

แนวทางป้องกันการทุจริต

โดย อัมพร ยิ่งยงวงศ์สกุล หัวหน้าสำนักงานตรวจสอบภายใน
มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

การป้องกันการทุจริตกระทำได้โดยการสร้างความตระหนักในการป้องกันการทุจริต และสร้างวัฒนธรรมบริหารความเสี่ยงการทุจริต โดยการบูรณาการร่วมกันทั้งองค์กร เป็นการเฝ้าระวังความเสี่ยงล่วงหน้าจากทุกภาระงานร่วมกัน เป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบปกติที่มีการรับรู้และยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นเรื่องที่เป็นและได้ผลดีต่อการสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ในการป้องกันการทุจริตภายในองค์กรได้

๑. ความหมายของทุจริตคอร์รัปชัน คือการใช้อำนาจหรือทรัพย์สินที่มีอยู่ในทางมิชอบ เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของบุคคลอื่น ตัวอย่างเช่น รับสินบน, จ้างงานโดยไม่มีตัวตนจริง, จ้างผู้อื่นทำงานแทนเพื่อให้ตนได้ผลงาน (จ้างช่วง), ยักยอกทรัพย์สินโดยจ่ายค่าจ้างไม่เต็มจำนวน, เจ้าหน้าที่เรียกรับแบ่งปันผลประโยชน์, การนำผลผลิตที่ได้เกินเป้าหมายไปจำหน่ายเพื่อรับผลประโยชน์, ใช้ดุลยพินิจไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน, ยกเว้นค่าธรรมเนียม/ค่าบริการให้แก่พวกพ้อง, ให้สิทธิพิเศษแก่พวกพ้อง, นำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว, การสร้างข้อมูลเท็จ/ตกแต่งรายงาน/สร้างหลักฐานเท็จเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ของบุคคลอื่น

๒. รูปแบบการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

๒.๑ การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สิน ของขวัญ การลดราคา ความบันเทิง บริการ การฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกันนี้ และผลจากการรับผลประโยชน์นั้นส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าพนักงานของรัฐในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เช่น บริษัทขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ

๒.๒ การทำธุรกิจกับตนเอง หรือเป็นคู่สัญญา เป็นการที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด โดยอาจเป็นเจ้าของบริษัทเอง หรือเป็นของเครือญาติ บทบาทที่ขัดแย้งนี้เรียกได้ว่า เป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

๒.๓ การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่ง หรือเกษียณ คือเจ้าพนักงานของรัฐไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน โดยรู้ข้อมูลความลับ ขั้นตอนการทำงาน หรือยังมีอิทธิพลต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ และใช้อิทธิพลหรือความสัมพันธ์ในการหาผลประโยชน์ เช่น เจ้าหน้าที่องค์การอาหารและยาออกจากราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา

๒.๔ การทำงานพิเศษ เช่นการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ แล้วอาศัยตำแหน่งราชการสร้างความน่าเชื่อถือ ว่าโครงการของผู้ว่าจ้างนั้นไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่

๒.๕ การรู้ข้อมูลภายใน เป็นสถานการณ์ที่เจ้าพนักงานของรัฐใช้ประโยชน์จากการรับรู้ข้อมูลภายในหน่วยงาน แล้วนำข้อมูลนั้นไปหาผลประโยชน์ เช่น เมื่อทราบว่าจะมีการซื้อขายที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐก็จะเข้าไปซื้อที่ดิน นั้นเพื่อเก็งกำไรในราคาที่สูงขึ้น

๒.๖ การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว คือการที่เจ้าพนักงานของรัฐนำเอาทรัพย์สินของราชการ ซึ่งจะต้องใช้ในราชการเท่านั้น ไปใช้เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานไปใช้ที่บ้าน การนำรถราชการไปใช้ส่วนตัว หรือการใช้ให้ญาติบังคับบัญชาไปทำงานส่วนตัว

๒.๗ การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง เช่น รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไป ลงพื้นที่บ้านเกิดของตนเองเพื่อได้รับคะแนนเสียง

๒.๘ การใช้ตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง หรือ ระบบอุปถัมภ์พิเศษ เช่น เช่น ใช้ ตำแหน่งหน้าที่เพื่อให้เครือญาติตนเองได้เข้าทำงาน ให้ได้รับงานพิเศษ ได้รับค่าตอบแทน ให้ได้รับทุน

๒.๙ การใช้อิทธิพลเข้าไปมีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น เช่น การใช้ตำแหน่ง หน้าที่ข่มขู่ให้ญาติบังคับบัญชาหยุดทำการตรวจสอบบริษัทของเครือญาติของตน

๒.๑๐ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การเดินทางไป ราชการโดยไม่คำนึงถึงจำนวนคน จำนวนงาน และจำนวนเงินอย่างเหมาะสม อาทิ เดินทางไปราชการ ๑๐ วันแต่ ใช้เวลาทำงานจริงเพียง ๖ วัน โดยอีก ๔ วันเป็นการเดินทางท่องเที่ยวในสถานที่ต่าง ๆ

๓. ทฤษฎีเกี่ยวกับสาเหตุการทุจริต องค์ประกอบหรือปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริต

๑) แรงกดดันจากภายในหรือสภาพแวดล้อมของแต่ละบุคคล (Pressure/Incentive) เช่น ความอยากได้ (โลภ) สถานการณ์ หรือ ความจำเป็นในเวลานั้น

๒) เหตุผลเข้าข้างตนเอง (Rationalization) คือ การหาเหตุผลรองรับว่าที่ทำไปนั้นไม่ผิด มีเหตุผลที่เพียงพอ โดยใช้มุมมองและความคิดของตนเอง

๓) โอกาส (Opportunity) ถ้าไม่มีโอกาสนี้จะไม่สามารถเกิดทุจริตได้ ซึ่งโอกาสจะมาจากความเป็นไปได้ เช่น เป็นผู้เก็บรักษา เป็นผู้ควบคุมดูแล เป็นผู้ดำเนินการ เป็นผู้มีอำนาจอนุญาต อนุมัติ

๔. แนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต

๔.๑ การประเมินความเสี่ยงการทุจริตควรมีความเฉพาะเจาะจง โดยหน่วยงานต้องมีการประเมินสถานการณ์ โอกาสที่อาจเกิดการทุจริตได้ ในกระบวนการทำงานที่หน่วยงานของตนรับผิดชอบ

๔.๒ กรอบแนวทางการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต สามารถดำเนินการตามแนวทางของหน่วยงานได้ ทุกรูปแบบจะใช้วิธีใดในการประเมินความเสี่ยงก็ได้ และภายในมหาวิทยาลัยต้องมีการดำเนินการตามกรอบแนว

ทางการบริหารจัดการความเสี่ยงตามแนวทางของ Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission (COSO) ได้แก่

๑) COSO ๒๐๑๓ internal Control เป็นเรื่องการควบคุมภายใน ในการประเมินความเสี่ยงว่างานที่ทำงานมีโอกาสที่จะเกิดทุจริตหรือไม่ ประกอบด้วยองค์ประกอบทั้ง ๕ กับ ๑๗ หลักการ ซึ่งการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนที่องค์ประกอบที่ ๒ การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) หลักการที่ ๘ ได้แก่ การพิจารณาโอกาสที่จะเกิดการทุจริต

๒) COSO ๒๐๑๗ Enterprise Risk Management integrating with Strategy and Performance เริ่มที่กลยุทธ์ของหน่วยงาน โดยบูรณาการทั่วทั้งองค์กร เป็นการประสานสอดคล้องไปสู่ความสำเร็จของกลยุทธ์ ซึ่งวิสัยทัศน์ขององค์กรก็จะบรรลุเป้าหมายไปโดยอัตโนมัติ

๔.๓ วิธีการประเมินความเสี่ยงการทุจริต มีขั้นตอนหลัก ๓ ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ ๑ กำหนดเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงการทุจริต คือ การกำหนดเกณฑ์ที่จะวัด ได้แก่

- ๑) โอกาสที่จะเกิด (Likelihood) เช่น เกณฑ์ ๑-๕ เกิดกี่ครั้งต่อปี หรือร้อยละที่เกิด
- ๒) ผลกระทบ (Impact) เช่น ด้านการเงิน และไม่ใช้การเงิน

ขั้นตอนที่ ๒ การประเมินความเสี่ยง โดยจัดทำตารางระบุประเด็นความเสี่ยงการทุจริต การให้คะแนนความเสี่ยงการทุจริต และระดับความรุนแรงของความเสี่ยงการทุจริต เช่น การไล่ขั้นตอนการดำเนินงาน จุดเริ่มต้น – สิ้นสุด โดยให้ประเมินขั้นตอนการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนมีความเสี่ยงการทุจริตตรงไหน เช่น ใครทำอะไรที่ไหนทำให้เกิดการทุจริต โดยดูจากการทุจริตที่เคยเกิดแล้ว หรือจินตนาการถึงโอกาสว่ามันจะเกิด ผู้ที่จะประเมินความเสี่ยงได้ต้องเป็นเจ้าของกระบวนการงานหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ ๓ การจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต นำประเด็นความเสี่ยงที่อยู่ในระดับสูง-สูงมาก มาดำเนินการก่อน โดยกำหนดมาตรการในการจัดการความเสี่ยง อาจจะดูมาตรการเดิมหรือมีการปรับมาตรการเดิม ซึ่งมาตรการอาจจะเขียนเป็นแนวทาง รูปแบบ วิธีการดำเนินการ วิธีการนำมาตรการไปสู่การปฏิบัติหรือบังคับใช้ และระยะเวลาดำเนินการ

๕. กระบวนการที่ควรมีการประเมินความเสี่ยงการทุจริต เช่น เรื่องร้องเรียนที่มีบ่อย/มีผลกระทบสูง, กระบวนการที่มีการใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่โดยอาศัยดุลยพินิจในการอนุมัติ/อนุญาต, การใช้จ่ายงบประมาณ และการจัดการทรัพยากร, การจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินงบประมาณสูง, กระบวนการรับ/จ่ายเงิน และการจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ

๖. แนวทางการจัดทำมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริต

ข้อมูลที่น่ามาจัดทำมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริต ต้องได้มาจากการรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลจากการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ส่วนมาตรการที่กำหนดไว้ต้องนำไปสู่การบังคับใช้ ด้วยการกำกับ ติดตาม ประเมินผล เพื่อนำมาทบทวนในการปรับมาตรการให้สามารถควบคุมความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ มาตรการที่ดีต้องตอบสนอง

รูปแบบพฤติกรรมของความเสี่ยงที่ค้นพบ มาตรการต่าง ๆ ต้องมีการทบทวน ประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพราะรูปแบบการทุจริตมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ตัวอย่างการจัดทำมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริต (Corruption Risk)

๑) การควบคุมการปฏิบัติงาน (Operation Control) การระบุว่ามีมาตรการควบคุม ขั้นตอนตรวจสอบการทำงาน หรือข้อปฏิบัติที่ใช้ลดหรือป้องกันความเสี่ยงการทุจริต เช่น

- (๑) จัดให้มี Documentation ในการปฏิบัติงาน เช่น การบันทึกภาพ เสียง
- (๒) การใช้เอกสาร การรับรองตนเองเพื่อควบคุมในขั้นตอนที่ไม่สามารถตรวจสอบได้
- (๓) การกระทบข้อมูล อย่างน้อย ๒ แหล่งข้อมูลให้ตรงกัน
- (๔) ลดการใช้ดุลยพินิจ

๒) สภาพแวดล้อมการควบคุม (Control Environment) เช่น

- (๑) การเปิดเผยข้อมูล โดยมีนิยามที่เกี่ยวข้อง และตัวอย่างรายการข้อมูล

ข้อมูลเปิดภาครัฐ หมายถึง ข้อมูลของรัฐบาลที่ถูกเปิดเผยผ่านช่องทางออนไลน์ เพื่อให้ทุกคนสามารถเข้าถึงนำไปใช้ต่อหรือแจกจ่ายได้โดยปราศจากข้อจำกัดใด ๆ รัฐบาลเปิด คือ วัฒนธรรมการกำกับดูแลที่ส่งเสริมหลักการของความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในอันที่จะสนับสนุนประชาธิปไตยโดยรวม

ลักษณะของข้อมูลที่เปิดเผย (Open Data)

- ข้อมูลถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์
- เป็นข้อมูลพื้นฐานไม่ถูกปรุงแต่ง
- อยู่ในเวลาที่เหมาะสมเพื่อรักษาคุณภาพของข้อมูล
- สะดวกในการเข้าถึง
- สามารถนำไปใช้ประโยชน์โดยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์สามารถประมวลผลได้
- ต้องเปิดเผยโดยไม่เลือกปฏิบัติ
- ต้องไม่มีลิขสิทธิ์
- ทุกคนมีสิทธิใช้ข้อมูลได้

(๒) มาตรการเสริมสร้างวัฒนธรรม การไม่รับสินบนและไม่เรียกร้อยผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

(๓) การควบคุม การตรวจสอบ (Monitoring Control)

การออกแบบตรวจเฝ้าระวัง (Monitoring System) วงรอบการติดตามผล การตรวจสอบเรื่องอะไร โดยใคร ระยะเวลาตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดโครงการ/การตรวจแบบไม่แจ้งล่วงหน้า (Surprise check) หรือการวางระบบในการตรวจสอบถ่วงดุล การแบ่งแยกหน้าที่ ระบบการตรวจสอบย้อนกลับ

๗. ปัจจัยสำเร็จในการบริหารความเสี่ยงการทุจริต

- ๑) ผู้บริหารจะต้องเป็นเบอร์หนึ่งที่เข้าใจในเรื่องนี้ชัดเจนในเรื่องนโยบายจะเป็นกุญแจสำคัญที่ช่วยผลักดันให้

องค์กรเติบโต สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารควรมีมุมที่มองเห็นความเสี่ยงจากการทุจริตและมีความตื่นตัวในการวางมาตรการป้องกันด้วยการแสดงท่าที (Tone from the top) ส่งสัญญาณว่าไม่ยอมรับ และไม่มีการประนีประนอมยอมความกับเรื่องทุจริต รวมทั้งปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดี

๒) ทุกคนจะต้องเข้าใจในทิศทางเดียวกัน ตระหนักถึงความเสี่ยงการทุจริต และสร้างวัฒนธรรมบริหารความเสี่ยง เพื่อให้เกิดวินัยที่ดี มีความตระหนักที่ดี เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีของหน่วยงาน

๓) มีหน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน แจ้งเบาะแส ส่งสัญญาณการทุจริต โดยมีการรับประกันความปลอดภัยของผู้แจ้งจะช่วยให้องค์กรพบความผิดปกติเร็วขึ้น และนำไปสู่การดำเนินการที่รวดเร็วสามารถป้องกันการเสียหายได้

๔) ออกแบบระบบควบคุมภายในที่ดี จะช่วยให้พบข้อบกพร่องในเวลาอันควร และกำหนดกระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริตอย่างทั่วถึงทั้งองค์กร กระทำการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ และมีเทคโนโลยีที่จำเป็นในการเชื่อมโยงข้อมูล

๕) มีการเปิดเผยแผนและผลของการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตในเว็บไซต์ของหน่วยงาน มีการสื่อสารภายในหน่วยงาน และติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากรูปแบบความเสี่ยงการทุจริตอาจมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ

๘. การบริหารความเสี่ยงการทุจริต กับ การตรวจสอบภายใน โดยการบริหารจัดการความเสี่ยงเป็นการทำงานในลักษณะที่ทุกภาระงานต้องประเมินความเสี่ยงก่อนปฏิบัติงานทุกครั้งและแทรกกิจกรรมการตอบโต้ความเสี่ยงไว้ก่อนเริ่มปฏิบัติงานหลักตามภาระงานปกติ เป็นการเฝ้าระวังความเสี่ยงล่วงหน้าจากทุกภาระงานร่วมกันโดยเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบปกติที่มีการรับรู้และยอมรับจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เป็นลักษณะ Pre-Decision ส่วนการตรวจสอบภายในจะเป็นการกำกับติดตามความเสี่ยง เป็นการสอบทาน ในฐานะผู้รับผิดชอบระดับที่ ๓ (Third Line of Defense) ในลักษณะ Post-Decision คือการควบคุมและตรวจสอบโดยใช้อำนาจกฎหมาย หน่วยงานของทางราชการ จะเน้นที่การปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ (Compliance) ซึ่งมีความจำเป็นแต่ได้ผลน้อยกว่าเนื่องจากเป็นการเน้น "อดีต" มากกว่า "ปัจจุบัน" และ "อนาคต" แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในตามมาตรฐานซึ่งต้องใช้ความระมัดระวังทางวิชาชีพยังคงเป็นเครื่องมือและกลไกหนึ่งที่สำคัญช่วยให้องค์กรลดความเสี่ยงการทุจริตได้ด้วยการสอบทานการปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบและฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบให้มีการควบคุมภายใน และการจัดการความเสี่ยงเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง ควบคู่ไปกับการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อกำหนด (Compliance Audit) การตรวจสอบโดยไม่ให้รู้ตัวล่วงหน้า (Surprise Audit) และการตรวจสอบการทุจริต (Fraud Audit)

แหล่งที่มา

๑. คู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ (ป.ป.ท.)
๒. คู่มือการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาคเอกชน สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล สำนักงาน (ป.ป.ช.)

๓. หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
๔. หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการบริหารจัดการความเสี่ยงสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๕ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง