





การบริหารความเสี่ยง Risk Management



ผู้จัดทำฉบับปรับปรุง	: รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร
มกราคม 2552	: ดร.ภูมิพร ธรรมสถิตย์เดช
ผู้จัดทำฉบับ ธันวาคม 2548	: ดร.นฤมล สอาดโหม
เลขมาตรฐานประจำหนังสือ	: 978-611-7145-13-1
โรงพิมพ์	: ก. พลพิมพ์
จำนวนพิมพ์	: 700 เล่ม
จำนวนหน้า	: 132 หน้า
ชื่อบรรณาธิการ	: รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร
ผู้ประสานงานโครงการ	: สืบสกุล นวลสกุล
ผู้ตรวจทานคำผิด	: เยาวนุช สุ่มน
ออกแบบปกและรูปเล่ม	: Bangkok & Design Group
จัดทำโดย	: กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ 59 ถนนพิษณุโลก แขวงจิตรลดา เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทรศัพท์ 02-356-9999 อีเมล: opdc@opdc.go.th www.opdc.go.th
พิมพ์ที่	: โรงพิมพ์ ก.พลพิมพ์ (1996) จำกัด 882-882/2 ม.12 ซ.รามคำแหง 170 ถ.สุขาภิบาล 3 แขวงมีนบุรี เขตมีนบุรี กรุงเทพฯ 10510 โทรศัพท์ 02-517-9953, 02-517-5045 โทรสาร 02-917-7356



คำนำจากเลขาธิการ ก.พ.ร.



ในปัจจุบันสภาพแวดล้อมต่างๆ ของโลกเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในฐานะหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริม สนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการให้มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้และปรับตัวตอบสนองทันต่อการเปลี่ยนแปลง จึงร่วมมือกับสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ดำเนินโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ เพื่อเสนอเครื่องมือในการช่วยส่งเสริมการเรียนรู้ในองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2548 โดยได้มีการพัฒนาชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) รวมทั้งดำเนินการฝึกอบรมสร้างวิทยากรต้นแบบ เพื่อเป็นผู้เผยแพร่องค์ความรู้ให้กับข้าราชการอย่างต่อเนื่อง

สำหรับโครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ (ระยะที่ 4 พ.ศ. 2551-2552) นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่องค์ความรู้และเทคนิควิธีการบริหารราชการสมัยใหม่ให้แก่ข้าราชการและบุคคลผู้สนใจทั่วไป ให้สามารถทำความเข้าใจในเรื่องของการบริหารยุทธศาสตร์อย่างกว้างขวาง และสามารถนำไปใช้ปฏิบัติงานได้จริงพร้อมเผชิญหน้ากับความท้าทายที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเนื้อหาและเพิ่มเติมรายวิชาใหม่ใน **ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง “หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits: Making Strategy Work)”** ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ยิ่งขึ้น ซึ่งครอบคลุมหัวข้อสำคัญ 8 รายวิชา ได้แก่ แผนที่ยุทธศาสตร์ การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล การบริหารความเสี่ยง การบริหารการเปลี่ยนแปลง การจัดการความรู้ ความคิดไว้ชีวิตจำกัด การจัดทำ



คู่มือการปฏิบัติงาน และการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม พร้อมทั้งได้จัดให้มีการฝึกอบรมสร้างวิทยากรต้นแบบ ให้สามารถนำชุดเครื่องมือดังกล่าวไปถ่ายทอดและประยุกต์ใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังได้จัดทำชุด **เครื่องมือการบริหารสมัยใหม่** ที่มีกระแสมความสนใจในปัจจุบันสูง โดยมีเนื้อหาครอบคลุม 3 วิชา ได้แก่ ความรับผิดชอบต่อสังคม การบริหารงานภาครัฐ ในรูปแบบเครือข่าย และการตลาดสำหรับภาครัฐ

ท้ายที่สุดนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ขอขอบคุณคณะผู้จัดทำและผู้เขียนชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองและชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ดังกล่าวนี้ ทุกท่านและหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือชุดนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อข้าราชการและบุคคลทั่วไปในการเรียนรู้และสามารถนำความรู้ กลยุทธ์ เทคนิควิธี รวมทั้งเครื่องมือการบริหารงานต่างๆ ไปใช้ในการปรับตัวและผลักดันยุทธศาสตร์ขององค์การให้บรรลุผลสำเร็จต่อไป

(นายทศพร ศิริสัมพันธ์)

เลขาธิการ ก.พ.ร.

กุมภาพันธ์ 2552



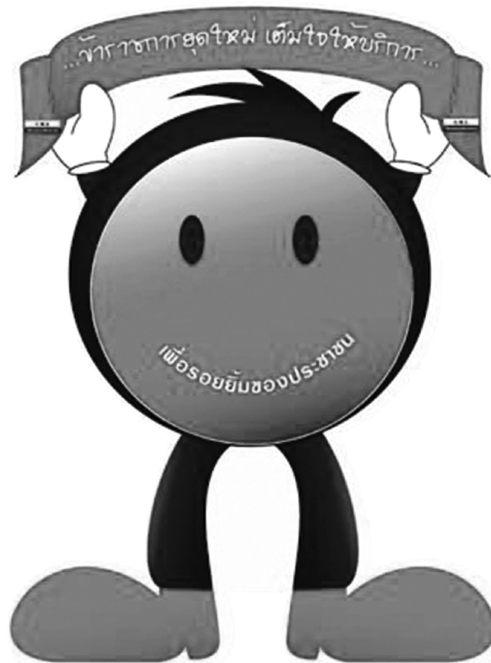
การบริหารความเสี่ยง

Risk Management



สารบัญ

การใช้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง.....	7
บทนำ.....	11
1 เชื่อมประสบการณ์.....	19
2 เข้าสู่วิทยา.....	25
3 ฟื้นฟูความรู้.....	35
4 ทฤษฎีสู่การปฏิบัติ.....	47
5 แนวทางการปฏิบัติ.....	71
6 ตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้.....	81
7 วัดระดับความเข้าใจ.....	111
8 ฝากไว้ให้จดจำ.....	125
เอกสารอ้างอิง.....	126
อภิธานศัพท์การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน.....	128





การใช้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง เรื่อง การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)



สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้จัดทำโครงการนวัตกรรมเพื่อการเรียนรู้ด้วยตนเองตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 จนถึงปัจจุบันฉบับปรับปรุง พ.ศ.2552 ในฐานะบรรณาธิการ และผู้ปรับปรุงเนื้อหาชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง“หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits: Making Strategy Work)” จึงขอแนะนำวิธีการใช้เครื่องมือเรื่องการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ซึ่งเป็นหนึ่งในชุดเครื่องมือทั้งหมด 8 เรื่องที่ทางกลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ริเริ่มจัดทำขึ้นเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ

ชุดเครื่องมือ การบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ฉบับแรกจัดทำขึ้นในปีพ.ศ.2548 โดย ดร.นฤมล สอาดโคม และฉบับปรับปรุงปี พ.ศ. 2552 โดยรศ.ดร.จิรประภา อัครบวร และดร.ภูมิพร ธรรมสถิตย์เดช ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนเนื้อหาเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารความเสี่ยงในบริบทราชการ โดยเฉพาะการบริหารความเสี่ยงใน 2 ระดับ คือการบริหารความเสี่ยงระดับองค์กร และการบริหารความเสี่ยงระดับโครงการ

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้นี้แตกต่างจากหนังสือทั่วไป คือ เป็นการสร้างกระบวนการเรียนรู้โดยผ่านกิจกรรมต่างๆ ที่คั่นระหว่างเนื้อหา และตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้ ทำให้ผู้อ่านสามารถติดตามและเรียนรู้ได้จากเนื้อหาที่น่าสนใจ



เนื่องจากตัวอย่างเป็นเรื่องเกี่ยวกับหน่วยงานราชการ นอกจากนั้นผู้อ่านสามารถประยุกต์ใช้ความรู้ในการนำไปปฏิบัติราชการได้ถูกต้อง รวดเร็ว อันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาความรู้ความสามารถ ให้ข้าราชการเป็นผู้มีความรู้ในวิชาการสมัยใหม่ สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและมีคุณธรรม ตลอดจนสร้างวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในหมู่ข้าราชการให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน เพื่อนำมาพัฒนาการปฏิบัติราชการร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ



แนวคิดในการจัดทำชุดเครื่องมือ

แนวทางในการจัดทำชุดเครื่องมือครั้งนี้ ได้ประยุกต์ใช้หลักการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่ (Adult Learning) ของ Kolb และขั้นตอนการเรียนรู้ของ Bloom (Bloom's Taxonomy of Learning) โดยการนำเสนอตามกระบวนการเรียนรู้แบบผู้ใหญ่และขั้นตอนการเรียนรู้อย่างเป็นลำดับ เพื่อทำให้นั่นใจได้ว่าคู่มือที่จัดทำขึ้นสามารถทำให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ด้วยตนเอง และสามารถนำความรู้ไปปฏิบัติใช้ได้จริงตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้



ผู้ใช้ชุดเครื่องมือ

ชุดเครื่องมือชุดนี้จัดทำขึ้นเพื่อให้ผู้ใช้ชุดเครื่องมือ (User) หรือกลุ่มผู้ใช้ ได้แก่ ผู้นำการเปลี่ยนแปลง (Chief Change Officer : CCO.กระทรวงหรือกรม) กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร ผู้รับผิดชอบหลักด้านการพัฒนาระบบราชการของจังหวัดหรือกระทรวง ผู้ที่สนใจองค์ความรู้ในการบริหารสมัยใหม่ ได้มีความรู้ ความเข้าใจ เกิดทักษะในการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ อันมีผลต่อการปฏิรูประบบราชการในที่สุด



บทเรียนในชุดเครื่องมือ

บทต่างๆ ในชุดเครื่องมือมีการจัดเรียงในแนวทางเดียวกัน คือ เริ่มต้นจากการ “เชื่อมประสบการณ์” ของผู้ใช้ชุดเครื่องมือกับเรื่องที่กำลังจะเรียนรู้ แล้วจึงตามด้วยการ “เข้าสู่บทเรียน” และ/หรือการ “ปูพื้นความรู้” ซึ่งผู้ใช้จะเห็นภาพรวมของบทเรียนจากแผนภาพ (Flowchart) หลังจากนั้นผู้ใช้ชุดเครื่องมือจึงจะได้เรียนรู้เครื่องมือต่างๆ ตามลำดับอย่างเป็นขั้นตอน ผ่านเนื้อหาทฤษฎี และ “ตัวอย่างเพื่อการเรียนรู้” (Case Study) พร้อมทั้งมี “บททดสอบความเข้าใจ” ซึ่งผู้เรียนจะได้พบกับ แบบทดสอบ แบบทบทวนการเรียนรู้ เอกสารใบงาน เป็นระยะๆ เพื่อให้ผู้ใช้ชุดเครื่องมือสามารถทบทวนความเข้าใจ และสามารถนำความรู้ที่ได้ไปประมวลใช้ได้อย่างถูกต้องโดยผู้เขียนได้ให้คำแนะนำให้ผู้ใช้เครื่องมือได้ทำการตรวจสอบเครื่องมือด้วยตนเอง และให้คำแนะนำในการประยุกต์ใช้เครื่องมือกับลักษณะงานที่ทำอยู่ บทสุดท้ายของชุดเครื่องมือเป็นบท “ฝากไว้ให้จดจำ” ซึ่งเป็นการรวบรวมหัวใจสำคัญของเนื้อหาในชุดเครื่องมือทั้งหมดไว้



สัญลักษณ์ในชุดเครื่องมือ

สัญลักษณ์ถูกกำหนดขึ้นเพื่อช่วยให้ผู้ใช้ชุดเครื่องมือสามารถติดตามเนื้อหาและกิจกรรม

สัญลักษณ์	หมายถึง
	เอกสารเพิ่มเติมหรืออ้างอิง (Book References)
	เอกสารอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติมหรืออ้างอิง (Web References)
	เทคนิค หรือหัวใจสำคัญ (Key Point)
	แบบทดสอบ (Test)
	ใบงาน (Work Sheets)
	กรณีศึกษา (Case Study)
	ตัวอย่าง (Example)
	แบบฝึกหัด (Exercise)
	ข้อเสนอแนะ หรือคำแนะนำ (Recommendation)
	ทบทวนความรู้ ลองคิดดู ชวนคิด (Let's Think)
	ตรวจสอบความเข้าใจ (Checklist)



ชุดเครื่องมือเพื่อการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) นี้จะบรรจุ
วัตถุประสงค์ได้ด้วยความร่วมมือของผู้ใช้ชุดเครื่องมือที่จะปฏิบัติตามคำชี้แนะ และทำแบบ
ฝึกหัด แบบทดสอบตามที่ผู้เขียนได้นำเสนอไว้

Richard Bach นักเขียนชาวอเมริกันได้กล่าวว่า “การเรียนรู้คือการได้ค้นพบว่าเรารู้
อะไรแล้วบ้าง การได้ลงมือปฏิบัติคือการได้ทดลองให้แน่ใจว่าเรารู้จริง การสอนผู้อื่นทำให้เรา
ทราบว่าผู้อื่นนั้นรู้เรื่องต่างๆ เช่นเดียวกับเราเอง ดังนั้นเราควรเป็นทั้งผู้เรียน ผู้ปฏิบัติ และ
ผู้สอน”

“Learning is finding out what you already know, Doing is demonstrating
that you know it, Teaching is reminding others that they know it as well as you
do. We are all learners, doers, and teachers.”

การเป็นผู้บริหารหน่วยงานคือการเป็นผู้สร้างความสำเร็จของงานโดยบริหารผ่านผู้อื่น
ดังนั้นผู้บริหารนอกจากจะต้องมีความรู้แล้ว หากมีเครื่องมือในการช่วยถ่ายทอดความรู้สู่การ
ปฏิบัติ และถ่ายทอดความรู้สู่ผู้อื่นได้ด้วย จะยิ่งทำให้การบริหารจัดการงานมีทั้งประสิทธิผล
และประสิทธิภาพสูงขึ้น

จากความตั้งใจในการทำงานของคณะผู้จัดทำชุดเครื่องมือนี้ ร่วมกับการประสานความ
ร่วมมืออย่างดีจากบุคลากรของสำนักงาน ก.พ.ร. ทุกท่านที่ทำให้ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ฉบับ
ปรับปรุงนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ ด้วยความหวังที่อยากจะเห็นระบบราชการไทยดีขึ้นเพื่อความผาสุก
ของประชาชนชาวไทยทุกคน อันจะนำมาซึ่งความภาคภูมิใจในประเทศไทยของเรา อย่างไรก็ตาม
หากชุดเครื่องมือนี้มีข้อผิดพลาดประการใดทางผู้จัดทำขออภัยและขอรับคำแนะนำ

รศ.ดร.จิรประภา อัครบวร
บรรณาธิการ



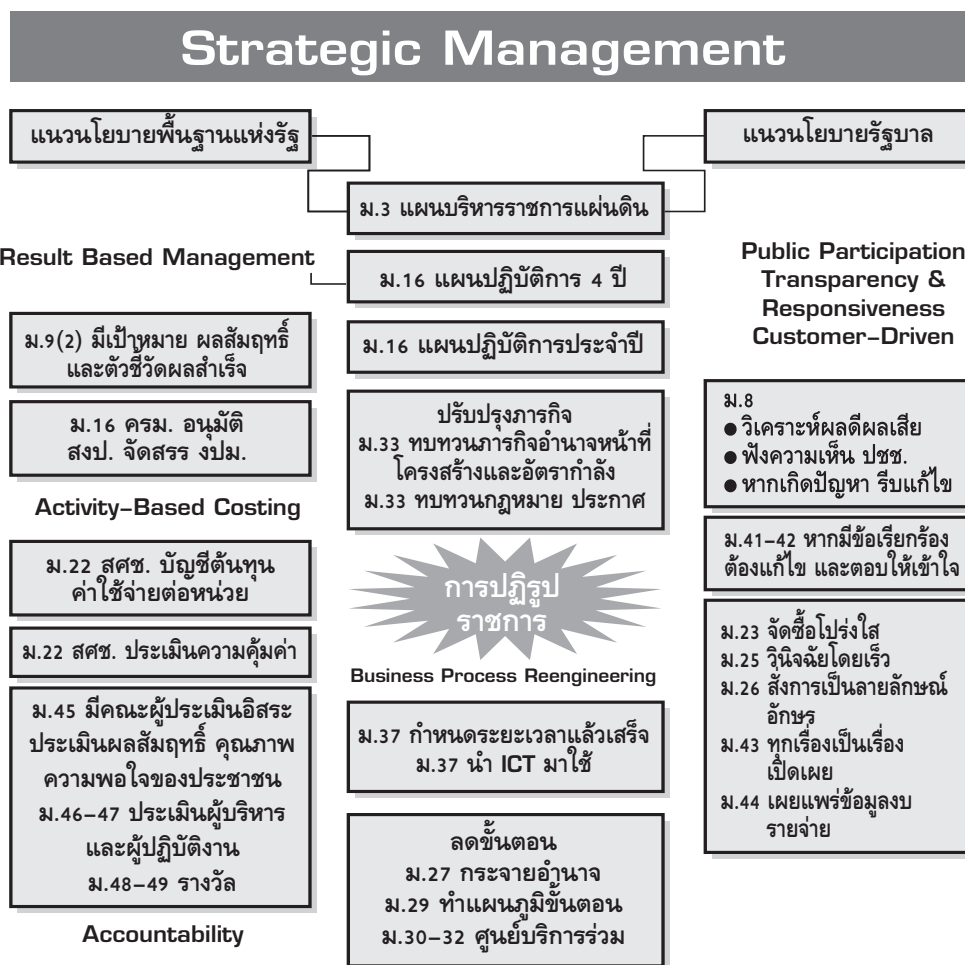
บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมในระดับโลก ดังนั้นการพัฒนาระบบราชการไทยให้สอดคล้องกับบริบทดังกล่าวโดยการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) และการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) มาใช้จึงเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะทำให้ระบบราชการขับเคลื่อนไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นองค์การที่มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว และยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล เพื่ออำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชน โดยมีจุดหมายปลายทางเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทย

การปฏิรูประบบราชการของไทยจึงเริ่มขึ้น ในปี พ.ศ.2545 โดยได้มีความพยายามในการพัฒนาและยกระดับขีดความสามารถในการดำเนินงานของส่วนราชการต่างๆ มาอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้อาศัยกรอบแนวคิดเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักคิดสำคัญในการพัฒนาระบบราชการไทย มีการออกกฎหมาย ระเบียบ รวมทั้งแผนงาน เพื่อช่วยผลักดันให้เกิดการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการและการดำเนินงานของหน่วยราชการต่างๆ อาทิ การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/1 ตามด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมถึงการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) และแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ.2552-2555)



จากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2551-2555) สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะหน่วยราชการที่มีหน้าที่หลักในการส่งเสริมสนับสนุนการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการเพื่อนำไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน จึงได้นำแนวคิดของการบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management) ซึ่งถือเป็นหลักการในการบริหารที่จะช่วยทำให้องค์กรมีการกำหนดทิศทางที่ชัดเจน มีแนวทางในการปฏิบัติเพื่อไปสู่ทิศทางที่ต้องการ รวมทั้งมีการติดตาม ประเมินผลที่ชัดเจนมาใช้

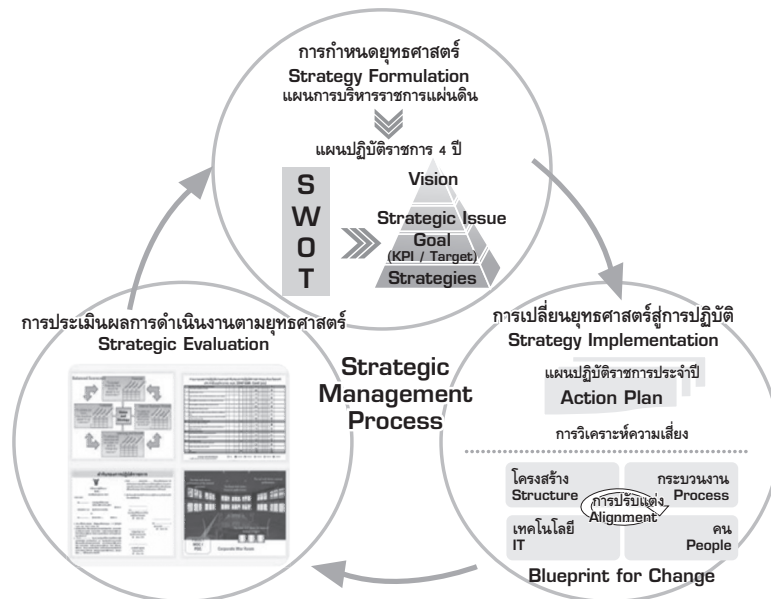


ภาพ ก: การบริหารยุทธศาสตร์ (Strategic Management)

โดยในภาพ ก ได้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และเครื่องมือทางการบริหารจัดการสมัยใหม่เพื่อการบริหารยุทธศาสตร์ที่มีประสิทธิภาพ



ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าการพัฒนาหน่วยราชการให้เป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้น ความสามารถในการบริหารยุทธศาสตร์ถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการขับเคลื่อน ซึ่งในการบริหารยุทธศาสตร์ให้บังเกิดผลนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบที่สำคัญสามประการ ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์ (Strategy Formulation) การแปลงยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ (Strategy Implementation) และการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Evaluation) ตามภาพ ข

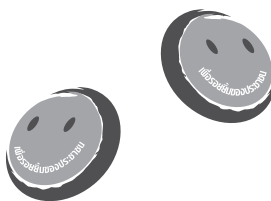


ภาพ ข : องค์ประกอบที่สำคัญในการบริหารยุทธศาสตร์

จากภาพจะเห็นได้ว่าทิศทางขององค์ประกอบทั้งสามประการนั้นจะบ่งชี้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบทั้งสามประการอย่างชัดเจน โดยการที่จะเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูงนั้นมิใช่เพียงแค่ความสามารถในการวางแผนยุทธศาสตร์ให้ชัดเจนเท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงความสามารถในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งต้องมีกระบวนการในการวัดและประเมินผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อย่างต่อเนื่อง โดยภายใต้องค์ประกอบแต่ละส่วนนั้นยังมีแนวทางในการปฏิบัติอีกหลายประการ ซึ่งการปฏิบัติตามแนวทางต่างๆ นั้นจะต้องอาศัยเครื่องมือในการบริหารจัดการ (Management Tools) เข้ามาช่วย โดยเครื่องมือในการบริหารเหล่านี้เปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือสำหรับผู้บริหารในการพัฒนาและขับเคลื่อนองค์กรตนเองสู่ความเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง อาทิเช่น แผนที่ยุทธศาสตร์ การบริหารการเปลี่ยนแปลง การจัดการความรู้ การบริหารความเสี่ยง การถ่ายทอดตัวชี้วัดของหน่วยงานสู่ระดับบุคคล ความคิดริเริ่มจำกัด การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม เป็นต้น

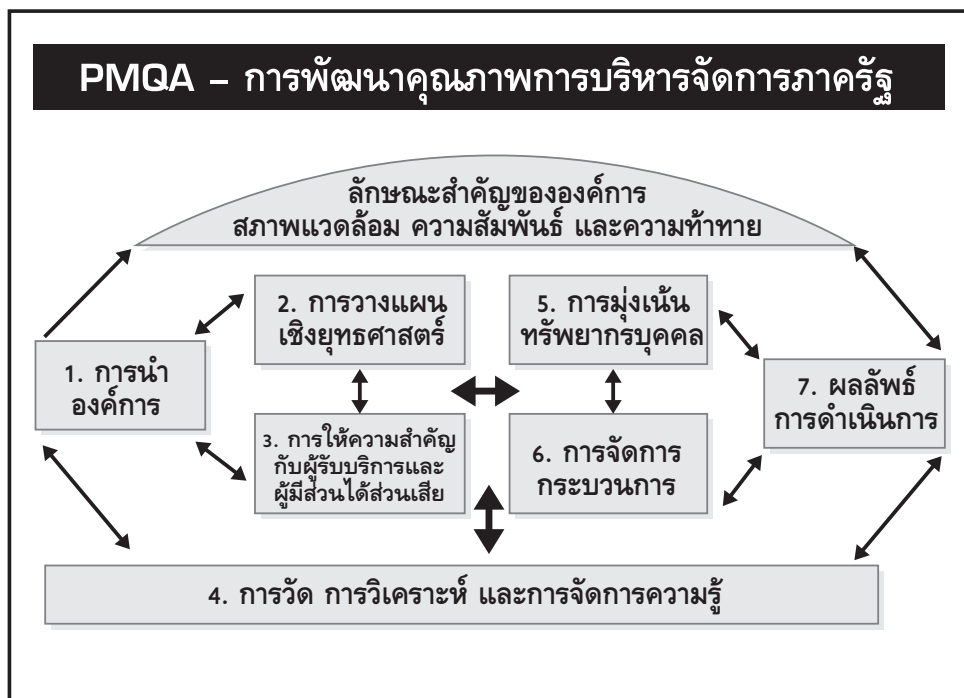


อย่างไรก็ดี ดูเหมือนปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาระบบราชการ คือ หน่วยราชการจำนวนมากยังขาดความเข้าใจถึงสาเหตุและวัตถุประสงค์สำคัญของการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการใหม่ๆ มาใช้ ยังไม่เห็นภาพว่าการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการต่างๆ เหล่านี้มาใช้จะนำไปสู่ผลลัพธ์ใด รวมทั้งไม่เห็นความเชื่อมโยงระหว่างเครื่องมือทางการบริหารจัดการต่างๆ ทำให้เกิดความรู้สึกว่าการพัฒนาระบบราชการ โดยการนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการมาใช้นั้นจะทำให้เกิดภาระแก่หน่วยราชการมากกว่าเป็นการพัฒนาหน่วยราชการ และทำให้การนำเครื่องมือทางการบริหารจัดการเหล่านี้มาใช้เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อนโยบายมากกว่าเพื่อให้เกิดการพัฒนาองค์กร ดังนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเองและชุดเครื่องมือการฝึกอบรมเทคนิคการบริหารจัดการ “หลักสูตรการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ (Toolkits : Making Strategy Work)” ขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานของข้าราชการให้เป็นผู้มีความรู้ในวิชาการสมัยใหม่ สามารถนำไปปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสำนักงาน ก.พ.ร. ได้พัฒนาชุดเครื่องมือดังกล่าวเป็นระยะๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีการขยายองค์ความรู้และปรับปรุงเนื้อหาให้ทันสมัยสอดคล้องกับปัจจุบันมากยิ่งขึ้น โดยขณะนี้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ดำเนิน “โครงการพัฒนานวัตกรรมการเรียนรู้ (ระยะที่ 4)” ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนาปรับปรุงชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับเดิม จำนวน 7 ชุด ให้มีเนื้อหาทันสมัย และได้เพิ่มชุดเครื่องมือใหม่อีก 1 เรื่อง คือ เรื่องการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) รวมทั้งเพิ่มเนื้อหาชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ที่ควรทราบอีก 3 เรื่องคือ ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility) การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network) การตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public Sector)





องค์ความรู้ทางการบริหารดังกล่าว จะช่วยให้บุคลากรภาครัฐมีความเข้าใจในเครื่องมือการบริหารยุทธศาสตร์มากขึ้น นำไปสู่ความสามารถในการขับเคลื่อนระบบราชการให้ประสบความสำเร็จตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญอีกชิ้นหนึ่งที่สำนักงาน ก.พ.ร. นำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางยกระดับคุณภาพการปฏิบัติงานของภาครัฐให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ตลอดจนใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินตนเอง (Self-Assessment Report : SAR) และเป็นบรรทัดฐานการติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการตนเองของหน่วยงานภาครัฐ อันจะนำไปสู่การยกระดับการปฏิบัติงานของภาครัฐต่อไป โดยถ้าองค์กรใดที่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์เหล่านี้ได้ในระดับที่ดี ย่อมจะเป็นเหมือนกับเครื่องรับรองถึงความเป็นเลิศขององค์กรได้ในระดับหนึ่ง เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมีทั้งสิ้น 7 หมวด ซึ่งประกอบไปด้วย หมวด 1 การนำองค์กร หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หมวด 4 การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้ หมวด 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล หมวด 6 การจัดการกระบวนการ หมวด 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ ตามภาพ ค






ภาพ ค : การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)




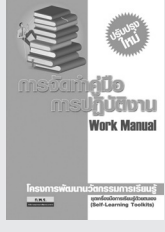


ตาราง ก : รายละเอียดชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง

ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับปรับปรุง


	<p>1.เรื่อง “แผนที่ยุทธศาสตร์ (Strategy Map)” จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยให้เห็นแผนภาพที่แสดงถึงแนวทางยุทธศาสตร์ในการบริหารองค์การให้ประสบผลสำเร็จและมุ่งสู่ผลลัพธ์อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผลลัพธ์ (Outcome) ที่องค์การปรารถนา ซึ่งเชื่อมโยงกับทุกๆ มิติทั้ง 4 มิติ เพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ที่องค์การต้องการ ผ่านกระบวนการสร้างคุณค่า (Value-creating processes) นอกจากนี้แผนที่ยุทธศาสตร์เป็นเครื่องมือที่จะสื่อสารให้เราได้ทราบถึงยุทธศาสตร์ขององค์การทิศทางและการเชื่อมโยงเป้าหมายต่างๆ ขององค์การในแต่ละด้านได้อย่างเป็นรูปธรรม และถ่ายทอดกลยุทธ์ไปสู่คนในองค์การให้มีความเข้าใจได้อย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้ทั้งผู้บริหารและบุคลากรสามารถนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติให้เกิดผลได้อย่างแท้จริง</p>
	<p>2.เรื่อง “การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล (Individual Scorecard)” จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการถ่ายทอดแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุเป้าประสงค์เชิงยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลัก จัดสรรทรัพยากรเพื่อให้มั่นใจว่าสามารถปฏิบัติตามแผนได้สำเร็จ ทำให้ผลที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามแผนมีความยั่งยืน โดยใช้การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคลขึ้นเพื่อให้เกิดผู้รับผิดชอบตามแผนปฏิบัติการ</p>
	<p>3.เรื่อง “การบริหารความเสี่ยง (Risk Management)” เป็นชุดเครื่องมือที่จะช่วยให้สามารถบริหารจัดการกับความเสี่ยงในการบริหารงาน และทำให้การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้ ด้วยการพิจารณาความเสี่ยง อาทิ ในด้านการเงิน สังคม จริยธรรม กฎหมาย ข้อบังคับ และด้านอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งทำให้มีโอกาสที่จะบรรลุวัตถุประสงค์มากขึ้น รวมทั้งเกิดโอกาสในการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานและการให้บริการประชาชน</p>



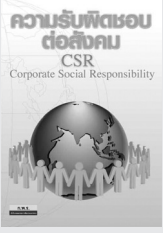

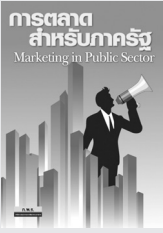
	<p>4.เรื่อง “การบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Management)” เป็นอีกเครื่องมือบริหารหนึ่ง เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยแวดล้อมอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วมากขึ้นกว่าในอดีต ด้วยสาเหตุนี้องค์กรต่างๆ จึงจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อปัจจัยจากสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น ตั้งแต่การหาเหตุผลของการเปลี่ยนแปลงผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านต่างๆ หลังจากมีการเปลี่ยนแปลง และบทบาทหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงโดยสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรมมากขึ้น</p>
	<p>5.เรื่อง “การจัดการความรู้ (Knowledge Management)” เป็นเครื่องมือบริหารจัดการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กร ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคคลหรือเอกสารมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้ทุกคนในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้ และพัฒนาตนเองให้เป็นผู้รู้ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในการแข่งขันสูงสุด</p>
	<p>6.เรื่อง “ความคิดไร้ขีดจำกัด (Ideas are Free)” จะเป็นเครื่องมือที่สร้างให้เกิดความสำคัญกับการใช้ “ความคิด” เนื่องจาก “ความคิด” จะทำให้เกิดการเข้าใจในปัญหา และการมองเห็นโอกาสในการแก้ไข ความคิดเล็กๆ สามารถเป็นจุดเริ่มต้นของนวัตกรรมที่ยิ่งใหญ่ได้ เพราะฉะนั้นการกระตุ้นให้เกิดความคิดและการรวบรวมความคิดจึงเป็นสิ่งสำคัญ รวมถึงการเสริมการจัดการความรู้ พร้อมๆ กับผู้บริหาร จะต้องเรียนรู้วิธีการจัดการดึงความคิดความรู้ของคนในองค์กรเหล่านั้นออกมา เพื่อทำให้องค์กรขับเคลื่อนบรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้คือสิ่งสำคัญ</p>
	<p>7.เรื่อง “การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual)” เป็นเครื่องมือบริหารที่ช่วยให้หน่วยงานราชการมีการจัดกระบวนการปฏิบัติงาน การให้บริการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยสามารถนำเสนอเป็นคู่มือการปฏิบัติงานที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพ</p>



ชุดเครื่องมือการเรียนรู้ด้วยตนเอง (Self-Learning Toolkits) ฉบับใหม่

	<p>8. เรื่อง “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance)” เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารเปิดการรับฟังและเรียนรู้ความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกลุ่มต่างๆ มีกระบวนการศึกษาข้อร้องเรียน ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผู้รับบริการหรือประชาชน ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารจัดการภาครัฐ สามารถร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสารร่วมแสดงความคิดเห็นร่วมกำหนดนโยบายร่วมวางแผนงานโครงการ ตลอดจนเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติงานของทุกหน่วยงานได้</p>
---	---

ชุดเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ (Modern Management)

	<p>1. เรื่อง “ความรับผิดชอบต่อสังคม (CSR-Corporate Social Responsibility)” เป็นเครื่องมือการบริหารสมัยใหม่ ซึ่งช่วยให้ผู้บริหารเข้าใจและคำนึงถึงความต้องการหรือผลประโยชน์ของผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย คำนึงถึงภารกิจที่สร้างประโยชน์อื่นๆ นอกเหนือจากภารกิจ ตามความรับผิดชอบต่อตนเอง นอกจากนี้ชุดเครื่องมือนี้ยังครอบคลุมถึงการกำกับดูแลตนเองที่ดี (Organization Governance) ที่หมวด การนำองค์กรได้กล่าวไว้ว่า ผู้บริหารส่วนราชการควรดำเนินการบริหารภาครัฐเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประเทศและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยทำการบริหารจัดการที่ทำให้เกิดการควบคุม ตรวจสอบได้ และดำเนินการอย่างมีจริยธรรม</p>
	<p>2. เรื่อง “การบริหารงานภาครัฐในรูปแบบเครือข่าย (Governing by Network)” เป็นเครื่องมือการบริหาร เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารจัดการ โดยหน่วยงานภาครัฐต้องสร้างระบบการดำเนินงานร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ โดยร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกทั้งภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ รวมถึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนข้อมูลซึ่งกันและกัน เพื่อสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบร่วมกัน</p>
	<p>3. เรื่อง “การตลาดสำหรับภาครัฐ (Marketing in Public Sector)” เป็นเครื่องมือบริหารที่มีมุมมองการบริหารแบบเน้นการตลาดที่มุ่งเอาลูกค้า (C-Customer) เป็นจุดเริ่มต้นของการขายสินค้าและบริการ หากการบริหารภาครัฐมีการประยุกต์ใช้มุมมองแบบธุรกิจเอกชน แนวคิดการตลาดจะใช้ผู้รับบริการ หรือประชาชนเป็นโจทย์ในการพัฒนางานบริการให้ตอบสนองความต้องการความคาดหวัง เพื่อสร้างให้เกิดความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือประชาชนให้ได้มากที่สุด</p>



เชื่อมประสบการณ์

?

ท่านเคยมีประสบการณ์ความเสี่ยงในแต่ละช่วงของชีวิตอย่างไรบ้าง

พูดถึง “ความเสี่ยง” ชีวิตคนเราต้องเผชิญกับความเสี่ยงอยู่ตลอดทั้งชีวิต ตั้งแต่ลืมตาดูโลกจนกระทั่งดับชีวิตลง ความเสี่ยงนั้นบางส่วนเราก็เป็นผู้สร้างมันขึ้นมาเอง (ทั้งรู้ตัวและไม่รู้ตัว) บางส่วนก็เป็นความเสี่ยงที่เกิดขึ้นจากผู้อื่น



ลองมาดูกันว่าในแต่ละช่วงของชีวิต
เราต้อง “เสี่ยง” กับอะไรบ้าง



แรกเกิดและวัยเด็ก : พอเกิดมาได้ไม่กี่นาที คนที่เราไม่เคยรู้จักก็จะจับเราไปวางรวมกับเด็กอีกหลายคน คนที่หน้าดูคล้ายๆ กันไปหมด ถ้าระบบการจัดการไม่ดีพอ เราอาจจะพลัดพรากจากพ่อแม่ที่แท้จริงได้ พอโตมาได้หน่อยช่วงวัยเด็กนี้เราต้องเสี่ยงกับความซนของตัวเองที่เป็นต้นเหตุของอุบัติเหตุทั้งหลาย บางรายอาจถึงพิการตั้งแต่บัดนี้



วัยรุ่น : ช่วงนี้ระดับความเสี่ยงเพิ่มขึ้นอีก เพราะความอยากรู้อยากลอง เริ่มพาตัวเองออกห่างพ่อแม่ และพาตัวเองเข้าหาความเสี่ยง (อย่างคึกคะนอง) มีสิ่งใหม่ๆ เข้ามาในชีวิต อาหาร เครื่องดื่ม กิจกรรมต่างๆ ล้วนเป็นเรื่องเสี่ยงทั้งสิ้น ถ้าไม่สามารถควบคุมหรือได้รับการจัดการที่เหมาะสม อาจส่งผลร้ายไปตลอดชีวิต



วัยทำงาน : ความเสี่ยงช่วงนี้เปลี่ยนรูปแบบไปจากช่วงวัยรุ่น คือ ความคึกคะนองลดลงแต่มี “ความอยาก” เข้ามาแทน อยากก้าวหน้า อยากรวย อยากมีคู่ ฯลฯ ความอยากเหล่านี้ก่อให้เกิดความเสี่ยง เช่น อยากก้าวหน้าต้องเสี่ยงทำงานชั้นยากๆ อยาก

รวยต้องเสี่ยงทำธุรกิจ หรือเสี่ยงโชค เป็นต้น ยิ่งปล่อยให้ความอยากเข้าครอบงำมากเท่าไร ความเสี่ยงก็ยิ่งสูงขึ้นเท่านั้น ความรอบคอบและข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอ คือ สิ่งที่จะช่วยลดความเสี่ยงได้

วัยทอง : ช่วงนี้ความเสี่ยงหลักๆ ดูจะหนีไม่พ้น โรคมะเร็งไข้เจ็บ เมื่อร่างกายและสมองผ่านการใช้งานอย่างหนักประกอบกับความสูงวัยที่อวัยวะต่างๆ เข้าสู่ช่วงเสื่อม โรคมะเร็งต่างๆ เริ่มออกมาแสดงอิทธิฤทธิ์ ควรจะมีการเตรียมความพร้อมที่จะรับมือกับมัน เช่น การออกกำลังกาย การควบคุมอาหาร และการเตรียมเงินค่ารักษาพยาบาล ตลอดจนการทำประกันต่างๆ ก็ถือเป็นการบริหารความเสี่ยงในช่วงชีวิตนี้



วัยใกล้ฝั่ง : ความเสี่ยงในช่วงสุดท้ายของชีวิต น่าจะอยู่ที่ความโดดเดี่ยว ยิ่งโดดเดี่ยวเท่าไรยิ่งเสี่ยงมากเท่านั้น เนื่องจากเป็นช่วงที่ดูแลตัวเองไม่ค่อยได้ ต้องการความช่วยเหลือจากคนรอบข้าง ไม่ว่าจะเป็นนั่ง นอน ยืน เดิน แม้กระทั่งกินอาหาร ก็ดูจะเป็นเรื่องยากไปหมด

ทั้งหมดนี้เป็นเพียงตัวอย่างเล็กๆ น้อยๆ เท่านั้น ในความเป็นจริงเราต้องเผชิญกับความเสี่ยงมากมายมหาศาล เกือบทุกอย่างก้าว ทุกลมหายใจ การรู้จักการบริหารความเสี่ยงเป็นเรื่องสำคัญที่จะช่วยให้เราดำเนินชีวิตผ่านช่วงต่างๆ ได้อย่างราบรื่น ซึ่งองค์การต่างๆ ตั้งแต่



ระดับประเทศ ถึงระดับทีมงาน หน่วยงานก็ไม่แตกต่างกับชีวิตคน มีช่วงเริ่มต้น เจริญเติบโต ยุคหนึ่ง และดับสูญ การมีความรู้และความตระหนักในเรื่องความเสี่ยงและสามารถจัดการกับความเสี่ยงก่อนที่จะเกิด ถือเป็นการบริหารความเสี่ยงที่ดีที่สุด

หากพิจารณาจากเหตุการณ์ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.2551) เราทั้งหลายคงได้ตระหนักกับสภาพความผันผวนทางเศรษฐกิจซึ่งทำให้เราทุกคนที่อยู่ในสังคมโลกแห่งนี้ได้รับผลกระทบอย่างทั่วถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบน้อยคงจะเป็นผู้ที่ผ่านการบริหารความเสี่ยงที่ดีอยู่บ้างแล้ว

ความเสี่ยงจากผลกระทบภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ.2551

ในช่วงปี พ.ศ.2551 คงเป็นอีกปีหนึ่งที่เรากันคงต้องจารึกไว้ในประวัติศาสตร์ของการเผชิญกับความไม่แน่นอนของราคาน้ำมัน ราคาสินค้าเกษตร เช่น ข้าว ราคาเหล็ก ค่าเงินบาท การล้มละลายและปิดกิจการของสถาบันการเงิน วิกฤตอุตสาหกรรมท่องเที่ยว นับได้ว่าเราผ่านช่วงชีวิตที่ไม่มีอะไรแน่นอนอย่างมาก หากท่านไม่มีการจัดการความเสี่ยงที่ดีพอ ชีวิตและองค์กรของท่านอาจประสบกับผลกระทบดังกล่าวข้างต้นไม่มากนักน้อย ภาครัฐจึงต้องมีการจัดการความเสี่ยงเพื่อรักษาเสถียรภาพในการแข่งขันและการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

□ การจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2516 ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการออกคำสั่งเรื่องการแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ปัจจุบันคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ใช้ในการจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 2/2546 กองทุนนี้ตั้งขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของพระราชกำหนดฯ คือ เพื่อเป็นกลไกของรัฐในการป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และใช้ในการรักษาระดับราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศจากกรณีที่ราคาในตลาดโลกสูงขึ้น และเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความเดือดร้อนของประชาชนให้น้อยที่สุด

□ การประกันราคาข้าว

ปัญหาราคาพืชผลเป็นปัญหาที่มีมากับสังคมไทยเป็นเวลานาน เช่น เมื่อเดือนสิงหาคม 2551 ราคาข้าวในตลาดโลกพุ่งสูงถึงตันละ 1,100 เหรียญสหรัฐ และขายแทบจะไม่ทันจนใครๆ บอกว่าเป็นยุคทองของเกษตรกรแล้ว แต่ไม่น่าเชื่อว่าในเดือนพฤศจิกายน ราคาข้าวร่วงลงเหลือตันละ 400 เหรียญสหรัฐ รัฐบาลจึงมีมติ ครม. ให้ประกันราคาข้าว โดยการรับจำนำข้าวและให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) กู้เงินจากสี่ธนาคารของรัฐ คือ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารนครหลวงไทย และธนาคารทหารไทย วงเงินรวมทั้งสิ้น 1.1 แสนล้านบาท เพื่อช่วยพยุงราคาพืชผลที่ตกต่ำลงอย่างรวดเร็ว ด้วยวิธีการรับจำนำ



กลไกการแทรกแซงราคาพืชผลการเกษตรที่ทำกันมาช้านาน เนื่องจากพ่อค้าคนกลางในประเทศไทยมักจะรวมตัวกันกดราคาพืชผลการเกษตร ถ้ารัฐไม่ทำอะไร อ่างแต่กลไกตลาด (กลไกตลาด = ปลอยตามยถากรรม) เกษตรกรก็จะเดือดร้อน เนื่องจากขายสินค้าการเกษตรในราคาที่ขาดทุนหรือกำไรน้อยเป็นประจำ

นี่เป็นเพียงสองตัวอย่างที่ภาครัฐเข้ามาจัดการกับความเสี่ยงของประเทศ และประชาชนในประเทศ นอกจากนี้ภาครัฐยังต้องทำการจัดการความเสี่ยงภายในองค์กรที่มาจากการบริหารจัดการอีกด้วย

ความเสี่ยงในองค์กรภาครัฐ

การบริหารความเสี่ยงนั้นเพิ่มมูลค่าให้กับองค์กรและสนับสนุนให้องค์กรบรรลุตามวัตถุประสงค์มากขึ้นได้ โดยใช้กรอบการดำเนินงานสำหรับองค์กร ซึ่งผลักดันกิจกรรมที่จะถูกดำเนินการในอนาคตด้วยลักษณะที่สอดคล้องและสามารถควบคุมได้ ซึ่งการดำเนินการตามกรอบดังกล่าวจะเพิ่ม**ประสิทธิภาพการตัดสินใจ การวางแผน และการจัดลำดับความสำคัญของการดำเนินงาน** โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์กรเป็นหลัก ผลพลอยได้จากแนวคิดดังกล่าวจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรไม่ว่าจะเป็น ทรัพยากรด้านการเงิน และทรัพยากรบุคคลสำหรับการดำเนินงานได้อย่างเหมาะสม

นอกจากนี้การบริหารความเสี่ยงในภาครัฐยังเพิ่มโอกาสที่จะดำเนินการ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนที่ดีขึ้น เพื่อการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เพื่อการตัดสินใจที่น่าเชื่อถือ เพื่อเป็นการส่งเสริมนวัตกรรม การประยุกต์ใช้กระบวนการบริหารความเสี่ยงจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการตัดสินใจซึ่งจะส่งผลให้ผลลัพธ์ในการปฏิบัติงานดีขึ้น การวางแผน และการจัดการมีประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใสในการดำเนินงาน การสร้างความเข้าใจในการผลักดันองค์กรไปในทิศทางเดียวกัน พัฒนฐานข้อมูลที่สำคัญสำหรับองค์กร เปิดโอกาสให้เกิดความร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างผู้บริหารและผู้ดำเนินการ ความต้องการในการพัฒนาระบบฐานข้อมูล การพัฒนาระบบการบริหารจัดการตัวชี้วัด การใช้รายงานในการแจ้งข้อจำกัดในระดับปฏิบัติการ การสร้างความเข้าใจ หรือการหาข้อสรุปในกระบวนการปฏิบัติงานและหน้าที่รับผิดชอบ (Chapman,2006)

การมีความรู้เรื่องความเสี่ยงน่าจะช่วยองค์กรของเราและตัวเราเองให้สามารถตัดสินใจวางแผนงาน และจัดลำดับความสำคัญของงานได้ดีขึ้น เพื่อประสิทธิภาพงานบริการประชาชนที่ดีขึ้นนั่นเอง





การบริหารความเสี่ยงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการบริหารองค์การภาครัฐเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานระดับประเทศ ระดับจังหวัด หรือระดับท้องถิ่น นโยบายสาธารณะใดที่รัฐบาลกำหนดอาจนำมาซึ่งความเสี่ยงทางการเงินต่อประเทศ หากนโยบายเหล่านั้นไม่ประสบผลสำเร็จตามที่คาด อันที่จริงแล้วประเด็นและปัจจัยเสี่ยงควรเป็นสิ่งที่รัฐบาลให้ความสำคัญตั้งแต่ขั้นตอนการกำหนดนโยบายสาธารณะใดๆ เพื่อจะได้เตรียมมาตรการรองรับและจัดการกับความเสี่ยงเหล่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้นโยบายสาธารณะสามารถสัมฤทธิ์ผลตามที่ได้วางแผนไว้



จำไว้นะ...การบริหารความเสี่ยงต้องทำตั้งแต่
การศึกษาองค์การเพื่อกำหนดนโยบาย แล้ว
อย่าลืมเอาผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามาร่วม
กำหนดความเสี่ยงด้วยล่ะ





Ruled lines for writing notes.





เข้าสู่บทเรียน



งานภาครัฐออกจะมั่นคง
ทำไมจึงต้องทำการบริหารความเสี่ยง
อีกนะ??

2.1. ทำไมภาครัฐจึงต้องทำการบริหารความเสี่ยง

เหตุผลสำคัญสองประการของการบริหารความเสี่ยงภาครัฐ คือ เพื่อให้การบริหารจัดการภาครัฐเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545 และเป็นไปตามแนวทางการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ที่ภาครัฐต่างๆ ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

❖ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานในการปฏิบัติหน้าที่ของ



ส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ”

การบริหารความเสี่ยงในภาครัฐจึงเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบต่อภาครัฐ (Public Accountability) ที่มีต่อประชาชนและทรัพย์สินของประเทศ อันจะนำมาซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) จาก พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินข้างต้นทำให้ภาครัฐในปัจจุบันจำเป็นต้องบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม และต้องเปิดเผยข้อมูลในการปฏิบัติราชการ ประชาชนสามารถตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานได้ ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงจึงมีส่วนอย่างยิ่งในการป้องกันการไม่ได้รับการยอมรับจากภาคประชาชน และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้การบริหารจัดการภาครัฐมีการตัดสินใจที่ดีขึ้นด้วย



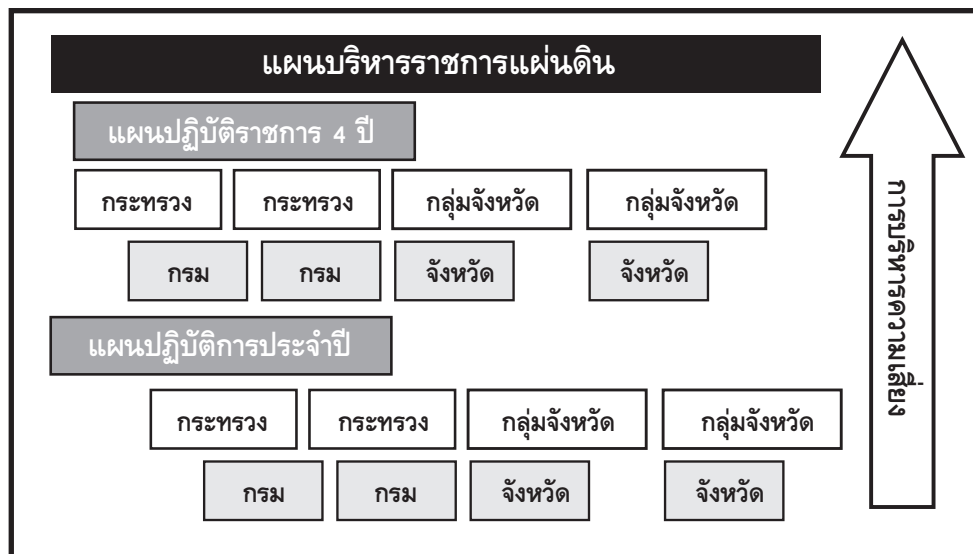
หมายเหตุ : แนวคิดและวิธีการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ท่านผู้อ่านสามารถติดตามได้จากชุดเครื่องมือการเรียนรู้ชุดใหม่ “การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม” ปี 2552 โดยสำนักงาน ก.พ.ร.

การบริหารเชิงยุทธศาสตร์เพื่อมุ่งสู่การเป็นองค์กรสมรรถนะสูง

(HPO-High Performance Organization)

การบริหารความเสี่ยงนอกจากเป็นการบริหารเชิงป้องกัน (Preventive Management) แล้ว การบริหารความเสี่ยงยังเป็นส่วนสำคัญต่อการบริหารเชิงยุทธศาสตร์ในการผลักดันให้ภาครัฐมีผลการดำเนินการที่เป็นเลิศ เป็นองค์กรสมรรถนะสูง (High Performance Organization-HPO) การบริหารความเสี่ยงเป็นกระบวนการที่สำคัญในการเน้นความสำคัญหรือชี้ให้เห็นความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อกิจกรรมที่องค์กรต้องดำเนินการให้บรรลุตามเป้าประสงค์ ตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่องค์กรได้วางไว้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ระบุบทบาทของการบริหารความเสี่ยงไว้ดังนี้ คือ

“การบริหารความเสี่ยงนั้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินประเด็นยุทธศาสตร์ และรวมถึงวัตถุประสงค์ คุณภาพการให้บริการ การนำระบบการบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง โดยให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ และแผนการดำเนินงานให้สอดคล้องและเชื่อมโยงกับนโยบาย และเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาล มีการกำหนดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่ชัดเจน ให้วัดผลในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์กรไปจนถึงระดับบุคคล”



ภาพที่ 1 : ภาพแสดงการบริหารความเสี่ยงเพื่อความสอดคล้องของแผนบริหารราชการแผ่นดิน



หมายเหตุ : แนวคิดและวิธีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และการกำหนดตัวชี้วัดตั้งแต่ระดับองค์การจนถึงระดับบุคคลที่ผู้อ่านสามารถติดตามได้จากชุดเครื่องมือการเรียนรู้ “แผนที่ยุทธศาสตร์” (Strategy Map) และ “การกำหนดตัวชี้วัดระดับบุคคล” (Individual Scorecard) ฉบับปรับปรุงปี 2552 โดยสำนักงาน ก.พ.ร.

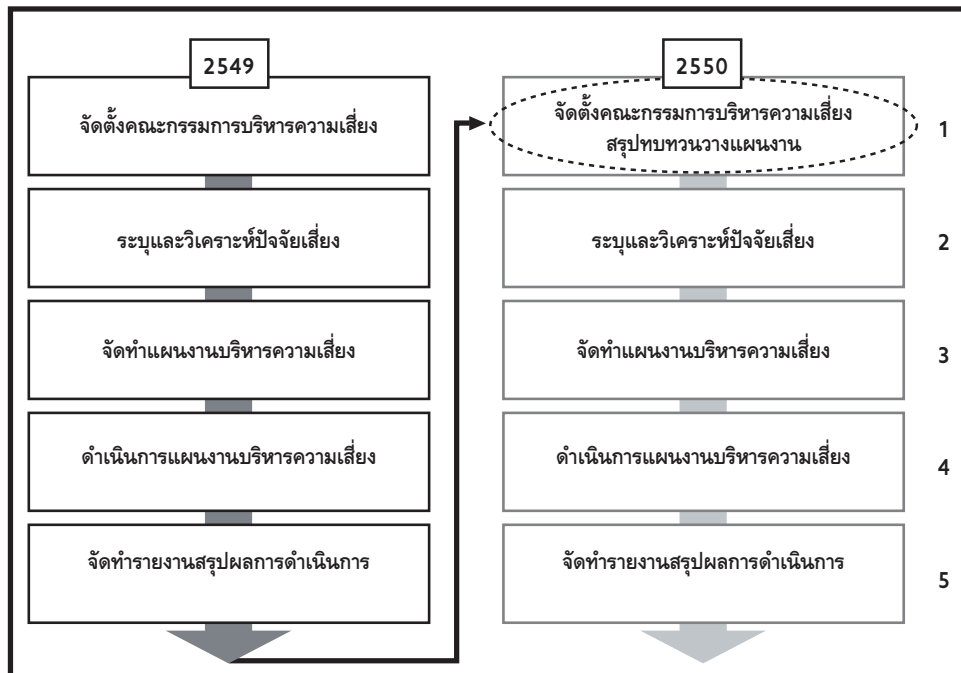


ดังนั้นการบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ตามแนวทางของสำนักงาน ก.พ.ร. จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการผลักดันให้หน่วยงานราชการเห็นความสำคัญเชิงยุทธศาสตร์ของหน่วยงานว่ามีความสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน และการดำเนินงานตามวิสัยทัศน์ของหน่วยงานในทิศทางเดียวกันหรือไม่ เมื่อมีความสอดคล้องกันแล้ว หน่วยงานราชการควรมีการดำเนินการด้านการบริหารความเสี่ยงเพื่อสร้างความมั่นใจให้หน่วยงานนั้นสามารถดำเนินกิจกรรมได้สำเร็จบรรลุตามเป้าประสงค์ของยุทธศาสตร์นั้น ๆ ได้ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เริ่มสนับสนุนให้หน่วยงานราชการของไทยดำเนินการด้านการบริหารความเสี่ยง โดยเริ่มครั้งแรกในปี พ.ศ. 2549 และประกาศให้การบริหารความเสี่ยงเป็นตัวชี้วัดเลือก อยู่ในมิติที่ 4 เปิดโอกาสให้หน่วยงานที่สนใจได้ดำเนินการตามกรอบด้านการบริหารความเสี่ยงของสำนักงาน ก.พ.ร. ดังกล่าว

- ❖ **การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA-Public Sector Management Quality Award)**



สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ.2551 การบริหารความเสี่ยงเป็นตัวชี้วัดบังคับในกรอบ
การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA - Public Sector Management
Quality Award) อยู่ในหมวดที่ 2 หมวดย่อย 2.2 การถ่ายทอดแผนปฏิบัติการไปสู่การปฏิบัติ



ภาพที่ 2 : เกณฑ์การให้คะแนนเรื่องการบริหารความเสี่ยงของสำนักงาน ก.พ.ร.



สำหรับระบบการบริหารราชการของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่ามีรูปแบบการบริหารที่
เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงอยู่ 3 เรื่องด้วยกัน ประกอบด้วย



(1) “การบริหารความเสี่ยงในเชิงยุทธศาสตร์” จัดทำโดยสำนักงาน ก.พ.ร. อันเนื่องมาจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ซึ่งถือว่าเป็นการบริหารความเสี่ยงรูปแบบหลักของระบบราชการ

หมายเหตุ : อ่านเพิ่มเติม “การวิเคราะห์และการบริหารความเสี่ยง” คู่มือเทคนิคและวิธีการบริหารจัดการสมัยใหม่ตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี www.opdc.go.th

(2) “ระบบการควบคุมภายในภาคราชการ” (Internal Audit) โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) ซึ่งเสนอให้ภาครัฐมีการจัดทำระบบควบคุมภายในที่มีรูปแบบเหมาะสมกับการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงาน อันเป็นไปตามหลักสากล เพื่อเป็นเครื่องมือและกลไกสำคัญของผู้บริหารในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานแต่ละหน่วยงานที่มีวัตถุประสงค์ พันธกิจ และกิจกรรมที่แตกต่างกัน ซึ่งแนวโน้มในการบริหารงานภาคราชการจะมีการกระจายอำนาจให้แก่ส่วนราชการเพิ่มมากขึ้น และระบบงบประมาณที่เน้นการบริหารงานแบบมุ่งผลลัพธ์หรือผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นระบบการควบคุมภายในจึงมีความสำคัญอย่างมากที่ต้องกำหนดให้ครอบคลุมการดำเนินงานด้านต่างๆ เช่น ด้านการบริหารทางการเงิน การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ระบบสารสนเทศ เป็นต้น ซึ่งหมายรวมถึงการกำหนดมาตรการควบคุมให้สามารถบริหารงานตามแผนและดูแลการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อช่วยให้การดำเนินงานของหน่วยงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และโปร่งใส ซึ่งการบริหารความเสี่ยงนี้เป็นการบริหารความเสี่ยงในระดับพันธกิจ ระบบการควบคุมภายในนี้ไม่ว่ากำหนดไว้ดีเพียงใด ก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ จึงไม่สามารถป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ เพียงแต่สร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ การกำหนดเกณฑ์การควบคุมส่วนใหญ่ จะกำหนดจากประสบการณ์ หรือสิ่งที่คาดว่าจะเกิดขึ้นโดยธรรมชาติของงาน ดังนั้นกรณีที่มีเหตุการณ์อยู่เหนือการคาดหมาย ระบบการควบคุมภายในที่มีอยู่อาจไม่สามารถป้องกันได้ครอบคลุมทั้งหมด

หมายเหตุ : อ่านเพิ่มเติม “ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544”

(3) “การประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ” โดยสำนักงาน ก.พ.ร. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำปี 2551 ว่าด้วยการบริหารความเสี่ยงที่จะต้องดำเนินการเป็นไปตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ



โดยสามารถบ่งชี้เหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อองค์การ สามารถจัดการความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้อย่างสมเหตุสมผลในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ ซึ่งการบริหารความเสี่ยงนี้จะถือได้ว่าเป็นการบริหารความเสี่ยงในระดับโครงการ

ท่านผู้อ่านคงพอเห็นภาพการบริหารความเสี่ยงในภาครัฐว่ามีความสัมพันธ์กันเช่นไรการบริหารความเสี่ยงนี้จึงเป็นแนวคิดที่สำคัญตั้งแต่การจัดทำนโยบาย ยุทธศาสตร์องค์การ ไปจนถึงการจัดทำโครงการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ต่างๆ อันจะต้องจัดตั้งงบประมาณในการบริหารจัดการเพื่อให้โครงการเหล่านั้นแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ ส่วนหน่วยงานควบคุมภายในนั้นเป็นหน่วยงานอิสระที่ขึ้นตรงกับผู้บริหารสูงสุดขององค์การ ทำหน้าที่สอดส่องตรวจตราการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ที่อาจมีความเสี่ยงในการทำให้ผลการปฏิบัติงานในภาพรวมไม่บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ขัดต่อกฎระเบียบ กฎหมาย หรือขาดประสิทธิภาพได้

2.2. วัตถุประสงค์ของการบริหารความเสี่ยง

การบริหารความเสี่ยงมีหลายวัตถุประสงค์โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 วัตถุประสงค์หลัก คือ วัตถุประสงค์ก่อนและหลังความสูญเสีย

ก) วัตถุประสงค์ก่อนความสูญเสีย (Pre-loss Objectives)

วัตถุประสงค์ของการบริหารความเสี่ยงก่อนความสูญเสียเป็นวัตถุประสงค์สำหรับการเตรียมการขององค์การเพื่อวางแผนป้องกันความสูญเสีย ในด้านยุทธศาสตร์ กระบวนการ เทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งเรื่องธรรมาภิบาล เช่น การวิเคราะห์ความเสี่ยงขององค์การ การวิเคราะห์ต้นทุนของการจัดการความเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนในการทำประกันภัย ต้นทุนในการจัดจ้างผู้รับเหมาโครงการ เป็นต้น นอกจากนี้วัตถุประสงค์ของการบริหารความเสี่ยงก่อนความสูญเสียยังรวมถึงความพยายามที่จะลดความกลัวและความกังวลของผู้บริหารและบุคลากรก่อนที่จะเกิดความสูญเสีย เพราะความกลัวและความกังวลที่สูงเกินไปอาจนำไปสู่การเสียโอกาสในการทำกำไร หรือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ลดลง

วัตถุประสงค์ของการบริหารความเสี่ยงก่อนความสูญเสีย ควรจะต้องคำนึงถึงระเบียบข้อบังคับต่างๆ ในการดำเนินงานที่ทางองค์การต้องปฏิบัติตาม เช่น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์เพื่อระดมทุนหารายได้ของหน่วยงานภาครัฐ การจัดซื้อจัดจ้างที่ปรึกษา หรือผู้รับเหมาโครงการ การตั้งงบประมาณสำหรับโครงการหรือกิจกรรม เป็นต้น

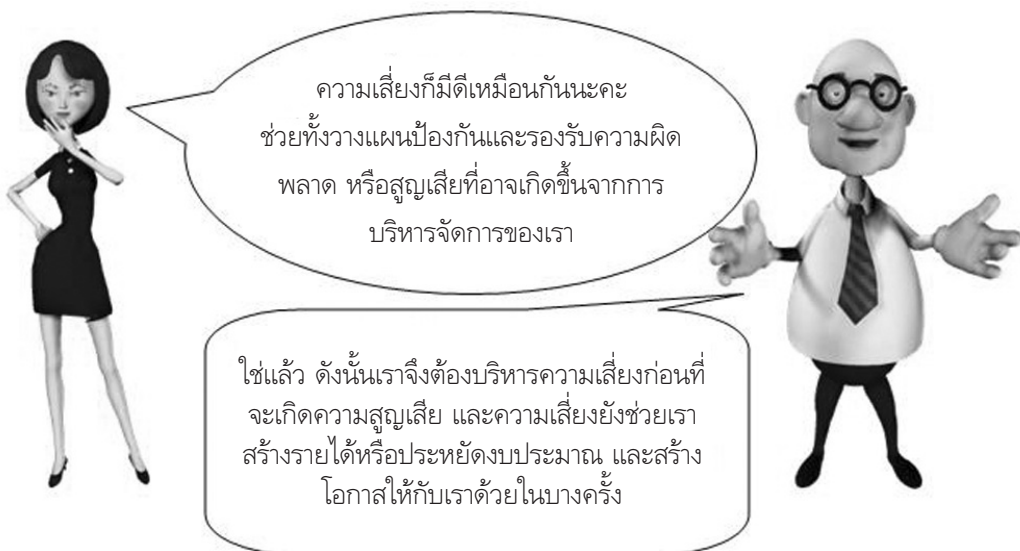
ข) วัตถุประสงค์หลังความสูญเสีย (Post-loss Objectives)

วัตถุประสงค์การบริหารความเสี่ยงหลังความสูญเสียครอบคลุมการวางแผนการบริหารความเสี่ยงเพื่อรองรับเหตุการณ์ที่เกิดจากความผิดพลาด บกพร่อง หรือความสูญเสียต่อองค์การ อันรวมถึงแผนการแก้ไขข้อผิดพลาด ความสูญเสีย แผนการดำเนินงานหลัง



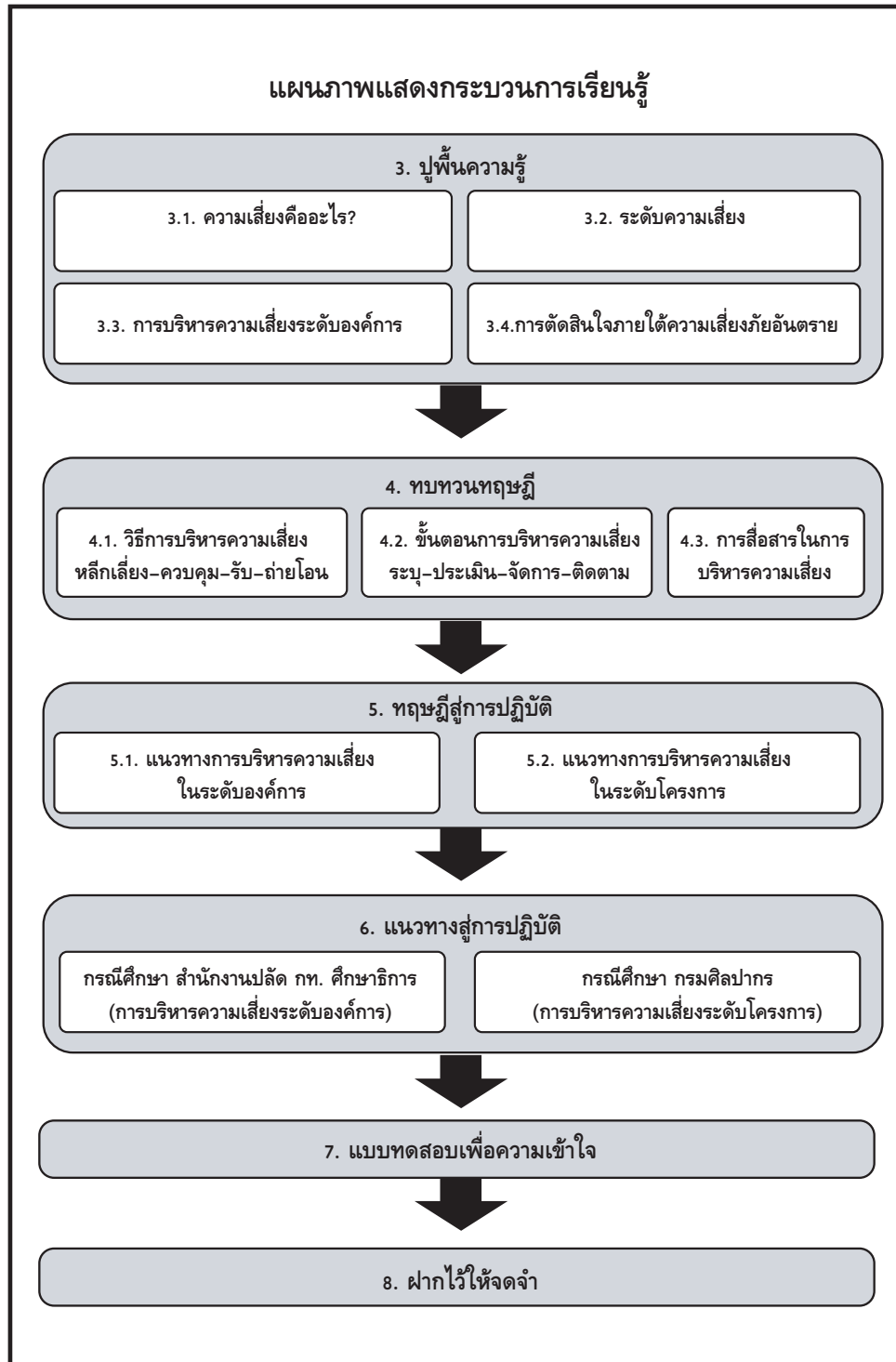
เกิดความสูญเสีย การพิจารณาถึงความมั่นคงของกระแสเงินสดหลังเกิดความสูญเสีย และโอกาสความรับผิดชอบต่อผู้อื่นและสังคมหลังเกิดความสูญเสีย

ประเด็นสำคัญที่สุดของวัตถุประสงค์การบริหารความเสี่ยงหลังความสูญเสีย คือ การวางแผนเพื่อความอยู่รอดขององค์กรเมื่อเกิดความสูญเสียขึ้น โดยมีการวางแผนรองรับความสูญเสียล่วงหน้า ว่าเมื่อเกิดความสูญเสียขึ้นจะมีการดำเนินการอย่างไรให้องค์กรสามารถเดินหน้าต่อไปได้ แม้จะเป็นการดำเนินงานต่อไปเพียงบางส่วนก็ตาม องค์กรภาครัฐจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับวัตถุประสงค์นี้มากกว่าองค์กรภาคเอกชน เพราะการบริการของหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่มีความสำคัญต่อความเป็นอยู่ของประชาชน ความอยู่รอดของท้องถิ่น และความอยู่รอดของประเทศ



ไม่ว่าจะเป็นวัตถุประสงค์ก่อนหรือหลังเกิดความสูญเสีย **วัตถุประสงค์โดยรวมของการบริหารความเสี่ยงมิใช่เพื่อการขจัดความเสี่ยงขององค์กรให้หมดไป** ตามที่กล่าวไปแล้วก่อนหน้านี้ว่า ความเสี่ยงบางชนิดสามารถนำไปสู่โอกาสการสร้างรายได้และหรือประหยัดงบประมาณ และสร้างโอกาสในการเข้าถึงหรือให้บริการประชาชน ดังนั้นเราไม่ควรกำจัดออกไป แต่เราควรที่จะบริหารจัดการความเสี่ยงนั้นให้อยู่ในระดับที่องค์กรสามารถรับได้หากเกิดความผิดพลาดหรือความสูญเสียขึ้น ที่สำคัญยิ่งไปกว่านั้นคือ การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นภายใต้วิธีการบริหารความเสี่ยงเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ กล่าวคือวิธีการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม ไม่ควรเป็นวิธีการที่มีต้นทุนสูงกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ หากเป็นเช่นนั้นการรับความเสี่ยงไว้เองอาจเป็นทางเลือกที่เหมาะสมกว่า







Ruled area for notes or text, consisting of horizontal dotted lines.

