

คู่มือ

การปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนาท อำเภอกงหราจังหวัดนครราชสีมา
หมู่ ๓ ตำบลเมืองนาท อำเภอกงหราจังหวัดนครราชสีมา
โทรศัพท์/โทรสาร ๐๔๔ - ๗๕๖๖๐๑
<http://www.muangnat.go.th>

คำนำ

ด้วยสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้ความสำคัญและผลักดัน ให้การปราบปรามการทุจริตเป็นวาระแห่งชาติ โดยการส่งเสริมการบริหาร ราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลยึด หลักการบริหารจัดการที่ดี ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐) คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙ มีมติให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมการประเมิน คุณธรรมและความโปร่งใสในการ ดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity & Transparency Assessment : ITA) เพื่อให้การ ดำเนินงานด้านการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสฯ เป็นไปอย่างจริงจังต่อเนื่อง

ซึ่งการจัดทำข้อมูลตามแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (ITA) มีการมุ่งเน้นใน เรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และเรื่อง การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนยังกำหนดเป็นคำถาม ในแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (ITA) ซึ่งเจ้าหน้าที่ใน หน่วยงานยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและ ตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่ นโยบายของรัฐบาล ที่อาจทำ ให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่มีความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้น การ จัดทำรายงานฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนาท ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจ เกิดขึ้นได้ใน องค์กร

สำนักปลัด

องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนาท

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
คำนำ	
สารบัญ	
บทที่ ๑ ผลประโยชน์ทับซ้อน ความหมาย	๑-๖
บทที่ ๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๗-๙
บทที่ ๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน	๑๐-๑๙
บทที่ ๔ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	๒๐-๒๓
บทที่ ๕ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	๒๔-๒๘
บทที่ ๖ ตัวอย่างเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม	๒๙-๓๔
บทที่ ๗ แผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	๓๕-๓๗

บทที่ ๑

ผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ความหมาย

ผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่ และมีการใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กร ต่างๆ ทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทจำกัดหรือการที่บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจให้ญาติพี่น้อง หรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสีย ได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ จากทางราชการโดยมิชอบ ฯลฯ

แนวความคิดพื้นฐาน : ประโยชน์สาธารณะ

- รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ
- แต่ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ

• ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interest)

“ผลประโยชน์” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าจะในทางบวกหรือลบ

“ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการงานหรือธุรกิจของ เจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติคู่แข่ง ศัตรูเมื่อใด เจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนผลประโยชน์ทับซ้อน” หมายถึง สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และมีการใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆ ที่

ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทจำกัด หรือการที่บุคคลผู้มีอำนาจ หน้าที่ตัดสินใจให้ญาติพี่น้องหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ จากทางราชการโดย มิชอบ ฯลฯ

นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ

- ผลประโยชน์ส่วนตน (private interest)

- “ผลประโยชน์” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าจะในทางบวกหรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการ งานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่นเพื่อน ญาติคู่แข่ง ศัตรูเมื่อใด เจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวเนื่อง

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

ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์ หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดินหุ้น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลดของขั้วฉนวน หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัวหรือกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรม อื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิ แนวคิด มักอยู่ในรูปความลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมี ข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

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

• ผลประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และ ไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ สามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้ได้

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมี ประสิทธิภาพ
- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะมีความคาดหวังว่า เจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่
- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์ จากข้อมูลภายใน
- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ไม่ใช่ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่งขณะที่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

• ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) องค์กรสากล คือ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) นิยามว่าเป็นความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์สาธารณะ ที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ดังนี้

๒. ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (Actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ สาธารณะเกิดขึ้น

๒. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (Perceived & Apparent) เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่ามีแต่จริงๆ อาจไม่มีก็ได้ถ้าจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสีย ไม่น้อยกว่าการ จัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรม เท่านั้น แต่ต้องทำให้คนอื่น ๆ รับรู้และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง

๓. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (Potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบัน อาจจะทับซ้อนกับ ผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคตสำหรับหน้าที่ทับซ้อน (Conflict of Duty) หรือผลประโยชน์เบียดเบียนกัน (Competing Interests) มี ๒ ประเภท

๓.๑ เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเป็น คณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ ทั้งสองออกจากกันได้ อาจทำให้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่างๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่าง ที่คนอื่น ๆ ทำไม่ได้ ซึ่งคนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมา เกี่ยวข้อง








๓.๒. เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำ บทบาทหน้าที่ใน หน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็น ประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ ให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่งได้ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจ เกิดการประทุมิชอบ หรือความลำเอียง/ อคติต่อคนบางกลุ่ม ควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็น ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการ จัดการแบบเดียวกัน นั่นคือการตัดสินใจ

ทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

๓. รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อน รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน

- การหาประโยชน์ให้ตนเอง
- การรับผลประโยชน์จากการที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่
- การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง
- การรับงานนอกแล้วส่งผลกระทบต่อความเสียหายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่ง และเอื้อประโยชน์ต่อบริษัท
- การให้ของขวัญ ของกำนัล เพื่อหวังความก้าวหน้า
- การช่วยญาติมิตรให้ได้งานอย่างไม่เป็นธรรมในหน่วยงานที่ตนมีอำนาจ
- การซื้อขายตำแหน่งการจ่ายผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและประโยชน์รูปแบบอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งการเลื่อนระดับ ตำแหน่ง หรือความดีความชอบพิเศษ
- ผู้ตรวจสอบบัญชีภาครัฐรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการเพื่อให้บริษัทเอกชนที่ว่าจ้างนั้น เกิดความน่าเชื่อถือกว่าบริษัทคู่แข่ง
- ข้าราชการครูที่สอนไม่เต็มทีในเวลาราชการและต้องการให้นักเรียนไปเรียนพิเศษกับตนนอกเวลาราชการ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบข้อมูลโครงการตัดถนนเข้าหมู่บ้านจึงบอกให้ญาติพี่น้องไปซื้อที่ดินบริเวณโครงการ ดังกล่าวนั้น เพื่อขายให้กับราชการในราคาที่สูงขึ้น
- เจ้าหน้าที่กระทรวงคมนาคมทราบมาตรฐาน (SPEC) วัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการวางโครงข่ายโทรคมนาคมแล้วให้ ข้อมูลกับบริษัทเอกชนที่ตนรู้จัก เพื่อให้ได้เปรียบในการประมูล
- การที่นักการเมืองในจังหวัดขอเพิ่มงบประมาณเพื่อนำโครงการตัดถนน สร้างสะพานลงในจังหวัด โดยใช้ชื่อหรือ นามสกุลของตนเองเป็นชื่อของสะพาน
- การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือในบ้านเกิดของตนเอง
- การใช้งบสาธารณณะในการหาเสียง

รูปแบบความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

รูปแบบความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม		
<ul style="list-style-type: none"> ● การรับประโยชน์ต่าง ๆ (Accepting Benefits) 		รับของขวัญเงินสนับสนุนบริจาคลูกค้าของหน่วยงาน
<ul style="list-style-type: none"> ● การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self – Dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contract) 		มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานต้นสังกัด
<ul style="list-style-type: none"> ● การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณ (Port – Employment) 		ลาออกจากหน่วยงานหรือไม่ทำงานในหน่วยงานที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน
<ul style="list-style-type: none"> ● การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) 		ตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่แข่งขันหรือรับงานจากหน่วยงานต้นสังกัด
<ul style="list-style-type: none"> ● การรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) 		ใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง
<ul style="list-style-type: none"> ● การใช้สมบัติของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using Employer, Property for Private advantage) 		นำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ในงานส่วนตัว
<ul style="list-style-type: none"> ● การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork – Barreling) 		รมต.อนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่ตนเองใช้งบสาธารณะเพื่อหาเสียง

๔. หลักการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ปกป้องประโยชน์สาธารณะ : การปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาแทรกซ้อน รวมถึงความเห็นและ ทักษะคติส่วนบุคคล มีความเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียง

๒. สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด : เปิดโอกาสให้ตรวจสอบ หรือการเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัว หรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

๓. ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง : การปฏิบัติตนที่ยึดหลักคุณธรรม และความ เป็นมีอาชีพของเจ้าหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนโดยเฉพาะผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่าง

๔. สร้างวัฒนธรรมองค์กร : สร้างสภาพแวดล้อมสนับสนุนการหลีกเลี่ยงประโยชน์ทับซ้อน และสร้างวัฒนธรรม แห่งความซื่อสัตย์จุดเสียงของผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การปฏิสัมพันธ์กับ ภาคเอกชน การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำงาน หรืออุปกรณ์ การอนุมัติ/อนุญาต การออกใบอนุญาตให้ ประกอบวิชาชีพ การกระจายงบประมาณ การปรับการลงโทษ การให้เงินหรือสิ่งของช่วยเหลือ ผู้เดือดร้อนการ ตัดสินข้อพิพาท การรับของขวัญ ของกำนัลจากผู้ที่มาติดต่ออันเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่

โมเดลสำหรับการตัดสินใจ

ประเด็น การตัดสินใจ

เจตนาธรรมณ์ : อะไรเป็นเจตนาของการให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์

กฎ ระเบียบ : มีกฎ ระเบียบ หรือนโยบายอะไรที่เกี่ยวกับการให้ของขวัญและหรือ ผลประโยชน์ความ เปิดเผย มี การเปิดเผยต่อสาธารณชนเพียงใด

คุณค่า : ของขวัญและหรือผลประโยชน์มีค่าราคาเท่าใด

หลักจริยธรรม : มีหลักจริยธรรมที่เกี่ยวกับการรับของขวัญหรือไม่ และมีอะไรบ้าง

อัตลักษณ์ : ผู้ให้อัตลักษณ์เพื่ออะไร

เวลาและโอกาส : เวลาและโอกาสในการให้คืออะไรนอกจากการรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด ดังกล่าวแล้ว ประโยชน์ทับซ้อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้กำหนดในเรื่องของการ เข้าไปมีส่วนได้เสีย ตามมาตรา ๑๐๐ และมีโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี และปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาทหรือ ทั้งจำทั้งปรับ และเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา

ความเชื่อถือว่าไว้วางใจ และจริยธรรมเป็นรากฐานของการบริหารภาครัฐที่ดีเมื่อท่านเป็น ข้าราชการและหรือ เจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใด ท่านถูกคาดหวังให้ปฏิบัติหน้าที่และ ตัดสินใจ โดยปราศจากอคติ ท่าน ถูกคาดหวังไม่ให้แสวงหารางวัลหรือผลประโยชน์ในรูปแบบใด ๆ นอกเหนือจากเงินเดือนและผลประโยชน์ที่รัฐจัด ให้แม้ว่านโยบายของหน่วยงานหลายแห่งจะอนุญาต ให้รับของขวัญได้ ซึ่งถือว่าเป็นของที่ระลึกในโอกาสที่ เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามควรมีขอบเขตในการ รับเสมอ การฝ่าฝืนขอบเขตด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ ที่ไม่เหมาะสม นำไปสู่ความเสี่ยงต่อ การทุจริต และทำลายชื่อเสียงของท่าน รวมทั้งองค์กรของท่านเอง

บทที่ ๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญ ในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าว ในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น [๑] ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการ ดำรงชีวิต (Well Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National Security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาล

จะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพื่อการสนองต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความต้องการของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน ยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับ หลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น สามารถสรุปได้ดังนี้

๑) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสีย ในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และวางแผนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่ อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

๒) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของ การปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเอง มิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่ง เบื้องบน โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อ รับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียง ประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยประชาชนออกเสียงประชามติ (Reference) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น และมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและ แก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

๓) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและ ความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดย ส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้การแบ่งเบาภาระดังกล่าวทำให้ รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดย ส่วนรวม และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีมากขึ้น

๔) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองต่อความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน

ความต้องการ และปัญหา ย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาก็ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็น อย่างดีก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั่นเอง

๕) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำ หน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนใน ท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการเมืองบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

๖) การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทาง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้วย คือ ด้านการเมืองการ ปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชน ในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น

โดยสรุปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

- ๑) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
- ๒) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ
- ๓) มีอิสระในการปกครองตนเอง
- ๔) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
- ๕) มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
- ๖) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
- ๗) มีอำนาจท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
- ๘) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
- ๙) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี ๒ รูปแบบด้วยกันคือ

๑. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่

- ๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล
- ๒) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้กำกับดูแล

๓) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

๒. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ ๒ แห่งคือ

๑) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

๒) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพ ของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวะการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ทำให้ ประชาชนมีความตื่นตัว และมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและ การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้น เป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับ สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของ ตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้ การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขีดความสามารถ ทางด้านการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้น ประกอบกันด้วย

บทที่ ๓

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน

(Conflict of Interest in Local Government)

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม (Conflict of Interest) เป็น ปัญหาที่ได้รับความสนใจมากขึ้นในแวดวงการเมืองการปกครองระดับชาติ โดยมองว่าอาจเป็นรูปแบบการ คอร์รัปชันแนวใหม่ที่แนบเนียนมากขึ้น หรือเรียกกันว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” อันที่จริงผลประโยชน์ทับซ้อนเป็น ปัญหาเช่นกันในระดับท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการสนใจศึกษากันอย่างจริงจัง ในอดีตที่ผ่านมาความสนใจเรื่องกระจาย อำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่จำกัด สืบเนื่องจากการเมืองการบริหารบ้านเมืองมีลักษณะรวมศูนย์ องค์การปกครอง

ท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ประกอบกับขาดความเป็นอิสระ งบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นรวมกันทั้งประเทศรวมกันยังไม่ถึง ๑๐ % ของรายได้ทั้งประเทศ ดังนั้น ประเด็นความสุจริต หรือจริยธรรมของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงไม่ใช่ปัญหาที่ได้รับความสนใจจากทั้งแวดวงนักวิชาการ สื่อมวลชนและสาธารณะมากนัก

หากแต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาการกระจายอำนาจกลายเป็น ประเด็นทางการเมือง องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลังประกาศใช้ รัฐธรรมนูญพ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมือง การบริหารของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการ ปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นและขณะเดียวกันก็สะท้อน ความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับท้องถิ่นประกอบด้วย ประการแรก จำนวน หน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมประเทศมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนน้อยประมาณ ๑,๐๐๐ แห่ง หากแต่ใน ระยะเวลาอันสั้น ตั้งแต่พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่มี พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมกันทุกประเภทมีจำนวนถึง ๗๙๕๐ แห่ง ๑ ทุกพื้นที่ที่อยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์กร ปกครองท้องถิ่น การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องมีทั้งสภาท้องถิ่น และฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งในชุมชนขนาดเล็ก ประกอบกับค่าตอบแทนที่ไม่มากมายนัก นักการเมืองซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นมักประกอบอาชีพอย่างอื่นอยู่แล้ว หรือต้องประกอบอาชีพอื่นๆ ควบคู่ไปกับการ บริหารท้องถิ่น ทำให้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นไปได้สูงประการที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองท้องถิ่นขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น เดิมองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และการบริการสาธารณะ ในท้องถิ่นตนเอง น้อยมาก การกิจจำนวนมากไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานของราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาค รวมทั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นๆ แม้แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กร ปกครอง ท้องถิ่นโดยตรง มักเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็นแค่ผู้ปฏิบัติ แต่ด้วย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และแผนปฏิบัติ การกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี

อำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้ องค์กรปกครองท้องถิ่น รวม ๒๔๕ เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน ๕๐ กรม ใน ๑๑ กระทรวง ๒ ใน เรื่องการถ่ายโอนดังกล่าว มิติที่สำคัญมิใช่ เพียงหน้าที่ที่ครอบคลุมมากขึ้นและกระทบต่อประชาชนทุก ด้าน หากยังหมายถึงอำนาจอิสระในการตัดสินใจของ ท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น (discretion) ในบทบาทที่ หลากหลายเป็นทั้งผู้ออกและบังคับใช้กฎหมาย ผู้จัดบริการ สาธารณะ และผู้ให้เงินอุดหนุน อาทิเช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกหรือต่อใบอนุญาต การกำหนดเขตผัง เมือง และการตัดสินใจให้ เงินอุดหนุนหรือทำโครงการ รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง จะเป็นอำนาจตัดสินใจของผู้บริหาร ท้องถิ่น ใน สภาพเช่นนี้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมสูงประการที่สาม บทบาทและความสำคัญ ของ องค์กรปกครองท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ เม็ดเงินที่เป็นรายได้ของท้องถิ่น เดิมรายได้ของ

องค์กรปกครอง ท้องถิ่นคิดเป็นเพียง ๖-๙ % ของรายได้ของรัฐบาล ซึ่งน้อยมาก พ.ร.บ.กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๐ (๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้ อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐

และในช่วงระยะเวลาไม่เกินพ.ศ.๒๕๔๙ เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๓๕ ผลปรากฏว่าในปี ๒๕๔๔-๒๕๔๖ รายได้ของท้องถิ่นคิด เป็นร้อยละ ๒๐.๙๒, ๒๑.๘๘ และ ๒๒.๑๙ ของรายได้รัฐบาล ซึ่งในปี ๒๕๔๖ นี้คิดเป็นจำนวนเงินที่องค์กรปกครอง ท้องถิ่นบริหารจัดการสูงถึง ๑๘๔,๐๖๖.๐๔ ล้านบาท๓ ด้วยงบประมาณมากมาย ทำให้มีการมองว่าองค์กรปกครอง ท้องถิ่นอาจกลายเป็นแหล่งหา ผลประโยชน์ และถ้าขาดการบริหารจัดการที่ดีย่อมนำมาสู่ความเสียหายต่อ ประเทศชาติทั้งสาม ประการข้างต้นคงสะท้อนบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันสะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องศึกษาหาความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนใน องค์กร ปกครองท้องถิ่น บทความนี้จะศึกษาถึงรูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเน้นไปที่ฝ่าย การเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร ศึกษา มาตรการในการจัดการกับปัญหา ผลประโยชน์ทับซ้อน วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัด และเสนอแนะ แนวทางจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อ ป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวลุกลาม ก่อให้เกิดการ ทุจริต ความสูญเสียทั้งงบประมาณและความมั่นใจของประชาชน ต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ความไว้วางใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การขาด ความเชื่อถือในหลักการ ของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองในที่สุด

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

จากรูปแบบการทับซ้อนของผลประโยชน์ที่พบในต่างประเทศ ส่วนต่อไปนี้เป็นการศึกษา รูปแบบและ ลักษณะของการทับซ้อนผลประโยชน์ที่พบในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย จากความรู้ ความเข้าใจนี้ จะทำให้การ กำหนดมาตรการป้องกันและสามารถหลีกเลี่ยงสถานการณ์ผลประโยชน์ทับ ซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการศึกษา จากข้อร้องเรียนที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย๖ และข่าวหนังสือพิมพ์พบว่ารูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อน ที่เป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดขององค์กร ปกครองท้องถิ่นไทย คือการเข้ามาดำเนินธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับองค์กร ปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่า มีหลากหลายลักษณะ ซึ่งจะนำเสนอด้วยกรณีศึกษา เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนขึ้น สำหรับรูปแบบที่ เป็นปัญหาลาดับรองลงไปคือการจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองและฐานเสียง ซึ่ง พบว่า ความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอโครงการเอง อนุมัติโครงการเอง และใน หลายกรณีเป็นผู้รับเหมาดำเนินโครงการนั่นเอง ส่วนรูปแบบอื่นๆ อาทิ การรู้ข้อมูลภายใน มักพบ ควบคู่ไปกับรูปแบบ อื่นๆ

การเข้ามาดำเนินธุรกิจและเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่พบมากที่สุดในการปกครองท้องถิ่นคือการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ท้องถิ่นมาดำเนินธุรกิจกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก ซึ่งรวมทั้งการเข้ามาเป็นคู่สัญญากับองค์กร ปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบนี้พบในหลายลักษณะ คือ

- ๑) การเป็นผู้รับเหมาโครงการ
- ๒) การจัดซื้อที่ดินของตนเอง
- ๓) การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์ให้เทศบาล

๑. การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะนี้อาจเห็นเป็นเรื่องปกติสำหรับแวดวงองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารเป็นเจ้าของ หรือมีหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรง หมายถึงเป็นเจ้าของ หรือทางอ้อม หมายถึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีเริ่มมีธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็น สมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น จนมักจะมีการพูดกันว่า สภาท้องถิ่น เป็น 'สภาผู้รับเหมา' จริงอยู่ว่า การเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นไม่ใช่เรื่องผิด หากแต่สถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้น เมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับเข้ามา รับเหมางานในองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียเอง ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารมีบทบาทที่ขัดแย้งกัน คือในบทบาทของผู้ว่าจ้างและในบทบาทของผู้รับจ้าง และจากกรณีศึกษาบทบาทที่ขัดแย้งนี้ นำสู่ความไม่โปร่งใสในการ บริหารงานและการทุจริตในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีกฎหมายห้ามการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา ดังนั้นจึงไม่พบว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารเป็นเจ้าของบริษัทรับเหมาโดยตรง แต่มีการหลบเลี่ยง กฎหมายด้วยวิธีการต่างๆ เช่น

☞ กรณีค่าโง่ขุดลอกห้วยกระตือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น

กรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๔๕ โดย อบต.โนนทองได้ร้องเรียนว่า อบจ.ขอนแก่นอนุมัติ โครงการขุดลอกและมี ส.จ. แอบอ้างเบิกเงินโดยไม่ได้ทำงานจริง ข้อเท็จจริงคือ **อบต.โนนทอง**ได้ทำโครงการขุดลอก ลากห้วยกระตือโดยได้รับงบประมาณจากกรมการปกครอง ซึ่งได้ดำเนินโครงการดังกล่าวตั้งแต่ ๒๖ พฤศจิกายน และเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่กลางเดือนธันวาคม ๒๕๔๔ พร้อมกับปักป้ายชื่อโครงการ และเบิกจ่ายเรียบร้อยแล้ว ต่อมา **อบจ.ขอนแก่น**ได้อนุมัติโครงการขุดลอกลากห้วยกระตือ ซึ่ง อบจ.ขอนแก่นได้จัดจ้าง หจก.ต. เจริญทรัพย์หนอง เรือ เป็นผู้รับจ้าง ให้ขุดลอกคลองยาว ๘๖๙ เมตร และได้ทำสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม โดย หจก.ต.เจริญทรัพย์ หนองเรือ เข้าดำเนินการวันที่ ๒๗ ธันวาคมและส่งมอบงานในวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๕ โดยนำเครื่องจักรไปขุดลอก ต่อทำโครงการที่ขุดลอกๆของอบต.โนนทองที่ทำเสร็จไปแล้วอีก ๙๓ เมตร พร้อมทั้งปักป้ายโครงการและถ่ายภาพ ป้ายโครงการเป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายจาก อบจ.ขอนแก่น ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๗ มกราคมและเบิกจ่ายงบประมาณให้ผู้รับจ้างเมื่อวันที่ ๘ มกราคม นอกจาก หจก.ต. เจริญทรัพย์หนองเรือปักป้าย ของ อบจ.แล้ว และยังทำลายป้ายโครงการ

เดิมของอบต.โนนทองทิ้ง แต่ชาวบ้านไปพบเข้าจึงนำมาให้ อบต.เพื่อดำเนินการร้องเรียน เรื่องนี้จึงปรากฏแก่สาธารณชนกรณีนี้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะจากข้อเท็จจริงพบว่า กรรมการผู้จัดการของ หจก. ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เคยเป็นอดีตสมาชิกสภาจังหวัดขอนแก่น และเป็นสามีของสมาชิกสภาอบจ.ขอนแก่น ซึ่งมีหุ้นอยู่ ๔ ล้าน แต่ได้ถอนหุ้นออกก่อนที่จะมาเป็น ส.จ. ดังนั้นในฐานะภรรยา ส.จ. ท่านนี้ถือว่าเป็นผู้มีประโยชน์จากธุรกิจ ของสามี และยังพบข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของนายก อบจ.ขอนแก่นว่า “ทางสภา อบจ.ขอนแก่น ได้อนุมัติโครงการ ดังกล่าวตามที่สมาชิกสภา อบจ.ขอนแก่น เขต อ.หนองเรือ คือ ส.จ. (ที่เป็นภรรยาผู้รับเหมา) ที่ได้เสนอขอโครงการ มา” ฉะนั้นสมาชิกสภาอบจ.อนุมัติงบประมาณซึ่งรวมโครงการที่ตนเองขอ นอกจากนั้นบริษัทของสามีเข้ามาเป็นผู้รับเหมาในโครงการที่ตนเองขอและอนุมัติ เห็นชัดถึงความขัดแย้งในบทบาทต่างๆ และด้วยสาเหตุนี้สันนิษฐานได้ว่านาไปสู่การบริหารงานที่ไม่รอบคอบ อนุมัติโครงการ รวมทั้งทำการสัญญาโดยเร็ว มิได้ไปดูสถานที่จริง และการ สมรู้ร่วมคิดของคณะกรรมการคุมงานและตรวจสอบที่รับงานที่ไม่รายงานข้อเท็จจริง รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ โปร่งใส ทำให้รัฐเสียหาย ในกรณีนี้ อบจ.เรียกเงินคืนจาก หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ และฟ้องร้องในฐานะฉ้อโกง นอกจากนั้นมีการสอบสวนวินัยกรรมการตรวจการจ้างและควบคุมงาน และมีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนและตัด เงินเดือน รวม ๔ คน

กรณีที่สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับเหมาเองหรือเป็นหุ้นส่วน

การศึกษาพบว่ามีหลากหลายลักษณะของการที่สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเข้ามา รับเหมางานของเทศบาล กรณีที่พบจะมีทั้งที่เข้ามาโดยตรง ในฐานะของหุ้นส่วน เช่นกรณีของเทศบาลตำบลบ้านโตนด จ.สุโขทัย โดย เทศบาลได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจากัดศิรีมาศก่อสร้าง ให้ก่อสร้างสะพานข้ามคลองน้ำหัก ตำบลโตนด จ. สุโขทัย โดยมีหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างฯเป็นผู้ลงนาม ซึ่งการก่อสร้างกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ต่อมาหุ้นส่วนผู้จัดการได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างฯและลงรับสมัครเป็นสมาชิกสภา และได้รับ เลือกเป็นสมาชิกสภาเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และได้ขอเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างแทนตน ซึ่ง ในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวิวินิจฉัยว่าถึงแม้จะลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก่อนวันเลือกตั้ง แต่ก็ยังมีฐานะเป็นหุ้นส่วนของห้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้ถือ หุ้นและหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างได้ทำหลังจากวันที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา จึงถือว่าเป็นคู่สัญญากับเทศ ซึ่งต้องถูก ถอดถอนสมาชิกภาพ ๑๐ แม้แต่เมื่อเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก็ ยังถือว่าสมาชิกสภาผู้นี้มีผลประโยชน์จาก บริษัทศิรีมาศก่อสร้างอยู่ดี ซึ่งยังเป็นคู่สัญญากับเทศบาล กรณีชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมาย โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งเทศบาล มิได้มีข้อห้าม บุคคลที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิก สภาเทศบาล จึงทำให้รัฐต้องสูญเสีย งบประมาณในการเลือกตั้งซ่อมกรณีของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านม่วงก็ เช่นกัน โดยสมาชิกสภาเทศบาลเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจากัดบ้านม่วง แต่ยังไม่ได้เป็นคู่สัญญากับ เทศบาลบ้านม่วง ต่อมาสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการมาขอซื้อเอกสารในการสอบราคาโครงการจ้าง

เหมาะก่อสร้างวางระบายน้ำของเทศบาล และได้ยื่นเอกสารเสนอราคา ปรากฏว่าห้างฯของสมาชิกสภาเทศบาล ไม่ได้รับการคัดเลือกในการสอบราคา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าถึงแม้ยังไม่ได้เป็นผู้สัญญา แต่ การยื่นซองประกวดราคา ก็ถือว่าสมาชิกสภาเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการที่เทศบาลจะกระทำ สมาชิกภาพในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลได้สิ้นสุดลง๑๑ ในกรณีที่น่าสนใจคือการกระทำยังไม่เกิดขึ้นแต่สถานการณ์ผลประโยชน์ ทับซ้อนเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่บุคคลนั้นดำรงฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้ทำหน้าที่เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในการ มายื่นเสนอราคาโครงการของเทศบาล

อีกลักษณะของผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้รับเหมาเอง แต่ต้องการหลีกเลี่ยงการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่นกรณีของ เทศบาลตำบลนาหว้า ซึ่งมีการร้องเรียนว่านายกเทศมนตรีทาสัญญาปิดบังการเข้ารับเหมาของตนเอง กรณีนี้เป็น ชาวเมื่อมีการตรวจสอบว่าสัญญา ๓ ฉบับ มีผู้รับจ้างชื่อนายดำรงศักดิ์ ลาน้อย หากแต่บุคคลนี้ไม่มีตัวตนจริง สัญญา ทั้ง ๓ นี้ซึ่งรวมเป็นเงิน ๑๒๗,๖๐๐ บาทพบว่าเป็นสัญญาของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลนาหว้าที่เป็นผู้ดำเนินการ ก่อสร้างทั้งหมด เพียงนาชื่อนายดำรงศักดิ์มาแอบอ้าง ในกรณีแสดงให้เห็นอีกลักษณะหนึ่งของการเข้ามาทำธุรกิจ กับเทศบาลโดยพยายามปิดบัง และนำมาซึ่งการกระทำที่ผิดกฎหมายรูปแบบอื่นๆ เช่น การสร้างหลักฐานเท็จใน การทาสัญญา การเบิกจ่ายค่าก่อสร้างอันเป็นเท็จ

☞ กรณีที่ภรรยา และญาติเป็นผู้รับเหมา

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า หลายกรณีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการเอง แต่เป็น กิจการของคู่สมรส มีทั้งจดทะเบียน ไม่จดทะเบียน หรือเดิมจดทะเบียนแล้วมาหย่าขาดกันก่อนมาเป็นผู้สัญญากับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นของญาติสนิท บิดา มารดา และพี่น้อง บุตร บางกรณีดูเหมือนเป็นความจงใจ เลี่ยงกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีประธานกรรมการบริหาร อบต.ตะเคียน จ.นครราชสีมาถูกร้องเรียนทางสื่อมวลชน ว่ามีส่วนได้ส่วนเสียกับอบต.โดยให้ภรรยาเป็นผู้ดำเนินการเป็นผู้สัญญาก่อสร้างหลายโครงการทั้งทาดถนน และชุด สระน้ำ ในนามของ หจก.เงินหมู่ และ หจก.อศวพลโยธา ซึ่งในข้อร้องเรียนกล่าวว่าเป็นเหตุผลให้การบริหารงานส่อ ไปในทางไม่เป็นโปร่งใส และมีการอื้องานกันทางอ้อม และที่ผิดสังเกตคือมีการขอยางานแบบถึยิบ โครงการละไม่ เกิน ๑ แสนบาท ซึ่งประธานมีอำนาจตัดสินใจได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อนายอำเภอ

☞ กรณีที่สมาชิกสภาฯรับมอบอำนาจให้หุ้นส่วนมาดำเนินการแทน

ตัวอย่างเห็นได้ชัดเจนด้วยกรณีของเทศบาลตำบลห้างฉัตร ซึ่งมีสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีส่วนได้ส่วน เสียในฐานะผู้รับมอบอำนาจ โดยสมาชิกสภาเทศบาลได้รับมอบอำนาจจากห้างหุ้นส่วนจากัดวงค์จิระ ให้มีอำนาจ ในการยื่นสอบราคาค่าจ้างเหมาขยายเขตบริการใช้ประปา ในเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตร ต่อมาการทางงานจ้าง เหมาดังกล่าวมีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างคู่สัญญา จึงมีการเจรจาตกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาท ปรากฏว่าบุคคลที่ร่วม เจรจาในฐานะตัวแทนของห้างหุ้นส่วนจากัดวงค์จิ

ระ ผู้รับจ้างคือสมาชิกสภาเทศบาลคนเดิมและสมาชิกสภา เทศบาลตำบลห้างฉัตรอีก ๒ คน และเมื่อมีการส่งมอบงานทางเทศบาลพบว่าลายเซ็นของผู้จัดการห้างแตกต่าง จากลายมือที่ลงในสัญญา มาก น่าจะมีการปลอมแปลงเอกสารการส่งงาน นอกจากนี้มีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่า งานจ้างขยายเขต บริการน้ำประปาในเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตรนั้นมีสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านั้นเป็นผู้ดำเนินการ เอง

ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่ยื่นของ สอบราคาต่อ เทศบาลและทาหน้าที่เจรจาตกลงกับเทศบาลด้วย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อตัวการตาม มาตรา ๘๐๗ ถึงมาตรา ๘๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในฐานะที่เป็นตัวแทนและมี หน้าที่ดังกล่าว และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วน เสียในสัญญากับเทศบาล นอกจากนี้ในฐานะสมาชิกสภา เทศบาลซึ่งมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของท้องถิ่นกระทำการเข้าเป็นตัวแทนเพื่อยื่นของsobราคาหรือ เจรจาทบเทศบาลในโครงการของเทศบาล สมาชิกเทศบาลย่อมมี ประโยชน์ที่ขัดกันอยู่ทั้งประโยชน์ ของเทศบาลและประโยชน์ของห้างฯ

๒. การจัดซื้อที่ดินของตัวเอง

เนื่องจากที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการ จัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ เช่น สถานที่ทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โรงบำบัด น้ำเสีย ที่ดินสำหรับการกำจัด ขยะ หรือสถานีน้ำประปา และพบว่าหลายครั้งไม่สามารถซื้อที่ดินตาม ราคาที่ได้รับงบประมาณ หรือรัฐเสียเงินมาก ขึ้นเพราะราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง และมีข่าวการ ททุจริต ควบคู่ไปกับการจัดซื้อที่ดินเสมอ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของ ปัญหานี้มีต้นตอจากการที่ผู้บริหารมี ผลประโยชน์ทับซ้อน โดยหาประโยชน์ส่วนตัว เก่งกาจจากราคาที่ดิน ทั้งใน รูปใช้ข้อมูลภายในเป็น ประโยชน์ ไปซื้อที่ดินไว้ก่อน หรืออาจเป็นในรูปแบบที่กำหนดที่ตั้งโครงการในพื้นที่ที่ตนเอง มีที่ดินอยู่ เพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง ทั้งที่ตนเองเป็นบุคคลที่ต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ

☞ กรณีที่นายกเทศมนตรีขายที่ดินของตนเอง

การจัดซื้อที่ดินบริเวณโรงสูบน้ำประปาแรงต่ำที่ ๒ จำนวน ๒๙ โฉนด เนื้อที่ประมาณ ๘ ไร่ ราคา ๑๘,๕๐๐,๐๐๐ บาท กรณีนี้เป็นการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ โดยนายกเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าทุจริต ในการจัดซื้อ ที่ดินมี ราคาแพงเกินความจริงทำให้รัฐเสียหาย ซึ่งปรากฏว่าในจำนวนที่ดินที่จัดซื้อเป็น ที่ดินของนายกเทศมนตรีจำนวน ๑๐ โฉนด ในกรณีนี้นายกเทศมนตรีไม่ได้ทำนิติกรรมเองทั้งในฐานะ นายกเทศมนตรีและเจ้าของที่ดิน โดยมีผู้แทน รับมอบอำนาจในการยื่นของ เสนอราคาและเจรจา ทางฝ่ายเทศบาล นิติกรเทศบาลเป็นผู้ทำนิติกรรมสัญญาแทน กรณีนี้ชี้มูลโดยคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินและอยู่ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน

๓. การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เช่าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

นอกจากการเข้าเป็นผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่างๆ ดังกล่าวไปแล้ว ยังพบอีกว่า สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารอยู่ในสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนได้ในกรณีที่ดำเนินธุรกิจขาย

บริการและวัสดุอุปกรณ์กับองค์กร ปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก เพราะอาจถูกมองว่าหาผลประโยชน์จากเทศบาล ลักษณะเช่นนี้พบเห็นมาก

กรณีการซื้อขายน้ำมันของเทศบาลตำบลแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง

เรื่องของเทศบาลตำบลแจ้ห่มเป็นกรณีที่ทำให้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะจาก กรณีนี้มีนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ๒ คน พ้นจากสมาชิกภาพตามคำวินิจฉัยของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เหตุเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและอ้อมใน ห้างหุ้นส่วน จำกัดช่วยประสิทธิก่อสร้าง ซึ่งมีสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม โดยสมาชิกคนหนึ่ง เป็นหุ้นส่วน สมาชิกอีกคนหนึ่งเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของหุ้นส่วนอีกคนของห้างฯ ส่วนนายกเทศมนตรี เป็นพี่สาวร่วมบิดามารดาของหุ้นส่วนของห้างฯ ทั้งที่ในระยะบริเวณรัศมี ๑๐ กิโลเมตรของสำนักงานเทศบาลตำบล แจ้ห่ม สถานีบริการแห่งนี้ใกล้กับสำนักงานฯมากที่สุด สถานีอื่นๆอยู่ห่างไปถึง ๘-๑๕ ก.ม. ซึ่งสำนักคณะกรรมการ กฤษฎีกาก็วินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและให้พ้นสมาชิกภาพ ๑๕ ในกรณีนี้สมาชิกสภาทั้งสองคนได้ลาออกจาก ก่อนการวินิจฉัย ส่วนนายกเทศมนตรี จังหวัดพิษณุโลกมีข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นหุ้นส่วน ซึ่งแม้เป็น พี่น้องกับหุ้นส่วนของห้างฯก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ในกิจการของห้างฯแต่อย่างไร ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงวินิจฉัยว่า มิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมัน

การใช้งบประมาณหลวงเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อหาเสียง

รูปแบบการทับซ้อนอีกลักษณะหนึ่งที่สังคมมักวิพากษ์วิจารณ์คือการจัดสรรงบประมาณหรือโครงการเข้า ไปในพื้นที่ของตนเอง หรือใช้งบประมาณราชการทำโครงการ พร้อมทั้งเขียนป้ายและชื่อผู้ของงบประมาณประกาศ ให้ชาวบ้านทราบ เพื่อเป็นการหาเสียง ประชาชนบางส่วนมองว่าไม่ถูกต้องแต่ก็ไม่ผิดกฎหมาย หากแต่ชัดเจนว่า เป็นสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งผลประโยชน์เกิดขึ้น ส่งผลให้การตัดสินใจไม่เป็นอิสระโดยให้น้ำหนักกับประโยชน์ ส่วนตนที่จะได้รับเหนือผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นฐานคะแนนเสียง พรรคพวก หรือ ประโยชน์จากการทำโครงการนั้น เช่น โครงการตัดถนนผ่านไปในที่ของตนเอง รวมทั้งการจัดสรรโครงการตามคำ ขอร้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า งบส.ส.ที่มีในอดีต ที่ส.ส.มีเงินงบประมาณจำนวนหนึ่งและสามารถจัดสรรดำเนินโครงการพัฒนาที่ตนเองต้องการ หรือตอบแทนหัวคะแนน ส่วนใหญ่ลงในพื้นที่เลือกตั้งของ ตนเอง การทับซ้อนของผลประโยชน์ในลักษณะนี้ในอดีต เป็นสาเหตุของการไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรร ทรัพยากร และการใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า บางจังหวัดที่มีส.ส.มีพลัง หรือ เป็นรัฐมนตรีก็สามารถดึงโครงการเข้า จังหวัด หรือพื้นที่เลือกตั้งได้มาก ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ พยายามแก้ปัญหา โดยมาตรา ๑๘๐ (๖) ระบุว่า ในการ พิจารณางบประมาณประจำปี ห้าม ส.ส. และ สว. เข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ส่งผลให้ยกเลิกงบส.ส.หรืองบพัฒนามตามคำขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

จากรูปแบบการทับซ้อนของผลประโยชน์ข้างต้น พบว่ามีความหลายหลายและในบางกรณีแสดงถึงความพยายามในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงการจัดการหรือป้องกันการกระทำที่เป็นการขัด ผลประโยชน์ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายว่าเป็นอย่างไร เพียงพอและมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด โดยช่วงแรก เป็นการดูกฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการห้ามผลประโยชน์ขัดกันทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะองค์กร ปกครองท้องถิ่น และจะวิเคราะห์ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเห็นได้ชัดจากกรณีศึกษาต่างๆว่ามี การฝ่าฝืนกฎหมาย

กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง พบว่ากฎหมายองค์การปกครองท้องถิ่นทุกประเภทมี ข้อบัญญัติที่การห้ามการกระทำที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนี้คือ

๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ รวมการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ มีข้อบัญญัติห้ามผลประโยชน์ขัดกันของทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร ๑๘

☞ ห้ามสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ (ม. ๑๘ ทวิ) การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.๑๙)

☞ ห้ามนายกเทศมนตรี รวมทั้งที่ปรึกษาและเลขานุการในการเข้าไปดำรงตำแหน่ง รับเงินหรือประโยชน์ ใด หรือเป็นผู้สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาล หรือการ พาณิชยกรรมของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น (ม.๔๘ จตุทศ) การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.๔๘ ปัญจทศ)

☞ การกำกับดูแลและเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

๒) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมการแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) ๒๕๔๒ มีข้อบัญญัติห้ามการกระทำ ผลประโยชน์ทับซ้อน โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วน ได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์กรบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่ง หรือในกิจการที่ กระทำให้แก่องค์กรบริหารส่วนตำบลนั้น (ม.๔๗ ตริ (๔)) ซึ่งให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัย และคาวินิจฉัยของ นายอำเภอให้เป็นที่สุด

๓) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มีข้อกำหนดให้มาตรา ๑๑ (๕) ว่าสมาชิกภาพ ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อรัฐมนตรีสั่งให้ออกเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทากับองค์กรบริหารส่วนจังหวัดนั้น ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๑ (๕) ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วน จังหวัดนั้นเป็นผู้สัญญา

๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีข้อบัญญัติในเรื่องนี้คือ

☞ ห้ามสมาชิกสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการของรัฐ หรือ กิจการพาณิชย์หรือบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น (ม.๒๒) และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงด้วยการกระตาดังกล่าว (ม. ๒๓)

☞ ห้ามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเข้าไปดำรงตำแหน่ง รับเงินหรือประโยชน์ใด หรือ เป็นคู่สัญญาหรือ เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทากับกรุงเทพมหานคร หรือการพาณิชย์ของ กรุงเทพมหานครหรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานคร เว้นแต่กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เป็นคู่สัญญาหรือ เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง (ม. ๕๑) และการฝ่าฝืนเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง (ม. ๕๒(๕))

๕) พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา ๒๕๔๒ มีข้อบัญญัติห้ามในเรื่องการขัดแย้ง ระหว่างผลประโยชน์ดังนี้

☞ ห้ามสมาชิกสภาเมืองพัทยาเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็น คู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยากกระทำ(ม. ๑๘) และการฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุด สมาชิกภาพ (ม.๑๙)

☞ ห้ามนายกเมืองพัทยาและรองนายกเมืองพัทยาในการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นในการ พาณิชยของเมืองพัทยาหรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ ทากับเมืองพัทยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น ซึ่งการฝ่าฝืนมีผลให้พ้นตำแหน่ง (ม. ๔๙)

☞ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล

ดังนั้นในระยะแรกที่สังคมไทยต้องเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน มาตรการต่างๆต้องมีให้ครบ วงจร ทั้งมาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการส่งเสริมจิตสำนึกและจริยธรรมของนักรการเมืองท้องถิ่น และ

มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นแนวทางในการปรับปรุงการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนใน องค์กรปกครองท้องถิ่น ยึดหลักผสมผสานมาตรการต่างๆ เพื่อให้มีความครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งมีข้อเสนอแนะดังนี้

มาตรการทางกฎหมาย

กฎหมายการห้ามการกระทำในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนยังคงเป็นมาตรการสำคัญเพื่อทำให้เกิด ความชัดเจนและทำให้เกิดการเรียนรู้ในสังคมไทย โดยมีประเด็นต้องปรับปรุงคือ

๑) ด้านกฎหมาย หลักการสำคัญคือให้กฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันและ มีความชัดเจนโดย

☞ แก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาจพิจารณาว่าสมควรมี กฎหมายว่าด้วยการขัดแย้งของผลประโยชน์สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะ เพื่อ ก่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน และความชัดเจนมากขึ้น

☞ กฎหมายควรห้ามผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทุกประเภทกับองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัดทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยอาจพิจารณา มีข้อยกเว้น ๒ กรณี คือ

๑) เป็นคู่สัญญา อย่างสุจริตก่อนที่เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภรรยาเป็นลูกจ้างของเทศบาลอยู่แล้ว เมื่อ สามีมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แต่เมื่อต่อสัญญาสามีประกาศให้ทราบ และต้องถอนตัวจากการพิจารณาและแจ้ง เหตุผลการต่อสัญญาต่อสาธารณะ ซึ่งในปัจจุบันพ.ร.บ.ระเบียบบริหาร กรุงเทพมหานครมีข้อยกเว้น ลักษณะนี้สำหรับผู้ว่ากรุงเทพมหานครในกรณีเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียก่อนได้รับ เลือกลงตั้ง

๒) เป็นคู่สัญญาได้ในกรณีจำเป็นและทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเสียประโยชน์ เช่น กรณี มีสถานีบริการ น้ำมันแห่งเดียวในพื้นที่ซึ่งเป็นของสมาชิกหรือผู้บริหาร ถ้าไม่ยกเว้น รถขององค์กร ปกครองท้องถิ่นต้องเสียเวลา และค่าใช้จ่ายมากขึ้น ประกอบกับราคาของสินค้ามีราคามาตรฐานไม่ว่า ซื่อที่ไหนก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ต้องขออนุญาต จากสภาท้องถิ่นหรือหน่วยงานกำกับ ข้อยกเว้นดังกล่าวมี ขึ้นเพราะตระหนักถึงชุมชนขนาดเล็กขององค์กรปกครอง ท้องถิ่นและไม่สกัดกั้นผู้มีความสามารถ ขณะเดียวกันการยกเว้นดังกล่าวต้องมีกระบวนการแสดงเหตุผลและความ จำเป็นอย่างชัดเจนก่อนดาเนินการ

☞ กำหนดแนวทางการวินิจฉัยให้ชัดเจนว่ายึดถืออะไร ในการเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และอ้อมว่ามี ความหมายแค่ไหน โดยเสนอว่าควรยึดหลักข้อเท็จจริงว่าเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์กร ปกครองท้องถิ่นที่ตนดำรง ตำแหน่งก็ถือว่าผิดกฎหมาย โดยหลักการทั่วไปของผลประโยชน์ทับซ้อน เพียงแค่เป็นโอกาสของการเกิดผล ประโยชน์ทับซ้อน (Potential Conflict of Interest) เป็นเรื่อง ที่ต้องป้องกัน ไม่จำเป็นว่าต้องให้เกิดผลประโยชน์ ทับซ้อนจริงๆ หรือในกรณีมีความเสียหายต่อองค์กร ปกครองท้องถิ่น

☞ กำหนดให้ชัดเจนว่าถึงแม้มีการลาออกก่อนการวินิจฉัย ขอให้การสอบสวนดำเนินจน เสร็จสิ้นและมีผล ย้อนหลัง

๒) ด้านหน่วยงาน/องค์กรตรวจสอบ หลักการหน่วยงานตรวจสอบต้องมีขีดความสามารถ ตรวจสอบอย่าง เป็นธรรมและจริงจัง โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

☞ ให้เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ กระทรวงมหาดไทยซึ่งมี อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นั่นคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็น กรมใหม่จากการปฏิรูประบบราชการ ในฐานะเป็นกรมใหม่กำหนดภารกิจควรให้ความสำคัญกับ การตรวจสอบเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในพฤติกรรมดังกล่าวแก่ ข้าราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งนอกจากหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังรวมถึงนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้วินิจฉัยการมีส่วนได้เสียตามกฎหมาย กรม ส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นควรเร่งสร้างมาตรฐานการกำกับและตรวจสอบให้เป็นในทิศทางเดียวกับทุกจังหวัด และทุก ประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถเน้นในเรื่องบุคลากร ประสิทธิภาพ ตรวจสอบ ยัง ต้องเน้นทักษะ ความจริงจังในการตรวจสอบ ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือหาอย่างไรให้

หน่วยงานกำกับตรวจสอบ อย่างนายอำเภอและผู้ว่าราชการไม่มีส่วนได้เสียเพราะกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นขณะเดียวกันก็ต้องการเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำกิจกรรม

มาตรการด้านความโปร่งใสและส่งเสริมจริยธรรม

ดังกล่าวแล้วการป้องกันพฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อนโดยกฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอ เพราะมีการ หลบเลี่ยงและหาหลักฐานความผิดได้ยาก ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายต้องไปกับการทำให้กระบวนการบริหารมี ความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณะให้มากที่สุดและสร้างจิตสำนึกและจริยธรรมของนักการเมือง โดยเสนอ มาตรการดังนี้

☞ การเปิดเผยทรัพย์สินของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติม ไม่จำเป็น ต้องเป็นการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนเช่นของคณะกรรมการ ปชช. เพราะการยื่นดังกล่าวไม่ ครอบคลุมและในความเป็นจริงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อ ปชช.ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ ลักษณะดังกล่าว ส่งผลให้ข้อมูลไม่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบโดยเฉพาะจากประชาชน จึงเสนอให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สิน และหนี้สินต่อสาธารณะ เช่นปิดประกาศในที่สาธารณะ หรือหน้าสถานที่ทำการขององค์กร หรือลงในอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบได้ง่าย

☞ สร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างและระบบการจัดทาและการบริหารงบประมาณให้โปร่งใสให้มากที่สุด เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบประมูลงานทางอินเทอร์เน็ต เน้นให้ข้อมูลข่าวสารเรื่องการแข่งขันประมูลประมูลสู่สาธารณะให้กว้างขวาง เพราะการมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาหรือการฮั้วประมูลดำรงอยู่ได้ เพราะเก็บ ข้อมูลอยู่ในวงแคบ การเปิดเผยสัญญาขององค์กรปกครองท้องถิ่น และมีกลไกของการมีส่วนร่วมของประชาชนทุก ขั้นตอน

☞ ส่งเสริมการจัดทาจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งแนวทางการสร้างจิตสำนึกทาได้หลาย แนวทาง การจัดทาจรรยาบรรณไม่ควรดาเนินการโดยส่วนกลาง ให้เป็นเรื่องขององค์กรปกครองท้องถิ่นและ ประชาชน ซึ่งทาให้การปฏิบัติตามเป็นไปได้สูง ดังนั้นเสนอ ๒ แนวทาง คือ

๑) รัฐบาลควรกระตุ้นให้สมาคมองค์กร ปกครองท้องถิ่นทุกประเภทเห็นความจำเป็นในการกำหนดจรรยาบรรณของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหาร ท้องถิ่น และสร้างคู่มือสร้างความเข้าใจและความจำเป็นต้องห้ามผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งให้มีการตรวจสอบ กันเอง และ

๒) กระตุ้นให้ประชาชนหรือชุมชนตระหนักถึงปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและจัดทาข้อห้ามของ ท้องถิ่นหรือจรรยาบรรณนักการเมืองในชุมชนเพื่อกากับพฤติกรรมของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในชุมชน ของตน การที่ชุมชนร่วมในจัดทาจรรยาบรรณนักการเมือง ชุมชนจะมีบทบาทในการสอดส่องดูแลพฤติกรรมของ นักการเมือง ซึ่งจะมีประสิทธิผลเพราะอยู่ในพื้นที่และใกล้แหล่งข้อมูล

มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจของการเมืองและการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมา การมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับของการรับประโยชน์ เข้าไปมีส่วนร่วมใน

กระบวนการบริหารและ ตรวจสอบในระดับที่ยังไม่น่าพึงพอใจ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจ หลบเลี่ยงบทลงโทษทางกฎหมายได้

เพราะพิสูจน์ได้ยาก หากแต่ความตระหนักในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการตื่นตัวของ ประชาชนในการเข้าไป ร่วมตรวจสอบส่งผลให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับบทลงโทษทาง การเมือง เช่น ไม่เลือกผู้สมัครนั้น กลับมาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นนอกจากองค์กรปกครอง ท้องถิ่นเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนใน การบริหาร ภาคประชาชนควรได้รับการส่งเสริมให้ เข้าไปมีส่วนร่วม โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

☞ ส่งเสริมความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองของท้องถิ่น บทบาทของ ประชาชน รวมทั้งความรักท้องถิ่น พฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อน ให้ตระหนักถึงปัญหาที่ โดยเฉพาะ การมีส่วนได้เสีย หมายถึงอะไร โดยการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งรู้กลไกการ ร้องเรียน และสิทธิการมีส่วนร่วม ในรูปแบบต่างๆตามกฎหมาย

☞ มุ่งสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการ บริหารและ ตรวจสอบ เช่นการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน เข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมสภา ท้องถิ่น ในการจัดทำ แผนพัฒนาและงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างและการประมูลงาน ชักชวนให้ ชุมชนจัดทำข้อห้ามของท้องถิ่น หรือ จรรยาบรรณนักรการเมืองท้องถิ่น และผลักดันให้นักการเมือง ปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมีการให้ความรู้และ ทักขะแก่ประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมอย่างมี ความหมาย (บทความ โดย ดร.อรรถัย ก๊กผล)

บทที่ ๔

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

มาตรการกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๑๐๐ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินกิจการ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ใน ฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือ ดำเนินคดี

(๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๓) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมี ลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือ ทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาใน ลักษณะดังกล่าว

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างใน ธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติ หน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของ ธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดแย้งต่อประโยชน์ ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการหรือกระทบต่อความ

มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมา ใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสองโดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าวเป็นการ ดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา ๑๐๑ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ใน บริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งไม่ใช่บริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตาม

มาตรา ๑๐๐ (๒) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

มาตรา ๑๐๒ บทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทจำกัดหรือบริษัท มหาชนจำกัด มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัด มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัท มหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน

มาตรา ๑๐๓ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๐๓/๑ บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

บทลงโทษ

มาตรา ๑๒๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ มาตรา ๑๐๑ หรือมาตรา ๑๐๓ ต้องระวางโทษ จ คุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับกรณีความผิดตามมาตรา ๑๐๐ วรรคสาม หาก เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินการตามมาตรา ๑๐๐ วรรค หนึ่งให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

๒. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การ รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ จึงกำหนดหลักเกณฑ์และจำนวน ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยาไว้ ดังนี้

ข้อ ๑ ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓

ข้อ ๒ ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในประกาศนี้ “การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา” หมายความว่า การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากญาติหรือจากบุคคลที่ให้แก่ในโอกาสต่างๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียมประเพณี หรือ วัฒนธรรม หรือให้แก่ตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม “ญาติ” หมายความว่า ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือ มารดาเดียวกัน ลูก ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรม “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่า สิ่งที่มีมูลค่า ได้แก่ การลดราคา การรับความบันเทิง การรับบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

ข้อ ๔ ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามที่กำหนดไว้ในประกาศนี้

ข้อ ๕ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ดังต่อไปนี้

(๑) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวน ที่เหมาะสมตามฐานะานุรูป

(๒) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่า ในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท

(๓) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

ข้อ ๖ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ให้มิได้ระบุให้เป็นของส่วนตัว หรือมีหรือมูลค่าเกินกว่าสามพันบาท ไม่ว่าจะระบุเป็นของส่วนตัวหรือไม่ แต่มีเหตุผลความจำเป็นที่ จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรายงาน รายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยึดถือทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวไว้ เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น สังกัดโดยทันที

ข้อ ๗ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมีราคาหรือ มีมูลค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมาแล้วโดยมีความจำเป็นอย่างยี่งที่ต้องรับไว้ เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งรายละเอียด ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้า

ส่วนราชการ ผู้บริหาร สูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน สถาบันหรือองค์กรที่
เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยทันที ที่สามารถกระทำได้เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความ
เหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตน
หรือไม่ ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหน่วยงานหรือสถาบันหรือ องค์กรที่
เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด มีคำสั่งว่าไม่สมควรรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ก็ให้คืนทรัพย์สิน
หรือประโยชน์นั้นแก่ผู้ให้โดยทันที ในกรณีที่ไม่สามารถคืนให้ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบ
ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็ว เมื่อได้
ดำเนินการตามความในวรรคสองแล้ว ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่เคยได้รับ ทรัพย์สินหรือ
ประโยชน์ดังกล่าวเลย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง
ผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วน ราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือเป็นกรรมการหรือ
ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐให้แจ้ง
รายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้น ต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่วนผู้
ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่
ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจถอดถอนให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการ ตามความ
ในวรรคหนึ่งและวรรคสองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรง
ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้แจ้งรายละเอียด
ข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้น ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา
หรือประธานสภา ท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นสมาชิก แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินการตามวรรค
หนึ่งและวรรคสอง ข้อ ๘ หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม
ประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับผู้ซึ่งพ้น 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 ไม่ว่าจะป็นญาติ พี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณ ส่วนตัวมาประกอบการใช้ดุลยพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้น หรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่น เพราะความชอบหรือชัง

๓.๒ หมวด ๒ ข้อ ๖ ให้ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่ กระทบการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ส่วนรวม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่ใช่เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต โดยชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติการใดในฐานะส่วนตัวซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือ สงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน้าที่ทั้งนี้ ในกรณีมีความเคลือบแคลงหรือสงสัย ให้ข้าราชการผู้นั้น ยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการ จริยธรรมพิจารณาเมื่อคณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยเป็นประการใด แล้วจึงปฏิบัติตามนั้น

(๓) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่น ในราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลักในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่าง ประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนกลุ่ม อันจำเป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

(๑) ไม่เรียก รับ หรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียกรับหรือยอมจะรับของขวัญแทนตน หรือญาติของตน ไม่ว่า ก่อนหรือหลังดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยา หรือการให้ตามประเพณีหรือให้แก่บุคคลทั่วไป

(๒) ไม่ใช่ตำแหน่งหรือการกระทำที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใดเพราะมือคด

(๓) ไม่เสนอ หรืออนุมัติโครงการการดำเนินการ หรือการท านิติกรรมหรือสัญญาซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่น จะได้ ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมนี้

บทที่ ๕

แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

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

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

แนวทางการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

การให้-การรับของขวัญและผลประโยชน์หลักการและแนวคิดนี้สามารถประยุกต์ใช้ประกอบการดำเนินการตาม นโยบายการให้และรับของขวัญและผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือน และเจ้าหน้าที่ภาครัฐในประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือน ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พล เรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์การรับ ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓

- เจตนาธรรมณ์

เนื่องจากความเชื่อถือว่าความไว้วางใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐว่า จะต้อง ตัดสินใจและกระทำหน้าที่ โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก

ปราศจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล หาก ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐคนใดรับของขวัญและผลประโยชน์ที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการ กระทำหน้าที่ถือว่าเป็นการประพฤติมิชอบ ย่อมทำลายความเชื่อถือว่าไว้วางใจของประชาชน กระทั่งต่อความ ถูกต้องชอบธรรมที่องค์กรภาครัฐ ยึดถือในการบริหารราชการ รวมทั้งกระทบต่อกระบวนการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยและที่สำคัญคือ หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใดไม่ได้ เว้นแต่โดยธรรมจรรยาเท่านั้น ซึ่งก็หมายถึง ตามปกติ ธรรมเนียมประเพณี เช่น วันเกิด วันปีใหม่และต้องอยู่ในเงื่อนไขว่าจะรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด จากญาติพี่น้องตามฐานานุรูปแต่ถ้าเป็นบุคคลอื่นไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท

• อะไรคือของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่ใช้ในความหมายนี้

- ของขวัญและประโยชน์อื่นใด หมายถึง สิ่งใดๆ หรือบริการใดๆ (เงินทรัพย์สิน สิ่งของ บริการหรืออื่นๆ ที่มีมูลค่า) ที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้และ/หรือได้รับที่นอกเหนือจาก เงินเดือน รายได้ และผลประโยชน์จากการ ทำงานในราชการปกติ

- ของขวัญและผลประโยชน์อื่นใด สามารถตีค่าตีราคาเป็นเงิน หรืออาจไม่สามารถตีค่า ตีราคาได้

- ของขวัญที่สามารถคิดราคาได้ (Tangible gifts) หมายถึง สินค้าบริโภคความบันเทิง การต้อนรับ ให้ที่พัก การเดินทาง อุปกรณ์เครื่องใช้ เช่น ตัวอย่างสินค้าบัตรของขวัญ เครื่องใช้ส่วนตัว บัตรกำนัล บัตรลดราคาสินค้า หรือบริการ และเงินเป็นต้น

- ของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่คิดเป็นราคาไม่ได้ (Intangible Gifts and Benefits) หมายถึง สิ่งใดๆ หรือบริการ ใดๆ ที่ไม่สามารถคิดเป็นราคาที่จะซื้อขายได้ อาทิเช่น การให้บริการ ส่วนตัว การปฏิบัติด้วยความชอบส่วนตัว การ เข้าถึงประโยชน์หรือการสัญญาว่าจะให้หรือการสัญญาว่าจะได้รับประโยชน์มากกว่าคนอื่นๆ

ข้อเสนอแนะในการพิจารณาเกี่ยวกับการให้-รับของขวัญและหรือผลประโยชน์อื่นใด

เราจะจัดการอย่างไร

• ข้อคำถามที่ใช้ในการตัดสินใจว่าจะรับ หรือไม่รับของขวัญและหรือผลประโยชน์ มี ๓

คำถาม คือ

๑. เราควรรับหรือไม่

๒. เราต้องรายงานหรือไม่

๓. เราสามารถเก็บไว้เป็นของตนเองได้หรือไม่

๑. เราควรรับหรือไม่ ตามหลักการทางจริยธรรมแม้ว่าเราจะไม่ควรรับ แต่มีหลายโอกาสที่เราไม่สามารถปฏิเสธได้ หรือเป็นการรับใน โอกาสที่เหมาะสมตามขนบธรรมเนียมประเพณีวัฒนธรรม หรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันมาในสังคม อย่างไรก็ตาม มีหลายโอกาสที่ไม่เป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะรับ

๑) ถ้าเป็นการให้เงิน ท่านจะต้องปฏิเสธ ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดก็ตาม การรับเงินสดหรือสิ่งใด ๆ ที่สามารถเปลี่ยน กลับมาเป็นเงิน เช่น ลี้อตเตอรี่ หุ่น พันธบัตรเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม และอาจเข้าข่ายการรับสินบน

- การถูกเสนอสิ่งใด ๆ นอกเหนือจากเงินนั้น สิ่งที่คุณนำมาเป็นเหตุผลในการตัดสินใจ คือ - ทำไมเขาจึงเสนอให้ เช่น ให้แทนคำขอบคุณ การเสนอให้มีผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติตนหรือไม่

- ความประทับใจของท่านต่อของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่จะส่งผลต่อการทำงานในอนาคต

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

๒) การรับก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม หรือไม่ หากการรับก่อให้เกิดความ ขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะแล้วผลประโยชน์ส่วนตนที่ได้รับกลายเป็นมีอิทธิพล ต่อการปฏิบัติหน้าที่ ราชการ หรือก่อให้เกิดข้อสงสัยต่อสาธารณชนว่าเป็นการประพฤติโดยมิชอบ

“ไม่ว่าของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้นจะมีค่าเพียงเล็กน้อยก็ไม่ควรรับ เพราะก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพัน หรือพันธะกับผู้ให้ และอาจก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อประชาชน”

การขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม เป็นตัวกระตุ้นให้เกิด การประพฤติมิชอบ และการทุจริต คอร์รัปชั่น ในแต่ละส่วนราชการควรกำหนด นโยบายการรับของขวัญและผลประโยชน์ของตนเอง โดยส่วน ราชการที่อยู่ในกลุ่ม ปฏิบัติหน้าที่ที่เสี่ยงต่อการประพฤติมิชอบ ควร กำหนดนโยบายด้านนี้อย่างเคร่งครัด มากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ หลักการการปฏิบัติงานในภาครัฐอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “การกระทำและการ ตัดสินใจใด ๆ จะต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียใน การให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ของ สังคมไทยโดยรวม” ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลใด ๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหา ความชอบ ผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเอง เหนือองค์กรหรือ บุคคลอื่น ทำให้เกิดความสั่นคลอนความเชื่อถือ ไว้วางใจที่ ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ภาครัฐมีพันธะ ผูกพันที่จะต้อง ปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม โดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐาน

ความโปร่งใส ความพร้อม รับผิดชอบ และแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง เทียบธรรม ตลอดเวลาที่มี อาชีพ
รับข้าราชการ

แนวพิจารณาในทางปฏิบัติ

- ของขวัญทั้งหมดที่มีค่าทางวัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์ เช่น งานศิลปะพระพุทธรูป เครื่องประดับโบราณ ฯลฯ แม้จะมีขนาดเล็กหรือเป็นเรื่องเล็กน้อยของขวัญนั้นๆ ย่อมเป็นทรัพย์สินขององค์กร ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์ราคาเท่าใด
- ของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเทียบกับราคาตลาด มีค่าน้อยกว่า ๓,๐๐๐ บาท ไม่ต้องรายงานและอาจเก็บ เป็นของตนเองได้
- ของขวัญหรือผลประโยชน์ใดๆ เมื่อเทียบกับราคาตลาดมีค่าเกิน ๓,๐๐๐ บาทต้องรายงานหน่วยงานและ ลงทะเบียนไว้
- ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์ที่มีค่าทางการตลาด ระหว่าง ๓,๐๐๐ - ๑๕,๐๐๐ บาทและเจ้าหน้าที่มีความ จำเป็นต้องรับ ให้องค์กรโดยหัวหน้าส่วนราชการตัดสินใจสมควรให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ๆ รับ ทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่
- ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์ที่มีค่าทางการตลาดมากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาทให้ส่งมอบเป็นทรัพย์สินขององค์กร เพื่อ ใช้ประโยชน์สาธารณะและหรือตามความเหมาะสมองค์กรอาจพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นเก็บรักษาของไว้เป็นกรณีไป เช่น ของขวัญในการย้ายหน่วยงานในขณะดำรงตำแหน่งเดิมของขวัญในโอกาส เกษียณอายุราชการหรือลาออกจากงานของขวัญหรือผลประโยชน์ที่เพื่อนร่วมงานให้เมื่อเจ็บป่วย ฯลฯ
- ถ้าในปีงบประมาณใด ๆ คุณค่ารวมของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากผู้ให้คนเดียวกัน กลุ่มเดียวกัน หรือ ผู้ที่มีความสัมพันธ์กันหลายๆครั้ง เมื่อรวมกันทั้งปีมีค่ามากกว่า ๓,๐๐๐ บาท ต้องรายงานของขวัญหรือ ผลประโยชน์แต่ละอย่างที่ได้รับ
- ถ้าในปีงบประมาณใดๆ ได้ของขวัญและหรือผลประโยชน์จากผู้รับบริการแม้จะต่างคนต่างกลุ่ม เพื่อเป็นการ ขอบคุณในการให้บริการที่ดีแต่เมื่อรวมกันแล้วมีค่ามากกว่าสามพันบาท ต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ ละอย่างนั้น
- ของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับเพื่อเป็นการขอบคุณจากผู้รับบริการ (ประชาชน องค์กรเอกชน) ที่ได้ อย่างสม่ำเสมอ บ่อยครั้ง อาจทำให้เกิดข้อสงสัยจากประชาชนว่ามีอิทธิพลบิดเบือน ก่อให้เกิดอคติในการให้บริการ ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หรืออาจก่อให้เกิดความรู้สึกชอบ และคาดหวังว่าจะได้รับของขวัญและหรือ ผลประโยชน์เมื่อมีผู้มารับบริการ ควรปฏิเสธการรับ
- เงินสดหรือสิ่งใด ๆ ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ (ตัวอย่างเช่น หุ่น พันธบัตรล็อตเตอรี่) ต้องปฏิเสธไม่รับไม่ว่าจะ อยู่ในสถานการณ์ใด ๆ)

๓. เราจะเก็บรักษาไว้เองได้หรือไม่

๑) ปกติสามารถเก็บรักษาไว้เอง หากมีค่าไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท

๒) หากมีราคาทางการตลาดระหว่าง ๓,๐๐๐ – ๑๕,๐๐๐ บาท ส่วนราชการต้องพิจารณาตัดสินว่า ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้น ๆ จะเก็บไว้เองได้หรือไม่

๓) หากราคามากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท จะต้องให้เป็นทรัพย์สินของส่วนราชการ และส่วนราชการพิจารณาตัดสินว่า จะใช้ประโยชน์อย่างไร

๔. การฝ่าฝืนกฎหมายนี้มีโทษอย่างไรการฝ่าฝืนนโยบายว่าด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น และพร้อมฝ่าฝืน การปฏิบัติ ตามประมวลจริยธรรมอาจถูกลงโทษตักเตือน ตัดเงินเดือนจนกระทั่งถึงไล่ออก ขึ้นกับความร้ายแรงของ การ ฝ่าฝืนนอกจากนั้น หากการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้นๆ เข้าข่ายการรับสินบนฉ้อฉล ทุจริต และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้นๆ รับของขวัญหรือผลประโยชน์ซึ่ง มีผลต่อความเป็น ธรรม ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ให้โดยมิชอบ หากถูกตัดสินว่าผิดจริง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทุกคนอาจมีส่วนร่วมใน การรับโทษทางอาญาด้วยกรณีฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี ปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังมีความผิดฐานกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายของอาญาด้วย

ตัวอย่างข้อไม่พึงปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๑. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงรับของตอบแทน ที่เป็นเงินและไม่ใช้ตัวเงินที่มูลค่าสูงเกินความเหมาะสมและได้มาโดยมิ ชอบ

๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงตัดสินใจในหน้าที่การทำงาน โดยมีเรื่องของการเงินและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การลงคะแนนเสียงของข้าราชการเพื่อออกกฎหมายหรือกระทำอื่นใดที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม

๓. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงทำงานในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องในภาคธุรกิจ หลังพ้นตำแหน่งราชการเป็นการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการนำข้อมูลลับภายในหน่วยงานราชการที่ทราบไปใช้ประโยชน์หลังออกจากตำแหน่งแล้ว และป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงาน ราชการมาแล้ว

หลักการ ๔ ประการสำหรับการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ป้องกันผลประโยชน์สาธารณะ

๒. สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด

๓. ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง

๔. สร้างวัฒนธรรมองค์กร แนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

กรอบการทำงาน มี ๖ ขั้นตอน

๑. ระบุว่ามิผลประโยชน์ทับซ้อนแบบใดบ้างที่มักเกิดขึ้นในองค์กร
๒. พัฒนานโยบายที่เหมาะสม รวมถึงกลยุทธ์การจัดการและแก้ไขปัญหา
๓. ให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่างๆ รวมถึง เผยแพร่นโยบายการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทั่วถึงในองค์กร
๔. ดำเนินการเป็นแบบอย่าง
๕. สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กร และชุมชนทราบถึงความมุ่งมั่นในการจัดการเพื่อ ป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน
๖. บังคับใช้นโยบายและทบทวนนโยบายสม่ำเสมอ

รายละเอียดในการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. การระบุผลประโยชน์ทับซ้อน
๒. พัฒนากลยุทธ์และตอบสนองอย่างเหมาะสม
๓. ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และหัวหน้างานระดับสูงตลอดจนผู้ปฏิบัติงาน บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยอาจจัดทำเป็นหลักสูตรการฝึกอบรมหรือจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรม
๔. ดำเนินการเป็นแบบอย่าง ผู้บังคับบัญชาในระดับต่างๆจะต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีเพื่อให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความเลื่อมใส ศรัทธา และพร้อมใจปฏิบัติตาม
๕. สื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสีย การให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการ โดยมีเป็นการให้ ข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ใด
๖. การบังคับใช้และทบทวนนโยบาย หน่วยงานต้องนำมาตรการไปบังคับใช้ให้เกิดความเป็นรูปธรรม เมื่อตรวจพบ การทุจริตหรือประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นด้วยเหตุจงใจ หน่วยงานจะต้องใช้ มาตรการทางกฎหมายดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อเป็นแบบอย่าง และใช้บทลงโทษตามกฎหมาย เช่น ความผิดทางวินัย ละเมิด อาญา

ตัวอย่างเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม

ผลประโยชน์ส่วนตน (private interest) “ผลประโยชน์” คือ สิ่งใดๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าจะในทางบวก หรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการทำงาน หรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึง คนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติ คู่แข่ง ศัตรู เมื่อใดเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

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

๑. ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูน ประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ่น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึง การได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลดของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรี อื่นๆ

๒. ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรม อื่น ๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิ แนวคิด มักอยู่ในรูปความลาเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมี ข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัด อยู่ในประเภทนี้

• **หน้าที่สาธารณะ (public duty)** หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือ การให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ ประโยชน์สาธารณะ (public interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับท้องถิ่นและ ระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่น ๆ ที่ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

• **ผลประโยชน์สาธารณะ** คือประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และ ไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ สามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้ โดย

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะ มีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจ

กัดขอบเขตที่ ประโยชน์ ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่

- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูล

ภายใน

- 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 ก็อาจนำมาซึ่งผลเสียไม่น้อยกว่าการจัดการ ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้น แต่ ต้องทำให้คนอื่น ๆ รับรู้และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง

๓. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบัน อาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์ สาธารณะได้ในอนาคต

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

๑. ประเภทแรก เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและ เป็น คณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสอง ออกจากกันได้ อาจทำให้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติ หน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่างๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่น ๆ ทำไม่ได้ คน ส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

๒. ประเภทที่สอง เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทับทบาทหน้าที่ ใน หน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทับทบาทหน้าที่ให้แก่อีก หน่วยงานหนึ่งได้ ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประพฤติมิชอบหรือความลาเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่ม ควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการจัดการแบบเดียวกัน นั่นคือ การ ตัดสินใจทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อน ได้

ความหมายและประเภทของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

ความขัดแย้ง (Conflict) สถานการณ์ที่ขัดกัน ไม่ลงรอยเป็นเหตุการณ์อันเกิดขึ้นเมื่อบุคคลไม่สามารถตัดสินใจ กระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิด แนวทางปฏิบัติ หรือ ผลประโยชน์

ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interests) เป็นผลตอบแทนที่บุคคลได้รับ โดยเห็นว่ามีคุณค่าที่จะสนองตอบ ความต้องการของตนเองหรือของกลุ่มที่ตนเองเกี่ยวข้อง ผลประโยชน์เป็นสิ่งจูงใจให้คนเรามีพฤติกรรมต่างๆ เพื่อ

ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests) หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์สุข แก่บุคคลทั้งหลายในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะ ยังหมายรวมถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิกในสังคม

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict Of Interests) เป็น สถานการณ์ที่บุคคลในฐานะพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงประโยชน์แก่ ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการละเมิดทางจริยธรรม และส่งผลกระทบต่อหรือความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ คาคอื่นที่มีความหมายถึงความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ได้แก่ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และรวมถึงคอร์รัปชันเชิงนโยบาย คอร์รัปชันสีเทา

ความหมายของ (Conflict Of Interestsกับ Corruption)

◆ Conflict of Interestsเป็นรูปแบบหนึ่งของ Corruptionแต่ระดับหรือขนาด และขอบเขต ต่างกัน

◆ Conflict of Interestsนำไปสู่ Corruption ที่รุนแรงขึ้น

◆ Conflict of Interestsเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่เป็นทางการ เชื่อมโยงกับกฎหมายระเบียบการปฏิบัติ และ ส่วนที่ไม่เป็นทางการ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ขยายไปถึงเรื่องครอบครัว ต้องพิจารณาความสัมพันธ์ เช่น คู่สมรส และคนในเครือญาติ

รูปแบบ (Conflict Of Interests)

การรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) ได้แก่

◆ การรับของขวัญหรือของกำนัลที่มีค่าอื่นๆ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

◆ การที่บริษัทสนับสนุนการเดินทางไปประชุม/ดูงานในต่างประเทศ ของผู้บริหารและอาจรวมถึงครอบครัว

◆ การที่หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากบริษัทธุรกิจที่ติดต่อกับหน่วยงาน

◆ เจ้าหน้าที่ของรัฐรับของแถมหรือผลประโยชน์ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

◆ การที่บุคคลปฏิบัติหน้าที่เอาผลประโยชน์ส่วนตัวไปพัวพันในการตัดสินใจ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง และ เป็นการเสียประโยชน์ของทางการ

การกระทำที่อยู่ในข่าย Conflict of Interestsความหมาย (ตัวอย่าง)

รับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) คือ การรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้ว รับเงินจากผู้มา เสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วไปรับไม้กอล์ฟจากร้านค้า เป็นต้น

ใช้อิทธิพล (Influence Peddling) เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็น คุณแก่ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม นองความต้องการทั้งหลาย (เพ็ญศรี วายวานนท์, ๒๕๒๗:๑๕๔)

ใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using employer's property for private advantage) ได้แก่ การใช้รถราชการ หรือใช้คอมพิวเตอร์ของราชการทางส่วนตัว เป็นต้น

ใช้ข้อมูลลับของราชการ (Using confidential information) เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนน แล้วรีบชิงไปซื้อที่ ดักหน้าไว้ก่อน

รับงานนอก (Outside employment or moonlighting) ได้แก่ การเปิดบริษัทหากินซ้อนบริษัทที่ตนเองทำงาน เช่น เป็นพนักงานขายแอบเอาสินค้าตัวเองมาขายแข่ง หรือเช่นนักบัญชีที่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงาน บัญชีในหน้าที่ให้ราชการ

ทำงานหลังออกจากตำแหน่ง (Post Employment) เป็นการไปทำงานให้ผู้อื่นหลังจากออกจากงานเดิม โดยใช้ ความรู้หรืออิทธิพลที่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่ชอบธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบาย และแผนของ ธนาคารชาติไปช่วยธนาคารเอกชนหลังเกษียณ

สถานการณ์ตัวอย่าง

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบน้ำหนักรถยนต์รับค่าตอบแทน จำนวน ๒๗ ครั้ง เป็นเงินรวมหนึ่งแสนหนึ่งพันบาทถ้วน เพื่อให้ การอนุญาตรถบรรทุกที่บรรทุกสินค้าที่มีน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ขนส่งสินค้าได้ กรณีเช่นนี้ นอกจาก จะเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ผิดวินัยชั้นไล่ออกจากราชการแล้ว ยังมีโทษทางอาญาแผ่นดินด้วยในการ พิจารณาวินิจฉัยโทษทางอาญา ผู้พิพากษาได้ระบุเหตุผลว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ก่อให้เกิดความไม่ ปลอดภัยต่อสาธารณชน ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ(ถนน) เป็นการสมยอมของเจ้าหน้าที่ ยอมให้ผู้รับบริการ กระทำผิดกฎหมาย และเป็นการให้ผลประโยชน์ในทางมิชอบต่อบริษัทที่เป็นเจ้าของกิจการรถบรรทุกรวมทั้ง เจ้าของสินค้าและสิ่งลงโทษจำคุกเป็นเวลา ๑ ปี โดยไม่รอลงอาญา

• การรับของขวัญและผลประโยชน์: กฎหมายแห่งความเสี่ยง การรับของขวัญและผลประโยชน์ใดๆ เป็นสาเหตุให้สาธารณชนรับรู้ว่าการปฏิบัติอย่างมีอคติ มีอิทธิพลต่อการ ตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก่อให้เกิดการท าลายความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนต่อภาครัฐและต่อข้าราชการกฎหมายแห่งความเสี่ยง ๒ ประการที่สำคัญ คือ

๑. ความพยายามที่จะหลบเลี่ยงกฎหมายโดยตีค่าราคาของขวัญและหรือผลประโยชน์ น้อยกว่าความเป็นจริง การตี ค่าราคาต่ำกว่าความเป็นจริงนั้น บุคคลอาจจงใจตนเองหรือจงใจผู้อื่นให้

คิดว่า ของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้นๆ มีค่าต่ำกว่าที่เป็นจริง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงาน การกระทำดังกล่าว นับว่าเป็นการคดโกงและหลอกลวงซึ่งเข้าข่าย ฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม

๒. การเพิกเฉยมองข้ามความผิดและละเลยต่อผลที่เกิดขึ้น

- การรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ อาจทำให้ติดเป็นนิสัยอย่าง รวดเร็ว และก่อให้เกิดความคาดหวังเสมอว่าจะได้รับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดความรู้สึกชอบหรืออยากปฏิบัติต่อผู้รับบริการหรือผู้รับงาน-รับจ้าง-รับเหมา ฯลฯ ที่เป็นผู้ให้ ของขวัญและหรือผลประโยชน์โดยอิทธิพลของความชอบหรือประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับทำให้มีการปฏิบัติตอบแทนเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้รับจ้าง ผู้รับเหมา และหรือผู้รับจัดซื้อ อาจรับรู้ผิดพลาด และเข้าใจว่าการรับจ้างต่างๆ ไม่ต้องทำในระดับมาตรฐานหรือลดคุณค่าการบริการ นอกจากนั้น หากเกิดการ ปฏิบัติเป็นวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรข้าราชการ และหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีพฤติกรรมเคยชินกับ “การรับ รางวัล” จากการปฏิบัติหน้าที่ และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยความรับผิดชอบ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการรับสินบน

- การแสวงหาเหตุผลเพื่อบิดเบือนความจริง มีแนวโน้มที่เป็นไปได้มากที่เราจะรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ โดยเฉพาะสิ่งที่ถูกใจเรา บุคคลอาจสงสัยว่าการรับของขวัญและหรือ ผลประโยชน์ใดๆ ถือได้ว่าเป็นความผิด แต่ ผู้รับมักจะหาเหตุผลเข้าข้างตนเองดังนี้ “ฉันรู้ว่าไม่ควรรับของดังกล่าว แต่ด้วยมารยาทจึงไม่กล้าจะปฏิเสธน้ำใจ หรือหากไม่รับจะเป็นการทำลาย สัมพันธภาพระหว่างผู้ให้กับองค์กรหรือกับตนเอง” “คนอื่นๆ ก็ทำเช่นนี้ ทำไมฉันจะทำบ้างไม่ได้” “ดูซิ ฉันอุทิศเวลามากกว่าราชการทำงาน ดังนั้น มันเป็นการยุติธรรมที่เราจะได้รางวัล ผลประโยชน์พิเศษบ้าง” “เพราะฉันเป็นคนพิเศษจริง ๆ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงชมฉัน และเป็นเรื่องธรรมดาที่ฉันมักเป็นคนแรกเสมอที่ได้รับโอกาสให้ไปฝึกอบรม/สัมมนา” “มันเป็นแค่ตัวอย่างฟรีให้ทดลองใช้ และฉันก็ไม่คิดว่าหน่วยงานของฉันจะสั่งคืนค่าชนิดนี้ แม้ว่าฉันจะให้คำแนะนำ ก็ตาม” “ฉันไม่เห็นมีกฎ ระเบียบใด ๆ เกี่ยวกับการให้ของขวัญ ดังนั้น ฉันก็ไม่ได้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ใดๆ” ท่านต้องระลึกอยู่เสมอว่า เหตุผลที่ท่านใช้กล่าวอ้างเช่นนี้ ไม่สามารถปกป้องท่านจากการถูกดำเนินกิจการทางวินัย หากการกระทำของท่านเป็นการกระทำที่มีขอบ

สถานการณ์ตัวอย่าง

หน่วยงานภาครัฐหนึ่ง ส่งนักทรัพยากรบุคคลที่ทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง (HR Procurement) ให้เข้าร่วมสัมมนาด้าน ทรัพยากรบุคคล เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับรางวัลมูลค่า ๗,๐๐๐ บาท จากการเป็นผู้เข้าร่วมสัมมนาที่มีบุคลิกเป็น Personnel Planner ซึ่งบริจาคโดยโรงงานผลิตสินค้าที่เป็นคู่ค้ากับหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ได้เก็บของรางวัลนั้นไว้โดยไม่ได้รายงานหน่วยงานเนื่องจากคิดว่าเป็นรางวัลที่ตนชนะจากการเข้าร่วมกิจกรรม การสัมมนาผู้บังคับบัญชา ตระหนักถึงความหมายที่อาจแอบแฝงมาจากการให้และตัดสินใจว่าจะต้องมีการรายงานของรางวัลนั้นและ ลงทะเบียนเป็นของหน่วยงาน โดยให้เหตุผลว่าการปรากฏตัวของเขาในการเข้าร่วมสัมมนาเป็นเพราะได้รับการ สนับสนุนจากหน่วยงาน

ดังนั้นเป็นความชอบธรรมของหน่วยงานที่จะตัดสินใจจัดการอย่างไรกับรางวัลชิ้นนี้ เนื่องจากราคาของของรางวัลและบทบาทในหน้าที่มีความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ในที่สุด เจ้าหน้าที่จึงถูกร้องขอให้สละรางวัลแก่หน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม

บทที่ ๗

แผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนาท เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการ สาธารณะให้แก่คนในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ในการจัดบริการสาธารณะนั้น

โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหาร ส่วนตำบลเมืองนาท มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่บริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ที่ กฎหมายกำหนดให้ และยังเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลทุกระดับตำแหน่ง โดยในการบริหารงาน มีสภา องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองนาท ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผ่านข้อบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายของ ท้องถิ่น และทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย เพื่อให้การใช้ จ่ายเงินงบประมาณของท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบขอทางราชการ โดยมีแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือนำทาง ดังนั้น การเข้ามาท หน้าที่ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาท้องถิ่น ฝ่ายข้าราชการประจำทุกฝ่ายจะต้อง ตระหนักถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก โดยมีตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและต้องบริหารจัดการให้การจัดสรรระยา กรในท้องถิ่น เป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง โดยผู้ปฏิบัติหน้าที่ทุกฝ่ายจะต้อง ปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส มิใช่อำนาจหน้าที่ของตนมาแสวงหาประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ตาม ตำแหน่งนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลพอ จึงกำหนดแผนปฏิบัติการใน คู่มีฉบับนี้ขึ้นมา เพื่อเป็นการจัดกิจกรรมที่มุ่งเน้น สร้างค่านิยม สร้างความตระหนักถึงการท หน้าที่ เพื่อส่วนรวม โดยมีมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัว และเพื่อสร้างคุณค่าให้เกิด ความรู้สึภภาคภูมิใจในการเป็น ผู้รับใช้ประชาชนในท้องถิ่น โดยมีแผนปฏิบัติการที่องค์การบริหารส่วนตำบลพอ ควรนำไป เป็น แนวทางการปฏิบัติในการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรได้ ดังนี้