดสินใจ สถานศึกษาต้องจัดทำระเบียบและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง แต่งตั้งผู้รับผิดชอบดำเนินการและมีการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

7) ทะเบียนประวัติ สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนประวัติข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้าง ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเกษียณอายุราชการ รับเรื่องการแก้ไข วันเดือนปีเกิด แล้วเสนอผู้มีอำนาจตาม

กฎหมายพิจารณาดำเนินการเพิ่มเติมแก้ไขระเบียบประวัติให้ถูกต้อง ดำเนินการขอ  
เครื่องราชอิสริยาภรณ์ของข้าราชการครูบุคลากรทางการศึกษาและลูกจ้าง ในการจัดทำ  
แฟ้มประวัติให้มีโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำหรับบันทึกทะเบียนประวัติ โดยให้สัมพันธ์และ  
สอดคล้องกับโปรแกรมระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารการศึกษา

8) การประเมินบุคลากร การประเมินผลการปฏิบัติงานของบุคลากร  
มีความสำคัญยิ่งในการบริหารสถานศึกษา ทั้งนี้เพื่อใช้ผลการประเมินในการพัฒนา  
บุคลากร พัฒนางาน การยกย่องเชิดชูเกียรติ การแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น รวมทั้ง  
การเลื่อนขั้นเงินเดือนและการเพิ่มค่าจ้าง กระบวนการประเมินผลการปฏิบัติงาน  
ประกอบด้วย 1) การกำหนดมาตรฐาน และดัชนีชี้วัดผลการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ  
สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษากำหนด 2) ดำเนินการประเมินผลการปฏิบัติงาน 3) นำผลการ  
ประเมินไปใช้ให้เกิดประโยชน์ 4) รายงานผลการประเมินไปยังเขตพื้นที่การศึกษา  
ในส่วนที่เกี่ยวข้อง

#### 9.4 งานบริหารทั่วไป

งานบริหารทั่วไปเป็นภารกิจที่นอกเหนือจากงานบริหารวิชาการ งานบริหาร  
งบประมาณ และงานบริหารบุคคล งานบริหารทั่วไปเป็นกระบวนการสำคัญที่ช่วยประสาน  
ส่งเสริมและสนับสนุนให้งานบริหารด้านอื่นๆ บรรลุผลตามมาตรฐานคุณภาพและ  
เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีบทบาทหลักในการประสานส่งเสริม สนับสนุนและการอำนวยความสะดวก  
ความสะดวกต่างๆ ในการบริหารการศึกษาทุกรูปแบบ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษา  
นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ตลอดจนงานการให้บริการทางการศึกษาของบุคคล  
ชุมชน องค์กร หน่วยงาน และสถาบันสังคมอื่นๆ หลักการบริหารทั่วไปที่สอดคล้องกับ  
การกระจายอำนาจมี ดังนี้

1) ชุมการและสารบรรณ งานธุรการและงานสารบรรณมีความสำคัญต่อ  
การบริหารสถานศึกษาเช่นกัน เนื่องจากทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างสถานศึกษา  
กับหน่วยงานภายนอก และทำหน้าที่ประสานงานระหว่างฝ่าย หมวด งานในสถานศึกษา

2) อาคารสถานที่และสิ่งแวดล้อม การที่อาคารสถานที่มีความมั่นคง  
ปลอดภัย สวยงาม เหมาะสมกับการใช้งานจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานของครูและบุคลากร  
ทางการศึกษาในทางที่สะดวกขึ้น ได้ผลงานดีขึ้น ในการปฏิรูปการเรียนรู้อาคารสถานที่  
และสิ่งแวดล้อมภายในสถานศึกษา ได้ถูกกำหนดให้เป็นแหล่งเรียนรู้ ดังนั้นจึงต้องมีการ  
แต่งตั้งผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษา ดูแลและพัฒนาอาคารสถานที่และสภาพแวดล้อมให้



อยู่ในสภาพที่มั่นคงปลอดภัย มีการจัดทำทะเบียนแหล่งเรียนรู้ ทะเบียนอาคารสิ่งก่อสร้าง และใช้ประโยชน์ในการจัดการเรียนการสอนอย่างเต็มที่

3) กิจกรรมนักเรียน งานกิจกรรมนักเรียนในสถานศึกษาที่บริหารโดยใช้สถานศึกษาเป็นฐานครอบครัวเรื่องการปกครองนักเรียน และกิจกรรมนอกหลักสูตร การดูแลอบรมเรื่องความปลอดภัย การปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรม การดูแลให้ปลอดภัยจากสิ่งเสพติดและอบายมุข การบริหารกิจกรรมนักเรียนประกอบด้วย ระบบดูแลช่วยเหลือนักเรียน การแนะแนว การส่งเสริมสนับสนุนให้นักเรียนมีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรม

4) สวัสดิการและอนามัย ได้แก่การส่งเสริมสุขภาพนักเรียน การบริการ การตรวจสุขภาพ งานคัดกรองสุขภาพ งานโภชนาการ งานสหกรณ์ร้านค้า สถานศึกษาต้องแต่งตั้งผู้รับผิดชอบและกำหนดขอบข่ายงานสวัสดิการและอนามัยให้ชัดเจน เพื่อให้ทุกฝ่ายรับรู้และปฏิบัติอย่างถูกต้อง

5) งานประชาสัมพันธ์ สถานศึกษาต้องจัดเครื่องมือประชาสัมพันธ์ที่หลากหลายและเหมาะสมกับเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ เช่นการมีเว็บไซต์ของโรงเรียน เป็นต้น

จากภารกิจของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้สถานศึกษาได้รับการกระจายอำนาจให้สามารถตัดสินใจและดำเนินการบริหารกิจการต่างๆ ของสถานศึกษาได้มากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นงานบริหารวิชาการ งานบริหารงบประมาณ งานบริหารบุคคล และงานบริหารทั่วไป ซึ่งทุกภาระงานที่กล่าวมาแล้วแต่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณทั้งสิ้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมดูแลการบริหารงานต่างๆ ของสถานศึกษาให้บรรลุผลสำเร็จ ภายใต้การใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมและคุ้มค่ามากที่สุด

## 10. การดำเนินการควบคุมภายในของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3

สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ได้กำหนดให้สถานศึกษาในสังกัดจัดให้มีการควบคุมภายในตามมาตรฐานการควบคุมภายในของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2544 (สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3, หน้า 2-6) โดยดำเนินการ ดังนี้

1. ให้สถานศึกษาในสังกัดดำเนินการจัดวางระบบควบคุมภายใน โดยให้นำเอามาตรฐานการควบคุมภายในของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2544 มาใช้

ในการปฏิบัติ ฝ่ายบริหารมีการกำกับ ติดตาม ดูแล และประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้ การควบคุมภายในเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

2. สถานศึกษาในสังกัดจะต้องจัดทำรายงานการควบคุมภายในตามระเบียบ บคณกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 ข้อ 6 ปีละ 1 ครั้ง และให้รายงานต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดสกลนคร ภายใน 90 วัน นับตั้งแต่สิ้น ปีงบประมาณ คือภายในวันที่ 30 ธันวาคม ของทุกปี

การจัดวางระบบควบคุมภายในของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ตามระเบียบบคณกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วย การกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 ต้องแสดงข้อมูลอย่างน้อย ดังนี้

1. สรุปภารกิจและวัตถุประสงค์การดำเนินงานที่สำคัญระดับองค์กรและ ระดับกิจกรรม
2. ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมการควบคุม โดยเฉพาะเกี่ยวกับ ความซื่อสัตย์ จริยธรรมของผู้บริหารและบุคลากรในสถานศึกษา
3. ความเสี่ยงที่สำคัญที่มีผลต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุม ภายใน
4. ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมการควบคุม เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยง ที่สำคัญ
5. ผู้รับผิดชอบประเมินระบบควบคุมภายในและวิธีการติดตาม ประเมินผล

เมื่อมีการจัดวางระบบควบคุมภายในแล้วต้องมีการตรวจสอบเกี่ยวกับ การควบคุมภายในอย่างน้อย ปีละ 1 ครั้ง ภายใน 90 วัน นับจากวันสิ้นปีงบประมาณ โดยมี ข้อมูลแสดงไว้ 3 ประเด็น คือ

1. ให้ความเห็นว่าระบบควบคุมภายในที่ใช้มีมาตรฐานตามระเบียบนี้ หรือไม่
2. รายงานผลการประเมินความพอเพียงและประสิทธิผลของการ ควบคุมภายในในการบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด รวมทั้งข้อมูลสรุปผล การประเมินแต่ละองค์ประกอบของการควบคุม ประกอบด้วย 1) สภาพแวดล้อมของ การควบคุม 2) การประเมินความเสี่ยง 3) กิจกรรมการควบคุม 4) สารสนเทศและ

การสื่อสาร 5) การติดตามประเมินผล

3. จุดอ่อนของระบบการควบคุมภายในพร้อมข้อเสนอแนะ และแผนการปรับปรุงระบบการควบคุมภายใน

ให้หน่วยรับตรวจรายงานความคืบหน้าในการจัดวางระบบการควบคุมภายในต่อผู้กำกับดูแล และคณะกรรมการตรวจสอบภายในทุกหกสิบวัน พร้อมทั้งส่งสำเนาให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินด้วย เว้นแต่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินจะขอให้ดำเนินการเป็นอย่างอื่น

นอกจากนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2552, หน้า 28) ได้ให้แนวปฏิบัติในการจัดวางระบบควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานในสังกัด ไว้ดังนี้

1. ประชุมบุคลากรในสังกัดเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจและเห็นความสำคัญและมีความตระหนักในระบบควบคุมภายใน
2. แต่งตั้งคณะทำงาน/กรรมการ รับผิดชอบ ดูแล ระบบควบคุมภายในของหน่วยงานโดยคณะทำงาน กรรมการมีหน้าที่ ดังนี้
  - 2.1 กำหนดขอบเขตงานที่จะประเมินในแต่ละส่วนงานโดยการเก็บรวบรวมข้อมูลตามภาระงานของหน่วยงาน
  - 2.2 ประเมินการควบคุมของแต่ละส่วนงาน โดยการนำข้อมูลมาวิเคราะห์เพื่อหาจุดด้อย ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยเสี่ยงต่างๆ
  - 2.3 จัดทำแผนการปรับปรุงการควบคุมภายใน โดยจัดกิจกรรมการควบคุมโครงการกิจกรรมอื่นๆ เพื่อแก้ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยเสี่ยงต่างๆ
  - 2.4 จัดทำรายงานโดยการเสนอแผนการปรับปรุงการควบคุมภายในต่อผู้บริหารเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ
3. ดำเนินตามแผนการปรับปรุงการควบคุมภายในที่ได้จัดวางระบบไว้
4. นิเทศ ควบคุม กำกับ และติดตามการดำเนินงาน ตามแผนงานโครงการ กิจกรรมที่กำหนด
5. ผู้รับผิดชอบตามแผนการปรับปรุงการควบคุมภายในต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานแล้วเสนอต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทุกปี
6. คณะทำงาน/กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งต้องจัดทำรายงานการจัดวางระบบควบคุมภายในเสนอต่อผู้บริหารและส่งผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่า 1 ระดับ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่าสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ต้องมีการจัดวางระบบควบคุมภายใน เพื่อกำจัดหรือลด ความเสี่ยงในการดำเนินงานในสถานศึกษาให้หมดไป หรืออยู่ในระดับที่ยอมรับได้ โดยใช้ มาตรฐานการควบคุมภายในของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.2544 ควบคู่ไปกับ แนวปฏิบัติในการจัดวางระบบควบคุมภายในของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษา ขั้นพื้นฐานและจัดทำรายงานเสนอต่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาและสำนักงานการตรวจ เงินแผ่นดินตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐาน การควบคุมภายใน พ.ศ.2544 ภายใน 90 วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องสามารถ สรุปว่า การควบคุมภายใน หมายถึง กระบวนการหรือวิธีปฏิบัติที่ผู้บริหารและบุคลากร ทุกฝ่ายในหน่วยงานร่วมกันกำหนดขึ้นเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการดำเนินงานของ หน่วยงานจะบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ภายใต้มาตรฐานของควบคุมภายใน 5 องค์ประกอบ ได้แก่

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

ซึ่งมีกระบวนการในการดำเนินงานควบคุมภายใน ได้แก่

1. การประชุมวางแผนการดำเนินงานควบคุมภายใน
  2. การออกแบบระบบควบคุมภายใน
  3. การใช้ระบบควบคุมภายใน
  4. การประเมินผลและจัดทำรายงานการควบคุมภายใน
- นำไปสู่ผลผลิตของการดำเนินงานควบคุมภายใน ดังนี้

1. การดำเนินงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล
2. รายงานทางการเงินน่าเชื่อถือ
3. การปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

## แนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ

การวิจัยเรื่องการพัฒนาารูปแบบการดำเนินงานระบบควบคุมภายในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบและการพัฒนารูปแบบ ดังนี้

### 1. ความหมายของรูปแบบ

จากการศึกษาความหมายของรูปแบบ หรือ Model มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายที่หลากหลาย ซึ่งสามารถจัดกลุ่มความหมายของรูปแบบได้ใน 5 ลักษณะ ดังนี้ (Good, 1973, p. 370; Tossi & Carroll, 1982, p. 163; Stoner & Wandei, 1986, p. 12; Keeves, 1988, p. 559; Owens, 2002, p. 20; สมบูรณ์ ศิริสรธรวิทย์, 2547, หน้า 111; วิสุทธิ์ วิจิตรภักษราภรณ์, 2548, หน้า 9; รุ่งนภา จิตรโรจนรักษ์, 2548, หน้า 14; ศักดา สถาพรพวงษา, 2549, หน้า 16; เซาว์ อินโย, 2553, หน้า 101)

1. รูปแบบที่เสมือนจริง แต่มีขนาดเล็กหรือย่อส่วนเพื่อนำไปใช้เป็นแบบอย่างในการดำเนินการต่อไป
2. สิ่งที่แสดงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างชุด ปัจจัย หรือองค์ประกอบเชิงเหตุผลเพื่อช่วยให้เข้าใจข้อเท็จจริงหรือปรากฏการณ์ใดปรากฏการณ์หนึ่งโดยอาจมีลักษณะเชิงกายภาพหรือเชิงคุณภาพก็ได้
3. แบบอย่างหรือแนวทางในการกระทำหรือดำเนินการใด โดยแสดงหรืออธิบายให้เห็นถึงโครงสร้างทางความคิด หรือความสัมพันธ์ขององค์ประกอบที่สำคัญ
4. สิ่งที่พัฒนาขึ้นเพื่ออธิบายลักษณะที่สำคัญของปรากฏการณ์ที่จะทำให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจโดยรายละเอียดของปรากฏการณ์และวัตถุประสงค์ของผู้สร้างหรือพัฒนารูปแบบ ซึ่งรูปแบบอาจเป็นแบบง่ายหรือซับซ้อนก็ได้
5. แผนภาพที่แสดงถึงองค์ประกอบการทำงานของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง รูปแบบในความหมายนี้บางทีเรียกกันว่าภาพย่อส่วนของทฤษฎีหรือแนวคิดในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น รูปแบบการสอน รูปแบบการบริหาร รูปแบบการประเมิน เป็นต้น

สมนึก ทองเอี่ยม (2550, หน้า 119) ได้ให้ความหมายของรูปแบบไว้ว่า รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่แสดงโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบ และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับแนวทาง วิธีการและกิจกรรมที่นำมาปฏิบัติเพื่อการสร้าง ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงปรากฏการณ์ที่สามารถอธิบายคุณลักษณะที่สำคัญ

ที่ทำให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจในโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ของปรากฏการณ์นั้นๆ

อภิสิทธิ์ กฤษเจริญ (2551, หน้า 13) กล่าวว่า รูปแบบ หมายถึง สิ่งที่สร้างหรือพัฒนาขึ้นจาก แนวคิดทฤษฎีที่ได้ศึกษามาของผู้สร้างเอง เพื่อถ่ายทอดความสัมพันธ์ขององค์ประกอบโดยใช้สื่อที่ทำให้เข้าใจได้ง่ายและกระชับถูกต้อง สามารถตรวจสอบเปรียบเทียบกับปรากฏการณ์จริงได้ เพื่อช่วยให้ตนเองและผู้อื่นสามารถเข้าใจได้ชัดเจนขึ้น

ทิตนา แคมมณี (2551, หน้า 220) กล่าวว่า รูปแบบเป็นรูปธรรมของความคิดที่เป็นนามธรรมซึ่งบุคคลแสดงออกมาในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง เช่น เป็นคำอธิบาย เป็นแผนผัง ไตอะแกรม หรือแผนภาพ เพื่อให้ตนเองและบุคคลอื่นสามารถเข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้น รูปแบบจึงเป็นเครื่องมือทางความคิดที่บุคคลใช้ในการสืบเสาะหาคำตอบ ความรู้ ความเข้าใจในปรากฏการณ์ทั้งหลาย

รัตนะ บัวสนธ์ (2552, หน้า 124) ได้ให้ความหมายของรูปแบบไว้

3 ลักษณะ ได้แก่

1. Model หมายถึง แผนภาพคล้ายหรือภาพร่างของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง ที่ยังไม่สมบูรณ์ เสมือนของจริง ความหมายของ Model หรือ รูปแบบในที่นี้เป็นความหมาย ซึ่งเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป และมักใช้เรียกทับศัพท์ในภาษาไทยว่า โมเดล ได้แก่ โมเดลบ้าน โมเดลรถยนต์ โมเดลเสื้อ หรือแม้กระทั่งคำว่า โมเดลนางแบบ เป็นต้น

