

# คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน



องค์การบริหารส่วนตำบลศรีวิชัย  
อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

องค์การบริหารส่วนตำบลศรีวิชัย  
อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี  
โทรศัพท์/โทรสาร ๐-๗๗๔๙-๑๒๔๙  
[www.sriwichai.go.th](http://www.sriwichai.go.th)

## คำนำ

ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ถือเป็น การคอร์รัปชันประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยการละเมิดกฎหมายและจริยธรรม เมื่อผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนราชการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจ และทำให้ละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ขาดความเป็นอิสระความเป็นกลาง และความเป็นธรรม ส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ ทำให้ผลประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน โดยเฉพาะผลประโยชน์ของประชาชนในชุมชนต้องเสียหาย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้แก่ การใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยการกำหนดหลักการไว้ในรัฐธรรมนูญ และมาตรการไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ ดังนั้น ข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีวิชัย รวมถึงผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีวิชัย จึงต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้รู้เท่าทันและไม่ตกเป็นเครื่องมือให้บุคคลอื่นแสวงหาผลประโยชน์

หวังเป็นอย่างยิ่งว่า “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน” ฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติราชการในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลศรีวิชัย รวมถึงผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลศรีวิชัย ต่อไป

องค์การบริหารส่วนตำบลศรีวิชัย  
อำเภอพุนพิน จังหวัดสุราษฎร์ธานี  
เมษายน ๒๕๖๓

## สารบัญ

	หน้า
คำนำ.....	(๑)
สารบัญ.....	(๒)
บทที่ ๑ นิยามศัพท์ผลประโยชน์ทับซ้อน.....	๑
บทที่ ๒ กฎหมายหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน.....	๓
บทที่ ๓ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน.....	๖
บทที่ ๔ กรณีศึกษาผลประโยชน์ทับซ้อน.....	๑๓
บรรณานุกรม	

## บทที่ ๑

# นิยามศัพท์ผลประโยชน์ทับซ้อน

### ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests)

**ผลประโยชน์ทับซ้อน** หรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ขัดกัน หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นความผิดเชิงจริยธรรมและเป็น ความผิดขั้นแรกที่จะนำไปสู่การทุจริต

**ผลประโยชน์ส่วนตัว Private Interest** เป็นผลตอบแทนที่บุคคลได้รับโดยเห็นว่ามีคุณค่าที่จะสนองตอบความต้องการของตนเองหรือของกลุ่มที่ตนเองเกี่ยวข้อง ผลประโยชน์เป็นสิ่งจูงใจให้คนเรามีพฤติกรรมต่างๆ เพื่อสนองความต้องการทั้งหลาย ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary)

๑. ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ่น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลดของขั้วญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ

๒. ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือกิจกรรมทางสังคม วัฒนธรรมอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิแนวคิด มักอยู่ในรูปความลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

**ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ Public Interest** สิ่งใดก็ตามที่ทำให้ประโยชน์สุขแก่กลุ่มบุคคลทั้งหลายในสังคม ผลประโยชน์สาธารณะยังหมายถึงหลักประโยชน์ต่อมวลสมาชิก การระบубุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้ได้

- ▶ ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ▶ ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ▶ ระบубุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมี ประสิทธิภาพ
- ▶ ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะ มีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่

▶ หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการท ำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน หลีกเลี่ยง การกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูล ภายใน

- ▶ หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ▶ ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ▶ ไม่ใช่ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่ง ขณะที่เป็นตำแหน่งงานใหม่

**หน้าที่สาธารณะ (public duty)** หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือ การให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ประโยชน์สาธารณะ (public interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ เท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่นๆ ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

สำนักงาน ก.พ. ได้นิยามความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ทับซ้อนและ ผลประโยชน์ส่วนรวม หรือ Conflict of Interests หมายถึง สถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นนักการเมืองข้าราชการ พนักงานบริษัท หรือผู้บริหารมีผลประโยชน์ ส่วนตัวมากจนมีผลต่อการตัดสินใจ หรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่ที่บุคคลนั้น รับผิดชอบอยู่และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจหรือ

ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งของตนอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองหรือพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งการกระทำดังกล่าวจะเกิดขึ้นอย่างรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาและไม่เจตนาในรูปแบบที่หลากหลาย จนกระทั่งกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ไม่เห็นว่าเป็นความผิด ตัวอย่างการกระทำดังกล่าวมีให้เห็นได้มากในสังคม ส่งผลให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจที่เที่ยงธรรม เนื่องจากการยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลักได้ส่งผลเสียหายให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติก่อให้เกิดการกระทำที่ผิดจริยธรรมและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ แต่กลับตัดสินใจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้องเป็นหลัก

**ความขัดแย้ง Conflict** สถานการณ์ที่ขัดกัน ไม่ลงรอยเป็นเหตุการณ์อันเกิดขึ้นเมื่อบุคคลไม่สามารถตัดสินใจกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นได้จากความไม่ลงรอยกันในเรื่องความคิดแนวทางปฏิบัติหรือผลประโยชน์

#### **ผลประโยชน์ทับซ้อนกับการทุจริตคอร์รัปชัน**

การคอร์รัปชัน คือการทุจริตในระดับที่สูงสุด ส่วนความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (ผลประโยชน์ทับซ้อน) ถือว่าเป็นความผิด ระดับต้น บางกรณียังไม่ใช้การ “คอร์รัปชัน” แต่เป็นพฤติการณ์อาจเป็นต้นเหตุของการ คอร์รัปชันได้

#### **รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน**

๑. การรับผลประโยชน์ต่างๆ (Acceptance of Benefit) เช่น รับของขวัญ เงินสนับสนุน เงินที่ลูกค้าของหน่วยงานบริจาคให้

๒. การทำธุรกิจกับตนเอง (Self-Dealing) หรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานตนเอง เช่น มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานต้นสังกัด

๓. การทำงานหลังออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะหรือหลังเกษียณไปแล้ว (Post-Employment) เช่น ลาออกจากหน่วยงานไปทำงานในหน่วยงานที่ดำเนินธุรกิจประเภทที่ตนเองเคยมีอำนาจควบคุมกำกับดูแล

๔. การทำงานพิเศษ (Outside Employment or Moonlighting) เช่น ตั้งบริษัทดำเนินการธุรกิจที่แข่งขันหรือรับงานจากต้นสังกัด

๕. การใช้สมบัติของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (Using Employer's Property for Private Usage) เช่น การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ส่วนตัว

๖. การรับรู้ข้อมูลภายใน (Inside Information) เช่น ใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ตนเอง

๗. การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork Barreling)

## บทที่ ๒

# กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

### กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑  
หมวด ๖ การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา ๑๒๖ นอกจากเจ้าพนักงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดดำเนินกิจกรรมดังต่อไปนี้

(๑) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี

(๒) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด ไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๓) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัด ตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งมีอำนาจไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบหรือดำเนินคดี เว้นแต่จะเป็นผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๔) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้นอาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่ง มาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าพนักงานของรัฐตามวรรคหนึ่งด้วย โดยให้ถือว่าการดำเนินกิจการของคู่สมรสเป็นการดำเนินกิจการของเจ้าพนักงานของรัฐ เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง

คู่สมรสตามวรรคสองให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เจ้าพนักงานของรัฐที่มีลักษณะตาม (๒) หรือ (๓) ต้องดำเนินการไม่ให้มีลักษณะดังกล่าว ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เข้าดำรงตำแหน่ง

มาตรา ๑๒๗ ห้ามมิให้กรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ดำเนินการใดตามมาตรา ๑๒๖ (๔) ภายในสองปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

มาตรา ๑๒๘ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด อันอาจคำนวณเป็นเงินได้จากผู้ใด นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่ การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด โดยธรรมจรรยาตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติที่ให้ตามประเพณีหรือตามธรรมเนียมจรรยาตามฐานะตามรูป

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้ซึ่งพ้นจาก การเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๒๙ การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติในหมวดนี้ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

## ๒. ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน

๒.๑ ส่วนคำปรารภได้กล่าวถึงค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ๙ ประการของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ๙ ข้อ ดังนี้

- (๑) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- (๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
- (๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับ

ซ้อน

- (๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรมและถูกกฎหมาย
- (๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
- (๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- (๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐานมีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้
- (๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

๒.๒ หมวด ๒ ข้อ ๕ ให้ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และยึดถือประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็นญาติ พี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณส่วนตัวมาประกอบการใช้ดุลยพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลนั้น หรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่น เพราะความชอบหรือชัง

(๒) ไม่ใช้เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาต โดยชอบด้วยกฎหมาย

(๓) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติภารกิจในฐานะส่วนตัวซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน้าที่ ทั้งนี้ในกรณีมีความเคลือบแคลงหรือสงสัยให้ข้าราชการผู้นั้น ยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา เมื่อคณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยเป็นประการใดแล้วจึงปฏิบัติตามนั้น

(๔) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่นในราชการรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของทางราชการหรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนกลุ่ม อันจำเป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ

๒.๓ หมวด ๒ ข้อ ๖ ให้ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตน และประโยชน์ส่วนรวมโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(๑) ไม่เรียกรับ หรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียกรับหรือยอมจะรับของขวัญแทนตนหรือญาติของตน ไม่ว่าก่อนหรือหลังดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมเนียมจรรยา หรือการให้ตามประเพณีหรือให้แก่บุคคลทั่วไป

(๒) ไม่ใช่ตำแหน่งหรือการกระทำที่เป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใดเพราะมือคด

(๓) ไม่เสนอหรืออนุมัติโครงการการดำเนินการ หรือการทำนิติกรรมหรือสัญญาซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่น จะได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมนี้

**๓. ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางทางจริยธรรมของข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๖ กำหนดมาตรฐานกลางทางจริยธรรมของข้าราชการ พนักงานและลูกจ้าง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อยึดถือเป็นหลักการ แนวทางปฏิบัติ และเป็นเครื่องกำกับ ความประพฤติของตน

ข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมและเทษชาติ อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน ตามหลักธรรมาภิบาล โดยจะต้องยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม ดังนี้

- ๑) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- ๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ
- ๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศไทยเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- ๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
- ๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
- ๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง
- ๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพโปร่งใส และตรวจสอบได้
- ๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- ๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร ทั้งนี้ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย



## บทที่ ๓

### แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การขึ้นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติงาน

#### เรื่องตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชี

★ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องประกาศให้ตำแหน่งที่มีความสำคัญ มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินอีกทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจกำหนดตำแหน่งเพิ่มเติมได้ นอกจากนี้ มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีฯ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อต้านสิ่งกีด (มาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๓๐) (ตามกฎหมายใหม่จะต้องมีการประกาศตำแหน่งที่จะให้ยื่นบัญชีก่อน ซึ่งจะแตกต่างจากกฎหมายเดิมซึ่งเป็นกรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชี)

★ กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานของรัฐต้องยื่นบัญชีทุกตำแหน่ง

#### เรื่องคู่สมรส

ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ โดยคู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (มาตรา ๑๐๒ วรรคท้าย)

#### เรื่องการดำเนินการกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

กำหนดว่าเมื่อมีการเปรียบเทียบบัญชีแล้ว หากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจะเป็นเหตุเข้าลักษณะร่ำรวยผิดปกติ ตามบทนิยามคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ” ซึ่งตามมาตรา ๑๑๓ กำหนดให้ต้องไปไต่สวนเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

#### เรื่องการยื่นบัญชี(มาตรา ๑๐๕)

- ★ กำหนดระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต้องไม่น้อยกว่า ๖๐ วัน
- ★ ไม่ได้กำหนดการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี
- ★ ไม่ได้ให้ทายาทยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเจ้าพนักงานของรัฐตาย
- ★ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระยื่นเมื่อเข้าและพ้นจากตำแหน่ง
- ★ เจ้าหน้าที่ของรัฐนอกเหนือจากตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๐๒ นอกจากต้องยื่นเมื่อเข้าและพ้นจากตำแหน่งแล้ว ต้องยื่นทุกสามปีตลอดระยะเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย
- ★ กรณีพ้นจากตำแหน่งและได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งภายในหนึ่งเดือน ผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่งและกรณีเข้าดำรงตำแหน่งใหม่
- ★ กรณีเจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินด้วย เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินใหม่

#### เรื่องการเปิดเผยบัญชี

★ นอกเหนือจากตำแหน่งตามกฎหมายเดิมแล้ว เพิ่มตำแหน่งที่ต้องเปิดเผยมากขึ้น โดยระบุให้เปิดเผยบัญชีของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (มาตรา ๑๐๖)

- ★ กำหนดให้ต้องเปิดเผยที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์
- ★ การเปิดเผยบัญชีต้องไม่ระบุถึงรายละเอียดทางทะเบียนของทรัพย์สิน และภาพถ่ายทรัพย์สินหรือข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อเจ้าของข้อมูลได้

### เรื่องการแจ้งเตือนให้ยื่นบัญชีฯ และเอกสารประกอบ กรณีไม่ยื่นบัญชีหรือกรณียื่นมาแล้วแต่ไม่ครบถ้วน

- ★ กำหนดให้สำนักงานแจ้งเตือนเป็นหนังสือไปยังผู้ยื่นบัญชีก่อน
- ★ เมื่อหน่วยงานแต่งตั้งหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่พ้นจากตำแหน่งกรณีตำแหน่งที่ต้องยื่นบัญชีต่อ ป.ป.ช. ต้องแจ้ง ป.ป.ช. ภายใน ๓๐ วัน

### เรื่องการตรวจสอบทรัพย์สิน

- ★ ยังคงหลักการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและ หนี้สินตามบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

- ★ พนักงานเจ้าหน้าที่/พนักงานไต่สวนมีอำนาจตามมาตรา ๓๔ (๑) (๒) (๓)

### เรื่องการเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สิน (มาตรา ๑๑๑)

- ★ เปิดเผยผลว่าบัญชีทรัพย์สินมีความผิดปกติหรือไม่
- ★ การเปิดเผยให้ประชาชนทราบให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

### เรื่องการขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอก

- ★ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอข้อมูลจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินได้ตามที่จำเป็น

- ★ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการเงิน หรือบุคคลใดที่เกี่ยวข้องตรวจสอบความถูกต้องหรือความมีอยู่จริงตามที่ปรากฏในรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือทรัพย์สินหรือหนี้สินอื่นใดที่มีได้แจ้งไว้ในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

### เรื่องการดำเนินคดีกรณีจงใจไม่ยื่น/ปกปิด/ยื่นเท็จ

- ★ การวินิจฉัยว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีฯ จงใจไม่ยื่น/ปกปิด/ยื่นเท็จ ต้องประกอบด้วยพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินด้วย (มาตรา ๑๑๔)

- ★ มีการกำหนดเรื่องการแจ้งข้อกล่าวหาและระยะเวลาชี้แจงข้อกล่าวหาให้มีความชัดเจน

- ★ เขตอำนาจศาลได้กำหนดให้มีการยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

## หลักการ ๔ ประการสำหรับการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ : การทำเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นหน้าที่หลักที่ต้องตัดสินใจและให้คำแนะนำภายในกรอบกฎหมายและนโยบาย ทำให้จะต้องทำงานในขอบเขตหน้าที่พิจารณาความถูกผิดไปตามเนื้อผ้า ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตนมาแทรกแซง รวมถึงความเห็นหรือทัศนคติส่วนบุคคลปฏิบัติต่อแต่ละบุคคลอย่างเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียงด้วยเรื่องศาสนา อาชีพ จุดยืนทางการเมือง เผ่าพันธุ์ วงศ์ตระกูล ฯลฯ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ไม่เพียงปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องมีจริยธรรมด้วย

๒. สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด : การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนต้องอาศัยกระบวนการแสวงหา เปิดเผยและจัดการที่โปร่งใส คือเปิดโอกาสให้ตรวจสอบและมีความพร้อมรับผิด มีวิธีการต่างๆ เช่น จดทะเบียนผลประโยชน์ โยกย้ายเจ้าหน้าที่จากตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน การเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตนหรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นขั้นตอนแรกของการจัดการ

ผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้กระบวนการอย่างเปิดเผยทั่วหน้าจะทำให้เจ้าหน้าที่ร่วมมือและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสีย

**๓. ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง :** การแก้ปัญหาหรือจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนจะสะท้อนถึงความยึดหลักคุณธรรม และความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่และองค์กร การจัดการต้องอาศัยข้อมูลนำเข้าจากทุกระดับในองค์กร ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบเรื่องการสร้างระบบและนโยบาย และเจ้าหน้าที่ก็มีความรับผิดชอบต่อระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนมี เจ้าหน้าที่ต้องจัดการกับเรื่องส่วนตนเพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนมากที่สุดเท่าที่ทำได้ และหัวหน้าหน่วยงานก็ต้องเป็นแบบอย่างด้วย

**๔. สร้างวัฒนธรรมองค์กร :** หัวหน้าหน่วยงานต้องสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในเวลาที่มีประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้น และการสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อตรงต่อหน้าที่ ซึ่งต้องอาศัยวิธีการดังนี้

▶ ให้ข้อแนะนำและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และการปฏิบัติ รวมถึงการใช้กฎเกณฑ์ที่มีในสภาพแวดล้อมการทำงาน

▶ ส่งเสริมให้มีการสื่อสารอย่างเปิดเผยและมีการเสวนาแลกเปลี่ยน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สบายใจในการเปิดเผยและหารือเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในที่ทำงาน

▶ ป้องกันไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เจ้าหน้าที่เปิดเผย เพื่อมิให้มีผู้นำไปใช้ในทางที่ผิด

▶ ให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย และกระบวนการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้รู้สึกเป็นเจ้าของและปฏิบัติตามในเวลาเดียวกันก็ต้องสร้างระบบโดยการพัฒนาในเรื่องต่อไปนี้

- มาตรฐานในการส่งเสริมความซื่อตรงต่อหน้าที่ โดยรวมไว้ในข้อกำหนดทางจริยธรรม

- กระบวนการระบุความเสี่ยงและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

- กลไกความพร้อมรับผิดชอบทั้งภายในและภายนอก

- วิธีการจัดการ (รวมถึงการลงโทษ) ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของตนเองที่

จะต้องทำตามกฎระเบียบและมาตรฐาน

## แนวทางการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

วางกรอบการทำงาน เป็นวิธีการกว้างๆ ไม่จำกัดอยู่กับรายละเอียดข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง สามารถนำไปพัฒนาเป็นรูปแบบการจัดการตามบริบทขององค์กรและกฎหมายได้ มี ๖ ขั้นตอน สำหรับการพัฒนาและการปฏิบัติตามนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

๑) ระบุว่าผลประโยชน์ทับซ้อนแบบใดบ้างที่มักเกิดขึ้นในองค์กร

๒) พัฒนานโยบายที่เหมาะสม รวมถึงกลยุทธ์การจัดการและแก้ไขปัญหา

๓) ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่างๆ รวมถึงเผยแพร่นโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทั่วถึงในองค์กร

๔) ดำเนินการเป็นแบบอย่าง

๕) สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กร และชุมชนทราบถึงความมุ่งมั่นในการจัดการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

๖) บังคับใช้นโยบายและทบทวนนโยบายสม่ำเสมอ

## **รายละเอียดแต่ละขั้นตอน**

### **๑) ระบุว่ามิผลประโยชน์ทับซ้อนแบบใดบ้างที่มักเกิดขึ้นในองค์กร**

- ขั้นตอนแรกนี้ คือ การระบุว่าในการทำงานของหน่วยงาน มีจุดใดบ้างที่เสี่ยงต่อการเกิด ผลประโยชน์ทับซ้อน แลผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้นั้นมีประเภทใดบ้าง

- เป้าหมายสำคัญ คือ องค์กรต้องรู้ว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริงและที่เห็น

- การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนสำคัญ เพราะจะทำให้ระบุจุดเสี่ยงได้ครอบคลุม และทำให้เจ้าหน้าที่รู้สึกเป็นเจ้าของและร่วมมือกับนโยบาย

- ตัวอย่างของผลประโยชน์ส่วนตน เช่น ผลประโยชน์ทางการเงิน/เศรษฐกิจ (เช่น หนี้) ธุรกิจส่วนตัว/ครอบครัว ความสัมพันธ์ส่วนตัว (ครอบครัว ชุมชน ชาติพันธุ์ ศาสนา ฯลฯ) ความสัมพันธ์กับ องค์กรอื่น (เอ็นจีโอ สหภาพการค้า พรรคการเมือง ฯลฯ) การทำงานเสริม ความเป็นอริ/การแข่งขันกับคนอื่น/กลุ่มอื่น

- ตัวอย่างของจุดเสี่ยง เช่น การปฏิบัติสัมพันธ์กับภาคเอกชน การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำงานหรืออุปกรณ์ในภาคธุรกิจ การออกใบอนุญาต การให้บริการที่อุปสงค์มากกว่าอุปทาน การกระจายงบประมาณ การปรับปรุงการลงโทษ การให้เงิน/สิ่งของ สนับสนุนช่วยเหลือผู้เดือดร้อน การตัดสินใจพิพาท ฯลฯ ทั้งนี้ รวมถึงงานที่สาธารณชนหรือสื่อมวลชนให้ความสนใจเป็นพิเศษ

- การระบุผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ต้องพิจารณานิยามและข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

### **๒) พัฒนานโยบายที่เหมาะสม รวมถึงกลยุทธการจัดการและแก้ไขปัญหา**

- องค์กรประกอบประการหนึ่งในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็คือ ความตระหนักของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับวิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน รวมถึงความรับผิดชอบของแต่ละคน ดังนั้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการต้องแยกให้ชัดระหว่างความรับผิดชอบขององค์กรและความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์กร และยังต้องทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สามารถ

- รู้ได้ว่าเมื่อใดมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น และในแบบใด (แบบเกิดขึ้นจริง แบบที่เห็น หรือแบบเป็นไปได้)

- เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนและบันทึกกลยุทธ์ต่างๆ ที่ใช้เพื่อการจัดการ

- ติดตามประสิทธิภาพของกลยุทธ์ที่ใช้

### **๓) ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่างๆ รวมถึงเผยแพร่นโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทั่วถึงในองค์กร**

- เพื่อให้การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีประสิทธิภาพ ต้องมีการให้ความรู้อย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ในองค์กร เอกชนที่มาทำสัญญา อาสาสมัคร หัวหน้างานระดับสูง และกรรมการบริหาร การให้ความรู้จะเริ่มตั้งแต่การปฐมนิเทศ และมีอย่างต่อเนื่องในระหว่างทำงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนควรสามารถเข้าถึงนโยบายและข้อมูลที่จะช่วยให้พวกเขาสามารถระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน ส่วนตัวผู้บริหารเองก็ต้องรู้วิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

- ขั้นตอนแรกของการให้ความรู้คือ สร้างความเข้าใจว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ทับซ้อนใดเกิดขึ้นบ่อยในองค์กร อะไรคือจุดเสี่ยงที่ระบุในนโยบาย รวมถึงความแตกต่างของความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ควรให้เอกสารบรรยายพร้อมตัวอย่างที่ชัดเจนสำหรับการระบุและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเน้นตรงที่เป็นจุดเสี่ยงมากๆ

นอกจากการให้ความรู้แล้ว ความตื่นตัวและเอาใจใส่ของผู้บริหาร รวมถึงกลยุทธ์การจัดการที่มีประสิทธิภาพจะมีส่วนอย่างสำคัญในการช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม การสร้างความตื่นตัว และความเอาใจใส่จะช่วยในการแสวงหาจุดเสี่ยงและพัฒนาวิธีการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

#### ๔) ดำเนินการเป็นแบบอย่าง

- การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยความทุ่มเทของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับบริหาร ซึ่งต้องแสดงภาวะผู้นำ สนับสนุนนโยบายและกระบวนการอย่างแข็งขัน สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน และให้ความช่วยเหลือแก่ใจ ผู้บริหารมีความสำคัญ เนื่องจากเจ้าหน้าที่มักจะคำนึงถึงสิ่งที่ผู้บริหารให้ความสนใจ

- ผู้บริหารต้อง (๑) พิจารณาว่ามีข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ว่าหน่วยงานมีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ (๒) ชี้แจงหน้าที่ประโยชน์ขององค์กร ประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์สาธารณะ และพิจารณาว่าอะไรคือวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการหรือแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน และ (๓) พิจารณาปัจจัยอื่นๆ รวมถึงระดับและลักษณะของตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน

#### ๕) สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กร และชุมชนทราบถึงความมุ่งมั่นในการจัดการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

- ประเด็นสำคัญ คือ ภาพลักษณ์ขององค์กรในการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากไม่สามารถจัดการกับผลประโยชน์ทับซ้อนได้ดีเพียงใด ถ้าผู้มีส่วนได้เสียรับรู้เป็นตรงกันข้าม ผลเสียที่เกิดขึ้นก็เลวร้ายไม่แพ้กัน

- การทำงานกับองค์กรภายนอกไม่ว่าเป็นเอ็นจีโอหรือภาคธุรกิจ องค์กรต้องระบุดูแลความเสี่ยงของผลประโยชน์ทับซ้อนก่อน และพัฒนาวิธีป้องกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อมูลภายใน หรือโอกาสการใช้อำนาจ หน้าที่เพื่อผลประโยชน์ และต้องแจ้งแก่องค์กรภายนอกให้ทราบนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน และผลที่ตามมา หากไม่ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ยกเลิกสัญญา หรือดำเนินการตามกฎหมาย บางองค์กรภาครัฐจะอาศัยจริยธรรมธุรกิจเพื่อสื่อสารเกี่ยวกับหน้าที่และความพร้อมรับผิดที่ผู้ทำธุรกิจมีกับหุ้นส่วนและผู้ทำสัญญาด้วย

- นอกจากนี้ ควรสื่อสารแบบสองทางกับองค์กรภายนอก อาจใช้วิธีต่างๆ เช่น ให้มีส่วนร่วมในการระบุดูแลความเสี่ยงและร่วมกันพัฒนากลไกป้องกันแก้ไขปัญหาขอรับฟังความเห็นต่อร่างนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ร่วมทบทวนและปรับปรุงกลไกการแสวงหาและแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน วิธีเหล่านี้จะทำให้ได้นโยบายที่สอดคล้องความคาดหวังสาธารณะและได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ในการร่วมกันจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้มีส่วนได้เสียนี้ องค์กรภาครัฐต้องทำให้การตัดสินใจทุก ขั้นตอนโปร่งใสและตรวจสอบได้

#### ๖) บังคับใช้นโยบายและทบทวนนโยบายสม่ำเสมอ

- ระบบจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนได้รับการทบทวนประสิทธิภาพสม่ำเสมอ โดยสอบถามข้อมูลจากผู้ใช้ระบบ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เพื่อให้ระบบใช้ได้จริง และตอบสนองต่อสภาพการทำงาน รวมถึงสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความร่วมมือ นอกจากนี้ยังอาจเรียนรู้จากองค์กรอื่นๆ การแสวงหาการเรียนรู้เช่นนี้ยังเป็นการสื่อสารว่าองค์กรมีความมุ่งมั่นในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอีกด้วย การทบทวนควรครอบคลุมจุดเสี่ยงและมาตรการและผลการทบทวน หรือมีการเปลี่ยนแปลงต้องสื่อสารให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้เข้าใจ และปรับเปลี่ยนการทำงานให้สอดคล้องกันโดยอาจพัฒนาระบบสนับสนุนเพื่อช่วยพัฒนาทักษะและการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่ มีดังนี้

๑. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรัฐธรรมนูญ
๒. มาตรการคัดสรรคนดีเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง
๓. การกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตในตำแหน่ง
๔. การเพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจ
๕. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
๖. การมีประมวลจริยธรรมและการห้ามผลประโยชน์ทับซ้อน
๗. การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
๘. การใช้หลักโปร่งใสในการใช้อำนาจ
๙. การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ

การเปิดเผยและรายงานข้อสงสัยเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบและการบริหารที่บกพร่อง/อคติ ของภาครัฐ เป็นรากฐานของความถูกต้องเป็นธรรม (integrity) และการยึดมั่นยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

## บทที่ ๔

### กรณีศึกษาผลประโยชน์ทับซ้อน

#### ตัวอย่างความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม

##### ๑. การรับของขวัญ/รับผลประโยชน์

• บริษัทแห่งหนึ่งให้ของขวัญเป็นทองคำมูลค่า ๑๐ บาท แก่เจ้าหน้าที่ในปีที่ผ่านมา และปีนี้เจ้าหน้าที่เร่งรัดคืนภาษีให้กับบริษัทนั้นเป็นพิเศษ โดยลัดคิวให้ก่อนบริษัทอื่นๆ เพราะคาดว่าจะได้รับของขวัญอีก

• เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับชุดไม้กอล์ฟจากผู้บริหารของบริษัทเอกชน เมื่อต้องทำงานที่เกี่ยวข้องกับบริษัทเอกชนแห่งนั้น ก็ช่วยเหลือให้บริษัทนั้นได้รับสัมปทานเนื่องจากรู้สึกว่าจะตอบแทนที่เคยได้รับของขวัญมา

• เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับของขวัญจากผู้บริหารของบริษัทเอกชน จึงช่วยเหลือลูกของผู้บริหารคนนั้นให้ได้เลื่อนตำแหน่งสูงขึ้น

• นายกเทศมนตรีหาประโยชน์ให้กับตนเองโดยฉกฉวยสาธารณะเพื่อทำเป็นที่จอดรถของโรงแรมตนเอง รongผู้ว่า ที่อำนวยความสะดวกให้เป็นความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม เพราะใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนให้ประโยชน์กับเอกชนโดยหวังสิ่งตอบแทน (รถตู้) และละเลยผลประโยชน์ของส่วนรวม

• ข้าราชการขาดความเป็นกลางและขาดจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนต่อรองกับพรรคพวกให้ญาติของตนที่ครอบครัวประกอบธุรกิจรับเหมาก่อสร้างขึ้นเป็นหัวหน้าฝ่ายพัสดุแทนที่จะเป็นการพิจารณาคัดเลือกจากความรู้ ความสามารถอย่างโปร่งใสโดยยึดหลักคุณธรรม

• เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยความไม่รู้กฎระเบียบของประชาชนจึงเอาเปรียบกับประชาชนโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ราชการอดอ้างว่าจะทำการช่วยเหลือให้เสียค่าธรรมเนียมน้อยลงได้ ถ้าผู้รับบริการจ่ายค่าเดินเรื่องให้เป็นการขาดจริยธรรมและฝ่าฝืนจรรยาบรรณของข้าราชการ

• เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบของทางราชการ คือการให้บริการประชาชน แต่ไปเรียกผลประโยชน์จากประชาชนผู้รับบริการ เช่นขอตัวเครื่องบินฟรี

##### ๒. การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self dealing)

• เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ทำบริษัทตนเองหรือบริษัทของครอบครัวได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน

• เจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดซื้อจัดจ้างทำสัญญาให้หน่วยงานต้นสังกัดซื้อคอมพิวเตอร์สำนักงาน (PC) จำนวน ๒๐๐ เครื่องจากบริษัทของครอบครัวตนเอง

• การจัดจ้างบริษัทของภรรยาซึ่งดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ให้เป็นผู้ซ่อมบำรุง (Maintenance) ระบบคอมพิวเตอร์ให้กับหน่วยงานต้นสังกัด

• อธิบดีใช้อำนาจให้หน่วยงานในสังกัดซื้อที่ดินของครอบครัว หรือพวกพ้องในการสร้างสำนักงานแห่งใหม่

• ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ที่ต้องให้บริการแก่สาธารณะ และต้องดำเนินการด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนเป็นหลักแต่กลับคำนึงถึงผลประโยชน์ของครอบครัว โดยให้ญาติ/ภรรยาออกสมรสมาเป็นคู่สัญญา และรับเหมางานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองบริหารงานอยู่

##### ๓. การทำงานหลังเกษียณ (Post - employment)

• ผู้บริหารหน่วยงานกำกับดูแลกิจการโทรคมนาคมรับเป็นที่ปรึกษาภายหลังเกษียณอายุราชการให้กับบริษัทผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่รายใหญ่รายหนึ่งเป็นการทำให้หน่วยราชการ เสียเปรียบและมักมีการใช้อำนาจบารมีในที่ทำงานเดิม ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ และไม่ยุติธรรมกับบริษัทเอกชนรายอื่นๆ

#### ๔. การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting)

- ผู้ตรวจสอบบัญชีภาครัฐรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ถูกตรวจสอบ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการเพื่อให้กับบริษัทเอกชนที่ว่าจ้างนั้นเกิดความน่าเชื่อถือกว่าบริษัทคู่แข่ง
- เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เบียดบังเวลาและรายได้ของราชการไปเป็นของตัวเอง และขาดการทุ่มเทในการปฏิบัติหน้าที่ ทำให้ประชาชนสูญเสียผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับ ซึ่งในเวลาปฏิบัติงานก็จะเลือกปฏิบัติให้บริการเฉพาะรายที่ตนเองได้รับประโยชน์ก่อน ประชาชนทั่วไป

#### ๕. การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information)

- เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนรู้เห็นในข้อมูลลับของราชการ และนำข้อมูลนั้นมาใช้ในการหาประโยชน์ให้ตนเองและพวกพ้อง เช่นการกว้านซื้อที่ดินละแวกที่จะมีโครงการของทางราชการ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำความลับมาเปิดเผยให้กับพวกพ้องแทนที่การประมูลจะเป็นการแข่งขันอย่างเสรี ถือเป็นกรทำให้สาธารณะเสียประโยชน์ ไม่ได้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญที่แท้จริงในราคาที่เหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อราชการ นอกจากนี้ยังใช้อำนาจหน้าที่ให้ผู้ที่บังคับบัญชาประกาศประกวดราคาล่าช้า เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องด้วย
- เจ้าหน้าที่ของรัฐเดินทางไปเที่ยวกับครอบครัว แต่กลับใช้รถตู้ซึ่งเป็นสมบัติของทางราชการถือเป็นการเบียดบังผลประโยชน์ของรัฐ

#### ๖. การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (Pork Barrelling)

- การที่นักการเมืองในจังหวัดขอเพิ่มงบประมาณเพื่อนำโครงการตัดถนนสร้างสะพานลงในจังหวัดโดยใช้ชื่อหรือนามสกุลของตนเองเป็นชื่อของสะพาน
- การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือในบ้านเกิดของตนเอง
- การใช้งบประมาณในการหาเสียง
- สมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมีบทบาทในการอนุมัติและตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารแต่กลับไปต่อรองหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและใช้วิจรรย์ญาณในการตัดสินใจอนุมัติเงินเอียงจากความถูกต้องและประโยชน์สาธารณะเนื่องจากต้องการให้ฝ่ายบริหาร (นายกเทศมนตรี) เสนอโครงการไปพัฒนาพื้นที่ของตนและยังใส่ชื่อของตนเองและพรรค เป็นการหาเสียงจากงบประมาณแผ่นดิน
- การเลือกคนสนิทหรือญาติมิตรทำให้ปิดโอกาสคนอื่น ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติและมุ่งจะให้ผู้ใกล้ชิดได้งานทำมากกว่าการคำนึงถึงผลประโยชน์ที่หน่วยงานจะได้จากการรับบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานอย่างแท้จริง
- คณะกรรมการตรวจรับผลงานควรทำตัวเป็นกลางรักษาผลประโยชน์ของราชการ แต่กลับไปทำหน้าที่เสมือนเป็นนายหน้าให้แก่บริษัทที่ปรึกษาโดยรับรายงานผลการศึกษามาพิจารณา ก่อน และแก้ไขในประเด็นที่คาดว่าอาจถูกคณะกรรมการคนอื่นท้วงติง รวมถึงการเข้าไปแทรกแซงการพิจารณาของคณะกรรมการคนอื่นถือเป็นการให้ความช่วยเหลือบริษัททำให้หน่วยงานเสียผลประโยชน์ นอกจากนี้ผลงานที่ได้อาจด้อยคุณภาพ เพราะหวังสิ่งตอบแทนให้กับตนเอง
- เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องให้บริการแก่ประชาชนด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมกลับหาผลประโยชน์จากระบบล็อกบัตร์คิวให้กับเจ้าหน้าที่หรือญาติของเจ้าหน้าที่
- เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กำหนดสเปคพัสดุที่เกื้อหนุนพวกพ้อง ขณะที่ผู้เสนอสินค้ารายอื่นไม่ทราบถือเป็นการผิดจรรยาบรรณข้าราชการ เน้นการเลือกปฏิบัติและใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่พวกพ้องให้ได้เปรียบในการแข่งขันหรือได้รับชัยชนะในการประมูลงานของหลวงซึ่งหากได้ดำเนินการด้วยความโปร่งใสราชการจะใช้งบประมาณได้อย่างคุ้มค่า

## กรณีศึกษาผลประโยชน์ทับซ้อนของกระทรวงมหาดไทย

**กรณีที่ภรรยา และญาติเป็นผู้รับเหมา :** จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า หลายกรณีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการเอง แต่เป็นกิจการของกลุ่มมรส มีทั้งจดทะเบียน ไม่จดทะเบียน หรือเดิมจดทะเบียนแล้วมาหย่าขาดกันก่อนมาเป็นคู่สัญญาจ้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นของญาติสนิท บิดามารดาและพี่น้อง บุตร บางกรณีดูเหมือนเป็นความจงใจเล็งงกกฎหมาย ตัวอย่างเช่นกรณีของเทศบาลตำบลเนินมะปราง จ.พิษณุโลกที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนมาก เพราะเกิดการลอบวางเพลิงที่ว่าการอำเภอเนินมะปราง ซึ่งตำรวจเผยว่ามาจากความขัดแย้งในเทศบาล นอกจากนี้ยังรายงานว่าจังหวัดกำลังสอบสวนหาข้อเท็จจริงการกล่าวหาว่าสมาชิกสภาเทศบาลฝ่ายค้านร้องว่าฝ่ายบริหารมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาจ้าง ก่อสร้างถนน คู่สัญญาเป็นพี่น้องกัน ส่วนฝ่ายบริหารก็ร้องว่าภรรยาสมาชิกเทศบาลฝ่ายค้านทำสัญญาซื้อขายน้ำมันกับเทศบาลตำบลเนินมะปราง ซึ่งกรณีนี้อยู่ระหว่างการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

**การจัดซื้อที่ดินของตัวเอง :** เนื่องจากที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ เช่น สถานที่ทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โรงบำบัดน้ำเสีย ที่ดินสำหรับการกำจัดขยะ หรือสถานีน้ำประปา และพบว่าหลายครั้งไม่สามารถซื้อที่ดินตามราคาที่ได้รับงบประมาณ หรือรัฐเสียเงินมากขึ้น เพราะราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง และมีข่าวการทุจริต ควบคู่ไปกับการจัดซื้อที่ดินเสมอ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของปัญหานี้มีต้นตอจากการที่ผู้บริหารมีความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยหาประโยชน์ส่วนตัว เก็งกำไรจากราคาที่ดิน ทั้งในรูปแบบใช้ข้อมูลภายในเป็นประโยชน์ ไปซื้อที่ดินไว้ก่อน หรืออาจเป็นในรูปแบบที่กำหนดที่ตั้งโครงการในพื้นที่ที่ดินเองมีที่ดินอยู่ เพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง ทั้งที่ดินเองเป็นบุคคลที่ต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ

**กรณีนายก อบจ.พิษณุโลกเช่ารถบริษัทตนเอง :** กรณีนี้ได้รับความสนใจมาก เนื่องด้วยความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลกมีสูง ข้อเท็จจริงคือจาก นายก อบจ.พิษณุโลกได้ทำสัญญาเช่ารถกับบริษัทพิษณุโลกยานยนต์ จำกัด ซึ่งนายก อบจ.พิษณุโลก เป็นกรรมการของบริษัทและเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัท เพื่อไปทัศนศึกษาตามโครงการสัมมนาและทัศนศึกษาดูงานของคณะผู้บริหารและข้าราชการ อบจ.พิษณุโลก ในกรณีเดิมจังหวัดพิษณุโลกวินิจฉัยว่านายก อบจ.เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา แต่ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้ว่านายก อบจ. ไม่ต้องให้พ้นจากตำแหน่งเพราะใน พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ การเข้าเป็นคู่สัญญากับ อบจ. ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นสัญญาสัมปทานเท่านั้นสัญญานายก อบจ.พิษณุโลก ทำกับบริษัทเป็นเพียงสัญญาธรรมดา แต่ในที่สุดนายก อบจ.ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุความขัดแย้งใน อบจ. ซึ่งประเด็น “สัญญาสัมปทาน” ในพ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัดแสดงความลักลั่นในกฎหมายที่กำหนดลักษณะห้ามเรื่อง การมีส่วนได้ส่วนเสียที่แตกต่างกันระหว่างประเภทองค์กรปกครองท้องถิ่น

**กรณีการซื้อขายน้ำมันของเทศบาลตำบลแจ้ห่ม จว.ลำปาง :** เรื่องของเทศบาลตำบลแจ้ห่มเป็นกรณีที่ทำให้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม เพราะจากกรณีนี้มีนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล ๒ คนพ้นจากสมาชิกภาพตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เหตุเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและอ้อมในห้างหุ้นส่วนจำกัดชัยประสิทธิ์ก่อสร้าง ซึ่งมีสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม โดยสมาชิกคนหนึ่งเป็นหุ้นส่วน สมาชิกอีกคนหนึ่งเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของหุ้นส่วนอีกคนของห้างฯ ส่วนนายกเทศมนตรีเป็นพี่สาวร่วมบิดามารดาของหุ้นส่วนของห้างฯ ทั้งที่ในระยะบริเวณรัศมี ๑๐ กิโลเมตรของสำนักงานเทศบาลตำบลแจ้ห่ม สถานีบริการแห่งนี้ใกล้กับสำนักงานฯ มากที่สุด สถานีอื่นๆ อยู่ห่างไปถึง ๘-๑๕ ก.ม. ซึ่งสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาก็วินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและให้พ้นสมาชิกภาพ ในกรณีนี้สมาชิกสภาทั้งสองคนได้ลาออกก่อนการวินิจฉัย ส่วนนายกเทศมนตรีจังหวัดพิษณุโลกมีข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นหุ้นส่วน ซึ่งแม้เป็นพี่น้องกับหุ้นส่วนของห้างฯ ก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ในกิจการของห้างฯ แต่อย่างไร ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงวินิจฉัยว่ามีได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมัน



**การให้เช่าที่ดินของสมาชิกเทศบาล เทศบาลตำบลประจักษ์ :** สำหรับในกรณีของเทศบาลตำบลประจักษ์ จ.ปทุมธานี ไม่ใช่การที่สมาชิกสภาเทศบาลขายสินค้าและบริการของบริษัทตนให้เทศบาล หากเป็นเรื่องของสมาชิกสภาให้เทศบาลเช่าที่ดินเพื่อเก็บพัสดุและที่พักคนงาน ในระยะแรกประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เนื่องจากเทศบาลไม่มีที่ สมาชิกสภาท่านนี้อนุญาตให้เทศบาลใช้โดยไม่คิดมูลค่า แต่ในปี ๒๕๔๑ สมาชิกสภาได้แจ้งต่อทางเทศบาลว่าต้องการใช้ที่ดิน แต่หากเทศบาลต้องการใช้ก็ให้เช่าเดือนละ ๖,๐๐๐ บาท ซึ่งเทศบาลก็ทำสัญญาเช่าที่ดินกับสมาชิกท่านนี้ระยะเวลา ๓ ปี จาก ๒๕๔๑ - ๒๕๔๓ และได้ต่อสัญญาอีก ๓ ปีคือ ๒๕๔๔ - ๒๕๔๗ แต่นายกเทศมนตรีคนใหม่ที่เพิ่งเข้าดำรงตำแหน่งได้ร้องเรียนเรื่องนี้ขึ้นว่าสมาชิกสภามีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล สมาชิกสภาดังกล่าวจึงบอกเลิกสัญญาและคืนเงินค่าเช่า พร้อมทั้งลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และลงสมัครเลือกตั้ง ซึ่งก็ได้รับเลือกกลับมาอีก

**การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น :** ลักษณะนี้อาจเห็นเป็นเรื่องปกติสำหรับแวดวงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารเป็นเจ้าของ หรือมีหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรงหมายถึงเป็นเจ้าของเอง หรือทางอ้อม หมายถึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีเริ่มมีธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนมักจะมีการพูดกันว่า สภาท้องถิ่น เป็น “สภาผู้รับเหมา” จริงอยู่ว่าการเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นไม่ใช่เรื่องผิด หากแต่สถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับเข้ามารับเหมางานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสียเอง ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารมีบทบาทที่ขัดแย้งกัน คือในบทบาทของผู้ว่าจ้างและในบทบาทของผู้รับจ้าง และจากกรณีศึกษาบทบาทที่ขัดแย้งนี้ นำสู่ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและการทุจริตในรูปแบบต่างๆ

**กรณีค่าจ้างขุดลอกห้วยกระตือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น :** กรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๔๕ โดย อบต.โนนทอง ได้ร้องเรียนว่า อบจ.ขอนแก่นอนุมัติโครงการขุดลอกและมีการแอบอ้างเบิกเงินโดยไม่ได้ทำงานจริง ข้อเท็จจริงคือ อบต.โนนทอง ได้ทำโครงการขุดลอกลำห้วยกระตือโดยได้รับงบประมาณจากกรมการปกครอง ในการพัฒนาแหล่งน้ำธรรมชาติ จำนวน ๕๑๐,๓๐๐ บาท ซึ่งได้ดำเนินโครงการดังกล่าวตั้งแต่ ๒๖ พฤศจิกายน และเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่กลางเดือนธันวาคม ๒๕๔๔ พร้อมกับปักป้ายชื่อโครงการและเบิกจ่ายเรียบร้อยแล้ว ต่อมา อบจ.ขอนแก่นได้อนุมัติโครงการขุดลอกลำห้วยกระตือ ซึ่งบรรจุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๔๕ แต่เจ้าหน้าที่พัสดุได้บันทึกขออนุมัติดำเนินโครงการขุดลอกฯ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ งบประมาณ ๕๘๐,๐๐๐ บาท ซึ่งนายก อบจ. ได้ลงนามอนุมัติเห็นชอบให้ดำเนินการในวันเดียวกัน ปรากฏว่า อบจ.ขอนแก่นได้จัดจ้าง หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เป็นผู้รับจ้าง ให้ขุดลอกคลองยาว ๙๖๙ เมตร และได้ทำสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม โดย หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เข้าดำเนินการวันที่ ๒๗ ธันวาคม และส่งมอบงานในวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๕ โดยนำเครื่องจักรไปขุดลอกต่อท้ายโครงการที่ขุดลอกฯ ของ อบต.โนนทอง ที่ทำเสร็จไปแล้วอีก ๙๓ เมตร พร้อมทั้งปักป้ายโครงการและถ่ายภาพป้ายโครงการเป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายจาก อบจ.ขอนแก่น ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับงานเมื่อวันที่ ๗ มกราคมและเบิกจ่ายงบประมาณให้ผู้รับจ้างเมื่อวันที่ ๘ มกราคม นอกจาก หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือปักป้ายของ อบจ. แล้ว และยังทำลายป้ายโครงการเดิมของ อบต.โนนทอง ที่ ชาวบ้านไปพบเข้าจึงนำมาให้ อบต.เพื่อดำเนินการร้องเรียนเรื่องนี้จึงปรากฏแก่สาธารณะ

**กรณีที่สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับเหมาเองหรือเป็นหุ้นส่วน :** การศึกษาพบว่า มีหลากหลายลักษณะของการที่สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเข้ามารับเหมางานของเทศบาล กรณีที่พบจะมีทั้งที่เข้ามาโดยตรง ในฐานะของหุ้นส่วน เช่นกรณีของเทศบาลตำบลบ้านโตนด จ.สุโขทัย โดยเทศบาลได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดศิริมาศก่อสร้าง ให้ก่อสร้างสะพานข้ามคลองน้ำหัก ตำบลโตนด จ.สุโขทัย โดยมี

หุ้นส่วนผู้จัดการของห้างฯเป็นผู้ลงนาม ซึ่งการก่อสร้างกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ ต่อมาหุ้นส่วนผู้จัดการได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างฯ และลงรับสมัครเป็นสมาชิกสภา และได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และได้ขอเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างแทนตน ซึ่งในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าถึงแม้จะลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก่อนวันเลือกตั้ง แต่ก็ยังมีฐานะเป็นหุ้นส่วนของห้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นและหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างได้ทำหลังจากวันที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา จึงถือว่าเป็นคู่สัญญากับเทศบาล ซึ่งต้องถูกถอดถอนสมาชิกภาพแม้แต่เมื่อเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก็ยังถือว่าเป็นคู่สัญญาผู้ที่มีผลประโยชน์จากบริษัทที่ริมาศก่อสร้างอยู่ดี ซึ่งยังเป็นคู่สัญญากับเทศบาล กรณีชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมายโดยเฉพาะพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเทศบาล มิได้มีข้อห้ามบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม

**การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เช่าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองท้องถิ่น :** นอกจากการเข้าเป็นผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่างๆ ดังกล่าวไปแล้ว ยังพบอีกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารอยู่ในสถานการณ์ความขัดแย้งของผลประโยชน์ได้ในกรณีที่ดำเนินธุรกิจขายบริการและวัสดุอุปกรณ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิกเพราะอาจถูกมองว่าหาผลประโยชน์จากเทศบาล ลักษณะเช่นนี้พบเห็นมาก

**กรณีคณะเทศมนตรีเทศบาลเมืองกำแพงเพชร :** ส่วนกรณีเทศบาลเมืองกำแพงเพชรพบว่านายกเทศมนตรีและเทศมนตรีขายสินค้าหรือบริการของบริษัทตนเองให้กับเทศบาล เทศบาลเมืองกำแพงเพชรซื้อรถจักรยานยนต์จากบริษัท ที เค ซีมอเตอร์ไบค์ ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นกรรมการบริษัท โดยเทศมนตรีเมืองกำแพงเพชรเป็นผู้ลงนามในฐานะผู้ซื้อ รวมทั้งการที่เทศบาลนำรถเทศบาลยี่ห้อฮอนด้าไปตรวจเช็คสภาพที่บริษัทนิสสันกำแพงเพชร ซึ่งนายกเทศมนตรีเป็นกรรมการบริษัท โดยกล่าวว่าเป็นศูนย์นิสสันแห่งเดียวในจังหวัด นอกจากนี้ เทศมนตรีในฐานะผู้จัดการและเจ้าของโรงพิมพ์ศรลัมภ์ ได้เป็นผู้รับจ้างเทศบาลพิมพ์หนังสือพิมพ์เทศบาลเมืองกำแพงเพชร รวมทั้งเทศมนตรีอีกท่านในฐานะหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนกรุงเทพ ไฮฟาย วิดีโอ ซึ่งเทศบาลเมืองกำแพงเพชรได้ทำการซื้อวัสดุอุปกรณ์จากห้างฯ นี้ รวมทั้งคอมพิวเตอร์ ในกรณีสุดท้ายเทศมนตรีได้แจ้งว่าได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างฯ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าในกรณีของเทศบาลเมืองกำแพงเพชรทั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีทั้ง ๒ คนมีส่วนได้เสียในสัญญา สำหรับเทศมนตรีที่ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนนั้น คำวินิจฉัยชี้ว่ามีได้ลาออกจริง เนื่องจากห้างฯ นี้มีหุ้นส่วนอยู่เพียง ๒ คน ถ้าลาออกจริงและเหลือผู้ถือหุ้นเพียง ๑ คนซึ่งไม่อาจคงสภาพห้างฯ มีผลเป็นการเลิกห้างฯโดยปริยาย หากแต่เทศมนตรีก็ยังทำการค้าขายกับห้างฯ นั้น แสดงว่าเทศมนตรียังคงเป็นหุ้นส่วนของห้างฯ

## บรรณานุกรม

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (๒๕๖๒). คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒. กรุงเทพฯ.

ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงมหาดไทย. (๒๕๖๑). คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน . กรุงเทพฯ.

ประกาศคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดมาตรฐานกลางทางจริยธรรมของข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (๒๕๕๖, ๑๑ มิถุนายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม ๑๓๐ ตอนพิเศษ ๘๗ ง. หน้า ๑๐๑.