



รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง
และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

รหัสโครงการ 4367506

โดย

นายศักรินทร์ นิลรัตน์	หัวหน้าโครงการ
นางสาวศรินันท์ วัฒนศิริธรรม	นักวิจัย
นายสยาม ธีระบุตร	นักวิจัย
นางสาวศรินทิพย์ แสงมิ่ง	นักวิจัย

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566
จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม



รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการวิจัย เรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560”

รหัสโครงการ 4367506

โดย

นายศักรินทร์ นิรัตน์	หัวหน้าโครงการ
นางสาวศรีนันท์ วัฒนศิริธรรม	นักวิจัย
นายสยาม ธีระบุตร	นักวิจัย
นางสาวศรินทิพย์ แสงมิ่ง	นักวิจัย

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาอย่างสูงจากผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ไพฑูริย์ ไกรพรศักดิ์ รองศาสตราจารย์ ดร.โยธิน แสงดี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัครเดช ไชยเพิ่ม ที่กรุณาให้คำแนะนำ ให้ความเห็น และองค์ความรู้เกี่ยวกับการศึกษาวิจัย ตลอดจนการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง และขอขอบคุณ คณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ได้ให้ข้อเสนอแนะที่มีคุณค่ายิ่ง อันช่วยให้งานวิจัยมีความถูกต้องสมบูรณ์ คณะผู้วิจัยตระหนักถึงความตั้งใจจริงและความทุ่มเทของท่านและขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

คณะผู้วิจัยได้รับความกรุณาอย่างสูงจากหน่วยงานผู้ให้ข้อมูลเพื่อประกอบการศึกษาวิจัย จากหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อสังคมไทยและเป็นแหล่งข้อมูล สำหรับผู้ที่สนใจ หากรายงานฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใด คณะผู้วิจัยขอน้อมรับเพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขในโอกาสต่อไป

คณะผู้วิจัย

กันยายน 2566

ส่วนที่ 2

บทคัดย่อ

โครงการวิจัยเรื่อง การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีวัตถุประสงค์ดังนี้ 1) เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) เพื่อศึกษาลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 3) เพื่อเสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ เก็บข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัย กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติ และประกาศต่าง ๆ การสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) จำนวน 22 ราย

ผลการศึกษาพบว่า ในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้แบ่งออกเป็น กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งพบการทุจริตอยู่ทั้ง 3 กระบวนการ มีลักษณะการทุจริตที่แตกต่างกันไป ลักษณะการทุจริตที่พบมีอยู่ 11 ลักษณะ ดังนี้ 1) แบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ 2) กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย 3) อ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อน ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา 4) ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง 5) การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล 6) การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง 7) เจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้เสียในสัญญา 8) ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง 9) เบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน 10) จัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และ 11) ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างจำนวน 10 ปัจจัย คือ 1) จำนวนของกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ 3) การบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบควบคุม 4) ความโปร่งใส 5) การมีส่วนร่วมของประชาชน 6) ผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ 7) ระบบอุปถัมภ์ 8) ระดับความรู้กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง 9) จำนวนของผู้ประกอบการ และ 10) มูลค่าวงเงิน ราคากลาง

ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้จากการศึกษาวิจัยนี้เป็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยควรดำเนินการให้มีการกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติของเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อไม่ให้เกิดการตีความแล้วนำไปใช้เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง การใช้ฐานข้อมูลที่ได้จากการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดประโยชน์ในการตรวจสอบ ควบคุม การลดหรือการจำกัดอำนาจในการใช้ดุลยพินิจ การเพิ่มความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยข้อมูลในขั้นตอนที่ประชาชนยังไม่สามารถรับรู้ได้ รวมถึงการส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งข้อเสนอแนะดังกล่าวก็จะเป็นส่วนสำคัญที่สะท้อนให้เห็นว่า ส่วนใดเป็นความเสี่ยงที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือประชาชนควรพึงเล็งหรือเฝ้าระวังเป็นพิเศษ

Abstract

Part 1 : Detail of Project

Title of Project : Procurement Corruption under the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017)

- Names of Researchers :**
1. Mr. Sakkarin Nilrat, Project Chief
Qualification : Bachelor Degree
Original affiliation : Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the NACC
Tel, No. : 02-528-4800 ext. 4707
 2. Ms. Sirinan Wattanasiritham, Researcher
Qualification : Master Degree
Original affiliation : Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the NACC
Tel, No. : 02-528-4800 ext. 5820
 3. Mr. Sayahm Dhiraputra, Researcher
Qualification : Bachelor Degree
Original affiliation : Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the NACC
Tel, No. : 02-528-4800 ext. 5820
 4. Ms. Sirinthip Saengming, Researcher
Qualification : Master Degree
Original affiliation : Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the NACC
Tel, No. : 02-528-4800 ext. 4702

Part 2

Abstract

The study on Procurement Corruption under the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 aims to achieve the following objectives: Firstly, To study the processes and methods of procurement under the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 and related regulations. Secondly, To investigate the nature of corruption in procurement and identify the factors Procurement to corruption under the Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560. Thirdly, To propose recommendations or guidelines for addressing corruption issues in procurement and through a qualitative research approach. This involves gathering information from documents, legal frameworks, regulations, best practices, and conducting in-depth interviews with key informants, totaling 22 individuals.

The study found that in accordance with the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560, corruption exists in all three stages of the procurement process. There are 11 different patterns of corruption identified, as follows: 1) Dividing procurement without approval; 2) Specifying details/requirements to favor certain contractors; 3) Falsely claiming urgency/special cases/complexity to avoid competitive bidding; 4) Contractors initiating work before the procurement process; 5) Collusion in bid submissions/auction rigging; 6) Overpricing in procurement; 7) State officials having conflict of interests or connections with contractors; 8) Failure to comply with relevant laws and regulations; 9) Delaying disbursements with the intent to gain interest; 10) Creating false contract documents /modifying contracts to disadvantage the state; and 11) Inadequate control/incorrect inspection of work, deviations from standards. The 10 factors that contribute to corruption in procurement are: 1) The number of relevant laws/regulations; 2) Laws/regulations that allow for discretion; 3) Enforcement of laws in auditing and control; 4) Transparency; 5) Public participation; 6) Societal and economic impacts; 7) Integrity systems; 8) Level of knowledge of relevant laws/regulations; 9) Number of contractors; 10) Value of the median price.

Recommendations or policy guidelines to address the issue of corruption in procurement, as derived from this research study, include the following: Specify additional criteria to prevent misinterpretation and exploitation for personal gain when setting qualifications. Utilize the procurement data to facilitate auditing and control, promoting transparency. Limit or reduce discretionary powers. Enhance transparency by disclosing information at stages not accessible to the public. Promote awareness and understanding of the procurement process among stakeholders. Additionally, these recommendations should highlight which aspects pose risks that oversight agencies or the public should pay special attention to.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. ชื่อโครงการวิจัย

การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ
ภาครัฐ พ.ศ. 2560

Procurement Corruption under the Public Procurement and Supplies
Administration Act, B.E. 2560 (2017)

2. ชื่อผู้ศึกษาวิจัย

1) นายศักรินทร์ นิลรัตน์	หัวหน้าโครงการ
2) นางสาวศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม	นักวิจัย
3) นายสยาม ชีระบุตร	นักวิจัย
4) นางสาวศิรินทิพย์ แสงมิ่ง	นักวิจัย

3. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนาน และส่งผลทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดราคากลาง การประกาศประกวดราคา การยื่นข้อเสนอราคา การพิจารณาผล การบริหารสัญญา การตรวจรับพัสดุ และการเบิกจ่าย โดยมีวิธีการทุจริต ในหลายลักษณะ เช่น การสมยอมในการเสนอราคา (การฮั้ว) การเรียกรับเงิน การเอื้อประโยชน์ให้คู่สัญญา การแบ่งซื้อ/แบ่งจ้าง เป็นต้น โดยบางกรณีก็ยากแก่การตรวจสอบการกระทำความผิด อีกทั้งในการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างกัน

ในปัจจุบันมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของหน่วยงานของรัฐ โดยการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และสอดคล้องกับหลักการคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ รวมทั้งมีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤตินิยมชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาส ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การทำข้อตกลงคุณธรรมร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการ ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีผู้สังเกตการณ์ในทุกขั้นตอน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว (บังคับใช้เมื่อ 23 สิงหาคม 2560) แต่จากข้อมูลสถิติการกล่าวหาร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีจำนวน 912 เรื่อง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 742 เรื่อง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 949 เรื่อง และปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 1,577 เรื่อง โดยมีวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตจำนวนรวมสูงถึง 165,717 ล้านบาท 4,806 ล้านบาท 8,138 ล้านบาท และ 2,349 ล้านบาท ตามลำดับ¹ ดังตาราง

ตาราง จำนวนเรื่องร้องเรียนและวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การร้องเรียนการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณที่มีการร้องเรียน	จำนวนเรื่องกล่าวหา (เรื่อง)	วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต (บาท)
	พ.ศ. 2562	912	165,717,650,397
	พ.ศ. 2563	742	4,806,555,479
	พ.ศ. 2564	949	8,137,988,937
	พ.ศ. 2565	1,577	2,349,894,518
ผลรวมทั้งหมด		4,180	181,012,089,331

ที่มา: ระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) ประมวลผลโดย: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

รวมทั้งที่ปรากฏเป็นข่าวอันได้รับความสนใจจากสาธารณชน เช่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลนายกองการบริหารส่วนจังหวัดลำพูนกับพวก ร่วมกันทุจริตจัดซื้อชุดของใช้ประจำวัน (Care Set) วงเงิน 16,343,000 บาท ในโครงการป้องกันผู้สูงอายุกลุ่มเสี่ยงต่อการติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) เมื่อเดือนตุลาคม 2563 เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างยังคงมีอยู่และเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน รวมถึงความร้ายแรงของปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างยังมีผลต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม คุณค่าทางคุณธรรม จริยธรรม และคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งได้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวะถดถอยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมที่เพิ่มมากขึ้นเพราะขาดปัจจัยในการแก้ปัญหา การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติ และให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลที่เลือกประโยชน์ในภาครัฐ การทุจริตจึงถือว่าเป็นต้นตออย่างหนึ่งในการจัดซื้อจัดจ้างของ

¹ ข้อมูลจากระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) สำนักงาน ป.ป.ช.

ภาครัฐที่เป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้² นอกจากนี้ การทุจริตยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาในประเด็นการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ว่ามีลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างไร เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง

4. วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 2) เพื่อศึกษาลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
- 3) เพื่อเสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาวิจัยจากข้อมูลเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ รวมถึงข้อมูลสถิติการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เริ่มบังคับใช้ จากเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนและคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด และคดีที่อยู่ระหว่างการไต่สวน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงาน ป.ป.ช. รวมถึงนักวิชาการที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ ในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะการทุจริต ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต และแนวทางแก้ไขหรือมาตรการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อประกอบการศึกษาวิจัยนอกเหนือจากการศึกษาข้อมูลคดี

² ปันณ์ อนันตวิบูลย์และคณะ. (2553). การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

6. ผลการศึกษา

1) ผลการศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

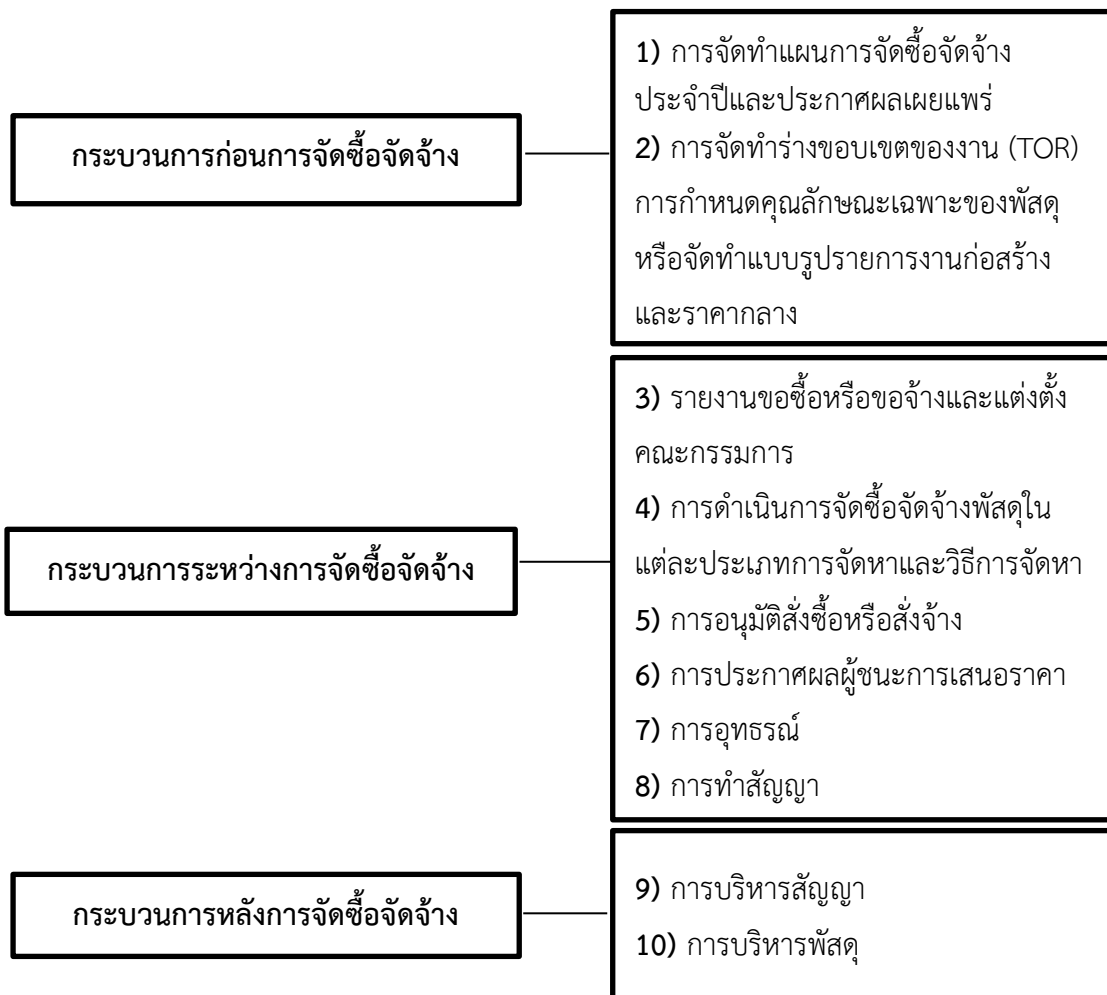
ตามที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจากการศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 สรุปพอสังเขป ดังนี้

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐจะแบ่งเป็น 10 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศผลเผยแพร่
- 2) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปารายการงานก่อสร้างและราคากลาง
- 3) รายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ
- 4) การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา
- 5) การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง
- 6) การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา
- 7) การอุทธรณ์
- 8) การทำสัญญา
- 9) การบริหารสัญญา
- 10) การบริหารพัสดุ

ซึ่งจาก 10 ขั้นตอนดังกล่าวสามารถแบ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง รายละเอียดดังแผนภาพ

แผนภาพ ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ



ที่มา: กรมบัญชีกลาง

1.1) กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยกระบวนการแรกซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปราคางานก่อสร้างและราคากลาง โดยใน **ขั้นตอนแรก** คือ การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานในการจัดซื้อจัดจ้างและให้ผู้ที่สนใจทราบและสามารถเตรียมการยื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐได้ตามแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีที่ได้ประกาศไว้

ขั้นตอนที่ 2 คือ การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปราคางานก่อสร้างและราคากลาง โดยหลังจากประกาศแผนการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว

หน่วยงานของรัฐจะเริ่มดำเนินการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปราคางานก่อสร้างและราคากลาง เพื่อนำไปประกอบในการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้าง และเมื่อทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้ให้ความเห็นชอบแล้วก็จะเป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธี ซึ่งในการจัดทำ TOR หรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ

1.2) กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง

กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย รายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา การอุทธรณ์ และการทำสัญญา

ขั้นตอนที่ 3 คือ การทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดรายละเอียดในการจัดทำในแต่ละประเภทของการจัดซื้อหรือจัดจ้าง

ขั้นตอนที่ 4 คือ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา หลังจากการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว ก็จะเป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทและแต่ละวิธีซึ่งประเภทและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับหน่วยงานของรัฐดังแผนภาพ

แผนภาพ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทและแต่ละวิธี

ประเภทที่ 1 การซื้อหรือจ้าง

- วิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธี e-market
- วิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธี e-Bidding
- วิธีสอบราคา
- วิธีคัดเลือก
- วิธีเฉพาะเจาะจง

ประเภทที่ 2 งานจ้างที่ปรึกษา

- วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป
- วิธีคัดเลือก
- วิธีเฉพาะเจาะจง

ประเภทที่ 3 งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

- วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป
- วิธีคัดเลือก
- วิธีเฉพาะเจาะจง
- วิธีประกวดแบบ

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

ขั้นตอนที่ 5 คือ การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง เมื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละประเภทและแต่ละวิธีเสร็จสิ้นจนกระทั่งทราบผลผู้ชนะการเสนอราคาแล้วขั้นตอนต่อมาเป็นการขออนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง โดยการขออนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้ผู้ชนะการเสนอราคาหรือผู้ได้รับการคัดเลือกข้อเสนอของการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น โดยเจ้าหน้าที่จะสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างเสนอหัวหน้าเจ้าหน้าที่เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้นให้ความเห็นชอบในการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐลงนามในประกาศผู้ชนะการเสนอราคาพร้อมทั้งแบบแจ้งผลการพิจารณา เพื่อแจ้งให้ผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายทราบ อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งภายในวงเงินในแต่ละวิธีของการจัดหาตามวงเงินที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ขั้นตอนที่ 6 คือ การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา โดยหลังจากการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะขั้นตอนของการประกาศผลผู้ชนะการสั่งซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือก ซึ่งการประกาศผลผู้ชนะการสั่งซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐประกาศผลผู้ชนะการสั่งซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกและเหตุผลสนับสนุนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง www.gprocurement.go.th ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ และเมื่อมีการประกาศผลผู้ชนะตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอราคาทุกรายทราบผ่านทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ตามแบบที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ขั้นตอนที่ 7 คือ การอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้เสนอราคาในโครงการนั้น ๆ ไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาสามารถยื่นหนังสืออุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 การอุทธรณ์ ตั้งแต่มาตรา 114 ถึงมาตรา 119 การอุทธรณ์นั้นผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้ที่ได้ยื่นข้อเสนอและเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบหรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศเป็นผู้ชนะการเสนอราคาหรือไม่ได้รับคัดเลือกเป็นคู่สัญญา โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐที่จัดซื้อจัดจ้างภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

ขั้นตอนที่ 8 คือ การทำสัญญา โดยเมื่อได้ผู้ชนะการเสนอราคาและพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้วก็มาถึงเวลาทำสัญญา ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มาตรา 93 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ แบบสัญญานั้นให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายได้กำหนดแบบสัญญาไว้ 15 แบบ ซึ่งหากการทำสัญญารายใดมีความจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างจากแบบที่กำหนดและไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบให้กระทำได้ เว้นแต่เห็นว่าจะเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอให้ส่งสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน

1.3) กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งประกอบด้วย การบริหารสัญญาและการบริหารพัสดุ มีรายละเอียด ดังนี้

ขั้นตอนที่ 9 คือ การบริหารสัญญา ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 100 บัญญัติว่าในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ ทั้งนี้ ในกรณีที่การจัดซื้อจัดจ้างมีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงจะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ตรวจรับพัสดุโดยให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุก็ได้ โดยคณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) การตรวจรับพัสดุ
- (2) การพิจารณาแก้ไขสัญญา
- (3) การงดหรือลดค่าปรับหรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง
- (4) การบอกเลิกสัญญา

ขั้นตอนที่ 10 คือ การบริหารพัสดุ โดยหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการบริหารสัญญาแล้วก็จะมาถึงขั้นตอนการบริหารพัสดุ ซึ่งการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมายถึง การเก็บ การบันทึก การเบิกจ่าย การยืม การบำรุงรักษา การตรวจสอบ และการจำหน่ายพัสดุ โดยการบริหารพัสดุนั้น หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งไม่รวมถึงงานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

2) ลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

จากการศึกษาวิจัยสามารถแบ่งลักษณะการทุจริตได้ทั้งสิ้น 11 ลักษณะ ซึ่งมีรายละเอียดของผลการศึกษา ดังนี้

(1) แบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ

พบประเด็นที่หน่วยงานมีการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้มียกเงินที่น้อยกว่า 5000,000 บาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ถือว่าเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างและสามารถจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจจะทำให้ภาครัฐจัดซื้อในราคาที่สูง และข้อมูลจำนวนวงเงินเฉลี่ยต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ที่มีมูลค่าไม่เกิน 500,000 บาท จากกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐใช้วิธีดังกล่าวเพื่อเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างตั้งแต่การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ที่จะส่งผลให้สามารถจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้ เป็นการดำเนินการที่เสี่ยงต่อการเข้าไปมีส่วนได้เสีย และภาครัฐต้องจัดซื้อในราคาที่สูง กล่าวคือ การกระทำความผิดเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ถูกกฎหมาย และการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงก็เป็นไปตามระเบียบ ทั้งที่อาจจะทำให้เกิดการแข่งขันราคากัน และเสี่ยงต่อการเข้าไปมีส่วนได้เสีย ซึ่งในข้อเท็จจริงส่วนใหญ่หน่วยงานก็จะ

เลือกใช้วิธีเฉพาะเจาะจง ดังนั้น กรณีนี้หากหน่วยงานที่ต้องการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดการแข่งขันราคา หน่วยงานภาครัฐได้ราคาการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่สูงเกิน รวมถึงเพื่อไม่ให้เกิดคำถามถึงการเข้าไปมีส่วนได้เสียจากการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ในงานที่หากดำเนินการในครั้งเดียวแล้ววงเงินมากกว่า 500,000 บาท หน่วยงานนั้นก็ไม่ควรใช้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ควรจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนตามหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 111 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2561 เรื่อง ซ้อมความเข้าใจการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กรณีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท

(2) กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย

พบประเด็นของการจัดซื้อจัดจ้างในงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ในการกำหนดรายละเอียดของคุณสมบัติที่ระบุประเภทชั้นของผู้ประกอบการไว้ในโครงการที่มีงบประมาณสูง ซึ่งส่งผลให้ผู้มีคุณสมบัติที่น้อยราย แต่มีจำนวนโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างอยู่หลายโครงการ เมื่อผู้ประกอบการมีจำนวนน้อยรายที่มีคุณสมบัติต่อโครงการขนาดใหญ่ที่มีงบประมาณสูง ๆ อยู่หลายโครงการ ก็จะเสี่ยงต่อการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูลกัน กล่าวคือ ในการกำหนดประเภทชั้นของผู้ประกอบการนั้นจะมีความเชื่อมโยงกับการกำหนดคุณสมบัติในการจัดซื้อจัดจ้างตามแต่ละวงเงินของสัญญา เช่น ผู้ประกอบการที่จัดอยู่ในประเภทชั้นที่ 1 มีสิทธิในการเสนอราคางานก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหนึ่งสัญญาไม่เกิน 500 ล้านบาท ผู้ประกอบการที่จัดอยู่ในประเภทชั้นที่ 2 มีสิทธิในการเสนอราคางานก่อสร้างวงเงินต่อหนึ่งสัญญาไม่เกิน 300 ล้านบาท เป็นต้น อาจมีการใช้ประเภทชั้นมากำหนดเป็นคุณสมบัติซึ่งเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น หรือเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมได้ และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรกำหนดให้ประเภทชั้นของผู้ประกอบการเป็นเพียงคุณสมบัติที่เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเพื่อให้คะแนนด้านคุณสมบัติ เช่น ผู้ประกอบการ A อยู่ประเภทชั้น 1 ก็จะได้คะแนน 100 คะแนน ผู้ประกอบการ B อยู่ประเภทชั้น 2 ได้คะแนน 80 คะแนน เป็นต้น ก็จะทำให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้นหรือเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่อยู่ประเภทชั้นอื่นสามารถเข้าร่วมในการเสนอราคาได้ ซึ่งผู้ประกอบการในชั้นอื่นอาจมีคุณสมบัติด้านอื่นที่ดีกว่าก็ได้ แต่หากใช้ประเภทชั้นมากำหนดคุณสมบัติตั้งแต่แรกก็จะทำให้มีผู้ประกอบการน้อยราย และอาจจะไม่มีการแข่งขันกันเสี่ยงต่อการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูลกันได้ แสดงให้เห็นว่า กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ที่มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนไว้ อาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 9 ซึ่งในกรณีข้างต้นนั้นเป็นการจัดซื้อจัดจ้างในงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนและวิธีคัดเลือก ส่วนการกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางรายในกรณีอื่น เช่น การกำหนดพื้นที่ตั้งของนิติบุคคล การกำหนดอุปกรณ์เสริมต่าง ๆ เป็นต้น เป็นกรณีที่พบการร้องเรียนค่อนข้างมาก เนื่องจากเป็นการกำหนดให้มีผู้มีคุณสมบัติที่น้อยรายผู้รับจ้างที่ถูกกีดกันจากการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวก็จะนำมาร้องเรียน แสดงให้เห็นว่าในประเด็นของการกำหนดลำดับชั้นของผู้รับจ้าง แม้ว่าจะเป็นการเสี่ยงต่อการสมยอมราคากัน แต่การ

ดำเนินความผิดค่อนข้างยาก อีกทั้งยังไม่พบเจอการไต่สวนการทุจริตในประเด็นนี้ อาจจะเป็นเพราะ การกำหนดลำดับขั้นดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และอาจจะไม่มีการ ร้องเรียนจากผู้รับจ้างที่ถูกกีดกัน เพราะเห็นว่ามี การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการไว้ตามประกาศ คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ ขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ

(3) อ่างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อน ที่เป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา

พบประเด็นจากการเสี่ยงการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องใช้เฉพาะวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ซึ่งไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้รับจ้าง โดยการอ้างกรณีต่าง ๆ เช่น ความลับ ความจำเป็น เร่งด่วน ที่เป็นเท็จ เพื่อขอใช้วิธีคัดเลือกหรือเฉพาะเจาะจง ให้สามารถใช้ดุลยพินิจได้ ซึ่งกรณีดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่สุจริตอีกด้วย และพบประเด็นการอ้างกรณีความซับซ้อนที่ไม่เป็น ความจริง เพื่อให้มีการใช้เกณฑ์ด้านคุณภาพมากำหนดเพิ่มเติม ส่งผลให้เกิดการใช้ดุลยพินิจในการเอื้อ ให้แก่ผู้เสนอบางราย

(4) ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง

พบว่า เป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่กำหนดไว้ รวมถึงการที่ หน่วยงานรัฐอนุญาตให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อนลงนามในสัญญา นั้น จะกระทำมิได้เนื่องจากถือเป็นการ ผูกพันการดำเนินการ และจะเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลให้หน่วยงานรัฐไม่อาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อ จัดจ้างตามมาตรา 67 ได้อีกด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลให้รัฐอาจได้รับความเสียหายหากพบ กรณีตามมาตรา 76 (1) (2) (3) และ (4)

(5) การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล

การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล จะพบในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวด ราคาอิเล็กทรอนิกส์หรือ e-Bidding ที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีจำนวนหลายโครงการ โดยมีผู้ประกอบการที่มี คุณสมบัติเพียงไม่กี่ราย โดยจะพบพฤติการณ์การเสนอราคาที่แตกต่างกันน้อยผิดปกติ มีการแบ่งปัน โครงการกัน ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวจะต้องมีการเตรียมกันก่อนที่จะมีการเสนอราคา จึงเป็นการ ยากต่อการพิสูจน์ถึงการกระทำผิด และการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษค่อนข้างยาก อีกทั้ง การร้องเรียนเกี่ยวกับการสมยอมราคากันในโครงการขนาดใหญ่ก็แทบจะไม่มี นอกจากนี้จะมีการ ขัดแย้งกันของผู้ประกอบการ ส่วนในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก การสมยอมการเสนอราคา/การ ฮั้วประมูล จากวิธีนี้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้จ้างจะต้องรู้เห็นด้วย เนื่องจากวิธีนี้ได้ให้อำนาจ หน่วยงานรัฐในการเลือกผู้ที่จะยื่นข้อเสนอได้จำนวน 3 ราย เพื่อให้เข้ามาแข่งขันราคากัน ซึ่งหาก หน่วยงานดังกล่าวมีโครงการจัดซื้อในลักษณะเดียวกันอยู่จำนวนหลายโครงการ ก็จะเสี่ยงต่อการ สมยอมราคากันของผู้ประกอบการ

(6) การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง

ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ราคาสูงเกินจริง จะเป็นลักษณะของการทุจริตที่ทำให้ภาครัฐเสียหายทั้งที่เป็นจำนวนเงินงบประมาณและเสียโอกาสในการแข่งขันด้านราคาด้วยการกระทำการตั้งแต่ในขั้นตอนการสืบราคาเป็นเท็จ ทำให้การกำหนดราคากลางไม่เป็นไปตามราคาท้องตลาด การกำหนดราคาเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการบางร้าน รวมถึงมีการพิจารณาให้ร้านที่เสนอราคาสูงกว่าเป็นผู้ชนะการเสนอราคา ทั้งนี้ยังมีลักษณะของการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริงและไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งาน และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้นำไปใช้งานอีกด้วย เช่น การจัดซื้อเครื่องคันหวัดถูระเบิด ระยะเวลาปานกลางแบบมือถือ ของหน่วยงานแห่งหนึ่ง ที่มาราคาแพงเกินจริง และไม่สามารถนำไปใช้งานได้มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเสียหายที่ผู้นำไปใช้งานจะได้รับอันตราย การกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมเพื่อให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่มีการกำหนดราคากลางไว้ จนนำไปสู่การกำหนดราคากลางเองที่มีราคาสูงกว่าปกติ เป็นต้น

(7) เจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้เสียในสัญญา

ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่มีเจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับผู้รับจ้าง/การมีส่วนได้เสียในสัญญา จะเป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารหน่วยงานหรือผู้มีอำนาจอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง เข้าไปมีผลประโยชน์หรือเชื่อมโยง มีส่วนได้เสียกับคู่สัญญา โดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้มีอำนาจอนุมัติ มักจะเป็นผู้รับผลประโยชน์หรือประโยชน์อย่างอื่นตอบแทน อันเป็นการกระทำที่ผิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 13 ระบุว่า “ในการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาในงานนั้น ...” และกฎหมายอื่น ๆ ด้วย รวมถึงผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้หน่วยงานรัฐเกิดความเสียหาย ใช้จ่ายงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น

(8) ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในการดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง จะเป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งในกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน การดำเนินโครงการอันเป็นเท็จ หรือไม่มีการดำเนินการจริง แต่มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ

(9) จัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ

พบว่ามีกรจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ได้มีการจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับผู้ประกอบการที่ไม่มีหน้าร้านตั้งอยู่จริง เป็นการใช้อำนาจของผู้ยื่นข้อเสนอนายกเทศมนตรีตำบลดังกล่าวได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบล ไปเลือกซื้อของจากร้านอื่นในพื้นที่เทศบาลตำบล แล้วเมื่อได้ของมาก็นำมาจัดของใส่เป็นถุงยังชีพ โดยใช้พื้นที่ในอาคารทำการของเทศบาลตำบลอีกด้วย กรณีเรื่องดังกล่าวจึงเป็นการที่นายกเทศมนตรีตำบลใช้อำนาจของผู้ยื่นข้อ

ทำสัญญากับราชการแทนและจัดทำเอกสารสัญญาเท็จ จึงถือเสมือนหนึ่งว่านายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐเอง เพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์จากงานจัดซื้อถุงยังชีพ

ส่วนกรณีการแก้ไขสัญญา พบว่า มีกรณีการแก้ไขสัญญาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้าง โดยพบข้อเท็จจริงว่าเป็นการแก้ไขที่มีการลดความกว้าง เพิ่มความยาวของถนน และมีการระบุว่าจะเพิ่มความหนาด้วย เพื่อให้เห็นว่าปริมาณของการทำถนนยังเท่าเดิม ทำให้ไม่ต้องลดจำนวนเงินที่จะต้องจ่ายในงวดนั้นลง แต่ในข้อเท็จจริงกลับไม่ได้ปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในสัญญา

(10) ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน

การควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน เป็นลักษณะการทุจริตที่พบมากที่สุดในกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการควบคุมงานไม่ถูกต้อง หรือไม่มาควบคุมดูแล กำกับ หรือตรวจสอบให้ตรงกับข้อกำหนดในสัญญา ทำให้งานที่ตรวจรับไม่เป็นไปตามแบบ เพราะผู้รับจ้างมักจะลดคุณภาพของงาน เช่น ลดความหนาของคอนกรีต ลดคุณภาพของเหล็ก หรือลดจำนวนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน ก็จะทำให้ได้ของไม่ครบ จะไปสัมพันธ์กับการตรวจการจ้าง เมื่อพบว่าไม่ถูกต้องตามสัญญา ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า มีเจตนาที่จะตรวจรับงานที่ไม่ถูกต้องตามสัญญาหรือไม่ ในบางรายอาจจะแค่บกพร่องในทำหน้าที่ตรวจรับเนื่องจากพบว่ากรรมการตรวจรับบางคนไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง หรือไม่ได้เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นโดยตรง มีสาเหตุมาจากการที่บางหน่วยงานไม่มีผู้สำเร็จการศึกษาหรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขานั้น ๆ หรือมีจำนวนบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทำให้การตรวจรับอาจไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีโอกาสที่จะทำให้การตรวจรับไม่เป็นไปตามแบบ หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานได้ และอาจส่งผลเสียต่อทางราชการทำให้ราชการเสียหาย หรือเสียประโยชน์ได้

(11) เบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน

การจ่ายเงินค่าจ้างก่อสร้างจะมีทั้งกรณีที่เป็นการจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้าและการไม่จ่ายเงินค่าจ้าง ไม่ว่าจะเป็ผลเนื่องมาจากความผิดพลาดในกระบวนการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานรัฐ ปัญหาเรื่องการตรวจรับที่ยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามสัญญา หรือปัญหาอื่น ๆ ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ไม่ใช่เป็นความผิดของผู้รับจ้าง ตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 176 (5) (6) ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจผลงานเอาไว้ว่า เมื่อผู้รับจ้างส่งมอบงานงวดใด โดยปกติให้คณะกรรมการได้รับพัสดุในงานจ้างก่อสร้างตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และให้ตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด และเมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวด แล้วแต่กรณี เพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีที่ว่าจ้างเป็นส่วนราชการ ผู้ว่าจ้างต้องดำเนินการขอเบิกเงินจากคลังโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกินห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้ตรวจรับทรัพย์สินหรือตรวจรับงานถูกต้องแล้ว หรือนับแต่วันที่รับแจ้งจากหน่วยงานย่อย

3) ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ในส่วนของปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้แบ่งปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) การตรวจสอบ/ควบคุม 3) บุคคล และ 4) บริบทของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

3.1) กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ปัจจัยที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง และการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ หรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ

3.2) การตรวจสอบ/ควบคุม

ปัจจัยที่ขาดการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ ควบคุม เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ

ปัจจัยการขาดความโปร่งใส เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ

ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ

3.3) บุคคล

ปัจจัยผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ การกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา

การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการเบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน

ปัจจัยของระบบอุปถัมภ์ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เกิดการทุจริตมากถึง 9 ลักษณะ

ปัจจัยจากการขาดความรู้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง

3.4) บริบทของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัจจัยเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการสมยอมการเสนอราคา และการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และปัจจัยของมูลค่าวงเงินหรือราคากลาง เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และการเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง

7. ข้อเสนอแนะ

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1) ในกรณีของการเสนอราคาที่พฤติการณ์ในการแข่งขันของผู้ประกอบการเข้าข่ายการสมยอมราคากัน เช่น การเสนอราคาที่แตกต่างกันน้อยผิดปกติ ให้หน่วยงานที่มีข้อมูล คือ กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ควรนำข้อมูลดังกล่าวเสนอเรื่องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินการตรวจสอบ และหากดำเนินการตรวจสอบแล้วมีมูลว่าจะส่อไปในทางฮั้วก็ให้ดำเนินการส่งต่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

1.2) การตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้เสนอราคาของคณะกรรมการซื้อหรือจ้าง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 114 (2) นั้น ในความเป็นจริงแล้วแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะทราบว่ามีผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายมีประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากการตรวจสอบดังกล่าวเป็นเพียงการตรวจสอบรายชื่อของกรรมการของ

แต่ละบริษัทว่าเป็นบุคคลเดียวกันหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการมีผลประโยชน์ร่วมกันจะต้องตรวจสอบให้มากกว่านี้ เช่น มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีหน่วยงานที่ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์กันทางธุรกิจของบริษัทต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ประกอบการตรวจสอบด้านการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ประกอบการของคณะกรรมการซื้อหรือจ้าง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการป้องกันการสมยอมราคาหรือฮั้วกัน เนื่องจากการนำผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการสมยอมราคาหรือฮั้วมาลงโทษ นั้น เป็นไปได้ค่อนข้างยาก

1.3) จากผลการศึกษาที่พบว่ามีการเฝ้าระวังการเสนอราคาที่สูงเกินจริงจากบริษัทที่นำมาเป็นคู่แข่ง ซึ่งพบว่ามีการลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคาที่นำมาใช้เป็นคู่แข่งที่ไม่ตรงกับลายมือชื่อที่เคยลงไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งความเป็นจริงแล้วเพื่อป้องกันตนเองจากการตรวจสอบโดยอ้างว่าตนไม่ได้เป็นผู้ส่งใบเสนอราคาที่สูงเกินจริงดังกล่าว เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงหากมีการตรวจสอบการทุจริตขึ้น นั้น จึงขอเสนอให้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการที่จะเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ ต้องมีการลงทะเบียนที่อยู่ในการจัดส่งหรืออีเมลที่เป็นทางการ และใช้ช่องทางดังกล่าวในการเสนอราคาที่เป็นทางการ เพื่อยืนยันถึงตัวตนที่แท้จริงซึ่งจะเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดการเสนอราคาที่เป็นราคาที่สูงเกินจริง

1.4) จากผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่พบว่า ในกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การบริหารสัญญา และการบริหารพัสดุ ยังไม่มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมช่วยตรวจสอบหรือเฝ้าระวังการทุจริตได้น้อยมาก นั้น เห็นควรเสนอว่าให้มีการเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้นหลังจากเสร็จสิ้นการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน เช่น สัญญา การปรับ แก้ไขสัญญา ฎีกาการเบิกจ่ายเงิน เป็นต้น ลงในเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ รวมถึงเป็นการป้องปรามการทุจริตได้อีกด้วย

1.5) ควรปรับลดวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ตามมาตรา 56 (2) (ข) เนื่องจากผลการศึกษาพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง หน่วยงานรัฐสามารถเจาะจงผู้รับจ้างได้ เป็นวิธีที่สุ่มเสี่ยงต่อการเอื้อประโยชน์ หรือเข้าไปมีส่วนได้เสีย และถึงแม้ว่างานจะเสร็จถูกต้องครบถ้วนแต่ราคาที่สูงกว่าจะค่อนข้างสูง ก็เสี่ยงต่อการมีเงินทอน ดังนั้น การที่วงเงินน้อยลงก็จะทำให้เงินทอนน้อยลงตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณซึ่งส่วนใหญ่การจัดซื้อจัดจ้างจะมีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ทั้งนี้ เนื่องจากการดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการเลือกผู้รับจ้างแล้วตกลงราคากันได้เลย กฎหมายให้อำนาจไว้ และการพิสูจน์ว่ามีเงินทอนก็ค่อนข้างพิสูจน์ได้ยาก หากไม่สามารถลดวงเงินดังกล่าวได้อย่างน้อยการเลือกผู้รับจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้น ควรมีการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการเลือกผู้รับจ้างที่แสดงให้เห็นถึงการแข่งขันราคากัน

1.6) ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งจะต้องใช้เกณฑ์ราคาและเกณฑ์คุณภาพเป็นเกณฑ์การพิจารณานั้น ควรกำหนดพัสดุที่มีความยุ่งยากซับซ้อนไว้เท่าที่พอจะมีอยู่ให้มากที่สุด หรือนิยามที่มีความชัดเจน เพื่อลดดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติที่จะนำกรณีดังกล่าวมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้างบางราย

1.7) ในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะตามมาตรฐานครุภัณฑ์ที่กำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง เช่น เครื่องยนต์เกีซีซี ก็แรงม้า เป็นต้น ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเพิ่มเติมเอง ซึ่งจะเกิดความสับสนเสี่ยงที่จะเป็นการกำหนดคุณสมบัติเอื้อให้แก่ผู้รับจ้างบางราย ดังนั้น ควรกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะที่มีความละเอียดมากกว่านี้เพื่อที่ผู้ปฏิบัติจะได้ไม่ต้องไปกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเพิ่มเติมเอง เช่น รถส่วนกลาง รถดับเพลิง เป็นต้น

1.8) ควรกำหนดให้ประเภทชั้นของผู้ประกอบการในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ที่มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนไว้ เป็นเพียงคุณสมบัติที่เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเพื่อให้คะแนนด้านคุณสมบัติ เช่น ผู้ประกอบการ A อยู่ประเภทชั้น 1 ก็จะได้คะแนน 100 คะแนน ผู้ประกอบการ B อยู่ประเภทชั้น 2 ได้คะแนน 80 คะแนน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่อยู่ประเภทชั้นอื่นสามารถเข้าร่วมในการเสนอราคาได้ ผู้ประกอบการในชั้นอื่นซึ่งอาจมีคุณสมบัติด้านอื่นที่ดีกว่า เนื่องจากกรณีนี้ได้ใช้ประเภทชั้นมากำหนดคุณสมบัติไว้ จึงทำให้มีผู้ประกอบการจำนวนน้อยราย และอาจจะไม่มีการแข่งขันกันเสี่ยงต่อการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูลกันได้ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง และมาตรา 9

1.9) ในกรณีการอ้างความจำเป็นเร่งด่วน พัสดุที่ใช้ในราชการลับ มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษหรือซับซ้อน ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (1) (2) ควรมีการกำหนดรายละเอียดของกรณีต่าง ๆ ให้มากกว่านี้ เพื่อที่จะให้การใช้ดุลยพินิจมีความรัดกุมมากขึ้นและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

1.10) ควรมีการอบรมผู้มีอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง คือ หัวหน้าหน่วยงานเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากจะทำการอบรมให้เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่พัสดุ เพื่อให้ทั้งผู้อนุมัติและผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกัน เนื่องจากการศึกษาพบกรณีที่ ผู้มีอำนาจต้องการดำเนินงานอะไรก็จะสั่งให้ผู้ปฏิบัติทำได้ โดยที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบแต่ผู้ปฏิบัติในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะเกรงกลัวอิทธิพลหรือการให้คุณให้โทษได้ก็ไม่กล้าทักท้วงจึงต้องปฏิบัติตามทั้ง ๆ ที่รู้ว่าผิด อีกทั้งผู้ปฏิบัติก็ต้องช่วยปกปิดความผิดนี้ไว้อีกด้วย เนื่องจากหากมีการตรวจสอบเจอผู้ปฏิบัติเองก็จะผิดไปด้วย

2) ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เนื่องมางานวิจัยนี้พบปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตจากด้านกฎหมาย คือ กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องมีอยู่จำนวนมาก และเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ กับปัจจัยด้านบุคคล คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจระบบอุปถัมภ์ และการขาดความรู้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานได้

Executive Summary

1. Title of Project

Procurement Corruption under the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017)

2. Names of Researchers

1) Mr. Sakkarin Nilrat	Project Chief
2) Ms. Sirinan Wattanasiritham	Researcher
3) Mr. Sayahm Dhiraputra	Researcher
4) Ms. Sirinthip Saengming	Researcher

3. Historical Background and Significance of the Issue

Corruption in public procurements has been a long-standing issue, resulting in significant harm to the nation with substantial financial losses. Corruption in procurement can occur at every stage, starting from drafting the Terms of Reference (TOR), setting standardized prices, announcing competitive bidding, submitting bids, evaluating proposals, managing contracts, inspecting goods, and disbursing funds. There are various forms of corrupt practices, such as bid-rigging during bidding processes, kickbacks, favoring certain contract parties, and dividing contracts. In some cases, detecting these wrongdoings can be challenging. Additionally, each government agency may have different laws and regulations related to procurement, further complicating the matter.

Currently, there are efforts to address the issue of corruption in the procurement public agencies through the enactment of the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017). This act aims to establish standardized criteria applicable to all government agencies in their procurement and supply Administration processes. The goal is to maximize benefits for government agencies while adhering to principles of economy, transparency, efficiency, and effectiveness. The act also includes provisions for preventing corruption and misconduct in procurement, such as the use of procurement methods to enhance transparency and create fair competition opportunities. It encourages public participation in monitoring government procurement activities and promotes the adoption of integrity pacts among government project owners and contractors to commit to

corruption-free procurement practices. Additionally, it emphasizes the importance of having watchdogs at every stage of the procurement process.

However, despite the enforcement of the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017) (enforced since August 23, 2017), statistics regarding complaints about corruption in procurement and supply Administration practices have been reported to the Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC) and the NACC committees. In the fiscal year 2019, there were 912 cases, in fiscal year 2020, there were 742 cases, in fiscal year 2021, there were 949 cases, and in fiscal year 2022, there were 1,577 cases. The total budgetary amount involved in these projects or the amount associated with corruption reached 165.717 billion baht, 4.806 billion baht, 8.138 billion baht, and 2.349 billion baht, respectively¹, as shown in the table.

Table Number of complaints and the budgetary amount of the projects or the amount associated with corruption in accordance with the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017).

Complaints of corruption under the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017)	The fiscal year in which the complaint is filed	Number of Allegations (case)	The Budget Limit of the Project or the Amount of Corruption. (baht)
	2019	912	165,717,650,397
	2020	742	4,806,555,479
	2021	949	8,137,988,937
	2022	1,577	2,349,894,518
Total		4,180	181,012,089,331

Source: Preliminary Examination System on Corruption Accusation (PESCA) and Complaints and Cases Management System (CCMS).

Processed by: Bureau of Anti-Corruption Research and Academic Services, Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC)

¹ The information is from the Preliminary Examination System on Corruption Accusation (PESCA) and the Complaints and Cases Management System (CCMS) of the Office of the National Anti-Corruption Commission (ONACC).

Additionally, there are cases that have garnered public attention, such as the case where the Provincial Administration Organization of Lamphun Province, in collaboration with others, was alleged to have committed corruption in the procurement of Care Sets for the prevention of COVID-19 among vulnerable elderly individuals in October 2020. These instances highlight that corruption in procurement and contracting remains an ongoing and significant issue that requires urgent attention. The serious nature of corruption in procurement has implications for economic and social stability, moral and ethical values, as well as the integrity of the democratic system. It also has significant adverse effects on various aspects, such as economic growth, social problems exacerbated by a lack of problem-solving factors, the emergence of election-related issues, and the granting of privileges to individuals who prioritize personal gain within the public sector. Corruption is considered a cost in the government's procurement, resulting in expenditures that do not generate income². Furthermore, corruption can be seen as a behavior that goes against moral principles, good governance practices, the principles of a constitutional state, and fundamental ethical principles essential for democratic governance.

Therefore, in order to prevent corruption in procurement, the research team is interested in studying the nature of corruption and the factors that contribute to corruption in accordance with the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017). This research aims to provide recommendations and solutions to address the issue of corruption in procurement.

4. Research Objectives

- 1) To study the process and methods of procurement as per the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), and related regulations.
- 2) To examine the characteristics of corruption in procurement and the contributing factors as outlined in the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017).
- 3) To propose recommendations or strategies for addressing the issue of corruption in procurement.

² Pan Ananaphabutra et al., 2010. Reforming Thailand's Budget System to Combat Corruption. Nonthaburi: National Anti-Corruption Commission (NACC).

5. Research Methodology

This research is a qualitative study that investigates research data from documents, laws, regulations, and related documents concerning government procurement. It also includes statistical data related to corruption in procurement since the enactment of the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017). The study involves examining complaint and investigation cases where the National Anti-Corruption Commission (NACC) has identified wrongdoing, as well as ongoing cases. Data is gathered through interviews with NACC's director and staffs, as well as experts with knowledge of government procurement. The research focuses on the nature of corruption, contributing factors, and recommendations or preventative measures to address corruption in government procurement, going beyond the examination of case data.

6. Research Findings

1) The research findings of the process and methods of government procurement according to the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017)

According to the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), which has been enforced, it has established criteria related to procurement to serve as a common standard for state agencies to use in their standardized operations. Based on the study of the procurement and supplies Administration process under the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), the summary can be as follows:

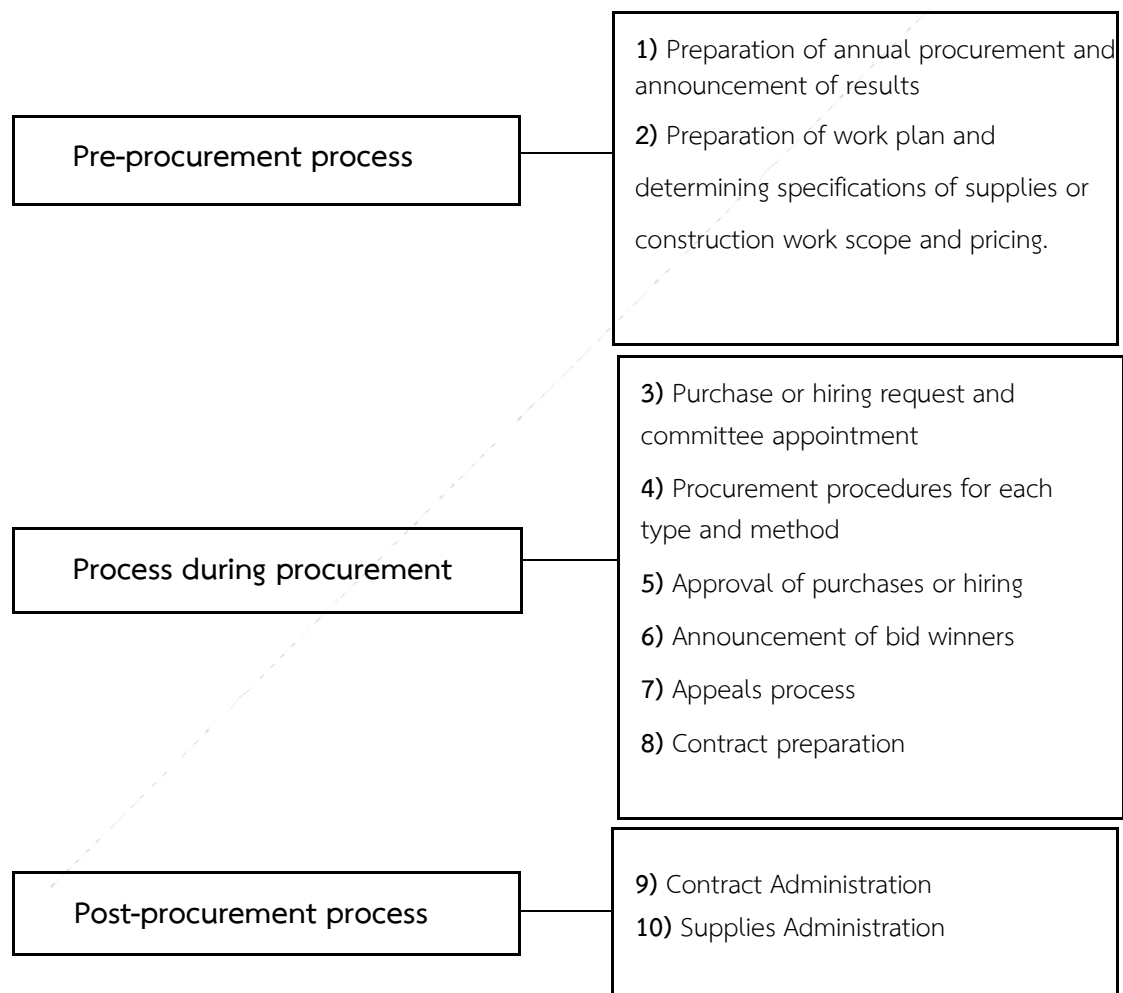
The public procurement and Administration supplies and assets are divided into 10 steps, as follows:

- 1) Preparation of annual procurement and announcement of results
- 2) Preparation of work plan and determining specifications of supplies or construction work scope and pricing.
- 3) Purchase or hiring request and committee appointment
- 4) Procurement procedures for each type and method
- 5) Approval of purchases or hiring
- 6) Announcement of bid winners
- 7) Appeals process

- 8) Contract preparation
- 9) Contract Administration
- 10) Supplies Administration

The 10 steps can be divided into three parts: the pre-procurement process, the procurement process itself, and the post-procurement process. Details are shown in the diagram.

