



คู่มือการปฏิบัติงาน
การพัฒนาและส่งเสริม
การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

องค์การบริหารส่วนตำบลจำปาโม่ง
อำเภอบ้านฝื่อ จังหวัดอุดรธานี
โทรศัพท์ / โทรสาร 042-151-066

คำนำ

การดำรงอยู่ของสังคมใดๆ ย่อมมีการดำเนินกิจกรรมภายในสังคมนั้นตลอดเวลา ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ นั้นล้วนเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำรงชีวิตของคนในสังคม แต่ในสภาพความเป็นจริง การแย่งชิงผลประโยชน์ส่วนตนกับประโยชน์ส่วนรวมก็เกิดขึ้นได้ในทุกเวลา คล้ายกับว่าเป็นสิ่งที่เกิดมาควบคู่กับการเกิดสังคม จึงจำเป็นต้องสร้างจุดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมให้ได้ ซึ่งหากมีแต่ฝ่ายที่เห็นแต่ประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป สังคมเองก็อาจดำรงอยู่ได้และล่มสลายไปในที่สุด ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นประเด็นปัญหาทางการบริหารภาครัฐในปัจจุบันที่เป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น และยังสะท้อนปัญหาการขาดหลักธรรมาภิบาลและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ในสถานการณ์ปัจจุบัน รัฐบาลให้ความสำคัญและผลักดันให้การปราบปรามการทุจริตเป็นวาระแห่งชาติ โดยการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาล ยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันขอบเขตของผลประโยชน์ทับซ้อนได้ขยายมากกว่าเดิม เนื่องจากการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน รวมถึงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ทำให้มีความสัมพันธ์ซับซ้อน/ซ้อนทับมากยิ่งขึ้น

การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานการพัฒนาและส่งเสริมการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน เล่มนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจมีกรณีเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน โดยได้รวบรวมหลักการและแนวคิดที่เป็นสากล พร้อมข้อเสนอแนะแนวทางการประยุกต์ใช้เพื่อการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน และผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ เพื่อมิให้เกิดปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ อันเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงการขาดหลักธรรมาภิบาล และเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า

หวังเป็นอย่างยิ่งว่าคู่มือเล่มนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคลากรภายในองค์กรทุกคน รวมถึงผู้ตรวจสอบภายใน ผู้บริหารหน่วยงาน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทุกคน เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินการ การบริหารจัดการ ที่จะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพสูงสุด ต่อไป

งานกฎหมายและคดี
สำนักปลัด องค์การบริหารส่วนตำบลจำปาโมง
กันยายน 2563

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	1
- ความหมายผลประโยชน์ทับซ้อน	
1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน	2
- รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
2. การบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	7
- นิยามศัพท์	
- หลักการสำหรับการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน	
- แนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน	
3. การให้ – การรับของขวัญและผลประโยชน์	13
- ความหมายของของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่ใช้ความหมายนี้	
- ข้อเสนอแนะในการพิจารณาเกี่ยวกับการให้หรือรับของขวัญและประโยชน์อื่นใด	
- โทษของการฝ่าฝืน	
บทสรุป	16

บทนำ

ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นปัญหาในการบริหารงานภาครัฐต่อเนื่องมาอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบัน การมีผลประโยชน์ทับซ้อนถือเป็นการทุจริตคอร์รัปชันประเภทหนึ่งและเป็นบ่อเกิดของปัญหาการทุจริตประทุพทุฒิมิชอบในระดับที่รุนแรงขึ้น ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทั้งระดับประเทศ และระดับท้องถิ่นอย่างมาก อีกทั้งเป็นภาพลักษณ์ในเชิงลบของประเทศ หน่วยงานองค์กร ที่ส่งผลให้ภาพรวมของประเทศขาดความน่าเชื่อถือในสายตาของต่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดคือเป็นภัยร้ายที่บ่อนทำลายความมั่นคงของสังคมไทยและประเทศชาติ

ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน

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

แนวความคิดพื้นฐาน : ประโยชน์สาธารณะ

- รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาผลประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ
- แต่ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะจะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

นิยามศัพท์และแนวคิดสำคัญ

- ผลประโยชน์ส่วนตน (Private Interest)

“ผลประโยชน์” คือ สิ่งใดๆ ที่มีผลต่อบุคคล/กลุ่ม ไม่ว่าในทางบวกหรือลบ “ผลประโยชน์ส่วนตน” ไม่ได้ครอบคลุมเพียงผลประโยชน์ด้านการทำงานหรือธุรกิจของเจ้าหน้าที่ แต่รวมถึงคนที่ติดต่อสัมพันธ์ด้วย เช่น เพื่อนญาติ คู่แข่ง ศัตรู เมื่อใดเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง ความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์สาธารณะที่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ มีลักษณะดังนี้

1. การใช้ตำแหน่งไปดำเนินการเพื่อประโยชน์ทางธุรกิจของตนเองโดยตรง
2. ใช้ตำแหน่งเพื่อช่วยเหลือญาติมิตร
3. การรับผลประโยชน์โดยตรง
4. การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่การทำงาน
5. การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ทำงานส่วนตัว
6. การนำข้อมูลเป็นความลับของหน่วยงานมาใช้ประโยชน์ส่วนตัว
7. การทำงานอีกแห่งหนึ่งที่ขัดแย้งกับแห่งเดิม
8. ผลประโยชน์ทับซ้อนจากการเปลี่ยนแปลงสถานที่ทำงาน
9. การปิดบังความคิด

ในคู่มือการปฏิบัติงานการพัฒนาและส่งเสริมการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนเล่มนี้ จะกล่าวถึงแนวทางการปฏิบัติงาน เพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยแบ่งสาระสำคัญเป็น 2 หัวข้อ ได้แก่

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน
2. การบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน
3. การให้-รับของขวัญและประโยชน์อื่นใด

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับผลประโยชน์ทับซ้อน

ผลประโยชน์ทับซ้อน หรือความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและส่วนรวม เป็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากขึ้นในแวดวงการเมืองการปกครองระดับชาติ โดยมองว่าอาจเป็นรูปแบบการคอร์รัปชันแนวใหม่ที่แนบเนียนมากขึ้น หรือเรียกกันว่า “คอร์รัปชันเชิงนโยบาย” อันที่จริงผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นปัญหาเช่นกันในระดับท้องถิ่น ในอดีตการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่จำกัด สืบเนื่องจากการเมืองการบริหารบ้านเมืองมีลักษณะรวมศูนย์องค์การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ประกอบกับขาดความเป็นอิสระ งบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกันทั้งประเทศรวมกันยังไม่ถึง 10% ของรายได้ทั้งประเทศ

ดังนั้นประเด็นความสุจริตหรือจริยธรรมของผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่นจึงไม่ใช่ปัญหาที่ได้รับความสนใจจากทั้งแวดวงนักวิชาการ สื่อมวลชนและสาธารณะมากนัก หากแต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไป ในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นทางการเมือง องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลักประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการบริหารของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นและขณะเดียวกันก็สะท้อนความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับท้องถิ่น ประกอบด้วย ประการแรก จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่น เดิมประเทศมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนน้อยประมาณ 1,000 แห่ง หากแต่ในระยะเวลาอันสั้น ตั้งแต่ พ.ศ. 2537 ที่มี พ.ร.บ. สถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมกันทุกประเภทมีจำนวนถึง 8,750 แห่ง ทุกพื้นที่อยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องมีทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารที่มาจากเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งในชุมชนขนาดเล็ก ประกอบกับค่าตอบแทนที่ไม่มากนัก นักการเมืองซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นมักประกอบอาชีพอย่างอื่นอยู่แล้ว หรือต้องประกอบอาชีพอื่นๆ ควบคู่ไปกับการบริหารท้องถิ่น ทำให้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นไปได้สูง ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น เดิมองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และการบริการสาธารณะในท้องถิ่นตนเองน้อยมาก ภารกิจจำนวนมากไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ดำเนินการโดยหน่วยงานของราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค รวมทั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ แม้แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง มักเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็นแค่ผู้ปฏิบัติ แต่ด้วยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เรื่องการถ่ายโอนภารกิจทั้งหมด มิติที่สำคัญมิใช่เพียงหน้าที่ที่ครอบคลุมมากขึ้นและกระทบต่อประชาชนทุกด้าน หากยังหมายถึงอำนาจอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น ในบทบาทที่หลากหลายเป็นทั้งผู้ออกและบังคับใช้กฎหมาย ผู้จัดบริการสาธารณะ และผู้ให้เงินอุดหนุน อาทิเช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่น การออกหรือต่อใบอนุญาต การกำหนดเขตผังเมือง และการตัดสินใจให้เงินอุดหนุนหรือทำโครงการ รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้าง จะเป็นอำนาจตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่น ในสภาพเช่นนี้โอกาสของการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนย่อมสูง อีกประการหนึ่งเกี่ยวกับบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือ เม็ดเงินที่เป็นรายได้ของท้องถิ่น เดิมรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นคิดเป็นเพียง 6-9% ของรายได้ของรัฐบาล ซึ่งน้อยมาก พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) กำหนดการ

จัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ด้วยงบประมาณที่มากขึ้น ทำให้มีการมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์ และถ้าขาดการบริหารจัดการที่ดีย่อมนำมาสู่ความเสียหายต่อประเทศชาติ จากประเด็นต่างๆ ข้างต้นจะสะท้อนบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันสะท้อนความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร การหามาตรการในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน วิเคราะห์ปัญหาและข้อจำกัด และเสนอแนะแนวทางจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนเพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวลุกลาม ก่อให้เกิดการทุจริต ความสูญเสียทั้งงบประมาณและความมั่นใจของประชาชนต่อการปกครองส่วนท้องถิ่น

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ปัญหาที่สำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนมีด้วยกัน 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การเข้ามาดำเนินธุรกิจและเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกันของการที่สภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ดำเนินการด้านธุรกิจ ซึ่งส่วนใหญ่มักเกิดปัญหาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการเกิดในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นบ่อยๆ จนคล้ายกับว่าลักษณะนี้เป็นเรื่องปกติของแวดวงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร เป็นเจ้าของหรือมีหุ้นส่วนในบริษัทที่รับเหมาโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางกรณีมีการดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีที่เริ่มธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร ที่มักเรียกกันว่า “สภาผู้รับเหมา” ซึ่งส่งผลให้มีการขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ เริ่มตั้งแต่บทบาทที่ดำรงอยู่คือ สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร จะมีบทบาททั้งผู้ว่าจ้างและผู้รับเหมาควบคู่กันไป จึงสามารถนำไปสู่การบริหารงานแบบไม่โปร่งใสและการทุจริตในรูปแบบต่างๆ อีกด้วย

2. การใช้งบประมาณของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตนและการหาเสียง จะเป็นการจัดสรรงบประมาณ/โครงการเข้าไปในพื้นที่ของตนเองและใช้งบประมาณราชการในการทำโครงการ รวมถึงการประกาศให้ชาวบ้านในพื้นที่ของตนเองทราบ เพื่อเป็นการหาเสียงไปด้วย ซึ่งอาจจะส่งผลในการตัดสินใจที่เอนเอียงไปฝ่ายของตนเองที่อยู่เหนือประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ส่วนตัว ฐานเสียงทางการเมือง พรรคพวก หรือประโยชน์ในการทำโครงการ เช่น การทำโครงการตัดถนนให้ผ่านไปในพื้นที่ของตนเอง หรือทำตามคำขอของสมาชิกสภาที่เป็นฝ่ายเดียวกับตน กระนั้นแล้วงบประมาณส่วนใหญ่จะลงในพื้นที่ของตนเอง และก่อให้เกิดการจัดสรรงบประมาณในการทำโครงการที่ไม่เท่าเทียมกัน

การเข้ามาดำเนินธุรกิจและเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อนที่พบมากที่สุดในองค์กรปกครองท้องถิ่นคือการที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นมาดำเนินธุรกิจกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก ซึ่งรวมทั้งการเข้ามาเป็นคู่สัญญากับองค์กรปกครองท้องถิ่น ผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปแบบนี้พบในหลายลักษณะ คือ การเป็นผู้รับเหมาโครงการ การจัดซื้อที่ดินของตนเอง การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์ให้องค์กรปกครองท้องถิ่น

1. การเป็นผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลักษณะนี้อาจเห็นเป็นเรื่องปกติสำหรับแวดวงองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารเป็นเจ้าของหรือมีหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมาก่อสร้างทั้งทางตรง หมายถึงเป็นเจ้าของ หรือทางอ้อม หมายถึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อกัน บางกรณีดำเนินธุรกิจอยู่ก่อนแล้ว และในหลายกรณีเริ่มมีธุรกิจเมื่อเข้ามาเป็นสมาชิกหรือผู้บริหารองค์กรปกครองท้องถิ่น จนมักจะมีการพูดกันว่า สภาท้องถิ่น เป็น “สภาผู้รับเหมา” ที่จริงการเป็นเจ้าของหรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทรับเหมา ก่อสร้างนั้นไม่ใช่เรื่องผิด หากแต่สถานการณ์ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกสภาหรือผู้บริหาร ซึ่งได้รับความไว้วางใจจากประชาชนเข้ามาดูแลเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับเข้ามารับเหมางานในองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียเอง ทำให้สมาชิกสภาและผู้บริหารมีบทบาทที่ขัดแย้งกัน คือในบทบาทของผู้ว่าจ้างและในบทบาทของผู้รับจ้าง และจากกรณีศึกษาบทบาทที่ขัดแย้งนี้ นำสู่ความไม่โปร่งใสในการบริหารงานและการทุจริตในรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีกฎหมายห้ามการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัญญา ดังนั้นจึงไม่พบว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารเป็นเจ้าของบริษัทรับเหมาโดยตรง แต่มีการหลบเลี่ยงกฎหมายด้วยวิธีต่างๆ

2. การจัดซื้อที่ดินของตนเอง

เนื่องจากที่ผ่านมาองค์กรปกครองท้องถิ่นเข้าไปเกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ จำเป็นต้องมีการจัดซื้อที่ดินเพื่อทำโครงการ เช่น สถานที่ทำการขององค์กรปกครองท้องถิ่น โรงบำบัดน้ำเสีย ที่ดินสำหรับการกำจัดขยะ หรือสถานีน้ำประปา และพบว่าหลายครั้งไม่สามารถซื้อที่ดินตามราคาที่ได้รับงบประมาณ หรือรัฐเสียเงินมากขึ้นเพราะราคาที่ดินแพงเกินความเป็นจริง และมีข่าวการทุจริต ควบคู่ไปกับการจัดซื้อที่ดินเสมอ ซึ่งสาเหตุหนึ่งของปัญหานี้มีต้นตอจากการที่ผู้บริหารมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยหาประโยชน์ส่วนตัว เก็งกำไรจากราคาที่ดิน ทั้งในรูปแบบใช้ข้อมูลภายในเป็นประโยชน์ไปซื้อที่ดินไว้ก่อน หรืออาจเป็นในรูปแบบที่กำหนดที่ตั้งโครงการในพื้นที่ที่ตนเองมีที่ดินอยู่ เพื่อขายที่ดินของตนเองในราคาที่สูง ทั้งที่ตนเองเป็นบุคคลที่ต้องรักษาประโยชน์ของสาธารณะ

3. การขายบริการหรือวัสดุอุปกรณ์หรือให้เช่าทรัพย์สินกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

นอกจากการเข้าเป็นผู้รับเหมาในโครงการก่อสร้างต่างๆ ดังกล่าว ยังพบอีกว่าสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ในสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนได้ในกรณีที่ดำเนินธุรกิจขายบริการและวัสดุอุปกรณ์กับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่ตนเองเป็นสมาชิก เพราะอาจถูกมองว่าหาผลประโยชน์จากหน่วยงาน ตัวอย่างกรณีการซื้อขายน้ำมันของเทศบาลตำบลแจ้ห่ม จังหวัดลำปาง นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาล 2 คน พ้นจากสมาชิก

ภาพตามคำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เหตุเพราะมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อมใน ห้างหุ้นส่วน

4. การใช้งบประมาณหลวงเพื่อประโยชน์ส่วนตนและเพื่อหาเสียง

รูปแบบการทับซ้อนอีกลักษณะหนึ่งที่สังคมมักวิพากษ์วิจารณ์ คือการจัดสรรงบประมาณหรือโครงการเข้าไปในพื้นที่ของตนเอง หรือใช้งบประมาณราชการทำโครงการ พร้อมทั้งเขียนป้ายและชื่อผู้ของงบประมาณประกาศให้ชาวบ้านทราบ เพื่อเป็นการหาเสียง ประชาชนบางส่วนมองว่าไม่ถูกต้องแต่ก็ไม่ผิดกฎหมาย หากแต่ชัดเจนว่าเป็นสถานการณ์ที่มีความขัดแย้งผลประโยชน์เกิดขึ้น ส่งผลให้การตัดสินใจไม่เป็นอิสระโดยให้นำหนักกับประโยชน์ส่วนตนที่จะได้รับเหนือผลประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นฐานคะแนนเสียง พรรคพวก หรือประโยชน์จากการทำโครงการนั้น

จากรูปแบบการทับซ้อนของผลประโยชน์ข้างต้น พบว่ามีความหลากหลายและในบางกรณีแสดงถึงความพยายามในการหลีกเลี่ยงกฎหมาย การศึกษาถึงการจัดการหรือป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดผลประโยชน์ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายว่าเป็นอย่างไร เพียงพอและมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด กฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้องกับการห้ามผลประโยชน์ขัดกันทั้งกฎหมายทั่วไปและกฎหมายเฉพาะองค์กรปกครองท้องถิ่น และวิเคราะห์ปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีศึกษาต่างๆ ว่ามีการฝ่าฝืนกฎหมาย

กฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง พบว่ากฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท มีข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการห้ามการกระทำที่มีลักษณะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนสำหรับกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รวมการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 มีข้อบัญญัติห้ามการกระทำผลประโยชน์ทับซ้อน โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่ง หรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (ม.47 ตรี (4)) ซึ่งให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัย และคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด ดังนั้นในระยะแรกที่สังคมไทยต้องเรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน มาตรการต่างๆ ต้องมีให้ครบวงจร ทั้งมาตรการทางกฎหมาย มาตรการด้านการส่งเสริมจิตสำนึกและจริยธรรมของนักการเมืองท้องถิ่น และมาตรการการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น แนวทางในการปรับปรุงการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขัดหลักผสมผสานมาตรการต่างๆ เพื่อให้มีความครอบคลุมมากขึ้น

2. การบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

หน่วยงานภาครัฐต้องจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างโปร่งใส และต้องมีการบริหารเพื่อป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นจะเป็นหนทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยประโยชน์สาธารณะและให้ความสำคัญกับประโยชน์ส่วนตนจนนำไปสู่การประพฤติมิชอบ การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ การทุจริตคอร์รัปชัน หรือฉ้อราษฎร์บังหลวง ดังนั้น การจัดทำมีแนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐอย่างมากในหลายด้าน อาทิ ช่วยลดการทุจริตประพฤติมิชอบ ใช้แสดงความยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล และช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน เป็นต้น

นิยามศัพท์ ผลประโยชน์ส่วนตน

ผลประโยชน์ส่วนตน คือ สิ่งใดๆ ที่มีผลต่อบุคคลหรือกลุ่ม ไม่ว่าจะในทางบวกหรือลบ ครอบคลุมทั้งผลประโยชน์ทั้งด้านการงานของเจ้าหน้าที่ และคนที่ติดต่อสัมพันธ์ เช่น ญาติ เพื่อน ซึ่งเมื่อใดที่เจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้คนเหล่านี้ได้หรือเสียประโยชน์ เมื่อนั้นก็ถือว่ามีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ที่เกี่ยวกับเงิน และที่ไม่เกี่ยวกับเงิน

1) ผลประโยชน์ส่วนตนที่เกี่ยวกับเงิน ไม่ได้เกี่ยวกับการได้มาซึ่งเงินทองเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวกับการเพิ่มพูนประโยชน์หรือปกป้องการสูญเสียสิ่งของที่มีอยู่แล้ว เช่น ที่ดิน หุ่น ตำแหน่งในบริษัทที่รับงานจากหน่วยงาน รวมถึงการได้มาซึ่งผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปตัวเงิน เช่น สัมปทาน ส่วนลด ของขวัญ หรือของที่แสดงน้ำใจไมตรีอื่นๆ

2) ผลประโยชน์ส่วนตนที่ไม่เกี่ยวกับตัวเงิน เกิดจากความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ครอบครัว หรือกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมอื่นๆ สัทธา แนวคิด มักอยู่ในรูปความลำเอียง อคติ และมีข้อสังเกตว่าแม้แต่ความเชื่อ ความคิดเห็นส่วนตัวก็จัดอยู่ในประเภทนี้

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

ผลประโยชน์สาธารณะ คือ ประโยชน์ของชุมชนโดยรวม ไม่ใช่ผลรวมของผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล และไม่ใช่ผลประโยชน์ของกลุ่มคน การระบุผลประโยชน์สาธารณะไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ในเบื้องต้นเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถให้ความสำคัญอันดับต้นแก่สิ่งนี้ โดย

- ทำงานตามหน้าที่อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ
- ทำงานตามหน้าที่ตามกรอบและมาตรฐานทางจริยธรรม
- ระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่ตนเองมีหรืออาจจะมีและจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ

- ให้ความสำคัญอันดับต้นแก่ผลประโยชน์สาธารณะมีความคาดหวังว่าเจ้าหน้าที่ต้องจำกัดขอบเขตที่
ประโยชน์ส่วนตนจะมามีผลต่อความเป็นกลางในการทำหน้าที่

- หลีกเลี่ยงการตัดสินใจ หรือการทำหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- หลีกเลี่ยงการกระทำ/กิจกรรมส่วนตนที่อาจทำให้คนเห็นว่าได้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน
- หลีกเลี่ยงการใช้ตำแหน่งหน้าที่ หรือทรัพยากรของหน่วยงานเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ป้องกันข้อครหาว่าได้รับผลประโยชน์ที่ไม่สมควรจากการใช้อำนาจหน้าที่
- ไม่ใช้ประโยชน์จากตำแหน่งหรือข้อมูลภายในที่ได้ขณะอยู่ในตำแหน่งขณะที่ไปหาตำแหน่งงานใหม่

ผลประโยชน์สาธารณะ มี 3 ประเภท ประกอบด้วย

1. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริง มีความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและสาธารณะเกิดขึ้น

2. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เห็น เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่คนเห็นว่ามีแต่จริงๆ อาจไม่มีก็ได้ถ้าจัดการ

ผลประโยชน์ทับซ้อนประเภทนี้อาจขาดประสิทธิภาพ ก็อาจนำมาซึ่งผลเสียไม่น้อยกว่าการจัดการผลประโยชน์ทับ
ซ้อนที่เกิดขึ้นจริง ข้อนี้แสดงว่าเจ้าหน้าที่ไม่เพียงแต่จะต้องประพฤติตนอย่างมีจริยธรรมเท่านั้น แต่ต้องทำให้คน
อื่นๆ รับรู้และเห็นด้วยว่าไม่ได้รับประโยชน์เช่นนั้นจริง

3. ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ ผลประโยชน์ส่วนตนที่มีในปัจจุบัน อาจจะทับซ้อนกับผลประโยชน์
สาธารณะได้ในอนาคต สำหรับหน้าที่ทับซ้อน หรือผลประโยชน์เบียดซ้อนกัน มี 2 ประเภท คือ

1) เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งหน้าที่ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานและเป็น
คณะกรรมการด้านระเบียบวินัยประจำหน่วยงานด้วย ปัญหาจะเกิดเมื่อไม่สามารถแยกแยะบทบาทหน้าที่ทั้งสอง
ออกจากกันได้ อาจทำให้งานไม่มีประสิทธิภาพ หรือแม้กระทั่งเกิดความผิดพลาดหรือผิดกฎหมาย ปกติหน่วยงานมัก
มีกลไกป้องกันปัญหานี้โดยแยกแยะบทบาทหน้าที่ต่างๆ ให้ชัดเจน แต่ก็ยังมีปัญหาได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
หน่วยงานที่มีกำลังคนน้อย หรือมีเจ้าหน้าที่บางคนเท่านั้นที่สามารถทำงานบางอย่างที่คนอื่นๆ ทำไม่ได้ ซึ่งคนส่วน
ใหญ่ไม่ค่อยห่วงปัญหานี้กัน เพราะดูเหมือนไม่มีเรื่องผลประโยชน์ส่วนตนมาเกี่ยวข้อง

2) เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่มีบทบาทหน้าที่มากกว่าหนึ่งบทบาท และการทำบทบาทหน้าที่ในหน่วยงาน
หนึ่งนั้น ทำให้ได้ข้อมูลภายในบางอย่างที่อาจนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่การทำบทบาทหน้าที่ให้แก่อีกหน่วยงานหนึ่ง
ได้ผลเสียคือ ถ้านำข้อมูลมาใช้ก็อาจเกิดการประพฤติมิชอบ หรือความลำเอียง/อคติต่อคนบางกลุ่ม ควรถือว่าหน้าที่
ทับซ้อนเป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย เพราะว่ามีหลักการจัดการแบบเดียวกัน นั่นคือการตัดสินใจทำหน้าที่
ต้องเป็นกลางและกลไกการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็สามารถนำมาจัดการกับหน้าที่ทับซ้อนได้

รูปแบบผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลากหลายรูปแบบที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ตัวอย่าง

เช่น

- การหาประโยชน์ให้ตนเอง
- การรับผลประโยชน์จากการที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่
- การใช้ทรัพย์สินของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- การใช้ข้อมูลลับของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์ตนเองและพวกพ้อง
- การรับงานนอกแล้วส่งผลกระทบต่อความเสียหายของหน่วยงานที่รับผิดชอบ
- การทำงานหลังจากออกจากตำแหน่ง แล้วเอื้อประโยชน์ต่อบริษัท
- การให้ของขวัญ ของกำนัล เพื่อหวังความก้าวหน้า
- การช่วยญาติมิตรให้ได้งานอย่างไม่เป็นธรรมในหน่วยงานที่ตนมีอำนาจ
- การซื้อขายตำแหน่ง การจ่ายผลประโยชน์ทั้งที่เป็นตัวเงินและประโยชน์รูปแบบอื่นเพื่อให้ได้มาซึ่งการ

เลื่อนระดับ ตำแหน่ง หรือความดี ความชอบพิเศษ

- ผู้ตรวจสอบบัญชีภาครัฐรับงานพิเศษเป็นที่ปรึกษาหรือเป็นผู้ทำบัญชีให้กับบริษัทที่ต้องถูกตรวจสอบ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการรับจ้างเป็นที่ปรึกษาโครงการเพื่อให้บริษัทเอกชนที่

ว่าจ้างนั้นเกิดความน่าเชื่อถือกว่าบริษัทคู่แข่ง

- เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทราบข้อมูลโครงการตถนนเข้าหมู่บ้านจึงบอกให้ญาติพี่น้องไปซื้อที่ดินบริเวณ

โครงการดังกล่าวนั้น เพื่อขายให้กับราชการในราคาที่สูงขึ้น

จากความหมายข้างต้น กล่าวโดยรวมน่า ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นระหว่าง การขัดกันของ
ประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่ นักการเมือง หรือพนักงานที่นำมาตัดสินใจในการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์
ส่วนรวม จนทำให้เกิดความไม่เป็นกลาง ไม่มีความสมดุลและไม่ถูกต้องของผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นกับส่วนรวม
ตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้เท่าที่ควร ซึ่งปัจจัยต่างๆเหล่านี้จะสามารถนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้อย่างง่ายดาย

ตารางแสดงรูปแบบความขัดแย้ง



หลักการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

หลักการสำหรับการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ประกอบด้วย 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1. การปกป้องประโยชน์สาธารณะ : การทำเพื่อผลประโยชน์ของสาธารณะเป็นหน้าที่หลักที่ต้องตัดสินใจ และให้คำแนะนำภายในกรอบของกฎหมายและนโยบาย การปฏิบัติหน้าที่ต้องไม่ให้ผลประโยชน์ส่วนตัวมาแทรกซ้อน ปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละคนอย่างเป็นกลาง โดยไม่เพียงแต่ปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องมีจริยธรรมด้วย รวมถึงความเห็นและทัศนคติส่วนบุคคล ต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติลำเอียง

2. สนับสนุนความโปร่งใสและความพร้อมรับผิด : การป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนต้องอาศัย กระบวนการแสวงหา เปิดเผย และจัดการที่โปร่งใส เปิดโอกาสให้ตรวจสอบ และมีความพร้อมรับผิด หรือการ เปิดเผยผลประโยชน์ส่วนตัวหรือความสัมพันธ์ที่อาจมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่

3. ส่งเสริมความรักผิดชอบส่วนบุคคลและปฏิบัติเป็นแบบอย่าง : การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนจะสะท้อนถึงความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่และองค์กร และสะท้อนถึงการปฏิบัติตนโดยยึดหลักคุณธรรม โดยการจัดการต้องอาศัยข้อมูลนำเข้าทุกระดับในองค์กร ผู้บริหารต้องรับผิดชอบเรื่องการสร้างระบบและนโยบาย และเจ้าหน้าที่ต้องมีความรับผิดชอบที่จะระบุผลประโยชน์ทับซ้อนที่จมน้ำ อื่นๆที่ต้องจัดการกับเรื่องส่วนตน เพื่อแสดงให้เห็นความเป็นมืออาชีพของเจ้าหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยเฉพาะผู้บริหารในองค์กรต้องเป็นแบบอย่างที่ดีให้กับเจ้าหน้าที่ทุกคน

4. สร้างวัฒนธรรมองค์กร : ผู้บริหารต้องสร้างสภาพแวดล้อมเชิงนโยบายที่ช่วยสนับสนุนการตัดสินใจในเวลาที่มีประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงผลประโยชน์ทับซ้อน และสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อสัตย์ จุดเสียงของผลประโยชน์ทับซ้อน เช่น การปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชน การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจตราเพื่อควบคุมคุณภาพมาตรฐานของการทำงานหรืออุปกรณ์ การอนุมัติ/อนุญาต การออกใบอนุญาตให้ประกอบอาชีพ การกระจายงบประมาณ การปรับการลงโทษ การให้เงินหรือสิ่งของช่วยเหลือผู้เดือดร้อน การรับของขวัญกำนัลจากผู้ที่มาติดต่ออันเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ การสร้างวัฒนธรรมองค์กรแห่งความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่โดยอาศัยวิธีดังนี้

1) ให้ข้อแนะนำและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับกฎเกณฑ์และการปฏิบัติ รวมทั้งการใช้กฎเกณฑ์ที่มีในสภาพแวดล้อมการทำงาน

2) ส่งเสริมให้มีการสื่อสารอย่างเปิดเผยและเสวนาแลกเปลี่ยน เพื่อให้เจ้าหน้าที่สบายใจในการเปิดเผยและหารือเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนในที่ทำงาน

3) ป้องกันไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่เจ้าหน้าที่เปิดเผย เพื่อมิให้มีผู้นำไปใช้ในทางที่ผิด

4) ให้เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบายและกระบวนการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้รู้สึกเป็นเจ้าของและปฏิบัติตาม ในขณะที่เดียวกันก็ต้องสร้างระบบโดยพัฒนาในเรื่องต่อไปนี้

- มาตรฐานในการส่งเสริมความซื่อตรงต่อหน้าที่ โดยรวมไว้ในประมวลจริยธรรม
- กระบวนการระบุความเสี่ยงและจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
- กลไกความพร้อมรับผิดชอบทั้งภายในและภายนอก
- วิธีการจัดการ และการลงโทษที่ทำให้เจ้าหน้าที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของตนเองที่จะต้องกระทำ

ตามกฎ ระเบียบและมาตรฐาน

แนวทางการบริหารเพื่อป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน

การพัฒนาและการปฏิบัติตามนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน มี 6 ขั้นตอน ดังนี้

1. การระบุผลประโยชน์ทับซ้อน : การระบุว่าการดำเนินงานของหน่วยงาน มีจุดใดบ้างที่เสี่ยงต่อการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นได้นั้นมีประเภทใดบ้าง เป้าหมายที่สำคัญคือ องค์กรต้องรู้ว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อนที่เป็นไปได้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นจริงและการที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ เพราะจะทำให้ระบุจุดเสี่ยงได้ครอบคลุม และทำให้เจ้าหน้าที่รู้สึกเป็นเจ้าของและร่วมมือกับนโยบาย

การระบุผลประโยชน์ทับซ้อน ต้องพิจารณานโยบายและข้อกำหนดทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย

- ผลประโยชน์ส่วนตัว ตัวอย่างเช่น ผลประโยชน์ทางการเงิน/เศรษฐกิจ ธุรกิจส่วนตัว/ครอบครัว ความสัมพันธ์ส่วนตัว (ครอบครัว ชาคิพันธ์ ศาสนา ฯลฯ) ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น (เอ็นจีโอ พรรคการเมือง ฯลฯ) การทำงานเสริม ความเป็นอริ/การแข่งขันกับคนอื่น/กลุ่มอื่น

- จุดเสี่ยง ตัวอย่างเช่น การปฏิสัมพันธ์กับภาคเอกชน การทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง การกระจายงานราชการ การให้เงิน/สิ่งของสนับสนุนช่วยเหลือผู้เดือดร้อน ฯลฯ รวมถึงงานที่สาธารณะหรือสื่อมวลชนให้ความสนใจเป็นพิเศษ

2. การพัฒนากลยุทธ์และตอบสนองอย่างเหมาะสม : องค์กรประกอบประการหนึ่งในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน คือความตระหนักของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับวิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน รวมถึงความรับผิดชอบของแต่ละคน ดังนั้น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการต้องแยกให้ชัดเจนระหว่างความรับผิดชอบขององค์กร และความรับผิดชอบของสมาชิกในองค์กร และยังต้องทำให้ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สามารถรู้ได้ว่าเมื่อใดมีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น และในแบบใด ต้องเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อนและบันทึกกลยุทธ์ต่างๆ ที่ใช้ เพื่อการจัดการรวมทั้งติดตามประสิทธิภาพของกลยุทธ์ที่ใช้ด้วย

3. ให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่และผู้บริหารระดับสูง : เพื่อให้การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีประสิทธิภาพ ต้องมีการให้ความรู้อย่างต่อเนื่องตั้งแต่เจ้าหน้าที่ถึงผู้บริหารระดับสูง เริ่มตั้งแต่การปฐมนิเทศและมืออย่างต่อเนื่องในระหว่างการทำงาน เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องสามารถเข้าถึงนโยบายและข้อมูลที่ช่วยให้พวกเขาสามารถระบุและเปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน ส่วนผู้บริหารต้องรู้วิธีการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

นอกจากการให้ความรู้แล้ว ความตื่นตัวและเอาใจใส่ของผู้บริหาร รวมถึงกลยุทธ์การจัดการที่มีประสิทธิภาพมีส่วนสำคัญในการช่วยให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม การสร้างความตื่นตัวและความเอาใจใส่จะช่วยให้การแสวงหาจุดเสี่ยงและพัฒนาวิธีการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไป

4. ดำเนินการเป็นแบบอย่าง : การจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยความตระหนักและทุ่มเทของผู้บริหาร ซึ่งต้องแสดงภาวะผู้นำ สนับสนุนนโยบายและกระบวนการอย่างแข็งขันที่จะ

สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยผลประโยชน์ทับซ้อน และให้ความช่วยเหลือแก้ไข โดยผู้บริหารต้องดำเนินการ ดังนี้

- 1) พิจารณามีข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ว่าหน่วยงานมีปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่
- 2) ชั่งน้ำหนักประโยชน์ขององค์กร ประโยชน์ส่วนบุคคล และประโยชน์สาธารณะ และพิจารณาว่าอะไรคือวิธีที่ดีที่สุดในการจัดการหรือแก้ไขผลประโยชน์ทับซ้อน
- 3) พิจารณาปัจจัยอื่นๆ รวมถึงระดับและลักษณะของตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงลักษณะของผลประโยชน์ทับซ้อน

5. สื่อสารกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย : การทำงานกับองค์กรภายนอกต้องระบุดูความเสี่ยงของผู้ประโยชน์ทับซ้อนก่อน และพัฒนาวิธีป้องกัน และต้องแจ้งแก่องค์กรภายนอกให้ทราบ นโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนและผลที่ตามมาหากไม่ปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากนี้ ควรใช้วิธีสื่อสารระบบสองทางกับองค์กรภายนอก เช่น ขอรับฟังความคิดเห็นต่อร่างนโยบายการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน จะทำให้ได้นโยบายที่สอดคล้องกับความคาดหวังสาธารณะ และได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ องค์กรภาครัฐต้องทำให้การตัดสินใจทุกขั้นตอน โปร่งใสและตรวจสอบได้

6. การบังคับใช้และทบทวนนโยบาย : ระบบการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อนต้องได้รับการทบทวนประสิทธิภาพสม่ำเสมอ โดยสอบถามข้อมูลจากผู้ใช้ระบบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ เพื่อให้ระบบใช้ได้จริงและตอบสนองต่อสภาพการทำงาน การทบทวนควรครอบคลุมจุดเสี่ยงและมาตรการ ผลการทบทวนหรือมีการเปลี่ยนแปลงต้องสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเข้าใจและปรับเปลี่ยนการทำงานให้สอดคล้องกัน โดยอาจพัฒนาระบบสนับสนุน เพื่อช่วยพัฒนาทักษะและการให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่

3. การให้-การรับของขวัญและผลประโยชน์

หลักเกณฑ์และแนวคิดนี้ประยุกต์ใช้ประกอบการดำเนินการตามนโยบายการให้และรับของขวัญและผลประโยชน์ ตามประกาศคณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นโดยธรรมจรรยาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2543

ความหมายของ “ของขวัญและประโยชน์อื่นใด” ที่ใช้ในความหมายนี้

- ของขวัญและประโยชน์อื่นใด หมายถึง สิ่งใดๆ หรือบริการใดๆ ที่มีมูลค่าที่สามารถคิดเป็นเงิน หรืออาจไม่สามารถคิดค่าตัวราคาได้
- ของขวัญที่สามารถคิดราคาได้ หมายถึง ความบันเทิง การต้อนรับ ให้ที่พัก บัตรของขวัญ บัตรกำนัล บัตรลดราคาสินค้าหรือบริการ เป็นต้น
- ของขวัญและประโยชน์อื่นใดที่คิดเป็นราคาไม่ได้ หมายถึง สิ่งใดที่คิดเป็นราคาไม่ได้ หมายถึง สิ่งใดๆ หรือบริการใดๆ ที่ไม่สามารถคิดเป็นราคาที่จะซื้อขายได้ อาทิ การเข้าถึงประโยชน์ การให้บริการส่วนตัว หรือการสัญญาว่าจะให้ หรือการสัญญาว่าจะได้รับประโยชน์มากกว่าคนอื่น

ข้อเสนอแนะในการพิจารณาเกี่ยวกับการให้หรือรับของขวัญและประโยชน์อื่นใด

การจะรับของขวัญและหรือผลประโยชน์ใดๆ มีคำถามที่ใช้ในการตัดสินใจ 3 ข้อดังนี้

1. ควรรับหรือไม่

ตามหลักจริยธรรมไม่ควรรับ แต่มีหลายโอกาสที่เหมาะสมตามขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม หรือตามมารยาทที่ปฏิบัติกันในทางสังคม และก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ ซึ่งจำแนกได้ ดังนี้

1) ถ้าเป็นการให้เงิน ต้องปฏิเสธไม่ว่าจะเป็นโอกาสใดๆ การรับเงินสดหรือสิ่งใดๆ ที่สามารถเปลี่ยนกลับมาเป็นเงิน เช่น หุ่น พันธบัตร เป็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรม และอาจเข้าข่ายรับสินบนได้

2) การรับก่อให้เกิดการขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมหรือไม่ หากขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ส่วนตนที่ได้รับจะกลายเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการประพฤติมิชอบและการทุจริตคอร์รัปชัน

2. ต้องรายงานการรับหรือไม่

การรายงานการรับของขวัญและ/หรือผลประโยชน์ ให้หลักตัดสินใจ 3 ประการ ดังนี้

1) ธรรมชาติของผู้ให้ : พิจารณาตามกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น ประกาศ คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ

2) บทบาทของเจ้าหน้าที่ในองค์กร : ถ้าทำงานในขอบข่ายที่อ่อนไหวและต้องการความเชื่อถือว่าไว้วางใจเป็นพิเศษ และ/หรือทำงานที่เกี่ยวกับการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ทั้งจากระดับและองค์กรมีความเที่ยงธรรม และจะไม่ถูกตั้งข้อสงสัย และควรดำรงความถูกต้องด้วยการรายงานหรือปฏิเสธที่จะรับของขวัญหรือผลประโยชน์นั้นๆ

3) สามารถเก็บไว้เป็นของตนเองได้หรือไม่

ปกติสามารถเก็บรักษาไว้เอง หากมีค่าไม่เกิน 3,000 บาท แต่หากเกินกว่านี้ หน่วยงานต้องพิจารณาตัดสินใจว่าเจ้าหน้าที่จะเก็บไว้เองได้หรือไม่ หรือเป็นทรัพย์สินของหน่วยงาน โทษของการฝ่าฝืน

การฝ่าฝืนนโยบายว่าด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ และพร้อมฝ่าฝืนการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม อาจถูกลงโทษ ซึ่งขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของการฝ่าฝืน

โมเดลสำหรับการตัดสินใจ/ประเด็นการตัดสินใจ

เจตนาธรมณ์ อะไรเป็นเจตนาของการให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์

กฎ ระเบียบ มีกฎ ระเบียบ หรือนโยบายอะไรที่เกี่ยวกับการให้ของขวัญและหรือผลประโยชน์ มีการเปิดเผยต่อสาธารณะชนเพียงใด

คุณค่า ของขวัญและหรือผลประโยชน์มีค่าราคาเท่าใด

หลักจริยธรรม มีหลักจริยธรรมที่เกี่ยวกับการรับของขวัญหรือไม่ และมีอะไรบ้าง

อัตลักษณ์ ผู้ให้ม้อัตลักษณ์เพื่ออะไร

เวลาและโอกาส เวลาและโอกาสในการให้คืออะไร นอกจากการรับของขวัญหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวแล้ว ประโยชน์ทับซ้อนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไข พ.ศ. 2554 และ พ.ศ. 2558 ยังได้กำหนดในเรื่องของการเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสีย ตามมาตรา 100 และมีโทษจำคุกไม่เกิน 3 ปี และปรับไม่เกิน 60,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา

ความเชื่อถือว่าว่างใจและจริยธรรม เป็นรากฐานของการบริหารภาครัฐที่ดี เมื่อเป็นข้าราชการหรือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะสังกัดหน่วยงานใด ประชาชนคาดหวังในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่และการตัดสินใจโดยปราศจากอคติ ไม่แสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบใดๆ นอกเหนือจากเงินเดือนและผลประโยชน์ที่รัฐจัดให้ แม้ว่านโยบายของหน่วยงานหลายแห่งจะอนุญาตให้รับของขวัญได้ ซึ่งถือว่าเป็นของที่ระลึกในโอกาสที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามควรมีขอบเขตในการรับเสมอ การฝ่าฝืนขอบเขตด้วยการรับของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ไม่เหมาะสม จะนำไปสู่ความเสี่ยงต่อการทุจริต และทำลายชื่อเสียงของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งองค์กรนั้นๆ อีกด้วย

ลักษณะพฤติกรรมที่ส่งผลให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน

รูปแบบพฤติกรรมที่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน มีลักษณะต่างๆ ดังนี้

1. การได้รับผลประโยชน์ เป็นการได้รับของขวัญหรือผลประโยชน์ที่ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ จึงทำให้การตัดสินใจเอนเอียง เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายที่ให้ผลประโยชน์กับตน
2. การหาประโยชน์ให้ตนเอง คือการหาผลประโยชน์จากตำแหน่งตัวเอง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์ต่างๆ จากร้านที่ครอบครัวตนเอง
3. การทำงานหลังเกษียณ เป็นการใช้อิทธิพลทางด้านความรู้ ความสามารถ และอิทธิพลจากตำแหน่งเดิมในการทำงานของตนเองหรือพวกพ้อง
4. การทำงานพิเศษ เช่น การใช้เครื่องมือของรัฐในการทำงานพิเศษภายนอกที่ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากหน่วยงาน
5. การรับรู้ข้อมูลภายใน คือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปรับรู้ข้อมูลภายในหน่วยงาน แล้วนำไปเปิดเผยเพื่อรับสิ่งตอบแทนที่เป็นประโยชน์ทั้งในรูปของเงินและสิ่งอื่นๆ
6. การนำทรัพย์สินของหน่วยงานไปใช้ชั่วคราวในกิจการที่เป็นส่วนตัว เช่น การนำรถยนต์มาขับเพื่อให้ประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ต้องเสี่ยงบประมาณเพื่อซื้อน้ำมันเกินความจำเป็น
7. การใช้อิทธิพลจากตำแหน่งหน้าที่ไปรับสิ่งตอบแทนจากพื้นที่ที่ตนเองรับผิดชอบ เป็นทำนองเดียวกับเป็นไปเพื่อประโยชน์ด้านการเมือง

แนวทางการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

จากลักษณะของพฤติกรรม กรณีศึกษาในเรื่องของผลประโยชน์ทับซ้อนข้างต้น ได้มีการเสนอแนวทางการป้องกันและบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่จะเกิดขึ้นไว้ มักจะมีทั้งการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการ แต่ปัญหาดังกล่าวมีขอบเขตที่กว้างขวาง จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการกำหนดและป้องกันไม่ให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนกัน เครื่องมือต่างๆ ได้แก่

1. การกำหนดคุณสมบัติที่พึงประสงค์ หรือคุณสมบัติซึ่งเป็นเครื่องมือพื้นฐานที่ใช้กำหนดลักษณะต่างๆ ในการทำงานเพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน อาทิ การกำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐมนตรี ต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางราชการ ต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสัมปทานต่างๆ ของรัฐ
2. การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน และธุรกิจของครอบครัวให้สาธารณะ เป็นการเปิดเผยข้อมูลทั้งก่อน - หลังการดำรงตำแหน่ง และในขณะที่มีข้อขัดแย้งเกิดขึ้น
3. การกำหนดข้อพึงปฏิบัติทางจริยธรรม จะมีการสร้างหลักในการทำงานขึ้น ว่าสิ่งไหนควรทำ สิ่งไหนไม่ควรทำ หรือที่เราเรียกกันว่า จรรยาบรรณในการทำงานนั่นเอง
4. ข้อกำหนดในการทำงานหลังพ้นตำแหน่งในหน้าที่ทางราชการ เป็นเครื่องมือในการป้องกันไม่ให้บุคคลที่พ้นจากตำแหน่งทางราชการไปแล้ว นำข้อมูลภายใน (ข้อมูลลับ) ของหน่วยงานไปเผยแพร่

บทสรุป

กล่าวโดยสรุป “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หรือ การขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ เป็นสถานการณ์ที่น่าผลตอบแทนที่ตนจะได้รับมาเป็นส่วนหนึ่งในการตัดสินใจในหน้าที่ความรับผิดชอบทางราชการเกิดการแทรกแซงในการตัดสินใจ มีความเอนเอียงไปในทิศทางตรงกันข้ามกับสิ่งที่สาธารณะควรได้รับ อาจมองได้ว่าผลประโยชน์ทับซ้อนนี้เป็นการทุจริตคอร์รัปชันอย่างหนึ่ง กลายเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นควบคู่กับสังคม จึงมีการสร้างหลักต่างๆ ขึ้นมาเพื่อใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งเป็นหลักประกันในความปลอดภัยของหน่วยงาน ในด้านข้อมูลและผลประโยชน์ ช่วยป้องกันไม่ให้เกิดภาวะดังกล่าวขึ้น ทั้งนี้การที่จะใช้ได้นั้น จำเป็นต้องมีการบังคับให้เป็นกฎระเบียบที่ถูกต้อง ชัดเจนตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่เป็นตัวแทนของสาธารณะควรปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมโดยถือประโยชน์ของสาธารณะเป็นสำคัญ และไม่นำผลประโยชน์ของตนเองเข้ามาเป็นปัจจัยหลัก สิ่งเหล่านี้ก็จะสามารถป้องกันผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในการเมืองการบริหารได้ นอกจากนี้ หลักธรรมาภิบาลและจริยธรรมต้องถือเป็นรากฐานของการบริหารงานภาครัฐที่ดี เจ้าหน้าที่ภาครัฐทุกคนทุกหน่วยงานถูกคาดหวังไม่ให้แสวงหาผลประโยชน์ในรูปแบบใดๆ อันเนื่องจากการดำรงตำแหน่ง และถูกคาดหวังให้ปฏิบัติหน้าที่และตัดสินใจ โดยปราศจากอคติ ดังนั้น ควรมีขอบเขตใจการรับของขวัญหรือผลประโยชน์เสมอ เพื่อป้องกันความเสี่ยงต่อการทุจริต และทำลายชื่อเสียงของตนเองและองค์กร