



## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ 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



บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัย เรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ  
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560”

รหัสโครงการ 4367506

โดย

นายศักรินทร์ นิรัตน์

หัวหน้าโครงการ

นางสาวศรินันท์ วัฒนศิริธรรม

นักวิจัย

นายสยาม ธีระบุตร

นักวิจัย

นางสาวศรินทิพย์ แสงมิ่ง

นักวิจัย

สังกัด สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กันยายน 2566

งบประมาณสนับสนุนงานมูลฐาน (Fundamental Fund)

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

จากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม



## 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 และสอดคล้องกับหลักการคุ่มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ รวมทั้งมีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง 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 ตามลำดับ<sup>1</sup> 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
<b>ผลรวมทั้งหมด</b>		<b>4,180</b>	<b>181,012,089,331</b>

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 การทุจริตจึงถือว่าเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในการจัดซื้อจัดจ้างของ

<sup>1</sup> ข้อมูลจากระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS) สำนักงาน ป.ป.ช.



ภาครัฐที่เป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้<sup>2</sup> 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

<sup>2</sup> ปันณ์ อนันตวิบูลย์และคณะ. (2553). การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

## 6. ผลการศึกษา

### 1) ผลการศึกษากระบวนการและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

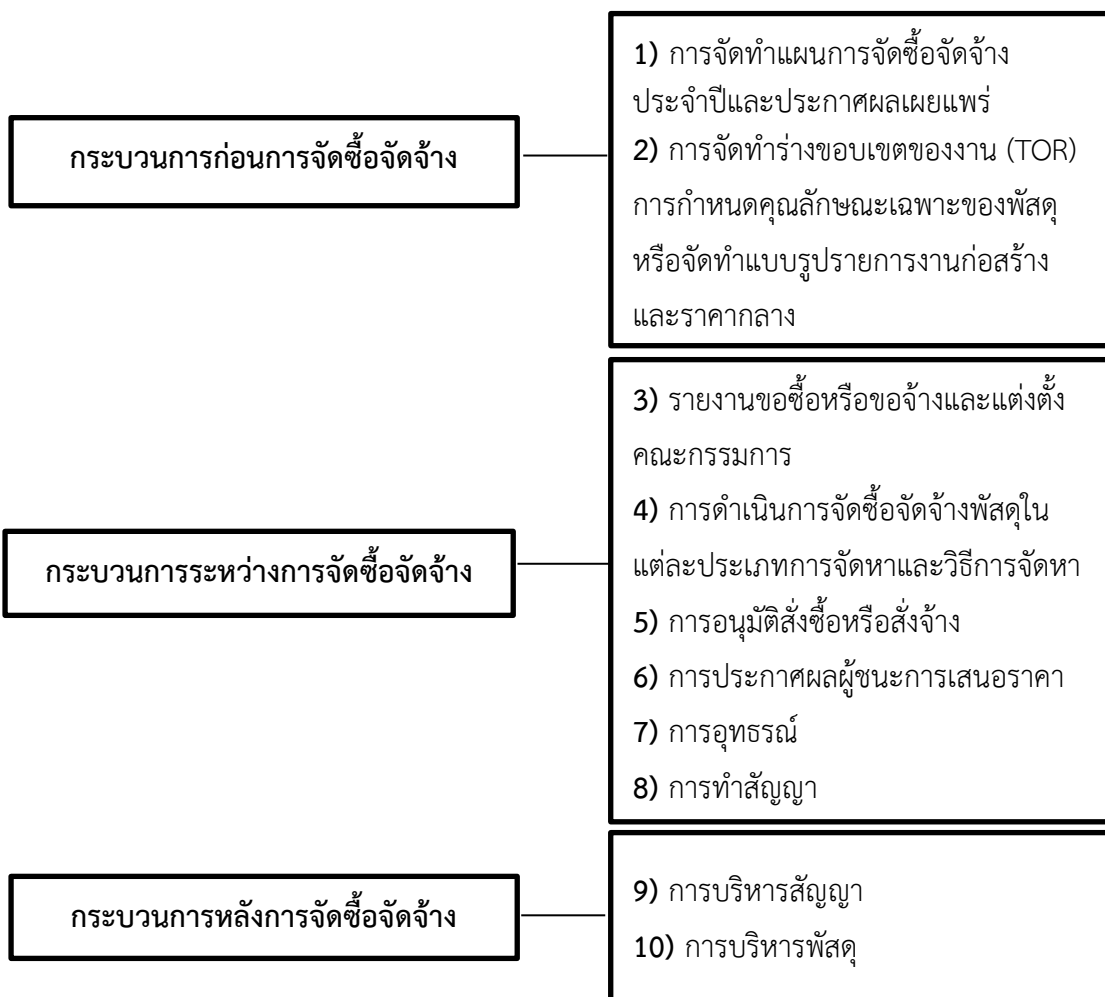
ตามที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ในการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งจากการศึกษากระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ 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 การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศผลเผยแพร่ การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำแบบรูปราคางานก่อสร้างและราคากลาง โดยใน **ขั้นตอนแรก** คือ การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและประกาศผลเผยแพร่ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 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 โดยการขออนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่ได้ผู้ชนะการเสนอราคาหรือผู้ได้รับการคัดเลือกซื้อเสนอของการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้น โดยเจ้าหน้าที่จะสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างเสนอหัวหน้าเจ้าหน้าที่เพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้นให้ความเห็นชอบในการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐลงนามในประกาศผู้ชนะการเสนอราคาพร้อมทั้งแบบแจ้งผลการพิจารณา เพื่อแจ้งให้ผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายทราบ อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งภายในวงเงินในแต่ละวิธีของการจัดหาตามวงเงินที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

**ขั้นตอนที่ 6 คือ** การประกาศผลผู้ชนะการเสนอราคา โดยหลังจากการอนุมัติสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะขั้นตอนของการประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือก ซึ่งการประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 66 วรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐประกาศผลผู้ชนะการจัดซื้อจัดจ้างหรือผู้ได้รับการคัดเลือกและเหตุผลสนับสนุนในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง [www.gprocurement.go.th](http://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 ซึ่งหากการทำสัญญารายใดมีความจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างจากแบบที่กำหนดและไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบให้กระทำได้เว้นแต่เห็นว่าจะเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอให้ส่งสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน

### 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

พบประเด็นที่หน่วยงานมีการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้มียกเว้นที่น้อยกว่า 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 เนื่องจากเป็นการกำหนดให้มีผู้มีคุณสมบัติที่น้อยรายผู้รับจ้างที่ที่ถูกกีดกันจากการกำหนดรายละเอียดดังกล่าวก็จะนำมาร้องเรียน แสดงให้เห็นว่าในประเด็นของการกำหนดลำดับชั้นของผู้รับจ้าง แม้ว่าจะเป็นการเสี่ยงต่อการสมยอมราคากัน แต่การ

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

### **(3) อ่างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน/กรณีพิเศษ/มีความซับซ้อน ที่เป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา**

พบประเด็นจากการเลี่ยงการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องใช้เฉพาะวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป 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 ก็เสี่ยงต่อการ 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 ในบางรายอาจจะแค่บกพร่องในทำหน้าที่ตรวจรับ เนื่องจากพบว่ากรรมการตรวจรับบางคนไม่ได้เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง 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 ซึ่งกรณีผู้จ้างเป็นส่วนราชการ 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 เนื่องจากการณดังกล่าวเป็นการให้อำนาจในการเลือกผู้รับจ้างแล้วตกลงราคากันได้เลย กฎหมายให้อำนาจไว้ และการพิสูจน์ว่ามีเงินทอนก็ค่อนข้างพิสูจน์ได้ยาก หากไม่สามารถลดวงเงินดังกล่าวได้อย่างน้อยการเลือกผู้รับจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจงนั้น ควรมีการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ในการเลือกผู้รับจ้างที่แสดงให้เห็นถึงการแข่งขันราคากัน