Diagram: the process of public procurement and supplies Administration



Source: The Comptroller General's Department

1.1) Pre-procurement process

The first process, which is the process before procurement, consists of preparing the annual procurement plan and publishing it. It also includes drafting the Terms of Reference (TOR) and determining specifications of supplies or preparing the format of construction items and the focal price. **Step 1**, the preparation of the annual procurement plan and its publication is one of the steps in the procurement process that state agencies must undertake to comply with Section 11 of the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), to be used in carrying out procurement activities. This also informs and allows interested parties to prepare proposals for submission to government agencies according to the announced procurement plan.

Step 2 involves drafting the Terms of Reference (TOR) and determining specifications of supplies or preparing the format of construction work items and the focal price. After announcing the procurement plan, government agencies will begin the process of drafting the scope of work or determining specifications of supplies or they may prepare the format of construction work items and focal prices. This information is used to prepare the request for procurement or hiring. Once the agency head approves the request for procurement or hiring, the procurement process for each method is initiated. In the preparation of the TOR or determining specifications of supplies,

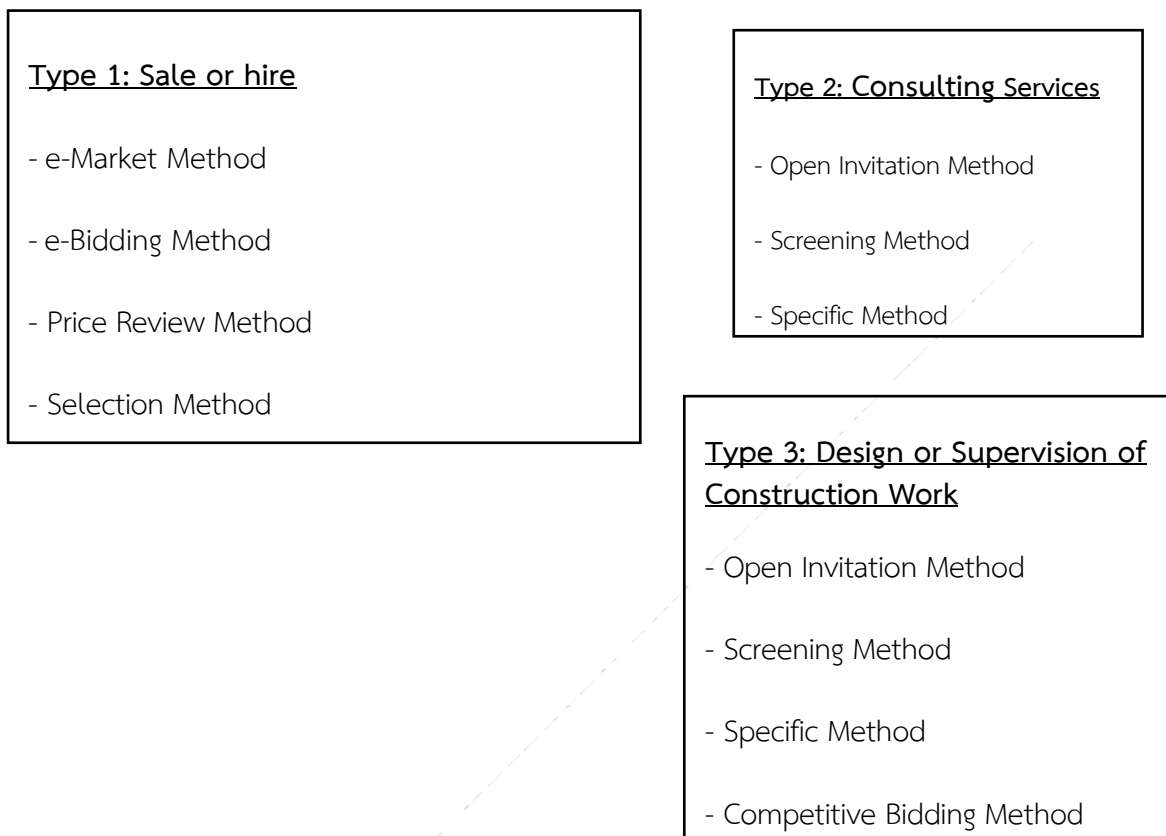
1.2) Process during procurement

The procurement process during procurement consists of requesting procurement or hiring and appointing committees. It also involves conducting procurement of goods in each type of procurement and procurement method, obtaining approval for purchases or hiring, announcing the results of the bid, lodging protests, and contract Administration.

Step 3 involves preparing a request for procurement or hiring and appointing committees, following the regulations of the Government Procurement and Inventory Management Act B.E. 2560 (2017), which specify the details for preparation in each type of procurement.

Step 4 involves carrying out procurement activities in each type of procurement and method after preparing the request for procurement or hiring and appointing committees. The types and methods of procurement and hiring for state agencies are outlined in the diagram.

Diagram: Procurement of supplies in each type and method



Source: The Comptroller General's Department

Step 5 is the approval of the purchase or procurement. After completing the procurement process for each type and method, and once the winning bidder or selected party is determined, the next step is to request approval for the purchase or procurement. This approval step occurs after the evaluation of the procurement proposals or bids. Officials will summarize the procurement results and present them to the department head or the authorized individual for approval, usually one level above, in order to obtain the necessary approval for the purchase or procurement. The authority to make purchases or procurements falls within the authority of the individual's holding positions within the specified budget limits for each procurement method, as defined in the Regulations of the Government Procurement and Inventory Management Act B.E. 2560 (2017)

Step 6 is the announcement of the results to the winning bidder or selected party. After the approval of the purchase or procurement is completed, the next step is to announce the results to the winning bidder or the party that has been selected. The

announcement of the results of procurement or selection is governed by Section 66, paragraph one of the Public Procurement Administration Act, B.E. 2560 (2017). According to this article, state agencies must announce the results to the winning bidder or selected party and provide supporting reasons through the information network system of the Comptroller General's Department, which is available at www.gprocurement.go.th. This announcement is made within the state agency's information network system and is also posted at the agency's announcement location. Additionally, when the results are announced in accordance with the law, the results must be communicated to all bidders electronically, following the format specified by the Comptroller General's Department.

Step 7 involves filing an objection in cases where the bidders in a particular project do not agree with the results of the evaluation. The Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), has provisions for objections in Section 14, from Section 114 to Section 119. Those who have the right to object must be parties that have submitted proposals and believe that the state agency has not followed the criteria and procedures stipulated in the Procurement and Public Procurement Administration Act, B.E. 2560 (2017), ministry regulations, or announcements made in accordance with this law. To file an objection, eligible parties must submit their objections to the state agency responsible for the procurement within 7 working days from the date of the procurement results announcement. This is done through the information network system of the Comptroller General's Department.

Step 8 is the process of contract formation. When the winning bidder is determined, and any objection periods have passed, it's time to move on to contract formation. According to the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), Section 93 stipulates that state agencies must enter into contracts using the forms established by the Policy Committee, with the approval of the Office of the Attorney General. These contract forms are published in the Royal Gazette. Currently, the Policy Committee has established 15 contract forms. If there is a need for specific terms or items that differ from the established contract form and do not disadvantage the state agency, they may be included, provided that they are submitted to the Office of the Attorney General for consideration.

1.3) Post-procurement process

Upon completing the procurement process, the post-procurement process consists of contract Administration and procurement Administration. Here are the details:

Step 9 involves contract Administration. According to the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), Section 100, it states that in the execution of a contract or agreement, a person or committee with the authority shall be appointed to manage the contract or agreement and inspect the delivered goods or services. In cases where the procurement or contract involves a small amount as specified by ministerial regulations, one person can be appointed as the goods or services inspector, and they shall perform the same duties as a committee. The inspection committee has the following responsibilities:

- (1) Supplies Inspection
- (2) Consideration of Contract Amendments
- (3) Suspension, Reduction of Fines, or Extension of Contract
- (4) Contract Termination

Step 10 involves procurement Administration. After completing the contract Administration process, the next step is procurement Administration. Procurement Administration, according to the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), involves activities such as collecting, recording, disbursing, borrowing, maintaining, inspecting, and disposing of goods. These activities must be carried out in accordance with the regulations established by the Ministry of Finance and Planning regarding procurement and supplies administration for the public sector. It's important to note that this process does not cover services, construction work, consulting services, or design and control of construction work. Those types of procurement processes may have their own specific guidelines and regulations.

2) The characteristics of corruption in procurement under the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017) include:

From the research study, corruption can be categorized into a total of 11 characteristics, with details of the study results as follows:

(1) Unauthorized Splitting of Procurement

The issue identified is that government agencies create annual procurement plans with budgets below 500,000 Baht, aiming to avoid categorization as "splitting procurement." This allows them to use the method of direct contracting, which may lead to higher prices for government purchases. The average budget for procurement projects in the 2023 fiscal year that did not exceed 500,000 Baht showed that government agencies employ this approach to facilitate direct contracting.

This practice poses a risk of favoritism and a lack of competitive bidding, potentially resulting in inflated prices. Therefore, it is suggested that government agencies, if they want to ensure competitive bidding and avoid any perception of impropriety, should refrain from using the direct contracting method for projects that exceed 500,000 Baht. Instead, they should opt for open tendering as specified in the most recent urgent letter dated March 5, 2021, regarding the understanding of the selection of procurement methods under the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017) for projects with budgets not exceeding 500,000 Baht.

(2) Specify details/qualifications to screen or support certain contractors

The issue identified in procurement and contracting for design or construction supervision projects is the specification of qualifications linked to the category of contractors in projects with high budgets. This leads to a situation where there are few contractors with the required qualifications for large-budget projects, but there are multiple projects in need of procurement. When there are only a few contractors with the necessary qualifications for large-budget projects, it can lead to price collusion or inflated bidding. In other words, the classification of contractors is linked to the qualification requirements for each contract amount. For example, contractors classified as Level 1 have the right to bid for construction projects with a contract value of up to 500 million Baht, while Level 2 contractors can bid for projects with a contract value of up to 300 million Baht, and so on. This practice can limit competition and potentially lead to non-competitive pricing. Therefore, it is recommended that contractor classification should only be one part of the qualification assessment, with the option to award scores based on qualifications. For example, Contractor A, classified as Level 1, would receive 100 points, and Contractor B, classified as Level 2, would receive 80 points, and so forth. The issue concerns procurement and contracting for design or construction supervision projects where the qualifications specified are linked to the contractor categories in projects with high budgets. This can result in a situation where there are very few contractors with the required qualifications for large-budget projects, but there are multiple projects in need of procurement. When qualifications are linked to contractor categories from the outset, it can limit the number of contractors, and there is a risk of non-competitive pricing or collusion in bidding. In other words, the classification of contractors is closely tied to qualification requirements for contracts of varying sizes, such as Level 1 contractors having the right to bid on contracts up to 500 million Baht, and Level 2

contractors up to 300 million Baht, and so on. This practice may hinder competition and limit opportunities for other qualified contractors to participate in bidding. It is evident that the regulations set forth in the Government Procurement and Inventory Management Act B.E. 2560 (2017) may not align with the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), specifically in Sections 8 and 9. In cases like these, where there is a need to specify details or qualifications to screen or support certain contractors, such as determining the location of legal entities or specifying additional equipment, numerous complaints have been lodged. Contractors who are restricted by these specifications may file complaints, but there have been relatively few investigations into corruption in this regard. This might be due to the legal authority granted for specifying contractor categories, and there may be fewer complaints because contractors see the benefit of being registered with the Central Committee on Pricing and Contractor Registration for state agency projects.

(3) Falsely claiming urgency/emergency/special complexity to avoid competitive bidding

The issue arises from the avoidance of procurement that requires the use of open competitive bidding, which does not allow for discretion in contractor selection. This is done by falsely claiming various circumstances such as secrecy, necessity, or urgency to request the use of selective or specific procurement methods that allow for discretionary decision-making. Such cases are considered unethical and raise concerns regarding the misrepresentation of complexity to introduce additional quality criteria, resulting in the discretionary favoring of certain bidders.

(4) Contractors proceeding with work before procurement.

It is found that this constitutes a failure to follow the prescribed procurement procedures. Furthermore, allowing contractors to proceed with work before signing the contract is not permissible, as it is considered a commitment to the execution of the project. It also creates conditions that prevent state agencies from canceling the procurement under Section 67. Such actions may result in potential damages to the state if violations are discovered, as outlined in Sections 76(1), (2), (3), and (4).

(5) The practice of bid rigging/collusion

The practice of bid rigging or collusion may occur in large-scale e-Bidding procurements involving multiple projects with only a few qualified contractors. In such cases, it is common to observe minor irregularities in bid submissions, as well as the

sharing of projects among the contractors. These activities typically require prior coordination before submitting bids, making it challenging to prove wrongdoing and prosecute those involved. Complaints related to bid rigging in large projects are rare, unless there is internal competition among the contractors. In selective procurement methods, such as limited bidding, government agencies have the authority to select and invite only three contractors to participate in the competition. If these agencies have multiple similar projects, it may increase the risk of bid collusion among the contractors.

(6) Procurement at an inflated price

The characteristics of corrupt procurement and contracting practices with inflated prices lead to losses for the government, both in terms of budgetary funds and missed opportunities for competitive pricing. These corrupt practices can start with falsely inflating price quotations, causing the established central price to deviate from market prices. There may be price-fixing benefits for certain businesses, including favoring vendors who submit higher bids as the winning bidders. Additionally, this type of corrupt procurement often results in purchases at inflated prices, lack of efficiency in utilization, and potential risks for end-users. For instance, procuring overpriced and inefficient mobile mid-range explosive detection devices by a government agency due to manipulated specifications, leading to increased costs and potential hazards for end-users.

(7) Government officials having connections or vested interests with contractors

The nature of corruption in procurement and contracting where government officials have connections or links with contractors or have vested interests in contracts is characterized by government officials or agency executives or individuals with authority approving procurement who often benefit or are connected with contracting parties. Such actions are considered violations of the Public Procurement and Supplies Administration ACT, B.E. 2560 (2017), Section 13, which states, 'In procurement, those responsible must not have vested interests with proposers or contracting parties in that work...' as well as other relevant laws. The consequences of such actions can result in damage to state agencies, inefficient budget allocation, and missed opportunities for the public to benefit from government project execution, among other issues.

(8) Failure to comply with the law and related regulations

The characteristics of corruption in procurement involve officials or individuals in positions of authority not adhering to the laws and regulations related to the Procurement and Administration of State Property Act B.E. 2560 or relevant regulations. This non-compliance can occur at various stages of the process, during work execution, in the management of projects, and may involve fraudulent or nonexistent actions while funds are disbursed, resulting in financial losses for state agencies.

(9) Creating false contract documents/altering contracts to the detriment of the state

It has been found that there is a fraudulent creation of contracts with the true fact that a procurement contract was made with a business entity that does not have an actual physical presence. This involves using someone else's business name as a cover. Behind the scenes, the head of the sub-district municipality ordered municipal officials to make purchases from another local store. When the items were obtained, they were put into reusable bags and stored within the municipal building. In this case, the head of the sub-district municipality used someone else's business name to make contracts with the government and created fraudulent contract documents. It can be considered as if the head of the sub-district municipality entered into a contract with the state himself, intending to derive personal benefits from the procurement of reusable bags.

In the case of contract amendments, it was found that there were amendments made to benefit the contractor. The true fact is that these amendments included reducing the width, increasing the length of the road, and specifying an increase in thickness to make it appear that the road's quantity remained the same, thereby avoiding a reduction in the payment amount for that phase. However, in reality, these specifications were not followed in the contract.

(10) Improper work control/incorrect job inspection, not according to the design, and not meeting the standards

Improper work control/incorrect job inspection, not according to the design, and not meeting the standards is the most commonly encountered form of corruption in the post-procurement process. This typically occurs when work is not properly controlled, supervised, or checked to meet the contract requirements. As a result, the work inspected may not conform to the specifications because contractors

often reduce the quality of work by reducing the thickness of concrete, lowering the quality of steel, or using fewer materials and equipment than required, which can lead to incomplete or subpar outcomes. This issue is often related to the inspection of the contracted work. When discrepancies are found in the work compared to the contract, further consideration must be given to whether there was an intention to inspect work that did not conform to the contract. In some cases, the problem may be due to shortcomings in the inspection process, as some inspection committee members may lack expertise in the specific field of the procurement contract or may not be directly involved in such work. This can occur when certain government agencies lack personnel with the necessary education or expertise in specific fields, or when there is an insufficient number of staff, resulting in inefficient inspections that do not meet the required standards. This can ultimately have adverse consequences for the government, resulting in losses or damages.

(11) Late disbursement with the expectation of receiving change

The payment of construction fees may involve both delayed payments and non-payments, which can result from errors in the state agency's payment process, issues with the inspection not being conducted correctly according to the contract, or other problems. Ultimately, it may not be the fault of the contractor. According to the Government Procurement and Inventory Management Act B.E. 2560 (2017), Section 176 (5) (6) establishes criteria for the inspection of work outcomes. When a contractor delivers work for a specific phase, the normal practice is for the committee to receive the assets in the construction contract and inspect the work within three working days from the date the committee chairperson is informed of the delivery. Inspection should be completed as quickly as possible, and if the work is found to be correct and complete, it should be considered that the contractor has delivered the work in its entirety from the date the contractor delivered the work. A certificate of work completion must be issued either for all phases or for specific phases, depending on the situation. This is done to facilitate the disbursement of funds according to the regulations on government agency fund disbursement. If the contracting party is a government agency, it must promptly request funds from the treasury, no later than five working days from the date when the assets or work have been correctly inspected and received, or from the date of notification by the subordinate unit, whichever is applicable.

3) The factors that facilitate corruption according to the Public Procurement and Supplies Administration ACT, B.E. 2560 (2017), include the following:

In the context of the Royal Decree on Public Procurement and Supplies Administration ACT, B.E. 2560 (2017), the factors that facilitate corruption are categorized into four groups: 1) Laws and Regulations; 2) Inspection and Control; 3) Individuals; and 4) Project Context.

3.1) Laws and Regulations

The factors related to a large number of laws and regulations are factors that facilitate corruption in the form of specifying characteristics to favor certain contractors, citing urgent or special cases falsely to avoid competitive bidding, non-compliance with laws or relevant regulations, and allowing discretion in the use of laws and regulations. These factors also contribute to corruption in the form of non-approved divisions of procurement, false claims of urgency or special cases to avoid price competition, involvement with contractors, fraudulent contract documentation, or contract amendments that disadvantage the state.

3.2) Inspection and Control

The factor of lack of enforcement of laws in auditing and control can contribute to corruption in the form of making false claims of urgency, creating special cases to avoid price competition, engaging in high-priced procurement beyond actual costs, not complying with relevant laws or regulations, falsifying contract documents, causing losses to the state, and improper work supervision and acceptance when there is a lack of law enforcement in auditing and control.

The factor of lack of transparency can lead to corruption in the form of conducting procurement at prices higher than the actual cost, engaging in conflicts of interest with contractors, falsifying contract documents, causing losses to the state, and improper work supervision and acceptance when transparency is lacking and standards are not met during the procurement process.

The factor of public participation can lead to corruption in the form of falsely claiming cases of urgency, various special cases to avoid price competition, conducting procurement at prices higher than the actual cost, engaging in conflicts of interest with contractors, falsifying contract documents, causing losses to the state, and improper work supervision and acceptance when public participation is not effectively exercised or monitored.

3.3) Individuals

Factors stemming from societal and economic influences are factors that contribute to corruption in the form of non-competitive procurement practices, manipulating specifications to favor certain contractors, falsely claiming cases of urgency, various special cases to avoid price competition, agreeing to bid rigging, conducting procurement at prices higher than the actual cost, engaging in conflicts of interest with contractors, failing to adhere to relevant laws and regulations, and delaying payments in the hopes of retaining change.

Factors related to a flawed procurement system are factors that facilitate corruption in the form of manipulating specifications to favor certain contractors, falsely claiming cases of urgency, various special cases to avoid price competition, allowing contractors to commence work before procurement, agreeing to bid rigging, conducting procurement at prices higher than the actual cost, engaging in conflicts of interest with contractors, failing to adhere to relevant laws and regulations, creating fraudulent or modified contract documents, leading to disadvantages for the state, and conducting inadequate or non-standardized quality control and inspection of work, which are key factors that contribute to corruption up to 9 forms.

Factors stemming from a lack of legal knowledge and relevant regulations are factors that facilitate corruption in the form of manipulating specifications to favor certain contractors. Falsely claiming cases of urgency, various special cases to avoid price competition, allowing contractors to start work before procurement, and failing to adhere to relevant laws and regulations.

3.4) Project Context

Factors related to the number of entrepreneurs are factors that contribute to corruption in the form of bid rigging and overpriced procurement. Factors related to the value of the budget or the median price are factors that facilitate corruption in the form of specification manipulation, particularly for certain contractors. False claims of urgency and various special cases are used to avoid price competition, bid rigging, overpriced procurement, and involvement with contractors.

7. Recommendation

1) Policy recommendations

1.1) In cases where there are indications of unusual competitive behaviors among bidders, such as submitting bids with slight and abnormal price variations, it is advisable for the government agency with access to relevant information, in this instance, the Central Accounts Office, which has a role in overseeing procurement and supply administration, to share this information with the auditing authority, which is the Office of the Auditor General. If the audit reveals evidence that suggests potential wrongdoing, it should be referred to the National Anti-Corruption Commission (NACC) for further investigation and appropriate action.

1.2) The examination of potential mutual benefits among bidders by the procurement committee, as stipulated in the Government Procurement and Inventory Management Act B.E. 2560 (2017), Section 114 (2), is challenging in practice. It is often difficult to determine whether individual members of the bidding companies have mutual interests, as the assessment primarily involves reviewing the list of committee members from each company. To enhance transparency and prevent collusion or bid rigging effectively, it is advisable to establish a specialized unit within the procurement process responsible for investigating potential conflicts of interest and mutual benefits among bidding companies. This unit should conduct thorough due diligence, including examining business relationships, financial interests, familial ties, or any other relevant connections among the committee members of different bidding companies. By ensuring a comprehensive investigation of potential conflicts of interest and mutual benefits, it becomes more feasible to detect and prevent bid-rigging or other forms of collusion, even though proving such cases can be challenging. This approach strengthens the integrity of the procurement process and promotes fair competition among bidders.

1.3) Based on the study's findings, it was observed that there were cases where companies submitted inflated bids as a benchmark, and these bids contained signatures of the bidders that did not match the previously submitted signatures. This was done to protect themselves from potential scrutiny by claiming they were not the ones who submitted the inflated bids. To prevent such fraudulent activities, it is recommended that prospective bidders for government agencies be required to register with their official addresses for communication or email and use these channels for official bid submissions. This would confirm their true identity and deter the submission of inflated bids.

1.4) The study found that there is a lack of transparency in the post-procurement processes, such as contract administration and supply administration, where public participation and oversight are limited. Therefore, it is suggested that documents related to procurement, such as contracts, contract modifications, payment authorization documents, and others, be publicly disclosed on the agency's website after each phase of the procurement process is completed. This would allow the public to participate and contribute to the scrutiny of these processes, ultimately helping to prevent corruption.

1.5) It is advisable to reduce the procurement budget for direct contracting, as per Section 56 (2) (b), as studies have shown that direct contracting provides opportunities for discretion and can lead to potential benefits or losses. Even when the contracted work is completed correctly and thoroughly, the contracted price may be relatively high, which can lead to financial discrepancies. Therefore, reducing the budget can help minimize discrepancies, especially in the case of local government organizations, where budget constraints often limit procurement budgets to no more than 500,000 Baht. In such cases, as the law allows for the exercise of discretion in selecting contractors, it is challenging to prove instances of receiving change. If it is not possible to reduce the budget, it is essential to establish clear criteria for selecting contractors through direct contracting to promote competition.

1.6) In the case of procuring complex and intricate goods where both price and quality criteria are essential, it is advisable to define the goods' complexity and intricacy as clearly as possible. This reduces the discretion of procurement officials when using such cases for the benefit of a few contractors.

1.7) When specifying the details according to standard equipment, the criteria can sometimes be broad, such as specifying the engine size or horsepower. This can lead to procurement officials having to define additional details themselves, which may give the impression of specifying criteria to favor certain contractors. Therefore, it is advisable to provide more detailed specifications to reduce the need for procurement officials to define additional details themselves, especially in cases involving central vehicles or firefighting vehicles, for example.

1.8) It is advisable to establish business category criteria in accordance with the Ministry of Finance regulations on the qualifications and prohibited characteristics of registered entrepreneurs, as per the 2017 criteria. These criteria should be just one part of the overall assessment of qualifications. For example, if Business A falls into Category 1, it receives 100 points, while Business B in Category 2

receives 80 points, and so on. This approach would increase competition and allow businesses in different categories to participate, potentially leading to a more competitive bidding process. Entrepreneurs in different categories may possess strengths in various aspects, and using category-based criteria would ensure a broader range of participants, aligning with the Public Procurement and Supplies Administration ACT, B.E. 2560 (2017), Sections 8 and 9.

1.9) In cases of urgent necessity, classified and confidential procurements, and specialized or complex procurements, as per the Public Procurement and Supplies Administration ACT, B.E. 2560 (2017), Section 56 (1) (2), it is advisable to provide more detailed guidelines and specifications for each scenario. This would help ensure that the exercise of discretion is more tightly controlled and aligned with the intended objectives.

1.10) There should be training for individuals with the authority to approve procurement and contracting, such as department heads responsible for procurement. This training should not only be limited to procurement officers but also include those in positions of authority to ensure a common understanding. In some cases, it has been observed that individuals with authority can instruct subordinates to carry out tasks without adhering to regulations. Subordinates, in fear of repercussions or influence, may comply even if they know it is incorrect. This can lead to complicity in wrongdoing. Therefore, it is essential to provide training and establish proper procedures to prevent such situations and ensure compliance with regulations.

2) Recommendations for future study

Research and studies regarding the challenges faced by procurement and public procurement administration officials, in accordance with the Public Procurement and Supplies Administration Act, B.E. 2560 (2017), are essential. This is because such research has identified legal factors that contribute to corruption, including the existence of numerous laws and regulations that provide opportunities for discretion. Additionally, there are personal factors, including social, economic, institutional, and a lack of legal knowledge, which can affect the behavior of procurement officials. Therefore, conducting research in this area is crucial to addressing these challenges and mitigating corruption in procurement and public procurement administration.

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	
บทคัดย่อ	A – B
Abstract	C – D
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	a – p
Executive Summary	q – ii
สารบัญ	i – iv
บทที่ 1 บทนำ	1 - 5
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย	3
1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย	3
1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ	4
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	4
บทที่ 2 กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	6 – 55
2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	6
2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	27
2.3 ระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย	45
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	52
2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย	54
2.6 กรอบแสดงกระบวนการดำเนินการวิจัย	55
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	56 – 60
3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)	56
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	58
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	59
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	59

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการศึกษา	61 – 108
4.1 ผลการศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	61
4.2 ผลการศึกษาลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	72
4.3 ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	96
บทที่ 5 สรุป อภิปรายและข้อเสนอแนะ	109 - 125
5.1 สรุปผลการศึกษา	109
5.2 การอภิปรายผลการศึกษา	115
5.3 ข้อเสนอแนะ	123
บรรณานุกรม	126
ภาคผนวก	131
ภาคผนวก ก แนวทางข้อคำถามสัมภาษณ์เชิงลึก	131

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1.1	จำนวนเรื่องร้องเรียนและวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	2
ตารางที่ 2.1	รายการที่ต้องระบุในรายงานขอซื้อขอจ้าง แยกตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง	18
ตารางที่ 2.2	การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้าง และองค์ประกอบของคณะกรรมการ แยกตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง	20
ตารางที่ 2.3	ผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง แยกตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง	22
ตารางที่ 3.1	การชี้มูลความผิดและการไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช.	57
ตารางที่ 3.2	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก	58
ตารางที่ 4.1	จำนวนเรื่องกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จำแนกตามหน่วยงาน	73
ตารางที่ 4.2	จำนวนเรื่องไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จำแนกตามหน่วยงาน	74
ตารางที่ 4.3	ลักษณะการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	76
ตารางที่ 5.1	แหล่งที่มาของข้อสรุปที่ได้จากการวิจัย	120

สารบัญแผนภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 2.1	เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยม : กรณีการทุจริตคอร์รัปชันโครงการสิ่งก่อสร้างในสถานศึกษา	36
แผนภาพที่ 2.2	เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยม: กรณีทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตารา และครุภัณฑ์ทางการศึกษา	37
แผนภาพที่ 2.3	กรอบแนวคิดการวิจัย	54
แผนภาพที่ 2.4	กรอบแสดงกระบวนการดำเนินการวิจัย	55
แผนภาพที่ 5.1	แผนผังแสดงความสัมพันธ์ของกระบวนการขั้นตอน ลักษณะการทุจริต และปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	112

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนาน และส่งผลทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมาก การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดราคากลาง การประกาศประกวดราคา การยื่นข้อเสนอราคา การพิจารณาผล การบริหารสัญญา การตรวจรับพัสดุ และการเบิกจ่าย โดยมีวิธีการทุจริต ในหลายลักษณะ เช่น การสมยอมในการเสนอราคา (การฮั้ว) การเรียกรับเงิน การเอื้อประโยชน์ให้คู่สัญญา การแบ่งซื้อ/แบ่งจ้าง เป็นต้น โดยบางกรณีก็ยากแก่การตรวจสอบการกระทำความผิด อีกทั้งในการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละหน่วยงานมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างกัน

ในปัจจุบันมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของหน่วยงานของรัฐ โดยการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และสอดคล้องกับหลักการคู้มูลค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ รวมทั้งมีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาส ให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การทำข้อตกลงคุณธรรมร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีผู้สังเกตการณ์ในทุกขั้นตอน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว (บังคับใช้เมื่อ 23 สิงหาคม 2560) แต่จากข้อมูลสถิติการกล่าวหา ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีจำนวน 912 เรื่อง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 742 เรื่อง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวน 949 เรื่อง และปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 1,577 เรื่อง โดยมีวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตจำนวนรวมสูงถึง 165,717 ล้านบาท 4,806 ล้านบาท 8,138 ล้านบาท และ 2,349 ล้านบาท ตามลำดับ¹ ดังตารางที่ 1.1

¹ ข้อมูลจากระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) สำนักงาน ป.ป.ช.

ตารางที่ 1.1 จำนวนเรื่องร้องเรียนและวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การร้องเรียนการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	ปีงบประมาณที่มีการร้องเรียน	จำนวนเรื่องกล่าวหา (เรื่อง)	วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริต (บาท)
	พ.ศ. 2562	912	165,717,650,397
	พ.ศ. 2563	742	4,806,555,479
	พ.ศ. 2564	949	8,137,988,937
	พ.ศ. 2565	1,577	2,349,894,518
ผลรวมทั้งหมด		4,180	181,012,089,331

ที่มา: ระบบตรวจรับค่ากล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

รวมทั้งที่ปรากฏเป็นข่าวอันได้รับความสนใจจากสาธารณชน เช่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลนายกองคํการบริหารส่วนจังหวัดลำพูนกับพวก ร่วมกันทุจริตจัดซื้อชุดของใช้ประจำวัน (Care Set) วงเงิน 16,343,000 บาท ในโครงการป้องกันผู้สูงอายุกลุ่มเสี่ยงต่อการติดเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-19) เมื่อเดือนตุลาคม 2563 เป็นต้น แสดงให้เห็นว่าการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างยังคงมีอยู่ และเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน รวมถึงความร้ายแรงของปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างยังมีผลต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม คุณค่าทางคุณธรรมจริยธรรม และคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งได้ส่งผลกระทบต่ออย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาประเทศหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวะถดถอยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นเพราะขาดปัจจัยในการแก้ปัญหา การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติ และให้โอกาสแก่บุคคลที่เลือกประโยชน์ในภาครัฐ การทุจริตจึงถือว่าเป็นต้นตออย่างหนึ่งในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่เป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้² นอกจากนี้ การทุจริตยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจศึกษาในประเด็นการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ว่ามีลักษณะของการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างไร เพื่อนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง

² ปันณ อนันอภิบุตรและคณะ. (2553). การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อศึกษาลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
3. เพื่อเสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง

1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560” มีขอบเขตการวิจัย ดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

- (1) ศึกษาบทบัญญัติกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- (2) ศึกษาข้อมูลและสถิติการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เริ่มบังคับใช้ จากเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน เรื่องไต่สวนการทุจริต และคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด
- (3) ศึกษา วิเคราะห์ รูปแบบลักษณะและแนวทางของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จากเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวน มีมติชี้มูลความผิด และข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก
- (4) ศึกษา วิเคราะห์ ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
- (5) จัดทำข้อเสนอแนะหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง

2. ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. ประกอบด้วย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตที่มีประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึง นักวิชาการที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ

3. ขอบเขตด้านระยะเวลา

การศึกษาวิจัย ดำเนินการวิจัยตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2565 – กันยายน 2566 รวมเป็นระยะเวลา 12 เดือน

1.4 ประโยชน์ที่จะได้รับ

โครงการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ในด้านของการนำแนวทางการดำเนินงานไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง ภาคประชาสังคมในด้านของการมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง และสำนักงาน ป.ป.ช. ในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงกระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลคดีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง
2. ทำให้ทราบถึงลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
3. ทำให้ได้ข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง
4. ทำให้ได้ข้อมูลสำหรับกำหนดนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง อันจะส่งผลให้การทุจริตจัดซื้อจัดจ้างลดลง งบประมาณการจัดซื้อจัดจ้างมีความคุ้มค่า สาธารณูปโภคต่าง ๆ ของภาครัฐมีคุณภาพ

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง หมายถึง การแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นจากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต หมายถึง ปัจจัยที่เป็นช่องทางหรือช่องว่างที่นำไปสู่การทุจริตและปัจจัยที่สนับสนุนให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

หน่วยงานของรัฐ หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน หมายถึง บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้าเสนอราคาหรือยื่นข้อเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างต่อหน่วยงานของรัฐใด เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้าเสนอราคาหรือเข้ายื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐนั้นในคราวเดียวกัน

การกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อประโยชน์ หมายถึง การกำหนดคุณลักษณะสิ่งของให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง หรือระบุยี่ห้อสิ่งของที่จะซื้อเจาะจง เว้นแต่มีข้อยกเว้นไว้ เช่น ยารักษาโรค เครื่องอะไหล่ เป็นต้น ซึ่งมีผลเป็นการกีดกัน หรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

การสมยอมการเสนอราคา (ฮั้ว) หมายถึง การที่ผู้เสนอราคาตั้งแต่สองคนขึ้นไป ตกลงกระทำการร่วมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อกำหนดราคาเป็นการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐ หรือหลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างแท้จริงและเป็นธรรมอันเป็นการเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายหนึ่งหรือหลายรายให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญา หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดระหว่างผู้เสนอราคา

การขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หมายถึง การที่ผู้ยื่นข้อเสนอรายหนึ่งหรือหลายรายกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรค หรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการเสนอราคาหรือยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะกระทำโดยการสมยอมกันหรือโดยการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรือใช้กำลังประทุษร้าย หรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือแสดงเอกสารอันเป็นเท็จ หรือกล่าวหาการทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์ในระหว่างผู้ยื่นข้อเสนอด้วยกัน หรือเพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้ยื่นข้อเสนอรายใดรายหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อให้เกิดความได้เปรียบหน่วยงานของรัฐโดยมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ

การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้าง หมายถึง การเจตนาที่จะลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน รวมถึงการแบ่งวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกันออกเป็นส่วน ๆ โดยไม่มีเหตุผลความจำเป็น เพื่อให้วิธีการซื้อหรือจ้าง หรืออำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้างเปลี่ยนแปลงไป

บทที่ 2

กรอบแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทฤษฎี ศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดในการวิจัย โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 หัวข้อ ดังนี้

1. กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
3. ระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
5. กรอบแนวคิดในการวิจัย

โดยมีรายละเอียดของแต่ละหัวข้อดังนี้

2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2.1.1. หลักการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างเป็นกระบวนการจัดหาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเข้ามาในองค์กรเพื่อให้องค์กรนั้น ๆ สามารถดำเนินการปฏิบัติงานจนสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการนี้มีอยู่ในทุกองค์กรทั้งในองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน³ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐถือเป็นหัวใจหลักที่ขับเคลื่อนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ⁴ โดยการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐที่โปร่งใสเป็นธรรม และตรวจสอบได้ จะช่วยทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างคุ้มค่า รวมถึงได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ในอดีตการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐในแต่ละแห่งมีการใช้ระเบียบการปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างกัน เช่น การปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้างของราชการส่วนกลางจะอยู่ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ มีการออกระเบียบจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานเอง เป็นต้น ทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐในอดีตไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงมีปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 โดยให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ เริ่มมีผลใช้บังคับวันที่ 23 สิงหาคม 2560 ซึ่งพระราชบัญญัติ

³ กรกช อ่อนน่วม และณาน เรื่องธรรมสิงห์, “ปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, *วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์* 6, ฉ.2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2562): 224 – 225.

⁴ สุวรรณกมล อมฤตวารี, (ม.ป.ป.), *กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2560 ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*, สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2565, จาก http://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2562_1582280813_6114830005.pdf.

ดังกล่าวใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง เพื่อให้มีกรอบการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นผลให้มีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทำให้ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน ทั้งนี้ ก็ได้มีการยกเว้นให้แก่หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ ที่มีธรรมเนียมปฏิบัติ หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ก็สามารถจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติขึ้นใช้เองได้⁵

กฎหมาย/ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎกระทรวง รวมถึงแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญในการออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกาศใช้เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด ให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงความคุ้มค่า รวมไปถึงมีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย

(2) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 มีการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้เหมาะสมสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

- (2.1) การกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในหน่วยงานของรัฐ
- (2.2) หลักเกณฑ์การมอบอำนาจของผู้มีอำนาจสั่งซื้อสั่งจ้าง
- (2.3) ขั้นตอนและรายละเอียดการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง
- (2.4) หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน

⁵ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 วรรคสอง.

พิจารณา

(2.5) รายละเอียดวิธีการและขั้นตอนการจัดทำบันทึกรายงานผลการ

(2.6) ขั้นตอนการซื้อหรือจ้าง

(2.7) คณะกรรมการซื้อหรือจ้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการ

(2.8) การจัดทำเอกสารซื้อหรือจ้าง

(2.9) หลักเกณฑ์การพิจารณาผลการเสนอราคา

(2.10) อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

(2.11) สัญญาและหลักประกัน

(2.12) การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ

(2.13) การลงโทษให้เป็นผู้ทำงาน

(3) กฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานอื่นเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ออกตามความในบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในมาตรา 4 และมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นการกำหนดหน่วยงานของรัฐเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนเป็นหน่วยงานของรัฐด้วย

(4) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 53 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียน การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การตรวจติดตาม การกำหนดประเภทชั้นและการเลื่อนชั้นผู้ประกอบการ⁶ การเพิกถอนรายชื่อออกจากทะเบียน อัตราค่าธรรมเนียมการขอขึ้นทะเบียน หลักฐานการขึ้นทะเบียน หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้ผู้ประกอบการงานก่อสร้างในสาขานั้น ๆ ที่จะเข้าร่วมเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐได้ ต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง

(5) ประกาศคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ออกตามความในมาตรา 34 วรรคหนึ่ง (7) และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติ และเงื่อนไขของประเภทชั้นและการเลื่อนชั้นผู้ประกอบการ เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขที่จะมีสิทธิยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ในงานก่อสร้างสาขาต่าง ๆ และกำหนดวงเงินค่าก่อสร้างที่ผู้ประกอบการมีสิทธิยื่นข้อเสนอ

⁶ ประกาศคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ

(6) กฎกระทรวงกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ.2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 56 วรรคหนึ่ง (1) (ข) (20) (ข) และวรรคสอง มาตรา 65 วรรคสอง มาตรา 70 วรรคหนึ่ง (3) (ข) และมาตรา 75 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นการกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนสามารถใช้วิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจงได้ เพื่อให้สอดคล้องกับงานจ้างที่ปรึกษาที่ให้พิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพซึ่งได้รวมถึงพัสดุหรือประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องส่งเสริมหรือสนับสนุน ซึ่งพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมและสนับสนุน มีดังนี้ 1) การเกษตร 2) วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม และผู้ด้อยโอกาส 3) การเรียนการสอน 4) การวิจัยและการพัฒนาหรือการให้บริการทางการศึกษา 5) นวัตกรรม 6) สุขภาพและสาธารณสุข และ 7) ความมั่นคงด้านพลังงานและทรัพยากรธรรมชาติ

(7) กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 56 วรรคหนึ่ง (2) (ข) มาตรา 70 วรรคหนึ่ง (3) (ข) (ง) มาตรา 82 (2) มาตรา 96 วรรคสอง และมาตรา 100 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นการกำหนดวงเงินเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่เป็นสินค้า งานบริการ หรืองานก่อสร้างที่ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินค่าจ้างที่ปรึกษาที่ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างสำหรับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง การจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือก็ได้ และการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้ตรวจรับพัสดุเพียงหนึ่งคน

(8) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนที่ปรึกษา พ.ศ. 2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 73 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดขึ้นเพื่อให้ที่ปรึกษาที่จะเข้าร่วมการเสนองานกับหน่วยงานของรัฐต้องเป็นที่ปรึกษาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษากระทรวงการคลัง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการยื่นขอขึ้นทะเบียน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามการเพิกถอนรายชื่อออกจากทะเบียน ค่าธรรมเนียมการขอขึ้นทะเบียน รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับนี้ได้มีการกำหนดสาขาที่เกี่ยวข้องของที่ปรึกษาไว้ด้วย โดยที่ปรึกษาจะขึ้นทะเบียนในสาขาใดสาขาหนึ่ง หรือหลายสาขาได้ดังต่อไปนี้

(8.1) สาขาการเกษตรและการพัฒนาชนบท (Agriculture and Rural Development Sector: AG)

(8.2) สาขาอุตสาหกรรมก่อสร้าง (Building Sector: BU)

(8.3) สาขาการศึกษา (Education Sector: ED)

(8.4) สาขาพลังงาน (Energy Sector: EG)

(8.5) สาขาสีสิ่งแวดล้อม (Environment Sector: EV)

(8.6) สาขาการเงิน (Finance Sector: FI)

(8.7) สาขาสาธารณสุข (Health Sector: HE)

- (8.8) สาขาอุตสาหกรรม (Industry Sector: IN)
- (8.9) สาขาประชากร (Population Sector: PO)
- (8.10) สาขาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology Sector: ICT)
- (8.11) สาขาการท่องเที่ยว (Tourism Sector: TO)
- (8.12) สาขาการคมนาคมขนส่ง (Transportation Sector: TR)
- (8.13) สาขาการพัฒนาเมือง (Urban Development Sector: UD)
- (8.14) สาขาการประปาและสุขาภิบาล (Water Supply and Sanitation Sector: WS)
- (8.15) สาขากฎหมาย (Law Sector: LW)
- (8.16) สาขามาตรฐานคุณภาพ (Quality Standard Sector: QS)
- (8.17) สาขาการบริหารและการพัฒนาองค์กร (Management and Institutional Development Sector: MID)
- (8.18) สาขาการประชาสัมพันธ์ (Public Relations Sector: PR)
- (8.19) สาขาการวิจัยและการประเมินผล (Research and Evaluation Sector: RE)
- (8.20) สาขาเบ็ดเตล็ด (Miscellaneous Sector: MS)

(9) กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง พ.ศ.2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 90 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเป็นอัตราร้อยละของวงเงินงบประมาณของค่าก่อสร้าง โดยจะขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของโครงการและขนาดของโครงการ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดขนาดของโครงการตามวงเงินงบประมาณและนิยามของความซับซ้อนของโครงการไว้ด้วย

(10) กฎกระทรวงกำหนดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ พ.ศ. 2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 115 (4) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการให้ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เพื่อมิให้เรื่องที่อุทธรณ์เป็นปัญหาอุปสรรคทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต้องล่าช้า อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ จึงได้กำหนดเรื่องที่ไม่ควรได้รับการพิจารณาอุทธรณ์เป็นเรื่องที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ ดังนี้

(10.1) คุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นที่เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในครั้งนั้น โดยวิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไป ด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (e-market)

(10.2) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเปิดโอกาสให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุจากผู้ประกอบการก่อนจะทำการจัดซื้อ

จัดจ้าง หากปรากฏว่าผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้นมิได้วิจารณ์หรือเสนอแนะร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ยื่นข้อเสนอจะอุทธรณ์ในเรื่องขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุของหน่วยงานของรัฐนั้นมิได้

2.1.2 การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีเหตุผลสำคัญเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปต่อมาภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้ว ก็ได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตามมา เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐได้ ดังนี้

(1) หลักการจัดซื้อจัดจ้าง: ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ⁷ ดังต่อไปนี้

(1.1) คุ้มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(1.2) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน

⁷ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8.

มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(1.3) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุล่วงหน้าเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสม โดยมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(1.4) ตรวจสอบได้ โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

(2) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณแล้ว เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานนั้น จะจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งในแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีอย่างน้อยจะต้องมีรายการ ดังนี้ 1) ชื่อโครงการที่จะจัดซื้อจัดจ้าง 2) วงเงินที่จะจัดซื้อจัดจ้าง 3) ระยะเวลาที่คาดว่าจะจัดซื้อจัดจ้าง และ 4) รายการอื่นตามที่กรมบัญชีกลาง

หลังจากที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่จะทำการประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง และของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงปิดประกาศเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการประกาศเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างโครงการใดในระบบเครือข่ายของกรมบัญชีกลาง ก็จะไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการนั้นได้⁸ ทั้งนี้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานนั้น จัดทำรายงานพร้อมระบุเหตุผลที่ขอเปลี่ยนแปลงเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ดำเนินการประกาศเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างที่ขอเปลี่ยนแปลงในระบบเครือข่ายของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ⁹

(3) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือแบบรูปรายการก่อสร้าง

ในการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง โดยในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะดังกล่าวหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงคุณภาพเทคนิค และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และห้ามมิให้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของ

⁸ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 11.

⁹ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 13.

พัสดุให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง หรือของผู้ขายรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ เว้นแต่พัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างตามวัตถุประสงค์นั้นมียี่ห้อเดียวหรือจะต้องใช้ชื่อแหล่งของยี่ห้อใดก็ให้ระบุยี่ห้อนั้น¹⁰

นอกจากนี้เพื่อให้การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างมีมาตรฐานและเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ หากพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างใดมีประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมแล้ว ก็ให้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง หรือรายการในการก่อสร้างตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือเพื่อความสะดวกจะระบุเฉพาะหมายเลขมาตรฐานก็ได้ หรือในกรณีพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างใดยังไม่มีประกาศกำหนดมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม แต่มีผู้ได้รับการจดทะเบียนผลิตภัณฑ์ไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมแล้ว ก็ให้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างหรือรายการในการก่อสร้างให้สอดคล้องกับรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ ตามที่ระบุในคู่มือผู้ซื้อหรือใบแทรกคู่มือผู้ซื้อที่กระทรวงอุตสาหกรรมจัดทำขึ้น

ในการซื้อหรือจ้างที่มีใช้การจ้างก่อสร้าง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง หรือจะให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งรับผิดชอบในการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอด้วย แต่ถ้าเป็นในการจ้างก่อสร้าง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ จะทำการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง เพื่อจัดทำแบบรูปรายการงานก่อสร้าง หรือจะดำเนินการจ้างตามความในหมวด 4 งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างก็ได้¹¹

(4) การจัดทำและเปิดเผยราคากลาง

ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุดที่ กค 0405.3/ว132 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2561 เรื่องแนวทางการเปิดเผยราคากลางสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ กรมบัญชีกลางกำหนดว่า การจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเกิน 500,000 บาทขึ้นไป หน่วยงานของรัฐ จะต้องประกาศราคากลางและรายละเอียดการคำนวณราคากลางไว้ในเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐ และเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของกรมบัญชีกลาง ทั้งนี้ข้อมูลและรายละเอียดที่หน่วยงานต้องประกาศให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0001.26/ว 0025 ลงวันที่ 4 กันยายน 2556 โดยมีแบบตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างรวม 7 ประเภท¹² ดังนี้

(4.1) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและราคากลางในงานจ้างก่อสร้าง

(4.2) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้างควบคุมงาน

¹⁰ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 9.

¹¹ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 21.

¹² สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน, (2561), *คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560*, สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2565 จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/graph-analysis/item/15586-eppo-standard-procurement>.

(4.3) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้าง
ออกแบบ

(4.4) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้าง
ที่ปรึกษา

(4.5) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้าง
งานวิจัยหรือเงินสนับสนุนให้ทุนการวิจัย

(4.6) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้าง
พัฒนาระบบคอมพิวเตอร์

(4.7) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและราคากลาง (ราคาอ้างอิง) ในการ
จัดซื้อจัดจ้างที่มีใช้งานก่อสร้าง

(5) ประเภทและวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง: ในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการ
จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง 3 ประเภท ได้แก่
การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบหรือควบคุมงาน ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างใน
แต่ละประเภทมีวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ดังนี้

(5.1) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมีวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง 3 วิธี¹³ ดังนี้

1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป เป็นวิธีการที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวน
ผู้ประกอบการทั่วไปที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ ซึ่งใน
การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วก่อน และสามารถทำได้ 3 วิธี
ดังนี้

1.1) วิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (e-market) เป็นการซื้อหรือจ้างที่มี
รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ไม่ซับซ้อนหรือเป็นสินค้าหรืองานบริการที่มีมาตรฐาน และ
ได้กำหนดไว้ในระบบข้อมูลสินค้า (e-catalog) โดยให้ดำเนินการในระบบตลาดอิเล็กทรอนิกส์
(e-market) ซึ่งสามารถทำได้ 2 ลักษณะ คือ

ก. การเสนอราคาโดยใช้ใบเสนอราคา จะใช้กับการซื้อหรือจ้าง
ครั้งหนึ่งที่มีวงเงินเกิน 500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 บาท

ข. การเสนอราคาโดยการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ จะใช้กับการซื้อ
หรือจ้างครั้งหนึ่งที่มีวงเงินเกิน 5,000,000 บาท

1.2) วิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e - bidding) เป็นการซื้อหรือ
จ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีวงเงินเกิน 500,000 บาท และเป็นสินค้าหรืองานบริการที่ไม่ได้กำหนดรายละเอียด
คุณลักษณะเฉพาะของพัสดุไว้ในระบบข้อมูลสินค้า (e - catalog) โดยให้ดำเนินการในระบบประกวด
ราคาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Bidding : e - bidding) ตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

1.3) วิธีสอบราคา เป็นการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีวงเงินเกิน
500,000 บาท แต่ไม่เกิน 5,000,000 บาท ให้กระทำได้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มี

¹³ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 55 – 56 ประกอบระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วย
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 28-32.

