

ประวัติและความเป็นมาของการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ในปี พ.ศ. 2544 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 มีผลให้ส่วนราชการ ซึ่งรวมทั้งมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ต้องจัดวางระบบการควบคุมภายใน และรายงานผลการประเมินความเพียงพอและประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายในต่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ปลัดกระทรวง และคณะกรรมการตรวจสอบภายใน วันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี

ในระยะเริ่มแรกบุคลากรของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ยังขาดความเข้าใจในเรื่องการควบคุมภายใน ดังนั้นมหาวิทยาลัยจึงได้จัดให้มีการอบรมการปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว ครั้งแรกเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2544 และได้แต่งตั้งคณะกรรมการกลาง เพื่อพิจารณาการจัดวางระบบการควบคุมภายในของมหาวิทยาลัยขึ้น เมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2545

และต่อมาได้จัดอบรมเกี่ยวกับการควบคุมภายในและการบริหารความเสี่ยงให้แก่ผู้บริหาร เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2547 และหัวหน้างาน เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2547 เนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดให้การบริหารความเสี่ยงเป็นตัวชี้วัดที่หน่วยงานต้องเลือกดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ให้มีการติดตามการปฏิบัติงานตามมาตรการที่ได้กำหนดไว้ ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ก็ได้กำหนดให้การบริหารความเสี่ยงเป็นตัวชี้วัดเลือกตัวหนึ่งในมิติที่ 4 ด้านการพัฒนาองค์กร เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งและป้องกันโอกาสที่จะเกิดความเสียหายในการบริหารจัดการองค์กรอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ในระยะแรกมหาวิทยาลัยได้ดำเนินการเฉพาะในเรื่องการจัดทำรายงานการประเมินผลความเพียงพอและประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายใน โดยมอบหมายให้ให้กองการเจ้าหน้าที่ในขณะนั้นเป็นฐานการทำงาน ในระยะต่อมาได้มอบหมายให้สำนักพัฒนาคุณภาพการศึกษาเป็นฐานในการทำงาน และในที่สุดก็ให้สำนักงานการตรวจสอบภายในเป็นฐานในการทำงาน

แม้ว่ามหาวิทยาลัยเชียงใหม่จะให้ความรู้ในเรื่องการบริหารความเสี่ยงแก่บุคลากรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 แล้วก็ตาม แต่ในระดับนโยบายของมหาวิทยาลัยยังไม่มี การดำเนินงานในเรื่องนี้ อย่างเป็นทางการ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2550 สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้มีหนังสือที่ ศธ 0511/ว 74 ลงวันที่ 19 มกราคม 2550 ถึงมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ความว่า คณะกรรมการการอุดมศึกษาในคราวประชุมครั้งที่ 1/2550 เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2550 มีมติเสนอแนะให้สถาบันอุดมศึกษาทั้งของรัฐและเอกชนทุกแห่ง จัดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบันอุดมศึกษา เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งในการกำกับดูแลและควบคุมตนเองตามหลักธรรมาภิบาล ป้องกันโอกาสที่จะเกิดความเสียหาย และลดความเสี่ยงในการบริหารจัดการองค์กร คณะกรรมการตรวจสอบฯ ควรประกอบด้วย กรรมการสถานศึกษาและผู้บริหารคนนอก จำนวน 3 - 5 คน และให้สำนักงานตรวจสอบภายในทำหน้าที่เลขานุการและปฏิบัติงานด้านธุรการของ

คณะกรรมการตรวจสอบฯ โดยคณะกรรมการตรวจสอบฯ มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดวางระบบ และดำเนินการป้องกันความเสี่ยง โดยให้มีระบบการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยง

ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจสอบฯ ไม่มีอำนาจสั่งการในทางบริหารจัดการใดๆ แต่ต้องรับผิดชอบในการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อสภาสถาบันอุดมศึกษาอย่างสม่ำเสมอทุกๆ ระยะเวลาที่สภาสถาบันอุดมศึกษากำหนด

สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ในคราวประชุม ครั้งที่ 3/2550 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2550 จึงได้ออกข้อบังคับฉบับหนึ่ง แต่แทนที่จะเรียกชื่อว่า “คณะกรรมการตรวจสอบประจำสถาบัน” ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาแนะนำ สภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่เห็นสมควรให้เรียกว่า “คณะกรรมการประเมินระบบงานและบริหารความเสี่ยง” เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ข้อบังคับที่สภามหาวิทยาลัยกำหนดขึ้นจึงเรียกชื่อว่า “ข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ว่าด้วยคณะกรรมการประเมินระบบงานและบริหารความเสี่ยง พ.ศ. 2550” โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

องค์ประกอบ

- | | |
|--|-------------------|
| (1) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ | เป็นประธานกรรมการ |
| (2) กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกมหาวิทยาลัยไม่เกิน 4 คน | เป็นกรรมการ |
| (3) ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจสอบภายใน | เป็นเลขานุการ |
- อำนาจหน้าที่

(1) กำกับดูแลระบบการตรวจสอบภายใน และเสนอแนะมาตรการการควบคุมภายในที่มีประสิทธิภาพของมหาวิทยาลัยต่อสภามหาวิทยาลัย เพื่อให้การดำเนินงานและการบริหารงบประมาณ รวมถึงการใช้ทรัพยากรมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล

(2) ประเมินระดับความเสี่ยงในการบริหารและดำเนินงานของมหาวิทยาลัย เพื่อทบทวนและเสนอแนะมาตรการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่องของระบบการควบคุมภายใน เพื่อลดความเสี่ยงในการดำเนินงาน และป้องปรามการทุจริต รั่วไหลในขั้นตอนการดำเนินงาน

(3) สอบทานและวิเคราะห์ห้วงการเงินของมหาวิทยาลัย โดยพิจารณาความเสี่ยง ความถูกต้อง และความเชื่อถือได้ของงบการเงิน เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงและป้องกันความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

(4) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(5) ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ ตามที่สภามหาวิทยาลัยมอบหมาย หรือตามที่อธิการบดีขอคำปรึกษา

ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการให้ยึดถือแนวทางการตรวจสอบการดำเนินงานของสถาบันอุดมศึกษาตามที่สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาได้กำหนดไว้ คือ

(1) การบริหารความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ประกอบด้วย การเมือง เศรษฐกิจ สถานการณ์โลก สังคม นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาการศึกษาระดับอุดมศึกษาของ สกอ. ชื่อเสียง และการแข่งขันทางการศึกษา

(2) การบริหารความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน ประกอบด้วย ระบบขององค์กร กระบวนการทำงาน เทคโนโลยี บุคลากร และข้อมูลข่าวสาร

(3) การบริหารความเสี่ยงด้านการเงิน ประกอบด้วย การบริหารการเงินทั้งรายรับและรายจ่าย การบริหารเงินสด เงินคงคลัง ความน่าเชื่อถือและความทันเวลาของรายงานการเงิน

(4) การบริหารความเสี่ยงที่เกิดจากข้อกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่มีมากขึ้น ทั้งกฎระเบียบของสถาบันอุดมศึกษา และกฎระเบียบของรัฐ

สภามหาวิทยาลัยจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการประเมินระบบงานและบริหารความเสี่ยงชุดแรกขึ้น เมื่อวันที่ 23 เมษายน 2550 การดำเนินงานในการวางแผนการดำเนินงานและการติดตามผลในการตรวจสอบภายในของสำนักงานตรวจสอบภายใน จะต้องนำเสนอคณะกรรมการชุดนี้พิจารณา ส่วนสายการบังคับบัญชายังคงขึ้นตรงกับอธิการบดีตามเดิม

