

ความรู้และความเข้าใจ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of Interest)

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ “ผลประโยชน์ขัดกัน” หรือ “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” หรือ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” (conflict of interest) ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

สำนักงาน ก.พ. ให้ความหมาย **ผลประโยชน์ทับซ้อน** ว่า สถานการณ์หรือการกระทำของบุคคล (ไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ พนักงานบริษัท ผู้บริหาร) มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องจนส่งผลกระทบต่อ การตัดสินใจหรือการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้น การกระทำดังกล่าว อาจเกิดขึ้นโดยรู้ตัวหรือไม่รู้ตัว ทั้งเจตนาหรือไม่เจตนา หรือบางเรื่องเป็นการปฏิบัติสืบทอดกันมาจนไม่เห็นว่าเป็นสิ่งผิดแต่อย่างใด พฤติกรรมเหล่านี้เป็นการกระทำความผิดทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะ (ประโยชน์ของส่วนรวม) แต่กลับตัดสินใจปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง

ดร. วิทยากร เชียงกุล ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หมายถึง “ผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้มีอำนาจ หน้าที่ที่ต้องตัดสินใจทำงานเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และเจ้าหน้าที่ภาคประชาสังคม (Civil Society)”

รศ. ดร. นิยม รัฐอมฤต อติตรองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า กล่าวว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกัน” คือ “สถานการณ์ที่บุคคล เช่น ทนายความ นักการเมือง ผู้บริหาร หรือผู้อำนวยการของบริษัท มีผลประโยชน์ทางวิชาชีพหรือส่วนตัวแข่งกับตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ ซึ่งการมีผลประโยชน์แข่งกันเช่นว่า ทำให้การทำหน้าที่โดยไม่ลำเอียงทำได้ยาก แม้ว่าจะไม่มี หลักฐานการกระทำที่ไม่เหมาะสม โดยการมีผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมทำให้เกิดภาพของความไม่เหมาะสมที่อาจบ่อนทำลาย ความไว้วางใจในความสามารถของบุคคลที่จะกระทำอย่างเหมาะสม เช่น ในวิชาชีพกฎหมาย ทนายความ หรือสำนักกฎหมายที่มีผลประโยชน์ได้เสียกับลูกค้าจะถูกต้องห้ามมิให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของลูกค้าในคดี เป็นต้น

สำหรับผลประโยชน์ขัดกัน โดยสภาพไม่ได้หมายความว่ามีการกระทำผิดเกิดขึ้น แต่ในทาง ปฏิบัติเป็นไปได้ที่จะไม่เกิดกรณีการขัดกันทางผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งสภาพการณ์ที่มีผลประโยชน์ ทับซ้อนเช่นว่านั้น อาจเป็นปัญหาทางกฎหมายถ้าบุคคลพยายามที่จะใช้อิทธิพลในนามวงการตัดสินใจ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในงานที่ตัวเองมีผลประโยชน์ได้เสีย การทำงานภายนอกโดยงานนั้นมีผลประโยชน์ขัดกับงานปกติที่ทำอยู่ และการจัดซื้อจัดจ้างจากบริษัทที่เป็นเครือญาติ หรือตัวเองเป็นเจ้าของกิจการ เป็นต้น”

ผาสุก พงศ์ไพจิตร ได้อธิบายความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง การทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี 2 สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน คือ ตำแหน่งสาธารณะ (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ฯลฯ) และตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างง่ายดาย เช่น กรณีของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมีหุ้น หรือครอบครัวใกล้ชิดเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งได้รับสัมปทานหรืออยู่ในฐานะจะได้รับสัมปทานธุรกิจจากรัฐ ขณะเดียวกันก็อยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้สัมปทานธุรกิจดังกล่าวด้วย ตัวอย่างที่พบ การได้ชนะประมูลโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จากภาครัฐ เพราะผู้ชนะประมูลมีพรรคพวกเป็นนักการเมือง หรือบริษัทที่ชนะประมูลมีนักการเมืองร่วมหุ้นอยู่เป็นหุ้นลม การชนะประมูลดังกล่าวด้วยอิทธิพลทางการเมืองจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะประมูลสามารถหากำไรเกินควรได้ การคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ ได้กลายเป็นแหล่งหารายได้จากการคอร์รัปชันที่สำคัญของนักการเมือง และข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

Dr. Michael McDonald นักวิชาการด้านจริยธรรม แห่งมหาวิทยาลัย British Columbia และผู้อำนวยการ Centre for Applied Ethics ได้ให้คำนิยามของคำว่า “Conflict of Interest” หมายถึง “สถานการณ์ที่บุคคล เช่น เจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้าง หรือนักวิชาชีพ มีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลมากพอจนเห็นได้ว่ากระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงไปตรงมา (ภาวะวิสัยหรือเป็นกลาง) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

ประการแรก คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว (private interest) หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล (personal interest) ซึ่งผลประโยชน์นี้อาจเป็นตัวเงินหรืออย่างอื่นก็ได้ ส่วนนี้โดยตัวมันเองแล้ว ไม่เสียหายอะไรเพราะใคร ๆ ก็แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนกันทั้งนั้น เช่น การหางานใหม่ที่มีรายได้ที่ดีกว่าเก่า เป็นต้น แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อผลประโยชน์นี้ไปแย้งกับ

องค์ประกอบที่สอง นั่นคือ การปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้เพราะอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่เกิดจากการมีตำแหน่ง หรือการเป็นเจ้าของหน้าที่ หรือเจ้าพนักงานตามกฎหมาย

องค์ประกอบสุดท้าย คือ เมื่อผลประโยชน์ที่ขัดแย้งนั้น ไปแทรกแซงการตัดสินใจ หรือการใช้วิจารณญาณในทางใดทางหนึ่ง ในฐานะของนักวิชาชีพ ผู้ให้บริการ หรือผู้จ้างวานย่อมคาดหวังในความเป็นกลางและความเป็นอิสระ

ดังนั้น การหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น (potential) หรือเห็นได้ชัดเจนว่าต้อง เกิดขึ้น (apparent) หรือได้เกิดขึ้นจริง ๆ (actual) จึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งความหมายของผลประโยชน์ขัดแย้งที่เห็นได้ชัดเจนว่าต้องเกิดขึ้น (apparent) คือ ในกรณี ที่ใครก็ตามที่มีเหตุมีผลย่อมต้องคิดว่า การวินิจฉัยตัดสินที่เกิดขึ้นแล้วน่าจะไม่เป็นไปตามที่ควรจะเป็น ส่วนผลประโยชน์ขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้น (potential) นั้น คือ สถานการณ์ที่อาจพัฒนาไปสู่ผลประโยชน์ ขัดแย้งที่เกิดขึ้นจริง ๆ”

การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

สำหรับประเภทของผลประโยชน์ขัดแย้งนั้น Dr. Michael McDonald ได้อ้างถึงหนังสือ “The Responsible Public Servant” ของ Ken Kernagan และ John Langford ซึ่งกล่าวถึง ลักษณะของผลประโยชน์ขัดแย้งไว้ 7 ประเภท ดังต่อไปนี้

1. หาประโยชน์ให้ตนเอง (self-dealing) ได้แก่ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ทำให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน เป็นต้น

2. รับผลประโยชน์ (accepting benefits) คือ การรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้วรับเงินจากผู้มาเสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วรับไม้กอล์ฟเป็นของกำนัลจากร้านค้า เป็นต้น

3. ใช้อิทธิพล (influence peddling) เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่ง หน้าที่เพื่อส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม

4. ใช้ทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อประโยชน์ส่วนตน (using your employer’s property for private advantage) เช่น การใช้รถยนต์ หรือคอมพิวเตอร์ของราชการทำงานส่วนตัว เป็นต้น

5. ใช้ข้อมูลลับของราชการ (using confidential information) เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนน จึงรีบไปซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวตักหน้าไว้ก่อน เป็นต้น

6. รับงานนอก (outside employment or moonlighting) ได้แก่ การเปิดบริษัททำธุรกิจซ้อนกับบริษัทที่ตนเองทำงานอยู่ เช่น เป็นพนักงานขายแต่แอบเอาสินค้าของตัวเองมาขายแข่ง หรือเป็นนักบัญชีแต่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงานบัญชีในหน้าที่ให้กับบริษัท เป็นต้น

7. ทำงานหลังออกจากตำแหน่ง (post-employment) คือ การไปทำงานให้กับผู้อื่นหลังออก จากที่ทำงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลจากที่เดิมมาซึ่งงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่เป็นธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบายและแผนของธนาคารประเทศไทยไปช่วยธนาคารเอกชนอื่น ๆ หลังจากเกษียณ เป็นต้น

นอกจากนี้ ผลประโยชน์ทับซ้อนอาจหมายถึง สถานการณ์ที่ปัจเจกบุคคลหรือบริษัทอยู่ในฐานะที่จะแสวงหาประโยชน์จากตำแหน่งวิชาชีพ หรือตำแหน่งราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือบริษัท กรณีผลประโยชน์ขัดกัน โดยสภาพไม่ได้หมายความมีการกระทำผิดเกิดขึ้น แต่ในทางวิชาชีพหลายแขนงเป็นไปไม่ได้ที่จะไม่เกิดกรณีการขัดกันทางผลประโยชน์เป็นครั้งเป็นคราว สภาพการณ์ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนอาจเป็นปัญหาทางกฎหมาย ถ้าบุคคลพยายามที่จะใช้อิทธิพลในมน้าวการตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว ตัวอย่างของผลประโยชน์ทับซ้อนเช่นเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในกรณีที่ตัวเองมีผลประโยชน์ได้เสียอยู่กับเรื่องดังกล่าว การทำงานภายนอกโดยงานนั้นมีผลประโยชน์ขัดกับงานปกติที่ทำอยู่ หรือการจัดซื้อจัดจ้างจากบริษัทที่เป็นญาติโยมหรือตัวเองเป็นเจ้าของกิจการ

ผลประโยชน์ทับซ้อนได้เริ่มมีปรากฏโดยการบัญญัติหลักการไว้ อย่างชัดเจนใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๒ ว่าด้วย “การกระทำ **ที่เป็น การขัดกันแห่งผลประโยชน์**” (รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ก็มี บัญญัติไว้บ้างเช่นกันแต่ยังไม่ชัดเจนเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ให้เห็นว่า ทุกภาคส่วนของสังคมต่างได้ตระหนักถึง ความสำคัญและประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการขัดกัน แห่งผลประโยชน์นั้นให้หมดสิ้นไป

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ ส่วนรวมเกิดจากองค์ประกอบหลัก ที่สำคัญ 3 ประการร่วมกัน คือ

ประการแรก เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือ ผลประโยชน์ส่วนตัว (Private or person interest) ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็น ผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินและทรัพย์สินเป็นประการสำคัญ นอกจากนั้นก็จะยังเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ

ประการที่สอง เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจใน การตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

ประการที่สาม เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขต อำนาจหน้าที่ของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือ พนักงานของรัฐ โดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพของตน

ขอบเขตของคำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” มีลักษณะที่กว้างขวางมาก ซึ่งประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน สามารถแบ่งลักษณะความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวมเป็น 7 ประเภทได้แก่

1. การรับผลประโยชน์ต่างๆ (Accepting benefits) เช่น หน่วยงานราชการรับเงินบริจาคสร้างสำนักงาน จากนักธุรกิจหรือบริษัทธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน การใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจัดซื้อจัดจ้าง แล้วเจ้าหน้าที่ได้รับของแถมหรือผลประโยชน์อื่นตอบแทน

2. การธุรกิจกับตัวเอง (Self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด เช่น การใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัทของตนเองเป็นที่ปรึกษา หรือซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน

3. การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งสาธารณะหรือหลังเกษียณ (Post-employment) หมายถึง การที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจเดียวกัน

4. การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting) เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัท ดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือองค์กรสาธารณะที่ตนสังกัด หรือการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือว่าโครงการของผู้ว่าจ้างจะไม่มีปัญหาติดขัดในการพิจารณาจากหน่วยงานที่ปรึกษาสังกัดอยู่

การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

5. การรั่วข้อมูลภายใน (Inside information) หมายถึง สถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ประโยชน์จากการรั่วข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนนไปตรงไหนก็รีบไปซื้อที่ดิน โดยใส่ชื่อภรรยา หรือทราบว่าจะมีการซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการของรัฐก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น

6. การใช้สมบัติราชการเพื่อประโยชน์ของธุรกิจส่วนตัว (Using your employer's property for private advantage) เช่น การนำเครื่องใช้สำนักงานต่าง ๆ กลับไปใช้ที่บ้าน การนำรถยนต์ในราชการไปใช้เพื่องานส่วนตัว

7. การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork-belling) เช่น การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการของกระทรวงไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อการหาเสียงเลือกตั้ง

การสร้างกลไกป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest)

สภาพปัญหาปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดจากการพัฒนาการทางการเมืองไทยเปลี่ยนไป จากเดิมที่นักการเมืองและนักธุรกิจเป็นบุคคลคนละกลุ่มกัน กล่าวคือ ในอดีต นักธุรกิจต้องพึ่งพิงนักการเมือง เพื่อให้ นักการเมืองช่วยเหลือสนับสนุนธุรกิจของตน ซึ่งในบางครั้งสิ่งที่นักธุรกิจ ต้องการนั้น มิได้รับการตอบสนองจากนักการเมืองทุกครั้งเสมอไป นักธุรกิจก็ต้องจ่ายเงินจำนวนมากแก่นักการเมือง ในปัจจุบันนักธุรกิจจึงใช้วิธีการเข้ามาเล่นการเมืองเอง เพื่อให้ตนเองสามารถเข้ามาเป็นผู้กำหนดนโยบายและออกกฎหมายเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคมได้ และที่สำคัญคือทำให้ข้าราชการต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง

แต่ในช่วงหลัง เมื่อนักธุรกิจสามารถอาศัยช่องทางการเลือกตั้งในการเข้าสู่อำนาจรัฐแล้วก็จะสามารถกำหนดนโยบายต่าง ๆ ให้กับสังคม ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่การกำหนดนโยบายสาธารณะที่กลุ่มทุนที่ตนเอง มีความใกล้ชิดจะได้ประโยชน์จากนโยบายนั้น ๆ ด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น และกลุ่มทุนเหล่านี้ที่มีความใกล้ชิดกับรัฐบาลก็จะสามารถกุมอำนาจเหนือกลุ่มทุนอื่น ๆ เพราะมีทั้งอำนาจรัฐและอำนาจทุน และกลุ่มทุนเหล่านี้ก็จะมีแนวโน้มที่จะทำให้อธุรกิจของตนเองได้รับประโยชน์จากนโยบายรัฐอย่างยั่งยืน เพื่อให้สามารถนำกำไรนั้นย้อนกลับมาให้พรรคการเมืองที่สนับสนุนตน ก่อให้เกิดเป็นลักษณะ “ระบอบธุรกิจการเมือง” ที่กลุ่มทุนจะได้ประโยชน์จากนโยบายรัฐ เพื่อให้ธุรกิจของตนเองมีความยั่งยืน และได้เปรียบคู่แข่ง และในขณะเดียวกันก็จะนำกำไรนั้นมาสนับสนุนพรรคการเมืองที่สนับสนุนตน ซึ่งพรรคการเมืองนั้นๆ อาจนำเงินเหล่านั้นมาใช้เพื่อสร้างความได้เปรียบทางการเมือง เช่น การซื้อตัว ส.ส. จากพรรคอื่น เป็นต้น

ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน อาจนับได้ว่าเป็นปัญหาคอร์รัปชันรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตน แต่ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนมีความสลับซับซ้อนกว่าปัญหาคอร์รัปชันแบบเดิมของข้าราชการและนักการเมืองที่ทำการละเมิดกฎหมาย เนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนจากนโยบายสาธารณะหรือกฎเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดออกมา ซึ่งเป็นอำนาจบริหารของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน จึงมักจะมีลักษณะของการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนที่ผิดจริยธรรมทางการเมือง

แต่ในบางกรณีกลับไม่ผิดกฎหมาย นับเป็นการคอร์รัปชันรูปแบบใหม่ที่การคอร์รัปชันเชิงโครงสร้าง ที่ฝ่ายการเมืองกำหนดโครงการหรือดำเนินนโยบายใด ๆ แล้วส่งผลให้ตนเองหรือบุคคลใกล้ชิดหรือพวกพ้องได้ประโยชน์ โดยไม่อาจเอาผิดทางกฎหมายได้ จนมีผู้กล่าวว่า การคอร์รัปชันในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะที่กว้างขวางขึ้น และเกี่ยวกับนโยบายหรือกฎเกณฑ์ในสังคมที่จะมีผลกับประชาชนโดยส่วนรวม จากการที่ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นการทำที่ไม่ผิดกฎหมาย หากเป็นเพียงแต่เป็นการใช้ช่องอำนาจบริหารของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มที่ตนใกล้ชิดด้วย เช่น ธุรกิจครอบครัว จึงเกิดเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์สาธารณะและผลประโยชน์ส่วนตน ดังนั้น ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนจึงตั้งอยู่บนพื้นฐานจริยธรรม (Ethics) ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือตำแหน่ง สาธารณะนั่นเองว่าจะทำอย่างไรให้การตัดสินใจดำเนินนโยบายสาธารณะตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นกลาง

การมีจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะจึงถือเป็นประเด็นสำคัญของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ที่จะทำอย่างไรให้การเมืองและธุรกิจแยกออกจากกันได้แนวคิดหลักจริยธรรมทางการเมืองมีที่มาสืบย้อนไปได้ถึงยุคกรีกโบราณ ซึ่งมีแนวคิดทางด้านจริยธรรมที่เป็นพื้นฐานทางสังคมที่ว่า “อะไรที่ดีสำหรับตัวเองย่อมจะดีสำหรับสังคมด้วย” ดังนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อบุคคล กับสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมจึงควรมีความสอดคล้องต้องกัน พฤติกรรมหรือการทำใด ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเองควรจะมีการประสานกลมกลืนไปกับประโยชน์ต่อสังคมในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง การแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างบุคคลกับบุคคลและสำหรับกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย กลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคม สังคมใดที่ไม่สามารถสร้างดุลยภาพ ในสังคมระหว่างกลุ่มต่าง ๆ สังคมนั้นย่อมมีโอกาสล่มสลายลงได้ เพราะต่างฝ่ายต่างเห็นแต่ผลประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป ทำให้สังคมเรียกร้องแนวคิดในการสร้าง ดุลยภาพให้เกิดขึ้น และการสร้างดุลยภาพดังกล่าวนี้ก็คือ การพัฒนาไปสู่การสร้างจริยธรรมขึ้นมานั่นเอง ซึ่งจริยธรรมในที่นี้ ก็คือความรู้จักความพอดีหรือความพอเพียง ระหว่างตัวเองกับสังคม และเป็นการมองสังคมเป็นศูนย์กลาง (Society-centric) มากกว่าการมองตัวเองเป็นศูนย์กลาง (Ego-centric) ดังนั้นเมื่อโลกแห่งความเป็นจริงเป็นโลกแห่งความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับกลุ่มผลประโยชน์ ผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อแบ่งปันจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม

จึงจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานผลประโยชน์ของความขัดแย้งเหล่านั้น และเป็นการทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมมากกว่าที่จะทำหน้าที่เพื่อตัวเองหรือกลุ่มของตน แนวคิดในเชิงจริยธรรมทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม จริยธรรมทางการเมืองเพียงประการเดียวไม่อาจสกัดกั้นความเห็นแก่ตัวได้ การประพฤติปฏิบัติที่เป็นการ ฝ่าฝืนจริยธรรมทางการเมืองบางประการจึงถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยเฉพาะพฤติกรรมที่เป็นลักษณะขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

ดังจะเห็นได้ ในประเทศแม่แบบประชาธิปไตยอย่างสหรัฐอเมริกา ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ทั้งก่อนและหลังสงครามกลางเมืองในอเมริกา ที่ได้มีการนำบทบัญญัติทางจริยธรรมของรัฐเข้ามาใช้ควบคุมการทำให้เป็นความขัดแย้งกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว และนำไปสู่การปฏิรูปการให้บริการสาธารณะ และนำไปสู่รัฐที่มีคุณธรรมมากขึ้น **“ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม”** หรือ **“ผลประโยชน์ทับซ้อน”** (Conflict of interests) หมายถึง สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และใช้อิทธิพลตามหน้าที่และความรับผิดชอบสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัวการแสวงหาผลประโยชน์จากการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลสาธารณะอาจจะใช้กฎหมาย การออกเป็นนโยบายรัฐบาล การออกเป็นมติคณะรัฐมนตรี การออกกฎหมายใหม่ การแก้ไขหรือการออกกฎระเบียบของทางราชการใหม่ การวิ่งเต้นชักจูง การรับรู้อาวุธภายใน การอาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว รวมถึงการจัดการ ที่ไม่ถูกกฎหมาย เช่น การฮั้ว การอุ้มคู่แข่งขึ้น เพื่อสร้างตลาดผูกขาด ฯลฯ

การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

การขัดกันของผลประโยชน์สำหรับรัฐบาลอาจไม่ใช่เรื่องผลประโยชน์ทางด้านการเงินเสมอไป แต่อาจเป็นเรื่องของผลประโยชน์ทางด้านการเมืองได้ เช่นเดียวกัน ในที่นี้ก็คือ การหาการสนับสนุนหรือการหาคะแนนนิยมจากผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง เพื่อให้ได้รับชัยชนะทางด้านการเมือง หรือคือการได้รับการสนับสนุนและได้รับความรักดีจากผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การใช้นโยบายสาธารณะของรัฐบาลอาจจะกลายเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้

ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวมเกิดจากองค์ประกอบหลัก ที่สำคัญ 3 ประการร่วมกัน คือ

ประการแรก เป็นประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลหรือผลประโยชน์ส่วนตัว (Private or person interest) ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินและทรัพย์สินเป็นประการสำคัญ นอกจากนี้ก็จะเป็นผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจ

ประการที่สอง เป็นเรื่องของการใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจในการตัดสินใจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว

ประการที่สาม เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้สถานะและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานของรัฐ โดยขาดหลักจริยธรรมพื้นฐานในวิชาชีพของตน

จากรูปแบบประเภทต่าง ๆ ของปัญหาความขัดแย้งกันในประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม จะเห็นว่าโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดปัญหามีสูงมาก เพราะปัญหาดังกล่าวมีขอบเขตครอบคลุมพฤติกรรมที่เข้าข่ายความขัดแย้งอย่างกว้างขวาง

ดังนั้น กลไกหรือเครื่องมือส่วนใหญ่ที่ใช้ในการจัดการกับปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม คือ การทำให้โอกาสเกิดปัญหาน้อยที่สุด โดยเครื่องมือประเภทต่าง ๆ จะถูกใช้กับลักษณะปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมในรูปแบบที่แตกต่างกัน รวมถึงมีการจำแนกวิธีการป้องกันปัญหาตามช่วงเวลาและวาระที่แตกต่างกันด้วย อาทิ

1. การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์หรือคุณสมบัติต้องห้าม (Qualification and disqualification from office) เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันเบื้องต้นมิให้มีโอกาสเกิดปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมในกรณีของข้าราชการการเมือง คุณสมบัติต้องห้ามที่นานาประเทศมักกำหนด ได้แก่ การห้าม ส.ส. หรือรัฐมนตรีต้องไม่ดำรงตำแหน่ง ข้าราชการประจำ และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัมปทานหรือสัญญาต่าง ๆ กับรัฐ เป็นต้น

2. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณชนทราบ (Disclosure of personal interests) เช่น การแจ้งถึงจำนวนหุ้นส่วนหรือธุรกิจส่วนตัวว่ามีอะไรบ้าง แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ ประเภทแรกคือ การแจ้งทรัพย์สินหรือความต้องการส่วนบุคคลเมื่อมีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น และประเภทที่สองคือ การแจ้งทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ก่อนจะมาดำรงตำแหน่ง ถึงแม้วิธีการนี้จะไม่ใช่เครื่องมือที่แก้ปัญหาคความขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมได้โดยตรง แต่อย่างน้อยการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวก็ช่วยให้สาธารณชนสามารถวิเคราะห์หรือมองเห็นช่องทางที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ง่ายขึ้น

3. การกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางจริยธรรม (Code of conduct) เป็นการสร้างกรอบ เพื่อบอกถึงสิ่งที่ควรและไม่ควรทำให้ถือเป็นหลักในการ

ทำงาน ถ้าไม่ปฏิบัติตามไม่ถือว่าผิดทางกฎหมาย แต่สามารถบ่อนทำลายความเชื่อมั่นที่สังคมจะมีต่อนักการเมืองผู้นั้น และสามารถเป็น บ่อเกิดแห่งความเสื่อมศรัทธาที่ประชาชนจะมีต่อระบบการเมืองการปกครองด้วย อาทิ การรับของตอบแทนจะใช้กฎนี้ก็ต่อเมื่อการรับสิ่งของ ไม่ว่าจะป็นเงินหรือ การสร้างชื่อเสียง มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมหรือเมื่อได้นำอำนาจทางการเมืองมาใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเอง หรือการตัดสินใจในหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองและการมีเงินเข้ามาเกี่ยวข้อง ในกรณีที่นักการเมืองจะต้องลงคะแนนในเรื่องที่มีผลเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การออกกฎหมาย หรือการตัดสินใจอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อคนหมู่มากนั้น หากนักการเมืองผู้ใดมีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องหรือจะได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจดังกล่าว ก็ต้องดลิตธิในการลงคะแนนเสียง

4. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ (Post-office employment restriction) เป็นข้อกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้ผู้ที่ยังดำรงตำแหน่งทางการเมืองนำข้อมูลลับ (Confidential information) ภายในหน่วยงานที่เขาทราบไปใช้ประโยชน์หลังจากการออกจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว รวมถึงป้องกันการใช้สิทธิในการติดต่อหน่วยงานราชการ ในฐานะที่เคยดำรงตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานราชการมาแล้ว นอกจากเครื่องมือดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังจำเป็นต้องมีกลไกสำหรับการบังคับใช้ (Enforcement) กฎระเบียบที่กำหนดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการในลักษณะองค์กรกำกับดูแล เพื่อตรวจสอบให้ผู้อยู่ภายใต้กฎระเบียบดังกล่าวปฏิบัติตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ โดยคณะกรรมการ ดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระอย่างเพียงพอ เพราะในกรณีที่มีการละเมิดกฎระเบียบที่เกิดขึ้น ก็ต้องทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงก่อนที่จะดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องต่อไป

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

ดังนั้น การสร้างกลไกป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ ต้องสร้างหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะให้เกิดขึ้นในเรื่องที่จะต้องตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยต้องใช้หลัก “จริยธรรม นำเศรษฐกิจ” โดยแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาลิขสิทธิ์ทับซ้อน ควรเป็นการสนับสนุนในกระบวนการทางสังคม การผลักดันการตรวจสอบภาคประชาชน โดยการเข้ามาเป็นเครือข่ายสังคมต่อต้านการทุจริตทุก รูปแบบ เช่น เครือข่ายจากสื่อประชาชน นักวิชาการ องค์กรอิสระต่าง ๆ การรวมตัวกันให้เกิดกระแสสังคมต่อต้านอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคประชาชนควรร่วมมือกันใช้กลไกในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่เอื้อต่อผลประโยชน์ทับซ้อน การแก้ไขปัญหาการทุจริตจึงเป็นหน้าที่ของทุกภาคส่วนในสังคมที่จะต้องร่วมมือร่วมพลังช่วยเสริมสร้างการเมืองไทยให้ใสสะอาด

แนวทางป้องกันและแก้ไข

มาตรการแก้ไข และป้องกัน อาจทำได้โดยออกเป็นมาตรการเร่งด่วน หรือระยะสั้น มาตรการระยะยาว และมาตรการเชิงกลยุทธ์ ดังนี้

มาตรการระยะเร่งด่วน / ระยะสั้น ที่จะลดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน คือ

1. สร้างความชัดเจน และลดการใช้ดุลยพินิจ
2. ดูแลควบคุมขนาดประโยชน์ ยิ่งประโยชน์มากยิ่งเข้ายวนและจูงใจให้คนเข้าไปแสวงประโยชน์ ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม
3. ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน ซึ่งจะนำไปสู่การลดการผูกขาดและลดการแสวงประโยชน์
4. ลดความซับซ้อนของระบบ ช่วยลดขั้นตอน และลดการแทรกแซงจากกลุ่มผลประโยชน์

มาตรการระยะยาว

1. เป็นเรื่องของสังคม และการสร้างจิตสำนึกในแต่ละหน่วยงาน ภาครัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผล ประโยชน์ควรมีการปฏิบัติในระบบ เปิด
2. การกำหนดให้มีบุคคลภายนอกหลาย ๆ ฝ่ายเป็นกรรมการ คอยสอดส่องดูแล โดยเฉพาะหน่วยจัดซื้อจัดจ้างต้องตรวจสอบให้โปร่งใส โดยตัวแทนจากหลาย ๆ ฝ่าย ซึ่งเป็นมาตรการที่ป้องกันการกระทำที่แสวง ประโยชน์ได้ในระดับหนึ่ง ที่สำคัญต้องมีการตรวจสอบมีการถ่วงดุลซึ่งกัน และกัน
3. ในระยะยาวมีการปลูกฝัง อบรมสั่งสอนตั้งแต่เด็กมีกระบวนการ สรรสร้างความรู้ให้วิถีชีวิตของเด็กใช้หลักเหตุผลหล่อหลอมวิถีคิดและ สามารถเชื่อมโยงได้ว่าอะไรคือสาธารณะ เป็นกระบวนการหล่อหลอม ความคิด

มาตรการเชิงกลยุทธ์

ควรให้ความสำคัญในเรื่องต่อไปนี้ คือ

1. การเสริมสร้างระบบวัฒนธรรมและจรรยาวิชาชีพ การมีมาตรการที่สร้างในองค์การอาจไม่สำเร็จ จึงต้องมีกระบวนการขัดเกลาทางสังคม (Socialization Process) โดยเฉพาะการขัดเกลาคนก่อนที่จะเข้ามาในองค์การ มีการกลั่นกรองคนที่มีจิตสำนึกสาธารณะเข้ามาทำงานมากกว่าการมองคนเก่งอย่างเดียว

2. จัดระบบการศึกษา การฝึกอบรมบุคลากรให้เข้าใจเรื่อง Conflict of Interests เน้นการใช้ประโยชน์โดยใช้สื่อสารมวลชน ด้วยการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งทางโทรทัศน์ วิทยุ ป้ายประชาสัมพันธ์

3. ให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ภาคประชาสังคม เน้นความเข้มแข็งของชุมชนในระดับรากหญ้า เพื่อเป็นพลังในการผลักดันตรวจสอบและแก้ไขปัญหา Conflict of Interests ในสังคมไทย

4. มีระบบการตรวจสอบที่เข้มงวด ปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาทางการปกครองให้เคร่งครัด มีการบังคับใช้ เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหา Conflict of Interests อย่างจริงจัง

.....

อ้างอิง

<https://sites.google.com/site/rattanakosinstrategy/school-of--politics-knowledge/political-development-plan/strategy-3/conflict-of-interest>

<http://www.oknation.net/blog/team8/2011/08/25/entry-1>

<http://thaipublica.org/wp-content/uploads>

http://www.khonkaen.go.th/auditor/admin/ethics_file/095739_519.pdf

<http://wanphen-mon.blogspot.com/2010/03/conflict-of-interests.html>