



มาตรการป้องกันการทุจริต โรงพยาบาลตระการพืชผล
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙

คำนำ

รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นายอนุทิน ชาญวีรกูล ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับนโยบายการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีธรรมาภิบาล การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยมีมติให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)

กระทรวงสาธารณสุขได้กำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต "๓ ป. ๑ ค." อันประกอบด้วย การปลุกจิตสำนึก การป้องกัน การปราบปราม และการสร้างเครือข่าย โดยมุ่งเน้นการป้องกันการทุจริตผ่านกระบวนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานอย่างเป็นรูปธรรม

โรงพยาบาลตระการพิษผล สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี จึงได้จัดทำ "คู่มือมาตรการป้องกันการทุจริต (การควบคุมความเสี่ยงการทุจริต)" ฉบับนี้ขึ้น โดยรวบรวมหลักการ แนวคิด พร้อมตัวอย่างแนวทางปฏิบัติ เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในการบริหารจัดการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์สาธารณะ เพื่อลดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบให้หมดไปในที่สุด

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า คู่มือเล่มนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ในสังกัดโรงพยาบาลตระการพิษผล รวมถึงผู้ที่สนใจศึกษา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และส่งเสริมการปฏิบัติงานราชการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม และความโปร่งใสสูงสุด

โรงพยาบาลตระการพิษผล สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี

สารบัญ

บทที่ ๑ ความหมายและแนวคิดของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและสินบน	๑
บทที่ ๒ รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อนและสินบน	๖
บทที่ ๓ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันการทุจริต	๙
บทที่ ๔ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริต	๑๒
บทที่ ๕ แนวทางป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและสินบน	๑๕

บทที่ ๑

ความหมายและแนวคิดของการทุจริตและการมีผลประโยชน์ทับซ้อนและการรับสินบน

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการมักมีบ่อเกิดสำคัญมาจากสภาวะการณ์ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" (Conflict of Interests) หรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งเป็นสภาวะที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมีการนำผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องเข้ามาปะปนกับประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้การตัดสินใจหรือการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่นั้นสูญเสียความเที่ยงธรรมไป กรณีดังกล่าวมิได้จำกัดเพียงแค่การกระทำที่เป็นความผิดชัดแจ้งตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความผิดในเชิงจริยธรรมที่เป็นต้นทางสำคัญนำไปสู่การทุจริตในระดับที่รุนแรงขึ้น เช่น การเรียกรับสินบน ในอนาคต

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) ได้นิยามความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมไว้ว่า เป็นสถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานส่งผลกระทบต่อการใช้วิจารณญาณในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้การตัดสินใจมุ่งเน้นไปที่การก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือเครือข่ายมากกว่าประโยชน์สูงสุดของส่วนรวม

พฤติกรรมในลักษณะนี้อาจปรากฏในรูปแบบที่หลากหลาย ตั้งแต่การรับของขวัญเพียงเล็กน้อยไปจนถึงการรับทรัพย์สินมูลค่าสูงหรือสินบน ทั้งที่กระทำโดยรู้ตัวหรือกระทำสืบทอดกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ขาดความตระหนักถึงความผิด สิ่งเหล่านี้ส่งผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ขาดความเป็นกลางและเที่ยงธรรม ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียต่อเกียรติศักดิ์ของข้าราชการ โดยเฉพาะในสายงานสาธารณสุขที่ต้องยึดถือประโยชน์ของประชาชนและผู้รับบริการเป็นที่ตั้งเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนอย่างเคร่งครัด

ความเชื่อมโยงระหว่างผลประโยชน์ทับซ้อนและสินบน ในมิติของการปฏิบัติงาน ผลประโยชน์ทับซ้อนถือเป็นสภาวะที่ "เอื้อ" ให้เกิดการรับสินบนได้ง่ายขึ้น เนื่องจากเมื่อเจ้าหน้าที่ขาดการแยกแยะระหว่างเรื่องส่วนตัวและเรื่องส่วนรวม ย่อมเปิดช่องว่างให้บุคคลภายนอกนำทรัพย์สินหรือสิทธิประโยชน์มาแลกเปลี่ยนเพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ไปในทางที่เอื้อประโยชน์แก่ตนเอง ดังนั้น การทำความเข้าใจนิยามของผลประโยชน์ทับซ้อนจึงเป็นเกราะป้องกันชั้นแรกในการยับยั้งวงจรการรับสินบนในทุกระดับขององค์กร

นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญว่าด้วยการป้องกันการรับสินบน

การจัดทำมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบภายในโรงพยาบาลตระการพิรุณ จำเป็นต้องอาศัยการวางรากฐานทางความคิดผ่านนิยามศัพท์ที่เป็นมาตรฐานสากลและสอดคล้องกับระเบียบกฎหมายของไทย เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับสามารถแยกแยะพฤติกรรมความเสี่ยงและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล โดยมีรายละเอียดนิยามศัพท์และแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

๑. นิยามศัพท์เฉพาะด้านการทุจริตและสินบน

๑.๑ สินบน (Bribery) ในเชิงกฎหมายและจริยธรรมภาครัฐ สินบนหมายถึง ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่บุคคลเสนอให้ ให้ สัญญาว่าจะให้ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้เรียก รับ หรือยอมจะรับ เพื่อจูงใจให้กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ก็ตาม เจตนาสำคัญของสินบนคือการ "แลกเปลี่ยน" ผลประโยชน์ส่วนตัวกับอำนาจรัฐ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเที่ยงธรรมและความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย

๑.๒ การทุจริตต่อหน้าที่ (Malfeasance in Office) หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น พฤติการณ์นี้รวมถึงการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การยกยอกทรัพย์สินราชการ และการใช้อำนาจเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้อง

๑.๓ เงินตอบแทนพิเศษเพื่อความสะดวก (Facilitation Payments) เป็นรูปแบบหนึ่งของสินบนที่มีมูลค่าไม่สูงนัก แต่มักเกิดขึ้นซ้ำๆ ในกระบวนการทำงานราชการเพื่อ "เร่งรัด" ขั้นตอนการปฏิบัติงานปกติให้รวดเร็วขึ้น (Speed Money) เช่น การลัดคิวรับบริการทางการแพทย์ การเร่งรัดการเบิกจ่ายงบประมาณ หรือการขออนุมัติอนุญาตในโครงการต่างๆ ซึ่งแม้จะเป็นงานตามหน้าที่ปกติแต่การรับผลตอบแทนดังกล่าวถือเป็นความผิดฐานทุจริตและสร้างความไม่เท่าเทียมในสังคม

๑.๔ เงินกินเปล่าหรือส่วนแบ่งผลประโยชน์ (Kickbacks) หมายถึง การได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากคู่สัญญาหรือผู้รับจ้างในลักษณะ "เปอร์เซ็นต์" จากมูลค่าสัญญาจ้างหรือการจัดซื้อพัสดุ โดยเจ้าหน้าที่รัฐมักใช้อำนาจในการกำหนดเงื่อนไข (TOR) หรือเอื้อประโยชน์ในกระบวนการแข่งขันเพื่อให้บริษัทนั้นๆ ได้รับงาน ซึ่งเงินเหล่านี้มักจะถูกบวกเพิ่มเข้าไปในราคากลาง ทำให้รัฐต้องจ่ายงบประมาณที่สูงเกินความเป็นจริง

๒. นิยามด้านผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests)

๒.๑ ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม คือสภาวะการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องหรือซ้อนทับกับหน้าที่สาธารณะ จนส่งผลกระทบต่อกระบวนการตัดสินใจ (Decision-making process) ทำให้สูญเสียความเป็นกลางและความเที่ยงธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อนถือเป็น "ต้นทาง" หรือ "พื้นที่เสี่ยง" ที่จะนำไปสู่การรับสินบนและการทุจริตในรูปแบบที่รุนแรงขึ้น

๒.๒ ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interest) มิได้จำกัดเพียงแค่ตัวเงินหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่รวมถึงประโยชน์ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง อาทิ ญาติสนิท มิตรสหาย เครือข่ายอุปถัมภ์ หรือแม้แต่คู่แข่งและศัตรู โดยเมื่อใดที่การปฏิบัติหน้าที่ส่งผลให้คนกลุ่มนี้ได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ ย่อมถือว่ามีมูลเหตุของผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้อง

๒.๓ ผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คือประโยชน์ของชุมชน สังคม หรือรัฐโดยรวม ซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐต้องให้ความสำคัญสูงสุดเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตัว หน้าที่สาธารณะจึงเป็นการใช้อำนาจเพื่อสร้างสวัสดิการและährางไว้ซึ่งความถูกต้องตามกฎหมายและมาตรฐานจริยธรรม

๓. แนวคิดเชิงพฤติกรรมและความเสี่ยงในงานสาธารณสุข

๓.๑ แนวคิดความขัดแย้งเชิงจริยธรรม (Ethical Conflict) ในหน่วยงานบริการสุขภาพ เจ้าหน้าที่มักเผชิญกับสถานการณ์ที่ต้องเลือกระหว่าง "ความสัมพันธ์ส่วนตัว" กับ "ระเบียบปฏิบัติ" เช่น การขอความช่วยเหลือพิเศษจากญาติพี่น้องในการเข้าถึงสวัสดิการทางการแพทย์หรือยา หากเจ้าหน้าที่ยอมโอนอ่อนตามความสัมพันธ์โดยแลกกับผลประโยชน์ตอบแทน ย่อมถือเป็นการก้าวเข้าสู่กระบวนการทุจริตเชิงจริยธรรม

๓.๒ การใช้ข้อมูลภายใน (Inside Information) คือพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่นำความลับราชการที่ล่วงรู้จากการปฏิบัติงานไปเปิดเผยต่อบุคคลภายนอกเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ เช่น การบอกราคากลางหรือแผนการจัดซื้อวัสดุทางการแพทย์ล่วงหน้าให้แก่บริษัทตัวแทนจำหน่าย เพื่อให้บริษัทนั้นเตรียมการประมูลได้เปรียบกว่ารายอื่น

๓.๓ นโยบายงดรับของขวัญและของกำนัล (No Gift Policy) เป็นแนวคิดเชิงป้องกันเชิงรุกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ "งดรับ" ทุกกรณี เพื่อลดโอกาสในการสร้างพันธะสัญญาทางใจ หรือความรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณที่จะนำไปสู่การเรียกร้องผลประโยชน์ในอนาคต

แนวทางการบริหารจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์ตามมาตรฐานสากล

เมื่อพิจารณาถึงประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานพึงมีมาตรการในการจัดการที่แตกต่างกันตามลักษณะของสถานการณ์ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความโปร่งใสและประโยชน์สาธารณะ ดังนี้

๑. การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (Managing Actual Conflict of Interest) ในสถานะที่เกิดความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและหน้าที่สาธารณะขึ้นแล้วอย่างชัดเจน แนวทางที่ถูกต้องและเป็นธรรมที่สุดคือการ "ยุติบทบาท" ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในภารกิจดังกล่าวทันที เพื่อมิให้เกิดการตัดสินใจที่เบี่ยงเบนไปจาก ความถูกต้อง โดยมีขั้นตอนปฏิบัติคือ:

- การถอนตัว (Recusal): เจ้าหน้าที่ต้องขอลองตัวจากการเป็นคณะกรรมการ หรือผู้มีอำนาจตัดสินใจในเรื่องที่มีส่วนได้เสีย
- การจำกัดการเข้าถึงข้อมูล: หน่วยงานต้องระงับการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นความลับหรือข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว เพื่อป้องกันการนำข้อมูลไปใช้แสวงหาประโยชน์
- การโอนย้ายหน้าที่: ในกรณีที่ความขัดแย้งนั้นส่งผลกระทบในระยะยาว อาจพิจารณามอบหมายให้เจ้าหน้าที่รายอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนชั่วคราวหรือถาวร

๒. การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่ปรากฏแก่สายตา (Managing Perceived & Apparent Conflict of Interest) เนื่องจากกรณีนี้เกี่ยวข้องกับ "ภาพลักษณ์และความเชื่อมั่น" ของสาธารณชนเป็นสำคัญ แม้เจ้าหน้าที่อาจจะไม่มีส่วนได้เสียจริง แต่หากสังคมมองว่ามีความไม่โปร่งใส ย่อมส่งผลเสียต่อความน่าเชื่อถือของโรงพยาบาล แนวทางการจัดการจึงเน้นไปที่การ "เปิดเผยและชี้แจง" ดังนี้:

- การเปิดเผยข้อมูล (Disclosure): เจ้าหน้าที่ต้องแสดงความบริสุทธิ์ใจโดยการเปิดเผยความสัมพันธ์หรือส่วนได้เสียที่มีต่อที่ประชุมหรือผู้บังคับบัญชาอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร
- การตรวจสอบโดยบุคคลที่สาม: การดึงบุคคลภายนอกหรือผู้ตรวจประเมินอิสระเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ เพื่อเป็นพยานยืนยันว่าการดำเนินการเป็นไปตามระเบียบและปราศจากอคติ
- การสื่อสารเชิงรุก: หน่วยงานควรชี้แจงหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินงานต่อผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อทำความเข้าใจว่าการตัดสินใจนั้นตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ใดมิใช่ความพึงพอใจส่วนบุคคล

