บทที่ 2

ผลประโยชน์ทับซ้อน : แนวคิดและแนวทางการป้องกันแก้ไข

สมศักดิ์ สามัคคีธรรม

บทที่ 2

ผลประโยชน์ทับซ้อน: แนวคิดและแนวทางการป้องกันแก้ไข

รองศาสตราจารย์ ดร. สมศักดิ์ สามัคคีธรรม[1]

1. เกริ่นนำ

"ผลประโยชน์ทับซ้อน" (Conflict of Interest) เป็นคำที่ค่อนข้างใหม่ในสังคมไทย แม้ว่าปัญหาเกี่ยวกับ "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" "การติดสินบนเจ้าพนักงาน" หรือ "การคอร์รัปชั่น" เป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว แต่คำว่า ***"ผลประโยชน์ทับซ้อน"*** เพิ่งได้รับความสนใจในช่วงประมาณสิบปีเศษที่ผ่านมานี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นต้นมา สังคมไทยก็เริ่มมีการพูดถึงคำว่า ***"ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลระโยชน์ส่วนรวม"*** บ่อยขึ้น ต่อมาเมื่อพรรคไทยรักไทยได้จัดตั้งรัฐบาลครั้งแรกในปี 2544 หัวข้อเรื่อง "การคอรัปชั่นเชิงนโยบาย" และ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" กลายเป็นประเด็นร้อนที่นักวิชาการจำนวนมากหยิบยกขึ้นมาถกเถียงบนเวทีสาธารณะต่าง ๆ กัน อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะและความรุนแรงของปัญหา สาเหตุทางด้านกฎหมายและจริยธรรมในสังคมไทย และผลกระทบอันน่าห่วงใยของผลประโยชน์ทับซ้อนต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรมในระยะยาว[2]

---

[1] บทความนี้เขียนขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการจัดทำเค้าโครงแผนแม่บทการพัฒนาการเมือง โครงการศึกษาจัดทำแผนแม่บทพัฒนาการเมือง "สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย" มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ โดยจัดสัมมนาในวันที่ 29 พฤษภาคม 2550 ณ โรงแรมรอยัลซิตี้ ถนนบรมราชชนนี กรุงเทพมหานคร

[2] ความสนใจในเรื่องดังกล่าวนี้ จะเห็นได้จากในปี 2545 สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)ได้ว่าจ้างสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) และสถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ทำวิจัยเรื่อง "ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม" ซึ่งศึกษาโดย ดร.สมบัติ จันทรวงศ์ ดร.อรทัย ก๊กผล ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ดร.เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ ผศ.อดิศร หมวกพิมาย และดร.ธิดา อินทรโชติ (2546) และต่อมาการสัมมนาประจำปี 2546 ของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้มีการอภิปรายเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวมอย่างกว้างขวางอีกวาระหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ของ ดร.สมเกียรติ ตั้งกิจวาณิชย์ แห่งสถาบันทีดีอาร์ไอ (2548) ดร.ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ (2548) และดร.วิทยากร เชียงกูล (2549) เป็นต้น

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนได้รับความสนใจจากสาธารณชนอย่างกว้างขวางนับจากต้นทศวรรษ 2540 เป็นต้นมา ก็คือ ในช่วงนี้ทุนขนาดใหญ่ทางด้านการสื่อสารโทรคมนาคมที่ทำมาหากินกับการทำสัมปทานกับรัฐ (ซึ่งก็คือ ทุนเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับรัฐ) ได้เข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาล **อันถือว่าทุนขนาดใหญ่ได้เข้ามาใช้อำนาจรัฐโดยตรง**[3] อันทำให้เกิดข้อสงสัย/ความไม่ไว้วางใจในตัวผู้นำของประเทศเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม **เนื่องจากรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้สวมหมวกสองใบที่ขัดแย้งกัน** ระหว่างการสวมหมวกในฐานะของผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ กับหมวกนักธุรกิจภาคเอกชน จากปัญหาดังกล่าวนี้ ทำให้ชนชั้นกลางในเมืองมีความกังวลใจอย่างสูงว่ากิจการภาครัฐอาจถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เชิงธุรกิจของตนเองและครอบครัว โดยรัฐบาลพรรคไทยรักไทยอาจจะไม่สามารถทำการตัดสินใจที่มีจุดยืนอยู่บนฐานของประโยชน์ส่วนรวมอย่างแท้จริงได้ นอกจากนี้การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายในช่วงค่อนทศวรรษที่ผ่านมาก็ยังเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์นับแสนล้านบาท และยังสามารถทำให้การคอร์รัปชั่นกลายเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมาย กระทำอย่างเปิดเผย โดยสาธารณชนมองไม่เห็นเนื้อในที่แท้จริง จนกระทั่งตามไม่ได้ไล่ไม่ทันอีกด้วย

บทความนี้ต้องการนำเสนอเกี่ยวกับความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน แนวคิดเกี่ยวกับสาเหตุของปัญหา พร้อมกับนำเสนอแนวทางในการป้องกันและแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน และมาตรการขับเคลื่อนในการแก้ไขปัญหา ตามลำดับ

---

[3] เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่าธุรกิจของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มตั้งตัวทางธุรกิจขึ้นมาจากการได้รับสัมปทานจากภาครัฐทั้งธุรกิจคอมพิวเตอร์ คอนโดมิเนียม วิทยุติดตามตัวที่เรียกว่าโฟนลิ้งค์ และโทรศัพท์มือถือในระบบเซลลูล่าร์ 900 ที่ได้รับสัมปทานจากองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ดังนั้นเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ ก้าวเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองจึงก่อให้เกิดคำถามจากสาธารณชนตั้งแต่ต้น เนื่องจากพ.ต.ท.ทักษิณ เป็นคู่สัญญากับรัฐ แต่กลับมานั่งเก้าอี้เป็นรัฐบาลในขณะนั้น ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อตัดสินใจเล่นการเมืองเต็มตัวก็มีการโอนหุ้นของธุรกิจดังกล่าวไปให้คนสนิท ทั้งลูกชาย ลูกสาว ภรรยา พี่น้อง คนใช้ ยาม และคนขับรถ จนกลายเป็นตำนานคดีซุกหุ้น ที่ ป.ป.ช.ยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และนับจากวันนั้นเป็นต้นมา ภาพลักษณ์ของพรรคไทยรักไทย และพ.ต.ท.ทักษิณก็ถูกจับตามองจากสังคมมากขึ้น (โปรดดู "ยุคโฟนลิงค์สู่ยุคซีอีโอ: ต้นแบบ Conflict of Interest", ประชาชาติธุรกิจ, วันที่ 17 , มิถุนายน 2547.)

3. "ความขัดแย้งในผลประโยชน์" หมายถึง การปฏิบัติตามหน้าที่อันเป็นพันธกิจอย่างเป็นทางการ แต่การดำเนินงานกลับถูกแทรกแซง ขาดความเป็นอิสระ และ**มีอคติในการตัดสินใจเพื่อมุ่งตอบสนองต่อเป้าหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัว/ส่วนบุคคล**

McDonald มีความเห็นว่า บุคคลสามารถประเมินได้ว่าตนมีผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ โดยพิจารณาจากสถานการณ์ที่บุคคลผู้นั้นจะต้องตัดสินใจ **ว่าเขาจะสามารถกระทำการตัดสินใจในฐานะของผู้ชำนาญการที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระและสมเหตุสมผลได้หรือไม่** หรือว่าเขาตัดสินใจอย่างไม่เป็นกลาง หรือขาดความเป็นอิสระ เนื่องจากมีอคติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเหตุที่กระบวนการใช้ดุลยพินิจของเขาถูกรบกวนจากการคิดคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นสำคัญ

McDonald กล่าวว่า เนื่องจากบุคคลได้รับมอบพันธกิจให้ปฏิบัติงานแก่องค์กร อันแสดงให้เห็นว่าบุคคลผู้นั้นได้รับความไว้เนื้อเชื่อใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง (เช่น ผู้บังคับบัญชา ผู้ร่วมงาน ลูกค้า ผู้ใช้บริการ และสาธารณชน) เพื่อให้เขาดำเนินพันธกิจไปตามหน้าที่ ในแง่นี้จึงกล่าวได้ว่า **"ความไว้วางใจ" (trust) เป็นแกนกลางทางด้านจริยธรรมในการแยกผลประโยชน์ส่วนตนออกจากผลประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้น ผลประโยชน์ทับซ้อนจึงเป็นปัญหาอันเกิดจากการนำความไว้วางใจที่ได้รับจากผู้อื่นไปใช้ในทางที่ผิด (abuse of trust)** ดังจะเห็นว่า เมื่อเกิดปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น ก็จะหมายถึงการทำร้ายจิตใจของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหมดอย่างรุนแรง รวมทั้งเป็นการทำลายบุคคลอื่นที่อยู่ในวิชาชีพเดียวกันอีกด้วย เนื่องจากบุคคลที่อยู่ในวิชาชีพเดียวกันทั้งหมดต่างรู้สึกว่ากำลังถูกตั้งข้อสงสัย และได้รับความไว้วางใจจากสาธารณชนน้อยลงอีกด้วย

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

ไม่ไว้วางใจที่มีต่อบุคคลผู้นั้น ว่าเขาจะสามารถปฏิบัติงานตามตำแหน่งให้อยู่ในครรลองของคุณธรรมจริยธรรมได้มากน้อยเพียงใด"

นอกจากนี้ Wikipedia ยังได้ให้การนิยามคำว่า "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ในลักษณะทั่วไปด้วยว่า "เป็นสถานการณ์ที่บุคคลหรือองค์กร (อาจเป็นบริษัทเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐก็ได้) อยู่ในตำแหน่งแห่งที่ที่จะใช้ความสามารถอย่างเป็นทางการหรือในเชิงวิชาชีพบางอย่าง เพื่อให้บรรลุผลประโยชน์ของตัวเองหรือของหน่วยงาน"[6]

เมื่อเปรียบเทียบกับ McDonald แล้ว จะพบว่า Wikipedia ให้ความหมายของคำว่า "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ในลักษณะที่แคบกว่าของ McDonald กล่าวคือ McDonald มองว่าผลประโยชน์ทับซ้อนหมายถึง ทุก ๆ สิ่งที่ผู้ดำรงตำแหน่งอย่างเป็นทางการได้กระทำอย่างมีอคติเพื่อตอบสนองต่อผลประโยชน์ของตนเองและญาติสนิทมิตรสหาย แต่ Wikipedia ให้การนิยามผลประโยชน์ทับซ้อนโดยเน้นที่ความขัดแย้งระหว่างบทบาทสองบทบาท ดังนั้น (สำหรับ Wikipedia แล้ว) "การรับสินบน" แม้จะเป็นการคอรัปชั่นอย่างหนึ่ง แต่ก็มิได้เป็นเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน หรือการนำวัสดุอุปกรณ์ของหน่วยงานไปใช้ส่วนตัวถือเป็นการทุจริต แต่มิใช่ผลประโยชน์ทับซ้อน และการนำข้อมูลข่าวสารที่เป็นความลับไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต ก็ถือว่าเป็นการทุจริตด้วย แต่มิใช่เรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อน[7]

สำหรับการศึกษาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในสังคมไทย จะได้กล่าวถึงสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ซึ่งจัดงานสัมมนาเรื่อง **"Conflict of Interest ในสังคมไทย" เมื่อเดือนกรกฎาคม 2546[8] ในที่ประชุมได้ให้การนิยาม "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ในความหมายกว้าง (แบบเดียวกับ McDonald) โดยมองว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงทุกกรณีเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ผลประโยชน์ทับซ้อนบางกรณีเท่านั้นที่เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง** นอกจากนี้ยังพบว่าปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นพฤติกรรมที่สลับซับซ้อนมาก

---

[6] Wikipedia ***Conflict of Interest,***
อ้างจาก http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Conflict_of_interest&printable=yes (4/20/2007).

[7] Wikipedia ***Conflict of Interest,*** 2007.

[8] ในขณะนั้นยังมิได้แปลคำว่า "Conflict of Interest" เท่ากับ "ผลประโยชน์ทับซ้อน" แต่เรียกคำนี้ว่า "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 หรือการตัดสินใจทางการเมืองถูกแทรกแซงด้วยผลประโยชน์เฉพาะของบริษัทธุรกิจเอกชน*** อันทำให้ผลที่ออกมาคือนโยบายที่ให้ผลประโยชน์กับบริษัทธุรกิจเอกชนบางรายบางกลุ่ม แต่สังคมโดยรวมเสียประโยชน์ การทับซ้อนของผลประโยชน์ดังกล่าว เกิดขึ้นได้ง่าย โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้กำหนดนโยบายคือนักการเมืองเป็นนักธุรกิจและ/หรือมีครอบครัวทำธุรกิจ"[9] ผาสุกได้ยกตัวอย่างของประเทศฟิลิปปินส์ในสมัยประธานาธิบดีมาร์คอส ที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเป็นฐานในการสนับสนุนธุรกิจของครอบครัว จนสามารถทำกำไรได้มหาศาลโดยปราศจากคู่แข่งขัน แต่ก็ทำให้ระบบเศรษฐกิจขาดประสิทธิภาพจนนำไปสู่สภาวะวิกฤติในที่สุด

จะเห็นได้ว่า การนิยาม "ผลประโยชน์ทับซ้อน" ของผาสุกมีลักษณะแคบโดยเน้นพิจารณาเฉพาะผลประโยชน์ทับซ้อนในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงที่ใช้อำนาจตัดสินใจเชิงนโยบาย เพื่อรับใช้ผลประโยชน์ในทางธุรกิจของตนเองและบุคคลใกล้ชิดเท่านั้น

วิทยากร เชียงกูล ซึ่งได้นำเสนอผลงานวิจัยเรื่อง "นโยบายของรัฐบาลด้านเศรษฐกิจ การทับซ้อนของผลประโยชน์ทางธุรกิจ" โดยกล่าวว่า "**ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) หมายถึงผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องตัดสินใจทำงานเพื่อส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าของรัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคธุรกิจเอกชน และ<u>เจ้าหน้าที่ภาคประชาสังคม</u>... ปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์เกิดขึ้นเมื่อการ**

[9]ผาสุก พงษ์ไพจิตร "การทับซ้อนของผลประโยชน์ กับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ", ***มติชนรายวัน*** วันที่ 2 พฤศจิกายน 2548: 6.

