



คู่มือ
เรื่อง การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน
(Conflict of Interest)

องค์การบริหารส่วนตำบลชีบน
อำเภอบ้านเขว้า จังหวัดชัยภูมิ

จัดทำโดย
งานนิติการ
สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลชีบน

คำนำ

ด้วยสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้ความสำคัญและผลักดัน ให้การปราบปรามการทุจริตเป็นวาระแห่งชาติ โดยการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล ยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙ มีมติให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมการประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้การดำเนินงานด้านการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสฯ เป็นไปอย่างจริงจังต่อเนื่อง ซึ่งการจัดทำข้อมูลตามแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์(ITA) มีการมุ่งเน้นในเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนยังกำหนดเป็นคำถามในแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (ITA) ซึ่งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยังไม่มีความรู้ความเข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่นโยบายของรัฐบาล ที่อาจทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่ที่มีความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้น การจัดทำคู่มือเล่มนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลซีบนและประชาชนผู้สนใจ ถือเป็นปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้ในองค์กร

งานนิติการ

สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลซีบน

องค์การบริหารส่วนตำบลซีบน

สารบัญ

ปก	หน้า
คำนำ	
สารบัญ	
บทที่ ๑ ผลประโยชน์ทับซ้อน ความหมาย	๑-๖
บทที่ ๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗-๙
บทที่ ๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน	๑๐-๒๐
บทที่ ๔ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	๒๑-๒๔
บทที่ ๕ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	๒๕-๓๐
บทที่ ๖ ตัวอย่างเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม	๓๑-๓๖
ภาคผนวก	
๑. ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลซีบน	
เรื่อง จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบลซีบน	
ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓	
๒. แบบฟอร์ม การร้องเรียนร้อง/แจ้งเบาะแส การทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ	
ขององค์การบริหารส่วนตำบลซีบน	

บทที่ ๑

ผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ความหมาย

ผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และมีการใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทจำกัดหรือการที่บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจให้ญาติพี่น้องหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ จากทางราชการโดยมิชอบ ฯลฯ

แนวความคิดพื้นฐาน : ประโยชน์สาธารณะ

- รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ
- แต่ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ

- ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interest)

“ผลประโยชน์” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าจะในทางบวกหรือลบ

“ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการ งานหรือธุรกิจของ

เจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติคู่แข่ง ศัตรูเมื่อใด

เจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามึเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนผลประโยชน์ทับซ้อน” หมายถึง สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และมีการใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทจำกัด หรือการที่บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจให้ญาติพี่น้องหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ จากทางราชการโดยมิชอบ ฯลฯ

นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ

• ผลประโยชน์ส่วนตน (private interest)

– “ผลประโยชน์” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าในทางบวกหรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการ งานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อนญาติคู่แข่ง ศัตรูเมื่อใด เจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตน มาเกี่ยวข้อง

ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (nonpecuniary)

ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่

ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary)

ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดินหุ้น ตำแหน่งในบริษัทที่ รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลด ของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัวหรือกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิ แนวคิดมักอยู่ในรูปความลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

• หน้าที่สาธารณะ (Public Duty) หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือ การให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่นๆ ที่ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

• ผลประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้โดย

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม

- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมี

ประสิทธิภาพ

- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะมีความคาดหวังว่า

เจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่

- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ไม่ใช่ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่งขณะที่ไปหา ตำแหน่งงานใหม่
- ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) องค์กรสากล คือ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) นิยามว่าเป็นความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ดังนี้

๒. ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (Actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและสาธารณะเกิดขึ้น

๒. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (Perceived & Apparent) เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่ามีแต่จริงๆ อาจไม่มีก็ได้ถ้าจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสีย ไม่น้อยกว่าการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้น แต่ต้องทำให้คนอื่น ๆ รับรู้และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง

๓. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (Potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบัน อาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคตสำหรับหน้าที่ทับซ้อน (Conflict of Duty) หรือผลประโยชน์เบียดเบียนกัน

(Competing Interests) มี ๒ ประเภท

๑. เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้ อาจทำให้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่างๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่น ๆ ทำไม่ได้ ซึ่งคนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

๒. เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำบทบาทหน้าที่ในหน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่งได้ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประพฤติมิชอบ หรือความลำเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่ม ควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการจัดการแบบเดียวกัน นั่นคือการตัดสินใจทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

๓. รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อน

รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน

- การหาประโยชน์ให้ตนเอง
- การรับผลประโยชน์จากการที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่
- การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว
- การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง
- การรับงานนอกแล้วส่งผลกระทบต่อความเสียหายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่ง และเอื้อประโยชน์ต่อบริษัท
- การให้ของขวัญ ของกำนัล เพื่อหวังความก้าวหน้า
- การช่วยญาติมิตรให้ได้งานอย่างไม่เป็นธรรมในหน่วยงานที่ตนมีอำนาจ
- การซื้อขายตำแหน่งการจ่ายผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและประโยชน์รูปแบบอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งการเลื่อนระดับตำแหน่ง หรือความดีความชอบพิเศษ
- ผู้ตรวจสอบบัญชีภาครัฐรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการเพื่อให้บริษัทเอกชนที่ว่าจ้างนั้นเกิดความน่าเชื่อถือกว่าบริษัทคู่แข่ง
- ข้าราชการครูที่สอนไม่เต็มทีในเวลาราชการและต้องการให้นักเรียนไปเรียนพิเศษกับตนนอกเวลาราชการ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบข้อมูลโครงการตัดถนนเข้าหมู่บ้านจึงบอกให้ ญาติพี่น้องไปซื้อที่ดินบริเวณโครงการดังกล่าวนั้น เพื่อขายให้กับราชการในราคาที่สูงขึ้น
- เจ้าหน้าที่กระทรวงคมนาคมทราบมาตรฐาน (SPEC) วัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการวางโครงข่ายโทรคมนาคมแล้วให้ข้อมูลกับบริษัทเอกชนที่ตนรู้จัก เพื่อให้ได้เปรียบในการประมูล
- การที่นักการเมืองในจังหวัดขอเพิ่มงบประมาณเพื่อนำโครงการตัดถนน สร้างสะพานลงในจังหวัด โดยใช้ชื่อหรือนามสกุลของตนเองเป็นชื่อของสะพาน
- การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือในบ้านเกิดของตนเอง • การใช้งบประมาณในการหาเสียง

รูปแบบความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม	
● การรับประโยชน์คั่นๆ (Accepting Benefits)	➔ รับของขวัญเงินสนับสนุนเงินบริจาคจากลูกค้าของหน่วยงาน
● การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-Dealing) หรือเป็น คู่สัญญา (Contracts)	➔ มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานต้นสังกัด
● การทำงานหลัง ถอดออก จากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ หรือหลังเกษียณ (Post-Employment)	➔ ลาออก จากหน่วยงานเพื่อไปทำงานในหน่วยงานที่ คำนึงธุรกิจประเภทเดียวกัน
● การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting)	➔ ตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่แข่งขันหรือรับงานจาก หน่วยงานต้นสังกัด
● การรั่วข้อมูลภายใน (Inside Information)	➔ ใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง
● การใช้สินทรัพย์ของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using Employer, Property for Private advantage)	➔ นำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ในงานส่วนตัว
● การนำโครงการสาธารณะลงในตลาดเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ ทางการเมือง (Pork-Barrelling)	➔ รมต.อนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่ตนเอง, ใช้งบ สาธารณะเพื่อหาเสียง

๔. หลักการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ปกป้องประโยชน์สาธารณะ : การปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาแทรกซ้อน รวมถึงความเห็นและทัศนคติส่วนบุคคล มีความเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียง
๒. สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด : เปิดโอกาสให้ตรวจสอบ หรือการเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัวหรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่
๓. ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง : การปฏิบัติตนที่ยึดหลักคุณธรรม และความ เป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนโดยเฉพาะผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่าง
๔. สร้างวัฒนธรรมองค์กร : สร้างสภาพแวดล้อมสนับสนุนการหลีกเลี่ยงประโยชน์ทับซ้อน และสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อสัตย์จุดเสี่ยงของผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชน การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำงานหรืออุปกรณ์ การอนุมัติ/อนุญาต การออกใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ การกระจายงบประมาณ การปรับการลงโทษ การให้เงินหรือสิ่งของช่วยเหลือ ผู้เดือดร้อนการตัดสินใจผิดพลาด การรับของขวัญของกำนัลจากผู้ที่มาติดต่ออันเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่

โมเดลสำหรับการตัดสินใจ

ประเด็น การตัดสินใจ

เจตนาธรรม : อะไรเป็นเจตนาของการให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์

กฎ ระเบียบ : มีกฎ ระเบียบ หรือนโยบายอะไรที่เกี่ยวกับการให้ของขวัญและหรือ ผลประโยชน์ความเปิดเผย มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนเพียงใด

คุณค่า : ของขวัญและหรือผลประโยชน์มีค่าราคาเท่าใด

หลักจริยธรรม : มีหลักจริยธรรมที่เกี่ยวกับการรับของขวัญหรือไม่ และมีอะไรบ้าง

อัตลักษณ์ : ผู้ให้ม้อัตลักษณ์เพื่ออะไร

เวลาและโอกาส : เวลาและโอกาสในการให้คืออะไรนอกจากการรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวแล้ว
 ประโยชน์ทับซ้อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้กำหนดในเรื่องของการเข้าไปมีส่วนได้เสีย ตามมาตรา ๑๐๐ และมีโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี และปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา

ความเชื่อถือไว้วางใจ และจริยธรรมเป็นรากฐานของการบริหารภาครัฐที่ดีเมื่อท่านเป็นข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใด ท่านถูกคาดหวังให้ปฏิบัติหน้าที่และตัดสินใจ โดยปราศจากอคติ ท่านถูกคาดหวังไม่ให้แสวงหารางวัลหรือผลประโยชน์ในรูปแบบใด ๆ นอกเหนือจากเงินเดือนและผลประโยชน์ที่รัฐจัดให้แม้ว่านโยบายของหน่วยงานหลายแห่งจะอนุญาตให้รับของขวัญได้ ซึ่งถือว่าเป็นของที่ระลึกในโอกาสที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามควรมีขอบเขตในการรับเสมอ การฝ่าฝืนขอบเขตด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม จำนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการทุจริต และทำลายชื่อเสียงของท่าน รวมทั้งองค์กรของท่านเอง

บทที่ ๒

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น [1] ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Well Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National Security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการประสงคฺ์ของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน ยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื่องบน โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยประชาชนออกเสียงประชามติ (Reference) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น และมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้การแบ่งเบาภาระดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีมากขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6) การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้วย คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น

โดยสรุปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- 1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
- 2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- 3) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- 4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- 5) มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- 6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- 7) มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ

8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท

9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกันคือ

1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ

1) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวะการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัว และมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้ การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขีดความสามารถทางการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย

บทที่ ๓

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน

(Conflict of Interest in Local Government)

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม (Conflict of Interest) เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากขึ้นในแวดวงการเมืองการปกครองระดับชาติ โดยมองว่าอาจเป็นรูปแบบการคอร์รัปชันแนวใหม่ที่แนบเนียนมากขึ้น หรือเรียกกันว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” อันที่จริงผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปัญหาเช่นกันในระดับท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการสนใจศึกษากันอย่างจริงจัง ในอดีตที่ผ่านมาความสนใจเรื่องกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่จำกัด สืบเนื่องจากการเมืองการบริหารบ้านเมืองมีลักษณะรวมศูนย์ องค์การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ประกอบกับขาดความเป็นอิสระ งบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด รายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นรวมกันทั้งประเทศรวมกันยังไม่ถึง 10 % ของรายได้ทั้งประเทศ ดังนั้นประเด็นความสุจริตหรือจริยธรรมของผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นจึงไม่ใช่ปัญหาที่ได้รับความสนใจจากทั้งแวดวงนักวิชาการ สื่อมวลชนและสาธารณะมากนัก

หากแต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาการกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นทางการเมือง องค์การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ ทำให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นและขณะเดียวกันก็สะท้อนความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับท้องถิ่นประกอบด้วย ประการแรก จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่น เดิมประเทศมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนน้อยประมาณ 1000 แห่ง หากแต่ในระยะเวลาอันสั้น ตั้งแต่พ.ศ. 2537 ที่มีพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมกันทุกประเภทมีจำนวนถึง 7950 แห่ง1 ทุกพื้นที่อยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์การปกครองท้องถิ่น การเกิดขึ้นขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ต้องมีทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งส่งผลให้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งในชุมชนขนาดเล็ก ประกอบกับค่าตอบแทนที่ไม่มากมายนัก นักการเมืองซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นมักประกอบอาชีพอย่างอื่นอยู่แล้ว หรือต้องประกอบอาชีพอื่นๆ ควบคู่ไปกับการบริหารท้องถิ่น ทำให้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นไปได้สูงประการที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น เดิมองค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และการบริการสาธารณะในท้องถิ่นตนเองน้อยมาก ภารกิจจำนวนมากไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานของราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค รวมทั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นๆ แม้แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง มักเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็นแค่ผู้ปฏิบัติ แต่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้้องค์การปกครองท้องถิ่นมี

อำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้องค์กรปกครองท้องถิ่น รวม 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน 50 กรม ใน 11 กระทรวง 2 ในเรื่องการถ่ายโอนดังกล่าว มิติที่สำคัญมิใช่เพียงหน้าที่ที่ครอบคลุมมากขึ้นและกระทบต่อประชาชนทุกด้าน หากยังหมายถึงอำนาจอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น (discretion) ในบทบาทที่หลากหลายเป็นทั้งผู้ออกและบังคับใช้กฎหมาย ผู้จัดบริการสาธารณะ และผู้ให้เงินอุดหนุน อาทิเช่นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกหรือต่อไปอนุญาต การกำหนดเขตผังเมือง และการตัดสินใจให้เงินอุดหนุนหรือทำโครงการ รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง จะเป็นอำนาจตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่น ในสภาพเช่นนี้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมสูงประการที่สาม บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ เม็ดเงินที่เป็นรายได้ของท้องถิ่น เดิมรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นคิดเป็นเพียง 6-9 % ของรายได้ของรัฐบาล ซึ่งน้อยมาก พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

และในช่วงระยะเวลาไม่เกินพ.ศ.2549 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ผลปรากฏว่าในปี 2544-2546 รายได้ของท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 20.92, 21.88 และ 22.19 ของรายได้รัฐบาล ซึ่งในปี 2546 นี้คิดเป็นจำนวนเงินที่องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารจัดการสูงถึง 184,066.04 ล้านบาท 3 ด้วยงบประมาณมากมาย ทำให้มีการมองว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์ และถ้าขาดการบริหารจัดการที่ดีย่อมนำมาสู่ความเสียหายต่อประเทศชาติทั้งสามประการข้างต้นคงสะท้อนบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันสะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องศึกษาหาความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น บทความนี้จะศึกษาถึงรูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเน้นไปที่ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร ศึกษามาตรการในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัด และเสนอแนะแนวทางจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวลุกลาม ก่อให้เกิดการทุจริต ความสูญเสียทั้งงบประมาณและความมั่นใจของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความไว้วางใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การขาดความเชื่อถือในหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองในที่สุด

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

จากรูปแบบการทับซ้อนของผลประโยชน์ที่พบในต่างประเทศ ส่วนต่อไปนี้เป็นการศึกษาในรูปแบบและลักษณะของการทับซ้อนผลประโยชน์ที่พบในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย จากความรู้ความเข้าใจนี้ จะทำให้การกำหนดมาตรการป้องกันและสามารถหลีกเลี่ยงสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการศึกษาจากข้อร้องเรียนที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย 6 และข่าวหนังสือพิมพ์พบว่ารูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย คือการเข้ามาดำเนินธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่ามียุทธศาสตร์หลายลักษณะ ซึ่งจะนำเสนอด้วยกรณีศึกษา เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนขึ้นสำหรับรูปแบบที่เป็นปัญหาลาดับรองลงไปคือการจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองและฐานเสียง ซึ่งพบว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอโครงการเอง อนุมัติโครงการเอง และในหลาย

อีกลักษณะของผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้รับเหมาเอง แต่ต้องการหลีกเลี่ยงการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่นกรณีของเทศบาลตำบลนาหว้า ซึ่งมีการร้องเรียนว่านายกเทศมนตรีทำสัญญาผีปิดบังการเข้ารับเหมาของตนเอง กรณีนี้เป็นข่าวเมื่อมีการตรวจสอบว่าสัญญา 3 ฉบับ มีผู้รับจ้างชื่อนายดำรงศักดิ์ ลาน้อย หากแต่บุคคลนี้ไม่มีตัวตนจริง สัญญาทั้ง 3 นี้ซึ่งรวมเป็นเงิน 127,600 บาทพบว่าเป็นสัญญาของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลนาหว้าที่เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างทั้งหมด เพียงนำชื่อนายดำรงศักดิ์มาแอบอ้าง ในกรณีแสดงให้เห็นอีกลักษณะหนึ่งของการเข้ามาทำธุรกิจกับเทศบาลโดยพยายามปิดบัง และนำมาซึ่งการกระทำที่ผิดกฎหมายรูปแบบอื่นๆ เช่น การสร้างหลักฐานเท็จในการทำสัญญา การเบิกจ่ายค่าก่อสร้างอันเป็นเท็จ

กรณีที่ภรรยา และญาติเป็นผู้รับเหมา

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า หลายกรณีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการเอง แต่เป็นกิจการของกลุ่มสมรส มีทั้งจดทะเบียน ไม่จดทะเบียน หรือเดิมจดทะเบียนแล้วมาหย่าขาดกันก่อนมาเป็นผู้สัญญากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นของญาติสนิท บิดา มารดาและพี่น้อง บุตร บางกรณีดูเหมือนเป็นความจงใจเลี่ยงกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีประธานกรรมการบริหารอบต.ตะเคียน จ.นครราชสีมาถูกร้องเรียนทางสื่อมวลชนว่ามีส่วนได้ส่วนเสียกับอบต.โดยให้ภรรยาเป็นผู้ดำเนินการเป็นผู้สัญญาก่อสร้างหลายโครงการทั้งทางถนน และขุดสระน้ำ ในนามของหจก.เงินหมู และหจก.อศพลโยธา ซึ่งในข้อร้องเรียนกล่าวว่าเป็นเหตุผลการบริหารงานส่อไปในทางไม่เป็นโปร่งใส และมีการฮ้างงานกันทางอ้อม และที่ผิดสังเกตคือมีการชวยงานแบบถึยบ โครงการละไม่เกิน 1 แสนบาท ซึ่งประธานมีอำนาจตัดสินใจได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อนายอำเภอ

