

ผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Conflict of Interest in Local Government)

โดย ดร.อรรถัย กักผล*

บทนำ

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม (Conflict of Interest) เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากขึ้นในแวดวงการเมืองการปกครองระดับชาติ โดยมองว่าอาจเป็นรูปแบบการคอร์รัปชันแนวใหม่ที่แนบเนียนมากขึ้น หรือเรียกกันว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” อันที่จริงผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปัญหาเช่นกันในระดับท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการสนใจศึกษากันอย่างจริงจัง ในอดีตที่ผ่านมาความสนใจเรื่องกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่จำกัด สืบเนื่องจากการเมืองการบริหารบ้านเมืองมีลักษณะรวมศูนย์ องค์การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ประกอบกับขาดความเป็นอิสระ งบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด รายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นรวมกันทั้งประเทศรวมกันยังไม่ถึง 10 %ของรายได้ทั้งประเทศ ดังนั้นประเด็นความสุจริตหรือจริยธรรมของผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่นจึงไม่ใช่ปัญหาที่ได้รับความสนใจจากทั้งแวดวงนักวิชาการ สื่อมวลชนและสาธารณะมากนัก

หากแต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาการกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นทางการเมือง องค์การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการบริหารของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นและขณะเดียวกันก็สะท้อนความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับท้องถิ่นประกอบด้วย ประการแรก จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่น เดิมประเทศมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนน้อยประมาณ 1000 แห่ง หากแต่ในระยะเวลาอันสั้นตั้งแต่พ.ศ. 2537 ที่มีพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมกันทุกประเภทมีจำนวนถึง 7950 แห่ง¹ ทุกพื้นที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของ

* อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹ จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั้งหมด 7950 แห่ง แบ่งออกเป็น 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง 2) เทศบาล 1129 แห่ง 3) องค์การบริหารส่วนตำบล 6744 แห่ง 4) รูปแบบพิเศษ 2 แห่ง (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

องค์กรปกครองท้องถิ่น การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องมีทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งในชุมชนขนาดเล็ก ประกอบกับ ค่าตอบแทนที่ไม่มากมายนัก นักการเมืองซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นมักประกอบอาชีพอย่างอื่นอยู่แล้ว หรือ ต้องประกอบอาชีพอื่นๆ ควบคู่ไปกับการบริหารท้องถิ่น ทำให้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นไปได้สูง

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น เดิม องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และการบริการสาธารณะในท้องถิ่นตนเองน้อยมาก ภารกิจ จำนวนมากไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานของราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค รวมทั้ง รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่นๆ แม้แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยตรง มักเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็นแค่ผู้ปฏิบัติ แต่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบัน พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอน ภารกิจของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น รวม 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน 50 กรม ใน 11 กระทรวง² ในเรื่องการถ่ายโอนดังกล่าว มิติที่สำคัญมิใช่เพียงหน้าที่ที่ครอบคลุมมากขึ้นและกระทบ ต่อประชาชนทุกด้าน หากยังหมายถึงอำนาจอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น (discretion) ในบทบาทที่หลากหลายเป็นทั้งผู้ออกและบังคับใช้กฎหมาย ผู้จัดบริการสาธารณะ และ ผู้ให้เงินอุดหนุน อาทิเช่นการออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกหรือต่อใบอนุญาต การกำหนดเขตผัง เมือง และการตัดสินใจให้เงินอุดหนุนหรือทำโครงการ รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง จะเป็นอำนาจตัดสินใจ ของผู้บริหารท้องถิ่น ในสภาพเช่นนี้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมสูง

ประการที่สาม บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ เม็ดเงินที่เป็นรายได้ของท้องถิ่น เดิมรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นคิดเป็นเพียง 6-9 % ของรายได้ ของรัฐบาล ซึ่งน้อยมาก พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20

² สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนัก นายกรัฐมนตรี, คู่มือประชาชน/องค์กรปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: ประชาชนได้อะไร วันที่ 18 ตุลาคม 2545

และในช่วงระยะเวลาไม่เกินพ.ศ.2549 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ผลปรากฏว่าในปี 2544-2546 รายได้ของท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 20.92, 21.88 และ 22.19 ของรายได้รัฐบาล ซึ่งในปี 2546 นี้คิดเป็นจำนวนเงินที่องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารจัดการสูงถึง 184,066.04 ล้านบาท³ ด้วยงบประมาณมากมาย ทำให้มีการมองว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์ และถ้าขาดการบริหารจัดการที่ดีย่อมนำมาสู่ความเสียหายต่อประเทศชาติ

ทั้งสามประการข้างต้นคงสะท้อนบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันสะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น บทความนี้จะศึกษาถึงรูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยเน้นไปที่ฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารศึกษามาตรการในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัด และเสนอแนะแนวทางจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวลุกลามก่อให้เกิดการทุจริต ความสูญเสียทั้งงบประมาณและความมั่นใจของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งความไว้วางใจของประชาชนต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การขาดความเชื่อถือในหลักการของการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองในที่สุด

แนวคิด ความหมายและรูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อน

ก่อนที่จะนำเสนอถึงรูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย ส่วนนี้เป็นการทำความเข้าใจถึงความหมายและขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อน และประสบการณ์ของต่างประเทศ

จากการทบทวนวรรณกรรม ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) เป็นมิติหนึ่งของจริยธรรมในทางการเมืองการบริหารสาธารณะ (Ethics in Politics and Public Administration) โดยหลักการ สังคมเชื่อว่าทุกคนมีเสรีภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะหรือผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากสาธารณะไม่ควรใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่พิจารณาตัดสินใจในประเด็นที่ตนเองมีผลประโยชน์ส่วนตัวมาเกี่ยวข้อง เพราะจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของสาธารณะชนในเรื่องความเป็นอิสระในการตัดสินใจ เอกสารในเรื่องนี้มักสะท้อนปัญหาความไม่ชัดเจนของ ความหมายและขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อน และส่งผลให้มีลักษณะและมาตรการในการ

³ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ, สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รายงานการประชุม

คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณและบุคลากร ครั้งที่ 4/2545, 25 มิถุนายน 2545 ณ ห้องประชุม 501 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล

จัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนแตกต่างกันไปตามลักษณะการเมืองสังคมของแต่ละประเทศ ในหลายประเทศ ผลประโยชน์ทับซ้อนมีความหมายที่กว้างขวาง รวมถึงการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยเหตุนี้ เช่นประเทศแคนาดาไม่มีกฎหมายโดยตรงที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน หากแต่พูดถึงในฐานะเป็นรูปแบบหนึ่งของผลประโยชน์ทับซ้อน และมีกฎหมายว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนโดยตรง เช่น Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders, 1994

ในทางวิชาการ Michael McDonald ให้ความหมายว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึงสถานการณ์ที่บุคคล (เช่น ผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นและข้าราชการ หรือ ผู้ประกอบวิชาชีพ) มีผลประโยชน์ส่วนตัวในระดับที่เพียงพอที่อาจจะหรือเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจตามตำแหน่งหน้าที่⁴ ซึ่งสามารถการแบ่งแยกความแตกต่างระหว่าง ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริงหรือ real conflict of interest และ โอกาสการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน หรือ potential conflict of interest ในลักษณะแรก หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวซึ่งเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งและความรับผิดชอบ ในขณะที่ลักษณะที่สองนั้นเกิดขึ้นเมื่อผู้มีอำนาจตัดสินใจพบว่าตนเองอยู่ในสถานการณ์ที่ผลประโยชน์ส่วนตัวมีโอกาสหรือสามารถเข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในลักษณะนี้บุคคลนั้นยังไม่ได้ตัดสินใจหรือดำเนินการตามหน้าที่ที่รับผิดชอบ ซึ่งจาก potential conflict ไปสู่ real conflict ก็เมื่อผู้นั้นตระหนักถึงความขัดแย้งแต่มิได้ละทิ้งผลประโยชน์ส่วนตัวหรือถอนตัวออกจากสถานการณ์ดังกล่าว⁵ เราจำเป็นต้องหาแนวทางในการหลีกเลี่ยงสถานการณ์ทั้งที่เกิดขึ้นจริงและโอกาสที่จะเกิดขึ้นของการทับซ้อนของผลประโยชน์

หลักการหรือความคิดที่อยู่ภายใต้ประเด็นของผลประโยชน์ทับซ้อนคือ ความเป็นกลางและความสุจริต (Impartiality and integrity) โดยมีความเชื่อว่าผู้ตัดสินใจไม่สามารถได้รับการยอมรับว่าเป็นกลางและสุจริตถ้าบุคคลนั้นมีผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ในโลกของความเป็นจริงผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมักมีบทบาทอื่นที่ต้องแสดงเช่นเดียวกัน ส่งผลให้โอกาสการเกิดการทับซ้อนของผลประโยชน์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ขณะเดียวกันก็เป็นเจ้าของบ้าน เป็นประชาชน เป็นผู้ปกครอง เป็นชาวนา เป็นเจ้าของที่ดิน เป็นผู้ประกอบธุรกิจก่อสร้าง เป็นสมาชิกของกลุ่มหรือสมาคม ดังนั้นในการจัดการกับการทับซ้อนของผลประโยชน์ วิธีการเช่นกฎต้องไม่ตึงจนไม่จุใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งสาธารณะ แต่ขณะเดียวกัน

⁴ Michael McDonald, Ethic and Conflict of Interest, Center of Applied Ethics, <http://www.ethics.ubc.ca/mcdonald/conflic.html>

⁵ Margaret Young, Conflict of Interest Rules for Federal Legislators, <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/793-e.htm>

ก็ควรเข้มแข็งพอที่จะป้องกันพฤติกรรมที่ขาดจริยธรรมและสามารถธำรงรักษาความเชื่อมั่นของ
สาธารณะชนได้ ด้วยเหตุผลนี้ แต่ละสังคมจึงมีการมองขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อนที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อนจะเป็นอย่างไร จะประกอบด้วย 3
องค์ประกอบ คือ

1) มีผลประโยชน์ส่วนตัว (*private or personal interest*) ซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ที่เป็นตัว
เงินหรือไม่เป็นตัวเงินก็ได้ เป็นของตนเองหรือ ของคนหรือกลุ่มบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิด อาทิ
เช่น บุคคลในครอบครัว และเพื่อนร่วมวิชาชีพหรือร่วมรุ่นสถาบันทางการศึกษา ซึ่งความจริงการ
แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือ ช่วยเหลือบุตรให้ได้งานทำ หรือช่วยธุรกิจครอบครัวไม่ผิด แต่ปัญหา
ก็คือประโยชน์ส่วนตนดังกล่าวมีความขัดแย้งกับองค์ประกอบที่สองของการทับซ้อนของประโยชน์ นั่น
คือตำแหน่งหน้าที่

2) มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการตามตำแหน่งราชการหรือสาธารณะ (*public or
official duty and responsibility*) ผู้ที่ดำรงตำแหน่งสาธารณะหน้าที่และบทบาทที่ปฏิบัติตาม
มาตรฐานทางวิชาชีพหรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน ซึ่งต้องมีความเป็นกลาง โดยยึดผลประโยชน์
สาธารณะเป็นสำคัญเหนือกว่าผลประโยชน์ส่วนตน

3) มีการเข้ามาแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจอย่างเป็นกลาง (*interfering with objective
judgment*) หมายถึงสภาพของความขัดแย้งดังกล่าวได้เข้ามาบทบาทหรือแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจที่
เป็นกลางของผู้ดำรงตำแหน่งจนทำให้การตัดสินใจดังกล่าวเบี่ยงเบนออกจากมาตรฐานทางวิชาชีพ
หรือมาตรฐานการปฏิบัติงาน

รูปแบบของผลประโยชน์ทับซ้อน

การทบทวนวรรณกรรมแสดงให้เห็นรูปแบบที่หลากหลายของผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งรูปแบบ
ที่พบเห็นเสมอคือ

- 1) การทุจริต (Bribery) หรือการใช้ตำแหน่งหน้าที่เรียกรับผลประโยชน์ รับสินบน หรือข้อโกง
ราชการ นับว่าเป็นรูปแบบที่มากที่สุดของการทับซ้อนของผลประโยชน์ สำหรับการทับซ้อน
ของผลประโยชน์ในลักษณะนี้มักถือเป็นความผิดทางอาญา มีบทลงโทษชัดเจน
- 2) การทำธุรกิจกับตัวเอง (Self-dealing) หรือเป็นคู่สัญญา (Contracts) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้
ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานที่ตนสังกัด ตัวอย่างเช่น
การใช้ตำแหน่งหน้าที่ทำให้หน่วยงานทำสัญญาซื้อสินค้าจากบริษัทของตนเอง หรือจ้างบริษัท

- ของตนเป็นที่ปรึกษา หรือ ซื้อที่ดินของตนเองในการจัดสร้างสำนักงาน สถานการณ์เช่นนี้เกิด บทบาทที่ขัดแย้งเช่นเป็นทั้งผู้ซื้อและผู้ขายในเวลาเดียวกัน
- 3) **การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่งหน้าที่สาธารณะ หรือหลังเกษียณ (Post-employment)** หมายถึงการที่บุคคลลาออกจากหน่วยงานของรัฐ และไปทำงานในบริษัทเอกชนที่ดำเนิน ธุรกิจประเภทเดียวกัน เช่น เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การอาหารและยาออกจาก งานราชการและไปทำงานในบริษัทผลิตหรือขายยา หรือผู้บริหารกระทรวงคมนาคมหลัง เกษียณออกไปทำงานเป็นผู้บริหารของบริษัทธุรกิจสื่อสาร
 - 4) **การทำงานพิเศษ (Outside employment or moonlighting)** ในรูปแบบนี้มีได้หลายลักษณะ เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะตั้งบริษัทดำเนินธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับหน่วยงานหรือ องค์การสาธารณะที่ตนสังกัด หรือ ในกรณีที่เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีของกรมสรรพากร ก็รับงาน พิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ
 - 5) **การรู้ข้อมูลภายใน (Inside information)** หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะใช้ ประโยชน์จากการรู้ข้อมูลภายในเพื่อประโยชน์ของตนเอง เช่น ทราบว่าจะมีการตัดถนน ตรงไหน ก็รีบไปซื้อที่ดิน โดยใส่ชื่อของภรรยา หรือ ทราบว่าจะมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ ของรัฐ ก็รีบไปซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรและขายให้กับรัฐในราคาที่สูงขึ้น
 - 6) **การรับของขวัญและเงินอุดหนุน (Gift and Honoraria)** ตัวอย่างเช่น การรับของขวัญจาก บริษัทธุรกิจ บริษัทขายยาหรืออุปกรณ์การแพทย์สนับสนุนค่าเดินทางให้ผู้บริหารและ เจ้าหน้าที่ไปประชุมเรื่องอาหารและยาที่ต่างประเทศ หรือ หน่วยงานราชการรับเงินบริจาค สร้างสำนักงานจากธุรกิจที่เป็นลูกค้าของหน่วยงาน
 - 7) **การใช้ทรัพย์สินของสาธารณะเสมือนเป็นของตนเอง (Using public property for private advantage)** เช่น การใช้รถของทางราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว
 - 8) **การนำโครงการสาธารณะลงในเขตเลือกตั้งเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง (Pork-barrelling)** เช่น การรัฐมนตรีนอนุมัติโครงการไปลงในพื้นที่หรือบ้านเกิดของตนเอง หรือ การใช้งบประมาณเพื่อหาเสียง

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย

จากรูปแบบการทับซ้อนของผลประโยชน์ที่พบในต่างประเทศ ส่วนต่อไปนี้เป็นการศึกษา รูปแบบและลักษณะของการทับซ้อนผลประโยชน์ที่พบในองค์กรปกครองท้องถิ่นไทย จากความรู้ความ

เข้าใจนี้ จะทำให้การกำหนดมาตรฐานป้องกันและสามารถหลีกเลี่ยงสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการศึกษาจากข้อร้องเรียนที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย⁶ และข่าวหนังสือพิมพ์พบว่ารูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นปัญหาสำคัญมากที่สุดขององค์กรปกครองท้องถิ่นไทย คือการเข้ามาดำเนินธุรกิจหรือเป็นผู้สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งพบว่ามีหลากหลายลักษณะ ซึ่งจะนำเสนอด้วยกรณีศึกษา เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนขึ้น สำหรับรูปแบบที่เป็นปัญหาลำดับรองลงไปคือการจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์ของตนเองและฐานเสียง ซึ่งพบว่าความขัดแย้งเกิดขึ้นเพราะสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้เสนอขอโครงการเอง อนุมัติโครงการเอง และในหลายกรณีเป็นผู้รับเหมาดำเนินโครงการนั่นเอง ส่วนรูปแบบอื่นๆ อาทิ การรู้ข้อมูลภายใน มักพบควบคู่ไปกับรูปแบบอื่นๆ

การเข้ามาดำเนินธุรกิจและเป็นผู้สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่พบมากที่สุด ในองค์กรปกครองท้องถิ่นคือการที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาดำเนินธุรกิจกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก ซึ่งรวมทั้งการเข้ามาเป็นผู้สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบนี้พบในหลายลักษณะคือ

- 1) การเป็นผู้รับเหมาโครงการ
- 2) การจัดซื้อที่ดินของตนเอง
- 3) การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์ให้เทศบาล

1. การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะนี้อาจเห็นเป็นเรื่องปกติสำหรับแวดวงองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารเป็นเจ้าของ หรือมีหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรง หมายถึงเป็นเจ้าของเองหรือทางอ้อม หมายถึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน บางกรณีดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีเริ่มมีธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น จนมักจะมีการพูดกันว่าสภาท้องถิ่น เป็น'สภาผู้รับเหมา' จริงอยู่ว่าการเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างนั้นไม่ใช่เรื่องผิด หากแต่สถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับเข้ามารับเหมางานในองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียเอง ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารมีบทบาทที่ขัดแย้งกัน คือในบทบาทของผู้ว่าจ้างและใน

⁶ ระหว่างที่เก็บข้อมูล ยังมิได้แยกเป็นกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทของผู้รับจ้าง และจากกรณีศึกษาบทบาทที่ขัดแย้งนี้ นำสู่ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและการทุจริตในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตามเนื่องจากมีกฎหมายห้ามการเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา ดังนั้นจึงไม่พบว่ามีส่วนากิจสภาท้องถิ่น หรือ ผู้บริหารเป็นเจ้าของบริษัทรับเหมาโดยตรง แต่มีการหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีการต่างๆ เช่น

- กรณีค่าจ้างขุดลอกห้วยกระตือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น⁷

กรณีนี้เกิดขึ้นในช่วงเดือนมกราคม 2545 โดยอบต.โนนทองได้ร้องเรียนว่าอบจ.ขอนแก่นอนุมัติโครงการเข้าซื้อและมีส.จ.แอบอ้างเบิกเงินโดยไม่ได้ทำงานจริง ข้อเท็จจริงคืออบต.โนนทองได้ทำโครงการขุดลอกลำห้วยกระตือโดยได้รับงบประมาณจากกรมการปกครอง ซึ่งได้ดำเนินโครงการดังกล่าวตั้งแต่ 26 พฤศจิกายน และเสร็จสิ้นแล้วตั้งแต่มิถุนายน 2544 พร้อมกับปักป้ายชื่อโครงการ และเบิกจ่ายเรียบร้อยแล้ว ต่อมาอบจ.ขอนแก่นได้อนุมัติโครงการขุดลอกลำห้วยกระตือ ซึ่ง อบจ.ขอนแก่นได้จัดจ้าง หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เป็นผู้รับจ้าง ให้ขุดลอกคลองยาว 969 เมตร และได้ทำสัญญาจ้างลงวันที่ 25 ธันวาคม โดยหจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เข้าดำเนินการวันที่ 27 ธันวาคมและส่งมอบงานในวันที่ 3 มกราคม 2545 โดยนำเครื่องจักรไปขุดลอกต่อท้ายโครงการที่ขุดลอกๆของอบต.โนนทองที่ทำเสร็จไปแล้วอีก 93 เมตร พร้อมทั้งปักป้ายโครงการและถ่ายภาพป้ายโครงการเป็นหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายจากอบจ.ขอนแก่น ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับงานเมื่อวันที่ 7 มกราคมและเบิกจ่ายงบประมาณให้ผู้รับจ้างเมื่อวันที่ 8 มกราคม นอกจากหจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือปักป้ายของอบจ.แล้ว และยังทำลายป้ายโครงการเดิมของอบต.โนนทองทิ้ง แต่ชาวบ้านไปพบเข้าจึงนำมาให้อบต.เพื่อดำเนินการร้องเรียน เรื่องนี้จึงปรากฏแก่สาธารณะ

กรณีนี้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะจากข้อเท็จจริงพบว่า กรรมการผู้จัดการของ หจก. ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ เคยเป็นอดีตสมาชิกสภาจังหวัดขอนแก่น และเป็นสามีของสมาชิกสภาอบจ.ขอนแก่น ซึ่งมีหุ้นอยู่ 4 ล้าน แต่ได้ถอนหุ้นออกก่อนที่จะมาเป็นส.จ.⁸ ดังนั้นในฐานะภรรยา สจ.ท่านนี้ถือว่าเป็นผู้มีประโยชน์จากธุรกิจของสามี และยังพบข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของนายกอบจ.ขอนแก่นว่า “ทางสภาอบจ.ขอนแก่น ได้อนุมัติโครงการดังกล่าวตามที่สมาชิกสภาอบจ.ขอนแก่น เขต อ.หนองเรือ คือส.จ. (ที่เป็นภรรยาผู้รับเหมา) ที่ได้เสนอขอโครงการมา”⁹ ฉะนั้นสมาชิกสภาอบจ.อนุมัติ

⁷ สรุปจากหนังสือพิมพ์สยามรัฐประจำวันวันที่ 4, 14, 16, 19, 20, 21, 22, 23, และ 25 กุมภาพันธ์ 2545

⁸ “จับดาจุดจบค่าจ้าง อบจ.ขอนแก่นบนความเจ็บปวดของพวกเดียวกัน” สยามรัฐ ปีที่ 52 ฉบับที่ 17836 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545

⁹ “สืบค่าจ้างขุดลอกห้วยกระตือ” สยามรัฐ ปีที่ 52 ฉบับที่ 17827 วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2545

งบประมาณซึ่งรวมโครงการที่ตนเองขอ นอกจากนั้นบริษัทของสามีเข้ามาเป็นผู้รับเหมาในโครงการที่ตนเองขอและอนุมัติ เห็นชัดถึงความขัดแย้งในบทบาทต่างๆ และด้วยสาเหตุนี้สันนิษฐานได้ว่านำไปสู่การบริหารงานที่ไม่รอบคอบ อนุมัติโครงการ รวมทั้งทำการสัญญาโดยเร็ว มิได้ไปดูสถานที่จริง และการสมรู้ร่วมคิดของคณะกรรมการคุมงานและตรวจสอบที่รับงานที่ไม่รายงานข้อเท็จจริง รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส ทำให้รัฐเสียหาย ในกรณีนี้ อบจ.เรียกเงินคืนจาก หจก.ต.เจริญทรัพย์หนองเรือ และฟ้องร้องในฐานฉ้อโกง นอกจากนั้นมีการสอบสวนวินัยกรรมการตรวจการจ้างและควบคุมงาน และมีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนและตัดเงินเดือน รวม 4 คน

- กรณีที่สมาชิกสภาและผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นผู้รับเหมาเองหรือเป็นหุ้นส่วน

การศึกษาพบว่ามีหลากหลายลักษณะของการที่สมาชิกสภาเทศบาลและผู้บริหารเข้ามารับเหมางานของเทศบาล กรณีที่พบจะมีทั้งที่เข้ามาโดยตรง ในฐานะของหุ้นส่วน เช่นกรณีของเทศบาลตำบลบ้านโดนด จ.สุโขทัย โดยเทศบาลได้ทำสัญญาว่าจ้างหุ้นส่วนจำกัดศรีมาศก่อสร้าง ให้ก่อสร้างสะพานข้ามคลองน้ำหัก ตำบลโดนด จ.สุโขทัย โดยมีหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างฯเป็นผู้ลงนาม ซึ่งการก่อสร้างกำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ 6 สิงหาคม 2544 ต่อมาหุ้นส่วนผู้จัดการได้ลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนของห้างฯและลงรับสมัครเป็นสมาชิกสภา และได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2544 และได้ขอเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการห้างแทนตน ซึ่งในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าถึงแม้จะลาออกจากการเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก่อนวันเลือกตั้ง แต่ก็ยังมีฐานะเป็นหุ้นส่วนของห้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นและหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างได้ทำหลังจากวันที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา จึงถือว่าเป็นคู่สัญญากับเทศบาล ซึ่งต้องถูกถอดถอนสมาชิกภาพ¹⁰ แม้แต่เมื่อเปลี่ยนให้บิดาเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการก็ยังถือว่าเป็นคู่สัญญากับเทศบาลผู้มีผลประโยชน์จากบริษัทศรีมาศก่อสร้างอยู่ดี ซึ่งยังเป็นคู่สัญญากับเทศบาล กรณีชี้ให้เห็นถึงปัญหาทางกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการเลือกตั้งเทศบาล มิได้มีข้อห้ามบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับเทศบาลลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาล จึงทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการเลือกตั้งซ่อม

กรณีของสมาชิกสภาเทศบาลตำบลบ้านม่วงก็เช่นกัน โดยสมาชิกสภาเทศบาลเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัดบ้านม่วง แต่ยังไม่ได้เป็นคู่สัญญากับเทศบาลบ้านม่วง ต่อมาสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะหุ้นส่วนผู้จัดการมาขอซื้อเอกสารในการสอบราคาโครงการจ้างเหมาก่อสร้างราง

¹⁰ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกสภาเทศบาลที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ เรื่องเสร็จที่ 526/2545

ระบายน้ำของเทศบาล และได้ยื่นเอกสารเสนอราคา ปรากฏว่าทางของสมาชิกสภาเทศบาลไม่ได้รับการคัดเลือกในการสอบราคา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่าถึงแม้ยังไม่ได้เป็นคู่สัญญา แต่การยื่นซองประกวดราคา ก็ถือว่าสมาชิกสภาเข้ามามีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการที่เทศบาลจะกระทำ สมาชิกภาพในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลได้สิ้นสุดลง¹¹ ในกรณีนี้น่าสนใจคือการกระทำยังไม่เกิดขึ้นแต่สถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่บุคคลนั้นดำรงฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้ทำหน้าที่เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการในการขายเสนอราคาโครงการของเทศบาล

อีกลักษณะของผู้บริหารเทศบาลเป็นผู้รับเหมาเอง แต่ต้องการหลีกเลี่ยงการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เช่นกรณีของเทศบาลตำบลนาหว้า ซึ่งมีการร้องเรียนว่านายกเทศมนตรีทำสัญญาปิดบังการเข้ารับเหมาของตนเอง กรณีนี้เป็นข่าวเมื่อมีการตรวจสอบว่าสัญญา 3 ฉบับ มีผู้รับจ้างชื่อนายดำรงศักดิ์ ลาญ่ หากแต่บุคคลนี้ไม่มีตัวตนจริง สัญญาทั้ง 3 นี้ซึ่งรวมเป็นเงิน 127,600 บาทพบว่าเป็นสัญญาของนายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลนาหว้าที่เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างทั้งหมด เพียงนำชื่อนายดำรงศักดิ์มาแอบอ้าง ในกรณีแสดงให้เห็นอีกลักษณะหนึ่งของการเข้ามาทำธุรกิจกับเทศบาลโดยพยายามปิดบัง และนำมาซึ่งการกระทำที่ผิดกฎหมายรูปแบบอื่นๆ เช่น การสร้างหลักฐานเท็จในการทำสัญญา การเบิกจ่ายค่าก่อสร้างอันเป็นเท็จ¹²

- กรณีที่ภรรยา และญาติเป็นผู้รับเหมา

จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า หลายกรณีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่ได้เป็นเจ้าของกิจการเอง แต่เป็นกิจการของกลุ่มสมรส มีทั้งจดทะเบียน ไม่จดทะเบียน หรือเดิมจดทะเบียนแล้วมาหย่าขาดกันก่อนมาเป็นคู่สัญญากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นของญาติสนิท บิดา มารดาและพี่น้อง บุตร บางกรณีดูเหมือนเป็นความจงใจเลี่ยงกฎหมาย ตัวอย่างเช่น กรณีประธานกรรมการบริหาร อบต.ตะเคียน จ.นครราชสีมาถูกร้องเรียนทางสื่อมวลชนว่ามีส่วนได้ส่วนเสียกับอบต. โดยให้ภรรยาเป็นผู้ดำเนินการเป็นคู่สัญญาก่อสร้างหลายโครงการทั้งทำถนน และขุดสระน้ำ ในนามของ หจก.เงินหมูนุ่ และ หจก.อัสวพลโยธา ซึ่งในข้อร้องเรียนกล่าวว่านี่เป็นเหตุผลให้การบริหารงานส่อไปในทางไม่เป็นโปร่งใส และมีการฉ้อฉลกันทางอ้อม และที่ผิดสังเกตคือมีการชอยงานแบบถึยิบ โครงการละไม่เกิน 1 แสนบาท ซึ่งประธานมีอำนาจตัดสินใจได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบต่อนายอำเภอ¹³

¹¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกสภาเทศบาลที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ เรื่องเสร็จที่ 526/2545

¹² สรุปจากสยามรัฐ วันที่ 11 ก.ค. 2545

¹³ สยามรัฐ วันที่ 26 กันยายน 2545 หน้า 21

อีกตัวอย่างหนึ่งที่ทำให้ภรรยารับเหมาแทนแต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส คือ อบต.แห่งหนึ่งใน จังหวัดราชบุรี ประธานกรรมการบริหารถูกร้องเรียนว่ามีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดจ้างของอบต. โดยให้ ภรรยาเป็นผู้ประมูลงาน และยังมีการเซ็นชื่อประธานเป็นผู้รับเงินแทนผู้รับเหมา เมื่อมีการสอบสวน พบว่าผู้รับเหมาเป็นภรรยาของประธานกรรมการบริหารจริง โดยอยู่กินกันมีบุตร 1 คน แต่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส ในกรณีนี้คณะกรรมการสอบสวนไม่เห็นว่สมาชิกภาพของประธานกรรมการบริหาร ต้องสิ้นสุด โดยมองว่าไม่ได้ทำให้ราชการเสียหาย และความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับเหมาและประธาน กรรมการบริหารอาจทำให้มี ส่วนได้ส่วนเสียกันบ้างเป็นส่วนตัว แต่ไม่อาจยืนยันได้ ไม่มีหลักฐานว่าเซ็น รับเงินแทนผู้รับเหมา ซึ่งเป็นประเด็นว่าการที่อยู่กินกันโดยไม่จดทะเบียนจะถือว่ามี ส่วนได้เสียร่วมกัน หรือไม่

- กรณีที่สมาชิกสภาฯรับมอบอำนาจให้หุ้นส่วนมาดำเนินการแทน

ตัวอย่างเห็นได้ชัดด้วยกรณีของเทศบาลตำบลห้างฉัตร ซึ่งมีสมาชิกสภาเทศบาลเข้าไปมี ส่วนได้ส่วนเสียในฐานะผู้รับมอบอำนาจ โดยสมาชิกสภาเทศบาลได้รับมอบอำนาจจากหุ้นส่วน จำกัดดวงศรีจ๊ะ ให้มีอำนาจในการยื่นขอใบเสนอราคาจ้างเหมาขยายเขตบริการใช้ประปา ในเขตเทศบาล ตำบลห้างฉัตร ต่อมาการทำงานจ้างเหมาดังกล่าวมีปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างคู่สัญญา จึงมีการเจรจา ตกลงกันเพื่อระงับข้อพิพาท ปรากฏว่าบุคคลที่ร่วมเจรจาในฐานะตัวแทนของหุ้นส่วนจำกัดดวงศรีจ๊ะ ระบุผู้รับจ้างคือสมาชิกสภาเทศบาลคนเดิมและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลห้างฉัตรอีก 2 คน และเมื่อมี การส่งมอบงานทางเทศบาลพบว่าลายเซ็นของผู้จัดการห้างแตกต่างจากลายมือที่ลงไว้ในสัญญา มาก น่าจะมีการปลอมแปลงเอกสารการส่งงาน นอกจากนั้นยังมีหลักฐานที่น่าเชื่อได้ว่างานจ้างขยายเขต บริการน้ำประปาในเขตเทศบาลตำบลห้างฉัตรนั้นมีสมาชิกสภาเทศบาลเหล่านั้นเป็นผู้ดำเนินการเอง

ในกรณีนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีคำวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาเทศบาลที่มาขึ้นของ สอบราคาต่อเทศบาลและทำหน้าที่เจรจาตกลงกับเทศบาลด้วย มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการตาม มาตรา 807 ถึงมาตรา 814 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในฐานะที่เป็นตัวแทนและมีหน้าที่ ดังกล่าว และเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญากับเทศบาล นอกจากนั้นในฐานะสมาชิกสภาเทศบาลซึ่ง มีหน้าที่รักษาประโยชน์ของท้องถิ่นกระทำการเข้าเป็นตัวแทนเพื่อยื่นขอเสนอราคาหรือเจรจากับ เทศบาลในโครงการของเทศบาล สมาชิกเทศบาลย่อมมีประโยชน์ที่ขัดกันอยู่ทั้งประโยชน์ของเทศบาล และประโยชน์ของห้างฯ¹⁴

¹⁴ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 0601/0149 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงอธิบดี กรรมการปกครอง

2. การจัดซื้อที่ดินของตัวเอง

เนื่องจากที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ เช่น สถานที่ทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โรงบำบัดน้ำเสีย ที่ดินสำหรับการกำจัดขยะ หรือสถานีน้ำประปา และพบว่าหลายครั้งไม่สามารถซื้อที่ดินตามราคาที่ได้รับงบประมาณ หรือรัฐเสียเงินมากขึ้นเพราะราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง และมีข่าวการทุจริต ควบคู่ไปกับการจัดซื้อที่ดินเสมอ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของปัญหานี้มีต้นตอจากการที่ผู้บริหารมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยหาประโยชน์ส่วนตัว เก่งกำไรจากราคาที่ดิน ทั้งในรูปแบบใช้ข้อมูลภายในเป็นประโยชน์ ไปซื้อที่ดินไว้ก่อน หรืออาจเป็นในรูปแบบที่กำหนดที่ตั้งโครงการในพื้นที่ที่ตนเองมีที่ดินอยู่ เพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง ทั้งที่ตนเองเป็นบุคคลที่ต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ

- กรณีที่นายกเทศมนตรีขายที่ดินของตนเอง

การจัดซื้อที่ดินบริเวณโรงสูบน้ำประปาแรงต่ำที่ 2 จำนวน 29 ไร่ เนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ ราคา 18,500,000 บาท กรณีนี้เป็นการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ โดยนายกเทศมนตรีถูกกล่าวหาว่าทุจริตในการจัดซื้อ ที่ดินมีราคาแพงเกินความจริงทำให้รัฐเสียหาย ซึ่งปรากฏว่าในจำนวนที่ดินที่จัดซื้อเป็นที่ดินของนายกเทศมนตรีจำนวน 10 ไร่ ในกรณีนี้นายกเทศมนตรีไม่ได้ทำนิติกรรมเองทั้งในฐานะนายกเทศมนตรีและเจ้าของที่ดิน โดยมีผู้แทนรับมอบอำนาจในการยื่นซอง เสนอราคาและเจรจา ทางฝ่ายเทศบาล นิติกรเทศบาลเป็นผู้ทำนิติกรรมสัญญาแทน กรณีนี้ชี้มูลโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและอยู่ในระหว่างการดำเนินการสอบสวน

3. การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เช่าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

นอกจากการเข้าเป็นผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่างๆ ดังกล่าวไปแล้ว ยังพบอีกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารอยู่ในสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนได้ในกรณีที่ดำเนินธุรกิจขายบริการและวัสดุอุปกรณ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก เพราะอาจถูกมองว่าหาผลประโยชน์จากเทศบาล ลักษณะเช่นนี้พบเห็นมาก

- กรณีการซื้อขายน้ำมันของเทศบาลตำบลแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง

เรื่องของเทศบาลตำบลแจ้ห่มเป็นกรณีที่ทำให้มีการตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะจากกรณีนี้มีนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล 2 คน พ้นจากสมาชิกภาพตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เหตุเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและอ้อมใน ห้างหุ้นส่วน

จำกัดช่วยประสิทธิภพก่อสร้าง ซึ่งมีสัญญาขายน้ำมันเชื้อเพลิงให้กับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม โดยสมาชิกคนหนึ่งเป็นหุ้นส่วน สมาชิกอีกคนหนึ่งเป็นสามีโดยชอบด้วยกฎหมายของหุ้นส่วนอีกคนของห้างฯ ส่วนนายกเทศมนตรีเป็นพี่สาวร่วมบิดามารดาของหุ้นส่วนของห้างฯ ทั้งที่ในระยะบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตรของสำนักงานเทศบาลตำบลแจ้ห่ม สถานีบริการแห่งนี้ใกล้เคียงกับสำนักงานฯ มากที่สุด สถานีอื่นๆอยู่ห่างไปถึง 8-15 ก.ม. ซึ่งสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงวินิจฉัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและให้พ้นสมาชิกภาพ¹⁵ ในกรณีนี้สมาชิกสภาทั้งสองคนได้ลาออกจากการก่อนการวินิจฉัย ส่วนนายกเทศมนตรี จังหวัดพิษณุโลกมีข้อเท็จจริงว่านายกเทศมนตรีไม่ได้เป็นหุ้นส่วน ซึ่งแม้เป็นพี่น้องกับหุ้นส่วนของห้างฯ ก็ไม่ได้รับผลประโยชน์ในกิจการของห้างฯแต่อย่างใด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงวินิจฉัยว่ามีได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาซื้อขายน้ำมัน¹⁶

- การให้เช่าที่ดินของสมาชิกเทศบาลเทศบาลตำบลประชาธิปไตย

สำหรับในกรณีของเทศบาลตำบลประชาธิปไตย จ.ปทุมธานี ไม่ใช่กรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลขายสินค้าและบริการของบริษัทตนให้เทศบาล หากเป็นเป็นเรื่องของสมาชิกสภาให้เทศบาลเช่าที่ดินเพื่อเก็บพัสดุ และที่พักคนงาน ในระยะแรกประมาณปี พ.ศ. 2537 เนื่องจากเทศบาลไม่มีที่ สมาชิกสภาท่านอนุญาตให้เทศบาลใช้โดยไม่คิดมูลค่า แต่ในปี 2541 สมาชิกสภาได้แจ้งต่อทางเทศบาลว่าต้องการใช้ที่ดิน แต่หากเทศบาลต้องการใช้ก็ให้เช่าเดือนละ 6000 บาท ซึ่งเทศบาลก็ทำสัญญาเช่าที่ดินกับสมาชิกท่านนี้ระยะเวลา 3 ปี จาก 2541-2543 และได้ต่อสัญญาอีก 3 ปีคือ 2544-2547 แต่นายกเทศมนตรีคนใหม่ที่เพิ่งเข้าดำรงตำแหน่งได้ร้องเรียนเรื่องนี้ขึ้นว่าสมาชิกสภามีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับเทศบาล สมาชิกสภาดังกล่าวจึงบอกเลิกสัญญาและคืนเงินค่าเช่า พร้อมทั้งลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาเทศบาล และลงสมัครเลือกตั้ง ซึ่งก็ได้รับเลือกกลับมาอีก

การใช้งบประมาณหลวงเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อหาเสียง

รูปแบบการทับซ้อนอีกลักษณะหนึ่งที่สังคมมักวิพากษ์วิจารณ์คือการจัดสรรงบประมาณหรือโครงการเข้าไปในพื้นที่ของตนเอง หรือใช้งบประมาณราชการทำโครงการ พร้อมทั้งเขียนป้ายและชื่อผู้ของงบประมาณประกาศให้ชาวบ้านทราบ เพื่อเป็นการหาเสียง ประชาชนบางส่วนมองว่าไม่ถูกต้องแต่ก็ไม่ผิดกฎหมาย หากแต่ชัดเจนว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งผลประโยชน์เกิดขึ้น ส่งผลให้การ

¹⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาซื้อขายน้ำมันเชื้อเพลิงกับเทศบาลตำบลแจ้ห่ม

¹⁶ หนังสือจังหวัดลำปาง ถึงอธิบดีกรมการปกครอง ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2545

ตัดสินใจไม่เป็นอิสระโดยให้น้ำหนักกับประโยชน์ส่วนตนที่จะได้รับเหนือผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นฐานคะแนนเสียง พรรคพวก หรือ ประโยชน์จากการทำโครงการนั้น เช่น โครงการตัดถนนผ่านไปในที่ของตนเอง รวมทั้งการจัดสรรโครงการตามคำขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือที่เรียกกันว่า งบส.ส.ที่มีในอดีต ที่ส.ส.มีเงินงบประมาณจำนวนหนึ่งและสามารถจัดสรรดำเนินโครงการพัฒนาที่ตนเองต้องการ หรือตอบแทนหัวคะแนน ส่วนใหญ่ลงในพื้นที่เลือกตั้งของตนเอง การทับซ้อนของผลประโยชน์ในลักษณะนี้ในอดีต เป็นสาเหตุของการไม่เท่าเทียมกันในการจัดสรรทรัพยากร และการใช้งบประมาณไม่คุ้มค่า บางจังหวัดที่มีส.ส.มีพลัง หรือ เป็นรัฐมนตรีก็สามารถดึงโครงการเข้าจังหวัด หรือพื้นที่เลือกตั้งได้มาก ซึ่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พยายามแก้ปัญหาโดยมาตรา 180 (6) ระบุว่า ในการพิจารณางบประมาณประจำปี ห้ามส.ส.และสว.เข้าไปมีส่วนโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย ส่งผลให้ยกเลิกงบส.ส.หรืองบพัฒนาตามคำขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในระดับองค์กรปกครองท้องถิ่น ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายห้ามในเรื่องนี้และพบว่าเป็นลักษณะที่ทำกันทั่วไปที่สภาท้องถิ่นเข้ามามีส่วนในการใช้งบประมาณรายจ่าย หรือที่เรียกกันว่า ‘หารงบ’ หมายถึงลักษณะที่ผู้บริหารมอบงบประมาณจำนวนหนึ่งกับสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อใช้งบประมาณไปดำเนินโครงการที่ต้องการ การให้สมาชิกเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรและใช้งบประมาณในลักษณะนี้ที่เด่นชัดและเป็นระบบมากที่สุดคืองบประมาณปฏิวัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

- กรณีงบประมาณปฏิวัติของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

เหตุผลที่ยกกรณีศึกษานี้ขึ้นมา เพื่อชี้ให้เห็นการขัดแย้งบทบาท ซึ่งสมาชิกสภาทม.ซึ่งมีบทบาทในการอนุมัติและตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร กลับไปมีส่วนในการใช้งบประมาณเสียเอง ซึ่งส่งผลให้การทำหน้าที่ในการตรวจสอบและใช้วิจารณ์ฐานในการตัดสินใจอนุมัติงบประมาณเอนเอียงจากความถูกต้องหรือเพื่อผลประโยชน์สาธารณะ นอกจากนั้นเป็นกรณีที่ประชาชนทั่วไปทราบ มีสื่อมวลชนให้ความสนใจและวิพากษ์วิจารณ์ถึงปัญหาของงบประมาณนี้เป็นประจำ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินมีการทักท้วงการวิธีการจัดซื้อจัดจ้างงบประมาณประเภทนี้ ในการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ผ่านมา พ.ศ. 2545 ประเด็นเรื่องงบประมาณปฏิวัติเป็นเรื่องหนึ่งที่มีการพูดถึง บางพรรคการเมืองพูดหาเสียงว่าจะยกเลิกงบดังกล่าว แต่ที่ผ่านมามาตั้งแต่กรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็มีงบประมาณปฏิวัติของสมาชิกสภาทม.มาตลอด ประกอบกับงบประมาณปฏิวัติในแต่ละปีมีวงเงินที่สูงมาก โดยสมาชิกทม.ได้วงเงินงบประมาณคนละ 15-17

ล้านบาทต่อคนต่อปี เช่นในปีงบประมาณ 2541 งบประมาณนิติของสมาชิกสภา กทม.หนึ่งคนมีวงเงินคนละ 17,500,000 บาท รวม 962, 500,000 บาท โดยกรุงเทพมหานครมีงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณ 2541 จำนวน 26, 400,000,000 บาท¹⁷

งบประมาณนิติของสมาชิกสภา กทม.คืออะไร งบประมาณนิติเกิดมาจากกระบวนการในการพิจารณางบประมาณของสภากรุงเทพมหานคร เมื่อร่างข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีผ่านสภา กทม. ในวาระแรก สภา กทม.จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 45 วัน ในกระบวนการพิจารณาของแต่ละหน่วยงาน ข้าราชการของหน่วยงานนั้นต้องมาชี้แจง และคณะกรรมการวิสามัญอาจเสนอให้มีการแปรญัตติตัดทอนงบประมาณและในความเป็นจริงจะพยายามตัดงบประมาณให้มากที่สุด เพื่อจะได้มีงบประมาณสำหรับแปรญัตติเปลี่ยนแปลงรายการไปตั้งจ่ายตามที่ตนปรารถนา ในขั้นตอนนี้เพื่อให้เกิดการประสานประโยชน์ระหว่างสมาชิกสภา กทม.และฝ่ายบริหาร จึงเกิดการพัฒนาระบบโควต้าของงบประมาณแปรญัตติขึ้น โดยฝ่ายบริหารจะเจรจากับทางสมาชิกสภา กทม.และตกลงกันว่าสมาชิกสภาแต่ละคนมีโควต้าหรือจำนวนวงเงินในงบประมาณนิติคนละเท่าไร ด้วยข้อตกลงกันในลักษณะนี้ทำให้การพิจารณาอนุมัติร่างข้อบัญญัติงบประมาณกรุงเทพมหานครไม่มีปัญหาความขัดแย้ง

ประเด็นปัญหาของงบประมาณนิติ นอกจากสะท้อนให้เห็นการขัดแย้งของบทบาทของสภากรุงเทพมหานคร กล่าวคือ บทบาทที่สภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณ และบทบาทที่สภาจัดสรรและใช้งบประมาณ นั่นคือ โควต้าหรือวงเงินงบประมาณแปรญัตติที่ได้รับ การขัดแย้งของผลประโยชน์ยังพบในขั้นของการตัดทอนงบประมาณ เพราะเป็นการตัดทอนงบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตนของสมาชิกสภา นั่นคือมีจำนวนงบประมาณแปรญัตติมากขึ้น ปัญหาของงบประมาณนิติยังเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมการใช้จ่ายงบประมาณนิติซึ่งมีความเป็นอิสระมาก สมาชิกสภา กทม.สามารถใช้งบแปรไปในเรื่องใดพื้นที่ใดก็ได้ ซึ่งทำให้เกิดการซื้อขายงบประมาณนิติของสมาชิกสภา กทม. ปัญหาพฤติกรรมการใช้งบประมาณนิติอื่นๆคือ

- 1) การใช้งบประมาณนิติเพื่อฐานเสียง นี่เป็นประเด็นที่งบประมาณนิติถูกวิจารณ์มากว่าเป็นงบหาเสียง สมาชิกส่วนใหญ่ใช้งบแปรนิติในพื้นที่เลือกตั้งของตน เช่นมีสมาชิกสภา กทม.ใช้จ่ายเงินแปรญัตติในการจัดสัมมนาประชาชนในเขตพื้นที่เลือกตั้งของตนจำนวน 30,000 คน บางท่านใช้จ่ายงบประมาณนิติในการแจกทุนการศึกษาให้กับนักเรียนทุกคนละ 500 บาท เป็นจำนวนเงินกว่า

¹⁷ วิลาส จันทรพิทักษ์ 2542 งบประมาณของกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษางบประมาณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, เอกสารส่วนบุคคล ตามหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง สถาบันพระปกเกล้า

1,500,000 บาท โดยเชิญผู้ปกครองของนักเรียนมารับ รวมทั้งการจัดซื้อถังขยะ ม้านั่ง เก้าอี้ เต้นท์ และตู้ยาประจำบ้านแจกชาวบ้าน ซึ่งสิ่งของเหล่านี้มักจะมีชื่อของสมาชิกสภา

- 2) การใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์ส่วนตน เช่นการใช้งบประมาณเพื่อการศึกษาดูงาน ต่างประเทศ รวมทั้งการใช้งบปฏิบัติในซื้อสื่อประชาสัมพันธ์ผลงานของตนเอง
- 3) การใช้งบปฏิบัติที่ไม่โปร่งใส มีการตั้งข้อสังเกตการใช้จ่ายงบปฏิบัติจำนวนมากในการ จัดซื้อสื่อการเรียนการสอน เช่นสมาชิกสภาท่านหนึ่งใช้งบปฏิบัติจำนวน 4 ล้านในการซื้อสื่อ การสอน บางท่านได้ใช้งบปฏิบัติโดยไม่มีการกำหนดกรอบการใช้จ่ายงบประมาณที่ชัดเจน และไม่มีแผนงานรองรับ

ซึ่งผลจากการที่สมาชิกสภาทม.เป็นผู้ใช้งบประมาณเอง และก็เป็นการใช้งบประมาณที่ โปร่งใส เพื่อประโยชน์ส่วนตน ความน่าเชื่อถือในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบหมดไป และมีผลต่อ ความอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะมีลักษณะสมยอม กัน

มาตรการทางกฎหมายในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

จากรูปแบบการทับซ้อนของผลประโยชน์ข้างต้น พบว่ามีความหลายหลายและในบางกรณี แสดงถึงความพยายามในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย ในส่วนต่อไปจะเป็นการศึกษาถึงการจัดการหรือ ป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดผลประโยชน์ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายว่าเป็นอย่างไร เพียงพอและมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงพอ โดยช่วงแรกเป็นการดูกฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการห้าม ผลประโยชน์ขัดกันทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่น และจะวิเคราะห์ ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศึกษาต่างๆว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

สังคมไทยอาจรู้สึกว่าการผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย เพราะเป็นครั้งแรกที่เรื่อง คำนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แท้จริงในกฎหมายหลายฉบับได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการห้าม ผลประโยชน์ทับซ้อนไว้บ้าง หากแต่ไม่ได้ใช้คำนี้ เช่น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา 152 บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเอง หรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่ 2000 ถึง 20,000 บาท หากแต่กฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัด ไม่พอเพียงกับการจัดการปัญหา อาทิเช่น ขอบเขต จำกัดเฉพาะเจ้าพนักงานไม่รวมฝ่ายการเมือง และ ข้อความในกฎหมายขาดความชัดเจนว่าการมีส่วน

ได้เสียเพื่อผลประโยชน์เองนี้หมายถึงกรณีใดบ้าง จนไม่มีการตระหนักว่ามีการกระทำในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น

ด้วยปัญหาการป้องกันและการตรวจสอบการทุจริตนักการเมืองและข้าราชการไม่มีประสิทธิผล ทำให้ทั้งระบบการเมืองและระบบราชการขาดความเชื่อถือ เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ประการหนึ่งคือการทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ ซึ่งมีมติหนึ่งของการสร้างความสุจริตของระบบการเมืองและระบบราชการ คือการห้ามการกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม โดยมีประเด็นที่เกี่ยวข้องคือ

- การห้าม ส.ส., ส.ว. และรัฐมนตรี รับสัมปทานหรือสัญญาที่มีลักษณะผูกขาดจากรัฐ (ม. 110, 128, 208) และห้ามรัฐมนตรีถือหุ้นในห้างหุ้นส่วน บริษัทเกินจำนวนที่กำหนด หากเกินต้องโอนให้บริษัทจัดการทรัพย์สินเพื่อผู้อื่น (Blind trust) บริหารแทน (ม. 209)
- การบังคับให้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต้องกำหนดการห้ามการกระทำที่ขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและของตำแหน่งหน้าที่ ทั้งในขณะดำรงตำแหน่งหรือพ้นตำแหน่ง และ กำหนดการให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและหลังพ้นตำแหน่ง (ม. 331)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดในหมวด 9 ตั้งแต่มาตรา 100-122 เป็นการห้ามการทับซ้อนหรือการขัดแย้งของผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม โดยมีสาระสำคัญคือ

- การห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งคู่สมรสการทำงานที่ทับซ้อนผลประโยชน์ในลักษณะ 1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา 2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในบริษัทที่เป็นคู่สัญญา 3) รับสัมปทานหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทที่รับสัมปทานที่มีลักษณะผูกขาดติดต่อกับหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นดำรงตำแหน่งหรือมีอำนาจกำกับ ควบคุมและตรวจสอบ รวมทั้งการห้ามเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือทำงานให้บริษัทเอกชนอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐที่ดำรงตำแหน่งตนในระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งและหลังจากพ้นจากตำแหน่งไม่เกิน 2 ปี (ม. 100, 101)

- ห้ามเจ้าหน้าที่ของรัฐรับของขวัญ รางวัลหรือประโยชน์อื่นๆ ยกเว้นที่กฎหมายกำหนด (ม. 103)
- กำหนดโทษผู้ฝ่าฝืนให้มีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ม. 122)

นอกจากนั้นมีมาตรการเสริมในพ.ร.บ.ฉบับนี้คือการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง รวมทั้งคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง เมื่อพ้นจากตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งมาเป็นเวลา 1 ปี ซึ่งมาตรการนี้เพื่อตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน ขณะเดียวกันก็สามารถเป็นข้อมูลว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นผู้ถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการประเภทใดบ้าง

กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง พบว่ากฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีข้อบัญญัติที่ห้ามการกระทำที่มีลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน ดังนี้คือ

- 1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 รวมการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 มีข้อบัญญัติห้ามผลประโยชน์ขัดกันของทั้งสมาชิกสภาเทศบาลและฝ่ายบริหาร¹⁸
 - ห้ามสมาชิกสภาเทศบาลเป็นผู้มีส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ (ม. 18 ทวิ) การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.19)
 - ห้ามนายกเทศมนตรี รวมทั้งที่ปรึกษาและเลขานุการในการเข้าไปดำรงตำแหน่ง รับเงินหรือประโยชน์ใด หรือเป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเทศบาล หรือการพาณิชย์ของเทศบาล หรือบริษัทที่เทศบาลถือหุ้น (ม.48 จตุทศ) การฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.48 ปัญจทศ)
 - การกำกับดูแลเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

¹⁸ เนื่องจากเทศบาลบางแห่งมีการเลือกนายกเทศมนตรีทางตรง จึงได้มีบทบัญญัติการห้ามของสมาชิกสภาและนายกเทศมนตรี หรือรองนายกเทศมนตรีแยกออกจากกัน

- 2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) 2542 มีข้อบัญญัติห้ามการกระทำผลประโยชน์ทับซ้อน โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในในสัญญา กับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ดินดำรงตำแหน่ง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (ม.47 ตริ (4)) ซึ่งให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัย และคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด
- 3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีข้อกำหนดให้มาตรา 11 (5) ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อรัฐมนตรีสั่งให้ออกเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งสอบสวนแล้ว ปรากฏว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาสัมปทานที่ทำกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (5) ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นคู่สัญญา
- 4) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีข้อบัญญัติในเรื่องนี้คือ
- ห้ามสมาชิกสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในส่วนราชการของรัฐ หรือกิจการพาณิชย์หรือบริษัทที่กรุงเทพมหานครถือหุ้น (ม.22) และสมาชิกภาพสิ้นสุดลงด้วยการกระทำดังกล่าว (ม. 23)
 - ห้ามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเข้าไปดำรงตำแหน่ง รับเงินหรือประโยชน์ใด หรือเป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับกรุงเทพมหานครหรือการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครหรือบริษัทซึ่งกรุงเทพมหานคร เว้นแต่กรณี que ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เป็นคู่สัญญาหรือเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญาอยู่ก่อนได้รับการเลือกตั้ง (ม.51) และการฝ่าฝืนเป็นเหตุให้พ้นจากตำแหน่ง (ม. 52(5))
- 5) พระราชบัญญัติระเบียบการบริหารราชการเมืองพัทยา 2542 มีข้อบัญญัติห้ามในเรื่องการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ดังนี้

- ห้ามสมาชิกสภาเมืองพัทยาเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในสัญญาที่เมืองพัทยาเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่เมืองพัทยาหรือที่เมืองพัทยากะทำ (ม. 18) และการฝ่าฝืนเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ (ม.19)
- ห้ามนายกเมืองพัทยาและรองนายกเมืองพัทยาในการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นในการพาณิชย์ของเมืองพัทยาหรือบริษัทที่เมืองพัทยาก่อหุ้น ห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่ทำกับเมืองพัทยา หรือการพาณิชย์ของเมืองพัทยา หรือบริษัทที่เมืองพัทยาก่อหุ้น ซึ่งการฝ่าฝืนมีผลให้พ้นตำแหน่ง (ม. 49)
- ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแล

ถึงแม้จะได้มีความพยายามในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการห้ามเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนไว้อย่างชัดเจน ดังเห็นจากรัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จนถึงกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองท้องถิ่น หากแต่กฎหมายที่มีผลกระทบต่องค์กรปกครองท้องถิ่นจริงๆ ในเรื่องการห้ามผลประโยชน์ทับซ้อนมีเพียงกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงมหาดไทย ส่วนพ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทางปฏิบัติซึ่งมีข้อบัญญัติในเรื่องนี้ชัดเจนในหมวด 9 นั้นยังไม่ได้ครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 100 ที่ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในลักษณะที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งของผลประโยชน์ดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งมีบทลงโทษทั้งจำทั้งปรับนั้น คณะกรรมการป.ช.ได้มีประกาศกำหนดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้กระทำการตามมาตรา 100 คือ “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี”¹⁹ โดยไม่ได้กำหนดตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแต่อย่างใด

นอกจากนั้นมาตรการเสริมในเรื่องการเปิดเผยโดยการแจ้งบัญชีทรัพย์สินตามมาตรา 291 ที่กำหนดให้นักการเมืองต้องเปิดเผยทรัพย์สิน ซึ่งรวมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกท้องถิ่น ผู้ฝ่าฝืนมีบทลงโทษห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระยะเวลา 5 ปี หากแต่ในการบังคับใช้นั้น คณะกรรมการป.ช.ได้มีประกาศกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหาร

¹⁹ ประกาศคณะกรรมการ ป.ช. เรื่องกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินกิจการตามความในมาตรา 100 ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544

ท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินของตน รวมทั้งคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะดังนี้ คือ²⁰

- 1) องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท
- 2) องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยล้าน
- 3) เทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง ที่มีรายได้ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท
- 4) เมืองพัทยา ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้าน

ซึ่งจากเกณฑ์ดังกล่าวนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่เข้าข่ายเป็นนักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินดังแสดงในตารางที่ 1 เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่ไม่เข้าข่ายที่สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สิน ประเด็นที่ต้องการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ มีข้อต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สิน เพราะตระหนักดีว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีข้อจำกัดหลายประการ ประกอบกับตามกฎหมายต้องตรวจสอบการมีอยู่จริงของทรัพย์สิน ซึ่งเป็นภาระทางการบริหารมาก หากสิ่งที่ต้องการชี้ คือ การแจ้งบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน แหล่งรายได้ การเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในกิจการ หนี้สินของนักการเมืองท้องถิ่น และคู่สมรส รวมทั้งบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเท่ากับการเปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัว และนับว่าเป็นมาตรการเสริมการป้องกันการกระทำการขัดกันของผลประโยชน์ได้ทางหนึ่ง ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ต้องแจ้งบัญชีทรัพย์สินเหล่านี้เท่ากับได้รับการยกเว้นจากมาตรการเสริมดังกล่าว ส่งผลให้มาตรการหลักของการจัดการกับปัญหาการทับซ้อนของผลประโยชน์เน้นไปที่มาตรการห้ามตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว

ตารางที่ 1 แสดงจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินต่อป.ป.ช. (2546)

ประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)	อปท.ที่ยื่นบัญชี	อปท.ที่ไม่ต้องยื่น บัญชี	รวม
กรุงเทพมหานคร	1	0	1
เมืองพัทยา	1	0	1
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	75	0	75
เทศบาล	63	1,066	1,129

²⁰ ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543

-เทศบาลนคร	20		
-เทศบาลเมือง	31		
-เทศบาลตำบล	12		
องค์การบริหารส่วนตำบล	15	6,729	6,744
รวม	155	7,795	7,950

ที่มา: สำนักตรวจสอบทรัพย์สิน 4 ปพช.

การวิเคราะห์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่าทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ และ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีข้อบัญญัติเกี่ยวกับการขัดกันของผลประโยชน์ ซึ่งมีทั้งมาตรการห้ามกระทำ และมาตรการเสริมในด้านการเปิดเผยทรัพย์สินและประมวลจริยธรรม หากแต่การบังคับใช้ไม่ครอบคลุมองค์ประกอบที่ต้องถึงทั้งหมดในกรณีมาตรา 100 และไม่ครอบคลุมองค์ประกอบที่ต้องถึงส่วนใหญ่ในกรณีของมาตรา 291 ดังนั้นการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์ประกอบที่ต้องถึงต้องอาศัยมาตรการห้ามเข้าเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามข้อบัญญัติของกฎหมายองค์ประกอบส่วนที่ต้องถึงเพียงอย่างเดียว อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากรูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนข้างต้น กับสาระของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน พบว่ามีปัญหา 2 ประเด็น คือ 1) กฎหมายที่มีอยู่เน้นผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบการทำธุรกิจกับตัวเอง หรือเป็นคู่สัญญา ไม่มีมาตราใดเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบของการใช้งบประมาณสาธารณะเพื่อประโยชน์ตนเองอย่างเช่น การห้ามสภาท้องถิ่นมีบทบาทในการใช้งบประมาณ 2) กรณีศึกษาข้างต้นแสดงให้เห็นว่ามาตรการทางกฎหมายในการห้ามเข้ามาเป็นผู้มีส่วนได้เสียยังไม่มีประสิทธิผลในการบังคับใช้ เพราะยังพบมีการฝ่าฝืน และมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่จำนวนมาก อะไรคือปัญหาของการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว ซึ่งจากการศึกษาพบประเด็นปัญหาทั้งจากสาระและการบังคับใช้กฎหมายดังนี้

- 1) ปัญหาความไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันของกฎหมาย เจตนารมณ์ชัดเจนคือต้องการห้ามมิให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นของทุกประเภทเข้าไปมีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์ประกอบท้องถิ่น หากแต่เมื่อพิจารณาสาระของบทบัญญัติของกฎหมายองค์ประกอบท้องถิ่นทุกฉบับเห็นได้ว่าการห้ามดังกล่าวในแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ในขณะที่องค์ประกอบท้องถิ่นอื่นๆได้บัญญัติห้ามสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์ประกอบท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่งทุกประเภทสัญญา พ.ร.บ.ระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร ห้ามเฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แต่ไม่ได้ห้ามสมาชิก สภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตจากการเข้าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของกรุงเทพมหานคร

- 2) ปัญหามาตรฐานการวินิจฉัย นอกจากสองมาตรฐานในสาระของกฎหมาย ยังปัญหาในเรื่องมาตรฐานในการวินิจฉัยที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล นิยามของ”ผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม”นั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาวางกรอบการพิจารณาว่า

”นอกจากจะพิจารณาว่าในการปฏิบัติตามสัญญา นั้น สมาชิกผู้นั้นได้รับประโยชน์โดยตรงหรือไม่แล้ว ยังต้องพิจารณาว่าสมาชิกผู้นั้นมีความสัมพันธ์กับคู่สัญญา ในลักษณะที่จะส่งผลดีหรือผลเสียในทางอ้อม อันจะได้ชื่อว่ามีส่วนได้เสียในทางอ้อมหรือไม่ ซึ่งความสัมพันธ์ที่มีอยู่อาจจะเป็นความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร โดยเป็นผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ตัวแทน ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลที่มีการกระทำกับเทศบาล หรือความสัมพันธ์ในเชิงทุน โดยเป็นหุ้นส่วน ผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัดซึ่งสามารถขอรับการจัดการบริษัทได้ หรือความสัมพันธ์ในระหว่างบุคคล ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่อุปการะเลี้ยงดูต่อกัน เช่นความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยาหรือความสัมพันธ์ระหว่างบิดาและบุตร ตามประมวล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”²¹

หากแต่ในการวินิจฉัยกรณีจริง มีการตีความกฎหมายที่ต่างกันเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย กรณีของสมาชิกสภาเทศบาลที่มีการหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกามักยึดหลักตามตัวบทว่า กฎหมายต้องการห้ามสมาชิกเข้ามามีประโยชน์ได้เสียกับเทศบาลในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เพื่อให้สมาชิกทำหน้าที่รักษาประโยชน์ของเทศบาลอย่างเที่ยงธรรม ฉะนั้นการเข้ามาได้เสียกับสัญญาของเทศบาลโดยตรงหรืออ้อมก็ถือว่าฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว โดยมีได้ค้ำประกันว่าสมาชิกผู้นั้นมีเจตนาต้องการผลประโยชน์จากเทศบาลหรือไม่ หรือเทศบาลมีความเสียหายหรือไม่ และด้วยเหตุนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาไม่รับฟังว่าข้อเท็จจริงอื่นๆ เช่น กรณีเทศบาลแจ้งห้ามว่าสถานีน้ำมันของสมาชิกสภาเทศบาลเป็นเพียงสถานีเดียวในบริเวณรัศมี 10 กิโลเมตร รวมทั้งเทศบาลให้บริการจากสถานีบริการน้ำมันตั้งแต่ยังเป็นสุขาภิบาล

ในขณะที่การตีความขององค์การบริหารส่วนตำบลยืดหยุ่นและดูเจตนาเป็นสำคัญดังเห็นได้จากหนังสือกรมการปกครองที่มท.0318/ว 54 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2544 ซึ่งวางกรอบการพิจารณาดังนี้

²¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาเทศบาลในสัญญาที่เทศบาลเป็นคู่สัญญา (กรณีเทศบาลตำบลวังสะพุง) เรื่องเสร็จที่ 605/2545

“การจะพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรืออ้อมในสัญญาฉบับองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏแล้วแต่กรณี โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับในเรื่องส่วนได้เสียคือ

- 1) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการทำสัญญาของบุคคลนั้นเป็นกรณีทั่วไป หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติ ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวแม้ไม่ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะทำสัญญาดังกล่าวอยู่ดี กรณีเช่นนี้ไม่ควรถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา
- 2) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าการทำสัญญาของบุคคลนั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อให้ตนได้ทำสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีเช่นนี้ควรถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม”

นอกจากมีกรอบการวินิจฉัยซึ่งยืดหยุ่นและดูเจตนา ซึ่งหลักฐานพิสูจน์ได้ยาก ผู้มีอำนาจวินิจฉัยแตกต่างกัน ในกรณีเทศบาลอยู่ในอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการสอบสวนและวินิจฉัย และนี้อาจเป็นเหตุผลของการมีข้อหารื้อกับคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับกรณีผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาเทศบาลค่อนข้างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งให้อำนาจนายอำเภอวินิจฉัย และถือเป็นที่สุด กรณีผู้มีส่วนได้เสียในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลมักวินิจฉัยว่าไม่มีเจตนาหาผลประโยชน์จากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งที่ข้อเท็จจริงเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เช่น กรณีประธานกรรมการบริหารอบต.ในจว.ราชบุรี ซึ่งจว.พิจารณาว่ามีส่วนได้เสียในการรับเหมางานของอบต. ผ่านทางภรรยาซึ่งไม่ได้จดทะเบียน แต่นายอำเภอวินิจฉัยว่าพฤติการณ์ดังกล่าวมิได้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ เห็นควรให้ยุติเรื่อง หรือกรณีภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของประธานกรรมการบริหารเป็นคู่สัญญากับอบต.จัดซื้อสิ่งของใช้ในงาน ซึ่งข้อเท็จจริงเป็นผู้มีส่วนได้เสีย นายอำเภอพิจารณาว่าการกระทำเป็นเพื่อเกิดความสะดวกและรวดเร็ว ในการปฏิบัติงาน ซึ่งนายอำเภอมองว่าเป็นผลดีต่อการรักษามูลประโยชน์ของอบต. ซึ่งมีการตั้งข้อสังเกตว่านายอำเภอมีแนวโน้มพิจารณาในเรื่องนี้ไม่เคร่งครัด เพราะอยู่ในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดสนิทสนม และพึงพาอาศัยซึ่งกันและกันกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลการอยู่เสมอ และจากระบบที่เป็นอยู่ก็ให้โอกาสนายอำเภอในการช่วยเหลือสมาชิกสภาอบต.ในการวินิจฉัยได้ เพราะคำวินิจฉัยของนายอำเภอถือเป็นที่สุด กรณีวินิจฉัยว่าไม่มีส่วนได้เสีย จะไม่มีการอุทธรณ์และบุคคลภายนอกไม่สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยได้ เพราะไม่ถือว่าเป็นคู่กรณี ตามมาตรา 5 แห่งพ.ร.บ.วิธีการปกครอง พ.ศ. 2539

ประเด็นการตีความนี้เป็นเรื่องควรต้องหาความชัดเจน เพราะในกรณีเทศบาลก็มีการมองว่าการวินิจฉัยตึงเกินไป ถ้าวินิจฉัยด้วยหลักกฎหมายคงต้องเกิดปัญหา เพราะองค์การปกครองท้องถิ่นพื้นที่เล็ก ประชาชนจำนวนไม่มากมีโอกาสสูงที่สมาชิกมีผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง เช่น สมาชิกสภาท้องถิ่นขายของหรือสินค้าให้กับองค์การปกครองท้องถิ่นอยู่แล้ว สถานีน้ำมัน

แห่งเดียวในพื้นที่ซึ่งอบต.ให้บริการอยู่ เจ้าของไม่มีโอกาสเป็นสมาชิกสภาเลย เท่ากับเป็นการกีดกันคนเหล่านี้โดยปริยาย ประกอบกับจะไม่ดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถมาทำงานให้ท้องถิ่น เพราะต้องยกเลิกชีวิตส่วนตัวและธุรกิจเพื่อมาสมัครเป็นอบต.หรือส.ท. ซึ่งเงินเดือนก็ไม่สามารถเลี้ยงชีพได้ ส่วนในกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลตีความด้วยเจตนาและพฤติกรรมว่ามีการกระทำเพื่อให้ได้สัญญาหรือไม่ ซึ่งการหาหลักฐานมาพิสูจน์ยากมาก เหมือนการทำผิด แล้วต้องมีใบเสร็จ ซึ่งผลก็คือไม่มีอะไรเปลี่ยนแปลง การห้ามการทับซ้อนผลประโยชน์ก็คงไม่มีผลในทางปฏิบัติ

- 3) กฎหมายมีช่องโหว่ให้เลียงการถูกลงโทษ ปัญหาอีกประการของมาตรการกฎหมายการห้ามผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือบทลงโทษและกระบวนการวินิจัยที่มีช่องโหว่ให้เลียงบทลงโทษได้ การฝ่าฝืนข้อห้ามในการเข้ามามีส่วนได้เสียในสัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการสิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือการพ้นตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น และการเป็นผู้มีส่วนได้เสียทำให้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาห้าปี หากแต่การวินิจัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่เป็นอำนาจของนายอำเภอ (กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล) ของผู้ว่าราชการจังหวัด (เทศบาล) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด) ซึ่งใช้เวลาในการสอบสวนและวินิจัย ซึ่งพบว่าในสถานการณ์นี้ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีเรื่องร้องเรียนมักใช้การลาออกจากตำแหน่ง เพื่อให้ยุติการสอบสวน และถือว่าเป็นการลาออก ซึ่งเป็นสิทธิของสมาชิกที่จะลาออกได้ เมื่อมีการเลือกตั้งซ่อมแทนตำแหน่งที่ว่าง ก็ลงสมัครใหม่ ซึ่งก็มีคุณสมบัติเพราะไม่ได้ถูกวินิจัยว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียและเป็นเหตุให้พ้นตำแหน่ง ในหลายกรณีพบว่าผู้สมัครได้รับการเลือกตั้งกลับมาอีก ฉะนั้นจึงเห็นว่ามีช่องโหว่ของกฎหมายที่ทำให้ผู้ฝ่าฝืนสามารถเลียงการลงโทษได้ จึงไม่เป็แรงผลักดันให้ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับโอกาสที่เป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่โดยไม่ถูกตรวจพบมีสูงมาก ดังความจริงที่ว่า กฎหมายจะถูกฝ่าฝืน ถ้าผลประโยชน์ที่ได้จากการฝ่าฝืนสูง ขณะที่ความเสี่ยงในการถูกจับได้และลงโทษน้อย
- 4) กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของการต่อสู้ทางการเมือง จากการสัมภาษณ์แบบไม่เป็นทางการกับผู้รับผิดชอบเรื่องร้องเรียนได้ข้อสรุปประการหนึ่งคือการร้องเรียนเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสียมักมาจากคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง อาทิเช่น สมาชิกฝ่ายค้านในสภาท้องถิ่น หรือสมาชิกฝ่ายที่ต้องการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารท้องถิ่น หรือกลุ่มการเมืองเดียวกันแต่มีความขัดแย้งกัน หรือกรณีผู้บริหารท้องถิ่นไม่รักษาสัญญาในการสลับเปลี่ยนตำแหน่งบริหาร หรือการแบ่งผลประโยชน์ไม่ลงตัว ดังเห็นจากกรณีเทศบาลตำบลไทรงามที่สมาชิกสภาเทศบาลออกมาแฉการ

มีส่วนได้เสียของคณะเทศมนตรีเพราะผิดสัญญาไม่ยอมสลับเก้าอี้บริหาร²² ในกรณีเทศบาลตำบล
ประจักษ์ศิลปาคมพร้อมกับการเปลี่ยนหัวอำนาจในเทศบาล ส่วนการร้องเรียนจากประชาชนในเรื่อง
การมีส่วนได้เสียน้อยมาก และมักเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่มีหลักฐาน เมื่อสอบสวนมักไม่มีมูล ขณะที่
การร้องเรียนจากแหล่งภายในมักมีหลักฐานประกอบมาด้วย ฉะนั้นจึงเป็นที่เชื่อกันว่าถ้าไม่มีความ
ขัดแย้งภายใน หรือมีการแบ่งผลประโยชน์กันลงตัว ข้อมูลการกระทำที่มิมีส่วนได้เสียกับองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นคงไม่เปิดเผยออกมาสู่สาธารณะ ในหลายกรณีเห็นลักษณะของการแจ้งข้อมูล
ซึ่งกับและกัน จากลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นชัดเจนว่า กฎหมายห้ามการมีส่วนได้เสียถูกใช้เป็น
เครื่องมือในการทำลายคู่ต่อสู้ทางการเมือง ประเด็นสำคัญคือการตรวจพบกรณีการเป็นผู้มีส่วนได้
เสียโดยผู้มีอำนาจหน้าที่รักษากฎหมายนี้น้อยมาก ส่วนใหญ่เป็นการสอบสวนตามคำร้องเรียน
และด้วยเหตุนี้ทำให้โอกาสที่ผู้ทำผิดมีโอกาสถูกตรวจสอบได้น้อย จนมักกล่าวว่า “ใครถูกจับได้ถือ
ว่าโง่” ดังนั้นความสามารถของหน่วยงานตรวจสอบที่มีอำนาจรับผิดชอบตามกฎหมายเป็นสิ่งที่
ต้องพิจารณาในการใช้มาตรการทางกฎหมาย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแสดงให้เห็นชัดเจนว่ามาตรการกฎหมายในการห้ามพฤติกรรมผลประโยชน์ทับ
ซ้อนไม่พอเพียงในการป้องกันและปราบปรามปัญหา การมีจริยธรรมของผู้บริหารและสมาชิกสภา
ท้องถิ่น หรือการมีจิตสำนึกในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นสิ่งที่ป้องกันปัญหาได้มีประสิทธิภาพ
มากกว่า และการควบคุมตรวจสอบจากประชาชนในชุมชนมีประสิทธิผลมากกว่าการตรวจสอบด้วย
หน่วยงานของรัฐ หากแต่ในสภาพสังคมมีขาดความสำนึกหรือการตระหนักในเรื่องผลประโยชน์ทับ
ซ้อน ฉะนั้นการป้องกันปัญหาโดยมุ่งเน้นการสร้างจิตสำนึกนักการเมือง และการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนอย่างเดียวยังคงไม่พอเพียง ดังนั้นในระยะแรกที่สังคมไทยต้องเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหา
ผลประโยชน์ทับซ้อน มาตรการต่างๆ ต้องมีให้ครบวงจร ทั้งมาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้าน
การส่งเสริมจิตสำนึกและจริยธรรมของนักการเมืองท้องถิ่น และมาตรการการมีส่วนร่วมของ
ประชาชน ดังนั้นแนวทางในการปรับปรุงการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กร
ปกครองท้องถิ่น ยึดหลักผสมผสานมาตรการต่างๆ เพื่อให้มีความครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งมี
ข้อเสนอแนะดังนี้

²² สยามรัฐ วันเสาร์ที่ 11 พฤษภาคม 2545

มาตรการทางกฎหมาย

กฎหมายการห้ามการกระทำในลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อนยังคงเป็นมาตรการสำคัญ เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนและทำให้เกิดการเรียนรู้ในสังคมไทย โดยมีประเด็นต้องปรับปรุงคือ

1) ด้านกฎหมาย หลักการสำคัญคือให้กฎหมายมีมาตรฐานเดียวกันและ มีความชัดเจน โดย

□ แก้ไขกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อาจพิจารณาว่าสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการขัดแย้งของผลประโยชน์สำหรับสมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นโดยเฉพาะ เพื่อก่อให้เกิดมาตรฐานเดียวกัน และมีความชัดเจนมากขึ้น

□ กฎหมายควรห้ามผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาทุกประเภทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัดทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยอาจพิจารณาให้ข้อยกเว้น 2 กรณี คือ 1) เป็นคู่สัญญาอย่างสุจริตก่อนที่เข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภรรยาเป็นลูกจ้างของเทศบาลอยู่แล้ว เมื่อสามีมาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสีย แต่เมื่อต่อสัญญาสามีประกาศให้ทราบและต้องถอนตัวจากการพิจารณาและแจ้งเหตุผลการต่อสัญญาต่อสาธารณะ ซึ่งในปัจจุบันพ.ร.บ.ระเบียบบริหาร

กรุงเทพมหานครมีข้อยกเว้นลักษณะนี้สำหรับผู้ที่ว่ากรุงเทพมหานครในกรณีเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียก่อนได้รับเลือกตั้ง 2) เป็นคู่สัญญาได้ในกรณีจำเป็นและทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นเสียประโยชน์ เช่น กรณีมีสถานีบริการน้ำมันแห่งเดียวในพื้นที่ซึ่งเป็นของสมาชิกหรือผู้บริหาร ถ้าไม่ยกเว้น รถขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายมากขึ้น ประกอบกับราคาของสินค้ามีราคามาตรฐานไม่ว่าซื้อที่ไหนก็ตาม ซึ่งในกรณีนี้ต้องขออนุญาตจากสภาท้องถิ่นหรือหน่วยงานกำกับ ข้อยกเว้นดังกล่าวมีขึ้นเพราะตระหนักถึงชุมชนขนาดเล็กขององค์กรปกครองท้องถิ่นและไม่สกัดกั้นผู้มีความสามารถ ขณะเดียวกันการยกเว้นดังกล่าวต้องมีกระบวนการแสดงผลและความ

จำเป็นอย่างชัดเจนก่อนดำเนินการ

□ กำหนดแนวทางการวินิจฉัยให้ชัดเจนว่ายึดถืออะไร ในการเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและอ้อมว่ามีความหมายแค่ไหน โดยเสนอว่าควรยึดหลักข้อเท็จจริงว่าเข้าเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนดำรงตำแหน่งก็ถือว่าผิดกฎหมาย โดยหลักการทั่วไปของผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นแค่เป็นโอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (Potential Conflict of Interest) เป็นเรื่องที่ต้องป้องกัน ไม่จำเป็นว่าต้องให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนจริงๆ หรือในกรณีมีความเสียหายต่อองค์กรปกครองท้องถิ่น

- กำหนดให้ชัดเจนว่าถึงแม้มีการลาออกก่อนการวินิจฉัย ขอให้การสอบสวนดำเนินจนเสร็จสิ้นและมีผลย้อนหลัง

2) ด้านหน่วยงาน/องค์กรตรวจสอบ หลักการหน่วยงานตรวจสอบต้องมีขีดความสามารถตรวจสอบอย่างเป็นธรรมและจริงจัง โดยมีข้อเสนอดังนี้

- ให้เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นั่นคือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรมใหม่จากการปฏิรูประบบราชการ ในฐานะเป็นกรมใหม่กำหนดภารกิจควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน สร้างจิตสำนึกและความตระหนักในพฤติกรรมดังกล่าวแก่ข้าราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งนอกจากหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ยังรวมถึงนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้วินิจฉัยการมีส่วนได้เสียตามกฎหมาย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรเร่งสร้างมาตรฐานการกำกับและตรวจสอบให้เป็นในทิศทางเดียวกันทุกจังหวัดและทุกประเภทองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การเพิ่มขีดความสามารถเน้นในเรื่องบุคลากร ประสิทธิภาพตรวจสอบ ยังต้องเน้นทักษะ ความจริงจังในการตรวจสอบ ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือทำอย่างไรให้หน่วยงานกำกับตรวจสอบ อย่างนายอำเภอและผู้ว่าราชการไม่มีส่วนได้เสียเพราะกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขณะเดียวกันก็ต้องการเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการทำกิจกรรม

มาตรการด้านความโปร่งใสและส่งเสริมจริยธรรม

ดังกล่าวแล้วการป้องกันพฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อนโดยกฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอ เพราะมีการหลบเลี่ยงและหาหลักฐานความผิดได้ยาก ดังนั้นมาตรการทางกฎหมายต้องไปกับการทำให้กระบวนการบริหารมีความโปร่งใสและเปิดเผยต่อสาธารณะให้มากที่สุดและสร้างจิตสำนึกและจริยธรรมของนักการเมือง โดยเสนอมาตรการดังนี้

- การเปิดเผยทรัพย์สินของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติม ไม่จำเป็นต้องเป็นการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนเช่นของคณะกรรมการปปช. เพราะการยื่นดังกล่าวไม่ครอบคลุมและในความเป็นจริงข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อปปช. ไม่ได้เปิดเผยต่อสาธารณะ ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ข้อมูลไม่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบโดยเฉพาะจากประชาชน จึงเสนอให้มีการเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินและหนี้สินต่อสาธารณะ เช่นปิดประกาศในที่สาธารณะ หรือหน้าสถานที่ทำการขององค์กร หรือลงในอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตรวจสอบได้ง่าย

□ สร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างและระบบการจัดทำและการบริหารงบประมาณให้โปร่งใสให้มากที่สุด เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ระบบประมวลงานทางอินเทอร์เน็ต เน้นให้ข้อมูลข่าวสารเรื่องการเชิญชวนร่วมประมวลสู่สาธารณะให้กว้างขวาง เพราะการมีส่วนร่วมได้สูญเสียในสัญญาหรือการฮั้วประมูลดำรงอยู่ได้ เพราะเก็บข้อมูลอยู่ในวงแคบ การเปิดเผยสัญญาขององค์กรปกครองท้องถิ่น และมีกลไกของการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกขั้นตอน

□ ส่งเสริมการจัดทำจรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งแนวทางการสร้างจิตสำนึกทำได้หลายแนวทาง การจัดทำจรรยาบรรณไม่ควรดำเนินการโดยส่วนกลาง ให้เป็นเรื่องขององค์กรปกครองท้องถิ่นและประชาชน ซึ่งทำให้การปฏิบัติตามเป็นไปได้สูง ดังนั้นเสนอ 2 แนวทาง คือ 1) รัฐบาลควรกระตุ้นให้สมาคมองค์กรปกครองท้องถิ่นทุกประเภทเห็นความจำเป็นในการกำหนดจรรยาบรรณของสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และสร้างคู่มือสร้างความเข้าใจ และความจำเป็นต้องห้ามผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งให้มีการตรวจสอบกันเอง และ 2) กระตุ้นให้ประชาชนหรือชุมชนตระหนักถึงปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนและจัดทำข้อห้ามของท้องถิ่นหรือจรรยาบรรณนักการเมืองในชุมชนเพื่อกำกับพฤติกรรมของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในชุมชนของตน การที่ชุมชนร่วมในจัดทำจรรยาบรรณนักการเมือง ชุมชนจะมีบทบาทในการสอดส่องดูแลพฤติกรรมของนักการเมือง ซึ่งจะมีประสิทธิผลเพราะอยู่ในพื้นที่และใกล้ชิดแหล่งข้อมูล

มาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหัวใจของการเมืองและการบริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ที่ผ่านมาการมีส่วนร่วมของประชาชนอยู่ในระดับของการรับประโยชน์ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและตรวจสอบในระดับที่ยังไม่น่าพึงพอใจ ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นอาจหลบเลี่ยงบทลงโทษทางกฎหมายได้ เพราะพิสูจน์ได้ยาก หากแต่ความตระหนักในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการตื่นตัวของประชาชนในการเข้าไปร่วมตรวจสอบส่งผลให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้รับบทลงโทษทางการเมือง เช่น ไม่เลือกผู้สมัครนั้นกลับมาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นนอกจากองค์กรปกครองท้องถิ่นเพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร ภาคประชาชนควรได้รับการส่งเสริมให้เข้าไปมีส่วนร่วม โดยมีข้อเสนอดังนี้

□ ส่งเสริมความเข้าใจแก่ประชาชนในเรื่องการปกครองตนเองของท้องถิ่น บทบาทของประชาชนรวมทั้งความรักท้องถิ่น พฤติกรรมผลประโยชน์ทับซ้อน ให้ตระหนักถึงปัญหานี้ โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมได้เสียหมายถึงอะไร โดยการประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร รวมทั้งรู้กลไกการร้องเรียน และสิทธิการมีส่วนร่วมในรูปแบบต่างๆตามกฎหมาย

□ มุ่งสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน กระตุ้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารและตรวจสอบ เช่นการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินหนี้สิน เข้าไปมีส่วนร่วมในการประชุมสภาท้องถิ่น ในการจัดทำแผนพัฒนาและงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้างและการประมูลงาน ชักชวนให้ชุมชนจัดทำข้อห้ามของท้องถิ่น หรือ จรรยาบรรณนักการเมืองท้องถิ่น และผลักดันให้นักการเมืองปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งมีการให้ความรู้และทักษะแก่ประชาชนในการเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย

บรรณานุกรม

- วิลาส จันทรพิทักษ์. 2542. งบประมาณของกรุงเทพมหานคร: กรณีศึกษางบประมาณของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, เอกสารส่วนบุคคล ตามหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2545. คู่มือประชาชน/องค์การปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการเรื่อง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: ประชาชนได้อะไร.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกเรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกสภาเทศบาลที่เทศบาลเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ เรื่องเสร็จที่ 526/2545.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกเรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียของสมาชิกสภาเทศบาลที่เทศบาลเป็นผู้สัญญา หรือในกิจการที่กระทำให้แก่เทศบาลหรือที่เทศบาลจะกระทำ เรื่องเสร็จที่ 526/2545.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หนังสือที่ นร. 0601/0149 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2544 ถึงอธิบดีกรมการปกครอง.
- สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี. 2545. รายงานการประชุม คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง งบประมาณและบุคลากร ครั้งที่ 4/2545.
- หนังสือพิมพ์สยามรัฐ. “จับตาจุดจบค่าโง่ อบจ.ขอนแก่นบนความเจ็บปวดของพวกเขาเดียวกัน” สยามรัฐ ปีที่ 52 ฉบับที่ 17836 วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2545.
- หนังสือพิมพ์สยามรัฐ. “ซีปมค่าโง่ชุดลอกห่วยกระดูกเสีย” สยามรัฐ ปีที่ 52 ฉบับที่ 17827 วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2545.
- หนังสือพิมพ์สยามรัฐประจำวัน ที่ 4, 14, 16, 19, 20, 21, 22, 23, และ 25 กุมภาพันธ์ 2545.
- Margaret Young, Conflict of Interest Rules for Federal Legislators,
<http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/793-e.htm>.
- Michael McDonald, Ethic and Conflict of Interest, Center of Applied Ethics,
<http://www.ethics.ubc.ca/mcdonald/conflic.html>