

The Strategic Risk Management Plan of the Oil Fund (2015-2019)

Noppadol Udomwisawakul

Ph.D. (Public Administration), Assistant Professor,
School of Management Science, Sukhothai Thammathirat Open University

E-mail: noppadol.udom@gmail.com

109

ปีที่ 24
ฉบับที่ 2
พ.ค.
-
ส.ค.
2561

Abstract

This is a study of The Strategic Risk Management Plan of the Oil Fund of Thailand (2015-2019). Its objectives are: (1) to analyze the risk of the Oil Fund (2) to analyze the synchronization of The Strategic Plan of the Oil Fund (2015-2019) with the risk of the Oil Fund (3) to propose The Strategic Risk Management Plan of the Oil Fund (2015-2019). This research collects and descriptively analyzes from documentary and secondary data of the Oil Fund and interviews the officers who concern and the stakeholders. The results show that: (1) The Strategic Risk Management Plan of the Oil Fund (2015-2019) can be divided into the following 4 risk characteristics or factors. There are strategic risk, operational risk, financial risk, and compliance risk, (2) risk factors of The Oil Fund are align with strategic issues which served vision and mission of The Strategic Plan of the Oil Fund, and (3)

individual risks require the concrete measures containing initiative activities with clear objectives, and key indicators for The Strategic Risk Management Plan implementation.

Keywords: Strategic Risk Management Plan, the Oil Fund of Thailand

แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562

นพดล อุดมวิศกุล

ร.ด.(รัฐประศาสนศาสตร์) ผู้ช่วยศาสตราจารย์

สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

E-mail: noppadol.udom@gmail.com

111

บทคัดย่อ

การศึกษาเพื่อการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) วิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562 (2) วิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนยุทธศาสตร์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562 กับปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562 และ(3) นำเสนอแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562 ใช้วิธีการเก็บข้อมูลทุติยภูมิของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง การสัมภาษณ์เชิงลึกและการสนทนากลุ่ม โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา ซึ่งผลการศึกษาพบว่า (1) แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถระบุปัจจัยเสี่ยงได้ 4 ประเภท ตามมาตรฐานสากลของ COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of The Tread Way Commission) ได้แก่ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน และความ

ปีที่ 24
ฉบับที่ 2
พ.ค.
-
ส.ค.
2561

เสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (2) ปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ที่ถ่ายทอดมาจากวิสัยทัศน์และพันธกิจในแผนยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งนำไปสู่การกำหนดมาตรการและกิจกรรมของแผนบริหารความเสี่ยงในลักษณะที่เป็นแผนบริหารความเสี่ยงในเชิงยุทธศาสตร์ (3) ความเสี่ยงแต่ละประเภทมีมาตรการและกิจกรรมมารองรับสำหรับการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมในแต่ละประเภทความเสี่ยงเพื่อการนำไปปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมได้ตามแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์

คำสำคัญ: กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง, แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์

บทนำ

สถานการณ์ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกเมื่อปี พ.ศ. 2516 เป็นสถานการณ์สำคัญที่ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกมีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการที่กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (Organization of Petroleum Exporting Countries: OPEC) โดยเฉพาะประเทศอียิปต์ ซิเรีย และตูนิเซีย ลดปริมาณการส่งออกน้ำมันดิบเพื่อต่อต้านประเทศสหรัฐอเมริกาที่สนับสนุน กองทัพประเทศอิสราเอล ส่งผลให้น้ำมันดิบที่จะหาซื้อได้ในตลาดโลกมี ปริมาณลดลง ก่อให้เกิดภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศไทย ทำให้ ประเทศไทยต้องนำเข้าน้ำมันดิบมากขึ้นในราคาที่สูงจึงทำให้น้ำมันเชื้อเพลิง ภายในประเทศมีราคาสูงขึ้นตามไปด้วย และเกิดผลกระทบต่อความมั่นคง ของประเทศและความเป็นอยู่ของประชาชน

คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกัน ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการผลิต การจำหน่าย การขนส่ง การมีไว้ครอบครอง การสำรอง การส่งออกนอกราชอาณาจักร รวมถึงการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง หรือการดำเนินกิจการที่ต้องใช้น้ำมันเชื้อเพลิง และการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง และได้จัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นใน เวลาต่อมาเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมัน เชื้อเพลิง แต่อย่างไรก็ตาม ผลการบังคับใช้ของพระราชกำหนดดังกล่าวมี ระยะเวลาเพียงหนึ่งปี แต่ภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงยังคงเกิดขึ้น อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้จึงมีความจำเป็นที่ต้อง บังคับใช้ต่อไปโดยไม่อาจกำหนดระยะเวลาได้ รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมาย ขยายระยะเวลาการบังคับใช้ของพระราชกำหนดดังกล่าวอีก 3 ครั้ง ครึ่งละ หนึ่งปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายยกเลิกระยะเวลา การบังคับใช้ ส่งผลให้พระราชกำหนดดังกล่าวมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน

กลไกการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีลักษณะที่จะต้อง ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการ (Board) ที่ได้รับมอบหมายภารกิจจาก

รัฐบาล ซึ่งเป็นการบริหารการดำเนินงานภายใต้การกำกับของคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่ดูแลและกำหนดนโยบายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณราคาและกำหนดราคาน้ำมันเชื้อเพลิง กำหนดอัตราเงินส่งเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง หรืออัตราเงินชดเชยจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ของน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ เป็นต้น โดยคณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงานจะพิจารณาและกลั่นกรองเฉพาะงานในส่วนของนโยบายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเท่านั้น และมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นผู้พิจารณาเกี่ยวกับการใช้จ่ายกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยตรง เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สะดวกและคล่องตัว โดยผลการดำเนินงานสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและเป้าหมายที่กำหนดโดยสามารถรักษาระดับเงินทุนของกองทุนได้ตามเป้าหมายในระดับสูงเพียงพอแก่การรักษาเสถียรภาพและสภาพคล่องของกองทุนเป็นอย่างดี

เนื่องจาก กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นกองทุนหมุนเวียนซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณจึงต้องอยู่ภายใต้การประเมินผลการดำเนินงาน และการบริหารความเสี่ยง เพื่อให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีการบริหารที่เป็นมาตรฐานสากล กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงต้องมีการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงขึ้น โดยการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจัดทำขึ้นโดยคำนึงถึงประเด็นความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงและความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562 ซึ่งเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อเป็นการอนุมัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2556 ที่มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีเงินนอกงบประมาณนำระบบประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนที่เป็นมาตรฐานสากลและมีการกำหนดตัวชี้วัดการดำเนินงาน (Key Performance Indicator: KPI) มาใช้เพื่อวัดประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน และต่อมากรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้เห็นชอบให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเข้าสู่ระบบประเมินผลดังกล่าว

จากความสำเร็จในประเด็นต่าง ๆ ดังกล่าว การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงเป็นสิ่งสำคัญและต้องดำเนินการ แต่สถานการณ์ที่ผ่านมาพบว่า กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังไม่ได้มีการวิเคราะห์และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องประสบกับความเสี่ยงในการดำเนินงาน และเมื่อมีความจำเป็นต้องจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงต้องมีการวิเคราะห์ว่า ปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีปัจจัยอะไรบ้าง และแนวทางในการบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงควรเป็นอย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562
- 2) เพื่อวิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนยุทธศาสตร์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562 กับปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562
- 3) เพื่อนำเสนอแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง

แนวคิดการบริหารความเสี่ยงที่มีการนำมาใช้โดยสากลคือ แนวคิดการบริหารความเสี่ยงของ COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission) ซึ่งเป็นองค์การที่สถาบันทางวิชาการบัญชีและการตรวจสอบของประเทศสหรัฐอเมริการ่วมมือกันตั้งขึ้นและได้พัฒนาแนวความคิดและหลักการการควบคุมภายในใหม่โดยให้ชื่อว่า "Internal Control Integrated Framework" ซึ่งตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า องค์การต่าง ๆ ดำรงอยู่เพื่อสร้างและเพิ่มมูลค่าให้แก่ผู้มีส่วน

ได้ส่วนเสีย แต่ต้องการต้องประสบกับความไม่แน่นอน ซึ่งหมายถึงการไม่สามารถระบุโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ต่างๆ และผลกระทบที่ตามมาอย่างถูกต้องและแม่นยำได้ (COSO, 2013, 12-16) ทั้งนี้ ในการดำเนินธุรกิจซึ่งความไม่แน่นอนนี้มีส่วนช่วยสร้าง ดำรงรักษาไว้ หรือทำลายคุณค่าขององค์กรได้ ความไม่แน่นอนอาจเป็นความเสี่ยงที่ให้ผลกระทบเชิงลบโดยไปลดมูลค่าหรือเป็นโอกาสที่ให้ผลกระทบเชิงบวกโดยเพิ่มมูลค่า ดังนั้น ในการสร้างเสริมมูลค่าสูงสุดแก่องค์กร ผู้บริหารขององค์กรมีหน้าที่ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายการเจริญเติบโต เป้าหมายผลตอบแทนและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องบนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยผ่านทางกำหนดกลยุทธ์และวัตถุประสงค์ (Kleffner, and McGannon, 2003, 60-61)

ในมิติของการบริหาร การมีการบริหารความเสี่ยงจะช่วยเพิ่มความเป็นไปได้ในการตัดสินใจที่ดีขึ้น ทำให้เกิดความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่าจะได้รับข้อมูลอย่างทันทั่วถึง และทำให้ทราบระยะห่างจากการบรรลุเป้าหมาย อย่างไรก็ตาม การบริหารความเสี่ยงไม่สามารถช่วยป้องกันองค์กรจากการที่ผู้บริหารใช้ดุลยพินิจ หรือทำการตัดสินใจที่ผิดพลาด และไม่ช่วยป้องกันเหตุการณ์ภายนอกที่ส่งผลกระทบด้านลบต่อองค์กรและทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในทางปฏิบัติ (Clarke and Varma, 1999: 415-416)

การระบุความเสี่ยง เหตุการณ์หรือปัจจัย คือ การระบุปัจจัยที่มีผลกระทบในเชิงลบต่อเป้าหมายขององค์กรหรือการปฏิบัติงานทั้งในระดับองค์กรและกิจกรรม ทั้งนี้ รวมถึงปัจจัยความเสี่ยงทั้งจากภายในและภายนอก เหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั้งจากภายในและภายนอก โดยสามารถแบ่งประเภทของความเสี่ยงออกเป็น ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk) และความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Risk) (COSO, 2013, 9-10)

ตาราง 1 ความสัมพันธ์ระหว่างวัตถุประสงค์และองค์ประกอบของการบริหารความเสี่ยง

วัตถุประสงค์	องค์ประกอบ						
	สภาพแวดล้อมภายใน	การกำหนดวัตถุประสงค์	การระบุเหตุการณ์	การประเมินความเสี่ยง	การตอบสนองต่อความเสี่ยง	กิจกรรมควบคุม	สารสนเทศและการสื่อสาร
	กลยุทธ์						การติดตามประเมินผล
	การปฏิบัติงาน						
	การรายงาน						
การปฏิบัติตามระเบียบ							

ที่มา: COSO ERM: The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread Way Commission-Enterprise Risk Management (COSO, 2013: 15)

การจัดทำและการบริหารแผนบริหารความเสี่ยงนั้นเป็นการดำเนินการโดยคำนึงถึงวิธีการที่เหมาะสม ได้แก่ การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง (Terminate) การร่วมบริหารความเสี่ยง (Transfer) การลดความเสี่ยง (Treat) และการยอมรับความเสี่ยง (Take) โดยศึกษาความเป็นไปได้ ค่าใช้จ่าย และผลประโยชน์เสียของแต่ละทางเลือกที่เป็นไปได้ นั่นคือ เมื่อความเสี่ยงได้รับการบ่งชี้และประเมินความสำคัญแล้ว จะต้องประเมินวิธีการบริหารความเสี่ยงที่สามารถนำไปปฏิบัติได้และผลของการบริหารเหล่านั้น (Beasley, Clune, and Hermanson, 2005, 522-523) ซึ่งการพิจารณาทางเลือกหรือวิธีการในการดำเนินการจะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่ยอมรับได้และต้นทุนที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ เพื่อให้การบริหารความเสี่ยงมีประสิทธิภาพอาจต้องเลือกวิธีการบริหารความเสี่ยงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีรวมกัน เพื่อลดผลกระทบของเหตุการณ์และโอกาสที่อาจเกิดขึ้นให้อยู่ในช่วงที่องค์กรสามารถยอมรับได้ (Risk Tolerance) (พลสุเดชะรินทร์, 2552)

ระเบียบวิธีวิจัย

1) วิธีการวิจัย

งานวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพหรือการวิจัยเชิงคุณลักษณะ (Qualitative Research) ที่มุ่งวิเคราะห์บริบทของปรากฏการณ์เพื่อทำความเข้าใจจากรายละเอียดของข้อมูล เพื่อศึกษาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งที่ศึกษากับบริบทของสิ่งนั้นที่ส่งผลต่อกัน โดยวิเคราะห์รายละเอียดของกรณีอย่างเจาะจงและครอบคลุมในทุกประเด็นของสิ่งที่ศึกษาอย่างสอดคล้องทั้งระบบ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องในรายละเอียดที่ปรากฏตามโครงสร้างแนวคิดที่ใช้ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบต่างๆ ด้วยการศึกษาระบบพรรณนาวิเคราะห์ (Descriptive Analysis)

2) ขอบเขตงานวิจัย

วิเคราะห์เพื่อการนำเสนอแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562

3) การเก็บข้อมูล

ใช้วิธีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ในส่วนของการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

วิธีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) จำนวน 19 คน และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเกี่ยวกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ครั้งละ 96 คน จำนวน 3 ครั้ง โดยพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในระดับนโยบาย แล้วเก็บข้อมูลตามประเภทการเก็บข้อมูล โดยมีรายละเอียดการเก็บข้อมูล ดังนี้

3.1) ประเภทการเก็บข้อมูลและกลุ่มตัวอย่าง

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview)

- ประชากร คือ ข้าราชการ นักวิชาการ พนักงานบริษัทเอกชน พนักงานหน่วยงานและสถาบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
- กลุ่มตัวอย่าง เก็บข้อมูลจากข้าราชการ นักวิชาการ พนักงานบริษัทเอกชน พนักงานหน่วยงานและสถาบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในด้านการบริหารความเสี่ยง จำนวน 19 คน

การสนทนากลุ่ม (Focus Group)

- ประชากร คือ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ ข้าราชการ นักวิชาการ พนักงานบริษัทเอกชน พนักงานหน่วยงานและสถาบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ (1) สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงคมนาคม (2) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (3) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (4) สำนักงบประมาณ (5) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (6) สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (7) สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (8) มูลนิธิ