กรณีที่สมาชิกสภาฯรับมอบอำนาจห้างหุ้นส่วนมาดำเนินการแทน

ตัวอย่างเห็นได้ชัดเจนนด้วยกรณีของเทศบาลตำบลห้างฉัตร ซึ่งมีสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้รับมอบอำนาจ โดยสมาชิกสภาเทศบาลได้รับมอบอำนาจจากห้างหุ้นส่วนจำกัดวงค์จิระ ให้มีอำนาจในการยื่นขอประกวดราคาจ้างเหมาขยายเขตบริการใช้ประปา ในเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตร ต่อมาการทางงานจ้างเหมาดังกล่าวมีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างคู่สัญญา จึงมีการเจรจาตกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาท ปรากฏว่าบุคคลที่ร่วมเจรจาในฐานะตัวแทนของห้างหุ้นส่วนจำกัดวงค์จิระ ผู้รับจ้างคือสมาชิกสภาเทศบาลคนเดิมและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตรอีก 2 คน และเมื่อมีการส่งมอบงานทางเทศบาลพบว่าลายเซ็นของผู้จัดการห้างแตกต่างจากลายมือที่ลงไว้ในสัญญามาก น่าจะมีการปลอมแปลงเอกสารการส่งงาน นอกจากนั้นก็มีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่างานจ้างขยายเขตบริการน้ำประปาในเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตรนั้นมีสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านั้นเป็นผู้ดำเนินการเอง

ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่มายื่นขอประกวดราคาต่อเทศบาลและทำหน้าที่เจรจาตกลงกับเทศบาลด้วย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อตัวการตามมาตรา 807 ถึงมาตรา 814 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในฐานะที่เป็นตัวแทนและมีหน้าที่ดังกล่าว และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญากับเทศบาล นอกจากนั้นในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของท้องถิ่นกระทำการเข้าเป็นตัวแทนเพื่อยื่นขอประกวดราคาหรือเจรจากับเทศบาลในโครงการของเทศบาล สมาชิกเทศบาลย่อมมีประโยชน์ที่ขัดกันอยู่ทั้งประโยชน์ของเทศบาลและประโยชน์ของห้างฯ

2. การจัดซื้อที่ดินของตัวเอง

เนื่องจากที่ผ่านมามองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ เช่น สถานที่ทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โรงพยาบาลน้ำเสีย ที่ดินสำหรับการกำจัดขยะ หรือสถานีน้ำประปา และพบว่าหลายครั้งไม่สามารถซื้อที่ดินตามราคาที่ได้รับงบประมาณ หรือรัฐเสียเงินมากขึ้นเพราะราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง และมีข่าวการทุจริต ควบคู่ไปกับการจัดซื้อที่ดินเสมอ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของปัญหานี้มีต้นตอจากการที่ผู้บริหารมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยหาประโยชน์ส่วนตัว เก็งกำไรจากราคาที่ดิน ทั้งในรูปแบบใช้ข้อมูลภายในเป็นประโยชน์ ไปซื้อที่ดินไว้ก่อน หรืออาจเป็นในรูปแบบที่กำหนดที่ตั้งโครงการในพื้นที่ที่ตนเองมีที่ดินอยู่ เพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง ทั้งที่ตนเองเป็นบุคคลที่ต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ

กรณีที่นายกเทศมนตรีขายที่ดินของตนเอง

การจัดซื้อที่ดินบริเวณโรงสูบน้ำประปาแรงต่ำที่ 2 จำนวน 29 โฉนด เนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ ราคา 18,500,000 บาท กรณีนี้เป็นการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ โดยนายกเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าทุจริตในการจัดซื้อ ที่ดินมีราคาแพงเกินความจริงทำให้รัฐเสียหาย ซึ่งปรากฏว่าในจำนวนที่ดินที่จัดซื้อเป็นที่ดินของนายกเทศมนตรีจำนวน 10 โฉนด ในกรณีนี้นายกเทศมนตรีไม่ได้ทำนิติกรรมเองทั้งในฐานะนายกเทศมนตรีและเจ้าของที่ดิน โดยมีผู้แทนรับมอบอำนาจในการยื่นซอง เสนอราคาและเจรจา ทางฝ่ายเทศบาล นิติกรเทศบาลเป็นผู้ทำนิติกรรมสัญญาแทน กรณีนี้ข้อมูลโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและอยู่ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน

3. การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เข้าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

นอกจากการเข้าเป็นผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่างๆ ดังกล่าวไปแล้ว ยังพบอีกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารอยู่ในสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนได้ในกรณีที่ดำเนินธุรกิจขายบริการและวัสดุอุปกรณ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก เพราะอาจถูกมองว่าหาผลประโยชน์จากเทศบาล ลักษณะเช่นนี้พบเห็นมาก

กรณีการซื้อขายน้ำมันของเทศบาลตำบลแจ้ห่ม จังหวัดลาปาง

เรื่องของเทศบาลตำบลแจ้ห่มเป็นกรณีที่ทำให้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะจากกรณีนี้มีนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล 2 คน พ้นจากสมาชิกภาพตามควาวิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เหตุเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและอ้อมใน ห้างหุ้นส่วน

จากัดชัยประสิทธิก่อสร้าง ซึ่งมีสัญญาขายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม โดยสมาชิกคนหนึ่งเป็นหุ้นส่วน สมาชิกอีกคนหนึ่งเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของหุ้นส่วนอีกคนของห้างฯ ส่วนนายกเทศมนตรีเป็นพี่สาวร่วมบิดามารดาของหุ้นส่วนของห้างฯ ทั้งที่ในระยะเวลาบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตรของสำนักงานเทศบาลตำบลแจ้ห่ม สถานีบริการแห่งนี้ใกล้กับสำนักงานมากที่สุด สถานีอื่นอยู่ห่างไปถึง 8-15 ก.ม. ซึ่งสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาก็วินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและให้พ้นสมาชิกภาพ15 ในกรณีนี้สมาชิกสภาทั้งสองคนได้ลาออกจากรก่อนการวินิจฉัย ส่วนนายกเทศมนตรี จังหวัดพิษณุโลกมีข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นหุ้นส่วน ซึ่งแม้เป็นพี่น้องกับหุ้นส่วนของห้างฯก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ในกิจการของห้างฯแต่อย่างไร ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงวินิจฉัยว่ามีได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาขายน้ำมัน

การใช้งบประมาณหลวงเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อหาเสียง

รูปแบบการทับซ้อนอีกลักษณะหนึ่งที่สังคมมักวิพากษ์วิจารณ์คือการจัดสรรงบประมาณหรือโครงการเข้าไปในพื้นที่ของตนเอง หรือใช้งบประมาณราชการทำโครงการ พร้อมทั้งเขียนป้ายและชื่อผู้ของงบประมาณประกาศให้ชาวบ้านทราบ เพื่อเป็นการหาเสียง ประชาชนบางส่วนมองว่าไม่ถูกต้องแต่ก็ไม่ผิดกฎหมาย หากแต่ชัดเจนว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งผลประโยชน์เกิดขึ้น ส่งผลให้การตัดสินใจไม่เป็นอิสระโดยให้น้ำหนักกับประโยชน์ส่วนตนที่จะได้รับเหนือผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นฐานคะแนนเสียง พรรคพวก หรือประโยชน์จากการทำโครงการนั้น เช่น โครงการตัดถนนผ่านไปในพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งการจัดสรรโครงการตามคาขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า งบส.ส.ที่มีในอดีต ที่ส.ส.มีเงินงบประมาณจำนวนหนึ่งและสามารถจัดสรรดำเนินโครงการพัฒนาที่ตนเองต้องการ หรือตอบแทนหัวคะแนน ส่วนใหญ่ลงในพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง การทับซ้อนของผลประโยชน์ในลักษณะนี้ในอดีต เป็นสาเหตุของการไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากร และการใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า บางจังหวัดที่มีส.ส.มีพลัง หรือ เป็นรัฐมนตรีก็สามารถดึงโครงการเข้าจังหวัด หรือพื้นที่เลือกตั้งได้มาก ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พยายามแก้ปัญหา โดยมาตรา 180 (6) ระบุว่า ในการพิจารณางบประมาณประจำปี ห้ามส.ส.และสว.เข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ส่งผลให้ยกเลิกงบส.ส.หรืองบพัฒนาตามคาขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

จากรูปแบบการทับซ้อนของผลประโยชน์ข้างต้น พบว่ามีความหลายหลายและในบางกรณีแสดงถึงความพยายามในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงการจัดการหรือป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดผลประโยชน์ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายว่าเป็นอย่างไร เพียงพอและมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด โดยช่วงแรกเป็นการดูกฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการห้ามผลประโยชน์ขัดกันทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่น และจะวิเคราะห์ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศึกษาต่างๆว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย

กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง พบว่ากฎหมายองค์การปกครองท้องถิ่นทุกประเภทมีข้อบัญญัติที่การห้ามการกระทำที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนี้คือ

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มีข้อบัญญัติห้ามผลประโยชน์ขัดกันของทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร 18

ห้ามสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ (ม. 18 ทวิ) การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.19)

ห้ามนายกเทศมนตรี รวมทั้งที่ปรึกษาและเลขานุการในการเข้าไปดำรงตำแหน่ง รับเงินหรือประโยชน์ใด หรือเป็นผู้สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาล หรือการพาณิชย์ของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น (ม.48 จตุตศ) การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.48 ปัญจตศ)

การกำกับดูแลและเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) 2542 มีข้อบัญญัติห้ามการกระทำผลประโยชน์ทับซ้อน โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่ง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (ม.47 ตรี (4)) ซึ่งให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัย และคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีข้อกำหนดให้มาตรา 11 (5) ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อรัฐมนตรีสั่งให้ออกเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสอบสวนแล้วปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (5) ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญา

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีข้อบัญญัติในเรื่องนี้คือ

ห้ามสมาชิกสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการของรัฐ หรือกิจการพาณิชย์หรือบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น (ม.22) และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงด้วยการกระทำความดังกล่าว (ม.23)

ห้ามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเข้าไปดำรงตำแหน่ง รับเงินหรือประโยชน์ใด หรือเป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทากับกรุงเทพมหานครหรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครหรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานคร เว้นแต่กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง (ม.51) และการฝ่าฝืนเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง (ม.52(5))

5) พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา 2542 มีข้อบัญญัติห้ามในเรื่องการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ดังนี้

ห้ามสมาชิกสภาเมืองพัทยาเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยากะทำ(ม. 18) และการฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.19)

ห้ามนายกเมืองพัทยาและรองนายกเมืองพัทยาในการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นในการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทที่เมืองพัทยาทือหุ้น ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทากับเมืองพัทยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาทือหุ้น ซึ่งการฝ่าฝืนมีผลให้พ้นตำแหน่ง (ม. 49)

ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล

ดังนั้นในระยะแรกที่สังคมไทยต้องเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน มาตรการต่างๆต้องมีให้ครบวงจร ทั้งมาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการส่งเสริมจิตสำนึกและจริยธรรมของนักการเมืองท้องถิ่น และ

มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นแนวทางในการปรับปรุงการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น ยึดหลักผสมผสานมาตรการต่างๆ เพื่อให้มีความครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งมีข้อเสนอแนะดังนี้

มาตรการทางกฎหมาย

กฎหมายการห้ามการกระทำในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนยังคงเป็นมาตรการสำคัญ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและทำให้เกิดการเรียนรู้ในสังคมไทย โดยมีประเด็นต้องปรับปรุงคือ

1) ด้านกฎหมาย หลักการสำคัญคือให้กฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันและ มีความชัดเจน โดย

แก้ไขกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาจพิจารณาว่าสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการขัดแย้งของผลประโยชน์สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะ เพื่อก่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน และความชัดเจนมากขึ้น

กฎหมายควรห้ามผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทุกประเภทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัดทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยอาจพิจารณามีข้อยกเว้น 2 กรณี คือ 1) เป็นคู่สัญญาอย่างสุจริตก่อนที่เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภรรยาเป็นลูกจ้างของเทศบาลอยู่แล้ว เมื่อสามีมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ไม่ได้ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แต่เมื่อต่อสัญญาสามีประกาศให้ทราบ และต้องถอนตัวจากการพิจารณาและแจ้งเหตุผลการต่อสัญญาต่อสาธารณะ ซึ่งในปัจจุบันพ.ร.บ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานครมีข้อยกเว้นลักษณะนี้สำหรับผู้ว่ากรุงเทพมหานครในกรณีเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียก่อนได้รับเลือกตั้ง 2) เป็นคู่สัญญาได้ในกรณีจำเป็นและทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเสียประโยชน์ เช่น กรณีมีสถานีบริการน้ำมันแห่งเดียวในพื้นที่ซึ่งเป็นของสมาชิกหรือผู้บริหาร ถ้าไม่ยกเว้น รถขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น ประกอบกับราคาของสินค้ามีราคามาตรฐานไม่ว่าซื้อที่ไหนก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ต้องขออนุญาตจากสภาท้องถิ่นหรือหน่วยงานกำกับ ข้อยกเว้นดังกล่าวมีขึ้นเพราะตระหนักถึงชุมชนขนาดเล็กขององค์กรปกครองท้องถิ่นและไม่สกัดกั้นผู้มีความสามารถ ขณะเดียวกันการยกเว้นดังกล่าวต้องมีกระบวนการแสดงเหตุผลและความจำเป็นอย่างชัดเจนก่อนดำเนินการ

กำหนดแนวทางการวินิจฉัยให้ชัดเจนว่ายึดถืออะไร ในการเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและอ้อมว่ามีความหมายแค่ไหน โดยเสนอว่าควรยึดหลักข้อเท็จจริงว่าเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่งก็ถือว่าผิดกฎหมาย โดยหลักการทั่วไปของผลประโยชน์ทับซ้อนเพียงแค่ว่าเป็นโอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Potential Conflict of Interest) เป็นเรื่องที่ต้องป้องกัน ไม่จำเป็นว่าต้องให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนจริงๆ หรือในกรณีมีความเสียหายต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น

กำหนดให้ชัดเจนว่าถึงแม้มีการลาออกก่อนการวินิจฉัย ขอให้การสอบสวนดำเนินจนเสร็จสิ้นและมีผลย้อนหลัง

2) ด้านหน่วยงาน/องค์กรตรวจสอบ หลักการหน่วยงานตรวจสอบต้องมีขีดความสามารถ ตรวจสอบอย่างเป็นธรรมและจริงจัง โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

ให้เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นั่นคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรมใหม่จากการปฏิรูประบบราชการ ในฐานะเป็นกรมใหม่การกำหนดภารกิจควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในพฤติกรรมดังกล่าวแก่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งนอกจากหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครอง

ส่วนท้องถิ่น ยังรวมถึงนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้วินิจฉัยการมีส่วนได้เสียตามกฎหมาย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรเร่งสร้างมาตรฐานการกำกับและตรวจสอบให้เป็นในทิศทางเดียวกับทุกจังหวัด และทุกประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถเน้นในเรื่องบุคลากร ประสพการณ์ตรวจสอบ ยังต้องเน้นทักษะ ความจริงใจในการตรวจสอบ ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือหาอย่างไรให้หน่วยงานกำกับตรวจสอบ อย่างนายอำเภอและผู้ว่าราชการไม่มีส่วนได้เสียเพราะกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นขณะเดียวกันก็ต้องการเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำกิจกรรม

มาตรการด้านความโปร่งใสและส่งเสริมจริยธรรม

ดังกล่าวแล้วการป้องกันพฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อนโดยกฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอ เพราะมีการหลบเลี่ยงและหาหลักฐานความผิดได้ยาก ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายต้องไปกับการทำให้กระบวนการบริหารมีความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณะให้มากที่สุดและสร้างจิตสำนึกและจริยธรรมของนักการเมือง โดยเสนอมาตรการดังนี้

□ การเปิดเผยทรัพย์สินของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติม ไม่จำเป็นต้องเป็นการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนเช่นของคณะกรรมการปชช. เพราะการยื่นดังกล่าวไม่ครอบคลุมและในความเป็นจริงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อปชช.ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ข้อมูลไม่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบโดยเฉพาะจากประชาชน จึงเสนอให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ เช่นปิดประกาศในที่สาธารณะ หรือหน้าสถานที่ทำการขององค์กร หรือลงในอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบได้ง่าย

□ สร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างและระบบการจัดหาและการบริหารงบประมาณให้โปร่งใสให้มากที่สุดเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบประมูลงานทางอินเทอร์เน็ต เน้นให้ข้อมูลข่าวสารเรื่องการเชิญชวนร่วมประมูลสู่สาธารณะให้กว้างขวาง เพราะการมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาหรือการฮั้วประมูลดำรงอยู่ได้ เพราะเก็บข้อมูลอยู่ในวงแคบ การเปิดเผยสัญญาขององค์กรปกครองท้องถิ่น และมีกลไกของการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน

□ ส่งเสริมการจัดทาจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งแนวทางการสร้างจิตสำนึกทำได้หลายแนวทาง การจัดทาจรรยาบรรณไม่ควรดำเนินการโดยส่วนกลาง ให้เป็นเรื่องขององค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามเป็นไปได้สูง ดังนั้นเสนอ 2 แนวทาง คือ 1) รัฐบาลควรกระตุ้นให้สมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทเห็นความจำเป็นในการกำหนดจรรยาบรรณของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และสร้างคู่มือสร้างความเข้าใจ และความจำเป็นต้องห้ามผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งให้มีการตรวจสอบกันเอง และ 2) กระตุ้นให้ประชาชนหรือชุมชนตระหนักถึงปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและจัดทำข้อห้ามของท้องถิ่นหรือจรรยาบรรณนักการเมืองในชุมชนเพื่อกำกับพฤติกรรมของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในชุมชนของตน การที่ชุมชนร่วมในจัดทาจรรยาบรรณนักการเมือง ชุมชนจะมีบทบาทในการสอดส่องดูแลพฤติกรรมของนักการเมือง ซึ่งจะมีประสิทธิผลเพราะอยู่ในพื้นที่และใกล้แหล่งข้อมูล

มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจของการเมืองและการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับของการรับประโยชน์ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและตรวจสอบในระดับที่ยังไม่น่าพึงพอใจ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจหลบเลี่ยงบทลงโทษทางกฎหมายได้

เพราะพิสูจน์ได้ยาก หากแต่ความตระหนักในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการตื่นตัวของประชาชนในการเข้าไปร่วมตรวจสอบส่งผลให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับบทลงโทษทางการเมือง เช่น ไม่เลือกผู้สมัครนั้นกลับมาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นนอกจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร ภาคประชาชนควรได้รับการส่งเสริมให้เข้าไปมีส่วนร่วม โดยมีข้อเสนอดังนี้

ส่งเสริมความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองของท้องถิ่น บทบาทของประชาชนรวมทั้งความรักท้องถิ่น พฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อน ให้ตระหนักถึงปัญหานี้ โดยเฉพาะการมีส่วนได้เสีย หมายถึงอะไร โดยการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งรู้กลไกการร้องเรียน และสิทธิการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆตามกฎหมาย

มุ่งสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบ เช่นการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน เข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมสภาท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างและการประมูลงาน ชักชวนให้ชุมชนจัดทำข้อห้ามของท้องถิ่น หรือจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น และผลักดันให้นักการเมืองปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมีการให้ความรู้และทักษะแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (บทความ โดย ดร.อรรถัย ก๊กผล)

บทที่ ๔

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

มาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. 2554

มาตรา 100 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๓) รับสัมปทานหรือคองถื่อไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการหรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสองโดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 101 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 100 มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งไม่ใช่บริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตาม

มาตรา 100 (2) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

มาตรา 102 บทบัญญัติมาตรา 100 มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่

ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัด มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน

มาตรา 103 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา 103/1 บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาดังด้วย

บทลงโทษ

มาตรา 122 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือมาตรา 103 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับกรณีความผิดตามมาตรา 100 วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินการตามมาตรา 100 วรรคหนึ่งให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

๒. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงกำหนดหลักเกณฑ์และจำนวนทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยาไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในประกาศนี้

“การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา” หมายความว่า การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติหรือจากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสต่างๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียมประเพณี หรือวัฒนธรรม หรือให้แก่ตามมารยาทที่ปฏิบัติกันโดยสังคม

“ญาติ” หมายความว่า ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรม

“ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่า สิ่งที่มีมูลค่า ได้แก่ การลดราคา การรับความบันเทิง

การรับบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

ข้อ 4 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล

นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ข้อ 5 เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ดังต่อไปนี้

(๑) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวน

ที่เหมาะสมตามฐานานุรูป

(๒) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่า

ในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท

(๓) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับ

บุคคลทั่วไป

ข้อ 6 การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ให้มีได้ระบุให้เป็นของ

ส่วนตัว หรือมีหรือมูลค่าเกินกว่าสามพันบาท ไม่ว่าจะระบุเป็นของส่วนตัวหรือไม่ แต่มีเหตุผลความจำเป็นที่

จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรายงาน รายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยึดถือทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวไว้ เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยทันที

ข้อ 7 การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมีราคาหรือ มีมูลค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมาแล้วโดยมีความจำเป็นอย่างยั้งที่ต้องรับไว้ เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งรายละเอียด ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหาร สูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน สถาบันหรือองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยทันที ที่สามารถกระทำได้เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหน่วยงานหรือสถาบันหรือ องค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด มีคำสั่งว่าไม่สมควรรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ก็ให้คืนทรัพย์สิน หรือประโยชน์นั้นแก่ผู้ให้โดยทันที ในกรณีที่ไม่สามารถคืนให้ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สิน หรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว เมื่อได้ดำเนินการตามความในวรรคสองแล้ว ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่เคยได้รับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวเลย

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วน ราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือเป็นกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้น ต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจถอดถอนให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการ ตามความในวรรคหนึ่งและวรรคสองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้น ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภา ท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นสมาชิก แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

ข้อ 8 หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับผู้ซึ่งพ้น จากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วไม่ถึงสองปีด้วย

๓. ประมวลจริยธรรมข้าราชการ

๓.๑ ส่วนคำปรารภได้กล่าวถึงค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๙ ประการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๙ ข้อ ดังนี้

(๑) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม

(๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ

(๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มี ผลประโยชน์ทับซ้อน

(๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรมและถูกกฎหมาย

- (๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
- (๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- (๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐานมีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
- (๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

๓.๒ หมวด ๒ ข้อ ๕ ให้ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และ

ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

- (๑) ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็ญญาติ พี่น้อง พรรคพวกเพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณส่วนตัวมาประกอบการใช้ดุลยพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้น หรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่น เพราะความชอบหรือชัง

๓.๒ หมวด ๒ ข้อ ๖ ให้ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ส่วนรวมโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้(๒) ไม่ใช่เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต โดยชอบด้วยกฎหมาย

- (๓) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติการใดในฐานะส่วนตัวซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน้าที่ทั้งนี้ ในกรณีมีความเคลือบแคลงหรือสงสัยให้ข้าราชการผู้นั้น ยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาเมื่อคณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยเป็นประการใด แล้วจึงปฏิบัติตามนั้น

- (๔) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่น ในราชการรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนหรือหน่วยงานของรัฐข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลักในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนกลุ่ม อันจำ เป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

- (๑) ไม่เรียก รับ หรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียกรับหรือยอมจะรับของขวัญแทนตนหรือญาติของตน ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยา หรือการให้ตามประเพณีหรือให้แก่บุคคลทั่วไป

- (๒) ไม่ใช่ตำแหน่งหรือการกระทำการที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใดเพราะมือคด

- (๓) ไม่เสนอ หรืออนุมัติโครงการการดำเนินการ หรือการทำนิติกรรมหรือสัญญาซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่น จะได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมนี้

บทที่ ๕

แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

“ความขัดแย้ง ระหว่าง บทบาท” (Conflict of roles) หมายความว่าบุคคลดำรงตำแหน่งที่มีบทบาทสองบทบาท ขัดแย้งกัน เช่น นายสมชายเป็นกรรมการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยที่บุตรสาวของสมชายเป็นผู้สมัครสอบ คนหนึ่งด้วย ซึ่งในกรณีนี้ถือว่าเกิด “การดำรงตำแหน่งอันหมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน” แต่ในกรณีนี้ถือว่ายังมีได้นำไปสู่การกระทำความผิดแต่ประการใด เช่น การสอบคัดเลือกบุคคลยังมิได้เกิดขึ้นจริง หรือมีการสอบเกิดขึ้นแล้วแต่นายสมชายสามารถวางตัวเป็นกลางมิได้ช่วยเหลือบุตรสาวของตนแต่ประการใด เป็นต้น ถ้าเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน จะต้องถอนตัวออกอย่างสมบูรณ์จากการเป็นผู้มีส่วนในการตัดสินใจ งดแสดงความคิดเห็น ละเว้นจากการให้คำปรึกษา และงดออกเสียง (Recusal) เช่น ในกรณีที่สมชายเป็นกรรมการสอบคัดเลือก บุคลากรเข้าทำงานโดยมีบุตรสาวของตนสมัครเข้าร่วมสอบคัดเลือกด้วยนั้นซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้ สมชายจะต้อง ลาออกจากการเป็นกรรมการสอบคัดเลือก เพื่อเป็นการถอนตัวออกจากการเกี่ยวข้องกับสถานการณ์อันหมิ่นเหม่ ต่อผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างสูงมาตรฐานการของรัฐในการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ ผลประโยชน์ส่วนรวม

๑. กำหนดคุณสมบัติพึงประสงค์และคุณสมบัติต้องห้ามของรัฐ
๒. การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจครอบครัวต่อสาธารณะ
๓. การกำหนดข้อพึงปฏิบัติ (Code of Conduct)

แนวทางการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

การให้-การรับของขวัญและผลประโยชน์หลักการและแนวคิดนี้สามารถประยุกต์ใช้ประกอบการดำเนินการตาม นโยบายการให้และรับของขวัญและผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พล เรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์การรับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๓

• เจตนารมณ์

เนื่องจากความเชื่อถือว่าไว้วางใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐว่า จะต้อง ตัดสินใจและกระทำหน้าที่ โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ปราศจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล หาก ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐคนใดรับของขวัญและผลประโยชน์ที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการ กระทำหน้าที่ถือว่าเป็นการประพฤติมิชอบ ย่อมทำลายความเชื่อถือว่าไว้วางใจของประชาชน กระทบต่อความ ถูกต้องชอบธรรมที่องค์กรภาครัฐยึดถือในการบริหารราชการ รวมทั้งกระทบต่อกระบวนการปกครองในระบบอบ ประชาธิปไตยและที่สำคัญคือ หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใดไม่ได้ เว้นแต่โดยธรรมจรรยาเท่านั้น ซึ่งก็หมายถึงตามปกติ ธรรมเนียมประเพณี เช่น วันเกิด วันปีใหม่และต้องอยู่ในเงื่อนไขว่าจะรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด จากญาติพี่น้องตามฐานานุรูปแต่ถ้าเป็นบุคคลอื่นไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท

- อะไรคือของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่ใช้ในความหมายนี้
 - ของขวัญและประโยชน์อื่นใด หมายถึง สิ่งใดๆ หรือบริการใดๆ (เงินทรัพย์สิน สิ่งของ บริการหรืออื่นๆ ที่มีมูลค่า) ที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้และ/หรือได้รับที่นอกเหนือจาก เงินเดือน รายได้ และผลประโยชน์จากการจ้างงานในราชการปกติ
 - ของขวัญและผลประโยชน์อื่นใด สามารถตีค่าตีราคาเป็นเงิน หรืออาจไม่สามารถตีค่า ตีราคาได้
 - ของขวัญที่สามารถคิดราคาได้ (Tangible gifts) หมายถึง สินค้าบริโภคความบันเทิง การต้อนรับ ให้ที่พัก การเดินทาง อุปกรณ์เครื่องใช้ เช่น ตัวอย่างสินค้าบัตรของขวัญ เครื่องใช้ส่วนตัว บัตรกำนัล บัตรลดราคาสินค้าหรือบริการ และเงินเป็นต้น
 - ของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่คิดเป็นราคาไม่ได้ (Intangible Gifts and Benefits) หมายถึง สิ่งใดๆ หรือบริการใดๆ ที่ไม่สามารถคิดเป็นราคาที่จะซื้อขายได้ อาทิเช่น การให้บริการส่วนตัว การปฏิบัติด้วยความชอบส่วนตัว การเข้าถึงประโยชน์หรือการสัญญาว่าจะให้หรือการสัญญาว่าจะได้รับประโยชน์มากกว่าคนอื่นฯ

ข้อเสนอแนะในการพิจารณาเกี่ยวกับการให้-รับของขวัญและหรือผลประโยชน์อื่นใด

เราจะจัดการอย่างไร

- ข้อคำถามที่ใช้ในการตัดสินใจว่าจะรับ หรือไม่รับของขวัญและหรือผลประโยชน์ มี ๓ คำถาม คือ

๑. เราควรรับหรือไม่

๒. เราต้องรายงานหรือไม่

๓. เราสามารถเก็บไว้เป็นของตนเองได้หรือไม่

๑. เราควรรับหรือไม่

ตามหลักการทางจริยธรรมแม้ว่าเราจะไม่ควรรับ แต่มีหลายโอกาสที่เราไม่สามารถปฏิเสธได้ หรือเป็นการรับในโอกาสที่เหมาะสมตามขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรมหรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม อย่างไรก็ตาม มีหลายโอกาสที่ไม่เป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะรับ

๑) ถ้าเป็นการให้เงิน ท่านจะต้องปฏิเสธ ไม่ว่าจะเป็โอกาสใดๆ การรับเงินสดหรือสิ่งใดๆ ที่สามารถเปลี่ยนกลับมาเป็นเงิน เช่น ลีตเตอร์ หุ้น พันธบัตรเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม และอาจเข้าข่ายการรับสินบน

- การถูกเสนอสิ่งใด ๆ นอกเหนือจากเงินนั้น สิ่งที่ควรนำมาเป็นเหตุผลในการตัดสินใจ คือ

- ทำไมเขาจึงเสนอให้ เช่น ให้แทนคำขอบคุณ การเสนอให้มีผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติตนหรือไม่

- ความประทับใจของท่านต่อของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่จะส่งผลต่อการทำงานในอนาคต

- ถ้าท่านทำงานอยู่ในกลุ่มเสี่ยง อ่อนไหว หรืออยู่ในข่ายที่ต้องได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ เช่น งานตรวจสอบภายใน และงานตรวจคุณภาพต่าง ๆ การจัดซื้อจัดจ้าง การออกใบอนุญาต หรือการอนุมัติ/อนุญาตต่าง ๆ ฯลฯ ท่านจะต้องปฏิบัติตามนโยบายและหลักจริยธรรมเรื่องนี้มากกว่าบุคคลกลุ่มอื่น

๒) การรับก่อกำเนิดการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม หรือไม่ หากการรับก่อกำเนิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะแล้วผลประโยชน์ส่วนตนที่ได้รับกลายเป็นมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ราชการ หรือก่อกำเนิดข้อสงสัยต่อสาธารณชนว่าเป็นการประพฤติโดยมิชอบ

**“ไม่ว่าของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้นจะมีค่าเพียงเล็กน้อยก็ไม่ควรรับ
เพราะก่อกำเนิดความรู้สึกผูกพัน หรือพันธะกับผู้ให้
และอาจก่อกำเนิดความเสื่อมศรัทธาต่อประชาชน”**

การขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม เป็นตัวกระตุ้นให้เกิด การประพฤติมิชอบ และการทุจริตคอร์รัปชัน ในแต่ละส่วนราชการควรกำหนด นโยบายการรับของขวัญและผลประโยชน์ของตนเอง โดยส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่ม ปฏิบัติหน้าที่ที่เสี่ยงต่อการประพฤติมิชอบ ควรกำหนดนโยบายด้านนี้อย่างเคร่งครัด มากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ หลักการการปฏิบัติงานในภาครัฐอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “การกระทำและการ ตัดสินใจใด ๆ จะต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียใน การให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ของสังคมไทยโดยรวม” ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลใดๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหา ความชอบ ผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเอง เหนือองค์กรหรือ บุคคลอื่น ทำให้เกิดความสั่นคลอนความเชื่อถือไว้วางใจที่ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้อง ปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม โดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง เทียบธรรม ตลอดเวลาที่มี อาชีพรับข้าราชการ

แนวพิจารณาในทางปฏิบัติ

- ของขวัญทั้งหมดที่มีค่าทางวัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์ เช่น งานศิลปะพระพุทธรูป เครื่องประดับโบราณ ฯลฯ แม้จะมีขนาดเล็กหรือเป็นเรื่องเล็กน้อยของขวัญนั้นๆ ย่อมเป็นทรัพย์สินขององค์กร ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์เท่าใด
- ของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเทียบกับราคาตลาด มีค่าน้อยกว่า ๓,๐๐๐ บาท ไม่ต้องรายงานและอาจเก็บเป็นของตนเองได้
- ของขวัญหรือผลประโยชน์ใดๆ เมื่อเทียบกับราคาตลาดมีค่าเกิน ๓,๐๐๐ บาทต้องรายงานหน่วยงานและลงทะเบียนไว้
- ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์ที่มีค่าทางการตลาด ระหว่าง ๓,๐๐๐-๑๕,๐๐๐ บาทและเจ้าหน้าที่ที่มีความจำเป็นต้องรับ ให้องค์กรโดยหัวหน้าส่วนราชการตัดสินใจว่าสมควรให้ข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นๆ รับทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่

- ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์ที่มีค่าทางการตลาดมากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาทให้ส่งมอบเป็นทรัพย์สินขององค์กร เพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะและหรือตามความเหมาะสมองค์กรอาจพิจารณา อนุญาตให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเก็บรักษาของไว้เป็นกรณีไป เช่น ของขวัญในการย้ายหน่วยงานในขณะดำรงตำแหน่งเดิมของขวัญในโอกาสเกษียณอายุราชการหรือลาออกจากงาน ของขวัญหรือผลประโยชน์ที่เพื่อนร่วมงานให้เมื่อเจ็บป่วย ฯลฯ
- ถ้าในปีงบประมาณใด ๆ คุณค่ารวมของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากผู้ให้คนเดียวกัน กลุ่มเดียวกัน หรือผู้ให้มีความสัมพันธ์กันหลาย ๆ ครั้ง เมื่อรวมกันทั้งปีมีค่ามากกว่า ๓,๐๐๐ บาท ต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างที่ได้รับ
- ถ้าในปีงบประมาณใด ๆ ได้ของขวัญและหรือผลประโยชน์จากผู้รับบริการแม้จะต่างคน ต่างกลุ่ม เพื่อเป็นการขอบคุณในการให้บริการที่ดีแต่เมื่อรวมกันแล้วมีค่ามากกว่าสามพันบาท ต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างนั้น
- ของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับเพื่อเป็นการขอบคุณจากผู้รับบริการ (ประชาชน องค์กรเอกชน) ที่ได้ อย่างสม่ำเสมอ บ่อยครั้ง อาจทำให้เกิดข้อสงสัยจากประชาชนว่ามีอิทธิพลบิดเบือน ก่อให้เกิดอคติในการให้บริการ ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หรืออาจก่อให้เกิดความรู้สึกชอบ และคาดหวังว่าจะได้รับของขวัญและหรือ ผลประโยชน์เมื่อมีผู้มารับบริการ ควรปฏิเสธการรับ
- เงินสดหรือสิ่งใด ๆ ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ (ตัวอย่างเช่น หุ้น พันธบัตรลีดเตอเร่) ต้องปฏิเสธไม่รับไม่ว่าจะ อยู่ในสถานการณ์ใด ๆ)

๓. เราจะเก็บรักษาไว้เองได้หรือไม่

๑) ปกติสามารถเก็บรักษาไว้เอง หากมีค่าไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท

๒) หากมีราคาทางการตลาดระหว่าง ๓,๐๐๐ - ๑๕,๐๐๐ บาท ส่วนราชการต้องพิจารณาตัดสินว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้น ๆ จะเก็บไว้เองได้หรือไม่

๓) หากราคามากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท จะต้องให้เป็นทรัพย์สินของส่วนราชการ และส่วนราชการพิจารณาตัดสินว่า จะใช้ประโยชน์อย่างไร

๔. การฝ่าฝืนกฎนี้มีโทษอย่างไรการฝ่าฝืนนโยบายว่าด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น และพร้อมฝ่าฝืน การปฏิบัติ ตามประมวลจริยธรรมอาจถูกลงโทษตักเตือน ตัดเงินเดือนจนกระทั่งถึงไล่ออก ขึ้นกับความร้ายแรงของ การ ฝ่าฝืนนอกจากนั้น หากการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้นๆ เข้าข่ายการรับสินบนฉ้อฉล ทุจริต และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้นๆรับของขวัญหรือผลประโยชน์ซึ่ง มีผลต่อความเป็น ธรรม ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ให้โดยมิชอบ หากถูกตัดสินว่าผิดจริง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทุกคนอาจมีส่วนร่วมใน

การรับโทษทางอาญาด้วยกรณีฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จะมีโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี ปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังมีความผิดฐานกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายของอาญาด้วย

ตัวอย่างข้อไม่พึงปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงรับของตอบแทน ที่เป็นเงินและไม่ใช้ตัวเงินที่มีมูลค่าสูงเกินความเหมาะสมและได้มาโดยมิชอบ
๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงตัดสินใจในหน้าที่การทำงาน โดยมีเรื่องของการเงินและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การลงคะแนนเสียงของข้าราชการเพื่อออกกฎหมายหรือกระทำอื่นใดที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม
๓. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงทำงานในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องในภาคธุรกิจ หลังพ้นตำแหน่งราชการเป็นการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการนำข้อมูลลับภายในหน่วยงานราชการที่ทราบไปใช้ประโยชน์หลังจากออกจากตำแหน่งแล้ว และป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว

หลักการ ๔ ประการสำหรับการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ป้องกันผลประโยชน์สาธารณะ
๒. สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด
๓. ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง
๔. สร้างวัฒนธรรมองค์กร แนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

กรอบการทำงาน มี ๖ ขั้นตอน

๑. ระบุว่าผลประโยชน์ทับซ้อนแบบใดบ้างที่มักเกิดขึ้นในองค์กร
๒. พัฒนานโยบายที่เหมาะสม รวมถึงกลยุทธ์การจัดการและแก้ไขปัญหา
๓. ให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่างๆ รวมถึง เผยแพร่นโยบายการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทั่วถึงในองค์กร
๔. ดำเนินการเป็นแบบอย่าง
๕. สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กร และชุมชนทราบถึงความมุ่งมั่นในการจัดการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน
๖. บังคับใช้นโยบายและทบทวนนโยบายสม่ำเสมอ

รายละเอียดในการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. การระบุผลประโยชน์ทับซ้อน
๒. พัฒนากลยุทธ์และตอบสนองอย่างเหมาะสม
๓. ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และหัวหน้างานระดับสูงตลอดจนผู้ปฏิบัติงาน บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยอาจจัดทำเป็นหลักสูตรการฝึกอบรมหรือจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรม
๔. ดำเนินการเป็นแบบอย่าง ผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆจะต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความเลื่อมใส ศรัทธา และพร้อมใจปฏิบัติตาม
๕. สื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสีย การให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการ โดยมีเป็นการให้ข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ใด

๖. การบังคับใช้และทบทวนนโยบาย หน่วยงานต้องนำมาตรการไปบังคับใช้ให้เกิดความเป็นรูปธรรม เมื่อตรวจพบการทุจริตหรือประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นด้วยเหตุจูงใจ หน่วยงานจะต้องใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อเป็นแบบอย่าง และใช้บทลงโทษตามกฎหมาย เช่น ความผิดทางวินัย ละเมิด อาญา

บทที่ ๖

ตัวอย่างเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม

ผลประโยชน์ส่วนตน (private interest) “ผลประโยชน์” คือ สิ่งใดๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าจะในทางบวกหรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการทำงานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติ คู่แข่ง ศัตรู เมื่อใดเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary)

๑. ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ่น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลดของขั้วฉนวน หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ

๒. ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมอื่น ๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิ แนวคิด มักอยู่ในรูปความลาเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

• **หน้าที่สาธารณะ (public duty)** หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือ การให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ประโยชน์สาธารณะ (public interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่น ๆ ที่ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

• **ผลประโยชน์สาธารณะ** คือประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ว่าผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้ โดย

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะ มีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ที่ต้องจากัดขอบเขตที่ ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่
- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ไม่ใช่ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่ง ขณะที่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

• **ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests)** องค์การสากล คือ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) นิยามว่าเป็นความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ทับซ้อน มี ๓ ประเภท คือ

๑. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและสาธารณะเกิดขึ้น
๒. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (perceived & apparent) เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่ามี แต่จริงๆ อาจไม่มีก็ได้ ถ้าจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสียไม่น้อยกว่าการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้น แต่ต้องทำให้คนอื่น ๆ รับรู้และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง
๓. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบันอาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคต

• **หน้าที่ทับซ้อน (conflict of duty)** หรือผลประโยชน์เบียดเบียนกัน (competing interests) มี ๒ ประเภท

๑. ประเภทแรก เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและ เป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้อย่างทำให้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่างๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่น ๆ ทำไม่ได้ คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง
๒. ประเภทที่สอง เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทับซ้อนบทบาท ในหน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทับซ้อนที่ให้แก่ อีกหน่วยงานหนึ่งได้ ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประทุพผิตมิชอบหรือความลาเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่ม ควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการจัดการแบบเดียวกัน นั่นคือ การตัดสินใจหาหน้าที่ที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

ความหมายและประเภทของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ความขัดแย้ง (Conflict) สถานการณ์ที่ขัดกัน ไม่ลงรอยเป็นเหตุการณ์อันเกิดขึ้นเมื่อบุคคลไม่สามารถตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิด แนวทางปฏิบัติ หรือผลประโยชน์

ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interests) เป็นผลตอบแทนที่บุคคลได้รับ โดยเห็นว่ามีคุณค่าที่จะสนองตอบความต้องการของตนเองหรือของกลุ่มที่ตนเองเกี่ยวข้อง ผลประโยชน์เป็นสิ่งจูงใจให้คนเรามีพฤติกรรมต่างๆ เพื่อ

ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์สุขแก่บุคคลทั้งหลายในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะ ยังหมายรวมถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิกในสังคม

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict Of Interests) เป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงประโยชน์แก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการละเมิดทางจริยธรรม และส่งผลกระทบต่อหรือความเสียหายต่อประโยชน์

สาธารณะ ค่าอื่นที่มีความหมายถึงความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม ได้แก่ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และรวมถึงคอร์รัปชันเชิงนโยบาย คอร์รัปชันสีเทา

ความหมายของ (Conflict Of Interestsกับ Corruption)

- Conflict of Interestsเป็นรูปแบบหนึ่งของ Corruptionแต่ระดับหรือขนาด และขอบเขต ต่างกัน
- Conflict of Interestsนำไปสู่ Corruption ที่รุนแรงขึ้น
- Conflict of Interestsเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่เป็นทางการ เชื่อมโยงกับกฎหมาย ระเบียบการปฏิบัติ และส่วนที่ไม่เป็นทางการ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ขยายไปถึงเรื่องครอบครัว ต้องพิจารณาความสัมพันธ์ เช่น คู่สมรส และคนในเครือญาติ

รูปแบบ (Conflict Of Interests)

การรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) ได้แก่

- การรับของขวัญหรือของกำนัลที่มีค่าอื่นๆ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่
- การที่บริษัทสนับสนุนการเดินทางไปประชุม/ดูงานในต่างประเทศ ของผู้บริหารและอาจรวมถึงครอบครัว
- การที่หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากบริษัทธุรกิจที่ติดต่อกับหน่วยงาน
- เจ้าหน้าที่ของรัฐรับของแถมหรือผลประโยชน์ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
- การที่บุคคลปฏิบัติหน้าที่เอาผลประโยชน์ส่วนตัวไปพัวพันในการตัดสินใจ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง และเป็นการเสียประโยชน์ของทางการ

การกระทำที่อยู่ในข่าย Conflict of Interestsความหมาย (ตัวอย่าง)

รับผลประโยชน์ (Accepting Benefits)คือ การรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้วรับเงินจากผู้มา เสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วไปรับไม้กอล์ฟจากร้านค้า เป็นต้น

ใช้อิทธิพล (Influence Peddling)เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม นองความต้องการทั้งหลาย (เพ็ญศรี วายวานนท์,2527:154)

ใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using employer's property for private advantage)

ได้แก่ การใช้รถราชการ หรือใช้คอมพิวเตอร์ของราชการทางส่วนตัว เป็นต้น

ใช้ข้อมูลลับของราชการ (Using confidential information)เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนน แล้วรีบชิงไปซื้อที่ดินหน้าไว้ก่อน