2. Model ในความหมายของแบบแผนความสัมพันธ์ของตัวแปรหรือสมการทางคณิตศาสตร์ที่รู้จักกันในชื่อเรียกว่า Mathematical Model

3. Model ซึ่งมุ่งหมายถึงแผนภาพที่แสดงถึงองค์ประกอบการทำงานของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น คำว่า Teaching Model (รูปแบบการสอน) Administration Model (รูปแบบการบริหาร) Evaluation Model (รูปแบบการประเมิน) เป็นต้น

นอกจากนี้ วาโร เฟ็งสวัสดี (2557, หน้า 185) ได้ให้ความหมายของรูปแบบไว้ว่า รูปแบบ หมายถึง กรอบความคิดทางด้านหลักการ วิธีการดำเนินงานและเกณฑ์ต่างๆ ของระบบ ที่สามารถยึดถือเป็นแนวทางในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้

จากความหมายที่กล่าวมาสรุปได้ว่ารูปแบบ หมายถึง สิ่งที่แสดงโครงสร้างทางความคิด องค์ประกอบและความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ เกี่ยวกับหลักการ วิธีการ และเกณฑ์ต่างๆ ที่นำมาปฏิบัติเพื่อยึดถือเป็นแนวทางให้การดำเนินงาน ที่จะทำให้

ง่ายต่อการทำความเข้าใจ และบรรลุวัตถุประสงค์ ในการวิจัยนี้ รูปแบบ หมายถึง แนวคิด ที่แสดงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบต่างๆ ในการดำเนินงานควบคุมภายใน ซึ่งประกอบ ไปด้วย มาตรฐานการควบคุมภายใน กระบวนการดำเนินงาน และผลผลิตของการควบคุม ภายใน

## 2. ประเภทของรูปแบบ

รูปแบบสามารถจำแนกออกได้หลายประเภท นักวิชาการหลายท่าน ได้จำแนกประเภทของรูปแบบ ดังนี้

Smith & Others (1980, p. 461) จำแนกรูปแบบออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. รูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) จำแนกออกเป็นรูปแบบ คล้ายจริง (Iconic Model) มีลักษณะคล้ายของจริง เช่น เครื่องบินจำลอง หุ่นไล่กา หุ่นตาม ร้านตัดเสื้อผ้า และรูปแบบเสมือนจริง (Analog Model) มีลักษณะคล้ายปรากฏการณ์จริง เช่น การทดลองทางเคมีในห้องปฏิบัติการก่อนจะทำการทดลอง เครื่องบินจำลองที่บินได้ หรือเครื่องฝึกหัดบิน เป็นต้น รูปแบบชนิดนี้มีความใกล้เคียงความจริงมากกว่าแบบแรก

2. รูปแบบเชิงสัญลักษณ์ (Symbolic Model) จำแนกออกเป็น รูปแบบ ข้อความ (Verbal model) หรือรูปแบบเชิงคุณภาพ (Qualitative Model) เป็นการใช้ข้อความ ปกติธรรมดาในการอธิบายโดยย่อ เช่น คำพรรณนาลักษณะงาน คำอธิบายรายวิชา เป็นต้น และรูปแบบทางคณิตศาสตร์ (Mathematical Model) หรือรูปแบบเชิงปริมาณ (Quantitative Model) เช่น สมการ และโปรแกรมเชิงเส้น เป็นต้น

Keeves (1988, p. 248) ได้จำแนกรูปแบบออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

1. รูปแบบเชิงเปรียบเทียบ (Analogue Model) เป็นรูปแบบที่ใช้ใน การอุปมาอุปมัยเทียบเคียงปรากฏการณ์ที่เป็นนามธรรมเพื่อสร้างความเข้าใจเชิงรูปธรรม

2. รูปแบบเชิงข้อความ (Semantic Model) เป็นรูปแบบที่ใช้ภาษาเป็น สื่อในการบรรยาย หรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาด้วยภาษา แผนภูมิ หรือรูปภาพ เพื่อให้เห็นโครงสร้างทางความคิดขององค์ประกอบ และความสัมพันธ์ขององค์ประกอบนั้นๆ

3. รูปแบบเชิงคณิตศาสตร์ (Mathematical Model) เป็นรูปแบบที่ใช้ สมการทางคณิตศาสตร์เป็นสื่อแสดงความสัมพันธ์ของตัวแปรต่างๆ รูปแบบนี้นิยมใช้กันทั้ง ในสาขาจิตวิทยา คณิตศาสตร์ และการบริหาร

4. รูปแบบเชิงสัมพันธ์ (Schematic Model) เป็นรูปแบบที่เป็นแผนภูมิ แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบสำคัญเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผลต่อกัน

5. รูปแบบเชิงสาเหตุ (Causal Model) เป็นรูปแบบที่เริ่มจากการนำเทคนิคการวิเคราะห์เส้นทาง (Path Analysis) ในการศึกษาเกี่ยวกับพันธุศาสตร์ รูปแบบเชิงสาเหตุนี้ทำให้สามารถศึกษารูปแบบเชิงข้อความที่มีตัวแปรสลับซับซ้อนได้ รูปแบบเชิงสาเหตุนี้แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

5.1 รูปแบบระบบเส้นเดียว (Recursive Model) เป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปรด้วยเส้นโยงที่มีทิศทางของการเป็นสาเหตุในทิศทางเดียวโดยไม่มีความสัมพันธ์ย้อนกลับ

5.2 รูปแบบระบบเส้นคู่ (Non-recursive Model) เป็นรูปแบบที่แสดงความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างตัวแปร โดยทิศทางความสัมพันธ์ของตัวแปรภายในตัวแปรหนึ่งอาจเป็นทั้งตัวแปรเชิงสาเหตุและเชิงผลพร้อมกันจึงมีทิศทางความสัมพันธ์ย้อนกลับได้

รุ่งชัชดาพร เวหะชาติ (2548, หน้า 78) กล่าวว่ารูปแบบมี 2 ลักษณะ คือ รูปแบบที่เป็นแบบจำลองของสิ่งที่เป็นรูปธรรม และรูปแบบที่เป็นแบบจำลองของสิ่งที่เป็นนามธรรม

ภาครดร จินดาวงศ์ (2549, หน้า 48) กล่าวว่ารูปแบบแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. รูปแบบเชิงปฏิบัติ (Practical model or model) รูปแบบประเภทนี้เป็นรูปแบบจำลองทางกายภาพ เช่น แบบจำลองรถยนต์ เครื่องบิน ภาพจำลอง

2. รูปแบบเชิงทฤษฎี (Theoretical model or model) เป็นแบบจำลองที่สร้างขึ้นจากกรอบความคิดที่มีทฤษฎีเป็นพื้นฐาน ตัวทฤษฎีเองไม่ใช่รูปแบบหรือแบบจำลองแต่เป็นตัวช่วยให้เกิดรูปแบบที่มีโครงสร้างที่สัมพันธ์กัน

Steiner (อ้างถึงใน วาโร เฟ็งสวัลดี, 2557, หน้า 187) ได้จำแนกรูปแบบออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. รูปแบบเชิงกายภาพ (Physical Model) มี 2 ลักษณะ คือรูปแบบของสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Model of) เช่น รูปแบบเครื่องบินที่สร้างเหมือนจริง แต่มีขนาดเล็กและรูปแบบสำหรับสิ่งใดสิ่งหนึ่ง (Model for) เป็นรูปแบบจำลองที่ออกแบบไว้เพื่อเป็นต้นแบบผลิตสินค้า ต้องสร้างรูปแบบเท่าของจริงขึ้นมาก่อนแล้วจึงผลิตสินค้าตามรูปแบบนั้น

2. รูปแบบเชิงแนวคิด (Conceptual Model) เป็นรูปแบบที่ใช้ข้อความอธิบายให้เกิดความเข้าใจมี 2 ลักษณะคือ รูปแบบเชิงแนวคิดของสิ่งหนึ่งสิ่งใด (Conceptual Model of) เป็นรูปแบบหรือแบบจำลองที่สร้างขึ้นโดยจำลองมาจากทฤษฎีที่มีอยู่แล้ว เช่น



รูปแบบที่สร้างมาจากทฤษฎีการคงอยู่ของนักเรียนในโรงเรียน และรูปแบบเชิงแนวคิด เพื่อสิ่งหนึ่งสิ่งใด (Conceptual Model for) เป็นรูปแบบที่สร้างขึ้นมาเพื่ออธิบายทฤษฎี หรือปรากฏการณ์ เช่น รูปแบบที่สร้างขึ้นจากทฤษฎีการคัดสรรตามธรรมชาติ เพื่อนำไปอธิบายทฤษฎีการคงอยู่ของนักเรียนในโรงเรียน เป็นต้น

