

บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

นับตั้งแต่มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยมีการตั้งองค์การปกครองระดับตำบลขึ้นมา ด้วยความไม่พร้อมหลายประการทำให้เกิดปัญหาต่อการบรรลุผลตามจุดมุ่งหมายการกระจายอำนาจ และเพื่อสร้างความมั่นใจอย่างสมเหตุสมผลว่า การดำเนินงานและการใช้ทรัพยากร รวมถึงการดูแลรักษาทรัพย์สิน การป้องกันหรือลดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล การสิ้นเปลืองหรือการทุจริต ด้านความเชื่อถือได้ของรายงานทางการเงินและการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ มติ คณะรัฐมนตรีและนโยบาย รวมถึงระเบียบปฏิบัติของฝ่ายบริหารจะเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) นับว่าเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากในแต่ละองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ในทุกระดับล้วนมีโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงอันได้แก่ ความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่าหรือเหตุการณ์ ซึ่งไม่พึงประสงค์ที่ทำให้การบริหารจัดการและการดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องมีกระบวนการที่ใช้ในการระบุและวิเคราะห์ความเสี่ยงที่มีผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ขององค์กร รวมทั้งการกำหนดแนวทางที่จำเป็นต้องใช้ในการ ควบคุมหรือการบริหารความเสี่ยง (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, 2547)

แต่ความเสี่ยงของหน่วยงานภาครัฐ มีความแตกต่าง จากความเสี่ยงภาคเอกชน เนื่องจากวิสัยทัศน์และภารกิจที่แตกต่างกันโดยในภาคเอกชนนั้นความเสี่ยงทางการเงินเป็นความเสี่ยงที่สำคัญที่สุด เพราะแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานจะเน้นไปในการสร้างกำไรสูงสุด ในขณะที่แผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานภาครัฐจะมุ่งเน้นที่การตอบสนองนโยบายของรัฐ ดังนั้นกรอบการประเมินความเสี่ยงของหน่วยงานภาครัฐจึงประกอบด้วยความเสี่ยง 4 ด้าน ได้แก่ (1) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (2) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติการ (3) ความเสี่ยงด้านการรายงาน และ (4) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎระเบียบ รวมทั้ง ความเสี่ยงจากเหตุการณ์ภายนอก การบริหารความเสี่ยงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารจัดการองค์กรเป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายในองค์กรจะต้องทำความเข้าใจร่วมกัน ทั้งนี้องค์กรที่มีการบริหารจัดการจัดการที่ดีจะต้องดำเนินงานบนพื้นฐานของ 3 องค์ประกอบที่สำคัญ คือ การตรวจสอบภายใน และการบริหารความเสี่ยง ซึ่งได้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Government) เพราะการนำกระบวนการบริหารความเสี่ยง มาใช้ในองค์กรจะช่วยเป็นหลักประกันในระดับหนึ่งว่าการทำงานต่าง ๆ ขององค์กร จะมีการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

เนื่องจากการบริหารความเสี่ยง เป็นการทำนายอนาคตอย่างมีเหตุผล มีหลักการและหาทางลดหรือป้องกัน ความเสียหายในการทำงาน แต่ละขั้นตอนไว้ล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยให้ภาคปฏิบัติงานต่าง ๆ เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ (คู่มือการบริหารจัดการความเสี่ยงประจำปี 2550)

ธนัฐพงศ์ ปวงดี (2555) พบว่า การบริหารความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนตำบล มีการประเมินผลการบริหารในทุกด้านอยู่ในระดับต่ำ มีค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 1.96 – 2.33 สอดคล้องกับมลดาธิกา ชื้อตรง(2555) พบว่าปัญหาการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ มีผู้เกี่ยวข้องเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกับหัวหน้ากองเท่านั้น ขาดการติดต่อประสานงานและการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่าง ๆ ซึ่งสิริพร สุนันตะ (2554) ศึกษาพบว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารความเสี่ยง จะทำให้การทุจริตลดลง เกิดความคุ้มค่าของงบประมาณ ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ ลดความเสี่ยงจากการถูกดำเนินการทางวินัยและถูกดำเนินทางอาญาของผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิดดังกล่าว ผู้วิจัยจึงสนใจพัฒนาตัวบ่งชี้การบริหารจัดการความเสี่ยง ขององค์การบริหารส่วนตำบลแบบธรรมาภิบาล โดยการมีส่วนร่วม ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือ การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนระดับรากหญ้าอย่างแท้จริง และขจัดปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินงานองค์การบริหารส่วนตำบล ด้านบริหารความเสี่ยง ในองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้ง 2 จังหวัด เพื่อสร้างความเข้าใจแก่บุคลากรในส่วนที่บกพร่องและเพิ่มเติม ส่วนที่เป็นจุดอ่อนแก่องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่ง อันจะเป็นการเสริมสร้างศักยภาพการบริหารงานแบบธรรมาภิบาล ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อทราบความรู้ความเข้าใจ การบริหารจัดการความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. ได้รูปแบบ การบริหารจัดการความเสี่ยง ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล โดยการมีส่วนร่วม จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย
3. เพื่อพัฒนาตัวบ่งชี้ การบริหารจัดการความเสี่ยง ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล โดยการมีส่วนร่วม จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย
4. เพื่อจัดการอบรมในเรื่อง การบริหารจัดการความเสี่ยงขององค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักธรรมาภิบาล โดยการมีส่วนร่วม จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย

ขอบเขตของงานวิจัย

1. ด้านพื้นที่

องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย จำนวน 173 แห่ง

2. ด้านเนื้อหา

กรอบการประเมินความเสี่ยงที่ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ รวม 8 ด้าน 1. สภาพแวดล้อมภายในองค์กร 2. การกำหนดวัตถุประสงค์ 3. การระบุความเสี่ยง 4. การประเมินความเสี่ยง 5. การตอบสนองความเสี่ยง 6. กิจกรรมการควบคุม 7. สารสนเทศและการสื่อสาร 8. การติดตามผล

3. ด้านประชากร

3.1 ประชากร ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าสำนักปลัด และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบการบริหารความเสี่ยง ขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย จำนวน 173 แห่ง

3.2 กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ หัวหน้าสำนักปลัด/เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ จำนวน 118 คน ได้มาโดย การสุ่มแบบแบ่งชั้น (stratified random sampling) และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย จำนวน 30 คน ได้มาโดยการสุ่มแบบแบ่งชั้น (stratified random sampling)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้รูปแบบและตัวบ่งชี้การบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล โดยการมีส่วนร่วมที่เหมาะสม เพื่อใช้เป็นเครื่องมือ สำหรับประเมินความเสี่ยงแบบธรรมาภิบาล
2. สามารถนำสารสนเทศ ที่ได้จากการวิจัย ไปใช้เป็นแนวทางในการวางแผนและปรับปรุงการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาล โดยการมีส่วนร่วม ที่มีคุณภาพและเหมาะสมยิ่ง อบรมในเรื่องการบริหารความเสี่ยงของบุคลากร ในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย ได้อย่างเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่
3. บุคลากรในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย มีความรู้ความสามารถ ที่พร้อมใช้รูปแบบการบริหารความเสี่ยงตามหลักธรรมาภิบาลโดยการมีส่วนร่วม ได้

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารความเสี่ยง หมายถึง การจัดการความเสี่ยง ทั้งในกระบวนการในการระบุ วิเคราะห์ ประเมิน ดูแล ตรวจสอบ และควบคุมความเสี่ยงที่สัมพันธ์กับกิจกรรม หน้าที่และกระบวนการทำงาน เพื่อให้องค์กรลดความเสียหายจากความเสี่ยงมากที่สุด อันเนื่องมาจากภัยที่องค์กรต้องเผชิญในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง หรือเรียกว่า อุบัติภัย

2. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักการบริหารงาน มี 10 องค์ประกอบ ดังนี้หลัก ประสิทธิภาพ หลักประสิทธิภาพ หลักการตอบสนอง หลักการรับผิดชอบ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักการกระจายอำนาจ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักมุ่งเน้นฉันทามติ

3. การมีส่วนร่วม หมายถึง บุคลากรขององค์การบริหารส่วนตำบล ทุกฝ่าย ทุกระดับ เป็นผู้เก็บรวบรวมข้อมูล นำเสนอข้อมูล ต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ผู้บริหารให้นโยบายและสนับสนุนการทำงาน

4. องค์การบริหารส่วนตำบล หมายถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับตำบล ยกเว้น เทศบาล ทุกระดับ

5. รูปแบบการบริหารความเสี่ยง หมายถึง รูปแบบการบริหารจัดการความเสี่ยงของ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามหลักธรรมาภิบาล โดยการมีส่วนร่วม จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย สอดคล้องกับแนวคิดของ COSO ซึ่งมี 8 องค์ประกอบ คือ 1) สภาพแวดล้อมภายในองค์กร 2) การกำหนดวัตถุประสงค์ 3) การระบุความเสี่ยง 4) การประเมินความเสี่ยง 5) การตอบสนองความเสี่ยง 6) กิจกรรมควบคุม 7) สารสนเทศและการสื่อสาร และ 8) การติดตามผล

6. เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ หมายถึง ผู้รับผิดชอบจัดทำบริหารความเสี่ยง องค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย

7. COSO หมายถึง องค์กรเพื่อการบริหารความเสี่ยงของสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย สถาบันทางวิชาการบัญชี การตรวจสอบ 5 สถาบัน