**คู่มือ**

**การปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน**



**องค์การบริหารส่วนตำบลเริงราง**

**อำเภอเสาไห้ จังหวัดสระบุรี**

**25 หมู่ ๓ ตำบลเริงราง อำเภอเสาไห้ จังหวัดสระบุรี 18160**

**โทรศัพท์/โทรสาร 0 3627 1914 /** [**http://www.reangrang.go.th**](http://www.reangrang.go.th)

**คำนำ**

ด้วยสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ให้ความสำคัญและผลักดันให้การปราบปรามการทุจริตเป็นวาระแห่งชาติ โดยการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มี ธรรมาภิบาลยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี ยุทธศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๕๖-๒๕๖๐) คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๙ มีมติให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ( Intergrity& Transparency Assessment : ITA ) เพื่อให้การดำเนินงานด้านการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสเป็นไปอย่างจริงจังต่อเนื่อง ซึ่งการจัดทำข้อมูลตามแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์(ITA) มีการมุ่งเน้นในเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ ทับซ้อน และเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนยังกำหนดเป็นคำถามในแบบสำรวจใช้หลักฐานเชิงประจักษ์ (ITA) ซึ่งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานยังไม่มีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญในเรื่องป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามที่นโยบายของรัฐบาล ที่อาจทำให้การปฏิบัติงานตามหน้าที่มีความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนั้น การจัดทำรายงานฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากรในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลเริงราง ถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อเป็นการป้องกันความเสี่ยงในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่อาจเกิดขึ้นได้ในองค์กร

สำนักปลัด

องค์การบริหารส่วนตำบลเริงราง

**สารบัญ**

**เรื่อง หน้า**

คำนำ

สารบัญ

บทที่ ๑ ผลประโยชน์ทับซ้อน ความหมาย ๑-๖

บทที่ ๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๗-๙

บทที่ ๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน ๑๐-๑๙

บทที่ ๔ มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ๒๐-๒๓

บทที่ ๕ แนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ๒๔-๒๘

บทที่ ๖ ตัวอย่างเรื่องการขัดกันแห่งผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม ๒๙-๓๔

บทที่ ๗ แผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ๓๕-๓๗

**บทที่ ๑**

**ผลประโยชน์ทับซ้อน**

**๑.ความหมาย**

ผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และมีการใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรต่างๆ ทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทจำกัดหรือการที่บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจให้ญาติพี่น้องหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ จากทางราชการโดยมิชอบ ฯลฯ

แนวความคิดพื้นฐาน : ประโยชน์สาธารณะ

- รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ

-แต่ในกรณีที่ระโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

**นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ**

• ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interest)

“ผลประโยชน์” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าในทางบวกหรือลบ

“ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการ งานหรือธุรกิจของ เจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อน ญาติคู่แข่ง ศัตรูเมื่อใด เจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

**ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน**

**ผลประโยชน์ทับซ้อน**” หมายถึง สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และ มีการใช้อิทธิพลตามอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเพื่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนตัว โดยก่อให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม ผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น แต่รวมถึงผลประโยชน์อื่นๆที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ อาทิ การแต่งตั้งพรรคพวกเข้าไปดำรงตำแหน่ง ในองค์กรต่างๆ ทั้งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และบริษัทจำกัด หรือการที่บุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจให้ญาติพี่น้องหรือบริษัทที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ จากทางราชการโดยมิชอบ ฯลฯ

**นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ**

• ผลประโยชน์ส่วนตน (private interest)

“ผลประโยชน์” คือ สิ่งใด ๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าในทางบวกหรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตน”ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการ งานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่นเพื่อน ญาติคู่แข่ง ศัตรูเมื่อใด เจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตน มาเกี่ยวข้อง

2

ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน (nonpecuniary)

ผลประโยชน์ส่วนตน มี ๒ ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน (pecuniary) และที่ ไม่เกี่ยวกับเงิน (non-pecuniary)

ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้นแต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียของสิ่งที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดินหุ้น ตำแหน่งในบริษัทที่ รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลด ของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆผลประโยชน์ที่ไม่เกี่ยวกับเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัวหรือกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมอื่นๆ เช่น สถาบันการศึกษา สมาคม ลัทธิ แนวคิดมักอยู่ในรูปความลำเอียง/อคติ/เลือกที่รักมักที่ชัง และมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ/ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

• หน้าที่สาธารณะ (Public Duty) หน้าที่สาธารณะของผู้ที่ทำงานให้ภาครัฐคือ การให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) คนเหล่านี้ไม่จำกัดเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมถึงคนอื่นๆ ที่ทำงานให้ภาครัฐ เช่น ที่ปรึกษา อาสาสมัคร

• ผลประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้โดย

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม

- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมี ประสิทธิภาพ

- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะมีความคาดหวังว่า เจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่

- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจหรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์ จากข้อมูลภายใน

- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน

- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่

- ไม่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่งขณะที่ไปหา ตำแหน่งงานใหม่

• ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) องค์กรสากล คือOrganization for Economic Cooperation and Development (OECD) นิยามว่าเป็นความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ดังนี้

**๒.ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน**

ประเภทของผลประโยชน์ทับซ้อน

๑. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง (Actual) มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและสาธารณะเกิดขึ้น

๒. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น (Perceived & Apparent) เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่ามีแต่จริงๆ อาจไม่มีก็ได้ถ้าจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อย่างขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสีย ไม่น้อยกว่าการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้น แต่ต้องทำให้คนอื่นๆ รับรู้และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง

๓. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ (Potential) ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบัน อาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์สาธารณะได้ในอนาคตสำหรับหน้าที่ทับซ้อน (Conflict of Duty) หรือผลประโยชน์เบียดซ้อนกัน (Competing Interests) มี ๒ ประเภท

3

๑. เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่ง เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเป็นคณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสองออกจากกันได้อาจทำให้ทางานไม่มีประสิทธิภาพหรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมักมีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่างๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานที่มีกำลังคนน้อยหรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่าง ที่คนอื่นๆ ทำไม่ได้ ซึ่งคนส่วนใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กันเพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

๒. เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำบทบาทหน้าที่ในหน่วยงานหนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่งได้ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประพฤติมิชอบ หรือความลำเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่ม ควรถือว่าหน้าที่ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการ จัดการแบบเดียวกัน นั่นคือการตัดสินใจทำหน้าที่ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

**๓.รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อน**

รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน

• การหาประโยชน์ให้ตนเอง

• การรับผลประโยชน์จากการที่ดารงตำแหน่งหน้าที่

• การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน

• การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

• การรับงานนอกแล้วส่งผลต่อความเสียหายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

• การทางานหลังจากออกจากตำแหน่ง และเอื้อประโยชน์ต่อบริษัท

• การให้ของขวัญ ของกำนัล เพื่อหวังความก้าวหน้า

• การช่วยญาติมิตรให้ได้งานอย่างไม่เป็นธรรมในหน่วยงานที่ตนมีอำนาจ

• การซื้อขายตำแหน่งการจ่ายผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและประโยชน์รูปแบบอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งการเลื่อนระดับ ตำแหน่ง หรือความดีความชอบพิเศษ

• ผู้ตรวจสอบบัญชีภาครัฐรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ

• เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการเพื่อให้บริษัทเอกชนที่ว่าจ้างนั้นเกิดความน่าเชื่อถือกว่าบริษัทคู่แข่ง

• ข้าราชการครูที่สอนไม่เต็มที่ในเวลาราชการและต้องการให้นักเรียนไปเรียนพิเศษกับตนนอกเวลาราชการ

• เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบข้อมูลโครงการตัดถนนเข้าหมู่บ้านจึงบอกให้ ญาติพี่น้องไปซื้อที่ดินบริเวณโครงการ ดังกล่าวนั้น เพื่อขายให้กับราชการในราคาที่สูงขึ้น

• เจ้าหน้าที่กระทรวงคมนาคมทราบมาตรฐาน (SPEC) วัสดุอุปกรณ์ที่จะใช้ในการวางโครงข่ายโทรคมนาคมแล้วให้ข้อมูลกับบริษัทเอกชนที่ตนรู้จัก เพื่อให้ได้เปรียบในการประมูล

• การที่นักการเมืองในจังหวัดขอเพิ่มงบประมาณเพื่อนาโครงการตัดถนน สร้างสะพานลงในจังหวัด โดยใช้ชื่อหรือนามสกุลของตนเองเป็นชื่อของสะพาน

• การที่รัฐมนตรีอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือในบ้านเกิดของตนเอง

• การใช้งบสาธารณะในการหาเสียง

4

**๔.หลักการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน**

๑. ปกป้องประโยชน์สาธารณะ : การปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาแทรกซ้อน รวมถึงความเห็นและทัศนคติส่วนบุคคล มีความเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียง

๒. สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด : เปิดโอกาสให้ตรวจสอบ หรือการเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัว หรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

๓. ส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติตนเป็นแบบอย่าง : การปฏิบัติตนที่ยึดหลักคุณธรรม และความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนโดยเฉพาะผู้บริหารต้องเป็นแบบอย่าง

๔. สร้างวัฒนธรรมองค์กร : สร้างสภาพแวดล้อมสนับสนุนการหลีกเลี่ยงประโยชน์ทับซ้อน และสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อสัตย์จุดเสี่ยงของผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชน การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทางานหรืออุปกรณ์ การอนุมัติ/อนุญาต การออกใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ การกระจายงบประมาณ การปรับการลงโทษ การให้เงินหรือสิ่งของช่วยเหลือ ผู้เดือดร้อนการตัดสินข้อพิพาท การรับของขวัญของกำนัลจากผู้ที่มาติดต่ออันเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่

**โมเดลสำหรับการตัดสินใจ**

ประเด็น การตัดสินใจ

เจตนารมณ์ : อะไรเป็นเจตนาของการให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์

กฎ ระเบียบ : มีกฎ ระเบียบ หรือนโยบายอะไรที่เกี่ยวกับการให้ของขวัญและหรือ ผลประโยชน์ความเปิดเผย มีการเปิดเผยต่อสาธารณชนเพียงใด

คุณค่า : ของขวัญและหรือผลประโยชน์มีค่าราคาเท่าใด

หลักจริยธรรม : มีหลักจริยธรรมที่เกี่ยวกับการรับของขวัญหรือไม่ และมีอะไรบ้าง

อัตลักษณ์ : ผู้ให้มีอัตลักษณ์เพื่ออะไร

เวลาและโอกาส : เวลาและโอกาสในการให้คืออะไรนอกจากการรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวแล้ว ประโยชน์ทับซ้อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไข พ.ศ. ๒๕๕๔ และ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้กำหนดในเรื่องของการเข้าไปมีส่วนได้เสีย ตามมาตรา ๑๐๐ และมีโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี และปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา

ความเชื่อถือไว้วางใจ และจริยธรรมเป็นรากฐานของการบริหารภาครัฐที่ดีเมื่อท่านเป็นข้าราชการและหรือเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใด ท่านถูกคาดหวังให้ปฏิบัติหน้าที่และตัดสินใจ โดยปราศจากอคติ ท่านถูกคาดหวังไม่ให้แสวงหารางวัลหรือผลประโยชน์ในรูปแบบใด ๆ นอกเหนือจากเงินเดือนและผลประโยชน์ที่รัฐจัดให้แม้ว่านโยบายของหน่วยงานหลายแห่งจะอนุญาตให้รับของขวัญได้ ซึ่งถือว่าเป็นของที่ระลึกในโอกาสที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามควรมีขอบเขตในการรับเสมอ การฝ่าฝืนขอบเขตด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม จะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการทุจริต และทำลายชื่อเสียงของท่าน รวมทั้งองค์กรของท่านเอง

**บทที่ ๒**

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองที่จำเป็นและ มีความสำคัญในทางการเมืองการปกครองของชุมชนต่างๆเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่มีการปกครองระบบประชาธิปไตย ซึ่งกล่าวในทางทฤษฎีและแนวความคิดทางปกครอง จะเห็นได้ว่า รัฐบาลซึ่งเป็นกลไกในการบริหารการปกครองของรัฐนั้น ย่อมมีภาระหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข ความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต (Well Being) อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (National Security) แต่ย่อมเป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะดูแลและจัดทำบริการให้กับประชาชนได้ทั่วถึงทุกชุมชนของประเทศ เพราะอาจจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินงาน การที่อาจจะไม่สนองตอบต่อความต้องการของแต่ละชุมชนได้ และรวมทั้งข้อจากัดเกี่ยวกับงบประมาณ (Budget) และตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ดำเนินงานให้ทั่วถึงได้ เมื่อเป็นดังนี้ การลดภาระของรัฐบาลโดยการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองเพื่อการสนองตอบต่อความต้องการของชุมชน จะได้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และตรงกับความมุ่งประสงค์ของชุมชนนั้น ๆ จึงเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญเกิดขึ้น

จากแนวความคิดในการปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนวัตถุประสงค์ทางการปกครองของรัฐบาลในอันที่จะรักษาความมั่นคงและความผาสุกของประชาชน ยึดหลักการกระจายอำนาจปกครอง และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นสามารถสรุปได้ดังนี้

1) การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกว่าตนมีความเกี่ยวพันมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครอง การบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธาเลื่อมใสในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด

2) การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนรู้จักท้องถิ่นการปกครองตนเอง (Self Government) หัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ประการหนึ่งก็คือ การปกครองตนเองมิใช่เป็นการปกครองอันเกิดจากคำสั่งเบื้องบน โดยเป็นการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่นโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนด้วยวิถีทางประชาธิปไตยประชาชนออกเสียงประชามติ (Reference) ให้ประชาชนมีอำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทาให้ประชาชนเกิดความสานึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น และมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาและแก้ไขปัญหาท้องถิ่นของตน

3) การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการกระจายอำนาจ เนื่องจากภารกิจของรัฐบาลมีอยู่อย่างกว้างขวาง นับวันจะขยายเพิ่มขึ้น ขณะที่แต่ละท้องถิ่นย่อมมีปัญหาและความต้องการที่แตกต่างกัน ประชาชนจึงเป็นผู้มีความเหมาะสมที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นมากที่สุด และกิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะท้องถิ่น ไม่เกี่ยวกับท้องถิ่นอื่น ๆ และไม่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อประเทศโดยส่วนรวม จึงเป็นการสมควรที่จะให้ประชาชนท้องถิ่นดำเนินการดังกล่าวเอง ทั้งนี้การแบ่งเบาภาระดังกล่าวทำให้รัฐบาลมีเวลาที่จะดำเนินการในเรื่องที่สำคัญ ๆ หรือกิจการใหญ่ ๆ ระดับชาติอันเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม และมีความคล่องตัวในการดำเนินงานของรัฐบาลจะมีมากขึ้น

4) การปกครองท้องถิ่นสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไม่ว่าทางสภาพภูมิศาสตร์ ทรัพยากร ประชาชน ความต้องการ และปัญหาย่อมต่างกันออกไป ผู้ที่ให้บริการหรือแก้ไขปัญหาให้ถูกจุดและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดีก็คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นเอง

6

5) การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นาทางการเมืองและการบริหารของประเทศในอนาคต ผู้นาหน่วยการปกครองท้องถิ่นย่อมเรียนรู้ประสบการณ์ทางการเมือง การเลือกตั้ง การสนับสนุนจากประชาชนในท้องถิ่นย่อมเป็นพื้นฐานที่ดีต่ออนาคตทางการเมืองของตน และยังฝึกฝนทักษะทางการบริหารงานในท้องถิ่นอีกด้วย

6) การปกครองท้องถิ่นโดยยึดหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

โดยสรุป ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถแบ่งออกเป็นสองด้วย คือ ด้านการเมืองการปกครอง และการบริหาร กล่าวคือในด้านการเมืองการปกครองนั้นเป็นการปูพื้นฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเรียนรู้การปกครองตนเอง ส่วนด้านการบริหารนั้น เป็นการแบ่งเบาภาระรัฐบาลและประชาชนในท้องถิ่นได้หาทางสนองแก้ปัญหาด้วยตนเอง ด้วยกลไกการบริหารต่าง ๆ ทั้งในแง่ของการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการจัดการ เป็นต้น

**โดยสรุปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

1) เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง

2) มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นมีที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3) มีอิสระในการปกครองตนเอง

4) มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม

5) มีงบประมาณรายได้ที่เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ

6) มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง

7) มีอำนาจท้องที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ

8) มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท

9) มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

**รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น**

สำหรับการปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบัน มี 2 รูปแบบด้วยกันคือ

**1. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นทั่วไป ได้แก่**

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแล

2) เทศบาล มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเทศบาล และนายกเทศมนตรี โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กากับดูแล

3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีนายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแล

**2. รูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และนิติบุคคล โดยในประเทศไทยมีอยู่ 2 แห่งคือ**

1) กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และสภาเขต

2) เมืองพัทยา มีโครงสร้างการบริหาร คือ สภาเมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา

การปกครองท้องถิ่นของไทยในปัจจุบันมีหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น โดยในสภาวการณ์ที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้ทำให้ประชาชนมีความตื่นตัว และมีความรู้ความเข้าใจในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการรับรู้ข่าวสารและ

7

การมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ประกอบกับการพัฒนาของประเทศได้ทำให้ท้องถิ่นมีความเจริญขึ้นเป็นลำดับ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองตนเองให้มากที่สุด อันเป็นเป้าหมายสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครอง แต่ทั้งนี้ การที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใดก็ตาม จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ตลอดจนขีดความสามารถทางด้านการบริหารบุคคล การเงิน และการคลังของท้องถิ่นเหล่านั้นประกอบกันด้วย

**บทที่ ๓**

**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน**

**(Conflict of Interest in Local Government)**

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม (Conflict of Interest) เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากขึ้นในแวดวงการเมืองการปกครองระดับชาติ โดยมองว่าอาจเป็นรูปแบบการคอรัปชั่นแนวใหม่ที่แนบเนียนมากขึ้น หรือเรียกกันว่า “คอรัปชั่นเชิงนโยบาย” อันที่จริงผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปัญหาเช่นกันในระดับท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการสนใจศึกษากันอย่างจริงจัง ในอดีตที่ผ่านมาความสนใจเรื่องกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่จากัด สืบเนื่องจากการเมืองการบริหารบ้านเมืองมีลักษณะรวมศูนย์ องค์การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ประกอบกับขาดความเป็นอิสระ งบประมาณมีอยู่อย่างจากัด รายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นรวมกันทั้งประเทศรวมกันยังไม่ถึง 10 %ของรายได้ทั้งประเทศ ดังนั้นประเด็นความสุจริตหรือจริยธรรมของผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นจึงไม่ใช่ปัญหาที่ได้รับความสนใจจากทั้งแวดวงนักวิชาการ สื่อมวลชนและสาธารณะมากนัก

หากแต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาการกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นทางการเมือง องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการบริหารของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ ทำให้องค์กรปกครองปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นและขณะเดียวกันก็สะท้อนความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับท้องถิ่นประกอบด้วย ประการแรก จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่น เดิมประเทศมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนน้อยประมาณ 1000 แห่ง หากแต่ในระยะเวลาอันสั้น ตั้งแต่พ.ศ. 2537 ที่มีพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมกันทุกประเภทมีจานวนถึง 7950 แห่ง1 ทุกพื้นที่อยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องมีทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นจานวนมาก ซึ่งในชุมชนขนาดเล็ก ประกอบกับค่าตอบแทนที่ไม่มากมายนัก นักการเมืองซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นมักประกอบอาชีพอย่างอื่นอยู่แล้ว หรือต้องประกอบอาชีพอื่นๆ ควบคู่ไปกับการบริหารท้องถิ่น ทำให้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นไปได้สูงประการที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น เดิมองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และการบริการสาธารณะในท้องถิ่นตนเองน้อยมาก ภารกิจจำนวนมากไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ดาเนินการโดยหน่วยงานของราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค รวมทั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐในรูปอื่นๆ แม้แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง มักเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็นแค่ผู้ปฏิบัติ แต่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมี