

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญ

ด้วยรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ในการสนับสนุนให้องค์กรทุกแห่งในประเทศไทย มีกระบวนการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) ประกอบกับรัฐบาลมีนโยบาย ปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับเปลี่ยนระบบบริหารภาครัฐไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งมุ่งเน้น ผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยให้ความสำคัญกับควมมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความประหยัด ของการดำเนินงาน ซึ่งกรมวิชาการเกษตร ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่า “เป็นองค์กรที่เป็นเลิศด้านการวิจัย และพัฒนาด้านพืช เครื่องจักรกลการเกษตร และเป็นศูนย์กลางรับรองตามมาตรฐานสินค้าเกษตร ด้านพืชในระดับสากล บนพื้นฐานการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” และมีค่านิยมองค์กร “ซื่อสัตย์ โปร่งใส งานวิจัยมีคุณภาพ” โดยได้ดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี ดังนั้นการตรวจสอบภายใน จึงต้องพัฒนาปรับเปลี่ยนให้สนองตอบต่อบทบาทภารกิจ วิธีการทำงานของกรมฯ รวมทั้งสามารถให้บริการข้อมูลสารสนเทศแก่ผู้บังคับบัญชา เป็นหลักประกันของ กรมวิชาการเกษตร ในด้านการประเมินประสิทธิผล และควมมีประสิทธิภาพ ของระบบการตรวจสอบ ภายในที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ก่อให้เกิดการ ดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล อันประกอบด้วยหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักควมมีส่วนร่วม หลักควมรับผิดชอบต่อสังคม และหลักควมคุ้มค่า อีกทั้งเป็นการป้องกันการประพฤติมิชอบ หรือการทุจริต เพื่อประโยชน์สูงสุดในการดำเนินงานของ กรมวิชาการเกษตร

ในปัจจุบันกระแสโลกาภิวัตน์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ทุกองค์กรต้องเปลี่ยนแปลงหรือสร้าง นวัตกรรมใหม่ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานต่อไปได้ งานตรวจสอบภายในก็เช่นเดียวกัน เมื่อความต้องการ ของผู้บริหาร หน่วยรับตรวจและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสภาพแวดล้อม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ข้อมูล ข่าวสาร การแข่งขัน และกฎหมายระเบียบต่างๆ เปลี่ยนแปลงไป การตรวจสอบภายในจึงจำเป็นต้อง ตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้าในทุกระดับนับตั้งแต่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน หน่วยรับตรวจหรือ หน่วยงานต่างๆ ภายในองค์กร และบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องที่ต้องการใช้สารสนเทศของงานตรวจสอบ ภายใน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมายได้ตามวัตถุประสงค์ ผู้ตรวจสอบ ภายในและเจ้าหน้าที่ของหน่วยรับตรวจต้องมีการติดต่อประสานงานกันอย่างใกล้ชิด โดยผู้รับตรวจมีการ ขอคำแนะนำ คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน และจาก ภาระหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน จะต้องปฏิบัติงานการตรวจสอบภายในของหน่วยรับตรวจต่างๆ ที่กำหนดไว้ตามแผนการปฏิบัติงาน เน้นการตรวจสอบด้านการเงินการบัญชี และการบริหารพัสดุ ซึ่ง จะต้องเกี่ยวข้องประสานงานกับหน่วยรับตรวจ โดยผู้รับตรวจมีหน้าที่อำนวยความสะดวกในการเตรียม

เอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตอบคำถาม ชี้แจงในประเด็นที่ผู้ตรวจสอบภายในต้องการจะทราบ ข้อมูล เมื่อผู้ตรวจสอบภายในได้ดำเนินการตรวจสอบแล้วมี ข้อบกพร่องเกิดขึ้น ผู้ตรวจสอบภายในจะให้ คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะให้ผู้รับตรวจปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ หรือในกรณีเกิด การทุจริต ผู้ตรวจสอบภายในจะต้องรายงาน ให้หัวหน้าหน่วยรับตรวจทราบทันที เนื่องจากทำให้เกิด ความเสียหายกับทางราชการ บางครั้งการให้คำแนะนำด้วยวาจาผู้รับตรวจไม่ปฏิบัติตามคำแนะนำ สาเหตุเนื่องจากการที่ผู้รับตรวจมีความคิดว่าผู้ตรวจสอบภายในจ้องจับผิดการปฏิบัติงานของผู้รับตรวจ ซึ่ง อาจทำให้ผู้รับตรวจ ไม่พึงพอใจต่อการปฏิบัติงานของผู้ตรวจสอบภายใน และหากมีการตรวจสอบครั้ง ต่อไปอาจจะไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่อำนวยความสะดวกให้กับผู้ตรวจสอบภายใน และไม่ปฏิบัติตาม ข้อเสนอแนะ หรือผู้รับตรวจอาจมีทัศนคติที่ไม่ดี ไม่มีความเชื่อมั่นเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการ ตรวจสอบภายใน และไม่เห็นความสำคัญของการตรวจสอบภายใน อันจะมีผลก่อให้เกิดความเสียหายต่อ หน่วยรับตรวจ และกรมวิชาการเกษตร

ในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายในนั้น เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในต้องใช้ทักษะ ความรู้ความสามารถและประสบการณ์สูง เป็นงานที่ต้องอาศัยความร่วมมือมีสายสัมพันธ์อันดีกับ หน่วยงานต่างๆ ขณะเดียวกันก็ต้องรักษาคุณค่าของความเป็นอิสระไว้เช่นกัน และต้องการการยอมรับ จากบุคลากรของส่วนราชการทุกระดับ รวมทั้งเป็นงานที่ต้องมีการคิดนอกกรอบและมองการณ์ไกล มีความรวดเร็วในการตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาขององค์กร เพื่อที่จะ เสนอให้หัวหน้าส่วนราชการใช้เป็นเครื่องมือหรือข้อมูล ในการกำหนดแนวทางปรับปรุงระบบงาน ตลอดจนแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เพื่อไม่ให้เกิดผลเสียหายกับทางราชการ และมีการใช้จ่าย งบประมาณอย่างประหยัด คุ่มค่า เกิดประสิทธิภาพในการบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ การ ตรวจสอบภายในจึงจำเป็นต้องมีบุคลากรที่ดีมีมาตรฐาน ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เที่ยงธรรม มีมนุษยสัมพันธ์อันดี มีความขยันหมั่นเพียร ปฏิบัติงานเต็มความสามารถ และเป็นผู้ให้คำปรึกษา และให้ ความเชื่อมั่นกับหน่วยงาน เพื่อให้งานบรรลุเป้าหมายตามมาตรฐานในการปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน อย่างมีคุณภาพ เป็นผู้ที่ตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงตรงปราศจากอคติส่วนตน ตลอดจน เป็นผู้ที่ไม่เฝ้าหาความรู้ในวิทยาการสมัยใหม่อยู่ตลอดเวลา

การเสนอผลงาน การพัฒนาบทบาทการตรวจสอบภายในภาครัฐสมัยใหม่ของกรมวิชาการเกษตร เพื่อให้เกิดการพัฒนางานตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยเป็นที่ทราบกันดี ว่าการตรวจสอบภายใน เป็นเครื่องมือหรือกลไกหนึ่งที่สำคัญของฝ่ายบริหาร และคนทุกๆ ไปมักเข้าใจว่า ผู้ตรวจสอบภายในทำงานจำกัดอยู่เฉพาะการตรวจสอบเกี่ยวกับการเงิน และการบัญชีเท่านั้น แต่ความ จริงแล้วการตรวจสอบภายในมีความหมายและขอบเขตการปฏิบัติงานกว้างขวางกว่านั้นมาก กล่าวคือ การตรวจสอบภายในเป็นกิจกรรมการให้หลักประกันอย่างเที่ยงธรรมและการให้คำปรึกษาอย่างเป็นอิสระ ซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อเพิ่มคุณค่า และปรับปรุงการปฏิบัติงานขององค์กรให้ดีขึ้น การตรวจสอบภายใน ช่วยให้ องค์กรบรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้ ด้วยการประเมินและปรับปรุงประสิทธิภาพของกระบวนการบริหาร

ความเสี่ยง การควบคุม และการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบ และเป็นระเบียบ เพื่อช่วยในการกำกับดูแลติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในเกี่ยวกับการดำเนินการตรวจสอบภายใน จากลักษณะการปฏิบัติงานในอดีตที่เน้นการตรวจสอบด้านการเงินการบัญชี และการบริหารพัสดุ ปัจจุบันงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่ดำเนินการเพื่อเพิ่มคุณค่าให้เกิดการพัฒนางานในความรับผิดชอบ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยใช้วิธีการตรวจสอบที่เป็นมาตรฐานสากลและใช้กันโดยทั่วไป คือ การตรวจสอบทางการเงิน การตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด การตรวจสอบการดำเนินงาน การตรวจสอบระบบงานสารสนเทศ การตรวจสอบการบริหาร และการตรวจสอบพิเศษ ส่งผลให้ผู้ตรวจสอบภายในต้องปรับเปลี่ยนการปฏิบัติงานตรวจสอบ โดยขยายขอบเขตจากการตรวจสอบความถูกต้องทางด้านการเงิน การบัญชี ไปสู่การตรวจสอบที่เน้นประสิทธิภาพ และผลสัมฤทธิ์ของงานเป็นสำคัญ ทำให้บทบาทของผู้ตรวจสอบภายในเปลี่ยนแปลงไปจากการทำงานค้นหาข้อผิดพลาด มาเป็นการส่งเสริมให้งานประสบความสำเร็จหรือเพิ่มคุณค่าให้กับองค์กร แนวคิดและวิธีปฏิบัติจะเปลี่ยนไป ตามลักษณะและขอบเขตของงานซึ่งจะขยายกว้างและหลากหลายมากขึ้น ต้องศึกษา วิเคราะห์ เพื่อเสนอแนะนโยบายและแนวทางการดำเนินงานด้านการตรวจสอบภายใน ให้ครอบคลุมทั้งด้านการเงิน การบัญชี การดำเนินงาน และการบริหารงาน รวมทั้งพัฒนาให้ทันสมัยและตรงกับความต้องการและวัตถุประสงค์ของฝ่ายบริหาร เรียกว่า การตรวจสอบเพื่อการบริหาร (Management – Oriented Audit) การตรวจสอบโดยใช้แนวความเสี่ยง (Risk Base Approach) การตรวจสอบแบบมีส่วนร่วม (Participative Audit) การตรวจสอบในเชิงรุกแบบก้าวหน้าและสร้างสรรค์ (Proactive and Constructive) การติดตามแนวความคิดทางการบริหารใหม่ และการใช้เครื่องมือทางคอมพิวเตอร์และข้อมูลข่าวสารทางเทคโนโลยีสมัยใหม่ โดยมีลักษณะการบริการ คือบริการให้ความเชื่อมั่น และบริการให้คำปรึกษา ซึ่งจะให้ประโยชน์โดยตรงต่อฝ่ายบริหารได้มากกว่า ด้วยเหตุนี้จึงควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาผู้ตรวจสอบภายในให้มีความรู้ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญในการตรวจสอบภายในมากขึ้น เพื่อลดปัญหาอุปสรรค ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบภายใน และแก้ไขปัญหาความไม่เข้าใจกันระหว่างผู้รับตรวจกับผู้ตรวจสอบภายใน ปรับเปลี่ยนภาพลักษณ์ใหม่จากทัศนคติการจับผิดมาเป็นผู้ให้คำปรึกษา คำแนะนำการปฏิบัติงานอย่างมีธรรมาภิบาล ซึ่งงานตรวจสอบภายในที่มีคุณภาพจะส่งผลต่อการเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินงานของส่วนราชการ ช่วยสนับสนุน และส่งเสริมให้มีผลการดำเนินงานที่เป็นไปตามเป้าหมาย และนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร การควบคุมที่เหมาะสมและมีประสิทธิผล รวมทั้งมีกระบวนการกำกับดูแลที่ดี อันจะเป็นประโยชน์ต่อกรมวิชาการเกษตร

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน (Efficiency and Effectiveness of Performance) ของกรมวิชาการเกษตร ให้เป็นไปถูก ระเบียบ ข้อบังคับ ส่งผลให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายและใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

๒. เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดกระบวนการดูแลกำกับที่ดี (Good Corporate Governance) Check and Balance ระหว่างฝ่ายบริหารของกรมวิชาการเกษตร และหน่วยงานต่างๆ ให้มีความรับผิดชอบและรายงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ (Accountability and Responsibility)

๓. เป็นแนวทางในการพัฒนางานตรวจสอบภายในของกรมวิชาการเกษตร ให้มีประสิทธิภาพ สามารถประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานตรวจสอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ และมีความเข้มแข็งเพียงพอในการเป็นเครื่องมือทางการบริหาร เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรมวิชาการเกษตร

๔. ให้สัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Warning Signals) กับฝ่ายบริหารของกรมวิชาการเกษตร

๕. เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานสำหรับ ผู้ปฏิบัติงานและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบภายในของกรมวิชาการเกษตร

ความรู้ทางวิชาการหรือแนวความคิด

ความรู้ทางวิชาการ หรือแนวความคิดที่ใช้เป็นแนวทางทางการพัฒนาเพิ่มคุณค่าการตรวจสอบภายในภาครัฐสมัยใหม่ครั้งนี้ ต้องอาศัยอ้างอิงความรู้และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ความรู้ทางวิชาการหรือแนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในภาครัฐราชการ แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายใน : การประเมินความเสี่ยงเพื่อวางแผนการตรวจสอบ แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในภาครัฐราชการ : การตรวจสอบการดำเนินงาน การตรวจสอบภายในสำหรับส่วนราชการ : คู่มือการรายงาน

๒. ความรู้ทางวิชาการหรือแนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง

๓. ความรู้ทางวิชาการหรือแนวทางการจัดวางระบบการควบคุมภายในและการประเมินผลการควบคุมภายใน

๔. ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖

๕. แนวคิดเกี่ยวกับสายโซ่คุณค่า (Value Chain)

๖. ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับ มาตรฐานการตรวจสอบภายใน และจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายในของส่วนราชการ

๗. ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ.๒๕๔๔

วิธีการหรือขั้นตอนการดำเนินงาน

การดำเนินการพัฒนาบทบาทการตรวจสอบภายในภาครัฐสมัยใหม่ เพื่อเพิ่มคุณค่าการปฏิบัติงานให้กรมวิชาการเกษตร มีวิธีการขั้นตอนต่างๆ ดังนี้

๑. กำหนดขอบเขตการศึกษา และสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจสอบภายใน
๒. รวบรวมกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หลักเกณฑ์ และแนวทางการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ผลงานทางวิชาการด้านการตรวจสอบภายใน หนังสือข้อมความเข้าใจ การแก้ไขปรับปรุง ระเบียบข้อบังคับ การบริหารความเสี่ยงและการจัดระบบควบคุมภายใน รวมถึงแนวทางการประเมินผล แนวทางการประกันคุณภาพงานตรวจสอบภายในภาครัฐ และข้อกำหนดตามมาตรฐานการตรวจสอบภายใน กฎบัตรการตรวจสอบภายใน แนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในและวิธีการตรวจสอบ
๓. ศึกษาค้นคว้า และทำความเข้าใจในกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รวมถึงคู่มือแนวปฏิบัติด้านการตรวจสอบภายใน คู่มือการปฏิบัติตามแนวทางการประกันคุณภาพงานตรวจสอบภายในภาครัฐ
๔. ศึกษาข้อมูล แผนงาน โครงการต่างๆ ตามภารกิจของกรมวิชาการเกษตร เพื่อประกอบการวางแผนการตรวจสอบภายใน
๕. ดำเนินการตรวจสอบและรายงานผลการตรวจสอบ ตามแผนการตรวจสอบประจำปี โดยแผนการตรวจสอบจัดทำขึ้นตามผลการประเมินความเสี่ยงระดับหน่วยรับตรวจ และระดับกิจกรรม
๖. รวบรวมสรุปประเด็นข้อตรวจพบ ถู้อหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หาสาเหตุ ผลกระทบ แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบให้ข้อเสนอแนะแก่หน่วยรับตรวจ รวมทั้งให้คำปรึกษาหารือวิเคราะห์ความเหมาะสม
๗. วิเคราะห์และสังเคราะห์หาแนวทางปฏิบัติที่เหมาะสม รวบรวมสรุปจัดทำเป็นแนวปฏิบัติการตรวจสอบภายในของกรมวิชาการเกษตร เพื่อเพิ่มคุณค่าการตรวจสอบภายใน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ/การนำผลงานไปใช้ประโยชน์

การตรวจสอบภายในเป็นงานด้านหนึ่งที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่างานด้านอื่นๆ ในองค์กร เป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ช่วยสนับสนุนให้การปฏิบัติงานในองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ และเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness of Performance) ถ้าองค์กรใดมีการตรวจสอบภายในที่ดี ผู้บริหารย่อมมีเวลาในการคิดสร้างสรรค์และริเริ่มงานใหม่ๆ ได้มากขึ้น โดยสามารถประยุกต์ใช้องค์ความรู้ที่ได้จากผลงาน ทำให้มั่นใจว่า

๑. การตรวจสอบภายในเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหาร ที่ช่วยส่งเสริมให้เกิดกระบวนการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) และเกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน
๒. ทำให้เกิดความรับผิดชอบในหน้าที่ (Accountability) แบ่งความรับผิดชอบงานที่ชัดเจน ทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

๓. ช่วยให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติงาน เนื่องจากเป็นการประเมินวิเคราะห์ระบบงาน และเปรียบเทียบข้อมูลทุกด้านในการปฏิบัติงาน รวมถึงให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะ และมาตรการแก้ไขปรับปรุงที่ เป็นประโยชน์ต่อกรมวิชาการเกษตร

๔. เป็นสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้า (Warning Signals) ให้กับผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันเหตุการณ์ที่อาจส่งผลเสียหายให้กับกรมวิชาการเกษตรได้

๕. สามารถเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานตรวจสอบภายใน และองค์กรอื่น ๆ ในการนำความรู้ไปประยุกต์ใช้ในอนาคต

