คู่มือ

การพัฒนาและส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกัน
ผลประโยชน์ทับซ้อนขององค์การบริหารส่วนตำบลรูสะมิแล

เทศบาลตำบลรูสะมิแล
อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี

คำนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในการปกครองและบริหารจัดการในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะด้านต่างๆ ซึ่งดำเนินการแก้ไขปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นให้แก่คนในท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และมีความเข้าใจในสภาพและรับรู้ถึงสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นดีกว่าหน่วยงานราชการส่วนกลาง ในการปฏิบัติงานและดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมอาจส่งผลกระทบต่อชุมชนและประเทศชาติ ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นอันเป็นปัญหาของสังคมไทยที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานาน ทั้งในเชิงขนาด และความสลับซับซ้อนของปัญหาทุจริต ซึ่งทางคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือ คสช. ได้มีคำสั่งที่ ๖๙/๒๕๕๗ เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยทุกส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐ กำหนดมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกส่วนในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นเพื่อมิให้เกิดการทุจริตได้

เทศบาลตำบลรูสะมิแล ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการปฏิบัติงานและการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงดำเนินการจัดทำคู่มือการพัฒนาส่งเสริมการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ขององค์เทศบาลตำบลรูสะมิแล เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

เทศบาลตำบลรูสะมิแล
อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี

บทนำ

การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชั่นประเภทหนึ่ง เพราะเป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนบุคคลโดยการละเมิดต่อกฎหมาย หรือจริยธรรม ด้วยการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปแทรกแซงการใช้ดุลพินิจในกระบวนการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จนทำให้เกิดการละทิ้งคุณธรรมในการปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม จนส่งผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม และทำให้ผลประโยชน์หลักขององค์กร หน่วยงาน สถาบันและสังคมต้องสูญเสียไป โดยผลประโยชน์สูญเสียไปอาจอยู่ในรูปของผลประโยชน์ทางการเงิน คุณภาพให้บริการ ความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงคุณค่าอื่นๆ ตลอดจนโอกาสในอนาคตตั้งแต่ระดับองค์กรจนถึงระดับสังคม ตัวอย่างเช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกรับเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดจากผู้ประกอบการ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการอนุมัติ การออกใบอนุญาตประกอบกิจการใด ๆ หรือแลกเปลี่ยนกับการละเว้น การยกเว้น หรือการจัดการประมูลทรัพย์สินของรัฐเพื่อประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และพวกพ้อง ฯลฯ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางผู้จงใจกระทำความผิดยังพบผู้กระทำความผิดโดยไม่เจตนา หรือไม่มีความรู้ในเรื่องดังกล่าวอีกเป็นจำนวนมาก จนนำไปสู่การถูกกล่าวหาร้องเรียนเรื่องการทุจริตหรือถูกลงโทษทางอาญา ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflic of interest : COI) เป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

เทศบาลตำบลรูสะมิแล ได้ตระหนักถึงความสำคัญการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติราชการ จึงได้นำนโยบายของรัฐบาลมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานดังนี้

<u>ค่านิยมหลัก ๑๒ ประการ</u>

การสร้างค่านิยมหลักของคนไทย ตามนโยบายของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)เพื่อสร้างสรรค์ประเทศไทยให้เข้มแข็ง โดยต้องสร้างคนในชาติ ให้มีค่านิยมไทย ๑๒ ประการ

๑. มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์
๒. ซื่อสัตย์ เสียสละ อดทน
๓. กตัญญูต่อพ่อแม่ ผู้ปกครอง ครูบาอาจารย์
๔. ใฝ่หาความรู้ หมั่นศึกษาเล่าเรียนทั้งทางตรงและทางอ้อม
๕. รักษาวัฒนธรรมประเพณีไทย
๖. มีศีลธรรม รักษาความสัตย์
๗. เข้าใจเรียนรู้การเป็นประชาธิปไตย
๘. มีระเบียบ วินัย เคารพกฎหมาย ผู้น้อยรู้จักการเคารพผู้ใหญ่
๙. มีสติรู้ตัว รู้คิด รู้ทำ
๑๐. รู้จักดำรงตนอยู่โดยใช้หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง
๑๑. มีความเข้มแข็งทั้งร่างกายและจิตใจ ไม่ยอมแพ้ต่ออำนาจฝ่ายต่ำ
๑๒. คำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

<u>หลักธรรมาภิบาล</u>

"หลักธรรมาภิบาล" หรืออาจเรียกได้ว่า "การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐ และบรรษัทภิบาล ฯลฯ" ซึ่งเรารู้จักกันในนาม "Good Governance" ที่หมายถึง *การปกครองที่เป็นธรรม* นั้นไม่ใช่แนวความคิดใหม่ที่เกิดขึ้นในสังคม แต่เป็นการสะสมความรู้ที่เป็นวัฒนธรรมในการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมวลมนุษย์เป็นพันๆปี ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสงบสุขสามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๖ ประการดังนี้

๑. หลักนิติธรรม คือ การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบข้อบังคับและกติกาต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคมและสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

๒. หลักคุณธรรม คือ การยึดถือและเชื่อมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยการรณรงค์เพื่อสร้างค่านิยมที่ดีงามให้ผู้ปฏิบัติงานในองค์การหรือสมาชิกของสังคมถือปฏิบัติ ได้แก่ ความซื่อสัตย์สุจริต ความเสียสละ ความอดทนขยันหมั่นเพียร ความมีระเบียบวินัย เป็นต้น

๓. หลักความโปร่งใส คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมาและสามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ โดยการปรับปรุงระบบและกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารหรือเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน และช่วยให้การทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนปลอดจากการทุจริตคอรัปชั่น

๔. หลักความมีส่วนร่วม คือ การทำให้สังคมไทยเป็นสังคมที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญๆของสังคม โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วมได้แก่ การแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ และขจัดการผูกขาดทั้งโดยภาครัฐหรือโดยภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะช่วยให้เกิดความสามัคคีและความร่วมมือกันระหว่างภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

๕. หลักความรับผิดชอบ ผู้บริหาร พนักงานและลูกจ้างต้องตั้งใจปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อย่างดียิ่งโดยมุ่งให้บริการแก่ผู้มารับบริการ เพื่ออำนวยความสะดวกต่างๆ มีความรับผิดชอบต่อความบกพร่องในหน้าที่การงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ และพร้อมที่จะปรับปรุงแก้ไขได้ทันท่วงที

๖. หลักความคุ้มค่า ผู้บริหารต้องตระหนักว่ามีทรัพยากรค่อนข้างจำกัด ดังนั้นในการบริหารจัดการจำเป็นจะต้องยึดหลักความประหยัดและความคุ้มค่า ซึ่งจำเป็นจะต้องตั้งจุดมุ่งหมายไปที่ผู้รับบริการหรือประชาชนด้วย

<u>หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง</u>

"**เศรษฐกิจพอเพียง**" เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่ พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า ๒๕ ปี ตั้งแต่ก่อนวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อภายหลังได้ทรงเน้นย้ำแนวทางการแก้ไขเพื่อให้รอดพ้น และสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ และความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ

ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกิน โดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ

ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงนั้น จะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ๆ อย่างรอบคอบ

การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล

<u>เงื่อนไข</u>

การตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับพอเพียง ต้องอาศัย ทั้งความรู้และคุณธรรมเป็นพื้นฐาน

เงื่อนไขความรู้ ประกอบด้วย ความรู้เกี่ยวกับวิชาการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างรอบด้าน ความรอบคอบที่จะนำความรู้เหล่านั้นมาพิจารณา ให้เชื่อมโยงกัน เพื่อประกอบการวางแผนและความระมัดระวังในขั้นปฏิบัติ

เงื่อนไขคุณธรรม ที่จะต้องเสริมสร้าง ประกอบด้วยมีความตระหนัก ในคุณธรรม มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความอดทน มีความเพียร ใช้สติ ปัญญาในการ ดำเนินชีวิต

ประมวลจริยธรรมของเทศบาลตำบลรูสะมิแล จึงได้กำหนดมาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ดังเช่น

๑. ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหาร เทศบาลตำบลรูสะมิแล

ข้อ ๕ ข้าราชการการเมืองท้องถิ่น มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม เป็นกลางทางการเมือง อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนตามหลักธรรมมาภิบาล โดยจะต้องยึดมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ๙ ประการ ดังนี้

๑) ยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม

๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ และรับผิดชอบ

๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย

๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์การ

๒. ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายสภาท้องถิ่น เทศบาลตำบลรูสะมิแล

ข้อ ๕ ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม เป็นกลางทางการเมือง อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล โดยจะต้องยึดมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ๙ ประการ ดังนี้

๑) ยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม

๒) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ และรับผิดชอบ

๓) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ ทับซ้อน

๔) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย

๕) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

๖) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

๗) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

๘) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์การ

๓. ประมวลจริยธรรมของข้าราชการเทศบาลตำบลรูสะมิแล

ข้อ ๓ ข้าราชการของเทศบาลตำบลรูสะมิแลทุกคน มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม เป็นกลางทางการเมือง อำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล โดยจะต้องยึดมั่นในค่านิยมหลัก ๑๐ ประการดังนี้

๑) การยึดมั่นในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๒) ยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม

๓) การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ และรับผิดชอบ

๔) การยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ ทับซ้อน

๕) การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย

๖) การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

๗) การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริง

๘) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

๙) การยึดมั่นในหลักจรรยาวิชาชีพขององค์กร

๑๐) การสร้างจิตสำนึกให้ประชาชนในท้องถิ่นประพฤติตนเป็นพลเมืองที่ดี ร่วมกัน พัฒนาชุมชนให้น่าอยู่คู่คุณธรรมและดูแลสภาพสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ข้อบังคับเทศบาลตำบลรูสะมิแล ว่าด้วยจรรยาข้าราชการ ของเทศบาลตำบลรูสะมิแล

เทศบาลตำบลรูสะมิแล ในฐานะเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดโดยมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นการดำเนินการด้านการเงิน การคลังงบประมาณการพัสดุการจัดเก็บรายได้ การพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อการบริหารงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนวางมาตรฐานการดำเนินงานจัดการบริการสาธารณะการศึกษาของท้องถิ่นการบริหารงานบุคคลและพัฒนาบุคลากรรวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานและตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉะนั้นเพื่อเป็นการสร้างจิตสำนึกของข้าราชการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลมีความโปร่งใสและเป็นธรรมจึงสมควรให้มีข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการเทศบาลตำบลรูสะมิแล

เทศบาลตำบลรูสะมิแล จึงได้กำหนดข้อบังคับจรรยาข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลดงละคร เพื่อเป็นกรอบมาตรฐานในการประพฤติปฏิบัติตนของข้าราชการลูกจ้างและพนักงานจ้างให้มีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมธำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของข้าราชการอันจะทำให้ได้รับการยอมรับเชื่อถือและศรัทธาจากประชาชนทั่วไปไว้ดังนี้

ข้อ ๑ ความซื่อสัตย์และรับผิดชอบ

๑.๑ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต

๑.๒ ใช้ทรัพยากรขององค์กรอย่างประหยัดและโปร่งใสเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ราชการ

๑.๓ ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังความรู้ความสามารถโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ

๑.๔ รับผิดชอบต่อผลการกระทำของตนเองและมุ่งมั่นแก้ไขเมื่อเกิดข้อผิดพลาด

ข้อ ๒ การมีจิตสำนึกมุ่งบริการและให้คำปรึกษา

๒.๑ ให้บริการแก่ส่วนราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนอย่างเท่าเทียมกันด้วยความเต็มใจ

๒.๒ ให้คำปรึกษาแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างถูกต้องรวดเร็วและครบถ้วน

ข้อ ๓ การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

๓.๑ ปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของงานเพื่อให้เกิดผลดีและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

๓.๒ ขยันอุทิศตนและมุ่งมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ให้สำเร็จตามเป้าหมาย

๓.๓ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสามัคคีมีน้ำใจเพื่อให้บรรลุภารกิจของหน่วยงาน

๓.๔ พัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

ข้อ ๔ การปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม

๔.๑ ตัดสินใจบนหลักการข้อเท็จจริงเหตุผลเพื่อความยุติธรรม

๔.๒ ไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ ๕ การดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง

๕.๑ วางแผนการดำรงชีวิตอย่างมีเป้าหมายพร้อมที่จะเผชิญต่อการเปลี่ยนแปลง

๕.๒ ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่ามีเหตุผลและไม่ฟุ่มเฟือยเกินฐานะของตนเอง

๕.๓ ปฏิบัติตามหลักศาสนารู้จักพึ่งตนเองและลดละเลิกอบายมุข

ข้อ ๖ การยึดมั่นและยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

๖.๑ ยึดมั่นในผลประโยชน์ส่วนรวมเหนือผลประโยชน์ส่วนตน

๖.๒ กล้าหาญและยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง

๖.๓ ปฏิบัติตนตามหลักคุณธรรมจริยธรรมเพื่อเป็นแบบอย่างที่ดีแก่เพื่อนข้าราชการ

ข้อ ๗ ความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

๗.๑ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายในขอบเขตของกฎหมาย

๗.๒ พร้อมรับการตรวจสอบและรับผิดชอบต่อผลของการตรวจสอบ

มาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมพนักงานจ้างตามภารกิจและพนักงานจ้างทั่วไปเทศบาลตำบลรูสะมิแล

อนุสนธิสัญญาทางคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น (ก.ถ.) ได้กำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ พนักงานส่วนตำบล และพนักงานจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ประมวลขึ้นจากข้อเสนอแนะของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นหลักการและแนวทางปฏิบัติให้ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปใช้ยึดถือปฏิบัติเป็นเครื่องกำกับความประพฤติ ดังนี้

๑. พึงดำรงตนให้ตั้งมั่นอยู่ในศีลธรรม ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ และมีความรับผิดชอบ
๒. พึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเปิดเผย โปร่งใส พร้อมให้ตรวจสอบ
๓. พึงให้บริการด้วยความเสมอภาค สะดวก รวดเร็ว มีอัธยาศัยไมตรี โดยยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก
๔. พึงปฏิบัติหน้าที่โดยยึดผลสัมฤทธิ์ของงานอย่างคุ้มค่า
๕. พึงพัฒนาทักษะ ความรู้ ความสามารถ และตนเองให้ทันสมัยอยู่เสมอ
๖. พึงมีจรรยาบรรณต่อตนเอง
๗. พึงมีจรรยาบรรณต่อหน่วยงาน
๘. พึงมีจรรยาบรรณต่อผู้บังคับบัญชา ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาและผู้ร่วมงาน
๙. พึงมีจรรยาบรรณต่อประชาชนและสังคม

ประกาศเจตนารมณ์เทศบาลตำบลรูสะมิแล เป็นหน่วยงานในการต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่น

เนื่องด้วยเทศบาลตำบลรูสะมิแล เป็นหน่วยงานที่รับใช้และให้บริการประชาชนอย่างใกล้ชิด ซึ่งในการดำเนินงานของเทศบาลตำบลรูสะมิแล ได้คำนึงถึงความต้องการและประโยชน์สูงสุดของประชาชนเป็นหลัก

เทศบาลตำบลรูสะมิแล ได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาทุจริตคอรัปชั่นซึ่งเป็นปัญหาที่ทำให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อพี่น้องประชาชนทั้งทางอ้อมและทางตรง ทำให้ผลประโยชน์ไม่ตกถึงมือประชาชนอย่างแท้จริง เทศบาลตำบลรูสะมิแล จึงมีเจตนารมณ์ร่วมกันในการดำเนินงานให้เกิดความโปร่งใส เป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้เพื่อให้องค์กรเป็นหน่วยงานในการต้านการทุจริตคอรัปชั่น โดยให้เจ้าหน้าที่ทุกคนถือปฏิบัติดังนี้

๑. ไม่ยักยอก เบียดบังเวลา และทรัพย์สินราชการ
๒. ไม่เรียก ไม่รับ ไม่เสนอสิ่งใดเพื่อประโยชน์มิชอบ
๓. ไม่ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อประโยชน์ตนหรือพวกพ้อง
๔. ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใส เสมอภาค
๕. กล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
๖. เปิดเผยต่อสาธารณะเมื่อพบเหตุคอร์รัปชั่น
๗. ร่วมปกป้อง คุ้มครอง ผู้ต่อต้านคอร์รัปชั่น
๘. พร้อมรับการตรวจสอบจากทุกภาคส่วน

ในคู่มือเล่มนี้ จะสะท้อนหลักการและแนวคิดที่เป็นสากลพร้อมข้อเสนอแนะทางการประยุกต์ใช้เพื่อการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน โดยมีสาระสำคัญเป็นเป็น ๓ บท ได้แก่

๑. บทที่ ๑ การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
๒. บทที่ ๒ การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ
๓. บทที่ ๓ การให้ – รับของขวัญและประโยชน์อื่นใด

ความหมายผลประโยชน์ทับซ้อน

คำว่า Conflict of Interests มีการใช้คำภาษาไทยไว้หลายคำ เช่น “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” หรือ “การขัดกันแห่งผลประโยชน์” ถ้อยคำเหล่านี้ถือเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักคุณธรรม จริยธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Governance) โดยทั่วไปเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน จึงหมายถึงความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวทั้งเป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และได้ใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม มีหลากหลายรูปแบบไม่จำกัดอยู่ในรูปแบบของตัวเงิน หรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินมีลักษณะ ๗ ประการ ดังนี้

๑. หาผลประโยชน์ให้ตนเอง คือ การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อตนเอง เช่น ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่ให้บริษัทตัวเองได้งานรับเหมาจากรัฐ หรือฝากลูกหลานเข้าทำงาน เป็นต้น

๒. รับผลประโยชน์ คือ การรับสินบนหรือรับของขวัญ เช่น เป็นเจ้าพนักงานสรรพากรแล้วรับเงินจากผู้มาเสียภาษี หรือเป็นเจ้าหน้าที่จัดซื้อแล้วรับไม้กอล์ฟเป็นของกำนัลจากร้านค้า เป็นต้น

๓. ใช้อิทธิพล เป็นการเรียกผลตอบแทนในการใช้อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ ส่งผลที่เป็นคุณแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอย่างไม่เป็นธรรม

๔. ใช้ทรัพย์สินของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน เช่น การใช้รถยนต์ หรือคอมพิวเตอร์ราชการทำงานส่วนตัว เป็นต้น

๕. ใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เช่น รู้ว่าราชการจะตัดถนน จึงรีบไปซื้อที่ดินในบริเวณดังกล่าวดักหน้าไว้ก่อน เป็นต้น

๖. รับงานนอก ได้แก่ การเปิดบริษัททำธุรกิจซ้อนกับหน่วยงานที่ตนเองทำงานอยู่ เช่น เป็นนักบัญชีแต่รับงานส่วนตัวจนไม่มีเวลาทำงานบัญชีในหน้าที่ให้กับหน่วยงาน เป็นต้น

๗. ทำงานหลังออกจากตำแหน่ง คือการไปทำงานให้กับผู้อื่นหลังออกจากที่ทำทำงานเดิม โดยใช้ความรู้หรืออิทธิพลจากที่เดิมมาชิงงาน หรือเอาประโยชน์โดยไม่เป็นธรรม เช่น เอาความรู้ในนโยบายและแผนของธนาคารประเทศไทยไปช่วยธนาคารเอกชนอื่น ๆ หลังจากเกษียณ เป็นต้น

หลักสำคัญของการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

- ชุมชนคาดหวังให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรม โดยให้ผลประโยชน์ของสาธารณะมีความสำคัญในอันดับต้น
- ความซื่อตรงต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังเป็นรากฐานของหลักนิติธรรม (ประชาชนทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม)

บทที่ ๑
การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflic of interest : COI) เป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้นและยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

ประมวลจริยธรรมในการป้องกันหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการปฏิบัติราชการหลายประการ ดังปรากฏในประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายบริหารพ.ศ.๒๕๕๓ ได้กำหนดมาตรฐานจริยธรรม หมวด ๒ มาตรฐานจริยธรรม ส่วนที่ ๑ มาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ข้อ ๕ ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมืองท้องถิ่นฝ่ายสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดมาตรฐานจริยธรรม หมวด ๒ มาตรฐานจริยธรรม ส่วนที่ ๑ มาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ข้อ ๕ และประมวลจริยธรรมของข้าราชการองค์การบริหารส่วนตำบลตะเคียนได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการ หมวด ๒ มาตรฐานจริยธรรม ส่วนที่ ๑ มาตรฐานจริยธรรมอันเป็นค่านิยมหลัก ข้อ ๓

สำหรับในบทนี้จะได้สะท้อนหลักการและแนวคิดที่เป็นสากลพร้อมข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้เพื่อการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนโดยมีสาระสำคัญเป็น๓หัวข้อใหญ่คือ

๑. การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

๒. การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ

๓. การให้-รับของขวัญและผลประโยชน์

การบริหารผลประโยชน์ทับซ้อน

หลักสำคัญของการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีดังนี้

• ชุมชนคาดหวังให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างเป็นธรรมโดยให้ผลประโยชน์สาธารณะมีความสำคัญอันดับต้น

• ความซื่อตรงต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ยังเป็นรากฐานของหลักนิติธรรม (ประชาชนทุกคนเสมอภาคภายใต้กฎหมายและต้องได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม)

• ถ้าไม่จัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างมีประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ก็จะละเลยประโยชน์สาธารณะและให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนตนหรือของคนบางกลุ่มแทนซึ่งจะมีผลต่อการปฏิบัติงานและอาจนำไปสู่การประพฤติมิชอบในที่สุด

• ผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ได้ผิดในตัวมันเองเนื่องจากเจ้าหน้าที่ก็มีชีวิตส่วนตนมีบางครั้งที่ผลประโยชน์ส่วนตนจะมาขัดแย้งกับการทำหน้าที่แต่ประเด็นคือต้องเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนที่มี

• หน่วยงานภาครัฐต้องจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างโปร่งใสและพร้อมรับผิดชอบ มิฉะนั้นจะบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน

• ปัจจุบันขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อนขยายมากกว่าเดิม เนื่องจากมีการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนรวมถึงระหว่างหน่วยงานภาครัฐทำให้มีความสัมพันธ์ซับซ้อน/ซ้อนทับมากขึ้น

• หน่วยงานควรตระหนักว่าผลประโยชน์ทับซ้อนจะเกิดขึ้นในการทำงานและต้องพัฒนาวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมการระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน

• หน่วยงานต้องขจัดความเข้าใจผิดที่ว่าผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นเรื่องผิดในตัวมันเอง มิฉะนั้นคนก็จะพยายามปกปิด

• ผลประโยชน์ทับซ้อนจะเป็นสิ่งผิดก็ต่อเมื่อมีอิทธิพลต่อการทำงานหรือการตัดสินใจกรณีนี้เรียกว่ามีการใช้หน้าที่ในทางมิชอบหรือแม้แต่การฉ้อราษฎร์บังหลวง

• การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนสร้างประโยชน์มากมายแก่หน่วยงานเนื่องจาก

- ลดการทุจริตประพฤติมิชอบ
- สามารถแก้ข้อกล่าวหาเรื่องความลำเอียงได้ง่าย
- แสดงความยึดมั่นในหลักธรรมมาภิบาล
- ประชาชนเชื่อมั่นว่าหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่มีผลประโยชน์แอบแฝง

▶ นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ

• ***ผลประโยชน์ส่วนตน (private interest)*** – "ผลประโยชน์" คือสิ่งใดๆที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่มไม่ว่าในทางบวกหรือลบ "ผลประโยชน์ส่วนตน" ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการงานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วยเช่นเพื่อนญาติคู่แข่งศัตรูเมื่อใดเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

ผลประโยชน์ส่วนตนมี๒ประเภทคือที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary)

- ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงินไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่นที่ดินหุ้นตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงานรวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่นสัมปทานส่วนลดของขวัญหรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ

- ผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงินเกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลครอบครัวหรือกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมอื่นๆ เช่นสถาบันการศึกษาสมาคมลัทธิแนวคิดมักอยู่ในรูปความลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชังและมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

•***หน้าที่สาธารณะ (public duty)*** – หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือการให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ประโยชน์สาธารณะ (public interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเท่านั้นแต่ยังรวมถึงคนอื่นๆที่ทำงานให้ภาครัฐเช่นที่ปรึกษาอาสาสมัคร

•***ผลประโยชน์สาธารณะ*** คือประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลและไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่ายแต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้โดย

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ
- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะมีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่
- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ไม่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่งขณะที่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

•***ผลประโยชน์ทับซ้อน*** (Conflict of Interests) องค์กรสากลคือ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) นิยามว่าเป็นความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐดังนี้

ผลประโยชน์ทับซ้อนมี ๓ ประเภทคือ

- ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและสาธารณะเกิดขึ้น

- ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (perceived & apparent) เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่ามี แต่จริงๆอาจไม่มีก็ได้ถ้าจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสียไม่น้อยกว่าการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้นแต่ต้องทำให้คนอื่นๆรับรู้ และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง

- ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบันอาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคต

•***หน้าที่ทับซ้อน (conflict of duty)*** หรือผลประโยชน์เบียดซ้อนกัน (competing interests) มี ๒ ประเภท

- ประเภทแรก เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้ อาจทำให้ทำงานไม่มีประสิทธิภาพหรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่างๆให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อย หรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่นๆทำไม่ได้ คนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

- ประเภทที่สอง เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำบทบาทหน้าที่ในหน่วยงานหนึ่งนั้นทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่งได้ ผลเสียคือถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประพฤติมิชอบหรือความลำเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่ม ควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยเพราะว่ามีหลักการจัดการแบบเดียวกัน นั่นคือการตัดสินใจทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

▶ หลักการ ๔ ประการสำหรับการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

• **ปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ** : การทำเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นหน้าที่หลักเจ้าหน้าที่ต้องตัดสินใจและให้คำแนะนำภายในกรอบกฎหมาย และนโยบายจะต้องทำงานในขอบเขตหน้าที่พิจารณาความถูกผิดไปตามเนื้อผ้า ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตนมาแทรกแซงรวมถึงความเห็นหรือทัศนคติส่วนบุคคลปฏิบัติต่อแต่ละบุคคลอย่างเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียงด้วยเรื่องศาสนาอาชีพจุดยืนทางการเมืองเผ่าพันธุ์วงศ์ตระกูลฯลฯ ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ไม่เพียงปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้นแต่ต้องมีจริยธรรมด้วย

• **สนับสนุนความโปร่งใสและพร้อมรับผิด** : การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนต้องอาศัยกระบวนการแสวงหาเปิดเผยและจัดการที่โปร่งใส นั่นคือเปิดโอกาสให้ตรวจสอบและมีความพร้อมรับผิดมีวิธีการต่างๆเช่นจดทะเบียนผลประโยชน์โยกย้ายเจ้าหน้าที่จากตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนการเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตนหรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ถือเป็นขั้นตอนแรกของการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนการ ใช้กระบวนการอย่างเปิดเผยทั่วหน้าจะทำให้เจ้าหน้าที่ร่วมมือและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้เสีย

• **ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง** : การแก้ปัญหาหรือจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน จะสะท้อนถึงความยึดหลักคุณธรรมและความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่และองค์กรการจัดการต้องอาศัยข้อมูลนำเข้าจากทุกระดับในองค์กรฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบเรื่องการสร้างระบบและนโยบายและเจ้าหน้าที่ก็มีความรับผิดชอบ ต้องระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนมีเจ้าหน้าที่ต้องจัดการกับเรื่องส่วนตนเพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนมากที่สุดเท่าที่ทำได้ และผู้บริหารก็ต้องเป็นแบบอย่างด้วย

• **สร้างวัฒนธรรมองค์กร** : ผู้บริหารต้องสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในเวลาที่มีประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น และการสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อตรงต่อหน้าที่ซึ่งต้องอาศัยวิธีการดังนี้

- ให้ข้อแนะนำและการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และการปฏิบัติรวมถึงการใช้กฎเกณฑ์ที่มีในสภาพแวดล้อมการทำงาน
- ส่งเสริมให้มีการสื่อสารอย่างเปิดเผยและมีการเสวนาแลกเปลี่ยน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สบายใจในการเปิดเผยและหารือเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในที่ทำงาน
- ป้องกันไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เจ้าหน้าที่เปิดเผย เพื่อมิให้มีผู้นำไปใช้ในทางที่ผิด
- ให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกระบวนการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้รู้สึกเป็นเจ้าของและปฏิบัติตามในเวลาเดียวกันก็ต้องสร้างระบบโดยการพัฒนาในเรื่องต่อไปนี้
- มาตรฐานในการส่งเสริมความซื่อตรงต่อหน้าที่โดยรวมไว้ในข้อกำหนดทางจริยธรรม
- กระบวนการระบุความเสี่ยงและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
- กลไกความพร้อมรับผิดทั้งภายในและภายนอก
- วิธีการจัดการ (รวมถึงการลงโทษ) ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของตนเองที่จะต้องทำตามกฎระเบียบและมาตรฐาน

▶ แนวทางการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

• **กรอบการทำงาน** เป็นวิธีการกว้างๆไม่จำกัดอยู่กับรายละเอียดข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปพัฒนาเป็นรูปแบบการจัดการตามบริบทขององค์กรและกฎหมายได้มี ๖ ขั้นตอนสำหรับการพัฒนาและการปฏิบัติตามนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

๑) ระบุว่ามีผลประโยชน์ทับซ้อนแบบใดบ้างที่มักเกิดขึ้นในองค์กร

๒) พัฒนานโยบายที่เหมาะสมรวมถึงกลยุทธ์การจัดการและแก้ไขปัญหา

๓) ให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับต่างๆรวมถึงเผยแพร่นโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทั่วถึงในองค์กร

๔) ดำเนินการเป็นแบบอย่าง

๕) สื่อสารให้ผู้มีส่วนได้เสีย ผู้รับบริการ ผู้สนับสนุนองค์กร และชุมชนทราบถึงความมุ่งมั่นในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

๖) บังคับใช้นโยบายและทบทวนนโยบายสม่ำเสมอ

• รายละเอียดแต่ละขั้นตอน

๑) การระบุผลประโยชน์ทับซ้อน

- ขั้นตอนแรกนี้คือ การระบุว่าในการทำงานของหน่วยงาน มีจุดใดบ้างที่เสี่ยงต่อการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนและผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้นั้นมีประเภทใดบ้าง

- เป้าหมายสำคัญคือ องค์กรต้องรู้ว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริงและที่เห็น

- การมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่มีส่วนสำคัญ เพราะจะทำให้ระบุจุดเสี่ยงได้ครอบคลุมและทำให้เจ้าหน้าที่รู้สึกเป็นเจ้าของและร่วมมือกับนโยบาย

- ตัวอย่างของผลประโยชน์ส่วนตน เช่น ผลประโยชน์ทางการเงิน/เศรษฐกิจ (เช่นหนี้) ธุรกิจส่วนตัว/ครอบครัวความสัมพันธ์ส่วนตัว (ครอบครัวชุมชนชาติพันธุ์ศาสนาฯลฯ) ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น (เอ็นจีโอสหภาพการค้าพรรคการเมืองฯลฯ) การทำงานเสริมความเป็นอริ/การแข่งขันกับคนอื่น/ กลุ่มอื่น

- ตัวอย่างของจุดเสี่ยงเช่นการปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชนการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างการตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำงานหรืออุปกรณ์ในภาคธุรกิจการออกใบอนุญาตการให้บริการที่อุปสงค์มากกว่าอุปทาน การกระจายงบราชการ การปรับการลงโทษการให้เงิน/สิ่งของสนับสนุนช่วยเหลือผู้เดือดร้อน การตัดสินข้อพิพาท ฯลฯ ทั้งนี้ รวมถึงงานที่สาธารณะหรือสื่อมวลชนให้ความสนใจเป็นพิเศษ

- การระบุผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ต้องพิจารณานิยามและข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย

๒) พัฒนากลยุทธ์และตอบสนองอย่างเหมาะสม

- องค์ประกอบประการหนึ่งในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็คือ ความตระหนักของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับวิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน รวมถึงความรับผิดชอบของแต่ละคนดังนั้นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการต้องแยกให้ชัดระหว่างความรับผิดชอบขององค์กรและความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์กรและยังต้องทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สามารถ

- รู้ได้ว่าเมื่อใดมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นและในแบบใด (แบบเกิดขึ้นจริงแบบที่เห็นหรือแบบเป็นไปได้)

- เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนและบันทึกกลยุทธ์ต่างๆที่ใช้เพื่อการจัดการ

- ติดตามประสิทธิภาพของกลยุทธ์ที่ใช้

๓) ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และหัวหน้างานระดับสูง

- เพื่อให้การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีประสิทธิภาพ ต้องมีการให้ความรู้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่เจ้าหน้าที่ในองค์กร เอกชนที่มาทำสัญญา อาสาสมัครหัวหน้างานระดับสูง และกรรมการบริหาร การให้ความรู้จะเริ่มตั้งแต่การปฐมนิเทศ และมีอย่างต่อเนื่องในระหว่างทำงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนควรสามารถเข้าถึงนโยบายและข้อมูลที่จะช่วยให้พวกเขาสามารถระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน ส่วนตัวผู้บริหารเองก็ต้องรู้วิธีจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

- ขั้นตอนแรกของการให้ความรู้ คือ สร้างความเข้าใจว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อนผลประโยชน์ทับซ้อนใดเกิดขึ้นบ่อยในองค์กร อะไรคือจุดเสี่ยงที่ระบุในนโยบาย รวมถึงความแตกต่างของความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามนโยบายของผู้มีตำแหน่งหน้าที่ต่างกัน ควรให้เอกสารบรรยายพร้อมตัวอย่างที่ชัดเจนสำหรับการระบุและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนโดยเน้นตรงที่เป็นจุดเสี่ยงมากๆ เช่น การติดต่อ การร่วมทำงานกับภาคเอกชน การแลกเปลี่ยนบุคลากรกับภาคเอกชน การแปรรูปการลดขั้นตอนและกระจายอำนาจความสัมพันธ์กับเอ็นจีโอ และกิจกรรมทางการเมือง เป็นต้น

- นอกจากการให้ความรู้แล้ว ความตื่นตัวและเอาใจใส่ของผู้บริหาร รวมถึงกลยุทธ์การจัดการที่มีประสิทธิภาพจะมีส่วนอย่างสำคัญในการช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม การสร้างความตื่นตัวและความเอาใจใส่จะช่วยในการแสวงหาจุดเสี่ยงและพัฒนาวิธีการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไป

๔) ดำเนินการเป็นแบบอย่าง

- การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยความทุ่มเทของผู้ที่อยู่ในตำแหน่งระดับบริหาร ซึ่งต้องแสดงภาวะผู้นำ สนับสนุนนโยบายและกระบวนการอย่างแข็งขันสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน และให้ความช่วยเหลือแก้ไข ผู้บริหารมีความสำคัญเนื่องจากเจ้าหน้าที่มักจะคำนึงถึงสิ่งที่ผู้บริหารให้ความสนใจ

- ผู้บริหารต้อง (๑)พิจารณาว่ามีข้อมูลเพียงพอ ที่จะชี้ว่าหน่วยงานมีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่ (๒)ชั่งน้ำหนักประโยชน์ขององค์กร ประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์สาธารณะ และพิจารณาว่าอะไรคือวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการหรือแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน และ (๓)พิจารณาปัจจัยอื่นๆ รวมถึงระดับและลักษณะของตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน

๕) สื่อสารกับผู้มีส่วนได้เสีย

- ประเด็นสำคัญคือ ภาพลักษณ์ขององค์กรในการรับรู้ของผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากไม่ว่าจะสามารถจัดการกับผลประโยชน์ทับซ้อนได้ดีเพียงใด ถ้าผู้มีส่วนได้เสียรับรู้เป็นตรงกันข้ามผลเสียที่เกิดขึ้นก็เลวร้ายไม่แพ้กัน

- การทำงานกับองค์กรภายนอกไม่ว่าเป็นเอ็นจีโอหรือภาคธุรกิจ องค์กรต้องระบุจุดเสี่ยงของผลประโยชน์ทับซ้อนก่อน และพัฒนาวิธีป้องกัน ไม่ว่าเป็นเรื่องข้อมูลภายใน หรือโอกาสการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ และต้องแจ้งแก่องค์กรภายนอกให้ทราบนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนและผลที่ตามมาหากไม่ปฏิบัติตามนโยบาย เช่น ยกเลิกสัญญา หรือดำเนินการตามกฎหมายบางองค์กรภาครัฐจะอาศัยจริยธรรมธุรกิจเพื่อสื่อสารเกี่ยวกับหน้าที่และความพร้อมรับผิดที่ผู้ทำธุรกิจมีกับหุ้นส่วนและผู้ทำสัญญาด้วย

- นอกจากนี้ ควรสื่อสารแบบสองทางกับองค์กรภายนอก อาจใช้วิธีต่างๆ เช่นให้มีส่วนร่วมในการระบุจุดเสี่ยงและร่วมกันพัฒนากลไกป้องกันแก้ไขปัญหา ขอรับฟังความเห็นต่อร่างนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ร่วมทบทวนและปรับปรุงกลไกการแสวงหาและแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อนวิธีเหล่านี้จะทำให้ได้นโยบายที่สอดคล้องความคาดหวังสาธารณะและได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้เสียทั้งนี้ในการร่วมกันจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนกับผู้มีส่วนได้เสียนี้ องค์กรภาครัฐต้องทำให้การตัดสินใจทุกขั้นตอนโปร่งใสและตรวจสอบได้

๖) การบังคับใช้และทบทวนนโยบาย

- ระบบจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนต้องได้รับการทบทวนประสิทธิภาพสม่ำเสมอ โดยสอบถามข้อมูลจากผู้ใช้ระบบ และผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เพื่อให้ระบบใช้ได้จริง และตอบสนองต่อสภาพการทำงาน รวมถึงสภาพสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของและความร่วมมือนอกจากนี้ยังอาจเรียนรู้จากองค์กรอื่นๆ การแสวงหาการเรียนรู้เช่นนี้ยังเป็นการสื่อสารว่าองค์กรมีความมุ่งมั่นในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอีกด้วย การทบทวนควรครอบคลุมจุดเสี่ยงและมาตรการและผลการทบทวนหรือมีการเปลี่ยนแปลงต้องสื่อสารให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้เข้าใจ และปรับเปลี่ยนการทำงานให้สอดคล้องกัน โดยอาจพัฒนาระบบสนับสนุนเพื่อช่วยพัฒนาทักษะและการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่การเปิดเผยและรายงานข้อสงสัยเกี่ยวกับการประพฤติมิชอบและการบริหารที่บกพร่อง/อคติของภาครัฐ เป็นรากฐานของความถูกต้องเป็นธรรม (integrity) และการยึดมั่น ยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง

• ผู้เปิดเผยผลประโยชน์ :

ผู้เปิดเผยเป็นผู้ที่รายงานข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมที่มิชอบที่ร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ที่กระทำโดยมิใช่เพื่อผลประโยชน์สาธารณะหลายหน่วยงานขาดการสนับสนุนผู้เปิดเผยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ โดยแทนที่จะยกย่องชมเชยเจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยการประพฤติมิชอบ คดโกง ทุจริต หรือพฤติกรรมอาชญากรรมกลับวิพากษ์วิจารณ์ทางลบ ทำให้สูญเสียความก้าวหน้าในอาชีพและแม้แต่สูญเสียงานหลัก (core) ของการปกป้องคุ้มครองพยาน (whistlblowing) ใช้หลักแห่งความรับผิดชอบและการแสดงออกซึ่งความพร้อมรับผิดให้แก่สาธารณชน การเปิดเผยที่เหมาะสม คือ เมื่อเกิดการทำผิดที่ร้ายแรงหรือเป็นปัญหาความเสี่ยงสาธารณะ การรายงานการกระทำผิดภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กรต่อสาธารณชนเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดโดยเฉพาะเมื่อช่องทางภายในและกระบวนการบริหารภายในใช้การไม่ได้ หรือขาดประสิทธิภาพ

• ทำไมการเปิดเผยจึงทำได้ยาก :

การศึกษาวิจัยพบว่า แม้จะมีการสนับสนุน มีช่องทาง วิธีการผลักดันเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสืบเสาะการคดโกงและการกระทำผิด แต่มีหลายองค์ประกอบที่ทำให้การเปิดเผยการกระทำผิดเป็นเรื่องยากสำหรับเจ้าหน้าที่ ปัญหาสำคัญคือ การขัดแย้งกันระหว่างความเที่ยงตรง (Integrity) ของบุคคลกับพันธะสัญญาที่มีต่อส่วนรวม และกับความภักดีต่อเพื่อนหรือองค์กรซึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐ

บทที่ ๒
การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ

การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ

• ผู้เปิดเผยผลประโยชน์ :

ผู้เปิดเผยเป็นผู้ที่รายงานข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมที่มิชอบที่ร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ที่กระทำโดยมิใช่เพื่อผลประโยชน์สาธารณะหลายหน่วยงานขาดการสนับสนุนผู้เปิดเผยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ โดยแทนที่จะยกย่องชมเชยเจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยการประพฤติมิชอบ คดโกง ทุจริต หรือพฤติกรรมอาชญากรรมกลับวิพากษ์วิจารณ์ทางลบ ทำให้สูญเสียความก้าวหน้าในอาชีพและแม้แต่สูญเสียงาน

หลัก (core) ของการปกป้องคุ้มครองพยาน (whistlblowing) ใช้หลักแห่งความรับผิดชอบและการแสดงออกซึ่งความพร้อมรับผิดให้แก่สาธารณชน การเปิดเผยที่เหมาะสม คือ เมื่อเกิดการทำผิดที่ร้ายแรงหรือเป็นปัญหาความเสี่ยงสาธารณะ การรายงานการกระทำผิดภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กรต่อสาธารณชนเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด โดยเฉพาะเมื่อช่องทางภายในและกระบวนการบริหารภายในใช้การไม่ได้หรือขาดประสิทธิภาพ

• ทำไมการเปิดเผยจึงทำได้ยาก :

การศึกษาวิจัยพบว่า แม้จะมีการสนับสนุนมีช่องทางวิธีการผลักดันเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสืบเสาะการคดโกงและการกระทำผิด แต่มีหลายองค์ประกอบที่ทำให้การเปิดเผยการกระทำผิดเป็นเรื่องยากสำหรับเจ้าหน้าที่ ปัญหาสำคัญคือ การขัดแย้งกันระหว่างความเที่ยงตรง (Integrity) ของบุคคลกับพันธะสัญญาที่มีต่อส่วนรวม และกับความภักดีต่อเพื่อนหรือองค์กรซึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐ

การยึดมั่นในสิ่งถูกต้องและเป็นธรรม ความเที่ยงตรงส่วนบุคคลเป็นค่านิยมที่เป็นหลักคุณธรรมในมาตรฐานทางจริยธรรม (Code of Conduct) แต่ในทางตรงกันข้ามความจงรักภักดีเป็นสัญญาที่มีต่อกลุ่มคนและสังคมที่ให้ความสำคัญว่า บุคคลจะผิดสัญญาหรือทรยศต่อเพื่อนไม่ได้ในยามจำเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้บุคคลไม่กล้ารายงานการกระทำผิดคือ ข้อมูลที่เปิดเผยและผู้เปิดเผยจะต้องเป็นข้อมูลที่เป็นความลับได้รับการปกป้อง แต่ในทางปฏิบัติผู้เปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดมักได้รับการปฏิบัติในทางตรงกันข้ามการตัดสินใจที่จะเปิดเผยควรจะเป็นเรื่องพื้นฐานง่ายๆ หลักคือจะต้องปฏิบัติอย่างโปร่งใส มีการเปิดเผยการกระทำผิดพร้อมทั้งการปกป้องข้อมูลที่รายงานให้เกิดความเชื่อมั่นและไว้วางใจได้

• ผู้เปิดเผยผลประโยชน์ :

ผู้เปิดเผยเป็นผู้ที่รายงานข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับพฤติกรรมที่มิชอบที่ร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ที่กระทำโดยมิใช่เพื่อผลประโยชน์สาธารณะหลายหน่วยงานขาดการสนับสนุนผู้เปิดเผยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ โดยแทนที่จะยกย่องชมเชยเจ้าหน้าที่ที่เปิดเผยการประพฤติมิชอบ คดโกง ทุจริต หรือพฤติกรรมอาชญากรรมกลับวิพากษ์วิจารณ์ทางลบ ทำให้สูญเสียความก้าวหน้าในอาชีพและแม้แต่สูญเสียงานหลัก (core) ของการปกป้องคุ้มครองพยาน (whistlblowing) ใช้หลักแห่งความรับผิดชอบและการแสดงออกซึ่งความพร้อมรับผิดให้แก่สาธารณชน การเปิดเผยที่เหมาะสมคือเมื่อเกิดการทำผิดที่ร้ายแรงหรือเป็นปัญหาความเสี่ยงสาธารณะการรายงานการกระทำผิดภายในองค์กรหรือภายนอกองค์กรต่อสาธารณชนเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดโดยเฉพาะเมื่อช่องทางภายในและกระบวนการบริหารภายในใช้การไม่ได้หรือขาดประสิทธิภาพ

• ทำไมการเปิดเผยจึงทำได้ยาก :

การศึกษาวิจัยพบว่า แม้จะมีการสนับสนุน มีช่องทาง วิธีการผลักดันเจ้าหน้าที่ของรัฐในการสืบเสาะการคดโกงและการกระทำผิด แต่มีหลายองค์ประกอบที่ทำให้การเปิดเผยการกระทำผิดเป็นเรื่องยากสำหรับเจ้าหน้าที่ ปัญหาสำคัญคือ การขัดแย้งกันระหว่างความเที่ยงตรง (Integrity) ของบุคคลกับพันธะสัญญาที่มีต่อส่วนรวม และกับความภักดีต่อเพื่อนหรือองค์กรซึ่งเป็นวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐ

• การส่งสาสน์ขององค์กร :

องค์กรจะต้องขับเคลื่อน/ผลักดันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเปิดเผยพฤติกรรมที่ผิดจริยธรรมและคดโกงว่าเป็นสิ่งที่ภาครัฐต้องการและข้อมูลของผู้เปิดเผยจะต้องได้รับความเชื่อมั่นว่าถูกปกปิด ต้องมีคำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ว่าจะบริหารข่าวสารข้อมูลอย่างไร และจะจัดการอย่างไร เมื่อเผชิญกับกรณีเกี่ยวกับจริยธรรมที่มีแนวโน้มจะทำให้เกิดการกระทำผิด

• กฎหมาย ระเบียบ และนโยบาย :

รากฐานของการเปิดเผยการกระทำผิดมาจากกรอบกฎหมาย มาตรฐานทางจริยธรรมรวมทั้งนโยบายขององค์กร ในมาตรฐานทางจริยธรรมจะกำหนดพฤติกรรมที่เป็นมาตรฐานและข้อแนะนำพฤติกรรมที่ยอมรับให้ปฏิบัติและไม่ยอมรับให้ปฏิบัติ รวมทั้งต้องมีการรายงานการกระทำที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานด้วย

การเปิดเผยการกระทำผิดเพื่อป้องกันการละเมิดหลักคุณธรรม ต้องมีกลไกการรายงานและการตรวจสอบที่เป็นอิสระ การเปิดเผยการกระทำผิดภายใต้กฎหมายต่างๆ นั้นต้องอธิบายได้ด้วยว่าจะมีการดำเนินการอย่างไร และองค์กรต้องแน่ใจว่าการเปิดเผยจะต้องได้รับการคุ้มครองพยานอย่างเต็มที่

• องค์กรควรจะทำอย่างไร :

วิธีที่ดีที่สุด หน่วยงานต้องมีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดเผยการกระทำผิดจัดช่องทางอำนวยความสะดวก สนับสนุน และคุ้มครองผู้เปิดเผยการกระทำผิด รวมทั้งคนอื่นๆที่จะได้รับผลกระทบ

วัตถุประสงค์ของการปกป้องผู้เปิดเผยการกระทำผิดและการคุ้มครองพยานคือ

- สนับสนุนให้บุคคลเปิดเผยการกระทำผิด
- เพื่อให้แน่ใจว่าการเปิดเผยจะได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม
- เพื่อให้แน่ใจว่าจะต้องมีการปกป้องคุ้มครองพยานที่เหมาะสมในทุกกรณี

ปกติการรายงานหรือเปิดเผยการประพฤติมิชอบ จะใช้การรายงานตามกระบวนการทางการบริหารซึ่งเป็นช่องทางปกติ โดยสามารถรายงานให้กับกลุ่มบุคคลต่างๆ เช่น หัวหน้า ผู้อำนวยการเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ(เช่นกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม) ผู้บริหารระดับสูง คณะกรรมการจริยธรรมหรือองค์กรจริยธรรมภายนอก การรายงานหรือเปิดเผยการประพฤติมิชอบนั้น ข้อมูลที่เปิดเผย ควรประกอบด้วย

- การประพฤติมิชอบในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
- การบริหารที่เป็นอคติ หรือ (ล้มเหลว)
- การละเว้น ละเลย เพิกเฉย เลินเล่อ หรือการบริการที่ไม่เหมาะสม ทำให้สูญเสียเงินของแผ่นดิน
- การกระทำที่เป็นเหตุให้เป็นอันตรายต่ออนามัยสาธารณะ ความปลอดภัย หรืออันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

ส่วนกระบวนการจะแยกต่างหากจากกระบวนการร้องทุกข์หรือร้องเรียน เช่น ในกรณีการขู่คุกคามหรือการดูหมิ่นเหยียดหยามกันในที่ทำงาน องค์กรควรกำหนดกระบวนการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะและประกาศใช้อย่างชัดเจน

ประโยชน์ของกระบวนการ คือ บุคคลจะทราบว่าเมื่อมีความจำเป็นต้องรายงาน/เปิดเผยจะต้องทำอย่างไร เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานจะสนับสนุนและปกป้อง กลไกจะต้องเป็นกลไกเชิงรุกตอบสนองต่อการเปิดเผยการกระทำผิดในกรอบของหน่วยงานในทางปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ทุกคนจะต้องรับรู้โดยทันที (อย่างเป็นสัญชาติญาณ) ว่าเมื่อเกิดข้อสงสัยว่าเกิดการคดโกง ประพฤติผิด ควรต้องรายงานทันทีต่อหัวหน้าผู้บังคับบัญชาหรือผู้ได้รับมอบหมายและผู้บริหารระดับสูง หรือคณะกรรมการจริยธรรมขององค์กร

การเปิดเผยการกระทำผิดเป็นสิ่งสำคัญ และผู้รับรายงานควรให้คำแนะนำผู้เปิดเผยถึงการตรวจสอบและสิ่งที่หน่วยงานจะสนับสนุนและคุ้มครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเปิดเผยการกระทำผิดใน ๔ กลุ่มคือ

๑) การประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ปปช.

๒) การบริการที่ผิดพลาดโดยกระทบกับผลประโยชน์ของผู้อื่น

๓) การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารโดยมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรของรัฐ หรือผู้รับจ้างจากรัฐเป็นผลให้งบประมาณถูกใช้สูญเปล่า

๔) การกระทำของบุคคลเป็นผลให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ ความปลอดภัยกับสาธารณะหรือกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การเปิดเผยการกระทำผิดบางประเภทอาจจะไม่ได้รับการคุ้มครอง เช่น การเปิดเผยต่อสื่อมวลชน การเปิดเผยที่ก่อให้เกิดคำถามต่อความเป็นธรรมของรัฐบาลการ เปิดเผยนโยบายของหน่วยงานหรือการเปิดเผยเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษทางวินัย

นโยบายและกระบวนการในการเปิดเผยจะต้องครอบคลุม :

- เนื้อหาในการเปิดเผย
- การเปิดเผยจะทำได้ที่ไหน เมื่อไร และอย่างไร
- ใครบ้างที่จะเป็นผู้เปิดเผย
- เปิดเผยต่อใคร
- เครื่องมือทดสอบและการตรวจสอบการเปิดเผย
- กลไกในการสนับสนุนและปกป้อง
- กระบวนการตรวจสอบ
- บทบาทในการบริหารและความรับผิดชอบ

• การให้ความสำคัญกับการรายงานและวิธีการรายงานที่ยืดหยุ่น

มาตรฐานทางจริยธรรมต้องกำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนเปิดเผยข้อสงสัยเกี่ยวกับการคดโกงหรือการให้บริการที่ไม่เป็นธรรมการจัดการเกี่ยวกับการรายงานควรยืดหยุ่น เช่น การรายงานต่อผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือคณะกรรมการจริยธรรม ที่สามารถไปพบปะหรือรายงานได้นอกสถานที่ หรือรายงานต่อองค์กรอิสระ เช่น ปปช. ปปท. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

• การผลักดันให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ

หน่วยงานต้องรับผิดชอบในทางปฏิบัติให้การเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะได้รับการคุ้มครองอย่างเชื่อมั่นได้และข้อมูลบุคคลต้องเก็บเป็นความลับ ปกติหน่วยงานต้องพัฒนานโยบาย/กระบวนการในการให้คำแนะนำต่อผู้บริหารให้ตระหนักในความสำคัญ สนับสนุนและปกป้องคุ้มครองพยาน และควรมีการอบรมพิเศษแก่หัวหน้าและผู้บังคับบัญชา

• เบื้องหลังความสำเร็จ

ประสิทธิภาพในการเปิดเผยการกระทำผิดที่ดีที่สุดคือ วัฒนธรรมการยึดถือความถูกต้องขององค์กร องค์กรที่มีพฤติกรรมจริยธรรมและความรับผิดชอบ รวมทั้งให้ความสำคัญกับการป้องกันปราบปรามการประพฤติมิชอบที่ชัดเจน จะทำให้เกิดบรรยากาศจริยธรรมเชิงบวก วัฒนธรรมเกิดจากการเสริมสร้างการเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ การปกป้องพยานและภาวะผู้นำต่อความสำคัญในการเปิดเผยการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ และผลักดันการเปิดเผยอย่างแข็งแกร่ง

การปกป้องสิทธิของบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยเป็นเรื่องที่สำคัญมากหน่วยงานจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าจะให้การดูแลอย่างเหมาะสม มีการบริหารกระบวนการอย่างเท่าเทียมซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเชื่อมั่นและพัฒนาความรับผิดชอบในการรายงาน

• **ดัชนีวัดความสำเร็จ** พิจารณาได้จาก

- มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงหรือมีเครือข่ายสนับสนุน
- มีโปรแกรมเฉพาะสำหรับการสนับสนุนภายในองค์กรและการปกป้องคุ้มครอง
- ให้การฝึกอบรมการตรวจสอบสืบสวนแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ
- การให้คำปรึกษาแนะนำหรือการสนับสนุนทางจิตใจ/อารมณ์แก่ผู้เปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ
- มีเครือข่ายสนับสนุนอย่างไม่เป็นทางการผ่านการพบปะ สนทนากับผู้เปิดเผยคนอื่นๆ และหัวหน้าสายงาน

•บทบาทสำคัญของการบริหาร

ผู้บริหารระดับล่างมีบทบาทสำคัญต่อกระบวนการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Public Information Disclose : PID) ช่วยให้เกิดความตระหนักรู้ขององค์กร และให้เห็นว่าไม่เป็นอุปสรรคในการรายงานของผู้เปิดเผย ผู้อำนวยการจะเป็นผู้ได้รับข้อมูลและจัดการกับการร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับผลการตรวจสอบ และรับผิดชอบโดยตรงต่อผลที่จะเกิดต่อทีมงาน บทบาทสำคัญที่สุดที่ได้จากการวิจัย คือการปรับเปลี่ยนทัศนคติของข้าราชการต่อการรายงาน

สัมพันธภาพระหว่างเจ้าหน้าที่ หลังจากรายงานการกระทำผิดและภาวะผู้นำเป็นเรื่องสำคัญมากในการสร้างบรรยากาศในที่ทำงาน ผู้บริหารจะต้องสามารถคาดการณ์การตอบสนองของข้าราชการและผลที่เกิดขึ้นจากการตรวจสอบต่างๆ

ผู้อำนวยการและเจ้าหน้าที่ต้องไม่คุกคามหรือทำให้ผู้เปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะกลายเป็นเหยื่อ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องปกป้องและรักษาความเชื่อมั่นให้แก่บุคคลที่เปิดเผย หรือผู้ต้องสงสัยในการเปิดเผย ให้ความเชื่อมั่นว่าข้อมูลที่ได้จะเป็นความลับซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการลดแรงต่อต้าน หากสิ่งที่เปิดเผยบางส่วนหรือทั้งหมดรั่วไหลออกไปเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องเข้าไปจัดการโดยเร็ว เพื่อลดปฏิกิริยาทางลบและป้องกันผู้ต่อต้านเท่าที่จะทำได้

บทบาทอื่นๆคือ

- ลดความเครียดของผู้เปิดเผยและสนับสนุนในทางที่เหมาะสมแก่ผู้เปิดเผย
- ปรับกลยุทธ์การบริหารความเสี่ยงเพื่อจัดการกับสิ่งที่จะเกิดจากการเปิดเผย
- พัฒนาโครงสร้างผู้นำแก่ลูกน้องที่ทำงาน ขณะมีการตรวจสอบ
- ทำงานอย่างใกล้ชิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบหรือกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมเพื่อให้แน่ใจว่าได้รับการสนับสนุนและป้องกันพยานที่ดี
- ปกป้องข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยที่เป็นหลักฐาน
- ให้เวลาและข้อมูลที่ย้อนกลับต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

ผู้บริหารจะต้องสามารถจัดการกับบุคคลที่ต่อต้านการเปิดเผย และเจ้าหน้าที่โดยให้คำปรึกษาแนะนำลูกน้องไม่ให้ทำผิดและตื่นตัวต่อการรับรู้ต่อการกระทำผิด การคดโกงและทุจริตที่อาจเกิดขึ้น และตรวจสอบข้อมูลอย่างระมัดระวัง ต้องแสดงบทบาทอย่างยุติธรรม เป็นกลาง ไม่เข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียและตรงไปตรงมาไม่ว่าจะยากเพียงไร

ผู้บริหารต้องทำให้ผู้เปิดเผยมั่นใจตั้งแต่แรกในขณะรายงานว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นความลับ เชื่อมั่นในกระบวนการเปิดเผยและผลที่เกิดจากการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับจากผู้เปิดเผยจะต้องเป็นเอกสารที่สมบูรณ์ หากมีการรายงานด้วยวาจาจะต้องสรุปรายละเอียดเป็นเอกสารผู้บริหารจะต้องระงับไม่ให้การกระทำใดๆ ของตนเข้าไปก้าวก่าย มีอิทธิพลต่อการตรวจสอบ หรือทำให้ผู้อื่นรับรู้ได้ว่าทำเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือทำให้รับรู้ได้ว่า มีอิทธิพลต่อการตรวจสอบ

• การพัฒนาการตระหนักรู้และทักษะการสนับสนุน

จัดโปรแกรมการพัฒนาข้าราชการ เพื่อให้ตระหนักในความสำคัญและผลักดันให้เกิดทัศนคติทางบวกต่อการเปิดเผยข้อมูล โดยอธิบายว่า **ทำไม** ต้องเปิดเผย และ **อะไร** จะเกิดขึ้นเมื่อข้าราชการเปิดเผยการกระทำผิด จัดให้มีการฝึกอบรม/พัฒนา การตัดสินใจเชิงจริยธรรม (ethical decision making) แก่ข้าราชการ หรือเมื่อข้าราชการได้เลื่อนตำแหน่งเป็นหัวหน้า/ผู้บริหาร รวมทั้งต้องได้รับการฝึกอบรมทักษะเฉพาะในการรับข้อร้องเรียน การรายงานการเปิดเผย และจัดการกับการเปิดเผยข้อมูลรวมทั้งทักษะในการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองพยาน

• เป้าหมายเพื่อการบริหารจัดการที่ดี (Best- practice target)

- หน่วยงานควรสร้างกลไกในการสนับสนุนและปกป้องคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูลมีนโยบายและกระบวนการเพื่อลดกฎเกณฑ์ที่มากเกินไป และส่งเสริมให้คนกล้าเปิดเผยและรายงานข้อสงสัยเกี่ยวกับการบริหารที่ไม่เป็นธรรมหรือการคดโกงและการทุจริต
- จัดกลไกสนับสนุน (robust support) เพื่อลดการรายงานและการรับรู้ที่ผิดพลาดให้คำปรึกษาการเปิดเผยพฤติกรรมการกระทำผิดที่เหมาะสม และปกป้องการต่อต้านที่จะมีต่อผู้เปิดเผย
- โครงสร้างการรายงาน หรือเปิดเผยผลประโยชน์สาธารณะ ควรเหมาะสมกับโครงสร้างธรรมชาติและขนาดขององค์กร
- นโยบาย โครงสร้างและกระบวนการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ ต้องได้รับทราบโดยทั่วกัน
- มีหลักสูตรการฝึกอบรมเพื่อให้แน่ใจว่าการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะจะได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับผู้บริหาร ผู้บังคับบัญชา ข้าราชการทั่วไป เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ ๓
การให้ - การรับของขวัญและผลประโยชน์

การให้ - การรับของขวัญและผลประโยชน์

หลักการและแนวคิดนี้สามารถประยุกต์ใช้ประกอบการดำเนินการตามนโยบายการให้และรับของขวัญและผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ในประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการของส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนพ.ศ. ๒๕๕๑ และประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๓

• เจตนารมณ์

เนื่องจากความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐว่า **จะต้องตัดสินใจและกระทำหน้าที่โดยยึดผลประโยชน์สาธารณะเป็นหลัก** ปราศจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล หากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐคนใดรับของขวัญและผลประโยชน์ที่ทำให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจและการกระทำหน้าที่ถือว่าเป็นการประพฤติมิชอบ ย่อมทำลายความเชื่อถือไว้วางใจของประชาชนกระทบต่อความถูกต้องชอบธรรมที่องค์กรภาครัฐยึดถือในการบริหารราชการรวมทั้งกระทบต่อกระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

•อะไรคือของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่ใช้ในความหมายนี้

▸ ของขวัญและประโยชน์อื่นใด หมายถึง สิ่งใดๆ หรือบริการใดๆ (เงิน ทรัพย์สิน สิ่งของบริการหรืออื่นๆที่มีมูลค่า) ที่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้และหรือได้รับที่นอกเหนือจากเงินเดือน รายได้และผลประโยชน์จากการจ้างงานในราชการปกติ

▸ ของขวัญและผลประโยชน์อื่นใด สามารถตีค่าตีราคาเป็นเงิน หรืออาจไม่สามารถตีค่าตีราคาได้

▸ ของขวัญที่สามารถคิดราคาได้ (Tangible gifts) หมายรวมถึงสินค้าบริโภคความบันเทิงการต้อนรับให้ที่พักการเดินทางอุปกรณ์เครื่องใช้เช่นตัวอย่างสินค้าบัตรของขวัญเครื่องใช้ส่วนตัวบัตรกำนัลบัตรลดราคาสินค้าหรือบริการและเงินเป็นต้น

▸ ของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่คิดเป็นราคาไม่ได้ (Intangible gifts and benefits)หมายถึงสิ่งใดๆหรือบริการใดๆที่ไม่สามารถคิดเป็นราคาที่จะซื้อขายได้อาทิเช่นการให้บริการส่วนตัวการปฏิบัติด้วยความชอบส่วนตนการเข้าถึงประโยชน์หรือการสัญญาว่าจะให้หรือการสัญญาว่าจะได้รับประโยชน์มากกว่าคนอื่นๆ

รายละเอียดต่อจากนี้เป็นข้อเสนอแนะในการพิจารณาเกี่ยวกับการให้-รับของขวัญและหรือผลประโยชน์อื่นใดในทางปฏิบัติ

• เราจะจัดการอย่างไร

การจะรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ มี ๓ คำถาม ที่ใช้ในการตัดสินใจว่าจะรับหรือไม่รับของขวัญและหรือผลประโยชน์คือ

๑) เราควรรับหรือไม่

๒) เราควรรายงานการรับหรือไม่

๓) เราสามารถเก็บไว้เป็นของตนเองได้หรือไม่

๑. เราควรรับหรือไม่

ตามหลักการทางจริยธรรมแม้ว่าเราจะไม่ควรรับ แต่มีหลายโอกาสที่เราไม่สามารถปฏิเสธได้หรือเป็นการรับในโอกาสที่เหมาะสมตามขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมหรือให้กันตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในสังคม อย่างไรก็ตามมีหลายโอกาสที่ไม่เป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่จะรับ

๑) ถ้าเป็นการให้เงิน ท่านจะต้องปฏิเสธ ไม่ว่าจะเป็นโอกาสใดๆ การรับเงินสดหรือสิ่งใดๆที่สามารถเปลี่ยนกลับมาเป็นเงิน เช่น ล็อตเตอรี่ หุ้น พันธบัตร เป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมและอาจเข้าข่ายการรับสินบน

▸ การถูกเสนอสิ่งใดๆนอกเหนือจากเงินนั้นสิ่งที่ควรนำมาเป็นเหตุผลในการตัดสินใจคือ

- *ทำไมเขาจึงเสนอให้ เช่น ให้แทนคำขอบคุณการเสนอให้มีผลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติตนหรือไม่*
- *ความประทับใจของท่านต่อของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่จะส่งผลต่อการทำงานในอนาคต*

▸ ถ้าท่านทำงานอยู่ในกลุ่มเสี่ยง อ่อนไหว หรืออยู่ในข่ายที่ต้องได้รับความไว้วางใจเป็นพิเศษเช่น งานตรวจสอบภายใน และงานตรวจคุณภาพต่างๆ การจัดซื้อจัดจ้าง การออกใบอนุญาตหรือการอนุมัติ/อนุญาตต่างๆ ฯลฯ ท่านจะต้องปฏิบัติตามนโยบายและหลักจริยธรรมเรื่องนี้ มากกว่าบุคคลกลุ่มอื่น

๒) การรับก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวมหรือไม่ หากการรับก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะ แล้วผลประโยชน์ส่วนตนที่ได้รับกลายเป็นมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือก่อให้เกิดข้อสงสัยต่อสาธารณชนว่าเป็นการประพฤติโดยมิชอบ

ไม่ว่าของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้นจะมีค่าเพียงเล็กน้อยก็ไม่ควรรับ เพราะก่อให้เกิดความรู้สึกผูกพันหรือพันธะกับผู้ให้ และอาจก่อให้เกิดความเสื่อมศรัทธาต่อประชาชน

การขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการประพฤติมิชอบ และการทุจริตคอร์รัปชั่น ในแต่ละ***ส่วนราชการควรกำหนดนโยบายการรับของขวัญและผลประโยชน์ของตนเอง โดยส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มปฏิบัติหน้าที่ที่เสี่ยงต่อการประพฤติมิชอบ ควรกำหนดนโยบายด้านนี้อย่างเคร่งครัดมากกว่าหน่วยงานอื่นๆ***

หลักการการปฏิบัติงานในภาครัฐอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “การกระทำและการตัดสินใจใดๆจะต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้ส่วนเสียในการให้บริการ และปกป้องผลประโยชน์ของสังคมไทยโดยรวม”

ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลใดๆ ไม่ควรใช้ของขวัญหรือผลประโยชน์มาแสวงหาความชอบผลประโยชน์ให้กับองค์กรของตนหรือตนเอง เหนือองค์กรหรือบุคคลอื่น ทำให้เกิดความสั่นคลอนความเชื่อถือไว้วางใจที่ประชาสังคมมีต่อภาครัฐ และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมประการสำคัญ สมาชิกทั้งหมดในสังคมต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีพันธะผูกพันที่จะต้องปฏิบัติงานอย่าง

เป็นธรรมโดยกระทำและแสดงออกโดยยึดมาตรฐานความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และแสดงพฤติกรรมที่ถูกต้อง เที่ยงธรรม ตลอดเวลาที่มีอาชีพรับข้าราชการ

๒.เราต้องรายงานหรือไม่

การรายงานการรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ตัดสินจากหลักการต่อไปนี้

๑) ธรรมชาติของผู้ให้ : พิจารณาตามกฎหมายกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งนโยบายของหน่วยงาน เช่น การห้ามรับของขวัญหรือประโยชน์จากคู่สัญญา/องค์กรหรือบุคคลที่กำลังจะมาทำการค้า การสัญญาว่าจะให้-รับกับองค์กรหรือบุคคลที่จะขอทำใบอนุญาตหรือรับการตรวจสอบด้านต่างๆ ฯลฯ

หน่วยงานควรกำหนดนโยบายด้านนี้ให้เคร่งครัดและมีกระบวนการที่ช่วยให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถจัดการเรื่องนี้ได้อย่างเหมาะสม การรายงานการรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆต้องมีการลงทะเบียนรับอย่างเป็นทางการ

๒) บทบาทหน้าที่ของท่านในองค์กร : ถ้าข้าราชการนั้นๆ ทำงานในขอบข่ายที่อ่อนไหวและต้องการความเชื่อถือไว้วางใจเป็นพิเศษ และหรือกลุ่มที่เกี่ยวกับการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ทั้งจากระดับองค์กร และระดับบุคคล อาทิเช่น งานตรวจสอบ งานจัดซื้อจัดจ้าง การให้ใบอนุญาต/ยึดใบอนุญาต ฯลฯ ควรให้แน่ใจที่สุดว่าตัวท่านและองค์กรมีความเที่ยงธรรมและจะไม่ถูกตั้งข้อสงสัย แม้ว่า

หน่วยงานของท่านมิได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการห้ามรับของขวัญหรือผลประโยชน์ใดๆและมิได้กำหนดให้รายงานการรับของขวัญและผลประโยชน์ ท่านควรดำรงความถูกต้องด้วยการรายงานหรือปฏิเสธที่จะรับของขวัญและหรือผลประโยชน์นั้นๆ

หลักการการกำหนดว่าของขวัญและผลประโยชน์อื่นใดควรต้องรายงานหรือไม่ ควรจะต้องให้องค์กรเก็บรักษาไว้หรือไม่ หรือควรตกเป็นของข้าราชการ ให้เทียบกับค่าตามราคาตลาดโดยต้องมีค่าน้อยกว่า๓,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่องหลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ.๒๕๔๓(ภาคผนวก๑)

แนวพิจารณาในการปฏิบัติ

▸ ของขวัญทั้งหมดที่มีค่าทางวัฒนธรรมหรือประวัติศาสตร์ เช่น งานศิลปะพระพุทธรูป เครื่องประดับโบราณ ฯลฯ แม้จะมีขนาดเล็กหรือเป็นเรื่องเล็กน้อย ของขวัญนั้นๆ ย่อมเป็นทรัพย์สินขององค์กรไม่ว่าจะมีค่าราคาเท่าใด

▸ ของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ได้รับเมื่อเทียบกับราคาตลาด มีค่าน้อยกว่า ๓,๐๐๐ บาท ไม่ต้องรายงานและอาจเก็บเป็นของตนเองได้

▸ ของขวัญหรือผลประโยชน์ใดๆเมื่อเทียบกับราคาตลาดมีค่าเกิน ๓,๐๐๐ บาท ต้องรายงานหน่วยงานและลงทะเบียนไว้

▸ ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์ที่มีค่าทางการตลาดระหว่าง ๓,๐๐๐ - ๑๕,๐๐๐บาท และเจ้าหน้าที่มีความจำเป็นต้องรับให้องค์กรโดยหัวหน้าส่วนราชการตัดสินว่า สมควรให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้นๆรับทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่

▸ ถ้าของขวัญหรือผลประโยชน์ที่มีค่าทางการตลาดมากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท ให้ส่งมอบเป็นทรัพย์สินขององค์กร เพื่อใช้ประโยชน์สาธารณะและหรือตามความเหมาะสม องค์กรอาจพิจารณาอนุญาตให้ข้าราชการหรือ

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเก็บรักษาของไว้เป็นกรณีไป เช่น ของขวัญในการย้ายหน่วยงานในขณะดำรงตำแหน่งเดิม ของขวัญในโอกาสเกษียณอายุราชการหรือลาออกจากงานของขวัญหรือผลประโยชน์ที่เพื่อนร่วมงานให้เมื่อเจ็บป่วยฯลฯ

▸ ถ้าในปีงบประมาณใดๆคุณค่ารวมของขวัญและหรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากผู้ให้คนเดียวกันกลุ่มเดียวกันหรือผู้ให้มีความสัมพันธ์กันหลายๆครั้ง เมื่อรวมกันทั้งปีมีค่ามากกว่า ๓,๐๐๐ บาท ต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างที่ได้รับ

▸ ถ้าในปีงบประมาณใดๆได้ของขวัญและหรือผลประโยชน์จากผู้รับบริการ แม้จะต่างคนต่างกลุ่มเพื่อเป็นการขอบคุณในการให้บริการที่ดี แต่เมื่อรวมกันแล้วมีค่ามากกว่าสามพันบาทต้องรายงานของขวัญหรือผลประโยชน์แต่ละอย่างนั้น

▸ ของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ได้รับเพื่อเป็นการขอบคุณจากผู้รับบริการ(ประชาชนองค์กรเอกชน) ที่ได้อย่างสม่ำเสมอบ่อยครั้งอาจทำให้เกิดข้อสงสัยจากประชาชนว่ามีอิทธิพลบิดเบือนก่อให้เกิดอคติในการให้บริการของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐ หรืออาจก่อให้เกิดความรู้สึกชอบและคาดหวังว่าจะได้รับของขวัญและหรือผลประโยชน์เมื่อมีผู้มารับบริการควรปฏิเสธการรับ

▸ เงินสดหรือสิ่งใดๆที่สามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้ (ตัวอย่างเช่น หุ้น พันธบัตร ล็อตเตอรี่) ต้องปฏิเสธไม่รับไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดๆ)

๓. เราจะเก็บรักษาไว้เองได้หรือไม่

๑) ปกติสามารถเก็บรักษาไว้เองหากมีค่าไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท

๒) หากมีราคาทางการตลาดระหว่าง ๓,๐๐๐ – ๑๕,๐๐๐ บาท ส่วนราชการต้องพิจารณาตัดสินว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้นๆจะเก็บไว้เองได้หรือไม่

๓) หากราคามากกว่า ๑๕,๐๐๐ บาท จะต้องให้เป็นทรัพย์สินของส่วนราชการและส่วนราชการพิจารณาตัดสินว่าจะใช้ประโยชน์อย่างไร

๔. การฝ่าฝืนกฎนี้มีโทษอย่างไร

การฝ่าฝืนนโยบายว่าด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้น และพร้อมฝ่าฝืนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอาจถูกลงโทษตักเตือน ตัดเงินเดือน จนกระทั่งถึงไล่ออก ขึ้นกับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน

นอกจากนั้นหากการรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้นๆ เข้าข่ายการรับสินบน ฉ้อฉล ทุจริต และสามารถพิสูจน์ได้ว่า ข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐนั้นๆรับของขวัญหรือผลประโยชน์ซึ่งมีผลต่อความเป็นธรรมก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่ผู้ให้โดยมิชอบ หากถูกตัดสินว่าผิดจริงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนอาจมีส่วนร่วมในการรับโทษทางอาญาด้วย

• การรับของขวัญและผลประโยชน์: กุญแจแห่งความเสี่ยง

การรับของขวัญและผลประโยชน์ใดๆเป็นสาเหตุให้สาธารณชนรับรู้ว่ามีการปฏิบัติอย่างมีอคติมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก่อให้เกิดการทำลายความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนต่อภาครัฐและต่อข้าราชการ

กุญแจแห่งความเสี่ยง ๒ ประการที่สำคัญคือ

๑. ความพยายามที่จะหลบเลี่ยงกฎเกณฑ์ โดยตีค่าราคาของขวัญและหรือผลประโยชน์น้อยกว่าความเป็นจริง การตีค่าราคาต่ำกว่าความเป็นจริงนั้น บุคคลอาจจูงใจตนเองหรือจูงใจผู้อื่นให้คิดว่าของขวัญและหรือ

ผลประโยชน์นั้นๆมีค่าต่ำกว่าที่เป็นจริง เพื่อหลีกเลี่ยงการรายงาน การกระทำดังกล่าวนับว่าเป็นการคดโกงและหลอกลวงซึ่งเข้าข่ายฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม

๒. การเพิกเฉยมองข้ามความผิดและละเลยต่อผลที่เกิดขึ้น

▸ การรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ อาจทำให้ติดเป็นนิสัยอย่างรวดเร็วและก่อให้เกิดความคาดหวังเสมอว่าจะได้รับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการทำให้เกิดความรู้สึกชอบหรืออยากปฏิบัติต่อผู้รับบริการ หรือผู้รับงาน-รับจ้าง-รับเหมาฯลฯ ที่เป็นผู้ให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์โดยอิทธิพลของความชอบหรือประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับทำให้มีการปฏิบัติตอบแทนเกินกว่ามาตรฐานที่กำหนด

ในสถานการณ์เช่นนี้ ผู้รับจ้าง ผู้รับเหมา และหรือผู้รับจัดซื้ออาจรับรู้ผิดพลาดและเข้าใจว่าการรับจ้างต่างๆไม่ต้องทำในระดับมาตรฐานหรือลดคุณค่าการบริการ

นอกจากนั้นหากเกิดการปฏิบัติเป็นวัฒนธรรมการทำงานขององค์กรข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีพฤติกรรมเคยชินกับ “การรับรางวัล” จากการปฏิบัติหน้าที่และละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยความรับผิดชอบซึ่งจัดได้ว่าเป็น **การรับสินบน**

▸ การแสวงหาเหตุผลเพื่อบิดเบือนความจริง มีแนวโน้มที่เป็นไปได้มากที่เราจะรับของขวัญและผลประโยชน์โดยเฉพาะสิ่งที่ถูกใจเรา บุคคลอาจสงสัยว่าการรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ ถือได้ว่าเป็นความผิดแต่ผู้รับมักจะหาเหตุผลเข้าข้างตนเองดังนี้

“ฉันรู้ว่าไม่ควรรับของดังกล่าว แต่ด้วยมารยาทจึงไม่กล้าจะปฏิเสธน้ำใจ หรือหากไม่รับจะเป็นการทำลายสัมพันธภาพระหว่างผู้ให้กับองค์กรหรือกับตนเอง”

“คนอื่นๆก็ทำเช่นนี้ ทำไมฉันจะทำบ้างไม่ได้”

“ดูซิ ฉันอุทิศเวลานอกเวลาราชการทำงาน ดังนั้น มันเป็นการยุติธรรมที่เราจะได้รางวัลผลประโยชน์พิเศษบ้าง”

“เพราะฉันเป็นคนพิเศษจริงๆ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาจึงชมฉัน และเป็นเรื่องธรรมดาที่ฉันมักเป็นคนแรกเสมอที่ได้รับโอกาสให้ไปฝึกอบรม/สัมมนา”

“มันเป็นแค่ตัวอย่างฟรีให้ทดลองใช้ และฉันก็ไม่คิดว่าหน่วยงานของฉันจะสั่งสินค้าชนิดนี้แม้ว่าฉันจะให้คำแนะนำก็ตาม”

“ฉันไม่เห็นมีกฎ ระเบียบใดๆ เกี่ยวกับการให้ของขวัญ ดังนั้นฉันก็ไม่ได้ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ใดๆ”

ท่านต้องระลึกอยู่เสมอว่าเหตุผลที่ท่านใช้กล่าวอ้างเช่นนี้ไม่สามารถปกป้องท่านจากการถูกดำเนินการทางวินัย หากการกระทำของท่านเป็นการกระทำที่มิชอบ

<u>สถานการณ์ตัวอย่าง</u>

หน่วยงานภาครัฐหนึ่ง ส่งนักทรัพยากรบุคคลที่ทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง (HR procurement) ให้เข้าร่วมสัมมนาด้านทรัพยากรบุคคล เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้รับรางวัลมูลค่า ๗,๐๐๐ บาท จากการเป็นผู้เข้าร่วมสัมมนาที่มีบุคลิกเป็น personnel planner ซึ่งบริจาคโดยโรงงานผลิตสินค้าที่เป็นคู่ค้ากับหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ได้เก็บของรางวัลนั้นไว้โดยไม่ได้รายงานหน่วยงานเนื่องจากคิดว่าเป็นรางวัลที่ตนชนะจากการเข้าร่วมกิจกรรมการสัมมนา

ผู้บังคับบัญชาตระหนักถึงความหมายที่อาจแอบแฝงมาจากการให้ และตัดสินใจว่าจะต้องมีการรายงานของรางวัลนั้นและลงทะเบียนเป็นของหน่วยงาน โดยให้เหตุผลว่าการปรากฏตัวของเขาในการเข้าร่วมสัมมนาเป็นเพราะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงาน ดังนั้นเป็นความชอบธรรมของหน่วยงานที่จะตัดสินใจว่าจะจัดการอย่างไรกับรางวัลชิ้นนี้

เนื่องจากราคาของรางวัลและบทบาทในหน้าที่มีความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ ในที่สุดเจ้าหน้าที่จึงถูกขอร้องให้สละรางวัลแก่หน่วยงานเพื่อประโยชน์ตามความเหมาะสม