

เอกสารประกอบการประชุม คปสอ.ครั้งที่ ๓/๒๕๖๗ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๗

MOIT๒๐ การให้ความรู้เรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยใช้หลักสูตรด้านทฤษฎีศึกษา

ประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) หมายถึง ความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวม (ผลประโยชน์สาธารณะ) ที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่ และได้ใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตน ซึ่งทำให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวม

ประโยชน์ส่วนตน (Private interest) หมายถึง ผลประโยชน์ที่บุคคลได้รับ โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ของตนหาผลประโยชน์จากบุคคลหรือกลุ่ม

บุคคล ผลประโยชน์ส่วนตนมีทั้งที่เกี่ยวกับเงินทองและไม่ได้เกี่ยวกับเงินทอง เช่น ที่ดิน หุ้น ตำแหน่ง หน้าที่สัมปทาน ส่วนลด ของขวัญ

หรือสิ่งที่แสดงน้ำใจไมตรี อื่นๆ การลำเอียง การเลือกปฏิบัติ เป็นต้น

ผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) หมายถึง ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่มูลประโยชน์ของกลุ่มชน (อรอนงค์ ไกยรวงศ์ และคณะ, ๒๕๖๐)

๑. ปัจจัยที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดพฤติกรรมทุจริตประพฤตินิยมชอบในราชการ มีดังนี้

๑.๑ คนไทยไม่สามารถแยกแยะระหว่างเรื่องส่วนตัวกับเรื่องส่วนรวมออกจากกันอย่างชัดเจน เช่น

๑.๑) เชื่อว่าสิบพ่อค้าไม่เท่ากับหนึ่งพระยาเลี้ยง แสดงว่าเป็นข้าราชการดีกว่าเป็นพ่อค้า เพราะมีอิทธิพล มีตำแหน่ง มีอำนาจ

๑.๒) ข้าราชการเป็นตำแหน่งที่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวได้มากกว่าอาชีพอื่น

๑.๓) ความเชื่อ ทศนคติของคนไทย ยังใช้ความคิดแบบเก่า เมื่อรับราชการจึงไม่สามารถแยกแยะผลประโยชน์ตนออกจากผลประโยชน์ส่วนรวมได้ เช่น นำสิ่งของทางราชการมาใช้เพื่อประโยชน์ตน เบียดบัง ฉ้อโกงหาผลประโยชน์จากทางราชการ เป็นต้น

๑.๒ คนไทยมีความคิดเรื่องกตัญญูกตเวทีก คือ การตอบแทนคุณ โดยเฉพาะบุญคุณทางการเมือง มีการให้ตำแหน่งตอบแทนเมื่อตนได้เป็นผู้แทนราษฎร หรือรัฐมนตรี หรือตำแหน่งอื่นๆ

๑.๓ คนไทยมีการใช้เงินอย่างฟุ่มเฟือยสุรุ่ยสุร่าย รายได้น้อยกว่ารายจ่าย ติดการพนัน ติดสิ่งเสพติด เมื่อเงินเดือนไม่พอใช้ จึงต้องยอมกระทำความผิด โกง ทุจริต คอร์รัปชั่น

๑.๔ ระบบการตรวจสอบการทุจริตประพฤตินิยมชอบของราชการ ขาดประสิทธิภาพ กฎหมายปราบคนโกงไม่เด็ดขาด

๑.๕ ความเจริญทางวัตถุทางเทคโนโลยี กับความเจริญเติบโตทางจิตใจของคนไทยไม่สมดุลกัน มนุษย์ยังมีความอยากได้ อยากมี อยากเป็น นิยมในวัตถุเงินทองสิ่งของมากกว่าการพัฒนาด้านจิตใจ มีความโลภ ไม่รู้จักพอเพียง อยากได้เงินทอง ตำแหน่ง เกียรติยศ ชื่อเสียง ดังนั้นใน

สังคมปัจจุบันจึงมีการฉ้อโกง ทุจริต แสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเอง โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม

๑.๖ ผลการประเมินของ CPI (Corruption Perception Index) พบว่าคะแนนทุจริตคอร์รัปชั่นของประเทศไทยยังต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยโลกมาตลอดระยะเวลาหลายปี กล่าวคือ พ.ศ.๒๕๖๐ ประเทศไทยได้ลำดับที่ ๙๖ ได้คะแนน ๓๗ (คะแนนเต็ม ๑๐๐ คะแนน) จากประเทศทั่วโลก ๑๘๐ ประเทศ สำหรับ พ.ศ.๒๕๕๙ ประเทศไทยได้คะแนน ๓๕ คะแนน นับเป็นลำดับที่ ๑๐๑ แม้ว่าใน พ.ศ.๒๕๖๐ ประเทศไทยได้ลำดับสูงขึ้น แต่

คะแนนเฉลี่ยทั้ง พ.ศ.๒๕๕๙ และ พ.ศ.๒๕๖๐ ก็ยังได้คะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยโลกอยู่อีก (ซึ่งเท่ากับ ๔๓ คะแนน)

๒. ความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวม

ผลประโยชน์ส่วนตน ผลประโยชน์ส่วนรวม รับประโยชน์จากสัมปทาน รับผลประโยชน์จากส่วนลด ในการซื้อของ ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง การให้สิทธิพิเศษต่างๆ ละเว้นการปฏิบัติ ลำเอียง เลือกปฏิบัติ บอกรวมลับหรือข้อมูลลับเพื่อพวกพ้อง ญาติ มิตร และคนอื่นๆ บริษัทสนับสนุนเงินให้ข้าราชการไปเที่ยวทั้งในและต่างประเทศ หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคจากบริษัทเอกชนหรือบุคคลอื่นๆ รับของขวัญ เงินทอง จากการจัดซื้อจัดจ้าง ใช้อำนาจหน้าที่เรียกค่าตอบแทน รับงานภายนอก เช่น เจ้าหน้าที่ด้านภาษีเป็นตัวแทนประกันชีวิต ใช้ตำแหน่งหน้าที่ฝากญาติมิตรเป็น Board ในรัฐวิสาหกิจ ซื้อขายตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ตนและผลประโยชน์ผู้อื่น ทำงานเต็มกำลังความสามารถและเต็มเวลา ทำงานตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม ให้ความสำคัญเป็นลำดับแรกแก่ประโยชน์สาธารณะหรือมีจิตสาธารณะ หลีกเลี่ยงการกระทำที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตน ไม่เผยแพร่หรือนำข้อมูลที่เป็นความลับของทางราชการไปเป็นประโยชน์แก่บุคคลอื่น ไม่นำทรัพย์สิน สิ่งของ ของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตน เห็นบุคคลอื่นทุจริต ประพฤติมิชอบ รับแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือหน่วยงานอื่นๆ ทราบทันที ไม่ลำเอียง หรือเลือกปฏิบัติในการให้บริการ ไม่เอาผลประโยชน์ส่วนตัวไปผูกพันเกี่ยวข้องในการตัดสินใจอันเป็นสาเหตุทำให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองและแก่ผู้อื่น มีความเกรงกลัวและละอายที่จะประพฤติมิชอบ ทุจริต คดโกง และคอร์รัปชั่น มีความกตัญญูต่อแผ่นดิน

๓. กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

กฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลายฉบับ ได้แก่

๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์รับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๔ และ

๔) ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

๓.๑ เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ

๓.๒ เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

๓.๓ รับสัมปทานหรือคงไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ และอื่นๆ

๓.๔ เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียในฐานะเป็นกรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงาน หรือลูกจ้างในธุรกิจเอกชน ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลควบคุม หรือตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่

๓.๕ รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากบุคคล นอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมายหรือกฎ ข้อบังคับ เว้นแต่การรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ของรัฐรับทรัพย์สินจากญาติได้ และรับทรัพย์สินจากบุคคลอื่นมิใช่ญาติมีราคาหรือมูลค่าจากแต่ละบุคคล แต่ละโอกาสได้ไม่เกินสามพันบาท

๓.๖ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้ของขวัญแก่ผู้บังคับบัญชา หรือบุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชา นอกเหนือจากกรณีปกติประเพณีนิยมที่มีการให้ของขวัญแก่กันได้

นอกจากนั้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรียังกำหนดไว้อีกว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการเรียกรับเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด หรือใช้เงินสวัสดิการใดๆ เพื่อมอบให้หรือจัดหาของขวัญให้ผู้บังคับบัญชา หรือบุคคลในครอบครัวของผู้บังคับบัญชา ไม่ว่ากรณีใดๆ มิได้”

๔. แนวทางป้องกันประโยชน์ทับซ้อน

๔.๑ การสร้างวัฒนธรรมองค์กร วัฒนธรรมองค์กร คือ วิถีชีวิต ค่านิยมและความเชื่อของสมาชิกยึดถือ และปฏิบัติสืบทอดต่อกันมาอย่างต่อเนื่องจนกลายเป็นนิสัยความเคยชินที่หล่อหลอมเป็นพฤติกรรมของคนในองค์กร ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นเครื่องมือการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุประสงค์ที่วางไว้ การสร้างวัฒนธรรมองค์กรนั้น ผู้บริหารต้องชักจูงโน้มน้าวให้สมาชิกทุกคนตระหนักในความสำคัญของการประพฤติสุจริต ไม่คดโกง ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ทำงานด้วยความซื่อสัตย์ซื่อตรง และปฏิบัติตนตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับและจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด วิธีสร้างบรรยากาศองค์กรให้เป็นองค์กรแห่งการสุจริต ปลอดคอร์รัปชัน โปร่งใส ตรวจสอบได้นั้น กระทำได้หลายวิธี เช่น จัดนิทรรศการ จัดอภิปราย จัดอบรม เชิญวิทยากรมาให้ความรู้และอื่นๆ นอกจากนี้ยังจะต้องฝึกให้สมาชิกรู้จักการเสียสละ การให้ที่ไม่หวังผลตอบแทน มีความเมตตากรุณา ช่วยเหลือเพื่อนร่วมงาน เอาใจเขามาใส่ใจเรา กระทำตนเป็นคนดี มีจิตใจสะอาด ปราศจากความโลภ และที่สำคัญต้องปฏิบัติตามศีล ๕ เป็นประจำอย่าให้ขาด

ขั้นตอนในการสร้างวัฒนธรรมองค์กร “ประพฤติสุจริต” มี ๓ ขั้นตอน คือ

- ๑) ขั้นให้ความรู้ความเข้าใจ (Understanding) แก่ข้าราชการหรือพนักงานในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ผลเสียและวิธีขจัด
- ๒) ขั้นทำให้เกิดศรัทธา (Internalize) คือการทำให้สมาชิกเกิดความศรัทธาในตัวผู้บริหาร เช่น ผู้บริหารกระทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดี (Role Model) ในการประพฤติปฏิบัติตน เป็นแบบอย่างของการปฏิบัติงาน และมีผลงานที่มีประสิทธิภาพ เป็นต้น และ
- ๓) ขั้นให้สมาชิกลงมือปฏิบัติจริงในชีวิตประจำวันและชีวิตการทำงาน (Practice)

๔.๒ สรรหาคนดีเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง นักการเมืองยุค ๔.๐ จะต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เด็กและเยาวชนไทย โดยไม่คดโกง ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง ไม่คอร์รัปชัน ไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน มากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม และมีคุณธรรม ทั้งนี้ก็เพราะนักการเมืองที่มีพฤติกรรมการบริหารบ้านเมืองที่ดีงามจะส่งผลกระทบต่อการเล่นแบบ เอาไปเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เยาวชนในการดำรงตนให้เป็นคนดีมีคุณธรรมและมีความซื่อสัตย์สุจริต การสรรหาคนดีเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองนั้น ควรพิจารณาบุคคลที่มีคุณลักษณะต่อไปนี้

- ๑) ซื่อสัตย์สุจริตไม่คดโกงและมีคุณธรรม
- ๒) เสียสละทุ่มเททั้งเวลา ทรัพย์สินเงินทองเพื่อประชาชน
- ๓) มีความคิดสร้างสรรค์ ที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนให้เจริญก้าวหน้า
- ๔) มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งหน้าที่ที่ปฏิบัติ
- ๕) มีผลงานด้านบริการประชาชนเป็นที่ประจักษ์
- ๖) รู้หน้าที่ของตนเองอย่างดี
- ๗) รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ฟังเสียงส่วนใหญ่และเคารพเสียงส่วนน้อย
- ๘) เป็นผู้ไม่มีเหตุผล
- ๙) มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์และ
- ๑๐) พัฒนาท้องถิ่น ชุมชนตามที่ได้สัญญาไว้กับประชาชน

๕.ความผิดที่ได้รับจากการทุจริตประพฤติมิชอบ

๕.๑ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๗ และมาตรา ๑๕๗ สรุปลงได้ดังนี้ ก) มาตรา ๑๔๗ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้น เป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสี่หมื่นบาท และ ข) มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่พันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำและปรับ

๕.๒ ความผิดตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๘๕ (๑) ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต” เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ครม.มีมติให้ลงโทษไล่ออกจากราชการ ซึ่งมีผลทำให้ผู้ถูกลงโทษไม่มีสิทธิรับเงินบำเหน็จบำนาญ

๕.๓ ความผิดตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามทุจริต ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

ก) ผู้ใดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ...เรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าจะชอบด้วยหน้าที่หรือไม่ มีโทษจำคุกตั้งแต่ ๕ ปีถึง ๒๐ ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต

ข) ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ...กระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งโดยเห็นแก่ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งตนได้เรียกรับ หรือยอมจะรับไว้ก่อนที่ตนได้รับแต่งตั้งในตำแหน่ง ต้องระวางโทษจำคุก ๕ ปีถึง ๒๐ ปี หรือตลอดชีวิต