

การประเมินความเสี่ยงการทุจริต
สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดพิษณุโลก
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

ความหมายของความเลี้ง และความหมายของความเลี้งการทุจริต

ความเลี้ง

หมายถึง โอกาสที่จะเกิดความผิดพลาด ความเสียหาย การรั่วไหล ความสูญเปล่า หรือเหตุการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคต และมีผลกระทบ หรือทำให้การดำเนินงานไม่ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย ทั้งในด้านยุทธศาสตร์ การปฏิบัติงาน การเงิน และการบริหาร ซึ่งอาจเป็นผลกระทบ ในทางบวก หรือทางลบ โดยวัดจากผลกระทบที่ได้รับและโอกาสที่เกิดของเหตุการณ์

ความเลี้งการทุจริต

หมายถึง ความเลี้งของการดำเนินงานที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม หรือการรับสินบน

วัตถุประสงค์ของการบริหารจัดการความเลี้งการทุจริต

๑. เพื่อสร้างมาตรการในการป้องกัน สกัดกั้น ลด และปิดโอกาสการทุจริต
๒. เพื่อให้ประชาชนเกิดความมั่นใจต่อการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ
๓. เพื่อเพิ่มมูลค่าของหน่วยงานต่อผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมั่นใจในระบบธรรมาภิบาล
๔. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่

กรอบแนวคิด นิยามตามเกณฑ์ชี้วัดความเลี้งการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ

ทฤษฎีเกี่ยวกับสาเหตุการทุจริต

องค์ประกอบหรือปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริต ประกอบด้วย Pressure/Incentive หรือแรงกดดันหรือแรงจูงใจ Opportunity หรือโอกาสซึ่งเกิดจากช่องโหว่ของระบบต่าง ๆ คุณภาพการควบคุมกำกับกับการควบคุมภายในในหน่วยงานที่มีจุดอ่อน และ Rationalization หรือการหาเหตุผลสนับสนุนการกระทำตามทฤษฎีสามเหลี่ยมการทุจริต (Fraud Triangle) ตามหลักการและทฤษฎี Triangle Fraud ของ Dr. Ronald R. Cressey (๑๙๔๐) ซึ่งเป็นนักสังคมวิทยาและอาชญาวิทยา ได้ให้สมมุติฐานไว้ในหนังสือ Other's People Money

กรอบแนวคิดและนิยามที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการความเลี้งการทุจริต

บริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) โดยเฉพาะหลักการควบคุมการบริหารการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruption Control) ซึ่งหมายถึง การไม่กระทำและไม่สนับสนุนการทุจริต พร้อมทั้งร่วมมือกันควบคุมไม่ให้เกิดการทุจริตในองค์กร จึงเป็นหลักการบริหารจัดการที่มุ่งสู่การเป็นการเป็นราชการสะอาด สามารถสกัดกั้น ลด และปิดโอกาสการทุจริตและประพฤติมิชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ จัดการตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการดำเนินงานของส่วน ราชการให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ในฐานะกลไกของฝ่ายบริหารในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตในภาครัฐ ได้ขับเคลื่อนการดำเนินการภายใต้บริบทใหม่ที่เน้นเรื่องการป้องกัน ป้องปรามที่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการสกัดกั้น ยับยั้งเพื่อไม่ให้เกิด

การทุจริตโดยการประเมินความเสี่ยงการทุจริต คู่มือแนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริตจึงเป็นเครื่องมือหลักที่สำนักงาน ป.ป.ท. ใช้เพื่อขับเคลื่อนให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการประเมินความเสี่ยงการทุจริตเพื่อป้องกันสกัดกั้น ลด และปิดโอกาสการทุจริต เพื่อยกระดับค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index CPI) โดยได้จำแนกประเภทการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตเป็น ๓ ด้าน ดังนี้

ด้านที่ ๑ ความเสี่ยงการทุจริตที่ด้านการอนุมัติ อนุญาต

ด้านที่ ๒ ความเสี่ยงการทุจริตด้านการใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่

ด้านที่ ๓ ความเสี่ยงการทุจริตด้านการใช้จ่ายงบประมาณ

ซึ่งได้ให้นิยามประเภทของการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต Corruption Risk Management: CRM ไว้ดังนี้

ด้านที่ ๑ ด้านการอนุมัติ อนุญาต ได้แก่ การให้บริการด้านการอนุมัติ อนุญาตตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการให้บริการภาครัฐ

ด้านที่ ๒ การใช้อำนาจและตำแหน่งหน้าที่ (Authority) คือ อำนาจที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหน้าที่ ตำแหน่งหนึ่ง โดยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่มีการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติ ในทางมิชอบ

ด้านที่ ๓ ด้านการใช้จ่ายงบประมาณ ได้แก่ โครงการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในปีที่ทำการประเมินของ ทุกประเภทงบประมาณ ได้แก่ งบดำเนินงาน งบลงทุน งบรายจ่ายอื่น งบเงินอุดหนุน หรือเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น งบกลาง เงินนอกงบประมาณ และ โครงการที่ใช้จ่ายจากเงินสะสมขององค์กรอื่น

การประเมินความเสี่ยงการทุจริต ๕ ขั้นตอนตามคู่มือฯ ของสำนักงาน ป.ป.ท.

ขั้นตอนที่ ๑ การคัดเลือกกระบวนการงาน หรือโครงการที่มีความเสี่ยงการทุจริต

ขั้นตอนที่ ๒ การกำหนดประเด็นความเสี่ยงการทุจริต

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดพิษณุโลก

ประเภทความเสี่ยงด้านที่ ด้านที่ ๑ การพิจารณาอนุมัติอนุญาต

ชื่อกระบวนการ/กิจกรรม การอนุญาตเปิดโรงเรียนเอกชน

ลำดับ	ขั้นตอนการดำเนินงาน	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต
๑.	การยื่นคำขอจัดตั้งและตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น ผู้ขอรับใบอนุญาต: ยื่นคำขอจัดตั้งโรงเรียนเอกชน (แบบ สข. ๑) พร้อมเอกสารหลักฐาน เช่น ตราสารจัดตั้ง, รายละเอียดเกี่ยวกับหลักสูตร, แผนผังอาคารสถานที่ และหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เจ้าหน้าที่ ศรจ.: ตรวจสอบความครบถ้วนของเอกสาร ความถูกต้องตามกฎหมาย และคุณสมบัติของผู้ขอจัดตั้งโรงเรียน	การเรียกรับสินบน เจ้าหน้าที่เรียกรับเงินหรือผลประโยชน์จากผู้ขอจัดตั้ง เพื่อแลกกับการเร่งรัดขั้นตอน หรือเพิกเฉยต่อข้อบกพร่อง การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง กรรมการตรวจสอบสภาพโรงเรียนช่วยเหลือผู้ขอจัดตั้งที่เป็นญาติหรือคนรู้จัก ให้ผ่านเกณฑ์ประเมินทั้งที่เอกสารหรือสถานที่ไม่พร้อม การปลอมแปลง/ฉ้อปนเอกสาร การยอมรับเอกสารหลักฐานที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น ใบอนุญาตใช้อาคาร ผังบริเวณ หรือคุณสมบัติครูผู้สอน

๒.	การพิจารณาหลักสูตรและระเบียบการบริหาร เจ้าหน้าที่ ศธจ. : ส่งแผนการศึกษาและหลักสูตรให้กลุ่มงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ เพื่อความสอดคล้องกับหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน หรือเกณฑ์มาตรฐานการศึกษาที่กระทรวงกำหนด การตรวจสอบระเบียบ: ตรวจสอบระเบียบการบริหารโรงเรียน การเก็บค่าธรรมเนียมการเรียน และการบริหารงานบุคคล (คุณสมบัติผู้บริหารและครูผู้สอน)	การผลประโยชน์ทับซ้อน เจ้าหน้าที่หรือกรรมการมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการโรงเรียนเอกชนที่ยื่นขออนุญาต
๓.	การแต่งตั้งคณะกรรมการและตรวจสภาพอาคารสถานที่ ศึกษาธิการจังหวัด: ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสภาพที่ดินและอาคารสถานที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ ศธจ. และผู้เชี่ยวชาญ (เช่น วิศวกร หรือเจ้าหน้าที่โยธาธิการ) คณะกรรมการ: ลงพื้นที่ตรวจสอบความพร้อมด้านความปลอดภัย สุขอนามัย แสงสว่าง พื้นที่สนาม และสัดส่วนห้องเรียนต่อจำนวนนักเรียนตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด	
๔	การสรุปผลและนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ เจ้าหน้าที่ ศธจ. : รวบรวมรายงานผลการตรวจสภาพอาคารและผลพิจารณาหลักสูตร นำเสนอต่อศึกษาธิการจังหวัดพิษณุโลก ศึกษาธิการจังหวัด: ลงนามในฐานะผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ เพื่ออนุมัติและออก "ใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน" (แบบ สข. ๒)	
๕	การออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนอื่น ๆ ศึกษาธิการจังหวัด : มอบใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียน พร้อมใบอนุญาตให้เป็นผู้จัดการ (แบบ สข. ๕) และใบอนุญาตให้เป็นผู้อำนวยการ (แบบ สข. ๗) ผู้รับใบอนุญาต: ดำเนินการขึ้นทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ/กองทุนโรงเรียน (ถ้ามี) และเตรียมความพร้อมเพื่อเปิดรับนักเรียนอย่างเป็นทางการ	

ขั้นตอนที่ ๓ การกำหนดเกณฑ์การประเมินความเสี่ยงการทุจริต

เกณฑ์โอกาสเกิดการทุจริต (Likelihood)

โอกาสเกิดการทุจริต (Likelihood)	
๕	โอกาสเกิดการกระทำทุจริตมากที่สุด
๔	โอกาสเกิดการกระทำทุจริตได้บ่อยครั้ง
๓	โอกาสเกิดการกระทำทุจริตได้บ้าง
๒	โอกาสเกิดการกระทำทุจริตได้น้อย
๑	ไม่เคยเกิดขึ้นหรือโอกาสเกิดขึ้นน้อยมาก

ผลกระทบ (Impact)

ระดับความรุนแรงของผลกระทบ (Impact)	
๕	- เกิดความเสียหายต่อรัฐเจ้าหน้าที่ถูกลงโทษข้อมูลความผิดเข้าสู่กระบวนการทางยุติธรรม - เกิดการฟ้องร้องต่อศาล หรือหน่วยงานกำกับดูแล องค์กรตรวจสอบทำการตรวจสอบ ความเสียหายที่เกิดขึ้น
๔	ภาพลักษณ์ของหน่วยงานติดลบเรื่องความโปร่งใส สื่อมวลชน สื่อสังคมออนไลน์ลงข่าว อย่างต่อเนื่อง และสังคมให้ความสนใจ มีการร้องเรียนต่อสื่อมวลชนและมีการออกข่าว
๓	หน่วยตรวจสอบภายใน/ภายนอกเข้าตรวจสอบข้อเท็จจริง - มีการส่งหนังสือร้องเรียนและตั้งคำถามต่อการทำงานโดยไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน
๒	มีคนร้องเรียน แจ้งเบาะแส
๑	ปรากฏข่าวลือที่อาจพาดพิงคนภายในหน่วยงาน /เริ่มมีความกังวลและสอบถามข้อมูล

ระดับความรุนแรงของความเสี่ยงการทุจริต

Risk Score					
ผลกระทบ (Impact)					
โอกาส (Likelihood)	๑	๒	๓	๔	๕
๕	ปานกลาง (๕ x ๑ = ๕)	สูง (๕ x ๒ = ๑๐)	สูงมาก (๕ x ๓ = ๑๕)	สูงมาก (๕ x ๔ = ๒๐)	สูงมาก (๕ x ๕ = ๒๕)
๔	ต่ำ (๔ x ๑ = ๔)	ปานกลาง (๔ x ๒ = ๘)	สูง (๔ x ๓ = ๑๒)	สูงมาก (๔ x ๔ = ๑๖)	สูงมาก (๔ x ๕ = ๒๐)
๓	ต่ำ (๓ x ๑ = ๓)	ปานกลาง (๓ x ๒ = ๖)	ปานกลาง (๓ x ๓ = ๙)	สูง (๓ x ๔ = ๑๒)	สูงมาก (๓ x ๕ = ๑๕)
๒	ต่ำ (๒ x ๑ = ๒)	ต่ำ (๒ x ๒ = ๔)	ปานกลาง (๒ x ๓ = ๖)	ปานกลาง (๒ x ๔ = ๘)	สูง (๒ x ๕ = ๑๐)
๑	ต่ำ (๑ x ๑ = ๑)	ต่ำ (๑ x ๒ = ๒)	ต่ำ (๑ x ๓ = ๓)	ต่ำ (๑ x ๔ = ๔)	ปานกลาง (๑ x ๕ = ๕)

ระดับความรุนแรงของความเสี่ยงการทุจริต

-  สีแดง หมายถึง ความเสี่ยงระดับ สูงมาก
-  สีส้ม หมายถึง ความเสี่ยงระดับ สูง (๑๐ - ๑๔ คะแนน) (๑๕ คะแนนขึ้นไป)
-  สีเหลือง หมายถึง ความเสี่ยงระดับ ปานกลาง (๕ - ๙ คะแนน)
-  สีเขียว หมายถึง ความเสี่ยงระดับ ต่ำ (น้อยกว่า ๕ คะแนน)

ขั้นตอนที่ ๔ การประเมินระดับความรุนแรงของความเสี่ยงการทุจริต

ลำดับ	ขั้นตอนการดำเนินงาน	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	Risk score (L x I)			
			Likelihood	Impact	Risk Score	ระดับความเสี่ยง
๑.	การยื่นคำขอจัดตั้งและตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น ผู้ขอรับใบอนุญาต	การเรียกรับสินบน การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง การปลอมแปลง/พ่อนปรนเอกสาร การผลประโยชน์ทับซ้อน	๓	๑	๑	ต่ำ
๒.	การพิจารณาหลักสูตรและระเบียบการบริหารเจ้าหน้าที่ ศรจ.	การเรียกรับสินบน การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง การปลอมแปลง/พ่อนปรนเอกสาร การผลประโยชน์ทับซ้อน	๓	๑	๑	ต่ำ
๓.	การแต่งตั้งคณะกรรมการและตรวจสอบสภาพอาคารสถานที่	การเรียกรับสินบน การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง การปลอมแปลง/พ่อนปรนเอกสาร การผลประโยชน์ทับซ้อน	๓	๑	๑	ต่ำ
๔	การสรุปผลและนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ	การเรียกรับสินบน การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง การปลอมแปลง/พ่อนปรนเอกสาร การผลประโยชน์ทับซ้อน	๓	๑	๑	ต่ำ
๕	การออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนอื่น ๆ	การเรียกรับสินบน การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง	๑	๑	๑	ต่ำ

ขั้นตอนที่ ๕ การจัดทำมาตรการควบคุมความเสี่ยงการทุจริต

ชื่อกระบวนการ/กิจกรรม การอนุญาตเปิดโรงเรียนเอกชน							
ลำดับที่	ขั้นตอนดำเนินการ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	ระดับความเสี่ยง	มาตรการควบคุมหรือป้องกันความเสี่ยงการทุจริต	วิธีดำเนินการ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
๑.	การยื่นคำขอจัดตั้งและตรวจสอบเอกสารเบื้องต้น ผู้ขอรับใบอนุญาต	- การเรียกรับสินบน - การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง - การปลอมแปลง/พ่อนปรนเอกสาร - การผลประโยชน์ทับซ้อน	ต่ำ	ลดการเผชิญหน้าด้วยระบบออนไลน์ (E-Service)	ใช้ระบบรับคำขอตรวจสอบเอกสาร และนัดหมายผ่านระบบดิจิทัล ๑๐๐% เพื่อลดช่องทางการเจรจาหรือตกลงผลประโยชน์ส่วนตัวระหว่างเจ้าหน้าที่กับผู้ประกอบการ	ต.ค. ๖๘-ก.ย. ๖๙	กลุ่มส่งเสริมการศึกษาเอกชน

ชื่อกระบวนการ/กิจกรรม การอนุญาตเปิดโรงเรียนเอกชน							
ลำดับที่	ขั้นตอนดำเนินการ	ประเด็นความเสี่ยงการทุจริต	ระดับความเสี่ยง	มาตรการควบคุมหรือป้องกันความเสี่ยงการทุจริต	วิธีดำเนินการ	ระยะเวลา	ผู้รับผิดชอบ
๒.	การพิจารณาหลักสูตรและระเบียบการบริหาร	- การเรียกรับสินบน - การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง - การปลอมแปลง/ผ่องปรนเอกสาร - การผลประโยชน์ทับซ้อน	ต่ำ	จัดทำเกณฑ์มาตรฐานการตรวจประเมินที่ชัดเจน	จัดทำคู่มือการตรวจสภาพอาคาร หลักสูตรและความปลอดภัย โดยใช้เกณฑ์คะแนนรูปแบบ Rubric Score ที่มีตัวชี้วัดเป็นรูปธรรม (เช่น ระยะห่าง ขนาดพื้นที่ จำนวนห้อง) เพื่อจำกัดและลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่	ต.ค. ๖๘-ก.ย. ๖๙	กลุ่มส่งเสริมการศึกษาเอกชน
๓.	การแต่งตั้งคณะกรรมการและตรวจสภาพอาคารสถานที่	- การเรียกรับสินบน - การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง - การปลอมแปลง/ผ่องปรนเอกสาร - การผลประโยชน์ทับซ้อน	ต่ำ	การหมุนเวียนเจ้าหน้าที่	มีนโยบายสลับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการตรวจเอกสารและลงพื้นที่ เพื่อป้องกันการสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดสนิทสนมกับผู้ประกอบการในพื้นที่นานเกินไป	ต.ค. ๖๘-ก.ย. ๖๙	กลุ่มส่งเสริมการศึกษาเอกชน
๔	การสรุปผลและนำเสนอผู้มีอำนาจอนุมัติ	- การเรียกรับสินบน - การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง - การปลอมแปลง/ผ่องปรนเอกสาร - การผลประโยชน์ทับซ้อน	ต่ำ	การใช้เทคโนโลยีบันทึกหลักฐานความพร้อม	ให้คณะกรรมการบันทึกภาพถ่ายและวิดีโอสภาพโรงเรียนจริงผ่านระบบที่ระบุพิกัดดาวเทียม (Geo-tagging) และเวลาจริง (Timestamp) แนบในรายงานผลการตรวจเพื่อป้องกันการสอได้หรือผ่านเกณฑ์ให้โรงเรียนที่สถานที่ยังไม่พร้อมจริง	ต.ค. ๖๘-ก.ย. ๖๙	กลุ่มส่งเสริมการศึกษาเอกชน
๕	การออกใบอนุญาตและการจดทะเบียนอื่น ๆ	- การเรียกรับสินบน - การเอื้อประโยชน์/พวกพ้อง - การปลอมแปลง/ผ่องปรนเอกสาร - การผลประโยชน์ทับซ้อน	ต่ำ	ระบบติดตามสถานะ	ระบบออนไลน์ที่แสดงให้เห็นว่าคำขออนุมัติค้างอยู่ที่เจ้าหน้าที่คนไหนเป็นเวลานานผิดปกติ	ต.ค. ๖๘-ก.ย. ๖๙	กลุ่มส่งเสริมการศึกษาเอกชน

ชื่อ..........ผู้จัดทำ

(นายอรรถชัย ศิริเดช)

ตำแหน่งนักวิชาการศึกษาคำนวณการ