เพื่อสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (9) นักวิชาการอิสระด้านพลังงาน (10) คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (11) คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (12) สหพันธ์การขนส่งทางบกแห่งประเทศไทย (13) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (14) สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (15) สมาคมผู้ผลิตไบโอดีเซลไทย (16) สมาคมการค้าผู้ผลิตเอทานอล (17) สมาคมผู้ประกอบการรถยนต์โดยสาร (18) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (19) บริษัท ไทยออยล์ จำกัด (มหาชน) (20) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) (21) บริษัท พีทีที โกลบอล เคมิคอล จำกัด (มหาชน) (22) บริษัท เซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด

- กลุ่มตัวอย่าง เก็บข้อมูลจากการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกัยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ ข้าราชการ นักวิชาการ พนักงานบริษัทเอกชน พนักงานหน่วยงานและสถาบันที่มีส่วนเกี่ยวข้องกัยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ครั้งละ 96 คน จำนวน 3 ครั้ง โดยพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในระดับนโยบาย โดยเป็นตัวแทนจาก หน่วยงานภาครัฐ (Public Sector) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และองค์การภาคประชาชน (Non Government Organization: NGO)

3.2) แนวทางในการเก็บข้อมูล

ใช้วิธีการเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ในส่วนของการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ได้จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยมีประเด็นในการเก็บข้อมูลดังนี้

- (1) ปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562
- (2) ความสอดคล้องของแผนยุทธศาสตร์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.

2558-2562 กับปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562

(3) มาตรการในแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562

4) ขั้นตอนและวิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1) การสรุปข้อมูลตามประเภทการจับเก็บ

นำข้อมูลที่ได้จากการเก็บข้อมูลในแต่ละประเภท อันได้แก่ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) และในส่วนของการรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ซึ่งได้จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มาสรุปโดยจัดกลุ่มตามประเภทการเก็บข้อมูลของแต่ละกลุ่มของแหล่งข้อมูล

4.2) การวิเคราะห์หาปัจจัยร่วมของแต่ละประเภทการจับเก็บข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้สรุปโดยจัดประเภทแล้วมาหาปัจจัยหลักและปัจจัยรองที่มีร่วมกันของแต่ละประเภทการเก็บข้อมูลของแต่ละกลุ่มของแหล่งข้อมูล

4.3) การวิเคราะห์หาปัจจัยร่วมของแต่ละกลุ่มของแหล่งข้อมูล

นำปัจจัยหลักและปัจจัยรองที่มีร่วมกันของแต่ละประเภทการเก็บข้อมูลมาวิเคราะห์หาปัจจัยหลักและปัจจัยรองที่มีร่วมกันจากทุกกลุ่มตัวอย่างแต่ละกลุ่มของแหล่งข้อมูล

4.4) การวิเคราะห์และทดสอบปัจจัยร่วมของแต่ละกลุ่มของแหล่งข้อมูลโดยใช้แนวคิดและทฤษฎี

นำผลการวิเคราะห์ปัจจัยหลักและปัจจัยรองที่มีร่วมกันจากทุกกลุ่ม

ตัวอย่างแต่ละกลุ่มของแหล่งข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ตามแนวคิดที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดเป็นแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562 ต่อไป

5) สถานที่ทำการวิจัย/เก็บข้อมูล

5.1) การกำหนดพื้นที่

เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยมุ่งไปที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในระดับนโยบายโดยเป็นตัวแทนจาก หน่วยงานภาครัฐ (Public Sector) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector) และองค์การภาคประชาชน (Non Government Organization: NGO)

5.2) ประชากร

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในระดับนโยบายโดยเป็นกลุ่มประชากรจาก

- (1) หน่วยงานภาครัฐ (Public Sector)
- (2) หน่วยงานภาคเอกชน (Private Sector)
- (3) องค์การภาคประชาชน (Non Government Organization: NGO)

5.3) การสุ่มตัวอย่าง

ใช้วิธีการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In Depth Interview) จำนวน 19 คน และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ครั้งละ 96 คน จำนวน 3 ครั้ง โดยพิจารณาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ในระดับนโยบาย แล้วเก็บข้อมูลตามประเภทการเก็บข้อมูล

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล

การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 เป็นไปเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงาน ซึ่งโดย

ทั่วไป การดำเนินการของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถเกิดความเสี่ยงได้เช่นเดียวกับกองทุนหมุนเวียนอื่นๆ ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวคือ โอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดความเสียหาย หรือเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ขึ้นในการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ส่งผลให้การกิจ โครงการและกิจกรรมต่างๆ ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ดูแลและกำกับกับการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถกำจัดหรือบรรเทาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์เหล่านั้นให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้น้อยที่สุดด้วยการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอนาคตและกำหนดแนวทางหรือเครื่องมือเพื่อลดหรือกำจัดความเสียหายและเพิ่มโอกาสเชิงบวกจากความเสี่ยงนั้นๆ ให้ได้มากที่สุด

วัตถุประสงค์ที่1: ผลการวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงหรือการระบุความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถระบุได้ตามหลักการของ COSO ซึ่งแบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน และความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk)

ความเสี่ยงจากภาวะสงครามในตะวันออกกลาง ผู้ก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ และเหตุสุดวิสัย เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะความผันผวนของระดับราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของราคาในประเทศ ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายของกองทุน

น้ำมันเชื้อเพลิง บัณฑิตความเสี่ยงจากภายนอก เช่น ราคาน้ำมันในตลาดโลกที่สูงขึ้นเกินการคาดการณ์ เป็นเหตุให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต้องอุดหนุนราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงที่มาจากฟอสซิลเพิ่มเติม แทนที่จะดำเนินนโยบายที่ได้รับมอบหมายตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง หรือความเสี่ยงจากภูมิอากาศที่แปรปรวน และภัยธรรมชาติ ได้แก่ ภาวะภัยแล้ง และภาวะน้ำท่วม ทำให้ผลผลิตของพืชพลังงาน เช่น อ้อย มันสำปะหลัง และปาล์มน้ำมัน ไม่เพียงพอต่อความต้องการในทุกภาคการใช้งาน ทำให้การดำเนินนโยบายด้านการสนับสนุนเชื้อเพลิงชีวภาพไม่มีความต่อเนื่อง เช่น เหตุการณ์น้ำมันปาล์มขาดแคลนทั่วประเทศเมื่อต้นปี พ.ศ. 2554 จากปัญหาผลผลิตปาล์มน้อย เนื่องจากเกษตรกรประสบภาวะภัยแล้งและภาวะน้ำท่วมติดต่อกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการผลิตและปริมาณการจัดหาไบโอดีเซล B100 สำหรับผสมกับน้ำมันดีเซลที่สัดส่วน 5.95 เป็นสาเหตุให้กระทรวงพลังงานต้องเลื่อนการบังคับใช้ไบโอดีเซล B5 ทั่วประเทศออกไป ประกอบกับ เกิดความไม่แน่นอนของสถานการณ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศที่เกิดขึ้นเป็นระยะๆ จึงส่งผลกระทบต่อนโยบายและการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

ในส่วนกลยุทธ์ภายในกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงถูกใช้ไปโดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์สำคัญของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ต้องการรักษาเสถียรภาพของราคาอย่างแท้จริง เนื่องจากการรักษาเสถียรภาพราคาถูกใช้ในการตีความหมายที่กว้างและครอบคลุมไปถึงการอุดหนุนราคาอย่างต่อเนื่อง แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิมของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่มุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพราคาเพียงในระยะสั้นเพื่อเป็นการชะลอผลกระทบของระบบเศรษฐกิจและของผู้บริโภคให้สามารถปรับตัวได้ต่อระดับราคาน้ำมันที่สูงขึ้น การอุดหนุนราคาอย่างต่อเนื่องจะเห็นได้จากการชดเชยราคาระหว่างประเภทน้ำมัน (Cross Subsidy) เพื่อเป็นการพยุงราคาประเภทน้ำมันที่รัฐบาลตั้งเป้าหมายที่จะเข้าไปแทรกแซงราคาทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ใช้น้ำมันประเภทต่างๆ

หากพิจารณาในด้านนโยบายในส่วนของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำหนดนโยบายตามโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพลังงานระดับประเทศ (กพข.) และระดับบริหารนโยบาย (กบง.) จะมีที่มาจากภาคราชการ โดยยังไม่มีองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานจากภาคนอก ราชการ จึงทำให้มุมมองในเชิงนโยบายเป็นการมองไม่ครอบคลุมในมิติอื่นที่อยู่นอกเหนือจากภาคราชการ เช่น ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เป็นต้น และเมื่อพิจารณาในด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการ พบว่าจำนวนของคณะกรรมการของ กบง. มีเป็นจำนวนมาก และความเห็นของคณะกรรมการที่มีจำนวนมากดังกล่าว ยังไม่สามารถนำไปสู่การตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ชี้ทิศทางของประเทศ

ในด้านของผู้ถ่ายทอดนโยบายสู่การปฏิบัติ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) กระทรวงพลังงาน ในฐานะตัวเชื่อมเชิงนโยบายและกลยุทธ์ยังมีข้อจำกัดในการเป็นหน่วยวิชาการด้านพลังงาน และการเป็นหน่วยกำกับกับการดำเนินงานด้านพลังงานของประเทศ (Regulator) เนื่องจากอัตรากำลังมีไม่เพียงพอและบุคลากรยังไม่ได้รับการพัฒนาสมรรถนะอย่างเหมาะสมแก่การเป็นผู้นำเสนอข้อเสนอเชิงวิชาการด้านพลังงาน และการเป็น Regulator ที่มีประสิทธิภาพ อีกทั้งการสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ ยังมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์ทั้งเชิงกว้างและเชิงลึก เนื่องจาก ศูนย์สารสนเทศ (Information Center) ยังไม่เป็นคลังข้อมูล (Data Warehouse) ในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ได้อย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาในด้านการวางแผนระยะยาว กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังขาดการวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวในการบริหารกองทุนที่ใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน ทำให้การดำเนินงานเป็นไปในลักษณะเชิงรับมากกว่าเชิงรุก เพราะต้องแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ในเชิงการตั้งรับกับปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ได้มีลักษณะของการวางแผนเพื่อหวังผลการรับมือกับปัญหาในอนาคตที่จะมีมาในระยะยาว การแก้ปัญหาจึงมีลักษณะของการแก้ปัญหาที่เป็นเรื่องด่วนเป็นหลัก

ในแง่ของโครงการหรือกิจกรรมของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โครงการหรือกิจกรรมที่ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีลักษณะการดำเนินงานไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และบางโครงการหรือกิจกรรมยังมีลักษณะที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันเอง และขัดแย้งกันในแง่ของวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อีกทั้ง โครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับการอนุมัติการใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงก็ยังมีลักษณะของการใช้เงินที่ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ที่เน้นการรักษาเสถียรภาพของราคา ดังจะเห็นได้จาก ที่ผ่านมามีการดำเนินงานบางอย่างของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีทั้งที่ขัดแย้งกันเองและขัดแย้งกันในแง่ของวัตถุประสงค์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งการดำเนินนโยบายที่ขัดแย้งด้านกลยุทธ์หรือแผนการดำเนินงานนี้เป็นผลมาจากการแทรกแซงจากภาคการเมือง ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ นโยบายการชดเชยราคายาปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงชีวภาพ เช่น แก๊สโซฮอลล์ E20, E85 และไบโอดีเซล B5 เพื่อสนับสนุนให้เกิดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิงกลุ่มนี้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน รัฐบาลก็มีนโยบายใช้เงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอุดหนุนราคายาปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงกลุ่มฟอสซิล (เช่น ดีเซล) ด้วย ซึ่งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นดังกล่าวทำให้ผู้บริโภคเกิดความสับสน ทำให้ประชาชนเลือกปฏิบัติไม่ถูก และทำให้นโยบายที่ขัดแย้งกันไม่ประสบผลสำเร็จ ดังนั้น ควรมีการกำหนดแผนกลยุทธ์และแผนการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ชัดเจน ปฏิบัติได้ และมีความสอดคล้องกับปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

2. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk)

หน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ได้แก่ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) กระทรวงพลังงาน ซึ่งทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) คณะกรรมการบริหารนโยบายพลังงาน (กบง.) และคณะกรรมการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (อบน.)

ในการบริหารและวางแผนการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) (สบพน.) ซึ่งทำหน้าที่รับจ่าย และบริหารเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยจะเห็นได้ว่า ภารกิจของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงกระทบต่อระบบเศรษฐกิจในวงกว้าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงมีจำนวนมาก และการบริหารของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังเป็นไปในลักษณะที่ยังไม่สามารถทำให้เกิดเอกภาพในการดำเนินงานเพราะไม่สามารถสอดประสานการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินงานอย่างสอดคล้องกัน การดำเนินงานในบางประการจึงยังมีลักษณะต่างฝ่ายต่างทำ อีกทั้ง บุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ได้แก่ สทพ. และสบพน. ยังมีสมรรถนะที่จำกัดในการสนับสนุนต่อการปฏิบัติตามภารกิจของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งในด้านวิชาการและด้านการเป็น Regulator เพื่อให้การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาในด้านการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ถึงบทบาท และการทำความเข้าใจต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ยังทำได้จำกัดและขาดประสิทธิภาพในเชิงรุก ส่งผลต่อภาพลักษณ์ที่คลาดเคลื่อนจากความต้องการ การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงถูกตั้งข้อเคลือบแคลงในหลายประเด็น ซึ่งบางประเด็นอาจเป็นความเข้าใจผิดของสาธารณะที่มีต่อกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่อย่างที่ควรจะเป็น จึงควรที่จะใช้ระบบการประชาสัมพันธ์เชิงรุก และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพที่เหมาะสมเพื่อช่วยในการสื่อสารต่อสาธารณะเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงของการปฏิบัติงานในส่วนนี้ได้

3. ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk)

กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นกองทุนตั้งรับในการจ่ายเนื่องจากเป็นปลาย

ทางที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ เช่น ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก นโยบายทางการเมือง วิธีการกำหนดโครงสร้างต้นทุนราคา การจัดเก็บภาษี เป็นต้น การบริหารความเสี่ยงด้านการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงถือเป็นงานสำคัญอย่างยิ่ง ที่ผ่านมากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเคยมีฐานะติดลบอยู่หลายครั้ง โดยครั้งที่ติดลบมากที่สุด ประมาณ 83,000 ล้านบาท เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2548 จากการที่รัฐบาลในสมัยนั้นมีนโยบายตรึงราคาขายปลีกน้ำมันเบนซินระหว่างวันที่ 10 มกราคม ถึง 20 ตุลาคม พ.ศ. 2547 (รวมเป็นการใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ประมาณ 7,000 ล้านบาท) และตรึงราคาขายปลีกน้ำมันดีเซลระหว่างวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 (รวมเป็นการใช้เงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง มากกว่า 85,000 ล้านบาท หากรวมยอดการตรึงราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงทั้ง 2 ชนิด คิดเป็นค่าใช้จ่าย ประมาณ 92,000 ล้านบาท) ทั้งนี้ เนื่องจากราคาน้ำมันในตลาดโลกมีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจึงช่วยแบ่งเบาภาระของประชาชน แต่ภาระของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจากการดำเนินนโยบายในครั้งนั้นต้องใช้เวลามากกว่า 1 ปี ในการสะสมเงินเข้ากองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และตั้งฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ให้กลับมาเป็นบวกอีกครั้ง

การที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะติดลบประมาณ 83,000 ล้านบาทนั้น นับว่าเป็นความเสี่ยงอย่างมาก โดยเฉพาะด้านการเงินเท่านั้น แต่เป็นความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ และด้านการปฏิบัติงานด้วย เพราะการที่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไม่มีเงินหรือมีฐานะติดลบ หากเกิดวิกฤตราคาน้ำมันในตลาดโลกพุ่งสูงขึ้นอย่างมากและรวดเร็ว กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงก็จะไม่สามารถทำภารกิจในการรักษาเสถียรภาพราคาขายปลีกน้ำมันเชื้อเพลิงในประเทศให้ตรงตามนโยบายของภาครัฐที่น่าจะมีขึ้นในขณะนั้นและตรงตามวัตถุประสงค์ของการมีกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงได้ หรือถ้าจะทำได้ ก็จะต้องกู้เงินและมีหนี้สินเพิ่มขึ้น เป็นต้น ดังนั้น หากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีเงินสำรองอยู่จำนวนหนึ่ง ก็จะเป็นการเพิ่มความมั่นคงและเสถียรภาพของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

ได้อีกทั้ง ยังเป็นการบริหารความเสี่ยงด้านการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอีกด้วย

ในหลายครั้งที่ผ่านมา การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นไปในลักษณะของการบิดเบือนราคาที่ไม่สะท้อนกลไกตลาด โดยกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงถูกใช้ในการรักษาเสถียรภาพราคาในระยะยาว ไม่ได้ถูกใช้ในระยะสั้นที่มีความจำเป็นจริงๆ ทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงติดลบอย่างต่อเนื่องดังกล่าว อีกทั้ง การใช้เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังขาดการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการหรือกิจกรรมที่ขอรับเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างจริงจัง ทำให้ขาดความโปร่งใสในการดำเนินงาน อันนำมาซึ่งการตั้งคำถามจากสาธารณะอยู่เสมอ

ทั้งนี้ การดำเนินการทางการเงินจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารการเบิกจ่ายเงินของทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งได้แก่ สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (สบพน.) เข้ามามีบทบาทเพิ่มขึ้น จากที่เคยอยู่ในสถานะทำงานเชิงรับโดยเน้นบทบาทเพียงรับ จ่าย และกัก ควรเข้ามามีส่วนในการให้ข้อเสนอแนะทางการเงินเพื่อรักษาสถานะทางการเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้อยู่ในกรอบของฐานและเพดานของสถานะทางการเงิน (Floor & Ceiling) ที่เหมาะสมด้วย

4. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ (Compliance Risk)

การนิยามและการบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของราคาขาดความชัดเจน ทำให้การตีความถึงขอบเขตในการนำเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปใช้ไม่มีความชัดเจน ทำให้เกิดความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบที่ควรระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการใช้จ่ายเงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะต้องมีการพิจารณาว่าเป็นไปตามกรอบการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง คือ พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 และคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 4/2547 เรื่องการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขและป้องกันภาวะ

การขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2547 อย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งปัจจัยสำคัญอยู่ที่การตีความขอบเขตความสามารถในการนำเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปใช้ ทั้งนี้ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงทำหน้าที่เก็บเงินจากผู้บริโภคน้ำมันเชื้อเพลิงชนิดต่างๆ ที่มีอยู่ในตลาด ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก จึงต้องรักษาผลประโยชน์สูงสุดของคนเหล่านั้นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมเช่นกัน การดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจึงไม่ควรตีความเพียงเพื่อเป็นการสนองนโยบายที่มีลักษณะหวังผลทางการเมืองเท่านั้น แต่จะต้องตีความให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าวควรมีความชัดเจนโดยสะท้อนออกมาในรูปของการนิยามให้มีความชัดเจนเพื่อไม่ให้มีการตีความที่คลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงได้

วัตถุประสงค์ที่2: ผลการวิเคราะห์ความสอดคล้องของแผนยุทธศาสตร์กับปัจจัยเสี่ยง

แผนยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562 มีวิสัยทัศน์: เป็นกองทุนรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงที่มีมาตรฐานและธรรมาภิบาล และมีพันธกิจ: (1) วางแนวทางการดำเนินงานของกองทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและป้องกันแก้ไขภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง (2) บริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ (3) ติดตามและประเมินผลการบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (4) บริหารจัดการระบบสารสนเทศของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างมีประสิทธิภาพ และ(5) เผยแพร่ข้อมูลการบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงต่อสาธารณะ

ในส่วนของประเด็นยุทธศาสตร์ประกอบด้วย 2 ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ (1) การรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและแก้ไขป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และ(2) การบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

ตามมาตรฐานและหลักธรรมาภิบาล

การจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีความสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เนื่องจากแผนบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจัดทำขึ้นจากการวิเคราะห์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในลักษณะคู่ขนานไปกับการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยวิเคราะห์เจาะลึกในทุกประเด็นความเสี่ยงอันได้แก่

(1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ โดยเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานว่ามีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือไม่

(2) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน โดยเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงที่เกิดจากการนำแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นความเสี่ยงในระดับปฏิบัติการ ซึ่งครอบคลุมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ อุปกรณ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ และบุคลากรในการปฏิบัติงานว่ามีระบบควบคุมและตรวจสอบเหมาะสมเพียงใด

(3) ความเสี่ยงด้านการเงิน โดยเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่พร้อมในเรื่องงบประมาณ การเงิน และการควบคุมรายจ่ายต่างๆ ที่เกินความจำเป็น

(4) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยเป็นการวิเคราะห์เกี่ยวกับความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ หรือกฎระเบียบที่มีอยู่ไม่เหมาะสม หรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

ความสอดคล้องของแผนบริหารความเสี่ยงกับแผนยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ระยะ 5 ปี พ.ศ. 2558-2562 มีรายละเอียดความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นยุทธศาสตร์ของแผนยุทธศาสตร์กับประเภทความเสี่ยงในแผนบริหารความเสี่ยง ดังนี้

1) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่1: การรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิง

และแก้ไขป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง สอดคล้องกับประเภท ความเสี่ยงในแผนบริหารความเสี่ยง คือ

(1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ได้แก่

- ความไม่แน่นอนของสถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจของประเทศ ส่งผลกระทบต่อนโยบายและการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

- ความเสี่ยงจากภาวะสงครามในตะวันออกกลาง ผู้ก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ และเหตุสุดิวสัย ส่งผลกระทบทำให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของราคา ซึ่งส่งผลต่อการดำเนินงานตามนโยบายของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

- กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงถูกใช้ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการรักษาเสถียรภาพราคาอย่างแท้จริง การรักษาเสถียรภาพราคาถูกใช้ในการตีความหมายที่กว้างที่ครอบคลุมไปถึงการอุดหนุนราคาอย่างต่อเนื่อง

- ขาดการวางแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวในการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน

(2) ความเสี่ยงด้านการเงิน ได้แก่

- กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นกองทุนตั้งรับในการจ่ายเนื่องจากเป็นปลายทางที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ เช่น ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก นโยบายทางการเมือง วิธีการกำหนดโครงสร้างต้นทุนราคา การจัดเก็บภาษี เป็นต้น

- การบิดเบือนราคาที่ไม่สะท้อนกลไกตลาดส่งผลทำให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีสถานะทางการเงินติดลบอย่างต่อเนื่อง

(3) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ ได้แก่

- การนิยามและการบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของราคาขาดความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการตีความถึงอำนาจหน้าที่และขอบเขตในการนำเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงไปใช้

2) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่2: การบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามมาตรฐานและหลักธรรมาภิบาล สอดคล้องกับประเภทความเสี่ยงในแผนบริหารความเสี่ยง คือ

(1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ได้แก่

- ผู้กำหนดนโยบายตามโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายพลังงานระดับประเทศ (กพข.) และระดับบริหารนโยบาย (กบง.) มาจากภาคราชการ ยังไม่มีองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานจากภาคเอกชนราชการ

- คณะอนุกรรมการของ กบง. มีจำนวนมาก และความเห็นของคณะอนุกรรมการ ยังไม่นำสู่การตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ชี้ทิศทางของประเทศ

- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน (สนพ.) ในฐานะตัวเชื่อมเชิงนโยบายและกลยุทธ์มีข้อจำกัดในการเป็นหน่วยวิชาการด้านพลังงาน และการเป็น Regulator ของประเทศ

- โครงการและกิจกรรมบางส่วนที่ขอรับเงินสนับสนุนจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีลักษณะการดำเนินงานไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่เน้นเสถียรภาพราคา

- การสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ ยังมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์ทั้งเชิงกว้างและเชิงลึก เนื่องจากศูนย์สารสนเทศ (Information Center) ยังไม่เป็นคลังข้อมูล (Data Warehouse) ในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์อย่างแท้จริง

(2) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน ได้แก่

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีจำนวนมากทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารงานของกองทุนน้ำมันน้ำมันเชื้อเพลิง

- บุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง (สนพ. และสบพน.) มีสมรรถนะที่จำกัดในการสนับสนุนต่อการปฏิบัติตามภารกิจของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

- การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ถึงบทบาท และการทำความเข้าใจต่อสาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังทำได้จำกัดและขาดประสิทธิภาพในเชิงรุก

(3) ความเสี่ยงด้านการเงิน ได้แก่

- สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (สบพน.) อยู่ในสถานะทำงานเชิงรับ โดยเน้นบทบาทเพียงรับ จ่าย และกู้
- การใช้เงินของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยังขาดการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการและกิจกรรมที่ขอรับเงินจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงอย่างจริงจัง

วัตถุประสงค์ที่3: แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่า องค์การต่าง ๆ ดำรงอยู่เพื่อสร้างและเพิ่มมูลค่าให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แต่ด้วยความเป็นจริงที่ทุกองค์การต้องประสบกับความไม่แน่นอน และกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงก็อยู่ภายใต้ความเป็นจริงดังกล่าวด้วยเช่นกัน ซึ่งหมายถึงการไม่สามารถระบุโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ต่าง ๆ และผลกระทบที่ตามมาอย่างถูกต้องและแม่นยำได้อย่างสมบูรณ์แบบแต่สามารถกระทำได้อย่างได้ขอบเขตของความสามารถในการบริหารได้ ทั้งนี้ ความไม่แน่นอนอาจเป็นความเสี่ยงที่ให้ผลกระทบเชิงลบโดยไปลดมูลค่าหรือเป็นโอกาสที่ให้ผลกระทบเชิงบวกโดยเพิ่มมูลค่า (Clarke and Varma, 1999, 416) ดังนั้น ในการสร้างเสริมมูลค่าสูงสุดแก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง จึงต้องทำให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายการเจริญเติบโต เป้าหมายผลตอบแทนและความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องบนพื้นฐานของการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล

แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 มีมาตรการการบริหารความเสี่ยงและกิจกรรมการบริหารความเสี่ยง ดังปรากฏรายละเอียดตามตาราง

ตาราง 2 แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562

ประเภทความเสี่ยง	ระดับความเสี่ยง	มาตรการการบริหารความเสี่ยง	กิจกรรมการบริหารความเสี่ยง
ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk: S)			
S1 ความไม่แน่นอนของสถานการณ์การเมืองและเศรษฐกิจของประเทศส่งผลกระทบต่อนโยบายและการดำเนินงานของกองทุน	สูง	การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง	- นำเสนอแนวทางการแก้ไข/ปรับปรุงนโยบายและการดำเนินงานของกองทุนตามความเห็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบ - จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนจากภาคเอกชน/ประชาชนในการติดตามการดำเนินงานของกองทุน
S2 ความเสี่ยงจากภาวะสงครามในตะวันออกกลางผู้ก่อการร้าย ภัยธรรมชาติ และเหตุสุทธิสัย ส่งผลกระทบต่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพของราคาซึ่งส่งผลการดำเนินงานตามนโยบายของกองทุน	สูง	การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง	- จัดทำแผนการพัฒนาคลังสำรองน้ำมันเพื่อรองรับภาวะการณ์ที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ในเชิงยุทธศาสตร์ - นำเสนอแนวทางการแก้ไขเหตุการณ์ฉุกเฉินตามความเห็นของผู้รับผิดชอบโครงการของกองทุน หรือฝ่ายเลขานุการ (สนพ.) ให้คณะกรรมการ (อบน.) กลั่นกรองหรือคณะกรรมการบริหาร (กบง.) พิจารณาในแต่ละเหตุการณ์

ตาราง 2 แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 (ต่อ)

ประเภท ความเสี่ยง	ระดับ ความเสี่ยง	มาตรการการ บริหาร ความเสี่ยง	กิจกรรมการบริหาร ความเสี่ยง
S3 กองทุนถูกใช้ไม่เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ที่ต้องการรักษา เสถียรภาพราคาอย่างแท้จริง การ รักษาเสถียรภาพราคาถูกใช้ในกร ตีความหมายที่กว้างที่ครอบคลุม ไปถึงการอุดหนุนราคาอย่าง ต่อเนื่อง	สูง	การหลีกเลี่ยง ความเสี่ยง	- จัดทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องให้ถือปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบและหลักเกณฑ์ของกองทุน
S4 ผู้กำหนดนโยบายตาม โครงสร้างคณะกรรมการนโยบาย พลังงานระดับประเทศ (กพข.) และระดับบริหารนโยบาย (กบง.) มาจากภาคราชการ ยังไม่มีองค์ ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็น ผู้เชี่ยวชาญด้านพลังงานจากภาค นอกราชการ	ปานกลาง	การลดความ เสี่ยงหรือ การควบคุม ความเสี่ยง	- จัดทำแผนการปรับโครงสร้างของ กพข. และ กบง. ใหม่ โดยกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการที่มาจาก ภาคนอกราชการเพิ่มขึ้นโดยการสรรหาและการเลือก ตั้งตามกระบวนการที่มีความชัดเจนและโปร่งใส

ตาราง 2 แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 (ต่อ)

ประเภท ความเสี่ยง	ระดับ ความเสี่ยง	มาตรการ บริหาร ความเสี่ยง	กิจกรรมการบริหาร ความเสี่ยง
S5 คณะอนุกรรมการของ กบง. มีมาก และความเห็นของคณะ อนุกรรมการ ยังไม่สู่การตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ชัดเจนทางของ ประเทศ	ปานกลาง	การลดความ เสี่ยงหรือ การควบคุม ความเสี่ยง	- จัดทำแผนการจัดกลุ่มคณะอนุกรรมการของ กบง. ใหม่ และมีการประเมินผลการดำเนินงานของคณะ อนุกรรมการจาก กพช.
S6 สำนักงานนโยบายและแผน พลังงาน (สนพ.) ในฐานะตัวเชื่อม เชิงนโยบายและกลยุทธ์มีข้อจำกัด ในการเป็นหน่วยวิชาการด้าน พลังงาน และการเป็น Regulator ของประเทศ	ปานกลาง	การลดความ เสี่ยงหรือ การควบคุม ความเสี่ยง	- จัดทำแผนอัตรากำลัง และแผนพัฒนาสมรรถนะของ บุคลากร สนพ. อย่างต่อเนื่องสำหรับการเป็นหน่วย วิชาการด้านพลังงาน และการเป็น Regulator ของ ประเทศ

ตาราง 2 แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 (ต่อ)

ประเภท ความเสี่ยง	ระดับ ความเสี่ยง	มาตรการการ บริหาร ความเสี่ยง	กิจกรรมการบริหาร ความเสี่ยง
S7 โครงการ/กิจกรรมที่ขอรับ เงินสนับสนุนจากกองทุนมี ลักษณะการดำเนินงานไม่ตรง ตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกอง ทุนฯ หรือบางโครงการ/กิจกรรม ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันเอง และ ขัดแย้งกันในแง่ของวัตถุประสงค์ ของกองทุนฯ	ปานกลาง	การลดความ เสี่ยงหรือ การควบคุม ความเสี่ยง	- พัฒนาระบบการติดตามผลและประเมินผลการ ดำเนินงานของกองทุนฯ แบบ Online และมีการจัด เก็บรายงานอย่างเป็นระบบ (e-library) ที่สะดวกต่อ การตรวจสอบ
S8 ขาดการวางแผนยุทธศาสตร์ ระยะยาวในการบริหารกองทุนฯ ที่ใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน	ปานกลาง	การลดความ เสี่ยงหรือ การควบคุม ความเสี่ยง	- จัดทำแผนยุทธศาสตร์ระยะยาวสำหรับการบริหาร กองทุนฯ และกำหนดให้แผนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมี ความสอดคล้องกับแผนระยะยาว

ตาราง 2 แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 (ต่อ)

ประเภทความเสี่ยง	ระดับความเสี่ยง	มาตรการบริหารความเสี่ยง	กิจกรรมการบริหารความเสี่ยง
S9 การสนับสนุนสารสนเทศเพื่อการตัดสินใจ ยังมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์ทั้งเชิงกว้างและเชิงลึก เนื่องจาก Information Center ยังไม่เป็น Data Warehouse ในการสนับสนุนการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์อย่างแท้จริง	สูง	การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง	- จัดทำและพัฒนาระบบฐานข้อมูลสารสนเทศ Electronic เกี่ยวกับการดำเนินงานของกองทุนฯ ให้ทันสมัยและครอบคลุม สะดวกต่อการใช้งาน
ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk: O)			
O1 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุนฯ มีจำนวนมากทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารของกองทุนฯ	ปานกลาง	การลดความเสี่ยงหรือการควบคุมความเสี่ยง	- กำหนดเอกภาพในการบริหารกองทุนฯ โดยจำกัดจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของกองทุนฯ โดยการพิจารณาจากลักษณะภารกิจของหน่วยงานนั้นที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ

ตาราง 2 แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 (ต่อ)

ประเภท ความเสี่ยง	ระดับ ความเสี่ยง	มาตรการการ บริหาร ความเสี่ยง	กิจกรรมการบริหาร ความเสี่ยง
O2 บุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ กองทุนฯ (สนพ. และสบพน.) มี สมรรถนะที่จำกัดในการสนับสนุน ต่อการปฏิบัติงานภารกิจของ กองทุนฯ	ปานกลาง	การลดความ เสี่ยงหรือ การควบคุม ความเสี่ยง	- สรรหาและรักษามูลค่าการมีสมรรถนะสูงด้าน พลังงานโดยมีแรงจูงใจที่เหมาะสมกับสมรรถนะที่พึง ประสงค์ - จัดอบรมหลักสูตรการพัฒนาสมรรถนะของบุคลากร อย่างต่อเนื่อง เพื่อเสริมสร้างความรู้และหน้าที่ เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน
O3 การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร การประชาสัมพันธ์ถึงบทบาท และการทำความเข้าใจต่อ สาธารณะเกี่ยวกับการดำเนินงาน ของกองทุนฯยังทำได้จำกัดและ ขาดประสิทธิภาพในเชิงรุก	สูง	การหลีกเลี่ยง ความเสี่ยง	- พัฒนาระบบประชาสัมพันธ์เชิงรุก และระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการสื่อสารข้อมูลข่าวสารของ กองทุนฯ และการทำความเข้าใจต่อสาธารณะให้ทั่วถึง ทุกภาคส่วน

ตาราง 2 แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 (ต่อ)

ประเภทความเสี่ยง	ระดับความเสี่ยง	มาตรการบริหารความเสี่ยง	กิจกรรมการบริหารความเสี่ยง
ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk: F)			
F1 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นกองทุนตั้งรับในการจ่ายเนื่องจากเป็นปลายทางที่ได้รับผลกระทบจากปัจจัยต่างๆ เช่น ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลก นโยบายทางการเงินเมืองวิธีการกำหนดโครงสร้างต้นทุนราคา การจัดเก็บภาษี เป็นต้น	สูง	การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง	- จัดทำคู่มือการดำเนินนโยบายการใช้เงินกองทุนให้สอดคล้องกับการนิยามที่ชัดเจนเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพราคาที่มีอยู่ไว้ในกฎหมายของกองทุนฯ
F2 การบิดเบือนราคาที่ไม่สะท้อนกลไกตลาดส่งผลทำให้กองทุนมีสถานะทางการเงินติดลบอย่างต่อเนื่อง	สูงมาก	การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง	- ศึกษาแนวทาง/วิธีการยกเลิกการอุดหนุนราคา LPG และ NGV โดยเงินกองทุน - ศึกษาและกำหนดโครงสร้างราคาขายปลีกในประเทศที่สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงทุกชนิด

ตาราง 2 แผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 (ต่อ)

ประเภทความเสี่ยง	ระดับความเสี่ยง	มาตรการบริหารความเสี่ยง	กิจกรรมการบริหารความเสี่ยง
F3 สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (สบพน.) อยู่ในสถานะทำงานเชิงรับ โดยเน้นบทบาทเพียงรับ จ่าย และกู้	ปานกลาง	การลดความเสี่ยงหรือการควบคุมความเสี่ยง	- ปรับบทบาทและภารกิจของ สบพน. ให้สามารถให้ข้อเสนอแนะทางการเงินเพื่อรักษาสถานะทางการเงินของกองทุนฯให้อยู่ในกรอบของ Floor & Ceiling ที่เหมาะสมได้
F4 การใช้เงินของกองทุนยังขาดการติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ของโครงการ/กิจกรรมที่ขอรับเงินจากกองทุนฯ อย่างจริงจัง	สูง	การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง	- กำหนดให้มีการรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินงานของกองทุนฯผ่านโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนฯก่อนการเบิกจ่ายทุกกรอบแบบ Online
ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ			
C1 การนิยามและการบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของราคาขาดความชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาการตีความถึงอำนาจหน้าที่และขอบเขตในการนำเงินกองทุนฯไปใช้	สูง	การหลีกเลี่ยงความเสี่ยง	- กำหนดและเผยแพร่ नियมนเกี่ยวกับการรักษาเสถียรภาพของราคาให้มีความชัดเจนโดยบัญญัติเป็นกฎหมายของกองทุนฯ

