



งานประสำนงานมหาวิทยาลัยแม่โจ้
รับที่..... ๕๖ เวลา..... ๑๐.๒๐ น.
วันที่..... ๒๙ ๘.๓ ๕๐

ที่ ศธ ๐๕๑๑/๗ ๗๔

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
กระทรวงศึกษาธิการ ถนนศรีอุบลฯ
กทม. ๑๐๔๐๐

๖

๑๗ มกราคม ๒๕๕๐

มหาวิทยาลัยแม่โจ้
รับที่..... ๓๐ ๘.๓. ๒๕๕๐
วันที่..... เวลา.....

เรื่อง แนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

เรียน อธิการบดีมหาวิทยาลัยแม่โจ้

สิ่งที่ส่งมาด้วย แนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

เนื่องด้วย การบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ในปัจจุบัน ได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบให้มีความเหมาะสมตามการเปลี่ยนแปลงทางกระแสโลกภิวัตน์ และการแข่งขันทั้งในประเทศและต่างประเทศ ประกอบกับสถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและมีเสรีภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแลและความคุ้มครองของสถาบันอุดมศึกษา ป้องกันโศกนาฏกรรมที่จะเกิดความเสียหายและลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งจะมีผลให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การพัฒนาและแข็งแกร่งขึ้นได้

คณะกรรมการการอุดมศึกษาในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๐ จึงมีมติเสนอแนะให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนทุกแห่งจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษาขึ้น โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดวางระบบและดำเนินการป้องกันความเสี่ยง โดยให้มีระบบการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยง เพื่อให้สถาบันอุดมศึกษาใช้เมืองแนวทางในการบริหารนโยบาย กำกับดูแลเชิงนโยบายตามบทบาทและการกิจให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา รายละเอียดดังสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุชาติ เมืองแก้ว)

รองเลขานุการคณะกรรมการการอุดมศึกษา
สำนักงานราชกิจจานุเบกษา เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

หน่วยตรวจสอบภายใน

โทร. ๐๒-๖๑๐๕๒๐๐ ต่อ ๕๓๘๙-๕๓๙๐

โทรสาร ๐๒-๓๕๔๕๕๓๑

แนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

1. หลักการและเหตุผล

ภายหลังจากประเทศไทยได้ประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 และภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมทางด้านสังคม กระแสโลกภาคีวัฒน์ และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การบริหารจัดการขององค์กรต่างๆในภาครัฐ หรือเอกชนจึงได้ทำการปรับตัวโดยการกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารองค์กรใหม่ให้เหมาะสม รวมทั้งการจัดทำเครื่องมือทางด้านการจัดการเข้ามาช่วยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่เติบโตไปด้วยการแข่งขันทั้งในประเทศและจากต่างประเทศในขณะนี้

ดังนั้น องค์กรจึงควรมีเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินงาน เช่น กำหนดให้ตัวชี้วัดตัวหนึ่งคือการบริหารความเสี่ยง เพื่อบริหารปัจจัยและความคุณภาพรวมทั้งกระบวนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อลดสาเหตุของแต่ละโอกาสที่องค์กรจะเกิดความเสียหายให้มีระดับความเสี่ยงและขนาดของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้ประเมินได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายขององค์กร เป็นสำคัญ ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดให้การบริหารความเสี่ยงเป็นตัวชี้วัดที่หน่วยงานต้องเลือกดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ให้มีการติดตาม การปฏิบัติงานตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้ ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดให้การบริหารความเสี่ยงเป็นตัวชี้วัดเดือดตัวหนึ่งในมิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งและป้องกันโอกาสที่จะเกิดความเสียหายในการบริหารจัดการองค์กร อีกทางหนึ่ง

ในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษามีอิสระและสามารถพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและมีเสรีภาพมากยิ่งขึ้น ถ้าหากสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ขาดการจัดการและการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยไม่มีระบบการควบคุมภายในที่เหมาะสม ขาดการประเมินความเสี่ยงและไม่มีการดำเนินการบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้แล้ว โอกาสเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดในการดำเนินงานย่อมมีมากขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การจัดการของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสนับสนุน บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ สถาบันการศึกษาจึงจำเป็นต้องขับให้มีกระบวนการตรวจสอบและการควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยงขึ้นภายในสถาบันอุดมศึกษาของตนเอง

โดยที่เป็นการสมควรสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแล และควบคุมตนเองของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล ยังจะนำไปสู่การบรรลุผลตามเจตนาของ รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือ และความมั่นใจแก่สาธารณะ โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียกับระบบอุดมศึกษา ต่อการดำเนินการ ตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และผลงานของสถาบันอุดมศึกษา ว่าได้มีการตรวจสอบและกำกับดูแลอย่างรอบคอบถึง ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดความคุ้มค่า คุณภาพของการบริหารงาน รวมถึงความโปร่งใส (transparency) ตรวจสอบได้ (accountability) มีความรับผิดชอบต่อสาธารณะและสังคม (responsibility) และการมีส่วนร่วมของสังคม (participation) สถาบันอุดมศึกษาจึงควรจัดให้มีการตรวจสอบภายใน (Auditing) การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาอย่างเป็นระบบ และให้รายงานผลการดำเนินงาน ต่อสถาบันอุดมศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. กำกับดูแลระบบการตรวจสอบภายใน และเสนอแนะมาตรการการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาต่อสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้การดำเนินงาน และการบริหารงบประมาณรวมถึงการใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