1.6) ในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ซึ่งจะต้องใช้เกณฑ์ราคาและเกณฑ์คุณภาพเป็นเกณฑ์การพิจารณา นั้น ควรกำหนดพัสดุที่มีความยุ่งยากซับซ้อนไว้เท่าที่พอจะมีอยู่ให้มากที่สุด หรือนิยามที่มีความชัดเจน เพื่อลดดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติที่จะนำกรณีดังกล่าวมาใช้เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้รับจ้างบางราย

1.7) ในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะตามมาตรฐานครุภัณฑ์ที่กำหนดไว้ค่อนข้างกว้าง เช่น เครื่องยนต์เกี่ซีซี 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 ซึ่งจะทำให้มีเกิดการแข่งขันกันมากขึ้น 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 โดยที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบแต่ผู้ปฏิบัติในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะเกรงกลัวอิทธิพลหรือการให้คุณให้โทษได้ก็ไม่กล้าทักท้วงจึงต้องปฏิบัติตามไปทั้ง 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, respectively<sup>1</sup>, 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
<b>Total</b>		<b>4,180</b>	<b>181,012,089,331</b>

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)

<sup>1</sup> 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 income<sup>2</sup>. 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.

---

<sup>2</sup> 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:

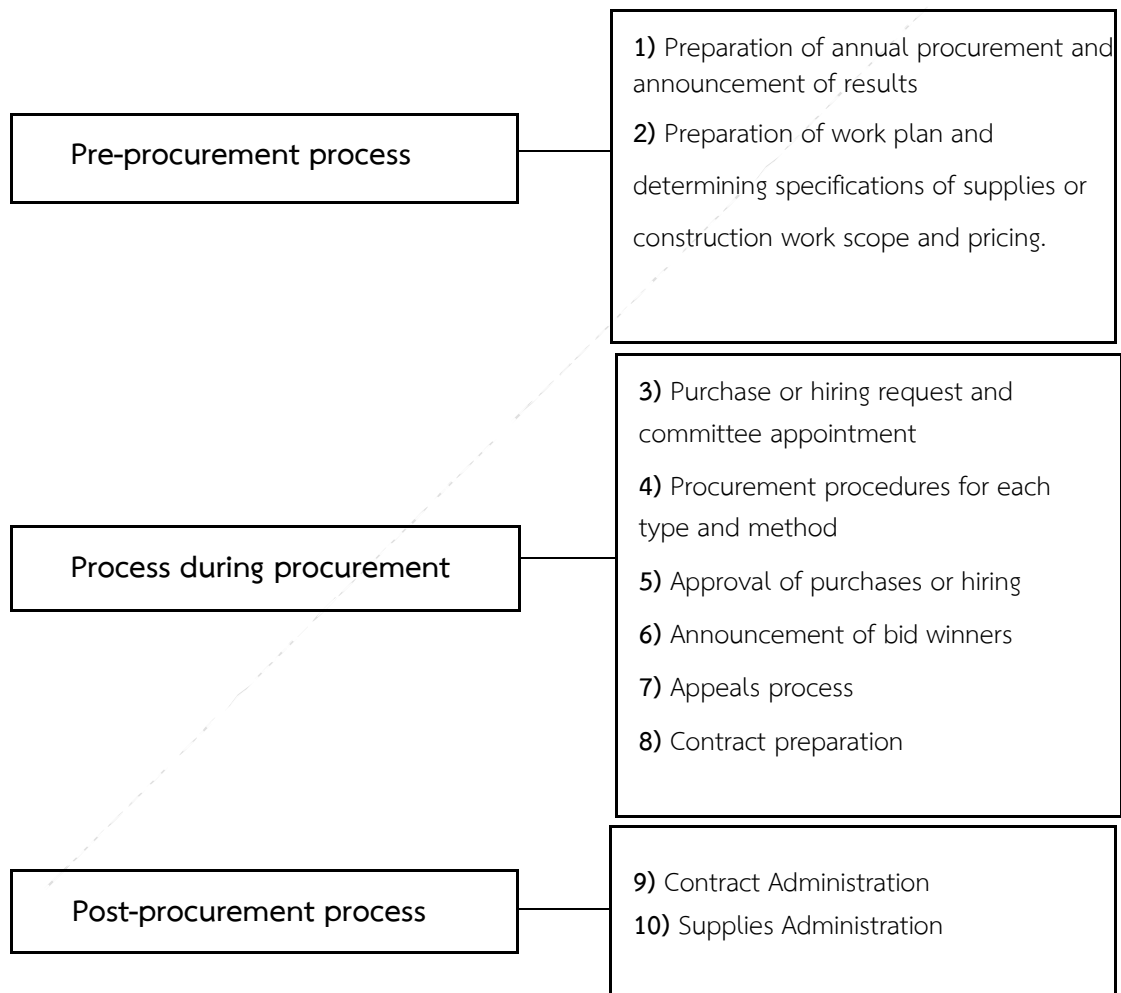
The public procurement and Administration supplies and assets are divided into 10 steps, as follows:

- 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,

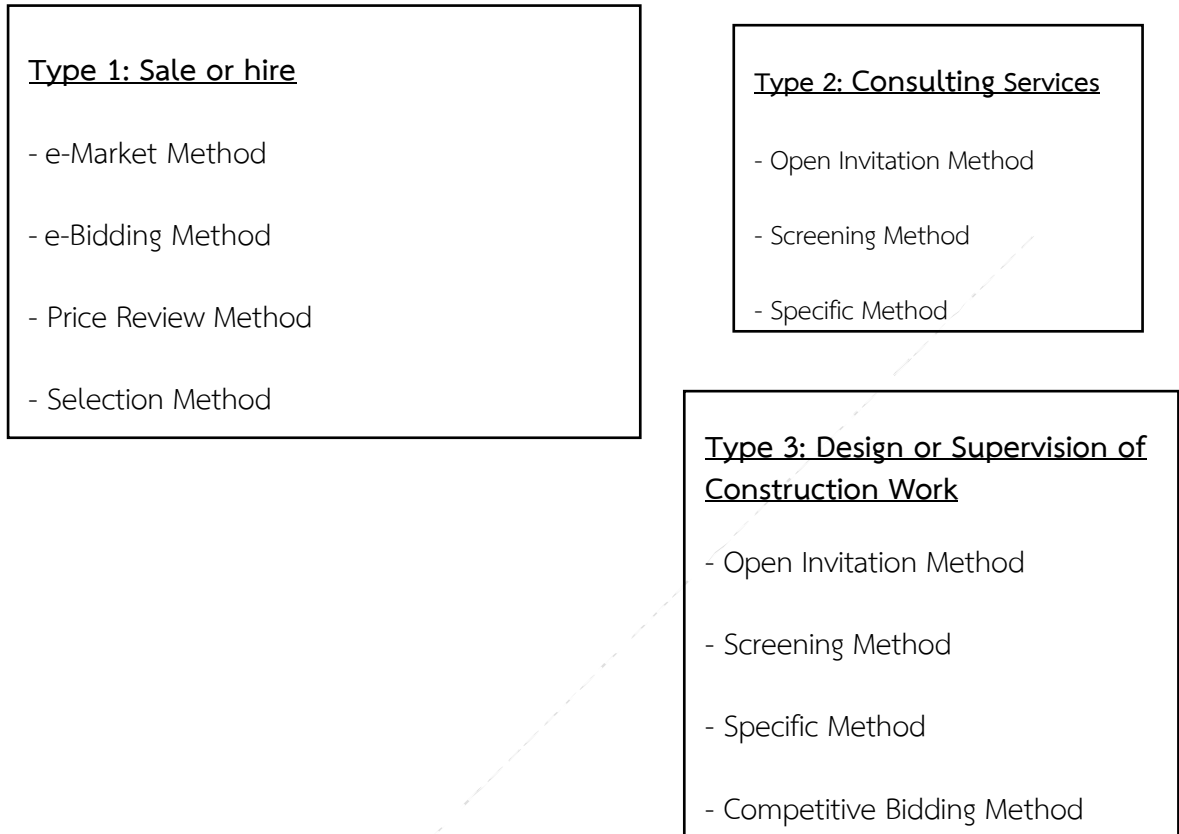
### 1.2) Process during procurement

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](http://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.

---



Download ไฟล์รายงาน