จากการศึกษาประเภทของรูปแบบ สรุปได้ว่าการแบ่งประเภทของรูปแบบจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการอธิบายรูปแบบนั้นๆ

### 3. องค์ประกอบของรูปแบบ

มีนักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของรูปแบบไว้หลายท่าน ดังนี้

คำพันธ์ อัครเนตร (2549, หน้า 189) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารสถานศึกษาขั้นพื้นฐานตามหลักพุทธธรรม ได้กล่าวว่า รูปแบบการบริหารสถานศึกษาที่พัฒนาขึ้น ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ 1) ด้านมนุษย์หรือบุคลากร 2) ด้านสังฆะหรือองค์กร 3) ด้านเป้าหมายองค์กร 4) ด้านพุทธโฆสียหรือด้านนวัตกรรมการบริหาร

สมาน อัครภูมิ (2550, หน้า 83-84) กล่าวว่า องค์ประกอบของการนำเสนอรูปแบบที่ดี ควรประกอบด้วย 7 องค์ประกอบ คือ

1. วัตถุประสงค์ของรูปแบบ ในการออกแบบพัฒนารูปแบบใดๆ ก็ตาม ผู้ออกแบบรูปแบบจะต้องรู้ว่า จะออกแบบรูปแบบการดำเนินงานนี้มาเพื่อวัตถุประสงค์ใด ซึ่งโดยทั่วไปมักจะพัฒนารูปแบบขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง

2. ทฤษฎีพื้นฐานและหลักการของรูปแบบ เพื่อใช้ในการดำเนินงานของรูปแบบเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ผู้ออกแบบรูปแบบต้องกำหนดว่าจะออกแบบรูปแบบนั้นๆ บนฐานความคิดของทฤษฎีหลักการใดบ้าง

3. ระบบงานและกลไกของรูปแบบ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามหลักการและบรรลุตามวัตถุประสงค์ของรูปแบบ ผู้พัฒนารูปแบบต้องออกแบบระบบงานของรูปแบบเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินงานของรูปแบบ

4. วิธีการดำเนินงานของรูปแบบ โดยการกำหนดภารกิจหลัก กระบวนการ วิธีการ กิจกรรมและอื่นๆ ที่ต้องดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของรูปแบบ

5. แนวการประเมินรูปแบบ หมายถึง การกำหนดแนวทางและเครื่องมือในการประเมินผลรูปแบบตามวัตถุประสงค์ของรูปแบบ และการประเมินการดำเนินงาน

ตามรูปแบบว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบว่า รูปแบบทำหน้าที่ตามที่ออกแบบไว้มากน้อยเพียงใด และเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงใด ตลอดจนการกำหนดแนวทางในการพัฒนารูปแบบต่อเนื่องต่อไปได้

6. คำอธิบายประกอบรูปแบบ หมายถึงการอธิบายคำศัพท์เฉพาะที่นำมาใช้ในการออกแบบรูปแบบเพื่อสื่อความให้ตรงกันในการนำรูปแบบไปใช้

7. ระบุเงื่อนไขการนำรูปแบบไปใช้เนื่องจากรูปแบบทุกรูปแบบมีข้อจำกัดของตนเอง ดังนั้นผู้ออกแบบควรได้ระบุเงื่อนไขที่ทำให้การนำรูปแบบไปใช้ประสบผลสำเร็จ และข้อควรระมัดระวังเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เป็นต้น

เดือนใจ รักษาพงศ์ (2551, บทคัดย่อ) ได้พัฒนารูปแบบการจัดการความรู้ เพื่อการบริหารงานวิชาการของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานด้วยกระบวนการวิจัยเชิงปฏิบัติการแบบมีส่วนร่วมได้กล่าวว่า รูปแบบการจัดการความรู้ที่พัฒนาขึ้น ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบหลัก คือ 1) ด้านการบริหารงานวิชาการ คือ การพัฒนากระบวนการเรียนรู้ที่ประกอบด้วยกิจกรรมการจัดทำแผนการเรียนรู้ตามสาระและหน่วยการเรียนรู้ การจัดการกระบวนการเรียนรู้และนิเทศการสอน 2) ด้านกระบวนการจัดการความรู้ประกอบด้วย การระบุมุมมอง การพัฒนาความรู้ การสร้างความรู้ การจัดการความรู้ให้เป็นระบบ การเข้าถึงความรู้ การแบ่งปันความรู้ และการเรียนรู้ 3) ด้านปัจจัยที่สนับสนุนให้การจัดการความรู้ประสบผลสำเร็จ ประกอบด้วยภาวะผู้นำ กลยุทธ์ วัฒนธรรม เทคโนโลยี โครงสร้างและการวัดผล

ทวีวรรณ อินตา (2552, หน้า 287) ได้พัฒนารูปแบบที่มีประสิทธิภาพของการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติในสถาบันอุดมศึกษา พบว่า รูปแบบของการนำกลยุทธ์ไปปฏิบัติในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ คือ 1) ความสามารถองค์กร 2) การจัดการความขัดแย้ง 3) การบริหารการเปลี่ยนแปลง 4) การมอบหมายกลยุทธ์ให้ผู้รับผิดชอบ 5) การจัดทำแผนปฏิบัติการรายปี 6) วัฒนธรรมองค์กร 7) การกำหนดวัตถุประสงค์ระยะสั้น 8) การจูงใจ

บุญเลี้ยง ทุมทอง (2556, หน้า 60) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของรูปแบบการสอนว่าประกอบด้วย

1. หลักการของรูปแบบการสอน เป็นส่วนที่กล่าวถึงความเชื่อและแนวคิด ทฤษฎีขั้นพื้นฐานของการออกแบบและพัฒนารูปแบบการสอน ซึ่งจะเป็นการกำหนดจุดประสงค์ เนื้อหา กิจกรรม และขั้นตอนการดำเนินงานของรูปแบบการสอน

2. จุดประสงค์ของรูปแบบการสอน เป็นส่วนที่ระบุถึงความคาดหวังหรือ สิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการใช้รูปแบบการสอน

3. กระบวนการ เป็นส่วนที่ระบุถึงขั้นตอน วิธีการและกิจกรรมต่างๆ ที่จะใช้ในการจัดการเรียนการสอนเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรูปแบบการสอน

4. การวัดและประเมินผล เป็นส่วนของการประเมินผลการเรียนรู้ ตามวัตถุประสงค์ของรูปแบบการสอนที่ผู้วิจัยสร้างขึ้น

Brawn and Moberg (อ้างถึงใน วาโร เฟ็งส์วัตส์, 2557, หน้า 187)

ได้สังเคราะห์รูปแบบขึ้นมาจากแนวคิดเชิงระบบ (System Approach) กับหลักการบริหาร ตามสภาพการณ์ (Contingency Approach) กล่าวว่างค์ประกอบของรูปแบบประกอบด้วย 1) สภาพแวดล้อม (Environment) 2) เทคโนโลยี (Technology) 3) โครงสร้าง (Structure) 4) กระบวนการจัดการ (Management Process) และ 5) การตัดสินใจสั่งการ (Decision Making)

สรุปได้ว่าองค์ประกอบของรูปแบบขึ้นอยู่กับปรากฏการณ์ ปัจจัย หรือ ตัวแปรต่างๆ ที่กำลังศึกษา ซึ่งจะออกแบบตามแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัย และหลักการ พื้นฐานในการกำหนดรูปแบบนั้นๆ ว่าจะมีจำนวนเท่าใด มีโครงสร้างและความสัมพันธ์กัน อย่างไร

#### 4. ลักษณะของรูปแบบที่ดี

บุญเลี้ยง ทุมทอง (2556, หน้า 59-60) กล่าวว่าลักษณะที่ดีของรูปแบบ มีดังนี้

1. รูปแบบจะต้องนำไปสู่การทำนาย ซึ่งผลที่ตามมาสามารถพิสูจน์ และตรวจสอบได้ กล่าวคือ สามารถสร้างเครื่องมือเพื่อพิสูจน์และตรวจสอบได้

2. โครงสร้างของรูปแบบจะต้องประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงสาเหตุ ซึ่งสามารถอธิบายปรากฏการณ์เรื่องนั้นได้

3. รูปแบบจะต้องสามารถสร้างจินตนาการ ความคิดรวบยอดและ ความสัมพันธ์ รวมทั้งช่วยขยายขอบเขตของการสืบเสาะหาความรู้

4. รูปแบบควรประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างมากกว่า ความสัมพันธ์เชิงเชื่อมโยง

วาโร เฟ็งส์วัตส์ (2557, หน้า 189) ได้กล่าวถึงรูปแบบที่ดี ควรมีลักษณะ ดังนี้

1. รูปแบบควรประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างตัวแปรมากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงธรรมดา อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์เชิงเส้นตรงก็มีประโยชน์ในช่วงของการพัฒนารูปแบบ

2. รูปแบบควรนำไปสู่การทำนายผลที่ตามมา ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ด้วยข้อมูลเชิงประจักษ์ โดยเมื่อทดสอบรูปแบบแล้ว ถ้าปรากฏว่าไม่สอดคล้องกับข้อมูลเชิงประจักษ์ รูปแบบนั้นต้องถูกยกเลิก

3. รูปแบบควรอธิบายโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงเหตุผลของเรื่องที่ศึกษา ได้อย่างชัดเจน

4. รูปแบบควรเป็นเครื่องมือในการสร้างความคิดรวบยอด (Concept) ใหม่ และการสร้างความสัมพันธ์ของตัวแปรใหม่ ซึ่งจะเป็นการสร้างองค์ความรู้ (Body of Knowledge) ในเรื่องที่กำลังศึกษา

5. รูปแบบในเรื่องใด จะเป็นเช่นไรขึ้นอยู่กับกรอบของทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า รูปแบบที่ดีควรประกอบด้วยความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างตัวแปร มากกว่าความสัมพันธ์เชิงเส้นตรง สามารถอธิบายความสัมพันธ์ของเรื่อง ที่ศึกษาได้ นำไปสู่การทำนายและผลที่ตามมาสามารถสร้างเครื่องมือพิสูจน์ตรวจสอบได้ เป็นเครื่องมือในการสร้างความคิดรวบยอดใหม่ เพื่อสร้างองค์ความรู้ที่กำลังศึกษา

## 5. การพัฒนารูปแบบ

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดในการพัฒนารูปแบบ ได้มีผู้กล่าวถึงขั้นตอนการพัฒนารูปแบบ ดังนี้

บุญชม ศรีสะอาด (2546, หน้า 1-3) ได้เสนอแนวคิดและหลักการในการวิจัยพัฒนารูปแบบว่าการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการประเมินจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับการวิจัยพัฒนารูปแบบ เพราะการวิจัยที่ใช้รูปแบบเป็นการวิจัยแนวใหม่เป็นแนวทางทำให้ความรู้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น เป็นการพัฒนาความรู้ให้มีความชัดเจนเป็นระบบ รูปแบบเป็นโครงสร้างที่แสดงถึงความสัมพันธ์ขององค์ประกอบหรือตัวแปรต่างๆ นั่นเอง การวิจัยโดยใช้รูปแบบมีขั้นตอนคือ การสร้างหรือพัฒนารูปแบบขึ้นตามสมมุติฐานและการทดสอบความเที่ยงตรง (Validity) ของรูปแบบโดยการทดลองใช้

รูปแบบในสถานการณ์จริงและเก็บข้อมูลมาวิเคราะห์และปรับปรุงพัฒนารูปแบบให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

รุ่งชัชดาพร เวหะชาติ (2548, หน้า 92-93) ได้พัฒนารูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานมุ่งศึกษาการพัฒนาคุณภาพการบริหารคุณภาพทั้งองค์การของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่เหมาะสม การศึกษามีรายละเอียดในการดำเนินการ 5 ขั้นตอน คือ

1. การศึกษาและสำรวจข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการบริหารคุณภาพทั้งองค์การ โดยสัมภาษณ์ผู้บริหารสถานศึกษาและครูผู้สอนที่ได้รับเลือกเป็นโครงการนำร่องการวิจัยและการพัฒนาการเรียนรู้เพื่อคุณภาพการศึกษา รวมทั้งการศึกษาเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการศึกษาสภาพจริงจากรายงานการประเมินตนเองของโรงเรียนที่ผ่านการประเมินคุณภาพ

2. เป็นการสร้างรูปแบบจำลองเพื่อสร้างรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การโดยการสังเคราะห์แบบสัมภาษณ์จากการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 นำมาสร้างเป็นรูปแบบจำลองระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์การด้วยการสร้างเป็นแบบสอบถามความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิแบบเลือกตอบ เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ให้ผู้ทรงคุณวุฒิแสดงความคิดเห็นโดยอิสระ

3. เป็นการพัฒนารูปแบบระบบบริหารคุณภาพทั้งองค์การโดยใช้เทคนิคเดลฟายจากผู้ทรงคุณวุฒิ เพื่อให้ได้รูปแบบที่มีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติการใช้รูปแบบจำลองจากขั้นตอนที่ 2 นำมาศึกษาวิเคราะห์ และกำหนดรูปแบบระบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การด้วยเทคนิคเดลฟาย 3 รอบ

4. การวิเคราะห์หาความเหมาะสมของรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การ เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของรูปแบบโดยผู้ปฏิบัติงานในสถานศึกษาคือผู้บริหารสถานศึกษา ครูผู้สอน และกรรมการสถานศึกษา

5. การสรุปและนำเสนอรูปแบบการบริหารคุณภาพทั้งองค์การและจัดทำเป็นรายงานผลการวิจัยต่อไป

ธีระวัฒน์ เขี่ยมแสง (2550, หน้า 96-107) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการจัดการความรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1” ดำเนินการวิจัย 2 ขั้นตอน คือ

1. การพัฒนารูปแบบชั่วคราว

1.1 การศึกษาแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้  
หลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบ  
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

1.2 สร้างรูปแบบชั่วคราวการจัดการความรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษามหาสารคาม เขต 1 จากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเสนอต่อคณะกรรมการควบคุม  
วิทยานิพนธ์

1.3 ปรับปรุงรูปแบบการจัดการความรู้ของสำนักงานเขตพื้นที่  
การศึกษามหาสารคาม เขต 1 ตามคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมวิทยานิพนธ์  
เสนอต่อผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 ท่าน พิจารณาให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความชัดเจน  
ของภาษาและความครอบคลุมตามกรอบการสร้างรูปแบบการจัดการความรู้

2. การทดลองใช้รูปแบบชั่วคราวการจัดการความรู้และปรับปรุง  
โดยดำเนินการตามกิจกรรมและดำเนินงานตามกระบวนการจัดการความรู้ ตามรูปแบบ  
ชั่วคราวการจัดการความรู้ 20 ขั้นตอน ในสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามหาสารคาม เขต 1

ชนกนารถ ชื่นเชย (2550, หน้า 72-79) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “รูปแบบการจัด  
การศึกษาต่อเนื่องในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน” โดยดำเนินการวิจัย 4 ขั้นตอน ดังนี้

1) การวิเคราะห์และสังเคราะห์รูปแบบการศึกษาต่อเนื่องสำหรับสถาบันอุดมศึกษาเอกชน  
โดยศึกษาวิเคราะห์เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง 2) การนำข้อมูลจากการศึกษามา  
วิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อพัฒนาเป็นกรอบของรูปแบบในการจัดการศึกษาต่อเนื่อง  
ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน 3) การศึกษาความเหมาะสมและเป็นไปได้ โดยกลุ่ม  
ผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาต่อเนื่องในสถาบันอุดมศึกษา จำนวน 19 คน โดยใช้เทคนิค  
การวิจัยแบบเดลฟายและ 4) การตรวจสอบประสิทธิภาพและความเหมาะสมของรูปแบบ  
การจัดการศึกษาต่อเนื่องในสถาบันอุดมศึกษาเอกชนที่พัฒนาขึ้นในขั้นตอนที่ 3 มาจัดทำ  
เป็นแบบสอบถาม เพื่อนำไปใช้สำรวจความคิดเห็นของผู้บริหารสถาบันอุดมศึกษาเอกชน  
เกี่ยวกับความเหมาะสมขององค์ประกอบของรูปแบบการจัดการศึกษาต่อเนื่อง หลังจาก  
นั้นจึงกำหนดรูปแบบการจัดการศึกษาต่อเนื่องจากองค์ประกอบที่พัฒนาขึ้น

พรจันทร์ พรศักดิ์กุล (2550, หน้า 163-175) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “รูปแบบ  
กระบวนการงบประมาณของโรงเรียนที่บริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐานใน  
โรงเรียนประถมศึกษาสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน” โดยดำเนินการ  
วิจัยเป็น 5 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การกำหนดกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ

โดยการวิเคราะห์เอกสารและฐานข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต 2) การศึกษากระบวนการงบประมาณและการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของสถานศึกษาที่ดำเนินการในปัจจุบัน โดยสอบถามความคิดเห็นของผู้อำนวยการสถานศึกษาและรองผู้อำนวยการสถานศึกษาที่รับผิดชอบงานงบประมาณ วิเคราะห์เอกสารงบประมาณของโรงเรียนและสอบถามความคิดเห็นของครูผู้ปกครอง คณะกรรมการสถานศึกษา ประธานคณะกรรมการสถานศึกษา 3) การจัดทำร่างรูปแบบกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนที่บริหารงบประมาณแบบใช้โรงเรียนเป็นฐาน 4) การประเมินความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของร่างรูปแบบ โดยสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ 5) การปรับปรุงรูปแบบและนำเสนอรูปแบบกระบวนการงบประมาณของโรงเรียนที่บริหารงบประมาณการใช้โรงเรียนเป็นพื้นฐาน

