



การปกครองท้องถิ่นและกระบวนการกำหนดนโยบาย

การบริหารรัฐ: เรื่องผลประโยชน์สาธารณะ

บุญชาติ ธรรมสีทอง

วิทยาลัยนครราชสีมา

Received January 5, 2022, Revised February 12, 2022, Accepted April 14, 2022

บทคัดย่อ

องค์กรหรือบุคคลใดๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหาความชอบ ผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเองเหนือองค์กรหรือบุคคลอื่นทำให้เกิดความสั่นคลอนความเชื่อถือไว้วางใจที่ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมโดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบและแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง เทียบธรรมตลอดเวลาที่มีอาชีพรับข้าราชการ กระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการของชุมชน และส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนพร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสนใจและให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและการเมืองการปกครองส่งเสริมประชาชนในการร่วมพัฒนาการปกครองในท้องถิ่น

คำสำคัญ: การปกครองท้องถิ่น, นโยบายการบริหารรัฐ, ผลประโยชน์สาธารณะ



Heart of Buddhism: Bio-quantum meditation

Bunchart Thomsithong

Nakhon Ratchasima College

Abstract

Any organization or person Gifts or benefits should not be used to seek favors. The interests of one's organization or oneself over an organization or others shake the trust that civil society has in the public sector. and cause injustice in society. Importantly, all members of society must be treated fairly. Under democracy Civil servants and government officials are obligated to act fairly by acting and acting up to standards of transparency. Readiness to take responsibility and show correct and fair behavior at all times during a career as a civil servant the process of encouraging people to participate in the formulation of local development policies. Contribute to the opinions and needs of the community.

Keywords: Local Government, Public Administration Policy, Public Interest

บทนำ

ประเทศไทยได้จัดทำนโยบาย Thailand 4.0 ขึ้น เพื่อพยายามพัฒนาประเทศไทยจากประเทศกำลังพัฒนาสู่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไปสู่เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม ซึ่งการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐรูปแบบเดิมที่ทำงานแบบแยกส่วนและไม่มีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างกันเท่าที่ควรไม่สามารถตอบโจทย์นโยบายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องปรับปรุงเรื่องดังกล่าวนี้ ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of interest : COI) เป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้นและยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการในการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติราชการหลายประการ ดังปรากฏในหมวด 2 ข้อ 3 (3) ข้อ 5 (1), (2), (3), (4) ข้อ 6 (1), (2), (3) ข้อ 7



(4), (5) ข้อ 8 (5) ข้อ 9 (1) เป็นต้น (คู่มือ : การพัฒนาและส่งเสริมภาคปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมข้าราชการพลเรือนสำหรับคณะกรรมการจริยธรรม)

ปัญหาและความท้าทายของประเทศไทยตามกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาและปฏิรูปประเทศที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับภารกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คือ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยให้มีความมั่นคง ยั่งยืน และการพัฒนาความเข้มแข็งของท้องถิ่น ตามรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในพื้นที่ให้เข้มแข็งอย่างต่อเนื่อง ให้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยึดหลักประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ พร้อมทั้งการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมและพัฒนาความพร้อมแก่เยาวชน ประชาชนในท้องถิ่น ในการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งเรียนรู้ประชาธิปไตยสำหรับประชาชน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประชาธิปไตยที่ประชาชนในท้องถิ่นและสังคมในภาพกว้างทั้งในและระดับนานาชาติให้การยอมรับในระบอบประชาธิปไตยในท้องถิ่นของประเทศไทยอีกทั้งปัญหาและความท้าทายของการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ประเทศในช่วงเปลี่ยนผ่านการปฏิรูปต่อบริบทของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอีกประการคือ การเสริมสร้างศักยภาพในการพึ่งตนเองของท้องถิ่น และการเป็นกลไกสำคัญเชิงพื้นที่เพื่อการขึ้นนำการพัฒนาของพื้นที่และพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนนำกลไกของท้องถิ่นร่วมสร้างความมั่นคง มั่งคั่ง อย่างยั่งยืนแก่พื้นที่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น โดยเน้นการเชื่อมโยงหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงสู่การพัฒนาการบริหารและการจัดบริการสาธารณะตามบริบทภารกิจของท้องถิ่นและสิ่งสำคัญอย่างสูงสุดคือการธำรงไว้ซึ่งการเรียนรู้ในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงกับวิถีการทำงานของการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยในทุกๆ ภารกิจ

การบริหารการปกครองสาธารณะ (Public Governance)

ภาครัฐควรส่งเสริม สนับสนุนกระบวนการเพื่อการพัฒนาการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นในการเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบรวมถึงการสร้างความกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสม

Woodrow Wilson (1887; Shafritz, Jay M. and Albert C. Hyde, 2007;16-27) การบริหารงานภาครัฐเป็นส่วนที่เห็นได้ชัดที่สุดของรัฐบาลเป็นฐานะการเป็นผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติ และเป็นส่วนที่มองเห็นได้ของรัฐหากมองจากประวัติศาสตร์ของชาติผู้นำอาจจะแบ่งการบริหารงานภาครัฐได้ 3 ระยะ

- 1) ช่วงของระบบอำนาจเด็ดขาดของผู้นำ



2) ช่วงรัฐธรรมนูญถูกก่อตั้งเพื่อเข้ามาแทนที่ระบบอำนาจเด็ดขาด

3) ช่วงผู้มีอำนาจเข้าสู่การปกครองโดยรัฐธรรมนูญใหม่ที่ส่งเสริมให้พวกเขาเข้าสู่อำนาจที่ยากที่สุดสำหรับรัฐบาลคือการมีความก้าวหน้าในการบริหารจัดการและการรับฟังความเห็นของประชาชนเป็นกฎแรกของรัฐบาล

จุดเน้นของการจัดการภาครัฐแนวใหม่มีดังนี้

1) รัฐจะมีบทบาทหน้าที่เฉพาะในส่วนที่จำเป็นจะต้องทำเท่านั้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนและชุมชนมีบทบาทมากขึ้น

2) การบริหารจัดการภายในภาคราชการจะมีความรวดเร็วคุณภาพสูงและประสิทธิภาพสูง

3) การจัดองค์กรมีความกะทัดรัดคล่องตัวและปรับเปลี่ยนได้อย่างรวดเร็วเน้นการทำงานที่ใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือ

4) มีลักษณะของการทำงานที่ทันสมัยใช้เทคโนโลยีเครื่องมืออุปกรณ์ที่เหมาะสมต่อการทำงาน

5) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพสูง

6) ข้าราชการทำงานมุ่งผลสัมฤทธิ์โดยมีประชาชนเป็นเป้าหมาย

7) มีกลไกการบริหารงานบุคคลที่หลากหลายมีระบบค่าตอบแทนที่เป็นธรรมเพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเต็มใจมารับราชการเป็นอาชีพ

8) มีวัฒนธรรมและบรรยากาศในการทำงานแบบมีส่วนร่วม

9) มีความโปร่งใสตรวจสอบได้จากแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นับได้ว่าเป็นนวัตกรรมทางการบริหารอย่างหนึ่งที่โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร) ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545 ให้ดำเนินการขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการจึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เป็นหลักคิดหลักปฏิบัติ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้วางเป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทยไว้ 4 ประการ คือ

1) พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น

2) ปรับบทบาทภารกิจและขนาดให้มีความเหมาะสม

3) ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล

4) ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐต้องมีความเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพมากขึ้นเป็นมืออาชีพมากขึ้น แต่โดยที่การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่างๆมากมายและอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบ “นิติรัฐ” (Rule of Law) ด้วยจึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวด



เคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การกำกับดูแลที่ดี” (Good Governance) มากขึ้น

Governance เป็นคำศัพท์ทางด้านรัฐศาสตร์ หมายถึง การกำหนดสิทธิ หน้าที่ อำนาจ ความรับผิดชอบของผู้เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการต่างๆ อย่างชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานได้อย่างโปร่งใส

ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ (Data governance) หมายถึงอะไร

ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ หมายถึง การกำหนดสิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการข้อมูลทุกขั้นตอนเพื่อให้การได้มาและการนำไปใช้ข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐถูกต้อง ครบถ้วน เป็นปัจจุบัน รักษาความเป็นส่วนบุคคลและสามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและมั่นคงปลอดภัย

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance)

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกัน (Collaborative Governance) (Chris Ansell & Alison Gash, 2008) หมายถึง การจัดปกระองซึ่งหน่วยงานภาครัฐหนึ่งหน่วยงานหรือมากกว่าให้ผู้มีส่วนได้เสียที่ไม่ใช่รัฐเข้ามามีส่วนในกระบวนการตัดสินใจแบบร่วมกันอย่างเป็นทางการมุ่งเน้นฉันทามติและการอภิปรายร่วมกันโดยมีจุดมุ่งหมายในการกำหนดหรือนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ หรือการจัดการโครงการหรือทรัพย์สินต่างๆของรัฐ การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันเกิดขึ้นมาเพื่อการตอบสนองต่อความล้มเหลวของการดำเนินงานต่อเนื่องและค่าใช้จ่ายที่สูง และการเมืองที่เน้นการควบคุมการบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันถูกพัฒนาขึ้นมาเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ความขัดแย้งของทุกกลุ่มผลประโยชน์และความล้มเหลวในเรื่องการรับผิดชอบของการจัดการ

การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือกันประกอบด้วยการจัดการแบบมีส่วนร่วม (Participatory Management) การกำหนดนโยบายแบบการโต้ตอบกัน (Interactive Policy Making) และการบริหารปกครองผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Governance) และการบริหารจัดการแบบร่วมมือกัน (Collaborative Management) เราขอคำว่า การบริหารปกครอง (Governance) มากกว่าการบริหารจัดการ (Management) เพราะมันมีความหมายที่กว้างกว่า และครอบคลุมด้านต่างๆของกระบวนการปกครองรวมถึงการวางแผน การกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ ในขณะที่คำว่า ความร่วมมือกัน (Collaborative) เป็นตัวบ่งชี้ถึงแนวทางที่มุ่งเน้นแบบปรึกษาหารือและฉันทามติ เราใช้คำตรงกันข้ามระหว่างความขัดแย้งนิยม (Adversarialism) หรือการจัดการนิยม (Managerialism) มากกว่าที่จะใช้คำว่า การมีส่วนร่วม (Participatory) หรือการโต้ตอบ (Interactive)



Huxham And Vangen (2000) กล่าวว่าภาวะผู้นำแบบร่วมมือที่มีประสิทธิภาพ อาจจะเหมาะสมในเรื่องเวลา ทรัพยากรและความพยายามในการใช้ทักษะ 4 กระบวนการความร่วมมือ กัน (Collaborative Process) การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้เวลาเมื่อ การสร้างความเชื่อมั่นเป็นสิ่งสำคัญความจำเป็นที่ต้องมีเวลาในการเพิ่มความเชื่อมั่นย่อมมีความสำคัญ ด้วย

Gray (1989) ได้นิยามความหมายขั้นตอนการร่วมมือเอาไว้ 3 ขั้นตอน คือ

- 1) การระบุปัญหา
- 2) การระบุเป้าหมาย
- 3) การนำไปปฏิบัติซึ่งแต่ละขั้นก็มีหลากหลายขั้นตอน

ผลประโยชน์ส่วนตน (private interest) “ผลประโยชน์” คือ สิ่งใดๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าในทางบวกหรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการงาน หรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อนญาติคู่แข่ง ศัตรูเมื่อใดเจ้าหน้าที่ ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีความเกี่ยวผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง ผลประโยชน์ส่วนตน มี 2 ประเภท คือ “ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary)”

ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยัง เกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ่น ตำแหน่งในบริษัท ที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลดของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำไมตรีอื่นๆ

ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือ กิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิ แนวคิด มักอยู่ในรูปความ ลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชังและมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ใน ประเภทนี้

หน้าที่สาธารณะ (public duty) หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือ การให้ ความสำคัญอันดับต้นแก่ประโยชน์สาธารณะ (public interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของ ภาครัฐทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่นๆ ที่ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

ผลประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้ได้

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม



- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะ มีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมาเป็นผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่
- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการกระทำที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ไม่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่งขณะที่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) องค์การสากล คือ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) นิยามว่าเป็นความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ดังนี้

ผลประโยชน์ทับซ้อน มี 3 ประเภท คือ

ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและสาธารณะเกิดขึ้น

ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (perceived & apparent) เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่าไม่จริง อาจไม่มีก็ได้ถ้าจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสียไม่น้อยกว่าการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้น แต่ต้องทำให้คนอื่นๆ รับรู้และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง

ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบันอาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคต

หลักการ 4 ประการสำหรับการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ การทำเพื่อประโยชน์ของสาธารณะเป็นหน้าที่หลักเจ้าหน้าที่ต้องตัดสินใจและให้คำแนะนำภายในกรอบกฎหมายและนโยบาย จะต้องทำงานในขอบเขตหน้าที่พิจารณาความถูกต้องตามเนื้อหา ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตนมาแทรกแซง รวมถึงความเห็นหรือทัศนคติ ส่วนบุคคล ปฏิบัติต่อแต่ละบุคคลอย่างเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียงด้วยเรื่องศาสนา อาชีพ จุดยืนทางการเมือง เผ่าพันธุ์วงศ์ตระกูล ฯลฯ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ไม่เพียงปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องมีจริยธรรมด้วย

**สนับสนุนความโปร่งใสและพร้อมรับผิด** การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนต้องอาศัย

กระบวนการแสวงหาเปิดเผยและการจัดการที่โปร่งใส นั่นคือ เปิดโอกาสให้ตรวจสอบ และมีความพร้อมรับผิดชอบมีวิธีการต่างๆ เช่น จัดทะเบียนผลประโยชน์โยกย้ายเจ้าหน้าที่จากตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน การเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตนหรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ถือเป็นขั้นตอนแรกของการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน การใช้กระบวนการอย่างเปิดเผย ทั่วหน้า จะทำให้เจ้าหน้าที่ร่วมมือและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชน ผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้เสีย

ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง การแก้ปัญหาหรือ

จัดการผลประโยชน์ทับซ้อนจะสะท้อนถึงคุณลักษณะและความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่และองค์กร การจัดการต้องอาศัยข้อมูลนำเข้าจากทุกระดับในองค์กร ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบเรื่องการสร้างระบบและนโยบาย และเจ้าหน้าที่ก็มีความรับผิดชอบต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนมีเจ้าหน้าที่ต้องจัดการกับเรื่องส่วนตนเพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนมากที่สุดเท่าที่ทำได้และผู้บริหารก็ต้องเป็นแบบอย่างด้วย

สร้างวัฒนธรรมองค์กร ผู้บริหารต้องสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในเวลาที่มีประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นและการสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อตรงต่อหน้าที่ซึ่งต้องอาศัยวิธีการดังนี้

- ให้ข้อแนะนำและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และการปฏิบัติรวมถึงการใช้กฎเกณฑ์ที่มีในสภาพแวดล้อมการทำงาน
- ส่งเสริมให้มีการสื่อสารอย่างเปิดเผยและมีการเสวนาแลกเปลี่ยนเพื่อให้เจ้าหน้าที่สบายใจในการเปิดเผยและหารือเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในที่ทำงาน
- ป้องกันไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เจ้าหน้าที่เปิดเผยเพื่อมิให้มีผู้นำไปใช้ในทางที่ผิด
- ให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกระบวนการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้รู้สึกเป็นเจ้าของและปฏิบัติตามในเวลาเดียวกันก็ต้องสร้างระบบโดยการพัฒนาในเรื่องต่อไปนี้
 - มาตรฐานในการส่งเสริมความซื่อตรงต่อหน้าที่โดยรวมไว้ในข้อกำหนดทางจริยธรรม
 - กระบวนการระบุความเสี่ยงและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
 - กลไกความพร้อมรับผิดทั้งภายในและภายนอก
 - วิธีการจัดการ (รวมถึงการลงโทษ) ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของตนเองที่จะต้องทำตามกฎระเบียบและมาตรฐาน



แนวทางการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

กรอบการทำงานนี้เป็นวิธีการกว้างๆ ไม่จำกัดอยู่กับรายละเอียดข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปพัฒนาเป็นรูปแบบการจัดการตามบริบทขององค์กรและกฎหมายได้มี 6 ขั้นตอนสำหรับการพัฒนาและการปฏิบัติตามนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

- 1) ระบุว่าผลประโยชน์ทับซ้อนแบบใดบ้างที่มักเกิดขึ้นในองค์กร
- 2) พัฒนานโยบายที่เหมาะสม รวมถึงกลยุทธ์การจัดการและแก้ไขปัญหา
- 3) ให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่างๆ รวมถึงเผยแพร่แนวโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทั่วถึงในองค์กร
- 4) ดำเนินการเป็นแบบอย่าง
- 5) สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กรและชุมชนทราบถึงความมุ่งมั่นในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
- 6) บังคับใช้นโยบายและทบทวนนโยบายสม่ำเสมอ

พัฒนากลยุทธ์และตอบสนองอย่างเหมาะสม

- องค์กรประกอบประการหนึ่งในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็คือ ความตระหนักของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับวิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน รวมถึงความรับผิดชอบของแต่ละคน ดังนั้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการต้องแยกให้ชัดเจนระหว่างความรับผิดชอบขององค์กรและความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์กร และยังต้องทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สามารถ
- รู้ได้ว่าเมื่อใดมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น และในแบบใด (แบบเกิดขึ้นจริง แบบที่เห็น หรือแบบเป็นไปได้)
- เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนและบันทึกกลยุทธ์ต่างๆ ที่ใช้เพื่อการจัดการ
- ติดตามประสิทธิภาพของกลยุทธ์ที่ใช้

ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และหัวหน้างานระดับสูง

- เพื่อให้การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีประสิทธิภาพ ต้องมีการให้ความรู้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่เจ้าหน้าที่ในองค์กร เอกชนที่มาทำสัญญา อาสาสมัคร หัวหน้างานระดับสูง และกรรมการบริหาร การให้ความรู้จะเริ่มตั้งแต่การปฐมนิเทศและมีอย่างต่อเนื่องในระหว่างทำงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนควรสามารถเข้าถึงนโยบายและข้อมูลที่จะช่วยให้พวกเขาสามารถระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนส่วนตัวผู้บริหารเองก็ต้องรู้วิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
- ขั้นตอนแรกของการให้ความรู้ คือ สร้างความเข้าใจว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ทับซ้อนใดเกิดขึ้นบ่อยในองค์กรอะไร คือ จุดเสี่ยงที่ระบุในนโยบาย รวมถึงความแตกต่างของความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ควรให้เอกสารบรรยายพร้อมตัวอย่างที่ชัดเจนสำหรับการระบุและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเน้นตรงที่เป็นจุดเสี่ยงมากๆ



เช่น การติดต่อ การร่วมทำงานกับภาคเอกชน การแลกเปลี่ยนบุคลากรกับภาคเอกชน การแปรรูปการผลิตขั้นตอนและกระจายอำนาจ ความสัมพันธ์กับเอ็นจีโอ และกิจกรรมทางการเมือง เป็นต้น

- นอกจากการให้ความรู้แล้ว ความตื่นตัวและเอาใจใส่ของผู้บริหาร รวมถึงกลยุทธ์การจัดการที่มีประสิทธิภาพจะมีส่วนอย่าสำคัญในการช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม การสร้างความตื่นตัวและความเอาใจใส่จะช่วยให้การแสวงหาจุดเสี่ยงและพัฒนาวิธีการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไป

ดำเนินการเป็นแบบอย่าง

- การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยความทุ่มเทของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับบริหาร ซึ่งต้องแสดงภาวะผู้นำ สนับสนุนนโยบายและกระบวนการอย่างแข็งขันสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน และให้ความช่วยเหลือแก้ไข ผู้บริหารมีความสำคัญเนื่องจากเจ้าหน้าที่มักจะคำนึงถึงสิ่งที่ผู้บริหารให้ความสนใจ

- ผู้บริหารต้อง

- (1) พิจารณามีข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ว่าหน่วยงานมีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่
- (2) ชั่งน้ำหนักประโยชน์ขององค์กร ประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์สาธารณะ และพิจารณาว่าอะไรคือวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการหรือแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน
- (3) พิจารณาปัจจัยอื่นๆ รวมถึงระดับและลักษณะของตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน

สื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสีย

- ประเด็นสำคัญ คือ ภาพลักษณ์ขององค์กรในการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากไม่ว่าจะสามารถจัดการกับผลประโยชน์ทับซ้อนได้ดีเพียงใด ถ้าผู้มีส่วนได้เสียรับรู้เป็นตรงกันข้าม ผลเสียที่เกิดขึ้นก็เลวร้ายไม่แพ้กัน

- การทำงานกับองค์กรภายนอกไม่ว่าเป็นเอ็นจีโอหรือภาคธุรกิจ องค์กรต้องระบุดูแลของผลประโยชน์ทับซ้อนก่อนและพัฒนาวิธีป้องกัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อมูลภายใน หรือโอกาสการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์และต้องแจ้งแก่องค์กรภายนอกให้ทราบนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนและผลที่ตามมา หากไม่ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ยกเลิกสัญญา หรือดำเนินการตามกฎหมายบางองค์กรภาครัฐจะอาศัยจริยธรรมธุรกิจเพื่อสื่อสารเกี่ยวกับหน้าที่และความพร้อมรับผิดที่ผู้ทำธุรกิจมีกับหุ้นส่วนและผู้ทำสัญญาด้วย

- นอกจากนี้ควรสื่อสารแบบสองทางกับองค์กรภายนอก อาจใช้วิธีต่างๆ เช่น ให้มีส่วนร่วมในการระบุดูแลและร่วมกันพัฒนากลไกป้องกันแก้ไขปัญหา ขอรับฟังความเห็นต่อร่างนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ร่วมทบทวนและปรับปรุงกลไกการแสวงหาและแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อนวิธีเหล่านี้จะทำให้ได้นโยบายที่สอดคล้องความคาดหวังสาธารณะและได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้



เสียทั้งนี้ในการร่วมกันจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้มีส่วนได้เสียนี้องค์กรภาครัฐต้องทำให้การตัดสินใจทุกขั้นตอนโปร่งใสและตรวจสอบได้

กระบวนการกำหนดนโยบายการบริหารรัฐและผลประโยชน์สาธารณะ

กฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย รากฐานของการเปิดเผยการกระทำผิดมาจากกรอบกฎหมาย มาตรฐานทางจริยธรรมรวมทั้งนโยบายขององค์กร ในมาตรฐานทางจริยธรรมจะกำหนดพฤติกรรมที่เป็นมาตรฐานและข้อแนะนำพฤติกรรมที่ยอมรับให้ปฏิบัติและไม่ยอมรับให้ปฏิบัติรวมทั้งต้องมีการรายงานการกระทำที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานด้วย การเปิดเผยการกระทำผิดเพื่อป้องกันการละเมิดหลักคุณธรรม ต้องมีกลไกการรายงานและการตรวจสอบที่เป็นอิสระ การเปิดเผยการกระทำผิดภายใต้กฎหมายต่างๆ นั้นต้องอธิบายได้ด้ว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร และองค์กรต้องแน่ใจว่าการเปิดเผยจะต้องได้รับการคุ้มครองพยานอย่างเต็มที่

องค์กรควรจะทำอย่างไร วิธีที่ดีที่สุด หน่วยงานต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดเผยการกระทำผิดจัดช่องทางอำนวยความสะดวก สนับสนุน และคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำผิด รวมทั้งคนอื่นๆ ที่จะได้รับผลกระทบ วัตถุประสงค์ของการปกป้องผู้เปิดเผยการกระทำผิดและการคุ้มครองพยาน คือ

- สนับสนุนให้บุคคลเปิดเผยการกระทำผิด
- เพื่อให้แน่ใจว่าการเปิดเผยได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม
- เพื่อให้แน่ใจว่าจะต้องมีการปกป้องคุ้มครองพยานที่เหมาะสมในทุกกรณี

การให้ความสำคัญกับการรายงานและวิธีการรายงานที่ยืดหยุ่น มาตรฐานทางจริยธรรมต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนเปิดเผยข้อสงสัยเกี่ยวกับการคดโกงหรือการให้บริการที่ไม่เป็นธรรม การจัดการเกี่ยวกับการรายงานควรยืดหยุ่น เช่น การรายงานต่อผู้บังคับบัญชา หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือคณะกรรมการจริยธรรม ที่สามารถไปพบปะหรือรายงานได้นอกสถานที่ หรือรายงานต่อองค์กรอิสระ เช่น ปปช. ปปท. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

การผลักดันให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ หน่วยงานต้องรับผิดชอบในทางปฏิบัติให้การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะได้รับการคุ้มครองอย่างเชื่อมั่นได้และข้อมูลบุคคลต้องเก็บเป็นความลับ ปกติหน่วยงานต้องพัฒนานโยบาย/กระบวนการในการให้คำแนะนำต่อผู้บริหารให้ตระหนักในความสำคัญ สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองพยาน และควรมีการอบรมพิเศษแก่หัวหน้าและผู้บังคับบัญชา

เบื้องหลังความสำเร็จ ประสิทธิภาพในการเปิดเผยการกระทำผิดที่ดีที่สุดคือ วัฒนธรรมการยึดถือความถูกต้องขององค์กร องค์กรที่มีพฤติกรรมจริยธรรมและความรับผิดชอบ รวมทั้งให้



ความสำคัญกับการป้องกันปราบปรามการประพฤติมิชอบที่ชัดเจน จะทำให้เกิดบรรยากาศจริยธรรมเชิงบวก วัฒนธรรมเกิดจากการเสริมสร้างการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ การปกป้องพยานและภาวะผู้นำต่อความสำคัญในการเปิดเผยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่และผลักดันการเปิดเผยอย่างแข็งแกร่ง

การพัฒนาการตระหนักรู้และทักษะการสนับสนุน จัดโปรแกรมการพัฒนาข้าราชการเพื่อให้ตระหนักในความสำคัญและผลักดันให้เกิดทัศนคติทางบวกต่อการเปิดเผยข้อมูล โดยอธิบายว่าทำไม ต้องเปิดเผย และ อะไร จะเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการเปิดเผยการกระทำผิด จัดให้มีการฝึกอบรม/พัฒนา การตัดสินใจเชิงจริยธรรม (ethical decision making) แก่ข้าราชการ หรือเมื่อข้าราชการได้เลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้า/ผู้บริหาร รวมทั้งต้องได้รับการฝึกอบรมทักษะเฉพาะ ในการรับข้อร้องเรียน การรายงาน การเปิดเผย และจัดการกับการเปิดเผยข้อมูล รวมทั้งทักษะในการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองพยาน

เป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการที่ดี (Best- practice target)

- หน่วยงานควรสร้างกลไกในการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลมีนโยบายและกระบวนการเพื่อลดกฎเกณฑ์ที่มากเกินไป และส่งเสริมให้คนกล้าเปิดเผยและรายงานข้อสงสัยเกี่ยวกับการบริหารที่ไม่เป็นธรรมหรือการคดโกงและการทุจริต

- จัดกลไกสนับสนุน (robust support) เพื่อลดการรายงานและการรับรู้ที่ผิดพลาดให้คำปรึกษาการเปิดเผยพฤติกรรมกรรมการกระทำผิดที่เหมาะสม และปกป้องการต่อต้านที่จะมีต่อผู้เปิดเผย

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมโดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบและแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง เทียบธรรม ตลอดเวลาที่มีอาชีพรับราชการ

สรุป

องค์กรหรือบุคคลใดๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหาความชอบ ผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเองเหนือองค์กรหรือบุคคลอื่นทำให้เกิดความสั่นคลอนความเชื่อถือไว้วางใจที่ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม ประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมโดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบและแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง เทียบธรรม ตลอดเวลาที่มีอาชีพรับราชการ กระบวนการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายพัฒนาท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและความต้องการของชุมชน และส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนพร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเข้าใจและให้



ความสำคัญในการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นและการเมืองการปกครองส่งเสริมประชาชนในการร่วมพัฒนาการปกครองในท้องถิ่น เพื่อการร่วมขับเคลื่อนการพัฒนาท้องถิ่นตามกรอบความเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาประเทศในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และทิศทางการปฏิรูปประเทศ พร้อมทั้งการให้ความรู้ ความเข้าใจ และทักษะที่ถูกต้อง ปรับเปลี่ยนทัศนคติแก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งฝ่ายข้าราชการ และฝ่ายการเมืองถึงการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการประพัตติมิชอบ และการทุจริตคอร์รัปชัน ในแต่ละส่วนราชการควรกำหนดนโยบายการรับของขวัญและผลประโยชน์ของตนเอง โดยส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ที่เสี่ยงต่อการประพัตติมิชอบ ควรกำหนดนโยบายด้านนี้อย่างเคร่งครัดมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ หลักการการปฏิบัติงานในภาครัฐอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “การกระทำและการตัดสินใจใดๆ จะต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียในการให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ของสังคมไทยโดยรวม”

เอกสารอ้างอิง

- กุลวัชร หงส์ศุ. (2553). ธรรมนูญกับการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา เทศบาลนครสมุทรสาคร. กรุงเทพมหานคร: มปท.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. (2556). แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2556 – พ.ศ.2561). กรุงเทพมหานคร : วิชั่นพรีน แอนด์มิดีเดีย.
- พิเศษ ปันรัตน์, **หลักธรรมาภิบาล**, <http://bus.ku.ac.th/qa/file/Justice.pdf>.
- อำพร เรืองศรี, **ระบบการศึกษา**, <https://www.gotoknow.org>.
- Huxham, C., Vangen, S., Huxham, C., & Eden, C. (2000). The Challenge of Collaborative Governance. **Public Management an International Journal of Research and Theory**, 2(3), 337-358.
- Shafritz, J. M. & Ott, J.S., (2001). **Classics of Organization Theory** (5th ed.). Belmont, CA: Wadsworth/Thomson Learning.
- Hersey,P & Blanchard, K.H. (1977). **Management of Organizational Behavior : Utilizing Human Resources** (3rd ed.). Englewood Cliffs, New Jersey:Prentice Hall of India.Chris Ansell& Alison Gash , 2008