สรุป

การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562 เป็นการวิเคราะห์จากสถานการณ์สำคัญที่ส่งผลให้ราคาน้ำมันดิบมีการปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากการที่กลุ่มประเทศผู้ส่งออกน้ำมัน (OPEC) ลดปริมาณการส่งออกน้ำมันดิบ ทำให้ประเทศไทยต้องนำเข้าน้ำมันดิบมากขึ้นในราคาที่สูงจึงทำให้น้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศมีราคาสูงขึ้น คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 และได้จัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นในเวลาต่อมาเพื่อรักษาเสถียรภาพของราคาและป้องกันภาวะขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งพระราชกำหนดดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับจนถึงปัจจุบัน โดยความสอดคล้องของแผนยุทธศาสตร์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงกับปัจจัยเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงจะปรากฏในรายละเอียดการจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 ซึ่งเป็นไปเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงาน โดยการดำเนินการกิจของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถเกิดความเสี่ยงได้เช่นเดียวกับกองทุนหมุนเวียนอื่นๆ ซึ่งความเสี่ยงดังกล่าวคือ โอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดความเสียหายหรือเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ขึ้นในการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงส่งผลให้ภารกิจ โครงการและกิจกรรมต่างๆ ไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ การนำเสนอแผนบริหารความเสี่ยงเชิงยุทธศาสตร์ของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2558-2562 เป็นการกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่ดูแลและกำกับกับการดำเนินงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงสามารถกำจัดหรือบรรเทาปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์เหล่านั้นให้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงให้น้อยที่สุดด้วยการบริหารความเสี่ยง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นกับกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอนาคตและ

กำหนดแนวทางหรือเครื่องมือเพื่อลดหรือกำจัดความเสียหายและเพิ่มโอกาสเชิงบวกจากความเสียนั้น ๆ ให้ได้มากที่สุด โดยการระบุความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงที่จะเกิดขึ้นเพื่อนำไปสู่การบริหารความเสี่ยงซึ่งสามารถระบุได้ตามหลักการของ COSO ได้แก่ ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน ความเสี่ยงด้านการเงิน และความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ โดยปัจจัยเสี่ยงดังกล่าวมีความสอดคล้องกับประเด็นยุทธศาสตร์ของแผนยุทธศาสตร์กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.2558-2562 ทั้ง 2 ประเด็น คือ (1) การรักษาเสถียรภาพราคาน้ำมันเชื้อเพลิงและแก้ไขป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง และ(2) การบริหารจัดการกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงตามมาตรฐานและหลักธรรมาภิบาล โดยที่ แผนการบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะมีมาตรการการบริหารความเสี่ยงและกิจกรรมการบริหารความเสี่ยงมารองรับตามปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ดังกล่าวอย่างครอบคลุม

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงได้รับประโยชน์จากการบริหารความเสี่ยงควรมีการสร้างกระบวนการเพื่อสนับสนุนให้เกิดการบังคับ การประเมินการบริหาร และการรายงานความเสี่ยงอย่างต่อเนื่องและเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติงานปกติ ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติตามกรอบการบริหารความเสี่ยงของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงประสบความสำเร็จ โดยมีปัจจัยที่สำคัญ ได้แก่ (1) การสนับสนุนจากผู้บริหารระดับสูง (2) การใช้คำให้เกิดความเข้าใจแบบเดียวกัน (3) การปฏิบัติตามกระบวนการบริหารความเสี่ยงอย่างต่อเนื่อง (4) กระบวนการในการบริหารการเปลี่ยนแปลง โดยการนำเอากระบวนการและระบบบริหารแบบใหม่มาใช้ (5) การสื่อสารอย่างมีประสิทธิภาพ (6) การวัดผลการบริหารความเสี่ยง (7) การฝึกอบรมและกลไกด้านทรัพยากรบุคคล และ (8) การติดตามกระบวนการบริหารความเสี่ยง

เอกสารอ้างอิง

- Apgar, D. (2006). **Risk intelligence: learning to manage what we don't know**. Harvard Business School Press.
- Barton, T.L., Shenkir, W.G. and Walker, P.L. (2002). **Making enterprise risk management pay off**. Financial Times/Prentice Hall.
- Beasley, M.S., Clune, R. and Hermanson, D.S. (2005). Enterprise risk management: an empirical analysis of factors associated with the extent of implementation. **Journal of Accounting and Public Policy**, 24(6), p.521-531.
- Calandro, J. Jr and Lane, S. (2006). An introduction to the enterprise risk scorecard. **Measuring Business Excellence**, 10(3), p.31-40.
- Chapman, R.J. (2006). **Simple tools and techniques for enterprise risk management**. John Wiley & Sons Ltd.
- Clarke, C.J. and Varma, S. (1999). Strategic risk management: the new competitive edge. **Long Range Planning**, 32(4), p.414-424.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2013). **Internal Control-Integrated Framework: Executive Summary Framework**, AICPA, New York.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). (2014). **Enterprise Risk Management-Integrated Framework**.
- Culp, C.L. (2001). **The risk management process: business strategy and tactics**. John Wiley & Sons.
- Dickinson, G. (2001). Enterprise risk management: its origins and conceptual foundation. **The Geneva Papers on Risk and Insurance**, 26(3), p.360-366.
- International Energy Agency. (2012). **World Energy Outlook 2012**.

- International Energy Agency. (2013). ,.
- Kleffner, A.E., Lee, R.B. and McGannon, B. (2003). The effect of corporate governance on the use of enterprise risk management: evidence from Canada. **Risk Management and Insurance Review**, 6(1), p.53-74.
- Kleffner, A.E., Lee, R.B. and McGannon, B. (2003). The effect of corporate governance on the use of enterprise risk management: evidence from Canada. **Risk Management and Insurance Review**, 6(1), p.53-74.
- Meulbroek, L.K. (2002). The promise and challenge of integrated risk management. **Risk Management and Insurance Review**, 5(1), p.55-66.
- Shiller, R.J. (2003). **The new financial order: Risk in the 21st century**. Princeton University Press.
- Woods, M. (2007). Linking risk management to strategic controls: A case study of Tesco plc. **International Journal of Risk Assessment and Management**, 7(8), p.1074-1088.
- เจนเนตร มณีนาค. (2548). การบริหารจัดการความเสี่ยงระดับองค์กร: จากหลักการสู่ภาคปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: บริษัทไฟนอนการพิมพ์.
- Maneenak, J. (2005). **Enterprise-Wide Risk Management: From Principal to Implementation**. Bangkok: Final Publishing. (in Thai).
- นฤมล สะอาดโนม. (2550). การบริหารความเสี่ยงองค์กร. กรุงเทพฯ: จุฬานบุ๊คส์.
- Saardchoam, N. (2007). **Enterprise Risk Management**. Bangkok: Than Books. (in Thai).
- วันทนี สุรไพฑูรย์กร. (2548). **Basel II และ การบริหารความเสี่ยง**. กรุงเทพฯ: สมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย.
- Surapaitoonkorn, W. (2005). **Basel II and Risk Management**. Bangkok: Thai Bond Market Association. (in Thai).