รับงานนอก (Outside employment or moonlighting)ได้แก่ การเปิดบริษัทหากินซ้อนบริษัทที่ตนเองทำงาน เช่น เป็นพนักงานขายแอบเอาสินค้าตัวเองมาขายแข่ง หรือเช่นนักบัญชีที่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงานบัญชีในหน้าที่ให้ราชการ

ทำงานหลังออกจากตำแหน่ง (Post Employment) เป็นการไปทำงานให้ผู้อื่นหลังออกจากงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลที่เดิมมาซึ่งงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่ชอบธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบาย และแผนของธนาคารชาติไปช่วยธนาคารเอกชนหลังเกษียณ

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม (Conflicts of Interest)

ความหมาย

มาตรา ๑๐๐ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นตำแหน่งไม่เกิน ๒ ปี / คู่สมรส

- คู่สัญญา / มีส่วนได้เสีย ในสัญญากับหน่วยงานที่ปฏิบัติหรือกำกับ
- หุ้นส่วน / ผู้ถือหุ้น ใน หจก. บริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานที่ปฏิบัติหรือกำกับ
- รับสัมปทาน / คงไว้ซึ่งสัมปทาน ใน หจก. บริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงาน
- กรรมการ / ที่ปรึกษา / ตัวแทน / พนง./ลจ. ในธุรกิจเอกชนซึ่งกำกับฯ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ๔ ตำแหน่ง

(นายกฯ/รมต./ผู้บริหารท้องถิ่น/รองผู้บริหารท้องถิ่น)

สถานการณ์ตัวอย่าง

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบน้ำหนักรถยนต์รับค่าตอบแทน จำนวน ๒๗ ครั้ง เป็นเงินรวมหนึ่งแสนหนึ่งพันบาทถ้วน เพื่อให้การอนุญาตรถบรรทุกที่บรรทุกสินค้าที่มีน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ขนส่งสินค้าได้ กรณีเช่นนี้นอกจากจะเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ฝิดวินัยชั้นโล่ออกจากราชการแล้ว ยังมีโทษทางอาญาแผ่นดินด้วยในการพิจารณาวินิจฉัยโทษทางอาญา ผู้พิพากษาได้ระบุเหตุผลว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณสุข ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ(ถนน) เป็นการสมยอมของเจ้าหน้าที่ ยอมให้ผู้รับบริการกระทำผิดกฎหมายและเป็นการให้ผลประโยชน์ในทางมิชอบต่อบริษัทที่เป็นเจ้าของกิจการรถบรรทุกรวมทั้งเจ้าของสินค้าและสิ่งลงโทษจำคุกเป็นเวลา ๑ ปี โดยไม่รอลงอาญา

- การรับของขวัญและผลประโยชน์: กฎแห่งความเสี่ยง

การรับของขวัญและผลประโยชน์ใดๆ เป็นสาเหตุให้สาธารณชนรับรู้ว่าการปฏิบัติอย่างมีอคติ มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก่อให้เกิดการทำลายความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนต่อภาครัฐและต่อข้าราชการกฎแห่งความเสี่ยง ๒ ประการที่สำคัญ คือ

๑. ความพยายามที่จะหลบเลี่ยงกฎเกณฑ์โดยตีค่าราคาของขวัญและหรือผลประโยชน์น้อยกว่าความเป็นจริง การตีค่าราคาต่ำกว่าความเป็นจริงนั้น บุคคลอาจจงใจตนเองหรือจงใจผู้อื่นให้คิดว่า ของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้นมีค่าต่ำกว่าที่เป็นจริง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงาน การกระทำดังกล่าว นับว่าเป็นการคดโกงและหลอกลวงซึ่งเข้าข่ายฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม

๒. การเพิกเฉยมองข้ามความผิดและละเลยต่อผลที่เกิดขึ้น

- การรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ อาจทำให้ติดเป็นนิสัยอย่างรวดเร็ว และก่อให้เกิดความคาดหวังเสมอว่าจะได้รับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดความรู้สึกชอบหรืออยากปฏิบัติต่อผู้รับบริการหรือผู้รับงาน-รับจ้าง-รับเหมา ฯลฯ ที่เป็นผู้ให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์โดยอิทธิพลของความชอบหรือประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับทำให้มีการปฏิบัติตอบแทนเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้รับจ้าง ผู้รับเหมา และหรือผู้รับจัดซื้อ อาจรับรู้ผิดพลาดและเข้าใจว่าการรับจ้างต่างๆ ไม่ต้องทำในระดับมาตรฐานหรือลดคุณค่าการบริการ นอกจากนั้น หากเกิดการปฏิบัติเป็นวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรข้าราชการ และหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีพฤติกรรมเคยชินกับ “การรับรางวัล” จากการปฏิบัติหน้าที่ และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการรับสินบน

• การแสวงหาเหตุผลเพื่อบิดเบือนความจริง มีแนวโน้มที่เป็นไปได้มากที่เราจะรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ โดยเฉพาะสิ่งที่ถูกใจเรา บุคคลอาจสงสัยว่าการรับของขวัญและหรือ ผลประโยชน์ใดๆ ถือได้ว่าเป็นความผิด แต่ผู้รับมักจะหาเหตุผลเข้าข้างตนเองดังนี้

“ฉันรู้ว่าไม่ควรรับของดังกล่าว แต่ด้วยมารยาทจึงไม่กล้าจะปฏิเสธน้ำใจ หรือหากไม่รับจะเป็นการทำลายสัมพันธ์ภาพระหว่างผู้ให้กับองค์กรหรือกับตนเอง”

“คนอื่น ๆ ก็ทำเช่นนี้ทำไมฉันจะทำบ้างไม่ได้”

“ดูซิ ฉันอุทิศเวลาอันเกินเวลาราชการทำงาน ดังนั้น มันเป็นการยุติธรรมที่เราจะได้รางวัล ผลประโยชน์พิเศษบ้าง”

“เพราะฉันเป็นคนพิเศษจริง ๆ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงชมฉัน และเป็นเรื่องธรรมดาที่ฉันมักเป็นคนแรกเสมอที่ได้รับโอกาสให้ไปฝึกอบรม/สัมมนา”

“มันเป็นแค่ตัวอย่างฟรีให้ทดลองใช้ และฉันก็ไม่คิดว่าหน่วยงานของฉันจะส่งสินค้าชนิดนี้แม้ว่าฉันจะให้คำแนะนำก็ตาม”

“ฉันไม่เห็นมีกฎ ระเบียบใด ๆ เกี่ยวกับการให้ของขวัญ ดังนั้น ฉันก็ไม่ได้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ใดๆ”

ท่านต้องระลึกอยู่เสมอว่า เหตุผลที่ท่านใช้กล่าวอ้างเช่นนี้ ไม่สามารถปกป้องท่านจากการถูกดำเนินทางวินัย หากการกระทำของท่านเป็นการกระทำที่มีขอบ

สถานการณ์ตัวอย่าง



ประกาศองค์การบริหารส่วนตำบลซีบน
เรื่อง จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการทุจริตองค์การบริหารส่วนตำบลซีบน”

ด้วยยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) ซึ่งมุ่งสู่การเป็นประเทศที่มีมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรม เป็นสังคมมิติใหม่ที่ประชาชนไม่เพิกเฉยต่อการทุจริตทุกรูปแบบ โดยได้รับความร่วมมือจากฝ่ายการเมือง หน่วยงานของรัฐตลอดจนประชาชนในการพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติและประชาชน เพื่อให้ประเทศไทยมีศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิในด้านความโปร่งใส ทัดเทียมนานาชาติโดยกำหนด วิสัยทัศน์ “ประเทศไทยใสสะอาด ไทยทั้งชาติต้านทุจริต” มีเป้าหมายหลักเพื่อให้ประเทศไทยได้รับการประเมินดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index : CPI) ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งการที่ระดับคะแนนจะสูงขึ้นได้นั้น การบริหารงานภาครัฐต้องมีระดับธรรมาภิบาลที่สูงขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนต้องมีพฤติกรรมแตกต่างจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ในทางทุจริตประพฤติมิชอบโดยได้กำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานหลักออกเป็น ๖ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- ยุทธศาสตร์ที่ ๑ สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต
- ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต
- ยุทธศาสตร์ที่ ๓ สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย
- ยุทธศาสตร์ที่ ๔ พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก
- ยุทธศาสตร์ที่ ๕ ปฏิรูปกลไกและกระบวนการปราบปรามการทุจริต
- ยุทธศาสตร์ที่ ๖ ยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perception Index : CPI)

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการขับเคลื่อนด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบังเกิดผลเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๔) และแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตองค์การบริหารส่วนตำบลซีบน (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๖๔) จึงได้จัดตั้ง “ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันการทุจริตองค์การบริหารส่วนตำบลซีบน” ขึ้น ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลซีบน เลขที่ ๑๔๙ ตำบลซีบน อำเภอบ้านเขวาสีอุรัย จัหวัดชัยภูมิ รหัสไปรษณีย์ ๓๖๑๓๐

หน้าที่และความรับผิดชอบ

๑. รับเรื่องร้องเรียน หรือรับแจ้งเบาะแส การทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลซีบน
๒. ขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริตองค์การบริหารส่วนตำบลซีบน (พ.ศ.๒๕๖๑ - ๒๕๖๔)
๓. รายงานเป็นผลการดำเนินงานเป็นหนังสือและระบบ e-PlanNACC ให้กับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

/ช่องทาง...

