



NOT
7 (6)

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ กองกฎหมายและระเบียบ โทร. 1026-27

ที่ นร 0204.01/291

วันที่ ๕ กรกฎาคม 2553

เรื่อง ผลการวิจัยความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมกับลักษณะ
สำคัญของคดียกครอง

(1) เรียบน รปส. (นางอุบลทิศา)

ตามที่สำนักงาน ก.พ. ได้จัดทำประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 นั้น

กกร. ได้จัดทำเอกสารรายงานผลการวิจัยความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งลักษณะสำคัญของคดีปกครอง ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นคดีปกครอง รายละเอียดตามเอกสารแนบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเสนอ อปส.เพื่อโปรดทราบ หากเห็นชอบให้นำเสนอที่ประชุม
ผู้บริหาร กปส. รับทราบด้วย กรณาสั่งการ

(นายยุทธนา เทียมพงษ์)

၁၀၃.

② 130m @ 12.

ជំនួយការ ហិរញ្ញវត្ថុ
ហិរញ្ញវត្ថុ ហិរញ្ញវត្ថុ

๒๓๖๓
(นางคุณาสี บัวสุวรรณ)
รปส.

4 0.0.53

④ Base 2100.

Mr. Anderson

(นายชูภรณ์ เทียมพงศ์)
อธิบดี

๕. - ทราบ
- ดำเนินการตามเสนอ

(นายกฤษฎพร เสร็จพานิช)
อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์

08 D.D. 7553

⑤ 0201.017 1931

เรียน ผอ.สำนัก.ผอ.กอง และหัวหน้าหน่วยงาน
เพื่อไปรบกวน

(ជាមន្ត្រីក្រសួង គ្រប់គ្រង)
 រ.ស.ប.

12 N. P. 53

ร.ป.ช. (นางคุณทศิ บัวสุวรรณ)..... 2414

6 D.A. 2553

1073 ป. (นาคฤกษ์นพเพศ เจริญพาวิน)

- 8 D.D. 2553

3069

**ผลการวิจัยความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
(Conflict of Interests)**

.....
“ผู้ที่ทำงานให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ย่อมเป็นคุณแก่ตนด้วย ผู้ที่ทำงานโดยเห็นแก่ตัว เบียดเบียนประโยชน์ส่วนรวม ย่อมทำลายความมั่นคงของชาติ ... ข้าราชการทุกคนจึงต้องทำงานทุกอย่าง ด้วยสติสำนึกถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติเพื่อส่วนรวมอยู่เสมอ”

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน
เนื่องในโอกาสวันข้าราชการพลเรือน ปีพุทธศักราช 2545

ที่มาและวัตถุประสงค์ของการวิจัย

ที่มา

- 1) พบว่ารูปแบบการทุจริตได้เปลี่ยนแปลงไป
- 2) ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม มีความสัมพันธ์อย่างสูงยิ่งกับการทุจริต/ฉ้อราษฎร์บังหลวง
- 3) สำนักงาน ก.พ.ได้มอบหมาย 2 หน่วยงาน ดำเนินการวิจัย
 - สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
 - สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาข้อมูลเชิงวิชาการและประสบการณ์เกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม
- 2) เพื่อสำรวจความคิดเห็นและการรับรู้เกี่ยวกับความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์และส่วนรวม
- 3) เพื่อรวบรวมและพัฒนากรณีศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้ง
- 4) เพื่อเสนอตัวแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์
- 5) เพื่อเสนอแนะแนวทาง/มาตรการป้องกันปัญหา

ความหมายของ Conflict of Interests

- 1) สถานการณ์ซึ่งบุคคลขาดการตัดสินใจอันเที่ยงธรรมเนื่องจากการมีหรือการได้รับผลประโยชน์ (MacMillan English Dictionary, 2002:290)
- 2) สถานการณ์ซึ่งบุคคลใช้อำนาจไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อตนเอง (Katz&Kahn, 19778:623)
- 3) เป็นเรื่องเกี่ยวกับจริยธรรม จากการมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากจนถึงขั้นกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมา
(McDonald อ้างใน <http://www.ethics.ubc.ca/mcdonald/conflict.htm>)

