



ที่ ปช ๐๐๐๓/ ๐๒๒๘

ส.ท. วันที่ 6425 สด✓
5 ส.ป. 2555
16634
วันที่ 5 มี.ค. ๕๕ เวลา 14.00 น.
ส.ท. 15.50

สำนักงาน ป.ป.ช. สด 4/88
ถนนนทบุรี อำเภอเมือง นนทบุรี
จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐ 15.50น

๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การป้องกันการทุจริตจากการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย เอกสารข้อเสนอแนะการป้องกันการทุจริตจากการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาเห็นว่า การทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นปัญหาสำคัญที่ก่อให้เกิดความสูญเสียในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในแต่ละปีเป็นจำนวนมาก แม้ว่าภาครัฐจะมีกระบวนการจัดหาพัสดุ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อเป็นเครื่องมือและกลไกในการควบคุม ตรวจสอบ รวมตลอดถึงพยายามให้มีการแก้ไข ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต หรือแสวงหาประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐอยู่โดยตลอดก็ตาม แต่ก็ยังไม่อาจควบคุมและแก้ไขปัญหาการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ด้วยเหตุผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ประกอบการที่อยู่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ มีวิธีการในการทุจริตที่แยบยล อาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำให้ยากต่อการที่จะแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดโดยปรากฏให้เห็นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานก่อสร้างขนาดใหญ่ที่มีวงเงินงบประมาณในการก่อสร้างสูง ซึ่งเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำโครงการ การกำหนดเงื่อนไขขอบเขตของงาน (TOR) การเสนอราคา การดำเนินการก่อสร้าง การตรวจรับงาน จนกระทั่งการเบิกจ่ายเงิน นอกจากนั้น ยังปรากฏอีกด้วยว่ามีการกีดกันมิให้ผู้เสนอราคารายใหม่เข้าสู่ระบบของการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ จึงมักพบเห็นอยู่เสมอว่าหน่วยงานภาครัฐบางแห่งมีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียวผูกขาดในการทำสัญญากับหน่วยงานภาครัฐ นั้น

ปัจจุบันจากการนำระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาใช้ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในวงเงินเริ่มต้นของการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่ ๒ ล้านบาทขึ้นไป โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม คุ่มค่า และประหยัดงบประมาณของแผ่นดิน ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหลังจากมีการบังคับใช้ตามระเบียบนี้ ได้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการที่ทำให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการใช้ระเบียบดังกล่าว และจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงระบบ e-Auction เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริต โดยปัญหาที่เกิดขึ้นได้จากข้อมูลของกรมบัญชีกลางและสำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเปิดเผยให้เห็นถึงการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) มีการประมูลในราคาที่ใกล้เคียงกับราคากลาง ซึ่งเป็นพฤติกรรมที่ชี้ให้เห็นถึงการทุจริตโดยมีการสมยอมกันในการเสนอราคา การที่เจ้าหน้าที่กำหนดเงื่อนไขขอบเขตของงาน (TOR) เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งเป็นผู้ชนะในการเสนอราคา ทำให้เงินงบประมาณของรัฐที่ควรประหยัดในแต่ละปี ไม่สามารถประหยัดได้ตามเจตนารมณ์ของการนำวิธีการ e-Auction มาบังคับใช้ และจากข้อมูลของธนาคารโลกและนักวิชาการ มีความเห็นตรงกันว่า

/วิธีการ...

วิธีการ e-Auction ไม่ได้ช่วยลดการสมยอมราคากันในการเสนอราคา แต่กลับมีผลทำให้สินค้าหรือบริการ โดยเฉพาะในงานอุตสาหกรรมก่อสร้าง หรืองานประเภทอื่นที่มีการกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดของงาน ยุ่งยากซับซ้อน หรือมีเทคนิคเฉพาะ หรือมีเทคโนโลยีขั้นสูง มีคุณภาพต่ำ ไม่ได้คุณภาพคุ้มค่าตามราคาที่จ่ายไป (value for money) เนื่องจากลักษณะการประมูลด้วยวิธีการ e-Auction เป็นการเข้าไปแข่งขันด้วยราคา เพียงอย่างเดียว ระบบหรือวิธีการนี้ออกแบบมาให้ผู้เสนอราคาแข่งขันกันลดราคาลงมาเพื่อให้ชนะการประมูล ซึ่งวิธีการทำให้ราคาลดลง คือการลดคุณภาพสินค้าหรือบริการลง นอกจากนี้ วิธีการ e-Auction ได้ถูกนำมาใช้อ้างในการป้องกันตนเอง ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อมิให้ถูกสอบสวน เป็นผลให้พบพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้วิธีการ e-Auction กับโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินไม่เกิน ๒ ล้านบาท จำนวนมาก และมีการนำมาใช้กับงานว่าจ้าง ที่ปรึกษาและงานว่าจ้างผู้ออกแบบซึ่งเป็นการฝ่าฝืนข้อห้าม ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๕๙

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ยังพบปัญหาในเรื่องความไม่โปร่งใสในขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากวิธีการ e-Auction ไม่ได้ถูกนำมาใช้ในทุขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ถูกนำมาใช้ในขั้นตอนก่อนการเสนอราคา (Pre-tendering) และขั้นตอนการเสนอราคา (Tendering) เท่านั้น ปัญหาที่พบคือเรื่องการเปิดเผยข้อมูลตามระเบียบ กำหนดให้มีการเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง และเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง แต่ไม่มีการตรวจสอบว่ามีการดำเนินการเป็นไปตามกฎระเบียบหรือไม่ ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันในการเสนอราคากันอย่างแท้จริงและภาครัฐไม่ได้ประหยัดงบประมาณแผ่นดินอย่างที่เคยคาดหวังไว้ ในเรื่องของราคากลาง ปรากฏว่าในสถานการณ์ปัจจุบัน การกำหนดราคากลางไม่ได้เป็นราคาที่เป็นมาตรฐาน ถูกต้องและเป็นธรรม มีการกำหนดราคากลางสูงหรือต่ำกว่าราคาที่แท้จริงมาก ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม มีการทุจริตสมยอมกันในการเสนอราคา หากมีการกำหนดราคากลางอย่างถูกต้องและเป็นธรรม และมีมาตรฐานในการคิดคำนวณราคากลางให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงได้ จะทำให้รัฐประหยัดงบประมาณแผ่นดินเพิ่มขึ้น และสามารถป้องกันหรือลดปัญหาการทุจริตสมยอมกันในการเสนอราคา ซึ่งในปัจจุบันเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตสมยอมกันในการเสนอราคา ได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ (มาตรา ๑๐๓/๗) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ เพื่อความโปร่งใส

ส่วนสำคัญอีกประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการ e-Auction โดยตรง คือผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานจัดประมูลด้วยวิธีการ e-Auction มีส่วนสำคัญในการมีส่วนร่วมในการป้องกันหรือทำให้เกิดปัญหาการทุจริตสมยอมกันในการเสนอราคาได้ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางหรือมาตรการในการควบคุมตรวจสอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

จากปัญหา ขอบกพร่อง และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) รวมทั้งข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้จากการสัมมนารวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอในการแก้ไขปัญหการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ธนากร โลก นักวิชาการ นักวิจัย และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว จึงเห็นสมควรกำหนดแนวทางในการปรับปรุงระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) เพื่อให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อเป็นการป้องกันการสมยอมราคากันในการเสนอราคา การทุจริตต่อหน้าที่ และการกระทำความผิดต่อตำแหน่ง

หน้าที่ราชการ อันจะนำมาซึ่งความโปร่งใส การแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม คุ่มค่าและประหยัดงบประมาณแผ่นดิน โดยให้กระทรวงการคลังพิจารณาปรับปรุงแก้ไขระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ดังนี้

๑. กรมบัญชีกลางต้องควบคุมหน่วยงานของรัฐไม่ให้นำวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ไปใช้กับการประมูลงานก่อสร้างที่มีรายละเอียดของเนื้องานยุ่งยากซับซ้อน มีเทคนิคเฉพาะและมีเอกสารบัญชีแสดงรายการวัสดุและปริมาณเนื้องาน (BOQ) หลากหลายรายการในโครงการเดียวกัน และงานประเภทอื่นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนในรายละเอียดของเนื้องานหรือมีเทคโนโลยีขั้นสูง รวมทั้งงานว่าจ้างที่ปรึกษาและงานว่าจ้างผู้ออกแบบ ซึ่งต้องมีการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ ให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้กำหนดรายละเอียดและประเภทของงานที่ใช้และไม่ให้ใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

๒. ให้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนและการเปิดเผยข้อมูลในเรื่องระยะเวลาและการดำเนินการในการเสนอราคาทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) อย่างเคร่งครัดเพื่อความโปร่งใส และมีหน่วยงานทำหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบติดตามผลการดำเนินงานและประเมินผลการปฏิบัติงานหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและมีมาตรการลงโทษหากพบการกระทำผิด

๓. ให้มีการเปิดเผยข้อกำหนดขอบเขตของงาน (TOR) ร่างสัญญาและข้อตกลงแนบท้ายสัญญาลงในระบบอินเทอร์เน็ต (Internet) เพื่อให้มีการวิพากษ์วิจารณ์จากทุกฝ่ายอย่างเปิดเผยก่อนการอนุมัติใช้ และการกำหนดขอบเขตของงาน (TOR) เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาต้องกำหนดเป็นมาตรฐานที่ชัดเจน ไม่ควรให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลพินิจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาเอง เพราะข้อกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเป็นเรื่องสำคัญ ที่ก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตในลักษณะของการกีดกันผู้เสนอราคา หรือการเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอการรายใดรายหนึ่งได้

๔. เนื่องจากปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ (มาตรา ๑๐๓/๗) กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดทำข้อมูลรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะราคากลางและการคำนวณราคากลางไว้ในระบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงควรเร่งรัดให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับราคากลางในเว็บไซต์ (website) ของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน และให้มีการจัดทำมาตรฐานวิธีการคำนวณราคากลางที่ถูกต้องและเป็นธรรม ทุกหน่วยงานของรัฐสามารถใช้อ้างอิงเป็นเกณฑ์มาตรฐานของราคากลางได้ และมีสถาบันวิชาชีพทำหน้าที่ให้การรับรองคุณสมบัติของผู้ทำหน้าที่คิดคำนวณราคากลาง เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตสมยอมกันในการเสนอราคา

๕. กรมบัญชีกลางต้องดำเนินการควบคุมตรวจสอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์ในการกำกับการแข่งขันราคาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลางกำหนดอย่างเคร่งครัดเพื่อความโปร่งใสในการแข่งขันราคาและเพื่อสร้างความมั่นใจว่ามีการแข่งขันราคากันอย่างแท้จริง

๖. ให้กรมบัญชีกลาง ดำเนินการเร่งรัดในเรื่องการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement : e-GP) ให้แล้วเสร็จเป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่แท้จริงเต็มรูปแบบโดยเร็ว โดยนำระบบอิเล็กทรอนิกส์ไปใช้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาแล้ว จึงเห็นสมควรเสนอข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น
ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการ เพื่อป้องกัน
หรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิด
ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามนัยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๙ (๑๑) ต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง


(นายปานเทพ กล้านรงค์ราญ)
ประธานกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต

โทร. ๐ ๒๒๘๒ ๓๑๖๑ - ๕ ต่อ ๑๗๗

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๘๒๐๔