ประการที่สาม ผลประโยชน์ทับซ้อนมิได้มีความหมายจำกัดเฉพาะการรับใช้ผลประโยชน์ของบุคคลเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการมีอคติเพื่อตัดสินใจหรือดำเนินการอันมุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ขององค์กรอีกองค์กรหนึ่งด้วย เช่น การที่บุคคลดำรงตำแหน่งซ้อนกันในสององค์กร อันก่อให้เกิดการทำบทบาทที่ขัดแย้งกัน และมีการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหนึ่งไปรับใช้ผลประโยชน์ของอีกองค์กรหนึ่ง[12]

ประการที่สี่ ทั้ง "การฉ้อราษฎร์บังหลวง" และ "การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย" (Policy Corruption) ต่างก็เป็นรูปแบบหนึ่งของผลประโยชน์ทับซ้อน[13] เนื่องจากทั้งสองรูปแบบต่างเป็นการใช้ตำแหน่งหน้าที่อย่างมีอคติสำหรับมุ่งตอบสนองต่อผลประโยชน์ส่วนตัวและ/หรือพรรคพวกอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

3. ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

เนื่องจากผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนสูง และมีขอบเขตกว้างขวาง ดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาในการจำแนกประเภทขึ้น กล่าวคือ นักวิชาการมักจะจำแนกประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ตรงกัน อย่างไรก็ตามในการศึกษาครั้งนี้สามารถจำแนกประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อนได้เป็น 9 ประเภท ดังต่อไปนี้

---

[12] เช่น บ่อยครั้งที่ท่านอดีตนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แยกตัวเองไม่ออกระหว่างการสวมหมวกนายกรัฐมนตรีกับการเป็นหัวหน้าพรรคไทยรักไทย ตัวอย่างเช่น ครั้งหนึ่งเมื่อท่านอดีตนายกรัฐมนตรีกล่าวปราศรัย ณ หอประชุมโรงเรียนบรรพตพิทยาคม จ.นครสวรรค์ ในโอกาสเป็นประธานมอบหนังสือแสดงสิทธิสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้กับประชาชน ตามโครงการ "รัฐเอื้อราษฎร์" (โครงการของรัฐบาล) ท่านอดีตนายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้ดังนี้: "จังหวัดไหนมอบความไว้วางใจให้เราต้องดูแลเป็นพิเศษ แต่เราต้องดูแลคนทั้งประเทศด้วย แต่เวลาจำกัดต้องเอาเวลาไปจังหวัดที่เราได้รับความไว้วางใจมากเป็นพิเศษ จังหวัดที่ไว้วางใจเราน้อยต้องเอาไว้ทีหลัง ไม่ใช่ไม่ไป คิดต้องเรียงอย่างนี้" คำกล่าวของท่านอดีตนายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ถูกวิจารณ์อย่างหนัก เนื่องจากในฐานะที่เป็นผู้นำของรัฐบาลจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ มิใช่มีอคติเลือกเป็นตัวแทนเฉพาะในพื้นที่ที่เลือก ส.ส.พรรคไทยรักไทยเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงไม่ควรเลือกอนุมัติงบประมาณในการพัฒนาให้แก่จังหวัดที่มี ส.ส.พรรคไทยรักไทย เป็นพิเศษ ทั้งนี้ไม่ว่าประชาชนจะใช้สิทธิเลือกใครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม ไม่ควรได้รับผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะได้รับการดูแลจากรัฐ (อ้างจาก "วาจาทักษิณหลากมิติ สับสนหมวกนายกฯ หรือ หน.ทรท." ***มติชนรายวัน***, วันที่ 4 พฤศจิกายน 2548.)

[13] การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบาย (เป็นศัพท์ที่บัญญัติโดยนายแพทย์ประเวศ วะสี) หมายถึง นักการเมืองระดับสูงที่กุมอำนาจรัฐได้ออกนโยบายเพื่อรับใช้ผลประโยชน์ทางธุรกิจของตน เช่น ครอบครัวของนักการเมืองทำโรงงานผลิตน้ำมันละหุ่ง นักการเมืองผู้นี้ได้ออกกฎหมายห้ามส่งออกเมล็ดละหุ่ง เพื่อกดราคาเมล็ดละหุ่งในประเทศให้ต่ำ (โปรดดู นิธิ เอียวศรีวงศ์ "วัฒนธรรมคอร์รัปชั่น" ***มติชนสุดสัปดาห์***, วันที่ 21 ตุลาคม 2548:33) อีกกรณีหนึ่งได้แก่ โครงการดาวเทียมไอพีสตาร์ ของบริษัทชินแซทเทลไลท์ (ผู้ถือหุ้นรายใหญ่คือ บริษัทชิน คอร์ปอเรชั่น ของครอบครัวอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร) ซึ่งเริ่มดำเนินการในปี 2546 โดยได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากการได้รับสิทธิพิเศษจำนวนมาก ทั้งๆ ที่โครงการดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับการส่งเสริมจาก BOI (วิษณุ บุญมารัตน์ "ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest): ดาวเทียมไอพีสตาร์", ***ไทยโพสต์***, วันที่ 2 กันยายน 2548)

1. **การใช้ตำแหน่งไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองโดยตรง** (Self-dealing) เช่น ข้าราชการระดับสูงได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจ ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาที่ข้าราชการผู้นี้เป็นเจ้าของอยู่ จากการศึกษาของ ดร.นิพนธ์ พัวพงศ์กร พบว่าผลประโยชน์ทับซ้อนในกรณีนี้พบบ่อยที่สุดในกรณีที่ผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นทำธุรกิจหรือเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่[14] การคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายในหลาย ๆ กรณีถือเป็นรูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้ด้วย

2. ใช้ตำแหน่งไปช่วยเหลือญาติสนิทมิตรสหาย (Family interest) เช่น นายสมชายได้ใช้ตำแหน่งข้าราชการของตนในการช่วยเหลือให้บุตรสาวได้เข้าทำงานในช่วง ปิดภาคฤดูร้อน หรือรัฐมนตรีท่านหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งซื้อสินค้าจากบริษัทของญาติสนิท[15]

3. **การรับผลประโยชน์โดยตรง** (Accepting benefits) ตัวอย่างเช่นเงิน ใต้โต๊ะ ติดสินบนเจ้าพนักงาน (Bribery) และการรับของขวัญ เป็นต้น การฉ้อราษฎร์ บังหลวงเป็นรูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อนที่จัดอยู่ในประเภทนี้นั่นเอง เช่น สมชายเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อของบริษัท และสมชายได้รับของขวัญราคาแพงในเทศกาลปีใหม่จากตัวแทนของบริษัทผู้จัดส่งสินค้า[16]

---

[14] "วิจัยร้อน ทีดีอาร์ไอ ชำแหละปม Conflict of Interests", *ประชาชาติธุรกิจ,* วันที่ 12 เมษายน 2546 และโปรดดูเพิ่มเติมใน McDonald, Michael Ethics and Conflict of Interest, 2007. ตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งไปดำเนินการอันเป็นประโยชน์แก่ตนเอง ได้แก่ กรณีของตำรวจจราจร เนื่องจากตำรวจจราจรจะได้รับประโยชน์จากการจับผู้ขับขี่ยวดยานที่กระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเปอร์เซ็นต์ของเงินค่าปรับไปเป็นกองทุนสำหรับจ่ายกลับมาให้แก่ตำรวจในรูปของสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ อันจูงใจให้ตำรวจตั้งด่านตรวจจับยานพาหนะกันมากมายจนเกินความจำเป็น อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ พนักงานจัดซื้ออุปกรณ์ของหน่วยงาน โดยบริษัทได้ตั้งเงื่อนไขที่จะให้โบนัสแก่พนักงานตามจำนวนของอุปกรณ์ที่จัดซื้อในแต่ละปี อันเป็นแรงจูงใจให้พนักงานสั่งซื้ออุปกรณ์ราคาถูก (แต่มาตรฐานต่ำ) จำนวนมาก โปรดดู Wikipedia Conflict of Interest, 2007.

[15] Wikipedia Conflict of Interest, 2007. ตัวอย่างเช่น บรรษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม (บอย. - ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารเพื่อการพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย หรือ ที่นิยมเรียกกันว่า เอสเอ็มอีแบงก์) โดยภรรยาของผู้บริหารระดับสูงของ บอย. เป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทเอกชนแห่งหนึ่ง ที่ขอกู้เงินจาก บอย. โดยที่สามีซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงของ บอย. ผู้นี้เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติเงินกู้ให้แก่บริษัทของภรรยา (อ้างจาก "กรณีตัวอย่าง Conflict of Interests: BECL แจกหุ้นบิ๊ก กทพ. แลกสัญญาฉาว 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 แล้วไปจัดตั้งหน่วยงานที่ทำงานเกี่ยวกับการล๊อบบี้หน่วยงาน เดิมที่เขาทำงานอยู่ก่อน เป็นต้น การเปลี่ยนสถานที่ทำงานใหม่ (แต่ยังคงเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกัน) ได้ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้นเนื่องจาก เขาสามารถนำข้อมูลเครือข่ายความสัมพันธ์ และทรัพยากรต่างๆ จากหน่วยงานเดิมไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานใหม่ได้[23] ด้วยเหตุนี้ในบางประเทศจึงมีกฎหมายห้ามมิให้ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งทางการเมือง ไปทำงานประจำในองค์กรที่ระบุ เป็นเวลาอย่างน้อย 2 ปี นับจากที่ออกจากตำแหน่ง

9. การปิดบังความผิด (Keeping any ethical breaches hidden) ในกรณีที่หน่วยงานใดๆ ก็ตามเกิดปัญหาพนักงานกระทำความผิดบางประการขึ้นแทนที่หน่วยงานจะพยายามเปิดเผย พร้อมกับสอบสวน/ลงโทษผู้กระทำผิด และหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ถูกต้อง แต่กลับพบว่าสมาชิกของหน่วยงานต่างช่วยกันปกปิด เพื่อมิให้ ความผิดดังกล่าวปรากฏออกมาในสายตาของคนภายนอก ในกรณีนี้ถือเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนเนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของหน่วยงานโดยส่วนรวม (ยังคงปล่อยให้ผู้ทำผิดยังคงทำงานต่อไป หรือมิได้มีการปรับปรุงสิ่งผิดให้ถูกต้อง) กับผลประโยชน์ของสมาชิกบางคน (เช่น กลัวความอับอายขายหน้า กลัวเพื่อนร่วมงานถูกลงโทษ)[24]

---

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

[23]McDonald, Michael Ethics and Conflict of Interest, 2007.

[24]Wikipedia Conflict of Interest, 2007.

4. ปัจจัยทางวัฒนธรรม กับการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

สำหรับสาเหตุที่ส่งผลให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นประกอบด้วยหลายปัจจัย แต่สาเหตุที่สำคัญที่สุด ก็คือ "ปัญหาทางด้านวัฒนธรรม" ซึ่งเหตุที่เป็นดั่งนี้เนื่องจาก

ประการแรก ผลประโยชน์ทับซ้อนและประเด็นที่เกี่ยวข้องต่าง**มีความซับซ้อนสูง** มีหลาก**หลายรูปแบบ** ทั้งรูปแบบเก่าที่มีมานานแล้วและรูปแบบใหม่ที่เพิ่งปรากฏให้เห็นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมานี้

ประการที่สอง ผลประโยชน์ทับซ้อนบางรูปแบบปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด แต่บางรูปแบบมีลักษณะ**อำพรางซ่อนเร้น** โดยคนนอก (และ/หรือคนใน) ไม่สามารถมองเห็นได้โดยง่าย แต่จะต้องผ่านการวิเคราะห์หลายชั้นจึงจะเข้าใจ[25]

ประการที่สาม ค่านิยมทางวัฒนธรรมและบรรทัดฐานทางสังคมมิได้บ่งชี้ไว้อย่างชัดเจนในทุกกรณีว่าอะไรคือพฤติกรรมที่ทุจริต และอะไรเป็นพฤติกรรมที่มิได้ทุจริต[26] โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผลประโยชน์ทับซ้อนรูปแบบใหม่ ๆ หรือที่ไม่ปรากฏตัวให้เห็นอย่างชัดเจน ก็จะไม่สามารถใช้บรรทัดฐานทางสังคมที่มีอยู่ในการประเมินได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่ถูกต้องหรือไม่

ประการที่สี่ ผลประโยชน์ทับซ้อนหลาย ๆ รูปแบบไม่ผิดกฎหมาย ดังนั้นหากนำข้อกฎหมายมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินความถูกต้องของพฤติกรรมก็ไม่สามารถจับทุจริตในพฤติกรรมดังกล่าวได้[27]

---

[25] ตัวอย่างเช่น พนักงานคนหนึ่งได้กระทำการเปิดโปงความไม่ชอบมาพากลต่าง ๆ ขององค์การให้สาธารณชนได้รับทราบ (Blowing the Whistle) ในกรณีนี้ หากนำความลับที่เป็นด้านลบขององค์การไปเปิดโปงให้สาธารณชนรับทราบก็จะถือว่าเป็นการทำลายชื่อเสียงขององค์กร ซึ่งพนักงานควรจะกระทำหรือไม่ แต่อีกด้านหนึ่งถือว่าเป็นความจำเป็นที่พนักงาน (ในฐานะสมาชิกของสังคม) จะต้องนำความไม่ชอบมาพากลขององค์กรไปบอกให้สาธารณชนได้รับรู้ เพื่อจะได้ไม่ตกเป็นเหยื่อขององค์กร (โปรดดู ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร "ทฤษฎีองค์การกับพฤติกรรมของนักเปิดโปง" ***รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี: หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์***, มหาวิทยาลัยเกริก, 2540.)

[26] ในการสัมมนาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้มีข้อสรุปประการหนึ่งว่า วัฒนธรรมในหน่วยงานภาครัฐมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้ตำแหน่งในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว และในหลายกรณีได้พบว่าธรรมเนียมการปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐสนับสนับในเกิดแรงจูงใจในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งในหลายกรณีไม่สามารถบ่งชี้ได้ว่าเป็นการกระทำที่ผิด (โปรดดูใน นิธิ เอียวศรีวงศ์ "วัฒนธรรมคอร์รัปชั่น" ***มติชนสุดสัปดาห์***, วันที่ 21 ตุลาคม 2548: 33.)

[27] ตัวอย่างพฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อนที่ไม่ผิดกฎหมาย เช่น เมื่อครอบครัวของนักการเมืองทำโรงงานผลิตน้ำมันละหุ่ง นักการเมืองผู้นี้ได้ออกกฎหมายห้ามส่งออกเมล็ดละหุ่ง เพื่อกดราคาเมล็ดละหุ่งในประเทศให้ต่ำ อันเอื้อประโยชน์ให้แก่โรงงานผลิตน้ำมันละหุ่งของครอบครัวที่จะได้มีต้นทุนในการซื้อเมล็ดละหุ่งต่ำลง (โปรดดูนิธิ เอียวศรีวงศ์ "วัฒนธรรมคอร์รัปชั่น" ***มติชนสุดสัปดาห์***, วันที่ 21 ตุลาคม 2548:33.

ประการสุดท้าย พฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อนในหลาย ๆ รูปแบบ มีค่านิยมเชิงวัฒนธรรม***รองรับความถูกต้อง***ชอบธรรมอยู่ด้วย 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 แต่กลับถูกแทรกแซงด้วยเหตุแห่งอิทธิพลของเงินตราและอำนาจ[28]

บรรทัดฐานทางสังคมและค่านิยมทางวัฒนธรรมเป็นแนวคิดนามธรรมที่ชี้นำพฤติกรรมของสมาชิกในสังคม โดยระบุให้ทราบว่าการกระทำใดถูกต้องชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และการกระทำใดผิดปกติ ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นที่ยอมรับ แต่อย่างไรก็ตาม หากวัฒนธรรมใดขาดความชัดเจน ไม่สามารถนำมาเป็นมาตรฐานสำหรับการปฏิบัติของผู้คนในสังคมได้ ก็จะทำให้เกิดความสับสน ยิ่งไปกว่านั้นหากค่านิยมทางวัฒนธรรมกลับชี้ให้เห็นผิดเป็นชอบ เห็นกงจักรเป็นดอกบัว ก็ยิ่งทำให้ผู้คนในสังคมเข้าใจผิดว่าพฤติกรรมอันทุจริตของตนนั้นเป็นสิ่งที่ดีงามและพึงกระทำ (เช่น การบริจาคทรัพย์เพื่อให้โรงเรียนนำไปใช้ในการพัฒนาดังที่กล่าวมาข้างต้น)

วัฒนธรรมที่ชี้นำให้เห็นผิดเป็นชอบดังกล่าวนี้เป็นต้นตอสำคัญที่สุดของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งนอกจากจะชี้นำให้ผู้คนหลงทำผิดโดยคิดว่าถูกแล้ว เมื่อเห็นคนอื่นทำผิดก็ยังมิได้ยับยั้งห้ามปราม มิหนำซ้ำยังสนับสนุนการกระทำความผิดของคนอื่นอีกด้วย

---

[28]อีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ การจ่ายสินบนให้แก่เจ้าพนักงานรางวัดที่ดิน ของกรมที่ดิน เพื่อจะได้ไปทำการรางวัดที่ดินให้แก่ตนโดยเร็ว ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมักถูกมองว่าถูกต้องชอบธรรม เนื่องจากเจ้าของที่ดินยินดีจ่ายเงินพิเศษให้แก่เจ้าพนักงาน เพราะตนต้องการบริการที่พิเศษกว่าคนอื่น ทั้ง ๆ ที่การกระทำเช่นนี้เป็นการจ่ายเงินสินบนที่ไม่ถูกต้องให้แก่พนักงาน และมีข้อเสียในแง่ที่กระตุ้นให้พนักงานรางวัดที่ดินลัดคิวไปทำการรางวัดที่ดินให้แก่ผู้จ่ายใต้โต๊ะก่อนคนอื่น อันทำให้ผู้ใช้บริการที่ไม่จ่ายสินบนได้รับบริการที่ล่าช้าออกไป ซึ่งถือเป็นการกระทำที่ไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้รับบริการทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากปัญหาทางด้านวัฒนธรรมแล้ว ผลประโยชน์ทับซ้อนยังเกิดจากปัญหาทางด้านกฎหมาย ความอ่อนแอในการบังคับใช้กฎหมาย ความอ่อนแอของภาคประชาสังคม/สื่อมวลชน และปัญหาเกี่ยวกับการขาดการบริหารจัดการที่ดี เป็นต้น

สำหรับสาเหตุของผลประโยชน์ทับซ้อนที่ยกขึ้นมาข้างต้นนี้จะไม่ขอกล่าวถึงในรายละเอียด เนื่องจากมีงานเขียนเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้เป็นจำนวนมากที่สามารถหาอ่านได้อยู่แล้ว สำหรับในบทความนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวเพิ่มเติมบางประเด็น เกี่ยวกับปัญหาทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ ขณะนี้สังคมไทยมีกฎหมายที่ควบคุมเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่ใช้บังคับข้าราชการ ฝ่ายการเมือง พนักงานรัฐวิสาหกิจ นักธุรกิจและผู้เชี่ยวชาญภาคเอกชนที่เข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ แต่ปัญหาด้านข้อกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายก็ยังมีอยู่ ดังนี้

ประการแรก บทบัญญัติเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในกฎหมายฉบับต่าง ๆ มีความลักลั่นกัน เช่น กฎหมายเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่างมีข้อห้ามผู้บริหารองค์กรส่วนท้องถิ่นและสมาชิกมิให้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาทุกประเภท แต่กฎหมายเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้บัญญัติห้ามการมีส่วนได้ส่วนเสียเฉพาะสัญญาสัมปทานเท่านั้น นอกจากนี้**พบว่าการวินิจฉัยตีความ**การเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย บางกรณีเป็นการมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา **ตามบทบัญญัติทางกฎหมาย แต่บางกรณีตีความตามเจตนารมณ์**

ประการที่สอง ความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายต่างกัน แม้กฎหมายจะมีการจำกัดจำนวนการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจของบุคคล แต่กลับมีข้อยกเว้นต่าง ๆ 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 ยังพบว่าองค์กรอิสระในบางช่วงเวลายังประสบปัญหาเกี่ยวกับการถูกแทรกแซงทางการเมือง และความไม่เป็นกลางในการดำเนินงานอีกด้วย

ประการสุดท้าย หลังจากมีการออกฎหมายแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีหน่วยราชการใด (ยกเว้นศาล ป.ป.ช. ป.ป.ง. และคณะกรรมการกฤษฎีกา) ที่มีการเตรียมกำลังคนและจัดวางระบบการบริหาร เพื่อบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน นอกจากนี้ไม่มีการกำหนดและทำความเข้าใจกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเกี่ยวกับความหมายของเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และไม่มีแนวทางปฏิบัติในการรับของขวัญที่ชัดเจน[29]

5. แนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนในหลาย ๆ 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" แต่ในกรณีนี้ถือว่ายังมิได้นำไปสู่การกระทำความผิดแต่ประการใด (เช่น การสอบคัดเลือกบุคคลยังมิได้เกิดขึ้นจริงหรือมีการสอบเกิดขึ้นแล้ว แต่นายสมชายสามารถวางตัวเป็นกลาง มิได้ช่วยเหลือบุตรสาวของตนแต่ประการใด เป็นต้น)

กระนั้นก็ตาม **การดำรงตำแหน่งอันหมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน**ดังกล่าว ถือเป็นสถานการณ์ล่อแหลม ที่อาจจูงใจ/ชักนำให้เกิดการกระทำ

---

[29] รายละเอียดใน "Conflict of Interest ในสังคมไทย", ประชาชาติธุรกิจ, วันที่ 7 กรกฎาคม 2546: 2.
[30] Wikipedia Conflict of Interest, 2007.

ความผิดจากการใช้ตำแหน่งเพื่อประโยชน์แก่ตนเองและครอบครัวได้มากที่สุด[31] โดยการกระทำผิดจะเกิดขึ้นจริง ๆ ก็ต่อเมื่อ นายสมชายได้ใช้สิทธิอำนาจในฐานะกรรมการอย่างมีอคติในการช่วยเหลือบุตรสาวของตนให้ได้รับการคัดเลือกเข้าทำงาน

จากที่กล่าวมานี้ เป็นการแยกออกจากกันระหว่าง "การดำรงตำแหน่งอันหมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน" (Potential conflict of interest) กับ "การกระทำผิดจากผลประโยชน์ทับซ้อน (Actual conflict of interest)[32] ซึ่งการจำแนกระหว่างสองแนวคิดนี้ จะมีประโยชน์ต่อการวางแนวทางป้องกันแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนให้ลดน้อยลงในอนาคต ดังจะได้กล่าวต่อไปนี้

ประการแรก **จะต้องวิเคราะห์ให้ได้ว่าตำแหน่งใดบ้างที่เป็น** "ตำแหน่งที่หมิ่นเหม่ต่อผลประโยชน์ทับซ้อนสูง" (เช่น ตำแหน่งที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย นำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นกรรมการอนุมัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง กรรมการอนุมัติเงินกู้ กรรมการสอบคัดเลือก พิจารณาให้คุณให้โทษแก่ผู้อื่น ฯลฯ) ตำแหน่งดังกล่าวนี้ถือเป็นตำแหน่งเชิงยุทธศาสตร์ ที่ควรได้รับการเน้นและเฝ้าระวังให้มากที่สุดในการป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น

ประการที่สอง แนวทางการป้องกันแก้ไขปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน จะต้องมุ่งเน้นการป้องกัน**ผู้ดำรงตำแหน่งที่หมิ่นเหม่ต่อการเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน มิให้ล่อแหลมต่อการกระทำความผิด** ซึ่งสามารถป้องกันได้โดยใช้มาตรการ 4 ประการ ดังนี้

หนึ่ง การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและทรัพย์สิน **(Disclosure)** ก่อนเข้ารับตำแหน่ง นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงจะถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เปิดเผยข้อมูลของตนเองและครอบครัว เกี่ยวกับสถานะทางการเงิน ทรัพย์สิน หนี้สินเงินกู้ การดำรงตำแหน่งในบริษัทเอกชน/รัฐวิสาหกิจเป็นประจำทุกปี[33] เพื่อแสดงถึงความบริสุทธิ์ใจ และสามารถตรวจสอบได้ กระนั้นก็ตาม เพื่อก่อให้เกิดการปกป้อง

---

[31] การศึกษาของ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร พบว่าผู้ดำรงตำแหน่งอันเอื้ออำนวยให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน มีโอกาสที่จะกระทำความผิดสูงที่สุด ได้แก่ องค์กรที่มีอำนาจในการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ ตั้งแต่การจัดสรรงบประมาณ การจัดจ้างจัดซื้อ การอนุมัติเงินกู้ และการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีแก่ธุรกิจเอกชน และองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลธุรกิจเอกชน เช่น คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา (อย.) คณะกรรมการกิจการสื่อสารแห่งชาติ (กสช.) คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กลต.) คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และคณะกรรมการแข่งขันทางการค้า เป็นต้น อ้างจาก "วิจัยร้อน ทีดีอาร์ไอ ชำแหละปม 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 ผู้ถือหุ้นรายใหญ่นั่นเอง) เป็นผู้อนุมัติราคาที่เขากำหนดขึ้นมาดังกล่าว เมื่อเป็นเช่นนี้ วิธีที่ถูกต้องในการกำหนดราคาซื้อขายหุ้นที่ยุติธรรมก็คือ การว่าจ้างบริษัทที่เป็นอิสระและเป็นกลาง (บุคคลที่สาม) สำหรับทำหน้าที่ในการกำหนดราคา แล้วจากนั้นจึงนำไปโหวตรับรองโดยผู้ถือหุ้นรายย่อย

วิธีการประเมินโดยบุคคลที่สาม เป็นวิธีที่นำมาใช้ในการติดต่อซื้อขายสินค้าเพื่อให้ได้รับราคาที่ยุติธรรมสำหรับทุกฝ่าย เช่น บริษัทจะเช่าสำนักงาน แต่ปัญหาก็คือ สำนักงานเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของผู้จัดการใหญ่ของบริษัท ในกรณีนี้ อาจนำไปให้บุคคลที่สามเป็นผู้กำหนดราคาค่าเช่า (โดยอิงกับราคาตลาดในท้องถิ่นให้มากที่สุด) ขณะเดียวกันก็เป็นการกำจัดผลประโยชน์ทับซ้อนอันเกิดจากการทำหน้าที่ของผู้จัดการใหญ่ที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรและรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นพร้อม ๆ 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 เชียงกูล "แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นและผลประโยชน์ทับซ้อน", ***สยามธุรกิจ***, วันที่ 2 ธันวาคม 2549.

เกิดความมั่นใจ (predictability) ซึ่งหมายความว่ากฎเกณฑ์ต่าง ๆ จะต้องใช้บังคับกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน/ไม่ลำเอียง/ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย ๆ 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**) รวมทั้งจรรยาบรรณทางวิชาชีพต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางอันชัดเจนในการชี้นำพฤติกรรมไปในทิศทางที่ถูกต้อง กำหนดบทลงโทษผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณทางวิชาชีพอันก่อให้เกิดการยกระดับมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของกลุ่มวิชาชีพให้สูงขึ้น

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 โ*ดยจะต้องนิยามและกำหนดมาตรฐานการกระทำต่าง ๆ ให้ชัดเจน* ซึ่งวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมดังกล่าวนี้ สามารถกระทำได้โดยการส่งเสริมให้ผู้ประกอบวิชาชีพมีการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสมาคม และส่งเสริมให้สมาคมวิชาชีพต่าง ๆ มีการบัญญัติเกี่ยวกับจรรยาบรรณทางวิชาชีพ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในแต่ละวิชาชีพ เพื่อนิยามให้หลักเกณฑ์ทางจริยธรรมมีความชัดเจน[42] สมาชิกของแต่ละกลุ่มวิชาชีพสามารถนำไปปฏิบัติได้พร้อมกับมีบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม

ความชัดเจนเกี่ยวกับรายละเอียดของหลักเกณฑ์ทางจริยธรรม หรือบรรทัดฐานสำหรับกำกับความประพฤติของนักการเมือง ข้าราชการ และผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมต่าง ๆ เหล่านี้เป็นแนวทางชี้แนะว่าบุคคลที่มีตำแหน่งหน้าที่ทางด้านสาธารณะนั้นควรจะมีความประพฤติอย่างไร อะไรที่ถือเป็นพฤติกรรมที่ควรหลีกเลี่ยงเนื่องจากเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายถกเถียงและสร้างเป็นข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมที่พึงปฏิบัติ

ประการที่สอง **การถ่ายทอด/ปลูกฝังหลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมสู่สมาชิกของสังคม โดยผ่านสื่อมวลชน หรือการบรรจุในหลักสูตรการศึกษาใน**

---

[42] โดยทั่วไปแล้ว หลักเกณฑ์ทางจริยธรรมคุณธรรมมีรายละเอียดไม่ชัดเจน และแต่ละกลุ่มวิชาชีพต่างมีรายละเอียดแตกต่างกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ องค์กรวิชาชีพของแต่ละสมาคม (หรือแต่ละหน่วยงาน) ควรจะมีการถกเถียงกันเพื่อ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันระหว่างสมาชิกภายในองค์กรหรือภายในชุมชน ว่าพฤติกรรมแบบใดมีความเหมาะสม และพฤติกรรมแบบใดมีความไม่เหมาะสม เป็นต้น โดยจะต้องมีการถกเถียงในรายละเอียดแยกย่อยของการกระทำด้านต่าง ๆ เพื่อก่อให้เกิดข้อสรุปที่ชัดเจน

เช่น การรับสิ่งของจากประชาชนของตำรวจจราจร สามารถนำมาตั้งเป็นประเด็นในการถกเถียงในรูปของการทำ Workshops เพื่อให้เกิดข้อสรุปที่มีความชัดเจนและบุคลากรเข้าใจร่วมกันได้ กล่าวคือ เมื่อประชาชนนำของขวัญมามอบให้แก่ตำรวจจราจรในโอกาสต่าง ๆ จะถือว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ที่ตำรวจจราจรจะรับของขวัญจากประชาชน ซึ่งกรณีต่าง ๆ มีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง คนขับรถมอบเงินจำนวน 2,000 บาทให้แก่ตำรวจเมื่อตอนที่ถูกกักตัวเนื่องจากขับรถผิดกฎจราจร

กรณีที่สอง คนขับรถบรรทุกยื่นเครื่องดื่มกระทิงแดงให้แก่ตำรวจจำนวน 6 ขวด เมื่อตำรวจขอตรวจรถ โดยคนขับตระหนักดีว่า รถของตนบรรทุกน้ำหนักเกิน

กรณีที่สาม ประชาชนนำเหล้ามาให้แก่ตำรวจจราจรหนึ่งขวดเป็นรางวัล เพราะเห็นว่าเป็นผู้ที่ทำงานด้วยความขยันขันแข็งและอดทน

กรณีที่สี่ ประชนชนนำสร้อยคอทองคำหนักสองบาทมาให้แก่ตำรวจในโอกาสวันขึ้นปีใหม่เพื่อเป็นกำลังขวัญในการทำงาน

กรณีที่ห้า ประชาชนนำข้าวกล่องมาให้ตำรวจจราจรทาน เพราะเห็นว่าตำรวจผู้นั้นยืนโบกรถมาตลอดทั้งวันด้วยความเหน็ดเหนื่อย

กรณีที่หก ไม่ว่ากรณีใด ๆ ก็ตาม ตำรวจจราจรไม่สามารถรับสิ่งของจากประชาชนได้เลย"

โรงเรียน เพื่อให้มีกระบวนการเรียนการสอนในชั้นเรียน **การจัดอบรมให้แก่สมาชิกของสมาคมวิชาชีพ**เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ การอภิปรายถกเถียงเพื่อก่อให้เกิดความกระจ่างในประเด็นที่คลุมเครือ/น่าสงสัย มาตรการดังกล่าวนี้ถือเป็นการถ่ายทอด/ปลูกฝังสมาชิกของสังคมโดยผ่านช่องทางต่าง ๆ อันจะทำให้สมาชิกของสังคมเกิดความตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน รู้สึกผิดชอบชั่วดี ตลอดจนสามารถยับยั้งตนเองและห้ามปรามผู้อื่นมิให้กระทำการอันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนได้ สมาชิกไม่สามารถอ้างได้อีกต่อไปว่าตนทำผิดเพราะไม่ทราบ[43] ที่สำคัญไม่น้อยไปกว่ากันก็คือ การกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่มีความผิดเกี่ยวกับวินัย (เช่น กำหนดบทลงโทษทนายความที่มีความผิดในการรับเป็นที่ปรึกษาคดีหรือขึ้นว่าความให้แก่ฝ่ายตรงข้าม มิให้ขึ้นว่าความในศาลเป็นระยะเวลาหนึ่ง) การกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจนดังกล่าวก็จะช่วยลดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน หรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม/ไม่สามารถยอมรับได้ให้น้อยลง

ประการที่สาม **เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม (Strengthening the arena of civil society)** โดยการสนับสนุนให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพ มีจิตสำนึกทางการเมือง อันจะนำไปสู่การรวมตัวกันจัดตั้งองค์กรแบบสมัครใจอย่างอิสระสำหรับดำเนินกิจกรรมเพื่อส่วนรวม **รวมทั้งส่งเสริมสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระในการดำเนินงาน ทั้งสื่อวิทยุ โทรทัศน์ และหนังสือพิมพ์** ต่างมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถมีจิตสำนึกที่เสียสละเพื่อส่วนร่วม และมีการจัดตั้งเป็นองค์กรที่เข้มแข็ง ซึ่งภาคประชาสังคมที่มีอำนาจต่อรองสูงดังกล่าวนี้ จะสามารถถ่วงดุล อำนาจและตรวจสอบการดำเนินงานของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ[44] อันจะสามารถยับยั้งปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูงให้น้อยลงได้

---

[44] นิธิ กล่าวไว้อย่างนี้ "การต่อสู้กับคอร์รัปชั่นที่คนในสังคมประชาธิปไตยจะต้องเผชิญต่อไปในภายภาคหน้านั้น... สิ่งที่สำคัญกว่าคือการบังคับใช้มาตรฐานโดยภาคประชาชน หรือสังคมต้องเข้าไปมีบทบาทตรวจสอบ โวยวาย คัดค้าน ถล่ม อย่างเข้มแข็งเอง ไม่อย่างนั้น ป.ป.ช. ศาลรัฐธรรมนูญ พรคคฝ่ายค้าน หรือแม้แต่สื่อ...ก็ไร้น้ำยา การผนึกกำลังของประชาชนในสังคมเพื่อต่อต้านการคอร์รัปชั่นจึงเป็นนิมิตอันดี แสดงว่าสังคมเริ่มขยับเขยื้อนแล้ว" (อ้างจากนิธิ เอียวศรีวงศ์ "วัฒนธรรมคอร์รัปชั่น" ***มติชนสุดสัปดาห์***, วันที่ 21 ตุลาคม 2548:33.)

[43] ในที่สัมมนาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) เมื่อปี 2546 มีความเห็นว่า ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนประการหนึ่งในสังคมไทยก็คือ ผลประโยชน์ทับซ้อนในบางกรณีคนไทยยังไม่ทราบว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน ในขณะที่ผลประโยชน์ทับซ้อนในบางกรณีคนไทยให้การยอมรับได้ โดยยังมองไม่ออกว่าเป็นปัญหา โปรดดูเพิ่มเติมใน "Conflict of Interest ในสังคมไทย", ***ประชาชาติธุรกิจ***, วันที่ 7 กรกฎาคม 2546: 2.

ประการที่สี่ **การปรับปรุงกฎหมาย** รวมทั้งแก้ไขระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงาน เพื่อให้บทบัญญัติทางกฎหมายให้การนิยามและตีกรอบความผิดอันเกิดจากผลประโยชน์ทับซ้อนไว้อย่างชัดเจน มีความครอบคลุม การแก้ไขข้อกฎหมายและการบังคับใช้จะต้องมิให้เกิดความลักลั่น ปิดช่องโหว่ของกฎหมาย ปรับปรุงแนวทางและกระบวนการวินิจฉัยคดีให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายให้มากที่สุด รวมทั้งบทลงโทษในกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน[45]

ประการที่ห้า **การปฏิรูปองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามผลประโยชน์ทับซ้อน** เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรม โดยจะต้องปฏิรูปองค์กรเหล่านี้ให้มีประสิทธิภาพในการทำงาน มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมในการทำงาน มีงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ที่เพียงพอ[46] มีกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการที่เป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทางการเมือง มีความเป็นกลาง มีกฎกติกากำกับการทำงานที่ชัดเจน มีเป้าหมายในการทำงานที่สามารถวัดและประเมินผลได้ และมีระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ[47]

---

[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 ซึ่งแท้จริงแล้วปัญหาดังกล่าวนี้ควรจะได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและโดยเร็ว

[47] นอกจากนี้ วิทยากร เชียงกูล ยังเสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพิ่มเติม เช่น องค์กรอิสระข้อมูลข่าวสาร องค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค องค์กรอิสระสภาพแวดล้อมแห่งชาติ องค์กรอิสระเพื่อความโปร่งใส (อ้างจากวิทยากร เชียงกูล "เปิดวิจัยผลประโยชน์ทับซ้อน ทำเศรษฐกิจ-สังคมอ่อนแอวิกฤต", ***มติชนรายวัน***, วันที่ 2 สิงหาคม 2549.) นอกจากนี้ วิทยากร เชียงกูล ยังเสนอให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์กรอิสระที่มีอยู่แล้ว เช่น การเพิ่มจำนวนและพัฒนากำลังคนและงบประมาณของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น (โปรดดูเพิ่มเติมใน วิทยากร เชียงกูล "แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นและผลประโยชน์ทับซ้อน", ***สยามธุรกิจ***, วันที่ 2 ธันวาคม 2549.

บรรณานุกรม

ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร "ทฤษฎีองค์การกับพฤติกรรมของนักเปิดโปง" ***รัฐศาสตร์การบริหารรัฐกิจ ทฤษฎี: หนึ่งทศวรรษรัฐศาสตร์แนววิพากษ์,*** มหาวิทยาลัยเกริก, 2540.

นิธิ เอียวศรีวงศ์ "วัฒนธรรมคอร์รัปชั่น" ***มติชนสุดสัปดาห์,*** วันที่ 21 ตุลาคม 2548.

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

นวลน้อย ตรีรัตน์ "ภาคประชาชนกับการตรวจสอบคอร์รัปชั่น", ***สยามธุรกิจ,*** วันที่ 6 พฤศจิกายน 2549.

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

วิทยากร เชียงกูล "แนวทางแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่นและผลประโยชน์ทับซ้อน", ***สยามธุรกิจ,*** วันที่ 2 ธันวาคม 2549.

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

วิษณุ บุญมารัตน์ "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

Nophakhun Limsamarnphun "Tackling the Policy Corruption of the Thaksin Regime", ***The Nation,*** 5th November, 2006.

Nophakhun Limsamarnphun "Draft Charter Closes Loopholes for Graft, Conflict of Interest", ***The Nation,*** 22nd April, 2007.

Office of General Counsel, California State University Conflict of Interest Handbook, http://72.14.235.104/search?q=cache:Goz9aaH5uPgJ:www.calstate.edu/gc/D

Stanford University Conflict of ***Commitment and Interest for Academic Staff,*** http://72.14.235.104/search?q=cache:BjlCZIOt2CMJ:www.stanford.edu/dept/

State of California ***A Guide to the Political Reform Act of 1974 California's Conflict of Interest,*** Law for Public Officials, http://www/ucop/edu/ucophome/policies/bfb/bus78. htm/

University of Tasmania ***Avoiding Conflicts of Interest,*** http://72.14.235.104/search?q=cache:GsJ2-wraMAwJ:www/utas.edu/au/polic

Wikipedia ***Conflict of Interest,*** http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Conflict_of_interest&printable=yes