



ที่ ศธ 0511/ ว 74

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
328 ถนนศรีอยุธยา เขตราชเทวี
กรุงเทพ ฯ 10400

19 มกราคม 2550

เรื่อง แนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

เรียน นายกสภา/อธิการบดีสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและเอกชน

สิ่งที่ส่งมาด้วย แนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

เนื่องด้วยการบริหารจัดการของสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ในปัจจุบัน ได้มีการปรับกลยุทธ์ในการบริหารองค์กรใหม่ให้มีความเหมาะสมตามการเปลี่ยนแปลงทางกระแสโลกาภิวัตน์ และการแข่งขันทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ ประกอบกับสถาบันอุดมศึกษามีอิสระในการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและมีเสรีภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแลและควบคุมตนเองตามหลักธรรมาภิบาล ป้องกันโอกาสที่จะเกิดความเสียหายและลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการองค์กร ซึ่งจะมีผลให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การพัฒนาและแข่งขันได้

คณะกรรมการการอุดมศึกษาในการประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2550 จึงมีมติเสนอแนะให้สภาสถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนทุกแห่งจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษาขึ้น โดยมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดวางระบบและดำเนินการป้องกันความเสี่ยง โดยให้มีระบบการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยง เพื่อให้สภาสถาบันอุดมศึกษาใช้เป็นแนวทางในการบริหารนโยบาย กำกับดูแลเชิงนโยบายตามบทบาทและภารกิจให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของแต่ละสถาบันอุดมศึกษา รายละเอียดดังสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

ลงชื่อ สุชาติ เมืองแก้ว

(นายสุชาติ เมืองแก้ว)

รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

หน่วยตรวจสอบภายใน

โทร. 02-6105200 ต่อ 5389- 5390

โทรสาร 02-3545531

หมายเหตุ แจกนายกสภาสถาบันอุดมศึกษา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ที่ ศธ 0511/ ว 100 ลงวันที่ 25 มกราคม 2550 ตามลำดับ

แนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา

1. หลักการและเหตุผล

ภายหลังจากประเทศไทยได้ประสบกับภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ.2540 และภายใต้การเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมทางด้านสังคม กระแสโลกาภิวัตน์ และเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ในภาครัฐ หรือเอกชนจึงได้ทำการปรับตัวโดยการกำหนดกลยุทธ์ในการบริหารองค์กรใหม่ให้เหมาะสม รวมทั้งการจัดหาเครื่องมือทางด้านการจัดการเข้ามาช่วยมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะที่เต็มไปด้วยการแข่งขันทั้งในประเทศและจากต่างประเทศในขณะนี้

ดังนั้น องค์กรจึงควรมีเครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินงาน เช่น กำหนดให้ตัวชี้วัดตัวหนึ่ง คือ การบริหารความเสี่ยง เพื่อบริหารปัจจัยและควบคุมกิจกรรมรวมทั้งกระบวนการดำเนินงานต่างๆ เพื่อลดสาเหตุของแต่ละโอกาสที่องค์กรจะเกิดความเสียหายให้มี ระดับความเสี่ยงและขนาดของความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคตให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้ ประเมินได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมายขององค์กรเป็นสำคัญ ทั้งนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดให้การบริหารความเสี่ยงเป็นตัวชี้วัดที่หน่วยงานต้องเลือกดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ให้มีการติดตามการปฏิบัติงานตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้ ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 สำนักงาน ก.พ.ร. ก็ได้กำหนดให้การบริหารความเสี่ยงเป็นตัวชี้วัดเลือกตัวหนึ่งในมิติที่ 4 ด้านการพัฒนางานองค์กร เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งและป้องกันโอกาสที่จะเกิดความเสียหายในการบริหารจัดการองค์กรอีกทางหนึ่ง