ในตอนที่เราเริ่มดำเนินงานเรื่องนี้สำนักงานตรวจสอบภายในยังขึ้นตรงต่ออธิการบดี แต่ที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยได้มีความเห็นว่าควรจะให้สำนักงานตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัย ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการได้ในขณะนั้น ขอให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบ เพื่อให้สำนักงานตรวจสอบภายในเป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่อสภามหาวิทยาลัยในอนาคต

เมื่อมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ปรับเปลี่ยนสถานภาพมาเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เมื่อปี พ.ศ. 2551 สภามหาวิทยาลัยได้ออกข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยระบบการตรวจสอบภายในของมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2551 ซึ่งข้อบังคับฉบับนี้ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินความเสี่ยง” ซึ่งมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่คล้ายกับ “คณะกรรมการประเมินระบบงานและบริหารความเสี่ยง” ตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ว่าด้วยคณะกรรมการประเมินระบบงานและบริหารความเสี่ยง พ.ศ. 2550 ซึ่งได้ลั่นสภาพไปพร้อมกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. 2530 ที่ถูกยกเลิก และตามข้อบังคับใหม่นี้กำหนดให้สำนักงานการตรวจสอบภายในขึ้นตรงต่อนายกสภามหาวิทยาลัย

โดยที่มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินการทั้งในเรื่องการควบคุมภายในตามระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และต้องดำเนินการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง เพื่อจะลดโอกาสที่จะเกิดความเสียหายหรือลดความรุนแรงในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ขึ้น ให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่จึงมีนโยบายให้มีการบูรณาการระบบการควบคุมภายในเข้ากับระบบการบริหารความเสี่ยง เพื่อตอบสนององวัตถุประสงค์ในเรื่องการควบคุมภายใน และการบริหารความเสี่ยงที่จะช่วยให้มหาวิทยาลัยบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามแผนยุทธศาสตร์ และแนวทางในการบริหารงานตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างมีคุณภาพและประสิทธิภาพต่อไป

ในปี พ.ศ. 2552 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน เป็นคณะกรรมการชุดแรก เพื่อดำเนินงานในการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี โดยมอบหมายให้สำนักพัฒนาคุณภาพการศึกษา ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

ในปี พ.ศ. 2553 อธิการบดีได้กำหนดนโยบายการบริหารความเสี่ยงของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พร้อมทั้งได้จัดทำคู่มือการบริหารความเสี่ยง มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และประกาศใช้กับการดำเนินงานในการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในทั้งในระดับมหาวิทยาลัยและระดับส่วนงาน

ต่อมาเมื่อคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ครบวาระการดำรงตำแหน่ง มหาวิทยาลัยได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 โดยมอบหมายให้สำนักงานการตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ

แต่เมื่อถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2555 มหาวิทยาลัยได้ยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายใน ในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555 ดังกล่าว เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารมหาวิทยาลัย ประกอบกับที่ประชุมสภามหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในคราวประชุม ครั้งที่ 5/2555 เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2555 มีมติว่าควรแยกงานเลขานุการของคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในออกจากสำนักงานการตรวจสอบภายใน เพื่อให้เป็นไปตามหลักการ คานและดุล (Check & Balance) เนื่องจากสำนักงานการตรวจสอบภายในมีหน้าที่ต้องตรวจสอบว่าการบริหารความเสี่ยงนั้นเป็นการบริหารความเสี่ยงที่ถูกต้องตามหลักการหรือไม่

ดังนั้น มหาวิทยาลัยจึงแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงและการควบคุมภายในชุดใหม่ โดยมอบหมายให้สำนักงานสภามหาวิทยาลัย ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการจวบจนปัจจุบัน

ปัจจุบันมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ได้กำหนดความเสี่ยงไว้ 5 ด้านหลัก ดังนี้

1. ความเสี่ยงด้านยุทธศาสตร์ (Strategic Risk)
2. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk)
3. ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk)
4. ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สิน (Environmental Health and Safety Risk)
5. ความเสี่ยงด้านกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ (Compliance Risk)