

บทที่ 2

**ผลประโยชน์ทับซ้อน :
แนวคิดและแนวทางการป้องกันแก้ไข**

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

บทที่ 2

ผลประโยชน์ทับซ้อน:

แนวคิดและแนวทางการป้องกันแก้ไข

รองศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม¹

1. เกริ่นนำ

“ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of Interest) เป็นคำที่ค่อนข้างใหม่ในสังคมไทย แม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” “การติดสินบนเจ้าพนักงาน” หรือ “การคอร์รัปชัน” เป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว แต่คำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” เพิ่งได้รับความสนใจในช่วงประมาณสิบปีเศษที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นต้นมา สังคมไทยก็เริ่มมีการพูดถึงคำว่า “ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม” บ่อยขึ้น ต่อมาเมื่อพรรคไทยรักไทยได้จัดตั้งรัฐบาลครั้งแรกในปี 2544 หัวข้อเรื่อง “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” และ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” กลายเป็นประเด็นร้อนที่นักวิชาการจำนวนมากหยิบยกขึ้นมาถกเถียงบนเวทีสาธารณะต่างๆ กัน อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะและความรุนแรงของปัญหา สาเหตุทางด้านกฎหมายและจริยธรรมในสังคมไทย และผลกระทบอันน่าห่วงใยของผลประโยชน์ทับซ้อนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมในระยะยาว²

¹ บทความนี้เขียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการจัดทำเค้าโครงแผนแม่บทการพัฒนาการเมือง โครงการศึกษาจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมือง “สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย” มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทำพระจันทร์ โดยจัดสัมมนาในวันที่ 29 พฤษภาคม 2550 ณ โรงแรมรอยัลซิติ้ ถนนบรมราชชนนี กรุงเทพมหานคร

² ความสนใจในเรื่องดังกล่าวนี้ จะเห็นได้จากในปี 2545 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ว่าจ้างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ (นิด้า) ทำวิจัยเรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม” ซึ่งศึกษาโดย ดร.สมบัติ จันทร์วงศ์ ดร.อรทัย ก๊กผล ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผศ.อดิศร หมวกพิมาย และดร.ธิดา อินทรโชติ (2546) และต่อมากลางปี 2546 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้มีการอภิปรายเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างกว้างขวางอีกวาระหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ของ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ แห่งสถาบันทีดีอาร์ไอ (2548) ดร.ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ (2548) และดร.วิฑูรย์ เชียงกุล (2549) เป็นต้น



สำหรับสาเหตุที่ทำให้ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนได้รับความสนใจจากสาธารณชนอย่างกว้างขวางนับจากต้นทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ก็คือ ในช่วงนี้ ทูชนขนาดใหญ่ทางการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทำมาหากินกับการทำสัมปทานกับรัฐ (ซึ่งก็คือ ทูเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ) ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาล อันถือว่าทูชนขนาดใหญ่ได้เข้ามาใช้อำนาจรัฐโดยตรง³ อันทำให้เกิดข้อสงสัย/ความไม่ไว้วางใจในตัวผู้นำของประเทศเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม เนื่องจากรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้สวมหมวกสองใบที่ขัดแย้งกัน ระหว่างการสวมหมวกในฐานะของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ กับหมวกนักธุรกิจภาคเอกชน จากปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้ชนชั้นกลางในเมืองมีความกังวลใจอย่างสูงว่ากิจการภาครัฐอาจถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เชิงธุรกิจของตนเองและครอบครัว โดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยอาจจะไม่สามารถทำการตัดสินใจที่มีจุดยืนอยู่บนฐานของประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริงได้ นอกจากนี้การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายในช่วงก่อนทศวรรษที่ผ่านมาก็ยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นับแสนล้านบาท และยังสามารถทำให้การคอร์รัปชั่นกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย กระทำอย่างเปิดเผย โดยสาธารณชนมองไม่เห็นเนื้อในที่แท้จริง จนกระทั่งตามไม่ได้ไล่ไม่ทันอีกด้วย

บทความนี้ต้องการนำเสนอเกี่ยวกับความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน แนวคิดเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหา พร้อมกับนำเสนอแนวทางในการป้องกันและแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน และมาตรการขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหา ตามลำดับ

³ เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าธุรกิจของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มตั้งตัวทางธุรกิจขึ้นมาจากการได้รับสัมปทานจากภาครัฐ ทั้งธุรกิจคอมพิวเตอร์ คอนโดมิเนียม วิทยุติดตามตัวที่เรียกว่าโฟนลิงค์ และโทรศัพท์มือถือในระบบเซลลูลาร์ 900 ที่ได้รับสัมปทานจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ดังนั้นเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ก้าวเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองจึงก่อให้เกิดคำถามจากสาธารณชนตั้งแต่ต้น เนื่องจากพ.ต.ท.ทักษิณ เป็นคู่สัญญากับรัฐ แต่กลับมานั่งเก้าอี้เป็นรัฐบาลในขณะนั้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อตัดสินใจเล่นการเมืองเต็มตัวก็มีการโอนหุ้นของธุรกิจดังกล่าวไปให้คนสนิท ทั้งลูกชาย ลูกสาว ภรรยา พี่น้อง คนใช้ ยาม และคนขับรถ จนกลายเป็นตำนานคดีชุกหนุ่น ที่ ป.ป.ช.ยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และนับจากวันนั้น เป็นต้นมา ภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย และพ.ต.ท.ทักษิณก็ถูกจับตามองจากสังคมมากขึ้น (โปรดดู “ยุคโฟนลิงค์ สู่ยุคซีไอโอ: ต้นแบบ Conflict of Interest”, ประชาชาติธุรกิจ, วันที่ 17, มิถุนายน 2547.)



3. “ความขัดแย้งในผลประโยชน์” หมายถึง การปฏิบัติตามหน้าที่อันเป็นพันธกิจอย่างเป็นทางการ แต่การดำเนินงานกลับถูกแทรกแซง ขาดความเป็นอิสระ และมีอคติในการตัดสินใจเพื่่อมุ่งตอบสนองต่อเป้าหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว/ส่วนบุคคล

McDonald มีความเห็นว่า บุคคลสามารถประเมินได้ว่าตนมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ โดยพิจารณาจากสถานการณ์ที่บุคคลผู้นั้นจะต้องตัดสินใจว่าเขาจะสามารถกระทำการตัดสินใจในฐานะของผู้ชำนาญการที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระและสมเหตุสมผลได้หรือไม่ หรือว่าเขาตัดสินใจอย่างไม่เป็นกลาง หรือขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากมีอคติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเหตุที่กระบวนการใช้ดุลยพินิจของเขาถูกรบกวนจากการคิดคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

McDonald กล่าวว่า เนื่องจากบุคคลได้รับมอบพันธกิจให้ปฏิบัติงานแก่องค์กร อันแสดงให้เห็นว่าบุคคลผู้นั้นได้รับความไว้วางใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (เช่น ผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ลูกค้า ผู้ใช้บริการ และสาธารณชน) เพื่อให้เขาดำเนินพันธกิจไปตามหน้าที่ ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า “ความไว้วางใจ” (trust) เป็นแกนกลางทางด้านจริยธรรมในการแยกผลประโยชน์ส่วนตนออกจากผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น ผลประโยชน์ทับซ้อนจึงเป็นปัญหาอันเกิดจากการนำความไว้วางใจที่ได้รับจากผู้อื่นไปใช้ในทางที่ผิด (abuse of trust) ดังจะเห็นว่า เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น ก็จะหมายถึงการทำร้ายจิตใจของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างรุนแรง รวมทั้งเป็นการทำลายบุคคลอื่นที่อยู่ในวิชาชีพเดียวกันอีกด้วย เนื่องจากบุคคลที่อยู่ในวิชาชีพเดียวกันทั้งหมดต่างรู้สึกที่กำลังถูกตั้งข้อสงสัย และได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนน้อยลงอีกด้วย

Wikipedia ได้ให้ความหมายว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน คือ สถานการณ์ที่บุคคลบางคนเข้าดำรงตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ (เช่น ทนายความ นักการเมือง ผู้บริหารหรือผู้อำนวยการของบริษัทเอกชน หรือนักวิจัยทางการแพทย์ หรือหมอ) เกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ทางวิชาชีพ (professional interests) อันส่งผลให้เกิดปัญหาที่ทำให้เขาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นกลาง/ไม่ลำเอียง ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นอาจส่งผลให้เกิดความ

ไม่ไว้วางใจที่มีต่อบุคคลผู้นั้น ว่าเขาจะสามารถปฏิบัติงานตามตำแหน่งให้อยู่ในครรลองของคุณธรรมจริยธรรมได้มากนักน้อยเพียงใด”

นอกจากนี้ Wikipedia ยังได้ให้การนิยามคำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในลักษณะทั่วไปได้ว่า “เป็นสถานการณ์ที่บุคคลหรือองค์กร (อาจเป็นบริษัทเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐก็ได้) อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ที่จะใช้ความสามารถอย่างเป็นทางการหรือในเชิงวิชาชีพบางอย่าง เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของตัวเองหรือของหน่วยงาน”⁶

เมื่อเปรียบเทียบกับ McDonald แล้ว จะพบว่า Wikipedia ให้ความหมายของคำว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในลักษณะที่แคบกว่าของ McDonald กล่าวคือ McDonald มองว่าผลประโยชน์ทับซ้อนหมายถึง ทุก ๆ สิ่งที่มีผู้ดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการได้กระทำอย่างมีอคติเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนเองและญาติสนิทมิตรสหาย แต่ Wikipedia ให้การนิยามผลประโยชน์ทับซ้อนโดยเน้นที่ความขัดแย้งระหว่างบทบาทสองบทบาท ดังนั้น (สำหรับ Wikipedia แล้ว) “การรับสินบน” แม้จะเป็นการคอร์รัปชันอย่างหนึ่ง แต่ก็มิได้เป็นเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน หรือการนำวัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงานไปใช้ส่วนตัวถือเป็นการทุจริต แต่มิใช่ผลประโยชน์ทับซ้อน และการนำข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต ก็ถือว่าเป็นการทุจริตด้วย แต่มิใช่เรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน⁷

สำหรับการศึกษาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในสังคมไทย จะได้กล่าวถึงสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ซึ่งจัดงานสัมมนาเรื่อง “Conflict of Interest ในสังคมไทย” เมื่อเดือนกรกฎาคม 2546⁸ ในที่ประชุมได้ให้การนิยาม “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในความหมายกว้าง (แบบเดียวกับ McDonald) โดยมองว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงทุกกรณีเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ผลประโยชน์ทับซ้อนบางกรณีเท่านั้นที่เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นพฤติกรรมที่สลับซับซ้อนมาก

⁶ Wikipedia *Conflict of Interest*,

อ้างอิงจาก http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Conflict_of_interest&printable=yes (4/20/2007).

⁷ Wikipedia *Conflict of Interest*, 2007.

⁸ ในขณะนั้นยังมีได้แปลคำว่า “Conflict of Interest” เท่ากับ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” แต่เรียกกันว่า “ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม” โปรดดูใน “Conflict of Interest ในสังคมไทย”, *ประชาชาติธุรกิจ*, วันที่ 7 กรกฎาคม 2546: 2.



และในหลายกรณีมีลักษณะไม่ผิดกฎหมายอีกด้วย ซึ่งสาเหตุที่ทำให้มีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนมากในปัจจุบันเกิดจากการแข่งขันทางธุรกิจที่รุนแรง ในขณะที่อำนาจรัฐในการจัดสรรทรัพยากรและกำกับควบคุมธุรกิจก็มีมากขึ้น อันทำให้เกิดการร่วมมือกัน 3 ฝ่าย คือ นักธุรกิจ เจ้าหน้าที่รัฐ และนักการเมือง

นักวิชาการอีกท่านหนึ่งที่จะกล่าวต่อไป คือ ผาสุก พงษ์ไพจิตร โดยท่านได้ให้ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนในบริบทของการพัฒนาเศรษฐกิจมหภาคเอาไว้ดังนี้ “การทับซ้อนของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) คือ สภาวะซึ่งการกำหนดนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม หรือการตัดสินใจทางการเมือง ถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของบริษัทธุรกิจเอกชน อันทำให้ผลที่ออกมาคือนโยบายที่ให้ผลประโยชน์กับบริษัทธุรกิจเอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์ การทับซ้อนของผลประโยชน์ดังกล่าว เกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายคือนักการเมืองเป็นนักธุรกิจและ/หรือมีครอบครัวทำธุรกิจ”⁹ ผาสุกได้ยกตัวอย่างของประเทศฟิลิปปินส์ในสมัยประธานาธิบดีมาร์คอส ที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเป็นฐานในการสนับสนุนธุรกิจของครอบครัว จนสามารถทำกำไรได้มหาศาลโดยปราศจากคู่แข่ง แต่ก็ทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดประสิทธิภาพจนนำไปสู่สภาวะวิกฤติในที่สุด

จะเห็นได้ว่า การนิยาม “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ของผาสุกมีลักษณะแคบ โดยเน้นพิจารณาเฉพาะผลประโยชน์ทับซ้อนในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงที่ใช้อำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อรับใช้ผลประโยชน์ในทางธุรกิจของตนเองและบุคคลใกล้ชิดเท่านั้น

วิทยากร เชียงกุล ซึ่งได้นำเสนอผลงานวิจัยเรื่อง “นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ” โดยกล่าวว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) หมายถึงผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องตัดสินใจทำงานเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และ เจ้าหน้าที่ภาคประชาสังคม ปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์เกิดขึ้นเมื่อการ

⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร “การทับซ้อนของผลประโยชน์ กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ”, *มติชนรายวัน* วันที่ 2 พฤศจิกายน 2548: 6.



ประการที่สาม ผลประโยชน์ทับซ้อนมิได้มีความหมายจำกัดเฉพาะการรับใช้ผลประโยชน์ของบุคคลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการมีอคติเพื่อตัดสินใจหรือดำเนินการอันมุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งด้วย เช่น การที่บุคคลดำรงตำแหน่งซ้อนกันทั้งสององค์กร อันก่อให้เกิดการทำบทบาทที่ขัดแย้งกัน และมีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่งไปรับใช้ผลประโยชน์ของอีกองค์กรหนึ่ง¹²

ประการที่สี่ ทั้ง “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” และ “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (Policy Corruption) ต่างก็เป็นรูปแบบหนึ่งของผลประโยชน์ทับซ้อน¹³ เนื่องจากทั้งสองรูปแบบต่างเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่อย่างมีอคติสำหรับมุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนตัวและ/หรือพรรคพวกอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

3. ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

เนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนสูง และมีขอบเขตกว้างขวาง ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาในการจำแนกประเภทขึ้น กล่าวคือ นักวิชาการมักจะจำแนกประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ตรงกัน อย่างไรก็ตามในการศึกษาคครั้งนี้สามารถจำแนกประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อนได้เป็น 9 ประเภท ดังต่อไปนี้

¹² เช่น บ่อยครั้งที่ท่านอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แยกตัวเองไม่ออกระหว่างการสวมหมวกนายกรัฐมนตรีกับการเป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ตัวอย่างเช่น ครั้งหนึ่งเมื่อท่านอดีตนายกรัฐมนตรีกล่าวปราศรัย ณ หอประชุมโรงเรียนบรรพตพิทยาคม จ.นครสวรรค์ ในโอกาสเป็นประธานมอบหนังสือแสดงสิทธิสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้กับประชาชน ตามโครงการ “รัฐเอื้อราษฎร์” (โครงการของรัฐบาล) ท่านอดีตนายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้ดังนี้: “จังหวัดไหนมอบความไว้วางใจให้เราต้องดูแลเป็นพิเศษ แต่เราต้องดูแลทั้งประเทศด้วย แต่เวลาจำกัดต้องเอาเวลาไปจังหวัดที่เราได้รับความไว้วางใจมากที่สุด จังหวัดที่ไว้วางใจเราน้อยต้องเอาไว้ทีหลัง ไม่ใช่ไม่ไป คิดต้องเรียนอย่างนี้” คำกล่าวของท่านอดีตนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ถูกวิจารณ์อย่างหนัก เนื่องจากในฐานะที่เป็นผู้นำของรัฐบาลจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ มิใช่มีอคติเลือกเป็นตัวแทนเฉพาะในพื้นที่ที่เลือก ส.ส.พรรคไทยรักไทยเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่ควรเลือกอนุมัติงบประมาณในการพัฒนาให้แก่จังหวัดที่มี ส.ส.พรรคไทยรักไทย เป็นพิเศษ ทั้งนี้ไม่ว่าประชาชนจะใช้สิทธิเลือกใครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ไม่ควรได้รับผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะได้รับการดูแลจากรัฐ (อ้างจาก “วาจาทักษิณหลกามิติ สืบสนหมวกนายกา หรือ ทน.ทรท.” *มติชนรายวัน*, วันที่ 4 พฤศจิกายน 2548.)

¹³ การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย (เป็นศัพท์ที่บัญญัติโดยนายแพทย์ประเวศ วะสี) หมายถึง นักการเมืองระดับสูงที่กุมอำนาจรัฐได้ออกนโยบายเพื่อรับใช้ผลประโยชน์ทางธุรกิจของตน เช่น ครอบครองของนักการเมืองทำโรงงานผลิตน้ำมันละหุ่ง นักการเมืองผู้นี้ได้ออกกฎหมายห้ามส่งออกเมล็ดละหุ่ง เพื่อลดราคาเมล็ดละหุ่งในประเทศให้ต่ำ (โปรดดู นิธิ เอียวศรีวงศ์ “วัฒนธรรมคอร์รัปชัน” *มติชนสุดสัปดาห์*, วันที่ 21 ตุลาคม 2548:33) อีกกรณีหนึ่งได้แก่ โครงการดาวเทียมไอพีเอสตาร์ ของบริษัทชินแซทเทลไลท์ (ผู้ถือหุ้นรายใหญ่คือ บริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น ของครอบครัวอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร) ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี 2546 โดยได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากการได้รับสิทธิพิเศษจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่โครงการดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับการส่งเสริมจาก BOI (วิษณุ บุญมาร์ตัน “ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest): ดาวเทียมไอพีเอสตาร์”, *ไทยโพสต์*, วันที่ 2 กันยายน 2548)

1. การใช้ตำแหน่งไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองโดยตรง (Self-dealing) เช่น ข้าราชการระดับสูงได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาที่ข้าราชการผู้นี้เป็นเจ้าของอยู่ จากการศึกษาของ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร พบว่าผลประโยชน์ทับซ้อนในกรณีนี้พบบ่อยที่สุดในกรณีที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นทำธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่¹⁴ การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายในหลายๆ กรณีถือเป็นรูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้ด้วย

2. ใช้ตำแหน่งไปช่วยเหลือญาติสนิทมิตรสหาย (Family interest) เช่น นายสมชายได้ใช้ตำแหน่งข้าราชการของตนในการช่วยเหลือให้บุตรสาวได้เข้าทำงานในช่วง ปิดภาคฤดูร้อน หรือรัฐมนตรีท่านหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งซื้อสินค้าจากบริษัทของญาติสนิท¹⁵

3. การรับผลประโยชน์โดยตรง (Accepting benefits) ตัวอย่างเช่นเงิน ได้โต๊ะ ติดสินบนเจ้าพนักงาน (Bribery) และการรับของขวัญ เป็นต้น การฉ้อราษฎร์ บังหลวงเป็นรูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อนที่จัดอยู่ในประเภทนี้นั่นเอง เช่น สมชายเป็นเจ้าของหน้าที่ยัดซื้อของบริษัท และสมชายได้รับของขวัญราคาแพงในเทศกาลปีใหม่ จากตัวแทนของบริษัทผู้จัดส่งสินค้า¹⁶

¹⁴ “วิจัยร้อน ที่ดีอาร์ไอ ชำแหละปม Conflict of Interests”, *ประชาชาติธุรกิจ*, วันที่ 12 เมษายน 2546 และโปรดดูเพิ่มเติมใน McDonald, Michael Ethics and Conflict of Interest, 2007. ตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งไปดำเนินการอันเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ได้แก่ กรณีของตำรวจจราจร เนื่องจากตำรวจจราจรจะได้รับประโยชน์จากการจับผู้ขับขี่รถยนต์ที่กระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเปอร์เซ็นต์ของเงินค่าปรับไปเป็นกองทุนสำหรับจ่ายกลับมาให้แก่ตำรวจในรูปของสิทธิประโยชน์ต่างๆ อันจูงใจให้ตำรวจตั้งด่านตรวจจับยานพาหนะกันมากมายจนเกินความจำเป็น อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ พนักงานจัดซื้ออุปกรณ์ของหน่วยงาน โดยบริษัทได้ตั้งเงื่อนไขที่จะให้โบนัสแก่พนักงานตามจำนวนของอุปกรณ์ที่จัดซื้อในแต่ละปี อันเป็นแรงจูงใจให้พนักงานสั่งซื้ออุปกรณ์ราคาถูก (แต่มาตรฐานต่ำ) จำนวนมาก โปรดดู Wikipedia Conflict of Interest, 2007.

¹⁵ Wikipedia Conflict of Interest, 2007. ตัวอย่างเช่น บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย. - ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย หรือ ที่นิยมเรียกกันว่า เอสเอ็มอีแบงก์) โดยภรรยาของผู้บริหารระดับสูงของ บอย. เป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง ที่ขอกู้เงินจาก บอย. โดยที่สามีซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงของ บอย. ผู้นี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติเงินกู้ให้แก่บริษัทของภรรยา (อ้างจาก “กรณีตัวอย่าง Conflict of Interests: BECL แจกหุ้นบิ๊ก กทพ. แลกสัญญาจาว และผู้บริหาร บอย.ปล่อยกู้บริษัทภรรยา”, *ประชาชาติธุรกิจ*, วันที่ 1 กันยายน 2546.)

¹⁶ McDonald, Michael Ethics and Conflict of Interest, 2007.

ตนทำงานให้แก่นายจ้างของเขาได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ เมื่อนำปัญหาในข้อนี้ไปเชื่อมกับข้อ 3 (influence peddling) ก็จะนำไปสู่ตัวอย่างที่น่าสนใจกรณีหนึ่ง กล่าวคือ “ข้าราชการระดับสูงได้ไปทำงานให้กับบริษัทที่ปรึกษา โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานของตนที่จะทำให้ลูกค้าได้รับประโยชน์จากรัฐบาล เช่น เขาให้คำมั่นสัญญา แก่หน่วยงานราชการที่เขาทำงานอยู่ว่า “ถ้าเราใช้บริการจากบริษัทที่ปรึกษานี้แล้ว ข้าพเจ้าขอรับประกันเลยว่าเราจะผ่านการพิจารณาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแน่นอน”²²

8. ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเปลี่ยนสถานที่ทำงาน (Post-employment) เช่น บุคคลได้ลาออก (หรือเกษียณอายุ) จากองค์กรแห่งหนึ่ง หลังจากนั้นเขาได้เข้าไปทำงานในองค์กรแห่งใหม่ ซึ่งเป็นธุรกิจประเภทเดียวกันกับงานเดิม เช่น ข้าราชการที่ลาออกมา แล้วไปจัดตั้งหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการลอบบี้หน่วยงาน เดิมที่เขาทำงานอยู่ก่อน เป็นต้น การเปลี่ยนสถานที่ทำงานใหม่ (แต่ยังคงเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกัน) ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้นเนื่องจาก เขาสามารถนำข้อมูล เครือข่ายความสัมพันธ์ และทรัพยากรต่างๆ จากหน่วยงานเดิมไปใช้ให้เป็นประโยชน์ แก่หน่วยงานใหม่ได้²³ ด้วยเหตุนี้ในบางประเทศจึงมีกฎหมายห้ามมิให้ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ไปทำงานประจำในองค์กรที่ระบุ เป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี นับจากที่ออกจากตำแหน่ง

9. การปิดบังความผิด (Keeping any ethical breaches hidden) ในกรณีที่หน่วยงานใด ๆ ก็ตามเกิดปัญหาพนักงานกระทำความผิดบางประการขึ้นแทนที่หน่วยงาน จะพยายามเปิดเผย พร้อมกับสอบสวน/ลงโทษผู้กระทำผิด และหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง แต่กลับพบว่าสมาชิกของหน่วยงานต่างช่วยกันปกปิด เพื่อมิให้ ความผิดดังกล่าวปรากฏออกมาในสายตาของคนภายนอก ในกรณีนี้ถือเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของหน่วยงานโดยรวม (ยังคงปล่อยให้ผู้ทำผิดยังคงทำงานต่อไป หรือมิได้มีการปรับปรุงสิ่งผิดให้ถูกต้อง) กับผลประโยชน์ของสมาชิกบางคน (เช่น กลัวความอับอายขายหน้า กลัวเพื่อนร่วมงาน ถูกลงโทษ)²⁴

²²McDonald, Michael *Ethics and Conflict of Interest*, 2007.

²³McDonald, Michael *Ethics and Conflict of Interest*, 2007.

²⁴Wikipedia *Conflict of Interest*, 2007.



4. ปัจจัยทางวัฒนธรรมกับการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

สำหรับสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นประกอบด้วยหลายปัจจัย แต่สาเหตุที่สำคัญที่สุด ก็คือ “ปัญหาทางด้านวัฒนธรรม” ซึ่งเหตุที่เป็นดังนี้เนื่องจาก

ประการแรก ผลประโยชน์ทับซ้อนและประเด็นที่เกี่ยวข้องต่างมีความซับซ้อนสูง มีหลากหลายรูปแบบ ทั้งรูปแบบเก่าที่มีมานานแล้วและรูปแบบใหม่ที่เพิ่งปรากฏให้เห็นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา

ประการที่สอง ผลประโยชน์ทับซ้อนบางรูปแบบปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด แต่บางรูปแบบมีลักษณะอำพรางซ่อนเร้น โดยคนนอก (และ/หรือคนใน) ไม่สามารถมองเห็นได้โดยง่าย แต่จะต้องผ่านการวิเคราะห์หลายชั้นจึงจะเข้าใจ²⁵

ประการที่สาม ค่านิยมทางวัฒนธรรมและบรรทัดฐานทางสังคมมิได้บ่งชี้ไว้อย่างชัดเจนในทุกกรณีว่าอะไรคือพฤติกรรมที่ทุจริต และอะไรเป็นพฤติกรรมที่มีได้ทุจริต²⁶ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์ทับซ้อนรูปแบบใหม่ๆ หรือที่ไม่ปรากฏตัวให้เห็นอย่างชัดเจน ก็จะไม่สามารถใช้บรรทัดฐานทางสังคมที่มีอยู่ในการประเมินได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่ถูกต้องหรือไม่

ประการที่สี่ ผลประโยชน์ทับซ้อนหลายๆ รูปแบบไม่ผิดกฎหมาย ดังนั้นหากนำข้อกำหนดมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินความถูกต้องของพฤติกรรม ก็ไม่สามารถจับทุจริตในพฤติกรรมดังกล่าวได้²⁷

²⁵ ตัวอย่างเช่น พนักงานคนหนึ่งได้กระทำการเปิดโปงความไม่ชอบมาพากลต่างๆ ขององค์การให้สาธารณชนได้รับทราบ (Blowing the Whistle) ในกรณีนี้ หากนำความลับที่เป็นด้านลบขององค์การไปเปิดเผยให้สาธารณชนรับทราบก็จะเป็นการทำให้ชื่อเสียงขององค์การ ซึ่งพนักงานควรจะกระทำหรือไม่ แต่อีกด้านหนึ่งถือว่าเป็นความจำเป็นที่พนักงาน (ในฐานะสมาชิกของสังคม) จะต้องนำความไม่ชอบมาพากลขององค์การไปบอกให้สาธารณชนได้รับรู้ เพื่อจะได้ไม่ตกเป็นเหยื่อขององค์การ (โปรดดู ไชยรัตน์ เจริญสินโอสถ “ทฤษฎีองค์การกับพฤติกรรมของนักเปิดโปง” *รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี: หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์*, มหาวิทยาลัยเกริก, 2540.)

²⁶ ในการสัมมนาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้มีข้อสรุปประการหนึ่งว่า วัฒนธรรมในหน่วยงานภาครัฐมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และในหลายกรณีได้พบว่าธรรมเนียมการปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐสนับสนุนให้เกิดแรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในรูปแบบต่างๆ ซึ่งในหลายกรณีไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่าเป็นการกระทำที่ผิด (โปรดดู โนน นิธิ เอียวศรีวงศ์ “วัฒนธรรมคอร์รัปชัน” *มติชนสุดสัปดาห์*, วันที่ 21 ตุลาคม 2548: 33.)

²⁷ ตัวอย่างพฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อนที่ไม่ผิดกฎหมาย เช่น เมื่อครอบครัวของนักการเมืองทำโรงงานผลิตน้ำมันละหุ่ง นักการเมืองผู้นี้ได้ออกกฎหมายห้ามส่งออกเมล็ดละหุ่ง เพื่อลดราคาเมล็ดละหุ่งในประเทศให้ต่ำ อันเอื้อประโยชน์ให้แก่โรงงานผลิตน้ำมันละหุ่งของครอบครัวที่จะได้มีต้นทุนในการซื้อเมล็ดละหุ่งต่ำลง (โปรดดู โนน นิธิ เอียวศรีวงศ์ “วัฒนธรรมคอร์รัปชัน” *มติชนสุดสัปดาห์*, วันที่ 21 ตุลาคม 2548:33.)

ประการสุดท้าย พฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อนในหลาย ๆ รูปแบบ มีค่านิยมเชิงวัฒนธรรมรองรับความถูกต้องชอบธรรมอยู่ด้วย เช่น ผู้ปกครองนำเงินไปบริจาคให้แก่โรงเรียนหรือสมาคมผู้ปกครอง เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับการฝากบุตรหลานเข้าเรียน ซึ่งพฤติกรรมเช่นนี้ถูกอธิบายว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม เนื่องจาก 1) เป็นความเสียสละของผู้ปกครองที่นำเงินไปบริจาคให้แก่โรงเรียน 2) เมื่อโรงเรียนนำเงินที่บริจาคไปใช้ในการพัฒนาการเรียนการสอน ก็จะเป็นประโยชน์ต่อนักเรียนคนอื่น ๆ ด้วย และ 3) เป็นพฤติกรรมที่ใคร ๆ ก็ทำกันทั้งนั้น (กระทำกันอย่างกว้างขวางทั่วไป) จึงแสดงให้เห็นว่าเป็นพฤติกรรมที่สังคมยอมรับได้

ดังจะเห็นว่าพฤติกรรมการบริจาคเงินเพื่อฝากลูกเข้าเรียนนั้น แม้เป็นพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องอย่างชัดเจน เนื่องจากทำให้เด็กคนอื่น ๆ มีโอกาสสอบได้น้อยลง โดยเฉพาะเด็กที่ยากจนและไม่มีเส้นสายก็จะเสียเปรียบ และทำให้ระบบการสอบเข้าของโรงเรียนมิได้วางอยู่บนฐานของระบบคุณธรรมอย่างแท้จริง แต่กลับถูกแทรกแซงด้วยเหตุแห่งอิทธิพลของเงินตราและอำนาจ²⁸

บรรทัดฐานทางสังคมและค่านิยมทางวัฒนธรรมเป็นแนวคิดนามธรรมที่ชี้ว่าพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม โดยระบุให้ทราบว่ากระทำใดถูกต้องชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และการกระทำใดผิดปกติ ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นที่ยอมรับ แต่อย่างไรก็ตาม หากวัฒนธรรมใดขาดความชัดเจน ไม่สามารถนำมาเป็นมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติของผู้คนในสังคมได้ ก็จะทำให้เกิดความสับสน ยิ่งไปกว่านั้น หากค่านิยมทางวัฒนธรรมกลับชี้ให้เห็นผิดเป็นชอบ เห็นกงจักรเป็นดอกบัว ก็ยิ่งทำให้ผู้คนในสังคมเข้าใจผิดว่าพฤติกรรมอันทุจริตของตนนั้นเป็นสิ่งที่ดีงามและพึงกระทำ (เช่น การบริจาคทรัพย์สินเพื่อให้โรงเรียนนำไปใช้ในการพัฒนาดังที่กล่าวมาข้างต้น)

วัฒนธรรมที่ชี้ให้เห็นผิดเป็นชอบดังกล่าวนี้เป็นต้นตอสำคัญที่สุดของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งนอกจากจะชี้แนะให้ผู้คนหลงทำผิดโดยคิดว่าถูกแล้ว เมื่อเห็นคนอื่นทำผิดก็ยังมีได้ยั้งห้ามปราม มิหนำซ้ำยังสนับสนุนการกระทำผิดของคนอื่นอีกด้วย

²⁸ อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าพนักงานรางวัลที่ดิน ของกรมที่ดิน เพื่อจะได้ไปทำการรางวัลที่ดินให้แก่ตนโดยเร็ว ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมักถูกมองว่าถูกต้องชอบธรรม เนื่องจากเจ้าของที่ดินยินดีจ่ายเงินพิเศษให้แก่เจ้าพนักงาน เพราะตนต้องการบริการที่พิเศษกว่าคนอื่น ทั้ง ๆ ที่การกระทำเช่นนี้เป็นการจ่ายเงินสินบนที่ไม่ถูกต้องให้แก่พนักงาน และมีข้อเสียในแง่ที่กระตุ้นให้พนักงานรางวัลที่ดินลัดคิวไปทำการรางวัลที่ดินให้แก่ผู้จ่ายได้ไต่ก่อนคนอื่น อันทำให้ผู้ใช้บริการที่ไม่จ่ายสินบนได้รับบริการที่ล่าช้าออกไป ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน



นอกจากปัญหาทางด้านวัฒนธรรมแล้ว ผลประโยชน์ทับซ้อนยังเกิดจากปัญหาทางด้านกฎหมาย ความอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมาย ความอ่อนแอของภาคประชาสังคม/สื่อมวลชน และปัญหาเกี่ยวกับการขาดการบริหารจัดการที่ดี เป็นต้น

สำหรับสาเหตุของผลประโยชน์ทับซ้อนที่ยกขึ้นมาข้างต้นนี้จะไม่ขอกล่าวถึงในรายละเอียด เนื่องจากมีงานเขียนเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้เป็นจำนวนมากที่สามารถหาอ่านได้อยู่แล้ว สำหรับในบทความนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวเพิ่มเติมบางประเด็น เกี่ยวกับปัญหาทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ ขณะนี้สังคมไทยมีกฎหมายที่ควบคุมเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่ใช้บังคับข้าราชการ ฝ่ายการเมือง พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักธุรกิจ และผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชนที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาด้านข้อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายก็ยังมีอยู่ ดังนี้

ประการแรก บทบัญญัติเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในกฎหมายฉบับต่างๆ มีความลักลั่นกัน เช่น กฎหมายเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างมีข้อห้ามผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นและสมาชิกให้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาทุกประเภท แต่กฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้บัญญัติห้ามการมีส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะสัญญาสัมปทานเท่านั้น นอกจากนี้พบว่าการวินิจฉัยตีความการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บางกรณีเป็นการมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา ตามบทบัญญัติทางกฎหมาย แต่บางกรณีตีความตามเจตนารมณ์

ประการที่สอง ความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายต่างกัน แม้กฎหมายจะมีการจำกัดจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของบุคคล แต่กลับมีข้อยกเว้นต่างๆ จนทำให้ข้าราชการและผู้บริหารหน่วยงานรัฐ สามารถเลือกดำรงตำแหน่งเฉพาะที่ได้ผลตอบแทนสูงสุด หรือแม้จะมีกฎหมายห้ามพฤติกรรมที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนก็ตาม แต่บทบัญญัติก็ยังมีข้อยกเว้นสำหรับผู้มีอำนาจทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง

ประการที่สาม หน่วยงานอิสระที่รับผิดชอบปราบปรามผลประโยชน์ทับซ้อนกลับมีทรัพยากรไม่พอ ดังจะพบว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีคดีค้างในปี 2549 กว่าหมื่นคดี แต่กลับมีบุคลากรประจำอยู่เพียงไม่กี่สิบคนเท่านั้น อันทำให้ ป.ป.ช. ไม่สามารถทำงานอย่างมี

ประสิทธิภาพได้ เช่น ป.ป.ช.ต้องมีข้อยกเว้นให้ผู้บริหารของ อบต.ขนาดเล็กไม่ต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สิน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบว่าองค์กรอิสระในบางช่วงเวลา ยังประสบปัญหาเกี่ยวกับการถูกแทรกแซงทางการเมือง และความไม่เป็นกลางในการดำเนินงานอีกด้วย

ประการสุดท้าย หลังจากมีการออกกฎหมายแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีหน่วยราชการใด (ยกเว้นศาล ป.ป.ช. ป.ป.ง. และคณะกรรมการกฤษฎีกา) ที่มีการเตรียมกำลังคน และจัดวางระบบการบริหาร เพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนี้ไม่มีการกำหนดและทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเกี่ยวกับความหมายของเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และไม่มีแนวทางปฏิบัติในการรับของขวัญที่ชัดเจน²⁹

5. แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนในหลายๆ กรณีเกิดขึ้นจากการที่บุคคล “ดำรงตำแหน่งอันหมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน” (A potential conflict of interest) หรือที่ Wikipedia เรียกว่า “ความขัดแย้ง ระหว่างบทบาท” (Conflict of roles)³⁰ หมายความว่า บุคคลดำรงตำแหน่งที่มีบทบาท 2 บทบาทขัดแย้งกัน

เช่น นายสมชายเป็นกรรมการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดยที่บุตรสาวของสมชายเป็นผู้สมัครสอบคนหนึ่งด้วย ซึ่งในกรณีนี้ถือว่าเกิด “การดำรงตำแหน่งอันหมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน” แต่ในกรณีนี้ถือว่ายังมีได้นำไปสู่การกระทำความผิดแต่ประการใด (เช่น การสอบคัดเลือกบุคคลยังมีได้เกิดขึ้นจริง หรือมีการสอบเกิดขึ้นแล้ว แต่นายสมชายสามารถวางตัวเป็นกลาง มิได้ช่วยเหลือบุตรสาวของตนแต่ประการใด เป็นต้น)

กรณีนั้นก็ตาม การดำรงตำแหน่งอันหมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าว ถือเป็นสถานการณ์ล่อแหลม ที่อาจจูงใจ/ชักนำให้เกิดการกระทำ

²⁹ รายละเอียดใน “Conflict of Interest ในสังคมไทย”, ประชาชาติธุรกิจ, วันที่ 7 กรกฎาคม 2546: 2.

³⁰ Wikipedia Conflict of Interest, 2007.



ความผิดจากการใช้ตำแหน่งเพื่อประโยชน์แก่ตนเองและครอบครัวได้มากที่สุด³¹ โดยการกระทำผิดจะเกิดขึ้นจริงๆ ก็ต่อเมื่อ นายสมชายได้ใช้สิทธิอำนาจในฐานะ กรรมการอย่างมือคดีในการช่วยเหลือบุตรสาวของตนให้ได้รับการคัดเลือกเข้าทำงาน

จากที่กล่าวมานี้ เป็นการแยกออกจากกันระหว่าง “การดำรงตำแหน่งอันหมิ่นเหม่ ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน” (Potential conflict of interest) กับ “การกระทำผิดจากผลประโยชน์ทับซ้อน (Actual conflict of interest)³² ซึ่งการ จำแนกระหว่างสองแนวคิดนี้ จะมีประโยชน์ต่อการวางแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหา ผลประโยชน์ทับซ้อนให้ลดน้อยลงในอนาคต ดังจะได้กล่าวต่อไป

ประการแรก จะต้องวิเคราะห์ให้ได้ว่าตำแหน่งใดบ้างที่เป็น “ตำแหน่ง ที่หมิ่นเหม่ต่อผลประโยชน์ทับซ้อนสูง” (เช่น ตำแหน่งที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกรรมการอนุมัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง กรรมการอนุมัติ เงินกู้ กรรมการสอบคัดเลือก พิจารณาให้คุณให้โทษแก่ผู้อื่น ฯลฯ) ตำแหน่ง ดังกล่าวนี้ถือเป็นตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ ที่ควรได้รับการเน้นและเฝ้าระวังให้มากที่สุดในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น

ประการที่สอง แนวทางการป้องกันแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน จะต้อง มุ่งเน้นการป้องกันผู้ดำรงตำแหน่งที่หมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ ทับซ้อน มิให้ล่อแหลมต่อการกระทำความผิด ซึ่งสามารถป้องกันได้โดยใช้ มาตรการ 4 ประการ ดังนี้

หนึ่ง การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและทรัพย์สิน (Disclosure) ก่อนเข้ารับ ตำแหน่ง นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงจะถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เปิดเผย ข้อมูลของตนเองและครอบครัว เกี่ยวกับสถานะทางการเงิน ทรัพย์สิน หนี้สินเงินกู้ การดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชน/รัฐวิสาหกิจเป็นประจำทุกปี³³ เพื่อแสดงถึงความ บริสุทธิ์ใจ และสามารถตรวจสอบได้ กระนั้นก็ตาม เพื่อก่อให้เกิดการปกป้อง

³¹ การศึกษาของ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร พบว่าผู้ดำรงตำแหน่งอันเื้ออำนาจให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน มีโอกาสที่จะ กระทำความผิดสูงที่สุด ได้แก่ องค์กรที่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณ การจัดจ้างจัด ซื้อ การอนุมัติเงินกู้ และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีแก่ธุรกิจเอกชน และองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชน เช่น คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) คณะกรรมการ กิจการสื่อสารแห่งชาติ (กสช.) คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) คณะกรรมการส่งเสริมการ ลงทุน (BOI) และคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น อ้างจาก “วิจัยร้อน ทีดาร์ไอ ซ่าแหลปะม Conflict of Interest”, *ประชาชาติธุรกิจ*, วันที่ 12 เมษายน 2546.

³² McDonald, Michael *Ethics and Conflict of Interest*, 2007.

³³ McDonald, Michael *Ethics and Conflict of Interest*, 2007.



เจ้าของหุ้นก็ไม่สามารถล่วงรู้ได้ว่าเงินของตนถูกใช้ไปในการซื้อหุ้นของบริษัทใดบ้าง
สี่ เมื่อเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น ใช้วิธีการประเมินโดยบุคคลที่สาม (Third-party evaluations)³⁹ เช่น เมื่อผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ของบริษัทมหาชนตัดสินใจที่จะซื้อหุ้นจากผู้ถือรายย่อยเพื่อต้องการเปลี่ยนบริษัทให้เป็นของตัวเอง ในกรณีนี้ก็จะเกิดปัญหาว่า ควรจะกำหนดราคาหุ้นที่จะซื้อเป็นเท่าไรจึงจะถือว่าเป็นราคาที่เหมาะสม/ยุติธรรม อันที่จริงแล้วเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง (และในบางประเทศถือว่าเป็นเรื่องผิดกฎหมายอีกด้วย) ที่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่จะเป็นผู้กำหนดราคารับซื้อหุ้นด้วยตนเอง แล้วนำไปให้คณะกรรมการของบริษัท (ที่ถูกควบคุมโดยเสียงส่วนใหญ่ ซึ่งก็คือ ผู้ถือหุ้นรายใหญ่นั้นเอง) เป็นผู้อนุมัติราคาที่เขากำหนดขึ้นมาดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนั้น วิธีที่ถูกต้องในการกำหนดราคาซื้อขายหุ้นที่ยุติธรรมก็คือ การว่าจ้างบริษัทที่เป็นอิสระและเป็นกลาง (บุคคลที่สาม) สำหรับทำหน้าที่ในการกำหนดราคา แล้วจากนั้นจึงนำไปโหวตรับรองโดยผู้ถือหุ้นรายย่อย

วิธีการประเมินโดยบุคคลที่สาม เป็นวิธีที่นำมาใช้ในการติดต่อซื้อขายสินค้าเพื่อให้ได้รับราคาที่ยุติธรรมสำหรับทุกฝ่าย เช่น บริษัทจะเช่าสำนักงาน แต่ปัญหาก็คือ สำนักงานเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของผู้จัดการใหญ่ของบริษัท ในกรณีนี้ อาจนำไปให้บุคคลที่สามเป็นผู้กำหนดราคาเช่า (โดยอิงกับราคาตลาดในท้องถิ่นให้มากที่สุด) ขณะเดียวกันก็เป็นการกำจัดผลประโยชน์ทับซ้อนอันเกิดจากการทำหน้าที่ของผู้จัดการใหญ่ที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรและรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นพร้อมๆ กับการคิดคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวของเขาเองที่ต้องการเรียกค่าเช่าสำนักงานในอัตราสูง

อย่างไรก็ตาม การค้นหาแนวทางในการป้องกันแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน มิอาจกระทำให้สำเร็จได้ภายใต้ความว่างเปล่า แต่จะต้องดำเนินการภายใต้บริบทที่สำคัญอีกอย่างน้อย 4 ด้าน กล่าวคือ 1) การบริหารจัดการที่ดี 2) ระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ 3) หลักเกณฑ์ด้านคุณธรรมจริยธรรม และ 4) ภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ดังจะได้แสดงให้เห็นในแผนภาพข้างล่างนี้

³⁹ Wikipedia *Conflict of Interest*, 2007. และวิทยากร เชียงกุล “แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน”, *สยามธุรกิจ*, วันที่ 2 ธันวาคม 2549.



เกิดความมั่นใจ (predictability) ซึ่งหมายความว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ จะต้องใช้บังคับกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน/ไม่ลำเอียง/ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยๆ จนก่อให้เกิดความสับสน และประการสุดท้ายคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายความว่าผู้บริหารระดับสูงจะต้องเคารพในความคิดเห็นของสมาชิกองค์กร กล่าวคือ ในการตัดสินใจด้านนโยบายนั้น จะต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นและให้สมาชิกขององค์กรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ควบคู่ไปกับการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ดีก็คือ ประการแรก การปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย ชัดเจน ครอบคลุม และสามารถตามกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมได้ทัน

ประการต่อมา การปฏิรูปองค์กรอิสระเพื่อการตรวจสอบและปราบปรามผลประโยชน์ทับซ้อนให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ มีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกคณะกรรมการที่เป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากการเมือง และเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง

ประการต่อมา กำหนดหลักเกณฑ์ด้านจริยธรรมคุณธรรม (Codes of ethics) รวมทั้งจรรยาบรรณทางวิชาชีพต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางอันชัดเจนในการชี้นำพฤติกรรมไปในทิศทางที่ถูกต้อง กำหนดบทลงโทษผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณทางวิชาชีพ อันก่อให้เกิดการยกระดับมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของกลุ่มวิชาชีพให้สูงขึ้น

ประการสุดท้าย ส่งเสริมภาคประชาสังคมให้เข้มแข็ง เป็นองค์กรแบบเปิดสมัครใจในการรับสมาชิก มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และมีจิตสำนึกที่เสียสละในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม องค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการเคลื่อนไหวเพื่อการมีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินงานของภาคสาธารณะให้ปลอดจากผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างแท้จริง

6. มาตรการขับเคลื่อนเพื่อการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

สำหรับมาตรการขับเคลื่อนเพื่อการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน มีดังนี้

ประการแรก การกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม (Codes of ethics)⁴¹

⁴¹ Wikipedia Conflict of Interest, 2007.

เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าอะไรคือสิ่งผิด และอะไรคือสิ่งถูก มิให้ประชาชนเกิดความสับสน เห็นผิดเป็นชอบ หรือเห็นกงจักรเป็นดอกบัว โดยจะต้องนิยามและกำหนดมาตรฐานการกระทำต่างๆ ให้ชัดเจน ซึ่งวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมดังกล่าวนี้ สามารถกระทำได้โดยการส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคม และส่งเสริมให้สมาคมวิชาชีพต่างๆ มีการบัญญัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในแต่ละวิชาชีพ เพื่อนิยามให้หลักเกณฑ์ทางจริยธรรมมีความชัดเจน¹² สมาชิกของแต่ละกลุ่มวิชาชีพสามารถนำไปปฏิบัติได้พร้อมกับมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม

ความชัดเจนเกี่ยวกับรายละเอียดของหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม หรือบรรทัดฐานสำหรับกำกับความประพฤติของนักการเมือง ข้าราชการ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่างๆ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมต่างๆ เหล่านี้เป็นแนวทางชี้แนะว่าบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางด้านสาธารณะนั้นควรจะมี ความประพฤติอย่างไร อะไรที่ถือเป็นพฤติกรรมที่ควรหลีกเลี่ยงเนื่องจากเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายถกเถียงและสร้างเป็นข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมที่พึงปฏิบัติ

ประการที่สอง การถ่ายทอด/ปลูกฝังหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมสู่สมาชิกของสังคม โดยผ่านสื่อมวลชน หรือการบรรจุในหลักสูตรการศึกษาใน

¹² โดยทั่วไปแล้ว หลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมมีรายละเอียดไม่ชัดเจน และแต่ละกลุ่มวิชาชีพต่างมีรายละเอียดแตกต่างกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์กรวิชาชีพของแต่ละสมาคม (หรือแต่ละหน่วยงาน) ควรจะมีการถกเถียงกันเพื่อ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างสมาชิกภายในองค์กรหรือภายในชุมชน ว่าพฤติกรรมแบบใดมีความเหมาะสม และพฤติกรรมแบบใดมีความไม่เหมาะสม เป็นต้น โดยจะต้องมีการถกเถียงในรายละเอียดแยกย่อยของการกระทำด้านต่างๆ เพื่อก่อให้เกิดข้อสรุปที่ชัดเจน

เช่น การรับสิ่งของจากประชาชนของตำรวจจราจร สามารถนำมาตั้งเป็นประเด็นในการถกเถียงในรูปของการทำ Workshops เพื่อให้เกิดข้อสรุปที่มีความชัดเจนและบุคลากรเข้าใจร่วมกันได้ กล่าวคือ เมื่อประชาชนนำของขวัญมามอบให้แก่ตำรวจจราจรในโอกาสต่างๆ จะถือว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ที่ตำรวจจราจรจะรับของขวัญจากประชาชน ซึ่งกรณีต่างๆ มีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง คนขับรถมอบเงินจำนวน 2,000 บาทให้แก่ตำรวจเมื่อตอนที่ถูกกักตัวเนื่องจากขับรถผิดกฎจราจร

กรณีที่สอง คนขับรถบรรทุกยื่นเครื่องดื่มกระป๋องแดงให้แก่ตำรวจจำนวน 6 ขวด เมื่อตำรวจขอตรวจรถ โดยคนขับรถระบุว่า รถของตนบรรทุกน้ำหนักเกิน

กรณีที่สาม ประชาชนนำเหล้ามาให้แก่ตำรวจจราจรหนึ่งขวดเป็นรางวัล เพราะเห็นว่าเป็นผู้ที่ทำงานด้วยความขยันขันแข็งและอดทน

กรณีที่สี่ ประชาชนนำสร้อยคอทองคำหนักสองบาทมาให้แก่ตำรวจในโอกาสวันขึ้นปีใหม่เพื่อเป็นกำลังขวัญในการทำงาน

กรณีที่ห้า ประชาชนนำข้าวกล่องมาให้ตำรวจจราจรทาน เพราะเห็นว่าตำรวจผู้นั้นยืนโบกรถมาตลอดทั้งวันด้วยความเหน็ดเหนื่อย

กรณีที่หก ไม่ว่ากรณีใดๆ ก็ตาม ตำรวจจราจรไม่สามารถรับสิ่งของจากประชาชนได้เลย”



โรงเรียน เพื่อให้มีกระบวนการเรียนการสอนในชั้นเรียน การจัดอบรมให้แก่สมาชิกของสมาคมวิชาชีพเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ การอภิปรายถกเถียงเพื่อก่อให้เกิดความกระฉ่างในประเด็นที่คลุมเครือ/น่าสงสัย มาตรการดังกล่าวนี้ถือเป็นการถ่ายทอด/ปลูกฝังสมาชิกของสังคมโดยผ่านช่องทางต่างๆ อันจะทำให้สมาชิกของสังคมเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน รู้สึกผิดชอบชั่วดี ตลอดจนสามารถยับยั้งตนเองและห้ามปรามผู้อื่นมิให้กระทำการอันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนได้ สมาชิกไม่สามารถอ้างได้อีกต่อไปว่าตนทำผิดเพราะไม่ทราบ⁴³ ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันก็คือ การกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีความผิดเกี่ยวกับวินัย (เช่น กำหนดบทลงโทษทนายความที่มีความผิดในการรับเป็นที่ปรึกษาคดีหรือขึ้นว่าความให้แก่ฝ่ายตรงข้าม มิให้ขึ้นว่าความในศาลเป็นระยะเวลาหนึ่ง) การกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนดังกล่าวก็จะช่วยลดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน หรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม/ไม่สามารถยอมรับได้ให้น้อยลง

ประการที่สาม เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Strengthening the arena of civil society) โดยการสนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ มีจิตสำนึกทางการเมือง อันจะนำไปสู่การรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรแบบสมัครใจอย่างอิสระสำหรับดำเนินกิจกรรมเพื่อส่วนรวม รวมทั้งส่งเสริมสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระในการดำเนินงาน ทั้งสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์ ต่างมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมีจิตสำนึกที่เสียสละเพื่อส่วนรวม และมีการจัดตั้งเป็นองค์กรที่เข้มแข็งซึ่งภาคประชาสังคมที่มีอำนาจต่อรองสูงดังกล่าวนี้ จะสามารถถ่วงดุล อำนาจและตรวจสอบการดำเนินงานของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ⁴⁴ อันจะสามารถยับยั้งปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูงให้น้อยลงได้

⁴³ นิธิ กล่าวไว้อย่างนี้ “การต่อสู้กับคอร์รัปชันที่คนในสังคมประชาธิปไตยจะต้องเผชิญต่อไปในภายภาคหน้านั้น... สิ่งที่สำคัญกว่าคือการบังคับใช้มาตรฐานโดยภาคประชาชน หรือสังคมต้องเข้าไปมีบทบาทตรวจสอบ โวยวาย คัดค้าน ถล่ม อย่างเข้มแข็งเอง ไม่อย่างนั้น ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ พรรคฝ่ายค้าน หรือแม้แต่สื่อ...ก็ไร้หน้า การฉีกกำลังของประชาชนในสังคมเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชันจึงเป็นนิมิตอันดี แสดงว่าสังคมเริ่มขยับเขยื้อนแล้ว” (อ้างจากนิธิ เอียวศรีวงศ์ “วัฒนธรรมคอร์รัปชัน” *มติชนสุดสัปดาห์*, วันที่ 21 ตุลาคม 2548:33.)

⁴⁴ ในที่สัมมนาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) เมื่อปี 2546 มีความเห็นว่า ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนประการหนึ่งในสังคมไทยก็คือ ผลประโยชน์ทับซ้อนในบางกรณีคนไทยยังไม่ทราบว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน ในขณะที่ผลประโยชน์ทับซ้อนในบางกรณีคนไทยให้การยอมรับได้ โดยยังมองไม่ออกกว่าเป็นปัญหา โปรดดูเพิ่มเติมใน “Conflict of Interest ในสังคมไทย”, *ประชาชาติธุรกิจ*, วันที่ 7 กรกฎาคม 2546: 2.

ประการที่สี่ การปรับปรุงกฎหมาย รวมทั้งแก้ไขระเบียบข้อบังคับต่างๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้บทบัญญัติทางกฎหมายให้การนิยามและตีกรอบความผิดอันเกิดจากผลประโยชน์ทับซ้อนไว้อย่างชัดเจน มีความครอบคลุม การแก้ไขข้อกฎหมาย และการบังคับใช้จะต้องมิให้เกิดความลักลั่น ปิดช่องโหว่ของกฎหมาย ปรับปรุงแนวทางและกระบวนการวินิจฉัยคดีให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายให้มากที่สุด รวมทั้งบทลงโทษในกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน⁴⁵

ประการที่ห้า การปฏิรูปองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม โดยจะต้องปฏิรูปองค์กรเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมในการทำงาน มีงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอ⁴⁶ มีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการที่เป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง มีความเป็นกลาง มีกฎกติกาการทำงานที่ชัดเจน มีเป้าหมายในการทำงานที่สามารถวัดและประเมินผลได้ และมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ⁴⁷

⁴⁵ “Conflict of Interest ในสังคมไทย”, ประชาชาติธุรกิจ, วันที่ 7 กรกฎาคม 2546: 2.

⁴⁶ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งพบว่า มีคดีค้างอยู่นับหมื่นคดี ในขณะที่มีบุคลากรและงบประมาณจำนวนน้อย จนไม่สามารถดำเนินงานพิจารณาคดีได้ทัน แต่ปรากฏว่ากระบวนการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของ ป.ป.ช. กลับล่าช้า ทาง ป.ป.ช.จึงแก้ไขปัญหาโดยการเลือกดำเนินคดีเฉพาะคดีที่สำคัญเท่านั้น ซึ่งแท้จริงแล้วปัญหาดังกล่าวนี้ควรจะได้รับแก้ไขอย่างจริงจังและโดยเร็ว

⁴⁷ นอกจากนี้ วิทยากร เชียงกุล ยังเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพิ่มเติม เช่น องค์กรอิสระข้อมูลข่าวสาร องค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค องค์กรอิสระสภาพแวดล้อมแห่งชาติ องค์กรอิสระเพื่อความโปร่งใส (อ้างจากวิทยากร เชียงกุล “เปิดวิจัยผลประโยชน์ทับซ้อน ทำเศรษฐกิจ-สังคมอ่อนแอวิกฤต”, *มติชนรายวัน*, วันที่ 2 สิงหาคม 2549.) นอกจากนี้ วิทยากร เชียงกุล ยังเสนอให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรอิสระที่มีอยู่แล้ว เช่น การเพิ่มจำนวนและพัฒนากำลังคนและงบประมาณของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น (โปรดดูเพิ่มเติมใน วิทยากร เชียงกุล “แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน”, *สยามธุรกิจ*, วันที่ 2 ธันวาคม 2549.



บรรณานุกรม

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร “ทฤษฎีองค์การกับพฤติกรรมของนักเปิดโปง” *รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี: หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์*, มหาวิทยาลัยเกริก, 2540.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ “วัฒนธรรมคอร์รัปชัน” *มติชนสุดสัปดาห์*, วันที่ 21 ตุลาคม 2548.

นวลน้อย ตรีรัตน์ และคณะ *รายงานวิจัย ชุดโครงการวิจัย ติดตาม และประเมินผล บังคับใช้รัฐธรรมนูญ เรื่องการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.*

นวลน้อย ตรีรัตน์ “ภาคประชาชนกับการตรวจสอบคอร์รัปชัน”, *สยามธุรกิจ*, วันที่ 6 พฤศจิกายน 2549.

ผาสุก พงษ์ไพจิตร “การทับซ้อนของผลประโยชน์ กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ”, *มติชนรายวัน* วันที่ 2 พฤศจิกายน 2548: 6.

วิทยากร เชียงกูล “แนวทางแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันและผลประโยชน์ทับซ้อน”, *สยามธุรกิจ*, วันที่ 2 ธันวาคม 2549.

วิทยากร เชียงกูล “เปิดวิจัย ผลประโยชน์ทับซ้อน ทำเศรษฐกิจ-สังคมอ่อนแอวิกฤต”, *มติชนรายวัน*, วันที่ 2 สิงหาคม 2549.

วิชฌ บัญญมารัตน์ “ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest): ดาวเทียมไอพีสตาร์”, *ไทยโพสต์*, วันที่ 2 กันยายน 2548.

Association of American University *Report on Individual and Institutional Financial Conflict of Interest*, <http://www.aau.edu> October, 2001.

BMJ *Beyond Conflict of Interest: Transparency is the Key*, <http://www.bmj.com/cgi/content/full/317/7154/291>

Canadian Institutes of Health Research (CIHR) *Conflict of Interest Policy*, <http://72.14.235.104/search?q=cache:iYYkju6Ls-IJ:www.cihr-irsc.gc.ca/e/190>.

McDonald, Michael *Ethics and Conflict of Interest*, The W. Maurice Young Centre for Applied Ethics, The University of British Columbia, <http://www.ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict.htm>

