

บทที่ ๑

บทนำ ความเป็นมา

ตามพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗๙ ให้นหน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายใน และการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้แจ้งหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๕.๒/ว ๖๘๕๘ ลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๒ โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๒ ซึ่งการบริหารจัดการความเสี่ยงเป็นกระบวนการที่ใช้ในการบริหารจัดการเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ รวมถึงเพื่อเพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถให้หน่วยงานของรัฐ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก จึงจัดทำระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงภายในองค์กร โดยนำมาตรฐานการบริหารความเสี่ยงของ COSO : Committee of Sponsoring Organization of the tread way Commission มาปรับใช้ เพื่อสร้างผลการดำเนินงานขององค์กรให้มีแนวทางการพัฒนาองค์กรไปสู่ความเจริญเติบโตในระยะยาว และเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลกิจการที่ดี

วัตถุประสงค์

๑. เพื่อวิเคราะห์สภาพความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก
๒. เพื่อบริหารความเสี่ยงโครงการที่สำคัญและโครงการที่มีความเสี่ยงสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

องค์กรสามารถบรรลุเป้าหมาย ลดอุปสรรค หรือสิ่งที่ไม่คาดหมายว่าจะเกิดขึ้น และป้องกันความเสียหายต่อทรัพยากรโดยรวมขององค์กร

ขั้นตอนการดำเนินการ

๑. แต่งตั้งคณะอำนวยการ คณะทำงาน เพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยง
๒. กำหนดเป้าหมายการบริหารความเสี่ยง เป็นการกำหนดขอบเขตการบริหารความเสี่ยง พิจารณาคัดเลือกกิจกรรม/โครงการที่คาดว่าจะมีโอกาที่จะเกิดและมีผลกระทบ เพื่อนำมาบริหารความเสี่ยง
๓. การระบุความเสี่ยง เป็นการนำโครงการที่คัดเลือกมาระบุความเสี่ยงตามประเภทของความเสี่ยง ๔ ด้าน และมีติดรรมาภิบาล ๑๐ องค์ประกอบ
๔. จัดทำแผนบริหารความเสี่ยงของกิจกรรม/โครงการ เป็นการกำหนดกิจกรรมการบริหารความเสี่ยง

๕. ขออนุมัติแผนบริหารจัดการความเสี่ยง
๖. เผยแพร่ให้ผู้เกี่ยวข้องได้ดำเนินการตามแผนฯ
๗. ติดตามและเฝ้าระวังความเสี่ยง เป็นการติดตามและรายงานผลการดำเนินงานตามแผน

บทที่ ๒

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง

๒.๑ ความหมาย คำจำกัดความ

ความเสี่ยง หมายถึง เหตุการณ์/การกระทำใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอน และจะส่งผลกระทบหรือสร้างความเสียหาย (ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน) หรือก่อให้เกิดความล้มเหลว หรือลดโอกาสที่จะบรรลุเป้าหมายตามภารกิจหลักที่กำหนด

การเสี่ยง หมายถึง การตัดสินใจที่จะดำเนินการ (หรือไม่ดำเนินการ) สิ่งใดสิ่งหนึ่งบนพื้นฐานของการขาดข้อมูลที่ชัดเจน ไม่ครบถ้วน เป็นเพียงการประมาณการ การคาดเดา การตั้งความหวัง ซึ่งผลของการตัดสินใจนั้นอาจเป็นไปตามความคาดหมายหรือตรงกันข้ามก็ได้

ปัจจัยเสี่ยง หมายถึง ต้นเหตุ หรือสาเหตุที่มาของความเสี่ยงที่จะทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยต้องระบุได้ด้วยว่าเหตุการณ์นั้นจะเกิดที่ไหน เมื่อใด และเกิดขึ้นได้อย่างไร และทำไม ทั้งนี้สาเหตุของความเสี่ยงที่ระบุควรเป็นสาเหตุที่แท้จริง เพื่อจะได้วิเคราะห์และกำหนดมาตรการลดความเสี่ยงได้ภายหลังได้อย่างถูกต้อง

การประเมินความเสี่ยง หมายถึง กระบวนการระบุความเสี่ยง การวิเคราะห์ความเสี่ยง และจัดลำดับความเสี่ยง โดยการประเมินจากโอกาสที่จะเกิด (Likelihood) และผลกระทบ (Impact)

- โอกาสที่จะเกิด (Likelihood) หมายถึง ความถี่หรือโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยง
- ผลกระทบ (Impact) หมายถึง ขนาดความรุนแรงของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยง
- ระดับของความเสี่ยง (Degree of Risk) หมายถึง สถานะของความเสี่ยงที่ได้จากการประเมินโอกาสและผลกระทบของแต่ละปัจจัยเสี่ยง แบ่งเป็น ๕ ระดับ คือ น้อยมาก น้อย ปานกลาง สูง สูงมาก

ประเภทของความเสี่ยง หมายถึง การแบ่งกลุ่มความเสี่ยงประเภทต่าง ๆ เพื่อสะดวกในการค้นหา ระบุ ประเมิน จัดลำดับและกำหนดการควบคุม จำแนกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้

(๑) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) คือ ความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดกลยุทธ์ และนโยบายในการบริหารงานที่เหมาะสมชัดเจนหรือไม่เพียงใด

(๒) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานทุก ๆ ขั้นตอน โดยครอบคลุมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง กระบวนการ อุปกรณ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากรในการปฏิบัติงาน ว่ามีระบบควบคุม ตรวจสอบดีเพียงใด

(๓) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่พร้อมในเรื่องงบประมาณ การเงิน และการควบคุมรายจ่ายต่าง ๆ ที่เกินความจำเป็น

(๔) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ (Compliance Risk) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ หรือกฎระเบียบที่มีอยู่ไม่เหมาะสม หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน หรือปฏิบัติได้ทันตามเวลาที่กำหนด และอาจมีผลการลงโทษตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) หมายถึง กระบวนการที่ใช้ในการบริหารจัดการ ความเสี่ยง ให้โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยงลดลง หรือผลกระทบของความเสียหายจากเหตุการณ์ ความเสี่ยงลดลงอยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้ ซึ่งการจัดการความเสี่ยง อาจแบ่งได้ ๔ แนวทางหลัก ดังนี้

(๑) การยอมรับ (Take, Accept) หมายถึง การที่ความเสี่ยงนั้นสามารถยอมรับได้ภายใต้ การควบคุมที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งไม่ต้องดำเนินการใด ๆ เช่น กรณีที่มีความเสี่ยงในระดับไม่รุนแรง และไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการใด ๆ ให้ขออนุมัติหลักการรับความเสี่ยงไว้และไม่ดำเนินการใด ๆ

(๒) การควบคุม (Treat) หมายถึง การที่ความเสี่ยงนั้นสามารถยอมรับได้แต่ต้องมีการแก้ไข วิธีการควบคุม หรือมีการควบคุมเพิ่มเติม เพื่อให้มีการควบคุมที่เพียงพอและเหมาะสม เช่น การปรับปรุง กระบวนการดำเนินงาน การจัดทำมาตรฐานการควบคุม (Risk Based Internal Control)

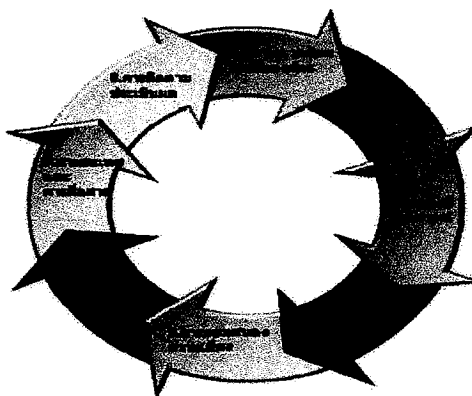
(๓) การยกเลิก (Terminate) หรือหลีกเลี่ยง (Avoid) หมายถึง การที่ความเสี่ยงนั้นไม่ สามารถยอมรับได้และต้องจัดการให้ความเสี่ยงนั้นไปอยู่นอกเงื่อนไขของการดำเนินงาน เช่น การหยุด ดำเนินงานหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงนั้น การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน การลด ขนาดของงานหรือกิจกรรมลง

(๔) การโอนย้าย (Transfer) หรือ แบ่ง (Share) หมายถึง การโอนย้ายหรือแบ่งความเสี่ยง ให้ผู้อื่นช่วยรับผิดชอบ เช่น การจ้างบุคคลภายนอกมาดำเนินการแทน การทำประกันภัย เป็นต้น

การบริหารความเสี่ยงองค์กร (Enterprise Risk Management) หมายถึง การบริหารปัจจัยและ ควบคุมกิจกรรม รวมทั้งกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ เพื่อลดมูลเหตุของแต่ละโอกาสที่องค์กรจะเกิดความเสียหาย ให้ระดับของความเสี่ยงและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้ ประเมิน ได้ ควบคุมได้ และตรวจสอบได้อย่างมีระบบ โดยคำนึงถึงการบรรลุเป้าหมาย ทั้งในด้านกลยุทธ์ การปฏิบัติทางกฎระเบียบ การเงิน และชื่อเสียงขององค์กรเป็นสำคัญ โดยได้รับการสนับสนุนและการมีส่วนร่วม ในการบริหารความเสี่ยงจากหน่วยงานทุกระดับทั่วทั้งองค์กร

๒.๒ กระบวนการบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน COSO

การบริหารความเสี่ยงตามมาตรฐาน COSO ประกอบด้วยองค์ประกอบ ๘ ประการ ซึ่งครอบคลุมแนวทางการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การดำเนินงาน และการบริหารความเสี่ยง ดังนี้