๓. การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (Managing Potential Conflict of Interest) มาตรการในส่วนนี้มีลักษณะเป็น "การป้องกันเชิงรุก" เพื่อยับยั้งมิให้ความเสี่ยงในปัจจุบันกลายเป็นปัญหาการทุจริตในอนาคต โดยเน้นการสร้างระบบกำกับดูแลตนเอง ดังนี้:

- การจัดทำแผนบริหารจัดการความเสี่ยง: หน่วยงานต้องระบุเหตุการณ์ที่มีโอกาสเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในแต่ละภาระงาน (เช่น งานพัสดุ งานการเงิน) และกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนล่วงหน้า
- การส่งเสริมจริยธรรมองค์กร: การอบรมให้ความรู้เรื่อง "เส้นแบ่ง" ระหว่างน้ำใจไมตรีและสินบน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถประเมินสถานการณ์และปฏิเสธผลประโยชน์ที่จะนำไปสู่ปัญหาในอนาคตได้ด้วยตนเอง
- การลงนามคำรับรอง: การให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการสำคัญลงนามรับรองตนเองว่าไม่มีส่วนได้เสียหรือความสัมพันธ์เชิงธุรกิจกับคู่สัญญาที่จะเข้ามาดำเนินงาน

รูปแบบและพฤติกรรมที่เข้าข่ายการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน

เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถแยกแยะและป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้กำหนดลักษณะพฤติกรรมที่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อนไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. การรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) หมายถึง การรับของขวัญ ของกำนัล หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่า ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ อาทิ

- การรับเงิน สินบน หรือของขวัญจากผู้มาติดต่อราชการหรือผู้มีส่วนได้เสีย เช่น เจ้าหน้าที่พัสดุรับของกำนัลจากบริษัทคู่ค้า
- การรับการสนับสนุนการเดินทางไปศึกษาดูงานหรือประชุม ณ ต่างประเทศจากบริษัทเอกชนที่ติดต่อธุรกิจกับหน่วยงาน ซึ่งอาจรวมถึงการสนับสนุนแก่ครอบครัวของเจ้าหน้าที่ด้วย

- การที่หน่วยงานรับเงินบริจาคหรือทรัพย์สินเพื่อจัดสร้างอาคารสถานที่จากบริษัทที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับหน่วยงาน
- การรับของแถมหรือส่วนลดพิเศษที่มีเงื่อนไขผูกพันกับการจัดซื้อจัดจ้างในตำแหน่งหน้าที่

๒. การใช้อิทธิพล (Influence Peddling) คือการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรืออำนาจที่มีอยู่ เพื่อเรียกรับผลตอบแทนหรือกดดันให้เกิดการตัดสินใจที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง

๓. การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน (Using Employer's Property) ได้แก่ การนำทรัพย์สิน พัสตุ หรือทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ในกิจการส่วนตัว อาทิ การใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเพื่อภารกิจส่วนบุคคล หรือการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์สำนักงานของราชการเพื่อดำเนินธุรกิจหรือทำงานส่วนตัว

๔. การใช้ข้อมูลลับหรือข้อมูลภายในของราชการ (Using Confidential Information) คือการนำข้อมูลที่ยังมิได้เปิดเผยต่อสาธารณะซึ่งได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่ ไปใช้หาประโยชน์ในทางมิชอบ เช่น การนำแผนการดำเนินงานหรือโครงการก่อสร้างในอนาคตไปหาประโยชน์ในการซื้อขายที่ดินหรือเก็งกำไรในลักษณะต่างๆ

๕. การรับงานนอก (Outside Employment or Moonlighting) หมายถึง การประกอบอาชีพเสริมหรือการทำงานให้แก่บุคคลภายนอกในลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานราชการ เช่น การเปิดบริษัทที่มีลักษณะธุรกิจซ้ำซ้อนหรือแข่งขันกับภารกิจของหน่วยงาน หรือการรับงานส่วนตัวจนเบียดบังเวลาและประสิทธิภาพในการทำงานในหน้าที่หลัก

๖. การทำงานหลังพ้นจากตำแหน่ง (Post Employment) คือการนำความรู้ ข้อมูลภายใน หรืออิทธิพลจากตำแหน่งเดิมไปใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือนายจ้างใหม่หลังจากการลาออกหรือเกษียณอายุราชการ ในลักษณะที่ก่อให้เกิดความได้เปรียบอย่างไม่เป็นธรรมต่อหน่วยงานเดิมหรือคู่แข่งรายอื่น

บทที่ ๒

รูปแบบ ประเภทของการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน

ประเภทและลักษณะพฤติการณ์ความเสี่ยงต่อการรับสินบน

จากการวิเคราะห์กลไกการแสวงหาประโยชน์ในระบบราชการและความเชื่อมโยงสู่การทุจริตประพฤตินิยม ชอบ สามารถจำแนกประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีความเสี่ยงสูงต่อการกลายเป็น "กระบวนการรับสินบน" ออกเป็นลักษณะสำคัญที่เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลตระการพืชผลพึงระวังในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

๑. การใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อการเอื้อประโยชน์เชิงธุรกิจ (Business-Related Bribery)

เป็นการใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ในการตัดสินใจ กำหนดนโยบาย หรือกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ (TOR) เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กิจการหรือธุรกิจที่ตนเอง ญาติพี่น้อง หรือนอมินี (Nominee) มีส่วนได้เสียโดยตรง โดยมักมีการรับผลตอบแทนในรูปแบบเงินส่วนแบ่งผลประโยชน์ (Kickbacks) หรือการถือหุ้นลม อันเป็นการขัดต่อหลักการรักษาประโยชน์สาธารณะและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง

๒. การใช้ตำแหน่งหน้าที่เกื้อกูลเครือข่ายอุปถัมภ์ (Nepotism & Cronyism)

พฤติการณ์ที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจหรืออิทธิพลเพื่อช่วยเหลือ ให้ความสะดวก หรือสร้างความสะดวกได้เปรียบให้แก่เครือข่ายความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งบ่อยครั้งความช่วยเหลือเหล่านี้มิได้เป็นไปโดยเปล่าประโยชน์ แต่มีการแลกเปลี่ยนเป็นทรัพย์สินหรือการสนับสนุนทางการเมืองและสังคมในลักษณะ "สินบนเชิงความสัมพันธ์" (Relationship Bribery) ที่ส่งผลกระทบต่อระบบคุณธรรมขององค์กร