2. ประเมินระดับความเสี่ยงในการบริหารและดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทบทวนและเสนอแนะมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายใน เพื่อลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน การบริหารงาน และเพื่อป้องปารามการทุจริตรั่วไหลในขั้นตอนการดำเนินงาน

3. สอบทานและวิเคราะห์งบการเงินของสถาบันอุดมศึกษา โดยพิจารณา ความเสี่ยง ความถูกต้อง และเชื่อถือได้ของงบการเงิน เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุง และป้องกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

2. ขอบเขตของการดำเนินงาน

2.1 ระบบการตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

สถาบันอุดมศึกษาควรเสริมสร้างให้สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญ กับการตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) ให้มากยิ่งขึ้น นอกจากการตรวจสอบด้านการเงินการบัญชี และการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อมูลค้น ที่มีอยู่แล้ว โดยมุ่งเน้น การตรวจสอบประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ของการดำเนินงาน ให้บรรลุตามภารกิจในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้สอดรับกับการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์ของประเทศ ในปัจจุบัน

2.2 ระบบการควบคุมภายใน(Internal Control)

การควบคุมภายในในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เป็นกระบวนการปฏิบัติงานที่จัดให้มีขึ้นในองค์กรเพื่อให้บรรลุการกิจข่ายที่มีประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่า ซึ่งไม่ใช่ระบบหนึ่งระบบใดโดยเฉพาะหรือเป็นระบบที่แยกออกจากงานประจำขององค์กร แต่การควบคุมภายในถือเป็นส่วนเดียวกันกับระบบงานที่ฝ่ายบริหารใช้ปฏิบัติงานซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1) สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment) หมายถึง สถาบันการณ์หรือปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดระบบการควบคุมในสถาบันอุดมศึกษา เช่น การกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ โครงสร้าง สายการบังคับบัญชา การมีภาวะผู้นำที่ดี จริยธรรมการทำงาน ระเบียบวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม

2) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นการประเมินถึงเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์หรือการกระทำใด ๆ อันจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในด้านลบต่อการบริหารสถาบันอุดมศึกษาในด้านต่าง ๆ

3) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบการควบคุมภายในที่องค์กรต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงและทำให้เกิดความคุ้มค่า ตลอดจนให้เกิดความมั่นใจในประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่ อาจเป็นการควบคุมในลักษณะการป้องกัน การทบทวนการปฏิบัติงาน หรือ การเสนอแนะการพัฒนาระบบการดำเนินงาน เป็นต้น

4) สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) สถาบันอุดมศึกษาต้องจัดให้มีระบบสารสนเทศที่สามารถสนองความต้องการของผู้ใช้ข้อมูลอย่างเพียงพอและเหมาะสมทันต่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ นำสารที่ถูกต้อง เข้าถึงได้ และสะดวกในการเข้าถึง

5) การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เป็นการสอดส่องดูแลกิจกรรมทั้งที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน และที่สิ้นสุดไปแล้ว เพื่อเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับระบบการควบคุมภายในที่กำหนดไว้ ว่ามีความสอดคล้องหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งวิเคราะห์หาสาเหตุความแตกต่างระหว่างแผนงานและผลการดำเนินงาน สรุปผลและเสนอข้อแนะนำ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

2.3 ระบบการประเมินและการบริหารความเสี่ยง

ความเสี่ยงในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เป็นเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ หรือภาวะคุกคาม หรือปัญหาอุปสรรคที่จะส่งผลกระทบทำให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเบี่ยงเบนไป หรือสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุถึงเป้าหมาย ทั้งทางด้านกลยุทธ์ การเงิน การดำเนินงาน และกฎหมายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแยกกลุ่มและประเภทของความเสี่ยงได้ดังนี้

1. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดกลยุทธ์ และนโยบายในการบริหารงาน ที่เหมาะสมชัดเจนหรือไม่เพียงใด
2. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานทุก ๆ ขั้นตอน โดยครอบคลุมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการ อุปกรณ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากรในการปฏิบัติงาน ว่ามีระบบควบคุม ตรวจสอบ ดีเพียงใด
3. ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่พร้อมในเรื่องงบประมาณ การเงิน และการควบคุมรายจ่ายต่าง ๆ ที่เกินความจำเป็น
4. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ (Compliance Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้ หรือกฎหมายที่มีอยู่ไม่เหมาะสม หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน หรือปฏิบัติได้ทันตามเวลาที่กำหนด และอาจมีผลการลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการประเมินและการบริหารความเสี่ยงในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

ความเสี่ยง	มาตรการควบคุมความเสี่ยง
ด้านกลยุทธ์ ประกอบด้วย : การเมือง เศรษฐกิจ สถานการณ์โลก สังคม นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของ สกอ. ชื่อเสียง และการแข่งขันทางการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาระยะยาว (10-15 ปี) ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย และแผนอุดมศึกษาระยะยาวยา (15 ปี) ของ สกอ. - การจัดทำแผนกลยุทธ์ (3-5 ปี) ที่สอดคล้องกับ แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของ สกอ. และรองรับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สถานการณ์โลก - การจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี(Action Plan) - การเป็นที่ยอมรับในชื่อเสียงและภาพลักษณ์ที่ดี ในสังคม

ความเสี่ยง	มาตรการควบคุมความเสี่ยง
ด้านการดำเนินงาน ประกอบด้วย : ระบบขององค์การ กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร และ ข้อมูลทั่วสาร	<ul style="list-style-type: none"> - การปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงาน - การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน - การประกันคุณภาพการศึกษา - การวางแผนการควบคุมภายใน - การตรวจสอบภายใน - การกำหนดสายการบังคับบัญชาที่เหมาะสม และการลดขั้นตอนการทำงาน - การวางแผนด้านการพัฒนาบุคลากร และ แรงจูงใจในการทำงาน - การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการ ปฏิบัติงาน - การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และรายงานต่อผู้บริหารและสถานศึกษาบันอุดมศึกษา เป็นระยะ ๆ
ความเสี่ยงด้านการเงิน ประกอบด้วย : การบริหารการเงินทั้งรายรับและ รายจ่าย รวมทั้ง การบริหารเงินสด เงินคงคลัง ความน่าเชื่อถือและความทันเวลาของรายงาน ทางการเงิน	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดทำงบการเงิน ได้แก่ งบดุล(Balance Sheet), งบรายได้- ค่าใช้จ่าย, งบกระแสเงินสด (Cash Flow) และหมายเหตุประกอบงบการเงิน ที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ โดยมีการวิเคราะห์สถานะและผลการ ดำเนินงานทางการเงิน คำแนะนำทางการเงิน รวมทั้งแผนการลงทุนต่าง ๆ เสนอต่อสถาบัน ศึกษาบันอุดมศึกษา ทุกระยะเวลาที่กำหนด เช่น ทุก 3 เดือน - การจัดทำดันทุนต่อน่วย - การบริหารสินทรัพย์ให้มีความคุ้มค่า - การใช้จ่ายเงินตามแผนงานและโครงการ
ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบ ประกอบด้วย : กฎระเบียบ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดของรัฐ และระเบียบของ สถาบันอุดมศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - มีกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงาน อย่างครบถ้วน และถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันข้อพิพาตตามกฎหมาย สัญญาที่ทำ ในระดับนิติบุคคล หรือสัญญาเฉพาะเรื่อง

2.4 ระบบการตรวจสอบการบริหารจัดการ (Management Audit)

ให้มีการตรวจสอบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในระดับสภากลาง สถาบันอุดมศึกษา ระดับสถาบันอุดมศึกษา ระดับผู้บริหาร และหน่วยงานภายใน โดยการตรวจสอบ การบริหารงานด้านต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ว่ามีระบบการบริหารจัดการในระดับต่าง ๆ ว่ามี ความเหมาะสมและสอดคล้องกับการกิจของสถาบันอุดมศึกษาหรือไม่ และเป็นไปตามหลักการจัดการ และการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือไม่

3. วิธีการปฏิบัติ

สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งควรจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบประจำ สถาบันอุดมศึกษาขึ้น โดยคณะกรรมการประกอบด้วย กรรมการสถาบันอุดมศึกษาและ ผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 3 – 5 คน และให้สำนักงานตรวจสอบภายในทำหน้าที่เลขานุการ และปฏิบัติงานด้านธุรการของคณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวด้วย คณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดวาง ระบบและดำเนินการตรวจสอบภายใน ทั้งในการตรวจสอบการดำเนินงาน การเงินและบัญชี การควบคุมภายใน การประเมินและบริหารความเสี่ยง รวมทั้งอาจให้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผล การดำเนินงานตามตัวกราฟสถาบันอุดมศึกษาในบางเรื่องที่สถาบันอุดมศึกษามอบหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษาไม่มีอำนาจสั่งการในทางบริหารจัดการใด ๆ แต่ คณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษาต้องรับผิดชอบในการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อ สถาบันอุดมศึกษาอย่างสม่ำเสมอๆ ระยะเวลาที่สถาบันอุดมศึกษากำหนด

4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

สถาบันอุดมศึกษาลดความเสี่ยงในการบริหารลง และทำให้การบริหารจัดการมี ประสิทธิภาพและนำไปสู่การพัฒนาและแข็งขันได้

