

บทที่ ๒

แนวคิดพื้นฐานการบริหารความเสี่ยง

ความหมายของการบริหารความเสี่ยง

สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาดำเนินการบริหารความเสี่ยงโดยยึดแนวคิดการบริหารความเสี่ยงตามแนวคิดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมีการปรับปรุงการบริหารจัดการ โดยนำเทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการสมัยใหม่มาใช้ การบริหารความเสี่ยงเป็นเครื่องมือที่ได้รับการยอมรับจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ในการช่วยลดมูลเหตุและโอกาสที่จะเกิดความเสียหายหรือเกิดความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมาย ตามคู่มือคำอธิบายตัวชี้วัดการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ปีงบประมาณ ๒๕๕๘ ได้ให้ความหมายของการบริหารความเสี่ยง และความเสี่ยง ดังต่อไปนี้

การบริหารความเสี่ยง คือ กระบวนการที่เป็นระบบในการบริหารปัจจัยและควบคุมกิจกรรมรวมทั้งกระบวนการดำเนินการต่างๆ เพื่อลดมูลเหตุของโอกาสที่จะทำให้เกิดความเสียหายจากการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามแผน เพื่อให้ระดับของความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอยู่ในระดับที่สามารถยอมรับได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างเป็นระบบ

ความเสี่ยง คือ เหตุการณ์/การกระทำใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนและส่งผลกระทบ หรือสร้างความเสียหาย (ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน) หรือก่อให้เกิดความล้มเหลว หรือลดโอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายของแผนงาน/โครงการที่สำคัญในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ตามที่ระบุในแผนปฏิบัติการประจำปีของส่วนราชการ

ประเภทความเสี่ยง

ในการแบ่งประเภทของความเสี่ยงสามารถแบ่งได้หลายรูปแบบ โดยทั่วไปนิยมแบ่งประเภทของความเสี่ยงตาม The Committee of Sponsoring Organization (COSO) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้เผยแพร่วิธีการและกรอบแนวคิดในการบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นระบบและได้รับการยอมรับทั่วโลก โดยแบ่งประเภทของความเสี่ยงหลักเป็น ๔ ประเภท ได้แก่ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน และความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ทั้งนี้ การแบ่งประเภทความเสี่ยงอาจขึ้นกับลักษณะภารกิจของหน่วยงาน เช่น ธนาคารบางแห่งแบ่งประเภทความเสี่ยงเป็น ๕ ประเภท คือ ความเสี่ยงทางธุรกิจเชิงกลยุทธ์และเหตุการณ์ภายนอก(Strategic Risk) ความเสี่ยงทางเครดิต(Credit Risk) ความเสี่ยงทางตลาดและสภาพคล่อง(Market and Liquidity Risk) ความเสี่ยงทางปฏิบัติการและระบบ (Operational Risk) และความเสี่ยงทางการปฏิบัติตามกฎระเบียบ(Compliance Risk) ในส่วนภาคราชการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมุ่งเน้นพัฒนาให้หน่วยงานภาครัฐมีการบริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จึงแบ่งประเภทความเสี่ยงหลัก ดังต่อไปนี้

๑. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk : S) เป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการบรรลุเป้าหมายและพันธกิจในภาพรวม โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยงเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และเหตุการณ์ภายนอก ส่งผลต่อกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ไม่สอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์/วิสัยทัศน์หรือเกิดจากการกำหนดกลยุทธ์ที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนหรือการร่วมมือกับองค์การอิสระทำให้โครงการขาดการยอมรับและโครงการไม่ได้นำไปสู่การแก้ไขปัญหา หรือการตอบสนองต่อความต้องการของ

ผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างแท้จริง หรือเป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจผิดพลาดหรือนำ การตัดสินใจนั้นมาใช้โดยไม่ถูกต้อง

๒. ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน (Operational Risk : O) เป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลหรือผลการปฏิบัติงาน โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยงเนื่องจากกระบวนการ ภายในขององค์กร/กระบวนการ/เทคโนโลยีหรือนวัตกรรมที่ใช้/บุคลากร/ความเพียงพอของข้อมูล ส่งผลต่อ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการ

๓. ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk : F) เป็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ และการเงิน เช่น การบริหารการเงินไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ทำให้ขาดประสิทธิภาพ และไม่ทันต่อสถานการณ์ หรือเป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการเงินขององค์กร เช่น การประมาณการงบประมาณไม่เพียงพอและไม่ สอดคล้องกับขั้นตอนการดำเนินการ เป็นต้น เนื่องจากขาดการจัดหาข้อมูล การวิเคราะห์ การวางแผน การ ควบคุม และการจัดทำรายงาน เพื่อนำมาใช้ในการบริหารงบประมาณ และการเงินดังกล่าว

๔. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบ (Compliance Risk : C) เป็นความ เสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบต่างๆ โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยง เนื่องจากความ ไม่ชัดเจน ความไม่ทันสมัย หรือความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับต่างๆ รวมถึงการทำนิติ กรรมสัญญา การร่างสัญญาที่ไม่ครอบคลุมการดำเนินงาน

๕. ความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาล เป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน เช่น ความไม่โปร่งใส การทุจริต ประพฤติมิชอบ โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยงที่อาจส่งผลให้การ ดำเนินงานไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ดังต่อไปนี้

- **หลักประสิทธิผล (Effectiveness : E)** ต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความ ต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ของ องค์กร มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยง และมุ่งเน้นผลการ ปฏิบัติงานที่เป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตาม ประเมินผล และพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานการปฏิบัติงานให้ดีขึ้น อย่างต่อเนื่อง

- **หลักประสิทธิภาพ (Efficiency : F)** ในการปฏิบัติงานต้องมีการใช้ทรัพยากรอย่าง ประหยัด เกิดผลิตภาพ คุ่มค่าการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม รวมทั้งต้องมีการลดขั้นตอนและ ระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัย และไม่มีผลจำเป็น

- **หลักการตอบสนอง (Responsiveness : R)** ต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความ คาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความ แตกต่างกันได้เหมาะสม

- **หลักการรับผิดชอบ (Accountability : A)** ในการปฏิบัติงานต้องสามารถตอบคำถาม และชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตาม เป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ และการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการ จัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

- **หลักความโปร่งใส (Transparency : T)** ต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่าง สม่าเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

- **หลักการมีส่วนร่วม (Participation : P)** ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้อง ร่วมคิดแก้ไขปัญหาร่วมกันในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน

- **หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization : D)** ในการปฏิบัติงานควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่นๆ ในสังคม

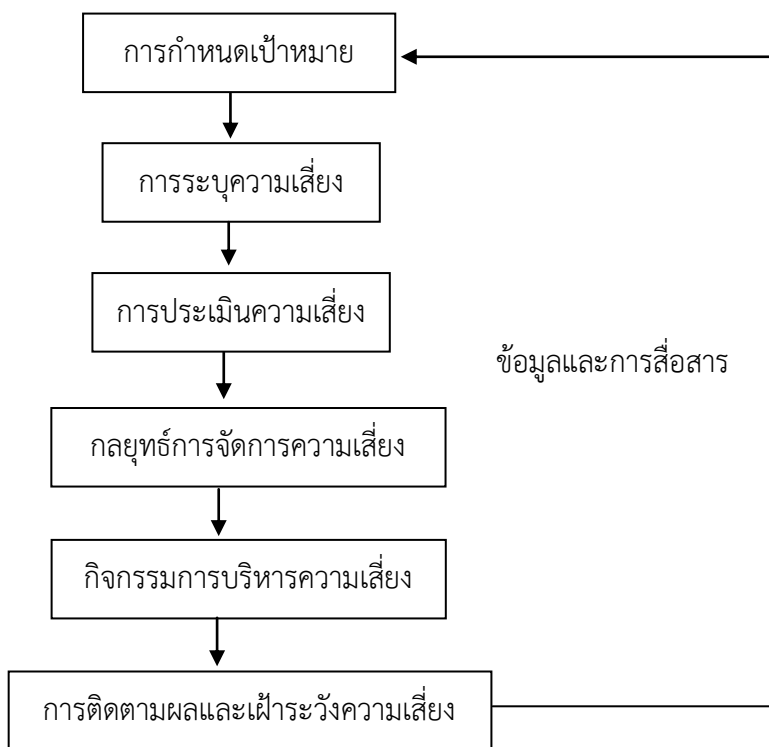
- **หลักนิติธรรม (Rule of Law : L)** ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ

- **หลักความเสมอภาค (Equity : Q)** ต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชาย/หญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงโอกาสความทัดเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคม

- **หลักการมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented : C)** ในการปฏิบัติงานต้องมีกระบวนการในการแสวงหาฉันทามติ หรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

นอกจากประเภทความเสี่ยงหลักดังที่ได้กล่าวมา ในบางส่วนราชการอาจให้ความสำคัญกับความเสี่ยงบางประเภท และแบ่งประเภทความเสี่ยงเพิ่มเติม เช่น ความเสี่ยงด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ความเสี่ยงด้านการทุจริตประพฤติมิชอบ ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

กระบวนการบริหารความเสี่ยง



กระบวนการบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน COSO ประกอบด้วย ขั้นตอนหลัก ๗ ขั้นตอน ดังนี้

๑. การกำหนดเป้าหมายการบริหารความเสี่ยง (Objective Setting) เป็นขั้นตอนของการกำหนดขอบเขต เพื่อที่จะสามารถวิเคราะห์และบริหารความเสี่ยงได้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ การกำหนดเป้าหมายในการบริหารความเสี่ยงสำหรับองค์กรควรกำหนดให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ พันธกิจหลัก และทิศทางการดำเนินงานขององค์กร และต้องแสดงถึงผลลัพธ์ในการบริหารความเสี่ยงที่ต้องการบรรลุความสำเร็จ การกำหนดเป้าหมายในการบริหารความเสี่ยงอาจกำหนดทั้งเป้าหมายในภาพรวมขององค์กร และในระดับแผนงาน/กิจกรรม/โครงการ

๒. การระบุความเสี่ยง (Event Identification) เป็นการค้นหาและระบุความเสี่ยงที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ในการระบุความเสี่ยงจะต้องพิจารณาทั้งความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายใน และภายนอกองค์กร และควรมีการระบุถึงสาเหตุหรือปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงนั้นๆ เพื่อนำไปวางมาตรการในการจัดการความเสี่ยง ในการระบุความเสี่ยงอาจใช้เทคนิคได้หลายวิธี เช่น การวิเคราะห์ SWOT การระดมสมอง แบบสอบถาม การสัมภาษณ์ checklist การสำรวจ เป็นต้น

๓. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) เป็นขั้นตอนที่วิเคราะห์ถึงสาเหตุ ผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นว่าจะส่งผลกระทบต่ออะไรบ้าง และมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด และนำมาจัดระดับความเสี่ยง เพื่อนำไปหาแนวทางในการจัดการความเสี่ยงต่อไป ในการประเมินความเสี่ยงว่าความเสี่ยงใดมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด จำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงที่มีความชัดเจน และนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาประกอบการวิเคราะห์เพื่อที่จะได้ระบุถึงโอกาสและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นของความเสี่ยงนั้นๆ ได้อย่างชัดเจน เชื่อถือได้ มีหลักฐานสนับสนุน หลังจากประเมินความเสี่ยงต้องมีการจัดลำดับความรุนแรงของความเสี่ยงเพื่อที่จะเลือกกลยุทธ์ในการจัดการกับแต่ละความเสี่ยงได้ ในการจัดลำดับความรุนแรงของความเสี่ยงอาจใช้แผนภูมิความเสี่ยง (Risk Map) ช่วยจัดลำดับความรุนแรงของความเสี่ยง

๔. กลยุทธ์ที่ใช้ในการจัดการกับแต่ละความเสี่ยง (Risk Response) เป็นขั้นตอนในการกำหนดกลยุทธ์ในการป้องกันความเสี่ยง และลดความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น ในการกำหนดกลยุทธ์จัดการความเสี่ยงต้องคำนึงถึงระดับความเสี่ยง และความคุ้มค่าในการจัดการความเสี่ยงนั้นๆ กลยุทธ์ที่ใช้ในการจัดการความเสี่ยง ได้แก่

- การยอมรับ : โดยขออนุมัติยอมรับความเสี่ยง เนื่องจากเป็นความเสี่ยงที่อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ มีระดับความเสี่ยงต่ำ หรือความเสี่ยงปานกลาง มีต้นทุนในการกำจัดความเสี่ยงสูง ไม่คุ้มค่าในการจัดการความเสี่ยง หรือเป็นความเสี่ยงที่มีสาเหตุจากปัจจัยภายนอก อยู่นอกเหนือการควบคุมของฝ่ายบริหาร และไม่อาจเลือกใช้วิธีอื่นได้

- การถ่ายโอน: โดยการทำประกันภัย หรือจ้างบุคคลภายนอก ในกรณีที่เป็นความเสี่ยงที่คาดเดายาก ป้องกันยาก หรือมีความรุนแรงสูงมาก องค์กรไม่มีความชำนาญในการบริหารจัดการ สามารถใช้วิธีถ่ายโอนความเสี่ยง โดยการทำประกันภัย หรือจ้างหน่วยงาน หรือบุคคลภายนอกมาดำเนินการ

- การควบคุม : โดยการควบคุม จัดทำมาตรการจัดการความเสี่ยง ในกรณีที่ความเสี่ยงนั้นมีระดับความเสี่ยงค่อนข้างสูง หรือระดับความเสี่ยงสูง และมีความคุ้มค่าในการที่จะจัดการความเสี่ยงนั้น โดยสามารถวางกลยุทธ์หรือมาตรการในการควบคุมให้ลดระดับความรุนแรงลงจนอยู่ในระดับที่ยอมรับได้

- การหลีกเลี่ยง : โดยการหยุด เลิก กิจกรรมที่มีความเสี่ยงนั้น หรือเปลี่ยนวัตถุประสงค์ เลือกใช้แนวทางการจัดการความเสี่ยงนี้ ในกรณีที่เป็นความเสี่ยงที่ยอมรับไม่ได้ มีผลกระทบกับองค์กรสูง แต่ไม่สามารถจัดการได้ด้วยวิธีข้างต้น เช่น กรณีความเสี่ยงจากการคัดค้านของประชาชนในโครงการต่างๆ ซึ่งเมื่อไม่อาจใช้วิธีอื่นได้ ก็ต้องพิจารณาหยุดกิจกรรม หรือยกเลิกโครงการ

๕. กิจกรรมการบริหารความเสี่ยง (Control Activities) เป็นขั้นตอนในการกำหนดแผนบริหารความเสี่ยง โดยต้องกำหนดกิจกรรม ระยะเวลา ตัวชี้วัด ผู้รับผิดชอบ งบประมาณ และระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Risk Appetite) และเมื่อดำเนินการไปแล้วพบว่าแผนบริหารความเสี่ยงดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการบริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ จะต้องมีการทบทวนและกำหนดมาตรการในการจัดการความเสี่ยงเพิ่มเติม

๖. ข้อมูลและการสื่อสารด้านบริหารความเสี่ยง (Information and Communication) ในการบริหารความเสี่ยงต้องมีการบริหารจัดการข้อมูลอย่างเป็นระบบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดวัตถุประสงค์ วิเคราะห์ความเสี่ยง และวางแผนในการจัดการความเสี่ยง และในทุกขั้นตอนของการบริหารความเสี่ยง จำเป็นต้องประสานงานและสื่อสารให้คนในองค์กรเข้าใจอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง เพื่อให้การดำเนินการเหล่านั้นได้รับการยอมรับและความร่วมมือจากทุกฝ่าย

๗. การติดตามผลและเฝ้าระวังความเสี่ยงต่างๆ (Monitoring) หลังจากที่ได้จัดทำแผนบริหารความเสี่ยงและดำเนินการตามแผนบริหารความเสี่ยง ควรจะมีการกำกับให้มีการดำเนินการตามแผน และควรติดตามประเมินผลหลังจากที่ได้ดำเนินการไปแล้ว เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการปรับปรุงและหาแนวทางการจัดการความเสี่ยงในอนาคตต่อไป