อัมพร พงษ์กังสนานันท์ (2550, หน้า 108-122) ได้ทำวิจัยเรื่อง “การพัฒนา รูปแบบการจัดการศึกษานอกระบบในสถานศึกษาขั้นพื้นฐานเพื่อส่งเสริม การศึกษาตลอดชีวิต” โดยดำเนินการวิจัยเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การสร้างรูปแบบ ประกอบด้วย การศึกษาข้อมูลพื้นฐานจากทฤษฎี เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญโดยใช้เทคนิคเดลฟายแบบปรับปรุง (Modified Delphi Techniques) 2) การประเมินรูปแบบประกอบด้วย การประเมินรูปแบบเพื่อศึกษาความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำรูปแบบไปปฏิบัติในสถานศึกษา และการเปรียบเทียบความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญและผู้บริหารสถานศึกษาที่มีต่อการพัฒนารูปแบบ

รัตนะ บัวสนธิ์ (2552, หน้า 124-126) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารจัดการศึกษา ไว้ 5 ขั้นตอน ได้แก่

1. สังเคราะห์ สำนวณสภาพปัจจุบันปัญหาและความต้องการพัฒนาในเรื่องนั้นๆ ว่า สภาพปัญหาในเรื่องหรือภารกิจดังกล่าวเป็นอย่างไร มีมากน้อยเพียงไร และความต้องการจะเป็นที่ที่จะต้องแก้ไขหรือพัฒนานั้นมีหรือไม่อยู่ในสภาวะเร่งด่วนเพียงใด

2. การออกแบบ พัฒนา และประเมินรูปแบบ หลังจากการเขียนหรือยกร่างรูปแบบงานใดงานหนึ่งแล้วจะเป็นการนำรูปแบบที่จัดทำขึ้นไปประเมินหรือตรวจสอบคุณภาพของรูปแบบดังกล่าว โดยการตรวจสอบความสอดคล้องและความเหมาะสมของรูปแบบว่ารูปแบบนั้นมีส่วนประกอบแต่ละส่วนมีความสัมพันธ์สอดคล้องกันเป็นเหตุเป็นผลเชื่อมโยงกันและกันหรือไม่

3. การทดลองใช้รูปแบบ เป็นการนำรูปแบบไปทดลองใช้ หรือแก้ปัญหา ตามภารกิจดังกล่าว มีการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพ

4. การประเมินผลสรุปและการปรับปรุงรูปแบบ เมื่อทดลองใช้รูปแบบ ครบตามขั้นตอนกิจกรรม และระยะเวลาที่กำหนดแล้ว จะเป็นการสรุปผลภาพรวมทั้งหมด ของการทดลองใช้รูปแบบว่าสามารถแก้ปัญหาหรือพัฒนางานในภารกิจนั้นได้มากน้อย เพียงไร เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ ก่อให้เกิดความพึงพอใจต่อผู้เกี่ยวข้อง หรือไม่ และมีประเด็นใดบ้างที่ต้องปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น

5. เผยแพร่ ประชาสัมพันธ์ ในช่องทางต่างๆ

นอกจากนั้น วาโร เฟ็งส์วีสต์ (2557, หน้า 192-195) ยังได้เสนอแนวคิด เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบว่า ประกอบไปด้วย 2 ขั้นตอน ดังนี้ 1) ขั้นตอนการสร้างหรือ พัฒนารูปแบบ และ 2) ขั้นตอนการตรวจสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบ ซึ่งแต่ละขั้นตอน มีรายละเอียด ดังนี้

1. การพัฒนารูปแบบ ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยจะสร้างหรือพัฒนารูปแบบขึ้น มาก่อน เป็นรูปแบบฉบับร่างหรือรูปแบบตามสมมติฐาน (Hypothesis Model) โดย การศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ผู้วิจัยอาจจะศึกษา รายการณหน่วยงานที่ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ได้เป็นอย่างดี ซึ่งผลการศึกษาจะนำมาใช้ กำหนดองค์ประกอบหรือตัวแปรต่างๆ ภายในรูปแบบ รวมทั้งลักษณะความสัมพันธ์ ระหว่างองค์ประกอบหรือตัวแปรเหล่านั้น หรือลำดับก่อนหลังของแต่ละองค์ประกอบใน รูปแบบ ดังนั้น การพัฒนารูปแบบในขั้นตอนนี้จะต้องอาศัยหลักการของเหตุผลเป็น รากฐานสำคัญ ซึ่งโดยทั่วไปการศึกษาในขั้นตอนนี้จะมีขั้นตอนย่อยๆ ดังนี้

1.1 การศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำสารสนเทศ ที่ได้มาวิเคราะห์ และสังเคราะห์เป็นร่างกรอบความคิดการวิจัย

1.2 การศึกษาจากบริบทจริง ในขั้นตอนนี้อาจจะดำเนินการ ได้หลายวิธี ดังนี้

1.2.1 การศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินการในปัจจุบันของ หน่วยงาน โดยศึกษาความคิดเห็นจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง (Stakeholder) ซึ่งวิธีการศึกษา อาจจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ การสอบถาม การสำรวจ การสนทนากลุ่ม เป็นต้น

1.2.2 การศึกษาแนวคิดจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิ วิธีการศึกษาอาจจะใช้วิธีการสัมภาษณ์ การสนทนากลุ่ม (Focus Group Discussion) เป็นต้น



1.2.3 การศึกษารายกรณี (Case Study) หรือพหุกรณี (Multiple Case Study) หน่วยงานที่ประสบผลสำเร็จหรือมีแนวปฏิบัติที่ดีในเรื่องที่ศึกษา เพื่อนำมาเป็นสารสนเทศที่สำคัญในการพัฒนารูปแบบ

1.3 การพัฒนารูปแบบ ในขั้นตอนนี้ผู้วิจัยจะใช้สารสนเทศที่ได้ในข้อ 1.1 และ 1.2 มาวิเคราะห์และสังเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นกรอบความคิดการวิจัย เพื่อนำมาจัดทำร่างรูปแบบ หรือที่เรียกว่ารูปแบบตามสมมติฐาน

2. การตรวจสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบ ภายหลังจากที่ได้พัฒนารูปแบบในขั้นตอนแรกแล้ว จำเป็นที่จะต้องทดสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบดังกล่าว เพราะรูปแบบที่พัฒนาขึ้นถึงแม้จะพัฒนาโดยมีรากฐานจากทฤษฎีแนวความคิดรูปแบบ ของบุคคลอื่นและผลการวิจัยที่ผ่านมา แต่ก็ยังเป็นเพียงรูปแบบตามสมมติฐาน ซึ่งจำเป็นต้องตรวจสอบความเที่ยงตรงของรูปแบบว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพตามที่มุ่งหวังหรือไม่ ด้วยการเก็บรวบรวมข้อมูลในสถานการณ์จริง หรือทดลองใช้รูปแบบในสถานการณ์จริงจะช่วยให้ทราบอิทธิพลหรือความสำคัญขององค์ประกอบย่อยหรือตัวแปรต่างๆ ในรูปแบบ ผู้วิจัยอาจจะปรับปรุงรูปแบบใหม่โดยการตัดองค์ประกอบหรือตัวแปรที่พบว่าไม่มีอิทธิพล หรือมีความสำคัญน้อยออกจากรูปแบบ ซึ่งจะทำให้ได้รูปแบบที่มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

การทดสอบรูปแบบอาจกระทำได้ใน 4 ลักษณะ ดังนี้

2.1 การทดสอบรูปแบบด้วยการประเมินตามมาตรฐานที่กำหนด การประเมินที่พัฒนาโดย The Joint Committee on Standards of Educational Evaluation ภายใต้การดำเนินงานของ Stufflebeam และคณะ ได้นำเสนอหลักการประเมินเพื่อเป็นบรรทัดฐานของกิจกรรมการตรวจสอบรูปแบบ ประกอบด้วยมาตรฐาน 4 ด้าน ดังนี้

2.2.1 มาตรฐานความเป็นไปได้ (Feasibility Standards) เป็นการประเมินความเป็นไปได้ในการนำไปปฏิบัติจริง

2.2.2 มาตรฐานด้านความเป็นประโยชน์ (Utility Standards) เป็นการประเมินการสนองต่อความต้องการของผู้ใช้รูปแบบ

2.2.3 มาตรฐานด้านความเหมาะสม (Propriety Standards) เป็นการประเมินความเหมาะสมทั้งในด้านกฎหมายและศีลธรรมจรรยา

2.2.4 มาตรฐานด้านความถูกต้องครอบคลุม (Accuracy Standards) เป็นการประเมินความน่าเชื่อถือ และได้สาระครอบคลุมครบถ้วนตามความต้องการอย่างแท้จริง

2.2 การทดสอบรูปแบบด้วยการประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ งานวิจัยบางเรื่องนั้นต้องการความละเอียดอ่อนมากกว่าการได้ตัวเลขแล้วสรุป ซึ่ง Eisner (1976, pp. 192-193) ได้เสนอแนวคิดของการทดสอบหรือประเมินรูปแบบโดยใช้ผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีแนวคิด ดังนี้

2.2.1 การประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ จะเน้นการวิเคราะห์และวิจารณ์อย่างลึกซึ้งเฉพาะในประเด็นที่ถูกพิจารณา เพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับข้อมูลคุณภาพ ประสิทธิภาพ และความเหมาะสมของสิ่งที่จะทำการประเมิน

2.2.2 รูปแบบการประเมินที่เป็นความเฉพาะทาง (Specialization) ในเรื่องที่จะประเมิน โดยที่พัฒนามาจากแบบการวิจารณ์งานศิลปะ (Art Criticism) ที่มีความละเอียดอ่อนลึกซึ้ง และต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญระดับสูงมาเป็นผู้วินิจฉัย เนื่องจากเป็นการวัดคุณค่าที่ไม่อาจประเมินด้วยเครื่องวัดใดๆ ในวงการศึกษาจึงนิยมนำรูปแบบนี้มาใช้ในเรื่องที่ต้องการความลึกซึ้งและความเชี่ยวชาญเฉพาะสูง

2.2.3 รูปแบบที่ใช้ตัวบุคคล กล่าวคือผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเครื่องมือในการประเมิน โดยมีความเชื่อถือว่าผู้ทรงคุณวุฒินั้นเที่ยงธรรมและมีดุลพินิจที่ดี ทั้งนี้ มาตรฐานและเกณฑ์พิจารณาต่างๆ นั้น จะเกิดขึ้นจากประสบการณ์และความชำนาญของผู้ทรงคุณวุฒินั่นเอง

2.2.4 รูปแบบที่ยอมให้มีความยืดหยุ่นในกระบวนการทำงานของผู้ทรงคุณวุฒิตามอัธยาศัยและความถนัดของแต่ละคน นับตั้งแต่การกำหนดประเด็นสำคัญที่จะนำมาพิจารณา การบ่งชี้ข้อมูลที่ต้องการ การเก็บรวบรวมข้อมูล การประมวลผล การวินิจฉัยข้อมูล ตลอดจนวิธีการนำเสนอ

2.3 การทดสอบรูปแบบโดยการสำรวจความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องมักจะใช้กับการพัฒนารูปแบบโดยใช้เทคนิคเดลฟาย เมื่อผู้วิจัยได้พัฒนารูปแบบโดยใช้เทคนิคเดลฟายเสร็จสิ้นเรียบร้อยแล้ว ผู้วิจัยจะนำรูปแบบที่พัฒนาขึ้นในรอบสุดท้ายมาจัดทำเป็นแบบสอบถามที่มีลักษณะเป็นแบบมาตราประมาณค่า (Rating Scale) เพื่อนำไปสำรวจความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของรูปแบบ

2.4 การทดสอบรูปแบบโดยการทดลองใช้รูปแบบ การทดสอบรูปแบบโดยการทดลองใช้รูปแบบนี้ผู้วิจัยจะนำรูปแบบที่พัฒนาขึ้นไปทดลองใช้จริงกับกลุ่มเป้าหมาย มีการดำเนินการตามกิจกรรมอย่างครบถ้วน ผู้วิจัยจะนำข้อค้นพบที่ได้ จากการประเมินไปสู่การปรับปรุงรูปแบบต่อไป

กระบวนการพัฒนารูปแบบสามารถแสดงเป็นแผนภาพได้ดังภาพประกอบ 8



ภาพประกอบ 8 ขั้นตอนการวิจัยพัฒนารูปแบบ (วารุ เฟิงส์ว็ลล์, 2557, หน้า 196)

จากเอกสารที่เกี่ยวข้องสรุปได้ว่า การทดสอบรูปแบบมีอยู่ 4 วิธี คือ

- 1) การประเมินตามมาตรฐานที่กำหนด
- 2) การประเมินโดยผู้ทรงคุณวุฒิ
- 3) การสำรวจความคิดเห็นของบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- และ 4) การทดลองใช้รูปแบบ

## แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคู่มือ

การวิจัยเรื่องการพัฒนาแบบการดำเนินงานระบบควบคุมภายในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาคู่มือ ดังนี้

### 1. ความหมายของคู่มือ

โกศล แยมกาญจนวัฒน์ (2552, หน้า 36) ให้ความหมายของคู่มือว่า หมายถึง เอกสารที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งแก่ผู้ใช้ โดยมุ่งหวังให้ผู้อ่านหรือผู้ใช้เข้าใจและสามารถดำเนินการในเรื่องนั้นด้วยตนเองอย่างถูกต้อง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2554) ได้ให้ความหมายของคู่มือไว้ว่า หมายถึง สมุดหรือหนังสือที่ให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่ต้องการรู้เพื่อใช้ประกอบตำรา เพื่ออำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการศึกษาหรือการปฏิบัติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเพื่อแนะนำวิธีการใช้อุปกรณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง

เรื่องชัย จรุงศิริวัฒน์ (2554, หน้า 43) กล่าวว่า คู่มือ หมายถึง เอกสารที่ให้ความรู้เรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีการอธิบายขั้นตอนและวิธีการใช้อย่างเป็นระบบ โดยมีรายละเอียดของข้อมูลแบ่งเป็นส่วนๆ เพื่อแนะนำขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้ผู้ใช้สามารถนำไปใช้ได้ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพตามที่ผู้จัดทำได้กำหนดไว้

จากแนวคิดเกี่ยวกับความหมายของคู่มือซึ่งนักวิชาการได้กล่าวไว้ สรุปได้ว่า คู่มือ หมายถึง เอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อให้ความรู้ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง มีการอธิบายขั้นตอนและวิธีใช้อย่างเป็นระบบเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจและนำไปใช้ได้ถูกต้อง

### 2. ประเภทของคู่มือ

โกศล แยมกาญจนวัฒน์ (2552, หน้า 38) ได้แบ่งประเภทของคู่มือเป็น 3 ประเภท คือ

1. คู่มือเกี่ยวกับการสอน เป็นคู่มือในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนตามกลุ่มต่างๆ ที่เสนอแนะแนวทางหรือเทคนิควิธีการสอน การใช้สื่อและนวัตกรรมที่สัมพันธ์กัน คู่มือรายวิชา คู่มือจัดกิจกรรมพัฒนาผู้เรียน คู่มือการจัดกิจกรรมส่งเสริมนิสัยรักการอ่านและการเรียนรู้

2. คู่มือการปฏิบัติกิจกรรม เป็นเอกสารที่เสนอแนะแนวทางในการฝึกงานของผู้เรียนทั้งสถานศึกษา หรือสถานประกอบการรวมทั้งให้ผู้ที่มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับการฝึกงานได้มีแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือเป็นคู่มือที่เกี่ยวข้องกับ

การปฏิบัติกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เช่น คู่มือการประกอบเครื่องคอมพิวเตอร์ระดับชั้น ปวส.

3. คู่มือทั่วไป เป็นหนังสือที่ให้ความรู้เกี่ยวกับการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งแก่ผู้อ่านโดยมุ่งหวังให้ผู้อ่านหรือผู้ใช้เข้าใจ สามารถดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ด้วยตนเองได้อย่างถูกต้อง เช่น คู่มือการประกอบอาหาร เป็นต้น

กฤษฎา บุญหมื่น [ออนไลน์] ได้แบ่งคู่มือออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

1. คู่มือครู เป็นหนังสือที่ให้แนวทางและคำแนะนำแก่ครูเกี่ยวกับสาระวิธีการ กิจกรรม สื่อ วัสดุอุปกรณ์และแหล่งข้อมูลอ้างอิงต่างๆ ปกติมักใช้ควบคู่กับตำราเรียนหรือหนังสือเรียน

2. คู่มือนักเรียน คือหนังสือที่ผู้เรียนใช้ควบคู่กับตำราเรียนปกติ ประกอบด้วยสาระ คำสั่ง แบบฝึกหัด ปัญหาหรือคำถาม ที่ว่างสำหรับการเขียนคำตอบ และแบบทดสอบ

3. คู่มือทั่วไป เป็นหนังสือที่ให้ข้อความรู้เกี่ยวกับการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งแก่ผู้อ่าน โดยมุ่งหวังให้ผู้อ่านหรือผู้ใช้เข้าใจสามารถดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ด้วยตนเองได้อย่างถูกต้อง

จากแนวคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับประเภทของคู่มือ สามารถสรุปได้ว่า คู่มือแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ

1. คู่มือครู เป็นหนังสือที่ให้แนวทางและคำแนะนำแก่ครูเกี่ยวกับการจัดการเรียนการสอน

2. คู่มือนักเรียน คือหนังสือที่ผู้เรียนใช้ควบคู่กับตำราเรียนปกติ

3. คู่มือทั่วไป เป็นหนังสือที่ให้ข้อความรู้เกี่ยวกับการทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งแก่ผู้อ่าน โดยมุ่งหวังให้ผู้อ่านหรือผู้ใช้เข้าใจสามารถดำเนินการในเรื่องนั้นๆ ด้วยตนเองได้อย่างถูกต้อง เช่น คู่มือการปฏิบัติงาน คู่มือการทำอาหาร คู่มือการใช้หลักสูตร คู่มือการใช้รูปแบบ เป็นต้น

### 3. องค์ประกอบของคู่มือ

มีนักวิชาการและนักวิจัยหลายท่านได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับองค์ประกอบของคู่มือ ไว้ดังนี้

มาลีรัตน์ บุญอนันตบุตร (2549, หน้า 276) ได้ทำการวิจัยการพัฒนา รูปแบบจัดการเรียนรู้จรรยาบรรณแบบ MCCP สำหรับเด็กปฐมวัย และจัดทำคู่มือ ประกอบการใช้รูปแบบ ประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ คือ

1. ความเป็นมาและความสำคัญ
2. หลักการ แนวคิด ทฤษฎี
3. จุดมุ่งหมายของรูปแบบการจัดการเรียนรู้จรรยาบรรณแบบ MCCP

สำหรับเด็กปฐมวัย

4. กระบวนการเรียนรู้
5. บทบาทครูผู้สอนในการจัดการเรียนรู้
6. การนำรูปแบบการจัดการเรียนรู้จรรยาบรรณแบบ MCCP สำหรับเด็ก

ปฐมวัยไปปฏิบัติ

สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา (2550, หน้า 1-31) ได้ดำเนินการ โครงการวิจัยและพัฒนาแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อการปฏิรูปการ เรียนรู้ทั้งโรงเรียน และได้จัดทำคู่มือการใช้รูปแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษา เพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียน ซึ่งมีองค์ประกอบของคู่มือ 4 องค์ประกอบ คือ

1. คำแนะนำขั้นต้น เป็นการกล่าวถึงความเป็นมา และข้อปฏิบัติเบื้องต้น ของการใช้รูปแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อการปฏิรูปการ เรียนรู้ทั้งโรงเรียน

2. สารสำคัญเกี่ยวกับการปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียนและรูปแบบการ พัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อการปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียน

3. วิธีดำเนินการ เป็นส่วนที่อธิบายความสัมพันธ์ขององค์ประกอบของ รูปแบบและวิธีการปฏิบัติตามรูปแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อการปฏิรูป การเรียนรู้ทั้งโรงเรียน

4. แนวทางการดำเนินการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษา เป็นส่วนที่ เสนอแนะแนวทางการพัฒนาตามรูปแบบการพัฒนาครูและผู้บริหารสถานศึกษาเพื่อการ ปฏิรูปการเรียนรู้ทั้งโรงเรียน

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (2553, หน้า ) ได้จัดทำคู่มือ การพัฒนาหลักสูตรและการสอน ซึ่งมีองค์ประกอบของคู่มือ ดังนี้

1. สภาพปัจจุบัน

2. การดำเนินการพัฒนาหลักสูตรโรงเรียนมาตรฐานสากล
3. สาระการเรียนรู้ การเขียนความเรียงขั้นสูง
4. การจัดการเรียนการสอนสาระการเรียนรู้ CAS (Creativity Action Service)
5. ขอบข่ายเนื้อหาสาระการจัดการเรียนการสอน
6. การวัดและประเมินผลการเรียนการสอน

การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (2553, หน้า 1-37) ได้จัดทำคู่มือการบริการความเสี่ยง ซึ่งประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ ได้แก่

1. บทนำ
2. การบริหารความเสี่ยง
3. โครงสร้างและนโยบายในการบริหารความเสี่ยงของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

ขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย

4. องค์ประกอบของการบริหารความเสี่ยง

ประภัสร์ สุภาสอน (2555, หน้า 311) ได้ทำการวิจัย เรื่องการพัฒนารูปแบบการเสริมสร้างภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร ครู และคณะกรรมการสถานศึกษาตามแนวทางการกระจายอำนาจการบริหารและจัดการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และได้จัดทำคู่มือการใช้รูปแบบ มีองค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักการและเหตุผล
2. วัตถุประสงค์ของรูปแบบ
3. แนวคิดพื้นฐานของรูปแบบ
4. บริบทและตัวบ่อน
5. กระบวนการพัฒนาภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลง
6. ผลลัพธ์

จากการศึกษาเกี่ยวกับองค์ประกอบคู่มือสามารถสรุปได้ว่า คู่มือจะประกอบไปด้วยองค์ประกอบใดบ้างนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของคู่มือ แต่ในภาพรวมจะต้องประกอบด้วย หลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ และวิธีการดำเนินงานในเรื่องนั้นๆ ดังนั้นคู่มือการใช้รูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ประกอบด้วย

1. หลักการและเหตุผล เป็นส่วนที่นำเสนอที่มาและความสำคัญและความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการควบคุมภายใน มาตรฐานการควบคุมภายใน ตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ.2544 อันประกอบด้วย สภาพแวดล้อมการควบคุม การประเมินความเสี่ยง กิจกรรมการควบคุม สารสนเทศการสื่อสาร การติดตามประเมินผล รวมทั้งประโยชน์ที่เกิดจากการดำเนินงานควบคุมภายในในสถานศึกษา

2. วัตถุประสงค์ของคู่มือการใช้รูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 เป็นส่วนที่นำเสนอจุดมุ่งหมายของการสร้างคู่มือ

3. รายละเอียดของรูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 เป็นส่วนที่นำเสนอแนวคิดและความเป็นมาของรูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายใน รายละเอียดองค์ประกอบของรูปแบบ และนิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับรูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ที่ถูกต้องตรงกัน

4. วิธีกรใช้รูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 เป็นส่วนที่อธิบายแนวทางการดำเนินงานตามองค์ประกอบของรูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ทั้ง 4 องค์ประกอบ ได้แก่ การประชุมวางแผนการดำเนินงานควบคุมภายใน การออกแบบระบบควบคุมภายใน การใช้ระบบควบคุมภายใน การประเมินผลและจัดทำรายงานการควบคุมภายใน

#### 4. ขั้นตอนการสร้างคู่มือ

การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (2553, หน้า 7) ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการสร้างคู่มือได้ ดังนี้

1. ศึกษาแนวทางในการจัดทำคู่มือ
2. วางแผนในการดำเนินการจัดทำคู่มือ
3. ดำเนินการจัดทำคู่มือ และพัฒนาคู่มือ
4. การตรวจสอบความเป็นไปได้ของคู่มือ



วิมล จันทรแก้ว (2555, หน้า 103-104) ได้ทำการวิจัย การพัฒนารูปแบบ ภาวะผู้นำเชิงสร้างสรรค์ของผู้บริหารสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต 3 โดยมีขั้นตอนและวิธีการในการพัฒนาคู่มือ ดังนี้

1. การกำหนดเนื้อหาในคู่มือและหน่วยการพัฒนาภาวะผู้นำ

เชิงสร้างสรรค์

2. กำหนดหลักการและเหตุผล โครงสร้าง จุดประสงค์ วิธีการเรียนรู้ สื่อการเรียนรู้ การวัดประเมินผลตามหลักสูตร

3. กำหนดตารางฝึกอบรม

4. นำร่างคู่มือและหน่วยการพัฒนาให้ผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 9 คน

ลงความเห็น

5. ปรับปรุงร่างคู่มือ

จากการศึกษาวิธีการขั้นตอนการสร้างคู่มือจากบุคคลและหน่วยงาน ต่างๆ สรุปได้ว่า ขั้นตอนและวิธีการในการพัฒนาคู่มือการใช้รูปแบบการดำเนินงานควบคุม ภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 มีดังนี้

1. กำหนดโครงสร้างองค์ประกอบคู่มือการใช้รูปแบบการดำเนินงาน ควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3

2. กำหนดหลักการและเหตุผล วัตถุประสงค์ รายละเอียดของรูปแบบ และวิธีการใช้รูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3

3. นำร่างคู่มือการใช้รูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต 3 ไปให้ผู้เชี่ยวชาญ

จำนวน 5 คน พิจารณา

4. วิเคราะห์ผลการประเมินและหาค่าความสอดคล้องของคู่มือและ รูปแบบการดำเนินงานควบคุมภายในของโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ประถมศึกษาสกลนคร เขต 3

5. ปรับปรุงร่างคู่มือ