ข้อจำกัดในการใช้สัญญาณอินเทอร์เน็ต ทำให้ไม่สามารถดำเนินการผ่านระบบตลาดอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ได้ ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ระบุเหตุผลความจำเป็นที่ไม่อาจดำเนินการซื้อหรือจ้างด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ไว้ในรายงานขอซื้อหรือขอจ้างด้วย

2) วิธีคัดเลือก เป็นวิธีการที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 3 ราย ให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่า 3 ราย ซึ่งกรณีจะใช้วิธีการคัดเลือกมีดังต่อไปนี้

2.1) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนออื่นที่ไม่ได้รับการคัดเลือก

2.2) พัสตุที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างมีคุณลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษหรือซับซ้อนหรือต้องผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการโดยผู้ประกอบการที่มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือมีความชำนาญเป็นพิเศษ หรือมีทักษะสูง และผู้ประกอบการนั้นมีจำนวนจำกัด

2.3) มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องใช้พัสตุนั้นอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งหากใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้พัสตุ

2.4) เป็นพัสตุที่โดยลักษณะของการใช้งาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุชี้แจงเป็นการเฉพาะ

2.5) เป็นพัสตุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

2.6) เป็นพัสตุที่ใช้ราชการลับ หรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของหน่วยงานของรัฐ หรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ

2.7) เป็นงานจ้างซ่อมพัสตุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ ให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อน จึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์

2.8) กรณีอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

3) วิธีเฉพาะเจาะจง เป็นวิธีการที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 3 ราย ให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่า 3 ราย ซึ่งกรณีจะใช้วิธีเฉพาะเจาะจงมีดังต่อไปนี้

3.1) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้วแต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนออื่นที่ไม่ได้รับการคัดเลือก

3.2) การจัดซื้อจัดจ้างพัสตุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 500,000 บาท

3.3) การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีผู้ประกอบการซึ่งมีคุณสมบัติโดยตรงเพียงรายเดียว หรือการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายหรือตัวแทนผู้ให้บริการโดยชอบด้วยกฎหมายเพียงรายเดียวในประเทศไทยและไม่มีพัสดุนั้นที่ผู้ใช้ทดแทนได้

3.4) มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน เนื่องจากเกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติหรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป หรือวิธีคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(5.2) การจ้างที่ปรึกษา เป็นงานให้บริการเพื่อเป็นผู้ให้คำปรึกษาหรือแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐ โดยที่ปรึกษาต้องเป็นที่ปรึกษาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา กระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีหนังสือรับรองจากศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษา กระทรวงการคลัง ว่าไม่มีที่ปรึกษาเป็นผู้ให้บริการในงานที่จ้างนั้นหรือเป็นงานจ้างที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ ซึ่งในการจ้างที่ปรึกษาสามารถทำได้ 3 วิธี โดยที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเลือกใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่ง¹⁴ ดังนี้

1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนที่ปรึกษาทั่วไปที่มีคุณสมบัติ ตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ ซึ่งงานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป จะใช้กับงานที่ไม่ซับซ้อน งานที่มีลักษณะเป็นงานประจำของหน่วยงานของรัฐ หรืองานที่มีมาตรฐานตามหลักวิชาชีพ และมีที่ปรึกษาซึ่งสามารถทำงานนั้นได้เป็นการทั่วไป

2) วิธีคัดเลือก ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนเฉพาะที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 3 รายให้เข้ายื่นข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่า 3 ราย ซึ่งงานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือก ให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

2.1) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

2.2) เป็นงานที่ซับซ้อน ซับซ้อนมาก หรือที่มีเทคนิคเฉพาะไม่เหมาะที่จะดำเนินการ โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป

2.3) เป็นงานจ้างที่มีที่ปรึกษาในงานที่จะจ้างนั้นจำนวนจำกัด

2.4) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3) วิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ การที่หน่วยงานของรัฐเชิญชวนที่ปรึกษาที่มีคุณสมบัติตรงตาม เงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดรายใดรายหนึ่งให้เข้ายื่นข้อเสนอ หรือให้เข้ามาเจรจาต่อราคา ซึ่งงานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

3.1) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอ นั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

3.2) งานจ้างที่มีวงเงินค่าจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงิน 500,000 บาท

¹⁴ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 69 – 70.

3.3) เป็นงานที่จำเป็นต้องให้ที่ปรึกษารายเดิมทำต่อจากงานที่ได้ทำไว้แล้วเนื่องจากเหตุผลทางเทคนิค

3.4) เป็นงานจ้างที่มีที่ปรึกษาในงานที่จะจ้างนั้นจำนวนจำกัดและมีวงเงินค่าจ้างครั้งหนึ่ง ไม่เกินวงเงิน 5,000,000 บาท

3.5) เป็นงานจ้างที่มีที่ปรึกษาในงานที่จะจ้างนั้นเพียงรายเดียว

3.6) เป็นงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หากล่าช้าจะเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือความมั่นคงของชาติ

3.7) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(5.3) การจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง สามารถดำเนินการได้ 4 วิธี¹⁵ ดังต่อไปนี้

1) วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ให้ใช้กับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่มีลักษณะไม่ซับซ้อน

2) วิธีคัดเลือก เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐ เชิญชวนผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดไม่น้อยกว่าสามรายให้เข้ายื่น ข้อเสนอ เว้นแต่ในงานนั้นมีผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดน้อยกว่าสามราย ทั้งนี้ ให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

2.1) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

2.2) เป็นงานจ้างที่มีลักษณะซับซ้อนหรือซับซ้อนมาก

2.3) เป็นงานเกี่ยวกับการออกแบบหรือใช้ความคิด เช่น รูปแบบสิ่งก่อสร้าง ซึ่งหน่วยงานของรัฐ ไม่มีข้อมูลเพียงพอที่จะกำหนดรายละเอียดเบื้องต้นได้

2.4) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3) วิธีเฉพาะเจาะจง เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐเลือกจ้างผู้ให้บริการรายใดรายหนึ่งซึ่งเคยทราบหรือเคยเห็นความสามารถแล้วตามที่คณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้พิจารณาเสนอแนะ ทั้งนี้ ให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

3.1) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอั้นไม่ได้รับการคัดเลือก

3.2) ให้ใช้กับงานจ้างที่มีวงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.3) เป็นงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ หากล่าช้าจะเสียหาย แก่หน่วยงานของรัฐหรือความมั่นคงของชาติ

3.4) เป็นงานที่จำเป็นต้องให้ผู้ให้บริการรายเดิมทำต่อจากงานที่ได้ทำไว้แล้ว เนื่องจากเหตุผลทางเทคนิค

¹⁵ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 79 - 83.

3.5) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

4) วิธีประกวดแบบ เป็นงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่หน่วยงานของรัฐ เชิญชวนผู้ให้บริการที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้เข้ายื่นข้อเสนอ เพื่อออกแบบงานก่อสร้างที่มีลักษณะพิเศษ เป็นที่เชิดชูคุณค่าทางด้านศิลปกรรมหรือสถาปัตยกรรมของชาติ หรืองานอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(6) การจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง

ในการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมถึงไม่ว่าจะใช้วิธีการใดในการจัดซื้อจัดจ้าง ในแต่ละประเภทจะต้องมีการจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง โดยเจ้าหน้าที่จะดำเนินการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เพื่อขอความเห็นชอบ โดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่ และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบรายงานดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่จึงจะดำเนินการจ้างตามวิธีการจ้างที่ได้รับความเห็นชอบต่อไป ซึ่งรายงานขอซื้อขอจ้างในแต่ละประเภทของการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีรายการดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 รายการที่ต้องระบุในรายงานขอซื้อขอจ้าง แยกตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง

ประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง	การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ	การจ้างที่ปรึกษา	การจ้างงานออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง
รายการที่ต้องระบุในรายงานขอซื้อหรือขอจ้าง	<p><u>กรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ที่มีใช้การซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อหรือจ้าง 2. ขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือแบบรูปรายงานงานก่อสร้างที่จะซื้อหรือจ้าง 3. ราคากลางของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง 4. วงเงินที่จะซื้อหรือจ้าง 5. กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้นหรือให้งานนั้นแล้วเสร็จ 6. วิธีที่จะซื้อหรือจ้าง และเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้น 7. หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ 8. ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการซื้อหรือ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องจ้างที่ปรึกษา 2. ขอบเขตของงานจ้างที่ปรึกษา 3. คุณสมบัติของที่ปรึกษาที่จะจ้าง 4. ราคากลาง 5. วงเงินที่จะจ้างที่ปรึกษา 6. กำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานจ้างที่ปรึกษา 7. วิธีจ้างที่ปรึกษา และเหตุผลที่ต้องจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีนั้น 8. หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง 2. ขอบเขตของงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง 3. คุณสมบัติของผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง 4. วงเงินค่าก่อสร้างโดยประมาณ 5. ค่าจ้างออกแบบหรือควบคุมงานโดยประมาณ 6. กำหนดเวลาแล้วเสร็จของงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

ตารางที่ 2.1 รายการที่ต้องระบุในรายงานขอซื้อขอจ้าง แยกตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง (ต่อ)

ประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง	การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ	การจ้างที่ปรึกษา	การจ้างงานออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง
	<p>จ้าง การออกประกาศและเอกสารเชิญชวน และหนังสือเชิญชวน</p> <p><u>กรณีการซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อ 2. รายละเอียดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ต้องการซื้อ 3. ราคาประเมินของทางราชการในท้องที่นั้น 4. ราคาซื้อขายของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อครั้งหลังสุดประมาณ 3 ราย 5. วงเงินที่จะซื้อ 6. วิธีที่จะซื้อและเหตุผลที่ต้องซื้อโดยวิธีนั้น 7. ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการซื้อ 	<ol style="list-style-type: none"> 9. ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในงานจ้างที่ปรึกษา การออกเอกสารการจ้างที่ปรึกษา และประกาศเผยแพร่ 	<ol style="list-style-type: none"> 7. วิธีที่จะจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง และเหตุผลที่ต้องจ้างโดยวิธีนั้น 8. หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ 9. ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง การออกประกาศและเอกสารเชิญชวน หรือหนังสือเชิญชวน

ที่มา: สรุปจากระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(7) คณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้าง และองค์ประกอบของคณะกรรมการ

ในการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างงานออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมถึงไม่ว่าจะใช้วิธีการใดในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างแต่ละครั้ง เจ้าหน้าที่ที่จะทำการเสนอให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทำการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อหรือจ้างขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างพร้อมกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องรายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้ามีเหตุที่ทำให้การรายงานล่าช้า ก็จะต้องมีการเสนอให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาขยายเวลาได้ตามความจำเป็นสำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้างในแต่ละประเภทของการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการ รายละเอียดปรากฏดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้าง และองค์ประกอบของคณะกรรมการ แยกตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง

ประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง	คณะกรรมการ	ข้อห้ามในการแต่งตั้ง	องค์ประกอบของคณะกรรมการ
การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ	ในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้ง จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้าง ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (2) คณะกรรมการพิจารณาผลการสอบราคา (3) คณะกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีคัดเลือก (4) คณะกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง (5) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ	ในการซื้อหรือจ้างครั้งเดียวกัน ห้ามมิให้แต่งตั้งผู้ที่เป็นกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ กรรมการพิจารณาผลการสอบราคา หรือกรรมการซื้อหรือจ้างโดยวิธีคัดเลือก เป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ	- คณะกรรมการซื้อหรือจ้างแต่ละคณะ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอย่างน้อย 2 คน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานของรัฐ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ในกรณีจำเป็นอาจแต่งตั้งบุคคลอื่นร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ - คณะกรรมการซื้อหรือจ้างทุกคณะ ควรแต่งตั้งผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับงานซื้อหรือจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย
การจ้างที่ปรึกษา	ในการจ้างที่ปรึกษาแต่ละครั้ง จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาขึ้น ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (2) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือก (3) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจง (4) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ	-	- คณะกรรมการดำเนินงานจ้างที่ปรึกษาแต่ละคณะ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอย่างน้อย 4 คน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานของรัฐ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น ทั้งนี้ในกรณีจำเป็นอาจแต่งตั้งบุคคลอื่นร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง	คณะกรรมการ	ข้อห้ามในการแต่งตั้ง	องค์ประกอบของคณะกรรมการ
ตารางที่ 2.2 การแต่งตั้ง	คณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้าง และองค์ประกอบของ	คณะกรรมการ แยกตามประเภท	การจ้างงานที่ปรึกษาทุกคณะ ควรแต่งตั้งผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับงานจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย
การจ้างงานออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง	ในการดำเนินการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างแต่ละครั้ง จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างขึ้น ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป (2) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีคัดเลือก (3) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง (4) คณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีประกวดแบบ (5) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุในงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง	-	- คณะกรรมการดำเนินงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างแต่ละคณะ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอย่างน้อย 2 คน ซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการ ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานของรัฐ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น - คณะกรรมการดำเนินงานจ้างฯ ทุกคณะ ควรแต่งตั้งผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกในงานจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย

ที่มา: สรุปจากระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(8) ผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างไว้ รายละเอียดดังตารางที่ 2.3

ตารางที่ 2.3 ผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง แยกตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง

ประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง/ วิธีการซื้อหรือจ้าง	วงเงิน	ผู้มีอำนาจอนุมัติในการสั่งซื้อหรือ จ้าง
1. การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ		
1.1 วิธีประกาศเชิญชวน ทั่วไป	ไม่เกิน 200,000,000 บาท	หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
	เกิน 200,000,000 บาท	ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น
1.2 วิธีคัดเลือก	ไม่เกิน 100,000,000 บาท	หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
	เกิน 100,000,000 บาท	ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น
1.3 วิธีเฉพาะเจาะจง	ไม่เกิน 50,000,000 บาท	หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
	เกิน 50,000,000 บาท	ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น
2. การจ้างที่ปรึกษา	ไม่เกิน 100,000,000 บาท	หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
	เกิน 100,000,000 บาท	ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น
3. การจ้างออกแบบหรือ ควบคุมงานก่อสร้าง	ไม่เกิน 50,000,000 บาท	หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
	เกิน 50,000,000 บาท	ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น

ที่มา: สรุปลงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(9) การทำสัญญา

เมื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจนได้คู่สัญญาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ในการทำสัญญารายใดถ้ามีความจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากแบบสัญญาโดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในแบบสัญญาและไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบ ก็สามารถทำได้ เว้นแต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอ ก็ให้ส่งร่างสัญญาไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

ในกรณีที่ไม้อาจทำสัญญาตามแบบสัญญาได้ และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งให้ร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เว้นแต่เป็นการทำสัญญาตามแบบที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยให้ความเห็นชอบมาแล้ว ก็ให้กระทำได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบสัญญา หรือไม่ได้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ให้หน่วยงานของรัฐส่งสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบในภายหลังได้ เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้

ความเห็นชอบแล้ว หรือเมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นชอบแต่ให้แก้ไขสัญญา ถ้าหน่วยงานของรัฐแก้ไขสัญญานั้นให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ก็ถือว่าสัญญานั้นมีผลสมบูรณ์ ในทางกลับกัน หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบสัญญา หรือไม่ได้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือคู่สัญญาไม่ตกลงหรือยินยอมให้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หากข้อสัญญาที่แตกต่างจากแบบสัญญาหรือข้อสัญญาที่ไม่แก้ไขตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรง ให้ถือว่าสัญญานั้นเป็นโมฆะ¹⁴

ทั้งนี้ ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐอาจจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือโดยไม่ทำตามแบบสัญญาก็ได้¹⁵

(10) การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ

ในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ หากเป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ตรวจรับพัสดุนั้น¹⁶ โดยให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุก็ได้ ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเป็นไปตามที่กล่าวไว้ในตารางที่ 2.2

ในส่วนของงานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ ๆ อันจำเป็นต้องมีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิด หรือมีเงื่อนไขการจ่ายเงินเป็นงวดตามความก้าวหน้าของงาน ให้มีผู้ควบคุมงานซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น¹⁷

(11) บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 ได้มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุที่มีการดำเนินการโดยมิชอบหรือโดยทุจริตไว้ในมาตรา 120 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 – 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 – 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” นอกจากนี้ยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่เป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ข้างต้นด้วย

¹⁴ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 93.

¹⁵ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 96.

¹⁶ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 100.

¹⁷ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 101.

2.1.3 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายฮั้ว” เป็นกฎหมายอาญาที่มุ่งจะทำให้การจัดหาสินค้าหรือบริการของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่ใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ ซึ่งผลของการฮั้วหรือตกลงกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ จะส่งผลให้รัฐได้รับความเสียหาย เช่น ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น เพราะหากให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีผู้ที่เสนอราคาต่ำจะเป็นผู้ที่ได้งานไป แต่การฮั้วราคาที่เสนอไม่ใช่ราคาที่ต่ำสุดที่สามารถดำเนินงานตามประสงค์ได้ หรืองานที่ประมูลได้ไป เนื่องจากการฮั้ว ค่าจ้างส่วนหนึ่งต้องนำจ่ายตามข้อตกลงฮั้วทำให้ผู้ได้รับงานจำเป็นต้องลดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างเพื่อประหยัดต้นทุน ทำให้งานต่าง ๆ ของรัฐที่เกิดจากการประมูลที่มีการฮั้วไม่มีคุณภาพ

นอกจากนี้การฮั้วในการประมูลงานยังเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการประมูลแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบจากผู้ประมูลได้ ซึ่งจากการดำเนินการจัดซื้อสินค้าและบริการของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมาได้มีการกระทำในลักษณะเป็นการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดผลเสียหายแก่ประเทศชาติ อีกทั้งในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุนในการทำความผิด หรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ อันมีผลทำให้ปัญหาในการเรื่องนี้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ดังนั้น กฎหมายฮั้ว จึงได้กำหนดการกระทำหรือเจตนาที่เป็นการสมยอมกันเสนอราคาไว้โดยบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้ มี 3 กลุ่ม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹⁸

1) กลุ่มผู้ที่ประสงค์จะเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง ผู้ขายสินค้า ผู้ขายบริการ ผู้รับสัมปทาน เป็นต้น หรืออาจเรียกว่า เป็นการกระทำผิดอาญาที่เอกชนเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งรายละเอียดความผิดอาญาที่เอกชนเป็นผู้กระทำมี ดังนี้

1.1) ความผิดฐานตกลงร่วมกันในระหว่างผู้เข้าเสนอราคาโดยทุจริต¹⁹ กล่าวคือ ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง

1.2) ความผิดฐานให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต²⁰ กล่าวคือ ผู้ใด ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด

¹⁸ กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (2556). ข่าวประชาสัมพันธ์ทั่วไป/อย่างไรถึงจะเรียกว่าฮั้วประมูล?. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.dsi.go.th/th/Detail/อย่างไรถึงจะเรียกว่าฮั้วประมูล>

¹⁹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4

²⁰ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 5

แก่ผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะได้รับ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้น ไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ผู้เรียกรับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อกระทำการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย

1.3) ความผิดฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต²¹ กล่าวคือ ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้ยอมร่วมดำเนินการใด ๆ ในการเสนอราคา หรือให้ไม่เข้าร่วมในการเสนอราคา หรือให้ถอนการเสนอราคา หรือให้ต้องทำการเสนอราคาตามที่กำหนด โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญ หรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปี และปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

1.4) ความผิดฐานใช้อุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนอราคาหรือเสนอราคาโดยหลงผิด²² กล่าวคือ ผู้ใดใช้อุบายหลอกลวง หรือกระทำการโดยวิธีอื่นใด เป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

1.5) ความผิดฐานเสนอราคาที่สูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้²³ กล่าวคือ ผู้ใดโดยทุจริต ทำการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยรู้ว่ราคาที่เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ หรือเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริงตามสิทธิที่จะได้รับ

โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและการกระทำเช่นนั้น เป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอ ราคา หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐ ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของสัญญาดังกล่าวผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐ

²¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 6

²² พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 7

²³ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 8

นั้นด้วย ในการพิจารณาตีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้ามีการร้องขอให้ศาลพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับภาระเพิ่มขึ้นให้แก่หน่วยงานของรัฐตามวรรคสองด้วย

1.6) ความรับผิดชอบของผู้แทนนิติบุคคลในกรณีมีการกระทำความผิดที่เป็นประโยชน์ต่อนิติบุคคล²⁴ กล่าวคือ ในกรณีที่การกระทำความผิด เป็นไปเพื่อบุคคลใด ให้ถือว่า หุ้่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น

2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา หรืออาจเรียกว่า เป็นการกระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.1) ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ดำเนินการให้มีการยกเลิกการเสนอราคาที่ไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย²⁵ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์แจ้งชัดว่า ควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิด ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการดำเนินการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

2.2) ความผิดฐานเจ้าหน้าที่กระทำการเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำความผิด²⁶ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐ โดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน อันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคา โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใด ได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม เพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใด มิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

2.3) เจ้าหน้าที่กระทำความผิดเองหรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม²⁷ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.นี้ หรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใด ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

²⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 9

²⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10

²⁶ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 11

²⁷ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12

3) ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง เป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

3.1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดหรือใช้อำนาจเหนือทำให้มีการกระทำความผิด²⁸ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการ หรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช่เป็น เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐผู้ใด กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.นี้ หรือกระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณา หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อจูงใจ หรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.นี้ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

2.2.1 ความหมายของการทุจริต

“การทุจริต” หรือ “การคอร์รัปชัน” เป็นคำที่มีนักวิชาการ และองค์กรระหว่างประเทศได้ให้ความหมายไว้หลากหลาย เช่น

“การที่เจ้าหน้าที่รัฐนำทรัพย์สินของรัฐไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน” (Shleifer & Vishny, 1993 : 3)

“การใช้อำนาจทางราชการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนโดยที่ไม่ได้รับอนุญาต” (World Bank, 2000)

“การใช้อำนาจที่ได้รับมาในทางที่ผิดเพื่อผลประโยชน์ส่วนตน” (Transparency International, 2000)

“การใช้อำนาจในทางที่ผิด (ทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ) จากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ (ไม่ว่าจะถูกแต่งตั้งหรือได้รับเลือกตั้งมา) เพื่อผลประโยชน์ด้านการเงินส่วนตน หรือผลประโยชน์อื่นใด” (OECD, 2002)

“การใช้อำนาจหน้าที่ของบุคคลสาธารณะหรือหน่วยงานราชการในทางที่ผิด เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล” (Klitgaard, 2008 : 2)

“การละเมิดผลประโยชน์ส่วนรวมเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคล” (Rogow & Lasswell, 1963 : 6)

“การกระทำใด ๆ ที่อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐถูกใช้ไปเพื่อผลประโยชน์ ส่วนตนซึ่งขัดแย้งกับกฎระเบียบ” (Jain, 2001: 73)

²⁸ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 13

สภาประชาคมยุโรปได้ให้คำจำกัดความ “คอร์รัปชัน” หมายถึง การใช้อำนาจสาธารณะที่มีชอบเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว หรือการให้สินบน และความประพฤติทั้งหลายของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบในภาครัฐหรือเอกชนประพฤติที่ฝ่าฝืนหน้าที่ของตน โดยไม่สมควรกับตำแหน่งหน้าที่ของตนในฐานะเจ้าพนักงานแห่งรัฐ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเอกชน ตัวแทน หรือฐานะความสัมพันธ์อื่น ๆ โดยมีประสงค์ให้ได้รับประโยชน์ใด ๆ โดยมีชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น โดยสรุปคอร์รัปชันเป็นการกระทำที่มีการใช้อำนาจหรือ การให้สินบน ที่อาจจะผิดหรือไม่ผิดกฎหมายก็ได้ แต่มีเจตนาให้ได้รับประโยชน์อื่นไม่สมควรจะได้และคอร์รัปชันนั้นเกิดขึ้นได้ทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน โดยการคอร์รัปชันในภาคเอกชนอาจหมายถึง การที่ผู้บริหารใช้อำนาจหรือตำแหน่งที่ได้มาจากผู้อื่น ในการดำเนินงานของบริษัทเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว (ฐานันท์ วรรณโกวิทย์, 2554)

ในบริบทสังคมไทย มีนักวิชาการให้คำนิยามของคำว่า “การทุจริต” หรือ “การคอร์รัปชัน” ไว้ที่น่าสนใจ ดังนี้

ราชบัณฑิตยสถาน (2556, น. 575) กล่าวว่าไว้ว่า ทุจริต หมายถึง โกง เช่น ทุจริตในการสอบ
 กมล เกฬพิจิตร (2534, น. 419) กล่าวว่าไว้ว่า fraud หมายถึง ความเท็จ, การฉ้อฉล, กลฉ้อฉล
 คนโกง

เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ (2539, น. 3) กล่าวว่าไว้ว่า การทุจริต หมายถึง การกระทำโดยตนเองหรือร่วมมือกับบุคคลอื่นเพื่อให้รับทรัพย์สิน ผลประโยชน์ หรือบริการอื่นใด โดยวิธีการฉ้อโกง ปิดบังข้อเท็จจริงหรือโดยวิธีการอันมิชอบด้วยกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กร

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ให้คำจำกัดความของการคอร์รัปชันว่ามาจากภาษาละติน คือ Corruptere ซึ่งเป็นคำ 2 คำรวมกัน คือ To Ruin-com (together) + Rumpere (to break) หมายถึง การทำลาย หรือละเมิดจริยธรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำน้อยกว่า หรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายระบุไว้ หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์ (2537) ให้คำจำกัดความของการคอร์รัปชัน คือ การใช้อำนาจเพื่อให้ได้มาซึ่งกำไร ตำแหน่ง ชื่อเสียงเกียรติยศ หรือผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม โดยวิธีที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานทางศีลธรรม อาจรวมถึงพฤติกรรมเบี่ยงเบนของผู้มีตำแหน่งในราชการ เพื่อให้ได้ผลประโยชน์เข้าตนและพรรคพวก ทั้งในด้านสังคม ด้านการเงิน ด้านตำแหน่ง

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย (2554) ได้ให้คำจำกัดความของการคอร์รัปชัน คือ การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตัว

จากการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างแนวคิดและวิธีการปฏิบัติระหว่างการคอร์รัปชันกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันพบว่า ในปัจจุบันพัฒนาการของแนวคิดและวิธีการของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชัน นับตั้งแต่เริ่มมีการปกครอง ในปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา สามารถแบ่งได้เป็น 3 ระยะคือ²⁹

ระยะแรกเป็นการคอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนเพื่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนและพรรคพวกจากนักธุรกิจและประชาชนโดยตรง ตัวอย่างของวิธีการดังกล่าวได้แก่การรับสินบน เพื่ออำนวยความสะดวกในการได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการส่งส่วย เพื่อให้ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเพื่อให้เกิดความสะดวกราบรื่นในการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในธุรกิจที่อาจมีความคาบเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมาย เป็นต้น

ระยะที่สองเป็นการคอร์รัปชันที่ได้ถูกพัฒนาพฤติกรรมการดำเนินการที่สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้นกล่าวคือ เป็นการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจในการใช้กฎหมายหรือช่องว่างของกฎหมายในการแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการของรัฐต่าง ๆ หรือเป็นการร่วมมือกันคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลดังกล่าวเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิผูกขาดสัมปทานของรัฐในการนำไปใช้แสวงหาผลประโยชน์หรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจต่อไป

ระยะที่สาม จะเป็นการคอร์รัปชันที่กลุ่มบุคคลต่าง ๆ ในการคอร์รัปชันในระยะที่สองพยายามที่จะทำให้วิธีการคอร์รัปชันมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อันจะมีผลทำให้การคอร์รัปชันนั้น ๆ สามารถที่จะถูกตรวจพบเพื่อลงโทษผู้กระทำการคอร์รัปชันได้ยากมากขึ้น ซึ่งแนวคิดและวิธีการปฏิบัติที่สำคัญของการคอร์รัปชันนี้คือ ได้มีการนำเอากลุ่มบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งมีบทบาทอย่างสำคัญ คือ “กลุ่มข้าราชการที่มีบทบาทหน้าที่ในทางวิชาการในหน่วยงานราชการของรัฐ” (Technocrat) หรือนักวิชาการที่มีความรู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำการคอร์รัปชันเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้วย โดยกลุ่มบุคคลกลุ่มใหม่นี้จะทำหน้าที่สำคัญในการ “สร้างเงื่อนไขต่าง ๆ” ที่ทำให้กลุ่มบุคคลกลุ่มเดิม (นักการเมือง, ข้าราชการ และนักธุรกิจ) “มีความชอบธรรม” (Legitimacy) ที่จะนำเอาเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านั้น ไปใช้เพื่อเป็นข้ออ้างในการสร้างเครื่องมือ และขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงาน อันได้แก่ นโยบายสาธารณะและกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นที่ยอมรับในสังคม ซึ่งจะสามารถนำมาใช้เพื่อการคอร์รัปชันหรือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว จากการอ้างถึง ผลประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบาย หรือบังคับใช้กฎหมายที่ได้ถูกสร้างขึ้นมา เหล่านี้ต่อไป ภายหลังจากที่เครื่องมือ และขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ได้ถูกนำออกมาใช้ดำเนินการ หรือใช้บังคับ แล้วในที่สุด ซึ่งการคอร์รัปชันในลักษณะนี้ในปัจจุบันนิยมเรียกกันว่าเป็น “การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย” (Policy Corruption) ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็น “กระบวนการสร้างความชอบธรรม” ที่เป็นสาเหตุสำคัญ

²⁹ จารุวรรณ สุขุมลพงษ์. (2556). แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

ให้การคอร์รัปชันที่เกิดในภายหลังมีกระบวนการดำเนินงานที่สลับซับซ้อน และมีรูปแบบการดำเนินการที่มีความหลากหลายอย่างมาก ทั้งนี้เพราะกระบวนการคอร์รัปชันจะถูกนำมาผูกติดกับ “เงื่อนไขที่สร้างความชอบธรรม” ให้กับนโยบายและกฎหมายนั้น ๆ จะสามารถเอื้อให้เกิดประโยชน์ต่อการนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ได้และทำให้บางครั้งการคอร์รัปชันในลักษณะเช่นนี้แทบจะไม่สามารถถูกตรวจสอบได้เลย เพราะไม่อาจจะพิสูจน์ได้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวมีเจตนาหรือพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรือแสดงข้อสังเกตให้เห็นว่าได้เกิดการคอร์รัปชันขึ้น ทั้งนี้ ถึงแม้ว่าการดำเนินงานดังกล่าวอาจจะมีพฤติการณ์อันชวนให้น่าสงสัยว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้นก็ตาม หรือหากว่าการคอร์รัปชันดังกล่าวได้ถูก ตรวจสอบพบผลที่เกิดขึ้น คือ กระบวนการตรวจสอบนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษนั้น แทบจะไม่สามารถสืบสาวไปถึงกลุ่มบุคคลที่เป็นตัวการใหญ่ หรือเป็นผู้สร้างนโยบาย หรือกฎหมายที่ก่อให้เกิดช่องทาง หรือโอกาสให้เกิดการคอร์รัปชันขึ้นได้เลย ส่วนใหญ่แล้วกระบวนการตรวจสอบเอาผิดก็มักจะสิ้นสุดอยู่ที่การดำเนินการกับกลุ่มบุคคลในระดับกลาง และระดับล่างจำนวนหนึ่งเท่านั้น

2.2.2 ทฤษฎีการทุจริต

ทฤษฎีการทุจริตเป็นการกล่าวถึงการประเมินความรุนแรงและการผันแปรของการทุจริตโดยใช้กรอบของทฤษฎี และการนำทฤษฎีไปใช้ในภาคปฏิบัติ พอจำแนกได้ดังนี้

(1) ทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวความคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็น

$Pf = D \times O \times M$ (เกียรติกศักดิ์ จีระเชียรนาถ, 2539, น. 11-16) การทุจริตจะเกิดขึ้นเมื่อเหตุปัจจัยทั้ง 3 ประการมีอยู่อย่างพร้อมมูล จะขาดปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งไม่ได้ ปัจจัยทั้ง 3 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง ความไม่ซื่อสัตย์ (Dishonesty) ความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลเป็นสิ่งที่อยู่ในสังคมอย่างน้อยก็เป็นจำนวนหนึ่งที่พอจะสร้างความเสียหายแก่องค์กรได้ ความไม่ซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้บุคคลทำการทุจริตได้ การทุจริตทุกกรณีต้องได้รับการเริ่มต้นที่บุคคลหวังประโยชน์ อาจจะเป็นตัวเงิน ทรัพย์สิน หรือบริการ

ประการที่สอง โอกาส (Opportunity) ผู้ที่พยายามจะทำการทุจริตย่อมจะหาโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต โอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริตย่อมกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายยิ่งขึ้นกว่าโอกาสไม่เปิดช่องให้ จากโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการบริหารงานและระบบการควบคุมภายใน ย่อมมีความสัมพันธ์กับโอกาสที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ที่กำลังตกลงใจกระทำการทุจริต

ประการที่สาม การจูงใจ (Motive) มูลเหตุจูงใจนี้อาจจะเพิงกระหม่อมโนธรรมของบุคคลนั้น หรือฝังอยู่ภายในจิตสำนึกอยู่แล้วเป็นเวลานานเพียงแต่รอจังหวะที่เหมาะสมก่อนลงมือกระทำ

การก็เป็นได้ มูลเหตุจูงใจที่จะกระทบบุคคลให้กระทำความผิดย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล ทั้งนี้ เพราะบุคคลที่มีความหนักแน่นในศีลธรรม ย่อมต้องอาศัยสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมากจึงจะสามารถสั่นคลอนความรู้สึกให้ละดีหันไปประพฤติชั่วได้

(2) แนวคิดทฤษฎีผู้เป็นเจ้าของ-ผู้แทน (Principal -Agent Problem)

เป็นแนวความคิดการมอบอำนาจและสิทธิในการตัดสินใจของอำนาจหรือสิทธิให้แก่ตัวแทนหรือผู้แทน ในการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของ เช่น ในการบริหารงานของบริษัทธุรกิจ ผู้จัดการได้รับมอบหมายงานบริหารจัดการแทนเจ้าของกิจการ เพื่อสร้างผลประโยชน์หรือผลกำไรให้แก่เจ้าของ หรือในการบริหารงานภาครัฐ นักการเมืองได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้เป็นผู้แทนเข้าไปบริหารงานในรัฐสภาเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน และข้าราชการ ได้รับการมอบหมายให้ปฏิบัติราชการจากภาษีที่ประชาชนจ่าย เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเช่นกัน การมอบอำนาจให้ผู้แทนตัดสินใจดำเนินการนั้น มักมีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาที่เรียกว่า ปัญหาผู้แทน (Agent Problems) ซึ่งเป็นผลมาจากการแยกอำนาจความเป็นเจ้าของและอำนาจการบริหารจัดการออกจากกัน ทำให้ผู้แทนสามารถใช้อำนาจนั้นในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ของผู้เป็นเจ้าของ (Rose -Ackerman, 1975, 1978) ทฤษฎีที่อธิบายถึงโครงสร้างแรงจูงใจ (Incentive Structure) ที่ผู้บงการได้กำหนดหรือมอบให้ตัวแทนของตนไปดำเนินการ ตามทฤษฎีแล้วโครงสร้างแรงจูงใจที่ผู้บงการกำหนดขึ้นนั้นจะมีลักษณะที่เหมาะสม (Optimal) ในเชิงจิตวิทยาหรือรูปแบบของวัตถุ เพื่อให้จะให้ตัวแทนนั้นไปทำงานแทนตนได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองความต้องการหรือจุดมุ่งหมายของผู้บงการได้เป็นอย่างดี โครงสร้างแรงจูงใจของผู้บงการนั้น (ขวัญฤทัย ใจทัน, 2554, น. 20-21) อาจจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่งโครงสร้างแรงจูงใจที่เป็นบวกหรือได้ผลประโยชน์จากการกระทำ (Carrot) รูปแบบที่สองโครงสร้างแรงจูงใจที่เป็นลบหรือเสียประโยชน์จากการกระทำ (Stick) รูปแบบที่สาม Rent Seeking การแสวงหาค่าเช่า ในทางเศรษฐศาสตร์หมายถึง การสร้างความมั่งคั่ง (Wealth) ที่ได้จากการลอบบี้ทางการเมืองของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เพื่อเพิ่มพูนความมั่งคั่งที่มีอยู่ การแสวงหาค่าเช่า (Rent Seeking) จะส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะทำให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ลดลง เนื่องจากการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะที่เลวลง การสร้างความมั่งคั่งให้แก่ประเทศลดลง รายได้ของรัฐลดลงและความไม่เท่าเทียมกันทางรายได้ของประชากรเพิ่มขึ้น สำหรับค่าเช่า (Rent) คือความมั่งคั่ง หรือรายได้ที่เพิ่มพูนจากผลตอบแทนตามประสิทธิภาพในการทำงานของบุคคลนั้น (दारार्รัตน์ อานันทนะสรวงศ์, 2557, น. 9)

(3) ทฤษฎีหัวหน้า-ตัวแทน (Proprietary Theory of State)

การคอร์รัปชันเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากผู้ปกครอง (Ruling Class) และพรรคพวกที่ต้องการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและธุรกิจ โดยการเข้ามา

รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560” | 31

กำหนดกฎเกณฑ์และระเบียบ ตลอดจนผลักดันกฎหมายขึ้นมาเพื่อสร้างส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Creating) จากนั้นก็แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (Rent Seeking) ในรูปแบบที่หลากหลาย (ขวัญฤทัย ใจทัน, 2554, น. 20)

(4) ทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of interest theory)

“การขัดกันแห่งผลประโยชน์” (Conflict of interest) หรือ “การทับซ้อนของผลประโยชน์” หรือ “การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับการดำรงตำแหน่งสาธารณะ” The Random House Dictionary of English Language (1968) ให้ความหมายว่า “เป็นสถานการณ์ที่ผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะมีผลประโยชน์ส่วนตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อิทธิพลทางการเมือง” ส่วน Dictionary of Politics : Selected American and Foreign Political and Legal Term ให้ความหมายว่า “เป็นความไม่สอดคล้องกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ของส่วนรวมของบุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่สาธารณะ” (สังคิต พิริยะรังสรรค์, 2549, น. 71)

2.2.3 รูปแบบของการทุจริต

แม้ว่าคอร์รัปชันอาจพิจารณาได้จากในแง่ของรูปแบบ (Forms) ขนาด (Size) ระดับความอดทนของชุมชน (Degree of Tolerability) และมิติ (Dimension) ของการทุจริต แต่การให้ความหมายของการคอร์รัปชันก็มีลักษณะเดียว คือ การผสมผสานของส่วนที่เป็นสาธารณะกับของที่เป็นส่วนตัวอย่างไม่เหมาะสม กล่าวคือ มันเป็นการทุจริตของบุคคลสาธารณะเพื่อตัวเองจากระบบราชการ³⁰

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, 1989) ได้อธิบายว่ารูปแบบ (forms) ของคอร์รัปชันมีตั้งแต่การรับเงินหรือได้รับสิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นเสมือนรางวัลจากข้อตกลงการละเมิดระเบียบราชการเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวที่ครอบคลุมถึงเงินส่วนแบ่งที่ได้มาจากโครงการพัฒนาหรือจากบริษัทข้ามชาติ การจ่ายเงินสนับสนุนให้แก่ผู้ที่มีหน้าที่ออกกฎหมาย การเบี่ยงเบนทรัพยากรของรัฐให้เป็นไปเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว การเพิกเฉยต่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมายหรือเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม การเล่นพรรคเล่นพวก (Nepotism) การฉ้อบังหลวง การกำหนดราคา การจัดซื้อจัดจ้างให้สูงกว่าความเป็นจริง การสร้างโครงการหลอก ๆ การสร้างตัวเลขค่าใช้จ่ายที่เป็นเท็จ และการทุจริตในการเก็บภาษีและการประเมินภาษี เป็นต้น

ในแง่ของขนาด (Size) Susan-Ackerman (1999) แบ่งคอร์รัปชันออกเป็นสองขนาด คือ การคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty corruption) ซึ่งเป็นการติดสินบน (Bribery) กระทำโดยเจ้าหน้าที่

³⁰สังคิต พิริยะรังสรรค์. (2549). ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

ของรัฐในระดับล่าง และการคอร์รัปชันที่มีขนาดใหญ่ (Grand corruption) ที่กระทำโดยนักการเมือง และข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ เจมส์ คิว. วิลสัน (James Q. Wilson : 1968) ได้จำแนกสินบนออกเป็น 2 ประเภท คือ สินบนที่ให้โดยสุจริตใจ (Honest graft) กับสินบนที่ให้โดยไม่สุจริต (Dishonest graft) เขาเห็นว่า การให้สินบนจะเป็นสิ่งที่ดีหรือเลว ต้องพิจารณาจากผลที่จะติดตามมาในภายหลัง ถ้าหากไม่ทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนเสียหาย สินบนนั้นก็อาจเป็นสินบนที่ดีได้

นอกจากนี้ ในแง่ของระดับความอดทนของชุมชน (Degree of Tolerability) Hridenheimer (1978) ยังได้จำแนกรูปแบบการคอร์รัปชันตามหลักเกณฑ์ของสิ่งที่สะท้อนตามความอดทนของชุมชน (Community's tolerance) ที่มีต่อการทุจริตโดยจำแนกออกเป็นสีดำ สีเทา และสีขาว ดังนี้

(1) การทุจริตสีดำ (Black Corruption) หมายถึง ความเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ของชุมชนนั้นและของมวลชนที่เห็นว่าการกระทำหนึ่งสมควรถูกตำหนิ และเห็นว่าควรจะถูกลงโทษ

(2) การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) เป็นการกระทำที่ชนชั้นนำส่วนหนึ่งเห็นว่าสมควรถูกลงโทษ แต่ชนชั้นนำอีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นคลุมเครือ

(3) การทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำยอมรับและเห็นว่าพอจะรับได้ คือไม่เลวร้ายนัก การทุจริตในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำและมวลชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีการกระตือรือร้นที่จะให้มีการลงโทษ พูดอีกอย่างหนึ่งคือ การคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่คนในสังคมอาจจะยังไม่ตระหนักถึง เพราะฉะนั้นการทำทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมหนึ่ง แต่ในสังคมหนึ่งอาจจะยังไม่ถือว่าเป็นการทุจริตก็ได้

ในแง่ของมิติ (Dimension) การทุจริตของบรรดาบุคคลสาธารณะอาจแบ่งคอร์รัปชันออกเป็นสามมิติ คือ คอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน (Ad - ministrative corruption) คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ (Economic corruption) และคอร์รัปชันทางการเมือง (Political corruption) คอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นการใช้อิทธิพลที่เกินกว่าอำนาจของกฎหมาย (Extra - legal influence) เพื่อไปกำหนดนโยบายและทำให้เกิดผล (Left : 1964 : Banfield : 1975 : Werner : 1983) เช่น การทำโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่สมัครพรรคพวกของตนเอง การซื้อขายตำแหน่ง การโยกย้ายตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงหลักการเรื่องความสามารถและคุณธรรม แต่กลับอาศัยความเป็นเครือญาติหรือสมัครพรรคพวกเป็นที่ตั้ง ฯลฯ คอร์รัปชันทางเศรษฐกิจ เป็นการแสวงหากำไรส่วนเกินหรือที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า ค่าเช่า (Rents) โดยนิยามแล้ว ค่าเช่าถูกสร้างขึ้นเมื่อรัฐเข้าไปจำกัดการทำงานของตลาด ตัวอย่างเช่น กระบวนการที่มีการจำกัดปริมาณการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ การควบคุมการค้าและการให้สัมปทานผูกขาดแก่สมัครพรรคพวก (Hutchcroft : 1998) การจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงเกินจริง และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้กลายมาเป็นทรัพย์สินของตนเอง

ครอบครัว และพวกพ้อง ฯลฯ (Rose-Ackerman : 1999 : Khan and Jomo : 2000) ส่วนคอร์รัปชันทางการเมือง เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรมหรืออย่างผิดกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของตนเอง หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง และผลประโยชน์เช่นว่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นวัตถุประสงค์หรือเงินทองเสมอไป (Heidenheimer et.al : 1989 : Philip : 1997) ตัวอย่างของการทุจริตทางการเมือง เช่น การซื้อเสียงในการเลือกตั้ง การปลอมแปลงบัตรเลือกตั้ง การซื้อกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง การกีดกันและกลั่นแกล้งพรรคคู่แข่งของรัฐบาล โดยใช้อำนาจของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐบาล การหลอกลวงด้วยการประกาศนโยบายหาเสียงที่เกินจริงและไม่มีทางปฏิบัติได้ เป็นต้น

ทั้งนี้ Heidenheimer (1989) ได้แบ่งลักษณะการคอร์รัปชัน ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(1) คอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการสมัยใหม่ (Public Office) เป็นแนวคิดที่มองว่าการคอร์รัปชันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบน ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป

(2) คอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ (Economic) แนวคิดนี้มองว่าการคอร์รัปชันจะเป็นเรื่องของข้าราชการที่ฉ้อฉลเห็นหน่วยราชการของตนเองเหมือนเป็นแหล่งทำธุรกิจที่เขาจะแสวงหารายได้ให้มากที่สุด หน่วยราชการจึงกลายเป็นสถานที่มุ่งหากำไรใส่ตัวสูงสุด รายได้ของข้าราชการเหล่านั้นขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของตลาด และความสามารถส่วนตัวที่จะหาจุดที่ได้ผลประโยชน์สูงสุดจากความต้องการของประชาชน

(3) คอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ ความพึงพอใจหรือชื่อเสียง หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้นในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดพฤติกรรมในเชิงศีลธรรม

ส่วนการทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยนั้น มีผู้นำเสนอรูปแบบของการทุจริตไว้ ดังต่อไปนี้

ผาสุก พงษ์ไพจิตร ได้แบ่งรูปแบบของการคอร์รัปชัน ออกเป็น 4 ลักษณะ คือ

(1) ระบบส่งส่วย (syndicate corruption) มีแหล่งสำคัญ เช่น ที่ดิน ตำรวจ ศาลากร เป็นต้น

(2) การจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement kickbacks) มีแหล่งสำคัญ เช่น สาธารณสุข ศึกษาธิการ เกษตร องค์กรบริหารท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และเทศบาล มหาตไทย

(3) การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้สัมปทานจากรัฐบาล และเพื่อคงสภาพการผูกขาดนั้นไว้

(4) การคอร์รัปชันการประมูลโครงการ

จรัส สุวรรณมาลา (2555) อธิบายรูปแบบการคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จแบบพัฒนาแล้วของไทยว่า “เป็นการกระทำที่ควบคุมงบประมาณ แล้วจัดสรรโครงการมารับ มีผู้รับเหมารับช่วง

รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560” | 34

ผู้บริหารรัฐได้เงินก้อน ต่างกับแบบ kickback ที่ต้องรอให้โครงการเอกชนได้เงินก้อนแล้วค่อยแบ่งให้ผู้บริหารรัฐ สามารถลดความเสี่ยง อันเนื่องมาจากความไม่แน่นอนทางการเมือง นักลงทุนในธุรกิจการเมืองระดับชาติและข้าราชการที่อยู่ในวงการซื้อขายตำแหน่งทั้งหลาย จึงต้องการระบบคอร์รัปชันที่ตอบโจทย์ “มาเร็ว ไปเร็ว เคลมเร็ว” ได้ ระบบคอร์รัปชันนี้ช่วยให้นักลงทุนในธุรกิจการเมือง ผู้ค้างบประมาณและข้าราชการทั้งหลายได้ผลตอบแทนจากการลงทุนเป็นเงินสดและจ่ายทันทีไม่ต้องรอเงินทอน ระบบคอร์รัปชันนี้จะไม่ทำให้ไม่สามารถตรวจพบหลักฐานการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการเบิกจ่ายเงินได้ เพราะหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างและกลุ่มผู้รับเหมางบประมาณในพื้นที่ช่วยกันจัดการให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายแบบไม่มีที่ติ ไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างแบบใด อีกทั้งการเบิกจ่ายเงินก็เป็นไปตามขั้นตอนของระเบียบกฎหมายทุกประการ ไม่มีการทอนเงินเกิดขึ้นแต่อย่างใด ระบบการคอร์รัปชันแบบใหม่สามารถกีดกันบริษัทที่ดำเนินการถูกต้องให้ออกไปจากตลาดการแข่งขันการประมูลรับเหมางานของรัฐได้อย่างเบ็ดเสร็จ เพราะในระบบคอร์รัปชันใหม่นี้ กลุ่มผู้ค้างบประมาณได้เหมายของงบประมาณโครงการ Mega Project มากอดไว้ทั้งหมดตั้งแต่ต้นทาง ใครต้องการก็มาซื้อเอาจากกลุ่มนี้เท่านั้น นี่คือการคอร์รัปชันที่มีการจัดโครงสร้างองค์กรให้สามารถ กิรวบหัวคิวการบริหารงบประมาณได้อย่างเบ็ดเสร็จสมบูรณ์ ไม่ให้หลุดรอดออกไปภายนอกได้

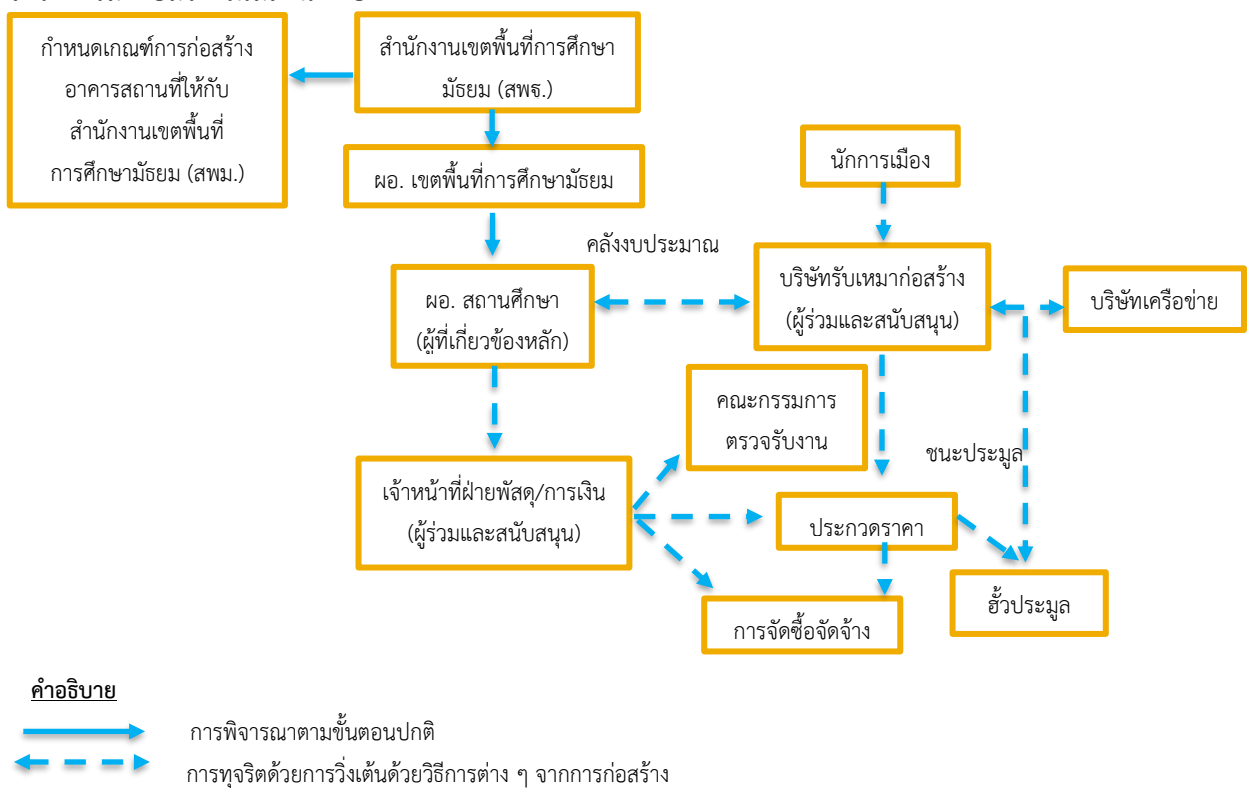
สังคีต พิริยะรังสรรค์ (2548) ได้นำเสนอโดยสรุปไว้ว่ามี 15 ลักษณะ ดังนี้ คือ

- (1) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทาน และการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างความขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล
- (2) การฉกฉวยทรัพยากรของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาชกรกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเคราฟโตเครซี (Kleptocracy)
- (3) การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้รับผลเสียส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม
- (4) การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นของตัวเอง)
- (5) ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังและให้การเท็จ
- (6) การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง
- (7) การใช้อิทธิพลทางการค้า แสดงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน จากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า
- (8) การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐ เพื่อไปหาผลประโยชน์ทางการเมือง
- (9) ไม่กระทำการตามหน้าที่ แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การฮั้วประมูล
- (10) การให้และการรับสินบน การขู่เข็ญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ
- (11) การยอมรับของขวัญที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขบวนการค้ายาและสินบนมูลค่าสูง
- (12) ผู้บริหารประเทศทาดำเนินการเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบาย ประชาานิยม
- (13) ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด
- (14) ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียง และการทุจริตด้วยวิธีต่าง ๆ

(15) การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย เช่น การบริจาคให้แก่พนักงานเมือง และพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาล

พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2561) ได้ศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา กรณีศึกษา โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขต 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม) โดยในกรณีของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างได้มีการนำเสนอแผนภาพเครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยม อยู่ 2 กรณี มีรายละเอียดดังนี้

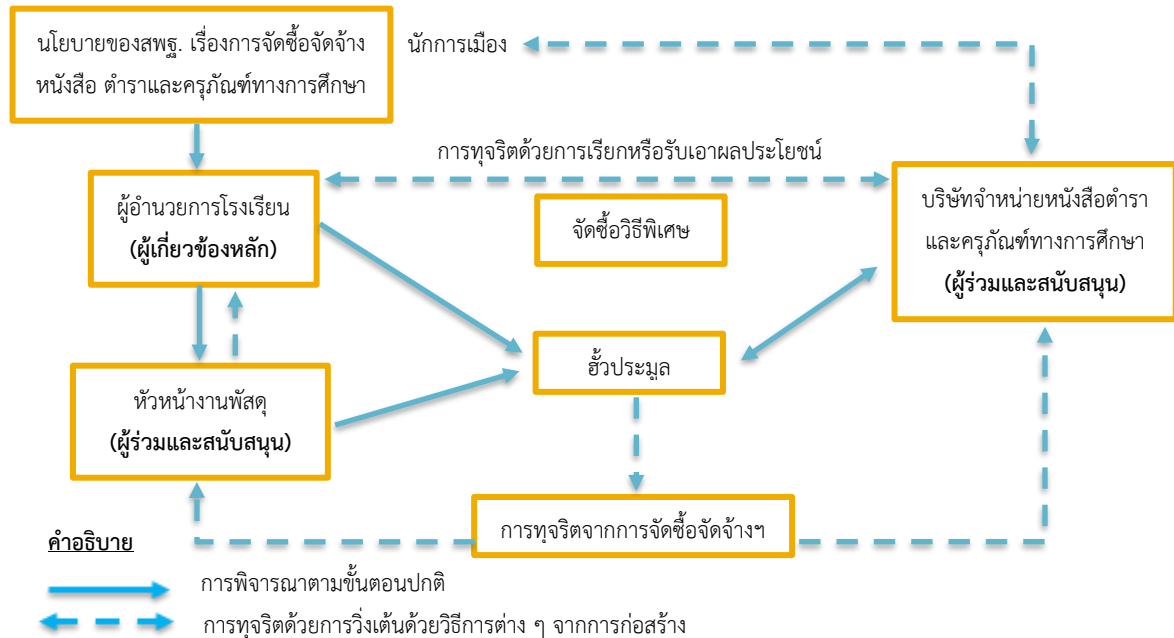
แผนภาพที่ 2.1 เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยม : กรณีการทุจริตคอร์รัปชันโครงการสิ่งก่อสร้างในสถานศึกษา



ที่มา: งานวิจัยเรื่อง “ศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา กรณีศึกษา โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)”

นอกจากนี้ก็ได้มีการนำเสนอแผนภาพเครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยม: กรณีทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา และครุภัณฑ์ทางการศึกษา มีรายละเอียดดังนี้

แผนภาพที่ 2.2 เครือข่ายการทุจริตคอร์รัปชันในเขตพื้นที่การศึกษามัธยม: กรณีทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อจัดจ้างหนังสือ ตำรา และครุภัณฑ์ทางการศึกษา



ที่มา: งานวิจัยเรื่อง “ศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา กรณีศึกษา โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม)”

ดังนั้น คอร์รัปชันไม่ได้มีรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มีหลายรูปแบบ (Forms) ขึ้นอยู่กับตัวแสดง (Actors) ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง สิ่งแวดล้อม หรือสถานการณ์ จำนวนเงิน กลวิธี (Techniques) และวัฒนธรรม ความหลากหลายของรูปแบบการคอร์รัปชันจะเห็นเด่นชัดยิ่งขึ้น หากพิจารณาจากรูปแบบธรรมเนียมปฏิบัติ กฎหมาย และวัฒนธรรมของแต่ละสังคม (Sangita : 1995) นอกจากนี้ แม้กระทั่งในสังคมเดียวกันที่คนต่างรุ่น (Generation) ก็อาจให้ความหมายของคอร์รัปชันที่แตกต่างกันไป (Skidmore : 1996) เพราะฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าคอร์รัปชันมีรูปแบบเฉพาะของแต่ละสังคม มีการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยไม่หยุดนิ่ง และมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากกิจกรรมในการทุจริตในปัจจุบันไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะกับอำนาจและหน้าที่ของบุคคลสาธารณะในสังคมหนึ่งเท่านั้น หากแต่ยังเกี่ยวข้องกับธุรกิจเอกชนและการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีที่ทันสมัยและตลาดในระดับโลกด้วย

รองศาสตราจารย์ สังคิต พิริยะรังสรรค์ ประธานอนุกรรมการพิจารณาผลการศึกษารูปแบบการทุจริต³¹ กล่าวว่า จากผลการศึกษาพบว่ารูปแบบการทุจริตที่เกิดขึ้นมีหลากหลาย และเกิดขึ้นในทุกกระดับและทุกองค์การของภาครัฐ โดยเฉพาะบางประเด็นที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน คือ การยกยอทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรัฐวิสาหกิจด้านสถาบันการเงิน เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตเงินออมชราภาพ

³¹ อนุกรรมการพิจารณาผลการศึกษารูปแบบการทุจริต. (2561). เอกสารสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เพื่อนำเสนอผลการศึกษารูปแบบการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.).

ผู้ประกันตน และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในพื้นที่ เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งพบเป็นครั้งแรก แสดงให้เห็นถึงรูปแบบการ ทุจริตที่เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยมีการศึกษามาก่อนหน้านี้

ส่วนประเด็นที่เคยเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่าแต่ปัญหายังคงรุนแรง เช่น ปัญหาการทุจริตจัดซื้อ จัดจ้าง ซึ่งเกิดขึ้นในทุกระดับทั้งโครงการของรัฐขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก และการทุจริต ในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทั้งของประเทศและของต่างชาติ เช่น การจดทะเบียนสมรส อำพราง หรือกรณีสวมบัตรประชาชน และการเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านให้กับชาวต่างชาติ ทำให้คน ต่างชาติได้เป็นคนไทย ซึ่งมีตัวอย่างความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มต่างชาติผู้มีเงินและอำนาจ ทางธุรกิจที่เข้ามาสร้างธุรกิจในประเทศไทยและทำลายธุรกิจที่เป็นธุรกิจของคนไทยแท้ ๆ จนเกิด ความเสียหาย บางกรณีมีการนำเงินส่งออกไปให้องค์กรต่างประเทศใช้ก่อความไม่สงบ และที่สำคัญ คือ การทุจริตที่เป็นหมุ่คณะของเจ้าหน้าที่รัฐ ทั้งเรื่องการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด การรับ สิ้นบน การซื้อขายตำแหน่ง ซึ่งจากการศึกษาประเมินว่าในปี 2561 น่าจะมีมูลค่าความเสียหายจากการ ทุจริตรวมแล้วไม่น้อยกว่า 50,000 – 1,000,000 ล้านบาทต่อปี และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

สาเหตุที่ทำให้ภาพรวมการทุจริตในประเทศเพิ่มขึ้น เงื่อนไขสำคัญเกิดจากระบบการเมือง แบบปิดที่มีจุดอ่อน คือ การไม่มีองค์กรตรวจสอบอย่างแท้จริง ผนวกกับปัจจัยด้านประวัติศาสตร์และ วัฒนธรรมที่มีระบบคุณธรรมและระบบพวกพ้องเส้นสาย และการบังคับใช้กฎหมายตรวจสอบจัดซื้อ จัดจ้างไม่มีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจอย่างบิดเบือนในการตัดสินใจ ทำให้เกิด การหาประโยชน์เข้าส่วนตัว อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลเผด็จการหรือรัฐบาลที่มาจากการ เลือกตั้ง ก็มีปัญหาการทุจริตเหมือนกันขึ้นอยู่กับรัฐบาลและผู้มีอำนาจ ถ้ามีอำนาจมากกว่า การทุจริต ก็จะมีมากขึ้นตามไปด้วย โดยจากการพิจารณาผลการศึกษาในรูปแบบการทุจริต ประจำปี 2561 พบว่า มีรูปแบบการทุจริต ดังนี้

- (1) การสมรสอำพรางของชาวต่างชาติกับชาวไทย
- (2) เจ้าหน้าที่รัฐทุจริตเงินออมชราภาพผู้ประกันตน ตามมาตรา 40 ของสำนักงานประกันสังคม
- (3) การยกยอทรัพย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในรัฐวิสาหกิจด้านสถาบันการเงิน กรณีการทุจริต ของพนักงานรับฝากเงินและตราสาร
- (4) การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใน เขตกรุงเทพมหานคร
- (5) การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจ กรณีการจับกุมผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ให้โทษโดยมิชอบ
- (6) รูปแบบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารงานคลัง

(7) การเพิ่มชื่อบุคคลในทะเบียนบ้าน ตามข้อ 97 ของระเบียบสำนักทะเบียนกลางว่าด้วยการจัดทำทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2565

(8) การจัดซื้อจัดจ้างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(9) การควบคุมงานและการตรวจรับงานจัดซื้อจัดจ้างในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงาน ป.ป.ท.
เขต 4

(10) การออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน กรณีที่มีเขตติดต่อกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตอุทยานแห่งชาติ

(11) การรวมบัตรประจำตัวประชาชนคนไทย

(12) การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการไปเป็นของตนเองโดนทุจริตของพนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

(13) การจัดซื้อจัดจ้างในโรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (สพป.)

(14) กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ

2.2.4 สาเหตุของการทุจริต

การทุจริตการคอร์รัปชันได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาตั้งแต่อดีต³² โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปกครองในรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชที่สร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจสังคมนวดิ่งระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง (Vertical Relations) มีการเอื้อเพื่อ เอื้อประโยชน์ จุนเจือกันในวงญาติ (Nepotism) และพวกพ้อง (Patronage) ที่เป็นสาเหตุหลักของการเกิดปัญหาการคอร์รัปชันของไทยในอดีต

อย่างไรก็ดีการดำรงอยู่ของการคอร์รัปชันในปัจจุบันมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ และสาเหตุการคอร์รัปชันที่พบในสังคมจำแนกได้ 4 ด้าน ได้แก่

(1) ด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายของรัฐเป็นสิ่งล่อใจ ประชาชนซื้อความสะดวกจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีรายได้ไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับรายจ่าย

(2) ด้านระบบบริหารราชการ ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาบกพร่องไม่กำกับดูแลให้เป็นไปตามระเบียบวินัย ทำให้เกิดการทุจริต และการขาดดุลแห่งอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ทำให้การควบคุมดูแลไม่ทั่วถึง เกิดการทุจริตในวงราชการได้ง่าย รวมทั้งการเกรงใจและเกรงกลัวผู้บังคับบัญชา ใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ ไม่ศึกษาและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ

³² ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (2555). สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย. วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์. 2(1): มกราคม - มิถุนายน 2555. หน้า 5-6

(3) ด้านสังคมวัฒนธรรมและศีลธรรม ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดคุณธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้ใหญ่คอร์รัปชันแล้วไม่ถูกจับจึงเป็นตัวอย่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชั้นผู้น้อยทำตาม สังคมไทยเน้นวัตถุนิยมมากกว่า ความดีงาม ศีลธรรม เงิน คือ สิ่งที่เป็นคุณค่าของสังคม เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้จ่ายฟุ่มเฟือยทางด้านอุปโภค บริโภค จึงต้องดิ้นรนด้วยวิธีการคอร์รัปชัน

(4) ด้านกฎหมายและวิธีพิจารณา ได้แก่ การลงโทษทางวินัยมีความยุ่งยากในการหาพยานหลักฐาน เพราะมีระเบียบขั้นตอนมากมายในการสอบสวน การพิสูจน์การทุจริต ต้องมีหลักฐานอย่างชัดเจน ซึ่งยากแก่การพิสูจน์

ทั้งนี้ การคอร์รัปชันจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันได้ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ เช่น โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ได้แก่ เชื้อเพลิง ท่าอากาศยาน ถนนหลวง ทางรถไฟ หรือ ระบบการคมนาคมและการขนส่งต่าง ๆ เป็นต้น

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ (2547) กล่าวว่า องค์ประกอบที่ทำให้ระบบทุจริตคอร์รัปชันมีโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งและดำรงอยู่ในปัจจุบัน มีสาเหตุมาจากองค์ประกอบดังนี้

- (1) ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา
- (2) ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้าน
- (3) ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์
- (4) การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์ และขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (สำนักงาน ก.พ., 2543) กล่าวว่า Robert Klitgaard คณบดีของ Rand Graduate School, California ได้คิดสูตรอธิบายการเกิดพฤติกรรมคอร์รัปชันไว้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันจะเกิดขึ้นเมื่อมีการผูกขาด (Monopoly) หรือรวบอำนาจไว้ที่แหล่งเดียว ประกอบกับว่าผลการตัดสินใจใด ๆ ขึ้นกับการใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ของผู้มีอำนาจนั้น ๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น หากมีมูลค่ารวมของการผูกขาดและการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากกว่าความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ (Accountability) โอกาสของการทุจริต ไม่โปร่งใสก็มีมาก

รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ (2550)³³ พบว่า ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทยเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) เกิดจากปัญหาด้านกฎ ระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ปัญหาในการกำหนดรายละเอียดของพัสดุ หรือการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นในการซื้อและการจ้างที่กำหนดโดยการ

³³ รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ. (2550). ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอื้อประโยชน์แก่เอกชนหรือกลุ่มบุคคลรายใดรายหนึ่ง ปัญหาการที่เจ้าหน้าที่พัสดุหลีกเลี่ยงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยใช้วิธีปกติทั่วไป เช่น วิธีสอบราคา หรือวิธีประกวดราคา แต่กลับพยายามที่จะนำวิธีพิเศษมาใช้แทน หรือปัญหาในเรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ตามระเบียบพัสดุ ซึ่งมักจะแต่งตั้งคณะกรรมการที่ไม่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวกับพัสดุที่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างนั้น

(2) เกิดจากการที่บุคลากรเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ตลอดจนขาดความอิสระในการปฏิบัติ ซึ่งจากสาเหตุทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่า โดยในการจัดหาพัสดุมักจะได้พัสดุที่ไม่มีคุณภาพ อีกทั้งเจ้าหน้าที่พัสดุอาศัยช่องว่างของกฎระเบียบต่าง ๆ ทุกวิธีใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจนเป็นเหตุให้พัสดุที่ส่วนราชการได้จัดซื้อมานั้น มีราคาสูงกว่าราคาที่ควรจะเป็น และด้วยสาเหตุที่สำคัญของปัญหาดังกล่าวประกอบกับเมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 25646 ที่ได้กำหนดให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลระเบียบที่เกี่ยวกับพัสดุจะต้องปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะให้ส่วนราชการสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความคุ้มค่าและเป็นประโยชน์แก่ส่วนราชการต่อไป

2.2.5 ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ (2562)³⁴ พบว่า การวิเคราะห์ปัจจัยที่อาจเอื้อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันจะใช้ค่าส่วนต่างระหว่างราคากลางกับราคาที่ประมูลได้เป็นตัวแปรแทน (Proxy) ของโอกาสที่มีการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการนั้น ๆ ทั้งนี้ หากราคาที่ประมูลได้ต่ำกว่าราคากลางมากอาจอนุมานได้ว่าเป็นโครงการที่มีการแข่งขันสูง ในทางกลับกันหากโครงการใดที่มีราคาชนะประมูลใกล้เคียงกับราคากลาง นั้นหมายถึงการแข่งขันในการประมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างมีจำนวนผู้แข่งขันน้อยราย หรืออาจจะมีการจำกัดผู้เข้าประมูลซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การลือคสเปค การฮั้วกันในการเข้าประมูล การกำหนดระยะเวลาในการจัดทำข้อเสนอด้านราคาที่สั้นเกินไป ฯลฯ ซึ่งตัวแปรเหล่านี้สามารถใช้ข้อมูลในฐานะข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลางได้ จากการวิเคราะห์การจัดซื้อจัดจ้างในสามหน่วยงานที่มีมูลค่าโครงการก่อสร้างสูงสุดประกอบด้วย กรมทางหลวง กรมทางหลวงชนบท และกรมชลประทาน พบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันอันส่งผลให้ราคาประมูลต่ำกว่าราคากลางนั้น ประกอบไปด้วย 4 ปัจจัย คือ

³⁴ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2562). โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

(1) ระดับการพัฒนา ที่อาจส่งต่อระดับการแข่งขันของบริษัทผู้รับเหมา กล่าวคือ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนามาก จำนวนผู้แข่งขันในการประมูลโครงการย่อมมีจำนวนมากว่า และส่งผลให้ส่วนต่างราคากลางสูงการศึกษาพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างในจังหวัดที่มีรายได้ต่อประชากรน้อยมีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลกับราคากลางน้อย และการศึกษาการกระจุกตัวของผู้รับเหมาก่อสร้าง พบว่า กระจุกตัวสูงในกรณีของกรมทางหลวงชนบทซึ่งมักมีโครงการก่อสร้างถนนในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ ข้อค้นพบดังกล่าวแสดงว่า ระดับของการแข่งขันในการประมูลพื้นที่ที่มีรายได้น้อยน่าจะมีจำกัดด้วยจำนวนผู้ประกอบการในพื้นที่ที่พร้อมเข้าร่วมประมูล ดังนั้น สิ่งนี้อาจดำเนินการในกรณีที่จำนวนผู้เข้าร่วมประมูลที่จำกัด คือ

- หลีกเลี่ยงข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดหรือประสบการณ์ขั้นต่ำของผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูลได้ที่สูงเกินควร ทั้งนี้กรมบัญชีกลางอาจมีหน่วยงานที่ช่วยกลั่นกรองความเหมาะสมของเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมประมูล

- ผ่อนปรนหรือลดวงเงินหลักประกันในการเสนอราคา และหลักประกันสัญญาที่สูงเกินควรเพื่อเปิดให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถเข้าร่วมประมูลได้ในกรณีของโครงการที่มีมูลค่าไม่สูงมากนัก

- กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการเตรียมการในการยื่นประมูลที่นานมากกว่าในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้เข้าประมูลหลายราย

(2) มูลค่าโครงการ โดยยิ่งโครงการมีมูลค่าสูง การแข่งขันของบริษัทที่จะเข้าประมูลย่อมมีส่วนต่างราคากลางย่อมต่างกันมากด้วย ตัวแปรนี้สะท้อนว่าโครงการขนาดใหญ่มีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลได้กับราคากลางที่สูงกว่าโครงการขนาดเล็ก เหตุผลอาจมีหลากหลาย เช่น โครงการขนาดใหญ่ มักใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ทำให้สามารถเข้าถึงผู้ประกอบการได้มากกว่าหรือโครงการขนาดใหญ่มีรายละเอียดต้นทุนและระดับความเสี่ยงในเชิงธุรกิจที่ประเมินได้ยากมากกว่า ทำให้ราคาประมูลแตกต่างกันระหว่างผู้ประกอบการแต่ละราย และต่างกันจากราคากลางมากกว่า เป็นต้น

(3) การเป็นผู้เล่นรายใหม่ ที่ส่งผลให้มีคู่แข่งในตลาดมากยิ่งขึ้น มีนัยสำคัญต่อร้อยละส่วนต่างราคากลาง ถ้ามีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาเท่าไร ย่อมส่งผลต่อระดับการแข่งขันในการประมูลโครงการเพิ่มมากขึ้น และจะทำให้ร้อยละส่วนต่างของราคากลางกับราคาชนะประมูลโครงการสูงมากขึ้นด้วยแนวทางในการส่งเสริมให้มีผู้เล่นรายใหม่มากขึ้น คือ

(3.1) ยกเลิกระบบการจัดลำดับขั้นผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูล

(3.2) ลดต้นทุนในการเข้าร่วมในการประมูล โดยการมีคณะทำงานเข้ามาทบทวนหลักเกณฑ์ในการวางเงินประกันต่าง ๆ ระยะเวลาขั้นต่ำในการยื่นประมูลที่เหมาะสมกับขนาดและ

ความซับซ้อนของโครงการ และการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำที่อาจเป็นการกีดกัน เช่น ผลงานในอดีตที่ผู้ประกอบการรายอื่นไม่มี เป็นต้น

(3.3) แยกโครงการขนาดใหญ่ออกมาเป็นโครงการขนาดเล็กเพื่อเพิ่มจำนวนผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูลได้

(4) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-Bidding ที่ทำให้มีการแข่งขันด้านราคารุนแรงมากขึ้น ซึ่งในทางตรงกันข้าม ปัจจัยที่มีผลทำให้ส่วนต่างระหว่างราคากลางกับราคาประมูลลดลง (หรือที่อาจตีความได้ว่าเกิดการทุจริต) ได้แก่ ส่วนแบ่งตลาดของผู้รับเหมาซึ่งคำนวณจากมูลค่าของโครงการที่ผู้รับเหมารายใดรายหนึ่งประมูลได้หารด้วยมูลค่าของโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด ผลการประมวลดังกล่าวสะท้อนว่า หากผู้รับเหมาเป็นบริษัทก่อสร้างที่มีส่วนแบ่งตลาดสูงหรือเป็นผู้รับเหมารายใหญ่ที่รับงานก่อสร้างของภาครัฐ อาจมีอำนาจผูกขาดมาก ความเข้มข้นของการแข่งขันในการประมูลโครงการก็จะลดลง ส่งผลต่อร้อยละของส่วนต่างราคากลางกับราคาทีชนะประมูลโครงการก็จะยิ่งน้อยลง กล่าวคือ การที่ผู้รับเหมาที่มีอำนาจผูกขาดมากหรือมีส่วนแบ่งตลาดที่สูงทำให้การแข่งขันในตลาดนั้นลดลง จากการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่าวิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding มีประสิทธิภาพสูงสุด ดังนั้น จึงควรที่จะส่งเสริมให้มีการใช้วิธีนี้มากที่สุดโดยการจำกัดข้อยกเว้นให้น้อยที่สุด

ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ (2561)³⁵ พบว่ามีปัจจัยเสี่ยงเฉพาะของรูปแบบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ดังต่อไปนี้

(1) กฎหมาย/ระเบียบพัสดุใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง กล่าวคือ กฎหมาย/ระเบียบพัสดุเดิมที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างมีความไม่ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดกฎเกณฑ์มากเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน รวมทั้งการที่กฎหมาย/ระเบียบพัสดุ ได้ให้อำนาจแก่ผู้บริหารท้องถิ่น ที่จะสามารถเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาหรือวิธีพิเศษได้ ทำให้เป็นช่องทางให้มีการเลือกผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์กับตนเองหรือเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งการมีพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถช่วยลดโอกาสที่จะเกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างได้ในระดับหนึ่ง เพราะกฎหมายฉบับดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้างให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งรวมถึงองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นด้วย ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของหน่วยงานของรัฐมีมาตรฐานเหมือนกัน อีกทั้งยังมุ่งเน้นให้มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างให้ประชาชนทราบในทุกขั้นตอน ทำให้เกิดความโปร่งใสและทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความระมัดระวังในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งมากยิ่งขึ้น เพราะประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างได้ รวมทั้งมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดไว้

³⁵ ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ. (2561). โครงการวิจัยเรื่องรูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

อย่างชัดเจน ย่อมทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความเกรงกลัว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เพิ่งเริ่มใช้บังคับ ทำให้ผู้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และเอกชน อยู่ในภาวะนิ่งพอสสมควร ยังไม่มีความชำนาญในการดำเนินงานตามกฎหมายดังกล่าว กับทั้งยังกลัวว่าจะทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ประกอบกับยังไม่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทำให้ยังไม่สามารถตอบได้ว่ากฎหมายดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างสิ้นเชิงหรือไม่

(2) การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับที่มีเฉพาะบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น อาจทำให้ถูกรวบงำ และเกรงกลัวอิทธิพลของนักการเมืองท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้จำเป็นต้องทำการทุจริตหรือดำเนินการไม่ถูกต้องตามกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างเครื่องดูดน้ำไฟฟ้าที่มีการใช้อิทธิพลบังคับให้ทำการรับงาน ทั้งที่ผู้รับจ้างทำผิดสัญญา

(3) การไม่มีความรู้ด้านอื่นที่จำเป็นต่อการไตสวนคดี ทำให้ส่งผลต่อการทำคดี กล่าวคือ เจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่รับผิดการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านอื่นนอกจากกฎหมาย โดยบางคดีที่ได้รับมอบหมายเป็นเรื่องทางเทคนิค ทำให้ไม่มีความรู้ความเข้าใจในคดีที่รับผิดชอบอยู่ จึงต้องใช้เวลาในการศึกษา ซึ่งการไตสวนการทุจริตบางคดีจำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านอื่นมาประกอบด้วย เช่น ในการตรวจสอบการสร้างถนนคอนกรีต จำเป็นต้องมีความรู้เกี่ยวกับงานโยธา เพื่อจะได้สามารถพิจารณาได้ว่าถนนสร้างถูกต้องตามแบบหรือไม่ เป็นต้น แม้ในการทำคดีจะมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานอื่นมาร่วมตรวจสอบก็ตาม แต่ก็ได้ไม่เต็มที่ อาจทำให้การไตสวนคดีไม่รัดกุมหรือมีความล่าช้า

อุดม รัฐอมฤต (2544)³⁶ ได้จำแนกปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการทุจริตในระบบราชการออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้ (1) ปัจจัยทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการทุจริต โดยเฉพาะสังคมที่นิยมการบริโภค ยกย่องคนรวยและผู้มีอำนาจ ทำให้เกิดการแข่งขันในการบริโภคและการแสวงหาตำแหน่งและอำนาจ โดยมีได้คำนึงถึงความถูกต้อง นอกจากนี้ ค่านิยมของสังคมที่คิดว่าตำแหน่งในงานราชการเป็นสมบัติส่วนบุคคล และเป็นสิ่งที่เสริมฐานะทางสังคมของบุคคลให้เหนือกว่าราษฎรทั่วไป ก็ถือว่าเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นหนี้บุญคุณต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ในขณะที่เดียวกัน เจ้าหน้าที่ของรัฐมักเห็นว่า ตนมีอำนาจดุลพินิจเหนือการตัดสินใจให้คุณหรือโทษกับใครที่ตนต้องการก็ได้ ด้วยเหตุนี้ ธรรมเนียมในการให้ของขวัญ หรือการให้สินบน เพื่อสร้างสัมพันธ์ที่ดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นสิ่งที่มียู่ในสังคมไทยเสมอมา

นอกจากปัจจัยทางสังคมแล้ว ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมและเศรษฐกิจ นับว่าเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในระบบงานของรัฐได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ในสภาวการณ์ที่รัฐบาลมีบทบาทความรับผิดชอบ

³⁶ อุดม รัฐอมฤต. (2544). การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

เพิ่มขึ้นอย่างมากในกลไกทางเศรษฐกิจ ภารกิจของรัฐทำให้รัฐเป็นแหล่งทรัพย์สินที่จะต้องมีการรวบรวม จัดเก็บและใช้จ่ายเพื่อการบริการสาธารณะ รวมถึงเป็นแหล่งสิทธิพิเศษทั้งหลาย เพราะมีการใช้อำนาจรัฐ ในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเมืองและการบริหาร ซึ่งมีผลกระทบต่อประโยชน์ของเอกชนที่เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย

ส่วนสาเหตุทางการเมืองที่เป็นปัจจัยของการก่อให้เกิดการทุจริตในระบบงานของรัฐ กล่าวคือ โครงสร้างทางการเมืองในระบบ “พรรคพวก” (Clique) หรือระบบอุปถัมภ์ (Patron – client relationship) มักก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะที่เอื้อต่อการทุจริตในระบบงานอย่างเห็นได้ชัด

(2) ปัจจัยทางด้านกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้เกิดสำนึกและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ดังนั้น การทุจริตในระบบราชการที่แพร่ระบาด จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงรัฐบาลที่อ่อนแอ เพราะไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ จะเห็นได้ว่า อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในรัฐสมัยใหม่ก็มีที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้น ผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายจึงมีโอกาที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบคำสั่งที่เกี่ยวข้องในหลายกรณีไม่รัดกุม จึงกลายเป็นช่องทางให้มีการใช้ดุลพินิจไปในทางมิชอบได้โดยง่าย

2.3 ระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย

การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐของไทยปัจจุบัน เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ดังนั้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การดำเนินการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปตามหลักการดังกล่าว ในที่นี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยปัจจุบัน มีรายละเอียดดังนี้

2.3.1 การตรวจสอบตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างไว้ในหลายมาตรา เริ่มจากมาตรา 9 กำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ มาตรา 12 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐต้องจัดให้มีการบันทึกรายงานผลการพิจารณารายละเอียดวิธีการและขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและจัดเก็บไว้อย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบข้อมูล เมื่อมีการร้องขอ ในหมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ระบุให้หน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ กำหนดให้มีข้อตกลงคุณธรรมในโครงการขนาดใหญ่ เป็นต้น รวมถึงยังให้มีคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน เพื่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเมื่อมีการร้องเรียนเกิดขึ้น

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดเกี่ยวกับการร้องเรียนเมื่อพบเห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง มีสิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐนั้นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้

จะเห็นได้ว่าทั้งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อันเป็นกฎหมายหลักในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ กำหนดให้มีระบบการตรวจสอบไว้หลายประเด็น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2.3.2 การตรวจสอบการทุจริตจากหน่วยงานภายในองค์กรและหน่วยงานที่กำกับดูแล

1) หน่วยงานตรวจสอบภายในของหน่วยงานภาครัฐ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และกระทรวงการคลังได้กำหนดหลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการตรวจสอบภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561 โดยได้จัดทำมาตรฐานการตรวจสอบในสำหรับหน่วยงานของรัฐขึ้น เพื่อให้ผู้ตรวจสอบภายในของหน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติงานตรวจสอบภายในให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมถึงกรมบัญชีกลางได้กำหนดเรื่องการตรวจสอบการปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นหนึ่งในกิจกรรมให้ผู้ตรวจสอบ

ภายในของส่วนราชการกำหนดไว้ในแผนการตรวจสอบประจำปี โดยหน่วยงานภาครัฐจะจัดทำคู่มือการตรวจสอบการปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล สามารถตรวจสอบได้

ดังนั้นการตรวจสอบภายในของหน่วยงานภาครัฐจึงเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐนั่นเอง เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้และเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2) หน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐที่มีการจัดซื้อจัดจ้าง

หน่วยงานกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จะสามารถตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐภายใต้ อาทิ หน่วยงานระดับกระทรวง มีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานระดับกรมในสังกัด จะสามารถตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานในสังกัดของตนเองได้ ยกตัวอย่าง เช่น กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการกำกับดูแลตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และการกำกับดูแลจะต้องอยู่ในรูปแบบของการตรวจสอบด้านความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยบุคคลที่มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ โดยการตรวจสอบจะกระทำผ่าน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคโดยมีบทบาทในการเป็นผู้ให้การสนับสนุนและผู้ตรวจสอบการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทยนั้น จะแยกได้ออกเป็น 2 ประเภท คือการกำกับดูแลโดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการกำกับดูแลโดยกฎระเบียบ ข้อบังคับและการกำกับดูแลโดยกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งมีวิธีการในการตรวจสอบ ดังนี้

(1) แต่งตั้งและถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยเหนือบุคคลของท้องถิ่น การออกคำสั่งพักการปฏิบัติงาน หรือการให้พ้นจากตำแหน่ง การไล่ออกจากตำแหน่ง

(2) ให้ความเห็นชอบ การอนุญาต อนุมัติ เพิกถอน ระงับยับยั้ง สั่งยกเลิกการกระทำที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

(3) เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในงบประมาณของท้องถิ่น

(4) ออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ประกาศหรือหนังสือเวียน คำสั่งวินิจฉัย การให้ชี้แจง การกำหนดมาตรฐานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ

2.3.3 การตรวจสอบการทุจริตจากหน่วยงานภายนอก

1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจ³⁷ ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

(1) การตรวจสอบการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการไต่สวนถึงพฤติการณ์หรือข้อร้องเรียนว่าการดำเนินการในการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมาย ซึ่งหากพบว่ามีจริงก็จะนำมาสู่การชี้มูลความผิดเพื่อส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป

(2) การตรวจสอบในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 234 (2) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม เริ่มจาก

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 234

การที่มีกรกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีความผิดดังกล่าว โดยผู้กล่าวหาอาจเป็นประชาชน หน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ หรือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนก็จะทำการแสวงหาข้อเท็จจริง หากพบว่าคดีมีมูลก็จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปจนเสร็จสิ้นกระบวนการตามกฎหมาย ซึ่งความผิดที่เจ้าหน้าที่รัฐจะได้รับจะมีทั้งความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา และความผิดทางแพ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำความผิด

2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดโครงสร้างองค์กรฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ระดับ 7 ลงไปหรือเทียบเท่าจนถึงระดับท้องถิ่น

ส่วนอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ประกอบด้วย

- (1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรัฐต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรัฐ
- (3) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (4) ไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ
- (5) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่รัฐ
- (6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบและดูแลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 240³⁸ ได้ให้อำนาจหน้าที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ดังนี้

- (1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน
- (3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานการตรวจเงินแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ
- (4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
- (5) ส่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

สำหรับรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหน่วยรับตรวจที่ สตง. มีหน้าที่ในการตรวจสอบและดูแลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินด้วย ซึ่งการตรวจสอบของ สตง. จะเป็นการตรวจสอบทางบัญชีของรัฐวิสาหกิจว่าการใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ รวมถึงเป็นไปโดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพหรือไม่

4) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามกระทำความผิดอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ในด้านการปราบปรามการทุจริตนั้น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดตั้งกองบังคับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (บก.ปปป.) ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2556 กำหนดให้ บก.ปปป. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อย ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทั่วราชอาณาจักร
 - (2) ปฏิบัติงานตาม ป.วิอาญา และตามกฎหมายอื่น อันเกี่ยวกับความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการทุจริตในวงราชการ และความผิดว่าด้วยการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ หรือในวงราชการและความผิดอื่นที่เกี่ยวข้อง
 - (3) ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย
- การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐหากเกิดการทุจริตขึ้น ถือว่าเป็นการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นไปตามอำนาจของ บก.ปปป.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 240

5) สำนักงานอัยการสูงสุด

อัยการเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแทนหน่วยงานตรวจสอบ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. เป็นต้น เพื่อให้เกิดความรัดกุมของสำนวนคดี โดยสำนักงานอัยการสูงสุดมีการแบ่งหน่วยงานภายใน มีสำนักงานคดีปราบปรามการทุจริตภาค 1-9 เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

6) ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 โดยการทุจริตและประพฤติมิชอบในระยะเวลาที่ผ่านมาได้ทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้มีคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นสู่ศาลมากขึ้น เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงมีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีขอบเขตอำนาจดังนี้

(1) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริต ต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ

(2) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับ ความผิดตาม (1) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(3) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียก รับ ยอมจะรับ หรือให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชี่ยวว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใด ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(4) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(5) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคล ตาม (1) ถึง (4) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(6) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(7) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร้ายรัยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติ

(8) กรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องขอ ตาม (1) ถึง (7)

7) ภาคประชาชน

ประชาชนสามารถร่วมตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ³⁹ และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560⁴⁰ เปิดโอกาสให้ผู้ใดที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ กำหนดไว้มีสิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐนั้นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้เมื่อประชาชนพบเห็นการกระทำการอันเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบ ผิดไปจากที่กฎหมายกำหนดแล้ว ประชาชนสามารถร้องเรียนไปยังหน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ ได้ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. ตำรวจ สตง. ศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนวรรณกรรมงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น มีรายละเอียด ดังนี้

เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ⁴¹ ได้ศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นการศึกษาเหตุปัจจัยที่เอื้อให้มีการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายและมาตรการเพื่อป้องกันการปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยทำการศึกษาจากโครงการก่อสร้าง 40,000 โครงการ จาก 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมทางหลวง กรมชลประทาน และกรมทางหลวงชนบท โดยผลการศึกษาที่สำคัญจากโครงการที่เป็นกลุ่มตัวอย่าง พบว่า โครงการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธี e-bidding ในกรณีของการก่อสร้างถนนจะมีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลและราคากลางอยู่ในช่วงร้อยละ 0.2-0.3 เกือบทุกโครงการ ทำให้เกิดคำถามว่า การเสนอราคามีการแข่งขันจริงหรือไม่ เป็นการเวียนเทียนกันเสนอราคาในระดับที่ใกล้เคียงกันหรือไม่ และพบว่าปัจจัยที่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันราคากันมี 4 ปัจจัย ได้แก่ 1) ระดับการพัฒนาของจังหวัด 2) มูลค่าโครงการ 3) การมีผู้เล่นรายใหม่ (ผู้รับเหมารายใหม่) 4) การจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-bidding ส่วนปัจจัยที่ไม่ส่งเสริมให้มีการแข่งขันราคากัน ได้แก่ ส่วนแบ่งตลาดของผู้รับเหมา ซึ่งหากมีส่วนแบ่งตลาดมากก็อาจมีอำนาจผูกขาด ความเข้มข้นของการแข่งขันในการประมูลโครงการก็จะลดลงไปด้วย

ในการศึกษานี้ได้เสนอแนวทางการป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้แก่ ในพื้นที่ที่มีระดับการพัฒนาเป็นพื้นที่ที่มีรายได้น้อย มีข้อจำกัดด้วยจำนวนของผู้ประกอบการที่พร้อมเข้าร่วมประมูล ควรหลีกเลี่ยงข้อกำหนดเกี่ยวกับขนาดหรือประสบการณ์ขั้นต่ำของผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูลได้ที่สูงเกินควร ควรผ่อนปรนหรือลดวงเงินหลักประกันในการเสนอราคาและหลักประกันสัญญาที่สูงเกินควรเพื่อเปิดให้ผู้ประกอบการรายย่อยสามารถเข้าร่วมประมูลได้

³⁹ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16

⁴⁰ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 220

⁴¹ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ. โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2562.

ในกรณีของโครงการที่มีมูลค่าไม่สูงมากนัก และในกรณีที่มิใช่ผู้เข้าร่วมประมูลจำนวนมากควรกำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการเตรียมการยื่นประมูลที่นานมากกว่า อีกทั้งควรมีการส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการรายใหม่มากขึ้น โดย 1) ยกเลิกระบบการจัดลำดับขั้นผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูล 2) ลดต้นทุนในการเข้าร่วมประมูล 3) แยกโครงการขนาดใหญ่ออกมาเป็นโครงการขนาดเล็กเพื่อเพิ่มจำนวนผู้ที่สามารถเข้าร่วมประมูลได้

ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย⁴² ได้ศึกษากระบวนการและขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในปัจจุบัน และหาสาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริต เพื่อหาแนวทางป้องกันการทุจริตที่จะเกิดขึ้น โดยได้ศึกษาและสรุปรายละเอียดของขั้นตอนที่หน่วยงานราชการต้องดำเนินการ และหาความเชื่อมโยงกระบวนการที่สำคัญที่จะนำไปสู่การทุจริตและมีผลต่อการใช้เงินบงกชของหน่วยงาน ดังนี้ 1) ขั้นตอนการกำหนดความต้องการ พบการทุจริตเกี่ยวกับเงินสินบน เงินทอน จากการที่ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่เริ่มกำหนดโครงการและงบประมาณ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องมีการรับทราบกันในวงแคบ เป็นข้อมูลที่ส่งผลการได้เปรียบเสียเปรียบกันของผู้ประกอบการ จึงอาจมีการสร้างแรงจูงใจให้ผู้มีข้อมูลดังกล่าว 2) ขั้นตอนการตั้งงบประมาณ พบการทุจริตเกี่ยวกับเงินสินบน เงินทอน อีกเช่นกัน เนื่องจากตัวเลขที่หน่วยงานราชการนำมาใช้ในการตั้งงบประมาณเป็นตัวเลขที่ข้าราชการประจำได้มาจากผู้ประกอบการที่มีการบวกค่าใช้จ่ายต่าง ๆ รวมถึงเงินสินบน เงินทอน ไว้แล้วด้วย 3) ขั้นตอนการกำหนด TOR และ Specifications จะเป็นการทุจริตเกี่ยวกับการ Lock TOR และ Specifications เพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น 4) ขั้นตอนการออกประกาศประกวดราคา จะเป็นการใช้สายสัมพันธ์ของผู้ประกอบการที่มีกับหน่วยงาน เพื่อรับทราบข้อมูลของผู้ที่ถูกต้องตั้งเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อหาทางติดต่อให้มีการช่วยเหลือหากมีกรณีที่ตรวจพบข้อผิดพลาดในเอกสารต่าง ๆ ที่ยื่น 5) ขั้นตอนการยื่นซองเสนอราคา จะพบการทุจริตเกี่ยวกับการสมยอมราคากันของผู้ประกอบการ 6) ขั้นตอนการพิจารณาผล และตัดสินผลการจัดซื้อจัดจ้าง ยังไม่พบการทุจริตเกิดขึ้น เนื่องจากการพิจารณาจะต้องเป็นไปตามที่อนุกรรมการชุดต่าง ๆ ตั้งเรื่องมาว่ามีรายใดผ่าน TOR เสนอราคาเท่าไร ซึ่งจะมีกฎเกณฑ์ของผู้ชนะที่ชัดเจน 7) ขั้นตอนการส่งมอบและการตรวจรับ จะพบการทุจริตในการจ่ายค่ารับรอง ค่าเดินทางไปตรวจรับงาน เบี้ยเลี้ยงเดินทาง และเงินพิเศษให้แก่กรรมการตรวจรับ 8) ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน จะเป็นการประวิงเวลาการจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกอบการ โดยอ้างขั้นตอนของทางราชการ เพื่อให้ผู้ประกอบการเสนอค่าใช้จ่ายในการเร่งดำเนินการเพื่อเป็นการกระตุ้นให้รีบตั้งเรื่องให้เสร็จโดยเร็ว ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ผู้ประกอบการประหยัดดอกเบี้ยเงินกู้ที่นำมาทำโครงการ

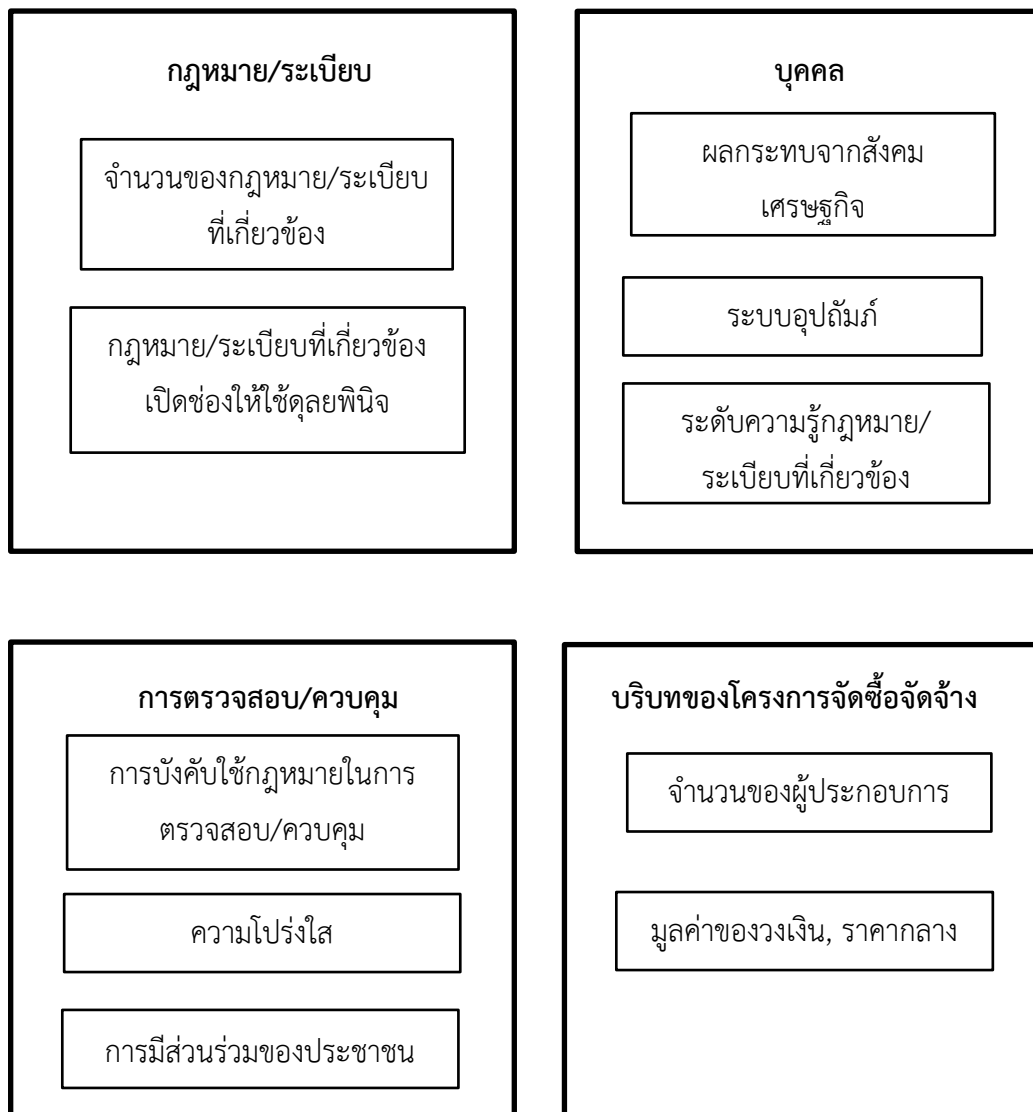
ในการศึกษาได้เสนอแนวทางป้องกันการทุจริต ดังนี้ 1) ให้มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่อยู่ในขั้นตอนของการกำหนดความต้องการต่อสาธารณะ เพื่อเป็นการลดคุณค่าของข้อมูลโครงการ 2) ในการตั้งงบประมาณให้มีการประเมินค่าใช้จ่ายโครงการโดยการทำ RFI (Request for Information) มาใช้ประกอบการตั้งงบประมาณ 3) ให้มีการทำประชาพิจารณ์ TOR และ Specifications ในขอบเขตที่เปิดกว้าง 4) ในขั้นตอนการเสนอราคา ให้มีการประมูลราคากันก่อน

⁴² ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย. (2563). การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ. วารสารสหวิทยาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 3(2), 311-323. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jmhs1_s/article/download/243255/166265/846674

เพื่อให้มีผู้แข่งขันหลายราย ทำให้เกิดการฮั้วราคากันยากขึ้น แล้วจึงจะพิจารณาว่าผู้ประมูลรายใดมีคุณสมบัติครบทุกข้อ 5) กำหนดขั้นตอนการทำงานของโครงการตรวจรับให้กรรมการได้รับทราบ และถือปฏิบัติ

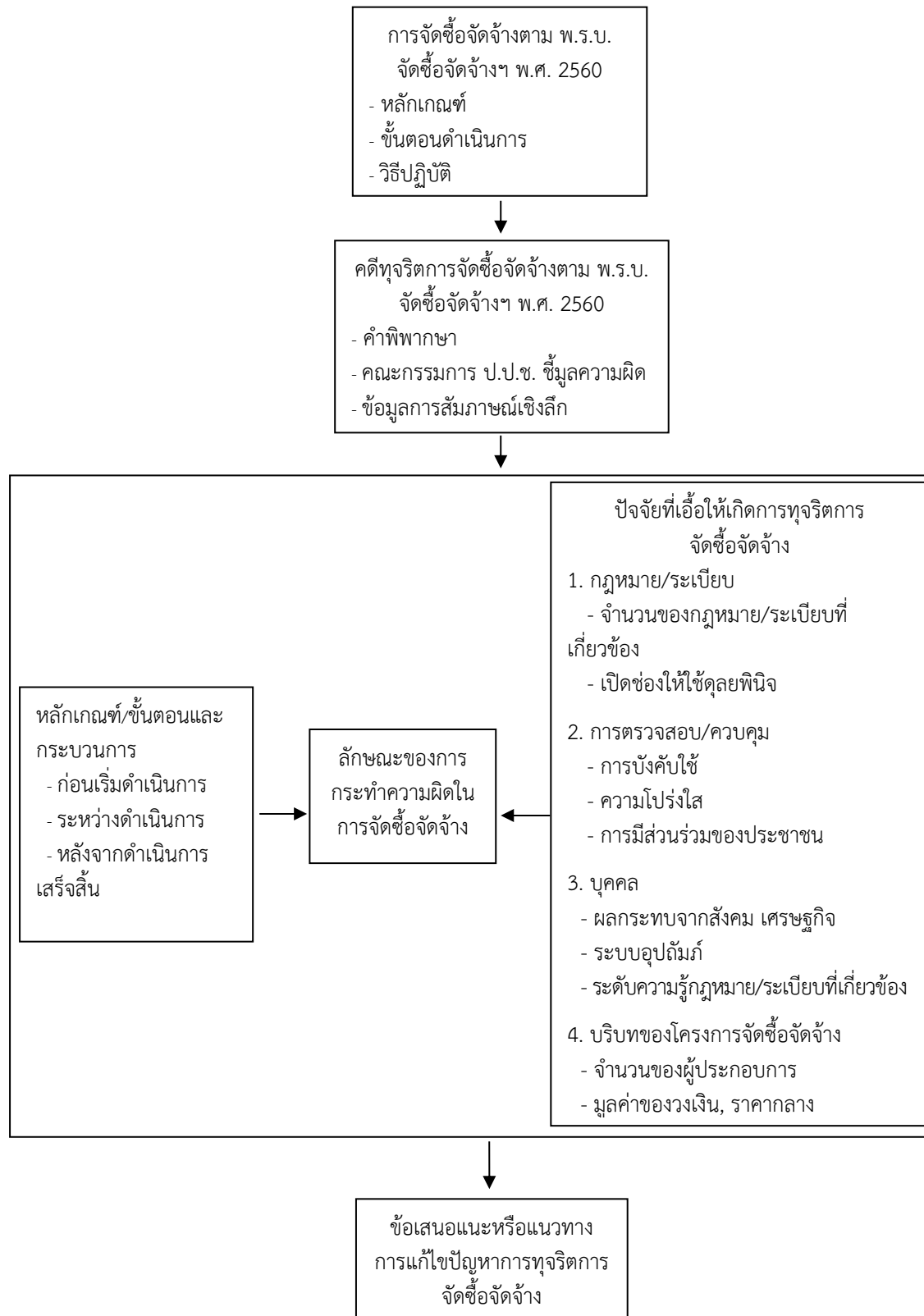
2.5. กรอบแนวคิดการวิจัย

แผนภาพที่ 2.3 กรอบแนวคิดการวิจัย



2.6. กรอบแสดงกระบวนการดำเนินการวิจัย

แผนภาพที่ 2.4 กรอบแสดงกระบวนการดำเนินการวิจัย



บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ที่ศึกษาวิจัยจากข้อมูลเอกสารงานวิจัย กฎหมาย ระเบียบและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ รวมถึงข้อมูลสถิติการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เริ่มบังคับใช้ จากเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนและคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด และคดีที่อยู่ระหว่างการไต่สวน ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภายในสำนักงาน ป.ป.ช. รวมถึงนักวิชาการที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ ในประเด็นในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะการทุจริต ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต และแนวทางแก้ไขหรือมาตรการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อประกอบการศึกษาวิจัยนอกเหนือจากการศึกษาข้อมูลคดี โดยมีระเบียบวิธีวิจัย ดังนี้

3.1 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key informants)

คณะผู้วิจัยกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) จากบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และนักวิชาการที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของกรมบัญชีกลาง ดังนี้

3.1.1 บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. คณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลสำคัญแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จากผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานด้านการปราบปรามการทุจริต ดังตารางที่ 3.1 ประกอบด้วย

(1) รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลงานในภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริต จำนวน 3 คน

(2) พนักงานไต่สวนที่มีประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่น้อยกว่า 3 ปี และทำหรือเคยทำคดีมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 คดี จำนวน 15 คน ดังนี้

(2.1) ส่วนกลาง คณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกจากสำนักที่มีการไต่สวนคดีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบกับข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการชี้มูลความผิดแล้ว หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการสูงสุด หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลหรือศาลมีคำพิพากษาแล้ว ได้แก่ สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ 1 สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ 2 แห่งละ 3 คน รวมเป็น 6 คน

(2.2) ส่วนภูมิภาค คณะผู้วิจัยทำการคัดเลือกจากสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดที่มีจำนวนคดีการกระทำผิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบกับข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการชี้มูลความผิดแล้วหรืออยู่ระหว่างการพิจารณาของอัยการสูงสุด หรืออยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลหรือ

ศาลมีคำพิพากษาแล้ว มากที่สุด 3 อันดับแรก ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่ และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี แห่งละ 3 คน รวมเป็น 9 คน ดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 การชี้มูลความผิดและการไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในความรับผิดชอบของหน่วยงานภายในสำนักงาน ป.ป.ช.

หน่วยงานที่รับผิดชอบ		จำนวนเรื่อง ชี้มูล ความผิด	จำนวนเรื่อง ที่มีการ ไต่สวน	รวมเรื่อง ทั้งหมด
สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ 1	หน่วยงาน ที่เลือก	2	7	9
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม		-	8	8
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี	สัมภาษณ์ เชิงลึก	1	6	7
สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่		2	4	6
สำนักไต่สวนการทุจริตภาครัฐ 2		-	4	4
สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1		-	4	4
สำนักไต่สวนการทุจริตภาคการเมืองและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ		-	3	3
รวมหน่วยงานที่มีเรื่องชี้มูลความผิดและไต่สวน ไม่เกินหน่วยละ 2 เรื่อง		12	58	70
ผลรวมทั้งหมด		17	94	111

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย: สำนักวิจัยและบริหารวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

3.1.2 บุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบจาก สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ท. เขต 5 สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดเชียงใหม่ สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดมหาสารคาม สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดอุบลราชธานี แห่งละ 1 คน รวมเป็นจำนวน 4 คน

ตารางที่ 3.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการสัมภาษณ์เชิงลึก

กลุ่ม	ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	จำนวน
กลุ่มที่ 1 ผู้บริหารของสำนักงาน ป.ป.ช.	1.1 รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลงานด้านการปราบปรามการทุจริต	3 คน
กลุ่มที่ 2 พนักงานไต่ส่วนที่มีประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่น้อยกว่า 3 ปี และทำหรือเคยทำคดีมาแล้วไม่น้อยกว่า 2 คดี	2.1 สำนักไต่ส่วนการทุจริตส่วนกลาง	
	(1) สำนักไต่ส่วนการทุจริตภาครัฐ 1	3 คน
	(2) สำนักไต่ส่วนการทุจริตภาครัฐ 2	3 คน
	2.2 ส่วนภูมิภาค	
	(1) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม	3 คน
	(2) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่	3 คน
	(3) สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี	3 คน
กลุ่มที่ 3 บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	3.1 สำนักงาน ป.ป.ท. เขต 5	1 คน
	3.2 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน	
	(1) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8	1 คน
	(2) สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดมหาสารคาม	1 คน
	(3) สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดอุบลราชธานี	1 คน
รวม		22 คน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

คณะผู้วิจัยได้จัดทำแบบสัมภาษณ์ (Interview Form) เป็นแบบสัมภาษณ์เชิงลึกปลายเปิดจำนวน 2 ชุด โดยมีแนวคำถามเพื่อใช้ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก รายละเอียดดังนี้

3.2.1 แบบสัมภาษณ์เชิงลึกสำหรับผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. รวมถึงเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วย ข้อคำถาม 4 ส่วน ได้แก่

(1) ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์ ได้แก่ ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ ตำแหน่งหน้าที่และสังกัด ระยะเวลาในการปฏิบัติงาน ประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 วันเดือนปีที่สัมภาษณ์ และสถานที่ที่สัมภาษณ์ ทั้งนี้ในส่วนของผู้บริหารสำนักงาน ป.ป.ช. จะไม่มีการสอบถามในเรื่องประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(2) ลักษณะของการกระทำความผิดในกระบวนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(3) ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(4) ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

3.3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ คือการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย ประกอบด้วย

(1) การศึกษาเอกสาร (Literature Review) ทำการศึกษาค้นคว้ารวบรวมจากหนังสือ ตำราวิชาการทางกฎหมาย รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวิชาการ กฎหมาย ระเบียบ หรือประกาศที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

(2) ข้อมูลจากสถิติคำพิพากษาของศาลและการชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงข้อมูลคดีที่มีการไต่สวนเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีการบันทึกข้อมูลในระบบฐานข้อมูลสารสนเทศของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อให้ได้ข้อมูลการกล่าวหา ร้องเรียน จำนวนคดี และลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้น เพื่อศึกษาถึงจำนวนคดีที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมทั้งเพื่อศึกษา ลักษณะของการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

3.3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ คือการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่มีหน้าที่ไต่สวนการทุจริต รวมทั้งนักวิชาการที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ ในประเด็นเกี่ยวกับลักษณะการทุจริต ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต และแนวทางแก้ไขหรือมาตรการป้องกันการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อประกอบการศึกษาวิจัยนอกเหนือจากการศึกษาข้อมูลคดี

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.4.1 ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารเชิงเนื้อหา (Content Analysis) โดยการนำข้อมูลจากเอกสารที่ได้ดำเนินการรวบรวมจากข้อ 3.3.1 มากำหนดหัวข้อที่จะทำการวิเคราะห์ตามเนื้อหาที่ปรากฏ ประกอบด้วยขั้นตอน (1) วางเค้าโครงของข้อมูล โดยการทำรายชื่อหรือข้อความที่จะถูกนำมาวิเคราะห์ แล้วแบ่งไว้เป็นประเภท (Categories) (2) คำนึงถึงบริบท (Context) หรือสภาพแวดล้อมประกอบของข้อมูลเอกสารที่นำมาวิเคราะห์ เช่น ใครเป็นผู้เขียน

เขียนให้ใครอ่าน เป็นต้น เพื่อให้การวิเคราะห์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรยายคุณลักษณะเฉพาะของเนื้อหา โดยไม่โยงไปสู่ลักษณะของเอกสาร ผู้ส่งสารและผู้รับ และ (3) การวิเคราะห์เนื้อหาจะทำตามเนื้อหาที่ปรากฏ (Manifest Content) ในเอกสารมากกว่าเนื้อหาที่ซ่อนอยู่ (Latent Content) ซึ่งจะไม่ตีความคำหรือข้อความเหล่านั้น การตีความจะทำเฉพาะตอนที่สรุปเท่านั้น

3.4.2 ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในขั้นแรกผู้วิจัยได้ตรวจสอบว่าได้ข้อมูลเพียงพอแล้วหรือยัง ข้อมูลนั้นได้ตอบปัญหาของการวิจัยแล้วหรือไม่ หากผู้วิจัยพบว่าได้ข้อมูลที่ไม่ตรงกัน ผู้วิจัยจะตรวจสอบว่าข้อมูลที่แท้จริงเป็นอย่างไร ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกวิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ใช้กันมากในการวิจัยเชิงคุณภาพ คือ การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) ดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data Triangulation) คือ การพิสูจน์ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยได้นั้นถูกต้องหรือไม่ วิธีการตรวจสอบคือ การตรวจสอบแหล่งของข้อมูล แหล่งที่มาที่จะพิจารณาในการตรวจสอบ ได้แก่ 1) แหล่งเวลา ถ้าเวลาต่างกันข้อมูลที่ได้รับจะเหมือนกันหรือไม่ 2) แหล่งสถานที่ ถ้าสถานที่ต่างกันข้อมูลที่ได้รับจะเหมือนกันหรือไม่ 3) แหล่งบุคคล ถ้าบุคคลผู้ให้ข้อมูลเปลี่ยนไปข้อมูลจะเหมือนเดิมอยู่อีกหรือไม่

(2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) คือ การตรวจสอบว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยลงไปเก็บแต่ละครั้งจะแตกต่างกันอย่างไร ในกรณีที่ไม่น่าสนใจในคุณภาพของผู้รวบรวมข้อมูลสนาม ผู้วิจัยได้ปรับเปลี่ยนตัวผู้วิจัยให้มีหลายคนขึ้น

(3) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory Triangulation) คือ การตรวจสอบว่าถ้าใช้แนวคิดทฤษฎีที่แตกต่างไปจากเดิมจะทำให้การตีความข้อมูลแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด

(4) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีรวบรวมข้อมูล (Methodology Triangulation) คือ การใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ กัน เพื่อรวบรวมข้อมูลเรื่องเดียวกัน เช่น ใช้วิธีการสังเกตควบคู่กับการซักถามพร้อมกัน

ในส่วนของการวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (Analytic Induction) โดยนำข้อมูลได้จากการสัมภาษณ์ในประเด็น (1) ลักษณะของการกระทำความผิดในกระบวนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (2) ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และ (3) ข้อเสนอแนะ/แนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาเรียบเรียงและจำแนกอย่างเป็นระบบ จากนั้นนำมาตีความหมายเชื่อมโยงความสัมพันธ์และสร้างข้อสรุปจากข้อมูลต่าง ๆ ที่รวบรวมได้ โดยทำไปพร้อม ๆ กับการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งนี้เพื่อจะได้ศึกษาประเด็นต่าง ๆ ได้ลึกซึ้งเมื่อประเด็นใดวิเคราะห์แล้วไม่มีความชัดเจนก็จะตามไปเก็บข้อมูลเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อตอบคำถามหลักตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยข้อมูลเชิงคุณภาพ

บทที่ 4

ผลการศึกษา

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอผลการศึกษาที่ได้เก็บรวบรวมข้อมูลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ประกอบด้วย ผลการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ผลการศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

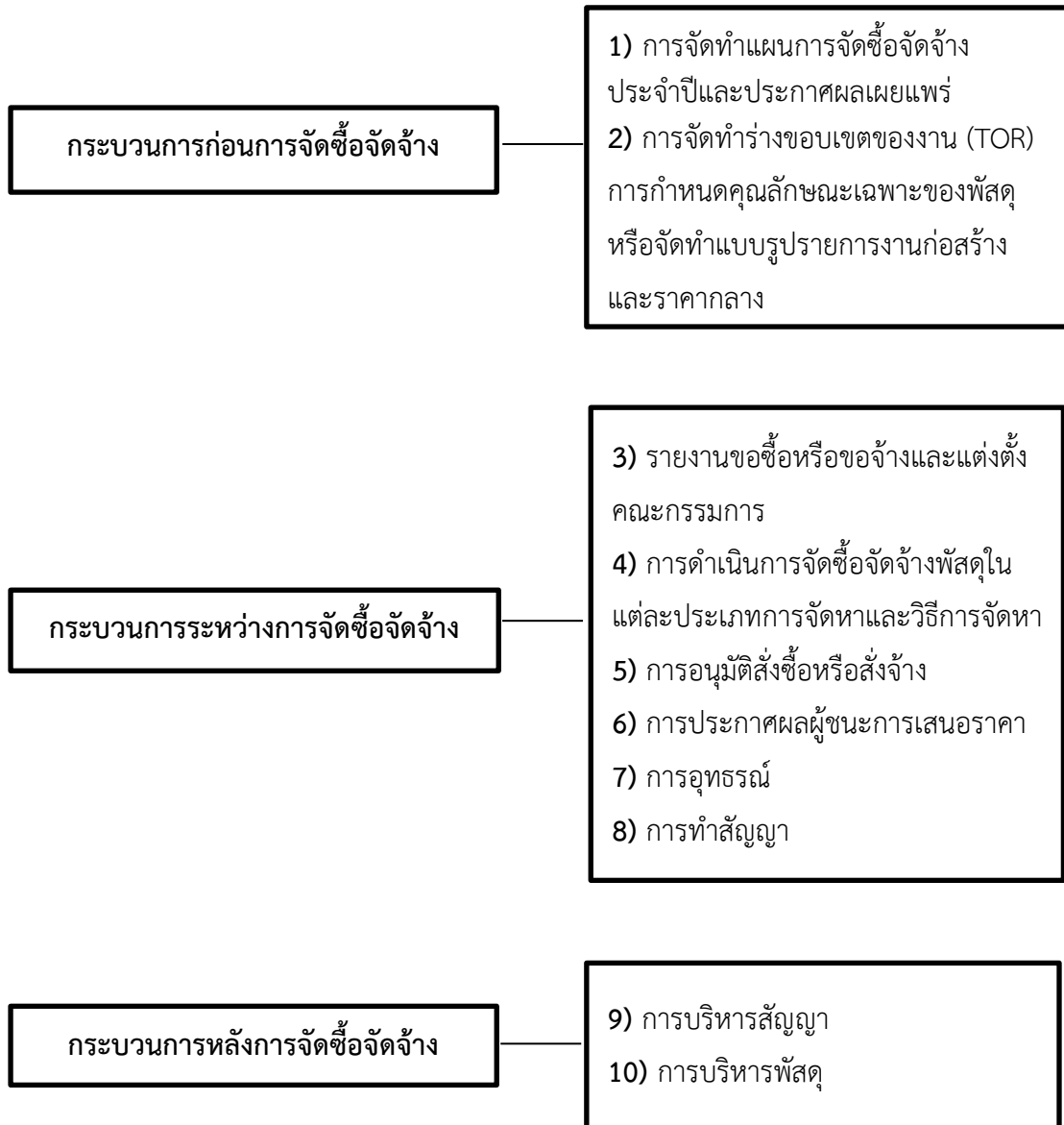
ตามที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจากการศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 สรุปพอสังเขป ดังนี้

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐจะแบ่งเป็น 10 ขั้นตอน ดังนี้

- 1) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศผลเผยแพร่
- 2) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปารายการงานก่อสร้างและราคากลาง
- 3) รายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ
- 4) การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา
- 5) การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง
- 6) การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา
- 7) การอุทธรณ์
- 8) การทำสัญญา
- 9) การบริหารสัญญา
- 10) การบริหารพัสดุ

ซึ่งจาก 10 ขั้นตอนดังกล่าวสามารถแบ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง รายละเอียดดังแผนภาพที่ 4.1

แผนภาพที่ 4.1 ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ



ที่มา: กรมบัญชีกลาง

4.1.1 กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง

โดยกระบวนการแรกซึ่งเป็นการดำเนินการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปารายการงานก่อสร้างและราคากลาง โดยใน **ขั้นตอนแรก คือ** การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อใช้ในการปฏิบัติงานในการจัดซื้อจัดจ้างและให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบและสามารถเตรียมการยื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐได้ตามแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีที่ได้ประกาศไว้

ในการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีนั้น หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการทุกวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้ที่ไม่ต้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี

- การซื้อหรือจ้างโดยวิธีคัดเลือก ได้แก่ กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 56 (1) (ค) กรณีเป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับตามมาตรา 56 (1) (ฉ)
- การซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ กรณีที่มีวงเงินในกฎกระทรวงกำหนดไม่เกิน 500,000 บาท ตามมาตรา 56 (2) (ข) กรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉินตามมาตรา 56 (2) (ง) และกรณีเป็นพัสดุที่ขายทอดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 56 (2) (ฉ)
- การจ้างที่ปรึกษาด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ กรณีที่เป็นงานจ้างที่ปรึกษาที่มีวงเงินในกฎกระทรวงกำหนดไม่เกิน 500,000 บาท ตามมาตรา 70 (3) (ข) กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติตามมาตรา 70 (3) (ฉ)
- งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติตามมาตรา 82 (3)

เมื่อมีการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีแล้วหน่วยงานของรัฐต้องนำแผนดังกล่าวไปประกาศเผยแพร่ตามช่องทางดังนี้ 1) ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง 2) ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ 3) ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น

ขั้นตอนที่ 2 คือ การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปารายการงานก่อสร้างและราคากลาง โดยหลังจากประกาศแผนการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว หน่วยงานของรัฐจะเริ่มดำเนินการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปารายการงานก่อสร้างและราคากลาง เพื่อนำไปประกอบในการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้าง และเมื่อทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้ให้ความเห็นชอบแล้วก็จะเป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละวิธี ซึ่งในการจัดทำ TOR หรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ เพื่อให้ได้พัสดุที่มีคุณภาพตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการอย่างน้อยควรมีหัวข้อดังนี้

- 1) ที่มาหรือความเป็นมา
- 2) วัตถุประสงค์ของโครงการ
- 3) คุณสมบัติของผู้เสนอราคา
- 4) คุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือขอบเขตของงานที่จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือแบบ
รูปรายการงานก่อสร้าง
- 5) เกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ
- 6) ระยะเวลาดำเนินการ
- 7) ระยะเวลาการส่งมอบ
- 8) การกำหนดระยะเวลารับประกันความชำรุดบกพร่อง อัตราค่าปรับ
- 9) การจ่ายเงินล่วงหน้า
- 10) วงเงินในการจัดหา
- 11) หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบดำเนินการ

สำหรับการจัดทำราคากลาง หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 4 ซึ่งนิยามราคากลาง หมายถึง ราคาเพื่อใช้เป็นฐานสำหรับเปรียบเทียบราคาที่ยื่นข้อเสนอได้ยื่นเสนอไว้ซึ่งสามารถจัดซื้อจัดจ้างได้จริง โดยการอ้างอิงที่มาของราคากลางตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดที่มาของราคากลาง 6 แห่ง ดังนี้

มาตรา 4 (1) ราคากลางที่ได้มาจากการคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการราคากลางกำหนด

มาตรา 4 (2) ราคาที่ได้มาจากฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุที่กรมบัญชีกลางจัดทำ

มาตรา 4 (3) ราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานกลางอื่นกำหนด

มาตรา 4 (4) ราคาที่ได้มาจากการสืบราคาจากท้องตลาด

มาตรา 4 (5) ราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณ

และมาตรา 4 (6) ราคาอื่นใดตามหลักเกณฑ์วิธีการหรือแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

4.1.2 กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง

กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย รายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา การอุทธรณ์ และการทำสัญญา

ขั้นตอนที่ 3 คือ การทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดรายละเอียดในการจัดทำในแต่ละประเภทของการจัดซื้อหรือจัดจ้าง ดังนี้

- รายงานขอซื้อหรือขอจ้างในการซื้อหรือจ้างแต่ละวิธี ตามระเบียบข้อ 22
- รายงานขอซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ตามระเบียบข้อ 23

- รายงานขอเช่าสังหาริมทรัพย์ ตามระเบียบข้อ 92 ประกอบข้อ 22
- รายงานขอเช่าสังหาริมทรัพย์ ตามระเบียบข้อ 94
- รายงานขอแลกเปลี่ยน ตามระเบียบข้อ 97
- รายงานขอจ้างที่ปรึกษา ตามระเบียบข้อ 104
- รายงานผลการออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ตามระเบียบข้อ 140

โดยให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างในแต่ละประเภทของการจัดหาและเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่เพื่อขอความเห็นชอบต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ โดยรายละเอียดของรายงานขอซื้อหรือขอจ้างอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังนี้

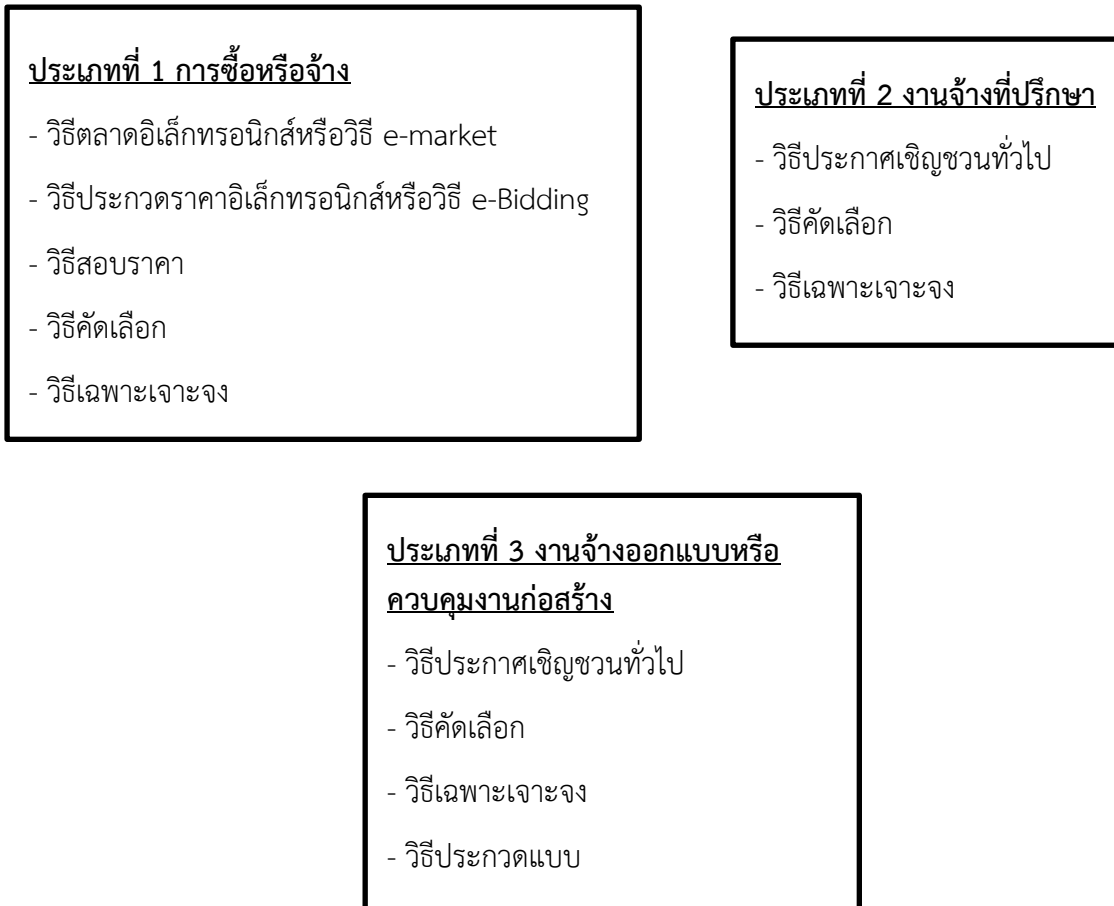
- 1) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องซื้อหรือจ้าง
- 2) ขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือแบบรูปารายการงานก่อสร้างที่จะซื้อหรือจ้างแล้วแต่กรณี
- 3) ราคากลางของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง
- 4) วงเงินที่จะซื้อหรือจ้างโดยให้ระบุวงเงินงบประมาณ ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อหรือจ้างในครั้งนั้น
- 5) กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้นหรือให้งานนั้นแล้วเสร็จ
- 6) วิธีที่จะซื้อหรือจ้างและเหตุผลที่ต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้น
- 7) หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ
- 8) ข้อเสนออื่น ๆ เช่น การขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการซื้อหรือจ้าง การออกประกาศและเอกสารเชิญชวนและหนังสือเชิญชวน

ทั้งนี้ ในการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างประเภทอื่น ได้แก่ การเช่า การแลกเปลี่ยน การจ้างที่ปรึกษาและการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง อาจมีรายละเอียดที่แตกต่างจากรายการข้างต้น โดยจะมีข้อยกเว้นในการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างให้ดำเนินการได้เฉพาะในกรณีที่ไม้อาจทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างตามปกติมี ดังนี้

- การซื้อหรือจ้างโดยวิธีคัดเลือก กรณีจำเป็นเร่งด่วนอันเนื่องมาจากเกิดเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ ตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง (1) (ค)
- การซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง กรณีมีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉินตามมาตรา 56 วรรค 1 (2) (ง)
- การซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง กรณีที่มีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ วงเงินไม่เกิน 100,000 บาท ให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่รับผิดชอบในการปฏิบัติงานนั้นจัดทำรายงานเฉพาะรายการที่เห็นว่าจำเป็นก็ได้

ขั้นตอนที่ 4 คือ การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา หลังจากการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว ก็จะเป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทและแต่ละวิธีซึ่งประเภทและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับหน่วยงานของรัฐ ดังแผนภาพที่ 4.2

แผนภาพที่ 4.2 การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทและแต่ละวิธี



ที่มา: กรมบัญชีกลาง

ขั้นตอนที่ 5 คือ การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง เมื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละประเภทและแต่ละวิธีเสร็จสิ้นจนกระทั่งทราบผลผู้ชนะการเสนอราคาแล้วขั้นตอนต่อมาเป็นการขออนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

การขออนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้ผู้ชนะการเสนอราคาหรือผู้ได้รับการคัดเลือกข้อเสนอของการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น โดยเจ้าหน้าที่จะสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างเสนอหัวหน้าเจ้าหน้าที่เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้นให้ความเห็นชอบในการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐลงนามในประกาศผู้ชนะการเสนอราคาพร้อมทั้งแบบแจ้งผลการพิจารณา เพื่อแจ้งให้ผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายทราบ อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็น

อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งภายในวงเงินในแต่ละวิธีของการจัดหาตามวงเงินที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้

- ข้อ 79 วรรคหนึ่ง ไม่เกิน 500,000 บาท อนุญาตให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุมีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างภายในวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

- ข้อ 84 วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ไม่เกิน 200 ล้านบาท ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น เกิน 200 ล้านบาท

- ข้อ 85 วิธีคัดเลือก หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เกิน 100 ล้านบาท ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น เกิน 100 ล้านบาท

- ข้อ 86 วิธีเฉพาะเจาะจง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เกิน 50 ล้านบาท ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น เกิน 50 ล้านบาท

- ข้อ 88 128 และ 159 กรณีรัฐวิสาหกิจที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการวินิจฉัยกำหนดผู้มีอำนาจและวงเงินในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างแตกต่างจากระเบียบกระทรวงการคลัง

- ข้อ 127 งานจ้างที่ปรึกษา หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เกิน 100 ล้านบาท ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น เกิน 100 ล้านบาท

- ข้อ 158 งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เกิน 50 ล้านบาท ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น เกิน 50 ล้านบาท

ขั้นตอนที่ 6 คือ การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา โดยหลังจากการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะขั้นตอนของการประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือก ซึ่งการประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ที่ได้รับการคัดเลือกตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกและเหตุผลสนับสนุนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง www.gprocurement.go.th ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ และปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และเมื่อมีการประกาศผลผู้ชนะตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้เสนอราคาทุกรายทราบทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ตามแบบที่กรมบัญชีกลางกำหนด ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ได้บันทึกข้อมูลในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหนังสือกรมบัญชีกลางด่วนที่สุดที่ กค 0405.4/ว 322 ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2560

- กรณีราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างต่ำกว่า 5,000 บาท

- กรณีรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ วงเงินการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่เกิน 100,000 บาท

- กรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้คาดหมายไว้ก่อน และไม่อาจดำเนินการตามปกติได้ทันตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 79 วรรค 2

- กรณีจ้างเหมาบุคคลธรรมดาตามหนังสือกรมบัญชีกลางด่วนที่สุด ที่ กค 0421.4/ว 82 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2556

- กรณีการซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ถึง 10,000 ลิตร และไม่มีภาระเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง และหนังสือคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว119 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2561 ซึ่งเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการจัดหาพัสดุที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรม การจัดงานและการประชุมของหน่วยงานของรัฐครั้งหนึ่งไม่เกิน 10,000 บาท ซึ่งเป็นรายการที่ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

โดยให้หน่วยงานของรัฐประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกเป็นรายไตรมาส ให้จัดทำภายใน 30 วันนับแต่วันสุดท้ายของแต่ละไตรมาสในรูปแบบไฟล์เอกสารประเภท pdf ไฟล์ แล้วส่งข้อมูล Upload ผ่านทางระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อขึ้นประกาศในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐ

ขั้นตอนที่ 7 คือ การอุทธรณ์ ในกรณีที่ผู้เสนอราคาในโครงการนั้น ๆ ไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาสามารถยื่นหนังสืออุทธรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติไว้ในหมวด 14 การอุทธรณ์ ตั้งแต่มาตรา 114 ถึงมาตรา 119 การอุทธรณ์นั้นผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะต้องเป็นผู้ที่ได้ยื่นข้อเสนอและเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบหรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศเป็นผู้ชนะการเสนอราคาหรือไม่ได้รับคัดเลือกเป็นคู่สัญญา โดยผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐที่จัดซื้อจัดจ้างภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิอุทธรณ์จะไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 115 ในกรณี ดังนี้

- 1) การเลือกใช้วิธีการหรือเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาผลการจัดซื้อจัดจ้าง
- 2) การยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67
- 3) การละเว้นการอ้างถึงพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 4) กรณีอื่นตามที่กฎกระทรวงกำหนด ซึ่งกฎกระทรวงได้กำหนดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ พ.ศ. 2560 ในเรื่องดังต่อไปนี้

4.1 คุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นที่เข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างในครั้งนั้น ที่เป็นวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปด้วยวิธีตลาดอิเล็กทรอนิกส์ (e-Market)

4.2 กรณีหน่วยงานของรัฐได้เปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นในร่าง TOR หรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุก่อนทำการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งผู้ยื่นข้อเสนอครั้งนั้นไม่ได้วิจารณ์หรือเสนอแนะ

สำหรับขั้นตอนการอุทธรณ์ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐที่จัดซื้อจัดจ้างภายใน 7 วันทำการนับแต่วันประกาศผลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง โดยวิธีการอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลอันเป็นเหตุแห่งการอุทธรณ์ให้ชัดเจนพร้อมหน้าเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนได้กำหนดแบบ อธ 2 เป็นแบบที่ใช้ในการอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างของผู้มีสิทธิอุทธรณ์

การพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับเรื่องอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 7 วันทำการนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ผลการพิจารณา หากเห็นด้วยกับอุทธรณ์ให้ดำเนินการตามความเห็นนั้น หากไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้ส่งรายงานพร้อมความเห็นไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนภายใน 3 วันทำการนับแต่วันที่ครบกำหนดการพิจารณาข้างต้น ซึ่งเอกสารหลักฐานที่ต้องส่งไปให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนประกอบด้วย แบบ อธ 1 แบบรายงานความเห็นอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐ แบบ อธ 2 แบบอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับผู้อุทธรณ์

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนได้รับเรื่องการรายงานผลการอุทธรณ์จากหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ต้องดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับรายงานดังกล่าว หากพิจารณาไม่ทันภายในกำหนดให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 15 วัน ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่าอุทธรณ์ฟังขึ้นและมีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ คณะกรรมการจะสั่งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใหม่หรือเริ่มจากขั้นตอนใดตามที่เห็นสมควรได้ และในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าอุทธรณ์ฟังไม่ขึ้นหรือไม่มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต่อไป ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนให้เป็นที่สุด

ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายได้แต่การฟ้องดังกล่าวไม่กระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ลงนามในสัญญาแล้ว

ขั้นตอนที่ 8 คือ การทำสัญญา โดยเมื่อได้ผู้ชนะการเสนอราคาและพ้นระยะเวลาอุทธรณ์แล้วก็มาถึงเวลาทำสัญญา ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มาตรา 93 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด โดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ทั้งนี้ แบบสัญญานั้นให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการนโยบายได้กำหนดแบบสัญญาไว้ 15 แบบ ซึ่งหากการทำสัญญารายใดมีความจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างจากแบบที่กำหนดและไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบให้กระทำได้ เว้นแต่เห็นว่าจะเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอให้ส่งสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน

กรณีไม่ทำตามแบบและจำเป็นต้องทำขึ้นใหม่ให้ส่งสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน เว้นแต่การทำสัญญาตามแบบที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยให้ความเห็นชอบมาแล้ว ในกรณีจำเป็นต้อง

ทำสัญญาเป็นภาษาต่างประเทศให้ทำเป็นภาษาอังกฤษและต้องจัดทำสรุปสาระสำคัญเป็นภาษาไทย เว้นแต่การทำสัญญาเป็นภาษาต่างประเทศตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

ซึ่งรายละเอียดสัญญาตามแบบที่สัญญาคณะกรรมการนโยบายกำหนดมี 15 แบบ ดังนี้

- 1) สัญญาจ้างก่อสร้าง
- 2) สัญญาซื้อขาย
- 3) สัญญาจะซื้อจะขายแบบราคาคงที่ไม่จำกัดปริมาณ
- 4) สัญญาซื้อขายและอนุญาตให้ใช้สิทธิในโปรแกรมคอมพิวเตอร์
- 5) สัญญาเช่าคอมพิวเตอร์
- 6) สัญญาจ้างบริการบำรุงรักษาและซ่อมแซมแก้ไขคอมพิวเตอร์
- 7) สัญญาจ้างทำความสะอาดอาคาร
- 8) สัญญาจ้างบริการรักษาความปลอดภัย
- 9) สัญญาแลกเปลี่ยน
- 10) สัญญาเช่ารถยนต์
- 11) สัญญาเช่าเครื่องถ่ายเอกสาร
- 12) สัญญาซื้อขายคอมพิวเตอร์
- 13) สัญญาจ้างออกแบบและควบคุมงานก่อสร้าง
- 14) สัญญาจ้างผู้เชี่ยวชาญรายบุคคลหรือจ้างบริษัทที่ปรึกษา
- 15) สัญญาจ้างทำของ

สำหรับการทำสัญญาของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศจะทำเป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาของประเทศที่หน่วยงานของรัฐตั้งอยู่ โดยผ่านการพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงาน ในกรณีที่หน่วยงานไม่ประสงค์จะทำสัญญาตามแบบสัญญาของคณะกรรมการนโยบายข้างต้นสามารถทำข้อตกลงเป็นหนังสือได้ มีกรณีดังนี้

1) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือกตามมาตรา 56 (1) (ค) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา 56 (2) (ข) (ง) (ฉ) หรือการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา 70 (3) (ข)

2) การจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐ

3) คู่สัญญาส่งมอบพัสดุได้ครบถ้วนภายใน 5 วันทำการนับถัดจากวันทำข้อตกลงเป็นหนังสือ

4) การเช่า ซึ่งผู้เช่าไม่ต้องเสียเงินอื่นใดนอกจากค่าเช่า

5) กรณีอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

สำหรับในกรณีที่การจัดซื้อจัดจ้างวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงจะไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือไว้ต่อกันก็ได้แต่ต้องมีหลักฐานการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ในการทำสัญญา คู่สัญญาจะนำงานนั้นไปจ้างช่วงให้ผู้อื่นทำอีกทอดหนึ่งไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ไม่สามารถดำเนินการได้ เว้นแต่การจ้างช่วงบางส่วนที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาแล้ว ซึ่งหากฝ่าฝืนจะถูกปรับไม่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของวงเงินของงานที่จ้างช่วงนั้น

4.1.3 กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งประกอบด้วย การบริหารสัญญาและการบริหารพัสดุ มีรายละเอียด ดังนี้

ขั้นตอนที่ 9 คือ การบริหารสัญญา ซึ่งตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 100 บัญญัติว่าในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ ทั้งนี้ ในกรณีที่การจัดซื้อจัดจ้างมีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงจะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใด เป็นผู้ตรวจรับพัสดุโดยให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุก็ได้ โดยคณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) การตรวจรับพัสดุ
- 2) การพิจารณาแก้ไขสัญญา
- 3) การงดหรือลดค่าปรับหรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลง
- 4) การบอกเลิกสัญญา

ซึ่งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุมีหน้าที่ในการบริหารสัญญาและตรวจรับพัสดุของแต่ละประเภท ดังนี้ 1) การซื้อหรือจ้าง 2) งานจ้างก่อสร้าง 3) งานจ้างที่ปรึกษา 4) งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

กรณีการแก้ไขสัญญาตามมาตรา 97 ต้องพิจารณาจากเงื่อนไข ดังนี้

1) ไม่ได้ทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดหรือทำสัญญาแตกต่างจากแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดแล้วมีความจำเป็นต้องลงนามในสัญญาไปก่อนที่จะส่งสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา

- 2) หน่วยงานของรัฐไม่เสียประโยชน์
- 3) แก้ไขเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐหรือเพื่อสาธารณประโยชน์
- 4) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กรณีการงดหรือลดค่าปรับหรือการขยายเวลาทำการตามสัญญาหรือข้อตกลงตามมาตรา 102 ต้องพิจารณาจากเงื่อนไข ดังนี้

1) เหตุเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ เช่น ส่งมอบพื้นที่ล่าช้าทำให้ผู้รับจ้างทำงานไม่ได้

- 2) เหตุสุดวิสัย
- 3) เหตุเกิดจากพฤติการณ์อันหนึ่งอันใดที่คู่สัญญาไม่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย
- 4) เหตุอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กรณีการบอกเลิกสัญญาตามมาตรา 103 ต้องพิจารณาจากเงื่อนไข ดังนี้

- 1) เหตุการณ์ที่กฎหมายกำหนด
- 2) เหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานหรือทำงานให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด
- 3) เหตุอันตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือในสัญญาหรือข้อตกลง
- 4) เหตุอันตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

ขั้นตอนที่ 10 คือ การบริหารพัสดุ โดยหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการบริหารสัญญาแล้วก็จะมาถึงขั้นตอนการบริหารพัสดุ ซึ่งการบริหารพัสดุตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมายถึง การเก็บ การบันทึก การเบิกจ่าย การยืม การบำรุงรักษา การตรวจสอบ และการจำหน่ายพัสดุ โดยการบริหารพัสดุนั้น หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งไม่รวมถึงงานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

4.2 ลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

4.2.1 ผลการศึกษาข้อมูลคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

จากการศึกษาข้อมูลจากระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (Case and Complain Management System: CCMS) ของสำนักงาน ป.ป.ช. เกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตั้งแต่พระราชบัญญัติใช้บังคับ จนถึงเดือนกันยายน พ.ศ. 2565 โดยข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลที่ได้เก็บรวบรวมมาจากทุกภาคส่วน อาทิเช่น ศูนย์ดำรงธรรม สำนักงาน ป.ป.ท. พนักงานสอบสวน เป็นต้น ที่ส่งมายังสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นศูนย์กลางในการรับคำกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐในคดีทุจริตตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อสำนักงาน ป.ป.ช. รับคำกล่าวหาไว้พิจารณา จะดำเนินการพิจารณาว่าคำกล่าวหาดังกล่าวเป็นคำกล่าวหาที่เคยมีการกล่าวหาไว้แล้วหรือไม่ หรือเป็นเรื่องซ้ำหรือไม่ เป็นคำกล่าวหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือไม่ ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากที่มาของการรวบรวมคำกล่าวหาและการพิจารณาคำกล่าวหาในเบื้องต้น ข้อมูลดังกล่าวจึงเป็นข้อมูลที่สามารถสะท้อนถึงการร้องเรียนการทุจริตที่เกิดขึ้นในทุกภาคส่วนไม่ใช่เฉพาะข้อมูลที่มีการนำมาร้องเรียนไว้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. เท่านั้น รวมถึงเป็นข้อมูลที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งจากการศึกษา พบว่า มีจำนวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตั้งแต่พระราชบัญญัติใช้บังคับ จนถึงเดือน

กันยายน พ.ศ. 2565 รวมทั้งสิ้น 4,198 เรื่อง โดยเมื่อนำมาจำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนและจำแนกตามปีงบประมาณ สรุปได้ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 จำนวนเรื่องกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จำแนกตามหน่วยงาน

อันดับ	หน่วยงาน	ปีงบประมาณที่เกิดเหตุ						ผลรวมทั้งหมด
		2560*	2561	2562	2563	2564	2565	
1	หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	12	278	528	513	597	552	2,480
2	กระทรวงศึกษาธิการ	5	79	88	52	88	57	369
3	กระทรวงมหาดไทย	1	90	71	49	38	33	282
4	กระทรวงคมนาคม	2	36	38	21	47	77	221
5	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	1	27	22	32	30	23	135
6	กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	-	12	22	28	30	18	110
7	กระทรวงสาธารณสุข	-	23	37	17	21	10	108
8	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1	43	15	18	15	8	100
9	กระทรวงกลาโหม	2	8	7	15	12	10	54
10	กระทรวงการคลัง	3	7	9	13	5	11	48
11	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	1	7	5	9	9	4	35
12	กระทรวงวัฒนธรรม	-	5	12	5	4	3	29
13	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	-	8	5	4	10	1	28
14	กระทรวงยุติธรรม	-	8	3	6	7	1	25
15	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	-	2	15	5	1	1	24
	รวมหน่วยงานที่น้อยกว่า 20 เรื่อง	1	24	45	33	31	16	150
	ผลรวมทั้งหมด	29	657	922	820	945	825	4,198

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผล: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

หมายเหตุ: * เริ่มนับจากวันที่ พ.ร.บ. ไซ้บังคับ (23 สิงหาคม 2560) ถึงวันที่ 30 กันยายน 2560

จากตารางที่ 4.1 พบว่า หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตมากที่สุด จำนวน 2,480 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 59.08 รองลงมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 369 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 8.79 และกระทรวงมหาดไทย จำนวน 282 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 6.72 ตามลำดับ เมื่อพิจารณาจากปีงบประมาณที่เกิดเหตุ พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีเรื่องร้องเรียนมากที่สุด จำนวน 945 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 22.51 รองลงมาเกิดเหตุในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 922 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 21.96 เกิดเหตุในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 825 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 19.65 เกิดเหตุในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 820 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 19.53 เกิดเหตุในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 657 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 15.66 และเกิดเหตุในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวน 29 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 0.69 ตามลำดับ

ทั้งนี้ สาเหตุที่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 มีจำนวนเรื่องร้องเรียนที่แตกต่างจากปีงบประมาณอื่น ๆ เนื่องจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2560 ส่งผลให้ในปีงบประมาณดังกล่าว มีระยะเวลาเพียง 39 วันเท่านั้น

ในส่วนของเรื่องกล่าวหาเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ได้รับการตรวจสอบ⁴³ จากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ พฤติการณ์ในการกระทำความผิด หรือบุคคลที่ร่วมสนับสนุนการกระทำความผิดจนได้ข้อเท็จจริงที่เพียงพอนำไปสู่การรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง⁴⁴ มีรายละเอียดดังตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 จำนวนเรื่องไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จำแนกตามหน่วยงาน

อันดับ	หน่วยงาน	ปีงบประมาณ พ.ศ. ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวน				ผลรวมทั้งหมด
		2562	2563	2564	2565	
1	หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2	15	26	19	62
2	กระทรวงศึกษาธิการ	-	1	3	-	4
3	กระทรวงกลาโหม	1	-	1	1	3
4	กระทรวงอุตสาหกรรม	-	-	1	1	2
5	กระทรวงคมนาคม	-	1	-	1	2
6	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	-	-	-	2	2
7	กระทรวงแรงงาน	-	2	-	-	2
8	กระทรวงมหาดไทย	1	1	-	-	2
9	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	-	1	-	-	1
10	กระทรวงพาณิชย์	-	-	1	-	1
11	กระทรวงพลังงาน	-	-	1	-	1
12	กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม	-	1	-	-	1
13	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	-	-	1	-	1
14	กระทรวงวัฒนธรรม	-	-	1	-	1
15	กระทรวงยุติธรรม	-	-	1	-	1
16	กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม	-	-	1	-	1
ผลรวมทั้งหมด		4	22	37	24	87

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผล: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

⁴³ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 33

⁴⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 47

จากตารางที่ 4.2 พบว่า หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีเรื่องไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด จำนวน 62 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 71.26 รองลงมาเป็นกระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 4 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 4.60 และกระทรวงกลาโหม จำนวน 3 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 3.45 ตามลำดับ หน่วยงานที่มีเรื่องไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 2 เรื่อง ได้แก่ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงคมนาคม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงแรงงาน และกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานที่มีเรื่องไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 1 เรื่อง ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพลังงาน กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

และเมื่อพิจารณาจากปีงบประมาณที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนคดีทุจริต พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 มีเรื่องไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างมากที่สุด จำนวน 37 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 42.53 รองลงมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 24 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 27.59 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวน 22 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 25.29 และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 4 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 4.59 ตามลำดับ

4.2.2 ผลการศึกษาลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

เมื่อพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้ว สามารถแบ่งลักษณะการทุจริตได้ทั้งสิ้น 11 ลักษณะ คือ

- 1) แบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ
- 2) กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย
- 3) อ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อน ที่เป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา
- 4) ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง
- 5) การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล
- 6) การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง
- 7) เจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้เสียในสัญญา
- 8) ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 9) จัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ
- 10) ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน

11) เบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน

ซึ่งเมื่อนำลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาแบ่งแยกตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จะสามารถแสดงข้อมูลได้ดังตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 ลักษณะการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

กระบวนการ	ลักษณะของการทุจริต	ปีงบประมาณ พ.ศ. ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวน				ผลรวม ทั้งหมด
		2562	2563	2564	2565	
กระบวนการก่อน การจัดซื้อจัดจ้าง	กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อคัดค้านหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้าง บางราย	1	2	3	9	15
	แบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ	-	1	3	2	6
กระบวนการ ระหว่างการจัดซื้อ จัดจ้าง	การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง	-	5	7	2	14
	เจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้ เสียในสัญญา	1	1	6	6	14
	ดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	1	3	2	1	7
	การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล	-	1	2	2	5
	อ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อน ที่เป็น เท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา	-	1	2	-	3
ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง	1	1	1	-	3	
กระบวนการหลัง การจัดซื้อจัดจ้าง	ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้ มาตรฐาน	-	2	11	2	15
	จัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ	-	3	-	-	3
	เบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน	-	2	-	-	2
ผลรวมทั้งหมด		4	22	37	24	87

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผล: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

จากตารางที่ 4.3 พบว่า ในกระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง มีเรื่องไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 21 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 24.14 โดยมีลักษณะของการทุจริต คือ การกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อคัดค้านหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย มากที่สุด จำนวน 15 เรื่อง และการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ จำนวน 6 เรื่อง ตามลำดับ

กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง มีเรื่องไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 46 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 52.87 โดยมีลักษณะของการทุจริต คือ การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และการที่เจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้เสียในสัญญา มากที่สุด จำนวน 14 เรื่องเท่ากัน รองลงมาเป็นดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง จำนวน 7 เรื่อง การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล จำนวน 5 เรื่อง การอ้างกรณีมีความจำเป็น

เร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อนที่เป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา จำนวน 3 เรื่อง และการให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 3 เรื่อง ตามลำดับ

กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง มีเรื่องไตสวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 20 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 22.99 โดยมีลักษณะของการทุจริต คือ การควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน มากที่สุด จำนวน 15 เรื่อง รองลงมาเป็นการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ จำนวน 3 เรื่อง และการเบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน จำนวน 2 เรื่อง

และเมื่อพิจารณาจากลักษณะการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยแบ่งแยกตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง พบว่า มีเรื่องไตสวนเกี่ยวกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในกระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง มากที่สุด จำนวน 46 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 52.87 รองลงมาคือในกระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 21 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 24.14 และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้างมีจำนวน 20 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 22.99

ในส่วนของการศึกษาข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้ที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามหรือตรวจสอบการทุจริต รวมถึงผู้ที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้แก่ ผู้บริหารที่กำกับดูแลด้านการปราบปรามการทุจริต จำนวน 3 ท่าน พนักงานไตสวนจากสำนักไตสวนการทุจริตภาครัฐ 1 สำนักไตสวนการทุจริตภาครัฐ 2 สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดเชียงใหม่ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดอุบลราชธานี สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดมหาสารคาม แห่งละ 3 ท่าน รวมเป็น 15 ท่าน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ท. เขต 5 จำนวน 1 ท่าน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ 8 สำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดอุบลราชธานี และสำนักตรวจเงินแผ่นดินจังหวัดมหาสารคาม แห่งละ 1 ท่าน รวมเป็น 3 ท่าน ประกอบกับการศึกษาข้อมูลจากข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีการเผยแพร่ต่อสาธารณะซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะของการทุจริตที่เกิดขึ้น โดยที่คณะผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลที่ได้ทั้งจากการสัมภาษณ์และข้อมูลข่าวสารให้สอดคล้องกับลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้จากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไตสวนการทุจริต ดังนี้

1) แบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 20 ระบุว่า “การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยการลดวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน เพื่อให้วิธีการซื้อหรือจ้างหรืออำนาจในการสั่งซื้อหรือจ้างเปลี่ยนแปลงไป จะกระทำมิได้” และวรรคสองกำหนดว่า “กรณีใดจะเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างให้พิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการซื้อหรือจ้างครั้งนั้นและความคุ้มค่าของทางราชการเป็นสำคัญ” และกรมบัญชีกลางโดยคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 111 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2561 เรื่อง ซ้อมความเข้าใจการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กรณีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท โดยแจ้งว่า โดยที่มาตรา 56 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อนเว้นแต่..." ดังนั้น จากบทบัญญัติของมาตราดังกล่าว กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 500,000 บาท ประสงค์จะดำเนินการโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก็สามารถดำเนินการได้โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้พิจารณา

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลระบุในประเด็นนี้ว่า “ในการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีมีการแบ่งงบประมาณให้วงเงินน้อยไม่เกิน 500,000 บาท เพื่อให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้รับจ้างโดยใช้วิธีเฉพาะเจาะจง เช่น งบประมาณสร้างถนนให้ไม่ต่อเนื่องกัน ส่วนที่ต่อเนื่องค้อยของงบประมาณในปีถัดไป ยกตัวอย่างเช่น ถนนทั้งเส้นมีความยาว 1,000 เมตร โครงการที่ 1 สร้างยาว 400 เมตรแรก โครงการที่ 2 สร้างยาว 400 เมตรหลัง ส่วน 200 เมตรตรงกลางรอของบในปีงบประมาณถัดไป เนื่องจากหากของบประมาณสร้างถนนต่อเนื่องทั้งเส้นก็จะทำให้งบประมาณเกิน 500,000 บาท ซึ่งจากข้อเท็จจริงที่พบคือ เมื่องบประมาณไม่เกิน 500,000 บาท ผู้มีอำนาจหรือหัวหน้าหน่วยงานจะเลือกผู้รับจ้างรายใดมาก็ได้ ตกลงราคาต่างจากราคากลางนิดหน่อย เช่น ราคาต่างจากราคากลางแค่ 500 บาท เป็น 499,500 บาทต่อโครงการ เป็นต้น ในขณะที่หากของบประมาณสร้างถนนรวมกันทั้งเส้นในคราวเดียวก็จะใช้วิธีจัดประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้วมีการแข่งขันราคากัน ราคาของถนน 1,000 เมตร ในโครงการเดียวจะมีราคาที่ถูกลงกว่าการใช้การจัดซื้อจัดจ้างที่ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงอย่างแน่นอน” ส่วนเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนกรณีพบว่ามีการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ พบพฤติการณ์ คือ โรงเรียน A ได้ดำเนินการจ้างซ่อมต่อเติมหลังคาซึ่งมีงบประมาณ 700,000 บาท ซึ่งมีการดำเนินการโดยแบ่งเป็น 2 สัญญา ผู้รับจ้างเป็นบริษัท B ทั้ง 2 สัญญา ดำเนินงานซ่อมต่อเติมในบริเวณพื้นที่เดียวกัน ซึ่งการแบ่งงานเป็น 2 สัญญานี้ก็ส่งผลให้ในแต่ละสัญญามีวงเงินต่ำกว่า 500,000 บาท สามารถใช้ดุลยพินิจที่จะเลือกที่จะดำเนินการโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้ จนนำไปสู่การเลือกบริษัท B มาเป็นผู้รับจ้างโดยไม่เกิดการแข่งขันราคา ทั้งนี้ หากไม่มีการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง โรงเรียน A ก็จะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป ซึ่งมี

การแข่งขันราคากัน และจากการศึกษาข้อมูลในระบบค้นหาข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ACT Ai) ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ที่รวบรวมจากระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลางและเว็บไซต์ภาษีไปไหน สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (DGA) พบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างทั้งสิ้น 1,347,443 โครงการ⁴⁵ วงเงินทั้งสิ้น 545,882,517,479 บาท เฉลี่ยแล้วเป็นเงิน 405,124 บาทต่อโครงการ

ดังนั้น จากรายละเอียดข้างต้น ทั้งจากข้อมูลการสัมภาษณ์และเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไต่สวนการทุจริต พบประเด็นที่หน่วยงานมีการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้มีวงเงินที่น้อยกว่า 5000,000 บาท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อไม่ให้ถือว่าเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างและสามารถจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ซึ่งอาจจะทำให้ภาครัฐจัดซื้อในราคาที่สูง และข้อมูลจำนวนวงเงินเฉลี่ยต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ที่มีมูลค่าไม่เกิน 500,000 บาท จากกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานภาครัฐใช้วิธีดังกล่าวเพื่อเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างตั้งแต่การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง ที่จะส่งผลให้สามารถจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้ เป็นการดำเนินการที่เสี่ยงต่อการเข้าไปมีส่วนได้เสีย และภาครัฐต้องจัดซื้อในราคาที่สูง กล่าวคือ การกระทำดังกล่าวเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ถูกต้องกฎหมาย และการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงก็เป็นไปตามระเบียบ ทั้งที่อาจจะทำให้ไม่เกิดการแข่งขันราคากัน และเสี่ยงต่อการเข้าไปมีส่วนได้เสีย ซึ่งในข้อเท็จจริงส่วนใหญ่หน่วยงานก็จะเลือกใช้วิธีเฉพาะเจาะจง ดังนั้น กรณีนี้หากหน่วยงานที่ต้องการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เกิดการแข่งขันราคา หน่วยงานภาครัฐได้ราคาการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่สูงเกิน รวมถึงเพื่อไม่ให้เกิดคำถามถึงการเข้าไปมีส่วนได้เสียจากการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ในงานที่หากดำเนินการในครั้งเดียวแล้ววงเงินมากกว่า 500,000 บาท หน่วยงานนั้นก็ควรใช้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ควรจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนตามหนังสือด่วนที่สุดที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 111 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2561 เรื่อง ซ้อมความเข้าใจการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กรณีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท

2) กำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อสกัดกั้นหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ ดังต่อไปนี้ (2) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่น

⁴⁵ ข้อมูล ณ วันที่ 3 มีนาคม 2566

ข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน” และมาตรา 9 บัญญัติว่า “การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง ให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงคุณภาพ เทคนิค และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และห้ามมิให้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง หรือของผู้ขายรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ เว้นแต่พัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างตามวัตถุประสงค์นั้นมียี่ห้อเดียวหรือจะต้องใช้อะไหล่ของยี่ห้อใด ก็ให้ระบุยี่ห้อนั้นได้” และได้มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ที่มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนไว้ อีกเรื่องที่สำคัญคือยังมีการกำหนดประเภทชั้นและการเลื่อนชั้นของผู้ประกอบการซึ่งเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลระบุในประเด็นนี้ว่า “ในการจัดซื้อจัดจ้างในงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างจะมีการวางแผนในการกำหนดคุณสมบัติเพื่อเอื้อให้ผู้รับจ้างที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐด้วยการวางตัวงบประมาณให้มีมูลค่าสูง ซึ่งหากโครงการมีงบประมาณสูงจะผูกพันไปถึงลำดับชั้น⁴⁶ ของผู้ประกอบการนั่นเอง ส่วนในกรณีที่เป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น ก็เห็นว่า มีการกำหนดคุณสมบัติเพื่อเอื้อให้ผู้รับจ้างบางรายเช่นกัน ซึ่งมีอยู่ค่อนข้างมากด้วย แต่เมื่อไม่มีการร้องเรียนก็จะทราบได้ค่อนข้างยาก” และเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนกรณีพบว่ามีกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย พบพฤติกรรม คือ หน่วยงาน A มีการประกาศเรื่องประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารด้วยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป โดยประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์หรือ e – Bidding ซึ่งในการประกาศ TOR ได้มีการระบุรายละเอียดไว้ในข้อ 15 ในประกาศดังกล่าวว่า “ผู้ประสงค์จะเสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีบริษัทตั้งอยู่ในเขตจังหวัด B เท่านั้น” ซึ่งข้อความดังกล่าวอาจเป็นการขัดขวางและกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม และอีกหนึ่งพฤติกรรม คือ หน่วยงาน C มีการประกาศประกวดราคาจัดซื้อรถตักหน้า-ขุดหลัง ล้อยางชนิดขับเคลื่อน 4 ล้อ โดยกำหนดเงื่อนไขใน TOR ว่าต้องมีอุปกรณ์ส่วนควบของรถตักหน้า-ขุดหลัง คือ ไฟฉุกเฉิน ป้อนน้ำทำความสะอาด battery isolator ซึ่งมีการระบุเพิ่มเติมจากบัญชีครุภัณฑ์สำนักงบประมาณ ส่งผลให้มีเพียงยี่ห้อเดียวเท่านั้นที่มีคุณสมบัติสามารถเข้าเสนอราคาได้เพียงรายเดียว เป็นการกีดกันหรือเอื้อให้กับบางบริษัท ไม่เกิดการแข่งขันราคากัน

⁴⁶ ประกาศคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ

ดังนั้น จากรายละเอียดข้างต้น ทั้งจากข้อมูลการสัมภาษณ์และเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้สวนการทุจริต พบประเด็นของการจัดซื้อจัดจ้างในงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ในการกำหนดรายละเอียดของคุณสมบัติที่ระบุประเภทชั้นของผู้ประกอบการไว้ในโครงการที่มีงบประมาณสูง ซึ่งส่งผลให้มีผู้ที่มีคุณสมบัติที่น้อยราย แต่มีจำนวนโครงการที่มีการจัดซื้อจัดจ้างอยู่หลายโครงการ เมื่อผู้ประกอบการมีจำนวนน้อยรายที่มีคุณสมบัติต่อโครงการขนาดใหญ่ที่มีงบประมาณสูง ๆ อยู่หลายโครงการ ก็จะเสี่ยงต่อการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูลกัน กล่าวคือ ในการกำหนดประเภทชั้นของผู้ประกอบการนั้นจะมีความเชื่อมโยงกับการกำหนดคุณสมบัติในการจัดซื้อจัดจ้างตามแต่ละวงเงินของสัญญา เช่น ผู้ประกอบการที่จัดอยู่ในประเภทชั้นที่ 1 มีสิทธิในการเสนอราคางานก่อสร้างที่มีวงเงินต่อหนึ่งสัญญาไม่เกิน 500 ล้านบาท ผู้ประกอบการที่จัดอยู่ในประเภทชั้นที่ 2 มีสิทธิในการเสนอราคางานก่อสร้างวงเงินต่อหนึ่งสัญญาไม่เกิน 300 ล้านบาท เป็นต้น ทำให้อาจมีการใช้ประเภทชั้นมากำหนดเป็นคุณสมบัติซึ่งเป็นการกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น หรือเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมได้ และเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า ควรกำหนดให้ประเภทชั้นของผู้ประกอบการเป็นเพียงคุณสมบัติที่เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเพื่อให้คะแนนด้านคุณสมบัติ เช่น ผู้ประกอบการ A อยู่ประเภทชั้น 1 ก็จะได้คะแนน 100 คะแนน ผู้ประกอบการ B อยู่ประเภทชั้น 2 ได้คะแนน 80 คะแนน เป็นต้น ก็จะทำให้มีการแข่งขันกันมากขึ้นหรือเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่อยู่ประเภทชั้นอื่นสามารถเข้าร่วมในการเสนอราคาได้ ซึ่งผู้ประกอบการในชั้นอื่นอาจมีคุณสมบัติด้านอื่นที่ดีกว่าก็ได้ แต่หากใช้ประเภทชั้นมากำหนดคุณสมบัติตั้งแต่แรกก็จะทำให้มีผู้ประกอบการน้อยรายและอาจจะไม่มีการแข่งขันกัน เสี่ยงต่อการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูลกันได้ แสดงให้เห็นว่า กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ที่มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนไว้ อาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 9 ซึ่งในกรณีข้างต้นนั้นเป็นการจัดซื้อจัดจ้างในงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง โดยวิธีประกาศเชิญชวนและวิธีคัดเลือก ส่วนการกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางรายในกรณีอื่น เช่น การกำหนดพื้นที่ตั้งของนิติบุคคล การกำหนดอุปกรณ์เสริมต่าง ๆ เป็นต้น เป็นกรณีที่พบการร้องเรียนค่อนข้างมาก เนื่องจากการกำหนดให้มีผู้ที่มีคุณสมบัติที่น้อยรายผู้รับจ้างที่ถูกกีดกันจากการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวก็จะนำมาร้องเรียน แสดงให้เห็นว่าในประเด็นของการกำหนดลำดับชั้นของผู้รับจ้าง แม้ว่าจะเป็นการเสี่ยงต่อการสมยอมราคากัน แต่การดำเนินความผิดค่อนข้างยาก อีกทั้งยังไม่พบเจอการได้สวนการทุจริตในประเด็นนี้ อาจจะเป็นเพราะการกำหนดลำดับชั้นดังกล่าวเป็นการดำเนินการที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ และอาจจะไม่มีการร้องเรียนจากผู้รับจ้างที่ถูกกีดกัน เพราะเห็นว่ามี การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการไว้ตามประกาศ

คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ

3) อ่างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อนที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีนั้น หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการทุกวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้ที่ไม่ต้องดำเนินการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี

- การซื้อหรือจ้างโดยวิธีคัดเลือก ได้แก่ กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนตามมาตรา 56 (1) (ค) กรณีเป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับตามมาตรา 56 (1) (ฉ)

- การซื้อหรือจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ กรณีที่มีวงเงินในกฎกระทรวงกำหนดไม่เกิน 500,000 บาท ตามมาตรา 56 (2) (ข) กรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉินตามมาตรา 56 (2) (ง) และกรณีเป็นพัสดุที่ขายทอดตลาดโดยหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 56 (2) (ฉ)

- การจ้างที่ปรึกษาด้วยวิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ กรณีที่เป็นงานจ้างที่ปรึกษาที่มีวงเงินในกฎกระทรวงกำหนดไม่เกิน 500,000 บาท ตามมาตรา 70 (3) (ข) กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติตามมาตรา 70 (3) (ฉ)

- งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ได้แก่ กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติตามมาตรา 82 (3)

และตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 83 ระบุว่า “ในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปหรือวิธีคัดเลือกให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยพิจารณาถึงประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐ และวัตถุประสงค์ของการทำงานเป็นสำคัญ ตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) การซื้อหรือจ้างที่มีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่เป็นมาตรฐาน และมีคุณภาพดีเพียงพอตามความต้องการใช้งาน และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว กรณีนี้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้เกณฑ์ราคาในการคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะการซื้อหรือจ้างหรือเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก

(2) การซื้อหรือจ้างที่มีความซับซ้อน มีเทคโนโลยีสูง หรือมีเทคนิคเฉพาะ จำเป็นต้องคัดเลือกพัสดุมี่คุณภาพดีตามความต้องการใช้งานของหน่วยงานของรัฐนั้น และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐมากที่สุด กรณีนี้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้เกณฑ์ราคาประกอบเกณฑ์อื่นตามความในมาตรา ๖๕ วรรคหนึ่ง ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่มีคุณภาพและคุณสมบัติถูกต้อง ครบถ้วน ซึ่งได้คะแนนรวมสูงสุดเป็นผู้ชนะการซื้อหรือจ้างหรือเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก แต่

หากหน่วยงานของรัฐไม่อาจเลือกใช้เกณฑ์อื่นประกอบและจำเป็นต้องใช้เกณฑ์เดียวในการพิจารณาให้ใช้เกณฑ์ราคา

(3) การซื้อหรือจ้างที่มีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะที่จะต้องคำนึงถึงเทคโนโลยีของพัสดุหรือคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอ ซึ่งอาจจะมีข้อเสนอที่ไม่อยู่ในฐานเดียวกันเป็นเหตุให้มีปัญหาในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอให้หน่วยงานของรัฐกำหนดเป็นเงื่อนไขให้มีการยื่นข้อเสนอด้านเทคนิคหรือข้อเสนออื่นแยกมาต่างหาก และให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นข้อเสนอที่มีคุณสมบัติถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้คะแนนข้อเสนอด้านเทคนิคหรือข้อเสนออื่นผ่านเกณฑ์ขั้นต่ำตามที่หน่วยงานของรัฐกำหนด แล้วให้ดำเนินการตาม (1) หรือ (2) ต่อไป

ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดแนวทางในการพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอเพิ่มเติมตามความจำเป็นและเหมาะสมก็ได้”

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลระบุในประเด็นนี้อยู่ 3 กรณีคือ กรณีที่ 1 “เกิดกรณีหน่วยงานเกี่ยวกับความมั่นคงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้วิธีคัดเลือกซึ่งอ้างกรณีความลับ ทั้งที่เป็น การก่อสร้างอาคารเรือนพัก เพื่อให้มีอำนาจในการคัดเลือกผู้รับจ้าง จากข้อเท็จจริงพบว่า บริษัทหรือคู่สัญญาที่ได้รับงานมีผู้บริหารในหน่วยงานเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้น รวมถึงยังพบอีกกว่าบริษัทดังกล่าวไม่มีศักยภาพที่จะสามารถดำเนินงานที่ได้รับไว้ได้ โดยบริษัทดังกล่าวใช้วิธีการนำงานที่ได้รับไปดำเนินการจ้างช่วงต่ออีก 3 ถึง 4 ช่วง กล่าวคือ มีการตั้งบริษัทมาเพื่อเป็นผู้รับงานเพียงอย่างเดียวแล้วนำงานที่ได้ไปจ้างช่วง” กรณีที่ 2 “หน่วยงานได้ทำการอ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงอาคารหน่วยงานให้แล้วเสร็จภายใน 4 เดือน ซึ่งได้อ้างว่ามีพระราชกฤษฎีกาให้มีการเปิดอาคารในอีก 4 เดือนข้างหน้า จึงใช้เป็นข้ออ้างเพื่อขอใช้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก โดยจากข้อเท็จจริงพบว่า สุดท้ายแล้วอาคารดังกล่าวก็ปรับปรุงไม่ทันกำหนดที่จะเปิด กลับกันยังพบอีกว่าสัญญาที่หน่วยงานทำไว้ระบุระยะเวลาแล้วเสร็จหลังจากกำหนดการเปิดที่กล่าวอ้างถึง 4 เดือน ดังนั้นในกรณีนี้หากพิจารณาการอ้างกรณีเร่งด่วนก็ไม่เป็นความเร่งด่วนจริง สามารถใช้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปเพื่อให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม” และกรณีที่ 3 “การกำหนดเกณฑ์ราคาร่วมกับเกณฑ์คุณภาพตามมาตรา 65 วรรคหนึ่ง กับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่ไม่ถือว่ามีความยุ่งยากซับซ้อน เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างบางราย โดยใช้วิธีการให้คะแนนแก่ผู้รับจ้างบางรายที่สูงกว่าผู้ที่เสนอราคาต่ำกว่า จากข้อเท็จจริงพบว่า ผู้ที่เสนอราคาต่ำกว่าไม่ได้เป็นผู้รับจ้างจึงขออุทธรณ์เรื่องไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งเป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างกลื้องวงจรปิด โดยคณะกรรมการฯ วินิจฉัยแล้วเห็นว่า กรณีการจัดซื้อจัดจ้างกลื้องวงจรปิดไม่ถือว่ามีความยุ่งยากซับซ้อนให้ใช้เฉพาะเกณฑ์ราคาในการตัดสินเท่านั้นไม่ควรนำเกณฑ์ด้านคุณภาพเข้ามาใช้” และเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนกรณีพบว่าการอ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณี

พิเศษ/มีความซับซ้อนที่เป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา พบพฤติการณ์ คือ เดิมได้มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างกล้องตรวจการณ์ชนิดหนึ่ง จำนวน 64 ชุด วงเงิน 31 ล้านบาท ด้วยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ และประกาศให้วิจารณ์ TOR โดยได้มีการวิจารณ์ TOR ว่ามีบางหัวข้อที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเมื่อมีการวิจารณ์ TOR แล้ว จะต้องมีการประกาศเชิญชวนให้มีการเสนอราคาต่อไป ซึ่งต่อมาได้มีการยุติโครงการดังกล่าวโดยอ้างว่าไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ แต่กลับพบในภายหลังว่าได้มีการประกาศแผนการจัดซื้อจัดจ้างกล้องตรวจการณ์ดังกล่าว จำนวน 64 ชุด วงเงิน 31 ล้านบาทเหมือนกัน แต่ในครั้งนี้เป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง โดยอ้างว่าเป็นอุปกรณ์พิเศษ เพื่อหลบเลี่ยงบริษัทคู่แข่ง เป็นการกีดกันทางการค้า ไม่เกิดการแข่งขันราคากัน รัฐอาจจะจัดซื้อของที่ราคาสูง

ดังนั้น จากรายละเอียดข้างต้น ทั้งจากข้อมูลการสัมภาษณ์และเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไต่สวนการทุจริต พบประเด็นจากการเลี่ยงการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องใช้เฉพาะวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปซึ่งไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้รับจ้าง โดยการอ้างกรณีต่าง ๆ เช่น ความลับ ความจำเป็นเร่งด่วน ที่เป็นเท็จ เพื่อขอใช้วิธีคัดเลือกหรือเฉพาะเจาะจง ให้สามารถใช้ดุลยพินิจได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่สุจริตอีกด้วย และพบประเด็นการอ้างกรณีความซับซ้อนที่ไม่เป็นความจริง เพื่อให้มีการใช้เกณฑ์ด้านคุณภาพมากำหนดเพิ่มเติม ส่งผลให้เกิดการใช้ดุลยพินิจในการเอื้อให้แก่ผู้เสนอบางราย

4) ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 67 ก่อนลงนามในสัญญา หน่วยงานของรัฐอาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) หน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือเงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไม่เพียงพอที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้นต่อไป

(2) มีการกระทำที่เข้าลักษณะผู้ยื่นข้อเสนอที่ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือที่ได้รับการคัดเลือกมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือมีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่น หรือขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรมหรือสมยอมกันกับผู้ยื่นข้อเสนอรายอื่นหรือเจ้าหน้าที่ในการเสนอราคา หรือสื่อว่ากระทำการทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

(3) การทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(4) กรณีอื่นในทำนองเดียวกับ (1) (2) หรือ (3) ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลระบุในประเด็นนี้ว่า “ในการจัดซื้อจัดจ้างปรับปรุงอาคารในสำนักงานของหน่วยงานหนึ่ง วงเงินประมาณ 20 ล้านบาท ใช้วิธีคัดเลือก ซึ่งมีผู้ประกอบการเข้ายื่นข้อเสนอจำนวน 3 ราย ได้แก่ บริษัท A บริษัท B และ บริษัท C ต่อมาบริษัท A ได้เข้ามาดำเนินการปรับปรุงอาคารทั้งที่การจัดซื้อจัดจ้างยังไม่เสร็จสิ้นและยังไม่มีการทำสัญญาจ้าง การกระทำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐหรือผู้จ้างมีความตั้งใจอยู่แล้วที่จะให้บริษัท A เข้ามาปฏิบัติงานดังกล่าวตั้งแต่ต้น ทั้งที่ในข้อเท็จจริงได้มีการเชิญบริษัททั้งหมด 3 ราย” และเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนกรณีพบว่า ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง พบพฤติการณ์ คือ หน่วยงาน A ได้นำรถบรรทุกน้ำ ไปตรวจเช็คซ่อมแซมและเปลี่ยนอุปกรณ์ก่อนมีการกำหนดราคากลาง และราคาสูงเกินความเป็นจริง

ดังนั้น จากรายละเอียดข้างต้น ทั้งจากข้อมูลการสัมภาษณ์และเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไต่สวนการทุจริต แสดงให้เห็นว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่กำหนดไว้ รวมถึงการที่หน่วยงานรัฐอนุญาตให้ผู้รับจ้างดำเนินการก่อนลงนามในสัญญานั้น จะกระทำมิได้เนื่องจากถือเป็นการผูกพันการดำเนินการ และจะเป็นเงื่อนไขที่ส่งผลให้หน่วยงานรัฐไม่อาจประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 67 ได้อีกด้วย ซึ่งการกระทำดังกล่าวส่งผลให้รัฐอาจได้รับความเสียหายหากพบกรณีตามมาตรา 76 (1) (2) (3) และ (4)

5) การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายฮั้ว” เป็นกฎหมายอาญาที่มุ่งจะทำให้การจัดหาสินค้าหรือบริการของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่ใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ ซึ่งผลของการฮั้วหรือตกลงกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ จะส่งผลให้รัฐได้รับความเสียหาย เช่น ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น เพราะหากให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีผู้ที่เสนอราคาต่ำจะเป็นผู้ที่ได้งานไป แต่การฮั้ว ราคาที่เสนอไม่ใช่ราคาที่ต่ำสุดที่สามารถดำเนินงานตามประสงค์ได้ หรืองานที่ประมูลได้ไป เนื่องจากการฮั้ว ค่าจ้างส่วนหนึ่งต้องนำจ่ายตามข้อตกลงฮั้วทำให้ผู้ได้รับงานจำเป็นต้องลดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างเพื่อประหยัดต้นทุน ทำให้งานต่าง ๆ ของรัฐที่เกิดจากการประมูลที่มีการฮั้วไม่มีคุณภาพ

และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 4 “ผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน” หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้าเสนอราคาหรือเข้ายื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างต่อหน่วยงานของรัฐใด เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้าเสนอราคาหรือเข้ายื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐนั้นในคราวเดียวกัน

การมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ การที่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลดังกล่าวมีความสัมพันธ์กันในลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มีความสัมพันธ์กันในเชิงบริหาร โดยผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือของนิติบุคคลรายหนึ่งมีอำนาจหรือสามารถใช้อำนาจในการบริหารจัดการกิจการของบุคคลธรรมดา หรือของนิติบุคคลอีกรายหนึ่งหรือหลายราย ที่เข้าเสนอราคาหรือเข้ายื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐนั้นในคราวเดียวกัน

(2) มีความสัมพันธ์กันในเชิงทุน โดยผู้เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือผู้เป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดอีกรายหนึ่งหรือหลายราย ที่เข้าเสนอราคาหรือเข้ายื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐนั้นในคราวเดียวกัน

(3) มีความสัมพันธ์กันในลักษณะไขว้กันระหว่าง (1) และ (2) โดยผู้จัดการ หุ่นส่วน ผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของบุคคลธรรมดา หรือของนิติบุคคลรายหนึ่ง เป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดอีกรายหนึ่งหรือหลายราย ที่เข้าเสนอราคาหรือเข้ายื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐนั้นในคราวเดียวกัน หรือในนัยกลับกัน

การดำรงตำแหน่ง การเป็นหุ้นส่วน หรือการเข้าถือหุ้นดังกล่าวข้างต้นของคู่สมรส หรือบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลใน (1) (2) หรือ (3) ให้ถือว่าเป็นการดำรงตำแหน่ง การเป็นหุ้นส่วนหรือการถือหุ้นของบุคคลดังกล่าว

ในกรณีบุคคลใดใช้ชื่อบุคคลอื่นเป็นผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหารผู้เป็นหุ้นส่วน หรือผู้ถือหุ้นโดยที่ตนเองเป็นผู้ใช้อำนาจในการบริหารที่แท้จริง หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นที่แท้จริงของห้างหุ้นส่วน หรือบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี และห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัดที่เกี่ยวข้องได้เข้าเสนอราคาหรือเข้ายื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐนั้นในคราวเดียวกัน ให้ถือว่าผู้ยื่นข้อเสนอเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กันตาม (1) (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี

“การขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม” หมายความว่า การที่ผู้ยื่นข้อเสนอรายหนึ่งหรือหลายรายกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรค หรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการเสนอราคาหรือยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะกระทำโดยการสมยอมกันหรือโดยการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดหรือใช้กำลังประทุษร้าย หรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือแสดงเอกสารอันเป็นเท็จ

หรือส่อว่ากระทำการทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์ในระหว่างผู้ยื่นข้อเสนอด้วยกัน หรือเพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้ยื่นข้อเสนอรายหนึ่งรายใดเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อให้เกิดความได้เปรียบหน่วยงานของรัฐโดยมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลระบุในประเด็นนี้อยู่ 2 กรณี คือ กรณีที่ 1 “หน่วยงาน A มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างในงานลักษณะเดียวกัน 3 โครงการ วงเงินโครงการละ 20 ล้านบาท ใช้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก ซึ่งตามระเบียบแล้วหน่วยงานต้องเชิญผู้รับจ้างแต่ละงานยื่นข้อเสนอจำนวน 3 รายในแต่ละโครงการ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าทั้ง 3 โครงการได้มีการเชิญเฉพาะ 3 บริษัท คือ บริษัท A บริษัท B และบริษัท C เท่านั้น โดยสุดท้ายแล้วแต่ละบริษัทได้เป็นผู้รับจ้างบริษัทละ 1 โครงการ ซึ่งจากพฤติการณ์การเสนอราคา พบว่า มีบริษัทที่เสนอราคาสูงกว่าราคากลางโครงการละ 2 ราย เพื่อให้บริษัทที่เสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเพียงเล็กน้อยได้งานไป จึงทำให้ไม่มีการแข่งขันราคากันจริง บริษัทแต่ละบริษัทมีการแบ่งรับงานกันในราคาที่ต่ำกว่าราคากลางเล็กน้อย” กรณีที่ 2 “พบพฤติการณ์ของผู้ประกอบการในพื้นที่คือ มีบริษัทรับงานที่ไม่ได้ประกอบการนั้นจริง ๆ ในทางพฤตินัย เช่น บริษัทจดทะเบียน สำหรับก่อสร้าง แต่ไม่มีเครื่องจักรในการทำงาน เปิดบริษัทเพื่อรับฮั้วโดยเฉพาะ รับกินเงินจากบริษัทอื่นที่เข้าเสนอราคา ให้บริษัทอื่นต้องมาเคลียร์กับบริษัทตนเอง โดยพฤติกรรมที่พบคือ จะมีการยื่นข้อเสนอในโครงการที่มีคุณสมบัติเพื่อเรียกเงินจากบริษัทที่เข้าร่วม”

ดังนั้น จากรายละเอียดข้างต้น การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล จะพบในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์หรือ e-Bidding ที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งมีจำนวนหลายโครงการ โดยมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติเพียงไม่กี่ราย โดยจะพบพฤติการณ์การเสนอราคาที่แตกต่างกันน้อยผิดปกติ มีการแบ่งปันโครงการกัน ซึ่งพฤติการณ์ดังกล่าวจะต้องมีการเตรียมกันก่อนที่จะมีการเสนอราคา จึงเป็นการยากต่อการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิด และการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษค่อนข้างยาก อีกทั้งการร้องเรียนเกี่ยวกับการสมยอมราคากันในโครงการขนาดใหญ่ก็แทบจะไม่มี นอกจากจะมีการขัดแย้งกันของผู้ประกอบการ ส่วนในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก การสมยอมการเสนอราคา/การฮั้วประมูล จากวิธีนี้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้จ้างจะต้องรู้เห็นด้วย เนื่องจากวิธีนี้ได้ให้อำนาจหน่วยงานรัฐในการเลือกผู้ที่จะยื่นข้อเสนอได้จำนวน 3 ราย เพื่อให้เข้ามาแข่งขันราคากัน ซึ่งหากหน่วยงานดังกล่าวมีโครงการจัดซื้อในลักษณะเดียวกันอยู่จำนวนหลายโครงการ ก็เสี่ยงต่อการสมยอมราคากันของผู้ประกอบการ

6) การจัดซื้อจัดจ้างที่ราคาสูงเกินจริง

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 ระบุว่า การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานภาครัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการต่าง ๆ เช่น ความคุ้มค่า ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลและสามารถตรวจสอบได้ เป็นต้น โดยเฉพาะด้านความคุ้มค่านั้น พสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือมีคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ว่า ในมาตรา 47 กำหนดให้กรมบัญชีกลาง มีหน้าที่จัดทำฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นข้อมูลประกอบการจัดซื้อจัดจ้างและให้เผยแพร่ข้อมูลในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางด้วย ทั้งนี้การกำหนดราคาอ้างอิงของพัสดุต้องคำนึงถึงราคาตลาดของพัสดุนั้น และกรมบัญชีกลางต้องปรับปรุงฐานข้อมูลราคาอ้างอิงพัสดุอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง รวมถึงระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 4 ได้นิยามคำว่า “ระบบข้อมูลสินค้า (Electronic Catalog : e – catalog) หมายความว่า ข้อมูลรายละเอียดของสินค้าที่ผู้ประกอบการได้ลงทะเบียนไว้ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e – GP) ของกรมบัญชีกลาง โดยแสดงรายละเอียดของสินค้า ภาพสินค้า พร้อมคำบรรยายประกอบตามที่กรมบัญชีกลางกำหนด” จะเห็นได้ว่าการกำหนดราคาพัสดุ มีกฎหมาย/ระเบียบบัญญัติไว้ชัดเจนให้การดำเนินการจัดซื้อพัสดุเกิดประโยชน์และคุ้มค่าต่อภาครัฐมากที่สุด

จากการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูล พบประเด็นกรณีการเสนอราคาที่สูงเกินจริงจากบริษัทที่นำมาเป็นคู่เทียบ ซึ่งพบว่ามีการลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคาที่นำมาใช้เป็นคู่เทียบที่ไม่ตรงกับลายมือชื่อที่เคยลงไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งข้อเท็จจริงก็เพื่อป้องกันตนเองจากการตรวจสอบโดยอ้างว่าตนไม่ได้เป็นผู้ส่งใบเสนอราคาที่สูงเกินจริงดังกล่าว เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงหากมีการตรวจสอบการทุจริตขึ้น และข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้สวนเกี่ยวกับลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างที่ราคาสูงเกินจริงพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างที่ราคาสูงเกินจริง เกิดขึ้นในหลายกรณี ได้แก่ การจัดซื้อพัสดุที่มีราคาสูงกว่าราคาที่กรมบัญชีกลางกำหนด การจัดซื้อพัสดุที่มีราคาสูงกว่าราคาท้องตลาดทั่วไป และกรณีห้างร้านขายพัสดุให้หน่วยงานภาครัฐในราคาสูงกว่าที่ขายให้ประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ยังพบว่า มีลักษณะของการพิจารณาให้ร้านที่เสนอราคาสูงกว่าเป็นผู้ชนะการเสนอราคาในการจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจง ลักษณะการจัดซื้อจัดจ้างที่ราคาสูงเกินจริง สามารถศึกษากรณีตัวอย่าง เช่น กรณีที่ 1 เทศบาล ก. ทุจริตโครงการจัดซื้อจัดจ้างถุงยังชีพเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 โดยวิธีเฉพาะเจาะจง โดยเทศบาล ก. ซื้อกับบริษัท ม. จำกัด มีราคาสูงกว่าราคาที่กรมบัญชีกลางกำหนด อีกทั้งราคายังสูงกว่าที่ประชาชนเข้าไปซื้อสินค้าโดยตรงกับบริษัท ม. จำกัด อีกด้วย กรณีที่ 2 นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด ข. กับพวก ร่วมกันทุจริต

จัดซื้อชุดของใช้ประจำวัน (Care set) ในโครงการป้องกันผู้สูงอายุกลุ่มเสี่ยงต่อการติดเชื้อโคโรนา 2019 โดยไม่มีการสืบราคาชุดของใช้ประจำวัน (Care set) และมีเจ้าหน้าที่คนหนึ่งเป็นผู้ดำเนินการแทนห้างร้านในการส่งเอกสารใบเสนอราคา ทั้งนี้ห้างร้านทั้งหมดที่ส่งใบเสนอราคาในครั้งนี้พบว่า เป็นห้างร้านในเครือข่ายเดียวกัน และนำใบเสนอราคาดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะและราคากลางชุดของใช้ประจำวัน (Care set) โดยมิได้มีการสืบราคาจากผู้มีอาชีพในท้องตลาดจริง และมีการทำสัญญากับบริษัท จ. จำกัด ซึ่งเป็นหนึ่งในบริษัทที่มีการเสนอราคาในข้างต้น หลังจากมีการร้องเรียนปรากฏข้อเท็จจริงว่า ชุดของใช้ประจำวัน (Care set) ของบริษัท จ. จำกัด มีต้นทุนของราคาสินค้าชุดละประมาณ 234.24 บาท และจากการสืบราคาจากห้าง/ร้านค้า ที่จำหน่ายสินค้าในจังหวัดดังกล่าว จำนวน 25 ร้านค้า พบว่าราคาเฉลี่ยชุดของใช้ประจำวัน (Care set) มีราคาเฉลี่ยเพียงชุดละ 315.45 บาท แต่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ข. จัดซื้อชุดของใช้ประจำวัน (Care set) ในราคาชุดละ 423 บาท ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข. ดังกล่าว จึงเป็นการจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงกว่าราคาในท้องตลาดและทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ข. ได้รับความเสียหายเป็นเงินประมาณ 7.6 ล้านบาท

ดังนั้น ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่ราคาสูงเกินจริง จะเป็นลักษณะของการทุจริตที่ทำให้ภาครัฐเสียหายทั้งที่เป็นจำนวนเงินงบประมาณและเสียโอกาสในการแข่งขันด้านราคาด้วยการกระทำการตั้งแต่ในขั้นตอนการสืบราคาเป็นเท็จ ทำให้การกำหนดราคากลางไม่เป็นไปตามราคาท้องตลาด การกำหนดราคาเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการบางร้าน รวมถึงมีการพิจารณาให้ร้านที่เสนอราคาสูงกว่าเป็นผู้ชนะการเสนอราคา ทั้งนี้ยังมีลักษณะของการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริงและไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งาน และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้นำไปใช้งานอีกด้วย เช่น การจัดซื้อเครื่องคันหวัดถูระเบิด ระยะเวลาปานกลางแบบมือถือ ของหน่วยงานแห่งหนึ่ง ที่มาราคาแพงเกินจริง และไม่สามารถนำไปใช้งานได้มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความเสียหายที่ผู้นำไปใช้งานจะได้รับอันตราย การกำหนดคุณสมบัติเพิ่มเติมเพื่อให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่มีการกำหนดราคากลางไว้ จนนำไปสู่การกำหนดราคากลางเองที่มีราคาสูงกว่าปกติ เป็นต้น

7) เจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับผู้รับจ้าง/การมีส่วนได้เสียในสัญญา

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 13 ระบุว่า ในการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาในงานนั้น และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 14 ระบุว่า เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม ให้ผู้มีหน้าที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละรายว่าเป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน

หรือไม่ และบางกรณีหน่วยงานรัฐก็จะให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดรับรองว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผู้เสนอราคา หรือคู่สัญญา หากการรับรองเป็นเท็จก็就会有ความผิดทางวินัย

จากข้อมูลการสัมภาษณ์และข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไต่สวนเกี่ยวกับ ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่มีเจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับผู้รับจ้าง/การมีส่วน ได้เสียในสัญญา พบว่าลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่มีเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้เกี่ยวข้อง เข้าไปมี ความเชื่อมโยงกับ ผู้รับจ้างหรือคู่สัญญา หรือไปมีส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น มีหลากหลายกรณี ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติถือหุ้นในบริษัทคู่สัญญา เจ้าหน้าที่ที่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับ ผู้รับจ้างโดยมีญาติสนิทเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นในบริษัทห้างร้าน หน่วยงานรัฐผูกขาดร้านค้าแค่เพียง ร้านเดียว การทำโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารหน่วยงาน/ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการ ผู้บริหาร หน่วยงาน/ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการใช้ผู้แทนในการจัดตั้งบริษัท/ร้านค้าเพื่อรับงานของหน่วยงานที่ ตนเองมีอำนาจ ผู้บริหารหน่วยงาน/ผู้มีอำนาจอนุมัติดำเนินการจ้างเหมาญาติของตนเอง (ลูก/หลาน) เข้ามาทำงานในหน่วยงาน สามารถศึกษากรณีตัวอย่าง เช่น กรณีที่ 1 เจ้าหน้าที่รัฐผู้มีอำนาจกระทำการ โดยทุจริตใช้ข้อมูลการเสนอราคาของบริษัทคู่ค้ารายอื่น เอื้อประโยชน์ให้การเสนอราคาของ บริษัท ท. จำกัด และเจ้าหน้าที่รายดังกล่าวยังเป็นผู้ดำเนินการยื่นใบเสนอราคาของบริษัท ท. จำกัด ด้วยตนเอง ทำให้บริษัท ท. จำกัด ได้ทำสัญญากับหน่วยงานรัฐ รวม 5 งาน กรณีที่ 2 หน่วยงาน แห่งหนึ่ง ใช้วิธีการนำเงินงบประมาณเหลือจากการดำเนินการโครงการต่าง ๆ ก่อนสิ้นปีงบประมาณ มารวบรวมเพื่อจัดซื้อจัดจ้างวัสดุสำนักงาน ทั้งที่การจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวไม่อยู่ในแผนปฏิบัติการของ หน่วยงาน และไม่มีการสำรวจความต้องการใช้งาน และพบว่าผู้บริหารที่มีอำนาจอนุมัติการจัดซื้อจัด จ้างดังกล่าว มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับคู่สัญญาด้วย กรณีที่ 3 คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้อนุมัติให้ทำการซื้อหินคลุกเพื่อซ่อมแซมถนนลูกรังสายหนึ่ง ซึ่งตัดผ่านที่ดินของรองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล ก. นี้ด้วย และการจัดซื้อหินคลุกดังกล่าวปรากฏว่ามีปริมาตรของหินคลุก เพียงเล็กน้อย ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล ก. จึงได้นำรถแบ็คโฮไปตักดินลูกรังในบริเวณอื่น ที่มีเพื่อนำมาผสมหินคลุก เพื่อให้ได้ปริมาตรหินตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง กรณีที่ 4 นายกองค้การ บริหารส่วนตำบล จ. นำชื่อ นาง บ. ซึ่งเป็นพี่สาว มาเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล จ. และเป็นผู้เบิกเงินในหลายโครงการย้อนหลัง 5 ปี โดยนาง บ. เป็นเกษตรกรและไม่ได้ทำธุรกิจใด ๆ ซึ่งโครงการที่ได้มีการเบิกจ่ายเงินให้กับนาง บ. นั้น นายกองค้การบริหารส่วนตำบล จ. เป็นผู้รับจ้าง ด้วยตนเอง และกรณีที่ 5 นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ย. ใช้อำนาจในตำแหน่ง ดำเนินการจัดจ้าง เหมาหลานของตนเองเพื่อให้เข้ามาทำงานเป็นพนักงานจ้างเหมาในองค์การบริหารส่วนตำบล ย. ที่ตน เป็นผู้บริหารอยู่

ดังนั้น ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่มีเจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยง กันกับผู้รับจ้าง/การมีส่วนได้เสียในสัญญา จะเป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บริหารหน่วยงานหรือผู้มี

อำนาจอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง เข้าไปมีผลประโยชน์หรือเชื่อมโยง มีส่วนได้เสียกับคู่สัญญาในหลายกรณีข้างต้น โดยเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้มีอำนาจอนุมัติ มักจะเป็นผู้รับผลประโยชน์หรือประโยชน์อย่างอื่นตอบแทน อันเป็นการกระทำที่ผิดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 13 ระบุว่า “ในการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาในงานนั้น ...” และกฎหมายอื่น ๆ ด้วย รวมถึงผลจากการกระทำดังกล่าวทำให้หน่วยงานรัฐเกิดความเสียหาย ใช้จ่ายงบประมาณไม่มีประสิทธิภาพ ประชาชนเสียโอกาสที่จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินโครงการของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น

8) การดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของไทยปัจจุบันมีพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมถึงกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศและหนังสือเวียนต่าง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ โดยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 ระบุว่า เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐโดยใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันการทุจริต ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ กรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงบทกำหนดโทษเมื่อเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุโดยมิชอบ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 1 ปี ถึง 10 ปี หรือปรับตั้งแต่ 20,000 บาทถึง 200,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์และข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไต่สวนเกี่ยวกับลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในการดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง พบว่า ลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือกระบวนการที่กำหนด กำหนด การดำเนินการที่ผิดไปจากกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ภาครัฐหรือผู้เกี่ยวข้องอื่น ๆ การดำเนินโครงการที่ไม่มีการจัดโครงการขึ้นจริง การไม่มีหนังสือแจ้งผลการประกวดราคา การไม่รับอุทธรณ์ของผู้ประกอบการไว้พิจารณา ทั้งนี้ลักษณะการทุจริตดังกล่าวนี้จะเป็นการกระทำที่ไม่อยู่ในลักษณะอื่น ๆ สามารถศึกษากรณีตัวอย่าง เช่น กรณีที่ 1 สำนักงาน กศน. จังหวัด จ. จัดทำโครงการโดยไม่มีการจัดโครงการจริง เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินให้ทันในสิ้นปีงบประมาณ โดยผู้อำนวยการฯ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่จัดทำโครงการขึ้นมา เริ่มตั้งแต่การเริ่มเขียน

โครงการ การขออนุมัติโครงการ การดำเนินการจัดโครงการ และการเบิกจ่ายเงินในโครงการ และเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบนำรายชื่อนักเรียนของสำนักงาน กศน. ดังกล่าว มาใช้แนบเพื่อการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ กรณีที่ 2 สำนักงานชลประทานแห่งหนึ่ง ดำเนินโครงการจ้างเหมางาน แต่นำพนักงานที่เป็นลูกจ้างของหน่วยงานเป็นพนักงานแทน แล้วมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เหมือนว่ามีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อทำงานนี้จริง กรณีที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ประกาศประกวดราคาจ้างก่อสร้างสนามกีฬาเอนกประสงค์ปูยาพารา ด้วยวิธีการประกวดราคา โดยห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. จำกัด ได้เสนอราคา 2,126,000 บาท ซึ่งเป็นราคาต่ำสุด แต่กลับปรากฏว่า เมื่อมีการประกาศผล ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส. ที่เสนอราคา 2,500,000 บาท เป็นผู้ที่ได้รับงานไป จากนั้นห้างหุ้นส่วนจำกัด ว. จำกัด จึงได้ยื่นอุทธรณ์ผลการพิจารณา แต่องค์การบริหารส่วนตำบล ก. ไม่ได้ดำเนินการพิจารณาให้ อีกทั้งไม่มีการแจ้งผลการพิจารณาเป็นหนังสือ โดยทางองค์การบริหารส่วนตำบล ก. ได้ทำการเรียกให้ผู้รับจ้าง (ห้างหุ้นส่วนจำกัด ส.) เข้ามาทำสัญญาและส่งมอบงานจ้างเป็นที่เรียบร้อยแล้วด้วย

ดังนั้นลักษณะการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในการดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง จะเป็นลักษณะที่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งในกระบวนการหรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน การดำเนินโครงการอันเป็นเท็จ หรือไม่มีการดำเนินการจริง แต่มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐ

9) จัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/ แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ/ การงดหรือลดค่าปรับ หรือการขยายระยะเวลาทำการตามสัญญา

9.1) จัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ

จากการสัมภาษณ์และสถิติเรื่องไต่สวนพบว่าการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ โดยมีข้อเท็จจริงตามตัวอย่างว่า เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในพื้นที่อำเภอ A ได้ดำเนินการแจกจ่ายถุงยังชีพให้แก่ประชาชนผู้ประสบภัยพิบัติสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลดังกล่าว จำนวน 2,000 ถุง แต่ปรากฏว่าร้านที่ได้งานจัดซื้อถุงยังชีพ เป็นร้านที่ตั้งอยู่ในพื้นที่อำเภอ B ซึ่งเป็นคนละท้องที่กับเทศบาลตำบลดังกล่าว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าในเทศบาลตำบล เป็นที่ทราบกันดีว่าร้านที่ได้งานจัดซื้อถุงยังชีพนั้น แท้จริงแล้วไม่มีหน้าร้านตั้งอยู่จริง เป็นการสั่งซื้อร้านของผู้อื่นอำพราง โดยเบื้องหลังนายกเทศมนตรีตำบลดังกล่าวได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบล ไปเลือกซื้อของจากร้านอื่นในพื้นที่เทศบาลตำบล แล้วเมื่อได้ของมาก็นำมาจัดของใส่เป็นถุงยังชีพ โดยใช้พื้นที่ในอาคารทำการของเทศบาลตำบลอีกด้วย กรณีเรื่องดังกล่าวจึงเป็นการที่นายกเทศมนตรีตำบลใช้ชื่อร้านของผู้อื่นเข้าทำสัญญากับราชการแทน และจัดทำเอกสารสัญญาเท็จ จึงถือเสมือนหนึ่งว่านายกเทศมนตรีเทศบาลตำบลเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐเอง เพื่อให้ตนได้รับผลประโยชน์จากงานจัดซื้อถุงยังชีพ

9.2) แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ

กรณีการแก้ไขสัญญามีหลักเกณฑ์ที่กำหนดเกี่ยวกับการแก้ไขสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 97 ที่กำหนดให้สัญญาที่ลงนามแล้วแก้ไขไม่ได้ เว้นแต่ แก้ตามความเห็นสำนักงานอัยการสูงสุด มีความจำเป็น ไม่ทำให้เสียประโยชน์ เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงาน หรือประโยชน์สาธารณะ กรณีอื่นที่กำหนด ในกฎกระทรวง การแก้ไขสัญญาที่เห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียประโยชน์หรือไม่รัดกุมเพียงพอ ให้ส่ง สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ทั้งนี้การแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง หากจำเป็นต้องเพิ่มหรือลดวงเงิน หรือเพิ่มหรือลดระยะเวลา การส่งมอบหรือขยายเวลาในการทำงานให้ตกลงไปพร้อมกัน การแก้ไขสัญญา หรือข้อตกลงเพื่อเพิ่มวงเงิน เป็นผลให้ผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไป ต้องให้ผู้ผู้นั้นอนุมัติด้วย ส่วนการแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงเพื่อลดวงเงิน ผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างเดิมเป็นผู้อนุมัติ

โดยพิจารณาประกอบกับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 165 ที่กำหนดให้การแก้ไขสัญญาต้องอยู่ภายในขอบข่ายแห่ง วัตถุประสงค์เดิมของสัญญาหรือข้อตกลงนั้น โดยก่อนแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลง หน่วยงานของรัฐ จะต้องพิจารณาเปรียบเทียบคุณภาพของพัสดุ รายละเอียดของงาน และราคาของพัสดุหรืองานตาม สัญญาหรือข้อตกลงกับพัสดุที่จะทำการแก้ไข ในกรณีที่เป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับความมั่นคง แข็งแรง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่าง จะต้องได้รับการรับรองจากวิศวกร สถาปนิก และวิศวกร ผู้ชำนาญการ หรือผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรับผิดชอบหรือสามารถรับรองคุณลักษณะเฉพาะ แบบและรายการ ของงานก่อสร้าง หรืองานเทคนิคเฉพาะอย่างนั้น แล้วแต่กรณีด้วย เมื่อผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่ง จ้างแล้วแต่กรณี ได้อนุมัติการแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ลงนาม ในสัญญาหรือข้อตกลงที่ได้แก้ไขนั้น

