

Keynote Speech

“การบริหารความเสี่ยงกับประเทศไทย”

ในการสัมมนาใหญ่ชมรมบริหารความเสี่ยงรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย

6 สิงหาคม 2553 โรงแรมสวิสโซเทล เลอ คองคอร์ด ถนนรัชดาภิเษก

ท่านปลัดกระทรวงการคลัง

ประธานและกรรมการบริหารชมรมบริหารความเสี่ยงรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย

ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจและท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ

ผมมีความยินดีและนับเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ชมรมบริหารความเสี่ยงรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะท่านประธานชมรม ได้กรุณาให้โอกาสผมมาแสดงความคิดเห็นในประเด็น “การบริหารความเสี่ยงกับประเทศไทย” ในวาระที่ชมรมบริหารความเสี่ยงรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทยจัดสัมมนาใหญ่เพื่อฉลองการจัดตั้งชมรมฯ ครบรอบ 1 ปี และประชาสัมพันธ์ชมรม ชสรวท. ในวันนี้

ในยุคสมัยแห่ง “การตีความ” และ “เสียงบาสี” เช่นทุกวันนี้ การให้ความเห็นในประเด็น “การบริหารความเสี่ยงกับประเทศไทย” ที่ทางชมรมฯ กำหนดนั้น นับเป็นความเสี่ยงอยู่ในตัวประเด็นเองเป็นอันมาก โดยเฉพาะความเสี่ยงสำหรับผู้ให้ความเห็น ผมจึงขอเสี่ยงที่จะไม่กล่าวถึง “ความเสี่ยงของประเทศไทย” ที่ต้องการการบริหารจัดการโดยเร่งด่วนและด้วยกลยุทธ์ที่แยบยลอย่างมาก ดังที่ทุกท่านทราบกันดีนั้นทั้งหมด แต่จะขอกล่าวถึงการบริหารความเสี่ยง อันเป็นกระบวนการสำคัญยิ่งในการบริหารจัดการองค์กรหรือหน่วยงานในประเทศไทย ตามความรู้ความเข้าใจของผม ซึ่งน่าจะบรรเทาหรือลดความเสี่ยงต่อตัวผู้ให้ความเห็นได้เป็นอันมาก

ความเสี่ยง หรือ Risk ในการประกอบการธุรกิจหรือรัฐกิจ เป็นประเด็นที่ได้รับความสำคัญมาช้านานมาก ในฐานะที่สร้างความไม่แน่นอนหรือ uncertainty ที่ส่งผลกระทบต่อรายได้ที่คาดประมาณ หรือสัมฤทธิ์ผลที่ประมาณการไว้ล่วงหน้า และกระทบต่อต้นทุนการผลิต ซึ่งอาจกระทบรุนแรงถึงขั้นที่ทำให้ธุรกิจล้มละลายก็ได้ ในทางวิชาการนั้น จะเห็นได้ว่าเหตุผลดังกล่าวนี้ เมื่อสามารถประมาณค่าให้เป็นเชิงปริมาณได้ชัดเจนขึ้น

จึงก่อพัฒนาการในการให้หลักประกัน (Assurance) ว่าความสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นจากความเสียหายและความไม่แน่นอนนั้นจะได้รับการคุ้มครองหรือชดเชยภายใต้หลักการเฉลี่ยความเสี่ยงหรือ Risk – sharing จนเป็นศาสตร์ว่าด้วยการประกัน หรือ Actuarial Science ภายใต้หลักแนวคิดที่ว่าทุก ๆ หน่วยธุรกิจไม่น่าจะประสบภัยพิบัติใดๆ จากความเสี่ยงหรือความไม่แน่นอนที่ประมาณการไว้พร้อม ๆ กัน

ประมาณ 4-5 ทศวรรษที่ผ่านมา วิชาการด้านการบริหารเริ่มจับประเด็นใหม่และชี้ให้เห็นว่า ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในการประกอบกิจการนั้น สามารถจัดการให้ลดน้อยลงหรือแม้แต่หลีกเลี่ยงได้ในระดับหนึ่ง หากมีความรู้ความเข้าใจโดยถ่องแท้ในสาเหตุที่มาและกระบวนการ (หรือ Process) ที่สร้างให้เกิดความเสี่ยงนั้น ๆ เป็นล่วงหน้า นัยสำคัญของประเด็นตามแนวความคิดนี้จึงอยู่ที่การจัดการความเสี่ยง หรือ Risk Management (ซึ่งผมไม่ทราบชัดว่าเหตุใดจึงใช้คำว่า “การบริหาร” กับ “การจัดการ” สลับกันไปมาในภาษาไทยทุกวันนี้ และไม่ทราบว่าจะมีตำราภาษาอังกฤษที่พูดถึง Risk Administration หรือไม่ พอ ๆ กับที่ผมทราบไม่ชัดว่า คำว่า “บรรษัทภิบาล” เป็นมาอย่างไร เพราะการสมาคม หรือสนธิคำ ระหว่าง “บรรษัท” กับ “อภิบาล” ไม่สามารถทำให้เกิดคำว่า “บรรษัทภิบาล” ได้ ต่างจากคำว่า “ธรรม” กับ “อภิบาล” ทำให้เกิดคำว่า “ธรรมภิบาล” ได้)

การจัดการความเสี่ยงนั้น จึงมีสาระสำคัญอยู่ที่การชลอหรือลด ไปจนถึงการหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในการประกอบการเพื่อลดผลกระทบทางลบที่อาจเกิดขึ้นต่อทั้งสัมฤทธิ์ผลและต้นทุนของการประกอบการ แน่แน่นอนว่าด้วยตรรกพื้นฐาน ผู้ประกอบการจะสามารถจัดการความเสี่ยงได้ดีเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับว่า ประการแรก รู้หรือไม่ว่าการประกอบกิจการนั้นมีความเสี่ยง และความเสี่ยงนั้นมีอยู่ที่จุดใดบ้าง จึงจำเป็นต้องกำหนดจุดเสี่ยง หรือประเด็นเสี่ยงให้ได้ชัดเจน เรียกกันว่าการ Identify Risk ไม่ว่าจะจากระบบงาน หรือการจัดหา หรือการเงิน การบัญชี/สินค้าคงคลัง หรือการตลาด หรือเทคโนโลยีสารสนเทศ หรืออัตราแลกเปลี่ยน หรืออื่นๆ ปัจจัย ประการที่สอง รู้หรือไม่ว่าปัจจัยความเสี่ยงนั้น ๆ มีที่มาจากที่ใด อาจเป็นปัจจัยภายนอกหรือปัจจัยภายใน (เป็น Risk Assessment) ปัจจัยภายในอาจจัดการหรือควบคุมได้มากและมีประสิทธิผลด้วยระบบบริหารบางอย่าง เช่น ระบบการควบคุมภายใน (Internal Control) หรืออาจป้องกัน/บรรเทาได้ดีด้วยระบบการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) ที่ดี ปัจจัยภายนอกนั้นอาจจัดการหรือควบคุมได้ลำบากยากกว่าโดยเปรียบเทียบ ก็จำเป็นต้องหาทางลดผลกระทบหรือเสี่ยงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้นั้น

ประการที่สาม รู้ถึงอิทธิพลหรือบทบาทที่จุดหรือประเด็นความเสี่ยงแต่ละจุด/ประเด็นนั้นมีการประกอบ การในแง่จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์โดยลึกและละเอียด เป็นประเด็นการวิเคราะห์ความเสี่ยง หรือ Risk Analysis ซึ่งนอกจากทำให้รู้สิ่งสำคัญ หรือ Magnitude ที่ความเสี่ยงแต่ละจุด/ประเด็นจะส่งผลกระทบต่อ ยังทำให้สามารถเปรียบเทียบนัยความรุนแรงในผลกระทบที่แต่ละจุด/ประเด็นความเสี่ยง จะส่งผลต่อ การประกอบการด้วย ประการที่สี่ เป็นการวางมาตรการหรือแนวทางการจัดการเพื่อแก้ไข หรือบรรเทา ความเสี่ยงในจุด/ประเด็นนั้น ๆ และประการสุดท้าย เป็นการเฝ้าระวัง รวมทั้งติดตามประเมินผล การจัดการความเสี่ยงที่ได้ดำเนินการไปดังกล่าวข้างต้น

สำหรับในประเทศไทยนั้น การจัดการความเสี่ยงได้รับการพัฒนามากกว้างขวางมากในการ ประกอบการภาคธุรกิจ ส่วนในการประกอบการภาครัฐนั้นยังได้รับความสำคัญน้อยมากโดยเปรียบเทียบ ซึ่งหากพิจารณาในรายละเอียดลงไปจะพบว่า ภาคราชการภายในภาครัฐนั้น ยังล้าหลังมากในประเด็นนี้ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากการที่ระบบบริหารราชการแผ่นดินถูกตีกรอบและกำหนดกระบวนการ วิธีดำเนินการด้วยระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เป็นอันมาก ผู้บริหารราชการแทบจะไม่ต้องรับผิดชอบทำหน้าที่ ผู้ประกอบการเลย เพียงแค่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ก็มักจะถือว่าประสบความสำเร็จแล้ว จนเมื่อประมาณ 10 ปีเศษที่ผ่านมา เมื่อกระแสความคิดหรือ paradigm ได้ปรับเปลี่ยน โดยสังคมหรือประชาชนผู้รับบริการเรียกร้องให้ภาคราชการมีธรรมาภิบาล หรือ good governance มากขึ้น และมากขึ้น การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพียงเท่านั้นไม่เพียงพอที่จะบ่งชี้ถึง ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ซึ่งหมายถึงต้องให้งานมีประสิทธิภาพสูงควบคู่ไปกับความพอเหมาะ กับ ต้นทุนค่าใช้จ่าย ประเด็นเรื่องความเสี่ยงในระบบราชการยิ่งบ่งชี้มากขึ้นถึงความด้อยประสิทธิภาพ และความ สูญเปล่าในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเมื่อผลผลิตอยู่ในรูปของบริการทางเศรษฐกิจและสังคมเริ่มได้รับการวัด และประเมินอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นเชิงปริมาณมากขึ้น ความเสี่ยงในจุด/ประเด็นต่าง ๆ จึงเริ่มได้รับความ สำคัญ และกระชับแนวคิดในการบริหารงานภาคราชการเพิ่มขึ้น แต่กระนั้นแล้วยังอีกยาวไกลสำหรับการ พัฒนาต่อไป

ส่วนภาครัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะที่ประกอบพันธกิจเชิงพาณิชย์นั้น จะด้วยแรงกดดัน จากการแข่งขันในการประกอบพันธกิจเดียวกันหรือคล้ายกันจากภาคเอกชน หรือจากกระแสการเปิดการค้า เสรี หรือด้วยระบบข้อมูลข่าวสาร เทคโนโลยีสารสนเทศ ที่พัฒนามารวดเร็วมากจนหลายรัฐวิสาหกิจไม่อาจ

*ศ.ดร.เทียนฉาย กีระนันท์ ปาฐกถาในการสัมมนาใหญ่ของชมรมบริหารความเสี่ยงรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย ณ โรงแรมสวิสโซเทล เลอ คองคอร์ด 6 สิงหาคม 2553

ประกอบพันธกิจด้วยอำนาจผูกขาดของรัฐต่อไปได้ รัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์เหล่านี้จึงได้รับการพัฒนาระบบการจัดการความเสี่ยงอย่างรวดเร็ว เห็นได้ชัดจากการสัมมนาใหญ่ในวันนี้ อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจอีกไม่น้อย ที่โดยธรรมชาติแล้วยังไม่มีผู้ประกอบพันธกิจแข่งขันด้วย หรือเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทรัฐสวัสดิการ หรือรัฐบริการ ยังมีสภาพค่อนข้างล่าช้าในการพัฒนาระบบการจัดการความเสี่ยงเสมือนหนึ่งว่า การที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะเป็นเกราะกำบังให้ไม่ต้องระมัดระวังในการวิเคราะห์ความเสี่ยงในการประกอบพันธกิจของตนเองเลย โดยย่อแล้ว ปัจจัยความเสี่ยงจากเหตุภายในองค์กรที่สำคัญของรัฐวิสาหกิจ น่าจะอยู่ที่ความไม่เข้มแข็งของคณะกรรมการและผู้บริหารโดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการและ/หรือผู้บริหารที่บ่อยมาก จนขาดความต่อเนื่อง ความอ่อนแอของแผนธุรกิจและการวิเคราะห์การลงทุนโดยเฉพาะในโครงการลงทุนระยะยาว ซึ่งส่วนหนึ่งมาจากภารกิจรอง (เช่น การหาประโยชน์จากที่ดินและอสังหาริมทรัพย์) ที่ไม่ใช่ภารกิจหลัก หรือ Core Business ส่วนความเสี่ยงจากเหตุภายนอกนั้น มีตั้งแต่การแข่งขันสูงในภารกิจของรัฐวิสาหกิจเชิงพาณิชย์ที่ต้องแข่งขันกับภาคเอกชน นโยบายของรัฐซึ่งบางครั้งกำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐ นอกเหนือจากภารกิจหลักตามกฎหมาย ความผันผวนในปริมาณและราคาของปัจจัยการผลิตหลัก เช่น น้ำมัน รวมทั้งอัตราแลกเปลี่ยนหรือแม้แต่ผลทางตรงและทางอ้อมจากความไม่สงบทางการเมือง รัฐวิสาหกิจทั้งหมดจึงมีเหตุผลเพียงพอที่จะอนุเคราะห์เกื้อกูลในความรู้ ความสามารถและศักยภาพด้านต่าง ๆ รวมถึงการจัดการความเสี่ยง โดยร่วมมือช่วยเหลือกัน เพื่อร่วมพัฒนาและก้าวเดินไปให้ทันพร้อม ๆ กัน ดังเช่น กิจกรรมที่จัดขึ้นในวันนี้

ประเด็นสุดท้ายที่ผมขอแสดงความเห็นฝากไว้ นอกเหนือจากแนวความคิด ระบบและกระบวนการจัดการความเสี่ยงดังที่ได้กล่าวถึง และที่จะเป็นสาระสำคัญของการเสวนากับการสัมมนา กลุ่มย่อย ต่อเนื่องจากเช้าวันนี้แล้ว ผมขอเสนอให้พิจารณาถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบการจัดการความเสี่ยงขององค์กรด้วย ยังมีบางองค์กรที่คิดและดำเนินการจัดการความเสี่ยงเพียงในนามเพียงเพื่อประชาสัมพันธ์ให้สาธารณะรู้ว่า “ฉันก็มี” ดังนั้น การจัดรูปองค์กรและโครงสร้างของผู้รับผิดชอบและผู้ที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการความเสี่ยง รวมทั้งอัตรากำลังเฉพาะ จึงมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากัน ระบบการจัดการความเสี่ยงต้องมีผลสำคัญต่อระบบการบริหารองค์กร ทั้งคณะกรรมการและผู้บริหารในรูปแบบของการแจ้งเตือนเพื่อการป้องกันและแก้ไข รวมทั้งชลอ ลด หรือหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น

จนกระทบสัมฤทธิ์ผลและต้นทุนขององค์กรทั้งหมด และหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ก็ต้องหาวิธีเสริมด้วยการเฉลี่ยความเสี่ยงกับองค์กรอื่น ๆ ด้วยระบบการประกัน ค่าที่ประเมินได้จากตัวชี้วัดเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกัน สำหรับรัฐวิสาหกิจในภาพรวมแล้วยังบ่งชี้ถึงความอ่อนแออยู่มาก ช่องทางและวิธีการในการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไข ยังมีอีกมากและเป็นพันธกิจของทุกรัฐวิสาหกิจอีกไม่น้อยกว่า 1 ทศวรรษข้างหน้า ซึ่งน่าจะเป็นภาระของทุก ๆ ท่านในที่นี้ร่วมด้วยช่วยกัน ผมนับอีกหลาย ๆ ท่านคงต้องหันไปช่วยกันสำหรับภาคราชการและองค์การมหาชน ซึ่งคาดว่าเป็นภารกิจหนักและท้าทายยิ่งนักในช่วงเวลาข้างหน้าเช่นกัน

อนึ่ง เคยมีผู้รู้ปรารภให้ผมฟังว่า ผู้ที่วิเคราะห์ความเสี่ยงได้ดีน่าจะต้องเป็นผู้หยั่งรู้ดินฟ้าได้ดี ซึ่งไม่ได้หมายถึงการเป็นผู้พยากรณ์ดวงชะตาหรือหมอดู แต่เป็นผู้ที่ใส่ใจให้ตนเอง รอบรู้และระแวดระวังกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ โดยรอบตัว ซึ่งมีอยู่มากและเร็วเหลือเกิน ทั้งภูมิศาสตร์กายภาพ เศรษฐกิจ สังคมการเมือง ไปจนถึงความก้าวหน้าทางวิชาการด้านต่าง ๆ ดังนั้นนอกจากระบบการจัดการความเสี่ยงที่ดี มีองค์กร โครงสร้างและบุคลากรดำเนินงานได้ดีแล้ว ยังต้องพัฒนาศักยภาพของผู้วิเคราะห์ความเสี่ยงและผู้บริหารความเสี่ยงให้มีศักยภาพสูงในประเด็นดังกล่าวข้างต้นด้วย

การจัดตั้ง ชสรท. และกิจกรรมจัดสัมมนาใหญ่ในวันนี้ มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์สอดคล้องกับที่ผมมีความเห็นไว้ก่อนหน้าอย่างสมบูรณ์ ผมจึงสบายใจ และมั่นใจว่า ท่านประธานและกรรมการ ชสรท. ตลอดจนสมาชิก ชสรท. ทุกท่านจะบรรลุสิ่งที่ปรารถนาอย่างแน่นอน

ผมขออำนวยการให้การจัดสัมมนาใหญ่ในวันนี้ได้เป็นกลไกและเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของระบบการบริหารความเสี่ยงในทุกรัฐวิสาหกิจและได้คะแนนเต็มในการประเมินค่าตัวชี้วัดนั้นในเวลาไม่ช้า ขอขอบคุณมากครับ สวัสดีครับ