บทเรียนที่ 1

การแยกแยะระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม

สาระการเรียนรู้

1. ประโยชน์ส่วนตน
2. ประโยชน์ส่วนรวม
3. ลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม
4. รูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

1. ประโยชน์ส่วนตน

ประโยชน์ส่วนตน (Private Interest)

คือ สิ่งที่เกิดจากการกระทำของบุคคลในรูปของประโยชน์หรือคุณค่าตอบสนองต่อผู้กระทำ หรือบุคคลใกล้ชิดผู้กระทำ เช่น ครอบครัว เครือญาติ พวกพ้อง

ประโยชน์ส่วนตนมีหลายรูปแบบ ดังนี้

1.1

ประโยชน์ส่วนตนในรูปแบบของทรัพย์สินหรือของมีค่า

เช่น เงิน ทอง อัญมณี พระพุทธรูป นาฬิกา บ้าน ที่ดิน หรืออาจจะเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่างแต่มีค่าก็ได้ เช่น หุ้น เรียกโดยรวมว่าผลประโยชน์ที่เกี่ยวกับเงิน (Pecuniary)

1.2

ประโยชน์ในเชิงความรัก

ความเมตตา ความเอ็นดูซึ่งจะทำให้ทำงานได้อย่างราบรื่น ไม่มีอุปสรรค ด้วยความรู้สึกว่าเป็นพวกพ้องเดียวกัน

1.3

เกิดอคติลำเอียงฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมากไป

ได้รับการปฏิบัติแบบสองมาตรฐาน ที่พิเศษไปกว่าคนอื่น ๆ เช่น หากเป็นกรณีคนอื่นจะทำได้ยุ่งยาก ช้า แต่ของตนเองจะทำได้โดยง่าย

1.4

ได้รับผิดชอบในตำแหน่งหน้าที่ที่สำคัญหรือใกล้ชิดผู้มีอำนาจในองค์กร

แม้ว่าความสามารถจะเป็นรองคนอื่น ๆ เพื่อดึงเข้ามาเป็นพวกพ้องในตำแหน่งที่ไว้วางใจ

การได้รับความเมตตาหรือการสร้างอคติลำเอียงไปกว่าผู้อื่นก็จัดเป็นผลประโยชน์ส่วนตนได้

2. ประโยชน์ส่วนรวม

ประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest)

คือ สิ่งที่เกิดจากการกระทำของบุคคลและเกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม ที่ไม่ใช่ของใครคนหนึ่งหรือกลุ่มคนหนึ่ง ๆ อาจเรียกว่า ประโยชน์สาธารณะ ก็ได้

ผลประโยชน์ส่วนรวมจะเกิดขึ้นกับบุคคลที่ทำหน้าที่สาธารณะ (Public Duty) ไม่จำเป็นว่าจะอยู่ในระดับนโยบายหรือระดับตัดสินใจในระดับประเทศอย่างรัฐมนตรี แต่อาจจะอยู่ในระดับปฏิบัติการจนถึงอาสาสมัครก็เป็นได้ ประโยชน์สาธารณะมีได้หลายรูปแบบ ดังนี้

2.1 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ดำเนินการถูกใช้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ผลผลิตมีประสิทธิภาพสูงตามที่สมควรจะเป็น

2.2 ผู้รับบริการได้รับการบริการที่ดีมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว เสมอภาคกัน

2.3 ได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงมาปฏิบัติหน้าที่

2.4 ได้สินค้าหรือบริการที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับราคา

ประเทศฟินแลนด์ได้รับการจัดอันดับให้เป็นประเทศที่มีความซื่อสัตย์สุจริตอันดับต้น ๆ ของโลก

3. ลักษณะของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest: COI)

หมายถึง สถานการณ์ที่บุคคลมีผลประโยชน์ส่วนตนและมีการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัวหรือใช้ความสัมพันธ์ส่วนตนเข้ามามีอิทธิพลในการใช้อำนาจหน้าที่ในการกระทำการใด ๆ โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

บางครั้งเรียกการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมนี้ว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” “ผลประโยชน์ขัดกัน” “ผลประโยชน์ขัดแย้ง” หรือ “ความขัดแย้งทางผลประโยชน์”

4. รูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

ปัจจุบันผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลายรูปแบบมาก เมื่อเทียบกับผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบเก่า ๆ อย่างการยักยอกงบประมาณ การขอค่าคอมมิชชัน หรือ “เงินทอน” การจ่ายส่วยหรือสินบนเพื่อให้ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่บางประการแต่ในปัจจุบันรูปแบบของการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมได้พัฒนาขึ้นมากหลายรูปแบบ กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้

4.1 การรับผลประโยชน์ต่าง ๆ

ไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของขวัญ การลดราคา การรับบริการ หรือสิ่งอื่นใดในลักษณะเดียวกัน และผลจากการรับผลประโยชน์ต่าง ๆ นั้น ได้ส่งผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เช่น การรับของขวัญเพื่อช่วยให้บริษัทชนะการประมูลโครงการของรัฐ การรับการสนับสนุนการเดินทางไปต่างประเทศเพื่อช่วยเร่งรัดการอนุมัติงานให้เร็วขึ้น การไปเที่ยวหรือร่วมงานเลี้ยงรื่นเริงที่บริษัทเอกชนจัดให้เพื่อให้สะดวกต่อการจัดซื้อ

การสร้างวัฒนธรรม No Gift Policy เพื่อช่วยลดแรงจูงใจที่ก่อให้เกิดการขัดกันของผลประโยชน์

ตัวอย่าง

ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้เดินทางไปปฏิบัติราชการในพื้นที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งในวันดังกล่าวผู้บริหารท้องถิ่นแห่งหนึ่ง ได้มอบพระเครื่องให้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เพื่อเป็นของที่ระลึกแม้มีมูลค่าไม่มากแต่ผิดจริยธรรม

เจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญจากผู้บริหารของบริษัทเอกชน เพื่อช่วยให้บริษัทเอกชนรายนั้นชนะการประมูลรับงานโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคณะกรรมการของบริษัทเอกชนและได้รับความบันเทิงในรูปแบบต่าง ๆ จากบริษัทเหล่านั้นส่งผลให้มีคำวินิจฉัยเป็นไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทนั้น

4.2 การทำธุรกิจกับตนเอง

ได้แก่ การที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ทั้งในลักษณะการเป็นเจ้าของหรือเป็นของเครือญาติ เช่น การทำจัดซื้อครุภัณฑ์จากบริษัทของครอบครัวตนเอง การทำสัญญาเช่ากับบริษัทที่ตนถือหุ้น จ้างบริษัทของครอบครัวมาเป็นที่ปรึกษาโครงการ

ตัวอย่าง

เจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทำสัญญาให้หน่วยงานซื้อครุภัณฑ์สำนักงานจากบริษัทของครอบครัวตนเอง

ผู้บริหารหน่วยงานทำสัญญาเช่ารถไปสัมมนากับบริษัทซึ่งเป็นของผู้บริหารมีหุ้นส่วนอยู่

ผู้บริหารของหน่วยงานทำสัญญาจ้างบริษัทที่ญาติของตนเองเป็นเจ้าของมาเป็นที่ปรึกษาของหน่วยงาน

4.3 การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่หรือหลังเกษียณ

เพื่อไปทำงานในเอกชนที่ดำเนินธุรกิจประเภทเดียวกัน หรือที่มีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานเดิม โดยใช้อิทธิพล หรือความสัมพันธ์จากที่เคยดำรงตำแหน่งหาประโยชน์ให้แก่บริษัทและตนเอง เช่น เกษียณอายุราชการไปทำงานเป็นที่ปรึกษาในบริษัท และให้หน่วยงานที่ตนสังกัดจัดซื้อจัดจ้างกับบริษัทที่ตนเป็นที่ปรึกษา การว่าจ้างผู้เกษียณมาทำงานในตำแหน่งเดิมโดยขาดประสิทธิภาพ

ตัวอย่าง

เจ้าหน้าที่ขององค์กรด้านเวชภัณฑ์ออกจากราชการไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยาแล้วใช้ความสัมพันธ์และเอื้อประโยชน์ระหว่างกันกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเดิม

เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกษียณแล้วใช้อิทธิพลที่เคยดำรงตำแหน่งในหน่วยงานรัฐรับเป็นที่ปรึกษาให้บริษัทเอกชนที่ตนเคยติดต่อประสานงาน

4.4 การทำงานพิเศษ

เช่น ตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานที่ตนสังกัดหรือการรับจ้างพิเศษเป็นที่ปรึกษาโครงการ โดยอาศัยตำแหน่งในราชการสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่โครงการ เช่น เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภาษีจัดตั้งบริษัทรับจ้างทำบัญชีและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับภาษีเพื่อให้บริษัทที่ตนไปรับจ้างผู้ว่าจ้างให้เสียภาษีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น นิติกรไปจัดตั้งบริษัทที่ปรึกษากฎหมาย และช่วยเหลือหน่วยงานที่รับจ้างตนและตนกำลังตรวจสอบให้พ้นคดี

ตัวอย่าง

เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการ เพื่อให้บริษัทเอกชนที่ว่าจ้างนั้นมีความน่าเชื่อถือมากกว่าบริษัทคู่แข่ง

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทำงานที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานอย่างเต็มที่ แต่เอาเวลาไปรับงานพิเศษอื่น ๆ ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงาน

ผู้ตรวจสอบบัญชีภาครัฐรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้แก่บริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบจากภาครัฐ

4.5 การรู้ข้อมูลภายใน

เป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ประโยชน์จากการที่ตนเองรับรู้ข้อมูลภายในหน่วยงาน และนำข้อมูลนั้นไปหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องอาจจะไปหาประโยชน์โดยการขายข้อมูลหรือเข้ารับประโยชน์เสียเอง เช่น เจ้าหน้าที่รู้เส้นทางที่ถนนตัดผ่าน จึงให้ญาติพี่น้องไปกว้านซื้อที่ดินเหล่านั้น เนื่องจากที่ดินจะมีมูลค่าสูงขึ้น เจ้าหน้าที่ทราบว่าค่าเงินบาทจะอ่อนค่า จึงให้ญาติพี่น้องไปซื้อเงินสกุลต่างประเทศเก็บไว้

4.6 การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ธุรกิจส่วนตัว

เช่น การนำอุปกรณ์สำนักงานไปใช้ส่วนตัว การนำรถยนต์ของทางราชการไปใช้ในกิจส่วนตัว

ตัวอย่าง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้มีหน้าที่ขับรถยนต์ของส่วนราชการ นำน้ำมันในรถยนต์ไปขายและนำเงินมาใช้จ่ายส่วนตัว ทำให้ส่วนราชการต้องเสียงบประมาณเพื่อซื้อน้ำมันรถ

เจ้าหน้าที่รัฐนำ วัสดุครุภัณฑ์ของหน่วยงานมาใช้ที่บ้าน หรือใช้โทรศัพท์ของหน่วยงานติดต่อ ธุระส่วนตน หรือนำรถส่วนตนมาล้างที่หน่วยงาน

เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้มีอำนาจอนุมัติให้ใช้รถราชการหรือการเบิกจ่าย ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง นำรถยนต์ของส่วนราชการไปใช้ในกิจธุระส่วนตัว

4.7 การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ทางการเมือง

หรือการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อหาเสียง เช่น การนำงบประมาณแผ่นดินไปสร้างศาลารอรถโดยสาร และใส่ชื่อตนเองไว้ที่ศาลา การปิดสติกเกอร์รูปหรือชื่อตนเองที่ถังดับเพลิง

ตัวอย่าง

นักการเมืองในจังหวัด ขอเพิ่มงบประมาณเพื่อโครงการตัดถนน และสร้างสะพานลงในจังหวัดโดยใช้ชื่อหรือนามสกุลของตนเองเป็นชื่อสะพาน

4.8 การใช้ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์แก่เครือญาติหรือพวกพ้อง

หรือใช้อิทธิพลหรือใช้อำนาจหน้าที่ทำให้หน่วยงานของตน เข้าทำสัญญากับบริษัทของพวกพ้องของตน

ตัวอย่าง

พนักงานสอบสวนละเว้นไม่นำบันทึกการจับกุมที่เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดจับกุมทำขึ้นในวันเกิดเหตุรวมเข้าสำนวน แต่กลับเปลี่ยนบันทึกและแก้ไขข้อหาในบันทึกการจับกุม เพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหาซึ่งเป็นญาติของตนให้รับโทษน้อยลง

4.9 การใช้อิทธิพลเข้าไปมีผลต่อการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ

เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ครอบงำการตัดสินใจของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การฝากบุตรหลานเข้าทำงานในหน่วยงานต่าง ๆ โดยทำให้กระบวนการสอบคัดเลือกไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่ควรจะเป็น

ตัวอย่าง

เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่ในฐานะผู้บริหารเข้าแทรกแซงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยระเบียบและกฎหมายหรือฝ่าฝืนจริยธรรม

4.10 การทำงานที่หย่อนประสิทธิภาพกว่าที่ควรจะเป็นเพื่อหวังประโยชน์อื่น ๆ

เช่น ปฏิบัติงานในเวลาให้น้อย เพื่อสะสางงานในห้วงการปฏิบัติงานนอกเวลาและเบิกค่าตอบแทน ใช้เวลางานไปปฏิบัติกิจส่วนตัว จัดสัมมนาดูงาน โดยกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นการท่องเที่ยวมากกว่าการสัมมนาเพื่อประโยชน์ขององค์กร

ตัวอย่าง

การเดินทางไปราชการต่างจังหวัดโดยไม่คำนึงถึงจำนวนคน จำนวนงาน และจำนวนวันอย่างเหมาะสม เช่น เดินทางไปราชการจำนวน 10 วัน แต่ใช้เวลาในการทำงานจริงเพียง 6 วัน โดยอีก 4 วัน เป็นการเดินทางท่องเที่ยวในสถานที่ต่าง ๆ

เจ้าหน้าที่ของรัฐลงเวลาปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ โดยมิได้อยู่ปฏิบัติงานในช่วงเวลานั้นอย่างแท้จริง แต่กลับใช้เวลาดังกล่าวปฏิบัติกิจธุระส่วนตัว

เจ้าหน้าที่ไม่ใช้เวลาในราชการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เพราะสามารถเบิกเงินงบประมาณค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการได้

สรุปท้ายบทเรียน

การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้เกิดผลเสียหลายประการ เช่น งบประมาณแผ่นดินถูกเบียดบังไปเป็นผลประโยชน์ส่วนตน ทำให้เกิดการสูญเสียทางด้านการเงินและทรัพย์สินส่วนรวมของประเทศชาติ ส่งผลต่อคุณภาพการให้บริการประชาชนประชาชนไม่ได้ใช้บริการสาธารณะที่มีคุณภาพตามที่ต้องการ อีกทั้งยังเกิดผลเสียหายในด้านความเป็นธรรมในสังคม ประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมมีได้หลายรูปแบบ การทำงานให้แก่สาธารณะย่อมมีการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม เราจำเป็นต้องแยกแยะให้ออกว่าสิ่งที่กระทำอยู่นั้นเป็นประโยชน์ส่วนตนหรือประโยชน์ส่วนรวม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาการทุจริต

คำศัพท์น่ารู้

1 **Private Interest**
ผลประโยชน์ส่วนตน

2 **Public Interest**
ผลประโยชน์ส่วนรวม

3 **Conflict of Interest**
การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวม

4 **Gift**
ของขวัญ

5 **Retire**
เกษียณ

6 **Telecommunication**
โทรคมนาคม

7 **Fair**
ความเป็นธรรม

8 **Position**
ตำแหน่ง

9 **Budget**
งบประมาณ

10 **Legal Officer**
นิติกร