จากข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์พบว่า มีกรณีตัวอย่างเช่น มีการแก้ไขสัญญาเพื่อ เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้าง โดยพบข้อเท็จจริงว่าขนาดของถนนที่สร้างไม่ต้องตามแบบ มีปริมาณน้อยกว่าในสัญญาฉบับแรกโดยตามแบบมีความกว้าง 6 เมตร ความยาว 5,200 เมตร แต่สร้างจริงมีความ กว้างเพียง 5 เมตร ซึ่งต่อมาทางหน่วยงานได้มีการแก้ไขสัญญาให้ความกว้างลดลงจาก 6 เมตร เหลือ 5 เมตร แต่เพิ่มความยาวจาก 5,200 เมตร เป็น 5,260 เมตร และเพิ่มความหนาจาก 4 เซนติเมตร เป็น 5 เซนติเมตร จากการตรวจสอบเอกสารและงานก่อสร้างจริง โดยงานก่อสร้างจริงมีการก่อสร้าง ถนน มีความยาวน้อยกว่าที่กำหนด จำนวน 63 เมตร โดยมีข้อสังเกต คือ ในการแก้ไขสัญญารอบแรก เป็นการแก้ไขที่มีการลดความกว้าง เพิ่มความยาวของถนน และมีการระบุว่าจะเพิ่มความหนาด้วย เพื่อให้เห็นว่าปริมาณของการทำถนนยังเท่าเดิม ทำให้ไม่ต้องลดจำนวนเงินที่จะต้องจ่ายในงวดนั้นลง แต่ในข้อเท็จจริงกลับไม่ได้ปฏิบัติตามที่ระบุไว้ในสัญญา ทั้งนี้ การที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

เลือกตรวจโครงการนี้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ความเสี่ยงต่อการทุจริตที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วมีโครงการใดเป็นไปตามหลักเกณฑ์ ก็จะบรรจุไว้ในแผนปฏิบัติการประจำปีที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบ ตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีนโยบายให้เน้นไปที่เงินงบประมาณฟื้นฟูเยียวยาสถานการณ์การแพร่ระบาดไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่นำมาใช้ในงานก่อสร้างหรือนำมาใช้ในการจัดหาที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีนโยบายให้ตรวจโครงการที่มีมูลค่าสูง ประกอบกับหลักเกณฑ์ที่ทางสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้กำหนดไว้ เช่น หน่วยงานมีเรื่องร้องเรียนหรือไม่ มีการตรวจสอบจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินในช่วง 4-5 ปี ที่ผ่านมาหรือไม่ ผลการตรวจสอบมีความเสี่ยงหรือไม่ เป็นต้น

10) ควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน

การตรวจรับพัสดุเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่งในการจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากหากคณะกรรมการตรวจรับฯ ยังไม่ได้ตรวจรับและลงนามในบันทึกการตรวจรับ รวมทั้งไม่ได้รายงานให้หัวหน้าส่วนราชการทราบแล้ว จะนำพัสดุเข้าบัญชีควบคุมพัสดุ หรือนำงานที่จ้างไปใช้ในทางราชการไม่ได้ ตลอดจนไม่สามารถดำเนินการเบิกจ่ายเงินให้กับผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้ ซึ่งในการตรวจรับพัสดุหรือตรวจรับการจ้างนั้น คณะกรรมการตรวจรับจำเป็นต้องมีความรู้ มีความเข้าใจในหน้าที่และข้อกำหนดเงื่อนไขในสัญญา เพื่อให้ทำการตรวจรับตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อกำหนดของสัญญา หากทำการตรวจรับพัสดุหรือตรวจรับการจ้างที่ไม่เป็นไปตามคุณลักษณะเฉพาะหรือเงื่อนไขที่ข้อกำหนดในสัญญา หรือตรวจรับโดยขาดความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง ซึ่งทำให้ทางราชการเสียประโยชน์หรือเกิดผลเสียหายกับทางราชการ หรือมีเจตนาที่จะช่วยเหลือผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้ว คณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือตรวจรับการจ้างอาจถูกตั้งกรรมการสอบสวนความผิดในทางวินัยหรือทางแพ่งได้ ฯลฯ ทั้งนี้ การตรวจรับพัสดุจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 175 กรณีงานซื้อหรืองานจ้าง ข้อ 176 กรณีงานจ้างก่อสร้าง ข้อ 179 กรณีงานจ้างที่ปรึกษา และข้อ 180 กรณีงานจ้างออกแบบควบคุมงานก่อสร้าง

จากการศึกษาเอกสารประกอบกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ พบว่า กรณีการควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน เป็นลักษณะการทุจริตที่พบมากที่สุดในการบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการควบคุมงานไม่ถูกต้อง หรือไม่มาควบคุมดูแลกำกับ หรือตรวจสอบให้ตรงกับข้อกำหนดในสัญญา ทำให้งานที่ตรวจรับไม่เป็นไปตามแบบ เพราะผู้รับจ้างมักจะลดคุณภาพของงาน เช่น ลดความหนาของคอนกรีต ลดคุณภาพของเหล็ก หรือลดจำนวนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน ก็จะทำให้ได้ของไม่ครบ จะไปสัมพันธ์กับการตรวจการจ้าง เมื่อพบว่าไม่ถูกต้องตามสัญญา ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า มีเจตนาที่จะตรวจรับงานที่ไม่ถูกต้องตามสัญญาหรือไม่

ในบางรายอาจจะแค่บกพร่องในทำหน้าที่ที่ตรวจรับ เนื่องจากพบว่ากรรมการตรวจรับบางคนไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง หรือไม่ได้เป็นผู้ที่ปฏิบัติงานในหน้าที่นั้นโดยตรง มีสาเหตุมาจากการที่บางหน่วยงานไม่มีผู้ที่สำเร็จการศึกษาหรือมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในสาขานั้น ๆ หรือมีจำนวนบุคลากรเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ ทำให้การตรวจรับอาจไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร มีโอกาสที่จะทำให้การตรวจรับไม่เป็นไปตามแบบ หรือไม่เป็นไปตามมาตรฐานได้ และอาจส่งผลเสียต่อทางราชการทำให้ราชการเสียหาย หรือเสียประโยชน์ได้

การตรวจรับควบคุมงานไม่ถูกต้อง ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน พบกรณีตัวอย่างที่พบเป็นจำนวนมาก เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งได้ดำเนินโครงการวางท่อระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก (คสล.) พร้อมบ่อพัก โดยผู้รับจ้างดำเนินการไม่เป็นไปตามแบบที่กำหนดไว้ในสัญญา แม้ว่าผู้รับจ้างจะได้เข้ามาแก้ไขงานแล้ว แต่ก็ยังไม่เป็นไปตามแบบ โดยผู้ควบคุมงานไม่ควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง คณะกรรมการตรวจการจ้างทำการตรวจรับงานทั้งที่ทราบว่าผู้รับจ้างก่อสร้างไม่ถูกต้องตามแบบ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้อนุมัติให้มีการเบิกจ่ายเงินให้กับผู้รับจ้างไปโดยมิชอบ

11) เบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน

หนึ่งในหน้าที่หลักที่สำคัญของผู้ว่าจ้างคือการจ่ายเงินค่าจ้าง ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าจ้างก่อสร้างจะมีทั้งกรณีที่เป็นการจ่ายเงินค่าจ้างล่าช้าและการไม่จ่ายเงินค่าจ้าง ไม่ว่าจะ เป็นผลเนื่องมาจากความผิดพลาดในกระบวนการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานรัฐ ปัญหาเรื่องการตรวจรับที่ยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามสัญญา หรือปัญหาอื่น ๆ ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว ไม่ใช่เป็นความผิดของผู้รับจ้างตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 176 (5) (6) ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจผลงานเอาไว้ว่า เมื่อผู้รับจ้างส่งมอบงานงวดใดโดยปกติให้คณะกรรมการได้รับพัสดุในงานจ้างก่อสร้างตรวจผลงานที่ผู้รับจ้างส่งมอบภายใน 3 วันทำการ นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบการส่งมอบงาน และให้ตรวจรับให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วที่สุด และเมื่อเห็นว่าถูกต้องครบถ้วน ให้ถือว่าผู้รับจ้างส่งมอบงานครบถ้วนตั้งแต่วันที่ผู้รับจ้างส่งงานจ้างนั้น และให้ทำใบรับรองผลการปฏิบัติงานทั้งหมดหรือเฉพาะงวด แล้วแต่กรณี เพื่อทำการเบิกจ่ายเงินตามระเบียบว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งกรณีผู้ว่าจ้างเป็นส่วนราชการ ผู้ว่าจ้างต้องดำเนินการขอเบิกเงินจากคลังโดยเร็ว อย่างช้าไม่เกินห้าวันทำการนับแต่วันที่ได้ตรวจรับพัสดุสินหรือตรวจรับงานถูกต้องแล้ว หรือนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากหน่วยงานย่อย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ว่าจ้างจึงมีระยะเวลาที่ต้องดำเนินการตรวจผลงานและดำเนินการเบิกจ่ายค่าจ้างดังกล่าวแก่ผู้รับจ้างตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งในกรณีที่งานของผู้รับจ้างไม่ได้มีปัญหาแล้ว การที่ผู้ว่าจ้างจ่ายเงินค่าจ้างก่อสร้างล่าช้าหรือไม่จ่ายเงินค่าจ้างก่อสร้างดังกล่าว จึงไม่ใช่ความผิดของผู้รับจ้าง

จากสถิติเรื่องไต่สวนพบว่า มีเรื่องไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะเป็นการเบิกจ่ายเงินล่าช้า มีข้อเท็จจริงตามตัวอย่างว่า กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล A ได้ดำเนินการจัดจ้างโครงการก่อสร้างประปาหมู่บ้านผิวดินขนาดใหญ่ ในพื้นที่ครอบคลุมหมู่ที่ 1, 2 และ 3 ในจังหวัดแห่งหนึ่งทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีกำหนดจ่ายเงินค่าจ้าง จำนวน 3 งวด แต่เมื่อคณะกรรมการได้ตรวจการจ้าง และได้เสนอใบตรวจรับการจ้างรายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นแล้ว ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบล A ไม่ได้ดำเนินการจ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ 1 และงวดที่ 2 ให้กับผู้รับจ้างตามกำหนด เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างได้รับความเสียหาย ผู้รับจ้างจึงยื่นเรื่องร้องเรียนว่า คณะกรรมการตรวจการจ้างเบิกจ่ายเงินล่าช้า และเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการเบิกจ่ายเงินล่าช้านั้น

4.3 ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ในส่วนของปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้ทำการศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ กฎกระทรวง แนวทางปฏิบัติ คดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนการทุจริต และการสัมภาษณ์เชิงลึกของผู้ให้ข้อมูลหลักที่เป็นผู้บริหารและผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำคดีเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง โดยแบ่งปัจจัยเอื้อให้เกิดการทุจริต ออกเป็น 4 กลุ่ม คือ 1) กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) การตรวจสอบ/ควบคุม 3) บุคคล และ 4) บริบทของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

4.3.1 กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

- จำนวนของกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การจัดซื้อจัดจ้างนอกเหนือจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานของรัฐยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ ประกาศ และหนังสือตอบข้อหารือที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากแล้วแต่กรณีว่าเป็นการจัดซื้อจัดจ้างเรื่องใด หากเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐนั้นไม่เคยดำเนินการมาก่อน หรือเจ้าหน้าที่พัสดุขาดความเชี่ยวชาญหรือประมาทเลินเล่อ เช่น กรณีให้ครุมาเป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ในการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น อาจก่อให้เกิดการดำเนินการที่ผิดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข หรือขั้นตอนได้ ส่วนจะก่อให้เกิดความเสียหายมากหรือน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับงบประมาณที่เกี่ยวข้องเป็นกรณี ๆ ไป

กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น

- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

- กฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานอื่นเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

- กฎกระทรวงกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2560
- กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจงวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560
- กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง พ.ศ. 2560
- กฎกระทรวงกำหนดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ พ.ศ. 2560
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง การจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือในกรณีอื่น ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
- หนังสือเวียนแจ้งแนวปฏิบัติของกรมบัญชีกลาง

อีกทั้งการที่กฎหมาย ระเบียบ และมีการประกาศแนวทางการปฏิบัติมาเป็นระยะ ๆ ส่งผลให้ผู้ปฏิบัติทำงานยากขึ้น และการที่ผู้ปฏิบัติที่ไม่ได้ปฏิบัติงานเฉพาะด้านการจัดซื้อจัดจ้างหรือพัสดุ โดยมีงานประจำอื่นอยู่แล้ว เช่น กรณีคุณครูตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้น ก็จะค่อนข้างเสี่ยงต่อการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแนวทางที่เกี่ยวข้องจนนำไปสู่การทำผิดกฎหมาย หรืออาจถูกใช้เป็นเครื่องมือที่จะทำการทุจริตของผู้มีอำนาจได้ เช่น ถูกแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งที่ไม่มีความรู้ เป็นต้น

ดังนั้น การที่กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องมีอยู่มาก และมีการประกาศแนวทางการปฏิบัติมาเป็นระยะ ๆ ก็จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่จะส่งผลต่อผู้ปฏิบัติที่ไม่มีความเชี่ยวชาญหรือเป็นผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในงานที่เกี่ยวข้องกับพัสดุโดยตรง ที่จะนำไปสู่การดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง การทำผิดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดทั้งในเรื่องของการกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติที่เป็นการกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย และการอ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อนที่เป็นเท็จได้ โดยปัจจัยนี้เป็นการค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การทุจริตได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษาของ ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ (2561) ที่เห็นว่า กฎหมาย/ระเบียบพัสดุที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างมีความไม่ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดกฎเกณฑ์มากเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน ให้อำนาจที่จะเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างได้ ทำให้เป็นช่องทางให้มีการเลือกผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์กับตนเองหรือเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องได้

- กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องช่องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ

แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างไว้ 3 วิธี แต่เหตุผลในการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีใดยังคงเปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐใช้ดุลยพินิจได้ โดยการกำหนดข้อยกเว้นไว้ในมาตรา 56 ซึ่งจะเป็นกรณีปัญหาว่าการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 56 (1) (2) คือวิธีคัดเลือก วิธีเฉพาะเจาะจง หรือไม่เพียงใด ตัวอย่างเช่น กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้าง ที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือและวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ว่า “การจัดซื้อจัดจ้างสินค้า งานบริการ หรืองานก่อสร้างที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 500,000 บาท ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง” เห็นได้ว่า เป็นข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกวิธีการจัดซื้อจัดจ้างได้ อาจเป็น เหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดเงื่อนไขของวงเงินมาดำเนินการแบ่งแยกวงเงินงบประมาณของแต่ละโครงการ ให้ไม่เกิน 500,000 บาท เพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ด้วยการประกาศเชิญชวนทั่วไปโดยวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e-bidding) หรือวิธีสอบราคาให้เป็นวิธีเฉพาะเจาะจง ก่อให้เกิดปัญหาว่า การจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวเป็นการกีดกัน ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือไม่ อาจใช้เป็นช่องทางในการเลือกผู้รับจ้างที่สามารถเข้าไปมีส่วนได้เสีย และเมื่อเป็นการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงแล้ว ย่อมไม่กระทบถึงคู่สัญญารายอื่นเพราะมีเพียงผู้ประกอบการรายเดียวที่หน่วยงานของรัฐจัดทำให้มา เป็นคู่สัญญาเท่านั้นที่จะทราบรายละเอียด นำมาสู่การแบ่งซื้อแบ่งจ้างเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการรายใด รายหนึ่งได้ และเป็นการยากต่อการตรวจสอบการดำเนินการ และโดยเฉพาะด้วยข้อจำกัดของงบประมาณในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่การจัดซื้อจัดจ้างจะมีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ก็จะเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจในการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้ ทั้งนี้ ในกรณีดังกล่าว กรมบัญชีกลางโดยคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค (กวจ) 0405.2/ว 111 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2561 เรื่อง ซ้อมความเข้าใจการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กรณีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท โดยแจ้งว่า โดยที่มาตรา 56 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อนเว้นแต่..." ดังนั้น จากบทบัญญัติของมาตราดังกล่าว กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 500,000 บาท ประสงค์จะดำเนินการโดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก็สามารถดำเนินการได้โดยให้อยู่ในดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้พิจารณา ซึ่งในความเป็นจริงแล้วจะมีการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวในการไม่เลือกที่จะใช้วิธีเฉพาะเจาะจงเพื่อให้เกิดการแข่งขันราคากันหรือไม่

ส่วนในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ที่สามารถเลือกผู้รับจ้างได้ซึ่งอาจเป็นช่องทางที่เอื้อให้มีการเลือกผู้รับจ้างที่สามารถเข้าไปมีส่วนได้เสียได้นั้น ก็ยังพบปัญหาเรื่องการตีความคำว่า “ผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการ” และปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการตีความคำว่า “ส่วนได้เสีย” อีกด้วย โดยตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดคำนิยามไว้ชัดเจนว่าหมายถึงบุคคลใดบ้าง เป็นผู้ที่มิหน้าที่ดำเนินการ ทำให้แต่ละหน่วยงานของรัฐ

ขาดความชัดเจนในการตรวจสอบถึงความมีส่วนได้เสีย ของผู้ที่มีหน้าที่ดำเนินการ และคำว่า “มีส่วนได้เสีย” ยังไม่มีความชัดเจน หรือมีขอบเขต หรือมีการให้คำนิยามที่ไม่ตรงกัน เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 126 ได้กำหนด “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่ารวมถึงคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายและมีขอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า คู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจ ได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างในคราวนั้น หน่วยงานของรัฐ ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกับผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือไม่ อีกทั้งจากผลการศึกษายังพบว่าการใช้วิธีเฉพาะเจาะจงที่ให้อำนาจในการเลือกผู้รับจ้างได้ หากเป็นการสมประโยชน์ระหว่างกันของผู้มีอำนาจเลือกกับผู้รับจ้าง และไม่มี การทิ้งร่องรอยหลักฐานการรับเงินทอนกันจากการโอนเงินเข้าบัญชี การกระทำทุจริตโดยวิธีเฉพาะเจาะจงก็ถือได้ว่าเป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจที่ตรวจสอบได้ยากมาก ๆ

นอกจากนี้ กฎหมาย/ระเบียบ ได้เปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจในการแก้ไขสัญญาและยกเลิกสัญญา โดยในกรณีการแก้ไขสัญญานั้นอาจนำไปสู่การแก้ไขที่ทำให้รัฐเสียเปรียบได้ เนื่องจากเหตุในการแก้ไขส่วนใหญ่ก็เนื่องจากผู้รับจ้างดำเนินงานไม่ตรงตามแบบในสัญญา หรือดำเนินการล่าช้ากว่าที่สัญญากำหนด ซึ่งเมื่อสามารถใช้ดุลพินิจในการแก้ไขสัญญาได้ การแก้ไขจึงเกิดขึ้นเพื่อให้งานดังกล่าวสามารถดำเนินการต่อไปได้ โดยในการแก้ไขสัญญาอาจจะมีการเพิ่มเติมสิ่งที่ขาดหายไปแบบเดิมเพื่อให้ผู้มีอำนาจอนุมัติเห็นชอบด้วย ทั้งที่ในข้อเท็จจริงอาจจะไม่เพิ่มเติมตามที่ระบุในสัญญาใหม่ที่จะดำเนินการต่อไปหรือไม่ก็ได้ ส่วนในกรณีการยกเลิกสัญญา เมื่อผู้รับจ้างไม่ส่งมอบงาน ก็จะมีค่าปรับ และหากค่าปรับเกินร้อยละ 10 ก็ต้องพิจารณาว่าจะบอกเลิกสัญญาหรือไม่ ถ้าไม่ยกเลิกผู้รับจ้างก็ต้องมีหนังสือยินยอมเสียค่าปรับ ซึ่งตามหลักคือ สามารถขยายระยะเวลาได้เท่าที่จำเป็น โดยเป็นดุลพินิจของหน่วยงาน ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเหตุผลที่หน่วยงานไม่บอกเลิกสัญญา เพราะเมื่อบอกเลิกสัญญาแล้ว หน่วยงานก็ต้องประเมินหาผู้รับจ้างใหม่ภายใต้งบประมาณและกรอบระยะเวลาที่จำกัด หน่วยงานก็จะชั่งน้ำหนักว่าระหว่างยกเลิกสัญญากับดำเนินการต่อไปแล้วมีค่าปรับแบบไหนจะคุ้มค่ากว่า ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงาน ซึ่งสุดท้ายแล้วอาจจะทำให้รัฐเสียเปรียบได้

ดังนั้น การที่กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้มีการใช้ดุลพินิจ ทั้งในส่วนของการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างรวมถึงการบริหารสัญญา จึงเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ การอ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อน ที่เป็นเท็จ การเข้าไปมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้เสียในสัญญา และการทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ โดยปัจจัยนี้เป็นการค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การทุจริตได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็นที่เป็นที่เป็นการเปิดโอกาสซึ่งจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้น และสูตรอธิบายการเกิดพฤติกรรมคอร์รัปชันของ Robert Klitgaard ที่ระบุว่าหากมีมูลค่ารวมของการผูกขาดและการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจมากกว่าความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ โอกาสของการทุจริตและไม่โปร่งใสก็จะมีมาก

4.3.2 การตรวจสอบ/ควบคุม

- การบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ/ควบคุม

ในการควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นอกเหนือจากการตรวจสอบภายในของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ แล้ว หน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในการตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาและการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน รวมทั้งตรวจสอบผลการดำเนินงาน โดยได้ดำเนินการตรวจสอบตามรอบปีงบประมาณ แต่การตรวจสอบดังกล่าวไม่สามารถตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของทุกหน่วยงาน หรือทุกโครงการได้ทั้งหมด และเป็นปัญหาว่า การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการที่ไม่ได้ตรวจสอบในปีงบประมาณใดนั้น ได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือไม่ อย่างไร โดยที่จากผลการศึกษาพบการทุจริตที่เกิดจากการร้องเรียนของบุคคลภายในหน่วยงานที่เกิดความขัดแย้งกัน จึงเป็นข้อสังเกตว่าหากไม่มีการขัดแย้งกันภายในหน่วยงาน การที่จะเข้าไปตรวจสอบพบเจอการดำเนินการทุจริตที่เมื่อมีการตรวจสอบอย่างจริงจังก็จะพบเจออย่างแน่นอน เนื่องจากการกระทำผิดค่อนข้างชัดเจนนั้นจะเป็นเรื่องยากมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการตรวจสอบหน่วยงานที่เกี่ยวกับการทหารหรือการยุติธรรม ที่อาจจะไม่เข้มงวดหรือเคร่งครัดมากนัก หรือเกณฑ์ที่หน่วยงานตรวจสอบใช้ในการคัดเลือกโครงการที่เสี่ยงต่อการทุจริตยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ

นอกจากนี้ กระบวนการขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง เริ่มต้นตั้งแต่ การตั้งคำขอ งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งหากสามารถเข้าไปควบคุมและกำกับดูแลตั้งแต่ขั้นตอนนี้ได้ ย่อมสามารถตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมาย ความเหมาะสม ความคุ้มค่าของโครงการต่าง ๆ ได้ทันทีที่ได้รับจัดสรรงบประมาณ อย่างไรก็ตาม หากพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างรายการใด ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ย่อมอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง แต่การดำเนินคดีดังกล่าว เป็นการดำเนินการภายหลังจากที่ความผิดได้กระทำลงและความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้ว ไม่สามารถที่จะป้องกันการทุจริต หรือควบคุมตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่ในขั้นตอนแรกในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ รวมถึงการดำเนินคดีและการลงโทษกับผู้กระทำความผิดยังไม่รวดเร็วทันการณ์ ทำให้ผู้กระทำความผิดไม่เกรงกลัว ไม่เข็ดหลาบและกล้าที่จะกระทำความผิดซ้ำเมื่อมีโอกาส

ดังนั้น หากขาดการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ/ควบคุมอย่างเคร่งครัดและครอบคลุมก็ย่อมส่งผลให้เกิดการทุจริตได้ ทั้งกรณีการอ้างกรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จ การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย การแก้ไขสัญญาที่ทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบหรือไม่ได้มาตรฐาน โดยปัจจัยนี้สอดคล้องกับการนำเสนอผลการศึกษารูปแบบการทุจริตของรองศาสตราจารย์ สังคีต พิริยะรังสรรค์⁴⁷ ที่พบว่าสาเหตุที่

⁴⁷ อนุกรรมการพิจารณาผลการศึกษารูปแบบการทุจริต. (2561). เอกสารสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เพื่อนำเสนอผลการศึกษารูปแบบการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.).

ทำให้ภาพรวมการทุจริตในประเทศเพิ่มขึ้น เงื่อนไขสำคัญเกิดจากระบบการเมืองแบบปิดที่มีจุดอ่อน คือ การไม่มีการตรวจสอบอย่างแท้จริง ผิดกับปัจจัยด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่มีระบบคุณธรรมแบบระบบพวกพ้องเส้นสาย และการบังคับใช้กฎหมายตรวจสอบจัดซื้อจัดจ้างไม่มีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจอย่างปิดเป็นนในการตัดสินใจ ทำให้เกิดการหาประโยชน์เข้าส่วนตัว

- ความโปร่งใส

แม้ว่าพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 11 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี และประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศ ของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด และให้ปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ และตามหลักความโปร่งใส ซึ่งประกอบด้วย 1) ต้องกระทำโดยเปิดเผย 2) เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม 3) ปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน 4) มีระยะเวลาเหมาะสมในการยื่นข้อเสนอ 5) มีหลักฐานชัดเจน และ 6) มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

แต่การเผยแพร่ดังกล่าวก็ยังไม่เป็นที่ชัดเจนว่า บุคคลทั่วไปสามารถรู้หรือทราบได้เองหรือไม่ ว่ามีการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้น จนกว่าที่บุคคลนั้นจะเข้าไปตรวจสอบในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐตามวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด ซึ่งอาจไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามหลักความโปร่งใสทั้งหมด

นอกจากนี้ หลักความโปร่งใส ยกเว้นไม่ใช้กับ กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ หรือกรณีที่มีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือมีความจำเป็นต้องใช้พัสดุโดยฉุกเฉิน หรือเป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด หรือที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาการตีความและใช้ดุลพินิจ เพื่อยกเว้นหลักความโปร่งใสสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างรายการหนึ่งรายการใดได้ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงที่ขาดหลักความโปร่งใสในข้อที่ 2) ที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และ ข้อ 3) ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน เพราะหน่วยงานสามารถเลือกผู้รับจ้างได้เลย ซึ่งอาจจะส่งผลให้ไม่เกิดการแข่งขันราคาขึ้น เสี่ยงต่อการเข้าไปมีส่วนได้เสียของผู้ที่เกี่ยวข้องและราคาการจัดซื้อจัดจ้างสูงเกินจริงได้

อีกทั้ง จากการศึกษาพบว่า การเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างจะเป็นการเปิดเผยการดำเนินการในกระบวนการได้มาซึ่งผู้รับจ้าง คือ กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้างและกระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ในกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง ได้แก่ การบริหารสัญญา และการบริหารพัสดุกรณี การเบิกจ่ายเงิน ยังไม่มีการเปิดเผยที่ให้ผู้คนที่สนใจสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ จึงอาจจะเป็นการเสี่ยงต่อการแก้ไขสัญญาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้างหรือทำให้รัฐเสียเปรียบได้ รวมถึงอาจเสี่ยงต่อการตรวจรับงานเท็จ เนื่องจากงานไม่ปฏิบัติตามแบบมาตรฐาน การควบคุมงานไม่ถูกต้องได้อีกด้วย

ดังนั้น หากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขาดความโปร่งใสตามกรณีที่พบจากการศึกษา ก็จะนำไปสู่การทุจริตที่มีลักษณะของการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียของผู้ที่เกี่ยวข้อง การจัดทำเอกสารที่เป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาที่ทำให้รัฐเสียเปรียบ การควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน และการตรวจรับงานที่เป็นเท็จอีกด้วย โดยปัจจัยนี้สอดคล้องกับทฤษฎีของ Robert Klitgaard ที่ได้อธิบายไว้ว่า หากมูลค่ารวมของการผูกขาดและการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากกว่าความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ โอกาสของการทุจริต และความไม่โปร่งใสก็จะมีมากด้วย

- การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนและข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามมาตรา 16, 17 และ 18 เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอจัดทำบันทึก ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมโดยให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) หรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายว่าหากไม่ดำเนินการแล้ว จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างไร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความรับผิดชอบอย่างไร เพียงแต่ให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ค.ป.ท.) ทราบเท่านั้น ทั้งนี้เห็นได้จากหนังสือคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ที่ กค 0419.2/ว 344 ลงวันที่ 11 มิถุนายน 2564 เรื่อง แนวทางการดำเนินการ กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงาน ตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

แม้ว่าการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้าไปร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้มีสภาพบังคับต่อหน่วยงานว่าหากไม่มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจะมีผลผูกพันตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง และวิธีคัดเลือก ที่อ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีจำเป็นต้องใช้ฉุกเฉิน กรณีความลับ หน่วยงานของรัฐที่จัดซื้อจัดจ้างโดย 2 วิธีนี้ ส่วนใหญ่จะไม่มีการทำข้อตกลงคุณธรรม

ในกรณีที่หากไม่มีการทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประชาชนก็จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบหรือสังเกตการณ์การจัดซื้อจัดจ้างได้ อาทิ การร่วมประชาพิจารณ์ TOR การรับรู้ข้อมูลจากการเปิดเผยที่ต้องเปิดเผยตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้าง การเผยแพร่ป้ายประกาศโครงการ เป็นต้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้ข้อมูลในส่วนของการบริหารสัญญา และการเบิกจ่ายเงิน เช่น การเปิดเผยรายละเอียดในสัญญา การแก้ไขสัญญา การเบิกจ่ายเงิน เป็นต้น

ดังนั้น จากประเด็นต่าง ๆ ในข้างต้นเกี่ยวกับการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งจากการเข้าถึงข้อมูลและการเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ประชาชนรับรู้ข้อมูลและเฝ้าระวังการทุจริต จึงเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การทุจริตเกี่ยวกับ การอ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษ ที่เป็นเท็จ เพื่อต้องการใช้วิธีจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องการ หลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคากัน การจัดซื้อจัดจ้างก็จะมีราคาสูงเกินจริง เนื่องจากมีการเข้าไปมีส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงการแก้ไขสัญญาที่เอื้อให้กับผู้รับจ้างโดยรัฐเสียเปรียบ และการตรวจรับงานที่ไม่มีมาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จอีกด้วย โดยปัจจัยนี้เป็นการค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การทุจริตได้อีกทั้งสอดคล้องกับการศึกษาของเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์⁴⁸ ที่พบว่าองค์ประกอบที่ทำให้ระบบทุจริตคอร์รัปชันมีโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งและดำรงอยู่ในปัจจุบัน มีสาเหตุมาจากองค์ประกอบดังนี้ (1) ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา (2) ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้าน (3) ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึกในสังคม ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ และ(4) การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์ และขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม

4.3.3 บุคคล

- ผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ

ปัจจัยหนึ่งที่สำคัญเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เกิดขึ้นจากค่าครองชีพที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบันและส่งผลกระทบต่อรายรับรายจ่ายของคนในสังคม ทั้งในส่วนของผู้ประกอบการที่จำเป็นต้องได้งาน เพื่อให้ประกอบธุรกิจต่อไปได้ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับค่าตอบแทนเป็นเงินเดือน แต่ค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย สิ่งเหล่านี้อาจก่อให้เกิดความคิดแสวงหาช่องทางสำหรับการทุจริตต่อหน้าที่ได้โดยง่าย และหากเป็นการร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยแล้ว จึงยากที่จะดำเนินการตรวจสอบได้ทันที อีกเรื่องคือการเมือง ที่หากมีการใช้เงินในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเงินดังกล่าวไม่ใช่เงินส่วนตัวอย่างแน่นอน ก็จะเป็นการหาจากเงินงบประมาณตามที่ตนมีอำนาจ กล่าวคือ นักการเมืองจะมีการเข้ามาถอนทุนที่ลงทุนจากการซื้อเสียงเพื่อเข้ามาครองตำแหน่ง โดยจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีบุคคลที่มีส่วนด้วย คือ ข้าราชการและผู้ประกอบการ โดยนักการเมืองจะมากำหนดนโยบายเพื่อให้มีการจัดทำงบประมาณ และเข้ามาหาเงินจากข้าราชการที่ต้องการตำแหน่ง คำถามคือแล้วข้าราชการจะนำเงิน

⁴⁸ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๔๗). กลเม็ดเด็ดปึกคอรรัปชัน. กรุงเทพมหานคร: ชัคเชสมีเดีย.

จากไหนมาให้ถ้าไม่มาจากเงินงบประมาณในโครงการต่าง ๆ ส่วนผู้ประกอบการจะเป็นการสมยอมราคากัน ไม่ยอมแข่งขันราคากันจริง

ดังนั้น จากประเด็นต่าง ๆ ในข้างต้น ทั้งจากกรณีค่าครองชีพที่สูงขึ้นในปัจจุบันและกรณีของการเมือง จะเป็นปัจจัยที่นำไปสู่การทุจริตได้ทุกระบวนการ คือ กระบวนการก่อนเริ่มจัดซื้อจัดจ้าง คือ การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง การกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อประโยชน์ให้กับผู้รับจ้างบางราย กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษอื่นที่เป็นเท็จ เพื่อให้มีอำนาจในการเลือกผู้รับจ้างแล้วเข้าไปมีส่วนได้เสียในการจัดซื้อนั้น การสมยอมราคากันของผู้ประกอบการที่ไม่ยอมแข่งขันราคากัน การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อหาผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ปฏิบัติ และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การเบิกจ่ายเงินให้ผู้ประกอบการล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน โดยปัจจัยดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ อุดม รัฐอมฤต⁴⁹ ที่เห็นว่าปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการทุจริต ที่แข่งขันในการบริโภคและแสวงหาตำแหน่งและอำนาจ โดยมีได้คำนึงถึงความถูกต้อง มีค่านิยมของสังคมที่คิดว่าตำแหน่งในงานราชการเป็นสมบัติส่วนบุคคล และการศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ⁵⁰ ที่พบว่าปัจจัยระดับการพัฒนา อาจส่งต่อระดับการแข่งขันของบริษัทผู้รับเหมา กล่าวคือ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนามาก จำนวนผู้แข่งขันในการประมูลโครงการย่อมมีจำนวนมากกว่า และส่งผลให้ส่วนต่างราคากลางสูงการศึกษาพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างในจังหวัดที่มีรายได้ต่อประชากรน้อยมีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลกับราคากลางน้อย และการศึกษาการกระจุกตัวของผู้รับเหมาก่อสร้าง พบว่า กระจุกตัวสูงในกรณีของกรมทางหลวงชนบทซึ่งมักมีโครงการก่อสร้างถนนในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ ข้อค้นพบดังกล่าวแสดงว่า ระดับของการแข่งขันในการประมูลพื้นที่ที่มีรายได้น้อยน่าจะมีจำกัดด้วยจำนวนผู้ประกอบการในพื้นที่ที่พร้อมเข้าร่วมประมูล

- ระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่กันและกัน ด้วยการมีผลประโยชน์ร่วม โดยมีฐานะทางสังคมต่างกัน โดยคนที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าจะใช้อิทธิพลและสิ่งที่ตนมีอยู่คุ้มครองให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งแก่ผู้ที่มีฐานะต่ำกว่าซึ่งตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดี เป็นแบบช่วยเหลือตอบแทนซึ่งรวมทั้งการอุทิศตนรับใช้ผู้อุปถัมภ์ซึ่งมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1. ค่านิยม ผู้ใหญ่-ผู้น้อย การฝากเนื้อฝากตัว
2. การยึดตัวบุคคล อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าหลักคุณธรรม
3. การถูกแทรกแซงโดยนักการเมือง
4. การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์

⁴⁹ อุดม รัฐอมฤต. (2544). การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

⁵⁰ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2562). โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

5. มีช่องว่างของระเบียบกฎหมาย
6. การบังคับใช้กฎหมายไม่จริงจัง
7. ระบบบริหารงานบุคคลของข้าราชการไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรม และ
8. ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ

ระบบอุปถัมภ์ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของระบบที่เป็นทางการของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เปรียบเสมือนเงาที่ปกคลุมระบบราชการอยู่ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่หนักแน่นในหน้าที่และอำนาจของตน อาจส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามภารกิจ เพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชนโดยแท้จริง

ปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างพบปัญหาการทุจริตส่วนใหญ่จะเป็นในลักษณะของการรับสินบน การฮั้วประมูล การใช้อำนาจหน้าที่กระทำผิดโดยมิชอบ รวมไปถึงเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และการเอื้อผลประโยชน์ต่อคู่สัญญา โดยสาเหตุส่วนใหญ่มาจากระบบอุปถัมภ์ที่ปรากฏอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนานจนถึงปัจจุบัน และเมื่ออำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด ย่อมส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสที่จะปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ดุลพินิจในลักษณะที่จะเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดได้ ซึ่งจากการศึกษาพบกรณีของระบบอุปถัมภ์ทั้งจากผู้ปฏิบัติกับผู้บังคับบัญชา ผู้ปฏิบัติกับผู้ประกอบการ และผู้ประกอบการด้วยตนเอง เช่น การที่ผู้ปฏิบัติจะดำเนินการต่าง ๆ ได้โดยไม่เกรงกลัวความผิดนั้นก็ย่อมมาจากมีผู้บังคับบัญชาที่เหนือขึ้นไปเป็นผู้สั่งการให้ดำเนินการ ซึ่งผู้บังคับบัญชาก็เป็นผู้ที่สามารถให้คุณให้โทษแก่ผู้นั้นได้ การตรวจรับงานโดยงานที่ไม่เป็นไปตามแบบ เนื่องจากเชื่อใจผู้บังคับบัญชาที่ให้ตรวจรับไปก่อน การที่ผู้ประกอบการมีการรับจ้างกับหน่วยงานเดิมเป็นประจำก็อาจจะส่งผลให้มีความสัมพันธ์กัน จนมีการหยยยื่นผลประโยชน์ให้กันและกันได้ง่ายขึ้น จนกระทั่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ด้วย และมีผู้ให้สัมภาษณ์ท่านหนึ่งให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ที่น่าสนใจ คือ “กรณีการสมยอมราคา (ฮั้ว) จากวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ e – Bidding ซึ่งทุกท่านมีข้อสงสัยกันว่าการสมยอมราคากันหรือไม่ เนื่องจากพฤติกรรมของการเสนอราคา เช่น เสนอราคาต่างกันในราคาหลักร้อยหลักพัน แต่ก็ไม่สามารถที่จะพิสูจน์ได้ว่าการสมยอมราคากัน เพราะไม่มีหลักฐาน และถึงแม้ว่าจะไม่มีหลักฐานการเชื่อมโยงกันระหว่างผู้เข้าเสนอราคาแต่ต้องไม่ลืมว่ากลุ่มผู้รับจ้างในพื้นที่ต่าง ๆ รู้จักกัน อาจจะมีการติดต่อกัน ดังนั้น ต่อให้คิดระบบป้องกันยังไง สุดท้ายมันก็ไปได้แค่ทฤษฎีซึ่งป้องกันการสมยอมราคากันในทางปฏิบัติไม่ได้ เพราะเครือข่ายในแต่ละพื้นที่ของผู้รับจ้างจะต้องมีอยู่แล้ว”

ดังนั้น จากประเด็นต่าง ๆ ในข้างต้น แสดงให้เห็นว่าระบบอุปถัมภ์เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างได้ในทุกระบวนการ โดยกระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อเอื้อให้กับผู้ประกอบการบางรายได้ กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษอื่น ๆ เพื่อให้มีอำนาจในการเลือกผู้รับจ้าง จนนำไปสู่การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริงและเข้าไปมีผลประโยชน์กันกับผู้รับจ้าง การเอื้อให้

ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเป็นการผูกพันการดำเนินงานและเป็นการเอื้อไม่ให้ผู้รับจ้างถูกปรับเงินจากการดำเนินงานไม่ทันซึ่งเป็นการไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และการสมยอมราคากันของผู้ประกอบการ และสุดท้ายกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การแก้ไขสัญญาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการ แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ การควบคุมงานไม่ถูกต้องและการตรวจรับงานที่ไม่เป็นไปตามแบบ โดยปัจจัยนี้เป็นการค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การทุจริตได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับ การศึกษาของ อุดม รัฐอมฤต⁵¹ ที่เห็นว่าปัจจัยระบบ “พรรคพวก” (Clique) หรือระบบอุปถัมภ์ (Patron – client relationship) มักก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะที่เอื้อต่อการทุจริตในระบบงานอย่างเห็นได้ชัด

- ระดับความรู้กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาที่สำคัญที่สุดประการหนึ่ง คือ บุคลากรที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่พัสดุ กับ คณะกรรมการคณะต่าง ๆ ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การขาดความรู้ ความเข้าใจในเรื่องกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการพัสดุ โดยอาจตกเป็นเครื่องมือของผู้ที่หวังผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบกับหากขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะจัดซื้อจัดจ้าง หรือการกำหนดคุณสมบัติเพื่อคัดเลือกให้เป็นผู้ที่มีคุณสมบัติที่มีลักษณะเป็นการเอื้อประโยชน์แก่เอกชนรายใดรายหนึ่งให้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการต่าง ๆ การกำหนดราคากลางที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งปัญหานี้รวมถึงการขาดแคลนเจ้าหน้าที่พัสดุ ในหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรงด้วย

ดังนั้น จากประเด็นข้างต้น หากผู้ที่มีส่วนในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขาดความรู้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับก็จะเป็เครื่องมือของผู้ที่หวังผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง จนนำไปสู่การทุจริตได้ ซึ่งการทุจริตที่เกิดจากการถูกใช้เป็นเครื่องมือ คือ การกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้แก่ผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษอื่น ๆ ที่เป็นเท็จ การให้ผู้รับจ้างเข้ามาดำเนินการก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง จนนำไปสู่การไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยปัจจัยนี้เป็นการค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การทุจริตได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษาของรัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ⁵² ที่พบว่า ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย เกิดจากการที่บุคลากรเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่

⁵¹ อุดม รัฐอมฤต. (2544). การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

⁵² รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ. (2550). ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ตลอดจนขาดความอิสระในการปฏิบัติ จึงทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่า

4.4.4 บริบทของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

- จำนวนผู้ประกอบการ

การที่พื้นที่หรือโครงการจัดซื้อจัดจ้างใดมีผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติอยู่จำนวนมาก ก็จะส่งผลให้มีผู้แข่งขันราคากันอยู่มากมาย มีการแข่งขันในการเสนอราคาที่สูงขึ้นด้วย เสี่ยงต่อการสมยอมราคาค่อนข้างน้อย แม้ว่าในบางกรณีนี้อาจมีข้อจำกัดด้วยการใช้เทคนิคหรือวิธีการเฉพาะ โดยอาจมีเพียงผู้ประกอบการเพียงรายเดียวที่สามารถดำเนินการได้โดยไม่มีทางเลือกหรือผู้ประกอบการรายอื่นมาเปรียบเทียบหรือเป็นตัวเลือก ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถกำหนดงบประมาณที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างถูกต้องเหมาะสม เกิดการสูญเสียงบประมาณโดยไม่เกิดประโยชน์ ซึ่งในเรื่องนี้เป็นหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการหลายรายเพื่อประโยชน์ในการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม โดยผลประโยชน์ก็จะตกอยู่กับภาครัฐและหน่วยงานของรัฐเองที่สามารถใช้งบประมาณแผ่นดินได้อย่างคุ้มค่าและเกิดประโยชน์สูงสุด

ดังนั้น หากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างใด ที่มีจำนวนของผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติอยู่น้อยราย ก็จะเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่การสมยอมราคากัน และการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง รวมถึงอาจจะไม่มีการร้องเรียนของผู้ประกอบการด้วยกันหากมีการทุจริตเกิดขึ้นอีกด้วย โดยปัจจัยนี้เป็นการค้นพบจากการสัมภาษณ์เชิงลึกที่ชี้ให้เห็นว่าเป็นปัจจัยที่จะนำไปสู่การทุจริตได้ อีกทั้งยังสอดคล้องกับการศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ⁵³ ที่พบว่าปัจจัยการเป็นผู้เล่นรายใหม่ จะส่งผลให้มีคู่แข่งในตลาดมากยิ่งขึ้น มีนัยสำคัญต่อร้อยละส่วนต่างราคากลาง ถ้ามีผู้เล่นรายใหม่เข้ามามากเท่าไร ย่อมส่งผลต่อระดับการแข่งขันในการประมูลโครงการเพิ่มมากขึ้น และจะทำให้ร้อยละส่วนต่างของราคากลางกับราคาชนะประมูลโครงการสูงมากขึ้นด้วย

- มูลค่าของวงเงิน, ราคากลาง

การกำหนดมูลค่าของวงเงินสำหรับการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นประเด็นปัญหาว่าการจัดซื้อจัดจ้างรายการนั้นได้กำหนดราคากลางไว้ถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ หากไม่ได้กำหนดราคากลางไว้ จะมีหลักเกณฑ์ใดหรือหน่วยงานกลางใดสามารถกำหนดให้เหมาะสมได้ หากให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐแล้ว ย่อมก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการกำหนดราคากลางได้ง่าย โดยเฉพาะการกำหนดราคากลางให้สูงเกินกว่าความเป็นจริงไปมาก ซึ่งหากราคากลางของหน่วยงานรัฐค่อนข้างสูงก็จะส่งผลให้ผู้ประกอบการสมยอมราคากันเพื่อแบ่งงานกัน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีผู้ประกอบการเพียงไม่กี่ราย กับอีกกรณีคือ หากมูลค่าของวงเงินสูงก็ยังมีเงินทอนเยอะตาม ยิ่งมีแรงจูงใจให้กระทำการทุจริตตามไปด้วย กล่าวคือ ส่วนต่างของราคากลางจะแปรเปลี่ยนกลับไปเป็นผลประโยชน์โดยมิชอบ ระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเองและผู้ประกอบการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

⁵³ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2562). โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ดังนั้น การที่การจัดซื้อจัดจ้างมีมูลค่าวงเงินที่สูง และมีการกำหนดราคากลางที่สูงเกินไปจริง ก็จะมีช่องว่างระหว่างกำไรที่ได้ของผู้ประกอบการจากการได้งานสูงตามไปด้วย ซึ่งจะนำไปสู่การทุจริตทั้งจากการร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการกันเองและจากการร่วมมือกันของผู้ประกอบการกับเจ้าหน้าที่รัฐได้ คือ การกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อกีดกันหรือเอื้อประโยชน์ให้ผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษอื่นที่เป็นเท็จเพื่อให้มีอำนาจในการเลือกผู้รับจ้าง การสมยอมราคากันของประกอบการ การเข้าไปมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่รัฐ และการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินไปจริง โดยปัจจัยนี้สอดคล้องกับการศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะที่พบว่ามูลค่าโครงการ ยังมีมูลค่าสูง การแข่งขันของบริษัทที่จะเข้าประมูลย่อมมีมาก ส่วนต่างราคากลางย่อมต่างกันมากด้วย ตัวแปรนี้สะท้อนว่าโครงการขนาดใหญ่มีส่วนต่างระหว่างราคาที่ประมูลได้กับราคากลางที่สูงกว่าโครงการขนาดเล็ก เหตุผลอาจมีหลากหลาย เช่น โครงการขนาดใหญ่ มักใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ทำให้สามารถเข้าถึงผู้ประกอบการได้มากกว่า หรือโครงการขนาดใหญ่มีรายละเอียดต้นทุนและระดับความเสี่ยงในเชิงธุรกิจที่ประเมินได้ยากมากกว่าทำให้ราคาประมูลแตกต่างกันระหว่างผู้ประกอบการแต่ละราย และต่างกันจากราคากลางมากกว่า เป็นต้น

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

โครงการวิจัยเรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560” มีวัตถุประสงค์ ดังนี้ 1) เพื่อศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) เพื่อศึกษาลักษณะของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 3) เพื่อเสนอข้อเสนอแนะหรือแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง โดยศึกษาในเชิงคุณภาพ ศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร บทความวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สื่อออนไลน์ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงข้อมูลคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนการทุจริต และการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้ให้ข้อมูลหลัก

โดยในบทนี้คณะผู้วิจัยจะนำเสนอสรุปผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษา ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงกระบวนการขั้นตอนและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดการทุจริตในลักษณะต่าง ๆ แตกต่างกันไปตามแต่ละกระบวนการขั้นตอน รวมทั้งแสดงให้เห็นว่าการทุจริตที่เกิดขึ้นในแต่ละลักษณะนั้นมีปัจจัยอะไรบ้างที่เอื้อให้เกิดการทุจริต เพื่อนำไปสู่การเสนอแนะหาแนวทางแก้ไข เฝ้าระวัง หรือป้องกันการทุจริตต่อไป

5.1 สรุปผลการศึกษา

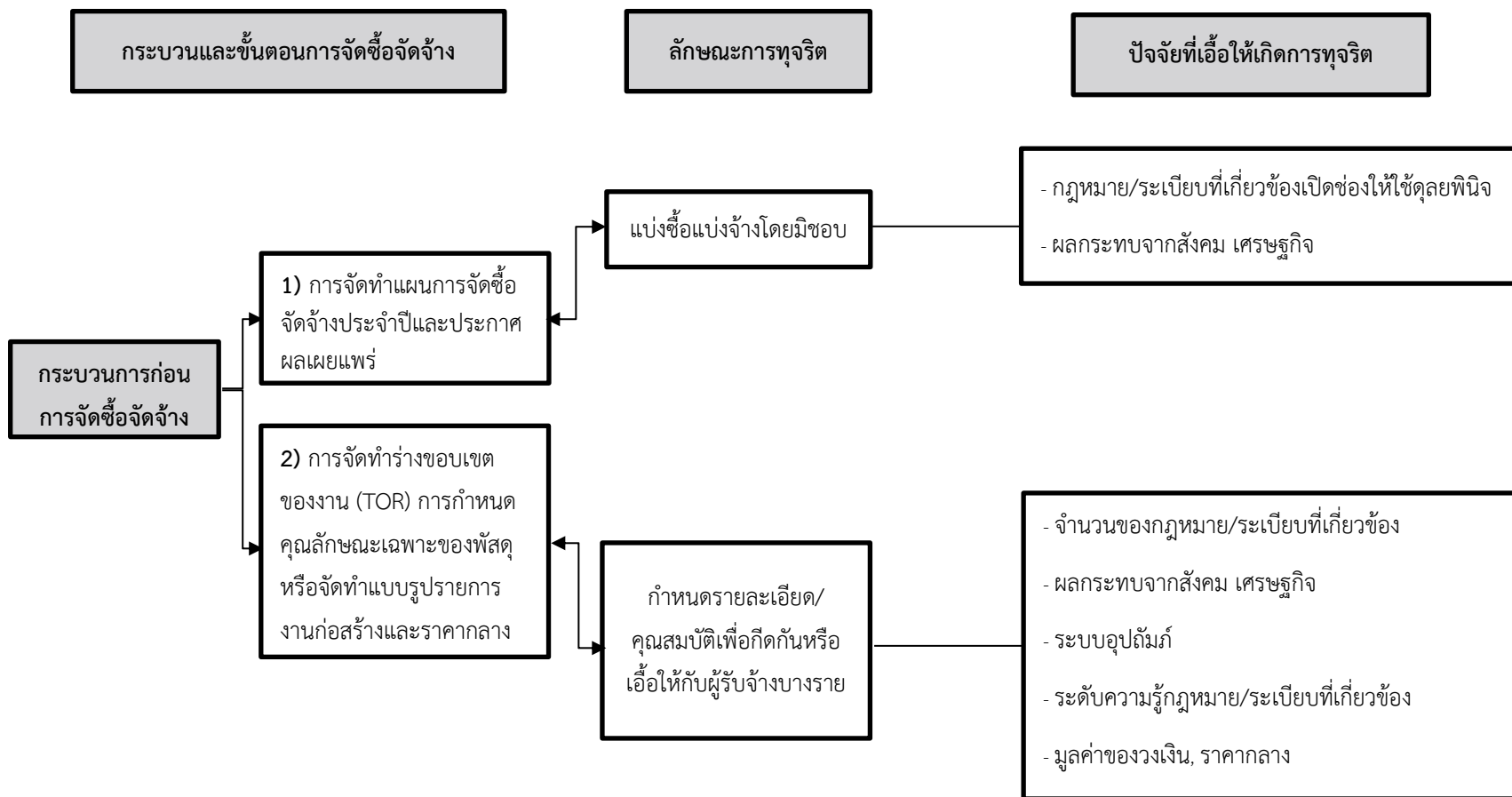
จากผลการศึกษาพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 สามารถแบ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ทั้งสิ้น 3 กระบวนการ คือ กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง โดยในแต่ละกระบวนการจะมีขั้นตอนและวิธีการเป็นไปตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ซึ่งในกระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้างจะมีอยู่ 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1-2 คือ 1) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ และ 2) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างและราคากลาง กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างมีอยู่ 6 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 3-8 คือ 3) รายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ 4) การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุใน แต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา 5) การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง 6) การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา 7) การอุทธรณ์ และ 8) การทำสัญญา และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง มีอยู่ 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 9-10 คือ 9) การบริหารสัญญา และ 10) การบริหารพัสดุ ทั้งนี้ในแต่ละขั้นตอนจะมีวิธีการและการดำเนินงานที่กฎหมายกำหนดไว้

ซึ่งในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นจะพบการทุจริตที่มีลักษณะต่าง ๆ แตกต่างกันไป และมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตที่เป็นไปตามบริบทของขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น โดยมีรายละเอียดดังนี้ กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง คือ ขั้นตอนที่ 1) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี และประกาศเผยแพร่ พบการทุจริตในการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต คือ ปัจจัยที่กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ และปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ และ ขั้นตอนที่ 2) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างและราคากลาง พบการทุจริตในการกำหนดรายละเอียด/คุณสมบัติเพื่อเกื้อกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต คือ ปัจจัยที่กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก ปัจจัยผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ ระบบอุปถัมภ์ การขาดความรู้กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และปัจจัยของมูลค่าของวงเงินกับราคากลาง

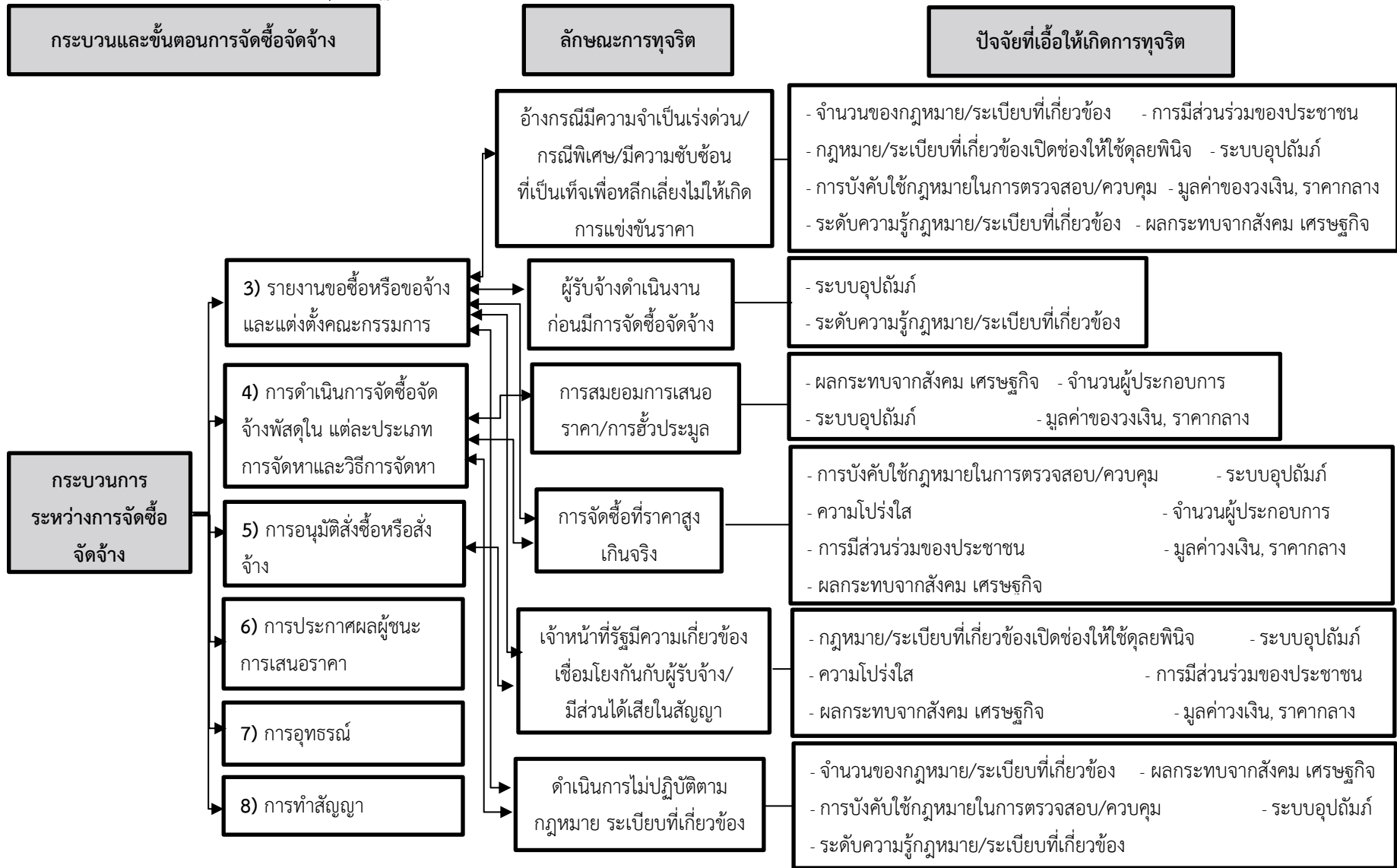
กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง คือ ขั้นตอนที่ 3) รายงานขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ พบการทุจริตการอ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อนที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา ให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง เจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้เสียในสัญญา และดำเนินการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต คือ ปัจจัยที่กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ ขาดการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ/ควบคุม ขาดความโปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยด้านผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ ระบบอุปถัมภ์ ขาดความรู้กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง จำนวนของผู้ประกอบการ และปัจจัยของมูลค่าของวงเงินกับราคากลาง ขั้นตอนที่ 4) การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุใน แต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา พบการทุจริตในการสมยอม การเสนอราคา/การฮั้วประมูล และการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต คือ ปัจจัยด้านผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ ระบบอุปถัมภ์ จำนวนผู้ประกอบการ มูลค่าของวงเงินกับราคากลาง ขาดการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ/ควบคุม ขาดความโปร่งใส และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ขั้นตอนที่ 5) การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง พบการทุจริตกรณีเจ้าหน้าที่รัฐมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับผู้รับจ้าง/มีส่วนได้เสียในสัญญา โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต คือ ปัจจัยที่กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ ขาดความโปร่งใส ปัจจัยด้านผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ ระบบอุปถัมภ์ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และมูลค่าวงเงินกับราคากลาง ส่วนขั้นตอนที่ 6) การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา 7) การอุทธรณ์ และ 8) การทำสัญญา จากการศึกษานี้ยังไม่พบการทุจริต

กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง คือ ขั้นตอนที่ 9) การบริหารสัญญา พบการทุจริตจากการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ/แก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง/ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต คือ ปัจจัยที่กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ ขาดการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ/ควบคุม ขาดความโปร่งใส ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และระบบอุปถัมภ์ ขั้นตอนที่ 10) การบริหารพัสดุ พบการทุจริตจากการเบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน โดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต คือ ปัจจัยด้านผลกระทบจากสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งการสรุปผลข้างต้นคณะผู้วิจัยได้จัดทำแผนภาพอธิบายความสัมพันธ์ รายละเอียดดัง แผนภาพที่ 5.1

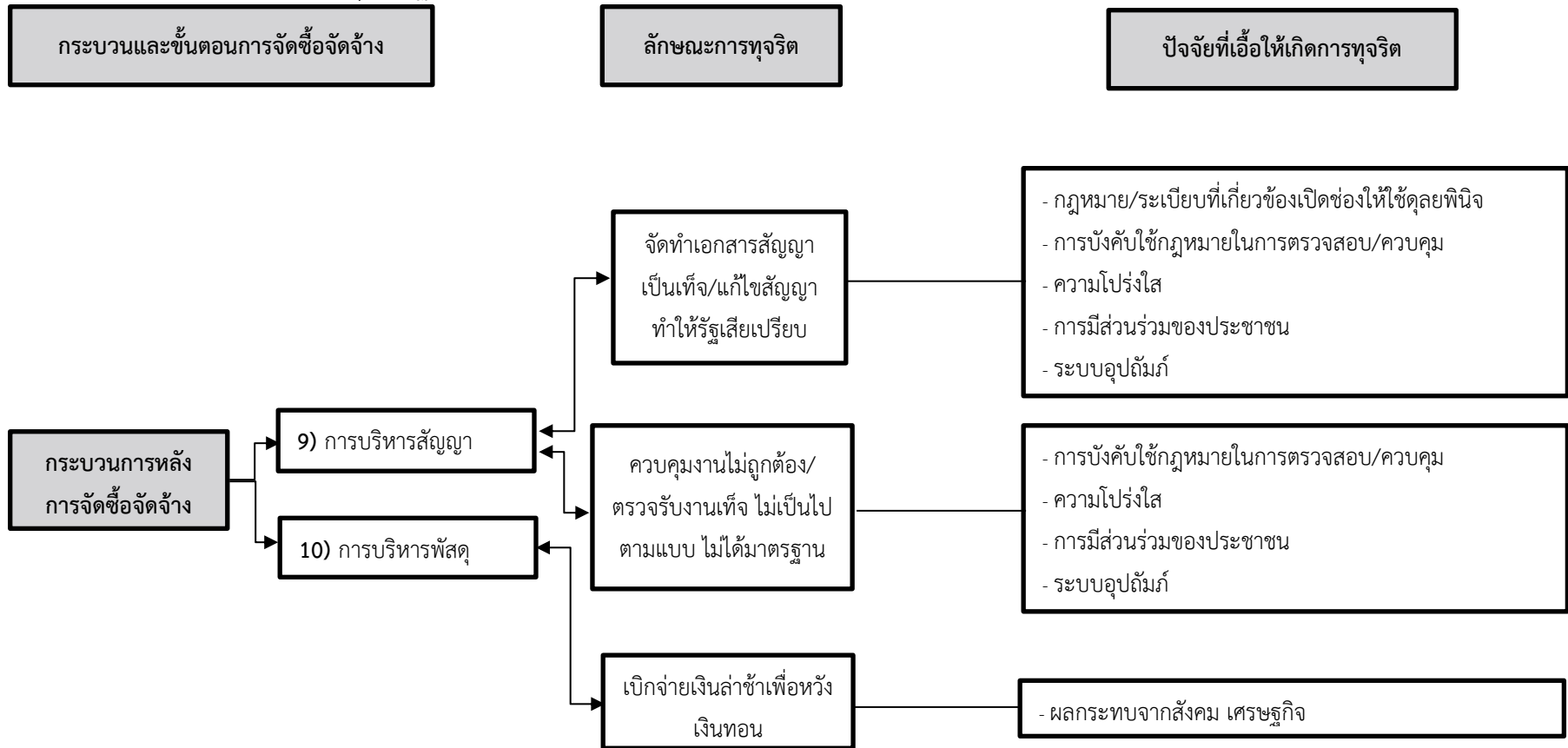
แผนภาพที่ 5.1 แผนผังแสดงความสัมพันธ์ของกระบวนการขั้นตอน ลักษณะการทุจริต และปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560



แผนภาพที่ 5.1 แผนผังแสดงความสัมพันธ์ของกระบวนการขั้นตอน ลักษณะการทุจริต และปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (ต่อ)



แผนภาพที่ 5.1 แผนผังแสดงความสัมพันธ์ของกระบวนการขั้นตอน ลักษณะการทุจริต และปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (ต่อ)



ที่มา : ประมวลจากผลการศึกษาที่ได้โดยคณะผู้วิจัย

5.2 อภิปรายผลการศึกษา

ผลการศึกษาพบการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในกระบวนการทั้ง 3 กระบวนการ คือ กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง และกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง โดยในแต่ละกระบวนการจะมีขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งแต่ละขั้นตอนจะมีการทุจริตในลักษณะที่แตกต่างกันไปตามวิธีการ แนวทางปฏิบัติ บุคคลที่เกี่ยวข้อง อำนาจที่กฎหมายให้ไว้ รวมถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงทำให้การทุจริตในแต่ละขั้นตอนจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปโดยมีปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตที่แตกต่างกันไปด้วย ซึ่งกระบวนการขั้นตอน ลักษณะการทุจริต และปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตที่ได้จากการศึกษานี้จะมีทั้งสอดคล้องและไม่สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยอธิบายรายละเอียดได้ดังนี้

กระบวนการก่อนการจัดซื้อจัดจ้างจะมีอยู่ 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1-2 โดยที่ขั้นตอนที่ 1) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศเผยแพร่ พบกรณีการทุจริตในลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ เพื่อนำไปสู่วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องการ คือวิธีเฉพาะเจาะจง โดยสามารถเลือกผู้รับจ้างได้ ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันราคากัน เสี่ยงต่อการมีส่วนต่างของราคาที่สูงเกินจริง ซึ่งจากการศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ⁵⁴ ได้อธิบายว่าหากใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบ e-Bidding จะทำให้มีการแข่งขันด้านราคามากยิ่งขึ้น ควรที่จะส่งเสริมให้ใช้วิธีนี้มากที่สุด โดยการจำกัดข้อยกเว้นให้น้อยที่สุด แต่หน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่หากมีดุลยพินิจที่จะสามารถเลือกได้ระหว่างวิธีเฉพาะเจาะจงหรือวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป แบบ e-Bidding ก็จะใช้วิธีเฉพาะเจาะจง อยู่ดี แต่ผลการศึกษาของ ธารพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย⁵⁵ ที่พบว่าในขั้นตอนการกำหนดความต้องการนั้น จะมีการทุจริตเกี่ยวกับการรับสินบน มีเงินทอน จากการรับทราบข้อมูลที่ส่งผลได้เปรียบเสียเปรียบกันของผู้ประกอบการ ซึ่งไม่สอดคล้องกัน โดยอาจจะเป็นเพราะว่างานวิจัยนี้ได้ศึกษาจากผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำคดี ซึ่งประเด็นการรับสินบนนั้นในขั้นตอนของการกำหนดความต้องการค่อนข้างเกิดการร้องเรียนว่ามีการทุจริตได้ยาก เนื่องจากเป็นไปในลักษณะของการสมประโยชน์กันมากกว่า และ ขั้นตอนที่ 2) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างและราคากลาง พบกรณีการทุจริตจากการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นไปตามทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวความคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็นที่มีทั้งความไม่ซื่อสัตย์ของผู้ปฏิบัติ โอกาสที่เกิดจากการมีดุลยพินิจในการคัดเลือก และแรงจูงใจที่เกิดจากส่วนต่างของราคาที่สูงเกินจริง อย่างไรก็ตามในขั้นตอนการกำหนด TOR พบการทุจริตเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติเพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษานี้

⁵⁴ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2562). โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

⁵⁵ ธารพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย. (2563). การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ. วารสารสหวิทยาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 3(2), 311-323. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jmhs1_s/article/download/243255/166265/846674

กระบวนการระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง จะมีอยู่ 6 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 3-8 ซึ่งจากการศึกษานี้พบการทุจริตอยู่ 3 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนที่ 3-5 โดยที่ขั้นตอนที่ 3) รายงานการขอซื้อหรือขอจ้างและแต่งตั้งคณะกรรมการ พบบการทุจริตได้ถึง 5 ลักษณะ คือ การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถือได้ว่าเป็นขั้นตอนที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตมากที่สุด โดยการทุจริตในขั้นตอนนี้จะสอดคล้องกับทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวความคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็น คือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาส และการจูงใจ ขั้นตอนที่ 4) การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุในแต่ละประเภทการจัดหาและวิธีการจัดหา พบบการทุจริตคือ การสมยอมราคาหรือการฮั้วประมูล การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย⁵⁶ ที่พบว่าในขั้นตอนการที่พบการสมยอมราคากันของผู้ประกอบการในขั้นตอนการยื่นซองเสนอราคา ขั้นตอนที่ 5) การอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง พบบการทุจริตจากการเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของสังคีต พิริยะรังสรรค์⁵⁷ ที่พบลักษณะการทุจริตเกี่ยวกับการมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้รับผลประโยชน์ส่วนตัวและผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ หรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม และสอดคล้องกับทฤษฎีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ด้วย

กระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง จะมีอยู่ 2 ขั้นตอนสำคัญ ได้แก่ ขั้นตอนที่ 9-10 โดยในขั้นตอนที่ 9) การบริหารสัญญา พบบการทุจริตจากการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญา ทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ ซึ่งผลการศึกษาไม่สอดคล้องกับการศึกษาของธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย ที่พบว่าขั้นตอนการส่งมอบและการตรวจรับจะพบการทุจริตในการจ่ายรับรอง ค่าเดินทางไปตรวจรับงาน เบี้ยเลี้ยงเดินทางและเงินพิเศษให้แก่กรรมการตรวจรับ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่าในการศึกษานี้ จะเป็นการศึกษาจากข้อมูลคดีการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งการทุจริตที่พบนั้นจะเป็นพฤติกรรมที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ และขั้นตอนที่ 10) การบริหารพัสดุ พบบการทุจริตจากการเบิกเงินล่าช้า เพื่อหวังเงินทอน โดยผลการศึกษาสอดคล้องกับการศึกษาของธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย ที่พบว่าขั้นตอนการเบิกจ่ายเงิน จะเป็นการประวิงเวลาการจ่ายเงินให้แก่ผู้ประกอบการโดยอ้างขั้นตอนของราชการ เพื่อให้ผู้ประกอบการเสนอค่าใช้จ่ายในการเร่งดำเนินการเพื่อเป็นการกระตุ้นให้รีบตั้งเรื่องให้เสร็จโดยเร็ว ซึ่งจะเป็นการช่วยให้ผู้ประกอบการประหยัดดอกเบี้ยเงินกู้ที่นำมาทำโครงการ

ในส่วนของปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต กรณีปัจจัยที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมากนั้น เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิด

⁵⁶ ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย. (2563). การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ. วารสารสหวิทยาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 3(2), 311-323. https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jmhs1_s/article/download/243255/166265/846674

⁵⁷ สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.

การแข่งขันราคา และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการแบ่งซื้อแบ่งจ้าง โดยมีขอบ การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง และการจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ หรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ ซึ่งทั้งสองปัจจัยดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของศิรินนท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ⁵⁸ ที่เห็นว่า กฎหมาย/ระเบียบพัสดุที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างมีความไม่ชัดเจน รวมทั้งมีการกำหนดกฎเกณฑ์มากเกินไป ทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสับสน ให้อำนาจที่จะเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างได้ ทำให้เป็นช่องทางให้มีการเลือกผู้ประกอบการที่มีความสัมพันธ์กับตนเองหรือเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องได้ อีกทั้งการที่กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ ก็เป็นตัวแปรหนึ่ง คือ โอกาส ตามทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็นอีกด้วย

ปัจจัยที่ขาดการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ ควบคุม เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจสอบงานเป็นเท็จ โดยปัจจัยนี้สอดคล้องกับการนำเสนอผลการศึกษารูปแบบการทุจริตของรองศาสตราจารย์ สังคีต พิริยะรังสรรค์⁵⁹ ที่พบว่าสาเหตุที่ทำให้ภาพรวมการทุจริตในประเทศเพิ่มขึ้น เจาะลึกสำคัญเกิดจากระบบการเมืองแบบปิดที่มีจุดอ่อน คือ การไม่มีองค์กรตรวจสอบอย่างแท้จริง ผิดกับปัจจัยด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมที่มีระบบคุณธรรมแบบระบบพวกพ้องเส้นสาย และการบังคับใช้กฎหมายตรวจสอบจัดซื้อจัดจ้างไม่มีประสิทธิภาพ เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจอย่างบิดเบือนในการตัดสินใจ ทำให้เกิดการหาประโยชน์เข้าส่วนตัว

ปัจจัยการขาดความโปร่งใส เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจสอบงานเป็นเท็จ ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีของ Robert Klitgaard ที่ได้อธิบายไว้ว่า หากมูลค่ารวมของการผูกขาดและการเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจมากกว่าความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ โอกาสของการทุจริตและความไม่โปร่งใสก็จะมีมากด้วย

ปัจจัยการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ

⁵⁸ ศิรินนท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ. (2561). โครงการวิจัยเรื่องรูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

⁵⁹ อนุกรรมการพิจารณาผลการศึกษารูปแบบการทุจริต. (2561). เอกสารสรุปการสัมมนาทางวิชาการ เพื่อนำเสนอผลการศึกษารูปแบบการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงานป.ป.ท.).

หรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ โดยปัจจัยนี้จะสอดคล้องกับการศึกษาของเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์⁶⁰ ที่พบว่า องค์ประกอบที่ทำให้ระบบทุจริตคอร์รัปชันมีโครงสร้างรากฐานอันแข็งแกร่งและดำรงอยู่ในปัจจุบัน มีสาเหตุมาจากองค์ประกอบดังนี้ (1) ระบบการเมืองและระบบราชการมีเกราะกำบังที่แน่นหนา (2) ภาคประชาชนขาดความเข้มแข็งและขาดผู้นำในการต่อต้าน (3) ค่านิยมที่เป็นอุปสรรคฝังรากลึก ในสังคม ค่านิยมของคนในสังคมที่เป็นเหตุให้เกิดพฤติกรรมคอร์รัปชัน เช่น ค่านิยมในสังคมอุปถัมภ์ และ(4) การขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวม ซึ่งปัจจุบันคนในสังคมยังขาดอุดมการณ์ และขาดจิตสำนึก เพื่อส่วนรวม

ปัจจัยด้านผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการ แบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ การกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้าง กรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การสมยอม การเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง และการเบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน โดยปัจจัย ดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษาของ อุดม รัฐอมฤต⁶¹ ที่เห็นว่าปัจจัยด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการทุจริต ที่แข่งขันในการบริโภคและแสวงหาตำแหน่งและอำนาจ โดยมีได้ คำนี้ถึงความถูกต้อง มีค่านิยมของสังคมที่คิดว่าตำแหน่งในงานราชการเป็นสมบัติส่วนบุคคล และการ ศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ⁶² ที่พบว่าปัจจัยระดับการพัฒนา อาจส่งต่อระดับการ แข่งขันของบริษัทผู้รับเหมา กล่าวคือ จังหวัดที่มีระดับการพัฒนามาก จำนวนผู้แข่งขันในการประมูล โครงการย่อมมีจำนวนมากกว่า และส่งผลให้ส่วนต่างราคากลางสูง การศึกษาพบว่าการจัดซื้อจัดจ้าง ในจังหวัดที่มีรายได้ต่อประชากรน้อยมีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลกับราคากลางน้อย และการศึกษา การกระจุกตัวของผู้รับเหมาก่อสร้าง พบว่า กระจุกตัวสูงในกรณีของกรมทางหลวงชนบท ซึ่งมักมี โครงการก่อสร้างถนนในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญ ข้อค้นพบดังกล่าวแสดงว่า ระดับของการแข่งขัน ในการประมูลพื้นที่ที่มีรายได้น้อยน่าจะมีจำกัดด้วยจำนวนผู้ประกอบการในพื้นที่ที่พร้อมเข้าร่วมประมูล

ปัจจัยของระบบอุปถัมภ์ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะ เพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง การสมยอม การเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง การไม่ ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้ รัฐเสียเปรียบ และการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อให้เกิดการทุจริตมากถึง 9 ลักษณะ โดยปัจจัยดังกล่าวสอดคล้องกับการศึกษา

⁶⁰ เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (๒๕๔๗). กลเม็ดเด็ดปึกคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร: ชัดเชสมิเดีย.

⁶¹ อุดม รัฐอมฤต. (2544). การแก้ไขปัญหการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร.

⁶² เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2562). โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกัน การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ของ อุดม รัฐอมฤต⁶³ ที่เห็นว่าปัจจัยระบบ “พรรคพวก” (Clique) หรือระบบอุปถัมภ์ (Patron – client relationship) มักก่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบบังคับบัญชาระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงของไทย ซึ่งส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะที่เอื้อต่อการทุจริตในระบบงานอย่างเห็นได้ชัด

ปัจจัยจากการขาดความรู้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจัยนี้สอดคล้องกับการศึกษาของรัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ⁶⁴ ที่พบว่า ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย เกิดจากการที่บุคลากรเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ขาดความรู้ความเข้าใจด้านกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ ตลอดจนขาดความอิสระในการปฏิบัติ จึงทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่า

ปัจจัยเกี่ยวกับจำนวนผู้ประกอบการ เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการสมยอมการเสนอราคา และการจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และปัจจัยของมูลค่าวงเงินหรือราคากลาง เป็นปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในลักษณะการกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา การสมยอมการเสนอราคา การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง และการเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง ซึ่งปัจจัยทั้งสองนี้สอดคล้องกับการศึกษาของเดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ⁶⁵ ที่พบว่าปัจจัยการเป็นผู้เล่นรายใหม่ จะส่งผลให้มีคู่แข่งในตลาดมากยิ่งขึ้น มีนัยสำคัญต่อร้อยละส่วนต่างราคากลาง ถ้ามีผู้เล่นรายใหม่เข้ามาเยอะเท่าไร ย่อมส่งผลต่อระดับการแข่งขันในการประมูล โครงการเพิ่มมากขึ้น และจะทำให้ร้อยละส่วนต่างของราคากลางกับราคาชนะประมูลโครงการสูงมากขึ้นด้วย และปัจจัยมูลค่าโครงการ ที่พบว่ายิ่งโครงการมีมูลค่าสูง การแข่งขันของบริษัทที่จะเข้าประมูลย่อมมีมาก ส่วนต่างราคากลางย่อมต่างกันมากด้วย ตัวแปรนี้สะท้อนว่าโครงการขนาดใหญ่มีส่วนต่างระหว่างราคาประมูลได้กับราคากลางที่สูงกว่าโครงการขนาดเล็ก เหตุผลอาจมีหลากหลาย เช่น โครงการขนาดใหญ่ มักใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างทางอิเล็กทรอนิกส์ทำให้สามารถเข้าถึงผู้ประกอบการได้มากกว่า หรือโครงการขนาดใหญ่มีรายละเอียดต้นทุนและระดับความเสี่ยงในเชิงธุรกิจที่ประเมินได้ยากมากกว่าทำให้ราคาประมูลแตกต่างกันระหว่างผู้ประกอบการแต่ละราย และต่างกันจากราคากลางมากกว่า เป็นต้น

⁶³ อุดม รัฐอมฤต. (2544). การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

⁶⁴ รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ. (2550). ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

⁶⁵ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2562). โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จากการอภิปรายผลการศึกษาลักษณะการทุจริตและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จึงขออธิบายแหล่งที่มาของข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์ โดยมีรายละเอียดดัง ตารางที่ 5.1

ตารางที่ 5.1 แหล่งที่มาของข้อสรุปที่ได้จากการวิจัย

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต	ลักษณะการทุจริต	แหล่งที่มาของข้อสรุป
กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก	<ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย - การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา - การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง 	<ul style="list-style-type: none"> - การสัมภาษณ์เชิงลึก - ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ
กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ	<ul style="list-style-type: none"> - การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ - การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา - การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง - การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จ 	<ul style="list-style-type: none"> - การสัมภาษณ์เชิงลึก - ทฤษฎีการทุจริตที่พัฒนาตามแนวคิดของทฤษฎีความน่าจะเป็น - Robert Klitgaard
ขาดการบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ ควบคุม	<ul style="list-style-type: none"> - การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา - การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง - การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง - การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ - การควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ 	<ul style="list-style-type: none"> - สังคิต พิริยะรังสรรค์
ขาดความโปร่งใส	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง - การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง - การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ 	<ul style="list-style-type: none"> - Robert Klitgaard

ตารางที่ 5.1 แหล่งที่มาของข้อสรุปที่ได้จากการวิจัย (ต่อ)

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต	ลักษณะการทุจริต	แหล่งที่มาของข้อสรุป
ขาดความโปร่งใส (ต่อ)	- การควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจสอบงานเป็นเท็จ	
การมีส่วนร่วมของประชาชน	- การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา - การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง - การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง - การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ - การควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจสอบงานเป็นเท็จ	- การสัมภาษณ์เชิงลึก - เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
ผลกระทบจากสังคมเศรษฐกิจ	- การแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ - การกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย - การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา - การสมยอมการเสนอราคา - การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง - การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง - การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง - การเบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน	- อุดม รัฐอมฤต - เตือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ
ระบบอุปถัมภ์	- การกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย - การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา - การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง - การสมยอมการเสนอราคา	- การสัมภาษณ์เชิงลึก - อุดม รัฐอมฤต

ตารางที่ 5.1 แหล่งที่มาของข้อสรุปที่ได้จากการวิจัย (ต่อ)

ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริต	ลักษณะการทุจริต	แหล่งที่มาของข้อสรุป
ระบบอุปถัมภ์ (ต่อ)	<ul style="list-style-type: none"> - การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง - การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง - การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง - การจัดทำเอกสารสัญญาเป็นเท็จหรือแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ - การควบคุมงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน ตรวจรับงานเป็นเท็จ 	
ขาดความรู้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง	<ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย - การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา - การให้ผู้รับจ้างดำเนินงานก่อนมีการจัดซื้อจัดจ้าง - การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง 	<ul style="list-style-type: none"> - การสัมภาษณ์เชิงลึก - รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ
จำนวนผู้ประกอบการ	<ul style="list-style-type: none"> - การสมยอมการเสนอราคา - การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง 	<ul style="list-style-type: none"> - การสัมภาษณ์เชิงลึก - เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ
มูลค่าวงเงินหรือราคากลาง	<ul style="list-style-type: none"> - การกำหนดคุณลักษณะเพื่อกีดกันหรือเอื้อให้กับผู้รับจ้างบางราย - การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษต่าง ๆ ที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา - การสมยอมการเสนอราคา - การจัดซื้อที่ราคาสูงเกินจริง - การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องกับผู้รับจ้าง 	<ul style="list-style-type: none"> - เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ

ที่มา : ประมวลผลโดยคณะผู้วิจัย

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ในกรณีของการเสนอราคาที่พฤติการณ์ในการแข่งขันของผู้ประกอบการเข้าขายการสมยอมราคากัน เช่น การเสนอราคาที่แตกต่างกันน้อยผิดปกติ ให้หน่วยงานที่มีข้อมูล คือกรมบัญชีกลาง ในฐานะหน่วยงานที่มีบทบาทในการสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ควรนำข้อมูลดังกล่าวเสนอเรื่องให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ คือ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดำเนินการตรวจสอบ และหากดำเนินการตรวจสอบแล้วมีมูลว่าจะส่อไปในทางฮั้วก็ให้ดำเนินการส่งต่อให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

2) การตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้เสนอราคาของคณะกรรมการซื้อหรือจ้าง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 114 (2) นั้น ในความเป็นจริงแล้วแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่จะทราบว่าผู้ยื่นข้อเสนอแต่ละราย มีประโยชน์ร่วมกัน เนื่องจากการตรวจสอบดังกล่าวเป็นเพียงการตรวจสอบรายชื่อของกรรมการของแต่ละบริษัทว่าเป็นบุคคลเดียวกันหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วการมีผลประโยชน์ร่วมกันจะต้องตรวจสอบให้มากกว่านี้ เช่น มีความสัมพันธ์ทางเครือญาติหรือไม่ เป็นต้น ดังนั้น จึงควรมีหน่วยงานที่ทำการวิเคราะห์ความสัมพันธ์กันทางธุรกิจของบริษัทต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ประกอบการตรวจสอบด้านการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้ประกอบการของคณะกรรมการซื้อหรือจ้าง เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการป้องกันการสมยอมราคาหรือฮั้วกัน เนื่องจากการนำผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการสมยอมราคาหรือฮั้วมาลงโทษ นั้น เป็นไปได้ค่อนข้างยาก

3) จากผลการศึกษาที่พบว่ามีการเสนอราคาที่สูงเกินจริงจากบริษัทที่นำมาเป็นคู่แข่ง ซึ่งพบว่าการลงลายมือชื่อของผู้เสนอราคาที่นำมาใช้เป็นคู่แข่งที่ไม่ตรงกับลายมือชื่อที่เคยลงไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งความเป็นจริงแล้วเพื่อป้องกันตนเองจากการตรวจสอบโดยอ้างว่าตนไม่ได้เป็นผู้ส่งใบเสนอราคาที่สูงเกินจริงดังกล่าว เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงหากมีการตรวจสอบการทุจริตขึ้น นั้น จึงขอเสนอให้มีการกำหนดให้ผู้ประกอบการที่จะเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ ต้องมีการลงทะเบียนที่อยู่ในการจัดส่งหรืออีเมลที่เป็นทางการ และใช้ช่องทางดังกล่าวในการเสนอราคาที่เป็นทางการ เพื่อยืนยันถึงตัวตนที่แท้จริงซึ่งจะเป็นการป้องปรามไม่ให้เกิดการเสนอราคาที่เป็นราคาที่สูงเกินจริง

4) จากผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนที่พบว่า ในกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง คือ การบริหารสัญญา และการบริหารพัสดุ ยังไม่มีความโปร่งใส ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมช่วยตรวจสอบหรือเฝ้าระวังการทุจริตได้น้อยมาก นั้น เห็นควรเสนอว่าให้มีการเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้นหลังจากเสร็จสิ้นการดำเนินงานแต่ละขั้นตอน เช่น สัญญา การปรับแก้ไขสัญญา ฎีกาการเบิกจ่ายเงิน เป็นต้น ลงในเว็บไซต์ของหน่วยงาน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ รวมถึงเป็นการป้องปรามการทุจริตได้อีกด้วย

5) ควรปรับลดวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง ตามมาตรา 56 (2) (ข) เนื่องจากผลการศึกษาพบว่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง หน่วยงานรัฐสามารถเจาะจงผู้รับจ้างได้ เป็นวิธีที่สุ่มเสี่ยงต่อการเอื้อประโยชน์ หรือเข้าไปมีส่วนได้เสีย และถึงแม้ว่างานจะเสร็จถูกต้องครบถ้วนแต่ราคาที่สูงกว่าจะค่อนข้างสูง ก็เสี่ยงต่อการมีเงินทอน ดังนั้น การที่วงเงินน้อยลงก็จะทำให้เงินทอนน้อยลงตามไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ด้วยข้อจำกัดของงบประมาณซึ่งส่วนใหญ่การจัดซื้อจัดจ้างจะมีวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ทั้งนี้ เนื่องจากการดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการเลือกผู้รับจ้างแล้วตกลงราคากันได้เลย กฎหมายให้อำนาจไว้ และการพิสูจน์ว่ามีเงินทอนก็ค่อนข้างพิสูจน์ได้ยาก หากไม่สามารถลดวงเงินดังกล่าวได้อย่างน้อยการเลือกผู้รับจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้น ควรมีการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการเลือกผู้รับจ้างที่แสดงให้เห็นถึงการแข่งขันราคากัน

6) ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งจะต้องใช้เกณฑ์ราคาและเกณฑ์คุณภาพเป็นเกณฑ์การพิจารณานั้น ควรกำหนดพัสดุที่มีความยุ่งยากซับซ้อนไว้เท่าที่พอจะมีอยู่ให้มากที่สุด หรือนิยามที่มีความชัดเจน เพื่อลดดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติที่จะนำกรณีดังกล่าวมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้างบางราย

7) ในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะตามมาตรฐานครุภัณฑ์ที่กำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง เช่น เครื่องยนต์ที่ซีซี ก็แรงม้า เป็นต้น ทำให้ผู้ปฏิบัติต้องไปดำเนินการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเพิ่มเติมเอง ซึ่งจะเกิดความสุ่มเสี่ยงว่าจะเป็นการกำหนดคุณสมบัติเอื้อให้แก่ผู้รับจ้างบางราย ดังนั้น ควรกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะที่มีความละเอียดมากกว่านี้เพื่อที่ผู้ปฏิบัติจะได้ไม่ต้องไปกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเพิ่มเติมเอง เช่น รถส่วนกลาง รถดับเพลิง เป็นต้น

8) ควรกำหนดให้ประเภทชั้นของผู้ประกอบการในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ที่มีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการที่มีสิทธิขึ้นทะเบียนไว้ เป็นเพียงคุณสมบัติที่เป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาเพื่อให้คะแนนด้านคุณสมบัติ เช่น ผู้ประกอบการ A อยู่ประเภทชั้น 1 ก็จะได้คะแนน 100 คะแนน ผู้ประกอบการ B อยู่ประเภทชั้น 2 ได้คะแนน 80 คะแนน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เกิดการแข่งขันกันมากขึ้น เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่อยู่ประเภทชั้นอื่นสามารถเข้าร่วมในการเสนอราคาได้ ผู้ประกอบการในชั้นอื่นซึ่งอาจมีคุณสมบัติด้านอื่นที่ดีกว่า เนื่องจากกรณีนี้ได้ใช้ประเภทชั้นมากำหนดคุณสมบัติไว้ จึงทำให้มีผู้ประกอบการจำนวนน้อยราย และอาจจะไม่มีการแข่งขันกัน เสี่ยงต่อการสมยอมราคาหรือฮั้วประมูลกันได้ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง และมาตรา 9

9) ในกรณีการอ้างความจำเป็นเร่งด่วน พัสดุที่ใช้ในราชการลับ มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุนั้นโดยฉุกเฉิน มีลักษณะเฉพาะเป็นพิเศษหรือซับซ้อน ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 (1) (2) ควรมีการกำหนดรายละเอียดของกรณีต่าง ๆ ให้มากกว่านี้ เพื่อที่จะให้การใช้ดุลยพินิจมีความรัดกุมมากขึ้นและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริง

10) ควรมีการอบรมผู้มีอำนาจในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง คือ หัวหน้าหน่วยงาน เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากจะทำการอบรมให้เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่พัสดุ เพื่อให้ทั้งผู้อนุมัติและผู้ปฏิบัติเข้าใจตรงกัน เนื่องจากการศึกษาพบกรณีที่มีอำนาจต้องการดำเนินงานอะไรก็จะสั่งให้ผู้ปฏิบัติทำให้ได้ โดยที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบแต่ผู้ปฏิบัติในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะเกรงกลัวอิทธิพลหรือการให้คุณให้โทษได้ก็ไม่กล้าทักท้วงจึงต้องปฏิบัติไปทั้ง ๆ ที่รู้ว่าผิด อีกทั้งผู้ปฏิบัติก็ต้องช่วยปกปิดความผิดนี้ไว้อีกด้วย เนื่องจากหากมีการตรวจสอบเจอผู้ปฏิบัติเองก็จะผิดไปด้วย

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคของผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เนื่องจากงานวิจัยนี้พบปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตจากด้านกฎหมาย คือ กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องมีอยู่จำนวนมาก และเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ กับปัจจัยด้านบุคคล คือ ด้านสังคม เศรษฐกิจ ระบบอุปถัมภ์ และการขาดความรู้กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้ปฏิบัติงานได้

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กมล เกาพิจิตร. (2534). *Modern English-Thai, Thai-English Dictionary*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- กรกช อ่อนน่วม และฉาน เรื่องธรรมสิงห์. (2562). **ปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**, วารสารวิชาการคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์ 6: 224 – 225.
- กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง (2561). **มาตรฐานการตรวจสอบภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ**. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. (2547). **กลเม็ดเด็ดพิทคอร์รัปชัน**. กรุงเทพมหานคร: ชัคเชสมิเดีย.
- เกียรติศักดิ์ จีรเชียรนาถ. (2539). **การทุจริตในองค์กรและอาชญากรรมธุรกิจ** (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: คู่แข่ง.
- ขวัญฤทัย ใจทัน. (2554). **การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม**. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2555). **คอร์รัปชันไทย ก้าวหน้าเกินใคร**. เครือข่ายข้อมูลการเมืองไทย.
- จารุวรรณ สุขุมลพงษ์. (2556). **แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ฐานันท์ วรรณโกวิท. (2554). **ประสบการณ์จากการฝึกอบรมเส้นทางคอร์รัปชัน** ณ มหาวิทยาลัยตุลัส กาบิโตน สาธารณรัฐฝรั่งเศส.
- ดารารัตน์ อานันทนะสุวงศ์. (2557). **กายวิภาคกลไกการทุจริตคอร์รัปชัน**. ใน *สิริลักษณ์ คอมนันต์ และคณะ, คอร์รัปชันและกลไกกำจัดกลไก* (น. 7-28). เชียงใหม่: สถาบันศึกษา นโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และคณะ. (2562). **โครงการศึกษาฐานข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อออกแบบยุทธศาสตร์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ทิพาวดี เมฆสุวรรณ. (2543). **สามประสานในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี**. นานาสาระจากรวมพลังเพื่อการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี. นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

- ธราพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย. (2563). การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน
ภาครัฐ. วารสารสหวิทยาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 3(2), 311-323.
[https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jmhs1_s/article/download/243255/
166265/846674](https://so04.tci-thaijo.org/index.php/jmhs1_s/article/download/243255/166265/846674)
- ปิ่นอ้น อนันอภิบุตรและคณะ. (2553). การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต.
นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์. (2537). คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร:
ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พรอัมรินทร์ พรหมเกิด (2561). การศึกษาเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน
อย่างเป็นระบบของภาคการศึกษา กรณีศึกษา โรงเรียนสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่
การศึกษามัธยม เขตที่ 24, 25, 26 (กาฬสินธุ์ ขอนแก่น มหาสารคาม). นนทบุรี:
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
- รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ. (2550). ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ราชบัณฑิตยสถาน (2556). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554. กรุงเทพฯ:
ราชบัณฑิตยสถาน.
- ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม และคณะ. (2561). โครงการวิจัยเรื่องรูปแบบการทุจริตและปัจจัยเสี่ยงที่
ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (2555). สถานการณ์การคอร์รัปชันของประเทศไทย. วารสารวไลยอลงกรณ์
ปริทัศน์. 2(1): มกราคม-มิถุนายน 2555.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. (2549). ทฤษฎีคอร์รัปชัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ร่วมด้วยช่วยกัน.
- อนุกรรมการพิจารณาผลการศึกษารูปแบบการทุจริต. (2561). เอกสารสรุปการสัมมนาทางวิชาการ
เพื่อนำเสนอผลการศึกษารูปแบบการทุจริต ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561. สำนักงาน
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.).
- อุดม รัฐอมฤต. (2544). การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

แหล่งข้อมูลออนไลน์

กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (2556). ชาวประชาสัมพันธ์ทั่วไป/อย่างไรถึงจะเรียกว่าฮั้วประมูล?. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.dsi.go.th/th/Detail/อย่างไรถึงจะเรียกว่าฮั้วประมูล>

สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน. (2561). *คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560*. สืบค้นเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2565, จาก <http://www.eppo.go.th/index.php/th/graph-analysis/item/15586-eppo-standard-procurement>.

สุวรรณกมล อมฤตวารี. (ม.ป.ป.). *กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2560 ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*. สืบค้นเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2565, จาก http://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2562_1582280813_6114830005.pdf.

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย. (2554). **ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี**

พ.ศ. 2553. [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: http://www.transparency-thailand.org/thai/index.php?option=com_content&task=view&id=172&Itemid=1.

(2554, 15 ธันวาคม).

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/6new/new74.pdf สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2565

กฎหมายและระเบียบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561

กฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานอื่นเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560

รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560” | 128

กฎกระทรวงกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ.2560

กฎกระทรวงกำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำ ข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560

กฎกระทรวงกำหนดเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนที่ปรึกษา พ.ศ 2560

กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง พ.ศ.2560

กฎกระทรวงกำหนดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ พ.ศ.2560

ประกาศคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงาน ของรัฐ

หลักเกณฑ์กระทรวงการคลังว่าด้วยมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการตรวจสอบภายในสำหรับ หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม)

ภาษาอังกฤษ

Heidenheimer, A. J. (1978). Political Corruption: Cases in Comparative Analysis. New Brunswick: Transaction.

Jain, A. K. (2001). Corruption: A review. Journal of economic surveys, 15 (1), 71-121.

Klitgaard, R. (2008). A holistic approach to the fight against corruption. Bali, Indonesia, Available at:< <http://www.cgu.edu>>(accessed 10 January 2016).

OECD. (2002). Glossary: OECD.

Rogow, A. A., & Lasswell, H. D. (1963). Power, corruption, and rectitude: Prentice-Hall Englewood Cliffs, NJ.

Sangita, S.N. 1995. "Institutional Arrangement for Controlling Corruption in Public Life: Karnataka Experience". Indian Journal of Public Administration. XII (1). January-March. Pp. 45-67.

Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1993). Corruption. Quarterly Journal of Economics, 108(3), 599.

- Skidmore, Max J. 1996. "Promise and Peril in Combating Corruption: Hong Kong's ICAC".
The Annals of the American Academy. 547. September.
- Susan Rose-Ackerman. (2004). The Challenge of Poor Governance and Corruption in
Global Crises, Global Solutions ed. Bjorn Lomborg. Cambridge: Cambridge
University Press.
- Transparency International. (2000). Glossary: Transparency International.
- United Nations. 1989. corruption and anti-corruption strategies.
<https://www.academia.edu/download/30191602/chapter03.pdf>. Accessed :
1 January 2022)
- Wilson, James Q. 1968. "Corruption is Not Always Scandalous". In J.A. Gardiner and D.J.
Olson eds., Theft of the City: Readings in Corruption in America. Pp. 29.
Bloomington: Indiana University Press.
- World Bank. (2000). World Bank Business Environment Survey. Retrieved from
<http://info.worldbank.org/governance/wbes>.

ภาคผนวก ก

แนวทางข้อกำหนดสัมภาษณ์เชิงลึก
โครงการวิจัยเรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560”
(ผู้บริหารและ พนักงานไตสวน สำนักงาน ป.ป.ช.)
(นักสืบสวนสอบสวน สำนักงาน ป.ป.ท.)

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่งหน้าที่

สังกัด

ระยะเวลาการปฏิบัติงาน.....ปี

ประสบการณ์ในการทำคดีทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ
การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

วันเดือนปีที่สัมภาษณ์

**ส่วนที่ 2 ลักษณะของการกระทำความผิดในกระบวนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตาม
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560**

ประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง/วิธีการซื้อหรือจ้าง

1. การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

.....วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วงเงิน

.....วิธีคัดเลือก วงเงิน

.....วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงิน

2. งานจ้างที่ปรึกษา

.....วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วงเงิน

.....วิธีคัดเลือก วงเงิน

.....วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงิน

3. งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

.....วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วงเงิน

.....วิธีคัดเลือก วงเงิน

.....วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงิน

.....วิธีประกวดแบบ วงเงิน

ขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง

1. การกำหนดความต้องการ

.....

.....

.....

.....

2. การตั้งงบประมาณ

.....

.....

.....

.....

3. การกำหนด TOR

.....

.....

.....

4. การออกประกาศและประกวดราคา

.....

.....

.....

.....

5. การเสนอราคา

.....

.....

.....

.....

6. การพิจารณาและตัดสิน

.....

.....

.....

.....

7. การส่งมอบและตรวจรับ

.....
.....
.....

8. การเบิกจ่ายเงิน

.....
.....
.....

ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

จำนวนของกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โปรตระบุรายละเอียด

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ โปรตระบุรายละเอียด

.....
.....
.....
.....
.....
.....

การบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ/ควบคุม โปรตระบุรายละเอียด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ความโปร่งใส โปรตระบุรายละเอียด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

การมีส่วนร่วมของประชาชน โปรตระบุรายละเอียด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ โปรตระบุรายละเอียด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ระบบอุปถัมภ์ โปรตระบุรายละเอียด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ระดับความรู้กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โปรตระบุรายละเอียด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

จำนวนของผู้ประกอบการ โปรตระบุรายละเอียด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

มูลค่าของวงเงิน, ราคากลาง โปรตระบุรายละเอียด

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

แนวทางข้อกำหนดสัมภาษณ์เชิงลึก
โครงการวิจัยเรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560”
(สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน)

ส่วนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์

ตำแหน่งหน้าที่

สังกัด

ระยะเวลาการปฏิบัติงาน.....ปี

ประสบการณ์ในการตรวจสอบการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อ
จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

วันเดือนปีที่สัมภาษณ์

**ส่วนที่ 2 ลักษณะของการกระทำความผิดในกระบวนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตาม
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560**

ประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง/วิธีการซื้อหรือจ้าง

1. การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ

.....วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วงเงิน

.....วิธีคัดเลือก วงเงิน

.....วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงิน

2. งานจ้างที่ปรึกษา

.....วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วงเงิน

.....วิธีคัดเลือก วงเงิน

.....วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงิน

3. งานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

.....วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป วงเงิน

.....วิธีคัดเลือก วงเงิน

.....วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงิน

.....วิธีประกวดแบบ วงเงิน

ขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง

1. การกำหนดความต้องการ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. การตั้งงบประมาณ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

3. การกำหนด TOR

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. การออกประกาศและประกวดราคา

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5. การเสนอราคา

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. การพิจารณาและตัดสิน

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

7. การส่งมอบและตรวจรับ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

8. การเบิกจ่ายเงิน

.....

.....

.....

.....

.....

ส่วนที่ 3 ปัจจัยที่เอื้อให้เกิดการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

จำนวนของกฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โปรตระบุรายละเอียดย

กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้องเปิดช่องให้ใช้ดุลยพินิจ โปรตระบุรายละเอียดย

การบังคับใช้กฎหมายในการตรวจสอบ/ควบคุม โปรตระบุรายละเอียดย

ความโปร่งใส โปรตระบุนรายละเอียต

.....

.....

.....

.....

.....

.....

การมีส่วนร่วมของประชาชน โปรตระบุนรายละเอียต

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ผลกระทบจากสังคม เศรษฐกิจ โปรตระบุนรายละเอียต

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ระบบอุปถัมภ์ โปรตระบุนรายละเอียต

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ระดับความรู้กฎหมาย/ระเบียบที่เกี่ยวข้อง โปรตระบุนรายละเอียต

.....

.....

.....

.....

.....

จำนวนของผู้ประกอบการ โปรตระบุนรายละเอียต

.....

.....

.....

.....

.....

มูลค่าของวงเงิน, ราคากลาง โปรตระบุนรายละเอียต

.....

.....

.....

.....

.....

อื่น ๆ โปรตระบุนรายละเอียต

.....

.....

.....

.....

.....



Download ไฟล์รายงาน