



Doctor of Philosophy in Social Sciences Association
Ramkhamhaeng University

การนำการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์การมาสนับสนุน การบริหารจัดการคุณภาพภาครัฐ ENTERPRISE RISK MANAGEMENT (ERM.) SUPPORT FOR PUBLIC SECTOR MANAGEMENT QUALITY APPRASIAL: PMQA

มนชัย สุตจิตร¹

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการหาแนวทางการนำระบบการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์การ (ERM) มาสนับสนุนการดำเนินงานการบริหารคุณภาพภาครัฐ (PMQA) ซึ่งเป็นระบบหลักที่ส่วนราชการต้องดำเนินงานภายใต้กรอบ แนวทางและมาตรฐานที่ทางการกำหนด ผลการศึกษาพบว่า ERM ตามกรอบของ COSO-ERM:2004 ที่ส่วนราชการใช้เป็นเครื่องมือการบริหารความเสี่ยงในปัจจุบัน สามารถนำมาสนับสนุนและดำเนินงานในลักษณะบูรณาการร่วมกับการทำ PMQA ได้ กล่าวคือ หมวดที่ 1 การนำองค์การ บูรณาการ กับ ERM ด้าน การจัดสภาพแวดล้อมภายในองค์การให้เหมาะสม การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การนำข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยง หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ บูรณาการกับ ERM ด้าน การระบุความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง ในขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์ ใช้การตอบสนองความเสี่ยง ในขั้นตอนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ใช้การกำกับและติดตามด้วยกระบวนการ การควบคุมความเสี่ยง และการติดตามประเมินความเสี่ยง หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บูรณาการ กับ ERM ด้านข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยง หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ บูรณาการกับการทำ ERM ในด้าน การให้ข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยง และการติดตามประเมิน ความเสี่ยง หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล บูรณาการกับการทำ ERM ในด้าน การจัดสภาพแวดล้อม ภายในองค์การ และการให้ข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยง หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ บูรณาการ กับการทำ ERM ในด้าน การจัดสภาพแวดล้อมภายในองค์การ การตอบสนองความเสี่ยง การควบคุม ความเสี่ยง และการติดตามประเมินความเสี่ยง และหมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นผลลัพธ์จากการ บูรณาการกับการทำ ERM ในทุกด้าน และหากส่วนราชการใดสามารถนำ ERM มาบูรณาการร่วมกับการทำ PMQA ได้ จะส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการแผ่นดินภาพรวม

คำสำคัญ : การบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์การ การบริหารจัดการคุณภาพภาครัฐ

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

Abstract

The purpose of this article is to study the Enterprise Risk Management (ERM) to support Public Sector Management Quality Appraisal (PMQA), which is a bureaucratic system in Thailand operated under regulator's guideline and TQM standard. The study found that ERM can be used to support and operate as an integrate PMQA operation. Which divided into 7 parts as follows: Part 1 The leadership integrate ERM with environmental risk management setting, objective setting and information and communication of risk : Part 2 The Strategic planning integrate ERM with risk identification and risk analysis in step of planning formulation; risk response, risk control & monitor in step of implementation and monitor planning; Part 3 Customer and stakeholders focus integrate ERM with information and communication of risk; Part 4 Measurement, Analysis, and Knowledge management integrate ERM with information and communication of risk and risk monitor: Part 5 Human resource focus integrate ERM with environmental risk management setting and information and communication of risk: Part 6 Process management integrate ERM with environmental risk management setting, risk response, risk control and risk monitor: Part 7 Operational results integrate with all ERM activities. So public agencies follow up ERM integrate with PMQA in which will be public services effectiveness overall.

Keywords : Enterprise Risk Management (ERM), Public Sector Management Quality Appraisal (PMQA)

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลทุกสมัยที่ผ่านมา มีนโยบายส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ผู้มาใช้บริการ ตามหลักการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีการนำแนวคิดและเครื่องมือการบริหารจัดการสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้ อาทิ การบริหารเชิงยุทธศาสตร์ (strategic management) การลดขั้นตอนการทำงาน (re-process) การบริหารความเสี่ยง (risk management) การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหาร (management information system) การจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (corporate good governance) เป็นต้น หากแต่เป็นการใช้เครื่องมือลักษณะแยกส่วน ขาดการบูรณาการในลักษณะเป็นองค์รวม และส่วนใหญ่เป็นการปฏิบัติที่มุ่งผลสู่เป้าหมาย มากกว่าผลสัมฤทธิ์สุดท้าย จึงละเลยต่อการการบริหารจัดการอย่างมีคุณภาพ และได้มาตรฐานที่ควรจะเป็น

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และกรอบและแนวทางตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ทำให้คณะรัฐมนตรีในการประชุมวันที่ 28 มิถุนายน 2546 เห็นชอบกรอบและแนวทางให้ทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้นำเกณฑ์การประเมินการบริหารจัดการคุณภาพแบบองค์รวม (Total Quality Management--TQM) เป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบราชการ เพื่อให้ทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีกรอบและแนวทางการประเมินตนเองที่มีมาตรฐานครอบคลุมทุกมิติ และเพื่อการกำกับติดตามการบริหารราชการแผ่นดิน

ดินอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดประสิทธิผลอย่างยั่งยืน ส่วนของภาคราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. ได้มอบหมายให้สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติประยุกต์แนวทางการประเมินตนเอง ตามวงจรวงจรเดมมิง (Plan Do Check Action--PDCA) ของการจัดการเชิงคุณภาพโดยองค์รวม และตามมาตรฐาน ISO 90001 มากำหนดแนวทางและมาตรฐานการประเมินคุณภาพการจัดการ “การประเมินคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Appraisal--PMQA)” ครอบคลุม 7 ด้าน (หมวด) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2558, หน้า 3-5)

การบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร (Enterprise Risk Management--ERM) เป็นเครื่องมือการบริหารจัดการคุณภาพที่ได้รับความนิยมและนำไปใช้ในการจัดการองค์การทั้งภาครัฐกิจและราชการในช่วงยุคทศวรรษที่ 20 มีการบูรณาการเพื่อจัดการความเสี่ยงที่เป็นทางการเงินและไม่ใชทางการเงินลักษณะองค์รวม เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์นำไปใช้ในทุกมิติทุกกิจกรรมภายในองค์กร เนื่องจาก ERM. เป็นเครื่องมือการจัดการบูรณาการร่วมกับเครื่องมืออื่นๆ ดังนั้นจึงมีการนำแนวคิด กระบวนการทั้งในส่วนของการระบุ การประเมินความเสี่ยง และการจัดการความเสี่ยง มาประยุกต์ใช้ร่วมกับเครื่องมือจัดการสมัยใหม่ของส่วนราชการ อาทิ การจัดการเชิงยุทธศาสตร์และกำหนดเป้าหมาย (strategic management & KPIs) การปรับรื้อระบบการให้บริการประชาชน (re-engineering for public service) การบริหารบ้านเมืองที่ดี (Corporate Governance--CG)

รวมทั้งการประเมินคุณภาพการจัดการภาครัฐ (PMQA) ปัจจุบันมีการกำหนดกรอบและแนวทางให้ถือปฏิบัติตามภายใต้ พ.ร.บ. ว่าด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยกำหนดให้ส่วนราชการนำ PMQA เป็นเครื่องมือหลักในการพัฒนาระบบบริหารราชการและรัฐวิสาหกิจ ขณะที่ ERM เป็นเครื่องมือที่ทุกส่วนราชการต้องใช้และปฏิบัติตาม โดยพบว่า ส่วนราชการขาดการบูรณาการการใช้ PMQA ร่วมกับเครื่องมือที่มี เป็นภาระในการดำเนินงานและขาดประสิทธิภาพในการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2558, หน้า 7) ดังนั้นผู้ศึกษาจึงตั้งคำถามในการศึกษาว่า จะบูรณาการระบบการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์การอย่างไรกับระบบการประเมินคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้เหมาะสม เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาขอบเขตและแนวทางการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์การที่ใช้ในภาครัฐ
2. ศึกษาขอบเขตและแนวทางการบริหารจัดการคุณภาพภาครัฐ
3. ศึกษาความสัมพันธ์ในเชิงบูรณาการระหว่างการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์การกับทางการบริหารจัดการเชิงคุณภาพของราชการและรัฐวิสาหกิจ
4. นำผลที่ได้จากการศึกษามาพัฒนาเป็นต้นแบบที่เหมาะสม สำหรับใช้ในส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์การ (Enterprise Risk Management--ERM) การบริหารความเสี่ยงเป็นทักษะการใช้ชีวิตเพื่อความอยู่รอดของมนุษย์ เกิดขึ้นพร้อมกับมนุษย์ในโลก เมื่อมนุษย์รวมตัวเป็นสังคมการบริหารความเสี่ยงจึงเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการจัดการสังคมให้อยู่รอด ลดความสูญเสียที่เกิดขึ้น (Sadgrove, 2005, p. 5) เดิมแนวคิด การบริหารความเสี่ยงถูกนำมาใช้ในวงการประกันภัยทางทะเล การประกันความเสียหายจากพืชผล ต่อมาถูกนำมาประยุกต์ใช้กับหลักคณิตศาสตร์และสถิติในการจัดการความเสี่ยงทางการเงิน ลดความสูญเสียของความเสี่ยงที่เป็นตัวเงิน ในยุคแรกการบริหารความเสี่ยงมีลักษณะแยกส่วน เป็นการจัดการความเสี่ยงเป็นเรื่องๆ ไป แต่ตั้งแต่ปี 1990 สภาพแวดล้อมขององค์การมีความผันผวนสูงขึ้น จึงต้องให้ความสำคัญกับการจัดการความเสี่ยงเชิงกลยุทธ์ ปฏิบัติการ และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ที่ไม่ใช่เป็นความเสี่ยงทางการเงินเพิ่มขึ้น มีการพัฒนาการบริหารความเสี่ยงในลักษณะเป็นองค์รวม หรือการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์การ (ERM) และได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายรวดเร็วหลังจากเกิดวิกฤตการณ์ Hamburger crisis ในปี 2008 ที่ทำให้สถาบันการเงินในประเทศทางตะวันตกต้องล้มละลาย ทั้งที่มีความเข้าใจและมีการบริหารความเสี่ยงอย่างดี จนถึงกับนำเครื่องมือบริหารความเสี่ยงไปแสวงหาประโยชน์จนเกินพอดี ทำให้เกิดการบูรณาการ การบริหารความเสี่ยงกับจริยธรรมภายในองค์กร การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของทางการ การจัดการสารสนเทศ และบูรณาการ

ให้เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการจัดการสมัยใหม่ (มโนชัย สุคติตร, 2557, หน้า 11-13)

การนำ ERM มาใช้ในประเทศไทยเริ่มจากภาคธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะธุรกิจสถาบันการเงิน การนำมาใช้ในระบบราชการเกิดขึ้นหลังจากเกิดวิกฤติการณ์ต้มยำกุ้งในปี ค.ศ. 1998 โดยภาคราชการได้รับการขับเคลื่อนจากระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมาตรฐานการควบคุมภายใน พ.ศ. 2544 ที่กำหนดให้ส่วนราชการต้องบริหารความเสี่ยงและควบคุมภายในตามกระบวนการ ตามที่กำหนด และรายงานผลให้ คตง. ได้ทราบภายใน 90 วันนับตั้งแต่นั้นปีบัญชีของทุกปี อยู่ภายใต้การปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มีหลักการสำคัญให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจมีการบริหารจัดการที่เป็นธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน โดยหมวด 4 ว่าด้วยการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า กำหนดให้ทุกส่วนงานมีการนำแนวทางการบริหารความเสี่ยงมาประเมิน วิเคราะห์ การลงทุนของรัฐวิสาหกิจว่ามีความคุ้มค่าในการลงทุนหรือไม่ ก่อนการอนุมัติให้ลงทุน ภาครัฐวิสาหกิจได้รับการสนับสนุนและเข้ามาดูแลกำกับจากสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ(สคร.) กำหนดให้ผลการบริหารความเสี่ยงเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินคุณภาพการจัดการของรัฐวิสาหกิจตั้งแต่ปี 2557 (สถาบันพระปกเกล้า, 2557) จากการพัฒนาการดังกล่าวสรุปว่า “เป็นกระบวนการที่ฝ่ายจัดการจัดให้มี เพื่อมุ่งลดความเสี่ยง ไขว่คว้าโอกาสให้ภาพรวมและส่วนงานภายในมีระดับความเสี่ยงอยู่ในระดับที่รับได้ สนับสนุนต่อการดำเนินงานให้

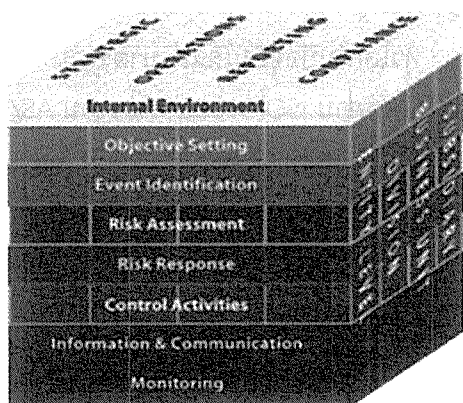
บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ตั้งไว้ทั้งในระยะสั้นและยาว”

สำหรับขอบเขตและกระบวนการ ERM พบว่าปัจจุบันมาตรฐานที่ได้รับความนิยมใช้ในองค์กรต่างๆ

ทั่วโลกในปัจจุบันได้แก่ มาตรฐาน COSO: 2004 มาตรฐาน ISO 31000 มาตรฐาน AS/NZS 4360 และ มาตรฐาน Partnerships BC: 2006 และตามมาตรฐาน S&P Rating (Kolb, 2010, p. 14) แต่นักวิชาการด้านการบริหารความเสี่ยงในปัจจุบัน เห็นตรงกันว่าทุกสำนักที่กำหนดกรอบการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กรเพื่อใช้เป็นมาตรฐานสากลนั้นจะมีองค์ประกอบที่คล้ายคลึงกัน (Anderson & Terp, 2006, p. 11; Haelterman, 2010, pp. 12-18; Knight, 1992, pp. 20-21; Lam, 2001, p. 1; Steinberg, 2004, pp. 1-2) และเนื่องจากองค์การทั้งภาคราชการและเอกชนส่วนใหญ่ในประเทศไทยใช้มาตรฐาน CO-SO-ERM: 2004 ทำให้การศึกษาใช้เป็นมาตรฐานหลักในการวิเคราะห์และสังเคราะห์

COSO-ERM framework ได้แก่ (1) มิติด้าน risk objective บอกวัตถุประสงค์การดำเนินการระบุความจำเป็นของการบริหารความเสี่ยง (2) มิติด้าน organization level บอกถึงหน่วยงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการความเสี่ยง ได้แก่ ระดับองค์กร ระดับหน่วยงานย่อยและระดับกิจกรรม และ (3) มิติด้าน interrelated components บอกถึง 8 องค์ประกอบของการบริหารความเสี่ยง ได้แก่ การจัดสภาพแวดล้อมภายในองค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์ การระบุปัจจัยเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง การตอบสนองความเสี่ยง การควบคุมความเสี่ยง ข้อมูลและการ

สื่อสารเชิงความเสี่ยง และการติดตามประเมินผล (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004, pp. 7-8) ดังแสดงในภาพ 1



ภาพ 1 ตัวแบบที่ 1 ความสัมพันธ์ระหว่างกรอบวัตถุประสงค์ การบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์การตามมาตรฐาน COSO--ERM: 2004

ที่มา. จาก Enterprise risk management-integrated framework. COSO (p.3), Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004, n.p.: COSO Advisory Council.

2. ระบบการประเมินคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (public sector management quality appraisal--PMQA) มีกรอบคิดและประยุกต์จากการบริหารคุณภาพโดยองค์กรรวม TQM มาจาก TQC (total quality control) ของญี่ปุ่น หรือเรียกว่า “CWQC” (Company-Wide Quality Control) หรือแปลว่า “การควบคุมคุณภาพทั่วบริษัท” TQM ได้รับการนิยามว่าเป็น “กิจกรรมที่เป็นระบบ เป็นวิทยาศาสตร์ และครอบคลุมทุกส่วนขององค์กรโดยให้ความสำคัญที่ลูกค้า” (จำลองณ์ ขุนพลแก้ว และศุภชัย อาชีวะระงับโรค, 2548 หน้า 4)

สำหรับกรอบแนวคิดของ TQM สามารถอธิบายได้ดังนี้ (สุนทร พูนพิพัฒน์, 2542, หน้า 5-6)

T (total): การยินยอมให้ทุกคนปฏิบัติงานอยู่ภายในองค์กรได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดตั้งและบริหารงานระบบคุณภาพ ซึ่งเกี่ยวกับทั้งลูกค้าภายนอกและภายในโดยตรง

Q (quality): การสร้างความพึงพอใจของลูกค้าต่อการใช้ประโยชน์จากสินค้าและบริการคุณภาพเกี่ยวข้องกับแนวความคิดเชิงระบบของการจัดการ คือ การกระทำอย่างเป็นระบบต่อเนื่องและตรงตามแนวความคิดดั้งเดิมของวงจรคุณภาพ หรือ PDCA cycle หากทำอย่างต่อเนื่องจะเกิดระบบคุณภาพโดยรวม

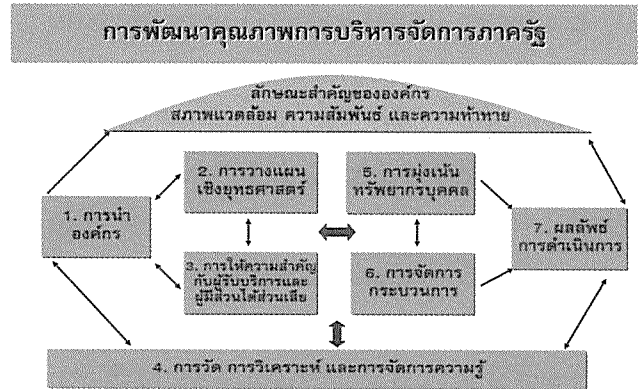
M (management): ระบบการจัดการหรือบริหารคุณภาพองค์การ ซึ่งดำเนินการกำกับควบคุมด้วยผู้บริหารระดับสูง ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ พันธกิจหลัก และยุทธศาสตร์ รวมถึงภาวะความเป็นผู้นำ ที่มุ่งมั่นปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพขององค์การอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดระยะเวลา

การนำ PMQA. มาประเมินส่วนราชการ ในปี 2549-2551 ก.พ.ร. ร่วมกับสถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ ได้จัดทำแนวทางการประเมินตนเองและตัวชี้วัดในการประเมิน คุณภาพการจัดการ ตามกรอบและแนวทางเกณฑ์รางวัลคุณภาพแห่งชาติ และตามแนวทางของ Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ของประเทศสหรัฐอเมริกา 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ การบริหารความเสี่ยง การถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้าหมายของระดับองค์กรสู่ระดับบุคคล การบริหารจัดการระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ การจัดการความรู้ และการพัฒนาระบบบริหาร

ทรัพยากรบุคคล ในปี 2552-2554 กำหนดให้ทุก ส่วนราชการนำ PMQA. มาใช้ในการพัฒนาคุณภาพ การจัดการของแต่ละส่วนงานปีละ 2 หมวด จนใน ปี 2555 กำหนดให้ทุกส่วนงานนำ PMQA. มาใช้ ทุกหมวด และมีการตรวจรับรองและมอบรางวัล คุณภาพการดำเนินการ เมืองีค้ประกอบ ดังนี้

ส่วนที่ 1 ลักษณะสำคัญขององค์การ เป็นการอธิบายถึงภาพรวมของส่วนราชการ สภาพแวดล้อมในการปฏิบัติงาน (ข้อมูลพื้นฐาน หน่วยงาน) ความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง (ประชาชน ส่วนราชการ หน่วยงาน ภายนอก) สิ่งสำคัญที่มีผลต่อการทำงานของส่วน ราชการ ความท้าทายเชิงยุทธศาสตร์ที่กำลังเผชิญ อยู่ รวมทั้งระบบการปรับปรุงผลการดำเนินงาน ของส่วนราชการ (มีด้วยกัน 15 คำถาม)

ส่วนที่ 2 เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการ ภาครัฐ เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ดีของ ส่วนราชการ ที่เป็นไปตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น ประกอบด้วย 7 หมวด (90 คำถาม) ได้แก่ (1) การนำองค์การ (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ ส่วนเสีย (4) การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการ ความรู้ (5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (6) การ จัดการกระบวนการ และ (7) ผลลัพธ์การดำเนิน การ ทั้งนี้ขอบเขตของการประเมินคุณภาพการ บริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) มีความสัมพันธ์กัน ตามตัวดังแสดงในภาพ 2



ภาพ 2 ตัวแบบที่ 2 ขอบเขตของการประเมิน คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ(PMQA)

ที่มา. จาก เอกสารการบรรยายการใช้เกณฑ์ คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อพัฒนาระบบ ราชการ (หน้า 4), สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ ราชการ (ก.พ.ร.). โรงแรมเดอะทวิน ทาวเวอร์ ถนน รongเมือง กรุงเทพมหานคร 30 มกราคม 2552.

แนวทางการประเมินคุณภาพการจัดการ มีหลักการดำเนินงานให้สอดคล้องกับ ค่านิยม 11 ข้อ ได้แก่ (1) การนำองค์การอย่างมีวิสัยทัศน์ (visionary leadership) (2) ความรับผิดชอบต่อ สังคม (social responsibility) (3) การให้ความสำคัญ กับบุคลากรและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (valuing employee & partners) (4) ความเป็นเลิศของ องค์การที่มุ่งเน้นผู้รับบริการ (customer driven excellence) (5) การมุ่งเน้นอนาคต (focus on future) (6) ความคล่องตัว (agility) (7) การเรียน รู้ขององค์การและแต่ละบุคคล (learning organi- zation) (8) การจัดการเพื่อนวัตกรรม (innovative management) (9) การจัดการโดยใช้ข้อมูลจริง (management by facts) (10) การมุ่งเน้นที่ ผลลัพธ์และการสร้างคุณค่า (focus on results

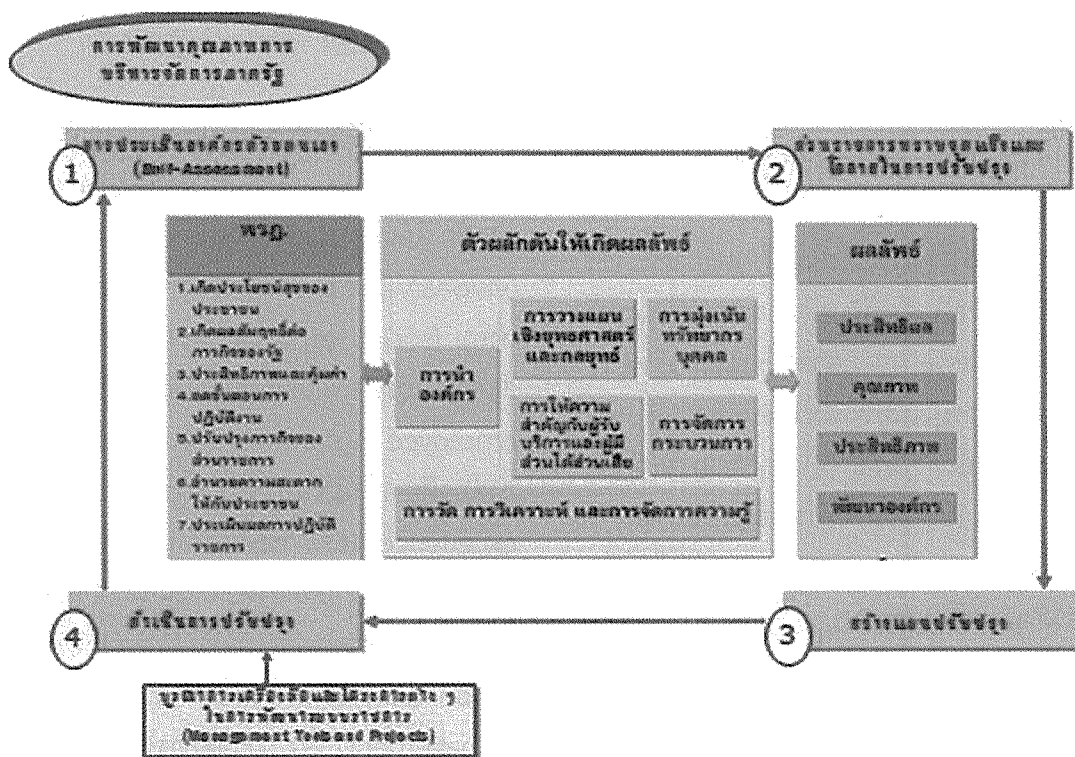
& creating value) และ (11) มุมมองเชิงระบบ (systems perspective) เกณฑ์ประเมิน 7 หมวด และค่านิยม 11 ข้อ มีความเชื่อมโยงเชิงระบบ 2 ส่วน คือ (ธีรพงศ์ แก่นอินทร์, 2556, หน้า 3-5)

1. ส่วนที่เป็นกระบวนการคือ (1) กลุ่มการนำองค์กร ได้แก่ หมวดหนึ่งการนำองค์กร หมวดสองการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ และหมวดสามการให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (2) กลุ่มปฏิบัติการ คือ หมวดห้าการมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล และหมวดหกการจัดการกระบวนการ และ (3) กลุ่มพื้นฐานระบบ คือหมวดสี่การวัด การวิเคราะห์ และการจัดการความรู้

2. ส่วนที่เป็นผลลัพธ์ ได้แก่หมวดเจ็ดผลลัพธ์การดำเนินการ แบ่งเป็น 4 มิติ คือ ด้าน

ประสิทธิผล ด้านคุณภาพการให้บริการ ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ด้านการพัฒนาองค์กร

การทำ PMQA ทุกส่วนงานราชการต้องจัดให้มีการประเมินตามเกณฑ์และมาตรฐานตามที่ ก.พ.ร.กำหนด ส่วนราชการสามารถวิเคราะห์จุดแข็งและโอกาสในการปรับปรุงองค์กร เพื่อจัดลำดับความสำคัญในการปรับปรุงองค์กร จัดทำเป็นแผนพัฒนาปรับปรุง ไม่ได้กำหนดตายตัวให้ใช้เครื่องมือบริหารจัดการใดในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการ สามารถเลือกเครื่องมือเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่เหมาะสม และมีกระบวนการติดตามกำกับการทำงานตามแผน และรายงานผลเพื่อรอรับการตรวจจากผู้ดูแลกำกับต่อไป



ภาพ 3 กระบวนการพัฒนาคุณภาพการจัดการภาครัฐ

ที่มา. จาก เอกสารการบรรยาย การใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อพัฒนาระบบราชการ (หน้า 13), 2552, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.).

กรอบแนวความคิดที่ใช้ในการวิจัย

ผู้วิจัยศึกษาเชิงคุณภาพเป็นหลัก โดยการรวบรวมข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เกี่ยวข้องกับ บทบาทภารกิจ การดำเนินงาน ของส่วนราชการที่ต้องทำ PMQA ตามแนวทางและมาตรฐานที่ ก.พ.ร. กำหนด รวมทั้งข้อสงสัย ข้อวิจารณ์สาธารณะมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ กำหนดหัวข้อการศึกษาคำถามและวัตถุประสงค์การศึกษา นำไปสู่การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ นำไปสู่การวิเคราะห์และสังเคราะห์ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ในมุมและมิติของการหาความสัมพันธ์ในเชิงบูรณาการระหว่างตัวแปรต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษามาพัฒนาเป็นตัวแบบที่เหมาะสมต่อไป

สรุปผลการวิจัย

การนำระบบบริหารจัดการคุณภาพภาครัฐ (PMQA) มาใช้พัฒนาระบบราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีมาตรฐาน มีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน มีกระบวนการติดตาม กำกับอย่างต่อเนื่อง และได้ผลงานออกมาอย่างมีคุณภาพ การดำเนินงาน PMQA ก.พ.ร. ได้กำหนดแนวทางรูปแบบและมาตรฐานพึงประสงค์ โดยอิงกับค่านิยมหลัก 11 ประการของการบริหารคุณภาพ (TQM) 7 หมวด ได้แก่ (1) การนำองค์กร (2) การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ (3) การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (4) การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ (5) การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล (6) การจัดการกระบวนการ และ (7) ผลลัพธ์การดำเนินการ และจากศึกษาพบว่าหากมีการนำระบบการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร(ERM) ตามกรอบและแนวทางของ

COSO-ERM: 2004 ประกอบด้วย 8 องค์ประกอบ คือ การจัดสภาพแวดล้อมภายในองค์กร การกำหนดวัตถุประสงค์ การระบุปัจจัยเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง การตอบสนองความเสี่ยง การควบคุมความเสี่ยง ข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยง และการติดตามประเมินผล มาช่วยสนับสนุนการทำ PMQA แล้ว จะทำให้เกิดประสิทธิผลตามที่ส่วนราชการต้องการได้ ทั้งนี้ ส่วนราชการสามารถบูรณาการการทำ ERM ในกิจกรรมในแต่ละหมวดของ PMQA ได้ แต่ควรให้ความสำคัญในแต่ละหมวดของ PMQA ดังนี้

หมวดที่ 1 การนำองค์กร บูรณาการกับ ERM ด้าน การจัดสภาพแวดล้อมภายในองค์กรให้เหมาะสม การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมาย การนำข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยง

หมวดที่ 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ บูรณาการกับ ERM ด้าน การระบุความเสี่ยง การประเมินความเสี่ยง ในขั้นตอนการวางแผนยุทธศาสตร์ ใช้การตอบสนองความเสี่ยง และในขั้นตอนการนำแผนสู่การปฏิบัติ ใช้การกำกับและติดตามด้วยกระบวนการ การควบคุมความเสี่ยง และการติดตามประเมินความเสี่ยง

หมวดที่ 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บูรณาการกับ ERM ด้าน ข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยง

หมวดที่ 4 การวัด การวิเคราะห์และการจัดการความรู้ บูรณาการกับการทำ ERM ในด้านการให้ข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยง และการติดตามประเมินความเสี่ยง

หมวดที่ 5 การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล บูรณาการกับการทำ ERM ในด้าน การจัดสภาพ

แวดล้อมภายในองค์กร และการให้ข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยง

หมวดที่ 6 การจัดการกระบวนการ บุคลากรกับการทำ ERM ในด้าน การจัดสภาพแวดล้อมภายในองค์กร การตอบสนองความเสี่ยง การควบคุมความเสี่ยง และการติดตามประเมินความเสี่ยง

หมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินการ เป็นผลลัพธ์จากการบูรณาการกับการทำ ERM ในทุกด้าน ทั้งนี้ การนำ ERM มาสนับสนุนการทำ PMQA ผู้บริหารส่วนงานต้องให้ความสำคัญและสนับสนุนทรัพยากรการบริหารในลักษณะบูรณาการร่วมกัน ผู้ปฏิบัติควรมีองค์ความรู้และความเข้าใจการบริหารความเสี่ยง และยอมรับว่าเป็นหน้าที่ของทุกคนที่ต้องดูแลความเสี่ยงในฐานะเป็นเจ้าของความเสี่ยง (risk owner) ร่วมกัน เพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์ให้การบริหารบ้านเมืองมีประสิทธิภาพ นำความผาสุกมาสู่ประชาชน

การอภิปรายผล

จากบริบทของเครื่องมือการจัดการทั้งสอง เห็นได้ว่ามีทั้งความเหมือนและต่างกัน ส่วนที่เหมือนกันพบว่าทั้งสองเครื่องมือมีแนวคิดและกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน ต่างเป็นเครื่องมือเชิงคุณภาพในการควบคุมสภาพแวดล้อมในองค์กร ให้ได้ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด โดยบริษัทสัญญาตัญญูมุ่งหวังการใช้เพื่อให้มีความสามารถในการแข่งขัน ขณะที่บริษัทสัญญาตออเมริกันมุ่งหวังผลตอบแทนทางการเงินและความปลอดภัยในองค์กร ต่างให้ความสำคัญกับการถ่ายทอดเชิงนโยบายจากผู้บริหารระดับสูง ดำเนินการทั่วทั้งทุกส่วนงานในองค์กร และกระบวนการจัดการ

เน้นคุณภาพและเป็นหน้าที่ของทีมงานทุกคนที่รับผิดชอบกิจกรรมนั้นๆ สำหรับส่วนที่มีแตกต่างกันคือ เทคนิคที่ใช้การทำ ERM เป็นเทคนิคที่เริ่มต้นการพัฒนา เนื่องจากมีระยะเวลาการใช้มาไม่นาน ขณะที่ TQM ได้รับการพัฒนามานานแล้ว เจ้าของและผู้บริหารระดับสูงจะให้ความสำคัญการทำ ERM เนื่องจากความเสี่ยงมีผลกระทบต่อการมากกว่า TQM และ ERM จะมีการให้ความสำคัญกับความคุ้มค่าทางการเงิน กฎเกณฑ์ระเบียบของทางมากกว่า TQM (Greg, 2014) เมื่อพิจารณาหลักและกระบวนการประเมินการจัดการคุณภาพภาครัฐ 7 หมวด โดยแทรกค่านิยม 11 ข้อ นำแนวคิดและกระบวนการบริหารความเสี่ยงตามแนว COSO-ERM 2004 สามารถสร้างความสัมพันธ์แบบบูรณาการ ดังนี้

หมวด 1 การนำองค์กร เป็นการประเมินการชี้แนะและกำหนดวิสัยทัศน์ เป้าประสงค์ระยะสั้นระยะยาว ค่านิยม และความคาดหวังในผลการดำเนินการขององค์กร การให้ความสำคัญกับวิธีการที่ผู้บริหารสื่อสารกับบุคลากร และการสร้างบรรยากาศส่งเสริมให้เกิดพฤติกรรมที่มีจริยธรรม และผลการดำเนินการที่ดี รวมถึงระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี ความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งการสนับสนุนชุมชนและสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2558, หน้า 15) หมวดนี้เป็นบทบาทของผู้บริหารระดับสูงของส่วนราชการ ซึ่งผู้บริหารต้องมีความเข้าใจนโยบายของรัฐบาล ค่านิยมของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และสถานการณ์ที่เกิดขึ้น และหากผู้บริหารมีความเข้าใจแนวคิดการบริหารความเสี่ยงอย่างถ่องแท้แล้ว ย่อมสามารถวิเคราะห์

สถานการณ์ที่องค์การกำลังเผชิญกับความเสี่ยง กำหนด วิสัยทัศน์ พันธกิจ วัตถุประสงค์และ เป้าหมายได้ รวมทั้งกำหนดแนวทางจัดการให้เป็นรูปธรรม นำไปปฏิบัติ และนำไปสู่การการ ติดตามผลที่มีประสิทธิภาพ (Lam, 2001, p. 12; Deloach, (2000, p. 101)

สำหรับกิจกรรมการสร้างบรรยากาศใน องค์การ ผู้บริหารส่วนราชการสามารถนำแนวทาง ERM มาประยุกต์ใช้ได้ กล่าวคือการจัดให้มีสภาพแวดล้อมในองค์การที่ดี จะมีส่วนช่วยให้้องค์การมี ระดับการบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพ ส่งผล ให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ที่ตั้งไว้ โดยผู้บริหารต้องส่งเสริมและสนับสนุน (1) ให้มีนโยบายและปรัชญาการบริหารความเสี่ยง (2) ส่งเสริมให้บุคลากรมีพฤติกรรมยอมรับ ความเสี่ยง (3) กระตุ้นให้ผู้บริหารในองค์การ มีบทบาทในการจัดการความเสี่ยง (4) สร้างเสริม จริยธรรมคนในองค์การให้มีความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส มีจิตการให้บริการประชาชน (5) จัด โครงสร้างการจ้ดองค์การ ให้มีสายงานที่ชัดเจน ถ่วงดุล ที่สามารถติดตามกำกับได้อย่างทั่วถึง (6) การมอบอำนาจโดยต้องมั่นใจว่าผู้รับมอบอำนาจ จะดูแลความเสี่ยงในงานที่รับผิดชอบได้ และ (7) การบริหารงานบุคลากรที่ได้มาตรฐาน มีจิตสำนึก ในการปฏิบัติงานและการบริการประชาชน (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004, pp. 10-14; Lam, 2001, p. 3; Steinberg, 2004, pp. 27-34; Anderson & Terp, 2006, pp. 10-15; Ciorciari, & Blattner, 2008, p. 7; Berg, 2010, pp. 79-95)

โดยวิธีการที่ผู้บริหารสื่อสารกับบุคลากร ในสังกัดมีงานวิจัยพบว่า ประสิทธิภาพจากการ ดำเนินงานส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้บริหารมีการ สื่อสารเชิงความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ (NaRanong, 2009; มโนชัย สุดจิตร, 2557) สำหรับแนวทางการสื่อสารเชิงความเสี่ยงให้มี ประสิทธิภาพ ประกอบด้วย (1) การสื่อสารภายใน องค์การและผู้มีส่วนได้เสียทราบอย่างต่อเนื่อง (2) ข่าวสารมีเนื้อหาครบถ้วนเพียงพอต่อการสร้างความเข้าใจทั้งวัตถุประสงค์ เป้าหมาย กระบวนการ และเครื่องมือพื้นฐานที่จำเป็นในการบริหาร ความเสี่ยง (3) ใช้ทั้งช่องทางการสื่อสารเป็น ทางการและไม่ใช่ทางการ (4) สร้างบรรยากาศ การเรียนรู้ให้แก่ข้าราชการในสังกัด (Steinberg, 2004, p. 65; Ciorciari & Blattner, 2008, p.18; Berg, 2010, pp. 88-89)

หมวด 2 การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ เป็นการประเมินว่า การวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ การวางแผนปฏิบัติการ และการถ่ายทอดเพื่อนำ แผนไปปฏิบัติ วิธีการที่ส่วนราชการปรับเปลี่ยน แผนเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป และวิธีการ วัดความสำเร็จ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา าระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2558 ,หน้า 21) ทั้งนี้ ERM. เข้าแทรกในการดำเนินการของส่วนราชการ ในการจัดการยุทธศาสตร์ใน 3 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนเตรียมวางแผนยุทธศาสตร์ โดย ส่วนงานต้องวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน (SWOT analysis) การวิเคราะห์สถานการณ์ (scenario analysis) ของส่วนงานราชการให้ครอบคลุมในทุก มิติ หากส่วนราชการได้มีการนำกระบวนการและ เครื่องมือ การระบุเหตุการณ์ความเสี่ยง (event identification) การประเมินความเสี่ยง (risk

assessment) มาใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์ดังกล่าวจะทำให้ ผลการวิเคราะห์มีความสมบูรณ์ครบถ้วน อันนำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้องต่อไป (มโนชัย สุตจิตร, 2557, หน้า 46-47)

การระบุเหตุการณ์ (event) ต้องระบุทั้งปัจจัยภายใน และภายนอก ที่อาจกระทบต่อการบรรลุวัตถุประสงค์เป้าหมายองค์กร และต้องระบุให้ชัดเจนได้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นปัจจัยเสี่ยงหรือโอกาส โดยหากเป็นโอกาสจะเป็นช่องทางที่ใช้การกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายเชิงธุรกิจรวมทั้งใช้ในการจัดการความเสี่ยงกลยุทธ์ (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004, p. 6) การระบุความเสี่ยง เป็นขั้นตอนที่สำคัญในการวางแผนกลยุทธ์ เพราะถ้าหากการระบุความเสี่ยงไม่ได้ศึกษาอย่างละเอียด จะกลายเป็นความเสี่ยงที่เหลื้อยู่กับองค์กร โดยไม่ได้รับการวางแผนจัดการใดๆ ซึ่งความเสี่ยงเหล่านี้อาจทำให้องค์กรเสียหายตามมาได้ การวิเคราะห์เพื่อระบุความเสี่ยงจึงเป็นขั้นตอนที่ผู้บริหารต้องให้ความสำคัญ (นวพร เรืองสกุล, 2551, หน้า 67-71) โดยการประเมินความเสี่ยง การประเมินว่าแต่ละปัจจัยเสี่ยงนั้นมีโอกาส (likelihood) ที่จะเกิดมากน้อยเพียงใด และหากเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบ (impact) ต่อองค์การรุนแรงเพียงใด เมื่อประเมินปัจจัยเสี่ยงได้แล้ว จะทำให้การกำหนดมาตรการจัดการปัจจัยเสี่ยงเหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม (Steinberg, 2004, p. 50) การประเมินความเสี่ยงจะช่วยในการตัดสินใจขยโอกาสจากสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงได้ เพราะความเสี่ยงบางเหตุการณ์ อาจนำมาซึ่งโอกาสในการบริหารจัดการ วิธีการตอบสนองความเสี่ยงแต่ละวิธีอาจมีผลต่อโอกาสที่จะเกิดและผลกระทบได้แตกต่างกัน นำไปสู่การหาเครื่องมือ

เพื่อตอบสนองความเสี่ยงอย่างเหมาะสม (Anderson & Terp, 2006, p. 7)

2. ขั้นตอนการนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ส่วนราชการสามารถนำแนวคิดการใช้เครื่องมือการตอบสนองความเสี่ยง (risk response) นำไปใช้ในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการแก้ไข ปรับปรุงในส่วนที่เป็น OFIs โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นประเด็นที่ส่วนราชการต้องจัดการปัจจัยเสี่ยงภายในองค์กร ทั้งนี้ การตอบสนองความเสี่ยงที่ดี ต้องเป็นมาตรการที่ต้องคำนึงถึง (1) ความสมดุลระหว่างระดับความเสี่ยงที่ลดลงกับต้นทุนการจัดการ (2) มีพัฒนามาตรการอย่างต่อเนื่อง (3) ความเสี่ยงที่หลงเหลืออยู่ จะต้องไม่เกินระดับความเสี่ยงที่รับได้ และ (4) ผู้บริหารควรประเมินผลการตอบสนองความเสี่ยงในภาพรวมในลักษณะเป็น portfolio view of risk ได้ (Ciorciari & Blattner, 2008, pp. 15-16) การตอบสนองความเสี่ยงมี 5 แนวทาง คือ (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004, p. 55) (1) การยอมรับความเสี่ยง ยอมรับให้มีความเสี่ยงบ้าง เพราะต้นทุนการจัดการความเสี่ยงอาจไม่คุ้มกับผลประโยชน์ที่อาจจะเกิดขึ้น (2) จัดการเพื่อลดความเสี่ยง มิใช่การขจัดความเสี่ยงให้หมดไป แต่ ลด หรือควบคุม ทั้งโอกาสและผลกระทบของความเสี่ยง ให้อยู่ในระดับที่รับได้ (3) การแบ่ง/ผ่องถ่ายความเสี่ยง ผ่องถ่ายให้บุคคลที่สามร่วมรับความเสี่ยง เช่น การประกันภัย (4) การหลีกเลี่ยง/ยกเลิกกิจกรรมที่มีความเสี่ยง ความเสี่ยงบางอย่างอาจควบคุมได้ ด้วยการยกเลิกเป้าหมาย โครงการ งานหรือกิจกรรมที่มีความเสี่ยง และ (5) การขยโอกาสจากสถานการณ์ที่มีความเสี่ยง ความเสี่ยงบางปัจจัยอาจนำมาซึ่งโอกาสใน

การบริหารจัดการให้องค์การได้ประโยชน์มากกว่า
การกำจัดออกไป

3. ขั้นตอนการติดตามกำกับกับการดำเนินงาน
ตามแผนยุทธศาสตร์ ขั้นตอนนี้ ERM จะมี
กระบวนการที่ทำให้การติดตามกำกับแผนยุทธ
ศาสตร์มีประสิทธิภาพ โดยส่วนราชการต้องจัด
ให้มีกิจกรรมควบคุมความเสี่ยง ประกอบด้วย (1)
จัดให้มีบรรยากาศและวัฒนธรรมที่สนับสนุนการ
บริหารความเสี่ยง (2) มีคู่มือการบริหารความเสี่ยง
(3) จัดให้มีแผนงานบริหารความเสี่ยง (4) จัดให้มี
การควบคุมภายในตามฐานความเสี่ยง (risk-based
internal control) และ (5) จัดให้มีคณะทำงาน
หน่วยงาน หรือผู้รับผิดชอบเพื่อบริหารจัดการความ
เสี่ยงในระดับองค์กร (บริษัทไทยอินฟอร์เมชัน
เรตติ้ง จำกัด (TRIS), 2554, หน้า 17-18)

นอกจากนี้ หากส่วนราชการได้นำแนวทาง
การติดตามและประเมินความเสี่ยงจากการทำ ERM
มาใช้จะทำให้การติดตามประเมินผลกิจกรรม
ตามแผนพัฒนาปรับปรุงมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
โดย ERM จะทำให้รู้ว่า (1) อะไรคือความเสี่ยงที่
สำคัญของแผนงาน (2) ได้มีการจัดการความเสี่ยง
ดังกล่าวอย่างไร (3) ผลของการจัดการความเสี่ยง
เป็นอย่างไร หากไม่ได้ผลแล้วมีทางเลือกอื่นๆ ที่
จะจัดการหรือไม่ (4) มีความเสี่ยงใหม่ ๆ อะไรบ้าง
ที่เกิดขึ้นและเป็น ภัยคุกคามต่อแผนงานเพิ่มขึ้น
หรือไม่ (Berg, 2010, pp. 86-87)

หมวดที่สาม การให้ความสำคัญกับผู้รับ
บริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เป็นการประเมิน
การให้บริการต้องยึดประชาชนหรือผู้รับบริการ
เป็นศูนย์กลาง (citizen-centered or customer-
centered) เป็นการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์และวิธี
ปฏิบัติงานของส่วนราชการในการบริหารและการ

ให้บริการแก่ประชาชน เน้นการให้บริการตาม
ความต้องการและเงื่อนไขเฉพาะของกลุ่มผู้รับ
บริการ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบ
ราชการ (ก.พ.ร.), 2558, หน้า 31)

การทำ ERM ไม่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการ
สร้างความพึงพอใจให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจาก
การบริหารราชการแผ่นดิน แต่จากงานวิจัย Derrocks,
(2000) พบว่า ERM มีผลทำให้ผู้มีส่วนได้เสีย
มีความพึงพอใจเพิ่มขึ้น รวมทั้งผลงานของมโนชัย
สุดจิตร (2557) พบว่า ERM ของสถาบันการเงิน
เฉพาะกิจในประเทศไทย ที่มีการสื่อสารและการให้
ข้อมูลเชิงความเสี่ยงที่ดีจะเพิ่มระดับความพึงพอใจ
ให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หมวดที่สี่ การวิเคราะห์และจัดการความรู้
เป็นการประเมิน เลือก รวบรวม วิเคราะห์ จัดการ
และปรับปรุงข้อมูลและสารสนเทศ และการจัดการ
ความรู้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงผลการดำเนิน
การขององค์กร ซึ่งส่วนราชการจำเป็นต้องมี
(สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
(ก.พ.ร.), 2558, หน้า 35) แนวคิดและกระบวนการ
ทำ ERM. สามารถแทรกให้การวิเคราะห์และ
จัดการความรู้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดย

1. การวิเคราะห์ การวัดและวิเคราะห์ผล
การดำเนินการขององค์กร หากส่วนราชการได้นำ
ข้อมูลเชิงความเสี่ยงมาใช้ จะได้ข้อมูลที่ครบถ้วน
ถูกต้องเพิ่มขึ้น ประกอบด้วย (1) ข้อมูลเกี่ยวกับ
การดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย
ที่กำหนด (2) เป็นข้อมูลที่มีคุณภาพ ที่วิเคราะห์
เจาะลึก มีความถูกต้อง เชื่อถือได้ มีระยะเวลาที่
กำหนด และ (3) อยู่ภายใต้ระบบการจัดการข้อมูล
ที่ดี (Ciorciari & Blattner, 2008, p. 18)

2. การปรับปรุงระบบการวัดผลให้เหมาะสมและทันสมัย โดยกระบวนการสุดท้ายของการทำ ERM คือการติดตามประเมินผล (monitoring) จะช่วยให้ส่วนราชการได้ข้อมูลความเสี่ยงที่เกิดขึ้นหลังจากได้จัดการความเสี่ยงไปแล้วว่ายังหลงเหลือ (residual risk) มากน้อยเพียงใด และยังตรวจพบความเสี่ยงใหม่ (event risk) ที่จะต้องให้ความสำคัญเพิ่มเติม อันนำไปสู่การปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น (Knight, 1992, p. 12) ทั้งนี้ การติดตามข้อผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน นำไปสู่ การปรับปรุงแก้ไขมาตรการจัดการความเสี่ยงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004, pp. 6-12)

3. การจัดการสารสนเทศและความรู้ การทำ ERM ให้มีประสิทธิภาพ จะต้องทำให้องค์การมีฐานข้อมูลเพื่อการสืบค้น ทั้งที่เป็นข้อมูลภายในและนอกองค์กรที่เพียงพอ ทันสมัย และสามารถประมวลวิเคราะห์มาใช้ในการจัดการความเสี่ยงได้อย่างรวดเร็ว (Steinberg, 2004, p. 65) ทั้งนี้ การมีระบบจากการข้อมูลเชิงความเสี่ยงที่ดีจะสร้างความมั่นใจถึงการเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization--LO) ที่ดีตามมาได้ (บริษัทไทยอินฟอร์เมชั่น เรตติ้ง จำกัด (TRIS), 2554, หน้า 18)

หมวดที่ห้า การมุ่งเน้นทรัพยากรบุคคล เป็นประเมินระบบงาน ระบบการเรียนรู้ การสร้างความผูกพันและแรงจูงใจของบุคลากร เพื่อให้บุคลากรพัฒนาตนเองและใช้ศักยภาพอย่างเต็มที่ตามทิศทางองค์กร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2558, หน้า 41)

การทำ ERM ที่มีประสิทธิภาพจะสนับสนุนให้เกิดสภาพแวดล้อมในองค์กรที่ดี ส่งผลให้มีโครงสร้างและระบบงานที่ดีตามมา โดย ERM จะสนับสนุนให้เกิด การใช้ปรัชญาแนวคิดด้านการบริหารความเสี่ยง มีพฤติกรรมการยอมรับความเสี่ยง มีบทบาทหน้าที่ของผู้บริหารที่ทำเพื่อประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก มีความซื่อสัตย์มีจริยธรรม องค์กร มีโครงสร้างการจัดองค์กรที่ดี มีการมอบอำนาจ และมีมาตรฐานการบริหารงานบุคคลที่ดี (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO), 2004, pp. 10-14) และการมีระบบการควบคุมความเสี่ยงที่ดีช่วยให้ระบบการปฏิบัติงานในกิจกรรมสำคัญ อาทิ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ระบบ IT ระบบงานสารบรรณและเอกสาร มีการสอบทานระบบเป็นระยะว่ามีความเพียงพอหรือไม่ ช่วยกำหนดบทบาทหน้าที่ของตัวบุคคลจะตรวจสอบและถ่วงดุลกันได้ รวมทั้งมีการกำหนดเพดานความเสี่ยง เพื่อการเฝ้าระวังในกิจกรรมที่สำคัญให้มีระดับความเสี่ยงที่ยอมรับได้ (Steinberg, 2004, pp. 44-45) โดย การศึกษาของ Derrocks, (2010) พบว่า พนักงานในสถาบันการเงินที่มีการทำ ERM. ในประเทศแอฟริกาใต้ ช่วงวิกฤติการณ์ทางการเงิน 2008-2009 มีการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่องค์การได้ดีกว่าสถาบันการเงินที่ไม่มี หรือมีแต่ไม่มีประสิทธิภาพ และ Arvey, Bouchard, Segal, Nancy, Bouchard, Segal, and Abraham (1989, p. 89) เห็นว่านอกจากการจ่ายค่าตอบแทนที่สมเหตุสมผลแล้ว ลูกจ้างต้องการ ความมั่นคง สภาพแวดล้อมที่ดีในการทำงาน และต้องการให้องค์การพัฒนาทักษะความรู้ความสามารถของตน และได้รับมอบหมายงาน

ที่พอใจ โดยผลงานของ Kimbrough and Paul (2009) นำหลักทฤษฎี Y ของ McGregor มาปฏิบัติต่อพนักงาน และมีการสื่อสารเชิงความเสี่ยงแบบแนวราบ จะทำให้พนักงานมีประสิทธิภาพการทำงานเพิ่มขึ้น

หมวดที่หก การจัดการกระบวนการ เป็นการประเมินการจัดการกระบวนการ การให้บริการ และกระบวนการอื่นที่ช่วยสร้างคุณค่าแก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และกระบวนการสนับสนุน เพื่อให้บรรลุพันธกิจขององค์กร (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2558, หน้า 45)

กระบวนการที่สร้างคุณค่า หมายถึง กระบวนการที่ให้ความสำคัญ ในการปฏิบัติตามภารกิจ และสร้างคุณค่าให้แก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มักเป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรส่วนใหญ่ ซึ่งมีได้หลายกระบวนการ มีลักษณะแตกต่างกันไปตามภารกิจขององค์กร (ธีรพงศ์ แก่นอินทร์, 2556, หน้า 23) ทั้งนี้การทำ ERM จะช่วยส่งเสริมให้มีกระบวนการที่มีคุณค่าดังนี้

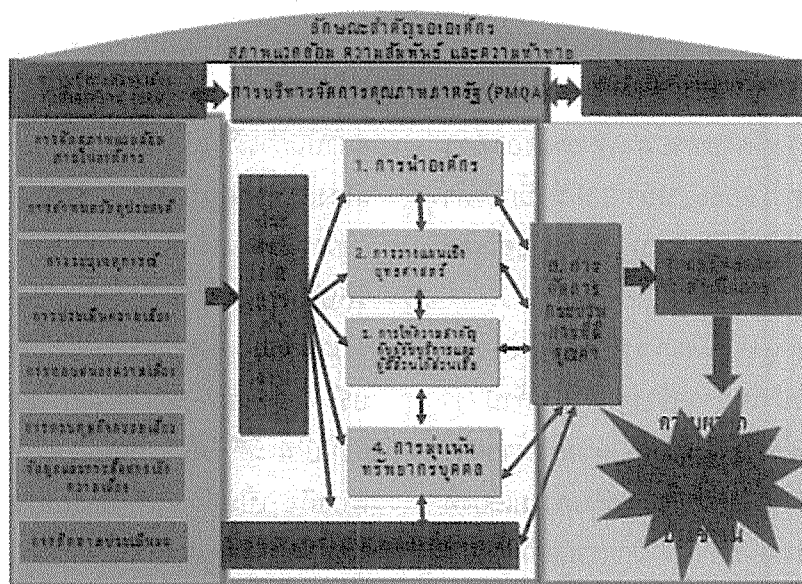
1. สนับสนุนให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ อันนำไปสู่การสร้างคุณค่าในด้าน (1) ด้านการประหยัดทั้งคน เงิน วัสดุและเวลา จากการลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการมีระดับความเสี่ยงที่ลดลง (2) เกิดผลผลิตเนื่องจากการมีพฤติกรรมการให้ เป็นโอกาส (3) เกิดประสิทธิภาพเนื่องจากทำให้ ลดค่าใช้จ่าย เพิ่มรายได้ ลดเวลาในการปฏิบัติงานและการให้บริการ (4) เกิดความเป็นธรรม เนื่องจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้รับข้อมูลและการสื่อสารเชิงความเสี่ยงที่เพียงพอต่อความเข้าใจผลที่จะเกิดขึ้น และสุดท้ายคือ (5) ทำให้เกิดคุณค่าในเกียรติยศ

ชื่อเสียง เนื่องจากองค์การมีการดำเนินงานที่ดี มีความโปร่งใสการดำเนินงาน ปฏิบัติตามพันธะ ข้อตกลงกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม (มโนชัย สุตจิตร, 2557, หน้า. 298-300)

2. สนับสนุนให้มีการพัฒนาระบบงานที่สร้างคุณค่า งานวิจัยที่สนับสนุนแนวคิดดังกล่าว ผลงานของ Beasley (2006) พบว่าการทำ ERM ช่วยให้มีระบบควบคุมภายในที่ดีอันนำไปสู่ประสิทธิภาพการดำเนินงานเพิ่มขึ้น ผลงานของ Tseng (2007) เห็นว่าการทำ ERM. ตามแนว COSO-ERM จะทำให้บริษัทขนาดใหญ่ในไต้หวันมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานเพิ่มขึ้น Niels (2007) พบว่า การที่ผู้ถือหุ้นและฝ่ายบริหารระดับสูงที่ให้ความสำคัญกับการทำERM. จะทำให้ประสิทธิภาพการดำเนินงานของบริษัทสัญชาติชาวเดนมาร์กเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับข้อค้นพบของมโนชัย สุตจิตร (2557 หน้า 222-224) พบว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่มีระบบการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กรที่ดี จะช่วยทำให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการให้บริการลูกค้าและผู้มารับบริการ และการใช้ทรัพยากรการบริหารที่คุ้มค่า หมวดที่เจ็ด ผลลัพธ์การดำเนินการ หลักการประเมินผลของ Balanced scorecard ภายใต้กรอบ 4 มิติ ได้แก่ มิติที่ 1 ด้านประสิทธิผลตามพันธกิจ เป็นการแสดงผลงานการบรรลุผลตามแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ มิติที่ 2 ด้านคุณภาพการให้บริการ เป็นการแสดงผลเกี่ยวกับความพึงพอใจและไม่พึงพอใจของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย มิติที่ 3 ด้านประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ เป็นการแสดงความสามารถในการปฏิบัติราชการ เช่น การลดระยะเวลาการให้บริการ และความคุ้มค่าของการใช้เงิน และมิติที่ 4

ด้านการพัฒนาองค์กร เป็นการแสดงความสามารถในการเตรียมความพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงขององค์กร เช่น การลดอัตราค่าจ้าง การจัดสรรอัตราค่าจ้างให้ทำงานคุ้มค่า การมอบอำนาจการตัดสินใจ การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2558, หน้า 55) หมวดนี้เป็นผลลัพธ์จากการดำเนินงานจากหมวดที่ 1-6 ดังนั้นการทำ ERM ไปสอดแทรกในกระบวนการแต่ละหมวดดังกล่าวข้างต้นทำให้ส่วนราชการที่ทำ PMQA ได้ผลลัพธ์ตามที่ต้องการ โดยจากงานวิจัยพบว่า องค์กรที่มีการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กรอย่างเป็นระบบ

จะสนับสนุนให้องค์การมีผลลัพธ์การดำเนินงานเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ (มโนชัย สุดจิตร, 2557 หน้า 108-111) ซึ่งสร้างความมั่นใจว่าการทำ ERM มีส่วนช่วยสนับสนุนให้การทำ PMQA ประสบความสำเร็จ ได้จริง โดยผู้ศึกษาสามารถพัฒนาตัวแบบเพื่อให้ส่วนราชการที่ต้องทำ PMQA ได้นำ ERM มาปรับใช้ร่วมกันให้เกิดความเหมาะสม เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ในการดำเนินงาน ดังแสดงในภาพ 4



ภาพ 4 ตัวแบบที่ 3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการประเมินคุณภาพการจัดการราชการกับการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร

เอกสารอ้างอิง

- จำลักษณ์ ขุนพลแก้ว และ ศุภชัย อาชีวะระงับโรค. (2548). *คู่มือ TQM สู่ความเป็นเลิศในภาคธุรกิจบริการ=Guide to TQM in service industries*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ซีเอ็ดยุคเคชั่น.
- ธีรพงศ์ แก่นอินทร์. (2556). *การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ*. ค้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2558, จาก www.qa.pn.psu.ac.th/PMQA/
- นพพร เรืองสกุล. (2551). *กรอบโครงสร้างการบริหารความเสี่ยงขององค์กร*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ตลาดหลักทรัพย์.
- บริษัทไทยอินฟอร์เมชั่น เรตติ้ง จำกัด (TRIS). (2554). *ผลการประเมินคุณภาพการจัดการ ด้านการบริหารความเสี่ยง*. เอกสารประกอบการบรรยาย, เสนอที่ประชุมผู้แทนรัฐวิสาหกิจ ณ โรงแรมทวินโลตัส, ประทุมวัน. กรุงเทพมหานคร. เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2554
- มนชัย สุตจิตร. (2557). *การบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร เพื่อสนับสนุนประสิทธิผลการดำเนินงานในสถาบันการเงินเฉพาะกิจ: กรณีศึกษา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)*. ดุษฎีนิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีรัตนโกสินทร์.
- สุนทร พูนพิพัฒน์. (2542). รูปแบบและการประยุกต์ใช้ TQM สำหรับสถานศึกษา. *For Quality Review*, 2, 132-135.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2552). *การใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐเพื่อการพัฒนาาระบบราชการ*. เอกสารการบรรยาย. แก่หัวหน้าส่วนราชการ เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2552 โรงแรมเดอะทวิน ทาวเวอร์ ถนนรองเมือง กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). (2558). *เกณฑ์การบริหารคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ พ.ศ. 2558*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์วิชั่น พรินท์ แอนด์ มีเดีย จำกัด.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2566). *พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. ค้นเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2557, จาก <http://www.kpi.ac.th/wiki/index>
- Anderson, K., & Terp, A. (2006). *Strategic risk management practice: How to deal effectively*. Cambridge University: press UK.
- Arvey, D. R., Bouchard, J. T., Segal, L. Nancy., Bouchard, T. J., Segal, N. L., & Abraham, L. M. (1989). Job Satisfaction: Environmental and Genetic Components. *Journal of Applied Psychology*, 74(2), pp. 187-192.
- Beasley, S. M. (2006). *The impact of enterprise risk management on the Internal audit function*. n.p.: The enterprise risk management Initiative division North Carolina State University.
- Berg, H. P. (2010). Risk management: Procedures, methods and experiences. *Rtrevino creative marketing (RT&A)*, 2(17), 79-95

- Ciorgiari, M., & Blattner, P. (2008). *Enterprise risk management maturity-level assessment Tool*. n.p.: The Society of Actuaries Publication.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2004). *COSO: Enterprise risk management-integrated framework* n.p.: COSO Advisory Council.
- Deloach, J. W. (2000). *Enterprise-wide risk management: Strategies for linking risk & opportunity*. New York: Financial Time Press.
- Derrocks, V. C. (2010). *Risk management and value creation*. A dissertation submitted for the degree of doctor of philosophy, Nelson Mandela Metropolitan University (NMMU), Port Elizabeth, Republic of South Africa.
- Greg, H. (2014). *TQM & ERM similarities and differences*. Retrieved October 24, 2015, from <http://insights.ceracademy.com>
- Kimbrough, R. L., & Paul, J. Componation. (2009). Relationship between organizational culture and enterprise risk management. *Engineering Management Journal*, 4, 45-78.
- Knight, W. K. (1992). *Provides risk management framework: Standards & regulations*. Presentation slides for risk manager & auditor seminar on 15th December 1992 at Moscow.
- Kolb, W. R. (2010). *Enterprise risk management today leading researcher and best*. San Francisco, CA: Wiley press.
- Lam, J. (2001). *Enterprise risk management: Incentives and control*. San Francisco, CA: Wiley press.
- Haelterman, J. (2010). *Introduction to ISO 31000: Risk management-principles and guidelines*. Clay County, FL: Certified Information Security Press.
- Mcshane, K., Michael., N. A., & Elzotbek. (2011). Does enterprise risk management Increase firm value?. *Journal of Accounting, Auditing & Finance*, 26(4), 45-68.
- NaRanong, P. (2009). *Critical Success Factors for effective risk management procedures in financial industries: A study from the perspectives of the financial institutions in Thailand*. A dissertation submitted for the degree of doctor of philosophy, Umea University, Sweden.
- Niels, J. L. (2007). *Enterprise risk management incentives and practices in three Danish companies*. A dissertation submitted for the degree of doctor of philosophy, University of Aarhus, Denmark.

- Sadgrove , K. (2005). *The complete guide to business risk management*. Farnham, United Kingdom: Ashgate-Gower Publishing.
- Steinberg, M. R. (2004). *Enterprise risk management-integrated framework executive summary*. New York: COSO advisory.
- Tseng, C. Y. (2007). *Internal control: Enterprise risk management and firm performance*. A dissertation submitted for the degree of doctor of philosophy, University of Maryland.