

บทที่ ๑ บทนำ

๑. หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันการดำเนินงานขององค์กรจะต้องเผชิญกับสภาพความไม่แน่นอนทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กร ซึ่งก่อให้เกิดเหตุการณ์ที่เป็นความเสี่ยง และโอกาส (Risk and Opportunities) ต่อองค์กร โดยความเสี่ยงจะส่งผลกระทบต่อในเชิงลบ ในขณะที่โอกาสจะเป็นตัวสร้างมูลค่าต่อองค์กร ดังนั้น การบริหารจัดการความเสี่ยง จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่จะช่วยป้องกัน รักษาและส่งเสริมให้องค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร นอกจากนี้ การบริหารจัดการความเสี่ยง ยังเป็นองค์ประกอบสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดี (Good Corporate Governance) โดยมุ่งเน้นให้ทุกกระบวนการดำเนินงานด้วยความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ ส่งผลที่ดีต่อภาพลักษณ์และการสร้างมูลค่าราคาเพิ่มให้แก่องค์กรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

หลักทฤษฎีในการบริหารความเสี่ยง ซึ่งการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA : Public Sector Management Quality Award) หมวด ๒ การวางแผนยุทธศาสตร์ ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีการวิเคราะห์และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงตามหลักเกณฑ์มาตรฐานเชิงบูรณาการ (Enterprise Risk Management Integrated Framework ของ Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO)) ตามหลักเกณฑ์ COSO ERM โดยได้ให้คำจำกัดความของการบริหารความเสี่ยงขององค์กรว่า “การบริหารความเสี่ยงขององค์กร คือ การบริหารปัจจัยและควบคุมกิจกรรมรวมทั้งกระบวนการที่กำหนดขึ้นและนำไปใช้โดยคณะกรรมการฝ่ายบริหารและบุคลากรอื่น ๆ ขององค์กรเพื่อกำหนดกลยุทธ์และใช้กับหน่วยงานทั้งหมดในองค์กร โดยได้รับการออกแบบมาเพื่อระบุเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อองค์กรรวมทั้งการบริหารความเสี่ยงให้อยู่ภายใต้ระดับความเสี่ยงที่องค์กรยอมรับได้ (Risk Appetite) ประเมินได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างมีระบบ ทั้งนี้เพื่อให้ความมั่นใจว่าองค์กรจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้”

ดังนั้น การบริหารความเสี่ยง จึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารและพนักงานทุกคนของเทศบาลเมืองวารินชำราบ ต้องให้ความสำคัญและถือปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในคู่มือการบริหารจัดการความเสี่ยง เพื่อให้การดำเนินงานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในทุกระดับขององค์กร คู่มือการบริหารจัดการความเสี่ยงฉบับนี้จัดทำโดยอ้างอิงกรอบหลักการบริหารความเสี่ยงแบบบูรณาการตามแนวทาง COSO (COSO : ERM Integrated Framework) ประกอบกับกรอบหลักเกณฑ์การวัดประเมินผล การดำเนินงานด้านการบริหารความเสี่ยงตามที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังได้กำหนดขึ้น

๒. ความหมายและคำจำกัดความ

ความเสี่ยง (Risk) หมายถึง ความไม่แน่นอนที่อาจจะส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์เป้าหมาย โดยผลกระทบดังกล่าวทำให้การดำเนินงานเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายหรือความคาดหวัง โดยอาจวัดระดับความรุนแรงของความเสี่ยงได้จากผลกระทบของเหตุการณ์และโอกาสที่จะเกิด

ปัจจัยความเสี่ยง (Risk Factor) หมายถึง สาเหตุหรือที่มาของความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามขั้นตอนการดำเนินงานหลักที่กำหนดไว้ทั้งที่เป็นปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในองค์กร

การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) หมายถึง กระบวนการระบุความเสี่ยง และการวิเคราะห์เพื่อจัดลำดับความเสี่ยงที่จะมีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าประสงค์ขององค์กร โดยการประเมินจาก

๑. โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ (Likelihood) หมายถึง ความถี่หรือโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ ความเสี่ยง

๒. ผลกระทบ (Impact) หมายถึง ขนาดของความรุนแรงความเสียหายที่เกิดขึ้นหากเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยง

ระดับของความเสี่ยง (Risk Level) หมายถึง สถานะของความเสี่ยงที่ได้จากการประเมินโอกาสและผลกระทบของแต่ละปัจจัยเสี่ยง แบ่งออกเป็น ๕ ระดับ คือ ความเสี่ยงสูงมาก ความเสี่ยงสูง ความเสี่ยงปานกลาง ความเสี่ยงน้อย และความเสี่ยงน้อยที่สุด

การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) หมายถึง การกำหนดนโยบายโครงสร้าง และกระบวนการเพื่อให้คณะกรรมการผู้บริหารและบุคลากรนำไปปฏิบัติในการกำหนดกลยุทธ์ และปฏิบัติงานทั่วทั้งองค์กร โดยกระบวนการบริหารความเสี่ยงจะสัมฤทธิ์ผลได้ องค์กรจะต้องสามารถบ่งชี้เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น ประเมินผลกระทบต่อองค์กรและกำหนดวิธีการจัดการที่เหมาะสมให้ความเสี่ยงอยู่ในระดับที่ยอมรับได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในระดับหนึ่งว่าผลการดำเนินงานตามภารกิจต่าง ๆ จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้

COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) หมายถึง กรอบแนวคิดในการบริหารความเสี่ยงแบบทั่วทั้งองค์กร (Enterprise Risk Management : ERM) มีแนวทางในการแจกแจงปัญหาและความเสี่ยงออกเป็นองค์ประกอบย่อยรวมถึงมีการกำหนดบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการบริหารความเสี่ยงที่ชัดเจน

การบริหารความเสี่ยงโดยองค์กรรวม (Enterprise Risk Management : ERM) หมายถึง การบริหารปัจจัยและควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร รวมถึงกระบวนการในการปฏิบัติงานต่าง ๆ โดยต้องพยายามที่จะลดสาเหตุของความเสี่ยงในแต่ละโอกาสที่เกิดขึ้นแล้วจะทำให้องค์กรเกิดความเสียหาย โดยการทำให้ระดับความเสี่ยงและขนาดของความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้อยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ ประเมินได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นสำคัญ

การจัดการความเสี่ยง หมายถึง แนวทางในการลดโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์หรือ ความเสี่ยงหรือลดผลกระทบความเสียหายจากเหตุการณ์ความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้

การติดตามประเมินผล หมายถึง ระบบบริหารความเสี่ยงที่สมบูรณ์ หน่วยงานจะต้องมีการติดตามผลระหว่างดำเนินการตามแผนบริหารความเสี่ยง โดยตรวจทาน ทบทวน ดูว่ามีประสิทธิภาพดี

ให้คงดำเนินการต่อไป เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการบริหารความเสี่ยงที่กำหนดไว้มีประสิทธิภาพเพียงพอเหมาะสม มีการปฏิบัติตามจริง หากพบข้อบกพร่องต้องได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสมและทันเวลา นอกจากนี้ควรกำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยงซ้ำอีกอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อดูว่าความเสี่ยงได้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้แล้วมีความเสี่ยงใหม่เพิ่มขึ้นมาอีกหรือไม่

ความเสี่ยงจากปัจจัยภายใน หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายในองค์กร ความเสี่ยงที่องค์กรต้องพยายามลดให้น้อยลงหรือหมดไป ได้แก่ ความเสี่ยงในด้านนโยบาย ความเสี่ยงในการดำเนินงาน ความเสี่ยงในด้านทรัพยากรบุคคล ความเสี่ยงในการการเงิน และความเสี่ยงในด้านกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นต้น

ความเสี่ยงจากปัจจัยภายนอก หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากสภาพแวดล้อมภายนอก องค์กรเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบองค์กร ซึ่งต้องพยายามหามาตรการที่จะลดผลกระทบในทางลบให้ได้มากที่สุด ได้แก่ ความเสี่ยงด้านสภาพเศรษฐกิจ ความเสี่ยงด้านการเมืองการปกครอง ความเสี่ยงด้านการแข่งขัน ความเสี่ยงด้านการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี ความเสี่ยงด้านสังคมและพฤติกรรมของผู้บริโภค ความเสี่ยงด้านกฎหมาย ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมและภัยธรรมชาติ ความเสี่ยงด้านปัจจัยสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง เป็นต้น

๓. วัตถุประสงค์ของการบริหารความเสี่ยง

๑. เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานตามแผนที่กำหนดและเกิดประโยชน์สูงสุดตามภารกิจของหน่วยงาน

๒. เพื่อให้มีแผนบริหารจัดการความเสี่ยงในการป้องกันผลกระทบและลดโอกาสที่จะเกิดความเสียหายรวมถึงปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลต่อการดำเนินงานที่อาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ความสำเร็จและภารกิจ การดำเนินงานของหน่วยงาน

๓. เพื่อให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานเข้าใจในหลักการและมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการความเสี่ยงของหน่วยงาน

๔. เพื่อบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ที่อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของหน่วยงาน

๕. เพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒

๖. เพื่อบริหารจัดการความเสี่ยงของแผนงาน/โครงการที่สำคัญ/เชิงยุทธศาสตร์ และกระบวนการที่สำคัญเป็นการป้องกันความเสี่ยง ลดโอกาส และผลกระทบของความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์

๗. เพื่อให้เกิดการรับรู้ตระหนักและเข้าใจถึงความเสี่ยงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับองค์กรและหาวิธีจัดการที่เหมาะสมในการลดความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้

๘. สร้างกรอบและแนวทางในการดำเนินงานให้แก่บุคลากร เพื่อให้สามารถบริหารจัดการความไม่แน่นอนที่จะเกิดขึ้นกับองค์กรได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

๙. เพื่อให้มีระบบในการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินการบริหารจัดการความเสี่ยง และเฝ้าระวังความเสี่ยงใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

๔. เป้าหมายการบริหารจัดการความเสี่ยง

๑. ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงาน มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการบริหารจัดการความเสี่ยง เพื่อนำไปใช้ในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติงานประจำปีให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

๒. ผู้บริหารท้องถิ่นและผู้ปฏิบัติงานสามารถระบุความเสี่ยง วิเคราะห์ความเสี่ยง ประเมินความเสี่ยงและจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ สามารถป้องกันหรือจัดการกับความเสี่ยง ช่วยลดโอกาสและผลกระทบของความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยงาน

๓. เพิ่มประสิทธิภาพของการตัดสินใจ โดยคำนึงถึงปัจจัยเสี่ยงและความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ ที่น่าจะมีผลกระทบต่อการดำเนินงาน วัตถุประสงค์ และนโยบาย

๔. สามารถนำแผนบริหารความเสี่ยงไปใช้ในการบริหารงานที่รับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕. พัฒนาความสามารถของบุคลากรและกระบวนการดำเนินงานภายในองค์กรอย่างต่อเนื่อง

๖. เกิดความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงถูกกำหนดขึ้นอย่างเหมาะสมทั่วทั้งองค์กร

๗. การบริหารความเสี่ยงให้ได้รับการปลูกฝังให้เป็นวัฒนธรรมองค์กร

๕. ประโยชน์ของการบริหารความเสี่ยง

๑. เป็นแหล่งข้อมูลสำหรับผู้บริหารในการตัดสินใจด้านต่าง ๆ เนื่องจากการบริหารจัดการความเสี่ยง เป็นการดำเนินการซึ่งตั้งอยู่บนสมมติฐานในการตอบสนองต่อเป้าหมายและภารกิจหลักของหน่วยงาน

๒. ช่วยสะท้อนให้เห็นภาพรวมของความเสี่ยงต่าง ๆ ที่สำคัญ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่หรือพนักงานภายในหน่วยงานเข้าใจเป้าหมายและภารกิจหลักขององค์กร และตระหนักถึงความเสี่ยงสำคัญที่ส่งผลกระทบในเชิงลบต่อหน่วยงานได้อย่างครบถ้วน

๓. เป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานเนื่องจากการบริหารจัดการความเสี่ยงเป็นเครื่องมือ ที่ช่วยให้ผู้บริหารสามารถมั่นใจได้ว่า ความเสี่ยงได้รับการจัดการอย่างเหมาะสมและทันเวลารวมทั้งเป็นเครื่องมือที่สำคัญของผู้บริหารในการบริหารงานและการตัดสินใจในด้านต่าง ๆ เช่น การวางแผน การกำหนดกลยุทธ์ การติดตามควบคุมและวัดผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายและสามารถสร้างมูลค่าราคาเพิ่มให้แก่หน่วยงาน

๔. ช่วยให้การพัฒนาหน่วยงานเป็นไปในทิศทางเดียวกันในการบริหารจัดการความเสี่ยง ทำให้รูปแบบการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของหน่วยงานมีการพัฒนาไปในทิศทางเดียวกัน เช่น การตัดสินใจโดยผู้บริหาร และการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานที่มีความเข้าใจในกลยุทธ์ วัตถุประสงค์ของหน่วยงานและระดับความเสี่ยงอย่างชัดเจน

๕. ช่วยให้การพัฒนาการบริหารและจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลการจัดสรรทรัพยากรเป็นไปอย่างเหมาะสม โดยพิจารณาถึงระดับความเสี่ยงในแต่ละกิจกรรมและการเลือกใช้มาตรการในการบริหารความเสี่ยง

๖. ช่วยลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ได้
๗. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของหน่วยงาน
๘. สร้างมูลค่าเพิ่มให้กับหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
๙. ก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อองค์กร

๖. ปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จในการผลักดันการบริหารความเสี่ยง

ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติตามกรอบการบริหารความเสี่ยงขององค์กรประสบความสำเร็จ มี ๘ ประการ ดังนี้

๑. การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง การปฏิบัติตามกรอบการบริหารความเสี่ยงขององค์กรจะประสบความสำเร็จเพียงใดขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์การสนับสนุนการมีส่วนร่วมและความเป็นผู้นำของผู้บริหารระดับสูงในองค์กร ผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความสำคัญ และสนับสนุนแก่ทุกคนในองค์กรให้เข้าใจความสำคัญในคุณค่าของการบริหารความเสี่ยงต่อองค์กร มิฉะนั้นแล้วการบริหารความเสี่ยงไม่สามารถเกิดขึ้นได้

๒. ความเข้าใจความหมายของความเสี่ยงตรงกัน การใช้คำนิยามเกี่ยวกับความเสี่ยงและการบริหารความเสี่ยงแบบเดียวกันจะทำให้เกิดประสิทธิภาพ ในการกำหนดวัตถุประสงค์ นโยบาย กระบวนการ เพื่อใช้ในการบ่งชี้และประเมินความเสี่ยงและกำหนดวิธีการจัดการความเสี่ยงที่เหมาะสม ทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทุกระดับมีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการบริหารความเสี่ยง

๓. กระบวนการบริหารความเสี่ยงดำเนินการอย่างต่อเนื่อง องค์กรทั่วไปจะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติตามกระบวนการบริหารความเสี่ยงได้นั้น จะต้องนำกระบวนการบริหารความเสี่ยงมาปฏิบัติได้อย่างทั่วถึงทั่วทั้งองค์กรและกระทำอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

๔. การบริหารการเปลี่ยนแปลงต้องมีการชี้แจง การนำกระบวนการการบริหารความเสี่ยงมาปฏิบัติ องค์กรต้องมีการปรับวัฒนธรรมการบริหารความเสี่ยงขององค์กรให้เข้ากับทุกระดับขององค์กรและต้องให้ผู้บริหารและพนักงานทุกคนได้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลง

๕. การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ การสื่อสารเกี่ยวกับกลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงและวิธีปฏิบัติมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะการสื่อสารจะเน้นให้เห็นถึงการเชื่อมโยงระหว่างการบริหารความเสี่ยงกับกลยุทธ์องค์กร การชี้แจงทำความเข้าใจต่อพนักงานทุกคนถึงความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลต่อกระบวนการบริหารความเสี่ยงจะช่วยให้เกิดการยอมรับในกระบวนการและนำมาซึ่งความสำเร็จในการพัฒนาการบริหารความเสี่ยง

๖. การวัดผลการบริหารความเสี่ยง การวัดความเสี่ยงในรูปแบบผลกระทบและโอกาสที่จะเกิดขึ้นจะทำให้ผู้บริหารสามารถประเมินความเสี่ยงที่เกิดขึ้นและดำเนินกระบวนการทั้งหมดให้เกิดความสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และเป็นการลดความแตกต่างระหว่างความเสี่ยงที่เกิดขึ้น สามารถประเมินความเสี่ยงที่เกิดขึ้น และดำเนินการให้กระบวนการทั้งหมดเกิดความสอดคล้องกันอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและเป็นการลดความแตกต่างระหว่างความเสี่ยงที่เกิดขึ้น

๗. การให้ความรู้เรื่องการบริหารความเสี่ยง ผู้บริหารและพนักงานทุกคนในองค์กรควรต้องได้รับการฝึกอบรมเพื่อให้เข้าใจในกระบวนการบริหารความเสี่ยง และความรับผิดชอบของแต่ละบุคคลในการจัดการกับความเสี่ยงเพื่อบรรลุความสำเร็จขององค์กร และสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับความเสี่ยง

๘. การติดตามกระบวนการการบริหารความเสี่ยง ขั้นตอนสุดท้ายของปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของการบริหารความเสี่ยงคือการกำหนดวิธีที่เหมาะสม ในการติดตามการบริหารความเสี่ยง การติดตามกระบวนการการบริหารความเสี่ยงควรพิจารณาประเด็นต่อไปนี้

- การรายงานและตรวจทานขั้นตอนติดตามกระบวนการบริหารความเสี่ยง ความชัดเจนและสม่ำเสมอ

- การมีส่วนร่วมและความมุ่งมั่นของผู้บริหารระดับสูง
- บทบาทของผู้นำในการสนับสนุนและติดตามการบริหารความเสี่ยง
- การประยุกต์ใช้เกณฑ์การประเมินผลการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยง