

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ Conflict of Interest: COI

ธนายศ ชวะนิตย์

Thanayot Chawanit

กองคลังพลาธิการ กรมพลาธิการทหารเรือ กองทัพเรือ

Supply Control Officer. Supply Department. Royal Thai Navy.

E-mail: thanayot.cha@gmail.com

บทคัดย่อ

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นปัญหาสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นการทุจริตประพฤติมิชอบรูปแบบหนึ่งที่พบเห็นกันมากในสังคมไทย การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อิทธิพลตามตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบในการตัดสินใจ โดยแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ทั้งที่เป็นผลประโยชน์ทางการเงิน คุณภาพในการบริการ ความเป็นธรรมในสังคม คุณค่าอื่นๆ ที่ดีงาม ตลอดจนโอกาสในอนาคตของประชาชนส่วนรวม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการขาดคุณธรรม จริยธรรม ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

มาตรการที่ใช้ในการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไม่ให้เกิดขึ้นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ได้แก่ 1. การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม 2. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สินและธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะทราบ 3. การกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม 4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ราชการ 5. การถ่ายทอดปลุกฝังหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมสู่สมาชิกของสังคม 6. การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม 7. การปรับปรุงกฎหมายรวมทั้งแก้ไขระเบียบข้อบังคับต่างๆ และ 8. การปฏิรูปองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการขัดกันแห่งผลประโยชน์

คำสำคัญ: การขัดกันแห่งผลประโยชน์, มาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ABSTRACT

Conflict of interest is an important problem of public sector management. It is a form of misconduct found abundance in Thai society. Conflict of interest is a situation in which government officials use their positions or authority and responsibility to make

decisions seeking personal benefits or partisan. It has caused a loss to the public interests which means the financial benefits, quality in the service, fairness in society and other good value, including the opportunity to participate in the future. It reflects a lack of integrity and ethics in the performance of government official's state that hinders the development of the country.

The measures used to prevent conflict of interest does not happen with government officials or authority to make decisions to include: 1. Qualification and Disqualification from office 2. Disclosure of personal Interest 3. Codes of ethics 4. Post-Office employment restriction. 5. Transfer rules in cultivating moral virtue to the members of the society 6. Strengthening the arena of civil society. 7. Legal update, including fixes to various regulations. 8. An independent organization reform acts against conflict of interest

Keywords: Conflict of Interest, Measures to prevent conflict of interest

บทนำ

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) หรือผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นสถานการณ์การตัดสินใจที่ถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง ทำให้ผลประโยชน์ของสังคมส่วนใหญ่เสียไป คนกลุ่มน้อยบางกลุ่มได้รับผลประโยชน์ ถือเป็นการทุจริตประพฤติมิชอบรูปแบบหนึ่ง การขัดกันแห่งผลประโยชน์มีการพัฒนาที่ซับซ้อนยากต่อการตรวจสอบมากกว่าการทุจริตแบบธรรมดาทั่วไป (จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์, 2556 : 2) บุคคลที่มีโอกาสกระทำการดังกล่าวส่วนใหญ่จะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในรูปแบบต่างๆ ที่ใช้อำนาจหน้าที่การตัดสินใจในกิจกรรมสาธารณะของรัฐโดยมีผลประโยชน์ส่วนตนเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ การพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้นำผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการดำเนินการใดๆ ที่เป็นกิจกรรมสาธารณะของรัฐ จึงเป็นการกระทำที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2558 : 3)

การขัดกันแห่งผลประโยชน์จะไม่เกิดขึ้นหากเจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างซื่อสัตย์ ตรงไปตรงมา โดยไม่หวังผลประโยชน์ต่างตอบแทนเฉพาะตน เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรม จริยธรรมเพื่อตอบแทนเงินเดือนที่ได้รับจากรัฐ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์เฉพาะตนที่จะเกิดขึ้นกับผู้อื่น ก็เข้าข่ายการการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อนนั่นเอง (เมธี ครองแก้ว, 2551 : 33) ในบทความนี้ผู้เขียนต้องการชี้ให้เห็นว่าการกระทำที่เข้าข่ายการขัดกันแห่งผลประโยชน์และมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการขัดแย้งแห่งผลประโยชน์เป็นอย่างไร เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบและป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นในการทำงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

แนวคิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปีพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย การปกครองนี้มีแนวคิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์อยู่ 3 ประการ (ศิธาตุมาราศร, 2552 : 1) ดังนี้

ประการแรก แนวความคิดรากฐานของรัฐสมัยใหม่ซึ่งแยกคนซึ่งเป็นผู้ปกครองออกจากรัฐที่เป็นสถาบัน ซึ่งแนวความคิดนี้ต้องการให้ผู้ปกครองรัฐมีสองสถานะคือ สถานะที่หนึ่งอยู่ในฐานะส่วนตัว โดยการกระทำใดที่ทำไปในฐานะส่วนตัว การกระทำนั้นไม่ผูกพันรัฐ สถานะที่สองอยู่ในฐานะตำแหน่งหน้าที่ของผู้ปกครองรัฐ ผู้ปกครองรัฐย่อมมีภาระหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติแทนรัฐและใช้อำนาจรัฐเหนือบุคคลทั่วไปได้

ประการที่สอง แนวความคิดเรื่องบทบาทและหน้าที่แห่งความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ แนวความคิดนี้คือ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีภาระหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบและต้องดำรงตนให้เป็นที่น่าไว้วางใจของประชาชน ดังนั้นจึงเป็นผู้ที่จำเป็นต้องมีมาตรฐานจริยธรรมที่สูงกว่าบุคคลธรรมดาทั่วไป

ประการที่สาม แนวความคิดของความถูกต้องตามกฎหมายของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งแนวความคิดนี้ กฎหมายจะเป็นผู้กำหนดบทบาทสำคัญในการวางมาตรฐานในการควบคุมไม่ให้คนในสังคมแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไปจนไปก้าวก่ายหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลอื่น โดยหลักการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของคนในสังคมนั้น และในขณะเดียวกันก็ต้องป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวด้วย

ความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)

คำว่า Conflict of Interest มีผู้แปลเป็นภาษาไทยไว้หลายคำ ได้แก่ การขัดกันของผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม (เมธี ครองแก้ว, 2551 : 33) หรือการขัดกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนบุคคล (สถาบันวิชิตรศน์, 2546 : 162) หรือประโยชน์ทับซ้อน (คณิต นคร, 2550 : 31) และผลประโยชน์ทับซ้อน (วราภรณ์ สามโกเศศ, 2549 : 6) เป็นต้น ในบทความนี้ ผู้เขียนใช้คำว่า “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” (Conflict of Interest) ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2550 : 104) ซึ่งความหมายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) มีนักวิชาการได้อธิบายความหมายไว้ ดังนี้

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) หมายถึง การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องรับผิดชอบต่อสาธารณะ (William Sandra, 1987 : 6) หรือเป็นสถานการณ์ที่บุคคลในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเอง แก่กลุ่มหรือแก่พวกพ้อง ซึ่งเป็นการ

ละเมิดทางจริยธรรม และส่งผลกระทบต่อหรือความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (กิตติพิศ กำเนิดฤทธิ์, 2550 :14) หรือสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐมีผลประโยชน์ส่วนตัว ขณะเดียวกันได้ใช้อำนาจอิทธิพลที่ตนมีตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบทางสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั่นเอง (จุมพล หนิมพานิช, 2554 : 760) หรือเป็นความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ทับซ้อนในการเมืองการปกครอง โดยการละเมิดกฎหมายและจริยธรรม ทำให้ละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2558 : 14) หรือเป็นสภาวะซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม หรือการตัดสินใจทางการเมืองถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของบริษัทธุรกิจเอกชน (ผาสุก พงษ์ไพจิตร, 2548 : 6)

สรุปได้ว่า การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน คือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจขาดความซื่อสัตย์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ หวังผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ทำให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชนและต่อประเทศชาติ ทั้งนี้ การขัดกันแห่งผลประโยชน์จะไม่เกิดถ้าหากเจ้าหน้าที่รัฐมีคุณธรรมและจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ

องค์ประกอบของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

จากที่กล่าวถึงความหมายของ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ ข้างต้น หากพิจารณาในแง่ขององค์ประกอบสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 องค์ประกอบ ดังนี้ ประการแรก ผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินและทรัพย์สินเป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นก็จะจะเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ ประการที่สอง การใช้อำนาจหน้าที่และดุลพินิจในการตัดสินใจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และประการสุดท้าย การปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานของรัฐ โดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพของตน (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2549 : 110)

ประเภทของการขัดกันแห่งผลประโยชน์

ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือลักษณะความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมว่ามีอยู่ทั้งหมด 7 ประเภท (John Langfom & Kernaghan, อ้างใน ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2553 : 111) ดังนี้

ประเภทแรก การรับผลประโยชน์ต่างๆ (Accepting Benefits) หมายถึง การรับของขวัญจากบริษัทธุรกิจ บริษัทขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ หรือหน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากนักธุรกิจหรือบริษัทธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน หรือแม้กระทั่งในการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้ว

เจ้าหน้าที่ได้รับของแถม หรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน เป็นต้น

ประเภทที่สอง การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-Dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ตัวอย่าง เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิดบทบาทที่ขัดแย้ง เช่น เป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน

ประเภทที่สาม การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-Employment) หมายถึง การที่บุคคลกรออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้รับบริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยาลาออกจากงานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลังเกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร

ประเภทที่สี่ การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) หมายถึง ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการโดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยที่ปรึกษาสังกัดอยู่ หรือในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากรก็รับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

ประการที่ห้า การรับรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดินโดยใส่ชื่อภรรยาหรือทราบดีว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

ประการที่หก การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ธุรกิจส่วนตัว (Using Your Employer's Property for Private Advantage) หมายถึง การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้ในงานส่วนตัว

ประการสุดท้าย การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork-Barreling) หมายถึง การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงลงไปในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเองหรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียงเลือกตั้ง

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการไทยได้กำหนดประเภทของการขัดกันแห่งผลประโยชน์เพื่อการศึกษาที่สำคัญๆ เพิ่มเติมอีก ทำให้ครอบคลุมถึงการขัดกันแห่งผลประโยชน์ที่มีความซับซ้อนที่เจ้าหน้าที่รัฐพึงละเว้น

4 ประการ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2550 : 40-42) ดังนี้

ประการแรก การใช้ตำแหน่งช่วยเหลือญาติสนิทมิตรสหาย (Family Interest) หมายถึง การได้ใช้ตำแหน่งข้าราชการของตนในการช่วยเหลือให้บุตรสาวได้เข้ามาทำงาน หรือรัฐมนตรีท่านหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งซื้อสินค้าจากบริษัทของญาติสนิท

ประการที่สอง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่การงาน (Influence Peddling) หมายถึง เจ้าหน้าที่ได้เรียกร้องผลประโยชน์เพื่อแลกเปลี่ยนกับการใช้อิทธิพลของเขาให้เกิดประโยชน์อันไม่ยุติธรรมแก่บุคคลบางคน เช่น นายความเป็นวิชาชีพทางกฎหมายจะมีจรรยาบรรณของนายความ นายความจะต้องมีความซื่อสัตย์ต่อลูกความของตน โดยห้ามมิให้นายความไปเป็นตัวแทนหรือให้การช่วยเหลือแก่บุคคลอื่นที่เป็นคู่แข่งกับลูกความของตน (เว้นแต่จะรับความยินยอมจากลูกความเป็นลายลักษณ์อักษร)

ประการที่สาม การทำงานอีกแห่งหนึ่งที่ขัดแย้งกับแห่งเดิม (Outside Employment or Moonlighting) หมายถึง การทำงานที่เป็นคู่แข่งโดยตรงกับนายจ้างของตน เช่น กรณีที่พนักงานคนหนึ่งรับจ้างทำงานให้แก่ลูกค้าภายนอกหลายรายจนกระทั่งพนักงานผู้นั้นไม่มีเวลาที่จะอุทิศตนทำงานให้แก่นายจ้างของเขาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ หรือข้าราชการระดับสูงได้ไปทำงานให้กับบริษัทที่ปรึกษา โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานของตนที่จะทำให้ลูกค้าได้รับประโยชน์จากรัฐบาล โดยเขาให้คำมั่นสัญญาแก่หน่วยงานของราชการที่เขาทำงานอยู่ว่า “ถ้าเราใช้บริการจากบริษัทที่ปรึกษานี้แล้ว ข้าพเจ้าขอรับประกันเลยว่า เราจะผ่านการพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน”

ประการสุดท้าย การปิดบังความผิด (Keeping any ethical breaches hidden) หมายถึง กรณีที่หน่วยงานใดๆ ก็ตามเกิดปัญหาพนักงานกระทำความผิดบางประการขึ้น แทนที่หน่วยงานจะสอบสวนและลงโทษผู้กระทำความผิด และหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง แต่กลับพบว่าสมาชิกของหน่วยงานต่างช่วยกันปกปิด เช่น มีเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตจนเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง แต่องค์กรพยายามปกปิดเพื่อมิให้ความผิดดังกล่าวปรากฏออกมาในสายตาของคนภายนอก ในกรณีนี้ถือเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ขององค์กรกับประโยชน์โดยรวม คือ ผู้บริหารองค์กรกลัวเสียงชื่อเสียง กลัวขายหน้า เป็นต้น

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์

การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่เสนอหรือผลักดันกฎหมาย นโยบาย มาตรการหรือการตัดสินใจของหน่วยงานเพื่อนำไปสู่ผลประโยชน์ของตนเอง และพรรคพวกเป็นประการสำคัญ เป็นปัจจัยสำคัญของการทุจริตประพดติมิชอบ ซึ่งอยู่ในขอบข่ายของการขัดกันแห่งผลประโยชน์เช่นกัน โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 6 ประการ (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2546 : 14) ดังนี้

- ประการแรก** ปัจจัยส่วนบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับค่านิยม ความเชื่อ ทศนคติและพฤติกรรมส่วนบุคคล
- ประการที่สอง** ปัจจัยทางด้านการเมืองและนโยบาย ได้แก่ การใช้อิทธิพลของนักการเมืองและพรรคการเมือง ความไม่ชัดเจนของนโยบาย การแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์
- ประการที่สาม** ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับค่าครองชีพ รายได้ และหนี้สิน
- ประการที่สี่** ปัจจัยทางด้านสังคม ได้แก่ ค่านิยมในสังคม กรอบทางด้านศีลธรรมและจริยธรรม ระบบอุปถัมภ์ สถานะตำแหน่งทางสังคมที่เอื้ออำนวย ตลอดจนแบบแผนตัวอย่างของผู้บังคับบัญชา
- ประการที่ห้า** ปัจจัยด้านกฎหมาย ได้แก่ ระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอนและช่องว่างของกฎหมาย ระบบการตรวจสอบ
- ประการสุดท้าย** ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมต่างๆ ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การ ความคาดหวังและธรรมเนียมปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรการขับเคลื่อนเพื่อป้องกันการขัดกันเพื่อผลประโยชน์

การป้องกันปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ มีกลไกหรือเครื่องมือที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาดังกล่าว คือ กำจัดช่องทางที่จะทำให้เกิดปัญหาให้มากที่สุด โดยใช้เครื่องมือประเภทต่างๆ ให้เหมาะสม (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, 2553 : 113-114) วิธีการป้องกันปัญหาไว้ดังนี้

- 1. การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (Qualification and Disqualification from office)** หมายถึง เครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของข้าราชการการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น การห้ามรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องไม่ดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัมปทานหรือสัญญาต่างๆ กับรัฐ
- 2. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะ (Disclosure of personal Interest)** หมายถึง ก่อนจะเข้ารับตำแหน่งและหลังจากสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง ถึงแม้ว่าวิธีการนี้จะไม่ใช่เครื่องมือที่แก้ปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยตรง แต่อย่างน้อยที่สุดการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวก็ช่วยให้สาธารณะสามารถตรวจสอบหรือป้องกันมิให้ผู้กระทำการสามารถคอร์รัปชันได้โดยง่าย
- 3. การกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม (Codes of ethics)** หมายถึง การสร้างกรอบเพื่อบ่งบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรกระทำ ให้ถือเป็นหลักจรรยาบรรณในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางกฎหมาย แต่อาจบ่อนทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมมีต่อนักการเมือง และเป็นบ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบการเมืองการปกครอง
- 4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ราชการ (Post-Office employment restriction)** หมายถึง ข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำข้อมูลลับ

ภายในหน่วยงานไปใช้ประโยชน์หลักการออกจากตำแหน่งดังกล่าว รวมถึงการป้องกันการใช้สิทธิพิเศษในการติดต่อหน่วยราชการในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการได้กล่าวเพิ่มเติมถึงมาตรการขับเคลื่อนเพื่อการป้องกันการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ (สมศักดิ์ สามัคคีธรรม, 2550 : 52-54) ดังนี้

ประการแรก การถ่ายทอดปลูกฝังหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมสู่สมาชิกของสังคม หมายถึง สื่อมวลชนหรือการบรรจุในหลักสูตรการศึกษาในโรงเรียน เพื่อให้มีกระบวนการเรียนการสอนในชั้นเรียน การจัดอบรมให้แก่สมาชิกของสมาคมวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ การอภิปรายถกเถียงเพื่อก่อให้เกิดความกระจ่างในประเด็นที่คลุมเครือ น่าสงสัย มาตรการดังกล่าวนี้ถือเป็นการถ่ายทอด ปลูกฝังสมาชิกของสังคมโดยผ่านช่องทางต่างๆ อันจะทำให้สมาชิกของสังคมเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ รู้สึกผิดชอบชั่วดี ตลอดจนสามารถยับยั้งตนเองและห้ามปรามผู้อื่นมิให้กระทำการอันเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ได้ สมาชิกไม่สามารถอ้างได้อีกต่อไปว่า ตนทำผิดเพราะไม่ทราบ ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันก็คือ การกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีความผิดเกี่ยวกับวินัย เช่น กำหนดบทลงโทษนายความที่มีความผิดในการรับเป็นที่ปรึกษาคดีหรือขึ้นว่าความให้แก่ฝ่ายตรงข้าม มิให้ขึ้นว่าความในศาลเป็นระยะเวลาหนึ่ง การกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนดังกล่าวก็จะช่วยลดปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมให้น้อยลง

ประการที่สอง การเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Strengthening the arena of civil society) หมายถึง การสนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ มีจิตสำนึกทางการเมืองอันจะนำไปสู่การรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรแบบสมัครใจอย่างอิสระ สำหรับดำเนินกิจกรรมเพื่อส่วนรวม รวมทั้งส่งเสริมสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระในการดำเนินงานทั้งสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ซึ่งมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีจิตสำนึกที่เสียสละเพื่อส่วนรวม และมีการจัดตั้งเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง ซึ่งภาคประชาสังคมที่มีอำนาจต่อรองสูง จะสามารถถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบการดำเนินงานของนักการเมือง และเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะสามารถยับยั้งปัญหาการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงให้น้อยลงได้

ประการที่สาม การปรับปรุงกฎหมายรวมทั้งแก้ไขระเบียบข้อบังคับต่างๆ หมายถึง บทบัญญัติทางกฎหมายให้การนิยามและตีกรอบความผิดอันเกิดจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ไว้อย่างชัดเจนมีความครอบคลุมการแก้ไขข้อกฎหมายและการบังคับใช้จะต้องมิให้เกิดความลักลั่น ปิดช่องโหว่ของกฎหมายปรับปรุงแนวทางและกระบวนการวินิจฉัยคดีให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายให้มากที่สุด รวมทั้งบทลงโทษในกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ประการสุดท้าย การปฏิรูปองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการขัดกันแห่งผลประโยชน์ หมายถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาล

รัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม โดยจะต้องปฏิรูปองค์กรเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมในการทำงานมีงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอ มีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการที่เป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง มีความเป็นกลาง มีกฎ กติกากำกับการทำงานที่ชัดเจน มีเป้าหมายในการทำงานที่สามารถวัดและประเมินผลได้และมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน

ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) จัดอันดับโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ซึ่งเป็นองค์การนานาชาติ ก่อตั้งในประเทศเยอรมนี ได้เริ่มมีการจัดทำดัชนีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 ถึงปัจจุบัน เป็นเวลา 22 ปี สำหรับประเทศไทยมีมูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์เป็นผู้ดำเนินการ ผู้เขียนได้นำอันดับ CPI ของประเทศในภูมิภาคอาเซียนมาแสดงให้ผู้อ่านได้เห็นว่า ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2557-2558 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่เท่าไรของโลกและอาเซียน

อันดับ ใน อาเซียน	อันดับโลกปี พ.ศ. 2558 168 ประเทศ	ประเทศ	คะแนนปี พ.ศ. 2557	คะแนนปี พ.ศ. 2558
1.	8	สิงคโปร์	84	85
2.	54	มาเลเซีย	52	50
3.	76	ไทย	38	38
4.	88	อินโดนีเซีย	34	36
5.	95	ฟิลิปปินส์	38	35
6.	112	เวียดนาม	31	31
7.	139	ลาว	25	26
8.	147	พม่า	21	22
9.	150	กัมพูชา	21	21

ตารางที่ 1 ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2557-2558

ที่มา: องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย

ในการจัดอันดับประจำปี พ.ศ. 2557-2558 องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดอันดับประเทศทั้งหมด 168 ประเทศทั่วโลก ปรากฏว่า ประเทศสิงคโปร์ได้คะแนน 84, 85 คะแนน ตามลำดับ ได้อันดับที่ 1 ของอาเซียน อยู่ในอันดับที่ 8 ของโลกจาก 168 ประเทศ สำหรับประเทศไทยนั้นอยู่ในอันดับที่ 3 ของอาเซียนทั้งสองปี เป็นอันดับที่ 76 ของโลก จะเห็นได้ว่า ประเทศที่ได้คะแนนน้อยจะมีการคอร์รัปชันมาก ประเทศที่ได้คะแนนมากจะมีการคอร์รัปชันน้อย ประเทศไทยได้ 38 คะแนน แสดงให้เห็นว่ายังมีการคอร์รัปชันมาก ดังนั้น รัฐบาลจะต้องมีกลไกในการขจัดปัญหาคอร์รัปชันที่มีอยู่หลากหลายรูปแบบไปให้หมดไป โดยการปลูกจิตสำนึกเกลียดการโกงตั้งแต่ในวัยเด็ก เพื่อโตขึ้นมาจะได้เป็นผู้ใหญ่ที่ไม่ทุจริต สำหรับผู้ใหญ่ที่รับราชการในตำแหน่งที่เสี่ยงต่อการมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการขัดกันแห่งผลประโยชน์ต้องสร้างจิตสำนึกรักประเทศไทยและใช้หลักจริยธรรมนำการยึดทรัพย์ ซึ่งจะช่วยให้ยังซึ้งใจไม่ให้เกิดกระทำผิด เพราะถ้าทำผิดจะเสียชื่อเสียง วงศ์ตระกูลก็มีวามอง ทรัพย์สินทั้งหมดอาจถูกยึดเป็นของแผ่นดิน ก็ได้

ปัญหาการขัดผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนาประสบปัญหาเหมือนกันหมด ในหลายประเทศอาจกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กรไปแล้ว ที่เห็นเรื่องการทุจริตเป็นเรื่อง ธรรมดาที่เห็นกันทุกวงการ กลายเป็นค่านิยมที่ผิดๆ ไป พอมีคนดีเกิดขึ้นในสังคมก็กลายเป็นบุคคลประหลาด ไม่สามารถอยู่รวมกันได้ ดังนั้น ผู้นำประเทศหรือคณะรัฐบาลต้องเป็นหัวหอกในการต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบไม่ให้เกิดขึ้นในประเทศของตน เพื่อเป็นเกียรติศักดิ์ศรีของประเทศชาติและพลเมืองของประเทศตน สามารถเชิดหน้าชูตาต่อนานาชาติอารยะประเทศได้ และต้องมีมาตรการที่เด็ดขาดในการลงโทษผู้กระทำผิด ประกอบกับผู้นำทุกระดับในองค์กรต้องปฏิบัติหน้าที่ให้อยู่ในคุณธรรมจริยธรรมที่ดี เพื่อเป็นต้นอย่างให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และคอยสอดส่องการปฏิบัติงานทุกขั้นตอนเพื่อไม่ให้เกิดการขัดกับแห่งผลประโยชน์ในองค์กรของตน

บทสรุป

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest) เป็นการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม การขัดแย้ง (Conflict) เป็นสถานการณ์ที่ขัดกัน ไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิดหรือผลประโยชน์ ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interest) เป็นผลประโยชน์หรือค่าตอบแทนของบุคคลหรือพวกพ้องที่มุ่งหวังจะได้รับจากการกระทำ ผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest) เป็นผลประโยชน์แก่บุคคลทั้งหลายในสังคมหรือผลประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การขัดกันแห่งผลประโยชน์ จึงเป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง เป็นการละเมิดทางคุณธรรม จริยธรรม ส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อผลประโยชน์สาธารณะ วิธีการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์มีกลไกที่ใช้ในการป้องกัน ได้แก่ การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้ามของข้าราชการหรือสมาชิกขององค์กร การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สินและธุรกิจของครอบครัวให้

สาธารณชนได้ทราบ ก่อนเข้ารับตำแหน่งและหลังจากสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง การกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางจริยธรรมเพื่อป้องกันสิ่งที่ควรและไม่ควรกระทำโดยถือเป็นหลักจรรยาบรรณในการทำงาน ขำกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ราชการ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำข้อมูลลับภายในหน่วยงานไปใช้ วิธีการป้องกันดังกล่าวคือ การปลูกฝังให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณธรรม จริยธรรม ความซื่อสัตย์ ความกตัญญูรู้คุณต่อแผ่นดิน และประชาชนที่ เป็นผู้เสียภาษี ซึ่งเป็นเงินค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ที่เจ้าหน้าที่รัฐได้รับ และไม่รับสิ่งของที่มีมูลค่ามากหรือเงินอื่นใดที่นอกเหนือจากเงินเดือนหรือเงินที่ทางราชการกำหนด ภาครัฐต้องให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐให้กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และกำหนดบทลงโทษกับผู้กระทำผิดอย่างหนัก เพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและสังคมในอนาคตข้างหน้า

บรรณานุกรม

- กิตติพิศ กำเนิดฤทธิ. (2550). การขัดกันแห่งผลประโยชน์กรณีการถือหุ้นของรัฐมนตรี. รัฐสภาสาร. 55 (12), 14.
- คณิต ฌ นคร. (2550). สวมหมวกหลายใบ. มติชนสุดสัปดาห์. 21 (1421), 31.
- ศรีษฐา ดาราคร. (2552). (25 พฤศจิกายน 2550). การบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ศึกษาเฉพาะกรณีขัดกันระหว่างผลประโยชน์ (Conflict of Interest). สืบค้นเมื่อ 9 พฤศจิกายน 2559, จาก <http://www.pub-law.net/>.
- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (2556). แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย. รายงานวิจัย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จุมพล หนิมพานิช. (2554). การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: แอคทีฟ พรินท์ จำกัด.
- ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2549). นักการเมืองไทย: จริยธรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน การคอร์รัปชัน. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เตือนตุลา.
- _____. (2558). ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการเมืองการปกครองท้องถิ่นไทย. สักทอง. 21 (2), 14.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2 พฤศจิกายน 2548). การทับซ้อนของผลประโยชน์ กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ. มติชนรายวัน, 6.
- เมธี ครองแก้ว. (2551). ผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากความสูญเสียส่วนรวม : การรับมือกับการทุจริตจากผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย. วารสารวิชาการ ป.ป.ช.. 1 (1) 35-36.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (124), 104.

- วารสารธรรม สามโกเศศ. (12 ตุลาคม 2549). ผลประโยชน์ทับซ้อน = คอร์รัปชัน. มติชนรายวัน, 6.
- สถาบันวิฤทธิธรรมศน์ มูลนิธิวิฤทธิธรรมศน์. (2546). ธรรมภิบาลกับคอร์รัปชันในสังคมไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 1).
กรุงเทพมหานคร: บริษัททอมรินทร์ พรินติ้ง แอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน).
- สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. มูลนิธิองค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย.
สืบค้นเมื่อ 24 มกราคม 2560. จาก www.transparency-thailand.org.
- สมศักดิ์ สามัคคีธรรม. (2550). ผลประโยชน์ทับซ้อน : แนวคิดและแนวทางการป้องกันแก้ไข.
ร่วมพฤษ. 25 (3), 40-54.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2546). ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน
และผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการ
ข้าราชการข้าราชการพลเรือน.
- kernaghan, Ken. & Langford, John. (20 December 1996). The Responsible Public Servant,
IRRP. People's Solidarity for Participatory Democracy PSPD. Retrieved
November 9, 2016, from <http://www.peoplepower21.org/English/339340#0>
- William, Sandra. (1987). Conflict of Interest: The Ethics Dilemma in Politics.
Vermont: Gower Publishing Company.