

ธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ GOOD GOVERNANCE FOR ELIMINATION OF CORRUPTION AND CONFLICT OF INTEREST



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชาติชัย อุดมกิจมงคล*

บทคัดย่อ

บทความจากการถอดบทเรียนโครงการ การส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันการเมือง องค์กร สถานศึกษา และท้องถิ่น ซึ่งจัดสัมมนา จำนวน 6 เวที ใน 4 ภูมิภาค ในปี พ.ศ. 2558 (ค.ศ. 2015) โดยดำเนินการเป็น 2 โครงการย่อย ได้แก่ โครงการส่งเสริมธรรมาภิบาล เพื่อการจัดการทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และโครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันการเมือง องค์กร สถานศึกษา และท้องถิ่น ที่มีความเชื่อมโยงกัน มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ (1) เพื่อให้สมาชิกสภาพัฒนาการเมืองและบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเพื่อหยุดยั้งการกระทำอันอานาจนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบ หรือการคอร์รัปชัน (2) เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตามหลักคุณธรรม จริยธรรม ให้เป็นภูมิคุ้มกันภัยจากสถานการณ์การขัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยการปลูกฝัง และสร้างจิตสำนึกให้เกิดผลด้านการประพฤติปฏิบัติตนของบุคคลทั้งในสถาบันการเมือง องค์กร สถานศึกษา ทั้งระดับผู้บริหาร ครูอาจารย์ นักเรียน นิสิต นักศึกษา และท้องถิ่น (3) เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการหน่วยงาน และองค์กรที่ดี อันจะช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันลงได้ และ (4) เพื่อชี้ให้เห็นประโยชน์ที่จะได้รับจากการพัฒนาเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมในตัวบุคคล และพัฒนาเสริมสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงาน องค์กร

กิจกรรมและวิธีการดำเนินงาน โดยประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน วุฒิสภา สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์คุณธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการโดยประชุมคณะกรรมการและภาคี เพื่อกำหนดแนวทาง และดำเนินการจัดสัมมนาที่จังหวัดสุโขทัย นครราชสีมา ทรราช ประจวบคีรีขันธ์ มหาสารคาม และกรุงเทพมหานคร การวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์ข้อมูลจากการอภิปรายโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (2) การวิเคราะห์ข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายโดยใช้คำเฉลี่ย การตอบคำถามปลายเปิดโดยการวิเคราะห์เนื้อหา และ(3) การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบประเมินความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการฯ ผลสำเร็จของโครงการ วัดจากผู้เข้าร่วมสัมมนาไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 มีความรู้ความเข้าใจ ผลการประเมินจากการตอบแบบสอบถามเปรียบเทียบ ก่อนการสัมมนามีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.84 และหลังการสัมมนามีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.16

แนวทางส่งเสริมและพัฒนาด้านคุณธรรมจริยธรรมโดยการส่งเสริมให้ทุกฝ่ายเห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมและการทำงานเพื่อสาธารณะ การสร้างระบบตรวจสอบ การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างทั่วถึง การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค และการพัฒนาระบบประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ และด้านธรรมาภิบาล โดยผู้นำและนักการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อบรรลุเป้าหมายให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน การไม่ทุจริตคอร์รัปชัน และการพัฒนาระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, การจัดการทุจริต, การขัดกันแห่งผลประโยชน์

* คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

ABSTRACT

This article derived from lessons learned of a project for promoting good governance by eliminating corruption including conflict of interest, and strengthening good governance in political institutions, organizations, educational institutions and localities. The seminars of the project were held on 6 stages in 4 regions in 2015 and the project implemented included 2 subprojects, namely a strengthening-of-good-governance project for elimination of corruption and conflict of interest, and a project for strengthening good governance in political institutions, organizations, educational institutions and localities. Both subprojects were closely linked and had 4 objectives: (1) to stop actions that may lead to fraud, misconduct or corruption of political development councilors and staff from agencies involved in the operations; (2) to promote learning based on moral principles and ethics to be immune to the harm of the conflict-of-interest situations through cultivating and creating the awareness of self-behavior of those people in political institutions, organizations, educational institutions at the levels of the administrators, teachers, collegians, students and localities; (3) to achieve a better knowledge and understanding about good governance which is a matter of good management of agencies and organizations and which would possibly help reduce corruption; and (4) to point out the benefits to be gained from the development and strengthening of moral and ethics in persons and of good governance in agencies and organizations. The activities and procedures were run by cooperating with the National Anti-Corruption Commission, ombudsmen, the Senate, King Prajadhipok's Institute, Moral Promotion Center, and related agencies and were operated by holding a meeting of committee and associates for determining a guideline and an operation of holding seminars in these provinces: Sukhothai, Narathiwat, Trat, Prachuab Khiri Khan, Mahasarakham and Bangkok. The analyses of data were divided into 3 parts: (1) analysis of data from discussions by means of content analysis, (2) analysis of data from the opinion expressions of the target group through the use of mean, and of data from the open-ended questions through content analysis, and (3) analysis of data from the assessment of project participants' satisfaction. The success of the project derived from measuring the seminar participants of not less than 60% to find out their knowledge and understanding. The comparison results of assessment from respondents of the questionnaire were found that their mean score before the seminar was 3.84 and after the seminar 4.16.

The guidelines were suggested for promoting and developing moral and ethics through encouraging all parties to realize these: importance of the common good and the work for the public, building an inspection and monitoring system, promotion of knowledge and understanding about the conflict of interest thoroughly, enforcement of the law to people equally, and development of direct or deliberative democracy including good governance. Leaders and politicians need to have a must to perform their duties in order to contribute to happy benefits of the public without committing corruption and have a must to develop a good governance and society system.

Keyword: Good Governance, Elimination of Corruption, Conflict of Interest

บทนำ

การพัฒนาการเมือง จะต้องดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง ทั้ง 3 ข้อ ได้แก่ (1) เพื่อพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (2) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง การจะส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมืองเพื่อพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้เป็นระบอบการปกครองที่สามารถเอื้อต่อการจัดสรรผลประโยชน์ชาติให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกคนในทุกด้านให้ได้จริงนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในข้อที่ 2 ให้เป็นผล นั่นคือต้องส่งเสริมการพัฒนาคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง ดังนั้น สภาพพัฒนาการเมือง โดยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ซึ่งรับผิดชอบดำเนินงานตามแผนพัฒนาการเมือง ในยุทธศาสตร์ที่ 3 “คุณธรรม จริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง” และยุทธศาสตร์ที่ 4 “ธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร” (สภาพพัฒนาการเมือง, 2551, หน้า 36) จึงได้จัดทำโครงการส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการทุจริตและการซัดกันแห่งผลประโยชน์และการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันการเมือง องค์กร สถานศึกษา และท้องถิ่น” ขึ้น โดยในทางปฏิบัติได้แยกดำเนินการเป็น 2 โครงการย่อย ได้แก่ โครงการส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการทุจริตและการซัดกันแห่งผลประโยชน์ และโครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันการเมือง องค์กร สถานศึกษา และท้องถิ่น ที่มีความเชื่อมโยงกัน โดยการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าว เป็นการทำหน้าที่ตามความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551 มาตรา 6 (1) (ข) ความว่า “ติดตาม สอดส่อง และประสานกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาสังคม และองค์กรต่างประเทศ หรือระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการนำแผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเคร่งครัด” และในมาตรา 6 (3) (ก) ความว่า “ส่งเสริมการพัฒนาศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม และประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดิน สถาบันการเมือง องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ให้มีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรมให้เกิดผลเป็นรูปธรรม” โดยดำเนินการตาม (ข) คือ “ประสานให้สถาบันการเมือง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจเห็นความสำคัญและร่วมสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานดังกล่าว”(พระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง, 2551, หน้า 26-27)

วัตถุประสงค์และกลุ่มเป้าหมาย

วัตถุประสงค์ของโครงการส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการทุจริตและการซัดกันแห่งผลประโยชน์และโครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันการเมือง องค์กร สถานศึกษา และท้องถิ่นมี 4 ประการ คือ (1) เพื่อให้สมาชิกสภาพพัฒนาการเมือง และบุคลากรจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานเพื่อหยุดยั้งการกระทำอันอาจนำไปสู่การทุจริตประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชัน (2) เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตามหลักคุณธรรม จริยธรรม ให้เป็นภูมิคุ้มกันภัยจากสถานการณ์การซัดกันแห่งผลประโยชน์ โดยการปลูกฝัง และสร้างจิตสำนึกให้เกิดผลด้านการประพฤติปฏิบัติตนของบุคคลทั้งในสถาบันการเมือง องค์กร สถานศึกษา ทั้งระดับผู้บริหาร ครูอาจารย์ นักเรียน นิสิต นักศึกษา และท้องถิ่น (3) เพื่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารจัดการหน่วยงาน และองค์กรที่ดี อันจะช่วยลดการทุจริตคอร์รัปชันลงได้ และ (4) เพื่อชี้ให้เห็นประโยชน์ที่จะได้รับการพัฒนาเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมในตัวบุคคล และพัฒนาเสริมสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงาน องค์กร ซึ่งเป็นวิธีการที่ได้ผลในการจัดการซัดกันแห่งผลประโยชน์ทั้งของกลุ่มคน และของหน่วยงานองค์กรต่าง ๆ ลงได้ กลุ่มเป้าหมายประกอบด้วย บุคลากรฝ่ายบริหารส่วนกลาง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาพพัฒนาการเมือง ผู้บริหารส่วนภูมิภาค ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้แทนชุมชน สถาบันการศึกษา ศาสนา สื่อมวลชน ผู้นำชุมชน นักเรียน นักศึกษา และประชาชนที่สนใจ (สภาพพัฒนาการเมือง, 2558, หน้า 17)

คุณธรรมจริยธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายของคำว่า คุณธรรม หมายถึง คุณงามความดี โดยกิริติ บุญเจือ กล่าวว่า คุณธรรม หมายถึง ความเคยชินในการประพฤติดีอย่างใดอย่างหนึ่ง คุณธรรม หมายถึง สภาพคุณความดี สภาพที่เกื้อกูล สภาพที่เกิดขึ้นในจิต มีผลทำให้จิตอยู่ในภาวะที่ดีงามพร้อมที่จะสร้างสรรค์ในสิ่งที่เป็นคุณประโยชน์ และจริยธรรมซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2525 ได้ให้ความหมายว่า หมายถึงธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม โดยบุญมี แทนแก้ว กล่าวว่าจริยธรรม หมายถึง ธรรมชาติหรือหลักธรรมที่บุคคลควรประพฤติ และถือว่า จริยธรรม เป็นคุณธรรมที่แสดงออกทางร่างกายในลักษณะที่ดีงามถูกต้อง อันเป็นสิ่งที่ประสงค์ของสังคม และจริยธรรมจะมีได้ต้องอาศัยหลักคำสอนทางศาสนา อันได้แก่ ศีล (อ้างถึงในสภาพพัฒนาการเมือง, 2556, หน้า 56)

นักปราชญ์ชาวกรีกชื่อ อริสโตเติล Aristotle (384-322 ปี ก่อน ค.ศ.) กล่าวว่า “จุดมุ่งหมายของการเมืองและจริยธรรม เป็นไปได้อย่างเดียวคือความดีสำหรับมนุษย์ และ คุณธรรมคือการเลือกนัยในการเลือก วิธีสัมพัทธ์ ซึ่งปัญญาชนสามารถตัดสินได้โดยเหตุผล” ขยายความวิธีสัมพัทธ์ว่า คุณธรรมขึ้นอยู่กับความเหมาะสมเป็นเรื่อง ๆ ไป ไม่ใช่เรื่องตายตัว ปัญญาชนย่อมพิจารณาตัดสินได้โดยอาศัยเหตุผลเป็นแนวทางดำเนินการ เพราะตามปกติธรรมดาในโลกแห่งความเป็นจริงนั้นมีปัญหาข้อขัดแย้งมากมายในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ความเหมาะสมในการดำเนินการนั้นเป็นคุณธรรม การกระทำอย่างเดียวกันอาจเป็นไปได้ทั้งคุณหรือโทษ สุดแต่เหตุปัจจัยหรือสภาพแวดล้อมหรือความเหมาะสม มีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ในการกระทำนั้น คุณธรรมจึงเป็นทางสายกลางระหว่างความเกินและความขาด คนเราอาจมีความรู้สึก รัก โกรธ หรือกลัว มากเกินไปหรือน้อยเกินไปซึ่งความรู้สึกเหล่านี้เป็นความไม่ดีหรือความชั่ว

แต่ถ้ารู้สึกเหมาะสมกับกาลเทศะและบุคคล มีเหตุผลและแรงจูงใจที่สมควร ความรู้สึกเหล่านั้นอยู่ในระดับที่พอดีเป็นทางสายกลางจึงจัดว่าเป็นคุณธรรม คุณธรรมจึงเป็นทางสายกลางอยู่ระหว่างความบ้าบิ่นกับความฉลาดกลัว พอประมาณเป็นทางสายกลางอยู่ระหว่างความฟุ้งเฟ้อสุรุ่ยสุร่ายกับความตระหนี่ถี่เหนียว คุณธรรมจึงอยู่ระหว่างสุดโต่งสองด้าน คือการกำจัดความรู้สึกแบบถอนรากถอนโคนอย่างหนึ่ง และการปล่อยความรู้สึกออกมามากเกินไปที่จนตลกเป็นทาสของอารมณ์อีกอย่างหนึ่ง ดังนั้นการแสดงความรู้สึกออกมามากพอเหมาะพอควรนั้นแหละคือคุณธรรม คุณธรรมจึงเป็นทางสายกลางอยู่ระหว่างความจิตซัดเนือยซาไร้ความรู้สึก กับการแสดงความรู้สึกออกมามากเกินไป ความขาดและความเกินทั้งสองประการนี้เป็นความไม่ดีที่ต้องละเว้น ทางสายกลางไม่อาจวัดเป็นตัวเลขทางคณิตศาสตร์แบบตายตัวได้ ทางสายกลางจะถูกกำหนดโดยสภาพแวดล้อมและบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นกรณีไป โดยอริสโตเติลยังกล่าวว่ มนุษย์เป็นสัตว์การเมือง คนที่มีส่วนร่วมทางการเมืองจึงจะเป็นชีวิตที่มีจริยธรรมอย่างแท้จริง รัฐศาสตร์หรือศาสตร์ทางการเมือง การปกครองจึงเกี่ยวข้องกับการกระทำที่มีศีลธรรมชั้นสูง เพื่อความสุขของพลเมืองและเป็นเป้าหมายสุดท้าย (สภาพพัฒนาการเมือง, 2556, หน้า 125-132)

ธรรมาภิบาล

จากวิกฤตเศรษฐกิจ สังคมการเมือง สุวีธีการแก้ไข สิ่งที่ปรากฏคือความล้มเหลวของระบบการควบคุม ที่ขาดความโปร่งใส มีการเล่นพรรคเล่นพวก ปกปิดข้อมูลที่ไม่แท้จริง อย่างเป็นระบบทั่วทั้งองค์กร ต่อมาเป็นการนำการบริหารความเสี่ยงแบบบูรณาการทั่วทั้งองค์กรมาใช้ให้เป็นที่แพร่หลายและรู้จักกัน อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพและต่างหันมามองเรื่องของ “คุณธรรมจริยธรรม” ที่ควรจะมีอยู่ในตัวตนแต่ละบุคคลมากขึ้น จนเป็นที่มาของการบริหารจัดการที่เรียกว่า “หลักธรรมาภิบาล” 6 หลักการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า มาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานขององค์กร โดยมียุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย ประกอบด้วย การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน การปรับรื้อระบบการเงินและการงบประมาณ การสร้างระบบการบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทน การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย และการเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม อันเป็นที่มาของการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่เรียกว่าพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ โดยวิธีการบริหารที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์หรือผลการปฏิบัติงานเป็นหลัก โดยมีการวัดผลการปฏิบัติงานด้วยตัวชี้วัดอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ คือเน้นผลผลิตและเน้นผลลัพธ์ ทำให้ผู้เกี่ยวข้องทราบผลความก้าวหน้าของการดำเนินงานเป็นระยะ สามารถกำหนดทิศทางการดำเนินงานให้มุ่งสู่วิสัยทัศน์ฯ ของสถาบัน องค์กรหรือหน่วยงาน ดังนั้นคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาล จึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไป ยึดถือปฏิบัติตามภาระหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จ และเป็นผลดีต่อสาธารณะหรือส่วนรวมคือประเทศชาติและประชาชน (สภาพพัฒนาการเมือง, 2558, หน้า 67 - 68)

การขัดกันแห่งผลประโยชน์

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือ ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) โดยศัพท์บัญญัติราชบัณฑิตยสถานว่า ผลประโยชน์ขัดกัน คือ สถานการณ์ที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งอันเป็นที่ไว้วางใจ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหาร เป็นต้น ต้องเลือกระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ในวิชาชีพ ซึ่งทำให้เกิดความสับสนในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากอคติได้ การขัดกันแห่งผลประโยชน์นี้สามารถเกิดขึ้นได้แม้ไม่ส่งผลทางจริยธรรมหรือความไม่เหมาะสมต่าง ๆ และสามารถทำให้ทุเลาเบาบางลงได้ด้วยการตรวจสอบโดยบุคคลภายนอก (สภาพพัฒนาการเมือง, 2558, หน้า 276)

การขัดกันแห่งผลประโยชน์ คือ สถานการณ์หรือการกระทำที่บุคคลไม่ว่าจะเป็นนักการเมือง ข้าราชการ ผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานนั้น ๆ ได้มีผลประโยชน์อันเป็นเรื่องของส่วนตัว แต่ผลประโยชน์ดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งหน้าที่บุคคลนั้นรับผิดชอบอยู่ อันเป็นผลทำให้บุคคลนั้นขาดการตัดสินใจบนพื้นฐานที่เที่ยงธรรม เนื่องจากการยึดผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก และส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม ได้แก่ สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่

ของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชน มีประโยชน์ส่วนตนเข้ามาแทรกซ้อน โดยการใช้ตำแหน่งหน้าที่ อิทธิพลทางการเมือง กระทำการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องมากกว่าประโยชน์สาธารณะซึ่งการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ โดยการที่เจ้าหน้าที่รัฐออกนโยบายหรือตรากฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง แม้ว่าประโยชน์ที่ได้รับจะเป็นประโยชน์ทางการเงินหรือไม่ก็ตาม การที่เจ้าหน้าที่รัฐดำรงตำแหน่งหรือทำหน้าที่ที่มีความเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดภาวะผลประโยชน์ทับซ้อน การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐรับเงิน สิ่งของ หรือบริการซึ่งอาจส่งผลเป็นการตอบแทนแก่ผู้ให้ในอนาคต การที่เจ้าหน้าที่รัฐทำงานให้กับบริษัทเอกชนหรือมีตำแหน่งอยู่ในบริษัทเอกชน ซึ่งการดำเนินธุรกิจของบริษัทเอกชนนั้นขึ้นอยู่กับนโยบายที่ออกโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หรือองค์กรของเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว และการเจ้าหน้าที่รัฐประกอบอาชีพอื่นพร้อมกับการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งอาจก่อให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์ได้ รูปแบบพฤติกรรมประโยชน์ทับซ้อนได้แก่ การหาประโยชน์ให้ตนเองการรับผลประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งหน้าที่ การใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน การใช้ข้อมูลลับของทางราชการเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง การรับงานนอกแล้วส่งผลกระทบต่อความเสียหายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งและเอื้อประโยชน์ให้บริษัท การให้ของขวัญของกำนัลเพื่อหวังความก้าวหน้า การช่วยญาติมิตรให้ได้งานอย่างไม่เป็นธรรมในหน่วยงานของรัฐ และการซื้อขายตำแหน่ง การจ่ายผลประโยชน์ทั้งที่เป็นเงินและประโยชน์รูปแบบอื่นเพื่อให้ได้เลื่อนระดับหรือตำแหน่งหรือความดีความชอบ การขัดกันแห่งผลประโยชน์จึงเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลซึ่งอาจจะผิดต่อจริยธรรมและกฎหมายเนื่องจากผลประโยชน์ส่วนตนได้เข้าแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจหรือกระบวนการตัดสินใจทำให้ผู้พิจารณาต้องละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของสถาบันหรือองค์กรซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมหรือสาธารณะ (สภาพัฒนาการเมือง, 2558, หน้า 276-278)

การดำเนินงานการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล

กิจกรรมและวิธีการดำเนินงานโครงการส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์และโครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันการเมือง องค์กร สถาบันศึกษา และท้องถิ่น โดยคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล สภาพัฒนาการเมือง ประสานความร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน วุฒิสภา สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์คุณธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการประชุมคณะกรรมการและภาคีเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินงาน ได้กำหนดพื้นที่จัดสัมมนา ใน 4 ภูมิภาค จำนวน 6 เวที ได้แก่ เวทีจังหวัดสุโขทัย นราธิวาส ตรัง ประจวบคีรีขันธ์ มหาสารคาม และกรุงเทพมหานคร โดยประสานความร่วมมือไปยังคณะทำงานเครือข่ายภาคประชาสังคมระดับจังหวัด และสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง เชิญกลุ่มเป้าหมายพร้อมทั้งเข้าร่วมเวทีสัมมนา แล้วสรุปผลการสัมมนาและเผยแพร่ต่อสาธารณชน มีการรวบรวมข้อมูลจากการอภิปราย คำถาม ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และแบบสอบถามนำมาวิเคราะห์สรุปผลเป็นข้อเสนอเชิงนโยบาย การวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลจากการอภิปรายโดยการวิเคราะห์เนื้อหา การวิเคราะห์ข้อมูลจากการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายโดยใช้ค่าเฉลี่ย การตอบคำถามปลายเปิดโดยการวิเคราะห์เนื้อหา และการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบประเมินความพึงพอใจของผู้เข้าร่วมโครงการ จากการตอบแบบประเมินโดยใช้วิธีการทางสถิติ

บทสรุป

ผลสำเร็จของโครงการวัดจากผู้เข้าร่วมสัมมนามากกว่าร้อยละ 60 มีความรู้ความเข้าใจ โดยการประเมินจากผลการตอบแบบสอบถามเปรียบเทียบก่อนและหลังซึ่งผลการประเมินก่อนการสัมมนามีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 3.84 และหลังการสัมมนามีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.16 และสรุปความคิดเห็นด้านคุณธรรมจริยธรรมของผู้นำและนักการเมือง ได้แก่ สาเหตุจากนักการเมืองมีพฤติกรรมเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องมากกว่าส่วนรวม ไม่มีความพอดีพอประมาณ ขาดคุณธรรม จริยธรรม และไม่เคารพกฎเกณฑ์กฎระเบียบ การทุจริตคอร์รัปชัน ความไม่ซื่อสัตย์ การขาดจิตสำนึกของการเป็นตัวแทน ขาดจิตอาสา การยึดติดอำนาจและตำแหน่ง การไม่ทำตามหน้าที่ ขาดอุดมการณ์ ไม่เป็นตัวอย่างที่ดี เข้าไม่ถึงชุมชน ขาดความใฝ่รู้เพื่อพัฒนาตนเอง ใช้อารมณ์มุ่งเอาชนะ ไม่มีผลงานที่เป็นรูปธรรม และการมุ่งสืบทอดอำนาจทางการเมือง ประชาชนมีการศึกษาความรู้ความเข้าใจทางการเมืองต่ำ ความไม่เท่าทันนักการเมือง ขาดกระบวนการคัดกรองสรรหาผู้นำและนักการเมืองที่มีคุณภาพจากภาคประชาชน ระบบลทธิชนชั้นนำและนักการเมืองที่ทุจริตประพฤติมิชอบ ล้าช้าและไม่โปร่งใส โดยมีความคิดเห็นแนวทางส่งเสริมและพัฒนา โดยส่งเสริมทุกฝ่ายให้เห็นความสำคัญของประโยชน์ส่วนรวมและการทำงานเพื่อสาธารณะ สร้างระบบตรวจสอบการบริหารงานของผู้นำและนักการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ การปฏิรูปกฎหมาย ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม และการพัฒนาหลักการนิติธรรม การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการขัดกันแห่ง

ผลประโยชน์อย่างทั่วถึง การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค และการเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะด้านธรรมาภิบาลทางการเมืองและการบริหาร ได้แก่ สาเหตุจากผู้นำและนักการเมืองไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล การละเมิดสิทธิสาธารณะ เห็นแก่ตัวและพวกพ้อง ขาดความรับผิดชอบ การไม่ให้ความสำคัญกับประชาชน การไม่สามัคคี การทำโครงการไม่ตรงเป้าหมาย การหลงอำนาจ ไม่รับฟังความคิดเห็น มีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ ไม่ซื่อสัตย์ ไม่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี การเลือกปฏิบัติ การทุจริตคอร์รัปชัน ขาดการนำหลักธรรมาภิบาลมาบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนด้านการตรวจสอบ โดยมีความคิดเห็นแนวทางส่งเสริมและพัฒนา โดยผู้นำและนักการเมืองต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน การลดการทุจริตคอร์รัปชัน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชน การปลูกฝังหลักคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล การส่งเสริมความรู้ความเข้าใจทางการเมืองแก่ประชาชนและนักการเมือง การบังคับใช้กฎหมายลงโทษผู้นำและนักการเมืองที่ทุจริตอย่างจริงจัง การคัดเลือกและตรวจสอบคุณสมบัติความรู้ความเข้าใจเรื่องธรรมาภิบาลของผู้นำและนักการเมืองก่อนเข้ารับตำแหน่ง การส่งเสริมสภาพการเมืองให้มีส่วนร่วมโดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การจัดทำพื้นที่ต้นแบบการขจัดการทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการจัดทำใบประกอบวิชาชีพหรือประกาศนียบัตรผ่านการประเมินเพื่อเข้าสู่การดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการบริหาร

ข้อเสนอแนะ

สรุปโดยหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของสภาพพัฒนาการเมือง ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนาการเมือง และการทำหน้าที่ตามความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาพพัฒนาการเมือง โดยคณะกรรมการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล ได้ดำเนินโครงการส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อการขจัดการทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์และโครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสถาบันการเมือง องค์กร สถานศึกษา และท้องถิ่นแล้ว ได้ข้อเสนอแนะการส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อการขจัดการทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ดังนี้

(1) ให้มีการศึกษาทางการเมืองเพื่อสร้างความเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีความรู้ความเข้าใจ ตระหนักในสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ปลูกฝังจิตสำนึกคุณธรรม จริยธรรม สามัคคี มีวินัย เสียสละ มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี แบบระบบของทหารที่มีการบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล

(2) ให้มีการกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจนให้กระบวนการหล่อหลอมทางสังคมหรือสถาบันกล่อมเกลாத่างสังคม อันประกอบด้วย ครอบครัว โรงเรียน องค์กร สถาบันศาสนา สื่อและราชการที่ต้องทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาลเพื่อสร้างภาวะผู้นำและสร้างต้นแบบสู่การจัดการทรัพยากรมนุษย์ ส่งเสริมคนดีเข้าสู่ตำแหน่งสาธารณะ

(3) ให้นักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเน้นคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่และประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีโดยเคร่งครัด ดำเนินการให้มีระบบคัดกรอง คัดสรรบุคคล กลุ่มบุคคลที่มีคุณธรรมจริยธรรมมากถึงมากที่สุดเป็นตัวแทนโดยมีกระบวนการพัฒนา การประเมิน และกลไกในการควบคุมติดตามตรวจสอบโดยภาคประชาชน หรือองค์กรภายนอกมีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ

(4) ให้มีพื้นที่ต้นแบบพัฒนาพื้นที่รูปธรรมให้ครอบคลุมเต็มพื้นที่ นักการเมืองที่เคยถูกร้องเรียน คดีเคยอยู่ชั้นศาลไม่ควรดำเนินกิจกรรมการเมืองการบริหารต่อไปได้ นักการเมืองและผู้บริหารหากถูกร้องเรียนตรวจสอบแล้วมีมูลความจริงต้องให้ออกและต้องห้ามมีตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารตลอดชีวิต รวมทั้งจัดการกับผู้ทุจริตการเลือกตั้งอย่างเด็ดขาดเพื่อป้องกันคนไม่ดีเข้าสู่ตำแหน่งอันเป็นที่มาของการทุจริตให้ส่วนรวมต้องเดือดร้อนนูนวาย

(5) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้านคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาลตลอดกระบวนการของการจัดการภาครัฐตั้งแต่ขั้นการวางแผน การดำเนินงาน การติดตามตรวจสอบ และการประเมินผล โดยส่งเสริมโครงการหมู่บ้านรักษาศีล หมู่บ้านคุณธรรมจริยธรรม ซึ่งถือเป็นโครงการที่เหมาะสมให้สังคมลดความชั่วร้ายความดีที่ทุกคนควรให้ความร่วมมือร่วมปฏิบัติ

(6) พัฒนาให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีคุณภาพ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละซื่อสัตย์สุจริต อุทิศเวลากับงานราชการอย่างจริงจัง บริการและเป็นที่พึ่งพาของประชาชนอย่างแท้จริง มีการบริหารจัดการเชิงบูรณาการระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับองค์กรอิสระและองค์กรอื่น ทำหน้าที่ส่งเสริมและพัฒนาคุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล โดยภาคประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็ง

(7) ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเข้มงวดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และบังคับใช้อย่างครอบคลุมทุกระดับทั้งการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอายุความของกฎหมายเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและการขัดกันแห่งผลประโยชน์ต้องมีอายุความไม่ต่ำกว่า 20 ปี หรือไม่มีการหมดสิ้นอายุความ

(8) ให้มีการพัฒนาการเมืองแบบบูรณาการเชิงรุกในการประสานและร่วมมือกับองค์กรภาคีระหว่าง สภาพัฒนาการเมือง มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และรัฐสภา ในการส่งเสริมค่านิยม คุณธรรมจริยธรรมและธรรมาภิบาล โดยมีแนวทางที่ชัดเจนเป็นวาระแห่งชาติ

(9) ให้นำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางหลักในการบริหารสู่การปฏิบัติที่สมดุลกับวัฒนธรรมจิตใจและวิถีชีวิต ด้วยหลักการ ความพอประมาณ ความมีเหตุมีผล และการมีภูมิคุ้มกันที่ดี ซึ่งมีเงื่อนไขความรู้คู่คุณธรรม โดยการจัดการความรู้สู่นวัตกรรมสร้างสรรค์ส่งเสริมความมีจิตสาธารณะและรับผิดชอบต่อส่วนรวม

เอกสารอ้างอิง

สภาพัฒนาการเมือง. (2556). *คุณธรรมไม่มีขาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา.

_____. (2558). *ธรรมาภิบาลจัดการทุจริตและการขัดกันแห่งผลประโยชน์*. กรุงเทพฯ: ชันแพ็คเกจจิ้ง.

_____. (2551). *พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. 2551*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา.

_____. (2551). *แผนพัฒนาการเมือง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ราชกิจจานุเบกษา.