๓. การเรียกรับผลประโยชน์โดยตรง (Direct Bribery & Solicitation)

ถือเป็นพฤติการณ์ที่ชัดเจนที่สุด คือการเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน ของขวัญ หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าจากผู้มาติดต่อราชการหรือผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อแลกกับการปฏิบัติหน้าที่หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ พฤติกรรมนี้ส่งผลกระทบต่อความอิสระและเที่ยงธรรม ทำลายเกียรติศักดิ์ของข้าราชการอย่างร้ายแรง

๔. การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทน (Reciprocal Bribery)

การใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะ "การแลกเปลี่ยน" (Quid Pro Quo) กับบุคคลหรือหน่วยงานอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนอำนาจต่ออำนาจ หรืออำนาจต่อทรัพย์สิน เช่น การช่วยอนุมัติโครงการเพื่อแลกกับการที่คู่สัญญาจะมาสนับสนุนงบประมาณการจัดงานเลี้ยงส่วนตัว หรือการรับรองบุตรหลานเข้าทำงาน ซึ่งถือเป็นสินบนในรูปแบบของการบริการ

๕. การเบียดบังทรัพยากรและทรัพย์สินราชการ (Abuse of Public Resources)

การนำพัสดุ อุปกรณ์ บุคลากร หรือแม้แต่ "เวลาในราชการ" ไปใช้เพื่อกิจการส่วนตัวหรือกลุ่มเครือข่าย ในมิติของสินบนอาจปรากฏในรูปของการให้ผู้รับเหมาหรือบริษัทคู่สัญญาเข้ามาดำเนินการซ่อมแซมบ้านพักส่วนตัว หรือจัดหายานพาหนะให้เจ้าหน้าที่ใช้ส่วนตัว โดยเบิกจ่ายงบประมาณแฝงไปกับสัญญาจ้างของหน่วยงาน

๖. การแสวงหาประโยชน์จากข้อมูลภายใน (Inside Information Exploitation)

การนำข้อมูลลับ ข้อมูลก่อนการประกาศ หรือรายละเอียดทางเทคนิคที่ล่วงรู้จากการปฏิบัติหน้าที่ ไปเปิดเผยให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อแลกกับผลตอบแทนหรือสินบน เพื่อให้บริษัทเอกชนรายใดรายหนึ่งได้รับทราบข้อมูลล่วงหน้าและสามารถเตรียมการประมูล (E-bidding) ได้เปรียบกว่ารายอื่นอย่างไม่เป็นธรรม

๗. ภาวะหน้าที่ที่ทับซ้อนและความขัดแย้งในงานราชการ (Conflict of Duty)

สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รับงานนอกหรือดำรงตำแหน่งในหน่วยงานอื่นที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกับภารกิจของโรงพยาบาล เช่น เป็นที่ปรึกษาให้บริษัทจำหน่ายเวชภัณฑ์พร้อมกับเป็นกรรมการกำหนดราคากลางยา พฤติการณ์นี้เปิดโอกาสให้เกิดการรับ "ค่าที่ปรึกษา" ซึ่งแท้จริงคือสินบนแอบแฝงเพื่อโน้มน้าวการตัดสินใจในหน่วยงานต้นสังกัด

๘. ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน (Post-Employment Bribery)

หรือแนวคิด "ประตูหมุน" (Revolving Door) คือการที่เจ้าหน้าที่นำข้อมูลลับหรืออิทธิพลจากตำแหน่งเดิม ไปแสวงหาประโยชน์ในที่ทำงานใหม่ หรือพฤติกรรมที่บริษัทเอกชนเสนอตำแหน่งงานที่มีรายได้สูงให้เจ้าหน้าที่หลังจากเกษียณอายุ เพื่อแลกกับการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทก่อนจะออกจากราชการ

๙. การใช้อำนาจหน้าที่ปกปิดความผิดและบิดเบือนข้อเท็จจริง (Obstruction of Justice)

การรับสินบนเพื่อช่วยเหลือตนเองหรือผู้อื่นให้พ้นจากความรับผิดชอบทางกฎหมายหรือวินัย รวมถึงการบิดเบือนเอกสารราชการ การทำลายหลักฐานพัสดุ หรือการประเมินผลการดำเนินงานที่ต่ำกว่าความเป็นจริงเพื่อปกปิดพฤติกรรมจรรยาบรรณในองค์กร

พฤติกรรมและตัวอย่างเชิงวิเคราะห์: การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมในมิติการรับสินบน

ในการปฏิบัติราชการภายใต้หลักธรรมาภิบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงตระหนักถึงพฤติกรรมที่อาจนำไปสู่สภาวะความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ซึ่งเป็นบ่อเกิดสำคัญของการเรียกรับหรือให้สินบน โดยสามารถจำแนกพฤติกรรมความเสี่ยงออกเป็นหมวดหมู่เชิงปฏิบัติได้ดังนี้

๑. พฤติกรรมการรับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ (Accepting Benefits) การรับผลประโยชน์ถือเป็นพฤติกรรมเบื้องต้นที่สะท้อนถึงการรับสินบนอย่างชัดเจนที่สุด โดยครอบคลุมถึงการรับของขวัญหรือประโยชน์จากบริษัทเอกชนหรือคู่สัญญาที่มีความสัมพันธ์ทางธุรกิจกับหน่วยงาน พฤติกรรมที่สุ่มเสี่ยงสูงคือการที่เจ้าหน้าที่รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศึกษาดูงานหรือประชุม ณ ต่างประเทศจากภาคเอกชน ซึ่งในหลายกรณีมีการขยายขอบเขตการสนับสนุนไปยังบุคคลในครอบครัวของเจ้าหน้าที่ด้วย นอกจากนี้ยังรวมถึงสิทธิประโยชน์แอบแฝง

ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุและเวชภัณฑ์ อาทิ การได้รับของแถม ส่วนลดพิเศษ หรือข้อเสนอทางธุรกิจที่มีเงื่อนไขผูกพันกับการตัดสินใจสั่งการในตำแหน่งหน้าที่ ตลอดจนงานที่หน่วยงานรับเงินบริจาคหรือทรัพย์สินจากบริษัทธุรกิจที่เป็นคู่ค้าเพื่อวัตถุประสงค์แอบแฝงในการเอื้อประโยชน์ในการติดต่อราชการ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่ออุดมการณ์และความเที่ยงธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๒. ประโยชน์อันคำนวณเป็นเงินได้และสิทธิพิเศษเชิงเศรษฐกิจ (Pecuniary Interests) ในมิติของผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีได้ปรากฏในรูปของเงินสดโดยตรง เจ้าหน้าที่ต้องระมัดระวังการได้รับสิทธิพิเศษที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งสูงกว่าที่บุคคลทั่วไปพึงได้รับตามปกติทางการค้า เช่น การได้รับการปลดหนี้ การลดหนี้ หรือการให้ยืมเงินโดยไม่คิดดอกเบี้ยจากผู้มีส่วนได้เสียที่มีปฏิสัมพันธ์กับหน่วยงาน พฤติการณ์ดังกล่าวยังรวมถึงการซื้อขายหรือเช่าซื้อทรัพย์สินในราคาที่สูงหรือต่ำกว่าความเป็นจริงตามราคาตลาดเพื่อเป็นการอำพรางการให้สินบน การได้รับสิทธิในการใช้สถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการขนส่งของภาคเอกชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย หรือในอัตราที่ต่ำกว่าปกติ ตลอดจนการรับส่วนลดสินค้าและการจัดเลี้ยงรับรองในลักษณะมหรสพและความบันเทิงต่างๆ โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นปัจจัยจูงใจที่ทำลายความเป็นกลางในการพิจารณาสั่งการและสร้างภาระผูกพันทางใจที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบาย

๓. การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่และทรัพย์สินของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล (Abuse of Position and Property) การนำทรัพย์สินส่วนกลางไปใช้ในกิจกรรมส่วนตัวถือเป็นความเสี่ยงระดับสูงที่พบได้บ่อยในระบบราชการ เช่น การนำรถยนต์ราชการไปใช้ภารกิจส่วนตัวรวมถึงการเบิกจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิงโดยมิชอบ หรือการนำบุคลากรในสังกัดไปปฏิบัติงานส่วนตัวซึ่งเป็นการเบียดบังทรัพยากรและเวลาของราชการ ในทำนองเดียวกัน การใช้อิทธิพลและเครือข่ายอุปถัมภ์เพื่อช่วยเหลือญาติมิตรให้เข้าทำงานในหน่วยงานที่ตนมีอำนาจกำกับดูแล หรือการซื้อขายตำแหน่งเพื่อความเจริญก้าวหน้าของตนเองก็นับเป็นพฤติกรรมที่เชื่อมโยงกับสินบนเชิงระบบ นอกจากนี้ การนำข้อมูลลับหรือข้อมูลภายในที่ยังไม่เปิดเผยของหน่วยงานไปใช้แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง เช่น การเปิดเผยเกณฑ์มาตรฐานหรือราคากลางก่อนเวลาอันควร ย่อมทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขันทางธุรกิจอย่างไม่เป็นธรรม

๔. ความเสี่ยงเชิงวิชาชีพเฉพาะด้านสำหรับบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข ในบริบทของโรงพยาบาล ราชการพิเศษ มีพฤติกรรมเฉพาะที่ต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษเนื่องจากกระทบต่อจรรยาบรรณวิชาชีพและสิทธิของประชาชน ได้แก่ การใช้สิทธิสวัสดิการโดยมิชอบ อาทิ การเบิกจ่ายยาให้แก่เครือญาติเพื่อนำไปใช้ในคลินิกส่วนตัว หรือการนำวัสดุอุปกรณ์ทางการแพทย์ของราชการไปใช้ประกอบกิจการส่วนบุคคล พฤติการณ์เหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นการทุจริตทรัพย์สินหลวง แต่ยังถือเป็นการรับผลประโยชน์แฝงจากตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ การบริหารจัดการคิวรับบริการที่มีลักษณะเป็นระบบอภิสิทธิ์หรือการ "Lock คิว" ให้แก่เจ้าหน้าที่หรือญาติพี่น้อง ยังเป็นรูปแบบหนึ่งของผลประโยชน์ทับซ้อนที่บ่อนทำลายหลักความเสมอภาคในการให้บริการประชาชน และเป็นช่องทางที่อาจนำไปสู่การเรียกรับสิ่งตอบแทนหรือสินบนเพื่อแลกกับการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ที่รวดเร็วกว่าปกติ

บทที่ ๓

แนวทางปฏิบัติและการบริหารจัดการสภาวะการณ์สู่เสี่ยงต่อการรับสินบน

เพื่อให้การปฏิบัติงานภายในโรงพยาบาลตระการพืชผลเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ หน่วยงานจึงได้กำหนดแนวทางในการจำแนกและบริหารจัดการสภาวะการณ์ที่อาจนำไปสู่การทุจริตและการเรียกรับสินบน โดยเน้นย้ำให้เจ้าหน้าที่ทุกระดับถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ดังนี้

๑. การระบุและเฝ้าระวังความขัดแย้งระหว่างบทบาท (Conflict of Roles)

หัวใจสำคัญของการป้องกันการทุจริตเริ่มต้นจากการที่เจ้าหน้าที่ที่สามารถระบุ "สภาวะความขัดแย้งระหว่างบทบาท" ซึ่งหมายถึงสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ดำรงตำแหน่งหรือได้รับมอบหมายภารกิจที่มีบทบาทสองลักษณะขัดแย้งกันในคราวเดียว จนอาจส่งผลกระทบต่อความเที่ยงธรรมในการตัดสินใจ ตัวอย่างที่เด่นชัดคือ กรณีเจ้าหน้าที่ได้รับแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการสอบคัดเลือกบุคลากรหรือคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้าง โดยที่มีบุคคลใกล้ชิด ญาติ สายโลหิต หรือบริษัทที่มีความสัมพันธ์เชิงธุรกิจกับตนเองเป็นผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการนั้นๆ แม้ในเบื้องต้นพฤติการณ์ดังกล่าวอาจถือเป็นเพียง "การดำรงตำแหน่งอันหมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน" และยังมีได้นำไปสู่การกระทำผิดวินัยหรือกฎหมายโดยตรง แต่ในทางธรรมาภิบาลและการป้องกันสินบนเชิงรุก สภาวะดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยต่อสาธารณชนเกี่ยวกับความโปร่งใส ซึ่งอาจเป็นช่องทางให้เกิดการตกลงรับผลประโยชน์แอบแฝงหรือสินบนเพื่อแลกกับการเอื้อประโยชน์ในทางคดีหรือทางธุรกิจ

๒. มาตรการการถอนตัวจากการมีส่วนได้เสียเพื่อป้องกันข้อครหาเรื่องสินบน (Recusal)

เมื่อเจ้าหน้าที่ตระหนักหรือประเมินได้ว่าตนเองกำลังตกอยู่ในสภาวะการณ์ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ว่าจะเป็โดยทางตรงหรือทางอ้อม เจ้าหน้าที่ที่พึงยึดถือหลักการ "ถอนตัวออกอย่างสมบูรณ์" (Complete Recusal) จากกระบวนการตัดสินใจหรือกระบวนการพิจารณานั้นๆ เพื่อเป็นการตัดวงจรความเสี่ยงต่อการรับสินบน โดยมีแนวทางปฏิบัติเชิงระบบ ดังนี้:

- การรายงานส่วนได้เสียอย่างเป็นทางการ: เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบการแจ้งหรือรายงานต่อผู้บังคับบัญชา หรือประธานคณะกรรมการชุดนั้นๆ ให้ทราบถึงลักษณะของความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น อย่างเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจและให้หน่วยงานพิจารณาหาผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน
- การงดเว้นภารกิจและอิทธิพลในการตัดสินใจ: ในระหว่างที่มีกระบวนการพิจารณา เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้เสียต้องงดแสดงความคิดเห็น ละเว้นจากการให้คำปรึกษาที่เป็นคุณหรือโทษ และงดออกเสียงในประเด็นที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องอย่างเด็ดขาด เพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ไปจูงใจให้ผู้อื่นตัดสินใจผิดไปจากหลักความถูกต้อง
- การสละสิทธิ์หรือลาออกจากการเป็นคณะกรรมการ: ในกรณีที่พบว่ามีความขัดแย้งทางประโยชน์ในระดับสูง หรือเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง เช่น การจัดซื้อครุภัณฑ์ทางการแพทย์มูลค่าสูง ที่มีบริษัทของคนใกล้ชิดเข้าร่วมประมูล เจ้าหน้าที่ควรพิจารณาลาออกจากการเป็นคณะกรรมการในชุดนั้นๆ ทันที เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่สาธารณชนว่ากระบวนการดังกล่าวปราศจากการแทรกแซงและการรับสินบนอย่างแท้จริง

๓. การสร้างวัฒนธรรมองค์กรเพื่อปฏิเสธการรับสินบน (Anti-Bribery Culture)

นอกเหนือจากการจัดการรายการกรณี โรงพยาบาลตระการพิชผลมุ่งเน้นการสร้างแนวปฏิบัติที่เป็นเอกภาพ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องยึดมั่นในจรรยาบรรณวิชาชีพ ไม่เรียกรับหรือรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้มีส่วนได้เสียในทุกรูปแบบ (No Gift Policy) ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้เกิด "หนี้บุญคุณ" หรือ "พันธะผูกพัน" ซึ่งเป็นมูลเหตุจูงใจเบื้องต้นที่นำไปสู่การทุจริตเชิงนโยบายและการรับสินบนในระดับที่รุนแรงขึ้น การปฏิบัติตามแนวทางเหล่านี้อย่างเคร่งครัดจะช่วยคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้พ้นจากข้อหาการทุจริตและเสริมสร้างเกียรติศักดิ์ของหน่วยงานในฐานะองค์กรสาธารณสุขที่ใสสะอาดและพึงพาได้ของประชาชน

มาตรการป้องกันการรับสินบนและผลประโยชน์ทับซ้อน

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบน ถือเป็นนโยบายเร่งด่วนที่เจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลตระการพิชผลพึงยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพื่อสร้างระบบราชการที่ใสสะอาดและปราศจากการเรียกรับผลประโยชน์โดยมิชอบ

๑. นิยามและลักษณะของสินบน (Definition of Bribery) สินบน หมายถึง ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่เสนอให้ หรือเรียกรับ เพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในตำแหน่งหน้าที่ อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ให้สินบนหรือพวกพ้อง ซึ่งขัดต่อระเบียบ กฎหมาย และศีลธรรมอันดี

๒. รูปแบบการรับสินบนที่สุ่มเสี่ยงในหน่วยงานสาธารณสุข ในบริบทการปฏิบัติงานของสถานพยาบาล มีพฤติการณ์ที่อาจเข้าข่ายการรับสินบนซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องเฝ้าระวัง ดังนี้:

- การเรียกรับผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง: การรับเงินเปอร์เซ็นต์ (Kickbacks) หรือของขวัญที่มีมูลค่าสูงจากบริษัทผู้ค้า เพื่อแลกกับการเอื้อประโยชน์ในการคัดเลือกพัสดุหรือการตรวจรับพัสดุ
- การรับสินบนเพื่อแลกกับการบริการ: การเรียกรับเงินหรือสิ่งตอบแทนเพื่ออำนวยความสะดวกเป็นพิเศษ (Speed Money) เช่น การลัดคิวตรวจรักษา หรือการให้สิทธิพิเศษในการเบิกจ่ายยาและเวชภัณฑ์
- การรับผลประโยชน์ในรูปของการสนับสนุนแอบแฝง: เช่น การที่บริษัทเอกชนสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ห้องพัก หรือการรับรองที่เกินกว่าความจำเป็นในนามของการศึกษาดูงาน เพื่อหวังผลในการตัดสินใจเชิงนโยบายของหน่วยงาน

๓. แนวทางการจัดการและการป้องกันการรับสินบน เพื่อให้เกิดแนวปฏิบัติที่ชัดเจน โรงพยาบาลตระการพิชผลจึงกำหนดมาตรการ "No Gift Policy" และแนวทางปฏิบัติดังนี้:

- การถือปฏิบัติตามนโยบายงดรับของขวัญ: เจ้าหน้าที่ต้องงดรับของขวัญและของกำนัลทุกชนิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (No Gift Policy) เพื่อป้องกันข้อครหาและการสร้างพันธะผูกพันที่อาจนำไปสู่การทุจริต

- การแยกแยะระหว่างสินบนและน้ำใจไมตรี: ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรับตามจรรยาบรรณหรือตามธรรมเนียมปฏิบัติ (มูลค่าไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท) ต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามระเบียบที่กำหนด และหากพบว่าสิ่งนั้นมีเจตนาเพื่อจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ถือว่าเป็นสินบนและต้องปฏิเสธการรับโดยเด็ดขาด
- การตรวจสอบและรายงาน: เมื่อพบเห็นหรือถูกเสนอสินบน เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งต่อศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตของหน่วยงาน เพื่อดำเนินการตรวจสอบและบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ป้องกันการแอบอ้างหรือการกลั่นแกล้งในภายหลัง

บทที่ ๔

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและสินบน

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบราชการไทยปัจจุบัน มีกลไกทางกฎหมายที่เข้มงวดเพื่อกำกับดูแลพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ มิให้ใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยมีกฎหมายหลักและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับโรงพยาบาลราชการที่ซบผล ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญที่สุดในการกำกับดูแลจริยธรรมและป้องกันการรับสินบนของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีมาตราที่สำคัญคือ:

- มาตรา ๑๒๘: ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (ไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท)
- มาตรา ๑๗๒: เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๑๐ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๒. ประมวลกฎหมายอาญา (มาตราที่เกี่ยวข้องกับสินบน)

ประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดบทลงโทษที่รุนแรงสำหรับพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับการรับสินบน ดังนี้:

- มาตรา ๑๔๙ (การรับสินบน): ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน... เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่ง ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๕ ปี ถึง ๒๐ ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๔๐๐,๐๐๐ บาท หรือประหารชีวิต
- มาตรา ๑๕๗ (การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ): ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๑๐ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

๓. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

ในมิติของงานพัสดุซึ่งเป็นจุดเสี่ยงสำคัญของโรงพยาบาล กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต้องเป็นไปตามหลักการ คุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ โดยมีบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง หากปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคาขายใดรายหนึ่ง (มาตรา ๑๒๐ และ ๑๒๑) ซึ่งมีโทษจำคุกสูงสุดถึง ๒๐ ปี

๔. ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

เป็นข้อกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมที่ข้าราชการในสังกัดโรงพยาบาลตระการพิรุณต้องยึดถือ พฤติกรรมการรับสินบนหรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนถือเป็นการละเมิดประมวลจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งส่งผลให้ถูกลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีโทษตั้งแต่ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก จนถึง "ไล่ออกจากราชการ"

๕. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือการรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบฉบับนี้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติเบื้องต้นที่ใกล้ชิดตัวข้าราชการที่สุด โดยมีสาระสำคัญเพื่อป้องกันไม่ให้ "ของขวัญ" กลายเป็น "สินบน" แฝง:

- หลักการงดรับ: เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับของขวัญจากผู้มาติดต่อราชการไม่ได้ เว้นแต่เป็นการรับตามจรรยาบรรณหรือตามธรรมเนียมประเพณี
- การรายงานการรับ: ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องรับของขวัญที่มีมูลค่าเกิน ๓,๐๐๐ บาท เจ้าหน้าที่ต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อพิจารณาว่าควรให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของส่วนรวม หรือส่งคืนผู้ให้ เพื่อป้องกันข้อครหาเรื่องพันธุผูกพันทางใจ

๖. พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. ๒๕๖๒

กฎหมายฉบับนี้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก (Core Value) สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกคน ซึ่งระบุไว้อย่างชัดเจนใน มาตรา ๕ ว่าด้วยการยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน:

- การแยกแยะประโยชน์ส่วนบุคคล: เจ้าหน้าที่ต้องไม่มีพฤติกรรมที่แสดงถึงการมีส่วนได้เสียในกิจการที่ตนกำกับดูแล
- ความโปร่งใสในการตัดสินใจ: การใช้อำนาจต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ปราศจากอคติ และไม่รับผลตอบแทนใดๆ ที่ส่งผลต่อความเที่ยงธรรม ซึ่งหากฝ่าฝืนจะมีผลต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานและการลงโทษทางวินัย

๗. กฎหมายว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (ร่างกฎหมาย ๗ ชั่วโมง)

แม้บางส่วนจะยังอยู่ในขั้นตอนการปรับปรุง แต่หลักการที่นำมาใช้เป็นแนวทางในปัจจุบัน (อ้างอิงประกาศ ป.ป.ช.) มีความเข้มงวดมากในเรื่อง "การรับผลประโยชน์ที่คำนวณเป็นเงินได้":

- การห้ามใช้ข้อมูลลับของรัฐ: ห้ามเจ้าหน้าที่นำข้อมูลที่ยังไม่เปิดเผย (Inside Information) ไปใช้ประโยชน์ในทางธุรกิจหรือบอกต่อให้แก่พวกพ้องเพื่อแลกกับสินบน
- การดำรงตำแหน่งทับซ้อน: ห้ามเจ้าหน้าที่เป็นกรรมการ ที่ปรึกษา หรือลูกจ้างในบริษัทเอกชนที่มีส่วนได้เสียหรือมีสัญญาเกี่ยวกับหน่วยงานที่ตนปฏิบัติหน้าที่อยู่

๘. มาตรการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

ในกรณีที่การรับสินบนหรือการทุจริตยังไม่ถึงขั้นเป็นคดีอาญา แต่ส่งผลเสียต่อราชการอย่างร้ายแรง จะถูกพิจารณาตามมาตรการวินัย:

- วินัยอย่างร้ายแรง: การอาศัยตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาประโยชน์ให้ตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ หรือการละทิ้งหน้าที่ราชการเพื่อไปรับงานนอกจนเสียหายร้ายแรง มีโทษคือ ปลดออก หรือ ไล่ออก เท่านั้น
- การยึดทรัพย์สิน: ในกรณีที่พบว่าร้ายแรงผิดปกติจากการรับสินบน กฎหมายให้อำนาจ ป.ป.ช. ในการไต่สวนเพื่อให้อัยการร้องขอต่อศาลให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

บทที่ ๕

แนวทางปฏิบัติและการบริหารจัดการเพื่อป้องกันการรับสินบน

เนื่องจากภารกิจด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นจุดยุทธศาสตร์ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและการรับสินบน (Kickbacks) สูงที่สุด กลุ่มงานพัสดุ โรงพยาบาลตระการพิชผล จึงกำหนดมาตรการกำกับดูแลเชิงลึกเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดหาพัสดุ ดังนี้

๑. มาตรการป้องกันก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง (Pre-Procurement Integrity) ในขั้นตอนการวางแผนและกา กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ (TOR) โรงพยาบาลได้วางระบบเพื่อป้องกันการ "ลือคสเปก" หรือการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งอันนำไปสู่การรับสินบน โดยกำหนดให้การร่างขอบเขตของงานต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานความคุ้มค่าและมาตรฐานทางวิชาการแพทย์เป็นสำคัญ ห้ามเจ้าหน้าที่พัสดุหรือคณะกรรมการกำหนดราคากลางติดต่อสื่อสารเป็นการส่วนตัวกับบริษัทคู่ค้าในลักษณะที่อาจนำไปสู่การล่วงรู้ข้อมูลความลับล่วงหน้า (Inside Information) หากมีความจำเป็นต้องสืบราคากลาง ต้องดำเนินการอย่างเป็นทางการและเปิดกว้างต่อผู้ประกอบการทุกรายอย่างเท่าเทียม เพื่อป้องกันข้อครหาเรื่องการรับผลประโยชน์แลกเปลี่ยนกับการกำหนดเงื่อนไขที่เอื้อต่อบริษัทบางแห่ง

๒. มาตรการควบคุมพฤติการณ์ระหว่างกระบวนการจัดหา (Procurement Process Control) โรงพยาบาลตระการพิชผลได้กำชับให้เจ้าหน้าที่พัสดุและคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา (E-bidding) ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ความโปร่งใสอย่างเคร่งครัด โดยมีข้อกำหนดมิให้เรียกรับ ยอมจะรับ หรือรับทรัพย์สินและประโยชน์อื่นใดจากผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของเงินสด ของขวัญ การจัดเลี้ยงรับรอง หรือสิทธิประโยชน์แอบแฝงอื่นใด การปฏิบัติหน้าที่ในขั้นตอนการคัดเลือกต้องเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการใช้อิทธิพลจากผู้บังคับบัญชาหรือบุคคลภายนอก หากมีการพยายามเสนอสินบนหรือผลประโยชน์จากผู้ประกอบการ เจ้าหน้าที่ต้องรายงานต่อผู้อำนวยการโรงพยาบาลทันทีเพื่อดำเนินการขึ้นบัญชีผู้ทำงาน (Blacklist) หรือแจ้งความดำเนินคดีตามกฎหมาย

๓. การบริหารจัดการสัญญาและการตรวจรับพัสดุ (Contract Management & Inspection) ในขั้นตอนการตรวจรับพัสดุและเวชภัณฑ์ ซึ่งเป็นจุดที่มีความเสี่ยงต่อการรับสินบนเพื่อแลกกับการ "ผ่อนปรน" มาตรฐานสินค้า โรงพยาบาลได้กำหนดแนวทางป้องกันดังนี้:

- ความเที่ยงตรงของการตรวจรับ: คณะกรรมการตรวจรับพัสดุต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามรายละเอียดสัญญา ห้ามรับ "ของแถม" หรือสิทธิประโยชน์ส่วนบุคคลจากคู่สัญญาที่ไม่ได้ระบุไว้ในสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อป้องกันการเกิดพันธะผูกพันทางใจที่อาจส่งผลกระทบต่อตรวจสอบคุณภาพพัสดุในอนาคต
- การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนเชิงเครือญาติ: หากกรรมการตรวจรับท่านใดมีความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือทางครอบครัวกับคู่สัญญา ต้องแจ้งส่วนได้เสียและถอนตัวจากการเป็นกรรมการทันทีตามหลักการ Recusal เพื่อตัดวงจรความเสี่ยงต่อการสมยอมกัน (Collusion) ในการทุจริตงบประมาณแผ่นดิน

๔. มาตรการกำกับดูแลพฤติกรรมเจ้าหน้าที่พัสดุดำเนินนโยบาย No Gift Policy เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โรงพยาบาลตระการพิชผลประกาศเป็นเขต "งดรับของขวัญและของกำนัล" โดยเฉพาะในกลุ่มงานพัสดุ เจ้าหน้าที่

พัสดุทุกคนต้องลงนามรับรองตนเองว่าจะไม่รับประโยชน์อื่นใดที่เกินกว่าธรรมเนียมจรรยาจากผู้ประกอบการที่เข้ามาติดต่อธุรกิจ ทั้งในเทศกาลสำคัญและโอกาสต่างๆ โดยถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและคู่สัญญาต้องจำกัดอยู่ในขอบเขตของงานราชการเท่านั้น การฝ่าฝืนมาตรการนี้ถือเป็นความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง เนื่องจากสภาวะการรับของขวัญคือปฐมบทของการรับสินบนในระดับที่รุนแรงขึ้น

๕. ระบบการตรวจสอบติดตามและประเมินผลความเสี่ยงพัสดุรายไตรมาส คณะกรรมการควบคุมภายในจะดำเนินการสุ่มตรวจเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายพัสดุทุกไตรมาส เพื่อวิเคราะห์หาจุดรั่วไหลหรือพฤติกรรมที่สุ่มเสี่ยงต่อการทุจริต หากพบความผิดปกติในขั้นตอนใด คณะกรรมการจะนำปัญหานั้นมาวิเคราะห์ร่วมกับงานกฎหมายเพื่อปรับปรุงระเบียบปฏิบัติภายในทันที มาตรการนี้ช่วยให้โรงพยาบาลตระการพิชผลสามารถรักษามาตรฐานความโปร่งใส และยืนยันผลการตรวจสอบในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ว่าปราศจากปัญหาการทุจริตในงานพัสดุอย่างเป็นรูปธรรม

การจัดทำ “คู่มือมาตรการป้องกันการทุจริตและการรับสินบน (การควบคุมความเสี่ยงการทุจริต)” ฉบับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๙ ของโรงพยาบาลตระการพิรุณฉบับนี้ มิได้เป็นเพียงการรวบรวมระเบียบข้อบังคับ หรือนิยามศัพท์ตามแนวทางปฏิบัติราชการเท่านั้น แต่คือการแสดงเจตนาธำมรงค์อันมุ่งมั่นของคณะผู้บริหารและบุคลากรทุกคน ในการธำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีของข้าราชการและการเป็นที่พึ่งด้านสาธารณสุขที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และปราศจากการทุจริตในทุกมิติ

ความสำเร็จของการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนและการเรียกรับสินบน ไม่อาจเกิดขึ้นได้เพียงด้วยการวางระบบการควบคุมภายในที่เข้มงวด หรือการมีมาตรการทางกฎหมายที่เด็ดขาดเพียงอย่างเดียว หากแต่ต้องอาศัย “จิตสำนึกแห่งความซื่อสัตย์” ของเจ้าหน้าที่ทุกระดับ ที่ต้องแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตนออกจากหน้าที่สาธารณะได้อย่างเด็ดขาด ปฏิเสธการรับผลประโยชน์ที่มีขอบด้วยธรรมจรรยา และยึดถือประโยชน์สุขของประชาชนอำเภอดุสิตเป็นเป้าหมายสูงสุดในการปฏิบัติงาน

คณะผู้จัดทำหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เนื้อหาในรายงานฉบับนี้จะเป็นบรรทัดฐานสำคัญในการเฝ้าระวังจุดเสี่ยง โดยเฉพาะในงานพัสดุ การจัดจ้าง และการเบิกจ่ายงบประมาณ เพื่อให้โรงพยาบาลตระการพิรุณเป็นองค์กรแห่งคุณธรรม (Morality Organization) ที่ใสสะอาดอย่างยั่งยืน เป็นตัวอย่างที่ดีของการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลักธรรมาภิบาล และสร้างความเชื่อมั่นศรัทธาให้แก่สาธารณสุขชนสืบไป

โรงพยาบาลตระการพิรุณ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดอุบลราชธานี มีนาคม ๒๕๖๙