๑. สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Internal Environment)
๒. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Setting)
๓. การระบุความเสี่ยง หรือ การบ่งชี้เหตุการณ์ (Event Identification)
๔. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
๕. การจัดการความเสี่ยง (Risk Response)
๖. กิจกรรมควบคุม (Control Activities)
๗. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information & Communication)
๘. การติดตามและประเมินผล (Monitoring)

๑. สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Internal Environment)

เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดกรอบบริหารความเสี่ยง ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ ได้แก่ โครงสร้างและวัฒนธรรมขององค์กร นโยบายของผู้บริหาร แนวทางการปฏิบัติงานบุคลากร กระบวนการทำงาน ระบบสารสนเทศ ระเบียบ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการกำหนดทิศทางของกรอบการบริหารความเสี่ยงขององค์กร เพื่อนำไปปฏิบัติให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง สำหรับสภาพแวดล้อมภายในองค์กรนั้น ควรคำนึงถึงปัจจัยสำคัญที่จะช่วยส่งผลให้การบริหารความเสี่ยงสามารถดำเนินการได้สำเร็จ ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กร โดยการเพิ่มคณะกรรมการดูแลรับผิดชอบงานด้านการบริหารความเสี่ยง เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารจัดการงานบริหารความเสี่ยงได้ตามเป้าหมายที่องค์กรวางไว้ สภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่ผู้บริหารสามารถพบและโอกาสเผชิญกับความเสี่ยงในลักษณะต่าง ๆ มาจากหลายปัจจัย ประกอบด้วย

(๑) ความเสี่ยงจากการดำเนินงาน ได้แก่ ความสามารถของบุคลากร ความรับผิดชอบ ประสิทธิภาพ ความซื่อสัตย์ สุจริตของบุคลากรและผู้บริหาร การปฏิบัติผิดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ

(๒) ความเสี่ยงจากการมอบอำนาจ การกระจายอำนาจภายในองค์กร สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานให้สะดวกรวดเร็ว แต่อาจสร้างปัญหาในการทำงาน ได้แก่ ภาวะผู้นำของผู้รับมอบอำนาจ การมอบอำนาจ หรือการมอบเงินไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ เครื่องสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงานไม่เพียงพอต่ออำนาจที่ได้รับ

(๓) ความเสี่ยงจากเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลง อาจส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินการขององค์กร ได้แก่ การปรับเปลี่ยนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์และโปรแกรมใหม่ การเปลี่ยนแปลงขั้นตอนการทำงาน การพัฒนาผลิตภัณฑ์ใหม่ การปลดระวางเครื่องมือและโปรแกรมเก่า การจัดการฐานข้อมูล

(๔) ความเสี่ยงทางการเงิน การบริหารจัดการทางการเงินมีความสำคัญต่อการดำเนินการภายในองค์กรอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญที่มีผลต่อการดำเนินการขององค์กร ผู้บริหารจะให้ความสนใจต่อความเสี่ยงในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การบริหารสภาพคล่อง การวางแผนงบประมาณ รายงานทางการเงิน รายงานการบัญชี

๒. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Setting)

เป็นขั้นตอนเริ่มต้นสำหรับกระบวนการบริหารความเสี่ยงในการกำหนดวัตถุประสงค์ควรจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน มีความสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์และความเสี่ยงที่หน่วยงานยอมรับได้ รวมทั้ง ควรมีการสื่อสารให้แก่ทุกหน่วยงานรับทราบเพื่อให้มีความเข้าใจตรงกัน

๓. การระบุความเสี่ยง (Risk Identification) หรือการบ่งชี้เหตุการณ์ (Event Identification)

เป็นขั้นตอนของการบริหารความเสี่ยงในการระบุเหตุการณ์ หรือปัจจัยที่หน่วยงานเผชิญอยู่ หรือแฝงอยู่ในกิจกรรม หรือกระบวนการปฏิบัติงาน โดยเป็นเหตุการณ์ที่สามารถเกิดขึ้นจากทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก และเหตุการณ์นั้นสามารถส่งผลกระทบทำให้งานไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้ ดังนั้น ในการระบุความเสี่ยงผู้ประเมินควรทำความเข้าใจ และทราบถึงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่ชัดเจนของงานแต่ละงาน และเหตุการณ์ใดหรือกิจกรรมใดของกระบวนการปฏิบัติงานที่จะทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของงานที่วางไว้ รวมถึงการทำความเข้าใจเกี่ยวกับกิจกรรมที่ปฏิบัติอย่างรอบคอบชัดเจน

การระบุความเสี่ยงให้ระบุโดยพิจารณาตามเหตุแห่งความเสี่ยง (Sources of Risk) ที่อาจส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์/เป้าหมายของโครงการหรือกิจกรรม หรือสร้างความเสียหายทั้งทางตรงและทางอ้อมอย่างมีนัยสำคัญ ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงควรเน้นที่จะระบุปัจจัยเสี่ยงและเหตุการณ์ความเสียหายที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมสำคัญ ทั้งนี้ ไม่คำนึงถึงมาตรการควบคุมความเสี่ยงที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยครอบคลุมทั้งความเสี่ยงที่อยู่และไม่อยู่ภายใต้การควบคุมหรือความรับผิดชอบของหน่วยงาน และพิจารณาว่าเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร

๔. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)

เป็นการประเมินโอกาสและผลกระทบของ เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นต่อวัตถุประสงค์ว่าแต่ละปัจจัยเสี่ยงนั้นมีโอกาสที่จะเกิดมากน้อยเพียงใด และหากเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อองค์กรรุนแรงเพียงใด และนำมาจัดลำดับว่าปัจจัยเสี่ยงใดมีความสำคัญมากน้อยกว่ากัน เพื่อกำหนดมาตรการตอบโต้ปัจจัยเสี่ยงได้อย่างเหมาะสม โดยทั่วไปการประเมินความเสี่ยงประกอบด้วย ๒ มิติ ดังนี้

- โอกาสที่จะเกิด (Likelihood) ดูได้จากความถี่ของเหตุการณ์มีโอกาที่จะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด จำแนกเป็นระดับน้อยมาก น้อย ปานกลาง สูง สูงมาก หรือร้อยละของโอกาสที่อาจเกิดขึ้น
- ผลกระทบ (Impact) หรือความรุนแรง หากมีเหตุการณ์เกิดขึ้นองค์กรจะได้รับผลกระทบมากเพียงใด จำแนกเป็น รุนแรงน้อยมาก น้อย ปานกลาง รุนแรง รุนแรงมาก

การประเมินความเสี่ยงสามารถทำได้ทั้งการประเมินเชิงคุณภาพ และเชิงปริมาณ โดยพิจารณาจากทั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นภายนอกและภายในองค์กร

- การประเมินความเสี่ยงเชิงคุณภาพ (Qualitative Approach) จะไม่มีการระบุค่าความเสียหายออกมาเป็นตัวเลข แต่ระบุออกเป็นระดับความรุนแรงของความเสียหาย และระดับความเป็นไปได้ที่เหตุการณ์จะเกิดขึ้น

- การประเมินความเสี่ยงเชิงปริมาณ (Quantitative Approach) จะระบุค่าของความเสียหายออกมาเป็นตัวเลข (โดยเฉพาะตัวเงิน) และโอกาสที่เหตุการณ์นั้นจะเกิดออกมาในรูปของความน่าจะเป็น (Probability) ซึ่งเป็นรูปตัวเลขเช่นกัน

ตารางที่ ๑ ตัวอย่าง ระดับโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ เชิงปริมาณ

ระดับ	โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง	ความถี่ที่จะเกิดขึ้นของความเสี่ยง
๑	น้อยมาก	๕ ปี ต่อครั้ง
๒	น้อย	มากกว่า ๑ ปี ต่อครั้ง
๓	ปานกลาง	ระหว่าง ๖-๑๒ เดือน ต่อครั้ง
๔	สูง	ระหว่าง ๑-๖ เดือน ต่อครั้ง
๕	สูงมาก	ระหว่าง ๑ - ๔ สัปดาห์ ต่อครั้ง

ตารางที่ ๒ ตัวอย่าง ระดับโอกาสในการเกิดเหตุการณ์ เชิงคุณภาพ

ระดับ	โอกาสที่จะเกิดความเสีย	ความถี่ที่จะเกิดขึ้นของความเสีย
๑	น้อยมาก	มีโอกาสดังกล่าวในกรณีที่มีการยกเว้นการปฏิบัติ
๒	น้อย	มีโอกาสดังกล่าวแต่ไม่บ่อยครั้ง
๓	ปานกลาง	มีโอกาสดังกล่าวบางครั้ง
๔	สูง	มีโอกาสดังกล่าวค่อนข้างสูงหรือบ่อยครั้ง
๕	สูงมาก	มีโอกาสดังกล่าวขึ้นทุกครั้งที่

ตารางที่ ๓ ตัวอย่าง ระดับความรุนแรงของผลกระทบของความเสีย เชิงปริมาณ

ระดับ	ผลกระทบ	มูลค่าความเสียหาย
๑	น้อยมาก	ไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท
๒	น้อย	> ๑๐,๐๐๐ - ๑ แสนบาท
๓	ปานกลาง	> ๑ - ๕ แสนบาท
๔	รุนแรง	> ๕ แสน - ๕ ล้านบาท
๕	รุนแรงมาก	> ๑๐ ล้านบาท

ตารางที่ ๔ ตัวอย่าง ระดับความรุนแรงของผลกระทบของความเสีย เชิงคุณภาพ (ด้านภาพลักษณ์องค์กร)

ระดับ	ผลกระทบ	ความเสียหาย
๑	น้อยมาก	แก้ไขได้ภายใน ๑ วัน
๒	น้อย	มีข่าวผ่านสื่อต่าง ๆ เชิงลบ
๓	ปานกลาง	มีข่าวผ่านสื่อต่าง ๆ เชิงลบมากกว่า ๒ วัน
๔	รุนแรง	มีข่าวผ่านสื่อต่าง ๆ เชิงลบ ๓ วัน
๕	รุนแรงมาก	มีข่าวผ่านสื่อต่าง ๆ เชิงลบมากกว่า ๓ วัน

ตารางที่ ๕ ตัวอย่าง ระดับความรุนแรงของผลกระทบของความเสีย เชิงคุณภาพ (ด้านการดำเนินงาน)

ระดับ	ผลกระทบ	ความเสียหาย
๑	น้อยมาก	มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์เพียงเล็กน้อยหรือดำเนินงานสำเร็จตามแผนงาน/โครงการได้มากกว่า ๘๕%
๒	น้อย	มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์อยู่บ้างหรือดำเนินงานสำเร็จตามแผนงาน/โครงการได้ ๘๐-๘๕%
๓	ปานกลาง	มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์พอสมควรหรือดำเนินงานสำเร็จตามแผนงาน/โครงการ ๗๐-๗๕%
๔	รุนแรง	มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ค่อนข้างมากหรือดำเนินงานสำเร็จตามแผนงาน/โครงการได้ ๕๐-๖๕%
๕	รุนแรงมาก	มีผลกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์อย่างยิ่งหรือดำเนินงานสำเร็จตามแผนงาน /โครงการ น้อยกว่า ๕๐ %

ในการประเมินความเสี่ยงควรระบุเหตุผลและข้อมูลประกอบในการประเมินระดับดังกล่าว เพื่อเป็นข้อมูลสนับสนุนต่อการเลือกระดับความเสี่ยงและใช้เป็นข้อมูลเปรียบเทียบในการประเมินระดับความเสี่ยง ภายหลังการจัดการความเสี่ยง เมื่อทำการประเมินระดับของความเสี่ยงทั้งในโอกาสและความรุนแรงที่เกิดขึ้นแล้ว ให้ทำการคำนวณระดับของความเสี่ยงที่เหลืออยู่ด้วยสูตรการคำนวณ ดังนี้

$$\text{ระดับความเสี่ยง} = \text{ระดับโอกาส} \times \text{ระดับความรุนแรง (ผลกระทบ)}$$

- การจัดลำดับความเสี่ยง เมื่อได้ระดับค่าความเสี่ยงแล้ว จะต้องนำมาจัดลำดับความรุนแรงของความเสี่ยงที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน/โครงการที่หน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อกำหนดกิจกรรมการควบคุมแต่ละสาเหตุของความเสี่ยงที่สำคัญให้เหมาะสม โดยพิจารณาจากระดับความเสี่ยงที่เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง และผลกระทบของความเสี่ยง ที่ประเมินได้ตามตารางวิเคราะห์ความเสี่ยง โดยจัดเรียงลำดับจากระดับสูงมาก สูง ปานกลาง ต่ำ และเลือกความเสี่ยงสูงและสูงมาก มาจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง ตามเกณฑ์ในแบ่ง ดังนี้

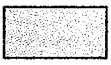
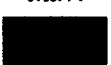
แผนภูมิความเสี่ยง

ความรุนแรงของผลกระทบ	๕	๕				
	๔	๔	๘			
	๓		๖	๑๒		
	๒		๔	๖	๘	
	๑				๔	๕
		๑	๒	๓	๔	๕
	โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง					

จากแผนภูมิความเสี่ยง กรมบัญชีกลางได้มีการจัดระดับความเสี่ยงตามเขตสี (Zone) ซึ่งแบ่งเป็น ๕ ระดับ ซึ่งจะเชื่อมโยงไปสู่การควบคุม/การจัดการความเสี่ยงทั้งในปัจจุบันและที่จะได้มีการกำหนดเพิ่มเติมตามนโยบายการบริหารความเสี่ยง ดังนี้

ตาราง ๖ การจัดระดับความเสี่ยงและการจัดการความเสี่ยง

ระดับความเสี่ยง	เขตสี (Zone)	การจัดการความเสี่ยง	
		มาตรการในปัจจุบัน	มาตรการเพิ่มเติม
ระดับน้อยมาก	สีฟ้า	กิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการในการจัดการความเสี่ยงในปัจจุบัน อาจจะเพียงพอแล้วให้ติดตามการดำเนินการเป็นระยะ ๆ	ไม่จำเป็นต้องมีกิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการจัดการความเสี่ยงเพิ่มเติมอีก หรือ อาจจะไม่ได้หากไม่ใช้ทรัพยากรเพิ่มเติม หรือ มีแผนงานอื่นรองรับอยู่แล้ว

ระดับความเสี่ยง	เขตสี (Zone)	มาตรการในปัจจุบัน	มาตรการเพิ่มเติม
ระดับน้อย	สีเขียว 	กิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการในการจัดการความเสี่ยงในปัจจุบัน อาจจะเพียงพอแล้ว ให้ติดตามการดำเนินการเป็นระยะๆ	ไม่จำเป็นต้องมีกิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการจัดการความเสี่ยงเพิ่มเติมอีก หรือ อาจจะมีได้หากไม่ใช้ทรัพยากรเพิ่มเติม หรือ มีแผนงานอื่นรองรับอยู่แล้ว
ปานกลาง	สีเหลือง 	ต้องเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง และอาจเพิ่มเติมความเข้มข้นในการดำเนินการตามกิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการในปัจจุบัน	ไม่จำเป็นต้องมีกิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการจัดการความเสี่ยงเพิ่มเติมอีก หรือ อาจจะมีได้หากไม่ใช้ทรัพยากรเพิ่มเติม หรือ มีแผนงานอื่นรองรับอยู่แล้ว
สูง	สีแดง 	ต้องเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง และอาจเพิ่มเติมความเข้มข้นในการดำเนินการตามกิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการในปัจจุบัน	จำเป็นต้องมีการเพิ่มเติมกิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการโดยหากมีข้อจำกัดในด้านทรัพยากรในการจัดการความเสี่ยง ให้มีความสำคัญในระดับรอง
สูง	สีแดง 	ต้องเฝ้าระวังอย่างต่อเนื่อง และอาจเพิ่มเติมความเข้มข้นในการดำเนินการตามกิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการในปัจจุบัน	จำเป็นต้องมีการเพิ่มเติมมาตรการ โดยหากมีข้อจำกัดในด้านทรัพยากรในการจัดการความเสี่ยง ให้มีความสำคัญในระดับที่สูงกว่า และผู้บริหารควรให้ความสำคัญในการติดตามการดำเนินการของกิจกรรมควบคุมภายใน/มาตรการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

๕. การจัดการความเสี่ยง

เป็นขั้นตอนการระบุทางเลือกสำหรับการจัดการความเสี่ยงหลังจากผู้ประเมินได้ผลการจัดระดับความรุนแรงของความเสี่ยงแล้ว ผู้ประเมินจะต้องประเมินวิธีการจัดการความเสี่ยงที่สามารถนำไปปฏิบัติได้และผลของการจัดการจะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่ยอมรับได้ และต้นทุนที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับเพื่อให้การบริหารความเสี่ยงมีประสิทธิภาพ ผู้ประเมินอาจต้องเลือกวิธีการจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายวิธีรวมกัน เพื่อลดระดับโอกาสที่อาจเกิดขึ้นและผลกระทบของเหตุการณ์ให้อยู่ในช่วงที่องค์กรสามารถยอมรับได้

กลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยง มี ๔ ประการ ได้แก่

๑. การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Risk Avoidance)

การหลีกเลี่ยงเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยง เช่น หยุดดำเนินกิจกรรม การเปลี่ยนวัตถุประสงค์ หรือเปลี่ยนแปลงกิจกรรมที่เป็นความเสี่ยง การปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน การลดขนาดของงานหรือกิจกรรมที่จะดำเนินการลงหรือเลือกกิจกรรมที่สามารถยอมรับได้มากกว่า เป็นต้น

๒. การยอมรับความเสี่ยง (Risk Acceptance)

การไม่ต้องดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อลดโอกาส หรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นอีก กรณีนี้ใช้กับความเสี่ยงที่มีน้อย ความน่าจะเป็นน้อยหรือว่ามีต้นทุนในการบริหารความเสี่ยงสูง

๓. การลดความเสี่ยง (Risk Reduction)

การลดโอกาสความน่าจะเป็นที่จะเกิดหรือลดความเสียหาย โดยการจัดระบบการควบคุม เพื่อป้องกันการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการรวมกับกำหนดแผนสำรองในเหตุฉุกเฉิน

๔. การกระจายความเสี่ยง (Risk Sharing) หรือควบคุมความเสี่ยง (Risk Control)

การกระจายหรือถ่ายโอนความเสี่ยงให้หน่วยงานอื่นช่วยแบ่งความรับผิดชอบ เช่น การทำการประกันภัยองค์กรภายนอก หรือการจ้างบุคคลภายนอกดำเนินการแทน

๖. กิจกรรมควบคุม (Control Activities)

คือ นโยบายและกระบวนการปฏิบัติงานที่จะช่วยให้ผู้บริหารมีความมั่นใจว่าการปฏิบัติงานและกิจกรรมของหน่วยงานมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับเป้าหมาย กลยุทธ์ขององค์กร เป็นกิจกรรมที่สามารถช่วยป้องกันและบ่งชี้ให้เห็นความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ขององค์กร สำหรับกิจกรรมการควบคุมนั้น แต่ละองค์กรอาจจะมีวิธีการที่แตกต่างกันออกไปขึ้นกับ นโยบายในการบริหาร การดำเนินงาน สภาพแวดล้อมภายในองค์กร และวัฒนธรรมขององค์กร ทั้งนี้ กิจกรรมการควบคุมแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท

- การควบคุมเพื่อป้องกัน (Preventive Control)
- การควบคุมเพื่อให้อัตราพบ (Detective Control)
- การควบคุมโดยการชี้แนะ (Directive Control)
- การควบคุมเพื่อการแก้ไข (Corrective Control)

เมื่อมีการพิจารณาวัตถุประสงค์ของกิจกรรมควบคุมมาตรฐานและแนวคิดของ COSO พบว่ามีวัตถุประสงค์หลัก ๓ ประการ คือ

(๑) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการดำเนินงาน ที่สอดคล้องกับเป้าหมายและวิสัยทัศน์ขององค์กร

(๒) ความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงิน เนื่องจากรายงานทางการเงินเป็นเครื่องมือสำคัญที่แสดงให้เห็นสถานะขององค์กร ซึ่งมีความเกี่ยวข้องที่จะสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนถึงความเข้มแข็งขององค์กรที่เกิดจากการวางนโยบาย การดำเนินการ และการควบคุมติดตามผลที่ดี

(๓) การปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ปัจจุบันภาครัฐให้ความสำคัญต่อการปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ เพื่อให้เกิดการดูแลบริหารบ้านเมืองที่ดี การควบคุมภายในจึงเข้ามามีบทบาทสำคัญที่จะควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎระเบียบที่วางไว้

๗. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information & Communication)

การสื่อสารมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้รับความเข้าใจที่ตรงกันอย่างทั่วถึง โดยเข้าใจและมีข้อมูลความเสี่ยงของโครงการทางเลือกในการลดปัญหาความเสี่ยง ข้อมูลความเสี่ยงในลักษณะต่าง ๆ และทำการตัดสินใจได้ดีที่สุดภายใต้ข้อจำกัดของแต่ละโครงการ ซึ่งการติดต่อสื่อสาร และเอกสารที่เกี่ยวข้องมีความสำคัญต่อความสำเร็จของแต่ละขั้นตอนในกระบวนการบริหารความเสี่ยง

ลักษณะของการสื่อสารควรจะมีการติดต่อสื่อสารกันในลักษณะที่เปิดเผย และกระตุ้นให้เกิดการพูดคุยทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และควรมีเอกสารแบบฟอร์มหรือคู่มือการปฏิบัติงานเผยแพร่สร้างความเข้าใจ เพราะการสื่อสารจะเน้นให้เห็นถึงการเชื่อมโยงระหว่างการบริหารความเสี่ยงกับกลยุทธ์

องค์กร การชี้แจงทำความเข้าใจต่อบุคลากรทุกคนถึงความรับผิดชอบต่อกระบวนการบริหารความเสี่ยง จะช่วยให้เกิดการยอมรับในกระบวนการและนำมาซึ่งความสำเร็จในการพัฒนาการบริหารความเสี่ยง

๘. การติดตามและประเมินผล (Monitoring)

เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการจัดการความเสี่ยงที่มีคุณภาพและมีความเหมาะสม และเพื่อให้ทราบ ว่าความเสี่ยงทั้งหมดที่มีผลกระทบสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้รับการรายงานต่อผู้บริหารที่ รับผิดชอบ การติดตามการบริหารความเสี่ยงทำได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การติดตามอย่างต่อเนื่อง เป็นการดำเนินการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถตอบสนอง ต่อการเปลี่ยนแปลงอย่างทันทั่วทั้งที่ และถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงาน

(๒) การติดตามเป็นรายครั้ง เป็นการดำเนินการภายหลังจากเหตุการณ์ ดังนั้น ปัญหาที่ เกิดขึ้นจะได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วหากองค์กรมีการจัดทำรายงานความเสี่ยง เพื่อให้การติดตามการบริหาร ความเสี่ยงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

บทที่ ๓

แนวทางการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง

๓.๑ แนวทางการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก

การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก มีขั้นตอนในการดำเนินการสรุปได้ ดังนี้

๑. กำหนดวัตถุประสงค์ คือ กำหนดผู้รับผิดชอบและแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาภาพรวมขององค์กร กำหนดวัตถุประสงค์การบริหารความเสี่ยง รวมทั้งคัดเลือกแผนงาน/โครงการที่รองรับในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก (แบบ RM-๑) เพื่อนำมาจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง

๒. การระบุความเสี่ยง (Event Identification) คือ การระบุปัจจัยเสี่ยงของแต่ละกิจกรรมโดยวิเคราะห์จากสถานการณ์ในอนาคตที่อาจส่งผลให้กิจกรรมนั้นไม่สามารถบรรลุผลได้ หรือสถานการณ์ในอนาคตที่อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานที่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ๑๐ ข้อ รวมทั้งระบุประเภทปัจจัยเสี่ยง ๔ ประเภท ได้แก่ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) และความเสี่ยงด้านกฎ ระเบียบ (Compliance Risk) ตามแบบฟอร์ม RM-๒(๑) แบบฟอร์มระบุความเสี่ยงแผนงาน/โครงการ

๓. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) คือ การทบทวนมาตรการควบคุมและจัดการความเสี่ยงปัจจุบัน การวิเคราะห์โอกาสและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งการจัดระดับของความเสี่ยง แบบ RM-๒(๒)-แบบประเมินความเสี่ยงและแนวทางการจัดการความเสี่ยง เพื่อนำผลที่ได้มาพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงและผลกระทบ และทำการคำนวณระดับความรุนแรงของความเสี่ยงด้วยสูตรการคำนวณ ดังนี้

$$\text{ระดับความรุนแรง} = \text{โอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์} \times \text{ผลกระทบที่จะเกิดความเสียหาย}$$

ตัวอย่าง

ระดับโอกาสของความเสี่ยง คือ ๑ และระดับผลกระทบ คือ ๔

ดังนั้น ระดับความรุนแรง คือ $๑ \times ๔ = ๔$

โดยขั้นตอนนี้จะเป็นการประเมินระดับความรุนแรงที่ได้จากการคำนวณมาเปรียบเทียบกับระดับความรุนแรงที่ยอมรับได้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ได้กำหนดระดับความรุนแรงที่ยอมรับได้เป็น ๒ ระดับตามประเภทของปัจจัยเสี่ยง ดังนี้

- ปัจจัยเสี่ยงจากภายใน กำหนดระดับความรุนแรงที่ยอมรับได้อยู่ที่ระดับ น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๔
- ปัจจัยเสี่ยงจากภายนอก กำหนดระดับความรุนแรงที่ยอมรับได้อยู่ที่ระดับ น้อยกว่าหรือเท่ากับ ๑๖

รวมทั้งนำผลการประเมินมากำหนดเป็นแผนภูมิความเสี่ยงตามแบบฟอร์ม (RM – ๒(๓) แผนภูมิความเสี่ยง) และทำการประเมินและกำหนดกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยงตามแบบฟอร์ม (RM –๒(๒) แบบฟอร์มการประเมินและกำหนดกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยง เพื่อจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงประจำปีงบประมาณ เสนอต่อผู้บริหาร เพื่อพิจารณาอนุมัติ รวมทั้งเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน

๔. การจัดการความเสี่ยง (Risk Response) คือ การนำปัจจัยเสี่ยงที่มีระดับความรุนแรงสูงและสูงมาก มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดมาตรการจัดการความเสี่ยง มอบหมายผู้รับผิดชอบ และกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จ ตามแบบฟอร์ม(RM-๓ แบบฟอร์มแผนการบริหารความเสี่ยง) และดำเนินการตามแผนการบริหารความเสี่ยง

๕. การติดตามความก้าวหน้าและการรายงานผลการดำเนินงานตามแผนบริหารความเสี่ยง คือ การแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำข้อมูลรายงานความก้าวหน้าของผลการดำเนินงานตามแผนบริหารความเสี่ยงภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ตามแบบ RM-๕ แบบติดตามผลการบริหารความเสี่ยง โครงการ/กิจกรรม เพื่อรวบรวมและจัดทำรายงานผลการดำเนินการในภาพรวมเสนอต่อผู้บริหาร เพื่อทราบดังปรากฏตามตาราง ๗

๓.๒ ขั้นตอนและวิธีการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก

(๑) ศึกษาหลักเกณฑ์ แนวทาง และวิธีการในการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงตามแนวทาง/ข้อกำหนดของกรมบัญชีกลาง และตามมาตรฐาน COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission)

(๒) ชี้แจงแนวทางการจัดทำและแนวทางการคัดเลือกแผนงาน/โครงการเพื่อนำมาจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงต่อคณะทำงาน

(๓) ประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อชี้แจงและสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยง

(๔) จัดทำร่างแผนบริหารความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ประจำปีงบประมาณ เสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่น เพื่อพิจารณาอนุมัติ แนะนำเผยแพร่บนเว็บไซต์ของหน่วยงาน รวมทั้งแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามแผนบริหารความเสี่ยง

(๕) จัดทำรายงานผลความก้าวหน้าของแผนบริหารความเสี่ยงภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ เสนอต่อผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อทราบ รวมทั้งส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป