



88
รับ 8 เม.ย. 58
เวลา 14.35

สถานกเสวธาการคณะรัฐมนตรี
รับ 7481
รับ 8 เม.ย. 2558 14.35

ที่ ปช ๐๐๐๓/ ๐๐๕๒

สำนักงาน ป.ป.ช.

ถนนนทบุรี อำเภอเมือง

จังหวัดนนทบุรี ๑๑๐๐๐

๘ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง มาตรการและข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริต

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ข้อเสนอแนะ เรื่องการบูรณาการป้องกันการทุจริตของโครงการภาครัฐ (โดยการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน) จำนวน ๑๐๐ ชุด
๒. มาตรการป้องกันการทุจริตจากการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e - Auction) จำนวน ๑๐๐ ชุด
๓. ผลงานวิจัยของสำนักงาน ป.ป.ช. “โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะภาคเอกชน” จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๑๙ (๑๑) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

สำนักงาน ป.ป.ช. ขอเสนอมาตรการหรือข้อเสนอแนะเพื่อป้องกันการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาตามนโยบายบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต เรื่อง “การบูรณาการป้องกันการทุจริตของโครงการภาครัฐ (โดยการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน)”

สืบเนื่องจากที่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ ได้พิจารณาข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการเพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต เรื่อง “การบูรณาการป้องกันการทุจริตของโครงการภาครัฐ (โดยการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน)” แล้วมีมติเห็นชอบในหลักการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอ ทั้ง ๓ ข้อ พร้อมกับมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม (สำนักงาน ป.ป.ท.) ร่วมกับสำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งที่ผ่านมา ยังไม่มีการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวที่เห็นผลเป็นรูปธรรมชัดเจน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้ว จึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา ๒ ประการ ดังนี้

๑.๑ ข้อเสนอในทางบริหาร

ปัจจุบัน ส่วนราชการแต่ละแห่งได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต เพื่อให้ดำเนินการจัดการกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วจึงขอ

/ ประธาน ...

ประสานความร่วมมือกับรัฐบาล ให้สั่งการให้ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตของแต่ละส่วนราชการ นำข้อเสนอของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง “การบูรณาการป้องกันทุจริตของโครงการภาครัฐ (โดยการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน)” ที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบในหลักการและแต่งตั้งคณะกรรมการให้รับผิดชอบในการขับเคลื่อนแล้ว ไปเป็นส่วนหนึ่งในการกิจสำคัญของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต ที่ได้จัดตั้งขึ้นในแต่ละส่วนราชการด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๒๐๕.๒/๑๗๔๘๓ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ลงนามโดยนายสมหมาย ภาษี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะดังกล่าว และยินดีให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ หากรัฐบาลกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งในการกิจสำคัญของศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริตด้วยแล้ว

๑.๒ ข้อเสนอในทางกฎหมาย

เนื่องจากขณะนี้ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง อยู่ในระหว่างการพิจารณา ยกร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้เป็นพระราชบัญญัติ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้ข้อกำหนดในข้อเสนอแนะเรื่อง “การบูรณาการป้องกันการทุจริตของโครงการภาครัฐ (โดยการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน)” มีผลและ สภาพบังคับทางกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม จึงเห็นควรนำหลักการในข้อเสนอแนะดังกล่าว เป็นข้อกำหนดส่วน หนึ่งของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐดังกล่าวด้วย รายละเอียดปรากฏตาม เอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

๒. มาตรการป้องกันการทุจริตจากการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)

สืบเนื่องจากที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เคยเสนอมาตรการป้องกันการทุจริตจากการใช้ระบบ การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) โดยมีข้อเสนอประการสำคัญ คือ “กรมบัญชีกลาง ต้องควบคุมหน่วยงานของรัฐไม่ให้มีการนำวิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ไปใช้ กับการประมูลงานก่อสร้างที่มีรายละเอียดของเนื้องานยุ่งยากซับซ้อน มีเทคนิคเฉพาะ และมีเอกสารบัญชีแสดง รายการวัสดุและปริมาณเนื้องาน (BOQ) หลากหลายรายการในโครงการเดียวกัน และงานประเภทอื่นที่มีความ ยุ่งยากซับซ้อนในรายละเอียดของเนื้องานหรือมีเทคโนโลยีขั้นสูง รวมทั้งงานว่าจ้างที่ปรึกษาและงานว่าจ้าง ผู้ออกแบบ ซึ่งต้องมีการพิจารณาคูสมบัติของผู้เสนอราคาเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ ให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้กำหนด รายละเอียดและประเภทของงานที่ให้อำนาจและไม่ให้อำนาจใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)” ซึ่งคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ลงมติรับทราบข้อเสนอแนะ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องการทุจริตจากการใช้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ตามที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เสนอ และมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักกับ สำนักงบประมาณ และสำนักงาน กพร. นำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว ไปร่วมหารือกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ได้แนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน ทั้งนี้ จะต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการบริหาร ราชการแผ่นดิน และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป รายละเอียดปรากฏตามเอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้กรมบัญชีกลาง จะมีหนังสือ ด่วนที่สุดที่ กค ๐๔๒๑.๓/ว ๒๔๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ แจ้งเวียนให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานของรัฐ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาประเภทสินค้าและบริการหรืองาน โครงการ ที่ไม่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยได้ปรับปรุงหลักการในส่วนของการพิจารณาสินค้าและบริการ หรืองาน โครงการซึ่งเป็นสินค้าและบริการที่มีความซับซ้อน มีเทคนิคเฉพาะ เมื่อดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

/ แล้วอาจ ...

แล้วอาจไม่ได้ผลดี ได้สินค้าและบริการที่ไม่มีคุณภาพแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานก่อสร้าง แทบจะไม่เคยปรากฏว่าการจัดจ้างงานก่อสร้างใด มีลักษณะงานที่ยุ่งยากซับซ้อน จนไม่อาจดำเนินการจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้แต่อย่างใด ด้วยอ้างเหตุผลว่างานก่อสร้างของทางราชการแทบทุกประเภทจะมีรูปแบบของการก่อสร้างที่เป็นมาตรฐาน ซึ่งผู้เข้าร่วมเสนอราคาสามารถเข้าใจในรูปแบบของการก่อสร้างได้เป็นอย่างดี ทั้งที่ในความเป็นจริงงานก่อสร้างนั้นๆ แต่ละประเภทมีความซับซ้อนและมีเทคนิคเฉพาะ จนบางครั้งเป็นผลให้ไม่มีผู้เข้ายื่นเสนอราคา หรือยื่นเสนอราคาแล้วแต่ขาดหรือไม่ตรงตามคุณสมบัติ จนทำให้ต้องขอยกเลิกการจัดจ้าง แล้วจะขออนุมัติต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กพ.อ.) เพื่อดำเนินการจัดจ้างด้วยวิธีพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะมีช่องโอกาสของการทุจริตและการสมยอมกันเสนอราคากันได้สูง

นอกจากนั้น จากข้อมูลของธนาคารโลก และนักวิชาการต่างมีความเห็นตรงกันว่า วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ไม่ได้ช่วยลดการสมยอมกันเสนอราคา แต่กลับมีผลทำให้สินค้าหรือบริการโดยเฉพาะในงานอุตสาหกรรมก่อสร้างหรืองานประเภทอื่นที่มีการกำหนดเงื่อนไขรายละเอียดของเนื้องานยุ่งยากซับซ้อน มีคุณภาพต่ำ ไม่ได้คุณภาพคุ้มค่าตามราคาที่จ่าย เนื่องจากลักษณะการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) เป็นการเข้าไปแข่งขันด้วยราคาเพียงอย่างเดียว

ด้วยเหตุผลตามที่ได้กล่าวในข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วจึงเห็นว่า เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และป้องกันการแอบอ้างและการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการจัดจ้างด้วยวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาใช้อ้างในการป้องกันตนเอง หรืออาศัยการดำเนินการตามระเบียบดังกล่าว เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองหรือผู้อื่น จึงเห็นควรยกเว้นมิให้นำการจัดจ้างด้วยวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาใช้ในงานก่อสร้างทุกประเภท ไม่ว่างานก่อสร้างนั้นจะมีลักษณะของงานซับซ้อนหรือมีเทคนิคเฉพาะหรือไม่ก็ตาม

๓. งานศึกษาวิจัย เรื่องโครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะของเอกชน

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ให้ทุนสนับสนุนการวิจัย “โครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะของเอกชน” ซึ่งมีคณาจารย์จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษาวิจัยในโครงการดังกล่าว

โครงการวิจัยได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาข้อเท็จจริงที่เป็นพฤติกรรมกรรมการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ด้วยวิธีการจัดหมวดหมู่สภาพปัญหาเหล่านั้นเพื่อใช้เป็นฐานในการศึกษาช่องว่างของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งศึกษาถึงกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของประเทศไทยในปัจจุบันว่ามีอยู่อย่างไร และนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศที่มีการแก้ปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างอย่างดียิ่ง ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐจีน เพื่อค้นหาแนวทางและนำเสนอผลการวิจัยที่นำไปสู่การพัฒนาฐานกฎหมายที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาของประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม

จากการศึกษาวิจัยพบว่า การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยมีปัญหาในการดำเนินการทั้งสิ้น ๓ ประการ

/ ประการแรก ...

ประการแรก ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย อันเป็นกรณีที่หน่วยงานกำหนดนโยบายที่ไม่สุจริต ตั้งแต่ก่อนจะมีการเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งส่วนมากเป็นกรณีที่นักการเมืองและข้าราชการระดับสูง เข้ามาพัวพันและเกิดกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้กฎหมายเป็นสิ่งที่ยาก

ประการที่สอง ปัญหาการจัดการโครงสร้างขององค์กรจัดซื้อจัดจ้างที่มีโครงสร้างแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) กล่าวคือ มีการดำเนินการด้วยคณะกรรมการชุดเดียวทำให้ไม่สามารถตรวจสอบ และกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างทั่วถึงและง่ายต่อการทุจริต นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ยังมีลักษณะกระจัดกระจาย ไม่มีกฎเกณฑ์กลาง และมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติทำให้ไม่สามารถ กำหนดโทษทางอาญาได้ในตัวเองและอาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองได้

ประการที่สาม ปัญหาในชั้นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง พบว่าถึงแม้ว่าจะมีการกำหนด กฎระเบียบว่าด้วยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไว้อย่างละเอียดก็ตาม แต่ก็ยังมีช่องว่างและขาดมาตรการป้องกันการ ทุจริตที่เพียงพอ

ข้อเสนอแนะภายหลังจากที่ได้ศึกษาวิจัย มีดังนี้

ประการแรก กำหนดมาตรการเสริมเพื่อป้องกันการทุจริตเชิงนโยบาย โดยเฉพาะมาตรการ ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างโดยการประชุมแบบเปิดเผยตามแบบอย่างปรากฏ ในกฎหมาย Sunshine Act ค.ศ. ๑๙๗๗ ของประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงกำหนดให้การกระทำบางอย่างเป็น ความผิดตามแบบอย่างของประมวลจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของสาธารณรัฐเกาหลี และประมวลจริยธรรมสำหรับผู้ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของสาธารณรัฐจีน

ประการที่สอง เปลี่ยนแปลงการจัดโครงสร้างองค์กรที่ทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างจากแบบรวม ศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่ง่ายต่อการทุจริต เป็นลักษณะการกระจายอำนาจ (Decentralization) เหมือนดังเช่นในรูปแบบที่พบในประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐจีน และร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ พ.ศ. เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลกันระหว่าง คณะกรรมการชุดต่างๆ

ประการที่สาม แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดยแบ่งแยกไปตามช่วงเวลาของการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งก่อนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง และภายหลังจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจำแนกออกเป็นข้อเสนอแนะในมิติของกฎหมาย และข้อเสนอแนะในมิติอื่นๆ ดังนี้

๑) ข้อเสนอแนะในมิติของกฎหมาย

เห็นสมควรร่างกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยเฉพาะ ซึ่งมี เนื้อหาและโครงสร้างเช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. โดยมีการแก้ไข เพิ่มเติมประเด็นต่างๆ เพื่อขจัดขัดขวางการกระทำการอันเป็นการทุจริตซึ่งขัดขวางต่อประโยชน์ของราชการ และเป้าหมายสูงสุดของการจัดซื้อจัดจ้าง

ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวอาจจำแนกเป็นส่วนๆ โดยกำหนดสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ส่วนที่ว่าด้วยชื่อกฎหมาย วันประกาศใช้กฎหมาย นิยามศัพท์ที่เกี่ยวข้อง

(๒) บททั่วไป ได้แก่

(๒.๑) การกำหนดของเขตของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

/ (๒.๒) ...

(๒.๒) หลักและแนวคิดในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้แก่ การคุ้มค่า ความโปร่งใส ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความเป็นธรรม และการตรวจสอบได้

(๒.๓) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงเหตุการณ์ และแสดงความคิดเห็นได้ในลักษณะของการประชุมแบบเปิด และกำหนดกระบวนการทบทวนร่างแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีก่อนนำไปประกาศใช้ปฏิบัติ

(๒.๔) การห้ามการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง ยกเว้นกรณีที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

(๒.๕) การห้ามการกระทำอันเป็นการขัดขวางต่อการแข่งขันที่เป็นธรรมหรือเสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน

(๓) ส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการ องค์ประกอบ การคัดเลือก การพ้นจากตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจและหน้าที่

(๓.๑) คณะกรรมการกลางที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะกรรมการกำกับราคากลางและทะเบียนผู้รับเหมาก่อสร้าง

(๓.๒) คณะกรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ คณะกรรมการเปิดข้อเสนอ คณะกรรมการพิจารณาผลการคัดเลือก และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ทั้งนี้ กำหนดให้บุคคลหนึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพียงชุดใดชุดหนึ่งเท่านั้น

(๓.๓) คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง

(๔) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

(๔.๑) วิธีในการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วิธีคัดเลือก และวิธีเฉพาะเจาะจง โดยพยายามให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้วิธีที่คล้ายคลึงกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษให้น้อยที่สุด เพื่อลดโอกาสในการเกิดการทุจริตขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และวิธีต่างๆ ไม่จำเป็นต้องผูกติดอยู่กับวงเงินงบประมาณมากจนเกินไปนัก นอกจากนี้ควรกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในกฎหมายฉบับนี้ด้วย

(๔.๒) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในร่างขอบเขตของงานก่อนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งในหน่วยงาน นอกหน่วยงาน และใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ต่างๆ เช่น ประกาศในเว็บไซต์ต่างๆ เมื่อได้ข้อคิดเห็นมาแล้วก็นำมาทบทวนและแก้ไขร่างขอบเขตของงานก่อนดำเนินการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป

(๔.๓) การกำหนดให้คณะกรรมการกลางเป็นผู้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เข้าแข่งขันราคา แทนที่จะเป็นอำนาจหน้าที่หัวหน้าส่วนราชการ

(๔.๔) เงื่อนไขต่างๆ ในการเข้าเสนอราคาหรือเจรจาต่อรองราคา ซึ่งในส่วนนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ได้มีบทบัญญัติที่ดีอยู่แล้ว จึงสามารถนำมาปรับใช้ได้

(๔.๕) การพิจารณาข้อเสนอ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาแต่เพียงเกณฑ์ราคาเท่านั้น แต่ให้สามารถใช้เกณฑ์อื่นในการคัดเลือกได้ เช่น เกณฑ์ต้นทุน เกณฑ์คุณภาพ เกณฑ์บริการหลังการขาย ฯลฯ ซึ่งจะต้องประกาศล่วงหน้าให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดการคุ้มค่าของเงินงบประมาณมากที่สุด รวมทั้งมาตรการจูงใจรายละเอียดยกและเหตุผลให้ผู้เสนอราคาทุกรายทราบ

(๔.๖) การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างกรณีต่างๆ รวมทั้งการเพิกถอนสิทธิในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรณีที่ผู้ประกอบการกระทำการทุจริตหรือกระทำการขัดขวางการแข่งขันที่เป็นธรรม

/ (๔.๗) ...

(๔.๗) กระบวนการจ้างที่ปรึกษา ซึ่งเป็นไปตามหลักการในการจัดซื้อจัดจ้าง และสอดคล้องกับการป้องกันการทุจริตในการจัดหาที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น

(๔.๘) การทำสัญญา ซึ่งระบุขั้นตอนต่างๆ ในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(๔.๙) การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ โดยกำหนดมาตรการการตรวจรับงานที่ไม่ถูกต้องตรงตามสัญญา มาตรการระงับการจัดซื้อจัดจ้างชั่วคราวไว้เพื่อป้องกันการทุจริตภายหลังจากการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว

(๕) บทกำหนดโทษ ประกอบด้วยความผิดและโทษต่างๆ เช่น ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาบางความผิดที่เกี่ยวข้อง ให้มารวมอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ การไม่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามหลักเกณฑ์ของกฎหมาย การขัดขวางการจัดซื้อจัดจ้าง การเปิดเผยข้อมูลอันเป็นความลับซึ่งเป็นประโยชน์ได้เสียแก่ผู้อื่น การทำงานให้แก่ผู้ประกอบการ การประเมินราคาหรือความต้องการของรัฐสูงกว่าความเป็นจริง การเข้าร่วมกิจกรรมที่กระทบภาพลักษณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง บทกำหนดโทษดังกล่าวควรกำหนดไว้ค่อนข้างสูง เพื่อให้เจ้าหน้าที่เกิดความเกรงกลัว ไม่กล้าที่จะกระทำความผิดต่อไป

จากร่างของกฎหมายที่กล่าวข้างต้น การตรากฎหมายนี้เป็นพระราชบัญญัติจะสามารถใช้ได้ครอบคลุมกว้างขวางกว่ากรณีที่จะตราเป็นเพียงพระราชกฤษฎีกาหรือเป็นเพียงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ การตราเป็นพระราชบัญญัติจะสามารถกำหนดบทลงโทษในตัวพระราชบัญญัตินั้นเอง โดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติอื่นในการลงโทษผู้กระทำ ความผิด นอกจากนี้ หากตราเป็นพระราชบัญญัติแล้ว กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังสามารถครอบคลุมไปถึงบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องนอกเหนือไปจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยิ่งไปกว่านั้น สภาพบังคับของกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติย่อมมีมากกว่ากฎหมายในลำดับรองลงไปอีกด้วย ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ อย่างจริงจังมากขึ้นอีกด้วย

๒) ข้อเสนอแนะในมิติอื่นๆ

ประการแรก ควรจะมีการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศให้ทันสมัยและรองรับต่อการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ โดยเฉพาะการดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศจะทำให้การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีน้อยลง ทั้งนี้เพราะนอกจากจะทำให้เกิดความรวดเร็วและทั่วถึงในการเป็นสื่อกลางในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแล้ว ยังเป็นไปตามหลักการ “เปิดเผย” ซึ่งถือเป็นหลักการสมัยใหม่ในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดหลักการหนึ่งอีกด้วย

นอกจากนี้ ยังอาจนำเทคโนโลยีที่ใช้ในสาธารณรัฐเกาหลีมาเป็นต้นแบบการพัฒนาเทคโนโลยี โดยเฉพาะการจัดทำระบบสารสนเทศที่มีระบบ Government Goods Management System (GGM) เพื่อให้รัฐสามารถควบคุมปริมาณของพัสดุที่มีอยู่ในแต่ละหน่วยงาน รวมทั้งระบุระยะเวลาใช้งานของพัสดุเพื่อที่ส่วนกลางจะได้ทราบระยะเวลาที่แน่นอนและความจำเป็นในการใช้พัสดุต่างๆ

ประการที่สอง ควรจะจัดให้มีการเผยแพร่ความรู้แก่ผู้ประกอบการเพื่อให้เข้าใจขั้นตอนและกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนสิทธิ หน้าที่ ข้อห้ามและผลของการฝ่าฝืนต่างๆ ผู้ประกอบการที่จะเข้าร่วมแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้างจะได้ตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปโดยสุจริต ไม่กระทำการอันเป็นการทุจริต ทั้งยังช่วยสอดส่องดูแลการจัดซื้อจัดจ้างต่างๆ ให้เกิดความโปร่งใส เสรี และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายโดยเสมอหน้า

ประการที่สาม ควรมีการจัดทำและเผยแพร่จรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะ นอกจากจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไปของแต่ละหน่วยงาน จัดให้มี

/ การอบรม ...

การอบรมเจ้าหน้าที่พิสดุของภาครัฐตลอดจนผู้ประกอบการภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ตระหนักถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาข้อเสนอแนะงานวิจัยตามโครงการศึกษาประเด็นทางกฎหมายที่เป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตที่มีผลกระทบในภาพรวมโดยเฉพาะของเอกชน แล้วเห็นว่าข้อเสนอแนะงานวิจัยตามโครงการดังกล่าว เป็นประโยชน์และสามารถยกระดับคุณภาพทางกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้สามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรนำข้อเสนอแนะงานวิจัยฉบับนี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังต่อไป รายละเอียดปรากฏตามเอกสารสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายสรเสรีญ พลเจียก)

เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต

โทร. /โทรสาร ๐ ๒๕๒๘ ๔๘๐๐ ต่อ ๕๘๐๓

www.nacc.go.th