

ผลประโยชน์ทับซ้อน

เนื่องจากปัจจุบันมีการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน รวมถึงการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐด้วยกันเอง ส่งผลให้กลไกในการปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ มีความสลับซับซ้อนและทับซ้อนมากขึ้น ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการทำงาน เมื่อผลประโยชน์ทับซ้อน เริ่มเข้ามามีอิทธิพลในการทำงาน หรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็จะนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องจัดให้มีการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อลดการทุจริตประพฤติมิชอบ แก้อักรักษา เรื่องความลำเอียง แสดงความยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล และทำให้เชื่อมั่นได้ว่าหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ อย่างเป็นธรรม และไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง

ผลประโยชน์ คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล กลุ่มคน ไม่ว่าจะในทางบวกหรือทางลบ ผลประโยชน์ส่วนรวม คือ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และ ไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน ผลประโยชน์ส่วนตนไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการทำงานหรือธุรกิจ ของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติ คู่แข่ง ศัตรู เมื่อใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่ประสงค์ จะให้คนเหล่านี้ “ได้” หรือ “เสีย” ผลประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่า มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้อง

ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน และ ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน

๑. ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยัง เกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่ เช่น ที่ดิน หุ้น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงาน จากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลด ของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่น ๆ

๒. ผลประโยชน์ส่วนตนที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือ กิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมอื่น ๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิ แนวคิด มักอยู่ในรูปความลำเอียง อคติ การเลือกที่รักมักที่ชัง แม้แต่ความเชื่อ ความคิดเห็นส่วนตัว ก็ถือว่าอยู่ในประเภทนี้

ความหมายผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อน มาจากภาษาต่างประเทศ ว่า Conflict of Interest นักวิชาการ ต่างให้ความหมายแตกต่างกัน เช่น ผลประโยชน์ขัดกัน ผลประโยชน์ขัดแย้ง หรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ถ้อยคำเหล่านี้ถือว่าเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบอันเป็นการกระทำ ที่ขัดต่อหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

สำนักงาน ก.พ. ได้นิยามความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมว่าหมายถึง สถานการณ์ หรือการกระทำที่บุคคลมีประโยชน์ส่วนตัวมากจนมีผลต่อการตัดสินใจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ และส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวม อันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม อาจเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนา ในรูปแบบที่หลากหลาย ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากการยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักได้ส่งผลเสียหายให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติ ก่อให้เกิดการกระทำที่ผิดจริยธรรม และจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐ^๑

ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อน มี ๓ ประเภท คือ

๑. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
๒. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (perceived & apparent) เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่ามี แต่จริง ๆ อาจไม่มีก็ได้ ในข้อนี้แสดงว่า เจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่ประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้น แต่ยังต้องทำให้คนอื่น ๆ รับรู้ และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง
๓. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบัน อาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้ในอนาคต

รูปแบบพฤติกรรมและการกระทำที่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน^๒

รูปแบบพฤติกรรมและการกระทำที่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นไปในลักษณะต่าง ๆ คือ

๑. การรับของขวัญหรือรับผลประโยชน์ คือ การรับของขวัญและความสะดวกสบาย ที่เกินความเหมาะสม ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อบุคคลในการปฏิบัติงานในหน้าที่ การรับของขวัญมีได้ในหลายรูปแบบ เช่น การลดราคาของที่ซื้อให้ การเลี้ยงอาหารอย่างฟุ่มเฟือย ตลอดจนการให้ความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ให้เอนเอียงหรือเป็นไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้ให้ของขวัญนั้น
๒. หาผลประโยชน์ให้ตนเอง คือ การหาประโยชน์ให้กับตนเอง โดยการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน เป็นต้น

^๑ สำนักงาน ก.พ. ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest). กรุงเทพฯ ๖: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๒

^๒ อุทิศ บัวศรี. การปลูกฝังฐานความคิดและการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน (เอกสารประกอบการบรรยาย) เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ณ ห้องอเนกประสงค์ ศาลาอุทขุนใน สำนักราชเลขาธิการ, ๒๕๕๙

๓. การทำงานหลังเกษียณ คือ การไปทำงานหลังออกจากงานเดิม โดยใช้ความรู้ ประสบการณ์ หรืออิทธิพลจากที่เคยดำรงตำแหน่งมารับงานหรือเอาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง

๔. การทำงานพิเศษ คือ การเป็นที่ปรึกษาและการจ้างงานให้แก่ตนเอง รวมถึงการใช้ ตำแหน่งสถานภาพการทำงานภาครัฐในการเข้าไปเป็นนายจ้างของภาคเอกชนหรือเป็นเจ้าของเอง รวมถึง การใช้เวลาและเครื่องมือของรัฐในการทำงานพิเศษภายนอกที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจาก หน่วยงานภาครัฐ

๕. การรับรู้ข้อมูลภายใน คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้เห็นในข้อมูลลับของทางราชการ หรือนำข้อมูลไปเปิดเผย เพื่อรับสิ่งตอบแทนที่เป็นประโยชน์ในรูปของเงินหรืออื่น ๆ หรือนำข้อมูลไปเปิดเผย ให้แก่ญาติหรือพวกพ้องในการแสวงหาผลประโยชน์จากข้อมูลเหล่านั้น

๖. การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ชั่วคราวในกิจการที่เป็นของส่วนตัว คือ การนำอุปกรณ์ สิ่งของเครื่องใช้ รถยนต์ อาคารสถานที่ของทางราชการ ไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ทำให้หน่วยงานของรัฐ เสียหายหรือเสียประโยชน์

๗. การนำโครงการของทางราชการไปลงในพื้นที่ที่ตนได้ผลประโยชน์ คือ การหาผลประโยชน์ จากโครงการของรัฐทำให้รัฐได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าต่องบประมาณที่ลงไป

ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและ ผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นผลมาจากการไม่สามารถแยกแยะระหว่างบทบาทหน้าที่ในเรื่องส่วนตัวและ เรื่องส่วนรวมออกจากกันได้ชัดเจน ซึ่งมีสาเหตุมาจากพื้นฐานความคิดแบบดั้งเดิมของคนไทย และมีปัจจัย ที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมทุจริต ดังนี้

๑. มีฐานคิดในลักษณะบูรณาการ คือ คนไทยไม่สามารถแยกแยะระหว่างเรื่องส่วนตัว กับเรื่องส่วนรวมออกจากกันอย่างสิ้นเชิง โดยมีฐานความเชื่อในอดีตที่เห็นว่า ชุมนางค้าขายได้ไม่เป็น สิ่งที่น่ารังเกียจ ตำแหน่งหน้าที่ราชการสามารถนำมาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวได้ และไม่แยกแยะระหว่าง ผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้มีอำนาจ กับผลประโยชน์ส่วนรวม

๒. มีฐานคิดในเรื่องการตอบแทนบุญคุณ เช่น เอื้อประโยชน์ให้ผู้ที่เคยสนับสนุน หรือ ตอบแทนตำแหน่งให้

๓. มีพฤติกรรมการใช้จ่ายสุรุ่ยสุร่าย ทำให้รายรับไม่สมดุลกับรายจ่าย ทำให้ต้องเข้าไป เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดโดยสมัครใจ ยักยอกประโยชน์ส่วนรวมเข้าเป็นประโยชน์ส่วนตัว

๔. มีความจำเป็นในการรักษาตัวรอด และลดการเผชิญปัญหาเกี่ยวกับค่านิยม ที่เน้นเรื่อง วัตถุประสงค์ การอยากมี อยากได้ การรักษาหน้าตาทางสังคม ทำให้ต้องมีการแสวงหาทรัพย์สินและอำนาจมากขึ้น

๕. โครงสร้างการบริหาร และการมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลที่ฝ่ายตรวจสอบยังขาด ความเข้าใจ และระบบยังไม่มีประสิทธิภาพ

๖. เกิดจากกฎหมาย ที่จะเห็นได้ว่าตัวบทกฎหมายยังไม่ตอบสนองต่อสภาพปัญหา และ ทันท่วงทีต่อสถานการณ์ปัจจุบัน บทลงโทษยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันและป้องปรามผู้ที่กระทำความผิด หรือคิด ที่จะกระทำความผิดต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนเท่าที่ควร

แหล่งข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔
- ประมวลกฎหมายอาญา หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา ๑๔๗ - มาตรา ๑๖๖)
- พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒
- ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๒
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์ การรับทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ศ. ๒๕๔๔
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา ๑๐๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕

เอกสารอ้างอิง

สำนักงาน ก.พ. ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest). กรุงเทพฯ ฯ: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน, ๒๕๕๒.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน.

พิมพ์ครั้งที่ ๑. กรุงเทพฯ ฯ: บริษัท บี.ซี.เพรส (บุญชิน) จำกัด, ๒๕๕๙.

อุทิศ บัวศรี. การปลูกฝังฐานความคิดและการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน (เอกสารประกอบการบรรยาย) เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ณ ห้องอเนกประสงค์ ศาลาลูกขุนใน สำนักราชเลขาธิการ, ๒๕๕๙.