



แผนบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต
ของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

บทที่ ๑

ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการทุจริต

ความหมายการทุจริตคอร์รัปชัน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมาย การทุจริต คือความประพฤติชั่ว ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางกาย เรียกว่า กายทุจริต ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางวาจา เรียกว่า วาจาทุจริต ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางใจ เรียกว่า มโนทุจริต

ประมวลกฎหมายอาญาให้คำนิยามไว้ในมาตรา ๑ (๑) ได้บัญญัติว่า โดยทุจริต หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนหรือผู้อื่น ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ทำให้ตนเองได้ประโยชน์แต่เกิดความเสียหายต่อส่วนรวม จากความหมายนี้แสดงให้เห็นว่าการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเองในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อส่วนรวมนั้นเป็นการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมซึ่งหมายความว่าผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งเป็นการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบหนึ่ง

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ บัญญัติว่า ทุจริตในภาครัฐ หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤตินิชอบในภาครัฐ ทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่นหรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐) ได้กำหนดความหมาย การทุจริตคอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง ญาติพี่น้อง และพวกพ้อง

องค์การระหว่างประเทศด้านความโปร่งใส (Transparency International) ได้กำหนดความหมาย คอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจที่ได้รับความไว้วางใจในทางที่ผิด เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

ทุจริตคอร์รัปชันจัดการให้ความหมายเกี่ยวกับการทุจริตจึงอาจสรุปได้ว่าเป็นการกระทำผิดที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือการกระทำโดยผู้มีอำนาจเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้

ไม่มีขอบเขตนิยามที่เป็นมาตรฐานเหมือนกันในระดับสากล แต่มีความเหมือนกันตรงที่ถือว่าการกระทำผิดอย่างหนึ่ง ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่หรือกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ เกิดขึ้นได้ทั้งภาครัฐและเอกชน

รูปแบบของการทุจริต (แนวคิด Heidenheimer, ๑๙๗๘) อ้างในการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร

การทุจริตสีดำ (Black corruption) หมายถึง การเห็นพ้องต้องกันที่เป็นฉันทามติที่เกิดขึ้นระหว่างชนชั้นและมวลชนที่เห็นว่าการกระทำนั้นควรดำเนินและควรได้รับการลงโทษ

การทุจริตสีเทา (Gray corruption) การที่ความเห็นของส่วนหนึ่งของชนชั้นนำเห็นว่าต้องได้รับการลงโทษส่วนอีกส่วนหนึ่งมีความเห็นต่างออกไปทำให้ส่วนใหญ่ความคิดเห็นที่เกิดขึ้นมักจะไม่ใช่ชัดเจนเช่น การให้ค่าน้ำชา การให้ค่านายหน้า การกระทำเหล่านี้สามารถลดหย่อนการใช้กฎระเบียบได้

การทุจริตสีขาว (White corruption) การที่มวลชนและชนชั้นนำเห็นว่าเป็นการทุจริตที่ไม่ร้ายแรงมากนัก สามารถยอมรับการกระทำนั้นได้ทำให้ไม่มีความพยายามที่จะดำเนินการลงโทษการละเลยของสังคมที่ถือเอาการยอมรับของสังคมในลักษณะนี้จะทำให้การทุจริตคอร์รัปชันเข้ามาแทรกซึมในสังคมจนเป็นเรื่องปกติซึ่งอาจนำไปสู่การฝังรากลึกในสังคม ที่ไม่อาจแก้ไขได้ โดยส่วนใหญ่การรับผลประโยชน์จะอ้างอิงเรื่องขนบธรรมเนียมประเพณีคือการได้มาแบบไม่ได้รับรอง เรียกว่าการแสดงน้ำใจ เช่น เป็นเจ้าภาพงานการกุศลของผู้มีอำนาจ

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

ทฤษฎีอุปถัมภ์

- จากโครงสร้างของสังคมมีความสัมพันธ์ในลักษณะการพึ่งพาอาศัยในความเท่าเทียมกัน โดยที่ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน
- ความสัมพันธ์ดังกล่าวมีองค์ประกอบของความเป็นมิตรรวมอยู่ด้วย แต่เป็นมิตรภาพอยู่ด้วย แต่เป็นมิตรภาพที่ขาดดุลยภาพ คือ อีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป
- เป็นระบบซึ่งมีการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือกัน ทำให้เกิดพวกพ้องในองค์กร ทำให้ง่ายต่อการเกิดการทุจริตและประพฤตินิชอบและยากต่อการตรวจสอบ

ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับขั้นความต้องการของมาสโลว์ เป็นการเน้นย้ำความต้องการของมนุษย์ ซึ่งมีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด

- ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จสูงสุด หรือความต้องการประจักษ์ตน
- ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องและเป็นที่ยอมรับ
- ความต้องการในสังคม ความรักและความเป็นเจ้าของ
- ความต้องการในความปลอดภัยและความมั่นคง
- ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพและชีวภาพ

ทฤษฎีการทุจริต

ทฤษฎีนี้เกิดขึ้นเมื่อมีปัจจัย ๓ ประการ คือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาสที่เอื้ออำนวย และสิ่งที่เร้าหรือปัจจัยเร้า

- ความไม่ซื่อสัตย์ เมื่อมนุษย์ยังมีความต้องการ ความโลภ แม้ถูกสะกดด้วยจริยธรรม คุณธรรม และบทลงโทษทางกฎหมายก็ตาม ความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำความผิดเพื่อให้ตนเองอยู่รอด

- โอกาส ผู้กระทำความผิดพยายามที่จะหาโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต โอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตย่อมกระตุ้นให้เกิดการทุจริต โอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตย่อมกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้นกว่าโอกาสที่ไม่เปิดช่อง

- การจูงใจ เป็นองค์ประกอบข้อสุดท้ายที่มีความสำคัญ เนื่องจากการทำความเข้าใจถึงมูลเหตุจูงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริตจะนำไปสู่การหามาตรการในการป้องกันการทุจริตด้วยประเภทของการจูงใจสามารถจำแนกได้ ดังนี้

๑. มีความทะเยอทะยานอย่างไม่มีที่สิ้นสุด
๒. บรรณาจะยกระดับตนเองให้ทัดเทียมกับบุคคลอื่นในสังคม
๓. ปัญหาทางการเงิน
๔. การกระทำเพื่ออยากเด่น
๕. ความต้องการที่จะแก้แค้นซึ่งอาจมาจากผู้บังคับบัญชา
๖. ทำเพื่ออุดมคติของตนเอง

สาเหตุของการทุจริต

กลุ่มที่ ๑ เกิดจากพฤติกรรมความโลภ

- มาจากพฤติกรรมส่วนบุคคล ที่มาจากความโลภ ความไม่เพียงพอ
- เป็นพฤติกรรมส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ขาดหลักยึดด้านคุณธรรม จนกลายเป็นคนที่เห็นแก่ได้ มีความอยาก และความไม่รู้จักพอ
- การขาดปทัสถาน (Norm) ของความเป็นบุคคลสาธารณะ (Public Persons) ที่ต้องยึดหลักความเป็นกลาง และความเป็นธรรมเป็นที่ตั้ง

กลุ่มที่ ๒ เกิดจากการมีโอกาหรือการที่ระบบการทำงานมีช่องว่าง

- การขาดระบบการควบคุม ตรวจสอบที่ไม่รัดกุม โดยสรุปสาเหตุ ได้แก่
 ๑. การขาดความรู้ ความเข้าใจผิด หรือถูกใช้ให้กระทำ
 ๒. ความเคยชินของเจ้าหน้าที่ ที่คุ้นเคยกับการที่จะได้ “ค่าน้ำร้อนน้ำชา”
 ๓. การถูกบังคับให้รับตามบรรทัดฐานของกลุ่ม
 ๔. การอาศัยช่องว่างของระเบียบและกฎหมาย
 ๕. ไม่ปฏิบัติตามกฎและระเบียบ
 ๖. การทุจริตตามระบบ (Systemic) ด้านงบประมาณ การเงิน การคลัง และการจัดซื้อจัดจ้าง
 ๗. เกิดจากการใช้อำนาจ บารมี อิทธิพล หรือตำแหน่งหน้าที่ราชการที่มีอำนาจในการวินิจฉัย
 ๘. โครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมืองที่อ่อนแอ
 ๙. โครงสร้างทางเศรษฐกิจมีการผูกขาดของกลุ่มทุนขนาดใหญ่
 ๑๐. โครงสร้างทางด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีลักษณะเป็นแบบอุปถัมภ์ ค่านิยมยกย่องคนมี

ฐานะร่ำรวย

๑๑. โครงสร้างทางการเมืองที่ต้องอาศัยเงินเป็นใหญ่ การจ่ายเงินเพื่อซื้อเสียงทางการเมือง
๑๒. กระแสทุนทางการเมือง อาทิ โครงการเมกะโปรเจกต์ ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันเชิงบูรณาการ ที่ต้องใช้ทุนในการบริหารจัดการ จัดจ้างที่ปรึกษา วัสดุอุปกรณ์และเทคโนโลยีสมัยใหม่ที่มีคนรอบรู้อยู่ในวงจำกัด ทำให้การทุจริตประทุติมิชอบเป็นไปได้โดยง่าย
๑๓. ความไม่เข้มแข็งขององค์กรตรวจสอบปราบปรามของรัฐ
๑๔. เกิดจากการเปิดเสรีการค้าและการลงทุนที่มีการแข่งขันแย่งจ่ายส่วนหรือสินบน เพื่อให้ได้รับอนุมัติให้นำเข้า หรือได้มาซึ่งใบอนุญาตต่อการได้รับสิทธิต่อโครงการต่าง ๆ
๑๕. กฎหมายขาดความสมบูรณ์ในการดำเนินการ
๑๖. การบังคับใช้กฎหมายไทยยังไม่เคร่งครัด และมีช่องโหว่ให้ผู้กฎหมายดำเนินการแบบสองมาตรฐาน และการขาดความเชื่อมั่นต่อการเข้าร้องเรียนและฟ้องร้อง

กลุ่มที่ ๓ เกิดจากการขาดจริยธรรม

- การขาดจริยธรรมส่วนบุคคล
- จริยธรรมขององค์กรไม่ได้มีการบังคับใช้ให้เกิดผล
- ขาดเจตนาจำนงที่แน่วแน่ของฝ่ายการเมืองในการแก้ไขปัญหา
- ภาวการณ์เมืองขาดความมั่งคั่งและต่อเนื่อง

กลุ่มที่ ๔ เกิดจากแรงจูงใจและความคุ้มค่าในการเสี่ยง

- เพราะทุจริตแล้วได้รับผลประโยชน์มากเมื่อเทียบกับความเสี่ยง
- การบังคับใช้กฎหมายปราบปรามหรือลงโทษทางสังคมขาดประสิทธิภาพ
- โดยสรุปสาเหตุหลักได้ดังนี้

๑. การขาดระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็ง ขาดความหลากหลายในการตรวจสอบจากภาคส่วนต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคประชาชน รวมถึงการทำลายระบบตรวจสอบอำนาจรัฐ

๒. ขาดการประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบ

๓. ประชาชนส่วนใหญ่มักจะเบื่อหน่าย วางเฉย ไม่มีปฏิกิริยาต่อพฤติกรรมการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่ถูกต้อง ทำให้ผู้ทุจริตมีแรงจูงใจและรู้เห็นว่าผลตอบแทนที่จะได้รับเมื่อเปรียบเทียบกับความเสี่ยงนั้นคุ้มค่า จึงแสวงหาและพัฒนาแนวทางการทุจริตที่มีรูปแบบแปลกใหม่

๔. ประชาชนขาดความรู้ความเข้าใจขั้นพื้นฐานด้านกฎหมาย และขั้นตอนการอำนวยความสะดวก รวมถึงความล่าช้าในการให้บริการและขาดความโปร่งใสของกระบวนการ ทำให้ประชาชนรู้สึกเบื่อหน่ายและขาดความศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรม

๕. ประชาชนขาดแรงจูงใจในการเข้ามามีส่วนในกระบวนการยุติธรรม

บทที่ ๒

หลักการและแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยง

ความเสี่ยง (Risk)

ความเสี่ยง หมายถึง ความเป็นไปได้ของเหตุการณ์หรือการดำเนินการใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากภายในและภายนอกที่มีผลกระทบต่อองค์กรในทางที่เสียหาย เป็นผลให้การดำเนินงานอาจไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้

การบริหารความเสี่ยงองค์กรโดยรวมตามแนวคิดของ COSO (COSO Enterprise Risk Management)

การบริหารความเสี่ยงองค์กรโดยรวม หมายถึง กระบวนการบริหารความเสี่ยงที่บุคคลทั่วทั้งองค์กรได้มีส่วนร่วมในการคิด วิเคราะห์ และคาดการณ์ถึงเหตุการณ์ หรือความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นรวมถึงการระบุแนวทางในการจัดการกับความเสี่ยงดังกล่าวให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมหรือยอมรับได้ เพื่อช่วยให้องค์กรบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องการ ซึ่งมีองค์ประกอบทั้งหมด ๘ ประการ ประกอบด้วย

๑) Internal Environment หรือ สภาพแวดล้อมภายในองค์กร ถือเป็นพื้นฐานขององค์ประกอบอื่น ๆ ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของค่านิยม จริยธรรม ความสามารถของบุคลากร แนวทางการบริหารของผู้บริหารฯ ซึ่งสภาพแวดล้อมภายในองค์กรที่ดีหรือไม่ดีจะมีผลต่อการควบคุมและการบริหารความเสี่ยง

๒) Objective Setting หรือ การกำหนดวัตถุประสงค์ องค์ประกอบนี้เป็นเรื่องของการกำหนดวัตถุประสงค์การดำเนินงาน ซึ่งจะช่วยใหทราบถึงขอบเขตการดำเนินงาน และทำให้สามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงที่คาดว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างครบถ้วน โดยการกำหนดวัตถุประสงค์สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ระดับใหญ่ ๆ คือ ระดับองค์กร (Entity Level และระดับกิจกรรม (Activity Level)

๓) Event identification หรือ การระบุถึงเหตุการณ์หรือปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงโดยในองค์ประกอบนี้จะต้องพิจารณาทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่จะส่งผลกระทบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของภาวะเศรษฐกิจ ธรรมชาติ การเมือง สังคม การเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี โครงสร้างขององค์กร บุคลากร กระบวนการและเทคโนโลยีขององค์กร เป็นต้น

๔) Risk Assessment หรือ การประเมินความเสี่ยง จะทำให้ทราบว่าเหตุการณ์หรือปัจจัยที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยง (จากองค์ประกอบที่แล้ว) จะส่งผลกระทบอย่างไรต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรหรือกิจกรรม โดยจะประเมินทั้งในด้านของความเป็นไปได้ที่จะเกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น (Likelihood) และผลกระทบหากเหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นจริง (Impact)

๕) Risk Response หรือ การตอบสนองต่อความเสี่ยง ผู้บริหารจะต้องกำหนดว่าจะตอบสนองหรือจัดการต่อความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นอย่างไร โดยการตอบสนองความเสี่ยงดังกล่าวอาจจะอยู่ในรูปของการหลีกเลี่ยง (Avoidance) การลดหรือควบคุม (Reduction) การกระจายหรือถ่ายโอน (Sharing) และการยอมรับ (Acceptance)

๖) Control Activities หรือ กิจกรรมการควบคุม หมายถึง นโยบายและแนวทางการปฏิบัติงานในการควบคุมที่ฝ่ายบริหารกำหนดขึ้น เพื่อให้มั่นใจว่าแผนจัดการ/บริหารความเสี่ยงที่กำหนดขึ้นนั้น ได้มีการปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาในการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน

๗) Information and Communication หรือ สารสนเทศและการสื่อสาร เป็นการจัดหรือกำหนดให้มีระบบสารสนเทศและการติดต่อสื่อสารเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานด้านการบริหารความเสี่ยง

๘) Monitoring หรือ การติดตาม หมายถึง กระบวนการในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้มั่นใจว่าการจัดการ/บริหารความเสี่ยงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ความเสี่ยงสามารถแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภทหลัก ดังนี้

๑) ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk: S) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการกำหนดแผนกลยุทธ์ และการปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์อย่างไม่เหมาะสม รวมถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างนโยบาย เป้าหมาย กลยุทธ์ โครงสร้างองค์กร ทรัพยากร การปฏิบัติตามแผน และสภาพแวดล้อมอันส่งผลกระทบต่อองค์กร เช่น การมีโครงสร้างองค์กรที่ไม่สมบูรณ์ มีการปรับเปลี่ยนบ่อย เป็นต้น

๒) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติงาน (Operational Risk: O) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการปฏิบัติงานทุก ๆ ขั้นตอน โดยครอบคลุมถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ ระบบงาน ขั้นตอนการทำงาน อุปกรณ์ เทคโนโลยีสารสนเทศ บุคลากร ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงาน

๓) ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk: F) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากความไม่พร้อมในเรื่องงบประมาณ การเงิน เช่น ความผิดพลาดในการเบิกจ่าย สภาพคล่องทางการเงิน เป็นต้น ตลอดจนความเสี่ยงจากการขาดการจัดหาข้อมูล การวิเคราะห์ การวางแผน การควบคุม และการจัดทำรายงาน เพื่อนำมาใช้ในการบริหารการเงินได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม ทำให้ขาดประสิทธิภาพและไม่ทันต่อสถานการณ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินขององค์กร

๔) ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติให้สอดคล้องกับกฎหมาย หรือ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง (Compliance Risk: C) หมายถึง ความเสี่ยงที่เกิดจากการไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องได้ หรือ กฎหมาย กฎระเบียบที่มีอยู่ไม่เหมาะสม ล้าสมัย เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน

การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการทุจริต (Fraud Risk-Assessments)

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับด้านการทุจริต หมายถึง กระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงที่เป็นระบบในการบริหารปัจจัยและควบคุมกระบวนการปฏิบัติงาน เพื่อลดมูลเหตุของโอกาสที่จะทำให้เกิดความเสียหายจากการปฏิบัติงานที่อาจเกิดการทุจริต เป็นสำคัญ การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการทุจริตของ สสว. ในครั้งนี้ ได้นำเอาความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ มาดำเนินการวิเคราะห์ตามกรอบมาตรฐาน COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission) และตามบริบทความเสี่ยงที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่อาจเกิดการทุจริต และสามารถกำหนดมาตรการแนวทางการป้องกัน ยับยั้งการทุจริต หรือปิดโอกาสการทุจริต โดยการวิเคราะห์โอกาสที่จะเกิดผลกระทบของความเสี่ยง เพื่อประเมินโอกาสและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ดำเนินการวิเคราะห์และจัดลำดับความเสี่ยง โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินมาตรฐานที่จะใช้ในการประเมินความเสี่ยงด้านการทุจริต ได้แก่ ระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) และระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) และระดับความเสี่ยงรวม

เทศบาลเมืองสมุทรสงคราม ได้กำหนดระดับของโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ความเสียหายและระดับผลกระทบของความเสียหาย ดังนี้

ผลกระทบ (Impact) หมายถึง ขนาดความรุนแรงของความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากเกิดเหตุการณ์ ความเสี่ยง จำแนกเป็น ๕ ระดับคะแนน คือ

ประเด็นที่พิจารณา	ค่าคะแนนความเสียหาย				
	๑ = น้อยมาก	๒ = น้อย	๓ = ปานกลาง	๔ = สูง	๕ = สูงมาก
มูลค่าความเสียหาย	ค่าความเสียหายน้อยกว่า ๕,๐๐๐ บาท	ค่าความเสียหาย ๕,๐๐๑ - ๓๐,๐๐๐ บาท	ค่าความเสียหาย ๓๐,๐๐๑ - ๑๐๐,๐๐๐ บาท	ค่าความเสียหาย ๑๐๐,๐๐๑ - ๕๐๐,๐๐๐ บาท	ค่าความเสียหายมากกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท
ความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	มากกว่า ๘๐%	๗๐ - ๘๐%	๖๐ - ๖๙%	๔๐ - ๕๙%	น้อยกว่า ๔๐%
จำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ได้รับผลกระทบ	กระทบเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงบางราย	กระทบเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงเป็นส่วนใหญ่	กระทบเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งหมด	กระทบผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งหมดและผู้อื่นบางส่วน	กระทบผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงทั้งหมด
จำนวนผู้ร้องเรียน	ไม่มีผู้ร้องเรียน	๑ - ๒ ราย/เดือน	๓ - ๔ ราย/เดือน	๕ - ๖ ราย/เดือน	มากกว่า ๖ ราย/เดือน
ความล่าช้าของการดำเนินโครงการ	น้อยกว่า ๐.๕ เดือน	๐.๕ - ๑ เดือน	มากกว่า ๑ - ๑.๕ เดือน	มากกว่า ๑.๕ - ๒ เดือน	มากกว่า ๒ เดือน

โอกาสที่จะเกิด (Likelihood) หมายถึง ความถี่หรือโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์/ความเสี่ยง ซึ่งจำแนกเป็น ๕ ระดับคะแนน คือ

ระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง		
ระดับคะแนน	โอกาสที่จะเกิด	ความถี่ที่จะเกิดเหตุการณ์โดยเฉลี่ย
๑ = โอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก	คาดว่าจะมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคตน้อยมาก (Probability < ๑%) หรืออาจเกิดขึ้นในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ เช่น ไฟไหม้ ภัยธรรมชาติ เป็นต้น	๔ ปีต่อครั้ง
๒ = โอกาสเกิดขึ้นน้อย	คาดว่าจะมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคตน้อย (Probability ๑ - ๒%)	๒ - ๓ ปีต่อครั้ง
๓ = โอกาสเกิดขึ้นปานกลาง	คาดว่าจะมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคตปานกลาง (Probability ๒ - ๓%)	๑ ปีต่อครั้ง
๔ = โอกาสเกิดขึ้นสูง	คาดว่าจะมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคตค่อนข้างบ่อย (Probability ๓ - ๕%)	๑ - ๖ เดือนต่อครั้งแต่ไม่เกิน ๔ ครั้ง
๕ = โอกาสเกิดขึ้นสูงสุด	คาดว่าจะมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นในอนาคตบ่อยมาก (Probability > ๕%)	๑ เดือนต่อครั้งหรือมากกว่า
หมายเหตุ	Probability (ความน่าจะเป็น) < ๑% หมายถึง ปฏิบัติการ ๑๐๐ ครั้ง มีโอกาสเกิดเหตุการณ์ความเสี่ยง < ๑ ครั้ง	

ระดับความเสี่ยงรวม (Degree of Risk) หมายถึง สถานะของความเสี่ยงที่ได้จากการประเมินผลกระทบของแต่ละปัจจัยเสี่ยง และโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง ซึ่งคำนวณได้จากสูตรดังนี้

$$\text{ระดับความเสี่ยงรวม} = \text{ระดับความรุนแรงของผลกระทบ} \times \text{ระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง}$$

เมื่อได้ระดับความเสี่ยง (Degree of Risk) แล้ว นำมาจัดลำดับความรุนแรงของความเสี่ยง ซึ่งจัดแบ่งเป็น ๔ ระดับ ดังนี้

- ๑) ความเสี่ยงระดับต่ำ (Low Risk: L) ระดับความเสี่ยง ๑ - ๓ คะแนน
กำหนดเป็นสีเขียว
- ๒) ความเสี่ยงระดับปานกลาง (Moderate Risk: M) ระดับความเสี่ยง ๔ - ๙ คะแนน
กำหนดเป็นสีเหลือง
- ๓) ความเสี่ยงระดับสูง (High Risk: H) ระดับความเสี่ยง ๑๐ - ๑๕ คะแนน
กำหนดเป็นสีส้ม
- ๔) ความเสี่ยงระดับสูงมาก (Extreme Risk E) ระดับความเสี่ยง ๑๖ - ๒๕ คะแนน
กำหนดเป็นสีแดง

แผนภาพแสดงระดับความรุนแรงของความเสี่ยง (Risk Matrix)

↑ ↓ ความรุนแรงของ ผลกระทบ (Impact)	สูงสุด (๕)	M ๕,๑ = ๕	H ๕,๒ = ๑๐	H ๕,๓ = ๑๕	E ๕,๔ = ๒๐	E ๕,๕ = ๒๕
	สูง (๔)	M ๔,๑ = ๔	M ๔,๒ = ๘	H ๔,๓ = ๑๒	E ๔,๔ = ๑๖	E ๔,๕ = ๒๐
	ปานกลาง (๓)	L ๓,๑ = ๓	M ๓,๒ = ๖	M ๓,๓ = ๙	H ๓,๔ = ๑๒	H ๓,๕ = ๑๕
	น้อย (๒)	L ๒,๑ = ๒	M ๒,๒ = ๔	M ๒,๓ = ๖	M ๒,๔ = ๘	H ๒,๕ = ๑๐
	น้อยมาก (๑)	L ๑,๑ = ๑	L ๑,๒ = ๒	L ๑,๓ = ๓	M ๑,๔ = ๔	M ๑,๕ = ๕
		(๑) น้อยมาก	(๒) น้อย	(๓) ปานกลาง	(๔) สูง	(๕) สูงมาก
		← โอกาสเกิดความเสี่ยง (Likelihood) →				

เมื่อพิจารณาโอกาส/ความถี่ที่จะเกิดเหตุการณ์ (Likelihood) และความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) ของแต่ละปัจจัยเสี่ยงแล้วให้นำผลที่ได้มาพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงและผลกระทบของความเสี่ยงต่อกิจกรรม หรือภารกิจของหน่วยงานว่าก่อให้เกิดระดับของความเสี่ยงในระดับใด ในตารางความเสี่ยง ซึ่งจะทำให้ทราบว่ามีความเสี่ยงใดเป็นความเสี่ยงสูงสุดที่จะต้องบริหารจัดการก่อน

เมื่อพิจารณาคัดเลือกความเสี่ยงที่มีความสำคัญเสร็จสิ้น ผู้ประเมินต้องประเมินทางเลือกเพื่อกำหนดวิธีการในการจัดการความเสี่ยงเหล่านั้น โดยทางเลือกในการจัดการ/บริหารความเสี่ยงโดยทั่วไป มี ๔ ทางเลือก (SARA) ดังนี้

๑. การแบ่งปัน (Sharing) คือ การถ่ายโอนความเสี่ยงหรือโอนย้ายความเสี่ยงให้ผู้อื่นรับผิดชอบ แทน เช่น การทำประกันภัย การจ้างบุคคลภายนอกเป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นต้น

๒. การหลีกเลี่ยง/กำจัด (Avoiding) คือ การกำจัดความเสี่ยงหรือหลีกเลี่ยงไม่ยอมรับความเสี่ยงนั้นเลย เช่น การเปลี่ยนวัตถุประสงค์ การหยุดทำกิจกรรมหรือขั้นตอนที่นำมาซึ่งความเสี่ยง เป็นต้น

๓. การควบคุม/ลด (Reducing) คือ การควบคุมความเสี่ยงหรือหาวิธีการควบคุมเพิ่มเติมเพื่อจัดการ/บริหารความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ยอมรับได้ เช่น การจัดทำแผนฉุกเฉิน การปรับปรุงแก้ไขกระบวนการดำเนินงาน การจัดอบรมเพิ่มทักษะให้กับพนักงาน การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน เป็นต้น

๔. การยอมรับ (Accepting) คือ การยอมรับความเสี่ยงเนื่องจากองค์กรอาจมีระบบควบคุมที่มีประสิทธิภาพ หรือมีเงินทุนเพียงพอที่จะรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นหรือระดับความเสี่ยงเหลืออยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือการยอมรับให้มีความเสี่ยง เนื่องจากค่าใช้จ่าย/ต้นทุนในการจัดการ/บริหารความเสี่ยงอาจมีมูลค่าสูงกว่าผลลัพธ์/ผลประโยชน์ที่จะได้รับ

หลังจากที่ได้ประเมินทางเลือกการจัดการความเสี่ยงแล้ว จะทำการคัดเลือกทางเลือกกำหนดวิธีการจัดการที่เหมาะสมที่สุดสำหรับแต่ละความเสี่ยง จัดทำเป็นแผนบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต ซึ่งจะมีการกำหนดวิธีการดำเนินการ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ และกำหนดระยะเวลาดำเนินการ เพื่อประโยชน์ในการติดตามและประเมินผลการจัดการความเสี่ยงต่อไป

บทที่ ๓

การวิเคราะห์และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่อาจเกิดการทุจริต ประจำปี ๒๕๖๓ โดยวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงจากลักษณะงานที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต พบว่า มีปัจจัยเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตหรือผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนี้

ลักษณะงาน	ปัจจัยเสี่ยง	วัตถุประสงค์	การประเมินความเสี่ยง			รหัสปัจจัยเสี่ยง
			โอกาส	ผลกระทบ	ระดับความเสี่ยง	
การใช้และดูแลรถยนต์	-การนำรถยนต์ไปใช้ในการกิจส่วนตัว -การเติมน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ครบตามใบสั่งจ่าย	เพื่อให้การใช้และรักษารถยนต์เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย รวมถึงดำเนินการตามเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)	๓	๓	๙ ปานกลาง	COI ๑
การดำเนินงานโครงการ	-กิจกรรมและงบประมาณตามโครงการไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์โครงการ -กลุ่มเป้าหมายไม่สอดคล้องกับโครงการฯ	เพื่อให้พนักงานของเทศบาลมีความตระหนักและเข้าใจในการจัดทำโครงการ โดยต้องคำนึงถึงระเบียบกฎหมาย ข้อบังคับ และความคุ้มค่า ประหยัด	๓	๓	๙ ปานกลาง	COI ๒
การเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ	-การเขียนรายงานเบิกค่าใช้จ่ายไม่ถูกต้องและไม่เป็นไปตามระเบียบฯ	เพื่อให้บุคลากรปฏิบัติงานเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย	๒	๓	๖ ปานกลาง	COI๓

แผนภูมิความเสี่ยงเพื่อป้องกันการทุจริต ของเทศบาลเมืองสมุทรสงคราม
ประจำปี ๒๕๖๓

		ระดับความรุนแรงของผลกระทบ				
		๑	๒	๓	๔	๕
ระดับโอกาสที่จะเกิด	๕	๕	๑๐	๑๕	๒๐	๒๕
	๔	๔	๘	๑๒	๑๖	๒๐
	๓	๓	๖	๙ ^๑ COI ๑-๒	๑๒	๑๕
	๒	๒	๔	๖ ^๒ COI ๓	๘	๑๐
	๑	๑	๒	๓	๔	๕

จากแผนภูมิความเสี่ยงที่ได้จากการวิเคราะห์ความเสี่ยง สามารถสรุปการวิเคราะห์ความเสี่ยง และแผนจัดการความเสี่ยงด้านการทุจริต ดังนี้

ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๓