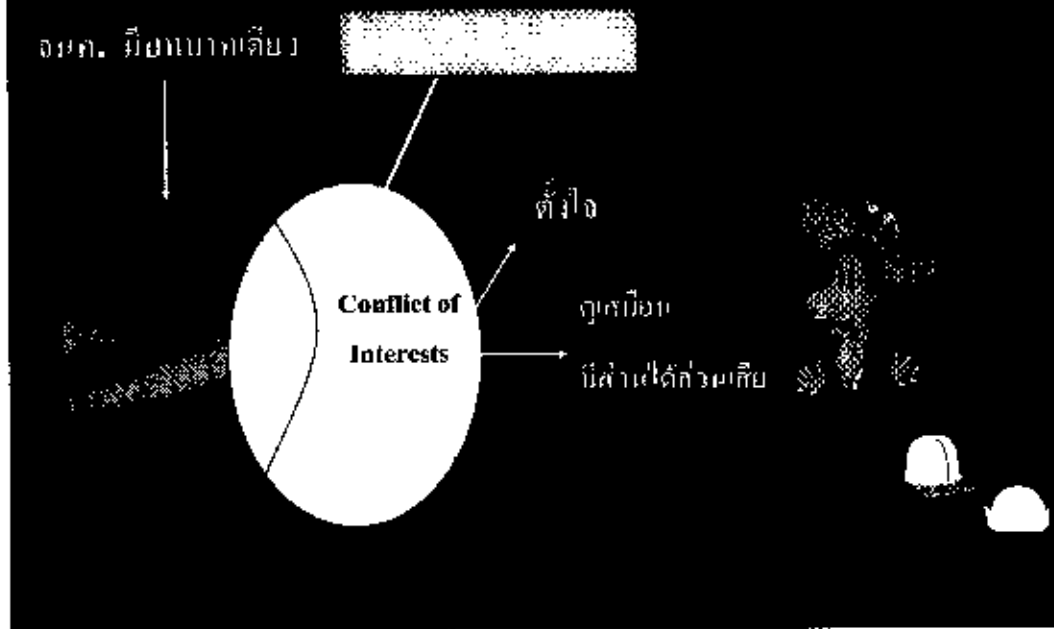
การให้ความหมายในภาษาไทย

- 1) ผลประโยชน์ทับซ้อน
- 2) การขัดกันแห่งผลประโยชน์
- 3) คอรัปชันเชิงนโยบาย
- 4) การที่ผู้ที่ต้องตัดสินใจมีประโยชน์หลายทางซึ่งขัดกัน
- 5) การที่บุคคลปฏิบัติหน้าที่เอาผลประโยชน์ส่วนตัวไปพัวพันในการตัดสินใจ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง และเป็นการเสียประโยชน์ของทางการ
- 6) COI อาจแยกเป็น ระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติ
- 7) กลุ่มข้าราชการ ทั้ง 2 กลุ่มมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ นักการเมืองเข้าสู่อำนาจ แสวงประโยชน์ ปกป้องธุรกิจ อำนาจรัฐและอำนาจเงิน ไปครอบงำหรือชี้นำข้าราชการที่เป็นระดับเครื่องมือ กลไกการปฏิบัติ

ความเชื่อมโยงของ Conflict of Interests กับ Corruption

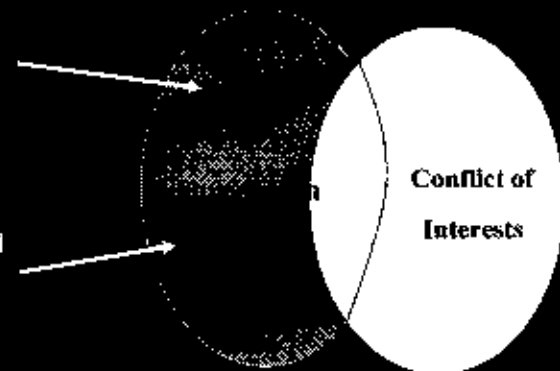
1. Conflict of Interests เป็นรูปแบบหนึ่งของ Corruption แต่ระดับหรือขนาด และขอบเขต ต่างกัน
2. Conflict of Interests นำไปสู่ Corruption ที่รุนแรงขึ้น
3. Conflict of Interests เกี่ยวกับการใช้อำนาจที่เป็นทางการ เชื่อมโยงกับกฎหมายระเบียบการปฏิบัติ และส่วนที่ไม่เป็นทางการ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ขยายไปถึงเรื่องครอบครัว ต้องพิจารณาความสัมพันธ์ เช่น คู่สมรส และ คนในเครือญาติ

ความหมาย Conflict of Interests



• จรรยาบรรณวิชาชีพ/ประชาชนที่ก่อให้เกิดความหมายที่ไม่ถูกต้อง

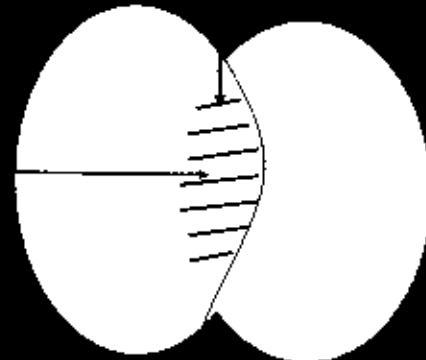
• จรรยาบรรณวิชาชีพกำหนดสเปกให้บริษัทหนึ่งขณะประมวล



Corruption + COI

- นายกฤษฎามนตรีกำหนดสเปกให้บริษัทก่อสร้างของตมชนะการประกวดงานก่อสร้างในเทศบาลที่ตมบริหาร

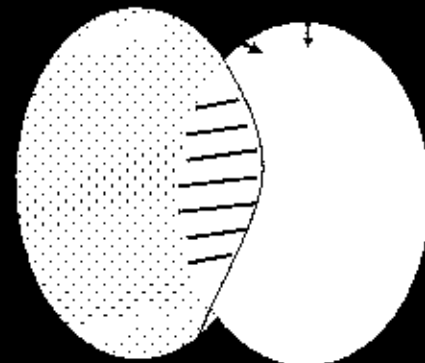
ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ช่วยให้บริษัทไม่ถูกลงโทษจากความผิดข้อหาหนีภาษี เพราะเป็นบริษัทของภรรยา

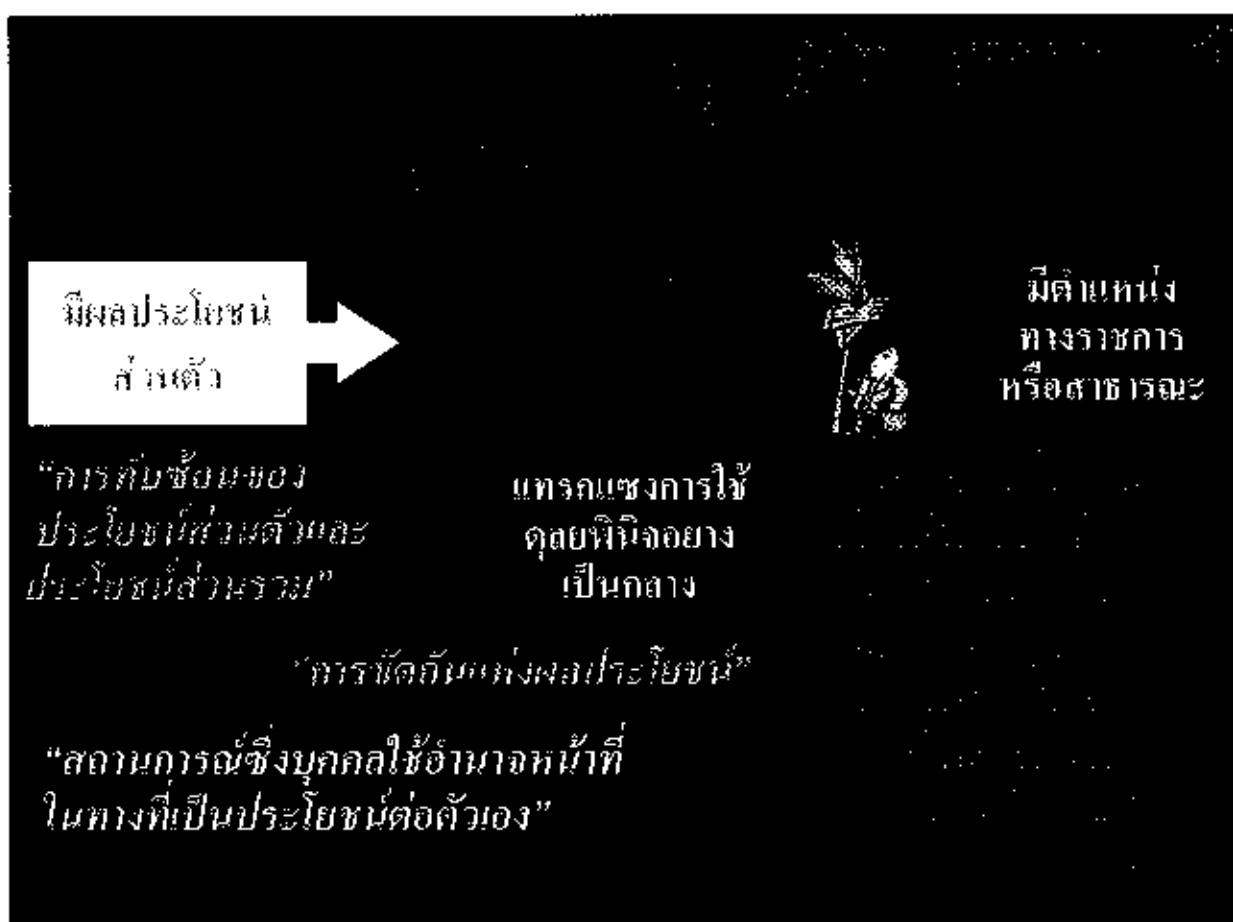


บริษัทก่อสร้างของนายกฤษฎามนตรีชนะการประกวดงานในเทศบาลที่นายกฤษฎามนตรีบริหาร แต่การประกวดแข่งขันไม่โปร่งใส เพราะนายกฤษฎาไปรับใช้

COI

๑. บริษัท ก. จำกัด ชนะการประกวดงานก่อสร้างในเทศบาลที่นาย ก. จำกัด บริหาร แต่การประกวดแข่งขันไม่โปร่งใส เพราะนาย ก. ไปรับใช้





สรุป ความหมายของ Conflict of Interests

1. สถานการณ์ที่บุคคลในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่ในการแสวงประโยชน์แก่ตนเอง แก่กลุ่มหรือแก่พวกพ้อง ซึ่งเป็นการละเมิดทางจริยธรรม และส่งผลกระทบต่อหรือความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ
2. คำอื่นที่ที่มีความหมายถึง Conflict of Interests ได้แก่ ผลประโยชน์ทับซ้อน ความขัดกันแห่งผลประโยชน์ของ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ และรวมถึง คอร์รัปชันเชิงนโยบาย

รูปแบบความขัดแย้งระหว่าง ประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

- การรับผลประโยชน์ต่างๆ
(Accepting Benefits)

รับของขวัญ/เงินสนับสนุน/
เงินบริจาคจากลูกค้า
ของหน่วยงาน



- การทำธุรกรรมกับตัวเอง
(Self-Dealing) หรือเป็น
คู่สัญญา (Contracts)



มีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำ
กับหน่วยงานต้นสังกัด

- การทำงานหลังออกจาก
ตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือ
หลังเกษียณ (Post-Employment)

ลาออกจากหน่วยงานเพื่อ
ไปทำงานในหน่วยงานที่
ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน

รูปแบบความขัดแย้งระหว่าง ประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

- การทำงานพิเศษ (Outside
Employment or Moonlighting)

ตั้งบริษัทดำเนิน
ธุรกิจที่แข่งขันหรือ
รับงานจากหน่วยงานต้นสังกัด



- การรู้ข้อมูลภายใน
(Inside Information)

ใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
เพื่อประโยชน์ของตนเอง

- การใช้สมบัติของหน่วยงานเพื่อ
ประโยชน์ส่วนตัว (Using Employer's
Property for Private Usage)

นำทรัพย์สินของหน่วยงาน
ไปใช้ในงานส่วนตัว

- การนำอุปกรณ์การสาธารณะลงโฆษณา
เลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง
(Pork-barrelling)

รณต. อมฤติโครงการ
ไปลงในพื้นที่ตนเอง,
ใช้งบสาธารณะเพื่อหาเสียง



1) รูปแบบของ Conflict of Interests

การรับผลประโยชน์ (Accepting Benefits) ได้แก่

- การรับของขวัญหรือของกำนัลที่มีค่าอื่นๆ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่
- การที่บริษัทสนับสนุนการเดินทางไปประชุม/ดูงานในต่างประเทศ ของผู้บริหารและอาจรวมถึงครอบครัว
- การที่หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงานจากบริษัทธุรกิจที่ติดต่อกับหน่วยงาน
- เจ้าหน้าที่ของรัฐรับของแถมหรือผลประโยชน์ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

การทำธุรกิจกับตนเอง หรือ การเป็นคู่สัญญา

- เรียกผลตอบแทนในการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่บริษัทหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม
- การจ้างบริษัทของตนหรือของครอบครัวให้ทำงานให้กับหน่วยงานที่ตนเองสังกัดอยู่
- การใช้อำนาจให้หน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงานใหม่
- การที่สมาชิกสภาหรือสมาชิก อบต. รับมอบอำนาจจากบริษัทมาดำเนินการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

การใช้ทรัพย์สินของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

- การใช้รถยนต์ราชการ เพื่องานส่วนตัว (บางกรณีเบิกค่าน้ำมัน)
- การนำเครื่องใช้สำนักงานไปใช้ที่บ้าน (เพื่องานส่วนตัว)
- การใช้โทรศัพท์ของทางราชการเพื่อธุรกิจส่วนตัว

การใช้ข้อมูลลับ/ภายในของทางราชการ

- ทราบว่าจะมีโครงการตัดถนนจึงไปซื้อที่ดินในละแวกนั้นไว้ก่อน โดยอาจใส่ชื่อคู่สมรสหรือคนในครอบครัว
- ทราบว่าจะมีการจัดทำโครงการ ก็นำไปแจ้งให้แก่นักธุรกิจของตนหรือของครอบครัวเตรียมการก่อน
- ทราบว่าจะมีการซื้อที่ดินเพื่อดำเนินการโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงมาก

การทำงานพิเศษ

- เจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งนักบัญชี ไปรับงานส่วนตัว จนไม่มีเวลาทำงานในหน้าที่ให้ราชการ

- การรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการ สร้างความน่าเชื่อถือ ว่า โครงการจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณา
- การสอนพิเศษที่ให้ความรู้และแนวข้อสอบอย่างเต็มที่ ต่างกับการสอนในชั่วโมงปกติในเวลาราชการ

การทำงานหลังออกจากตำแหน่ง/หลังเกษียณ

- เป็นผู้บริหารในองค์การอาหารและยาหลังจากการลาออกจากราชการไปทำงานในบริษัทผลิตและขายยา
- เป็นผู้บริหารในกระทรวงคมนาคมหรือในรัฐวิสาหกิจด้านโทรคมนาคมหลังเกษียณไปทำงานกับบริษัทธุรกิจสื่อสารโทรคมนาคม
- เป็นผู้อำนวยการสำนักบริหารกลางหลังจากเกษียณแล้วไปเป็นที่ปรึกษาให้กับบริษัทที่รับเหมาให้แก่หน่วยงานต้นสังกัดเดิม(ในทันทีหลังเกษียณ)

การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

- การที่ผู้บริหาร (รัฐมนตรี, คณะกรรมาธิการ, ฯลฯ) อนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่ของตนเอง
- การใส่ชื่อของนักการเมืองแสดงความเป็นเจ้าของสิ่งสาธารณะ เช่น ถนน ที่พักรอรถประจำทาง อ่างเก็บน้ำ สวนสาธารณะ เพื่อประโยชน์ทางการเมือง

2) องค์ประกอบของ Conflict of Interests

- บุคคลดำรงตำแหน่งของรัฐต้องรับผิดชอบ/มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สาธารณะ
- เกิดภาวะผลประโยชน์ส่วนตนแทรกแซงการตัดสินใจ/การใช้ดุลยพินิจ
- เกิดการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม

องค์ประกอบพิจารณาจากปัจจัย

- ปัจจัยส่วนบุคคล จริยธรรม ค่านิยม ความเชื่อ ทักษะคติ และพฤติกรรมส่วนบุคคล
- ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ค่าครองชีพ รายได้และหนี้สิน
- ปัจจัยด้านสังคม ค่านิยมในสังคม กรอบด้านศีลธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพ ระบบอุปถัมภ์ สถานะตำแหน่งในสังคม
- ปัจจัยด้านกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ช่องว่างของกฎหมาย
- ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม สภาพแวดล้อมการทำงาน วัฒนธรรมองค์การ แบบแผนธรรมเนียมปฏิบัติ

3) สังคมไทยกับการตระหนักถึงปัญหา Conflict of Interests

- 1) สังคมไทยสนใจน้อยเพราะมองว่าเรื่องนี้เป็นค่านิยมตะวันตก บางคนมองว่าไม่ใช่เรื่องผิด เรายึดหลักกฎหมายมากกว่าหลัก Conflict of Interests
- 2) “คุณต้องพิสูจน์มาว่าผมใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ (abuses) หรือไม่ อย่างไร?”
- 3) วัฒนธรรม ค่านิยม และการหล่อหลอม ความรู้สึกในความรัก ความผูกพันในผลประโยชน์ของชาติ / ในเรื่องส่วนรวมยังไม่เข้มข้น

4) ข้อเสนอแนะ

การสร้างความตระหนัก

➤ อดีตนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่งเคยกล่าวว่า

“ผู้ที่ทำหน้าที่ในคณะกรรมการทุกท่านต่างก็รู้ว่าเวลาเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว เขาควรจะปฏิบัติตัวอย่างไร”

ดังนั้น จึงต้องสร้างวัฒนธรรมให้สังคมเห็นปัญหา Conflict of Interests เป็นเรื่องของ “จริยธรรมระดับชาติ” มิใช่ “จริยธรรมส่วนบุคคล”

➤ การสร้างวัฒนธรรมความคิด เพื่อสร้างความรู้ ความตระหนักในประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ ประกอบด้วยกิจกรรม เช่น

- การศึกษาเพื่อกำหนดประเด็นความขัดแย้งทางผลประโยชน์ตามระดับความรุนแรง เพื่อเป็นแนวทางว่า การกระทำประเภทใดเป็นการกระทำต้องห้าม อะไรพอยอมรับได้ ฯลฯ
- การให้การฝึกอบรมและการศึกษา ตลอดจนการรณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจประเด็นความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวกับประโยชน์ส่วนรวม
- การส่งเสริมกลุ่มประชาสังคมทั้งภายในหน่วยงานของรัฐและนอกหน่วยงาน

การป้องกันปัญหา

- สร้างแนวทางการป้องกันพฤติกรรมการมีส่วนได้ส่วนเสีย เช่น การให้ของกำนัล การใช้ข้อมูลที่เป็นความลับทางราชการ การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการ การศึกษา และฝึกอบรมในหน่วยงานของรัฐ
- การลดอำนาจของหน่วยงานรัฐในการกำกับควบคุมธุรกิจ / การจัดสรรทรัพยากรของรัฐ
- ข้อกำหนดเกี่ยวกับบทบาทของเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่อนุมัติงบประมาณ เงินกู้ และโครงการ ตลอดจนตรวจสอบการเงินของหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐ

- จำแนกประเภทข้อมูลและเปิดเผยข้อมูลของกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ
- สร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน

การแก้ไข้ปัญหา

- ปัจจุบัน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปัญหา COI ยังมีแต่หลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ไม่มีแนวปฏิบัติ ไม่มีองค์กรรับผิดชอบ จึงจำเป็นต้องกำหนดองค์กรที่ดูแลและออกระเบียบ ให้แนวทางปฏิบัติงานแก่หน่วยงานต่างๆ
- การแก้ไข้ข้อจำกัดด้านทรัพยากรขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่การป้องกันและกำจัดความขัดแย้งทางผลประโยชน์
- ปรับปรุงความลึกสั้นของกฎหมายที่บังคับให้กับองค์กร/หน่วยงานของรัฐ

แนวทางการแก้ไข้ปัญหา Conflict of Interests

ผลที่ได้จากการวิจัย: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบที่พบมาก

- 1) การทำธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญาทั้งทางตรงหรืออ้อม
- 2) การใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและเพื่อการหาเสียง

มาตรการทางกฎหมาย

- 1) กฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่น มีข้อห้าม COI แต่มีความลึกสั้นและมีการวินิจฉัยตีความที่แตกต่างกัน
- 2) กฎหมายอื่นๆไม่ครอบคลุม เช่น การยื่นบัญชีทรัพย์สิน
- 3) การบังคับใช้มีข้อจำกัด มีการเลี่ยงการลงโทษ และหน่วยงานตรวจสอบ ขาดขีดความสามารถในการตรวจสอบและลงโทษ
- 4) มาตรการทางกฎหมายไม่พอเพียง ต้องมีการจัดการที่ครบวงจร

ข้อเสนอแนะจากการวิจัยยึดหลักผสมผสานเพื่อให้เกิดการครอบคลุม

มาตรการทางกฎหมาย: หลักการคือกฎหมายมีมาตรฐานและมีความชัดเจน และบังคับใช้อย่างจริงจัง

➤ แก้ไขสาระของกฎหมาย

- 1) แก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือออกกฎหมายใหม่
- 2) ห้ามทั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่นในการเข้าเป็นคู่สัญญาทุกประเภท ทั้งทางตรงและอ้อม

➤ การบังคับใช้

1) เพิ่มขีดความสามารถหน่วยงานตรวจสอบ

มาตรการด้านความโปร่งใสและส่งเสริมจริยธรรมผู้บริหารท้องถิ่น

- เปิดเผยแพร่ทรัพย์สินทำให้เป็นข้อมูลสาธารณะ
- ระบบจัดซื้อจัดจ้างและระบบบริหารงบประมาณที่โปร่งใส
- ส่งเสริมการทำจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น โดยสมาคมท้องถิ่นหรือชุมชน

มาตรการด้านการมีส่วนร่วม: ประชาชนลงโทษทางการเมือง

- ส่งเสริมความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในการปกครองท้องถิ่น
เช่น การตรวจสอบ
- สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับความหมายของ COI