

รายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับ
การปฏิบัติงานที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน
ในหน่วยงาน

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี

คำนำ

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี ได้ดำเนินการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน โดยวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนตามหลักของการควบคุมภายในองค์กร ตามมาตรฐาน COSO ๒๐๑๓ (Committee of Sponsoring Organizations ๒๐๑๓) ซึ่งมาตรฐาน COSO เป็นมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับมาตั้งแต่เริ่มออกประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ.๑๙๙๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มเติมเรื่องการสอดส่องการเฝ้าระวังและตรวจสอบการทุจริตภายในองค์กร และนำไปกำหนดมาตรการสำคัญเร่งด่วนเชิงรุกในการป้องกันการทุจริต การบริหารงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการแก้ปัญหการกระทำผิดวินัยของเจ้าหน้าที่เป็นปัญหาสำคัญและพบบ่อย เพื่อบรรลุเป้าหมายตามนโยบายสำคัญเร่งด่วนหรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ (Agenda Based) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี

สารบัญ

หน้า

คำนำ

สารบัญ

บทที่ ๑ บทนำ

๑.๑ หลักการและเหตุผล

๑

๑.๒ วัตถุประสงค์

๖

๑.๓ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๖

บทที่ ๒ แนวคิดการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๒.๑ การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๗

(Risk Assessment for Conflict of Interest)

๒.๒ มาตรฐาน COSO ๒๐๑๓ (Committee of Sponsoring Organizations ๒๐๑๓)

๙

๒.๓ กรอบหรือภาระงานในการประเมินความเสี่ยงการทุจริต

๑๑

๒.๔ นิยามเฉพาะในการประเมินความเสี่ยงการทุจริต

๑๒

๒.๕ ขอบเขตความเสี่ยงการทุจริต

๑๒

๒.๖ ขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงการทุจริต

๑๓

บทที่ ๓ ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน

ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี

๓.๑ การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๑๔

๓.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ของ สสจ.ชลบุรี

๑๔

๓.๓ ตารางการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๑๕

๓.๔ การจัดทำแผนภูมิความเสี่ยง

๑๖

๓.๕ สรุปภาพรวมของผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๑๖

๓.๖ ผลการจัดการความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๑๗

๓.๗ แนวทางปรับปรุงแก้ไขความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๑๗

๓.๘ การนำเสนอแนะจากรายงานผลการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนไปปรับปรุง

การทำงาน

๑๗

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ หลักการและเหตุผล

องค์การความโปร่งใสสากล (Transparency International-TI ก่อตั้งเมื่อปี ค.ศ.๑๙๙๓) ได้ให้ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” (Corruption) ไว้หมายถึง การใช้อำนาจที่ได้มาโดยหน้าที่ในการหาประโยชน์ส่วนตัว หรือการทุจริตโดยใช้หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ อำนาจและอิทธิพลที่ตนมีอยู่ เพื่อประโยชน์แก่ตนเองและหรือผู้อื่น โดยองค์การโปร่งใสสากลได้ระบุถึงกรณีต่างๆ ที่จะสามารถเกิดขึ้นในการคอร์รัปชัน (Corruption) เป็นปัญหารุนแรงปัญหาหนึ่งของการเมืองการบริหารของไทย และยังคงเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาช้านานจนถึงปัจจุบัน และนับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interest : COI) เป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรีได้ตระหนักถึงความสำคัญการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติราชการ จึงได้นำนโยบายของรัฐบาลมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานดังนี้

ค่านิยมหลัก ๑๒ ประการ

การสร้างค่านิยมหลักของคนไทย ตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อสร้างสรรค์ประเทศไทยให้เข้มแข็ง โดยต้องสร้างคนในชาติ ให้มีค่านิยมไทย ๑๒ ประการ

๑. มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
๒. ซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน
๓. กตัญญูต่อพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครูบาอาจารย์
๔. ใฝ่หาความรู้ หมั่นศึกษาเล่าเรียนทั้งทางตรงและทางอ้อม
๕. รักษาวัฒนธรรมประเพณีไทย
๖. มีศีลธรรม รักษาความสัตย์
๗. เข้าใจเรียนรู้การเป็นประชาธิปไตย
๘. มีระเบียบ วินัย เคารพกฎหมาย ผู้น้อยรู้จักการเคารพผู้ใหญ่
๙. มีสติรู้ตัว รู้คิด รู้ทำ
๑๐. รู้จักดำรงตนอยู่โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
๑๑. มีความเข้มแข็งทั้งร่างกายและจิตใจ ไม่ยอมแพ้ต่ออำนาจฝ่ายต่ำ
๑๒. คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

ดำเนินการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ผ่านกิจกรรมต่างๆ ดังนี้

๑. การสร้างจิตสำนึกและปลูกฝังให้บุคลากรมีคุณธรรมจริยธรรมไม่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้มีการประกาศแสดงเจตจำนงสุจริต เสริมสร้างคุณธรรม และความโปร่งใสในการบริหารงานโดยนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดชลบุรี ได้ประกาศเจตจำนงว่าจะเป็นแบบอย่างที่ดีในการและความโปร่งใสปราศจากการทุจริต เพื่อเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมและความโปร่งใส ในการบริหารงานของสำนักงาน

สาธารณสุขจังหวัดชลบุรี และให้คำมั่นที่จะนำพาผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ทุกคน ให้ปฏิบัติราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ยุติธรรม ควบคู่กับการบริหารจัดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและร่วมมือและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

๒. กฎระเบียบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงินและบัญชี โดยที่ในปัจจุบัน กฎระเบียบและข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามนโยบาย ทำให้บุคลากรผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานได้ จึงได้จัดส่งเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การเงินและบัญชี เข้ารับการอบรมเพื่อลดข้อผิดพลาดจากการปฏิบัติงาน และลดโอกาสที่มีความเียงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้

๓. การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้บุคลากรในสังกัดสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรีและหน่วยงานในกำกับ ได้เข้าใจเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินและการยกระดับการทำงาน รวมทั้งเตรียมเอกสารหลักฐานประกอบการประเมินให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ จึงได้จัดส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมซักซ้อมทำความเข้าใจเรื่องดังกล่าว



ประเภทของคอร์รัปชัน มีอยู่ ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) **การคอร์รัปชันขนาดเล็กน้อย (petty corruption)** คือ การรับเงินที่ไม่ชอบธรรม หรือไม่ถูกต้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นจำนวนเงินที่ไม่มากนักเพื่อดำเนินการบางอย่างให้ผู้ให้เงิน (๒) **การคอร์รัปชันขนาดใหญ่ (Big corruption)** ซึ่งมักเป็น การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่รับเงินในรูปแบบของสินบนเป็นจำนวนสูงและโครงการใหญ่ๆ เช่น บริษัทต่างๆ (๓) **การให้ของขวัญ (gift)** เป็นการคอร์รัปชันอีกประเภทหนึ่ง เป็นการให้ต่างตอบแทนในรูปแบบสิ่งของหรือการให้ต่างตอบแทนในรูปแบบอื่นๆ เช่น การเชิญไปรับประทานอาหาร ซึ่งเป็นการพยายามสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิด

สาเหตุของคอร์รัปชัน ที่สำคัญ ได้แก่

- (๑) คนในสังคมส่วนใหญ่ นับถือความร่ำรวย ย่อมเป็นแรงจูงใจในการแสวงหาเงินทอง
- (๒) ค่านิยมแบบนิยมพวกพ้องและเครือข่าย ความสัมพันธ์ในเชิงผลประโยชน์
- (๓) ระบบอุปถัมภ์หรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์กับลูกน้อง สร้างลูกน้องไว้ช่วยเหลือตนในเรื่องต่างๆ
- (๔) ระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ขาดประสิทธิภาพ
- (๕) สภาพทางการเมืองที่มีการแข่งขันเพื่อช่วงชิงตำแหน่งทางการเมืองและ ผลประโยชน์

รูปแบบของการคอร์รัปชัน ที่สำคัญ ได้แก่

- (๑) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตในเรื่องเหล่านี้มีตั้งแต่การเรียกรับเงินสินบน ค่านายหน้า หรือการตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ในการอนุมัติคำร้องเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ
- (๒) การทุจริตโดยการยกยอกทรัพย์สิน ของราชการหรือการทุจริตในการเบิกค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่ารักษาพยาบาล และค่าเช่าบ้าน เช่น การใช้พาหนะของราชการ โดยเบิกค่าเช่าบ้าน แต่ไม่ได้เช่าจริง
- (๓) การทุจริตโดยการเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นในการแต่งตั้งข้าราชการในการเลื่อนตำแหน่งหรือโยกย้ายไป โดยการให้ค่าตอบแทนหรือเรียกว่าการซื้อ
- (๔) การซื้อขายเสียงและการให้ผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ในการเลือกตั้ง การทุจริตเช่นนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการคอร์รัปชันทางการเมือง เช่น การให้เงินหรือสิ่งของแก่หัวคะแนนเสียง

รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันรวมทั้งผลประโยชน์ทับซ้อนในปัจจุบัน

การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยหากดูจากภาพลักษณ์คอร์รัปชัน หรือดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception index) ที่องค์กร เพื่อความโปร่งใสระหว่างประเทศ (Transparency International) สำรวจจากทัศนะหรือการมองภาพจากกลุ่มนักธุรกิจและประชาชนทั่วไปเป็นประจำทุกปี ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ต่ำกว่าประเทศตลาดเกิดใหม่เพื่อนบ้านอื่นๆ เช่น สิงคโปร์ ฮองกง เกาหลีใต้ มาเลเซีย ปี ๒๕๖๐ ได้คะแนนอยู่ที่ ๓๗ ลำดับที่ ๙๖ ปี ๒๕๖๑ ได้คะแนนอยู่ที่ ๓๖ ลำดับที่ ๙๙ เปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ ไทยมีภาพลักษณ์การคอร์รัปชันค่อนข้างสูง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยทั้งแบบเก่าและแบบใหม่ ส่วนใหญ่เกิดมาจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจการเมืองที่มีลักษณะผูกขาดอำนาจอยู่ในมือคนกลุ่มน้อยที่มีทั้งทุน ความรู้ อำนาจทางการเมือง อำนาจในการครอบครองข้อมูลข่าวสาร ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่นิยมการศึกษาดำ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่ำ อยู่อย่างกระจุกกระจาย มีการรวมตัวกันน้อย รวมทั้งประเทศไทยมีวัฒนธรรมแบบเล่นพรรคเล่นพวก เป็นผู้ชอบอยู่ใต้ความอุปถัมภ์ หวังพึ่งพาคนที่รวยกว่า หรือมีอำนาจมากกว่า ที่ให้มาช่วยแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นเรื่อยๆ ให้กับตนได้มากกว่า ที่จะเข้าใจเรื่องสิทธิหน้าที่ของพลเมืองและ ความเป็นธรรมในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงการแสวงหาผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจหารู้จักแบ่งให้ผู้อุปถัมภ์ด้วยมักถูกถือว่าเป็นเรื่องปกติ แม้ประเทศไทยจะมีปัญญาชนผู้มีการศึกษา

จำนวนหนึ่งที่น่าจะรู้เท่าทันการเมืองและเจ้าหน้าที่ส่วนอื่นได้พอสมควร แต่ส่วนใหญ่พวกเขามักจะมีท่าทีแบบมุ่งทำงานเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตนมากกว่าที่จะเป็นพลเมืองดีที่สนใจการเมืองทางการเมือง เช่น การตรวจสอบรัฐบาล คนชั้นกลางของไทยที่คิดในเชิงมุ่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตน มักจะใช้แนวคิดว่า นักการเมืองก็มักโกงกันทุกฝ่าย ดังนั้น หากใครโกงแล้วทำงานเก่ง ทำให้เศรษฐกิจโตก็ถือว่าพอรับได้ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างการสำรวจทัศนคติของประชาชนโดยสถาบันพระปกเกล้า (๒๕๔๘) เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๘ พบว่าคนไทยมีความอดทนต่อการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นกว่าปี พ.ศ.๒๕๔๔ โดยเฉพาะในกรุงเทพฯ มีประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๓๒.๘ ตอบว่าสามารถทนต่อปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลได้ โดยอ้างว่าเพื่อให้งานลุล่วงต่อไปได้

ที่กล่าวมาเป็นการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบที่พอเห็นได้ชัด แต่ถ้าเป็นรูปแบบการหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่ไม่ผิดกฎหมายและเห็นได้ยาก ประชาชนไทยยังไม่ตระหนักหรือไม่ถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันด้วยซ้ำ เนื่องจากปัญหาที่กล่าวมาเกิดจากการขาดความรู้และตระหนักว่าปัญหาทุจริตคอร์รัปชันทำให้ประเทศชาติสมัยใหม่เสียหายอย่างไร มีส่วนส่งเสริมให้ปัญหาการคอร์รัปชันไทยขยายตัวได้มากขึ้นเพราะภาคประชาชนอ่อนแอ ขณะที่ภาคนักธุรกิจการเมืองที่มีอำนาจเข้มข้นทั้งอำนาจทางธุรกิจ อำนาจทางความรู้ และสามารถหาประโยชน์อย่างพลิกแพลงรูปแบบต่างๆ มากมาย

รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งผลประโยชน์ทับซ้อนในปัจจุบัน มีอย่างน้อยที่สุด ๑๕ แบบ คือ

๑. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วน แบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างการขาดแคลนเทียม

๒. เครฟโตเครซี (Kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของครอบครัวและ อาจกระทำการโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

๓. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้ผลเสียส่วนตัว และผล ดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม

๔. การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์

๕. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังข้อมูลและให้การเท็จ

๖. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่างๆ อย่างมีอคติและลำเอียง

๗. การใช้อิทธิพลทางการเมืองค้า แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน จากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า

๘. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง

๙. ไม่กระทำการตามหน้าที่แบบตรงไปตรงมา แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การจัดฮั้วประมูล

๑๐. การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ

๑๑. การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขวัญมูลค่าสูง และสินบนมูลค่าสูง

๑๒. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชานิยม (นักการเมืองให้เงินทอง หรือสิ่งของของรัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน)

๑๓. ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด (ข่มขู่ คุกคามและทำร้ายให้เกิด ความเกรงกลัวในการชุมนุมประท้วงนโยบายรัฐบาลและในการเลือกตั้ง)

๑๔. ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีการต่างๆ

๑๕. การบริจจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การบริจจาคให้แก่ นักการเมืองและพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายของรัฐบาล)

การมีผลประโยชน์ทับซ้อนถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันประเภทหนึ่ง เพราะเป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลโดยการละเมิดต่อกฎหมาย โดยการละเมิดกฎหมายหรือจริยธรรมด้วยการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนทำให้เกิดการละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติงาน หน้าที่สาธารณะ ความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความมีคุณธรรม จนส่งผลกระทบต่อประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน สถาบันและสังคมต้องสูญเสียไปโดยผลประโยชน์ที่สูญเสียไปอาจอยู่ในรูปของผลประโยชน์ทางการเงิน คุณภาพการให้บริการ ความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงคุณค่าอื่นๆ ตลอดจนโอกาสในอนาคตตั้งแต่ระดับองค์กรจนถึงระดับสังคม อย่างไรก็ตามท่ามกลางผู้ที่ตั้งใจกระทำความผิด ยังพบผู้กระทำความผิดโดยไม่เจตนาหรือไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวอีกเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่การถูกกล่าวหาหรือเรียนหรือถูกลงโทษทางอาญา ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interest : COI) เป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศอีกด้วย

ความเสี่ยงสามารถจำแนกออกเป็น ๔ ลักษณะ ดังนี้

๑. ความเสี่ยงด้านกลยุทธ์ (Strategic Risk: S) หมายถึง ความเสี่ยงเกี่ยวกับการบรรลุเป้าหมาย และพันธกิจในภาพรวมที่เกิดจากเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์และเหตุการณ์ภายนอกที่ส่งผลต่อ กลยุทธ์ ที่กำหนดไว้ และการปฏิบัติตามแผนกลยุทธ์ไม่เหมาะสม รวมถึงความไม่สอดคล้องกันระหว่างนโยบาย เป้าหมายกลยุทธ์ โครงสร้างองค์กร ภาวการณ์แข่งขัน ทรัพยากรและสภาพแวดล้อม อันส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายขององค์กร

๒. ความเสี่ยงด้านการดำเนินงาน (Operational Risk: O) เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล หรือผลการปฏิบัติงาน โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยงเนื่องจากกระบวนการภายในของ องค์กร/กระบวนการเทคโนโลยี หรือนวัตกรรมที่ใช้/บุคลากร/ความเพียงพอของข้อมูล ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการดำเนินโครงการ

๓. ความเสี่ยงด้านการเงิน (Financial Risk: F) เป็นความเสี่ยงเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ และการเงิน เช่น การบริหารการเงินที่ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ทำให้ขาดประสิทธิภาพ และไม่ทันต่อสถานการณ์ หรือเป็นความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับการเงินขององค์กร เช่น การประมาณการงบประมาณไม่เพียงพอและไม่สอดคล้องกับขั้นตอนการดำเนินการ เป็นต้น เนื่องจากขาดการจัดหาข้อมูล การวิเคราะห์ การวางแผน การควบคุม และการจัดทำรายงานเพื่อนำมาใช้ในการบริหารงบประมาณ และการเงินดังกล่าว

๔. ความเสี่ยงด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย/กฎระเบียบ (Compliance Risk: C) เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎระเบียบต่างๆ โดยความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นเป็นความเสี่ยง เนื่องจากความไม่ชัดเจน ความไม่ทันสมัยหรือความไม่ครอบคลุมของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ รวมถึงการดำเนินการผิดกฎหมาย การร่างสัญญาที่ไม่ครอบคลุมการดำเนินงาน

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในครั้งนี้นำเอาความเสี่ยงในด้านต่างๆ มาดำเนินการวิเคราะห์ตามกรอบมาตรฐาน COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Tread way Commission) และตามบริบทความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อนของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี การวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ จะช่วยให้หน่วยงาน ทราบถึงความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้น สามารถกำหนดมาตรการสำคัญเร่งด่วน เชิงรุกในการป้องกันการทุจริต การบริหารงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดวินัย ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นปัญหาสำคัญ

และพบบ่อย นอกจากนี้ ยังบรรลุเป้าหมายตามนโยบายสำคัญเร่งด่วน หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นพิเศษ อีกด้วย

๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ เพื่อลดความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อนอันอาจเกิดการทุจริตในสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี

๑.๒.๒ เพื่อกำหนดมาตรการ กลไก วางระบบในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และกลไกการกำกับติดตามอย่างต่อเนื่อง

๑.๒.๓ เพื่อตรวจสอบการบริหารงานและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ไม่ให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในตำแหน่งหน้าที่อันมิควรได้โดยชอบตามกฎหมาย ให้ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม เป็นแบบอย่างที่ดียืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม ถูกกฎหมาย โปร่งใส และตรวจสอบได้

๑.๒.๔ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการบริหารราชการแผ่นดินแก่ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชน

๑.๓ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

๑.๓.๑ ความเสี่ยงกับการปฏิบัติงานที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้รับการจัดการผ่านกระบวนการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

๑.๓.๒ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรีมีมาตรการ กลไก ระบบในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และกลไกการควบคุมการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างต่อเนื่อง

๑.๓.๓ ความเชื่อมั่นศรัทธาต่อการบริหารราชการแผ่นดินของผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนต่อสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี มีเพิ่มมากขึ้น

บทที่ ๒

แนวคิดการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๒.๑ การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน (Risk Assessment for Conflict of Interest)

การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นการวิเคราะห์ระดับโอกาสที่จะเกิด ผลกระทบของความเสียหายต่างๆ เพื่อประเมินโอกาสและผลกระทบของความเสียหาย และดำเนินการวิเคราะห์ และจัดลำดับความเสี่ยง โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินมาตรฐานที่จะใช้ในการประเมินความเสี่ยง ด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ได้แก่ ระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) และความรุนแรงของ ผลกระทบ (Impact) และระดับความเสี่ยง ทั้งนี้ กำหนดเกณฑ์ในเชิงคุณภาพเนื่องจากเป็นข้อมูลเชิงพรรณนา ที่ไม่สามารถระบุเป็นตัวเลข หรือจำนวนเงินที่ชัดเจนได้

เกณฑ์ระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) เชิงคุณภาพ

ระดับ	โอกาสที่เกิด	คำอธิบาย
๕	สูงมาก	มีโอกาสเกิดขึ้นเป็นประจำ
๔	สูง	มีโอกาสเกิดขึ้นบ่อยครั้ง
๓	ปานกลาง	มีโอกาสเกิดขึ้นบางครั้ง
๒	น้อย	มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยครั้ง
๑	น้อยมาก	มีโอกาสเกิดขึ้นยาก

เกณฑ์ระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) เชิงคุณภาพ ที่ส่งผลกระทบด้านการดำเนินงาน (บุคลากร)

ระดับ	โอกาสที่เกิด	คำอธิบาย
๕	สูงมาก	ถูกลงโทษทางวินัยร้ายแรง
๔	สูง	ถูกลงโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง
๓	ปานกลาง	สร้างบรรยากาศในการทำงานที่ไม่เหมาะสม
๒	น้อย	สร้างความไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงานบ่อยครั้ง
๑	น้อยมาก	สร้างความไม่สะดวกต่อการปฏิบัติงานนาน ๆ ครั้ง

ระดับของความเสี่ยง (Degree of Risk) แสดงถึงระดับความสำคัญในการบริหารความเสี่ยง โดยพิจารณา จากผลคูณของระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) กับระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact) ของความเสี่ยงแต่ละสาเหตุ (โอกาส × ผลกระทบ) กำหนดเกณฑ์ไว้ ๔ ระดับ ดังนี้

ระดับของความเสี่ยง (Degree of Risk)

ลำดับ	ระดับความเสี่ยง	ช่วงคะแนน
๑	ความเสี่ยงระดับสูงมาก (Extreme Risk : E)	๑๕ – ๒๕ คะแนน
๒	ความเสี่ยงระดับสูง (High Risk : H)	๙ – ๑๔ คะแนน
๓	ความเสี่ยงระดับปานกลาง (Moderate Risk : M)	๔ – ๘ คะแนน
๔	ความเสี่ยงระดับต่ำ (Low Risk : L)	๑ – ๓ คะแนน

ในการวิเคราะห์ความเสี่ยงจะต้องมีการกำหนดแผนภูมิความเสี่ยง (Risk Profile) ที่ได้จากการพิจารณาจัดระดับความสำคัญของความเสี่ยงจากโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) และผลกระทบที่เกิดขึ้น (Impact) และขอบเขตของระดับความเสี่ยงที่สามารถยอมรับได้ (Risk Appetite Boundary)

ระดับความเสี่ยง = โอกาสในการเกิดเหตุการณ์ต่างๆ x ความรุนแรงของเหตุการณ์ต่างๆ
(Likelihood x Impact)

ซึ่งจัดแบ่งเป็น ๔ ระดับ สามารถแสดงเป็น Risk Profile แบ่งพื้นที่เป็น ๔ ส่วน (๔ Quadrant) ใช้เกณฑ์ในการ จัดแบ่ง ดังนี้

ระดับความเสี่ยง	คะแนนระดับความเสี่ยง	มาตรการกำหนด	การแสดงสีสัญลักษณ์
ต่ำ (Low)	๑-๓ คะแนน	ยอมรับความเสี่ยง	สีเขียว
ปานกลาง (Medium)	๔-๘ คะแนน	ยอมรับความเสี่ยง แต่มี มาตรการ ควบคุมความ เสี่ยง	สีเหลือง
เสี่ยงสูง (High)	๙-๑๔ คะแนน	มีมาตรการลดความเสี่ยง	สีส้ม
เสี่ยงสูงมาก (Extreme)	๑๕-๒๕ คะแนน	มีมาตรการลด และ ประเมินซ้ำหรือถ่ายโอน ความเสี่ยง	สีแดง

ตารางระดับของความเสียหาย (Degree of Risk)

ความรุนแรงของผลกระทบ (Impact)	๕	๕	๑๐	๑๕	๒๐	๒๕
	๔	๔	๘	๑๒	๑๖	๒๐
	๓	๓	๖	๙	๑๒	๑๕
	๒	๒	๔	๖	๘	๑๐
	๑	๑	๒	๓	๔	๕
		๑	๒	๓	๔	๕
		โอกาสที่จะเกิดความเสียหาย (Likelihood)				

๒.๒ มาตรฐาน Committee of Sponsoring Organizations ๒๐๑๓: COSO ๒๐๑๓

ประวัติความเป็นมาของ COSO

ที่มาของ COSO เริ่มจากเหตุการณ์วิกฤตทางการเงินและเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ปี ๑๙๗๐ – ๑๙๗๗ สหรัฐอเมริกาได้ประกาศ กฎหมายแนวปฏิบัติเกี่ยวกับความไม่สุจริตในการให้สินบนชาวต่างชาติ (the ๑๙๗๗ Foreign Corrupt Practices Act-FCPA) ซึ่งมีการกำหนดเรื่องการควบคุมภายใน ซึ่งเป็นสาระสำคัญในประกาศดังกล่าว

ปี ๑๙๘๕ (ตุลาคม) จัดตั้งองค์กรอิสระ คือ คณะกรรมการเพื่อยุติการทุจริตทางการเงิน (National Commission on Fraudulent Financial reporting หรือ Tread way)

ปี ๑๙๘๗ คณะกรรมการเพื่อยุติการทุจริตทางการเงินได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการวิชาชีพอิสระอื่นๆ จัดตั้ง The Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission (COSO)

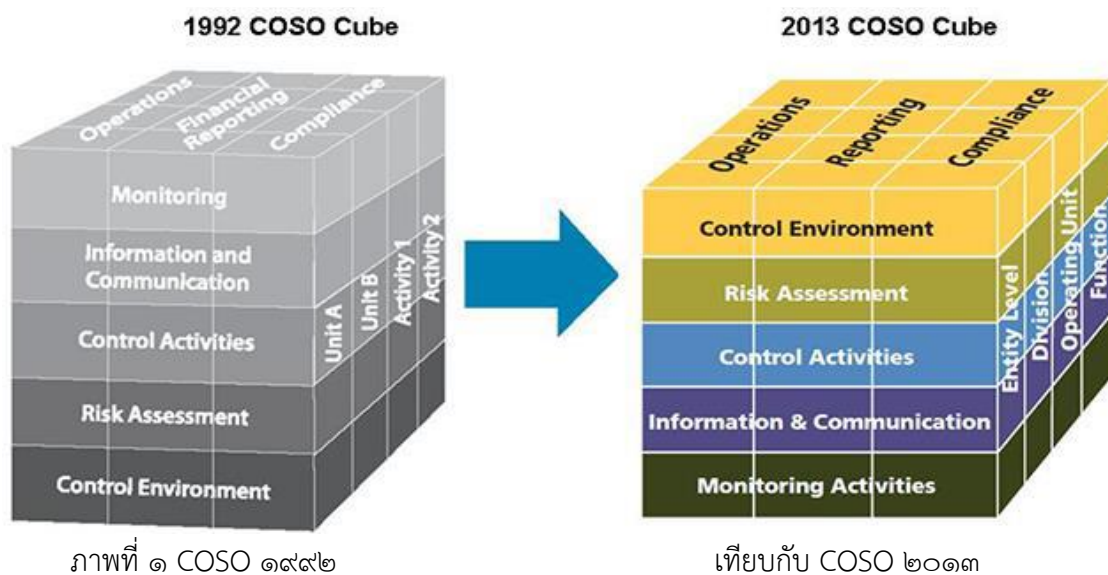
ปี ๑๙๙๒ COSO เผยแพร่แนวคิดการควบคุมภายใน COSO Internal Control-integrated Framework กำหนดความหมายและกรอบโครงสร้างการควบคุมภายใน

ปี ๒๐๐๔ COSO ได้พัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยง ที่มีมาตรฐานสากลมากขึ้นเพื่อให้องค์กรสามารถใช้เป็นแนวปฏิบัติด้านการบริหารความเสี่ยง

ปี ๒๐๑๓ COSO เริ่มประกาศให้ทราบถึงการปรับปรุง COSO ๑๙๙๒ ตั้งแต่ปลายปี ๒๐๑๐ และประกาศอย่างเป็นทางการในปี ๒๐๑๓ และจะใช้เวอร์ชันใหม่เป็นหลักตั้งแต่ ๑๔ ธันวาคม ๒๐๑๔

กระบวนการควบคุมภายในระดับองค์กร

ที่มา : The Committee of Sponsoring Organization of the Tread way Commission (COSO)
COSO ๑๙๙๒ COSO ๒๐๑๓

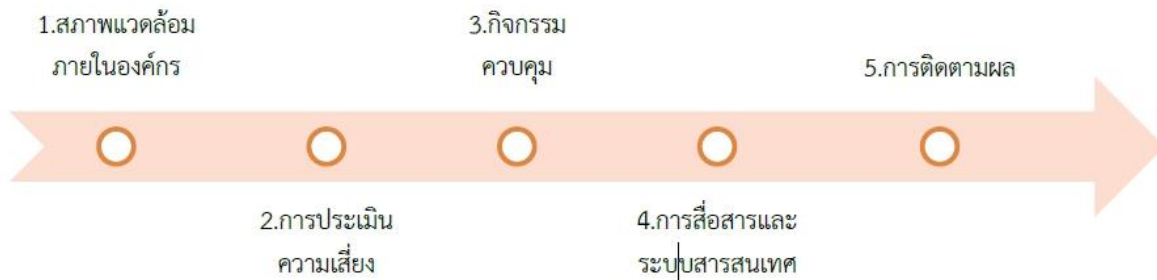


ภาพที่ ๑ COSO ๑๙๙๒

เทียบกับ COSO ๒๐๑๓

การควบคุมภายใน COSO ๒๐๑๓ มีขั้นตอนที่สำคัญ ดังนี้

๑. สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Internal Environment)
๒. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment)
๓. กิจกรรมควบคุม (Control Activities)
๔. ข้อมูลและการติดต่อสื่อสาร (Information and Communication)
๕. การติดตามผล (Monitoring)



องค์ประกอบของการบริหารความเสี่ยง ERM (Enterprise Risk Management)



องค์ประกอบของการบริหารความเสี่ยง ERM (Enterprise Risk Management) ประกอบด้วย องค์ประกอบ ๘ ประการ ซึ่งครอบคลุมแนวทางการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การดำเนินงาน และการบริหารความเสี่ยง ดังนี้

๑. สภาพแวดล้อมภายในองค์กร (Internal Environment) สภาพแวดล้อมขององค์กรเป็น องค์ประกอบที่สำคัญในการกำหนดกรอบการบริหารความเสี่ยงและเป็นพื้นฐานสำคัญในการกำหนดทิศทาง ของกรอบการบริหารความเสี่ยงองค์กร ประกอบด้วยปัจจัยหลายประการ เช่น วัฒนธรรมองค์กร นโยบายของ ผู้บริหาร แนวทางปฏิบัติงานของบุคลากร กระบวนการทำงาน ระบบสารสนเทศ เป็นต้น

๒. การกำหนดวัตถุประสงค์ (Objective Setting) องค์กรต้องพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ในการ บริหารความเสี่ยง ให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายเชิงกลยุทธ์และความเสี่ยงที่องค์กรยอมรับได้เพื่อ วางเป้าหมายในการบริหารความเสี่ยงขององค์กรได้อย่างชัดเจนและเหมาะสม

๓. การระบุความเสี่ยง (Risk Identification) เป็นการรวบรวมเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นกับหน่วยงาน ทั้งปัจจัยเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกองค์กรและเมื่อเกิดขึ้นแล้วส่งผลให้องค์กรไม่บรรลุ วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย เช่น นโยบายการบริหารงาน บุคลากร การปฏิบัติงานการเงิน ระบบสารสนเทศ ระเบียบข้อบังคับ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อทำความเข้าใจต่อเหตุการณ์และสถานการณ์นั้นๆ และเพื่อให้ผู้บริหาร พิจารณากำหนดแนวทางและนโยบายในการจัดการกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี

๔. การประเมินความเสี่ยง (Risk Assessment) การประเมินความเสี่ยงเป็นการวัดระดับความ รุนแรงของความเสี่ยง เพื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงที่มีอยู่โดยการประเมินจากโอกาสที่จะ เกิด (Likelihood) และผลกระทบ (Impact)

๕. การตอบสนองความเสี่ยง (Risk Response) เป็นการดำเนินการหลังจากที่องค์กรสามารถระบุ ความเสี่ยงขององค์กรและประเมินระดับของความเสี่ยงแล้ว โดยจะต้องนำความเสี่ยงไปดำเนินการเพื่อลด โอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงและลดระดับความรุนแรงของผลกระทบให้อยู่ในระดับที่องค์กรยอมรับได้ด้วยวิธี จัดการความเสี่ยงที่เหมาะสมที่สุดและคุ้มค่ากับการลงทุน

๖. กิจกรรมควบคุม (Control Activities) การกำหนดกิจกรรมและการปฏิบัติต่างๆ เพื่อช่วยลด หรือควบคุมความเสี่ยง เพื่อสร้างความมั่นใจว่าจะสามารถจัดการกับความเสี่ยงนั้นได้อย่างถูกต้อง และทำให้ การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายขององค์กร ป้องกันและลดระดับความเสี่ยงให้อยู่ในระดับที่ องค์กรยอมรับได้

๗. สารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication) องค์กรจะต้องมีระบบ สารสนเทศและการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ เพราะเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะนำไปพิจารณาดำเนินการ บริหารความเสี่ยงต่อไปตามกรอบและขั้นตอนการปฏิบัติที่องค์กรกำหนด

๘. การติดตามประเมินผล (Monitoring) องค์กรจะต้องมีการติดตามผล เพื่อให้ทราบถึงผลการ ดำเนินงานว่าเหมาะสมและสามารถจัดการความเสี่ยงได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

๒.๓ กรอบหรือภาระงานในการประเมินความเสี่ยงการทุจริต

กรอบหรือภาระงานในการประเมินความเสี่ยงการทุจริต มี ๔ กระบวนการ ดังนี้	
Corrective	แก้ไขปัญหาที่เคยรับรู้ว่าจะเกิด สิ่งที่มีประวัติดูอยู่แล้ว ทำอย่างไรจะไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีก
Detective	เฝ้าระวัง สอดส่อง พฤติกรรมเสี่ยง ทำอย่างไรจะ ตรวจพบต้องสอดส่องตั้งแต่แรก ตั้งข้อบ่งชี้บางเรื่อง ที่น่าสงสัยทำการลดระดับความเสี่ยงนั้นหรือให้ ข้อมูลเบาะแสนั้นแก่ผู้บริหาร
Preventive	ป้องกัน หลีกเลี่ยง พฤติกรรมที่นำไปสู่การสุ่มเสี่ยง ต่อการกระทำผิด ในส่วนที่พฤติกรรมที่เคยรับรู้ว่าจะ เกิดขึ้นมาก่อน คาดหมายได้ว่ามีโอกาสสูงที่จะ เกิดซ้ำอีก (Known Factor) ทั้งที่รู้ว่าจะทำไปมีความ เสี่ยงต่อการทุจริต จะต้องหลีกเลี่ยงด้วยการปรับ (Workflow) ใหม่ ไม่เปิดช่องว่างให้การทุจริตเข้ามา ได้อีก
Forecasting	การพยากรณ์ประมาณการสิ่งของที่จะเกิดขึ้น และป้องกันปราบปรามล่วงหน้าในเรื่องประเด็นที่ไม่

คั่นเคย ในส่วนที่เป็นปัจจัยความเสี่ยงที่มาจาก
พยากรณ์ ประมาณการล่วงหน้าในอนาคต
(Unknown Factor)

๒.๔ นิยามเฉพาะในการประเมินความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง สภาวะการณ์ หรือข้อเท็จจริงที่บุคคล ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ พนักงานบริษัท หรือผู้บริหารซึ่งมีอำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการกระทำนั้นอาจเกิดขึ้นอย่างรู้ตัว หรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนา และมีรูปแบบที่หลากหลายไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สิน เท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ทั้งในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทจำกัดหรือการที่บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจให้ญาติพี่น้องหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ จากทางราชการ โดยมีขอบ ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก ผลเสีย จึงเกิดขึ้นกับประเทศชาติ การกระทำแบบนี้เป็นการกระทำที่ผิดทางจริยธรรมและจรรยาบรรณ

การวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน จึงหมายถึงกระบวนการวิเคราะห์ ความเสี่ยงที่เป็นระบบในการบริหารปัจจัยและควบคุมกระบวนการปฏิบัติงานเพื่อลดมูลเหตุของโอกาส ที่จะทำให้เกิดความเสียหายจากการปฏิบัติงานที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ อันเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงอย่างใกล้ชิดกับการทุจริต กล่าวคือ ยังมีสถานการณ์หรือสภาวะการณ์ของการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม มากเท่าใด ก็ยังมีโอกาสก่อให้เกิดหรือนำไปสู่การทุจริตมากเท่านั้น

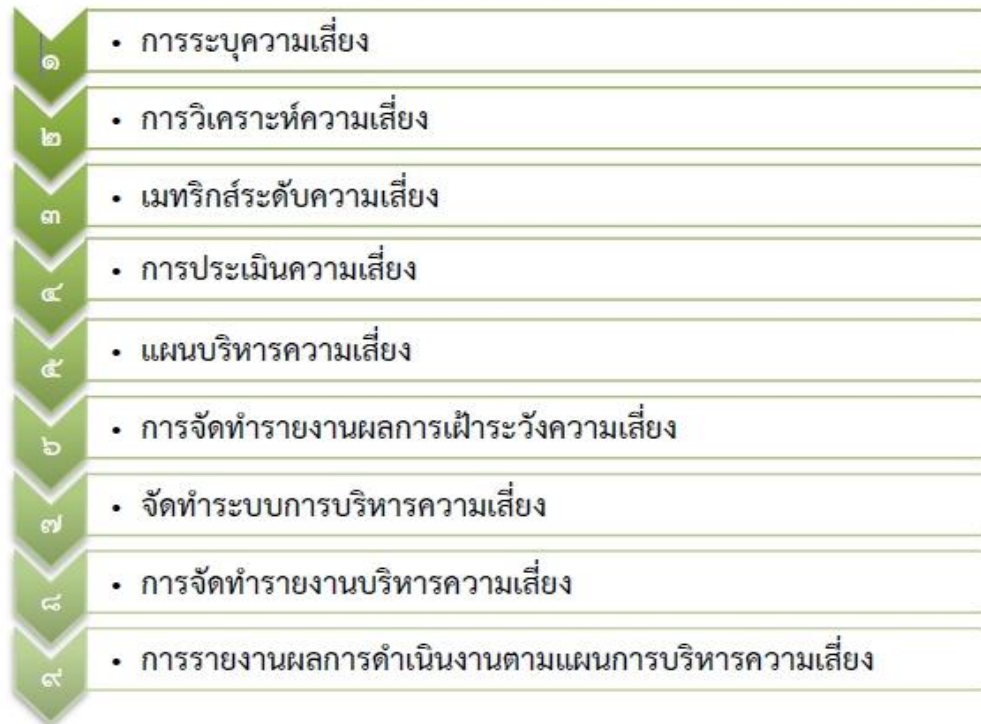
๒.๕ ขอบเขตของความเสี่ยงการทุจริต

ขอบเขตความเสี่ยงการทุจริต วิเคราะห์จากภาระงานด้านภารกิจหลักและภารกิจสนับสนุนตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน



๒.๖ ขั้นตอนการประเมินความเสี่ยง

ขั้นตอนการประเมินความเสี่ยงการทุจริต มี ๙ ขั้นตอน ดังนี้



บทที่ ๓

ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี

๓.๑ การวิเคราะห์ความเสี่ยง ด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน (Risk Assessment for Conflict of Interest) เป็นการวิเคราะห์ระดับโอกาสที่จะเกิด ผลกระทบของความเสี่ยงต่างๆ เพื่อประเมินโอกาสและผลกระทบของ ความเสี่ยง ดำเนินการวิเคราะห์ และจัดลำดับความเสี่ยง โดยกำหนดเกณฑ์การประเมินมาตรฐานที่จะใช้ในการ ประเมินความเสี่ยง ด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ได้แก่ ระดับโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยง (Likelihood) และ ความรุนแรงของ ผลกระทบ (Impact) และระดับความเสี่ยง ทั้งนี้ กำหนดเกณฑ์ในเชิงคุณภาพเนื่องจากเป็น ข้อมูลเชิงพรรณนา ที่ไม่สามารถระบุเป็นตัวเลข หรือจำนวนเงินที่ชัดเจนได้

๓.๒ การวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน (Risk Assessment for Conflict of Interest)

สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี ได้ศึกษาถึงปัญหา และแนวโน้ม โอกาสในการเกิดผลประโยชน์ ทับซ้อน ที่พบว่ามีมีความความเสี่ยงในการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนี้

๓.๒.๑. การจัดซื้อจัดจ้างและการจัดหาพัสดุ เนื่องจากหากพบขั้นตอนการกระทำที่ไม่โปร่งใส หรือ การกระทำผิด หรือละเว้น หรือประมาท จะส่งผลเสียต่อองค์กรในภาพรวม รวมถึงการบริหารงานในขั้นตอน ภายในองค์กร และอาจรวมถึงการเอื้อประโยชน์ให้ซึ่งกันและกันของเจ้าหน้าที่ ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงาน ที่ ติดต่อราชการ ซึ่งส่งผลเสียภายในต่อภาพลักษณ์ขององค์กรเป็นอย่างยิ่ง

๓.๒.๒. การเบิกจ่ายค่าตอบแทน เนื่องจากสาเหตุบุคลากรมีการเบิกจ่ายค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน นอกเวลาราชการ โดยไม่เกิดการปฏิบัติงานจริง เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในเรื่องของการรายงานผลการ ปฏิบัติงานนอกเวลาราชการอันเป็นเท็จ ให้ได้มาซึ่งค่าตอบแทนพิเศษที่ไม่ควรได้รับ หรืออ้างผลการปฏิบัติงาน จากบุคคลอื่น รวมถึงการรายงานผลการดำเนินงานประจำ คัดลอกเป็นผลการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ อีก ด้วย

๓.๒.๓. การเรียกรับ เนื่องจากหน่วยงานมีการจัดกิจกรรมเพื่อหาทุนในการดำเนินกิจกรรมต่างๆเพื่อ ประชาชนมากขึ้นทั้งที่หน่วยงานดำเนินการเองและที่หน่วยงานเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานบาง หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียกรับ พ.ศ.๒๕๔๔ รวมถึงการไม่รายงานตาม รอบรายงานที่กระทรวงกำหนด

๓.๒.๔. การนำทรัพย์สินของทางราชการไปใช้ในเรื่องส่วนตัว เช่น การใช้อุปกรณ์สำนักงานต่างๆ รถยนต์ ไฟฟ้า น้ำประปา ซึ่งบางครั้งอาจมองเป็นเรื่องเล็กน้อยแต่หากมีบุคลากรของหน่วยงานทุกคนคิดและ ทำกันเป็นจำนวนมากก็จะเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานราชการ

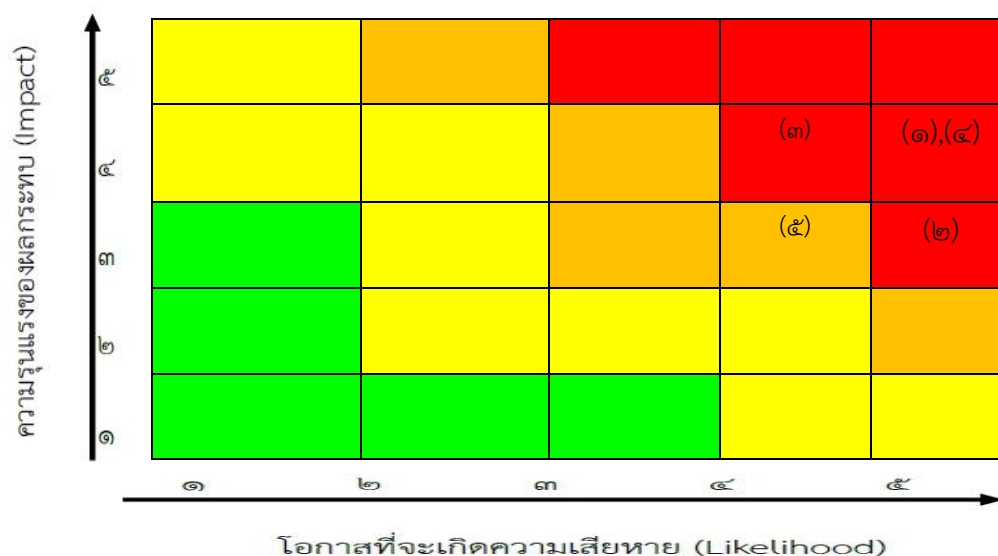
๓.๒.๕. การลงชื่อ เข้า-ออก เวลาปฏิบัติหน้าที่ การลงเวลาไม่ตรงตามความเป็นจริง และบางครั้งมีการ ลงเวลาตรงจริงแต่ตัวออกไปข้างนอกยังไม่เข้าปฏิบัติงาน

๓.๓ ตารางการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน (Risk Assessment Plan for Conflict of Interest)

ประเด็นความเสี่ยง	ปัจจัยเสี่ยง	วัตถุประสงค์	การประเมินความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน			
			โอกาส	ผลกระทบ	ระดับความเสี่ยง	ลำดับความเสี่ยง
(๑) จัดซื้อจัดจ้าง และการจัดหาพัสดุ	การจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือมีการจัดหาพัสดุที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดมาทดแทน	เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้าง และการจัดหาพัสดุให้เป็นไปตามประกาศ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติ และดำเนินการตามเกณฑ์การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA)	๕	๔	๒๐	๑
(๒)การเรียกรับในกิจกรรมต่างๆ	มีการจัดกิจกรรมเรียกรับทั้งที่หน่วยงานทำเอง และหน่วยงานเข้าไปมีส่วนร่วมไม่ได้ มีการขออนุญาตให้ถูกต้อง	เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมการเรียกรับเป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบ	๕	๓	๑๕	๒
(๓)การจ่ายค่าตอบแทน	ขาดการตรวจสอบความถูกต้องก่อนเบิกจ่าย	เพื่อให้การจ่ายค่าตอบแทนเป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๔	๔	๑๖	๒
(๔)การนำทรัพย์สินของราชการมาใช้ในเรื่องส่วนตัว	เช่น การใช้อุปกรณ์สำนักงานต่างๆ รถยนต์ ไฟฟ้า น้ำประปา ฯลฯ	เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายของสำนักงาน	๕	๔	๒๐	๑
(๕)การลงชื่อเข้า-ออก เวลาปฏิบัติหน้าที่	การลงเวลาไม่ตรงตามความเป็นจริง	เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ	๔	๓	๑๒	๓

๓.๔ การจัดทำแผนภูมิความเสี่ยง (Risk Map)

ตารางระดับของความเสี่ยง (Degree of Risk)



จากการจัดทำแผนภูมิความเสี่ยง (Risk Map) ที่ได้จากการวิเคราะห์ความเสี่ยงและจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน สามารถสรุปวิเคราะห์ความเสี่ยงและจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ดังนี้

ผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน	ลำดับความสำคัญของความเสี่ยง
(๑) จัดซื้อจัดจ้าง และการจัดหาพัสดุ	ลำดับ ๑ (ระดับความเสี่ยงสูงมาก = ๒๐ คะแนน)
(๔) การนำทรัพย์สินของราชการมาใช้ในเรื่องส่วนตัว	ลำดับ ๑ (ระดับความเสี่ยงสูงมาก = ๒๐ คะแนน)
(๓) การจ่ายค่าตอบแทน	ลำดับ ๒ (ระดับความเสี่ยงสูงมาก = ๑๖ คะแนน)
(๒) การเรียกรับในกิจกรรมต่างๆ	ลำดับ ๒ (ระดับความเสี่ยงสูงมาก = ๑๕ คะแนน)
(๕) การลงชื่อ เข้า-ออก เวลาปฏิบัติหน้าที่	ลำดับ ๓ (ระดับความเสี่ยงสูง = ๑๒ คะแนน)

๓.๕ สรุปภาพรวมของผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

จากผลการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน และจัดลำดับความสำคัญของความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี โดยจัดลำดับความสำคัญดังนี้

ลำดับที่ ๑ การจัดซื้อจัดจ้าง และการจัดหาพัสดุ, การนำทรัพย์สินของราชการมาใช้ในเรื่องส่วนตัว อยู่ในระดับความเสี่ยงสูงมาก (ระดับความเสี่ยงสูงมาก = ๒๐ คะแนน) มีความสำคัญที่ควรต้องรีบแก้ไข โดยศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องพบว่า บุคลากรหรือผู้ปฏิบัติ ไม่ทราบหรือยังขาดการศึกษาระเบียบ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องแบบสม่ำเสมอ รวมถึงขาดการพัฒนาทักษะ ที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงาน หรือในสายอาชีพ

ลำดับที่ ๒ การจ่ายค่าตอบแทนและการเรียกรับในกิจกรรมต่างๆของหน่วยงาน อยู่ในระดับความเสี่ยงสูงมาก (ระดับความเสี่ยงสูงมาก = ๑๖, ๑๕ คะแนน) มีความสำคัญที่ควรต้องรีบแก้ไข โดยศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องพบว่า การเบิกจ่ายค่าตอบแทนขาดการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารที่จะตั้งเบิกส่วนเรื่องการเรียกรวมถึงการรายงานหน่วยงานไม่ขออนุญาตและไม่รายงานผลตามรอบที่กระทรวงกำหนด

ลำดับที่ ๓ การลงชื่อ เข้า-ออก เวลาปฏิบัติหน้าที่ อยู่ในระดับความเสี่ยงสูง (ระดับความเสี่ยงสูง = ๑๒ คะแนน) มีความสำคัญที่จะต้องมีการมีมาตรการ แนวทางในการตรวจสอบการลงชื่อเข้า ออก เวลาปฏิบัติงาน โดยผู้มีหน้าที่ตรวจสอบต้องเข้มงวดให้มากขึ้น

๓.๖ ผลการจัดการความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๓.๖.๑ ประโยชน์ของการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. บุคลากรเกิดความตระหนักถึงความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในระบบงานหรือการปฏิบัติงานโดยไม่ตั้งใจ และปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในระบบงานหรือการปฏิบัติงานให้ถูกต้องยิ่งขึ้น

๒. หน่วยงานที่พบปัญหาความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ได้มีการปรับปรุงแก้ไข หรือมีการกำหนดมาตรการ หรือแนวทางการปฏิบัติ ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในหน่วยงาน

๓. เป็นฐานข้อมูลและองค์ความรู้สำหรับการบริหาร และการปฏิบัติงานเพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และเพื่อให้การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อนมีประสิทธิภาพ และมุ่งสู่องค์กรปลอดจากการทุจริต

๓.๖.๒ ปัญหาและอุปสรรคของการวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. การวิเคราะห์ปัญหายังไม่ครอบคลุมทุกกิจกรรมที่เกิดขึ้นในหน่วยงาน ทำให้บางกิจกรรมยังมีความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ภายใต้กิจกรรม

๒. การพบปัญหาความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน ยังใช้ระยะเวลาในการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขที่ล่าช้า ทำให้ในช่วงระยะเวลาดังกล่าว ยังคงมีการปฏิบัติงานตามแบบวิธีเดิม

๓. หน่วยงานไม่ให้ความสำคัญ หรือยังมองไม่เห็นปัญหาที่เกิดขึ้นที่จะส่งผลกระทบต่อบุคลากร หรือองค์กร จึงเกิดการเพิกเฉย หรือไม่ปฏิบัติตามแนวทางที่ถูกต้อง

๓.๗ แนวทางปรับปรุงแก้ไขความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. เร่งดำเนินการจัดอบรมหรือสัมมนา เพื่อให้บุคลากรทราบและตระหนักถึงหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างให้ถูกต้องตามระเบียบ การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือบทลงโทษหากพบผู้กระทำการฝ่าฝืน เพื่อป้องกันความเสี่ยงด้านผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการหาช่องทางเพื่อกระทำการทุจริต

๒. นำประเด็นความเสี่ยงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน ที่มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงมา ปรับปรุงแก้ไข คู่มือผลประโยชน์ทับซ้อน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี โดยเพิ่มเติมข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดหาพัสดุ และวิธีการเบิกจ่ายค่าตอบแทน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ของคู่มือ และครอบคลุมเนื้อหาที่เกี่ยวข้องมากขึ้น

๓. กำหนดให้มีมาตรการหลักเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องชัดเจนเพิ่มมากขึ้น ในรายละเอียดการปฏิบัติงานในด้านต่างๆ รวมถึงบรรจุให้เป็นหัวข้อในการกำหนดมาตรฐานความโปร่งใส ในการดำเนินงาน ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี เพื่อเพิ่มศักยภาพขององค์กร ในด้านความโปร่งใส และปลอดจากการทุจริต

๓.๘ การนำข้อเสนอแนะจากรายงานผลการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนไปปรับปรุงระบบการทำงาน

เนื่องจากการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ของสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี โดยผู้บริหารสูงสุดได้กำชับในที่ประชุมคณะกรรมการวางแผนและประเมินผล (กปว.) ให้ตระหนักและให้ดำเนินการ การควบคุมภายใน และตรวจสอบภายใน ให้ครอบคลุมหน่วยงานย่อย และมีนโยบายให้ดำเนินงาน หน่วยงานคุณธรรม โรงพยาบาลคุณธรรม ตลอดจนกำชับให้ข้าราชการในสังกัด ดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ให้ตระหนัก ระมัดระวังทั้งในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และได้มีการจัดทำประกาศสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดชลบุรี เรื่องมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๖๒ และได้มีการจัดทำผังขั้นตอนการปฏิบัติงาน

(Flowchart) ขั้นตอนการขออนุญาตผลิตภัณท์สุขภาพ/สถานพยาบาล และให้ถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด รวมถึงได้มีการจัดทำคู่มือประชาชนด้านการขออนุญาตอาหารและได้นำเผยแพร่ข้อมูล ให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลต่อไป