**คู่มือ**

**การปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน**

**องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเพีย**

**อำเภอบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น**

**คำนำ**

ด้วยสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้ความสำคัญและผลักดันให้การปราบปรามการทุจริตเป็นวาระแห่งชาติ โดยการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๖๐) คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙ มีมติให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ( Intergrity& Transparency Assessment : ITA ) เพื่อให้การดำเนินงานด้านการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสฯเป็นไปอย่างจริงจังต่อเนื่อง ซึ่งการจัดทำข้อมูลตามแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์(ITA) มีการมุ่งเน้นในเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน และเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนยังกำหนดเป็นคำถามในแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (ITA) ซึ่งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่นโยบายของรัฐบาล ที่อาจทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่มีความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้น การจัดทำรายงานฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเพีย ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้ในองค์กร

งานกฎหมายและคดี สำนักปลัด

องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเพีย

**สารบัญ**

**หน้า**

บทที่ ๑ ผลประโยชน์ทับซ้อน ความหมาย ๑-๕

บทที่ ๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๖-๘

บทที่ ๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน ๙-๑๙

บทที่ ๔ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ๒๐-๒๔

บทที่ ๕ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ๒๕-๓0

บทที่ ๖ ตัวอย่างเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม ๓๑-๓๕

บทที่ ๗ แผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ๓๖

**บทที่ ๑**

**ผลประโยชน์ทับซ้อน**

**๑.ความหมายผลประโยชน์ทับซ้อน**

หมายถึงสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และมีการใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัวโดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลากหลายรูปแบบไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้นแต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้อาทิการแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงค์ตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทจำกัดหรือการที่บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจให้ญาติพี่น้องหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ ฯลฯ

**นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ**

• ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interest)

“ผลประโยชน์” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าในทางบวกหรือลบ

“ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการงานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติคู่แข่ง ศัตรูเมื่อใด เจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนผลประโยชน์ทับซ้อน”หมายถึงสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และมีการใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่น ๆที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ ทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทจำกัด หรือการที่บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจให้ญาติพี่น้องหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์จากทางราชการโดย มิชอบ ฯลฯ

**นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ**

• ผลประโยชน์ส่วนตน (private interest)

“ผลประโยชน์” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าในทางบวกหรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตน”ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการ งานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่นเพื่อน ญาติคู่แข่ง ศัตรูเมื่อใด เจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตน มาเกี่ยวข้องผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (nonpecuniary) ลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดินหุ้น ตำแหน่งในบริษัทที่ รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่น ๆที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลด ของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่น ๆผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงินเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลครอบครัวหรือกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมอื่น ๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิแนวคิดมักอยู่ในรูปความลำเอียง/คติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

• หน้าที่สาธารณะ (Public Duty) หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือการให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่น ๆ ที่ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

• ผลประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้โดย

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม

- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะมีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่

- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน

- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน

- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่

- ไม่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่งขณะที่ไปหา ตำแหน่งงานใหม่

• ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) องค์กรสากล คือOrganization for Economic Cooperation and Development (OECD) นิยามว่าเป็นความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ดังนี้

**๒.ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน**

ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (Actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและสาธารณะเกิดขึ้น

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

๓. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (Potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบัน อาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคตสำหรับหน้าที่ทับซ้อน (Conflict of Duty) หรือผลประโยชน์เบียดซ้อนกัน (Competing Interests) มี ๒ ประเภท

๑. เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้อาจทำให้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่น ๆ ทำไม่ได้ ซึ่งคนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

๒. เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำบทบาทหน้าที่ในหน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่งได้ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประพฤติมิชอบ หรือความลำเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่ม ควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการ จัดการแบบเดียวกัน นั่นคือการตัดสินใจทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

**๓.รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อน**

รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน

• การหาประโยชน์ให้ตนเอง

• การรับผลประโยชน์จากการที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่

• การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน

• การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

• การรับงานนอกแล้วส่งผลต่อความเสียหายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

• การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่ง และเอื้อประโยชน์ต่อบริษัท

• การให้ของขวัญ ของกำนัล เพื่อหวังความก้าวหน้า

• การช่วยญาติมิตรให้ได้งานอย่างไม่เป็นธรรมในหน่วยงานที่ตนมีอำนาจ

• การซื้อขายตำแหน่งการจ่ายผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและประโยชน์รูปแบบอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งการเลื่อนระดับ ตำแหน่ง หรือความดีความชอบพิเศษ

• ผู้ตรวจสอบบัญชีภาครัฐรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

• เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการเพื่อให้บริษัทเอกชนที่ว่าจ้างนั้นเกิดความน่าเชื่อถือกว่าบริษัทคู่แข่ง

• ข้าราชการครูที่สอนไม่เต็มที่ในเวลาราชการและต้องการให้นักเรียนไปเรียนพิเศษกับตนนอกเวลาราชการ

• เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบข้อมูลโครงการตัดถนนเข้าหมู่บ้านจึงบอกให้ ญาติพี่น้องไปซื้อที่ดินบริเวณโครงการ ดังกล่าวนั้น เพื่อขายให้กับราชการในราคาที่สูงขึ้น

• เจ้าหน้าที่กระทรวงคมนาคมทราบมาตรฐาน (SPEC) วัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการวางโครงเครือข่ายโทรคมนาคมแล้วให้ข้อมูลกับบริษัทเอกชนที่ตนรู้จัก เพื่อให้ได้เปรียบในการประมูล

• การที่นักการเมืองในจังหวัดขอเพิ่มงบประมาณเพื่อพัฒนาโครงการตัดถนน สร้างสะพานลงในจังหวัด โดยใช้ชื่อหรือนามสกุลของตนเองเป็นชื่อของสะพาน

• การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือในบ้านเกิดของตนเอง

• การใช้งบสาธารณะในการหาเสียง

**๔.หลักการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน**

๑. ปกป้องประโยชน์สาธารณะ : การปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาแทรกซ้อน รวมถึงความเห็นและทัศนคติส่วนบุคคล มีความเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียง

๒. สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด : เปิดโอกาสให้ตรวจสอบ หรือการเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัว หรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

๓. ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง : การปฏิบัติตนที่ยึดหลักคุณธรรม และความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนโดยเฉพาะผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่าง

๔. สร้างวัฒนธรรมองค์กร : สร้างสภาพแวดล้อมสนับสนุนการหลีกเลี่ยงประโยชน์ทับซ้อน และสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อสัตย์จุดเสี่ยงของผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชน การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำงานหรืออุปกรณ์ การอนุมัติ/อนุญาต การออกใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ การกระจายงบประมาณ การปรับการลงโทษ การให้เงินหรือสิ่งของช่วยเหลือ ผู้เดือดร้อนการตัดสินข้อพิพาท การรับของขวัญของกำนัลจากผู้ที่มาติดต่ออันเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่

**โมเดลสำหรับการตัดสินใจ**

ประเด็น การตัดสินใจ

เจตนารมณ์ : อะไรเป็นเจตนาของการให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์กฎ ระเบียบ : มีกฎ ระเบียบ หรือนโยบายอะไรที่เกี่ยวกับการให้ของขวัญและหรือ ผลประโยชน์ความเปิดเผย มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนเพียงใด

คุณค่า : ของขวัญและหรือผลประโยชน์มีค่าราคาเท่าใด

หลักจริยธรรม : มีหลักจริยธรรมที่เกี่ยวกับการรับของขวัญหรือไม่ และมีอะไรบ้าง

อัตลักษณ์ : ผู้ให้มีอัตลักษณ์เพื่ออะไร

เวลาและโอกาส : เวลาและโอกาสในการให้คืออะไรนอกจากการรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวแล้ว ประโยชน์ทับซ้อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.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 การฝ่าฝืนขอบเขตด้วยการรับของขวัญหรือ ผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม จะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการทุจริต และทำลายชื่อเสียงของท่าน รวมทั้งองค์กรของท่านเอง

**บทที่ ๒**

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและมีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่าง ๆ เฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้นย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Well Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม (National Security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจำกัดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความมุ่งประสงค์ของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้นจากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน ยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน 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 หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเอง

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นำหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6) การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมโดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเองด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น

**โดยสรุปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง

2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3) มีอิสระในการปกครองตนเอง

4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม

5) มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ

6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง

7) มีอำนาจท้องที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ

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 โดยในสภาวการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัว และมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้ การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขีดความสามารถทางด้านการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย

**บทที่ ๓**

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน**

**(Conflict of Interest in Local Government)**

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม (Conflict of Interest) เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากขึ้นในแวดวงการเมืองการปกครองระดับชาติ โดยมองว่าอาจเป็นรูปแบบการคอรัปชั่นแนวใหม่ที่แนบเนียนมากขึ้น หรือเรียกกันว่า “คอรัปชั่นเชิงนโยบาย” อันที่จริงผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปัญหาเช่นกันในระดับท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการสนใจศึกษากันอย่างจริงจัง ในอดีตที่ผ่านมาความสนใจเรื่องกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่จำกัด สืบเนื่องจากการเมืองการบริหารบ้านเมืองมีลักษณะรวมศูนย์ องค์การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ประกอบกับขาดความเป็นอิสระ งบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด รายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นรวมกันทั้งประเทศรวมกันยังไม่ถึง 10 %ของรายได้ทั้งประเทศ ดังนั้นประเด็นความสุจริตหรือจริยธรรมของผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นจึงไม่ใช่ปัญหาที่ได้รับความสนใจจากทั้งแวดวงนักวิชาการ สื่อมวลชนและสาธารณะมากนักหากแต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาการกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นทางการเมือง องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการบริหารของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ ทำให้องค์กรปกครองปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นและขณะเดียวกันก็สะท้อนความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับท้องถิ่นประกอบด้วย ประการแรก จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่น เดิมประเทศมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนน้อยประมาณ 1000 แห่ง หากแต่ในระยะเวลาอันสั้น ตั้งแต่พ.ศ. 2537 ที่มี พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมกันทุกประเภทมีจำนวนถึง 7950 แห่ง1 ทุกพื้นที่อยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องมีทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งในชุมชนขนาดเล็ก ประกอบกับค่าตอบแทนที่ไม่มากมายนัก นักการเมืองซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นมักประกอบอาชีพอย่างอื่นอยู่แล้ว หรือต้องประกอบอาชีพอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการบริหารท้องถิ่น ทำให้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นไปได้สูงประการที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น เดิมองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และการบริการสาธารณะในท้องถิ่นตนเองน้อยมาก ภารกิจจำนวนมากไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานของราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค รวมทั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐในรูปอื่น ๆ แม้แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง มักเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็นแค่ผู้ปฏิบัติ แต่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้องค์กรปกครองท้องถิ่น รวม 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน 50 กรม ใน 11 กระทรวง2 ในเรื่องการถ่ายโอนดังกล่าว มิติที่สำคัญมิใช่เพียงหน้าที่ที่ครอบคลุมมากขึ้นและกระทบต่อประชาชนทุกด้าน หากยังหมายถึงอำนาจอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น (discretion) ในบทบาทที่หลากหลายเป็นทั้งผู้ออกและบังคับใช้กฎหมาย ผู้จัดบริการสาธารณะ และผู้ให้เงินอุดหนุน อาทิเช่นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกหรือต่อใบอนุญาต 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 ล้านบาท3 ด้วยงบประมาณมากมาย ทำให้มีการมองว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์ และถ้าขาดการบริหารจัดการที่ดีย่อมนำมาสู่ความเสียหายต่อประเทศชาติทั้งสามประการข้างต้นคงสะท้อนบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันสะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น บทความนี้จะศึกษาถึงรูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเน้นไปที่ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร ศึกษามาตรการในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัด และเสนอแนะแนวทางจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวลุกลาม ก่อให้เกิดการทุจริต ความสูญเสียทั้งงบประมาณและความมั่นใจของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความไว้วางใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การขาดความเชื่อถือในหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองในที่สุด

**รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย**

จากรูปแบบการทับซ้อนของผลประโยชน์ที่พบในต่างประเทศ ส่วนต่อไปนี้เป็นการศึกษารูปแบบและลักษณะของการทับซ้อนผลประโยชน์ที่พบในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย จากความรู้ความเข้าใจนี้ จะทำให้การกำหนดมาตรป้องกันและสามารถหลีกเลี่ยงสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิผล ซึ่งการศึกษาจากข้อร้องเรียนที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย6 และข่าวหนังสือพิมพ์พบว่ารูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย คือการเข้ามาดำเนินธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่ามีหลากหลายลักษณะ ซึ่งจะนำเสนอด้วยกรณีศึกษา เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนขึ้น สำหรับรูปแบบที่เป็นปัญหาลำดับรองลงไปคือการจัดสรรประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองและฐานเสียง ซึ่งพบว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอโครงการเอง อนุมัติโครงการเอง และในหลายกรณีเป็นผู้รับเหมาดำเนินโครงการนั้นเอง ส่วนรูปแบบอื่น ๆ อาทิ การรู้ข้อมูลภายใน มักพบควบคู่ไปกับรูปแบบอื่น ๆ

**การเข้ามาดำเนินธุรกิจและเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น**

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่พบมากที่สุดในองค์กรปกครองท้องถิ่นคือการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาดำเนินธุรกิจกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก ซึ่งรวมทั้งการเข้ามาเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบนี้พบในหลายลักษณะคือ

**1) การเป็นผู้รับเหมาโครงการ**

**2) การจัดซื้อที่ดินของตนเอง**

**3) การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์ให้เทศบาล**

**1**. **การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ลักษณะนี้อาจเห็นเป็นเรื่องปกติสำหรับแวดวงองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ บริหารเป็นเจ้าของ หรือมีหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรง หมายถึงเป็นเจ้าของเอง หรือทางอ้อม หมายถึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีเริ่มมีธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น จนมักจะมีการพูดกันว่า สภาท้องถิ่น เป็น’สภาผู้รับเหมา’ จริงอยู่ว่าการเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นไม่ใช่เรื่องผิด หากแต่สถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับเข้ามารับเหมางานในองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียเอง ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารมีบทบาทที่ขัดแย้งกัน คือในบทบาทของผู้ว่าจ้างและในบทบาทของผู้รับจ้าง และจากกรณีศึกษาบทบาทที่ขัดแย้งนี้นำมาสู่ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีกฎหมายห้ามการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา ดังนั้นจึงไม่พบว่ามีสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารเป็นเจ้าของบริษัทรับเหมาโดยตรง แต่มีการหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่าง ๆ

**กรณีที่สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับเหมาเองหรือเป็นหุ้นส่วน**

การศึกษาพบว่ามีหลากหลายลักษณะของการที่สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเข้ามารับเหมางานของเทศบาล กรณีที่พบจะมีทั้งที่เข้ามาโดยตรง ในฐานะของหุ้นส่วน เช่นกรณีของเทศบาลตาบลบ้านโตนด จ.สุโขทัย โดยเทศบาลได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดคีรีมาศก่อสร้าง ให้ก่อสร้างสะพานข้ามคลองน้ำหัก ตำบลโตนด จ.สุโขทัย โดยมีหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างฯเป็นผู้ลงนาม ซึ่งการก่อสร้างกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ 6 สิงหาคม 2544 ต่อมาหุ้นส่วนผู้จัดการได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างฯและลงสมัครเป็นสมาชิกสภา และได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 และได้ขอเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างแทนตน ซึ่งในกรณีนี้สานักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าถึงแม้จะลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก่อนวันเลือกตั้ง แต่ก็ยังมีฐานะเป็นหุ้นส่วนของห้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นและหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างได้ทำหลังจากวันที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา จึงถือว่าเป็นคู่สัญญากับเทศ ซึ่งต้องถูกถอดถอนสมาชิก แม้แต่เมื่อเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก็ยังถือว่าสมาชิกสภาผู้นี้มีผลประโยชน์จากบริษัทคีรีมาศก่อสร้างอยู่ดี ซึ่งยังเป็นคู่สัญญากับเทศบาล กรณีชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเทศบาล มิได้มีข้อห้ามบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการเลือกตั้งซ่อมกรณีของสมาชิกสภาเทศบาลตาบลบ้านม่วงก็เช่นกัน โดยสมาชิกสภาเทศบาลเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจากัดบ้านม่วง แต่ยังไม่ได้เป็นคู่สัญญากับเทศบาลบ้านม่วง ต่อมาสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการมาขอซื้อเอกสารในการสอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างรางระบายน้ำของเทศบาล และได้ยื่นเอกสารเสนอราคา ปรากฏว่าห้างฯของสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้รับการคัดเลือกในการสอบราคา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าถึงแม้ยังไม่ได้เป็นคู่สัญญา แต่การยื่นซองประกวดราคา ก็ถือว่าสมาชิกสภาเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการที่เทศบาลจะกระทำ สมาชิกภาพในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลได้สิ้นสุดลง11 ในกรณีนี้น่าสนใจคือการกระทำยังไม่เกิดขึ้นแต่สถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่บุคคลนั้นดำรงฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้ทำหน้าที่เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในการมายื่นเสนอราคาโครงการของเทศบาล อีกลักษณะของผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้รับเหมาเอง แต่ต้องการหลีกเลี่ยงการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่นกรณีของเทศบาลตำบลนาหว้า ซึ่งมีการร้องเรียนว่านายกเทศมนตรีทำสัญญาผีปิดปังการเข้ารับเหมาของตนเอง กรณีนี้เป็นข่าวเมื่อมีการตรวจสอบว่าสัญญา 3 ฉบับ มีผู้รับจ้าง ชื่อนายดำรงศักดิ์ ลานุ้ย หากแต่บุคคลนี้ไม่มีตัวตนจริง สัญญาทั้ง 3 นี้ซึ่งรวมเป็นเงิน 127,600 บาทพบว่าเป็นสัญญาของนายกเทศมนตรีเทศบาลตาบลนาหว้าที่เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างทั้งหมด เพียงนำชื่อนายดำรงศักดิ์มาแอบอ้าง ในกรณีแสดงให้เห็นอีกลักษณะหนึ่งของการเข้ามาทำธุรกิจกับเทศบาลโดยพยายามปิดปัง และนำมาซึ่งการกระทำที่ผิดกฎหมายรูปแบบอื่น ๆ เช่น การสร้างหลักฐานเท็จในการทำสัญญา การเบิกจ่ายค่าก่อสร้างอันเป็นเท็จ

**กรณีที่ภรรยา และญาติเป็นผู้รับเหมา**

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า หลายกรณีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการเอง แต่เป็นกิจการของคู่สมรส มีทั้งจดทะเบียน ไม่จดทะเบียน หรือเดิมจดทะเบียนแล้วมาหย่าขาดกันก่อนมาเป็นคู่สัญญากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นของญาติสนิท บิดา มารดาและพี่น้อง บุตร บางกรณีดูเหมือนเป็นความจงใจเลี่ยงกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีประธานกรรมการบริหารอบต.ตะเคียน จ.นครราชสีมา ถูกร้องเรียนทางสื่อมวลชนว่ามีส่วนได้ส่วนเสียกับ อบต.โดยให้ภรรยาเป็นผู้ดำเนินการเป็นคู่สัญญาก่อสร้างหลายโครงการทั้งทำถนน และขุดสระน้ำ ในนามของ หจก.เงินหมู่ และหจก.อัศวพลโยธา ซึ่งในข้อร้องเรียนกล่าวว่านี่เป็นเหตุผลให้การบริหารงานส่องไปในทางไม่เป็นโปร่งใส และมีการฮั้วงานกันทางอ้อม และที่ผิดสังเกตคือมีการซอยงานแบบถี่ยิบ โครงการละไม่เกิน 1 แสนบาท ซึ่งประธานมีอำนาจตัดสินใจได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อนายอำเภอ

**กรณีที่สมาชิกสภารับมอบอำนาจห้างหุ้นส่วนมารดำเนินการแทน**

ตัวอย่างเห็นได้ชัดเจนด้วยกรณีของเทศบาลตำบลห้างฉัตร ซึ่งมีสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้รับมอบอำนาจ โดยสมาชิกสภาเทศบาลได้รับมอบอำนาจจากห้างหุ้นส่วนจำกัดวงศ์จิระ ให้มีอำนาจในการยื่นสอบราคาค่าจ้างเหมาขยายเขตบริการใช้ประปา ในเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตร ต่อมาการทำงานจ้างเหมาดังกล่าวมีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างคู่สัญญา จึงมีการเจรจาตกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาท ปรากฏว่าบุคคลที่ร่วมเจรจาในฐานะตัวแทนของห้างหุ้นส่วนจำกัดวงศ์จิระ ผู้รับจ้างคือสมาชิกสภาเทศบาลคนเดิมและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตรอีก 2 คน และเมื่อมีการส่งมอบงานทางเทศบาลพบว่าลายเซ็นต์ของผู้จัดการห้างแตกต่างจากลายมือที่ลงไว้ในสัญญามาก น่าจะมีการปลอมแปลงเอกสารการส่งงาน นอกจากนั้นมีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่างานจ้างขยายเขตบริการน้ำปะปาในเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตรนั้นมีสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านั้นเป็นผู้ดำเนินการเอง ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่มายื่นซองสอบราคาต่อเทศบาลและทำหน้าที่เจรจาตกลงกับเทศบาลด้วย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อตัวการตามมาตรา 807 ถึงมาตรา 814 แห่งประมวลกฎ หมายแพ่งและพาณิชย์ ในฐานะที่เป็นตัวแทนและมีหน้าที่ดังกล่าว และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญากับเทศบาล นอกจากนั้นในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของท้องถิ่นกระทำการเข้าเป็นตัวแทนเพื่อยื่นซองสอบราคาหรือเจรจากับเทศบาลในโครงการของเทศบาล สมาชิกเทศบาลย่อมมีประโยชน์ที่ขัดกันอยู่ทั้งประโยชน์ของเทศบาลและประโยชน์ของห้างฯ

**2. การจัดซื้อที่ดินของตัวเอง**

เนื่องจากที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ เช่น สถานที่ทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โรงบำบัดน้ำเสีย ที่ดินสำหรับการกำจัดขยะ หรือสถานีน้ำประปา และพบว่าหลายครั้งไม่สามารถซื้อที่ดินตามราคาที่ได้รับงบประมาณ หรือรัฐเสียเงินมากขึ้นเพราะราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง และมีข่าวการทุจริต ควบคู่ไปกับการจัดซื้อที่ดินเสมอ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของปัญหานี้มีต้นตอจากการที่ผู้บริหารมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยหาประโยชน์ส่วนตัว เก็งกำไรจากราคาที่ดิน ทั้งในรูปใช้ข้อมูลภายในเป็นประโยชน์ ไปซื้อที่ดินไว้ก่อน หรืออาจเป็นในรูปแบบที่กำหนดที่ตั้งโครงการในพื้นที่ที่ตนเองมีที่ดินอยู่ เพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง ทั้งที่ตนเองเป็นบุคคลที่ต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ

**กรณีที่นายกเทศมนตรีขายที่ดินของตนเอง**

การจัดซื้อที่ดินบริเวณโรงสูบน้ำประปาแรงต่างที่ 2 จำนวน 29 โฉนด เนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ ราคา 18,500,000 บาท กรณีนี้เป็นการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ โดยนายกเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าทุจริตในการจัดซื้อ ที่ดินมีราคาแพงเกินความจริงทำให้รัฐเสียหาย ซึ่งปรากฏว่าในจำนวนที่ดินที่จัดซื้อเป็นที่ดินของนายกเทศมนตรีจำนวน 10 โฉนด ในกรณีนี้นายกเทศมนตรีไม่ได้ทำนิติกรรมเองทั้งในฐานะนายกเทศมนตรีและเจ้าของที่ดิน โดยมีผู้แทนรับมอบอำนาจในการยื่นซอง เสนอราคาและเจรจา ทางฝ่ายเทศบาล นิติกรนิติกรรมสัญญาแทน กรณีนี้ชี้มูลโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและอยู่ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน

**3. การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เช่าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองท้องถิ่น**

นอกจากการเข้าเป็นผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ดังกล่าวไปแล้ว ยังพบอีกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารอยู่ในสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนได้ในกรณีที่ดำเนินธุรกิจขายบริการและวัสดุอุปกรณ์กับองค์ปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก เพราะอาจถูกมองว่าหาผลประโยชน์จากเทศบาล ลักษณะเช่นนี้พบเห็นมาก

**กรณีการซื้อขายน้ำมันของเทศบาลตำบลแจ้ห่ม จังหวัดเชียงราย**

เรื่องของเทศบาลตำบลแจ้ห่มเป็นกรณีที่ทำให้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะจากกรณีนี้มีนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล 2 คน พ้นจากสมาชิกภาพตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เหตุเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและอ้อมใน ห้างหุ้นส่วนจำกัดชัยประสิทธิก่อสร้าง ซึ่งมีสัญญาขายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม โดยสมาชิกคนหนึ่งเป็นหุ้นส่วน สมาชิกอีกคนหนึ่งเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของหุ้นส่วนอีกคนของห้างฯ ส่วนนายกเทศมนตรีเป็นพี่สาวร่วมบิดามารดาของหุ้นส่วนของห้างฯ ทั้งที่ในระยะบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตรของสำนักงานเทศบาลตำบลแจ้ห่ม สถานีบริการแห่งนี้ใกล้กับสำนักงานฯมากที่สุด สถานีอื่น ๆอยู่ห่างไปถึง 8-15 ก.ม. ซึ่งสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาก็วินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและให้พ้นสมาชิกภาพ15 ในกรณีนี้สมาชิกสภาทั้งสองคนได้ลาออกจากก่อนการวินิจฉัย ส่วนนายกเทศมนตรี จังหวัดพิษณุโลกมีข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นหุ้นส่วน ซึ่งแม้เป็นพี่น้องกับหุ้นส่วนของห้างฯก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ในกิจการของห้างฯแต่อย่างไร ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงวินิจฉัยว่ามิได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมัน

**การใช้งบประมาณหลวงเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อหาเสียง**

รูปแบบการทับซ้อนอีกลักษณะหนึ่งที่สังคมมักวิพากย์วิจารณ์คือการจัดสรรงบประมาณหรือโครงการเข้าไปในพื้นที่ของตนเอง หรือใช้งบประมาณราชการทำโครงการ พร้อมทั้งเขียนป้ายและชื่อผู้ของบประมาณประกาศให้ชาวบ้านทราบ เพื่อเป็นการหาเสียง ประชาชนบางส่วนมองว่าไม่ถูกต้องแต่ก็ไม่ผิดกฎหมาย หากแต่ชัดเจนว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งผลประโยชน์เกิดขึ้น ส่งผลให้การตัดสินใจไม่เป็นอิสระโดยให้น้ำหนักกับประโยชน์ส่วนตนที่จะได้รับเหนือผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นฐานคะแนนเสียง พรรคพวก หรือ ประโยชน์จากการทำโครงการนั้น เช่น โครงการตัดถนนผ่านไปในที่ของตนเอง รวมทั้งการจัดสรรโครงการตามคำขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า งบส.ส.ทีมีในอดีต 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

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนจากรูปแบบการทับซ้อนของผลประโยชน์ข้างต้น พบว่ามีความหลายหลายและในบางกรณีแสดงถึงความพยายามในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงการจัดการหรือป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดผลโยชน์ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายว่าเป็นอย่างไร เพียงพอและมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด โดยช่วงแรกเป็นการดูกฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการห้ามผลประโยชน์ขัดกันทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่น และจะวิเคราะห์ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศึกษาต่าง ๆว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย

กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง พบว่ากฎหมายองค์การปกครองท้องถิ่นทุกประเภทมีข้อบัญญัติที่การห้ามการกระทำที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนี้คือ

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มีข้อบัญญัติห้ามผลประโยชน์ขัดกันของทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร 18 ห้ามสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ (ม. 18 ทวิ) การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.19)

ห้ามนายกเทศมนตรี รวมทั้งที่ปรึกษาและเลขานุการในการเข้าไปดำรงตำแหน่ง รับเงินหรือประโยชน์ใดหรือเป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาล หรือการพาณิชย์ของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น (ม.48 จตุทศ) การฝ่าฝืนเป็นเหตุในสิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.48 ปัจเจก) การกำกับดูและเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

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

3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีข้อกาหนดให้มาตรา 11 (5) ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อรัฐมนตรีสั่งให้ออกเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (5) ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญา

4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีข้อบัญญัติในเรื่องนี้คือ ห้ามสมาชิกสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการของรัฐหรือกิจการพาณิชย์หรือบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น (ม.22) และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงด้วยการกระทำดังกล่าว (ม. 23)

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

5) พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา 2542 มีข้อบัญญัติห้ามในเรื่องการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ดังนี้

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

ห้ามนายกเมืองพัทยาและรองนายกเมืองพัทยาในการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นในการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาถือหุ้น ซึ่งการฝ่าฝืนมีผลให้พ้นตำแหน่ง (ม. 49) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล

ดังนั้นในระยะแรกที่สังคมไทยต้องเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน มาตรการต่าง ๆ ต้องมีให้ครบวงจร ทั้งมาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการส่งเสริมจิตสำนึกและจริยธรรมของนักการเมืองท้องถิ่น และมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้นแนวทางในการปรับปรุงการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น ยึดหลักผสมผสานมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีความครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งมีข้อเสนอแนะดังนี้

**มาตรการทางกฎหมาย**

กฎหมายการห้ามการกระทำในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนยังคงเป็นมาตรการสำคัญ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและทำให้เกิดการเรียนรู้ในสังคมไทย โดยมีประเด็นต้องปรับปรุงคือ

1) ด้านกฎหมาย หลักการสำคัญคือให้กฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันและ มีความชัดเจน โดย แก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาจพิจารณาว่าสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการขัดแย้งของผลประโยชน์สาหรับสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะ เพื่อก่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน และความชัดเจนมากขึ้น กฎหมายควรห้ามผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทุกประเภทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้นสังกัดทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยอาจพิจารณามีข้อยกเว้น 2 กรณี คือ

1) เป็นสัญญาอย่างสุจริตก่อนที่เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภรรยาเป็นลูกจ้างของเทศบาลอยู่แล้ว เมื่อสามีมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แต่เมื่อต่อสัญญาสามีประกาศให้ทราบและต้องถอนตัวจากการพิจารณาและแจงเหตุผลการต่อสัญญาต่อสาธารณะ ซึ่งในปัจจุบันพ.ร.บ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานครมีข้อยกเว้นลักษณะนี้สาหรับผู้ว่ากรุงเทพมหานครในกรณีเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียก่อนได้รับเลือกตั้ง

2) เป็นคู่สัญญาได้ในกรณีจำเป็นและทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเสียประโยชน์ เช่น กรณีมีสถานีบริการน้ำมันแห่งเดียวในพื้นที่ซึ่งเป็นของสมาชิกหรือผู้บริหาร ถ้าไม่ยกเว้น รถขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น ประกอบกับราคาของสินค้ามีราคามาตรฐานไม่ว่าซื้อที่ไหนก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ต้องขออนุญาตจากสภาท้องถิ่นหรือหน่วยงานกำกับ ข้อยกเว้นดังกล่าวมีขึ้นเพราะตระหนักถึงชุมชนขนาดเล็กขององค์กรปกครองท้องถิ่นและไม่สกัดกั้นผู้มีความสามารถ ขณะเดียวกันการยกเว้นดังกล่าวต้องมีกระบวนการแสดงเหตุผลและความจำเป็นอย่างชัดเจนก่อนดำเนินการ กำหนดแนวทางการวินิจฉัยให้ชัดเจนว่ายึดถืออะไร ในการเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและอ้อมว่ามีความหมายแค่ไหน โดยเสนอว่าควรยึดหลักข้อเท็จจริงว่าเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์การปกครองท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่งก็ถือว่าผิดกฎหมาย โดยหลักการทั่วไปของผลประโยชน์ทับซ้อนเพียงแค่เป็นโอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Potential Conflict of Interest) เป็นเรื่องที่ต้องป้องกัน ไม่จำเป็นว่าต้องให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนจริง ๆ หรือในกรณีมีความเสียหายต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดให้ชัดเจนว่าถึงแม้มีการลาออกก่อนการวินิจฉัย ขอให้การสอบสวนดำเนินจนเสร็จสิ้นและมีผลย้อนหลัง

2) ด้านหน่วยงาน/องค์กรตรวจสอบ หลักการหน่วยงานตรวจสอบต้องมีขีดความสามารถ ตรวจสอบอย่างเป็นธรรมและจริงจัง โดยมีข้อเสนอดังนี้

ให้เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นั่นคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรมใหม่จากการปฏิรูประบบราชการ ในฐานะเป็นกรมใหม่การกำหนดภารกิจควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน สร้างจิตสานึกและความตระหนักในพฤติกรรมดังกล่าวแก่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งนอกจากหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังรวมถึงนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้วินิจฉัยการมีส่วนได้เสียตามกฎหมาย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรเร่งสร้างมาตรฐานการกำกับและตรวจสอบให้เป็นในทิศทางเดียวกับทุกจังหวัดและทุกประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถเน้นในเรื่องบุคลากร ประสบการณ์ตรวจสอบ ยังต้องเน้นทักษะ ความจริงจังในการตรวจสอบ ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือทำอย่างไรให้หน่วยงานกำกับตรวจสอบ อย่างนายอำเภอและผู้ว่าราชการไม่มีส่วนได้เสียเพราะกำกับองค์กรปกครองท้องถิ่นขณะเดียวกันก็ต้องการเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำกิจกรรม

**มาตรการด้านความโปร่งใสและส่งเสริมจริยธรรม**

ดังกล่าวแล้วการป้องกันพฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อนโดยกฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอ เพราะมีการหลบเลี่ยงและหาหลักฐานความผิดได้ยาก ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายต้องไปกับการทำให้กระบวนการบริหารมีความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณะให้มากที่สุดและสร้างจิตสานึกและจริยธรรมของนักการเมือง โดยเสนอมาตรการดังนี้

**การเปิดเผยทรัพย์สินของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น**

เป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติม ไม่จำเป็นต้องเป็นการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนเช่นของคณะกรรมการปปช. เพราะการยื่นดังกล่าวไม่ครอบคลุมและในความเป็นจริงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อ ปชช.ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ข้อมูลไม่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบโดยเฉพาะจากประชาชน จึงเสนอให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ เช่นปิดประกาศในที่สาธารณะ หรือหน้าสถานที่ทำการขององค์กร หรือลงในอินเตอร์เน็ตเพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบได้ง่าย

**สร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างและระบบการจัดทำและการบริหารงบประมาณ**

ให้โปร่งใสให้มากที่สุด เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบประมูลงานทางอินเตอร์เน็ต เน้นให้ข้อมูลข่าวสารเรื่องการเชิญชวนร่วมประมูลสู่สาธารณะให้กว้างขวาง เพราะการมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาหรือการฮั้วประมูลดำรงอยู่ได้ เพราะเก็บข้อมูลอยู่ในวงแคบ การเปิดเผยสัญญาขององค์กรปกครองท้องถิ่น และมีกลไกของการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน

**ส่งเสริมการจัดทาจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น**

ซึ่งแนวทางการสร้างจิตสานึกทำได้หลายแนวทาง การจัดทำจรรยาบรรณไม่ควรดำเนินการโดยส่วนกลาง ให้เป็นเรื่องขององค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามเป็นไปได้สูง ดังนั้นเสนอ 2 แนวทาง คือ

1) รัฐบาลควรกระตุ้นให้สมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทเห็นความจำเป็นในการกำหนดจรรยาบรรณของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และสร้างคู่มือสร้างความเข้าใจ และความจำเป็นต้องห้ามผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งให้มีการตรวจสอบกันเอง

2) กระตุ้นให้ประชาชนหรือชุมชนตระหนักถึงปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและจัดทำข้อห้ามของท้องถิ่นหรือจรรยาบรรณนักการเมืองในชุมชนเพื่อกากับพฤติกรรมของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในชุมชนของตน การที่ชุมชนร่วมในจัดทำจรรยาบรรณนักการเมือง ชุมชนจะมีบทบาทในการสอดส่องดูแลพฤติกรรมของนักการเมือง ซึ่งจะมีประสิทธิผลเพราะอยู่ในพื้นที่และใกล้แหล่งข้อมูล

**มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน**

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจของการเมืองและการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับของการรับประโยชน์ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและตรวจสอบในระดับที่ยังไม่น่าพึ่งพอใจ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจหลบเลี่ยงบทลงโทษทางกฎหมายได้เพราะพิสูจน์ได้ยาก หากแต่ความตระหนักในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการตื่นตัวของประชาชนในการเข้าไปร่วมตรวจสอบส่งผลให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับบทลงโทษทางการเมือง เช่น ไม่เลือกผู้สมัครนั้นกลับมาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นนอกจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร ภาคประชาชนควรได้รับการส่งเสริมให้เข้าไปมีส่วนร่วม โดยมีข้อเสนอดังนี้

**ส่งเสริมความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองของท้องถิ่น**

บทบาทของประชาชนรวมทั้งความรักท้องถิ่น พฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อน ให้ตระหนักถึงปัญหานี้ โดยเฉพาะการมีส่วนได้เสียหมายถึงอะไร โดยการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งรู้กลไกการร้องเรียน และสิทธิการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆตามกฎหมาย

**มุ่งสร้างความเข็มแข็งของภาคประชาชน**

กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบ เช่นการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน เข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมสภาท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างและการประมูลงาน ชักชวนให้ชุมชนจัดทำข้อห้ามของท้องถิ่น หรือ จรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น และผลักดันให้นักการเมืองปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมีการให้ความรู้และทักษะแก่ประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย (บทความ โดย ดร.อรทัย 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) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกับกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล ควบคุมตรวจสอบ หรือดำเนินคดี

(๓) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการหรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กำหนดโดยประกาศในราชกิจจาณุเบกษาให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคสองโดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสดังกล่าวเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

**มาตรา 101** ให้นำบทบัญญัติมาตรา 100 มาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็นผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชนจำกัด ซึ่งไม่ใช่บริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตาม มาตรา 100 (2) ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

**มาตรา 102** บทบัญญัติมาตรา 100 มิให้นำมาใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงานของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัด มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัท มหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน

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

**มาตรา 103/1** บรรดาความผิดที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ให้ถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

**บทลงโทษ**

**มาตรา 122** เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือมาตรา 103 ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับกรณีความผิดตามมาตรา 100 วรรคสาม หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินการตามมาตรา 100 วรรคหนึ่งให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

**๒. ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การ**

**รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543**

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงกำหนดหลักเกณฑ์และจำนวนทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับจากบุคคลได้โดยธรรมจรรยาไว้ ดังนี้

ข้อ 1 ประกาศนี้เรียกว่า “ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543

ข้อ 2 ประกาศนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจาณุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ในประกาศนี้“การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา” หมายความว่าการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติหรือจากบุคคลที่ให้กันในโอกาสต่าง ๆ โดยปกติตามขนบธรรมเนียมประเพณี หรือ วัฒนธรรม หรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม “ญาติ” หมายความว่า ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือ มารดาเดียวกัน ลุง ป้า น้า อา คู่สมรส ผู้บุพการีหรือผู้สืบสันดานของคู่สมรส บุตรบุญธรรม หรือผู้รับบุตรบุญธรรม “ประโยชน์อื่นใด” หมายความว่า สิ่งที่มีมูลค่า ได้แก่ การลดราคา การรับความบันเทิงการรับบริการ การรับการฝึกอบรม หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

ข้อ 4 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาตามที่กำหนดไว้ ในประกาศนี้

ข้อ 5 เจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาได้ดังต่อไปนี้

(๑) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากญาติซึ่งให้โดยเสน่หาตามจำนวนที่เหมาะสมตามฐานานุรูป

(๒) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าในการรับจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสไม่เกินสามพันบาท

(๓) รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่การให้นั้นเป็นการให้ในลักษณะให้กับบุคคลทั่วไป

ข้อ 6 การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากต่างประเทศ ซึ่งผู้ให้มิได้ระบุให้เป็นของส่วนตัว หรือมีหรือมูลค่าเกินกว่าสามพันบาท ไม่ว่าจะระบุเป็นของส่วนตัวหรือไม่ แต่มีเหตุผลความจำเป็นที่ จะต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นรายงานรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาทราบโดยเร็ว หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยึดถือทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวนั้นไว้เป็นประโยชน์ส่วนบุคคล ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น สังกัดโดยทันที

ข้อ 7 การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือมีราคาหรือมีมูลค่ามากกว่าที่กำหนดไว้ในข้อ 5 ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับมาแล้วโดยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องรับไว้เพื่อรักษาไมตรี มิตรภาพ หรือความสัมพันธ์อันดีระหว่างบุคคลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ ผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน สถาบันหรือองค์กรที่เจ้าหนี่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยทันที ที่สามารถกระทำได้เพื่อให้วินิจฉัยว่ามีเหตุผลความจำเป็น ความเหมาะสม และสมควรที่จะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นไว้เป็นสิทธิของตนหรือไม่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหน่วยงานหรือสถาบันหรือองค์กรที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัด มีคำสั่งว่าไม่สมควรรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าว ก็ให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นแก่ผู้ให้โดยทันที ในกรณีที่ไม่สามารถคืนให้ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นส่งมอบทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสิทธิของหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดโดยเร็วเมื่อได้ดำเนินการตามความในวรรคสองแล้ว ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นไม่เคยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ดังกล่าวเลย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ดำรงค์ตำแหน่งผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวงหรือเทียบเท่า หรือเป็นกรรมการหรือผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นกรรมการ หรือผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นต่อผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการและกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจถอดถอนให้แจ้งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการตามความในวรรคหนึ่งและวรรคสองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินไว้ตามวรรคหนึ่ง เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้แจ้งรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้น ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นสมาชิก แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง

ข้อ 8 หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับผู้ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วไม่ถึงสองปีด้วย

๓. **ประมวลจริยธรรมข้าราชการ**

๓.๑ ส่วนค่าปรารภได้กล่าวถึงค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๙ ประการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๙ ข้อ ดังนี้

(๑) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม

(๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ

(๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

(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 ให้ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นญาติ พี่น้อง พรรคพวกเพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณส่วนตัวมาประกอบการใช้ดุลยพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้น หรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่น เพราะความชอบหรือชัง

๓.๒ หมวด๒ ข้อ ๖ ให้ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ส่วนรวมโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๒) ไม่ใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการหรือสิ่งอำนวย ความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต โดยชอบด้วยกฎหมาย

(๓) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติการใดในฐานะส่วนตัวซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของหน้าที่ทั้งนี้ ในกรณีมีความเคลือบแคลงหรือสงสัยให้ข้าราชการผู้นั้น ยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการ จริยธรรมพิจารณาเมื่อคณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยเป็นประการใด แล้วจึงปฏิบัติตามนั้น

(๔) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่น ในราชการรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลักในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนกลุ่ม อันจำเป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

(๑) ไม่เรียก รับ หรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียกรับหรือยอมจะรับของขวัญแทนตนหรือญาติของตน ไม่ว่าก่อนหรือหลังดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยา หรือการให้ตามประเพณีหรือให้แก่บุคคลทั่วไป

(๒) ไม่ใช้ตำแหน่งหรือการกระทำการที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใดเพราะมีอคติ

(๓) ไม่เสนอ หรืออนุมัติโครงการการดำเนินการ หรือการทำนิติกรรมหรือสัญญาซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่น จะได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมนี้

**บทที่ ๕**

**แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน**

“ความขัดแย้ง ระหว่าง บทบาท” (Conflict of roles) หมายความว่าบุคคลดำรงตำแหน่งที่มีบทบาทสองบทบาทขัดแย้งกัน เช่น นายสมชายเป็นกรรมการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยที่บุตรสาวของสมชายเป็นผู้สมัครสอบคนหนึ่งด้วย ซึ่งในกรณีนี้ถือว่าเกิด “การดำรงตำแหน่งอันหมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน” แต่ในกรณีนี้ถือว่ายังมิได้นำไปสู่การกระทำความผิดแต่ประการใด เช่น การสอบคัดเลือกบุคคลยังมิได้เกิดขึ้นจริง หรือมีการสอบเกิดขึ้นแล้วแต่นายสมชายสามารถวางตัวเป็นกลางมิได้ช่วยเหลือบุตรสาวของตนแต่ประการใด เป็นต้น ถ้าเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน จะต้องถอนตัวออกอย่างสมบูรณ์จากการเป็นผู้มีส่วนในการตัดสินใจ งดแสดงความคิดเห็น ละเว้นจากการให้คำปรึกษา และงดออกเสียง (Recusal) เช่น ในกรณีที่สมชายเป็นกรรมการสอบคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานโดยมีบุตรสาวของตนสมัครเข้าร่วมสอบคัดเลือกด้วยนั้นซึ่งในสถานการณ์เช่นนี้ สมชายจะต้องลาออกจากการเป็นกรรมการสอบคัดเลือก เพื่อเป็นการถอนตัวออกจากการเกี่ยวข้องกับสถานการณ์อันหมิ่นเหม่ต่อผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างสูงมาตรการของรัฐในการป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

๑. กำหนดคุณสมบัติพึงประสงค์และคุณสมบัติต้องห้ามของรัฐ

๒. การเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจครอบครัวต่อสาธารณะ

๓. การกำหนดข้อพึงปฏิบัติ (Code of Conduct)

**แนวทางการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน**

การให้-การรับของขวัญและผลประโยชน์หลักการและแนวคิดนี้สามารถประยุกต์ใช้ประกอบการดำเนินการตามนโยบายการให้และรับของขวัญและผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของส่วนราชการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓

• เจตนารมณ์

เนื่องจากความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐว่า จะต้องตัดสินใจและกระทำหน้าที่ โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก ปราศจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐคนใดรับของขวัญและผลประโยชน์ที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการกระทำหน้าที่ถือว่าเป็นการประพฤติมิชอบ ย่อมทำลายความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชน กระทบต่อความถูกต้องชอบธรรมที่องค์กรภาครัฐยึดถือในการบริหารราชการ รวมทั้งกระทบต่อกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและที่สำคัญคือ หลักเกณฑ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐจะรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใดไม่ได้ เว้นแต่โดยธรรมจรรยาเท่านั้น ซึ่งก็หมายถึงตามปกติ ธรรมเนียมประเพณี เช่น วันเกิด วันปีใหม่และต้องอยู่ในเงื่อนไขว่าจะรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใด จากญาติพี่น้องตามฐานานุรูปแต่ถ้าเป็นบุคคลอื่นไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท • อะไรคือของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่ใช้ในความหมายนี้

- ของขวัญและประโยชน์อื่นใด หมายถึง สิ่งใด ๆ หรือบริการใด ๆ (เงินทรัพย์สิน สิ่งของ บริการหรืออื่น ๆ ที่มีมูลค่า) ที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้และ/หรือได้รับที่นอกเหนือจาก เงินเดือน รายได้ และผลประโยชน์จากการจ้างงานในราชการปกติ

- ของขวัญและผลประโยชน์อื่นใด สามารถตีค่าตีราคาเป็นเงิน หรืออาจไม่สามารถตีค่า ตีราคาได้

- ของขวัญที่สามารถคิดราคาได้ (Tangible gifts) หมายรวมถึง สินค้าบริโภคความบันเทิง การต้อนรับ ให้ที่พัก การเดินทาง อุปกรณ์เครื่องใช้ เช่น ตัวอย่างสินค้าบัตรของขวัญ เครื่องใช้ส่วนตัว บัตรกำนัล บัตรลดราคาสินค้าหรือบริการ และเงินเป็นต้น

- ของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่คิดเป็นราคาไม่ได้ (Intangible Gifts andBenefits) หมายถึง สิ่งใด ๆ หรือบริการใด ๆ ที่ไม่สามารถคิดเป็นราคาที่จะซื้อขายได้อาทิเช่น การให้บริการส่วนตัว การปฏิบัติด้วยความชอบส่วนตน การเข้าถึงประโยชน์หรือการสัญญาว่าจะให้หรือการสัญญาว่าจะได้รับประโยชน์มากกว่าคนอื่น ๆ

**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 ไม่ว่าจะเป็นโอกาสใด ๆ การรับเงินสดหรือสิ่งใด ๆ ที่สามารถเปลี่ยนกลับมาเป็นเงิน เช่น ลอตเตอรี่ หุ้น พันธบัตรเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมและอาจเข้าข่ายการรับสินบน

• การถูกเสนอสิ่งใด ๆ นอกเหนือจากเงินนั้น สิ่งที่ควรนำมาเป็นเหตุผลในการตัดสินใจ คือ

- ทำไมเขาจึงเสนอให้ เช่น ให้แทนคำขอบคุณ การเสนอให้มีผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติตนหรือไม่

- ความประทับใจของท่านต่อของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่จะส่งผลต่อการทำงานในอนาคต

• ถ้าท่านทำงานอยู่ในกลุ่มเสี่ยง อ่อนไหว หรืออยู่ในข่ายที่ต้องได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษ เช่น งานตรวจสอบภายใน และงานตรวจคุณภาพต่าง ๆการจัดซื้อจัดจ้าง การออกใบอนุญาต หรือการอนุมัติ/อนุญาตต่าง ๆ ฯลฯ ท่านจะต้องปฏิบัติตามนโยบายและหลักจริยธรรมเรื่องนี้มากกว่าบุคคลกลุ่มอื่น ๒) การรับก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม หรือไม่ หากการรับก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะแล้วผลประโยชน์ส่วนตนที่ได้รับกลายเป็นมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ราชการ หรือก่อให้เกิดข้อสงสัยต่อสาธารณชนว่าเป็นการประพฤติโดยมิชอบ

**“ไม่ว่าของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้นจะมีค่าเพียงเล็กน้อยก็ไม่ควรรับ เพราะก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพัน หรือพันธะกับผู้ให้ และอาจก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อประชาชน”**

การขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม เป็นตัวกระตุ้นให้เกิด การประพฤติมิชอบ และการทุจริตคอร์รัปชัน ในแต่ละส่วนราชการควรกำหนด นโยบายการรับของขวัญและผลประโยชน์ของตนเอง โดยส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่ม ปฏิบัติหน้าที่ที่เสี่ยงต่อการประพฤติมิชอบ ควรกำหนดนโยบายด้านนี้อย่างเคร่งครัดมากกว่าหน่วยงานอื่น ๆ หลักการการปฏิบัติงานในภาครัฐอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “การกระทำและการ ตัดสินใจใด ๆ จะต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียใน การให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ของสังคมไทยโดยรวม” ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลใด ๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหา ความชอบผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเอง เหนือองค์กรหรือ บุคคลอื่น ทำให้เกิดความสั่นคลอนความเชื่อถือไว้วางใจที่ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้อง ปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม โดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง เที่ยงธรรม ตลอดเวลาที่มี อาชีพรับข้าราชการ

**แนวพิจารณาในทางปฏิบัติ**

• ของขวัญทั้งหมดที่มีค่าทางวัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์ เช่น งานศิลปะพระพุทธรูป เครื่องประดับโบราณ แม้จะมีขนาดเล็กหรือเป็นเรื่องเล็กน้อยของขวัญนั้น ๆ ย่อมเป็นทรัพย์สินขององค์กร ไม่ว่าจะมีค่าราคาเท่าใด

• ของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเทียบกับราคาตลาด มีค่าน้อยกว่า๓,๐๐๐ บาท ไม่ต้องรายงานและอาจเก็บเป็นของตนเองได้

• ของขวัญหรือผลประโยชน์ใด ๆ เมื่อเทียบกับราคาตลาดมีค่าเกิน ๓,๐๐๐ บาทต้องรายงานหน่วยงานและลงทะเบียนไว้

• ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์ที่มีค่าทางการตลาด ระหว่าง ๓,๐๐๐-๑๕,๐๐๐ บาทและเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องรับให้องค์กรโดยหัวหน้าส่วนราชการตัดสินว่าสมควรให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ๆ รับทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่

• ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์ที่มีค่าทางการตลาดมากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาทให้ส่งมอบเป็นทรัพย์สินขององค์กรเพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะและหรือตามความเหมาะสมองค์กรอาจพิจารณา อนุญาตให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเก็บรักษาของไว้เป็นกรณีไป เช่น ของขวัญในการย้ายหน่วยงานในขณะดำรงตำแหน่งเดิมของขวัญในโอกาสเกษียณอายุราชการหรือลาออกจากงาน ของขวัญหรือผลประโยชน์ที่เพื่อนร่วมงานให้เมื่อเจ็บป่วย ฯลฯ

• ถ้าในปีงบประมาณใด ๆ คุณค่ารวมของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากผู้ให้คนเดียวกัน กลุ่มเดียวกัน หรือผู้ให้มีความสัมพันธ์กันหลายๆครั้ง เมื่อรวมกันทั้งปีมีค่ามากกว่า ๓,๐๐๐ บาท ต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างที่ได้รับ

• ถ้าในปีงบประมาณใด ๆ ได้ของขวัญและหรือผลประโยชน์จากผู้รับบริการแม้จะต่างคน ต่างกลุ่ม เพื่อเป็นการขอบคุณในการให้บริการที่ดีแต่เมื่อรวมกันแล้วมีค่ามากกว่าสามพันบาท ต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างนั้น

• ของขวัญและหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่ได้รับเพื่อเป็นการขอบคุณจากผู้รับบริการ (ประชาชน องค์กรเอกชน) ที่ได้อย่างสม่ำเสมอ บ่อยครั้ง อาจทำให้เกิดข้อสงสัยจากประชาชนว่ามีอิทธิพลบิดเบือนก่อให้เกิดอคติในการให้บริการของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หรืออาจก่อให้เกิดความรู้สึกชอบ และคาดหวังว่าจะได้รับของขวัญและหรือผลประโยชน์เมื่อมีผู้มารับบริการ ควรปฏิเสธการรับ

• เงินสดหรือสิ่งใด ๆ ที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ (ตัวอย่างเช่น หุ้น พันธบัตรลอตเตอรี่) ต้องปฏิเสธไม่รับไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด 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 และส่วนราชการพิจารณาตัดสินว่าจะใช้ประโยชน์อย่างไร

๔. การฝ่าฝืนกฎนี้มีโทษอย่างไรการฝ่าฝืนนโยบายว่าด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น และพร้อมฝ่าฝืนการปฏิบัติ ตามประมวลจริยธรรมอาจถูกลงโทษตักเตือน ตัดเงินเดือนจนกระทั่งถึงไล่ออก ขึ้นกับความร้ายแรงของการ ฝ่าฝืนนอกจากนั้น หากการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น ๆ เข้าข่ายการรับสินบนฉ้อฉล ทุจริต และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ นั้น ๆรับของขวัญหรือผลประโยชน์ซึ่ง มีผลต่อความเป็นธรรม ก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ให้โดยมิชอบ หากถูกตัดสินว่าผิดจริง ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทุกคนอาจมีส่วนร่วมใน การรับโทษทางอาญาด้วยกรณีฝ่าผืนหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี ปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และยังมีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายของอาญาด้วย

**ตัวอย่างข้อไม่พึงปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ**

๑. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงรับของตอบแทน ที่เป็นเงินและไม่ใช่ตัวเงินที่มูลค่าสูงเกินความเหมาะสมและได้มาโดยมิชอบ

๒. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงตัดสินใจในหน้าที่การทำงาน โดยมีเรื่องของการเงินและการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น การลงคะแนนเสียงของข้าราชการเพื่อออกกฎหมายหรือกระทำอื่นใดที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม

๓. เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่พึงทำงานในตำแหน่งที่เกี่ยวข้องในภาคธุรกิจ หลังพ้นตำแหน่งราชการเป็นการป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางราชการนำข้อมูลลับภายในหน่วยงานราชการที่ทราบไปใช้ประโยชน์หลังออกจากตำแหน่งแล้วและป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว

**หลักการ ๔ ประการสำหรับการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน**

๑. ป้องกันผลประโยชน์สาธารณะ

๒. สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด

๓. ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง

๔. สร้างวัฒนธรรมองค์กร แนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

**กรอบการทำงาน มี ๖ ขั้นตอน**

๑. ระบุว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนแบบใดบ้างที่มักเกิดขึ้นในองค์กร

๒. พัฒนานโยบายที่เหมาะสม รวมถึงกลยุทธ์การจัดการและแก้ไขปัญหา

๓. ให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่าง ๆ รวมถึง เผยแพร่นโยบายการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทั่วถึงในองค์กร

๔. ดำเนินการเป็นแบบอย่าง

๕. สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กร และชุมชนทราบถึงความมุ่งมั่นในการจัดการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

๖. บังคับใช้นโยบายและทบทวนนโยบายสม่ำเสมอ

**รายละเอียดในการปฏิบัติตามแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน**

๑. การระบุผลประโยชน์ทับซ้อน

๒. พัฒนากลยุทธ์และตอบสนองอย่างเหมาะสม

๓. ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และหัวหน้างานระดับสูงตลอดจนผู้ปฏิบัติงาน บุคลากรทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยอาจจัดทำเป็นหลักสูตรการฝึกอบรมหรือจัดส่งเจ้าหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรม

๔. ดำเนินการเป็นแบบอย่าง ผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆจะต้องปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีเพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเกิดความเลื่อมใส ศรัทธา และพร้อมใจปฏิบัติตาม

๕. สื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสีย การให้ข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการ โดยมิเป็นการให้ข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ใด

๖. การบังคับใช้และทบทวนนโยบาย หน่วยงานต้องนำมาตรการไปบังคับใช้ให้เกิดความเป็นรูปธรรม เมื่อตรวจพบการทุจริตหรือประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นด้วยเหตุจงใจ หน่วยงานจะต้องใช้มาตรการทางกฎหมายดำเนินการอย่างจริงจังเพื่อเป็นแบบอย่าง และใช้บทลงโทษตามกฎหมาย เช่น ความผิดทางวินัย ละเมิด อาญา

**บทที่ ๖**

**ตัวอย่างเรื่องการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม**

**ผลประโยชน์ส่วนตน (private interest)**

“ผลประโยชน์” คือ สิ่ง ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าในทางบวกหรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการงานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติ คู่แข่ง ศัตรู เมื่อใดเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

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

๑. ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ้น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลดของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่น ๆ

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

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

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

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม

- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะ มีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่

- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน

- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน

- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่

- ไม่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่ง ขณะที่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

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

๑. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและสาธารณะเกิดขึ้น

๒. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (perceived & apparent) เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่ามี แต่จริง ๆ อาจไม่มีก็ได้ ถ้าจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสียไม่น้อยกว่าการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้น แต่ต้องทำให้คนอื่น ๆ รับรู้และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง

๓. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบันอาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคต

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

๑. ประเภทแรก เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและ เป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้อาจทำให้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่น ๆ ทำไม่ได้ คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

๒. ประเภทที่สอง เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำบทบาทหน้าที่ ในหน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ให้แก่ อีกหน่วยงานหนึ่งได้ ผลเสียคือ ถ้านาข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประพฤติมิชอบหรือความลำเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่มควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการจัดการแบบเดียวกัน นั่นคือ การตัดสินใจทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

**ความหมายและประเภทของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมความขัดแย้ง (Conflict)**

สถานการณ์ที่ขัดกัน ไม่ลงรอยเป็นเหตุการณ์อันเกิดขึ้นเมื่อบุคคลไม่สามารถตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิด แนวทางปฏิบัติ หรือผลประโยชน์

**ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interests)** เป็นผลตอบแทนที่บุคคลได้รับ โดยเห็นว่ามีคุณค่าที่จะสนองตอบความต้องการของตนเองหรือของกลุ่มที่ตนเองเกี่ยวข้อง ผลประโยชน์เป็นสิ่งจูงใจให้คนเรามีพฤติกรรมต่าง ๆ เพื่อ

**ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests)** หมายถึง สิ่งใดก็ตามที่ให้ประโยชน์สุขแก่บุคคลทั้งหลายในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะ ยังหมายรวมถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิกในสังคม

**ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict Of Interests)** เป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงประโยชนแก่ตนเอง กลุ่มหรือพวกพ้อง ซึ่งเป็นการละเมิดทางจริยธรรม และส่งผลกระทบหรือความเสียหายต่อประโยชนสาธารณะ คำอื่นที่มีความหมายถึงความขัดแย้งกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม ได้แก่ การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และรวมถึงคอร์รัปชันเชิงนโยบาย คอร์รัปชันสีเทา

**ความหมายของ (Conflict Of Interestsกับ Corruption)**

Conflict of Interestsเป็นรูปแบบหนึ่งของ Corruptionแต่ระดับหรือขนาด และขอบเขต ต่างกัน

Conflict of Interestsนาไปสู่ Corruption ที่รุนแรงขึ้น

Conflict of Interestsเกี่ยวกับการใช้อำนาจที่เป็นทางการ เชื่อมโยงกับกฎหมาย ระเบียบการปฏิบัติ และส่วนที่ไม่เป็นทางการ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ขยายไปถึงเรื่องครอบครัว ต้องพิจารณาความสัมพันธ์ เช่น คู่สมรส และคนในเครือญาติ

**รูปแบบ (Conflict Of Interests)**

**การรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) ได้แก่**

การรับของขวัญหรือของกำนัลที่มีค่าอื่น ๆ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

การที่บริษัทสนับสนุนการเดินทางไปประชุม/ดูงานในต่างประเทศ ของผู้บริหารและอาจรวมถึงครอบครัว

การที่หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากบริษัทธุรกิจที่ติดต่อกับหน่วยงานเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของแถมหรือผลประโยชน์ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

การที่บุคคลปฏิบัติหน้าที่เอาผลประโยชน์ส่วนตัวไปพัวพันในการตัดสินใจ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง และเป็นการเสียประโยชน์ของทางการ

**การกระทำที่อยู่ในข่าย Conflict of Interestsความหมาย** (ตัวอย่าง)

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

**ใช้อิทธิพล (Influence Peddling)**เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรมนองความต้องการทั้งหลาย (เพ็ญศรี วายวานนท์,2527:154)

**ใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน (Using employer’s property for private advantage)**ได้แก่ การใช้รถราชการ หรือใช้คอมพิวเตอร์ของราชการทางานส่วนตัว เป็นต้น

**ใช้ข้อมูลลับของราชการ (Using confidential information)**เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนน แล้วรีบชิงไปซื้อที่ดักหน้าไว้ก่อน

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

**ทำงานหลังออกจากตำแหน่ง (Post Employment)**เป็นการไปทำงานให้ผู้อื่นหลังออกจากงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลที่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่ชอบธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบาย และแผนของธนาคารชาติไปช่วยธนาคารเอกชนหลังเกษียณ

**สถานการณ์ตัวอย่าง**

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบน้าหนักรถยนต์รับค่าตอบแทน จ้านวน ๒๗ ครั้ง เป็นเงินรวมหนึ่งแสนหนึ่งพันบาทถ้วน เพื่อให้การอนุญาตรถบรรทุกที่บรรทุกสินค้าที่มีน้ำหนักเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ขนส่งสินค้าได้ กรณีเช่นนี้ นอกจากจะเป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม ผิดวินัยขับไล่ออกจากราชการแล้ว ยังมีโทษทางอาญาแผ่นดินด้วยในการพิจารณาวินิจฉัยโทษทางอาญา ผู้พิพากษาได้ระบุเหตุผลว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อสาธารณชน ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ(ถนน) เป็นการสมยอมของเจ้าหน้าที่ ยอมให้ผู้รับบริการกระทำผิดกฎหมายและเป็นการให้ผลประโยชน์ในทางมิชอบต่อบริษัทที่เป็นเจ้าของกิจการรถบรรทุกรวมทั้งเจ้าของสินค้าและสั่งลงโทษจ้าคุกเป็นเวลา ๑ ปี โดยไม่รอลงอาญา

• การรับของขวัญและผลประโยชน์: กุญแจแห่งความเสี่ยง

การรับของขวัญและผลประโยชน์ใด ๆ เป็นสาเหตุให้สาธารณชนรับรู้ว่ามีการปฏิบัติอย่างมีอคติ มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก่อให้เกิดการทำลายความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนต่อภาครัฐและต่อข้าราชการกุญแจแห่งความเสี่ยง ๒ ประการที่สำคัญ คือ

๑. ความพยายามที่จะหลบเลี่ยงกฎเกณฑ์โดยตีค่าราคาของขวัญและหรือผลประโยชน์น้อยกว่าความเป็นจริง การตีค่าราคาต่ำกว่าความเป็นจริงนั้น บุคคลอาจจูงใจตนเองหรือจูงใจผู้อื่นให้คิดว่า ของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้น ๆ มีค่าต่ำกว่าที่เป็นจริง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงาน การกระทำดังกล่าวนับว่าเป็นการคดโกงและหลอกลวงซึ่งเข้าข่ายฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม

๒. การเพิกเฉยมองข้ามความผิดและละเลยต่อผลที่เกิดขึ้น

• การรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใด ๆ อาจทำให้ติดเป็นนิสัยอย่าง รวดเร็ว และก่อให้เกิดความคาดหวังเสมอว่าจะได้รับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ทำให้เกิดความรู้สึกชอบหรืออยากปฏิบัติต่อผู้รับบริการหรือผู้รับงาน-รับจ้าง-รับเหมา ฯลฯ ที่เป็นผู้ให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์โดยอิทธิพลของความชอบหรือประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับทำให้มีการปฏิบัติตอบแทนเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนดในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้รับจ้าง ผู้รับเหมา และหรือผู้รับจัดซื้อ อาจรับรู้ผิดพลาดและเข้าใจว่าการรับจ้างต่าง ๆ ไม่ต้องทำในระดับมาตรฐานหรือลดคุณค่าการบริการ นอกจากนั้น หากเกิดการปฏิบัติเป็นวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรข้าราชการ และหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีพฤติกรรมเคยชินกับ “การรับรางวัล” จากการปฏิบัติหน้าที่ และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยความรับผิดชอบ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นการรับสินบน

• การแสวงหาเหตุผลเพื่อบิดเบือนความจริง มีแนวโน้มที่เป็นไปได้มากที่เราจะรับของขวัญและผลประโยชน์ โดยเฉพาะสิ่งที่ถูกใจเรา บุคคลอาจสงสัยว่าการรับของขวัญและหรือ ผลประโยชน์ใด ๆ ถือได้ว่าเป็นความผิด แต่ผู้รับมักจะหาเหตุผลเข้าข้างตนเองดังนี้

*“ฉันรู้ว่าไม่ควรรับของดังกล่าว แต่ด้วยมารยาทจึงไม่กล้าจะปฏิเสธน้ำใจ หรือหากไม่รับจะเป็นการทำลายสัมพันธภาพระหว่างผู้ให้กับองค์กรหรือกับตนเอง”*

*“คนอื่น ๆ ก็ท้าเช่นนี้ ทำไมฉันจะท้าบ้างไม่ได้”*

*“ดูชิ ฉันอุทิศเวลานอกเวลาราชการทำงาน ดังนั้น มันเป็นการยุติธรรมที่เราจะได้รางวัล ผลประโยชน์พิเศษบ้าง”*

*“เพราะฉันเป็นคนพิเศษจริง ๆ ดังนั้น ผู้บังคับบัญชาจึงชมฉัน และเป็นเรื่องธรรมดาที่ฉันมักเป็นคนแรกเสมอที่ได้รับโอกาสให้ไปฝึกอบรม/สัมมนา”*

*“มันเป็นแค่ตัวอย่างฟรีให้ทดลองใช้ และฉันก็ไม่คิดว่าหน่วยงานของฉันจะสั่งสินค้าชนิดนี้ แม้ว่าฉันจะให้คำแนะนำตาม”*

*“ฉันไม่เห็นมีกฎ ระเบียบใด ๆ เกี่ยวกับการให้ของขวัญ ดังนั้น ฉันก็ไม่ได้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ใด ๆ”*

ท่านต้องระลึกอยู่เสมอว่า เหตุผลที่ท่านใช้กล่าวอ้างเช่นนี้ ไม่สามารถปกป้องท่านจากการถูกดำเนินการทางวินัย หากการกระทำของท่านเป็นการกระทาที่มิชอบ

**สถานการณ์ตัวอย่าง** หน่วยงานภาครัฐหนึ่ง ส่งนักทรัพยากรบุคลที่ท้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง (HRProcurement) ให้เข้าร่วมสัมมนาด้านทรัพยากรบุคคล เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับรางวัลมูลค่า ๗,๐๐๐ บาท จากการเป็นผู้เข้าร่วมสัมมนาที่มีบุคลิกเป็น Personnel Plannerซึ่งบริจาคโดยโรงงานผลิตสินค้าที่เป็นคู่ค้ากับหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ได้เก็บของรางวัลนั้นไว้โดยไม่ได้รายงานหน่วยงานเนื่องจากคิดว่าเป็นรางวัลที่ตนชนะจากการเข้าร่วมกิจกรรม การสัมมนาผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงความหมายที่อาจแอบแฝงมาจากการให้และตัดสินใจว่าจะต้องมีการรายงานของรางวัลนั้นและลงทะเบียนเป็นของหน่วยงาน โดยให้เหตุผลว่าการปรากฏตัวของเขาในการเข้าร่วมสัมมนาเป็นเพราะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน ดังนั้นเป็นความชอบธรรมของหน่วยงานที่จะตัดสินว่าจะจัดการอย่างไรกับรางวัลชิ้นนี้ เนื่องจากราคาของของรางวัลและบทบาทในหน้าที่มีความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ในที่สุด เจ้าหน้าที่จึงถูกขอร้องให้สละรางวัลแก่หน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสม

**บทที่ ๗**

**แผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน**

องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเพีย เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่คนในท้องถิ่นที่รับผิดชอบ ในการจัดบริการสาธารณะนั้น โครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเพีย มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทำหน้าที่บริหารจัดการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ และยังเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลทุกระดับตำแหน่ง โดยในการบริหารงาน มีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเพียในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบผ่านข้อบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายของท้องถิ่น และทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารงานของผู้บริหารท้องถิ่นให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของท้องถิ่นเป็นไปตามระเบียบขอทางราชการ โดยมีแผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นเครื่องมือนำทาง ดังนั้น การเข้ามาทำหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาท้องถิ่น ฝ่ายข้าราชการประจำ ทุกฝ่ายจะต้องตระหนักถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก โดยมีตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและต้องบริหารจัดการให้การจัดสรรบุคลากรในท้องถิ่นเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมทั้งประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรง โดยผู้ปฏิบัติหน้าที่ทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส มิใช้อำนาจหน้าที่ของตนมาแสวงหาประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งนั้น

องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเพีย จึงกำหนดแผนปฏิบัติการในคู่มือฉบับนี้ขึ้นมา เพื่อเป็นการจัดกิจกรรมที่มุ่งเน้นสร้างค่านิยม สร้างความตระหนักถึงการทำหน้าที่เพื่อส่วนรวม โดยมิมุ่งผลประโยชน์ส่วนตัว และเพื่อสร้างคุณค่าให้เกิดความรู้สึกภาคภูมิใจในการเป็นผู้รับใช้ประชาชนในท้องถิ่น