ในปัจจุบันสถาบันอุดมศึกษามีอิสระและสามารถพัฒนาระบบบริหารจัดการที่มีความคล่องตัวและมีเสรีภาพมากยิ่งขึ้น ถ้าหากสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ขาดการจัดการและการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยไม่มีระบบการควบคุมภายในที่เหมาะสม ขาดการประเมินความเสี่ยงและไม่มีการดำเนินการบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมได้แล้ว โอกาสเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดในการดำเนินงานย่อมมีมากขึ้น ดังนั้น เพื่อให้การจัดการของสถาบันอุดมศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสมประโยชน์บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ สถาบันการศึกษาจึงจำเป็นต้องจัดให้มีกระบวนการตรวจสอบและการควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยงขึ้นภายในสถาบันอุดมศึกษาของตนเอง

โดยที่เป็นการสมควรสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแล และควบคุมตนเองของสถาบันอุดมศึกษาตามหลักธรรมาภิบาล อันจะนำไปสู่การบรรลุผลตามเจตนารมณ์ รวมทั้งเพื่อเสริมสร้างความน่าเชื่อถือ และความมั่นใจแก่สาธารณชนโดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียกับระบบอุดมศึกษา ต่อการดำเนินการ ตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ และผลงานของสถาบันอุดมศึกษาว่าได้มีการตรวจสอบและกำกับดูแลอย่างรอบคอบถึง ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเกิดความคุ้มค่า คุณภาพของการบริหารงาน รวมถึงความโปร่งใส (transparency) ตรวจสอบได้ (accountability) มีความรับผิดชอบต่อสาธารณชนและสังคม (responsibility) และการมีส่วนร่วมของสังคม (participation) สภาสถาบันอุดมศึกษาจึงควรจัดให้มีการตรวจสอบภายใน (Auditing) การดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาอย่างเป็นระบบ และให้รายงานผลการดำเนินงานต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. กำกับดูแลระบบการตรวจสอบภายใน และเสนอแนะมาตรการการควบคุมภายใน ที่มีประสิทธิภาพของสถาบันอุดมศึกษาต่อสภาสถาบันอุดมศึกษา เพื่อให้การดำเนินงานและการบริหาร งบประมาณรวมถึงการใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2. ประเมินระดับความเสี่ยงในการบริหารและดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษา เพื่อ ทบทวนและเสนอแนะมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปรับปรุงข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายใน เพื่อลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน การบริหารงาน และเพื่อป้องกันการทุจริตทั่วไปในขั้นตอนการดำเนินงาน

3. สอบทานและวิเคราะห์งบการเงินของสถาบันอุดมศึกษา โดยพิจารณาความเสี่ยง ความถูกต้อง และเชื่อถือได้ของงบการเงิน เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงและป้องกันความเสี่ยง ที่เกิดขึ้น

2. ขอบเขตของการดำเนินงาน

2.1 ระบบการตรวจสอบภายใน (Internal Audit)

สภาสถาบันอุดมศึกษาควรเสริมสร้างให้สถาบันอุดมศึกษาให้ความสำคัญกับการ ตรวจสอบการดำเนินงาน (performance audit) ให้มากยิ่งขึ้น นอกจากการตรวจสอบด้านการเงินการ บัญชี และการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับที่มีอยู่แล้ว โดยมุ่งเน้นการตรวจสอบ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และความคุ้มค่าของการดำเนินงานให้บรรลุตามภารกิจในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านการเรียนการสอน การวิจัย การบริการวิชาการ และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม เพื่อให้ สอดรับกับการบริหารจัดการแบบมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของประเทศในปัจจุบัน

2.2 ระบบการควบคุมภายใน (Internal Control)

การควบคุมภายในในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เป็นกระบวนการปฏิบัติงาน ที่จัดให้มีขึ้นในองค์กรเพื่อให้บรรลุภารกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความคุ้มค่า ซึ่งไม่ใช่ ระบบหนึ่งระบบใดโดยเฉพาะหรือเป็นระบบที่แยกออกจากงานประจำขององค์กร แต่การควบคุมภายใน ถือเสมือนเป็นส่วนเดียวกันกับระบบงานที่ฝ่ายบริหารใช้ปฏิบัติงานซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1) สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment) หมายถึง สภาพการณ์หรือ ปัจจัยต่างๆ ที่ส่งผลให้เกิดระบบการควบคุมในสถาบันอุดมศึกษา เช่น การกำหนดนโยบาย กลยุทธ์ โครงสร้าง สายการบังคับบัญชา การมีภาวะผู้นำที่ดี จริยธรรมการทำงานและระเบียบวิธีปฏิบัติที่เหมาะสม

2) การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นการประเมินถึงเหตุการณ์ที่ ไม่พึงประสงค์หรือการกระทำใด ๆ อันจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ในด้านลบต่อการบริหารสถาบันอุดมศึกษาใน ด้านต่าง ๆ

3) กิจกรรมการควบคุม (Control Activities) เป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบการ ควบคุมภายในที่องค์กรต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อลดความเสี่ยงและทำให้เกิดความคุ้มค่า ตลอดจนให้เกิดความ มั่นใจในประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่ อาจเป็นการควบคุมในลักษณะการป้องกัน การทบทวนการปฏิบัติงาน หรือ การเสนอแนะการพัฒนากระบวนการดำเนินงาน เป็นต้น

4) สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) สถาบันอุดมศึกษา ต้องจัดให้มีระบบสารสนเทศที่สามารถสนองความต้องการของผู้ใช้ข้อมูลอย่างเพียงพอและเหมาะสม

ทันต่อการปฏิบัติงาน ตลอดจนการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ ข่าวดสาร ที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ และ สะดวกในการเข้าถึง

5) การติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation) เป็นการสอดส่องดูแล กิจกรรมทั้งที่อยู่ระหว่างการดำเนินงาน และที่สิ้นสุดไปแล้ว เพื่อเปรียบเทียบผลการปฏิบัติงานกับระบบ การควบคุมภายในที่กำหนดไว้ว่ามีความสอดคล้องหรือไม่ เพียงใด รวมทั้งวิเคราะห์หาสาเหตุความ แตกต่างระหว่างแผนงานและผลการดำเนินงาน สรุปผลและเสนอข้อแนะนำ เพื่อให้การดำเนินงานมี ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

2.3 ระบบการประเมินและการบริหารความเสี่ยง

ความเสี่ยงในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา เป็นเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์หรือภาวะ คุกคาม หรือปัญหาอุปสรรคที่จะส่งผลกระทบทำให้วัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเบี่ยงเบนไป หรือ สถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุถึงเป้าหมาย ทั้งทางด้านกลยุทธ์ การเงิน การดำเนินงาน และกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถแยกลักษณะและประเภทของ ความเสี่ยงได้ดังนี้

1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนด กลยุทธ์ และนโยบายในการบริหารงานที่เหมาะสมชัดเจนหรือไม่เพียงใด

2) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจาก การปฏิบัติงานทุกๆ ขั้นตอน โดยครอบคลุมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ อุปกรณ์ เทคโนโลยี สารสนเทศ และบุคลากรในการปฏิบัติงาน ว่ามีระบบควบคุม ตรวจสอบ ดีเพียงใด

3) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่พร้อม ในเรื่องงบประมาณ การเงิน และการควบคุมรายจ่ายต่าง ๆ ที่เกินความจำเป็น

4) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ (Compliance Risk) คือ ความเสี่ยง ที่เกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ หรือกฎระเบียบที่มีอยู่ไม่ เหมาะสม หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน หรือปฏิบัติได้ทันตามเวลาที่กำหนด และอาจมีผลการ ลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวทางการประเมินและการบริหารความเสี่ยงในการบริหารสถาบันอุดมศึกษา

ความเสี่ยง	มาตรการควบคุมความเสี่ยง
ด้านกลยุทธ์ ประกอบด้วย : การเมือง เศรษฐกิจ สถานการณ์ โลก สังคม นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาการศึกษา ระดับอุดมศึกษาของ สกอ. ชื่อเสียงและการแข่งขันทางการศึกษา	- การจัดทำแผนพัฒนาสถาบันอุดมศึกษาระยะยาว (10-15 ปี) ที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และแผนอุดมศึกษาระยะยาว (15 ปี) ของ สกอ. - การจัดทำแผนกลยุทธ์ (3-5 ปี) ที่สอดคล้องกับแผน พัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของ สกอ. และรองรับความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สถานการณ์โลก - การจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปี(Action Plan) - การเป็นที่ยอมรับในชื่อเสียงและภาพลักษณ์ที่ดีในสังคม

ความเสี่ยง	มาตรการควบคุมความเสี่ยง
ด้านการดำเนินงาน ประกอบด้วย : ระบบขององค์การ กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร และข้อมูลข่าวสาร	- การปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงาน - การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน - การประกันคุณภาพการศึกษา - การวางระบบการควบคุมภายใน - การตรวจสอบภายใน - การกำหนดสายการบังคับบัญชาที่เหมาะสม และการลดขั้นตอนการทำงาน - การวางแผนด้านการพัฒนาบุคลากร และแรงจูงใจในการทำงาน - การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการปฏิบัติงาน - การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน และรายงานต่อผู้บริหารและสภาสถาบันอุดมศึกษาเป็นระยะ ๆ
ความเสี่ยงด้านการเงิน ประกอบด้วย : การบริหารการเงินทั้งรายรับและรายจ่าย รวมทั้ง การบริหารเงินสด เงินคงคลัง ความน่าเชื่อถือและความทันเวลาของรายงานทางการเงิน	-การจัดทำงบการเงิน ได้แก่ งบดุล (Balance Sheet) และ งบรายได้ - ค่าใช้จ่าย, งบกระแสเงินสด (Cash Flow) และหมายเหตุประกอบงบการเงินที่ถูกต้อง เชื่อถือได้ โดยมีการวิเคราะห์สถานะและผลการดำเนินงานทางการเงิน คำแนะนำทางการเงิน รวมทั้งแผนการลงทุนต่างๆ เสนอต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาทุกระยะเวลาที่กำหนด เช่น ทุก 3 เดือน - การจัดทำต้นทุนต่อหน่วย - การบริหารสินทรัพย์ให้มีความคุ้มค่า - การใช้จ่ายเงินตามแผนงานและโครงการ
ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบ ประกอบด้วย : กฎระเบียบ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนดของรัฐ และระเบียบของสถาบันอุดมศึกษา	- มีกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงานอย่างครบถ้วน และถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อ ป้องกันข้อผิดพลาดตามกฎหมาย สัญญาที่ทำในระดับนิติบุคคล หรือสัญญาเฉพาะเรื่อง

2.4 ระบบการตรวจสอบการบริหารจัดการ (Management Audit)

ให้มีการตรวจสอบการบริหารจัดการสถาบันอุดมศึกษา ทั้งในระดับสภาสถาบันอุดมศึกษา ระดับสถาบันอุดมศึกษา ระดับผู้บริหาร และหน่วยงานภายใน โดยการตรวจสอบการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของสถาบันอุดมศึกษา ว่ามีระบบการบริหารจัดการในระดับต่างๆมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับภารกิจของสถาบันอุดมศึกษาหรือไม่ และเป็นไปตามหลักการจัดการและการกำกับดูแลกิจการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือไม่

3. วิธีปฏิบัติ

สภาสถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งควรจัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษาขึ้น โดยคณะกรรมการประกอบด้วย กรรมการสภาสถาบันอุดมศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก จำนวน 3 - 5 คน และให้สำนักงานตรวจสอบภายในทำหน้าที่เลขานุการและปฏิบัติงานด้านธุรการของคณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษาดังกล่าวด้วย คณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษามีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการจัดวางระบบและดำเนินการตรวจสอบภายใน ทั้งในการตรวจสอบการดำเนินงาน การเงินและบัญชี การควบคุมภายใน การประเมินและบริหารความเสี่ยง รวมทั้งอาจให้ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามมติสภาสถาบันอุดมศึกษาในบางเรื่อง ที่สภาสถาบันอุดมศึกษามอบหมาย ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษาไม่มีอำนาจสั่งการในทางบริหารจัดการใด ๆ แต่คณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษาต้องรับผิดชอบในการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาอย่างสม่ำเสมอทุก ๆ ระยะเวลาที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

4. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

สถาบันอุดมศึกษาลดความเสี่ยงในการบริหารลง และทำให้การบริหารจัดการมีประสิทธิภาพและนำไปสู่การพัฒนาและแข่งขันได้

.....

