

รายงาน
การพัฒนาแนวทางป้องกันและบริหารจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
ในระบบการดำเนินงานของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

ปาริชาติ ศีวะรักษ์ และ ศุภมิตร ปิติพัฒน์

ส่วนประกอบรายงาน

1. ความเป็นมาของการศึกษา (หน้า 1-3)
2. การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงานและองค์กรในและต่างประเทศบางแห่ง (หน้า 3-24)
3. การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของ สสส. จนถึงปัจจุบัน (หน้า 24-31)
4. ข้อเสนอการพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนในระบบการดำเนินงานของ สสส. (หน้า 32-40)
5. ข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในระบบการดำเนินงานของ สสส. (หน้า 41-48)

1. ความเป็นมาของการศึกษา

กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและสำนักงาน (สสส.) เป็น “นวัตกรรมทางสังคม” ที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนการคลี่คลายปัญหาในระบบสุขภาพของชาติบนฐานของกระบวนทัศน์ใหม่ด้านสุขภาพ ที่ให้ความสำคัญต่อการสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนทั้งทางกาย จิต สังคม และจิตวิญญาณ ซึ่งจะมีผลกว้างขวางและยั่งยืนกว่าการรักษาพยาบาลเมื่อเกิดการเจ็บป่วยขึ้นแล้ว

สสส. ทำงานเป็นส่วนหนึ่งในเครือข่ายโยงใยของกลไกหลายส่วน ที่ประกอบกันขึ้นเป็นระบบสุขภาพไทย โดยวางบทบาทของตนเป็นเสมือน “ตัวเร่งการพัฒนา” ที่ช่วยอุดหนุนให้จักรกลแต่ละส่วนของระบบสุขภาพของประเทศทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการสร้างองค์ความรู้และกระบวนการเรียนรู้ เพื่อสร้างเสริมพัฒนาสุขภาพของประชาชน สสส. มีรายได้จากภาษีสรรพสามิต ยาสูบและสุราที่รัฐบาลเก็บเพิ่มในอัตราร้อยละ 2 ซึ่งทำให้ สสส. มีเงินงบประมาณปีละประมาณ 1,900 ล้านบาท

โครงสร้างของระบบการดำเนินงานของสสส. ตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ ประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ ได้แก่

- 1) คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ มีบทบาทในการวางนโยบาย การกำหนดงบประมาณในระดับภาพรวม หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขสำคัญสำหรับดำเนินงาน และการประเมินผลที่คาดหวัง
- 2) คณะกรรมการประเมินผล ทำหน้าที่ประเมินผลในภาพรวมทั้งในระดับสังคม ระดับนโยบาย และระดับการบริหารจัดการ เพื่อเป็นหลักประกันความรับผิดชอบของสสส. ต่อสาธารณะ

- 3) สำนักงาน รับผิดชอบการดำเนินงานตามนโยบายให้บรรลุวัตถุประสงค์ การพัฒนาระบบและวิธีปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาล พร้อมทั้งจะให้สาธารณะตรวจสอบได้ รวมทั้งการสนับสนุนให้ภาคีในด้านต่างๆ ชุมชน องค์กร และเครือข่ายของหน่วยงานพันธมิตร ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการตามแผนงานของสสส. และการประเมินผลตามแผนงานเฉพาะด้านต่างๆ

นอกจากองค์ประกอบหลักทั้งสาม ที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้แล้ว การทำงานของ สสส. ยังต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ของบุคคลหลากหลายสาขา ที่ สสส. แต่งตั้งขึ้นเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการในการบริหารแผนงานชุดต่าง ๆ ของ สสส. ยิ่งกว่านั้น การดำเนินโครงการเพื่อบรรลุเป้าหมายภารกิจของ สสส. ยังต้องอาศัยการขับเคลื่อนผ่านการเชื่อมต่อ ร่วมมือ และประสานงานกับเครือข่ายของหน่วยงานพันธมิตร หรือภาคีในด้านต่างๆ ตลอดจนชุมชนหรือองค์กรภาคประชาชน รวมทั้งผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพและนักวิชาการด้านต่างๆ อีกเป็นจำนวนมาก

แม้การดำเนินงานในลักษณะดังกล่าวจะมีข้อดีและจุดแข็งหลายประการ แต่ก็ยังเป็นเหตุปัจจัยที่เปิดโอกาสให้เกิดข้อกังขาและปัญหาการมีส่วนได้เสีย หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนของบุคคลภายในระบบของ สสส. หรือของบุคคลที่เข้ามาร่วมงานกับ สสส. ได้ง่าย เสี่ยงต่อการเกิดผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือขององค์กรในสายตาของสังคมภายนอก

ในช่วงปี 2547 มีประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับ สสส. เป็นข่าวที่สังคมให้ความสนใจอย่างมาก คือกรณีแผนงานวิจัยและพัฒนาสนับสนุนการป้องกันอุบัติเหตุและจราจร แม้ว่าผลการตรวจสอบภายในพบว่ามิได้มีปัญหาการจัดซื้อแพงเกินควร สาธารณชนก็ยังมีข้อกังขาว่าอาจจะเป็นสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อน และปฏิเสธไม่ได้ว่าเรื่องนี้มีผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือไว้วางใจในการดำเนินงานของ สสส.

สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาดังกล่าว ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2548 ให้ คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพรื้อไปกำหนดกติกาและกรอบการพิจารณาตามนัยมาตรา 18 (7) แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 ที่บัญญัติว่า "กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับกองทุน หรือในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์และมิได้แสวงหากำไร" ให้ชัดเจน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ อย่างโปร่งใส อธิบายได้ โดยให้มีการบันทึกหลักการและเหตุผลการใช้ข้อยกเว้นตามมาตรา 18 (7) อย่างละเอียดทุกครั้ง

ประสบการณ์ของ สสส. สะท้อนว่า ความตั้งใจดีของบุคคลที่เข้ามาร่วมงานกับ สสส. แต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถเป็นเกราะคุ้มกันที่ดีพอ หรือสามารถสร้างความน่าเชื่อถือได้อย่างเพียงพอในการอธิบายทำความเข้าใจกับสาธารณะ เมื่อเกิดมีคนตั้งคำถามหรือแสดงข้อสงสัยเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสีย หรือผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการทำงานของ สสส. ขึ้น แม้ว่าในความเป็นจริงอาจจะมีผู้ใดตั้งใจจะมาแสวงงผลประโยชน์ส่วนตนจากการเข้ามาร่วมงานกับ สสส. ก็ตาม เมื่อบุคคลที่ตั้งใจทำงานให้แก่องค์กรเพื่อผลประโยชน์ต่อสาธารณะต้องถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับการมีส่วนได้เสีย โดยที่องค์กรนั้นขาดกลไกที่มีความชัดเจนในการยืนยันความโปร่งใสของการ

ทำงาน รวมทั้งการสื่อสารความเข้าใจที่ถูกต้องแก่สาธารณชน ย่อมนำไปสู่การบันทึก
ทั้งขวัญกำลังใจและเกียรติคุณของผู้ทำงานนั้นเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นที่ สสส. จะต้องคิดและเร่งพัฒนาแนวทางเพื่อ
จัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างรอบคอบและจริงจัง เพื่อสนับสนุนให้การ
ดำเนินงานของกองทุนฯ มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ และในขณะเดียวกันก็ควรเป็น
กรอบกฎเกณฑ์ที่มีความสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะทางสังคมวิทยาที่เป็นอยู่ของ
ชุมชนวิชาการและเครือข่ายของผู้ปฏิบัติงาน/ภาคี ด้านต่าง ๆ ในระบบสุขภาพไทย ที่
เอื้อให้การดำเนินโครงการของ สสส. เป็นไปได้อย่างยืดหยุ่น ภายใต้กรอบของ
กฎเกณฑ์ที่วางไว้ ช่วยให้ สสส. สามารถบรรลุเป้าหมายภารกิจที่ตั้งไว้ได้อย่างรวดเร็ว
และมี

วัตถุประสงค์ของโครงการนี้คือการศึกษาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการ
บริหารจัดการ เพื่อเสนอหลักที่ชัดเจนว่าการมีส่วนได้เสียแบบใดที่เข้าข่ายเป็น
ผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งเสนอแนะกลไก กระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติในการ
บริหารจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน ที่ได้มาตรฐาน สามารถสร้างความน่าเชื่อถือ
ต่อสาธารณะ ตามแนวทางที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงานของ สสส. ซึ่งต้องการความ
ยืดหยุ่นคล่องตัว ในการดำเนินบทบาททั้งในเชิงรุก และในเชิงแก้ไขปัญหาสภาวะ

การศึกษาโครงการนี้มีกรอบระยะเวลา 4 เดือน (พฤศจิกายน 2548 – กุมภาพันธ์
2549) และที่ปรึกษาได้จำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้ที่การศึกษาเพื่อเสนอแนวทาง
เพื่อพัฒนาระบบป้องกันและบริหารจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในกระบวนการ
ดำเนินงานของ สสส. โดยอาศัยตัวอย่างจากกรณีศึกษาขององค์กรหลายแห่งทั้งใน
และต่างประเทศ รวมทั้งการศึกษาข้อกำหนดตามกฎหมาย กรอบจรรยาบรรณ และ
ระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องต่างๆ การสอบถามข้อมูลและความคิดเห็นของผู้ที่ทำงาน
เกี่ยวข้องกับ สสส. ในระดับต่างๆ แต่ไม่ได้ครอบคลุมถึงการศึกษา/ประเมินสถานการณ์
ผลประโยชน์ทับซ้อนใน สสส. และไม่รวมถึงการยกร่างระเบียบ/ข้อกำหนดว่าด้วยเรื่อง
ผลประโยชน์ทับซ้อน

2. การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางการบริหารจัดการ ผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงานและองค์กรในและต่างประเทศบางแห่ง

การศึกษาส่วนนี้แบ่งเป็น 3 ประเด็นสำคัญ คือ

- 1) ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน
- 2) กรณีศึกษา
- 3) ข้อคิดจากการศึกษาเปรียบเทียบมุมมองและแนวทางการบริหาร
จัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของกรณีศึกษาต่างๆ

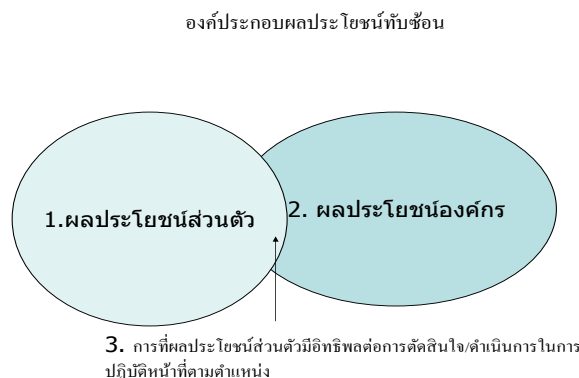
2.1 ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

2.1.1 นิยามและความหมาย

คำนิยามเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ถ้าจะกล่าวใน
สาระสำคัญแล้ว ผลประโยชน์ทับซ้อน (conflict of interest – COI) หมายถึง
สถานการณ์ที่เปิดช่องทางให้ผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล รวมทั้งญาติมิตร และ

องค์กรที่มีความสัมพันธ์กับบุคคลผู้นั้นสามารถเข้าไปแทรกแซงหรือมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่ที่เป็นทางการของบุคคลผู้นั้น และเป็นโอกาสให้บุคคลผู้นั้นแสวงผลประโยชน์ตนเองและพวกพ้องในขณะที่องค์กรหรือส่วนรวมเสียประโยชน์ และเกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินงานขององค์กร

จากนิยามข้างต้น จะเห็นได้ว่าผลประโยชน์ทับซ้อน มีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ส่วน



องค์ประกอบแรก คือ ผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกคนย่อมมีผลประโยชน์ส่วนตัวและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ส่วนตัวในแง่นี้ยังครอบคลุมถึงผลประโยชน์ที่เอื้อต่อผู้ใกล้ชิดกับบุคคลนั้นด้วย ซึ่งหมายถึงบุคคลภายในครอบครัว ญาติ เพื่อนพ้อง และองค์กรที่ผู้นั้นมีความเกี่ยวพัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะเครือข่ายและแบบแผนความสัมพันธ์ทางสังคมของบุคคลในแต่ละสังคม

ปมของเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ที่**องค์ประกอบประการที่สอง คือ อำนาจหน้าที่อันเกิดจากตำแหน่งในองค์กร** ซึ่งหมายถึงหน้าที่ของบุคคลซึ่งเกิดจากการดำรงตำแหน่ง หรือการดำเนินบทบาทตามหน้าที่การงานหรือวิชาชีพ ซึ่งทำให้บุคคลนั้นมีความรับผิดชอบและพันธกิจต่อองค์กร ต่อลูกค้า ต่อนายจ้าง หรือต่อสาธารณะ ซึ่งความรับผิดชอบหรือพันธกิจในส่วนนี้ สังคมหรือทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความคาดหวังว่าบุคคลนั้นจะให้ความสำคัญสูงกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว

การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวจะเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อนจริงๆ ก็ต่อเมื่อมี**องค์ประกอบประการที่สาม คือ** การที่บุคคลนั้นปล่อยให้ผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือดำเนินการในการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นทางการของตน โดยไม่รักษาผลประโยชน์ขององค์กร หรือผู้ที่เป็นลูกค้า นายจ้าง หรือผลประโยชน์ส่วนรวมของสาธารณะ

ตัวอย่างที่พบอยู่เสมอเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เข้าข่ายการมีผลประโยชน์ทับซ้อนได้แก่

- 1) การเอื้อประโยชน์แก่ตนเอง (self-dealing) เช่น การใช้ตำแหน่งในองค์กรเอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัทที่ปรึกษาเอกชนที่ตนเองเป็นหุ้นส่วนหรือเจ้าของ

- 2) การรับผลประโยชน์ (accepting benefits) เช่น การรับสินบนเพื่อแลกกับการพิจารณาตัดสินอนุมัติโครงการบางอย่าง เป็นต้น นอกจากนี้ การรับของขวัญ ตำแหน่งกิตติมศักดิ์ หรือเงินบริจาคจากบุคคลภายนอกองค์กร ก็อาจเข้าข่ายที่นำไปสู่การเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนได้ แม้ในขณะที่การให้/รับของขวัญหรือเงินบริจาคเกิดขึ้นนั้น จะยังไม่มี การแลกเปลี่ยนสิ่งใดก็ตาม
- 3) การเป็นตัวแทนหรือนายหน้า (influence peddling) การที่บุคคลในตำแหน่งใช้อิทธิพลอันเกิดจากตำแหน่งของตนเป็นตัวแทนหรือนายหน้าเพื่อแสวงประโยชน์ให้แก่กลุ่มบางกลุ่มโดยไม่เป็นธรรมกับกลุ่มอื่นๆ
- 4) การใช้ทรัพย์สินขององค์กรหรือของสาธารณะในกิจกรรมที่เป็นผลประโยชน์ส่วนตัว เช่น การใช้ยานพาหนะของราชการไปในกิจส่วนตัว หรือการใช้เครื่องมือ เครื่องมือต่างๆ ขององค์กรทำงานเพื่อรับผลประโยชน์เป็นการส่วนตัว
- 5) การใช้ข้อมูลปกปิด (confidential information) ไปในทางที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเอง เช่น การซื้อ/ขายเงินตราต่างประเทศ เมื่อรับทราบข้อมูลปกปิดโดยตำแหน่งหน้าที่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยน หรือในกรณีการซื้อขายหุ้นโดยทราบข้อมูลภายใน
- 6) การเอื้อประโยชน์ให้แก่เครือญาติหรือเพื่อนและบริวารทั้งหลาย (nepotism)
- 7) การดำเนินธุรกิจหรือกิจการที่เป็นการแข่งขันกับองค์กรที่ตนสังกัด หรือการดำเนินกิจกรรมกิจการใดๆ ที่ขัดแย้งกับเป้าหมายภารกิจขององค์กร
- 8) การดำรงตำแหน่งในองค์กรหรือในหน้าที่ที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกันในเวลาเดียวกัน
- 9) การสร้างความสัมพันธ์ทางธุรกิจหรือผลประโยชน์ส่วนตัวระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
- 10) สถานะภายหลังการดำรงตำแหน่งหรือภายหลังการออกจากงาน (post-employment) เช่น การจัดตั้งบริษัทที่ปรึกษาเพื่อ lobby องค์กรภาครัฐที่ตนเคยดำรงตำแหน่งอยู่ หรือการออกจากองค์กรภาครัฐแล้วไปทำงานกับบริษัทที่ตนเป็นผู้มีส่วนในการพิจารณาอนุมัติสัมปทานให้แก่บริษัทนั้น

เกณฑ์ทดสอบสำคัญประการหนึ่งที่ช่วยให้เราสามารถตัดสินเกี่ยวกับสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่ว่าในรูปแบบใดที่กล่าวมาข้างต้น คือเกณฑ์ทดสอบที่เรียกว่า การทดสอบความไว้วางใจ (trust test) โดยการถามตนเองด้วยมโนธรรมสำนึกว่า การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเหตุปัจจัยในสถานการณ์เช่นใด ที่จะทำให้ลูกค้า เพื่อนร่วมวิชาชีพ องค์กรที่ตนสังกัด และสาธารณชนเกิดข้อกังขาต่อการใช้วินิจฉัยในการตัดสินใจหรือการดำเนินบทบาทหน้าที่ของตน ความไว้วางใจของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้ส่วนเสีย คือหัวใจสำคัญของการพิจารณาว่าอะไรเป็นหรือเข้าข่ายว่าจะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน

2.1.2 ผลประโยชน์ทับซ้อนและธรรมาภิบาล

การป้องกันและบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กร และเป็นมิติที่สำคัญที่สุดต่อความน่าเชื่อถือ และประสิทธิภาพประสิทธิผลขององค์กร ในการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ การไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนถือว่าเป็นความเสี่ยงขององค์กรประเภทหนึ่ง และเป็นความเสี่ยงในเรื่อง “ธรรมาภิบาลขององค์กร”

ในขณะที่ธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลายมิติ เช่น ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การมีส่วนร่วม การปลอดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือการมีระบบการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่ดี ฯลฯ ผลประโยชน์ทับซ้อนมีขอบเขตแคบกว่า คือเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่าง “ผลประโยชน์ส่วนตัว” และ “ผลประโยชน์องค์กรหรือประโยชน์สาธารณะ” เท่านั้น

ตัวอย่าง เช่น เจ้าหน้าที่ สสส. ซื้อของจากบริษัท ก. โดยมีได้สืบลราคารของประเภทเดียวกันจากบริษัทอื่น คือการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เพราะไม่ได้ดำเนินการตามกระบวนการที่จะเป็นประโยชน์ที่สุดแก่องค์กร แต่ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ สสส. ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เพราะไม่ได้รับประโยชน์จากการจัดซื้อดังกล่าวในทางตรงหรือทางอ้อม

แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ สสส. ซื้อของจากบริษัท ก. ซึ่งมีราคาแพงกว่าบริษัท ข. เพราะเป็นเพื่อนกับเจ้าของบริษัท ก. จะเรียกว่าเป็นกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ สสส. ซื้อของจากบริษัท ก. ซึ่งมีความสัมพันธ์เป็นเพื่อน แต่บริษัทดังกล่าวเสนอราคาต่ำสุดเมื่อเปรียบเทียบกับบริษัทอื่นๆ นั้น แม้จะไม่ใช่สถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนที่แท้จริง แต่ในสายตาคนภายนอก อาจเข้าใจว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนได้ เพราะอาจเกิดความเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ สสส. ให้ข้อมูลบริษัท ก. ให้สามารถเสนอราคาต่ำสุดได้ ซึ่งก็ทำให้เสียความน่าเชื่อถือของ สสส. ได้เช่นกัน

องค์กรทั้งหลายจึงควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาแนวทางการป้องกันและบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน พร้อมๆ กับส่งเสริมให้มีธรรมาภิบาลในทุกมิติ

2.1.3 แนวทางการจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

หลักการสำคัญในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน คือ หน่วยงานและองค์กรต่างๆ ต้องยอมรับว่าเป็นไปได้อย่างที่ที่ไม่มีสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนเลยในการดำเนินงานต่างๆ และจะต้องศึกษาสถานการณ์ต่างๆ ที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานขององค์กรเพื่อหาแนวทางในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่เหมาะสมกับสภาพปัญหา ซึ่งส่วนใหญ่ต้องอาศัยมาตรการต่างๆ ในการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน อาทิ

- การสร้างวัฒนธรรมองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลที่ให้ความสำคัญต่อการทำงานอย่างโปร่งใส มีความรับผิดชอบที่พร้อมให้ตรวจสอบได้
- การเปิดเผยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน หรือกรณีที่อาจพิจารณาได้ว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และตรวจสอบได้

- การกำหนดข้อห้าม เช่น ห้ามมิให้ผู้มีผลประโยชน์ทับซ้อนเข้าร่วมการพิจารณาหรือวินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับองค์กรภาครัฐ การใช้มาตรการต่างๆ ในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมี 2 แนวทางใหญ่ๆ คือ

- 1) การตราเป็นกฎหมายหรือระเบียบราชการ
- 2) การวางแนวทางการปฏิบัติในรูปแบบอื่นที่เป็นทางการน้อยกว่า

แต่ละแนวทางมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน และยังไม่มีข้อสรุปอย่างชัดเจนว่าแนวทางใดมีประสิทธิภาพมากกว่ากันในการจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน

การตราเป็นกฎหมายหรือออกระเบียบราชการมาใช้บังคับนั้น ในทางหนึ่งเป็นการสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับข้อต้องห้ามต่างๆ ว่าสิ่งใดทำได้ทำไม่ได้ อย่างไร และในกรณีที่เป็นกฎหมาย การละเมิดจะมีบทลงโทษอย่างแจ่มชัด ซึ่งอาจจะมีผลในทางป้องปราม

อย่างไรก็ดี การตราแนวปฏิบัติเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นกฎหมายหรือระเบียบราชการก็อาจทำให้เกิดความไม่ยืดหยุ่นและความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เป็นการนำเอากฎระเบียบมาหน้าการใช้เหตุผลพิจารณาตามความเหมาะสมของสถานการณ์ และในหลายกรณีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพจะทำให้สถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนเลวร้ายลงไปกว่าเดิม หลายฝ่ายจึงเห็นว่าการปลูกฝังจริยธรรมเป็นวิธีที่ได้ผลอย่างยั่งยืนกว่าการออกกฎหมายมาบังคับ

แต่การอาศัยแต่เพียงหลักการทางจริยธรรมหรือจรรยาบรรณอย่างกว้างๆ นั้น ก็อาจก่อให้เกิดปัญหาความคลุมเครือเกี่ยวกับมาตรฐานและบรรทัดฐานของการป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้เช่นกัน เพราะแต่ละบุคคลย่อมให้น้ำหนักความสำคัญไม่เท่ากันต่อจรรยาบรรณหรือหลักการทางจริยธรรมเหล่านั้น

ประธานาธิบดีจอห์น เอฟ. เคนเนดี เมื่อคราวเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนให้รัฐสภาพิจารณาในเดือนเมษายน ค.ศ. 1961 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ ได้สรุปประเด็นเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของการตราเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นกฎหมายไว้อย่างชัดเจน และให้ข้อคิดที่ดีแก่เราในเรื่องนี้ได้ ดังนี้

The ultimate answer to ethical problems in government is honest people in a good ethical environment. No web of statute or regulation, however intricately conceived, can hope to deal with the myriad possible challenges to a man's integrity or his devotion to the public interest.

Nevertheless formal regulation is required – regulation which can lay down clear guidelines of policy, punish venality and double-dealing, and set a general ethical tone for the conduct of public business.

Criminal statutes and presidential orders, no matter how carefully conceived or meticulously drafted, cannot hope to deal effectively with every problem of ethical behavior or conflict of interest. Problems

*arise in infinite variation. They often involve subtle and difficult judgments. And even the best of statutes or regulations will fail of their purpose if they are not vigorously and wisely administered.*¹

2.2 กรณีศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้พิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงานและองค์กรในและต่างประเทศบางแห่ง² ซึ่งอาจจัดกลุ่มได้ดังนี้

- 1) องค์กรให้ทุนส่งเสริมสุขภาพต่างประเทศ ได้แก่ VicHealth และ Healthway ในมลรัฐวิคตอเรียและมลรัฐออสเตรเลียตะวันตก ในประเทศออสเตรเลีย กลุ่มนี้เป็นองค์กรที่มีบทบาทภารกิจใกล้เคียงกับ สสส. มากที่สุด
- 2) องค์กรอื่นๆ ต่างประเทศ ได้แก่ Faculty of Public Health, Harvard University ซึ่งเน้นการสร้างแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในหมู่คณาจารย์ และ World Health Organization ซึ่งเน้นการสร้างแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในกลุ่มที่ปรึกษาที่ทำงานให้ WHO
- 3) องค์กรให้ทุนในประเทศไทย ได้แก่ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ซึ่งเน้นการสร้างแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในกลุ่มผู้บริหารทุนอุดหนุนและผู้รับทุนอุดหนุน
- 4) องค์กรภาครัฐในประเทศไทย ได้แก่ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
- 5) หลักการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อนในกฎหมายประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แอ้่าักไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2.2.1 VicHealth ประเทศออสเตรเลีย (มลรัฐวิคตอเรีย)

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน:

การพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของ VicHealth มีรากฐานทางกฎหมายจากกฎหมายควบคุมยาสูบ ค.ศ. 1987 (พ.ศ. 2530) มาตรา 26 เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

¹ ร่างกฎหมายดังกล่าวยังคงค้างอยู่ในสภา เมื่อประธานาธิบดีเคนเนดีถึงแก่อสัญกรรม ต่อมาประธานาธิบดีจอห์นสันได้ออกระเบียบว่าด้วยแนวปฏิบัติเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในรูปของ executive order ในปี 1965 ภายหลังการเกิดคดี Watergates สหรัฐอเมริกาได้จัดตั้ง The United States Office of Government Ethics ขึ้นในปีค.ศ. 1978 เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับปัญหาจริยธรรมในวงราชการ สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อสร้างระบบกำกับดูแลและป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในการบริหารงานภาครัฐของสหรัฐอเมริกา โปรดดูใน เว็บไซต์ของ the US Office of Government Ethics, <http://www.usoge.gov/>

² คณะวิจัยได้ศึกษา ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2542 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่ไม่พบแนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

ทั้งนี้ VicHealth ได้กำหนดจรรยาบรรณและแนวทางปฏิบัติ (Code of Ethics and Proper Practice) ที่ระบุเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ในข้อ 4 และข้อ 11 ว่า กรรมการบริหารของ VicHealth จะต้องพยายามหลีกเลี่ยงสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนให้มากที่สุด และในกรณีที่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน กรรมการ จะต้องปฏิบัติตามนโยบายและแนวปฏิบัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่ VicHealth ได้กำหนดไว้ และจะไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือข้อมูลที่ได้มาจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวไปในทางที่จะทำให้ได้รับผลประโยชน์พิเศษแก่ตนเองหรือผู้อื่นทำให้เกิดการเสียประโยชน์หรือเสื่อมเสียแก่ VicHealth

ทั้งนี้ VicHealth ให้ความสำคัญกับ “material interest” ใน 3 รูปแบบ ได้แก่

- 1) มีผลประโยชน์ในธุรกิจหรือองค์กรอื่นที่มีธุรกรรมกับ VicHealth
- 2) เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่อาจเป็นต้นเหตุของความขัดแย้ง
- 3) มีตำแหน่งในองค์กรที่อาจมีธุรกรรมกับ VicHealth

ผู้ที่อยู่ในข่ายที่มีโอกาสจะมีผลประโยชน์ทับซ้อนในขอบเขตของจรรยาบรรณและแนวทางปฏิบัติได้แก่ กรรมการบริหาร กรรมการที่ปรึกษา และกรรมการอื่นๆ โดยไม่รวมเจ้าหน้าที่ แต่ขยายขอบเขตให้ครอบคลุมญาติสนิทของบุคคลเหล่านี้ และองค์กรที่บุคคลเหล่านี้เป็นผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ของ VicHealth ที่มีความรับผิดชอบด้านการเงินก็อยู่ในข่ายที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยเช่นกัน และขอบเขตการพิจารณา รวมถึงครอบครัวและพวกพ้อง

การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน:

จรรยาบรรณและแนวทางปฏิบัติ (Code of Ethics and Proper Practice) ของ VicHealth กำหนดแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนสำหรับกรรมการบริหาร กรรมการที่ปรึกษา และกรรมการอื่นๆ ดังนี้

- 1) ให้นำเสนอแนวทางการดำเนินการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนต่อกรรมการบริหาร คณะกรรมการและกรรมการที่ปรึกษาเมื่อได้รับแต่งตั้ง
- 2) ให้กรรมการที่มีผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาหรือทุนกับ VicHealth แลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อนในการประชุมในวาระแรกเมื่อทราบว่าอาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และก่อนที่คณะกรรมการจะพิจารณาสัญญาหรือทุนนั้นๆ
- 3) กรรมการผู้นั้นจะต้องไม่ร่วมการประชุมที่จะพิจารณาสัญญาหรือทุนที่เกี่ยวข้อง
- 4) ให้บันทึกค่าแกลง ฯลฯ ไว้ในรายงานการประชุม และให้แจ้งการแลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดในคณะกรรมการและคณะกรรมการที่ปรึกษาต่อคณะกรรมการบริหาร
- 5) กรรมการที่แลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อนในการประชุมอื่นๆ ต้องดำเนินการซ้ำในการประชุมคณะกรรมการบริหาร

- 6) VicHealth มีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลการแถลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อน ในขณะที่คณะกรรมการบริหารและผู้จัดการต้องนำเสนอเอกสารและปรับปรุงข้อมูลใน Declarations Register ให้ทันสมัย

แนวทางปฏิบัติทางการเงิน (Financial Code of Practice) สำหรับเจ้าหน้าที่ VicHealth สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

- 1) เจ้าหน้าที่ VicHealth จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อกำหนดของกระทรวงการคลัง และแถลงรายการผลประโยชน์ส่วนตัวและธุรกิจส่วนตัวซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับการให้ทุน การจัดซื้อจัดจ้าง หรือธุรกรรมอื่นๆ ของ VicHealth เจ้าหน้าที่ VicHealth จะต้องแถลงรายการผลประโยชน์ต่างๆ เหล่านี้เมื่อมีสถานการณ์ที่อาจถูกพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ครอบครัว หรือพวกพ้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือได้รับประโยชน์จากการตัดสินใจของ VicHealth ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะต้องแถลงรายการผลประโยชน์ต่อผู้อำนวยการฝ่ายการเงินและการบริหารและบันทึกไว้ในทะเบียนค่าแถลงผลประโยชน์
- 2) เจ้าหน้าที่ VicHealth จะต้องไม่มีอิทธิพลต่อการให้ทุนหรือสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่ตนเองมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง
- 3) เจ้าหน้าที่ VicHealth ที่ปฏิบัติหน้าที่สัมภาษณ์หรือคัดเลือกผู้สมัครหรือข้อเสนอโครงการจะต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการทราบถึงข้อมูลที่ตนเองทราบเกี่ยวกับประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัครหรือผู้เสนอโครงการนั้นๆ ทันทีที่ทราบ
- 4) เจ้าหน้าที่ VicHealth จะต้องไม่รับของขวัญซึ่งอาจถูกพิจารณาเป็นสิ่งตอบแทนหรือเครื่องจูงใจในการทำธุรกิจกับบุคคลหรือองค์กรใดก็ตาม และจะต้องส่งของขวัญที่มีมูลค่าเกิน 50 เหรียญคืน หรือส่งให้ผู้อำนวยการ หรือบริจาคให้องค์กรการกุศล
- 5) เจ้าหน้าที่ VicHealth จะต้องหารือผู้อำนวยการก่อนรับตำแหน่งงานที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับงานในความรับผิดชอบที่ VicHealth
- 6) เจ้าหน้าที่ VicHealth จะต้องไม่ใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ของ VicHealth เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

2.2.2 Healthway ประเทศออสเตรเลีย (มลรัฐออสเตรเลียตะวันตก)

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน:

การพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของ Healthway มีรากฐานทางกฎหมายจากกฎหมายควบคุมยาสูบ ค.ศ. 1990 (พ.ศ. 2533) มาตรา 3, 5(5) และ 21

มาตรา 3 กำหนดให้ผู้ที่มิได้มีผลประโยชน์ส่วนตัวทางตรงหรือทางอ้อมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ Healthway แถลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อนและไม่เข้าร่วมการอภิปรายหรือการพิจารณาตัดสินใจของ Healthway ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้นๆ โดยกำหนดโทษปรับ 2,500 เหรียญ และกำหนดให้รวมค่าแถลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ในรายงานการประชุมของ Healthway ด้วย

ผู้ที่อยู่ในข่ายการพิจารณาว่าอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนได้แก่ คณะกรรมการ คณะกรรมการที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ รวมถึงญาติสนิท (สามี ภรรยา พ่อแม่ ผู้ปกครอง พี่ชาย น้องสาว ปู่ย่าตายาย และเขยสะใภ้) ของคณะกรรมการ คณะกรรมการที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ของ Healthway

ผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้นเมื่อมีผลประโยชน์ทางวัตถุหรือผลประโยชน์อื่นมากจนอาจมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของ Healthway อาทิ เช่น เป็นกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่เสนองานจัดซื้อจัดจ้าง การขอรับทุนหรือการอุปถัมภ์จาก Healthway หรือมีประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมจากผลของการจัดซื้อจัดจ้าง การได้รับทุน ฯลฯ ดังกล่าว

การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน:

นอกจากจะมีกฎหมายควบคุมยาสูบ พ.ศ. 2533 เป็นพื้นฐานการดำเนินการที่สำคัญแล้ว Healthway ได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนตั้งแต่ปี 2533 และปรับปรุงเพิ่มเติมในปี 2534 และ 2538 สรุปแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของ Healthway คือ

- 1) ก่อนการประชุมทุกครั้งที่มีวาระการพิจารณาประเด็นทางนโยบาย การจัดซื้อจัดจ้าง และการให้ทุนสนับสนุนแผนงานโครงการ ให้กรรมการ กรรมการที่ปรึกษา แลกเปลี่ยนรายการผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกี่ยวข้อง
- 2) ให้กรรมการ กรรมการที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ที่ทราบว่าตนเองอาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนทางตรงหรือทางอ้อมแลกเปลี่ยนรายการผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าวในการประชุมคณะกรรมการ/คณะกรรมการที่ปรึกษาที่จัดขึ้นเป็นครั้งแรก หลังจากที่ได้ตระหนักทราบ และก่อนที่จะประชุมจะพิจารณาเรื่องการให้ทุนสนับสนุน หรือสัญญาที่เกี่ยวข้อง
- 3) กรรมการ กรรมการที่ปรึกษา Healthway ที่เป็นกรรมการขององค์กรหรือมีอำนาจตัดสินใจในองค์กรที่เสนอขอรับทุนหรือสัญญาจ้างจาก Healthway จะต้องแถลงให้ทราบถึงโอกาสที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งนี้กรณีดังกล่าวมิได้หมายความว่า จะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเสมอไป แต่ควรเปิดเผยและขอรับการพิจารณาจากคณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการ ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน ประธานจะขอให้กรรมการผู้นั้นออกจากห้องประชุมตลอดการพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ไม่มีการอภิปรายประเด็นที่เกี่ยวข้อง กรรมการผู้นั้นไม่ต้องออกจากที่ประชุม แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง
- 4) ที่ประชุมจะบันทึกการแถลงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและการที่กรรมการผู้นั้นไม่ร่วมประชุมไว้ในรายงานการประชุม และเมื่อกรรมการผู้นั้นกลับเข้าประชุม จะไม่ได้รับแจ้งถึงผลการประชุมในเรื่องดังกล่าว และไม่ให้กรรมการผู้นั้นชี้แจงหรือซักถามเกี่ยวกับประเด็นนั้นๆ ตลอดการประชุม ถ้าคณะกรรมการต้องการข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องนั้น ให้ผู้จัดการ Healthway หรือผู้จัดการแผนงานหาข้อมูลเพิ่มเติมเสนอในการประชุมครั้งต่อไป ในกรณีที่มีข้อจำกัดด้านเวลา อาจใช้วิธีการเขียนข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อให้คณะกรรมการสามารถตัดสินใจได้รวดเร็วขึ้น

- 5) เมื่อเริ่มภารกิจกับ Healthway กรรมการ กรรมการที่ปรึกษา และเจ้าหน้าที่ Healthway ทุกคนจะต้องเซ็นแบบฟอร์มคำแถลงผลประโยชน์ทับซ้อน Healthway จะจัดเก็บคำแถลงนี้ และจะปรับปรุงให้ทันสมัยทุกหกเดือน
- 6) เมื่อกรรมการพิจารณาว่าอาจมีกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดขึ้น ก็อาจให้รอง หรือผู้ช่วยที่ไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนร่วมประชุมเพื่อพิจารณาประเด็นดังกล่าว
- 7) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ Healthway ทำหน้าที่ผู้แทนองค์กรโดยการดำรงตำแหน่ง กรรมการที่ปรึกษาหรือกรรมการกำกับโครงการ (project steering committee) ของหน่วยงานที่รับทุนหรือเสนอขอรับทุนจาก Healthway เจ้าหน้าที่ผู้นั้น จะต้องแจ้งให้คณะกรรมการของ Healthway ทราบ แต่กรณีนี้ไม่จำเป็นที่จะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนเสมอไป

นอกจากนั้น Healthway ยังกำหนดอย่างชัดเจนให้เผยแพร่นโยบายและการดำเนินการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนแก่กรรมการ กรรมการที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่ของ Healthway ตลอดจนภาคีและหน่วยงานอื่นๆ ด้วยวิธีการต่างๆ อาทิ ประชุมชี้แจง ปลุมนิเทศ จดหมายข่าว เว็บไซต์ และกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของระบบการตรวจสอบ ประเมินผลระบบนโยบายทุกปีด้วย

2.2.3 Faculty of Public Health, Harvard University สหรัฐอเมริกา

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน:

คณะสาธารณสุข มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ให้ความสนใจกับการป้องกันมิให้อาจารย์ในคณะใช้ประโยชน์จากการมีตำแหน่งหน้าที่ในคณะฯ แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่ขัดแย้งกับงานสอน งานวิจัย และการดำเนินการอื่นๆ ของคณะฯ ทั้งนี้ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนซึ่งมีนัยผลประโยชน์ทางการเงิน (conflict of interest) เป็นความขัดแย้งที่แตกต่างจากความขัดแย้งอีกรูปแบบหนึ่ง ได้แก่ ความขัดแย้งด้านพันธกิจ (conflict of commitment) ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรเวลาระหว่างการทำงานวิชาการเป็นการส่วนตัวซึ่งอาจมีผลให้อาจารย์มีเวลาและสามารถอุทิศตัวเองให้งานในหน้าที่ของคณะฯ น้อยเกินไป

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน:

เพื่อป้องกันความขัดแย้งด้านพันธกิจ คณะฯ ได้กำหนดว่าอาจารย์จะใช้เวลาทำงานนอกเหนือจากภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากคณะฯ ได้ไม่เกินปีละ 52 วันหรือ 1 วันต่อสัปดาห์ แม้ว่างานบริการชุมชนบางประเภทอาจจัดเป็นภารกิจที่ควรกระทำ แต่เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหา จึงกำหนดให้อาจารย์ต้องเปิดเผยงานที่มีใช้งานของคณะฯ ทุกประเภทในแบบฟอร์ม และอาจหารือกับคณบดีในกรณีที่จำเป็น

สำหรับกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนนั้น คณะฯ กำหนดให้พิจารณาครอบคลุมถึงสมาชิกในครอบครัว (โดยมิได้ให้คำจำกัดความ) ตลอดจนนิติบุคคล รวมทั้งทรัพย์สินที่อาจารย์ผู้นั้นมีผลประโยชน์ทางการเงินด้วย

การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน:

คณะฯ จำแนกผลประโยชน์ทับซ้อนเป็น 3 ระดับและกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่แตกต่างกันไว้ดังนี้

ระดับที่ 1 เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับที่ยอมรับได้ เพราะกระทำกันทั่วไปและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องน้อยมาก ตัวอย่างเช่น

- รับค่าลิขสิทธิ์จากการตีพิมพ์ผลงานวิชาการ
- รับค่าตอบแทนการเขียนบทความและการบรรยายพิเศษ
- รับงานที่ปรึกษาจากคณะฯ โดยไม่ใช้เวลามากเกินไป
- เป็นกรรมการองค์กรของรัฐหรือเอกชนที่ไม่ขัดแย้งกับพันธกิจของคณะฯ

ระดับที่ 2 เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่อนุญาตให้มีได้ แต่ต้องให้มีการรายงานก่อน และอาจมีกระบวนการตรวจสอบควบคุม ตัวอย่างเช่น

- มอบหมายให้นักศึกษาทำงานวิจัยที่อาจารย์จะได้รับค่าตอบแทน
- เป็นกรรมการองค์กรที่ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะฯ หรือมีสัญญาธุรกิจกับคณะฯ

ระดับที่ 3 จัดว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับที่เป็นปัญหา และเป็นภาระของผู้ที่อาจมี COI จะต้องพิสูจน์ว่าไม่ขัดกับนโยบายของคณะฯ และอาจได้รับอนุญาตโดยมีกระบวนการตรวจสอบและควบคุมหลังจากที่มีการรายงาน และพิจารณาอนุญาตโดยคณบดีโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการจรรยาบรรณ ตัวอย่างเช่น

- รับทุนวิจัยจากธุรกิจซึ่งตนเองมีหุ้นหรือเป็นเจ้าของในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง
- ทำหน้าที่บริหารงานของมหาวิทยาลัยซึ่งเอื้อประโยชน์แก่ธุรกิจซึ่งตนเองมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง
- ใช้ประโยชน์จากผลการวิจัยของมหาวิทยาลัยเพื่อประโยชน์ส่วนตัว, ช่วยให้องค์กรภายนอกเข้าถึงข้อมูลการวิจัยที่ขัดต่อนโยบายสิทธิบัตรของมหาวิทยาลัยหรือพันธสัญญาที่มหาวิทยาลัยมีต่อผู้ให้ทุนวิจัยแก่มหาวิทยาลัย
- มีผลประโยชน์จากธุรกิจซึ่งแข่งขันกับธุรกิจของมหาวิทยาลัย

ทั้งนี้คณบดีจะแต่งตั้งคณะกรรมการจริยธรรมให้ทำหน้าที่พิจารณากรณีต่างๆ และเสนอแนะแนวทางการดำเนินการแก่คณบดี คณะกรรมการฯ มีหน้าที่กำหนดขั้นตอนการรายงานและอนุมัติผลประโยชน์ทับซ้อน กลไกการตรวจสอบควบคุม การดำเนินการ และการลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดฝ่าฝืน

อาจารย์ทุกคนจะต้องรายงานรายการผลประโยชน์ทับซ้อนตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ทุกปี และนำเสนอแบบฟอร์มนี้ให้สำนักงานคณบดี ข้อมูลในแบบฟอร์มดังกล่าวเป็นข้อมูลปกปิดซึ่งคณบดีจะเปิดเผยได้เฉพาะกับผู้ที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการพิจารณากรณีผลประโยชน์ทับซ้อนเท่านั้น

2.2.4 องค์การอนามัยโลก (World Health Organization)

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน:

องค์การอนามัยโลกให้ความสำคัญกับการทำงานอย่างอิสระของผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาที่ทำงานในโครงการขององค์การอนามัยโลกเพื่อให้ได้ผลงานทางวิชาการที่มีคุณภาพและเที่ยงตรง ไม่มีความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์ทางธุรกิจที่อาจส่งผลกระทบต่อ

ต่อการใช้ดุลยพินิจทางวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์หรือผลประโยชน์
เกี่ยวข้องกับธุรกิจยาสูบซึ่งเป็นเรื่องที่องค์การอนามัยโลกต่อต้านเป็นอย่างมาก

ขอบเขตของผู้ที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนรวมผู้เชี่ยวชาญ/ที่ปรึกษา และคู่
สมรส ตลอดจนหน่วยงานต้นสังกัดของผู้เชี่ยวชาญ/ที่ปรึกษา

องค์การอนามัยโลกจำแนกผลประโยชน์ทับซ้อนเป็น 3 ระดับได้แก่

- 1) ระดับที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่ชัดเจน (real COI)
- 2) ระดับที่อาจเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน (potential COI) ได้แก่กรณีที่มีสัญญาณไม่
แน่ใจว่าจะต้องรายงานเป็น COI หรือไม่
- 3) ระดับที่อาจถูกพิจารณาว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน (apparent COI) ซึ่งแม้จะ
ไม่มีผลต่อการใช้ดุลยพินิจหรือการตัดสินใจเรื่องใดๆ แต่อาจทำให้ผู้อื่นสงสัยใน
ความโปร่งใส ถูกต้อง เป็นธรรมของการใช้ดุลยพินิจหรือการตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง

องค์การอนามัยโลกยกตัวอย่างกรณีเหล่านี้ว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่ควร
เปิดเผย แต่มีคำอธิบายว่าแต่ละกรณีเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับใด

- มีผลประโยชน์ในฐานะเจ้าของเทคโนโลยีหรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับงาน
- มีผลประโยชน์ทางการเงิน เช่น มีหุ้นหรือพันธบัตรในธุรกิจซึ่งมีผลประโยชน์
ในงาน (ยกเว้นกรณีที่เป็นการถือหุ้นผ่านกองทุนรวม)
- ในระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา ได้รับจ้าง เป็นที่ปรึกษา เป็นกรรมการหรือ
ตำแหน่งอื่นทั้งที่ได้และไม่ได้รับค่าตอบแทนในธุรกิจซึ่งมีผลประโยชน์ใน
งาน หรืออยู่ระหว่างการเจรจาเข้าทำงานหรือมีความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่น
กับหน่วยธุรกิจนั้นๆ
- ในระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา ทำวิจัยหรืองานอื่นที่ได้รับค่าตอบแทนให้กับธุรกิจ
ที่มีผลประโยชน์ในงาน
- ในระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมาได้รับค่าตอบแทนหรือการสนับสนุนรูปแบบอื่น
(หรือคาดหวังจะได้รับในอนาคต) จากธุรกิจที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับงาน
รวมทั้งการสนับสนุนที่ให้แก่งานของที่ปรึกษา เช่น ทุนวิจัย ทุนจ้าง
อาจารย์ ฯลฯ

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน:

องค์การอนามัยโลกให้ผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาที่ทำงานในโครงการของอนามัย
โลกเปิดเผยรายการซึ่งอาจเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนในแบบฟอร์มที่กำหนดไว้ ทั้งนี้
การมีผลประโยชน์ทับซ้อนไม่จำเป็นที่จะต้องนำไปสู่การปฏิเสธหรือเลิกจ้างผู้เชี่ยวชาญ
หรือที่ปรึกษาผู้นั้นเสมอไป

องค์การอนามัยโลกจะพิจารณาว่ารายการผลประโยชน์ทับซ้อนดังกล่าวเป็น
ผลประโยชน์ทับซ้อนในระดับใด ซึ่งจะนำไปสู่ผลการพิจารณา 3 รูปแบบ

- 1) ขอให้ผู้เชี่ยวชาญ/ที่ปรึกษางดเว้นไม่ทำงานหรือไม่ร่วมประชุมเฉพาะส่วนที่พัวพันผลประโยชน์ทับซ้อน
- 2) ขอให้ผู้เชี่ยวชาญ/ที่ปรึกษางดเว้นไม่ทำงานหรือไม่ร่วมประชุมทั้งหมด
- 3) ขอให้ผู้เชี่ยวชาญ/ที่ปรึกษาเปิดเผยรายการผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นๆ ต่อสาธารณชน

องค์การอนามัยโลกจะเปิดเผยรายงานผลประโยชน์ทับซ้อนต่อบุคคลภายนอกเฉพาะในกรณีที่มีข้อสงสัยในถูกต้องเที่ยงธรรมของผลงาน และผู้อำนวยการองค์การอนามัยโลกพิจารณาว่าการเปิดเผยข้อมูลนี้จะเป็นผลดีต่อองค์กร และเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้เชี่ยวชาญ/ที่ปรึกษาแล้ว

2.2.5 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยไม่มีเอกสารที่ระบุถึงการพิจารณาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างชัดเจน แต่มีแนวปฏิบัติบางประการซึ่งเป็นที่รับทราบและใช้กันทั่วไป เช่น

- ผู้ประสานงานจะทำหน้าที่หัวหน้าโครงการวิจัยไม่ได้
- นักวิจัยที่รับค่าตอบแทนรายเดือนแล้ว จะรับค่าเบี้ยเลี้ยงในการดำเนินงานต่างๆ ภายใต้โครงการนั้นอีกไม่ได้

2.2.6 สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ (วช.)

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน:

แม้ว่า วช. จะมีแนวทางปฏิบัติจรรยาบรรณนักวิจัย ซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อเดือนกันยายน 2541 แต่แนวทางดังกล่าวไม่มีประเด็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ต่อมาประเด็นเรื่องนี้ปรากฏในคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติที่ 197/2546 ลงวันที่ 2 กันยายน 2546 เรื่องการปฏิบัติงานในโครงการวิจัย อ้างถึงปัญหาการที่ข้าราชการ วช. บางรายเข้าไปเป็นนักวิจัยหรือร่วมทำการวิจัยในโครงการหรือกิจกรรมการวิจัยที่ วช. ให้ทุนอุดหนุน ซึ่ง “การกระทำได้กล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานในหน้าที่หรือข้อกังวลในความเป็นกลางของการให้ทุนอุดหนุนการวิจัยได้”

การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน:

วช. ห้ามไม่ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของ วช. เป็นนักวิจัยหรือร่วมทำการวิจัยในโครงการประเภทดังกล่าว แต่หากมีความจำเป็นทางด้านวิชาการหรือความเหมาะสมอื่นๆ ก็ให้ขออนุมัติต่อเลขาธิการ วช. เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นรายกรณี

2.2.7 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน:

ตลาดหลักทรัพย์ฯ พิจารณาวาบริษัทต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ฯ จะต้องปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยขจัดความขัดแย้งทางผลประโยชน์อย่างรอบคอบ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีเหตุมีผลและเป็นอิสระ รวมทั้งปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อประโยชน์ของบริษัทโดยรวมเป็นสำคัญ

ในการนี้ รายการที่เกี่ยวข้องเป็นรายการที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์และอาจนำไปสู่การถ่ายเทผลประโยชน์ของบริษัท เนื่องจากรายการดังกล่าวเป็นรายการที่บริษัททำกับผู้มีอำนาจหรือสามารถควบคุมการตัดสินใจของบริษัทได้ เช่น ผู้บริหาร หรือผู้ถือหุ้นใหญ่ เป็นต้น จึงอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ขึ้นได้ว่าบริษัทคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของบริษัทเป็นสำคัญ เสมือนกับการทำรายการกับบุคคลภายนอก (arm's length basis) หรือไม่

ตามประกาศคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเรื่องการเปิดเผยข้อมูลและการปฏิบัติการของบริษัทจดทะเบียนในรายการที่เกี่ยวข้องกัน พ.ศ. 2546 ผู้ที่อยู่ในข่ายที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนได้แก่ ผู้บริหาร ผู้ถือหุ้นใหญ่ หรือผู้มีอำนาจควบคุมบริษัทจดทะเบียน รวมถึงบริษัทที่บุคคลดังกล่าวเป็นหุ้นใหญ่หรือเป็นผู้มีอำนาจควบคุม และผู้ที่ จะได้รับการเสนอให้เป็นผู้บริหารหรือผู้ที่มีอำนาจควบคุม ซึ่งตลาดหลักทรัพย์ฯ ได้กำหนดค่านิยามไว้สำหรับทุกกลุ่ม

นอกจากนั้นยังรวม “ผู้เกี่ยวข้อง” ซึ่งได้แก่บุคคลตามมาตรา 258 (1) ถึง (7) แห่ง พรบ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และญาติสนิท ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือโดยการจดทะเบียนตามกฎหมาย ได้แก่ บิดา มารดา คู่สมรส พี่น้อง และบุตร รวมทั้งคู่สมรสของบุตร

**ผู้ที่เกี่ยวข้องตามมาตรา 258 (1) ถึง (7)
แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์**

- (1) คู่สมรส
- (2) บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
- (3) ห้างหุ้นส่วนสามัญซึ่งบุคคลดังกล่าว รวมถึงบุคคลในข้อ (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วน
- (4) ห้างหุ้นส่วนจำกัดซึ่งบุคคลดังกล่าว รวมถึงบุคคลในข้อ (1) หรือ (2) เป็นหุ้นส่วนจำพวกไม่จำกัดความรับผิด หรือเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดที่มีหุ้นรวมกันเกินกว่า 30%
- (5) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนที่บุคคลดังกล่าว รวมถึงบุคคลในข้อ (1) หรือ (2) หรือหุ้นส่วนตามข้อ (3) หรือ (4) ถือหุ้นรวมกันเกินกว่า 30%
- (6) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนที่บุคคลดังกล่าว รวมถึงบุคคลในข้อ (1) หรือ (2) หรือหุ้นส่วนตามข้อ (3) หรือ (4) บริษัทตามข้อ (5) ถือหุ้นรวมกันเกินกว่า 30%
- (7) นิติบุคคลตามมาตรา 246 และ 247 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์สามารถมีอำนาจในฐานะเป็นผู้แทนนิติบุคคล

การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน:

เพื่อให้การตัดสินใจทำรายการดังกล่าวเป็นไปด้วยความโปร่งใส ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และเป็นประโยชน์สูงสุดแก่บริษัทและผู้ถือหุ้นทุกราย ตลาดหลักทรัพย์ฯ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และการเปิดเผยรายการที่เกี่ยวข้องกันให้บริษัทจดทะเบียนและบริษัทย่อยของบริษัทจดทะเบียนถือปฏิบัติโดยประกาศคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเรื่องการเปิดเผยข้อมูลและการปฏิบัติการของบริษัทจดทะเบียนในรายการที่เกี่ยวข้องกัน พ.ศ. 2546

ตลาดหลักทรัพย์ฯ จัดรายการที่เกี่ยวข้องกันเป็น 4 ประเภทคือ 1) รายการธุรกิจปกติ 2) รายการสนับสนุนธุรกิจปกติ 3) รายการเช่าหรือให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ไม่เกิน 3 ปีและไม่สามารถแสดงได้ว่ามีเงื่อนไขการค่าโดยทั่วไป 4) รายการที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์หรือบริการ 5) รายการให้หรือรับความช่วยเหลือทางการเงิน และ 6) รายการที่เกี่ยวข้องกันอื่นๆ นอกจากรายการตาม 1) ถึง 5) และกำหนดแนวทางการจัดการประโยชน์ทับซ้อน 3 ลักษณะตามประเภทและมูลค่ารายการได้แก่

- 1) การเปิดเผยต่อตลาดหลักทรัพย์ฯ
- 2) การขออนุมัติคณะกรรมการบริษัท
- 3) การขออนุมัติที่ประชุมผู้ถือหุ้น

2.2.8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา ๒๐๙ บัญญัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของรัฐมนตรีไว้ดังนี้

"รัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากกรณีดังกล่าวต่อไป ให้รัฐมนตรีผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้รัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใด อันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว"

2.2.9 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน:

มาตรา 13 ของ พรบ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดลักษณะต้องห้ามของเจ้าหน้าที่ที่จะทำการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งพิจารณาได้ว่าลักษณะดังกล่าวเป็นเหตุมาจากการมีส่วนเกี่ยวข้องกัน การมีผลประโยชน์ทับซ้อน

- 1) เป็นคู่กรณีเอง
- 2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- 3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือ ลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวกันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- 4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- 5) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- 6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน:

มาตรา 14-20 ของ พรบ. เป็นการวางแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

มาตรา 14 เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๓ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อที่ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคัดค้าน และการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 15 เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าว ให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าว กรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้าน ในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสองวรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 17 การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ได้กระทำไปก่อนหยุด การพิจารณาตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ ย่อมไม่เสียไป เว้นแต่เจ้าหน้าที่ ผู้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง แล้วแต่กรณี จะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ก็ได้

มาตรา 18 บทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้

มาตรา 19 ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการใน คณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

มาตรา 20 ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ให้ความหมายรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี

2.2.10 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2541

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2541 มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ดังปรากฏอยู่ในส่วนที่ว่าด้วยเรื่อง "ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน" ซึ่งมีนิยามเกี่ยวกับ "การมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล" ที่เป็นผู้มายื่นเสนอราคาในคราวเดียวกันเอาไว้ (ในที่นี้เพื่อให้เข้าใจง่าย จะขอใช้สัญลักษณ์ [ก] และ [ข] แทนผู้ที่มายื่นเสนอราคาในคราวเดียวกัน และมีผลประโยชน์ร่วมกัน

ระเบียบฯ ดังกล่าวได้ให้นิยาม "การมีส่วนได้เสีย ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล" ว่าหมายถึงการที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันในลักษณะดังต่อไปนี้

1) [ก] กับ [ข] มีความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร โดยบุคคลดังต่อไปนี้ของฝ่าย [ก]

ผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือ ผู้มีอำนาจในการดำเนินงาน

มีอำนาจ หรือสามารถใช้อำนาจ ในการบริหารจัดการกิจการ ของ [ข]

2) [ก] กับ [ข] มีความสัมพันธ์กันในเชิงทุน โดยบุคคลดังต่อไปนี้ของ [ก]

ผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญ (ในกรณีที่ [ก] เป็นห้างหุ้นส่วนสามัญ)

หรือผู้เป็นหุ้นส่วน ไม่จำกัดความรับผิดชอบในห้างหุ้นส่วนจำกัด (ในกรณีที่ [ก] เป็นห้างหุ้นส่วนจำกัด)

หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด (ในกรณีที่ [ก] เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด)

เป็นหุ้นส่วน หรือ เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ใน [ข] โดยการเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่นั้น หมายความว่า เป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละสิบห้า ในกิจการนั้น หรือตามอัตราอื่นที่ กวพ. เห็นสมควรประกาศกำหนด สำหรับกิจการบางประเภทหรือบางขนาด

3) มีความสัมพันธ์ไมตรีกัน ระหว่าง (1) กับ (2) โดย บุคคลดังต่อไปนี้ของฝ่าย [ก]

ผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงาน

เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญ/ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจำกัด/บริษัทมหาชนจำกัด ในฝ่าย [ข]

ทั้งนี้ให้รวมถึง การดำรงตำแหน่ง การเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าถือหุ้นดังกล่าวข้างต้น เป็นของ *คู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ* ของบุคคลใน (๑) (๒) และ (๓) ให้ถือว่าเป็นการดำรงตำแหน่ง การเป็นหุ้นส่วน หรือการถือหุ้น ของบุคคลดังกล่าว

และรวมถึง การใช้ชื่อบุคคลอื่น เป็นผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร ผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นแทนตน *โดยที่ตนเองเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารที่แท้จริง หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นที่แท้จริง*

2.2.11 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

หมวด 9 ว่าด้วยการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม มีมาตราที่เกี่ยวข้อง คือ

มาตรา 100 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) เป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี
- (2) เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือบริษัทที่เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม ตรวจสอบ หรือดำเนินคดี
- (3) รับสัมปทานหรือคงถือไว้ซึ่งสัมปทานจากรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว
- (4) เข้าไปมีส่วนได้เสียในฐานะเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน พนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบ

ของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่หรือปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ
เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยสภาพของผลประโยชน์ของธุรกิจของเอกชนนั้น
อาจขัดหรือแย้งต่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์ทางราชการ หรือกระทบต่อ
ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น

เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดที่ต้องห้ามมิให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้เป็นไป
ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ให้นำบทบัญญัติในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับคู่สมรสของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม
วรรคสองโดยให้ถือว่าการดำเนินการกิจการของคู่สมรสดังกล่าว เป็นการดำเนิน
กิจการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 101 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 100 มาใช้บังคับการดำเนินการของผู้ซึ่ง
พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีโดยอนุโลม เว้นแต่การเป็น
ผู้ถือหุ้นไม่เกินร้อยละห้าของจำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ในบริษัทมหาชน
จำกัด ซึ่งมีใช้บริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 100 (2) ที่
ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

มาตรา 102 บทบัญญัติมาตรา 100 มิให้นำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่ง
หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจกำกับ ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบการดำเนินงาน
ของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในบริษัท
จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐถือหุ้นหรือเข้าร่วมทุน

มาตรา 103 ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจาก
บุคคลนอกเหนือจากทรัพย์สินหรือประโยชน์อันควรได้ตามกฎหมาย หรือกฎ
ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เว้นแต่การรับ
ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดโดยธรรมจรรยา ตามหลักเกณฑ์และจำนวนที่
คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดของผู้
ซึ่งพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วยังไม่ถึงสองปีด้วยโดยอนุโลม

2.3 ข้อคิดจากการศึกษาเปรียบเทียบมุมมองและแนวทางการบริหารจัดการ ผลประโยชน์ทับซ้อนของกรณีศึกษาต่างๆ

**1) วัตถุประสงค์สำคัญของแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับ
ซ้อน** ได้แก่การควบคุมผู้ที่มีบทบาทในการตัดสินใจเกี่ยวกับองค์กรตัดสินใจโดยมิได้ใช้
ดุลยพินิจและพิจารณาญาณเพื่อประโยชน์สูงสุดขององค์กร แต่ตัดสินใจโดยคำนึงถึง
ผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง ใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่ในองค์กรแสวงหา
ผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง

2) “ผลประโยชน์” ในที่นี้รวมผลประโยชน์ทางตรง ทางอ้อม (ไม่มีการนิยาม
“ทางตรง” และ “ทางอ้อม” แม้จะเน้นผลประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน แต่ก็รวมผลประโยชน์
อื่นๆ ด้วย)

**3) การชี้แจงกลุ่มผู้ที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนค่อนข้างกว้าง กล่าวคือ
ขยายขอบเขตผ่านความสัมพันธ์เชิงบุคคล ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย และ
ความสัมพันธ์ทางองค์กร**

ในกรณี**ความสัมพันธ์เชิงบุคคล**นั้น นอกจากบุคคลที่มีตำแหน่งอำนาจหน้าที่ในองค์กรโดยตรงแล้ว ส่วนใหญ่ยังให้รวมครอบครัวและญาติสนิท

การขีดวงความสัมพันธ์ที่แคบที่สุด คือ องค์การอนามัยโลก และ พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งขีดวงเฉพาะตัวเอง และคู่สมรส

การขีดวงที่กว้างขวางครอบคลุมและชัดเจนที่สุดมี 3 กรณี ได้แก่

- Healthway - ระบุว่าครอบครัวและญาติสนิทรวม คู่สมรส พ่อแม่ พี่น้อง ญาติตายาย เขย สะใภ้
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย – ระบุว่าญาติสนิทได้แก่ บุคคลที่มีความสัมพันธ์ทางสายโลหิต หรือโดยการจดทะเบียนตามกฎหมาย คือ บิดา มารดา คู่สมรส พี่น้อง และบุตร รวมทั้งคู่สมรสของบุตร
- พรบ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง – นอกจากคู่สมรสแล้วยังรวมคู่หมั้น และให้คำนิยาม “ญาติ” ว่ารวมไปถึงบุพการีหรือผู้สืบสันดานทุกชั้น พี่น้อง ลูกพี่ลูกน้องภายในสามชั้น ญาติทางการแต่งงานภายในสองชั้น

กรณี **ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย** ปรากฏในกรณี Faculty of Public Health, Harvard University ซึ่งส่วนใหญ่หมายถึง trust และตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งรวมนิติบุคคลที่บุคคลนั้นๆ ถือหุ้นใหญ่หรือมีอำนาจควบคุมด้วย ตลอดจน พรบ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งรวมเจ้าหน้าที่ ลูกหนี้ นายจ้างผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทนผู้พิทักษ์ ทั้งในอดีตและปัจจุบัน

กรณี **ความสัมพันธ์ทางองค์กร** ส่วนใหญ่ขีดวงเฉพาะองค์กรที่บุคคลนั้นเป็นกรรมการ ผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่เท่านั้น มีแต่ Healthway ที่รวมกรณีที่บุคคลนั้นเป็นสมาชิกองค์กรด้วย

อนึ่ง รัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 209 และ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ยังให้ความสำคัญกับการแสวงหา**ความสัมพันธ์ที่แท้จริงในเชิงพฤตินัย** โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่างๆ ที่มีอยู่เกินจำนวนที่กฎหมายบัญญัติให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น และห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นกระทำการใด อันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าว ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้รวมลักษณะความสัมพันธ์ที่มีการใช้ชื่อบุคคลอื่นดำรงตำแหน่ง (เช่น ผู้จัดการ หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร ผู้เป็นหุ้นส่วน ผู้ถือหุ้นแทนตน) โดยที่ตนเองเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารที่แท้จริง หรือเป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นที่แท้จริงด้วย

4) ลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน ผลประโยชน์ทับซ้อนอาจเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ ครอบคลุมการให้ทุน การจ้างงาน และสัญญาจ้างอื่นๆ กรณีที่มีลักษณะพิเศษจากนี้คือ WHO ซึ่งสนใจกรณีผลประโยชน์ทับซ้อนกรณีผู้เชี่ยวชาญที่ทำงานให้ WHO มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการที่ขัดกับวัตถุประสงค์การดำเนินงานของ WHO (ธุรกิจ ยาสูบ)

5) ระยะเวลาที่เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ส่วนใหญ่ให้ความสำคัญเฉพาะปัจจุบัน แต่บางองค์กรให้ความสำคัญกับบทบาทและความสัมพันธ์ในอดีต และโอกาสความสัมพันธ์ในอนาคตด้วย เช่น

- องค์การอนามัยโลกให้คำนิยามเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนให้รวมตำแหน่งและงานที่ทำในระยะเวลา 4 ปีที่ผ่านมา และการเจรจาเพื่อจะทำงานหรือมีความสัมพันธ์ในรูปแบบอื่นกับหน่วยธุรกิจที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับงานที่ทำให้ WHO ด้วย
- ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้ครอบคลุมผู้ที่ *จะได้รับการเสนอชื่อ* ให้เป็นผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจควบคุมด้วย
- พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้รวมผู้ที่พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วยังไม่สองปีด้วย
- พรบ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ให้รวมผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนของคู่กรณีด้วย

6) ระดับผลประโยชน์ทับซ้อน

องค์กรส่วนใหญ่ เช่น Faculty of Public Health, Harvard University ยึดโยงระดับผลประโยชน์ทับซ้อนกับวิธีการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นๆ เรียงลำดับตั้งแต่ระดับที่ยอมรับได้ แต่ต้องมีการรายงาน ไปจนถึงระดับที่จัดว่าเป็นปัญหา ยอมรับไม่ได้ หรือต้องมีการควบคุมอย่างเคร่งครัด

องค์การอนามัยโลกจัดระดับผลประโยชน์ทับซ้อนเป็น 3 ระดับ คือ

- ระดับที่ 1 – มีผลประโยชน์ทับซ้อนทางการเงินหรือประโยชน์ด้านอื่นที่อาจมีผลต่อความคิดเห็นและการตัดสินใจ
- ระดับที่ 2 – อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นกรณีที่วิญญูชนจะไม่ความไม่แน่ใจว่าจะต้องรายงานกรณีดังกล่าวเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่
- ระดับที่ 3 – ดูเสมือนมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นกรณีที่ไม่มีผลต่อการตัดสินใจ แต่อาจทำให้ผู้อื่นเกิดความสงสัยในความโปร่งใส ถูกต้อง เป็นธรรมชาติของการตัดสินใจนั้นๆ

แนวทางการจัดระดับผลประโยชน์ทับซ้อนเช่นนี้แสดงให้เห็นว่าการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นจะต้องให้ความสำคัญทั้งกับรูปธรรมของปัญหา และภาพลักษณ์ มุมมองทั้งของบุคคลนั้นๆ และบุคคลอื่นๆ รวมทั้งสาธารณชนด้วย นับเป็นการกำหนดขอบเขตปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนที่ค่อนข้างกว้างขวาง

7) การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

แม้บางองค์กรจะมีฐานทางกฎหมายรองรับการดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน แต่องค์กรส่วนใหญ่ มักใช้วิธีการทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ได้แก่ การเปิดเผยรายการธุรกรรมที่อาจพิจารณาได้ว่าเข้าข่าย

ผลประโยชน์ทับซ้อน และการขออนุญาต/อนุมัติผู้บริหารหรือคณะกรรมการระดับสูงซึ่งมีภารกิจในการพิจารณาและกำหนดขั้นตอนกระบวนการดำเนินการที่เหมาะสมตามระดับผลประโยชน์ทับซ้อน หลักปฏิบัติทั่วไปคือผู้ที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ร่วมการพิจารณาเรื่องที่ตนเองอาจถูกพิจารณาว่ามีผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อมเกี่ยวข้อง

มาตรการที่ใช้กันทั่วไป คือการกำหนดนโยบาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ จรรยาบรรณ พร้อมกับกำหนดแบบฟอร์มการเปิดเผยรายการผลประโยชน์ทับซ้อน และจัดตั้งหรือปรับระบบงานที่เกี่ยวข้อง เช่น งานประชุมเพื่อให้มีการแถลงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในการประชุมตามวาระที่เกี่ยวข้อง งานทะเบียนเพื่อจัดเก็บและดำเนินการให้มีการปรับปรุงค่าแถลงผลประโยชน์ทับซ้อน จัดตั้งคณะทำงานพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน กำหนดวิธีการเปิดเผยการดำเนินงานเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และสาธารณชน ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นส่วนหนึ่งของระบบการบริหารงานทั่วไปขององค์กรนั้นๆ

ส่วนการใช้มาตรการทางกฎหมายพบใน VicHealth, Healthway ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย รัฐธรรมนูญ ปี 2540 พรบ.ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2533 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2541 และ พรบ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ภาคผนวกที่ 1 สรุปเปรียบเทียบแนวทางการพิจารณาและการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนขององค์กรทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งจะเป็ข้อพิจารณาเบื้องต้นสำหรับการกำหนดแนวทางการพิจารณาผลประโยชน์ทับซ้อนของ สสส.

3. การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของ สสส. จนถึงปัจจุบัน

แนวทางจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนของ สสส. ในปัจจุบันสามารถพิจารณาได้ตามประเด็นสำคัญดังนี้

- 1) กรอบกฎหมายที่มีอยู่
- 2) จรรยาบรรณของคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2545 และการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 3) แนวปฏิบัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานของ สสส.
- 4) การประเมินระบบและผลการดำเนินงานของ สสส.
- 5) สรุปประสบการณ์และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

3.1 กรอบกฎหมายที่มีอยู่

กฎหมายที่รองรับ สสส. ได้แก่ พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 กฎหมายดังกล่าวไม่มีการระบุประเด็นและแนวปฏิบัติรวมทั้งบทลงโทษเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นการเฉพาะโดยตรง ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติที่ใกล้เคียงกับเรื่องนี้ที่สุด มี 2 ส่วน

ส่วนแรกว่าด้วยเรื่องคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยในมาตรา 18 (7) การกำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็น “ผู้มีส่วนได้เสีย” อย่างไรก็ตามก็ตีลักษณะต้องห้ามนี้มีใช้ข้อห้ามเด็ดขาด เพราะมาตรานี้กำหนดข้อยกเว้นไว้ด้วย ดังนั้น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้อง

“ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับกองทุน หรือในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุน หรือได้รับประโยชน์ในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์และมีได้แสวงหากำไร”

ส่วนที่สอง เป็นการกำหนดวิธีปฏิบัติในกรณีที่เกิดปัญหา “การเป็นผู้มีส่วนได้เสีย” ขึ้น ในกรณีเช่นนั้น มาตรา 22 วรรค 3 ของพระราชบัญญัติระบุว่า

“ในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้กรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบ และให้ที่ประชุมพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุม และมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด”

ทั้งนี้ กลุ่มผู้ “มีส่วนได้เสีย” ตาม พรบ. กองทุนฯ ได้แก่

- กรรมการกองทุนฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ – ม. 18 (7) ต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามคือไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียฯ
- กรรมการกองทุนฯ (รวมกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนหน่วยงาน) – ม.22 ว.3 กำหนดให้กรรมการผู้มีส่วนได้เสียแจ้งให้ที่ประชุมทราบเพื่อพิจารณาว่าจะอยู่ในที่ประชุมและมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่
- อนุกรรมการ – ม.23 ว.2 (เช่น กรรมการบริหารแผน) กำหนดว่าในการประชุมอนุกรรมการให้นำ ม. 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม
- ผู้จัดการ – ม.25(4) กำหนดว่าต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม ม. 18(7)
- เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง – ม.31(7) กำหนดว่าต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม ม.18(7)
- กรรมการประเมินผล – ม.37 ว.3 กำหนดว่าให้นำ ม. 18 และ ม. 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม
- อนุกรรมการประเมินผล – ม.39 ว.2 กำหนดว่าในการประชุมให้นำ ม. 22 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อสังเกตที่สำคัญคือ ในขณะที่ ม.18(7) ใช้บังคับเฉพาะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ม.22 ว.3 ครอบคลุมกรรมการกองทุนฯ ทุกคน ทั้งที่เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนหน่วยงาน และในการแต่งตั้งและดำเนินงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการอื่นๆ ข้างบนนี้ พรบ. ก็ให้ความตามที่กำหนดใน ม.18(7) และ ม.22 ว.3 มาใช้โดยอนุโลมด้วยกับบุคคลกลุ่มต่างๆ ดังสรุปไว้ในตารางในหน้า 26

**สรุปการใช้บังคับ ม.18(7) กับ ม.22 ว.3 ของ พรบ. กองทุนฯ
กับบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ สสส.**

ผู้เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ สสส.	เป็นผู้มีส่วนได้เสียตาม ม.18(7) หรือมาตราอื่นๆ ที่บังคับโดยอนุโลม	ต้องแถลงการมีส่วนได้เสียต่อที่ประชุม เพื่อพิจารณาว่าจะอยู่ในที่ประชุมและลงมติได้หรือไม่ตาม ม. 22(3) หรือมาตราอื่นๆ ที่บังคับโดยอนุโลม
กรรมการกองทุนฯ	ตาม ม.18(7)	ตาม ม.22 ว.3
ผู้ทรงคุณวุฒิ		
กรรมการกองทุนฯ ตัวแทนหน่วยงาน	-	ตาม ม.22 ว.3
อนุกรรมการ	-	ตาม ม.23 ว.2
ผู้จัดการ	ตาม ม.25(4)	-
เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง	ตาม ม.31(7)	-
กรรมการประเมินผล	ตาม ม.37 ว.3	ตาม ม.37 ว.3
อนุกรรมการประเมินผล	-	ตาม ม.39 ว.2

อนึ่ง ปัจจุบันผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ สสส. ยังมีความคิดเห็นไม่ตรงกันเกี่ยวกับการนำ ม.22 ว.3 มาบังคับใช้กับกรรมการกองทุนฯ ที่เป็นผู้แทนหน่วยงาน กล่าวคือ

ในกรณีที่กรรมการกองทุนฯ ที่เป็นผู้แทนหน่วยงานมีเพื่อนหรือญาติที่นำเสนอโครงการเพื่อขอรับทุนสนับสนุนจาก สสส. ทุกฝ่ายเห็นตรงกันว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน จะต้องนำความใน ม.22 ว.3 มาใช้บังคับ

ความคิดเห็นไม่ตรงกันเกิดขึ้นในกรณีที่หน่วยงานต้นสังกัดของกรรมการกองทุนฯ นำเสนอโครงการเพื่อขอรับทุนสนับสนุนจาก สสส.

- ความคิดเห็นแรก คือ ในฐานะหน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานต้นสังกัดที่นำเสนอโครงการกำลังทำหน้าที่ตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะ ฉะนั้นจึงไม่ใช่กรณีผลประโยชน์ทับซ้อน ไม่เข้าข่าย ม. 22 ว.3
- ความคิดเห็นที่สอง คือ หน่วยงานต้นสังกัดดังกล่าวมี “ส่วนได้เสีย” กับโครงการที่จะขอรับทุนสนับสนุน กรรมการกองทุนฯ ที่เป็นตัวแทนหน่วยงานนั้นจึงควรอยู่ในข่าย ม.22 ว.3

ในประเด็นนี้ คุณนพดล เกธิฤกษ์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา นักกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการร่าง พรบ. อธิบายว่า แนวคิดในการยกเว้น ม.22 ว.3 มาจากหลักกฎหมายปกครองที่เห็นว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ควรร่วมพิจารณาตัดสินใจในประเด็นที่ตนเอง “มีส่วนเกี่ยวข้อง” และมีเจตนาารมณ์เพื่อป้องกันการจูงใจและใช้แรงกดดันการตัดสินใจของที่ประชุม อย่างไรก็ตามได้กำหนดให้ที่ประชุมพิจารณาว่ากรรมการกองทุนฯ ผู้นั้นควรออกจากที่ประชุมหรือไม่ ซึ่งอาจมีความจำเป็นมากน้อยแตกต่างกันเป็นรายกรณี³

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลและความคิดเห็นข้างต้น ที่ปรึกษามีความเห็นว่

³ ข้อมูลจากการสอบถามทางโทรศัพท์วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2549

- 1) กรรมการกองทุนฯ ที่เป็นตัวแทนหน่วยงานภาครัฐย่อมทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะด้วยในการนำเสนอโครงการเพื่อขอรับทุนสนับสนุนจาก สสส. อย่างไรก็ตามผลประโยชน์สาธารณะมิได้หลายนามมอง เช่น หน่วยงานภาครัฐที่นำเสนอโครงการเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะถ้ามีการแจกหมวกกันน็อคแก่ผู้ขับขี่มอเตอร์ไซด์ แต่กรรมการกองทุนฯ ผู้อื่นซึ่งในขณะนั้นยอมทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์สาธารณะด้วยเช่นกันอาจเห็นว่าจะเกิดผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าถ้านางบประมาณที่จะซื้อหมวกกันน็อคไปดำเนินงานอย่างอื่น ในกรณีนี้เป็นความขัดแย้งระหว่างประโยชน์สาธารณะ 2 นามมอง จึงไม่เข้าข่าย “ผลประโยชน์ทับซ้อน” แต่เข้าข่าย “ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง” หรือ “ผู้มีส่วนได้เสีย” ตามเจตนารมณ์ของ พรบ. ซึ่งยกเว้นตามแนวทางของ กฎหมายปกครอง ฉะนั้น กรรมการกองทุนฯ ที่เป็นผู้แทนหน่วยงานต้นสังกัดที่นำเสนอโครงการเพื่อขอรับทุนสนับสนุนจาก สสส. จึงเข้าข่าย ม.22 ว.3
- 2) เมื่อพิจารณาดังนี้ จะพบว่าตามนัยของ พรบ. กองทุน “ผู้มีส่วนได้เสีย” มีขอบเขตกว้างขวางกว่า “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ซึ่งหมายถึงความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์องค์กร/ผลประโยชน์สาธารณะเท่านั้น
- 3) จนถึงปัจจุบัน สสส. และทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องใช้คำว่า “ผู้มีส่วนได้เสีย” และ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” ในนัยเดียวกัน แต่ความเหลื่อมล้ำระหว่าง “ผลประโยชน์ทับซ้อน” และ “ผู้มีส่วนได้เสีย” น่าจะมีปัญหาเฉพาะในกรณี ม. 22 ว.3 ซึ่งก็มีทางออกที่ชัดเจนแล้ว และไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อประเด็นอื่นๆ และแนวทางและมาตรการการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอื่นๆ ที่มีอยู่ และที่ควรจัดทำเพิ่มเติม

3.2 จรรยาบรรณของคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2545 และการดำเนินการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

สสส. มิได้ตราระเบียบว่าด้วยเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนและแนวทางจัดการกับเรื่องนี้ขึ้นโดยตรง แต่ได้ระบุไว้ใน **จรรยาบรรณของคณะกรรมการกองทุนฯ พ.ศ. 2545** ซึ่งกำหนดขึ้นเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 6/2545 วันที่ 20 พฤศจิกายน 2545 โดยในข้อ 5 ของจรรยาบรรณดังกล่าว สะท้อนวิถีคิดของ สสส. เกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนว่า

คณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพทุกคนพึงหลีกเลี่ยงมิให้เกิด “ความทับซ้อนหรือขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ที่กรรมการเกี่ยวข้อง กับผลประโยชน์สาธารณะ ในการดำเนินงานของกองทุน” แต่การหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว “มิใช่การปฏิเสธที่จะเกี่ยวข้องกับกิจกรรมของสำนักงานโดยสิ้นเชิง หากแต่ควรเป็นการสนับสนุนด้วยหลักการของระบบคุณธรรม (merit system) และโดยเปิดเผย”

จรรยาบรรณข้อ 6 ได้วางแนวปฏิบัติ ในกรณีที่คณะกรรมการผู้หนึ่งผู้ใดมีความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่เสนอขอรับทุนสนับสนุนจากกองทุนฯ โดยกำหนดให้บุคคลผู้นั้น

- 1) เปิดเผยแก่คณะกรรมการถึงความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหรือโครงการที่เสนอขอรับทุน โดยให้ฝ่ายเลขานุการแจ้งให้คณะกรรมการทราบเป็นลายลักษณ์อักษรเมื่อมีการเสนอโครงการ

- 2) หลีกเลี่ยงการพิจารณาสนับสนุนทุน ยกเว้นแต่จะได้รับการร้องขอให้เป็นผู้ให้ข้อมูลในฐานะผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ โดยดเว้นการใช้สิทธิ์ออกเสียงใดๆ
- 3) ละเว้นการปฏิบัติใด ๆ ในลักษณะชักจูงหรือกดดันให้ผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาโครงการหรือเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน มีการตัดสินใจที่อาจให้คุณหรือให้โทษต่อโครงการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ

จนถึงปัจจุบัน สสส. อาศัยจรรยาบรรณนี้เป็นกรอบและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนสำหรับกรรมการกองทุนฯ⁴ และในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินเพื่อการสนับสนุนโครงการและกิจกรรม พ.ศ. 2548 คณะกรรมการกองทุนฯ ได้กำหนดให้นำความในมาตรา 22 ว.3 และข้อตกลงว่าด้วยจริยธรรมของคณะกรรมการฯ มาใช้เป็นหลักการและแนวปฏิบัติสำหรับประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการบริหารแผนด้วยโดยอนุโลม และให้สำนักงานแจ้งถึงข้อตกลงว่าด้วยจริยธรรมแก่ประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการบริหารแผนเป็นลายลักษณ์อักษรให้ทราบตั้งแต่แรกเริ่มปฏิบัติหน้าที่

ที่ประชุมประธานกรรมการบริหารแผนครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2548 ได้ตระหนักในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน จึงมอบหมายให้สำนักงานจัดทำแบบฟอร์มแสดงความโปร่งใสของคณะกรรมการบริหารแผนในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และสำนักงานได้ยกร่าง**คำแถลงว่าด้วยส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อน** (Declaration of Conflict of Interest) ของคณะกรรมการบริหารแผนเพื่อเสนอที่ประชุมประธานกรรมการบริหารแผนพิจารณา แต่เรื่องนี้ยังไม่มีข้อยุติ

ร่างคำแถลงดังกล่าวมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ

- 1) การแถลงว่าในฐานะกรรมการบริหารแผน ตนเองมีกรณีที่อาจจัดได้ว่ามีส่วนได้ส่วนเสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหรือไม่ และในกรณีที่มิให้ยืนยันว่ากรณีดังกล่าวเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์อย่างแท้จริงและเป็นการได้รับประโยชน์ตามสมควรอย่างเท่าเทียมเสมอหน้ากับบุคคลอื่นๆ โดยมีได้เป็นการแสวงหากำไรใดๆ ทั้งสิ้น
- 2) การแสดงเจตจำนงว่าจะไม่ร่วมการพิจารณาในคณะกรรมการบริหารแผนในเรื่องที่อาจมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อน เว้นแต่กรณีได้รับการร้องขอในฐานะผู้ให้ข้อมูลหรือผู้ทรงคุณวุฒิ แต่ทั้งนี้จะสละสิทธิ์สำหรับการออกเสียงเพื่อลงมติตัดสินใจของคณะกรรมการบริหารแผนในเรื่องนั้นๆ

ทั้งนี้ร่างคำแถลงได้กำหนดกรณีต่อไปนี้ว่าอาจเข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน

- 1) การลงนามเป็นคู่สัญญากับกองทุนในโครงการหรือกิจการต่างๆ

⁴ ปัจจุบันยังไม่มีจรรยาบรรณ/ระเบียบปฏิบัติ/แนวทางปฏิบัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนเพื่อใช้กับเจ้าหน้าที่ สสส.

- 2) การเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการหรือเป็นผู้จัดการแผนงาน/โครงการที่กองทุนสนับสนุน
- 3) การมีตำแหน่ง/มีอำนาจบริหารในหน่วยงานซึ่งเป็นผู้สัญญากับกองทุน (โดยมิได้เป็นผู้ลงนามในสัญญา) ในโครงการ/กิจการต่างๆ
- 4) การมีหรืออาจมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ทับซ้อนกับกองทุนในประการอื่นๆ

ในการประชุมครั้งที่ 7/2548 เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2548 คณะกรรมการกองทุนฯ มีมติแต่งตั้ง **คณะทำงาน⁵ พิจารณาแก้ไขปรับปรุงจรรยาบรรณและการจัดการกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน**

3.3 แนวปฏิบัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานของ สสส.

ในการดำเนินงาน สสส. ปรากฏแนวปฏิบัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่บ้าง อาทิ การกำหนดว่าการกลั่นกรองโครงการทางวิชาการให้กระทำโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้เสนอโครงการ⁶

3.4 การประเมินระบบและผลการดำเนินงานของ สสส.

ในการดำเนินงานของ สสส. ได้จัดให้มีการประเมินผลกระบวนการบริหาร ยุทธศาสตร์และการบริหารจัดการการดำเนินงานของ สสส. อยู่เป็นระยะ ซึ่งในการประเมินดังกล่าว มีการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอยู่ด้วย ตัวอย่างเช่น ใน **รายงานการประเมินผลการดำเนินงานของ สสส. ซึ่งจัดทำโดยสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) เสร็จสิ้นเมื่อเดือนมิถุนายน 2546** นำเสนอข้อค้นพบจากการวิเคราะห์แผนงาน/ชุดโครงการต่าง ๆ ของ สสส. ว่า มีกรณีที่เข้าข่ายการมีผลประโยชน์ทับซ้อน 5 ลักษณะด้วยกัน คือ

ลักษณะผลประโยชน์ทับซ้อน	การมีส่วนร่วมในการพัฒนาแผนงาน/ชุดโครงการ	การลงนามในฐานะคู่สัญญาขององค์กรที่กรรมการมีส่วนร่วมอยู่	การจัดการแผนงาน/ชุดโครงการ	ระดับความรุนแรงของการทับซ้อน
ลักษณะที่ 1		บุคคลอื่นในองค์กร ^ก	บุคคลอื่น	น้อย
ลักษณะที่ 2	✓	บุคคลอื่นในองค์กร	บุคคลอื่นในองค์กร	ปานกลาง
ลักษณะที่ 3	✓	กรรมการ สสส. ^ข	บุคคลอื่นในองค์กร	มาก
ลักษณะที่ 4	✓	บุคคลอื่นในองค์กร	กรรมการ สสส.	มากที่สุด
ลักษณะที่ 5	✓	กรรมการ สสส.	กรรมการ สสส.	มากที่สุด

ก. หมายถึงองค์กรที่กรรมการสังกัดหรือมีส่วนเกี่ยวข้อง

ข. หมายถึงกรรมการกองทุน กรรมการประเมินผล หรือกรรมการอื่นๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาโครงการของ สสส.

⁵ คณะทำงานประกอบด้วย นพ. วิชัย โชควิวัฒน์, ดร. ชิงชัย หาญเจนลักษณ์, นายไพฑูรย์ วัฒนศิริธรรม, พระไพศาล วิสาโล, แม่ชี ศันสนีย์ เสถียรสุด, และมีผู้จัดการ สสส. เป็นเลขานุการ

⁶ กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเงินเพื่อการสนับสนุนโครงการและกิจกรรม พ.ศ. 2548

คณะผู้ประเมินผลของ สวรส. เสนอให้ สสส.หาทางลดผลประโยชน์ทับซ้อนในลักษณะที่ 3-5 ให้เหลือน้อยและหมดไปโดยเร็วที่สุด โดยจะต้องทำความเข้าใจกับสาธารณชนภายนอกให้ทราบถึงข้อเท็จจริงรวมทั้งเหตุผล/ความจำเป็น

นอกจากนี้ สวรส. ยังเสนอแนะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอำนวยการที่เป็นอิสระ และจัดทีมติดตามการประเมินผลโครงการเหล่านั้นอย่างเข้มข้น รวมทั้งการขยายกรอบจรรยาบรรณออกไป โดยห้ามไม่ให้กรรมการที่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเข้าร่วมการพิจารณารายงานความคืบหน้าและการประเมินผลแผนงาน/ชุดโครงการดังกล่าว และให้มีการทบทวนจรรยาบรรณ และติดตามการปฏิบัติตามจรรยาบรรณอย่างเข้มข้นสม่ำเสมอ

การประเมินผลการทำงานของ สสส. ซึ่งจัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสร็จสิ้นเมื่อเดือนมิถุนายน 2548 ระบุถึงปัญหาเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนเช่นกัน โดยชี้ประเด็นว่า "หลายฝ่ายเกรงว่าจะเกิดกรณีการอนุมัติเงินทุนแล้วเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนหรือไม่" และ "การสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนฯ จะมีความโน้มเอียงในการกระจายทุนสนับสนุนไปยังกลุ่มองค์กรที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่หรือไม่"

อย่างไรก็ดี จากการประเมินตัวอย่างโครงการ/แผนงานที่ดำเนินการในปี 2547 คณะประเมินผลสรุปว่า "ตัวอย่างเชิงประจักษ์ข้างต้นนี้ต่างเป็นสิ่งบ่งบอกถึงความสำคัญที่ สสส. ได้ให้ต่อประเด็นคุณภาพและประสิทธิภาพของการจัดสรรให้ทุนสนับสนุนโครงการต่างๆ โดยอยู่บนหลักการของระบบคุณธรรมในการจัดการกับประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานที่ผ่านมาพอสมควร"

อย่างไรก็ดีคณะประเมินผลมีข้อสังเกตว่า "การตัดสินใจพิจารณาอนุมัติโครงการอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่ไม่สมมาตร/ไม่เท่าเทียมกัน (asymmetry of information) เพราะผู้พิจารณาตัดสินใจย่อมมีข้อมูลเกี่ยวกับโครงการ หรือรู้จักกลุ่มบุคคลในระดับที่แตกต่างกัน จึงส่งผลต่อการตัดสินใจด้วยน้ำหนักที่แตกต่างกัน โดยการตัดสินใจลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นทั่วไป" ซึ่งคณะผู้ประเมินผลคาดหวังว่าลักษณะเช่นนี้จะเปลี่ยนไปในระยะยาว

คณะประเมินผลได้ยกตัวอย่างแนวทางการบริหารจัดการของ Vichealth และเสนอว่า "การป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนของ สสส. จึงอยู่ที่การจัดกระบวนการและโครงสร้างที่เหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องปิดกั้นมิให้ผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามาเกี่ยวข้องกับโครงการเชิงรุก"

นอกจากนี้ ในรายงานการประเมินระบบควบคุมภายใน ระบบการบริหารความเสี่ยง ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบบริหารทรัพยากรบุคคล พุทธศักราช 2548 ที่ ดร. ประวิตร นิลสุวรรณกุล ดร. ชัยนรินทร์ วีระสถาณิษฐ์ และคณะ เสนอตอคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการตรวจสอบภายในของ สสส. ยังได้ระบุเรื่องการจัดการความขัดแย้งทางผลประโยชน์เป็นหนึ่งในข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงต่อ สสส. โดยเสนอว่า สสส. "ควรริบดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์ แนวทาง หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับความขัดแย้งทางผลประโยชน์ เพื่อยกระดับความน่าเชื่อถือของ สสส. ให้ดียิ่งขึ้น"

รายงานฉบับดังกล่าวได้จำแนกการพิจารณาเรื่องความขัดแย้งทางผลประโยชน์ออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่เป็นสาระ (substance) ของการดำเนินงาน และส่วนที่เป็น กระบวนการพิจารณา (procedure) ทั้งสองส่วนนี้ สสส. ควรหามาตรการบริหารจัดการเพื่อป้องกันมิให้โครงการของ สสส. "มีลักษณะเอื้ออำนวยประโยชน์ต่อ

บุคคลใดโดยเฉพาะ” รวมทั้งระมัดระวังให้กระบวนการพิจารณาอนุมัติมีความเป็นธรรม เป็นการตัดสินใจโดย “บุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสีย กรรมการมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ และดำเนินการอย่างโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้” รวมทั้งมีการเปิดเผยผลการตัดสินใจ ด้วยสารสนเทศที่เพียงพอและทันต่อเหตุการณ์”

3.5 สรุปประสบการณ์และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง

ประสบการณ์และการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องบ่งชี้ว่า สสส. เห็นว่าการหาแนวทางจัดการกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีความสำคัญและความเร่งด่วนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาบทเรียนของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในลักษณะใกล้เคียงกันกับ สสส. ในมลรัฐต่างๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีประสบการณ์ว่าฝ่ายผู้สูญเสียประโยชน์จากการรณรงค์และดำเนินการด้านสร้างเสริมสุขภาพของกองทุนเหล่านี้ เช่น บริษัทบุหรี่ ได้หันมาใช้ยุทธวิธีต่างๆ ในการต่อสู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำลายความน่าเชื่อถือของคณะกรรมการผู้บริหารกองทุนเหล่านี้ โดยหยิบยกประเด็นเรื่องการทับซ้อนของผลประโยชน์มาเป็นหนึ่งในข้อโจมตี ประสบการณ์เหล่านี้ทำให้ สสส. จะต้องหาทาง “เฝ้าระวังไม่ให้กองทุนประสบชะตากรรมดังเช่นที่กองทุนของรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกาประสบ”⁷

ปัจจุบัน สสส. ได้เห็นความจำเป็นที่จะต้องสร้างระบบจัดการกับปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากกว่ากรอบของจรรยาบรรณที่มีอยู่เดิม เพื่อให้สามารถตอบคำถามต่อสาธารณะและการตรวจสอบจากภายนอกได้ รวมทั้งต้องการให้องค์กรของตนสามารถเป็นแบบอย่างในเรื่องนี้แก่หน่วยงานอื่น

ท่าทีและแนวทางของ สสส. ในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน มิใช่การหลีกเลี่ยง หากเป็นการยอมรับว่าบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ สสส. ในระดับต่างๆ มีโอกาสที่จะตกอยู่ในสถานการณ์ของการมีผลประโยชน์ทับซ้อนได้ การวางกรอบในเรื่องนี้ จึงมิใช่การกำหนดอย่างเข้มงวดกวดขันในทุกๆ ประเด็นลงไปจนถึงเรื่องปลีกย่อย จนทำให้ สสส. ไม่อาจดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากควรเป็นการหาทางแนวทางดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริงอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสร้างระบบที่มีความยืดหยุ่นในการดำเนินการ แต่ในขณะเดียวกันก็เป็นระบบที่มีความเข้มแข็งในการป้องกันรักษาผลประโยชน์สาธารณะ และนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ดี รวมทั้งสภาพแวดล้อมทางจริยธรรมที่เหมาะสมต่อการทำงานอย่างมีหลักการ

⁷ ศาสตราจารย์นายแพทย์ประกิต วาทีสาธกกิจ, “กรณีศึกษาปัญหาการดำเนินงานขององค์กรรณรงค์ควบคุมการสูบบุหรี่ด้วยกองทุนที่ได้รับงบประมาณมาจากภาษียาสูบหรือเงินที่ได้จากการฟ้องร้องบริษัทยาสูบ” (แปลและเรียบเรียงจากข้อมูลที่ได้จากการประชุม 2nd International Conference on Tobacco & Alcohol Control, Pasadena, Los Angeles และการดูงานที่ Center for Tobacco Control Research and Education University of California, San Francisco ระหว่างวันที่ 5-8 เมษายน 2548)

4. ข้อเสนอการพิจารณาประเด็นประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานของ สสส.

การพิจารณาประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อนในระบบการดำเนินงานของ สสส. มี 4 ขั้นตอนสำคัญ คือ

- 1) การทบทวนลักษณะองค์กรและการดำเนินงานของ สสส.
- 2) การกำหนดหลักการเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนและการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
- 3) การกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของ สสส. ที่จะใช้หลักการและหลักเกณฑ์เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน
- 4) การนำหลักการ COI มาใช้กับบุคคลและขั้นตอนที่มีความเสี่ยงจะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานของ สสส.

4.1 การทบทวนลักษณะองค์กรและการดำเนินงานของ สสส.

สสส. มีลักษณะองค์กรและการดำเนินงานที่สำคัญ 5 ประการคือ

- 1) เป็นองค์กรที่ได้รับทุนดำเนินงานจาก earmark tax โดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาจัดสรรเช่นเดียวกับงบประมาณของหน่วยงานองค์กรภาครัฐอื่นๆ
- 2) เป็นแหล่งทุนขนาดใหญ่ ซึ่งสนับสนุนบุคคล องค์กร และหน่วยงานต่างๆ ทั้งในและนอกภาครัฐที่ดำเนินงานในทิศทางที่สนับสนุนเป้าหมายการส่งเสริมสุขภาพของกองทุนฯ
- 3) มีผู้แทนหน่วยงานภาครัฐร่วมเป็นกรรมการ และอนุกรรมการชุดสำคัญๆ เช่น กรรมการกองทุนฯ กรรมการประเมินผล อนุกรรมการดูแลการกำกับและตรวจสอบภายใน ผู้แทนหน่วยงานภาครัฐดังกล่าวประกอบผู้แทนหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับงานส่งเสริมสุขภาพ และเกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการใช้งบประมาณแผ่นดิน
- 4) ทำงานในลักษณะภาคี/เครือข่ายความร่วมมือกับบุคคลและองค์กรทั้งในและนอกภาครัฐจำนวนมาก ในบางกรณี บุคคลและองค์กรเหล่านี้เป็นฝ่ายติดต่อขอการสนับสนุนทุนในการดำเนินโครงการ ในบางกรณี สสส. เป็นฝ่ายติดต่อขอให้บุคคลและองค์กรเหล่านี้มาร่วมงาน เช่น ร่วมพัฒนาแผนงาน บริหารจัดการแผนงาน พัฒนาโครงการ ฯลฯ

การทำงานในลักษณะนี้ทำให้เกิดลักษณะความร่วมมือแบบแบบ inside-out และ outside-in ในระดับสูง กล่าวคือ

- การทำงานแบบ inside-out - การดำเนินงานและความรับผิดชอบหลายอย่างของ สสส. ถูกจัดสรรให้หน่วยงาน/องค์กรภายนอกจัดการ เช่น การบริหารจัดการแผนงาน ซึ่งรวมการพิจารณาและตัดสินใจทุนโครงการต่างๆ ภายใต้แผนงานนั้น คล้ายลักษณะการ outsource งานบางอย่างตามแบบอย่างขององค์กรธุรกิจ

- การทำงานแบบ outside-in - การเชิญให้บุคคลหรือหน่วยงาน/องค์กรภายนอกเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ สสส. เช่น การพัฒนาแผน และเป็นกรรมการบริหารแผน

ในบางกรณี จะมีทั้งสองลักษณะพร้อมหรือเกี่ยวโยงกัน เช่น เชิญบุคคลภายนอกให้มาร่วมพัฒนาแผนงานก่อน (outside-in) แล้วจึงอนุมัติให้บุคคลผู้นั้นรับแผนงานนั้นไปบริหารจัดการ (inside-out)

- 5) มีความคาบเกี่ยวระหว่างบทบาทในการกำหนดนโยบายและกำกับทิศทางการดำเนินงานของ สสส. กับการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายและทิศทางดังกล่าวสูง เช่น กรรมการกองทุนฯ โดยเฉพาะกรรมการกองทุนฯ ผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่กรรมการบริหารแผนงานต่างๆ ด้วย และกรรมการบริหารแผน (ซึ่งอาจเป็นกรรมการกองทุนฯ ด้วย) ทำหน้าที่กรรมการกำกับโครงการภายใต้แผน ฯลฯ

ลักษณะต่างๆ เหล่านี้สะท้อนความพยายามของ สสส. ในการออกแบบองค์กรและวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับภารกิจ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัดต่างๆ ขององค์กรและสังคม และไม่จำเป็นว่าจะนำไปสู่ปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เพียงแต่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่อาจจะเกิดปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนอันเนื่องมาจากบทบาทความสัมพันธ์หลายมิติ ในขณะเดียวกัน การพัฒนาแนวทางการป้องกันและบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนก็จะต้องไม่แข็งตัว และเป็นภาระแต่ฝ่ายต่างๆ มากจน สสส. ไม่สามารถดำเนินงานตามวิถีทางที่จำเป็นและเหมาะสมซึ่งจะนำไปสู่เป้าประสงค์ของ พรบ. กองทุนฯ ได้

4.2 การกำหนดหลักการเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนและการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ได้แก่

4.2.1 การจัดกลุ่มสถานการณ์ที่อาจเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนเป็น 3 กลุ่ม

- กลุ่มที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนต้องห้าม (ในที่นี้จะใช้เครื่องหมาย ×) เป็นกรณีที่บุคคลผู้นั้นต้องบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ทันที เช่น ขายหุ้นที่เกี่ยวข้อง ลาออกจากการดำรงตำแหน่งที่เป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน
- กลุ่มที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่บริหารจัดการได้ (ในที่นี้จะใช้เครื่องหมาย O) วิธีการบริหารจัดการ เช่น เปิดเผยให้ทราบ ไม่ร่วมการพิจารณาตัดสินใจที่เกี่ยวข้อง ไม่ชักจูงหรือกดดันให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพิจารณาตัดสินใจหรือเจ้าหน้าที่ สสส. ที่อาจให้คุณหรือให้โทษต่อแผนงาน/โครงการ/กิจกรรม/ธุรกรรมหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง กำหนดหลักเกณฑ์กำกับ เช่น รับของขวัญได้ในมูลค่าไม่เกิน X บาท หรือทำความเข้าใจกับ สสส. ว่าจะดำเนินการบางอย่างเพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหา
- กลุ่มที่ไม่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อน (ในที่นี้จะใช้เครื่องหมาย ✓)

4.2.2 การพิจารณาขอข่ายกิจการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์การดำเนินงานของ สสส. และความสัมพันธ์กับกิจการดังกล่าว

ที่ปรึกษามีข้อเสนอให้พิจารณาดังต่อไปนี้

กิจการที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของ สสส.	ลักษณะ COI	เหตุผล
ผลิต นำเข้า และขายส่งสุรา	×	เป็นธุรกิจที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของ สสส. โดยตรง และมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
ผลิต นำเข้า และขายส่งยาสูบ	×	เป็นธุรกิจที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของ สสส. โดยตรง และมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
เกี่ยวข้องกับกิจการที่มีผลประโยชน์จาก ธุรกิจสุราและยาสูบ เช่น กิจการขายปลีกสุรាយาสืบ บริษัทที่รับทำโฆษณาให้ธุรกิจสุรាយาสืบ	○	เป็นผลิตภัณฑ์ที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของ สสส. โดยตรง แต่ครอบคลุมกว้างขวางมาก และอาจไม่สามารถกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนได้ในทางปฏิบัติ
ผลิต นำเข้า และขายส่งผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ เช่น ผงชูรส น้ำอัดลม อาวุธ สถานบริการอาบอบนวด	○	เป็นผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในระดับที่ไม่รุนแรงมาก
เกี่ยวข้องกับกิจการที่มีผลประโยชน์จาก ธุรกิจผลิตภัณฑ์ที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพข้างต้น	✓	ครอบคลุมกว้างขวางมาก ไม่สามารถกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนได้ในทางปฏิบัติ

ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกิจการที่ ขัดต่อวัตถุประสงค์ของ สสส.	ควรอยู่ในข่าย COI	เหตุผล
เจ้าของ/ผู้ถือหุ้นใหญ่/ผู้มีอำนาจควบคุม	×	มีอำนาจบริหารและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
กรรมการบริหาร/กรรมการ	×	มีอำนาจบริหารและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
ผู้บริหาร	×	มีอำนาจบริหารและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
เจ้าหน้าที่	×	มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
ผู้ถือหุ้นหรือผู้ลงทุนในพันธบัตร ตราสารหนี้	×	มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
เจ้าหนี้/ลูกหนี้	×	มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
การถือหุ้น พันธบัตร ตราสารหนี้ ผ่าน กองทุนรวม	✓	ไม่มีอำนาจควบคุมการลงทุนในกิจการต่างๆ

4.2.3 การกำหนดขอบข่ายผู้ที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนว่าควรเจาะจงเฉพาะตัวบุคคล หรือครอบคลุมครอบครัว ญาติสนิท ตลอดจนความสัมพันธ์เชิงกฎหมายและเชิงองค์กรในระดับใด

ที่ปรึกษามีข้อเสนอเพื่อการพิจารณาดังต่อไปนี้

ขอบเขตความสัมพันธ์ทางบุคคลที่ควรอยู่ในข่ายการพิจารณาผลประโยชน์ทับซ้อน:

		ปู่ตายาย		
ลูกป้า/น้า ลูกพี่ลูกน้อง		พ่อ-แม่	พ่อแม่สามี/ ภรรยา	
สามี/ภรรยาของ พี่-น้อง	พี่-น้อง	ตัวเอง	สามี/ภรรยา	พี่น้องของสามี/ ภรรยา
หลาน	หลาน	ลูก	ลูกเขย/ลูกสะใภ้	พ่อแม่พี่น้องของ ลูกเขย/ลูกสะใภ้
		หลาน		

เมื่อพิจารณาลักษณะความสัมพันธ์ของสังคมไทยซึ่งมีความสัมพันธ์แบบเครือญาติขนาดใหญ่ แต่มีแนวโน้มที่มีการดำเนินชีวิตประจำวันแบบครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น จึงไม่สามารถจะคาดหวังได้ว่าคนทั่วไปจะทราบข้อมูลเกี่ยวกับญาติที่ไม่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากนัก จึงควรกำหนดขอบเขตความสัมพันธ์ทางบุคคลไว้ไม่ให้กว้างขวางเกินไป

ข้อเสนอคือจัดลำดับความสัมพันธ์ทางบุคคลเป็น 2 กลุ่ม

กลุ่มแรก คือ “ครอบครัว” ได้แก่ พ่อ แม่ พี่ น้อง สามี ภรรยา และลูกซึ่งมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกว่ากลุ่มที่สอง

กลุ่มที่สอง คือ “ญาติสนิท” ได้แก่ ลูกเขย ลูกสะใภ้ สามี/ภรรยาของพี่น้อง พี่น้องของสามี/ภรรยา และหลานสายตรง

ในระยะแรก ที่ปรึกษาเสนอให้ขอบเขตผลประโยชน์ทับซ้อนครอบคลุมเฉพาะกลุ่มแรก เพื่อมิให้เป็นภาระต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่ถ้าต่อไปพบปัญหาว่าขอบเขตดังกล่าวแคบเกินไป จึงค่อยพิจารณาขยายให้ครอบคลุมกลุ่มที่สอง

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์สำคัญที่อาจมีผลต่อเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้มาก คือ “มิตรสหาย” หรือในบางกรณีอาจเรียกว่าเป็น “พวกพ้อง” ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะนิยามให้ชัดเจน ในเรื่องนี้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องควรใช้วิจารณญาณในการแลลงถึงความสัมพันธ์เชิงมิตรสหาย/พวกพ้องที่อาจถูกพิจารณาว่าเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนโดยสมัครใจและสุจริตใจ และดำเนินการตามกระบวนการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นการสร้างความไว้วางใจเชื่อใจให้การปฏิบัติงานของตนเอง

ขอบเขตความสัมพันธ์ทางกฎหมายที่ควรอยู่ในข่ายการพิจารณาผลประโยชน์ทับซ้อน:

ความสัมพันธ์ทางกฎหมาย	เหตุผล
เจ้าหน้าที่	อาจถูกพิจารณาว่ามีผลประโยชน์ทางวัตถุเกี่ยวข้อง
ลูกหนี้	อาจถูกพิจารณาว่ามีผลประโยชน์ทางวัตถุเกี่ยวข้อง
คู่กรณีทางการปกครองหรือศาล	อาจถูกพิจารณาว่ามีผลประโยชน์ที่มิใช่วัตถุ – การกลั่นแกล้ง

ขอบเขตความสัมพันธ์ทางองค์กรที่ควรอยู่ในข่ายการพิจารณาผลประโยชน์ทับซ้อน:

ตำแหน่งในองค์กรที่ขอ/ ได้รับทุนจาก สสส.)	เหตุผล
ประธาน/กรรมการบริหาร	มีอำนาจบริหารและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
กรรมการ/อนุกรรมการ	มีอำนาจบริหารและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
ผู้บริหาร	มีอำนาจบริหารและมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง
เจ้าหน้าที่/ลูกจ้าง	มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องสูง

4.2.4 การกำหนดขอบเขตการพิจารณาผลประโยชน์ทับซ้อนว่าควรพิจารณาเฉพาะความสัมพันธ์ในปัจจุบันหรือขยายให้ครอบคลุมถึงความสัมพันธ์ในอดีตหรืออนาคตด้วย

จากการทบทวนกรณีศึกษาต่างๆ จะพบว่าบางองค์กรให้ความสนใจกับความสัมพันธ์ในอดีตและอนาคตด้วย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการไม่ยุ่งยากซับซ้อนเกินไปจนเป็นภาระเกินสมควรแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่ปรึกษาเสนอให้กำหนดขอบเขตผลประโยชน์ทับซ้อนให้ครอบคลุมเฉพาะปัจจุบันและย้อนหลังไปในระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา ถ้าเกิดสถานการณ์ที่เป็นปัญหา จึงค่อยพิจารณาเป็นรายกรณี และทบทวนปรับปรุงหลักการนี้ให้เหมาะสมต่อไป

4.3 การกำหนดขอบเขตการดำเนินงานของ สสส. ที่จะใช้หลักการและหลักเกณฑ์เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน

ในกรณี สสส. ผลประโยชน์ทับซ้อนอาจเกิดได้ในการให้ทุนสนับสนุน การจ้างทำงาน การจัดซื้อจัดจ้าง จากการปรึกษาหารือกับ สสส. มีข้อสรุปว่าในระยะแรก สสส. ควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ทุน โดย สสส. จะพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในส่วนการจ้างทำงานและการทำสัญญาจ้างประเภทอื่นๆ ต่อไป

ขั้นตอนที่มีโอกาสจะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (เฉพาะการให้ทุนสนับสนุน) ได้แก่

- 1) การดำรงตำแหน่ง
ตัวอย่างเช่น การมีผลประโยชน์ในกิจการที่ขัดวัตถุประสงค์ของ สสส.
- 2) การดำเนินงานทั่วไป
ตัวอย่างเช่น การรับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ จากองค์กรที่รับทุนสนับสนุนจาก สสส. การใช้ทรัพย์สินของ สสส. เช่น วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร ข้อมูลในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว
- 3) การพัฒนาและบริหารแผนงาน
ตัวอย่างเช่น การมีส่วนร่วมในการพัฒนาแผนงานของ สสส. พร้อมกับการดำรงตำแหน่งในองค์กรที่รับดำเนินงานแผนงานหรือชุดโครงการให้ สสส.

- 4) การพิจารณาอนุมัติโครงการ
ตัวอย่างเช่น การพิจารณาโครงการขอรับทุนสนับสนุนจาก สสส. โดยองค์กรที่ตนเองเป็นกรรมการ การพิจารณาอนุมัติโครงการที่ญาติมิตรเสนอขอรับการสนับสนุนจาก สสส.

- 5) การบริหาร/ทำงานในโครงการ
ตัวอย่างเช่น ผู้มีส่วนในการพิจารณาอนุมัติโครงการทำงานโดยได้รับคำตอบแทนจากโครงการที่ตนเองได้พิจารณาอนุมัติ
- 6) การติดตามโครงการ
ตัวอย่างเช่น ผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับโครงการทำหน้าที่เป็นผู้ติดตามโครงการ
- 7) การประเมินผลโครงการ
ตัวอย่างเช่น กรรมการบริหารแผนทำหน้าที่เป็นผู้ประเมินผลภายนอก

จากการปรึกษาหารือกับ สสส. ได้ข้อสรุปว่าในระยะแรกนี้จะให้ความสำคัญกับขั้นตอน 1-4 ก่อน และ สสส. จะพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในขั้นตอนอื่นๆ ต่อไป

ผู้ที่มีโอกาสที่จะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน (เฉพาะการให้ทุนสนับสนุน) ได้แก่

- 1) กรรมการกองทุน สสส. (มีส่วนในการพิจารณาอนุมัติแผนงาน และโครงการที่มีวงเงินเกิน 50 ล้านบาท)
- 2) กรรมการบริหารแผน (มีส่วนในการพัฒนาแผนงาน และอนุมัติโครงการ ภายในวงเงิน 20-50 ล้านบาท)
- 3) กรรมการประเมินผล อนุกรรมการประเมินผล และอนุกรรมการตรวจสอบภายใน (ไม่มีส่วนในการพัฒนา พิจารณา และอนุมัติแผนงานโครงการ)
- 4) ผู้จัดการ สสส. (มีส่วนในการพัฒนาแผนงาน และอนุมัติโครงการ ภายในวงเงินไม่เกิน 20 ล้านบาท)
- 5) ผู้อำนวยการสำนัก (มีส่วนในการพิจารณาอนุมัติโครงการ)
- 6) ผู้จัดการแผนงานที่มีใช่เป็นเจ้าหน้าที่ สสส. (มีส่วนในการพัฒนาแผนงาน และพิจารณาอนุมัติโครงการ)
- 7) เจ้าหน้าที่ สสส. (มีส่วนในการพิจารณาโครงการ)

- 8) Node ของ สสส.

- 9) ผู้ขอ/ผู้ได้รับทุนอุดหนุนจาก สสส.

10) ผู้ตรวจสอบข้อเสนอโครงการ (reviewer)

11) ผู้ประเมินผลภายใน

12) ผู้ประเมินผลภายนอก

จากการปรึกษาหารือกับ สสส. สรุปว่าในระยะแรกนี้จะให้ความสำคัญกับกลุ่ม 1-7 ก่อน และ สสส. จะพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในกลุ่มอื่นๆ ในระยะต่อไป

4.4 การนำหลักการ COI มาใช้กับบุคคลและขั้นตอนที่มีความเสี่ยงจะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานของ สสส.

ที่ปรึกษามีข้อเสนอเพื่อพิจารณาในประเด็นนี้ดังต่อไปนี้

หมายเหตุ – เครื่องหมาย	x ควรพิจารณาเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนต้องห้าม
เครื่องหมาย	O ควรพิจารณาเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่บริหารจัดการได้
เครื่องหมาย	✓ ไม่ควรพิจารณาเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน
เครื่องหมาย	- ไม่มีโอกาสเกิดสถานการณ์ดังกล่าว

*สำหรับกรรมการบริหารแผน ผอ.สำนัก ผู้จัดการแผนงาน และเจ้าหน้าที่ สสส. นั้น ขอบข่ายการพิจารณาผลประโยชน์ทับซ้อนจะเกี่ยวข้องกับเฉพาะแผนงาน/โครงการในความรับผิดชอบเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การที่คู่สมรสของกรรมการบริหารแผนที่ 1 เป็นผู้จัดการแผนงานภายใต้การกำกับดูแลของกรรมการบริหารแผนที่ 2 ไม่ใช่กรณีผลประโยชน์ทับซ้อน แต่กรรมการบริหารแผนที่ 1 ผู้นั้นอาจต้องการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวด้วยความสมัครใจเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินงานของตนเองและ สสส. มากที่สุด

**การมีส่วนร่วมพัฒนาแผนงาน/ชุดโครงการ และโครงการ หมายถึงการเป็นผู้นำและมีบทบาทอย่างสูงในการพัฒนาแผนงาน/ชุดโครงการ และโครงการ แต่ไม่รวมการสนับสนุน ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในกระบวนการดังกล่าว

ขั้นตอนและลักษณะที่อาจเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน	กก. กองทุน	กก. บริหาร แผน*	กก./อนุ ประเมินผล และอื่นๆ อื่น	ผู้จัดการ สสส.	ผอ. สำนัก สสส.*	ผู้จัดการ แผนงาน*	เจ้าหน้าที่ สสส.*
1) การดำรงตำแหน่ง ผู้ดำรงตำแหน่งหรือครอบครัวยมีผลประโยชน์หรือความสัมพันธ์ในกิจการที่ขัดกับวัตถุประสงค์ของ สสส.	×	×	×	×	×	×	×
2) การดำเนินงานทั่วไป - การรับผลประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ เช่น ของขวัญ ตำแหน่ง กิตติมศักดิ์ จากองค์กรที่รับทุนสนับสนุนจาก สสส. (ไม่รวมการที่ สสส. มอบหมายให้ดำรงตำแหน่งกรรมการกำกับแผนงาน/โครงการที่ สสส. ให้ทุนสนับสนุนองค์กรนั้น) - การใช้ทรัพย์สินของ สสส. เช่น วัสดุอุปกรณ์ บุคลากร ในการทำงานเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว	 ○ ×	 ○ ×	 ○ ×	 ○ ×	 ○ ×	 ○ ×	 ○ ×
3) การพัฒนาและบริหารแผนงาน** - การที่ครอบครัวบริหารจัดการหรือดำเนินการแผนงานหรือชุดโครงการของ สสส. ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยที่ตนเองมิได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารแผนงานหรือชุดโครงการนั้น - การที่องค์กรต้นสังกัดบริหารจัดการหรือดำเนินการแผนงาน/ชุดโครงการของ สสส. ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยที่ตนเองมิได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารแผนงาน/ชุดโครงการนั้น - การที่องค์กรต้นสังกัดบริหารจัดการหรือดำเนินการแผนงาน/ชุดโครงการของ สสส. ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยที่ตนเองในฐานะ	 ○ ○ ○	 ○ ○ ○	 ○ ○ ○	 ○ - - -	 ○ - - -	 - - - -	 ○ - - -

ผู้บริหารองค์กรลงนามเป็นคู่สัญญากับ สสส. แต่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารแผนงาน/ชุดโครงการนั้น • การที่ครอบครัวบริหารจัดการหรือดำเนินการแผนงาน/ชุดโครงการของ สสส. ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยที่ตนเองมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารแผนงาน/ชุดโครงการนั้น • การที่องค์กรต้นสังกัดบริหารจัดการหรือดำเนินการแผนงาน/ชุดโครงการของ สสส. ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยที่ตนเองมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารแผนงาน/ชุดโครงการนั้น	×	×	-	×	×	×	×
	0	0	-	-	-	0	-
4) การพิจารณาอนุมัติโครงการ**							
• การที่ครอบครัวเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจาก สสส. โดยตนเองไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารโครงการ • การที่องค์กรต้นสังกัดเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจาก สสส. โดยตนเองในฐานะผู้บริหารองค์กรลงนามเป็นคู่สัญญากับ สสส. แต่ไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารโครงการ • การที่ครอบครัวเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจาก สสส. โดยตนเองมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารโครงการ • การที่องค์กรต้นสังกัดเสนอโครงการเพื่อขอรับการสนับสนุนจาก สสส. โดยตนเองมีส่วนร่วมในการพัฒนาหรือบริหารโครงการ • การร่วมพิจารณาโครงการ 4 ประเภทข้างต้น • การร่วมอนุมัติโครงการ 4 ประเภทข้างต้น	0	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	-	-	-	-
	×	×	×	×	×	×	×
	×	×	×	-	-	×	-
	×	×	-	×	×	×	×
	×	×	-	×	×	×	-

5. ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนการในระบบการดำเนินงานของ สสส.

การวางแผนทางในการบริหารจัดการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนสามารถแบ่งประเด็นการพิจารณาเป็น 3 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- 1) การเลือกแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
- 2) การพัฒนาระบบและเครื่องมือการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน
- 3) กระบวนการและวิธีปฏิบัติในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

5.1 การเลือกแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

แนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมี 2 รูปแบบสำคัญ ได้แก่

- 1) แนวทางที่มีข้อกำหนดชัดเจน ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นกฎระเบียบ และอาจมีบทลงโทษด้วย
- 2) แนวทางที่วางเป็นบรรทัดฐานทางจริยธรรมของวิชาชีพ ซึ่งสมาชิกในแวดวงวิชาชีพนั้นรับเป็นมาตรฐานของคุณธรรมในการปฏิบัติงาน

กรณีศึกษา: แนวทางการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของรัฐสภาอังกฤษและรัฐสภาอเมริกัน⁸

ตามมาตรฐานสากลและความคาดหวังของสาธารณะ องค์กรที่มีบทบาทภารกิจเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของสาธารณะทั้งหลาย จำเป็นต้องมีการวางบรรทัดฐานและแนวทางการจัดการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนไว้ แต่อาจมีรูปแบบและวิธีดำเนินการแตกต่างกัน ความแตกต่างดังกล่าวอาจมีส่วนมาจากประเภทลักษณะองค์กร ซึ่งทำให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนในลักษณะที่ไม่เหมือนกัน หรืออาจเป็นความแตกต่างระหว่างองค์กรประเภทเดียวกัน แต่อยู่ในบริบททางสังคมวัฒนธรรมคนละแบบ ดังเช่นแนวทางการจัดการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนของรัฐสภาอังกฤษ และรัฐสภาอเมริกัน

ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษอาศัยการวางบรรทัดฐานอย่างหลวมๆ ไม่เน้นหลักฐานลายลักษณ์อักษรมากนัก หากอาศัยความเข้าใจและความไว้วางใจที่เป็นที่รับรู้ และยอมรับร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาว่า อะไรเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน และควรมีแนวทางที่พึงจัดการอย่างไร รัฐสภาอเมริกันกลับมีกฎเกณฑ์กำกับดูแลเรื่องนี้โดยละเอียดและอย่างเคร่งครัด

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความแตกต่างนี้ ได้แก่ ทาที่ของสังคมต่อเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการและการเมืองเรื่องการขัดกันของผลประโยชน์ ตลอดจนระดับของความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อบุคคลที่ทำงานในองค์กรเพื่อผลประโยชน์สาธารณะนั้น ซึ่งเรื่องนี้มีเป็นประเด็นที่มีนัยเชิงวัฒนธรรมเข้ามาเกี่ยวข้องอยู่ไม่น้อย

⁸ Michael M. Atkinson and Maureen Mancuso, "Conflict of Interest in Britain and the United States : An Institutional Argument," *Legislative Studies Quarterly* xvi, 4 (November 1991), pp. 471-493.

เช่น การรับของขวัญหรือการรับตำแหน่งกิตติมศักดิ์ในสังคมวัฒนธรรมหนึ่ง อาจจัดว่าเป็นโอกาสที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน แต่ในบางสังคมอาจจะถือเป็นเรื่องที่ยอมรับได้

ความเข้าใจของสังคมในเรื่องนี้จะพัฒนาไปตามระดับของความสลับซับซ้อนในปฏิสัมพันธ์และการดำเนินธุรกรรมของสังคมนั้นๆ และการรับรู้ในสังคมต่อประเด็นเรื่องอื้อฉาวที่ถูกเปิดโปง การกำหนดว่าเรื่องใดเป็นเรื่องต้องห้าม เรื่องใดเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนที่สามารถจัดการได้ เรื่องใดไม่เข้าข่ายผลประโยชน์ทับซ้อน จึงต้องปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับมาตรฐานของสังคมและกรอบของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

ที่ประเทศอังกฤษ ภาพลักษณ์ของวงการเมืองและนักการเมืองเป็นไปในทางบวก อาชีพนักการเมืองยังคงได้รับการยอมรับในสังคมในฐานะที่เป็น noble calling และเราจะพบกรณีนักการเมืองอังกฤษที่ใช้ตำแหน่งหรืออาศัยอิทธิพลทางการเมืองของตนไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวน้อยกว่าในสังคมอเมริกัน กรอบเพียงประการเดียวที่กำกับดูแลเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในการเมืองอังกฤษ และใช้มาอย่างน้อยตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 คือหลักว่าด้วยการเปิดเผยผลประโยชน์ (disclosure of interests) โดยในปัจจุบันนับตั้งแต่ปี 1976 (พ.ศ. 2519) เป็นต้นมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของอังกฤษจะต้องแจ้งผลประโยชน์ที่ตนได้รับจากภายนอกแก่ the Registrar of Members' Interests

Sir Geoffrey Johnson Smith เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการว่าด้วยเรื่องผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรราชรัฐอังกฤษ เคยแสดงความเห็นเกี่ยวกับกรอบของรัฐบาลอังกฤษในการจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนที่วางไว้อย่างกว้างๆ เช่นนี้ ว่า ***"Whatever political differences divide us, we know that this place depends on trust and that it is trust in one another's integrity which unites us, as well as maintains confidence in our proceedings."***

สำหรับ**รัฐสภาอเมริกัน**นั้นก็มีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดขึ้นเรื่อยๆ ตามระยะเวลาและกรณีอื้อฉาวที่เกิดขึ้น เช่น ก่อนหน้าปีค.ศ. 1991 มีกฎ Outside Earned Income Limitation Rule ของสภาผู้แทนราษฎรอเมริกันที่ห้ามสมาชิกสภามีได้รับรายได้ภายนอกเกินกว่า 15% ของเงินเดือนทางการที่ตนได้รับจากการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภา แต่ภายหลังการปฏิรูปเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน อันนำไปสู่การตรา**บัญญัติ The Ethics Reform Act (1989)** ได้กำหนดข้อห้ามไว้ว่า honoraria ใดๆ ที่สมาชิกสภาได้รับภายหลังปี 1991 สมาชิกสภานั้นรวมทั้งทีมงานไม่สามารถรับมาเพื่อประโยชน์ส่วนตัวได้ นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดข้อห้ามอย่างชัดเจนมิให้สมาชิกรัฐสภาทั้งสองออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่ตนมีผลประโยชน์ส่วนตนเกี่ยวข้องอยู่ และกฎหมายนี้ ยังได้ก่อให้เกิดกลไกการจัดการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนอีกหลายประการ อาทิ เช่น

- การจัดตั้ง Permanent Ethics Committees สำหรับสภาทั้งสอง เพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำ และการตีความกรณี รวมทั้งการออกมติดัดสินเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ รวมไปถึงการสร้างคามตระหนักและตื่นตัว และการวางแนวปฏิบัติแก่สมาชิกสภาในรูปแบบของการออกจดหมายเวียน "Dear Colleague" ในเรื่องต่างๆ ที่อาจจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อนขึ้น เช่น การรับค่าโดยสารหรือบริการการเดินทางโดยเครื่องบิน เป็นต้น

- การวาง post-employment guidelines สำหรับ สมาชิกสภาที่ไม่ได้รับเลือกตั้ง หรือวางมือจากการเมือง
- การเปิดทางเลือกอื่นเพื่อป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนนอกเหนือจากการแสดงทรัพย์สิน เช่นการจัดตั้ง blind trusts เพื่อจัดการดูแลทรัพย์สินของตนแทน เป็นต้น (แต่มีผู้ใช้ทางเลือกนี้น้อยมาก)

กรณีศึกษาข้างต้นให้ข้อสังเกตและบทเรียนที่พึงพิจารณาสำหรับ สสส. ดังนี้

ประสิทธิภาพของแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของรัฐสภาอังกฤษซึ่งเน้นการวางมาตรฐานทางจริยธรรมให้เป็นที่รับรู้ เข้าใจและยอมรับร่วมกันระหว่างผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ขึ้นกับการสร้างวัฒนธรรมหรือหลักในการดำเนินงานที่ผู้บริหารและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกคนรับเข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง (internalize) ในระบบคุณค่าและการดำเนินงานของตน ภายใต้แนวทางแบบนี้ สสส. พึงให้ความสำคัญต่อการคัดเลือกบุคคลเข้ามาร่วมทำงาน การถ่ายทอดและสืบทอดระบบคุณค่าขององค์กร และการรักษาทรัพยากรบุคคลที่มีคุณภาพและคุณธรรม การเปลี่ยนย้ายบุคลากรเข้าออกในตำแหน่งบริหารและการจัดการอื่นๆ บ่อยๆ โดยมีได้มีโอกาสปลูกฝังระบบคุณค่าและหลักการดำเนินงานขององค์กรอย่างเพียงพอไม่เป็นคุณค่าต่อสภาวะทางจริยธรรมขององค์กร

นอกจากนั้น แนวทางที่ยืดหยุ่นโดยมีกรอบการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนอย่างกว้างๆ ที่ตั้งอยู่บนฐานคุณค่าทางจริยธรรม ต้องการความศรัทธาและไว้วางใจเป็นทุนเดิม และการรักษาภาพลักษณ์ที่ดี ตลอดจนการระมัดระวังมิให้เกิดเรื่องอื้อฉาวเป็นบริบทแวดล้อมที่สำคัญ เมื่อใดที่เกิดเรื่องอื้อฉาว พื้นที่ในการดำเนินการได้อย่างยืดหยุ่นคล่องตัวดังกล่าวจะหายไปเกือบจะทันที ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่ารัฐสภาอังกฤษประสบกับปัญหาเรื่องอื้อฉาวต่างๆ น้อยกว่ารัฐสภาอเมริกัน ข้อเรียกร้องและแรงกดดันจากสังคมเพื่อให้มีมาตรการอันเคร่งครัดกำกับดูแลเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในรัฐสภาอังกฤษจึงมีน้อยกว่าที่เกิดขึ้นในบริบทของการเมืองอเมริกัน ทำให้รัฐสภาอังกฤษสามารถมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนมากกว่า

จุดแข็งของแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของรัฐสภาอเมริกัน ได้แก่ความครอบคลุมและชัดเจนของกฎระเบียบ และการติดตามบังคับให้เป็นไปตามกฎพร้อมกับมีบทลงโทษ ซึ่งทำให้ง่ายต่อการสร้างความเข้าใจแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ง่ายต่อการสร้างมาตรฐานการปฏิบัติที่คงเส้นคงวา และง่ายต่อการอธิบายต่อสาธารณชน แต่ก็มีข้อเสียที่ความเคร่งครัด ซึ่งตึง ซึ่งอาจเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการดำเนินงาน การสร้างเครือข่ายขยายพันธมิตร และมีต้นทุนด้านเวลาและทรัพยากรสูง

ไม่ว่าองค์กรนั้นจะเลือกใช้วิธีการอันเคร่งครัดหรือยืดหยุ่น ภาพลักษณ์และการแสดงออกด้วยการปฏิบัติให้เห็นเป็นแบบอย่างว่าผู้บริหารองค์กรได้ครองตนตามกรอบของกฎระเบียบหรือจรรยาบรรณที่กำหนดไว้เป็นภูมิคุ้มกันที่สำคัญที่สุดที่จะป้องกันองค์กรจากการถูกตั้งคำถามหรือข้อสงสัยในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนจากสาธารณะ

ข้อเสนอของที่ปรึกษา⁹ คือ การผสมผสานระหว่าง 2 แนวทาง ดังนี้

⁹ ที่ปรึกษามีโอกาสได้นำเสนอผลการศึกษาเบื้องต้น และปรึกษาหารือกับผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของ สสส. (รายนามผู้เข้าร่วมประชุมแนบท้ายรายงาน) และได้้นำความคิดเห็นหลายมุมมองจากที่ประชุมมาร่วมพิจารณาในการศึกษานี้

ข้อเสนอแนะทางการบริหารจัดการ ผลประโยชน์ทับซ้อน สำหรับ สสส.	เหตุผล
1) สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขอบข่ายเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนให้ทุกฝ่ายมีความเข้าใจว่าอะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อน ใครที่มีความเสี่ยง อย่างไรก็ดี ไม่ควรพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมทุกรายละเอียด เพราะไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ และอาจเกิดความขัดแย้งกันไป ควรยึดทางสายกลาง โดยเปิดโอกาสให้มีการเรียนรู้หรือปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์นั้นได้เมื่อพบปัญหาในการดำเนินงาน	ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นเรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย จึงยังไม่สามารถคาดหวังให้ทุกคน มีความเข้าใจตรงกัน และอาจเกิดการปฏิบัติที่ไม่เป็นมาตรฐาน ไม่เท่าเทียม และไม่คงเส้นคงวา ยิ่ง สสส. มีภาคีและผู้ร่วมดำเนินงานจำนวนมาก ก็ยิ่งยากแก่การคาดหวังให้ทุกคนมีความเข้าใจตรงกัน ถ้าไม่มีการสร้างความชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนั้น การมีหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่ชัดเจนจะช่วยให้ สสส. อธิบายต่อสาธารณชนได้ง่าย
2) สร้างความชัดเจนเกี่ยวกับระบบและ กระบวนการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน และขั้นตอนการปฏิบัติของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตลอดจนเครื่องมือในการบริหารจัดการ	การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนต้องการการดำเนินงานอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง และเกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้ที่เกี่ยวข้องกับ สสส. เกือบทุกฝ่าย นอกจากนั้นยังเกี่ยวข้องข้อมูลส่วนบุคคล จึงจำเป็นที่จะต้องสร้างความชัดเจนเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการกระบวนการและขั้นตอนการปฏิบัติของฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทุกฝ่ายเข้าใจบทบาท สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบของตนเอง และของผู้อื่นว่า เรื่องใดเมื่อใดที่จะต้องคำนึงถึงมิติผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงาน และจะต้องดำเนินการอย่างไร
3) สร้างความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งนี้ในระยะแรกไม่ควรสร้างข้อกำหนดอย่างชัดเจนและเคร่งครัดว่าจะต้องบริหารจัดการอย่างไรในกรณีที่เกิดสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนรูปแบบต่างๆ อย่างไรก็ดี หลักการที่ควรจะต้องกำหนดให้เคร่งครัดคือเรื่องการแถลง/เปิดเผยสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อน และผู้มีผลประโยชน์ทับซ้อน/มีส่วนได้เสียไม่ควรร่วมการพิจารณาและตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้อง	เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะทราบว่าปัญหาสำคัญเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนนั้นคืออะไร และมีสาเหตุ ความจำเป็น และข้อจำกัดอย่างไร จึงเกิดสถานการณ์ดังกล่าว จึงยังไม่ควรกำหนดรายละเอียดอย่างเคร่งครัดตายตัวว่าถ้าเกิดสถานการณ์ ก จะต้องดำเนินการ ข ถ้าเกิดสถานการณ์ ค จะต้องดำเนินการ ง แต่เปิดโอกาสให้มีการปรึกษาหารือและการใช้ดุลยพินิจหาแนวทางการบริหารจัดการที่เหมาะสมเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้จะต้องจัดระบบการปรึกษาหารือและการใช้ดุลยพินิจนั้นให้ชัดเจนและให้มีมาตรฐาน ซึ่งจะเป็นการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการและสร้างมาตรฐานแบบค่อยเป็นค่อยไป

5.2 การพัฒนากระบวนการและเครื่องมือการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

ระบบและกลไกการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนที่สำคัญได้แก่

5.2.1 นโยบายและแนวทางปฏิบัติขององค์กรเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน

สสส. ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน เพื่อรองรับหลักการที่ปรากฏใน พรบ. กองทุนฯ และจรรยาบรรณกรรมการกองทุนฯ แต่ควรใช้หลักการที่เคร่งครัดมากกว่า กล่าวคือ ใช้หลักการสากลว่าผู้มีผลประโยชน์ทับซ้อน/มีส่วนได้เสียไม่ควรร่วมการพิจารณาและตัดสินใจในประเด็นที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง ในขณะที่จรรยาบรรณฯ มีความเหมาะสมที่จะใช้กับผู้ที่อยู่ในตำแหน่งกรรมการและอนุกรรมการ นโยบายและแนวทางปฏิบัติควรใช้ได้กับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ สสส. ทุกกลุ่ม ซึ่งในระยะแรก ได้แก่ กรรมการและอนุกรรมการกองทุนฯ กรรมการบริหารแผน กรรมการและอนุกรรมการประเมินผล ผู้จัดการ สสส. ผู้อำนวยการสำนัก ผู้จัดการแผนงาน เจ้าหน้าที่ สสส. ทั้งนี้เพื่อให้ทุกฝ่ายระลึกว่าสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อนอาจเกิดขึ้นได้กับทุกคน (เช่น เจ้าหน้าที่ สสส. ที่มีส่วนในการพิจารณาข้อเสนอโครงการ แม้จะไม่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการ ก็จัดว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยเช่นกัน) และได้มีการ internalize มิติผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานต่างๆ

5.2.2 คณะกรรมการอิสระ

โดยทั่วไป องค์กรต่างๆ จะจัดตั้งคณะกรรมการอิสระขึ้นมารับผิดชอบการจัดวางระบบป้องกันและจัดการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน รวมทั้งพิจารณาใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบ ติดตาม ทบทวนเกี่ยวกับการแถลงรายการผลประโยชน์ของบุคลากรในองค์กรนั้น และวินิจฉัยตัดสินว่าพฤติกรรม และธุรกรรมใดจัดว่าเข้าข่ายเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องว่าควรจะดำเนินการจัดการอย่างไร กับประเด็นที่เป็นผลประโยชน์ทับซ้อน พร้อมทั้งติดตามตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามข้อตกลงหรือไม่ (เช่น ให้ขายหุ้นที่เป็นปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน มิให้แสดงความเห็นใดๆ หรือร่วมประชุมที่เกี่ยวข้อง เช่น การรายงานความก้าวหน้า การประเมินผลโครงการ ฯลฯ)

นอกจากนี้ เนื่องจากการดำเนินธุรกรรมในโลกปัจจุบันมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในขณะที่สังคมเรียกร้องการรับผิดชอบต่อสังคมที่สามารถตรวจสอบได้ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรสาธารณะมากยิ่งขึ้นเช่นกัน หน้าที่ของคณะกรรมการอิสระ จึงมีภาระครอบคลุมถึงการปรับปรุง และยกระดับมาตรฐานของกฎระเบียบ หรือมาตรฐานของหลักจริยธรรมขององค์กร ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานวิชาชีพและความคาดหวังของสังคมโดยรวมด้วย

ในการนี้ สสส. มีทางเลือกในการดำเนินการดังกล่าว 3 ทาง ได้แก่

- 1) จัดตั้งคณะกรรมการอิสระที่มีความรับผิดชอบเฉพาะเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ทั้งนี้คณะ กรรมการชุดนี้ควรมีคุณลักษณะสำคัญคือ ความเป็นอิสระ ซึ่งอาจนำข้อพิจารณาเกี่ยวกับ “ความเป็นอิสระ” จากคุณสมบัติของกรรมการตรวจสอบภายในที่ VicHealth กำหนดไว้มาใช้

ว่าด้วยความเป็นอิสระจาก VicHealth

1. บุคคลที่มีความเป็นอิสระได้แก่บุคคลซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารงานใดๆ ของ VicHealth ซึ่งรวมถึง
 - ไม่ได้ดำรงตำแหน่งบริหารใน VicHealth หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นกรรมการบริหาร หลังจากที่เคยดำรงตำแหน่งทางบริหารใน VicHealth ในระยะเวลาสามปีที่ผ่านมา
 - ไม่เคยรับงานบริการด้านการให้คำปรึกษาแก่ VicHealth หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในระยะเวลาสามปีที่ผ่านมา
 - ไม่เคยเป็นลูกค้าหรือเป็นผู้รับงานจัดซื้อจัดจ้างจาก VicHealth หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นเจ้าหน้าที่หรือพนักงานอื่นใดที่มีความเกี่ยวพันทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับองค์กรหรือบุคคลดังกล่าว
 - มิได้เป็นคู่สัญญากับ VicHealth หรือองค์กรที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์เชิงวัตถุ นอกเหนือไปจากความสัมพันธ์ในฐานะกรรมการของ VicHealth
 - มิได้ดำรงตำแหน่งอยู่ใน Board of Governance ในระยะเวลาที่อาจถูกพิจารณาว่าอาจเกิดผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ VicHealth
 - ปลอดจากผลประโยชน์และธุรกิจใดๆ รวมทั้งความสัมพันธ์ด้านอื่นๆ ซึ่งถูกพิจารณาว่าอาจเกิดผลกระทบต่อความสามารถในการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ VicHealth
2. การพิจารณาเรื่องผลประโยชน์และความสัมพันธ์ที่จะกระทบต่อความเป็นอิสระให้คำนึงถึงสายสัมพันธ์ทางครอบครัวและสายสัมพันธ์อันเกิดจากการดำรงตำแหน่งไขว้ซ้อนกันด้วย
3. ตามแนวทางข้างต้นนี้ สิ่งที่เป็นผลประโยชน์เชิงวัตถุนั้น ให้พิจารณาจากมุมมองทั้งฝ่ายของ VicHealth และของปัจเจกบุคคล

- 2) เนื่องจาก สสส. มีความสนใจที่จะป้องกันและบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในฐานะมิติหนึ่งของการพัฒนาธรรมาภิบาลขององค์กรในภาพรวม จึงอาจพิจารณาดังคณะกรรมการธรรมาภิบาล และมอบหมายให้ทำหน้าที่ด้านผลประโยชน์ทับซ้อนด้วย
- 3) สสส. อาจพิจารณาให้อนุกรรมการกำกับดูแลการตรวจสอบภายใน รับผิดชอบงานด้านผลประโยชน์ทับซ้อนในฐานะที่ผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นความเสี่ยงขององค์กรประเภทหนึ่ง

5.2.3 ระบบการแถลงผลประโยชน์ทับซ้อน แบบฟอร์ม และระบบทะเบียน

การแถลงผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นจุดเปิดและขั้นตอนสำคัญที่สุดของระบบการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน จึงจำเป็นที่จะต้องให้มีผู้รับผิดชอบจัดให้มีแบบฟอร์มคำแถลง และให้มีการแถลงและทบทวนคำแถลงผลประโยชน์ทับซ้อนให้

สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันเป็นระยะๆ เช่น ทุกปี ซึ่งจะต้องมีระบบทะเบียนจัดเก็บข้อมูลที่ดี รวมทั้งระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่เคารพสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล

ผลประโยชน์ทับซ้อนบางเรื่องเป็นที่ขัดแย้งทุกขณะ เช่น มีประโยชน์จากกิจการที่ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ แต่ผลประโยชน์ทับซ้อนอีกประเภทหนึ่งเกิดขึ้นเป็นบางขณะ บางสถานการณ์ เช่น ญาติมิตรนำเสนอโครงการเพื่อการสนับสนุนของ สสส. ฉะนั้นระบบการแถลงผลประโยชน์ทับซ้อนจะต้องมีความครอบคลุมมากพอที่จะเตือนให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแถลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อนในเวลาที่เหมาะสม ซึ่งได้แก่ ก่อนการพิจารณาและตัดสินใจในประเด็นดังกล่าว

การ internalize มิติผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแถลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อนในการประชุมพิจารณาและ/หรืออนุมัติแผนงานและโครงการทุกครั้ง ซึ่งอาจจัดเป็นวาระการประชุมประจำที่ประธานที่ประชุมจะต้องถามที่ประชุม ทั้งนี้รวมการประชุมของทุกฝ่ายที่มีส่วนในการพิจารณา/และหรืออนุมัติแผนงานโครงการ และเป็นหน้าที่เลขานุการการประชุมจะต้องบันทึกวาระดังกล่าว ตลอดจนการไม่ร่วมพิจารณาและลงมติในประเด็นที่เกี่ยวข้องของผู้เข้าร่วมประชุมที่มีสถานการณ์ผลประโยชน์ทับซ้อน ค่าแถลงและบันทึกการประชุมที่เกี่ยวข้องควรปรากฏในระบบทะเบียนผลประโยชน์ทับซ้อนและนำเสนอคณะกรรมการอิสระเพื่อดำเนินการหรือติดตามตรวจสอบต่อไปด้วย

นอกจากนั้นยังมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดนโยบายเกี่ยวกับชั้นความลับ และกระบวนการพิจารณาเพื่อเปิดเผยค่าแถลงผลประโยชน์ทับซ้อน

5.2.4 การดำเนินการในกรณีละเมิด บทลงโทษ และกระบวนการวินัย

การละเมิดกฎระเบียบว่าด้วย COI มีหลายรูปแบบและหลายระดับ เช่น การละเลยไม่แถลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อน การให้ข้อมูลที่เป็นเท็จ หรือข้อมูลไม่ครบถ้วน การไม่ดำเนินการตามแนวทางและกระบวนการที่กำหนด

กรณีศึกษาต่างๆ แสดงว่าบทลงโทษและกระบวนการวินัยมีหลายรูปแบบและหลายระดับด้วยเช่นกัน เช่น การตักเตือนด้วยวาจา การตักเตือนด้วยลายลักษณ์อักษร การให้ชำระเบี้ยปรับ โยกย้ายตำแหน่ง การยกเลิกทุนอุดหนุน การให้ออกจากตำแหน่ง ตลอดจนการใช้บทลงโทษทางกฎหมาย

ในระยะแรก สสส. ยังไม่ควรกำหนดบทลงโทษ แต่ควรนำกรณีละเมิดสู่การพิจารณาของกลไกทางการบริหารที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางการดำเนินการที่เหมาะสม โดยให้คณะกรรมการอิสระนำกรณีละเมิดเสนอคณะกรรมการกองทุนฯ คณะกรรมการประเมินผล และผู้จัดการ สสส. พิจารณาดำเนินการตามแต่กรณี

5.2.5 การอุทธรณ์

ปัญหาเกี่ยวกับ COI ต่อไปจะมีแนวโน้มที่สลับซับซ้อนขึ้น และอาจนำมาซึ่งความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างผู้ตรวจสอบวินัย กับผู้รับการตรวจสอบ ดังนั้น ในบางกรณี จึงมีความจำเป็นที่องค์กรควรจะต้องวางกระบวนการสำหรับการอุทธรณ์ไว้ด้วย เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

5.3 กระบวนการและวิธีปฏิบัติในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน

กระบวนการและวิธีปฏิบัติสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีดังนี้

- 1) การแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับทราบเกี่ยวกับนโยบาย/หลักปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่อง COI เมื่อแรกเข้ามาทำงานในองค์กร หรือเมื่อมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับเรื่องนี้
- 2) การแถลงรายการผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นลายลักษณ์อักษรโดยบุคลากรที่เกี่ยวข้องถึงรายการผลประโยชน์ทับซ้อน (รวมทั้งตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในองค์กรต่างๆ โดยบางแห่งจะให้ระบุตำแหน่งที่ดำรงแบบกิตติมศักดิ์ด้วย)
- 3) คณะกรรมการ COI ดำเนินการตรวจสอบและทบทวนการแถลงรายการผลประโยชน์ตามที่ได้แจ้งไว้ว่าบุคคลใดเข้าข่ายการมี COI และเชิญบุคคลนั้นมาปรึกษาหารือและตกลงวิธีการบริหารจัดการ
- 4) ประธานการประชุมต้องถามกรรมการผู้เข้าร่วมการประชุมทุกครั้งเกี่ยวกับ COI เมื่อมีการประชุมเพื่อพิจารณาหรืออนุมัติโครงการใดๆ
- 5) ในกรณีที่มีกรรมการคนใดมี หรือสงสัยว่าอาจจะมี COI ให้ทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรถึงประธานกรรมการ หรือแจ้งให้ที่ประชุมนั้นทราบด้วยวาจาอย่างเปิดเผย และถอนตัวออกจากการพิจารณาในเรื่องนั้นๆ โดยให้เลขานุการคณะกรรมการบันทึกการแถลงและการถอนตัวนั้นให้ชัดเจน และส่งสำเนาเอกสารแก่คณะกรรมการ COI เพื่อเชิญบุคคลนั้นมาปรึกษาหารือและตกลงวิธีการบริหารจัดการ (ถ้าจำเป็น)
- 6) คณะกรรมการ COI ติดตามว่าบุคคลผู้นั้นได้ปฏิบัติตามข้อตกลงในการจัดการกับปัญหา COI เป็นที่เรียบร้อยในเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่
- 7) ในกรณีที่บุคคลนั้นเห็นต่างไปจากคณะกรรมการ COI ให้ดำเนินการอุทธรณ์ตามกระบวนการที่ได้วางไว้
- 8) ในกรณีที่เกิดการละเมิด ให้คณะกรรมการ COI นำเรื่องเสนอต่อผู้จัดการกองทุนฯ คณะกรรมการกองทุนฯ คณะกรรมการประเมินผล ตามแต่กรณี

สรุปผลการศึกษา เรื่อง “โครงการพัฒนาแนวทางป้องกันและบริหารจัดการปัญหา
ผลประโยชน์ทับซ้อนในระบบการดำเนินงานของ สสส.”

และความเห็นของคณะอนุกรรมการกำกับดูแลการตรวจสอบภายใน

คณะอนุกรรมการกำกับดูแลการตรวจสอบภายในได้เห็นชอบให้ฝ่ายตรวจสอบภายใน
จัดจ้างนักวิชาการอิสระได้แก่อาจารย์ปาริชาติ ศิวะรักษ์ และดร.ศุภมิตร ปิติพัฒน์ ศึกษา เรื่อง

“โครงการพัฒนาแนวทางป้องกันและบริหารจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในระบบการดำเนินงานของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ” เมื่อเดือนพฤศจิกายน 2548-กุมภาพันธ์ 2549

บัดนี้ ผู้ศึกษาได้จัดทำรายงานผลการศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอสรุปผลการศึกษาและความเห็นของคณะกรรมการฯ ต่อผลการศึกษาดังกล่าว ดังต่อไปนี้

สรุปผลการศึกษา

1. วัตถุประสงค์ของการศึกษา เพื่อสนับสนุนการพัฒนาแนวทางป้องกันและบริหารจัดการปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในระบบการดำเนินงานของ สสส. เพื่อให้สามารถรักษาความน่าเชื่อถือ และเป็นองค์กรตัวอย่างของสังคม

2. วิธีการศึกษา โดยการสำรวจกรณีศึกษาของหน่วยงานและองค์กรต่างๆทั้งในประเทศและ

ต่างประเทศรวมทั้งแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนของ สสส. ในปัจจุบัน โดยศึกษาจากเอกสาร ปรัชญาหรือบุคคลผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานของ สสส.

3. ผลการศึกษา

3.1 ความหมายของ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” หมายถึง สถานการณ์ที่เปิดช่องทางให้ผลประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล รวมทั้งญาติมิตร และองค์กรที่มีความสัมพันธ์กับบุคคลผู้นั้นสามารถเข้าไปแทรกแซงต่อการปฏิบัติการกิจตามหน้าที่ของบุคคลนั้น อันเป็นโอกาสให้แสวงผลได้ส่วนตนและพวกพ้องในขณะที่องค์กรเสียประโยชน์ ผลประโยชน์ทับซ้อนอาจเกิดได้หลายลักษณะ เช่น การให้ทุน การจ้างงาน การมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับกิจการที่ขัดกับวัตถุประสงค์การดำเนินงานองค์กร

3.2 แนวคิดในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อน การบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีหลายรูปแบบและหลายระดับ โดยหลักปฏิบัติทั่วไปนั้น ผู้ที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อนจะต้องไม่ร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจเรื่องที่ตนเองอาจถูกพิจารณาว่ามีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง

ฐานคิดและการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานของ สสส. ที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2544 มาตรา 18 (7) ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และมาตรา 22 วรรค 3 และจรรยาบรรณของคณะกรรมการกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2545 อย่างไรก็ตาม สสส. ยังจำเป็นต้องพัฒนาทั้งแนวคิด แนวปฏิบัติ ระบบและเครื่องมือในการดำเนินการให้ชัดเจนมากขึ้น

3.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนในการดำเนินงานของ สสส.

3.3.1 ในระยะแรก ควรให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ทับซ้อน 3 ประเภท คือ

- 1) การมีผลประโยชน์ขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุน
- 2) การมีผลประโยชน์จากการดำเนินงานทั่วไป เช่น การรับตำแหน่งจากองค์กรที่รับทุน
- 3) การมีผลประโยชน์ในการให้ทุน

3.3.2 กำหนดขอบเขตให้ครอบคลุมการดำรงตำแหน่ง การดำเนินงานทั่วไป การพัฒนาแผนงาน/ชุดโครงการ การพิจารณาอนุมัติโครงการ ขั้นตอนเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกรรมการกองทุน กรรมการประเมินผล กรรมการบริหารแผน ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่อื่นของ สสส.

3.3.3 จำแนกสถานการณ์ออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

- 1) ผลประโยชน์ทับซ้อนต้องห้าม
- 2) ผลประโยชน์ทับซ้อนที่บริหารจัดการได้
- 3) ไม่ใช่ผลประโยชน์ทับซ้อน

3.3.4. สร้างความชัดเจนในส่วนที่เกี่ยวข้องต่างๆ เช่น อะไรคือผลประโยชน์ทับซ้อน ใครบ้างที่มีความเสี่ยง ทั้งนี้ไม่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ครอบคลุมทุกรายละเอียดเพราะอาจตึงเกินไป

3.3.5 ควรสร้างความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนเนื่องจาก
ปัจจุบันยังไม่มีข้อมูลเพียงพอว่า ผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของ สสส. คืออะไร มีสาเหตุและข้อจำกัดอย่างไร

3.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบและกลไกการบริหารจัดการ

3.4.1 ควรกำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติ

3.4.2 ควรให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระรับผิดชอบการพัฒนา
ระบบบริหารจัดการเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน วินิจฉัยตัดสินพร้อมทั้งติดตามตรวจสอบการดำเนินการ

3.4.3 กรณีละเมิด ให้เสนอผู้จัดการ หรือคณะกรรมการประเมินผล หรือ
คณะกรรมการกองทุน พิจารณาแล้วแต่กรณี

3.4.4 จัดกระบวนการการอุทธรณ์ข้อวินิจฉัยที่เกี่ยวข้อง

ความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ

คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นต่อผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้น ดังนี้

1. การจัดกลุ่มสถานการณ์ที่อาจมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็น 3 ระดับ คือ
 - 1.1 ผลประโยชน์ทับซ้อนต้องห้าม (Real COI) ซึ่งไม่ควรให้เกิดขึ้น
 - 1.2 ผลประโยชน์ทับซ้อนที่บริหารจัดการได้ (Potential COI)
 - 1.3 ไม่ใช่ผลประโยชน์ทับซ้อน (Apparent COI)

2. สสส. ควรกำหนดแนวทางป้องกันและบริหารจัดการเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนตามข้อ 1 โดยกำหนดให้มีแนวทางปฏิบัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนที่มีความยืดหยุ่น (Flexible rule) โดยนำวัฒนธรรมองค์กรมาพิจารณาประกอบเพื่อให้สามารถสนองต่อเรื่องที่มีความเสี่ยงทางยุทธศาสตร์ (Strategic risk) ซึ่งต้องดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ขององค์กร

3. การกำหนดแนวปฏิบัติเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในแต่ละระดับ ควรเริ่มดำเนินการจากกรณีที่เคยเกิดขึ้นหรือกรณีที่สาธารณชนไม่เข้าใจก่อน และค่อยบริหารจัดการให้เกิดความเหมาะสม รวมทั้งต้องมีการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องโดยมีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน เช่น กำหนดทางเลือกต่างๆ และหากมีความจำเป็นไม่สามารถดำเนินการตามแนวปฏิบัติที่กำหนดได้ ต้องจัดให้มีการแถลงเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนให้ชัดเจนก่อนเข้าดำเนินการ ซึ่งถือว่าเป็นกรณียกเว้น ทั้งนี้ต้องมีกระบวนการในการดำเนินการให้มีความโปร่งใส มีหลักฐานแสดงให้เห็นว่าได้พยายามดำเนินการอย่างถึงที่สุดแล้ว

อนึ่ง นอกจากข้อคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น หากแผนงาน/โครงการที่ขอสนับสนุนทุนมีลักษณะงานที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลค่อนข้างจะมีความยุ่งยากและสลับซับซ้อนและต้องใช้ทุนในการดำเนินการค่อนข้างสูง คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่า หากจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระเข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นกรรมการในคณะกรรมการอิสระจะต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับและเชื่อถือจากสาธารณชน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนในแผนงาน/โครงการนั้น จะเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นแก่องค์กร (Public Trust) ให้ สสส. ได้อีกทางหนึ่ง

