

การพัฒนาแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา*

ฉวีวรรณ นิลวงศ์¹

นิตยา สีนะเว² ขจรศักดิ์ เจ้ากรมทอง³

(วันที่รับบทความ: 11 กรกฎาคม 2567; วันที่แก้ไขบทความ: 14 สิงหาคม 2567; วันที่ตอบรับบทความ: 21 สิงหาคม 2567)

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษากระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริต 2) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริตไปปฏิบัติ และ 3) พัฒนาแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยสัมภาษณ์เชิงลึก 15 คน และการประชุมสนทนากลุ่ม 15 คน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญ จำนวน 30 คน

ผลการวิจัยพบว่า 1) กระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ควรมีการพัฒนากระบวนการ บริหารความเสี่ยงการทุจริตทั่วทั้งองค์กร ตามวงจร PDCA (Plan - Do - Check - Act) 2) ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริตไปปฏิบัติมากที่สุด คือปัจจัยด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ และปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม และการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง เป็นปัจจัยสำคัญระดับรองลงมา 3) การพัฒนาแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริต มี 3 รูปแบบและการจัดการความเสี่ยงการทุจริตในแต่ละรูปแบบ ดังนี้ 1) การบริหารความเสี่ยงการทุจริตจากการกระทำโดยตัวผู้ทุจริตเองโดยลำพังไม่เกี่ยวกับบุคคลที่สอง มักเกิดจากระบบการควบคุมภายในที่อ่อนแอ การจัดการความเสี่ยงการทุจริต ด้วยการนำหลักการของการควบคุมภายในของมาตรฐาน COSO (2013) มาปรับใช้ 2) การบริหารความเสี่ยงการทุจริตจากการกระทำที่เกี่ยวกับสองฝ่ายมีทั้งผู้ให้ ผู้รับ การจัดการความเสี่ยงการทุจริตด้วยการนำหลักการมาตรฐาน ISO 37001 เป็นมาตรฐานที่เป็นเครื่องมือในการจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน มาปรับใช้ และ 3) การบริหารความเสี่ยงการทุจริตจาก โครงการระดับนโยบาย และจากการบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย การจัดการความเสี่ยงการทุจริตด้วยการให้ผู้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ประกอบการขอสนับสนุนงบประมาณด้วย

คำสำคัญ: กระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริต, รูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

* บทความวิจัย สาขาวิชาบริหารและการจัดการ, มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, 2567

¹ นักศึกษาหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารและการจัดการ, มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, E-mail: tiansawanc@gmail.com

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารและการจัดการ, มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, E-mail: nitppm2@gmail.com

³ ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ประจำหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาบริหารและการจัดการ, มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต, E-mail: kajohnsak.cha@kbu.ac.th

The Development of Corruption Risk Management Model for the Ministry of Tourism and Sports*

Chaweewan Nilavongse¹

Nittaya Sintao² Kajohnsak Chaokromthong³

(Received: July 11, 2024; Revised: August 14, 2024; Accepted: August 21, 2024)

Abstract

The purposes of this research were to 1) study the corruption risk management process, 2) identify factors affecting the success of the implementation of the corruption risk management policy, and 3) develop a corruption risk management model of the Ministry of Tourism and Sports. Qualitative research methods were used with 15 in - depth interviews and 15 focus group discussions, including 30 key informants.

The research results was found that 1) The corruption risk management process of the Ministry of Tourism and Sports should develop a corruption risk management process throughout the organization according to the PDCA (Plan - Do - Check - Act) cycle. 2) Leadership and cooperation were the most critical factors for successful implementation of the corruption risk management policy. Efficiency in planning and control as well as the creation of solidarity or continuity were secondary important factors. 3) There are three model of corruption risk management development as follows: 1) Corruption risk management targeting actions by individuals acting alone often resulting from a weak internal control system. Management of corruption risks By applying the principles of internal control of the COSO (2013) standard, 2) Corruption risk management addressing actions involving both parties including both the giver and the receiver. Management of corruption risks by applying the principles of the ISO 37001 standard as a tool for managing and resisting giving and receiving bribes, and 3) Corruption risk management addressing policy - level projects and the administration of the Thai Tourism Promotion Fund.

Keywords: Corruption Risk Management Process, Corruption Risk Management Model of the Ministry of Tourism and Sports

* Research Article, Doctor of Philosophy Program in Public Policy and Management, Kasembundit University, 2024

¹ Student in Doctor of Philosophy Program in Public Policy and Management, Kasembundit University, E - mail.tiansawwnc@gmail.com

² Assistant Professor, Doctor of Philosophy Program in Public Policy and Management, Kasembundit University, E - mail nitppm2@gmail.com

³ Assistant Professor, Doctor of Philosophy Program in Public Policy and Management, Kasembundit University, E - mail kajohnsak.cha@kbu.ac.th

ความสำคัญและปัญหาการวิจัย

ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดของหลายประเทศ ที่ต่างเห็นพ้องกันว่า การทุจริตเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริง ประเทศไทยมีความพยายามในการแก้ไข ปัญหาการทุจริตมาโดยตลอด แต่ปัญหาการทุจริตยังมีความรุนแรง และซับซ้อนมากขึ้น ผลกระทบจากการทุจริตที่มีต่อการค้า และการลงทุนของไทยทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณที่จะสามารถนำไปใช้พัฒนา งานในด้านอื่นที่มีความสำคัญ เสียโอกาสทางเศรษฐกิจจากการไม่ได้ลงทุนโครงการที่เหมาะสม ผลการสำรวจ ระดับสากล ที่สะท้อนภาพลักษณ์เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตของประเทศไทย เช่น ตัวชี้วัดความสุขโลก จัดทำโดยเครือข่ายวิชาการเพื่อการพัฒนาอย่าง ด้วยการสนับสนุนของสหประชาชาติ จากรายงาน World Happiness Report 2024 คะแนนมุมมองต่อการทุจริต เป็นคะแนนที่ต่ำสุดจากทั้งหมด 6 ด้าน (Sirilurt, 2024) และ ดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือ Corruption Perceptions Index : CPI พัฒนาขึ้นโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติ (Transparency International) ตั้งขึ้นในประเทศ เยอรมันนี้ เป็นตัวชี้วัดที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ให้การยอมรับนักลงทุนหรือนักธุรกิจหลายประเทศก็นำดัชนีการรับรู้การทุจริต มาใช้ประกอบการประเมิน ความน่าสนใจที่จะลงทุน ล่าสุด ปี 2023 ประเทศไทยได้คะแนน 35 อยู่ในอันดับที่ 108 จาก 180 ประเทศ ต่ำกว่าค่าเป้าหมายที่กำหนด (Office of Public Sector Anti - Corruption Commission , 2024, p.1) ซึ่งแผนแม่บท ภายใตยุทธศาสตร์ชาติประเด็น 21 (พ.ศ. 2566–2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ได้กำหนดเป้าหมาย “ประเทศ ไทยปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ” และตัวชี้วัดดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือ CPI ของประเทศไทย (อันดับ/คะแนนภายในปี2570/2575/2580)โดยจะต้องอยู่ในอันดับที่ดีขึ้น ตามเป้าหมายที่กำหนดในแต่ละช่วงเวลา ดังนี้ในปี 2570 อยู่ในอันดับไม่เกิน อันดับที่ 43 และ/หรือได้คะแนนไม่น้อยกว่า 57 คะแนนใน ปี 2575 อยู่ในอันดับไม่เกิน อันดับที่ 32 และ/หรือได้คะแนนไม่น้อยกว่า 62 คะแนน ในปี 2580 อยู่ในอันดับไม่เกิน อันดับที่ 20 และ/หรือได้คะแนน ไม่น้อยกว่า 73 คะแนน (Office of the National Economic and Social Development Board, 2023, p. 21 - 1)

กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีบทบาทสำคัญต่อประเทศ โดยเฉพาะในสภาวะการณ์ธุรกิจ ที่ต้องการแข่งขันกับนานาประเทศ จึงต้องอาศัยรายได้จากภาคการท่องเที่ยวในการสร้างรายได้เข้าประเทศ ได้อย่างรวดเร็ว จึงนับได้ว่าเป็นภาคเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ ในด้านสถานการณ์การทุจริตของกระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬา จากรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) พบว่า ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2565 หรือ 4 ปีงบประมาณ มีจำนวนคำกล่าวหา และวงเงินงบประมาณหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตที่ต่ำกว่า 500 ล้านบาท จำนวน 89 เรื่อง จำนวนเงินที่มีการทุจริตรวม 129,748,123 บาท และที่มีจำนวน 500 ล้านบาท ขึ้นไป จำนวน 1 เรื่อง จำนวนเงินที่มีการทุจริตรวม 7,080,000,000 บาท (Office of the National Anti - Corruption Commission, 2023 , pp. 80 - 81)

สถิติจำนวนคำกล่าวหา และวงเงินงบประมาณหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต ดังกล่าวข้างต้น มิได้หมายความว่า หน่วยงานจะมีการทุจริตมากหรือน้อย กว่าหน่วยงานที่ไม่มีคำกล่าวหาจากสำนักงาน ป.ป.ช. เนื่องจากการทุจริตมีความลำบาก ที่จะทำการตรวจสอบในการหาพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ได้ หรืออาจจะมีการทุจริต แต่ไม่มีการตรวจ หรือตรวจไม่พบ

คำกล่าวหาดังกล่าวนี้ ถึงแม้ว่าจะยังไม่มีการเปิดเผยผล การตรวจสอบ หน่วยงานจึงต้องให้ความสำคัญ ในการบริหารความเสี่ยงการทุจริต เพื่อลดโอกาสการเกิดซ้ำ และป้องกันเหตุการณ์ใหม่ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นกระทรวงที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ หากหน่วยงานมีการบริหารความเสี่ยงการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ จะเป็นการป้องกันไม่ ให้เกิดการทุจริต หรือหากมีการทุจริตเกิดขึ้นก็จะตรวจพบได้อย่างรวดเร็ว สามารถยับยั้งความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้น เพราะ ได้ทำการบริหารความเสี่ยงการทุจริตไว้ล่วงหน้าแล้ว

จากความสำคัญที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยง การทุจริต ให้สอดคล้องกับบริบทของให้สอดคล้อง กับบริบทของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผลการวิจัยที่ได้นี้ จะเป็นประโยชน์ต่อ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ นำไปใช้ ให้สามารถลดความเสี่ยงการทุจริต และบริหารงานที่โปร่งใสได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริตไปปฏิบัติ ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
3. เพื่อพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวกับการบริหารความเสี่ยงการทุจริต

ความเสี่ยงการทุจริต หมายถึง สถานการณ์ หรือเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้น หรือมีความเป็นไปได้ ที่เจ้าหน้าที่รัฐอาจจะมีพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้ เพื่อตนเองหรือพวกพ้อง และประเภท ของความเสี่ยงการทุจริตจำแนกได้ 2 ดังนี้ ประเภทที่ 1 กระทำโดยตัวผู้ทุจริตเองโดยลำพังไม่เกี่ยวกับ บุคคลที่สอง เช่น การขโมยเงิน เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการ การเบิกจ่ายเงิน การดำเนินการ ด้านการเงินและการบัญชี ที่เป็นเท็จ และประเภทที่ 2 การกระทำที่เกี่ยวกับสองฝ่ายมีทั้งผู้ให้ ผู้รับสินบน เช่น เงินใต้โต๊ะ ของขวัญ สินน้ำใจ การต้อนรับ การบริจาค ค่าอำนวยความสะดวก หรือผลประโยชน์ ในรูปแบบอื่น ๆ ที่คำนวณมูลค่าได้ โดยมีแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

The Shire of Northam Community Safety and Crime Prevention (2021, pp. 3-4) ได้แบ่งระบบการจัดการความเสี่ยงเป็น 2 ประเภท ดังนี้ 1) ความเสี่ยงจากการฉ้อโกง (Fraud) ความเสี่ยงจากการทุจริต (Corruption)

Public Safety Canada (2022, pp. 1-2) ได้แบ่ง ประเภทการทุจริตออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) การทุจริตตามแบบแผน หมายถึง เจ้าหน้าที่ปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงสินบนที่จ่ายให้กับเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ค่าอำนวยความสะดวก และ 2) การทุจริตที่ไม่เป็นทางการ หมายถึง การทุจริตที่กระทำโดยฝ่ายเดียว ไม่มีความสัมพันธ์ตอบแทนซึ่งกันและกัน

Mint (2000, p.35) การทุจริต หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวทั้งที่กระทำโดยตัวผู้ทุจริตเองโดยลำพังไม่เกี่ยวกับบุคคลที่สอง เช่น การยกยอก การใช้ทรัพย์สินของทางราชการ การเร่งความเร็วในการออกใบอนุญาต เรียกว่าเงินจระบี (Grease Money) ที่ต้องเปลี่ยนวงล้อของระบบราชการก็จะราบรื่นขึ้นรวดเร็ว และได้แบ่งประเภทการทุจริต เป็น 2 ประเภท คือประเภท ตัวผู้ทุจริตทำการทุจริตเองโดยลำพัง และประเภทการทุจริต สองฝ่ายที่มีผู้ให้และผู้รับ

กระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ต้องดำเนินการเชิงระบบทั่วทั้งองค์กร ตามวงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) ผู้วิจัยได้แนวคิดทฤษฎี การจัดการเชิงระบบ Process Approach องค์กรสามารถ ประยุกต์ใช้ตามวงจร PDCA ในการดำเนินการตามข้อกำหนด ISO37001: 2016 Anti-Bribery Management Systems) ดังนี้ Plan (P) หมายถึง การวิเคราะห์บริบทขององค์กร ถึงบทบาท ภารกิจอำนาจหน้าที่ เพื่อทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริตให้ครอบคลุมทั่วทั้งองค์กร และการจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงการทุจริต Do (D) หมายถึง การดำเนินการ ตามแผนการจัดการความเสี่ยงการทุจริต โดยมีมาตรการ หรือแนวทางการจัดการความเสี่ยงการทุจริตที่เหมาะสมและเพียงพอ Check (C) หมายถึง การติดตาม วิเคราะห์ ผล การดำเนินการตามแผน เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ปรับปรุงระบบ การจัดการอย่างต่อเนื่อง และ Act (A) หมายถึง หากพบว่า การดำเนินการใดไม่สอดคล้อง องค์กรต้องทำการแก้ไขอย่างเป็นระบบ โดยกำจัดสาเหตุของการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องและป้องกันไม่ ให้เกิดซ้ำ (Malayaphan, n.d., p. 1)

มาตรการหรือแนวทางในการจัดการความเสี่ยงการทุจริต จากแนวคิดทฤษฎี การควบคุมภายในมาตรฐาน COSO (2013) ของ Jaigla1 and Yarana (2563, p.23) ได้วิจัยเรื่องการศึกษาสัญญาณเตือนการทุจริตกรณีศึกษาสหกรณ์การเกษตรในเขตพื้นที่สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 1 ข้อค้นพบจากการศึกษาครั้งนี้พบว่า ระบบการควบคุมภายในที่ไม่ดีเพียงพอ ทำให้เกิดช่องโหว่เกิดเป็นโอกาสในการทุจริตขึ้น เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อข้อผิดพลาดและการทุจริตหลักการสำคัญคือ การแบ่งแยกหน้าที่ปฏิบัติ คือการไม่ให้พนักงานคนใดคนหนึ่งปฏิบัติงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงคนเดียว ตั้งแต่ต้นจนสิ้นสุด ตามลักษณะระบบการควบคุมภายในของ COSO (The Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission : COSO (2013) และวิเคราะห์จาก มาตรฐาน ISO 37001 ระบบการจัดการ การต่อต้านการให้และรับสินบน (Anti-Bribery Management Systems) โดยเฉพาะการออกแบบการ การดำเนินการที่มุ่งเป้าที่มีความเสี่ยงและ โอกาสการติดสินบน (Trisma and Putri, p. 3028)

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบ เชิงบูรณาการ (Integrative Model) ประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลัก ดังนี้ 1) ด้านประสิทธิภาพในการวางแผนควบคุม (ปัจจัยย่อย 4 ปัจจัย 1.1) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์และเป้าหมายของนโยบาย 1.2) การกำหนดภารกิจ และการมอบหมายงาน 1.3) การกำหนดมาตรฐานการทำงาน และ 1.4) ระบบ การติดตาม ควบคุม และ ประเมินผลนโยบาย ปัจจัยที่ 2 ด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ และปัจจัยที่ 3 การสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่อง (Chanthasorn, 2022, pp. 144-145)

ระเบียบวิธีวิจัย

ประเภทการวิจัย เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) เนื่องจากการวิจัยนี้จำเป็นต้องเข้าถึง ข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลัก ที่ต้องได้ข้อมูลเชิงลึกกับผู้ที่ให้ข้อมูลสำคัญ ที่เข้าใจเรื่องที่ศึกษาวิจัย ในครั้งนี้ เป็นอย่างดี มีขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ในการวิจัยครั้งนี้ หมายถึง ราชการส่วนกลาง ระดับกรม ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวง กรมการท่องเที่ยว และกรมพลศึกษา ระยะเวลา ในการทำการวิจัย 8 เดือน ระหว่าง เดือน ธันวาคม 2566 ถึง กรกฎาคม 2567

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัย ใช้วิธีการเลือก แบบเจาะจง ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ในสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการประชุมสนทนากลุ่ม (Focus Group) รวมทั้งสิ้น 30 คน ด้วยเกณฑ์การเลือกของผู้ให้ข้อมูลสำคัญของแต่ละกลุ่ม ดังนี้ 1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก รวม 15 คน จำแนกเป็น 2 กลุ่ม 1) ผู้ปฏิบัติ เป็นข้าราชการ ระดับชำนาญการขึ้นไป - ระดับอำนวยการสูง หรือผู้เชี่ยวชาญระดับ 9 ที่มีประสบการณ์ มีส่วนร่วมในการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ของกระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬา จำนวน 12 คน ประกอบด้วย 1) สำนักงานปลัดกระทรวง 5 คน ที่อยู่ในสังกัด ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กองยุทธศาสตร์และแผนงาน ศูนย์เทคโนโลยีและการสื่อสาร กองเศรษฐกิจ การท่องเที่ยวและกีฬา และ กองมาตรฐานและกำกับความปลอดภัยนักท่องเที่ยว 2) กรมการท่องเที่ยว 3 คน ที่อยู่ในสังกัดกองทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ กองพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว และ กองกิจการภาพยนตร์ และวีดิทัศน์ต่างประเทศ และ 3) กรมพลศึกษา 4 คน ที่อยู่ในสังกัด กลุ่มงานการเจ้าหน้าที่ กองแผนงานและ ยุทธศาสตร์ กลุ่มตรวจสอบภายใน และกลุ่มงานพัฒนาระบบ และ 2) ผู้บริหารระดับสูง รวม 3 คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อธิบดีกรมการท่องเที่ยว และอธิบดีกรมพลศึกษา และ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการประชุมสนทนากลุ่ม รวม 15 คน จำแนกเป็น 2 กลุ่ม 1) กลุ่ม ข้าราชการ ระดับชำนาญการขึ้นไป - ระดับอำนวยการสูง หรือผู้เชี่ยวชาญระดับ 9 ของ สำนักงานปลัดกระทรวง 3 คน กรมการท่องเที่ยว 3 คน และกรมพลศึกษา 3 คน รวม 9 คน เกณฑ์ในการเลือก เป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญจากการสัมภาษณ์ เชิงลึกไว้แล้ว และมีความสะดวกที่จะเข้าร่วมการประชุมสนทนากลุ่ม ในวัน เวลา สถานที่ ที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ และ 2) หน่วยงาน ที่กำกับ ขับเคลื่อนด้านการป้องกันและแก้ไขปัญหา การทุจริต สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) จำนวน 5 คน มีเกณฑ์การเลือก ได้แก่ ข้าราชการของกอง/สำนัก ระดับชำนาญการขึ้นไป ที่กำกับ ขับเคลื่อนให้หน่วยงานภาครัฐ ทำการบริหารความเสี่ยงการทุจริต หรือป้องกันการทุจริต และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) 1 คน ที่มีความรู้ในการประเมินความเสี่ยงการทุจริตของหน่วยงานภาครัฐ

เครื่องมือที่ใช้วิจัยและการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

เครื่องมือการวิจัยใช้แบบสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมสนทนากลุ่ม แบบกึ่งโครงสร้าง แบบสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบด้วย แบบสัมภาษณ์ 2 ชุด เพื่อการศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 1) ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เป็นกลุ่มผู้ปฏิบัติ เกี่ยวกับ กระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริตไปปฏิบัติและ การพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา 2) แบบสัมภาษณ์สำหรับผู้บริหารระดับสูง เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และแบบสัมภาษณ์ในการประชุมสนทนากลุ่ม เพื่อการศึกษาเก็บรวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับการพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

ผู้วิจัยนำเครื่องมือไปตรวจสอบความเที่ยงตรง โดยผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 5 คนที่มีความรู้เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย โดยใช้ดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับจุดประสงค์ (Index of Item Objective Congruence: IOC) โดยจะพิจารณาค่าดัชนีความสอดคล้องเป็นรายข้อคำถาม และคัดเลือกข้อคำถามที่มีค่าสอดคล้องมากกว่า หรือเท่ากับ 0.50 เป็นค่าความเที่ยงตรงใช้ได้ มีผลการทดสอบ สรุปได้ดังนี้ เครื่องมือการวิจัย ชุดที่ 1 มีค่า IOC รายข้ออยู่ระหว่าง 0.60 - 1.00 ผ่านเกณฑ์ทุกข้อคำถาม ชุดที่ 2 มีค่า IOC รายข้ออยู่ระหว่าง 0.80 - 1.00 ผ่านเกณฑ์ทุกข้อคำถาม และชุดที่ 3 มีค่า IOC รายข้ออยู่ระหว่าง 0.80 - 1.00 ผ่านเกณฑ์ทุกข้อคำถาม หลังจากนั้นผู้วิจัยได้นำแบบสัมภาษณ์ ดังกล่าวไปขอจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ เพื่อเป็นการ ขอข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ด้วยความสมัครใจ และเป็นหลักการเคารพต่อความเป็นมนุษย์ ที่เป็นผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย และได้การรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต ตามเลขที่รับรองโครงการ T 002/67P วันที่รับรอง 11 เมษายน 2567 วันหมดอายุ 11 เมษายน 2568

การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ มีการเก็บข้อมูล ทฤษฎี โดยการศึกษาเอกสาร ทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้ดำเนินการด้วยตนเอง ก่อนสัมภาษณ์ และการประชุมสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการวิจัย การพิทักษ์สิทธิ์ของผู้ให้ข้อมูล ตามหลักการจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ และการขออนุญาตบันทึกภาพ และบันทึกเสียง มีรายละเอียด ดังนี้

การสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นแบบบุคคลต่อบุคคล การสัมภาษณ์โดยเฉลี่ยโดย อยู่ระหว่าง 1 - 1.30 ชั่วโมง ผู้วิจัยทำการจดบันทึกข้อมูลโดยเฉพาะประเด็นสำคัญ และนำที่จดไว้มา ทบทวนและขยายความในบันทึกที่ละเอียดทันทีที่จะสามารถทำได้ จนพบว่า ข้อมูลอ้อมตัวจึงได้ยุติการสัมภาษณ์ รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 15 คน ผู้วิจัยทำการเก็บข้อมูล ระหว่างวันที่ 19 เมษายน 2567 - 13 พฤษภาคม 2567

การประชุมสนทนากลุ่ม จัดขึ้นเมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2567 เวลา 9.00 -12.00 น. ณ โรงแรม ทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพมหานคร และรูปแบบออนไลน์ผ่านโปรแกรม Zoom โดยมีผู้เข้าร่วมประชุม 11 คน และประชุมผ่านออนไลน์ 4 คน รวมผู้ให้ข้อมูลสำคัญ 15 คน โดยผู้วิจัย เป็นผู้ดำเนินการ สรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และเริ่มคำถาม ตามประเด็นการสนทนากลุ่ม ที่เกี่ยวกับ การพัฒนารูปแบบการบริหาร ความเสี่ยงการทุจริต ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ซึ่งผู้วิจัยได้นำ ผลจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้อง และผลของการวิจัยตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1 และข้อที่ 2 นำมาสู่การ ยกร่างรูปแบบการบริหาร ความเสี่ยงการทุจริต ใช้ เป็นประเด็นในการประชุมสนทนากลุ่ม เพื่อเป็นการรับฟังอย่างรอบด้าน โดยผู้วิจัย ได้กระตุ้นให้มีการให้ความเห็นให้มากที่สุด โดยทิ้งช่วงให้มีการถกประเด็นและโต้แย้งกันพอสมควร จากนั้น ผู้วิจัยได้สรุปสาระความเห็นของผู้ให้ข้อมูล และสอบถามความเห็นเพื่อรองรับข้อมูล ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์

การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเนื้อหา (Content Analysis) นำเสนอ ข้อมูลด้วยวิธีการพรรณนาและข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และการประชุมสนทนากลุ่ม ใช้วิธีการ วิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยการนำข้อมูลมาเรียบเรียง จำแนกตามผู้ให้ข้อมูลสำคัญรายบุคคล จากนั้นนำมาตีความหมาย เชื่อมโยงความสัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการวิจัยและสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ ในการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้ทำไปพร้อม ๆ การเก็บรวบรวมข้อมูล และการตรวจสอบ ข้อมูล เพื่อตรวจสอบความน่าเชื่อถือ และความเที่ยงตรงของข้อมูลผู้วิจัยทำการตรวจสอบสามเส้าด้าน แหล่งข้อมูล (Data Triangulation) ในมิติ ที่แตกต่างกัน ได้แก่ ด้านเวลา สถานที่ และแหล่งผู้ให้ข้อมูล

สรุปผลการวิจัย

สรุปผลการวิจัยที่สำคัญ ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ได้ดังนี้

1. กระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผลการวิจัย พบว่า มีกระบวนการดำเนินการตามที่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) กำหนดให้ดำเนินการเป็นประจำทุกปี มีขั้นตอน ดังนี้ 1) การกำหนดเกณฑ์ในการประเมินความเสี่ยง การทุจริต 2) การประเมินความเสี่ยงการทุจริต 3) การจัดทำแผนจัดการความเสี่ยงการทุจริต และ 4) การดำเนินการ และติดตามตามแผนการจัดการความเสี่ยงการทุจริต การดำเนินการมีศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (สปท.)

กระทรวง เป็นกลไก กำกับ ขับเคลื่อน ให้งานที่อยู๋ภายใต้สังกัด/กำกับ ของกระทรวง ดำเนินการ ตามคู่มือ แนวทางการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ของสำนักงาน ป.ป.ท. การบริหารความเสี่ยงการทุจริตที่ผ่านมา จึงยังไม่ครอบคลุม ทุกภารกิจ มีการดำเนินการเฉพาะบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการ/โครงการ ที่จะ ต้อง ดำเนินการเท่านั้น ทำให้บุคลากรบางส่วน ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ และรับรู้ ถึงความเสี่ยงการทุจริตของ องค์กร บางส่วนมีความคิดว่าเป็นการจับผิด เป็นภาระ เป็นงานฝาก ยังไม่เชื่อมั่นว่าการบริหารความเสี่ยง จะสามารถป้องกันกันทุจริตได้ อย่างไรก็ตามผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ เห็นว่าหากมีกระบวนการบริหาร ความเสี่ยงการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ดำเนินการตาม วงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) จะทำให้มีระบบ ที่เป็นมาตรฐาน ควบคู่กับการสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ให้เป็นทิศทางเดียวกัน และ แสดงให้เห็นถึงประ โยชน์ที่สามารถป้องกันและลดความเสี่ยง ยับยั้งความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้นได้เห็น อย่างเป็นรูปธรรม

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวง การท่องเที่ยวและกีฬา พบว่าปัจจัย ที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ไปปฏิบัติมากที่สุด คือปัจจัยด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ และปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการวางแผน และการควบคุม ประกอบด้วย 4 ปัจจัยย่อย ดังนี้ 1) ความชัดเจนและความเป็นไปได้ของวัตถุประสงค์ และเป้าหมาย ควรเป็นการดำเนินการทั่วทั้งองค์กร สร้างความเข้าใจที่ถูกต้อง โดยเฉพาะความเข้าใจที่ว่า ความเสี่ยงการทุจริตเป็นการจับผิด และเป็นการเพิ่มภาระงาน 2) การกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ที่มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน 3) การกำหนดมาตรฐานในการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ควรดำเนินการ อย่างเป็นระบบตามวงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) 4) ระบบการติดตาม ควบคุม และประเมินผลนโยบาย และปัจจัยด้านการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง เป็นปัจจัยสำคัญในระดับรอง ลงมา ปัจจัยด้านนี้ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ มีข้อสังเกตว่า นโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริต จะ ต้องถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับให้เป็นหน้าที่ประจำวัน ของผู้ปฏิบัติ หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานเป็นงานประจำ (Routine) นั้นอาจทำให้ความสำคัญค่อย ๆ ลดลงเนื่องจากจะทำให้ ผู้ปฏิบัติมีความเลื่อยล้าลงเรื่อย ๆ จะเป็นเพียง การทำรายงาน เพื่อให้มีรายงานส่งตามหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น ผู้บริหาร จึงต้อง มีมาตรการกระตุ้นบุคลากร ให้เห็นความสำคัญและประโยชน์ของการบริหารความเสี่ยงการทุจริตอย่างต่อเนื่อง

3. การพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผลการวิจัย พบว่า กระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ต้องดำเนินการเชิงระบบทั่วทั้งองค์กร ตามวงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) ให้ครอบคลุม รูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริต พบว่ามี 3 รูปแบบ (Model) ดังนี้ รูปแบบที่ 1 การบริหารความเสี่ยงการทุจริตจาก การกระทำโดยตัวผู้ทุจริตเองโดยลำพังไม่เกี่ยวกับ บุคคลที่สอง เป็นความเสี่ยงการทุจริตที่เกิดจากปัจจัยภายในองค์กรเช่น การชักยอก เบียดบังเงินหรือทรัพย์สิน ของทางราชการ รูปแบบที่ 2 การบริหารความเสี่ยงการทุจริตจากการกระทำที่เกี่ยวกับสองฝ่ายมีทั้งผู้ให้

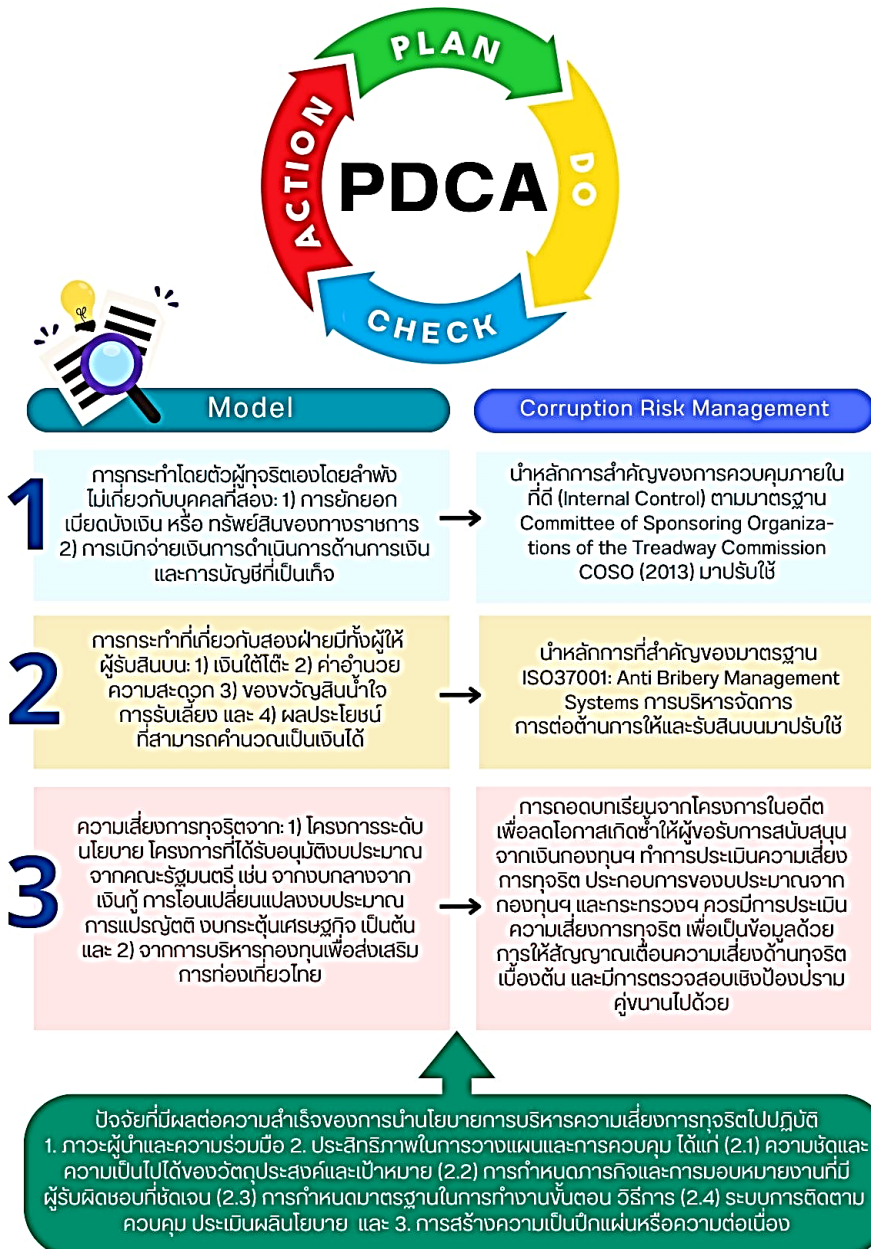
ผู้รับสินบน และรูปแบบที่ 3 การบริหารความเสี่ยงการทุจริต จากการกระทำของ ผู้รับเงินสนับสนุนจาก กองทุนของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เช่นกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย

การดำเนินการตามวงจร PDCA ที่สอดคล้องกับบริบทของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ดังนี้ Plan (P) หมายถึง การวิเคราะห์บริบทขององค์กร ถึงบทบาท ภารกิจอำนาจหน้าที่ เพื่อทำการประเมิน ความเสี่ยงการทุจริตให้ครอบคลุมทั่วทั้งองค์กร และการจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงการทุจริตให้มีการบูรณาการข้อมูล กับกองตรวจราชการ หน่วยตรวจสอบภายในของกรม และกระทรวง รวมถึง สำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด Do (D) หมายถึง การดำเนินการ ตามแผนการจัดการความเสี่ยงการทุจริต โดยมี มาตรการ หรือแนวทางการจัดการความเสี่ยงการทุจริตที่เหมาะสมและเพียงพอ Check (C) หมายถึง การติดตาม วิเคราะห์ ผลการดำเนินการตามแผน เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการตัดสินใจ ปรับปรุงระบบ การจัดการอย่างต่อเนื่อง และ Act (A) หมายถึง หากพบว่า การดำเนินการใดไม่สอดคล้อง องค์กรต้องทำการแก้ไขอย่างเป็นระบบ โดยกำจัดสาเหตุของการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องและป้องกัน ไม่ให้เกิดซ้ำ

สำหรับมาตรการหรือแนวทางการจัดการความเสี่ยงการทุจริต ของรูปแบบ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า รูปแบบที่ 1 สาเหตุสำคัญคือขาดระบบการควบคุมภายในที่ดี จึงให้นำหลักการสำคัญ ของการควบคุมภายในที่ดี (Internal Control) ตามมาตรฐาน Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission: COSO (2013) มาปรับใช้ เช่น มีแผนการแบ่งส่วนงาน หลักการสำคัญคือการไม่ให้พนักงานคนใดคนหนึ่ง คุมงานหรือปฏิบัติงานเองใดเรื่องหนึ่ง ตั้งแต่เริ่มต้นจนสิ้นสุด เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริต ได้ง่าย หรือหากเกิดข้อผิดพลาดเกิดขึ้นก็ไม่มีใครทราบหรือแก้ไขได้ทันเวลา เป็นต้น รูปแบบที่ 2 สาเหตุ การทุจริตจะผู้ให้ และผู้รับ สินบนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เงินใต้โต๊ะ ของขวัญ สินน้ำใจ ค่าอำนวยความสะดวก การเลี้ยงรับรอง หรือผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่สามารถคำนวณได้ โดยการนำหลักการที่สำคัญของ มาตรฐานต่อต้านการให้และรับสินบน มาตรฐาน ISO 37001 Anti-Bribery Management Systems มาปรับใช้ โดยเฉพาะการประเมินความเสี่ยงจากการให้และรับสินบน และ รูปแบบที่ 3 เนื่องจาก กระทรวงการท่องเที่ยว และกีฬา เป็นกระทรวงนโยบาย ที่ผ่านมารัฐบาลได้มอบหมายให้ดำเนินโครงการระดับนโยบาย หรือโครงการ ที่ส่งผลกระทบในวงกว้าง และยังมีหน้าที่และอำนาจ ในการบริหารกองทุน เช่น กองทุนเพื่อส่งเสริม การท่องเที่ยวไทย ดังนั้น ในการประเมินความเสี่ยงการทุจริต โครงการระดับนโยบายที่ได้รับการจัดสรร งบประมาณในรูปแบบต่าง ๆ เช่น งบกลาง งบประมาณเพิ่มเติม งบประมัตติง งบกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น เนื่องจากกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นกระทรวงนโยบาย ในการจัดทำโครงการระดับนโยบาย ควรให้ทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ที่นอกเหนือจากเจ้าหน้าที่รัฐอาจจะทำการทุจริต แล้วยังต้องมีการประเมินความเสี่ยง ถึงภาคส่วนต่าง ๆ ที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อให้เห็นนโยบายของรัฐบาล ที่มอบให้กระทรวง ดำเนินการมีความโปร่งใส ชัยยังการสูญเสียงบประมาณของแผ่นดิน และในส่วนของการบริหารกองทุน

กำหนดเป็นเกณฑ์ให้ผู้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณ มีทำการประเมินความเสี่ยงการทุจริต ประกอบการของงบประมาณจากกองทุนด้วย

สรุปข้อค้นพบการพัฒนากระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา



ภาพที่ 1 สรุปข้อค้นพบการพัฒนากระบวนการ

ปีที่ 19 ฉบับที่ 3 กันยายน – ธันวาคม 2567

อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการวิจัยสามารถนำมาอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย สรุปได้ดังนี้

1. กระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ผลการวิจัย พบว่าการบริหารความเสี่ยงการทุจริตที่ผ่านมาจึงยังไม่ครอบคลุม ทุกภารกิจ ทำให้บุคลากรบางส่วน ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ และรับรู้ บางส่วนมีความคิดว่าเป็นการจับผิด เป็นภาระ เป็นงานฝาก ยังไม่เชื่อมั่นว่าการบริหารความเสี่ยงจะสามารถป้องกันกันทุจริตได้ อย่างไรก็ตามผู้ให้ข้อมูลสำคัญส่วนใหญ่ เห็นว่าหากมีกระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ ดำเนินการตาม วงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) จะทำให้มีระบบที่เป็นมาตรฐาน ควบคู่กับการสร้างความรู้ความเข้าใจทั้งผู้บริหารและผู้ปฏิบัติ ให้เป็นทิศทางเดียวกัน และแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ที่สามารถป้องกันและลดความเสี่ยง ยับยั้งความเสียหาย ที่อาจเกิดขึ้นได้ เห็นอย่างเห็นรูปธรรม สอดคล้องกับงานวิจัยของ Ibrahim, Robey and Wahyudi (2019, p. 296) ผลการวิจัยพบว่า ความเสี่ยงการทุจริตมีอยู่ในทุก ๆ การดำเนินงานตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ใช้หลักการของการวิเคราะห์แบบลูกโซ่และการบริหารความเสี่ยงแบบองค์รวมการลดความเสี่ยงการทุจริตต้องเริ่มต้นด้วยการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Fauzi Supangkat and Lubis (2018, p. 336) ผลการวิจัยพบว่า PDCA Cycle สามารถเป็นตัวแทนการจัดการความเสี่ยง ตาม ISO/IEC 27005 และสอดคล้องกับแนวคิดของ Malayaphan (n.d., p. 1) กระบวนการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ต้องดำเนินการเชิงระบบทั่วทั้งองค์กร ตามวงจร PDCA (Plan-Do-Check-Act) ผู้วิจัยได้แนวคิดทฤษฎี การจัดการเชิงระบบ Process Approach องค์กรสามารถ ประยุกต์ใช้ตามวงจร PDCA ในการดำเนินการตามข้อกำหนด ISO37001: 2016 Anti-Bribery Management Systems)

2. ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริตไปปฏิบัติของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พบว่า ปัจจัยด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือเป็นปัจจัยสำคัญมีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริตไปปฏิบัติมากที่สุด สอดคล้องกับงานวิจัยของ Wongtrakularee and Eiamrattanakun (2016, p. 14) ผลการวิจัยพบว่า การบริหารความเสี่ยงที่ดีในองค์กรได้ต้องมีกรอบนโยบาย ที่ชัดเจนจากฝ่ายบริหาร และต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่ายงาน และความร่วมมือความเสี่ยงภาพรวมในหน่วยงาน และสอดคล้องกับ ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ วรเชษฐ์ จันทรร : ตัวแบบ เชิงบูรณาการ (Integrative Model) ประกอบด้วย 3 ปัจจัยหลัก ดังนี้ 1) ด้านประสิทธิภาพในการวางแผนควบคุม ปัจจัยที่ 2) ด้านภาวะผู้นำและความร่วมมือ และ ปัจจัยที่ 3 การสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (Chanthasorn, 2022, pp. 144-145)

3. การพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริตของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พบว่ามี 3 รูปแบบ ดังนี้ รูปแบบที่ 1 การบริหารความเสี่ยงการทุจริตจากการกระทำโดยตัวผู้ทุจริตเองโดยลำพังไม่เกี่ยวกับบุคคลที่สอง มักเกิดจากระบบการควบคุมภายในที่อ่อนแอ สอดคล้องกับงานวิจัยของ Kopanchuk, et al. (2021,

pp. 269-270) สัญญาณที่ชัดเจนว่าองค์กรมีความเสี่ยงต่อภัยคุกคามจากการทุจริตและ การฉ้อโกง คือ การไม่ใส่ใจต่อปัญหาที่พบระหว่างการตรวจสอบภายในเพียงพอ รูปแบบที่ 2 การบริหารความเสี่ยงการทุจริตจากการกระทำที่เกี่ยวกับสองฝ่ายมีทั้งผู้ให้ ผู้รับ และรูปแบบที่ 3 การบริหารความเสี่ยงการทุจริตจากโครงการระดับนโยบาย และจากการบริหารกองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย และสอดคล้องกับ มาตรการหรือแนวทางในการจัดการความเสี่ยงการทุจริต จากแนวคิตฤษฎี การควบคุมภายใน มาตรฐาน COSO (2013) ของ Jaigla1 and Yarana (2563, p.23) ได้วิจัยเรื่องการศึกษาสัญญาณเตือนการทุจริต กรณีศึกษาสหกรณ์การเกษตรในเขตพื้นที่สำนักงานตรวจบัญชีสหกรณ์ที่ 1 พบว่า ระบบการควบคุมภายในที่ไม่ดีเพียงพอ ทำให้เกิดช่องโหว่เกิด เป็นโอกาสในการทุจริต และสอดคล้องกับ มาตรฐาน ISO 37001 การจัดการการต่อต้านการให้และรับสินบน (Anti-Bribery Management Systems) ด้วยระบบการจัดการที่มุ่งเป้าที่มีความเสี่ยงและ โอกาสการต่อต้านการติดสินบน (Trisma and Putri, p. 3028)

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะทั่วไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา รูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริต “สร้าง เสริม และ พัฒนา”

1. สร้าง นโยบาย หรือการกำหนดนโยบาย ด้านการบริหารความเสี่ยงการทุจริตหน่วยงานภาครัฐ (Public Policy Formulation) โดย สำนักงาน ป.ป.ท. กำหนดเป็นนโยบายเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีสภาพบังคับครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ในการกำหนดนโยบายต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงปัจจัยที่ทำให้การนำนโยบายดังกล่าวนี้ไปสู่ความสำเร็จ ได้อย่างไร และ มาตรการของนโยบายจะ ต้องมีทฤษฎี มีองค์ความรู้ทางวิชาการที่ถูกต้องรองรับ

2. เสริม นวัตกรรม (Innovation) ในการป้องกันและลดความเสี่ยงการทุจริตให้เท่าทันพลวัต ความเสี่ยงการทุจริต โดยสำนักงาน ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ท. ส่งเสริม สนับสนุน ให้มีการปรับทัศนคติ จากที่ยึดติดอยู่ในกรอบเดิมๆ ว่า “การบริหารความเสี่ยงการทุจริตเป็นการทำเพื่อให้มีรายงานส่งเป็นการสร้างภาระ เป็นงานฝากเป็นการจับผิด” ด้วยการผลักดันให้หน่วยงานของรัฐมีนวัตกรรมในการจัดการจุดที่สร้างปัญหา การทุจริต ซึ่งนวัตกรรม อาจมีทั้งคิดค้นขึ้นมาใหม่ หรือ พัฒนาต่อยอดจากสิ่งที่มีดำเนินการ

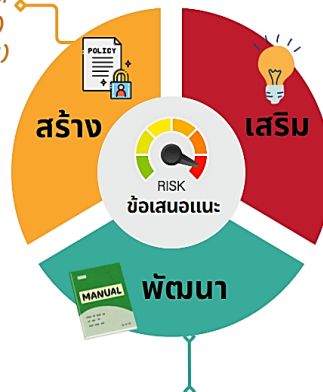
3. พัฒนา ประสิทธิภาพระบบและกลไกในการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริตนำไปสู่ การปฏิบัติ (Public Policy Implementation) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและหน่วยงานอื่นของรัฐ ควรพัฒนาระบบในการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ที่สอดคล้องกับบริบทขององค์กร ตนเอง เพื่อให้เป็น เครื่องมือสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต ภายในองค์กร ส่งผลให้ปัญหาการทุจริตของ ประเทศลดลง

ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติในการพัฒนารูปแบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริต

“สร้าง เสริม และ พัฒนา”

นโยบายด้านการบริหารความเสี่ยงการทุจริต
หน่วยงานภาครัฐ (Public Policy Formulation)
(ข้อเสนอระดับนโยบาย)

- สำนักงาน ป.ป.ท. จัดทำนโยบายด้านการบริหารความเสี่ยงการทุจริต เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีสภาพบังคับใช้ ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐ
- พัฒนาชุดเครื่องมือบริหารความเสี่ยงการทุจริต รวมถึงแบบฟอร์ม (Templates) แบบปฏิบัติและกรณีศึกษาการจัดการความเสี่ยงการทุจริตที่ประสบความสำเร็จ
- ศึกษา ทบทวน ปัจจัยที่จะทำให้นโยบายการบริหารความเสี่ยงการทุจริต มีประสิทธิภาพ มีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม สามารถมองเห็นภาพรวมอย่างเป็นระบบ (System Thinking) และให้มีการประเมินผล นโยบาย (Public Policy Evaluation) ช่องว่างของการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation Gap)



เสริมนวัตกรรม (Innovation) ในการป้องกัน

ลดความเสี่ยงการทุจริตให้เท่าทันพฤติกรรม
ความเสี่ยงการทุจริต (ข้อเสนอระดับปฏิบัติ)

- สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงาน ป.ป.ท. ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการปรับทัศนคติ จาก “Fixed Mindset” (การบริหารความเสี่ยงการทุจริต เป็นการทำให้มีรายงานส่งเป็นการสร้างภาระ เป็นงานฝาก เป็นงานจับผิด) เป็น “Growth Mindset” ผลักดันให้หน่วยงานของรัฐ มีนวัตกรรม ในการจัดการจุดที่สร้างปัญหาการทุจริต จะทำอย่างไร จะทำให้บริการภาครัฐสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น การเข้าใจลึกถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน หรือผู้รับบริการ มีการแก้ไขความยุ่งยาก (Pain point) ที่อยู่เดิม เนื่องจากความยุ่งยากเป็นอุปสรรคในแต่ละจุดสัมผัสของ การให้บริการ คือ จุดเสี่ยงการทุจริต

ประสิทธิภาพระบบและกลไก ในการนำนโยบายการบริหารความเสี่ยง
การทุจริตไปสู่การปฏิบัติ (Public Policy Implementation)
(ข้อเสนอระดับปฏิบัติ)

- ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต (ศปท.) กระทรวง จัดทำคู่มือการบริหารความเสี่ยงการทุจริต (Manual on Corruption Risk Management) เพื่อเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานภายในสังกัด/กำกับ
- วางระบบการบริหารความเสี่ยงการทุจริต ให้มีการดำเนินการอย่างเป็นระบบตามวงจรคุณภาพ PDCA (Plan-Do-Check-Act)

ภาพที่ 2 ข้อเสนอแนะระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1. ควรให้มีการศึกษาวิจัย เพิ่มเติมที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบประเมินมาตรฐานระบบการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถปิดจุดเสี่ยงการทุจริตในหน่วยงานของตนเองได้อย่างตรงจุด หรือหากมีการกระทำผิดสามารถทราบและแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างรวดเร็ว
2. ควรมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัจจัยด้าน ภาวะผู้นำ หรือผู้บริหารระดับสูง “Tone at the Top” ฝ่ายบริหารและผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการตามมาตรการที่เหมาะสมเป็นอย่างไร ที่จะทำให้การบริหารความเสี่ยงการทุจริตขององค์กรสามารถลดความเสี่ยงการทุจริตได้อย่างแท้จริง
3. ควรให้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารความเสี่ยงการทุจริตประเภท การบริหารความเสี่ยงการทุจริตของงบประมาณ ประเภท กองทุน เช่น กองทุนเพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวไทย กองทุนคุ้มครองธุรกิจนำเข้า กองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติเป็นต้น หรือ กองทุนในสังกัดของกระทรวง หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพื่อให้การบริหารกองทุนประเภทต่าง ๆ ของประเทศ มีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า โปร่งใส ตรวจสอบได้ และตรงตามเจตนารมณ์ของกองทุน ลดความสูญเสียงบประมาณของแผ่นดิน

เอกสารอ้างอิง

- Chanthasorn, W. (2022). *Theory of Public Policy Implementation (8)*. Bangkok: Prik Wan Graphic.
- Fauzi, R. Supangkat, S. & Lubis, M. (2018). *The PDCA Cycle of ISO/IEC 27005:2008 Maturity Assessment Framework*. Retrieved July 4, 2024, from https://www.researchgate.net/publication/326554343_The_PDCA_Cycle_of_ISOIEC_270052008_Maturity_Assessment_Framework
- Ibrahim, B. Robey,T. & Wahyudi, H. (2019). *Innovation in Corruption Risk Mapping using a Value Chain Map and Its Application in the Upstream Oil and Gas Industry in Indonesia*. Retrieved July 4, 2024, from https://www.researchgate.net/publication/345099212_Innovation_in_Corruption_Risk_Mapping_using_a_Value_Chain_Map_and_Its_Application_in_the_Upstream_Oil_and_Gas_Industry_in_Indonesia.
- Jaigla1, K. & Yarana, C. (2020). A Study of fraudulent scheme warning signs: A case study on the Agriculture Cooperative in the Cooperative Auditing Office Region 1. *Journal of Lampang Rajabhat University*, 9(1), 12-25. (In Thai).
- Kopanchuk, V., Kravchuk, O., Torichnyi, V., Metil, A., Kurtsev, O. & Kopanchuk, O. (2021). Anti-Corruption Tools of Financial Risk Management in Public Administration. *International Journal of Innovative Research and Scientific Studies*, 4(4), 269-277.
- Malayaphan, R. (n.d.). *Application of the System Approach (Process Approach) to the Operation to Comply with ISO 37001:2016 Requirements*. Retrieved August 11, 2024, from <https://www.pact.network/2018/06/process-approach-iso-370012016.html>.
- Myint, U. (2000). Corruption: Causes, Consequences and Cures. *Asia-Pacific Development Journal*, 7(2), 35-36.
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2023). *Report on the Corruption Situation in Thailand, Fiscal Year 2022*. Retrieved July 4, 2024, from <https://www.nacc.go.th/categorydetail/2018083118464593/20230421101629>
- Office of the National Economic and Social Development Board. (2023). *Master Plan under the National Strategy (2023-2037) (Revised Edition) Issue (21) Anti-Corruption and Misconduct*. Retrieved July 4, 2024, from <http://nscr.nesdc.go.th/wpcontent/uploads/2024/07/ns-document-03072567.pdf>
- Office of the Public Sector Anti-Corruption Commission. (2024). *Report on the Analysis of the Corruption Perception Index for the Year 2023*. Nonthaburi: Author.

- Public Safety Canada. (2022). *Definitions of Corruption - Research Brief no. 48*. Retrieved July 4, 2024, from <https://www.publicsafety.gc.ca/CNT/RSRCS/PBLCTNS/RGNZD-CRM-BRF-48/rgnzd-crm-brf-48-en.pdf>
- Sirilert, P. (2024). *World Happiness Report 2024 Thailand Moves Up to 58th place, 'The Happiest Country' – Finland Holds the Top Spot for the 7th Consecutive Year*. Retrieved on June 30, 2024, from <https://www.sdgmove.com/2024/03/20/world-happiness-report-2024/>
- The Shire of Northam Community Safety and Crime Prevention (CSCP). (2021). *Fraud and Corruption Control Plan*. Retrieved on June 30, 2024, from <https://www.northam.wa.gov.au/documents/11633/fraud-and-corruption-control-plan>.
- Trisna, K. & Putri, P. (2022). The Implementation of Anti-Bribery Management System Designed to Mitigate the Bribery Risk in State-Owned Enterprises: A Case Study of the Indonesia Agribusiness Industry. In Md Mizanur Rahma (Chair), *Conference on Industrial Engineering and Operations Management*, Sydney: Australia.
- Wongtrakularee, V. and Eiamrattanakul, S. (2016). The Assessment of Key Success Factors of Financial Institution's Operational Risk Management of financial institutions. *Kasetsart Applied Business Journal*, 10(13), 1-16.
