คู่มือประกอบการอบรม

เรื่อง : การสร้างกลไกป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)

องค์การบริหารส่วนตำบลกายูบอเกาะ

อำเภอรามัน จังหวัดยะลา

สำนักงานปลัด อบต.

๐-๗๓๒๕-๔๓๕๓

<u>คำนำ</u>

แนวคิดในเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้เกิดการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งยังเป็นหลักที่สร้างขึ้นมาเพื่อหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ จะปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างถูกต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม สร้างความไว้วางใจจากประชาชน ต่อไป

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
๑. สภาพทั่วไป	๑
๒. แนวคิดและทฤษฎี	๒
๓. เป้หมาย	๘
๔. กลยุทธ์การพัฒนา	๘
๕. กรณีตัวอย่าง ถาม-ตอบ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์	๑๐

คู่มือประกอบการอบรม

การสร้างกลไกป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)

สภาพปัญหา

ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดจากการพัฒนาการทางการเมืองไทยเปลี่ยนไป จากเดิมที่นักการเมืองและนักธุรกิจเป็นบุคคลคนละกลุ่มกัน กล่าวคือ ในอดีต นักธุรกิจต้องพึ่งพิงนักการเมือง เพื่อให้นักการเมืองช่วยเหลือสนับสนุนธุรกิจของตน ซึ่งในบางครั้งสิ่งที่นักธุรกิจต้องการนั้น มิได้รับการตอบสนองจากนักการเมืองทุกครั้งเสมอไป นักธุรกิจก็ต้องจ่ายเงินจำนวนมากแก่นักการเมือง ในปัจจุบันนักธุรกิจจึงใช้วิธีการเข้ามาเล่นการเมืองเอง เพื่อให้ตนเองสามารถเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายและออกกฎเกณฑ์ต่างๆ ในสังคมได้ และที่สำคัญคือทำให้ข้าราชการต่างๆ ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

แต่ในช่วงหลัง เมื่อนักธุรกิจสามารถอาศัยช่องทางการเลือกตั้งในการเข้าสู่อำนาจรัฐแล้ว ก็จะสามารถกำหนดนโยบายต่างๆ ให้กับสังคม ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่การกำหนดนโยบายสาธารณะที่กลุ่มทุนที่ตนเอง มีความใกล้ชิดจะได้ประโยชน์จากนโยบายนั้นๆ ด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น และกลุ่มทุนเหล่านี้ที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลก็จะสามารถกุมอำนาจเหนือกลุ่มทุนอื่นๆ เพราะมีทั้งอำนาจรัฐและอำนาจทุน และกลุ่มทุนเหล่านี้ก็จะมีแนวโน้มที่จะทำให้ธุรกิจของตนเองได้รับประโยชน์จากนโยบายรัฐอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถนำกำไรนั้นย้อนกลับมาให้พรรคการเมืองที่สนับสนุนตน ก่อให้เกิดเป็นลักษณะ “ระบอบธุรกิจการเมือง” ที่กลุ่มทุนจะได้ประโยชน์จากนโยบายรัฐ เพื่อให้ธุรกิจของตนมีความยั่งยืน และได้เปรียบคู่แข่ง และในขณะเดียวกันก็จะนำกำไรนั้นมาสนับสนุนพรรคการเมืองที่สนับสนุนตน ซึ่งพรรคการเมืองนั้นๆ อาจนำเงินเหล่านั้นมาใช้เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการเมือง เช่น การซื้อตัว ส.ส. จากพรรคอื่น เป็นต้น

ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน อาจนับได้ว่าเป็นปัญหาคอร์รัปชั่นรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน แต่ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน มีความสลับซับซ้อนกว่าปัญหาคอร์รัปชั่นแบบเดิมของข้าราชการและนักการเมืองที่ทำการละเมิดกฎหมาย เนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากนโยบายสาธารณะหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดออกมา ซึ่งเป็นอำนาจบริหารของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน จึงมักจะมีลักษณะของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนที่ผิดจริยธรรมทางการเมือง

แต่ในบางกรณีกลับไม่ผิดกฎหมาย นับเป็นการคอร์รัปชั่นรูปแบบใหม่ที่การคอร์รัปชั่นเชิงโครงสร้าง ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดโครงการหรือดำเนินนโยบายใดๆ แล้วส่งผลให้ตนเองหรือบุคคลใกล้ชิดหรือพวกพ้องได้ประโยชน์ โดยไม่อาจเอาผิดทางกฎหมายได้ จนมีผู้กล่าวว่าการคอร์รัปชั่นในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะที่กว้างขวางขึ้น และเกี่ยวกับนโยบายหรือกฎเกณฑ์ในสังคมที่จะมีผลกับประชาชนโดยส่วนรวม จากการที่ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นการทำที่ไม่ผิดกฎหมาย หากเป็นเพียงแต่เป็นการใช้ช่องอำนาจบริหารของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มที่ตนใกล้ชิดด้วย เช่น ธุรกิจในครอบครัว จึงเกิดเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น ปัญหา

ผลประโยชน์ทับซ้อนจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานจริยธรรม (Ethics) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่งสาธารณะนั้นเอง ว่าจะทำอย่างไรให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นกลาง

ดังนั้น การมีจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจึงถือเป็นประเด็นสำคัญของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ที่จะทำอย่างไรให้การเมืองและธุรกิจแยกออกจากกันได้

แนวคิด

หลักจริยธรรมทางการเมืองมีที่มาสืบย้อนไปได้ถึงยุคกรีกโบราณ ซึ่งมีแนวคิดทางด้านจริยธรรมที่เป็นพื้นฐานทางสังคมที่ว่า “อะไรที่ดีสำหรับตัวเองย่อมจะดีสำหรับสังคมด้วย” ดังนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อบุคคล กับสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมจึงควรมีความสอดคล้องต้องกัน พฤติกรรมหรือการทำใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเองควรจะมีการประสานกลมกลืนไปกับประโยชน์ต่อสังคมในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง การแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างบุคคลกับบุคคลและสำหรับกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย กลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคม สังคมใดที่ไม่สามารถสร้างดุลยภาพ ในสังคมระหว่างกลุ่มต่างๆ สังคมนั้นย่อมมีโอกาสล่มสลายลงได้ เพราะ ต่างฝ่ายต่างเห็นแต่ผลประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป ทำให้สังคมเรียกร้องแนวคิดในการสร้าง ดุลยภาพให้เกิดขึ้น และการสร้างดุลยภาพดังกล่าวนี้ก็คือ การพัฒนาไปสู่การสร้างจริยธรรมขึ้นมานั่นเอง ซึ่งจริยธรรมในที่นี้ ก็คือการรู้จักความพอดีหรือความพอเพียง ระหว่างตัวเองกับสังคม และเป็นการมองสังคมเป็นศูนย์กลาง (Society-centric) มากกว่าการมองตัวเองเป็นศูนย์กลาง (Ego-centric) (ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์, ๒๕๔๙: ๑๐๗)

ดังนั้น เมื่อโลกแห่งความเป็นจริงเป็นโลกแห่งความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับกลุ่มผลประโยชน์ ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแบ่งปันจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม จึงจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานผลประโยชน์ของความขัดแย้งเหล่านั้น และเป็นการทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมมากกว่าที่จะทำหน้าที่เพื่อตัวเองหรือกลุ่มของตน แนวคิดในเชิงจริยธรรมทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม จริยธรรมทางการเมืองเพียงประการเดียวไม่อาจสกัดกั้นความเห็นแก่ตัวได้ การประพฤติปฏิบัติที่เป็นการ ฝ่าฝืนจริยธรรมทางการเมืองบางประการจึงถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยเฉพาะพฤติกรรมที่เป็นลักษณะขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น ดังจะเห็นได้ ในประเทศแม่แบบประชาธิปไตยอย่างสหรัฐอเมริกา ในช่วงคริสตศตวรรษที่ ๑๙ ทั้งก่อนและหลังสงครามกลางเมืองในอเมริกา ที่ได้มีการนำบทบัญญัติทางจริยธรรมของรัฐเข้ามาใช้ควบคุมการทำที่เป็นความขัดแย้งกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว และนำไปสู่การปฏิรูปการให้บริการสาธารณะ และนำไปสู่รัฐที่มีคุณธรรมมากขึ้น (เพิ่งอ้าง: ๑๐๘)

"ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม" หรือ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" (Conflict of interests) หมายถึง สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และใช้อิทธิพลตามหน้าที่และความรับผิดชอบสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Cooper, ๑๙๙๐: ๑๑๔) นอกจากนี้ยังหมายความว่า การที่ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่ และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะ ซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวที่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรวมนั้นมีได้หลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินนั้น แต่รวมความถึง ผลประโยชน์ อื่นๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ทั้งในหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบริษัทจำกัด การได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ทางการค้า ฯลฯ (เพิ่งอ้าง: ๑๑๐) ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้มีมากมายหลายรูปแบบ แต่รวมความแล้วก็คือผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจในผลประโยชน์นั้น

ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิด เรื่องหน่วยราชการสมัยใหม่ หรือองค์กรทางด้านการปกครองสมัยใหม่ (Public office) และแนวคิดเรื่อง ผลประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ที่เน้นว่าหน่วยงานราชการสมัยใหม่มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติเพื่อ ผลประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งก็คือผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมากที่สุด ไม่ใช่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ส่วนบุคคลสาธารณะ (Public person) ซึ่งได้แก่ ผู้นำ นักการเมืองและข้าราชการที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จากประชาชน จะต้องเป็นผู้ที่มีหลักจริยธรรมในการทำงาน คือปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน มิใช่เพื่อมุ่งแสวงหาความร่ำรวยส่วนตัว ในขณะเดียวกันบุคคลสาธารณะจะต้องปลอดจากอิทธิพลหรือสิ่งล่อใจ อันไม่เหมาะสม ทั้งนี้เพื่อปกป้องการตัดสินใจของบุคคลสาธารณะให้มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง เพราะฉะนั้น หลักการของการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ในหน่วยงานราชการสมัยใหม่จึงมีไว้
เพื่อให้บุคคลสาธารณะสามารถใช้ดุลยพินิจในการวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม ซึ่งเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนและของรัฐในเวลาเดียวกัน

โดยทั่วไปอาจกล่าวได้ว่า การคอร์รัปชั่นทุกกรณีเป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ แต่การขัดกันแห่งผลประโยชน์เป็นเพียงจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่กลายเป็นการคอร์รัปชั่น เพราะการขัดกันแห่งผลประโยชน์อาจเป็นเงื่อนไข โอกาส หรือความเป็นไปได้ (Potential) ที่จะเกิดคอร์รัปชั่น โดยที่การคอร์รัปชั่นจริงมิได้เกิดขึ้น การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์อาจจะนำไปสู่การคอร์รัปชั่นเชิงสถาบัน (Institution corruption) ได้หลายรูปแบบ ขึ้นกับคุณลักษณะและบทบาทของบุคคลหรือ กลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนกันอยู่ ซึ่งการขัดกันของผลประโยชน์เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมี ๒ ระดับ คือ บุคคลในคณะรัฐบาล และข้าราชการประจำ ในแง่ของกรอบการวิเคราะห์การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ ตัวแสดงที่เกี่ยวข้องอาจไม่ใช่

บุคคลระดับสูงในรัฐบาลและข้าราชการประจำเท่านั้น แต่อาจจะครอบคลุมไปถึงธุรกิจของครอบครัว นักการเมือง ธุรกิจเอกชน ธุรกิจข้ามชาตินักการเมืองท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพลและอื่นๆ ได้ด้วย

การแสวงหาผลประโยชน์จากการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลสาธารณะอาจจะใช้กฎหมาย การออกเป็นนโยบายรัฐบาล การออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายใหม่ การแก้ไขหรือการออกกฎระเบียบของทางราชการใหม่ การวิ่งเต้นชักจูง การรับรู้ข่าวสารภายใน การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว รวมถึงการจัดการ ที่ไม่ถูกกฎหมาย เช่น การฮั้ว การอุ้มคู่แข่งขัน เพื่อสร้างตลาดผูกขาด ฯลฯ การขัดกันของผลประโยชน์สำหรับ รัฐบาลอาจไม่ใช่เรื่องผลประโยชน์ทางด้านการเงินเสมอไป แต่อาจเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางด้านการเมืองได้ เช่นเดียวกัน ในที่นี้ก็คือ การหาการสนับสนุนหรือการหาคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รับชัยชนะทางด้านการเมือง หรือคือการได้รับการสนับสนุนและได้รับความภักดีจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การใช้นโยบายสาธารณะของรัฐบาลอาจจะกลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดจากองค์ประกอบหลัก ที่สำคัญ ๓ ประการร่วมกัน คือ

ประการแรก เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว (Private or person interest) ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวพันกับเงินและทรัพย์สินเป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นก็จะเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบอื่นๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ

ประการที่สอง เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจในการตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว และ

ประการที่สาม เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานของรัฐ โดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพของตน (เพิ่งอ้าง: ๑๑๐)

ขอบเขตของคำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” มีลักษณะที่กว้างขวางมาก ซึ่งประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน สามารถแบ่งลักษณะความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมเป็น ๗ ประเภท (Langford and Kernaghan, ๑๙๙๐: ๑๑๔-๑๑๘) ได้แก่

(๑) การรับผลประโยชน์ต่างๆ (Accepting benefits) เช่น หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงาน จากนักธุรกิจหรือบริษัทธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน การใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน

(๒) การธุรกิจกับตัวเอง (Self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสิ้นค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเองเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน

(๓) การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-employment) หมายถึง การที่บุคลากรออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเดียวกัน

(๔) การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัท ดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์กรสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ที่ปรึกษาสังกัดอยู่

(๕) การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนไปตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดิน โดยใส่ชื่อภรรยา หรือทราบว่าจะมีการซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

(๖) การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using your employer’s property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่างๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้เพื่องานส่วนตัว

(๗) การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork-belling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง

จากรูปแบบประเภทต่างๆ ของปัญหาความขัดแย้งกันในประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม จะเห็นว่าโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดปัญหามีสูงมาก เพราะปัญหาดังกล่าวมีขอบเขตครอบคลุมพฤติกรรมที่เข้าข่ายความขัดแย้งอย่างกว้างขวาง ดังนั้น กลไกหรือเครื่องมือส่วนใหญ่ที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม คือ การทำให้โอกาสเกิดปัญหาน้อยที่สุด โดยเครื่องมือประเภทต่างๆ จะถูกใช้กับลักษณะปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมในรูปแบบที่แตกต่างกัน รวมถึงมีการจำแนกวิธีการป้องกันปัญหาตามช่วงเวลาและวาระที่แตกต่างกันด้วย (เพิ่งอ้าง: ๑๑๒) อาทิ

(๑) การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (Qualification and disqualification from office) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีของข้าราชการการเมือง คุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศมักกำหนด ได้แก่ การห้าม ส.ส. หรือรัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการประจำ และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัมปทานหรือสัญญาต่างๆ กับรัฐ เป็นต้น

(๒) การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะทราบ (Disclosure of personal interests) เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้าง แบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกคือ การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการส่วนบุคคลเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และประเภทที่สองคือ การแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ก่อนจะมาดำรงตำแหน่ง ถึงแม้วิธีการนี้จะไม่ใช่เครื่องมือ

ที่แก้ปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรง แต่อย่างน้อยการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวก็ช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์หรือมองเห็นช่องทางที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

(๓) การกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางจริยธรรม (Code of conduct) เป็นการสร้างกรอบ เพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรทำให้ถือเป็นหลักในการทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าผิดทางกฎหมาย แต่สามารถบ่อนทำลาย ความเชื่อมั่นที่สังคมจะมีต่อนักการเมืองผู้นั้น และสามารถเป็น บ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบการเมืองการปกครองด้วย อาทิ การรับของตอบแทน จะใช้กฎนี้ก็ต่อเมื่อการรับสิ่งของ ไม่ว่าจะเป็นเงินหรือ การสร้างชื่อเสียง มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือเมื่อได้นำอำนาจทางการเมืองมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง หรือการตัดสินใจในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการมีเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง ในกรณีที่นักการเมืองจะต้องลงคะแนนในเรื่องที่มีผลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การออกกฎหมาย หรือการตัดสินใจอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากนั้น หากนักการเมืองผู้ใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องหรือจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าว ก็ต้องงดสิทธิในการลงคะแนนเสียง

(๔) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ (Post-office employment restriction) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำข้อมูลลับ (Confidential information) ภายในหน่วยงานที่เขาทราบไปใช้ประโยชน์หลังจากการออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว รวมถึงป้องกันการใช้สิทธิในการติดต่อหน่วยงานราชการ ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว นอกจากเครื่องมือดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับการบังคับใช้ (Enforcement) กฎระเบียบที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการในลักษณะองค์กรกำกับดูแลเพื่อตรวจสอบให้ผู้อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการ ดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพราะในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบที่เกิดขึ้น ก็ต้องทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อไป

แนวคิดในเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน จึงทำให้เกิดการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์สาธารณะ อีกทั้งยังเป็นหลักที่สร้างขึ้นมาเพื่อหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะปฏิบัติหน้าที่ของตนในทางการเมืองอย่างถูกต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม เมื่อพิจารณาสภาพการเมืองในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะบุคคลสาธารณะที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนนั้น ย่อมเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ มิใช่เป็นเพียงผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งเท่านั้น และยังเป็นตัวแทนของบุคคลหลากหลายกลุ่มด้วยกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของตนเอง ครอบครัว พรรคการเมือง ผู้ให้การอุปถัมภ์หรือสนับสนุนทางการเมือง กลุ่มธุรกิจที่มีสัมพันธ์เกี่ยวข้อง กลุ่มข้าราชการหรือหน่วยงานที่ต้องอาศัยพึ่งพาในการปฏิบัติงาน กลุ่มลูกน้องหรือผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ กลุ่มผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้ง ประชาชนทั่วไปและผลประโยชน์สาธารณะ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือการมีผลประโยชน์

ทับซ้อนมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้น

ตั้งแต่ยุคโบราณเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ดังนั้น การสร้างกลไกป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ต้องสร้างหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะให้เกิดขึ้นในเรื่องที่จะต้องตัดสินปัญหาหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยต้องใช้หลัก “จริยธรรม นำเศรษฐกิจ” โดยแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนควรเป็นการสนับสนุนในกระบวนการทางสังคม การผลักดันการตรวจสอบภาคประชาชน โดยการเข้ามาเป็นเครือข่ายสังคมต่อต้านการทุจริตทุก รูปแบบ เช่น เครือข่ายจากสื่อ ประชาชน นักวิชาการ องค์กรอิสระต่างๆ การรวมตัวกันให้เกิดกระแสสังคมต่อต้านอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนควรร่วมมือกันใช้กลไกในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่เอื้อต่อผลประโยชน์ทับซ้อน การแก้ไขปัญหาการทุจริตจึงเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องร่วมมือรวมพลังช่วยเสริมสร้างการเมืองไทยให้ใสสะอาด

เป้าหมาย

๑. การกำหนดนโยบายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

๒. ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวควรได้รับ การตรวจสอบโดยกลไกทางกฎหมายและกลไกทางสังคมที่มีประสิทธิภาพ

๓. กระบวนการคัดกรองบุคลากรทางการเมืองของพรรคการเมืองอาศัยหลักการพื้นฐานเรื่องประโยชน์สาธารณะ

กลยุทธ์การพัฒนา

กลยุทธ์การพัฒนาระยะสั้น (ภายในระยะเวลา ๕ ปี)

๑. ปรับปรุง แก้ไข สร้างกฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมืองและข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

๒. กำหนดคุณสมบัติ ตำแหน่ง หน้าที่ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่รัดกุม เพื่อควบคุมมิให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการในทุกระดับ ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง

๓. กำหนดมาตรการป้องกันการนำข้อมูลภายในจากการดำรงตำแหน่งหน้าที่ไปใช้ เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง โดยมีมาตรการลงโทษทั้งทางกฎหมายและทางสังคม

๔. วางมาตรการป้องกันการทำสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชนใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องไม่เอื้อประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่ตนเองหรือผู้อื่น

๕. ส่งเสริมให้สื่อมวลชนและเครือข่ายภาคประชาชนร่วมมือติดตามตรวจสอบประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น กรณีทำสัญญาระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน

๖. ศึกษาวิจัยแนวทางการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

๗. สร้างช่องทางในการรับทราบข้อมูล การร้องเรียน การฟ้องร้องของประชาชนต่อ เรื่องการทุจริตของนักการเมืองทุกระดับ โดยต้องมีกลไกในการปกป้องรักษาความลับ และกลไกการปกป้องผู้ร้องเรียนฟ้องร้องมิให้ได้รับได้รับอันตรายด้วยการข่มขู่ และการทำร้าย

๘. การส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ โดยเริ่มต้นจากการกำหนดให้ภาครัฐต้องเปิดเผยข้อมูล เช่น ข้อมูลการเปิดประมูลโครงการพัฒนาของรัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจรับงานในการส่งมอบงานระหว่างภาครัฐกับเอกชน

๙. สนับสนุนงบประมาณให้มีองค์กรเข้ามาตรวจสอบผลประโยชน์ทับซ้อนในทุกระดับ

๑๐. ปรับเปลี่ยนกฎหมายโดยกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่โดยตรงในการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบนักการเมืองในระบบการเมืองแบบตัวแทน โดยให้รัฐสนับสนุนหรือให้สิ่งจูงใจในการแสดงบทบาทการมีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบนักการเมือง เช่น การจัดแบ่งเงินสินบนนำจับแก่ประชาชนผู้ดำเนินการให้มีการฟ้องร้องหรือการขอให้มีการตรวจสอบผู้ทำผิดทางการเมือง

๑๑. ผลักดันให้มีมาตรการทางกฎหมาย เช่น ห้ามมิให้พรรคการเมืองรับเงินบริจาคจากนิติบุคคลที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และห้ามมิให้นิติบุคคลที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์บริจาคเงินให้พรรคการเมืองรวมทั้งห้ามมิให้ราชการส่วนท้องถิ่น นิติบุคคลที่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีงบประมาณหรือกิจการ ที่รัฐถือหุ้นเกินกว่า ร้อยละ ๕๐ บริจาคเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดให้แก่พรรคการเมือง

กลยุทธ์การพัฒนาระยะยาว (ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี)

๑. ศึกษาวิจัยแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

๒. สร้างเสริมจิตสำนึก จริยธรรมที่ดี ที่ถูกต้อง และมีคุณธรรม อย่างมั่นคงในสังคมไทย ตั้งแต่ระดับเด็กและเยาวชน จนไปถึงระดับผู้นำ ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะและนักการการเมือง โดยบรรจุไว้ในระบบการศึกษา และโครงการฝึกอบรมต่างๆ

๓. ออกพระราชบัญญัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และกำหนดบทลงโทษอย่างชัดเจนต่อนักการเมือง ที่เข้าไปเกี่ยวข้องในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

๔. ปรับลดสิทธิพิเศษ สิทธิประโยชน์ของนักการเมืองและข้าราชการ และปรับเพิ่มสวัสดิการแก่ประชาชน ให้ดีและมีคุณภาพมากขึ้น

****