



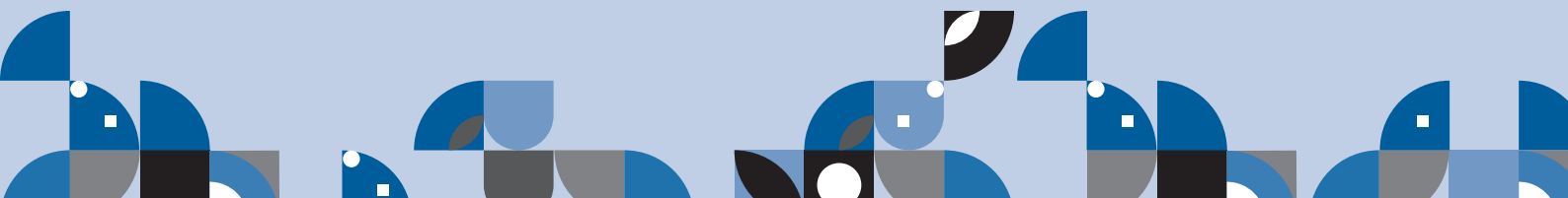
# คู่มือ

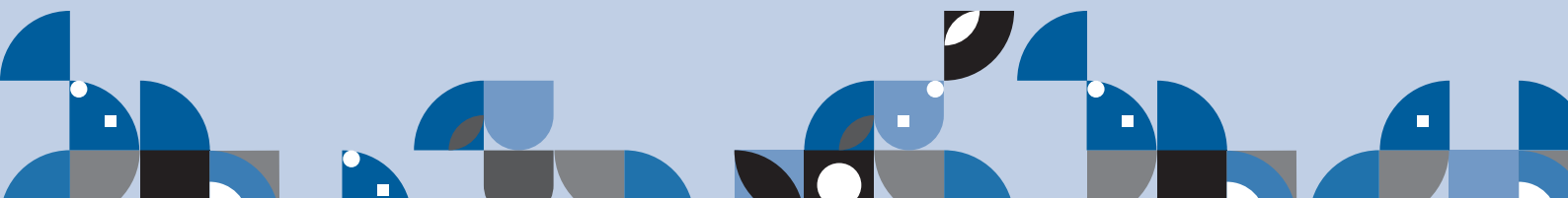
แนวทางยกระดับการพัฒนา  
และส่งเสริมบรรณารักษศาสตร์  
คู่มือหน่วยงานของรัฐ



สำนักพัฒนาและส่งเสริมบรรณารักษศาสตร์  
สำนักงาน ป.ป.ช.













**คู่มือแนวทางยกระดับการพัฒนา  
และส่งเสริมบริษัทภิบาล  
คู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ**

สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล  
สำนักงาน ป.ป.ช.



# คำนำ



ข้อมูลจากรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ของสำนักงาน ป.ป.ช. เมื่อพิจารณาคำกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการเอง จำนวน 3,868 เรื่อง จำแนกตามประเภทคำกล่าวหาพบว่า คำกล่าวหาสูงสุดใน 2 อันดับแรกเป็นประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 1,439 เรื่อง และประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ละเลย เพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ กระทำการเกินอำนาจหน้าที่โดยทุจริต อนุมัติหรือไม่อนุมัติใบอนุญาตโดยมิชอบ จำนวน 987 เรื่อง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา มีมูลค่ารวม 26,247 ล้านบาท หากจำแนกตามประเภทคำกล่าวหาพบว่า คำกล่าวหาประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง มีมูลค่ามากที่สุด จำนวน 13,391 ล้านบาท (ร้อยละ 51.02) รองลงมาเป็นประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ละเลย เพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ กระทำการเกินอำนาจหน้าที่โดยทุจริต อนุมัติหรือไม่อนุมัติใบอนุญาตโดยมิชอบ จำนวน 8,786 ล้านบาท (ร้อยละ 33.48) ประเภทยกยอกหรือเบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ จำนวน 1,899 ล้านบาท (ร้อยละ 7.24) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐยังคงเป็นเรื่องร้องเรียนอันดับแรกที่ต้องแก้ไขเป็นเรื่องเร่งด่วน

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 สำนักงาน ป.ป.ช. จึงจัดกิจกรรมการถอดบทเรียนแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมบรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ จำนวน 3 ครั้ง โดยมีกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมกิจกรรม ประกอบด้วย ภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ จำแนกตามประเภทคู่สัญญา ได้แก่ ครั้งที่ 1 ภาคการผลิต ครั้งที่ 2 ภาคการค้าและบริการ และครั้งที่ 3 ภาคก่อสร้าง

ในกระบวนการถอดบทเรียนมีการแบ่งกลุ่มระดมความคิดเห็นเพื่อถอดบทเรียนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ 1) ขั้นตอนกระบวนการที่ภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและมีความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริต 2) สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละขั้นตอน 3) สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา และ 4) ข้อเสนอแนะและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลจากการถอดบทเรียนมาจัดทำคู่มือแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมบรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะเป็นประโยชน์ต่อองค์กรภาคเอกชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของภาครัฐในการยกระดับการพัฒนาและส่งเสริมบรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐและแก้ไขปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต่อไป

สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล  
สำนักงาน ป.ป.ช.

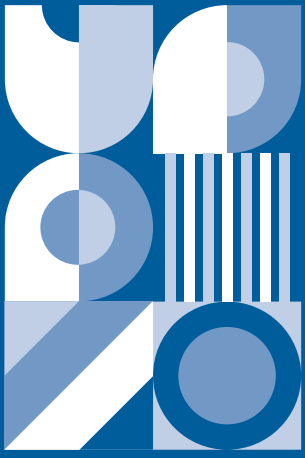




# สารบัญ



คำนำ	5
สารบัญ	7
บทที่ 1 บทสรุปผู้บริหาร	8
บทที่ 2 กฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับความโปร่งใส ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	18
2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หลักการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ	19
พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542	27
2.2 สาระสำคัญความผิดฐานให้สินบนและความรับผิดของนิติบุคคลตามกฎหมาย ป.ป.ช. มาตรา 176 และหลักการพื้นฐานในการกำหนดมาตรการควบคุมภายใน ที่เหมาะสมของนิติบุคคล ในการป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ แนวคิดหลักธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล	30 33
บทที่ 3 สภาพปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและประเด็นปัญหา	38
บทที่ 4 สรุปรายงานการถอดบทเรียน แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมบรรษัทภิบาล คู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ	46
บทที่ 5 ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล	84
บรรณานุกรม	95



# บทที่ 1

## บทสรุปผู้บริหาร





ข้อมูลจากรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ของสำนักงาน ป.ป.ช. เมื่อพิจารณาคำกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการเอง จำนวน 3,868 เรื่อง จำแนกตามประเภท คำกล่าวหาพบว่า คำกล่าวหาสูงสุดใน 2 อันดับแรกเป็นประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 1,439 เรื่อง และประเภท ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ละเลย เพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ กระทำการเกินอำนาจหน้าที่โดยทุจริต อนุมัติหรือไม่อนุมัติใบอนุญาตโดยมิชอบ จำนวน 987 เรื่อง

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามคำกล่าวหา มีมูลค่ารวม 26,247 ล้านบาท หากจำแนกตามประเภทคำกล่าวหาพบว่า คำกล่าวหาประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง มีมูลค่ามากที่สุด จำนวน 13,391 ล้านบาท (ร้อยละ 51.02) รองลงมาเป็นประเภทปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เช่น ละเลย เพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามหน้าที่ กระทำการเกินอำนาจหน้าที่โดยทุจริต อนุมัติหรือไม่อนุมัติใบอนุญาตโดยมิชอบ จำนวน 8,786 ล้านบาท (ร้อยละ 33.48) และประเภทยกยอกหรือเบียดบังเงิน หรือทรัพย์สินของราชการ จำนวน 1,899 ล้านบาท (ร้อยละ 7.24) ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าปัญหาการทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐยังคงเป็นเรื่องร้องเรียนอันดับแรกที่ต้องแก้ไขเป็นเรื่องเร่งด่วน เนื่องจากมูลค่า ความเสียหายสูง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 สำนักงาน ป.ป.ช. จึงจัดกิจกรรมการถอดบทเรียนแนวทางการพัฒนา และส่งเสริมบรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐจำนวน 3 ครั้ง โดยมีกลุ่มเป้าหมายเข้าร่วมกิจกรรม ประกอบด้วย ภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐจำแนกตามประเภทคู่สัญญา ได้แก่ ครั้งที่ 1 ภาคการผลิต เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2567 ครั้งที่ 2 ภาคการค้าและบริการ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2567 และครั้งที่ 3 ภาคก่อสร้าง เมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2567 ณ โรงแรม กราฟ โฮเทล ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร

ในกระบวนการถอดบทเรียนมีการแบ่งกลุ่มระดมความคิดเห็นเพื่อถอดบทเรียนในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ขั้นตอนกระบวนการที่ภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริต
2. สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง
3. สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา
4. ข้อเสนอแนะและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากการถอดบทเรียนได้ผลสรุปขั้นตอนกระบวนการที่ภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริต ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายโครงการ งบประมาณ 2) การจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนด รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปารายงานก่อสร้าง 3) การกำหนดราคากลาง 4) การเสนอราคา ประมูลงาน 5) การพิจารณาผล และ 6) การดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุ โดยในแต่ละขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบด้วย หัวข้อ สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริต ในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง สาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริต รวมถึงข้อเสนอแนะและบทบาทของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังนี้



## 1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายโครงการงบประมาณ

สภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดนโยบายโครงการงบประมาณ พบว่าการทุจริตเชิงนโยบายเป็นการกำหนดนโยบายจากข้าราชการการเมืองฝ่ายบริหารที่ได้รับการเลือกตั้งจากการหาเสียงโดยนโยบายประชานิยม ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากผู้ประกอบการภาคเอกชนต่อพรรคการเมืองของตน จึงได้กำหนดนโยบายและจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องตามนโยบายดังกล่าวโดยเอื้อประโยชน์ตอบแทนกลับไปยังผู้ประกอบการที่ให้การสนับสนุนในการเข้าร่วมเป็นคู่สัญญากับโครงการจัดซื้อจัดจ้างตามนโยบายดังกล่าว ปัญหากระบวนการกำหนดนโยบายโครงการหรืองบประมาณที่มีความซับซ้อนในรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและการนำนโยบายลงไปสู่ภาคปฏิบัติส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุซึ่งขัดกับหลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายหรืองบประมาณของโครงการขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดนโยบายหรืองบประมาณในการริเริ่มโครงการ และปัญหาการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบของโครงการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งเป็นลักษณะการทุจริตในการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี โดยกำหนดโครงการให้มีงบประมาณจำนวนไม่เกิน 500,000 บาท เพื่อให้สามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้รับจ้างโดยใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

สาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดนโยบายโครงการงบประมาณ เนื่องจากนักการเมืองผลักดันนโยบายให้หน่วยงานรัฐจัดสรรงบประมาณโครงการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจกลุ่มตนเองหรือพวกพ้องเป็นการตอบแทนผลประโยชน์ระหว่างกันผ่านระบบอุปถัมภ์ให้แก่ผู้ประกอบการภาคเอกชนและได้โอกาสในการประกอบธุรกิจด้วยนโยบายของรัฐ ทำให้เกิดตลาดผูกขาด (Monopoly) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องขาดความรู้ความเข้าใจในการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการกำหนดนโยบายโครงการหรืองบประมาณ มีความซับซ้อน การกำหนดโครงการหรืองบประมาณบางกรณีถูกกำหนดล่วงหน้าเป็นเวลา 2 ปี การปรับเปลี่ยนรัฐบาลมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องของโครงการส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุซึ่งขัดกับหลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดนโยบายโครงการงบประมาณของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรเพิ่มระดับความเข้มข้นในการกลั่นกรองนโยบายโครงการในค่างบประมาณประจำปีของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ให้พิจารณาจัดสรรงบประมาณในนโยบายและโครงการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เอื้อประโยชน์แก่ผู้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ลดการใช้ดุลยพินิจและบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดประชาสัมพันธ์เผยแพร่โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Infrastructure Transparency Initiative: CoST) เพื่อให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลเพิ่มความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ ส่งเสริมให้นักการเมืองตระหนักถึงบทบาทการเป็นนักการเมืองที่ดีตามมาตรฐานจริยธรรมและปราศจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พัฒนาระบบฐานข้อมูลประวัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความเชื่อมโยงทางผลประโยชน์ ส่วนหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างควรเปิดเผยข้อมูลขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง การพัฒนาสมรรถนะบุคลากรที่เกี่ยวข้องให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการกำหนดนโยบายโครงการจัดซื้อจัดจ้างประเภทต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ และผู้ประกอบการภาคเอกชนควรดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ควรมีมาตรการป้องกันการทุจริตและนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม มีการรวมกลุ่มเครือข่ายสมาคมวิชาชีพธุรกิจเพื่อร่วมกันพัฒนาระดับธรรมาภิบาล และส่งเสริมให้มีการกำกับการแข่งขันทางธุรกิจที่เป็นธรรม





## 2. ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR)

### การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปราชการงานก่อสร้าง

สภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปราชการงานก่อสร้างไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนเพียงพอ กำหนดคุณลักษณะของวัสดุครุภัณฑ์ที่จะจัดซื้อให้ตรงตามผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดทั้งที่คุณลักษณะดังกล่าวสามารถหาได้จากผู้ประกอบการทั่วไป การกำหนดร่างขอบเขตงานให้มีคุณลักษณะสอดคล้องกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงเพื่อให้หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการสามารถคัดเลือกผู้ประกอบการรายที่ต้องการได้โดยตรง การกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นข้อเสนอประมูลงานเอื้อประโยชน์ต่อผู้ประกอบการที่ต้องการให้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐโดยกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น ๆ การกำหนดเกณฑ์การพิจารณาที่เอื้อประโยชน์และไม่เป็นธรรม เช่น เกณฑ์การให้คะแนนทางเทคนิคและเกณฑ์การให้คะแนนเชิงคุณภาพ กรณีอ้างความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษ มีความซับซ้อนที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบจัดทำร่างขอบเขตของงานและกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอมีส่วนได้ส่วนเสียหรือแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับผู้ประกอบการบางราย การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลการกำหนดร่างขอบเขตของงานไปยังผู้ประกอบการไม่ทั่วถึงและมีระยะเวลาจำกัด



สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference : TOR) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปราชการงานก่อสร้างพบว่า เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างขอบเขตงานของหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างยังขาดความรู้ความเข้าใจหรือไม่มีประสบการณ์ ผู้ประกอบการภาคเอกชนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกและปราศจากการตรวจสอบ การแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการกำหนดรายละเอียดร่างขอบเขตของงานหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการไม่มีความโปร่งใส มีผลประโยชน์ทับซ้อน มีการล็อกสเปคคุณสมบัติของผู้เสนอราคาและคุณสมบัติทางเทคนิคเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งและกีดกันผู้แข่งขันรายอื่น ไม่มีการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องมาตรฐานความเป็นกลางของร่างขอบเขตของงานหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการอย่างเพียงพอและเหมาะสม กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ

การจัดซื้อจัดจ้างยังมีช่องว่างทำให้นักการเมืองหรือข้าราชการเข้ามากำหนดโครงการหรืองบประมาณที่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง อาศัยการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงเพื่อคัดเลือกผู้ประกอบการรายที่ต้องการได้โดยตรง

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างและภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับขั้นตอนและแนวปฏิบัติที่ถูกต้อง ควรเปิดโอกาสให้มีผู้แทนอิสระหรือหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมจัดทำร่างขอบเขตงานหรือกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างเพื่อช่วยตรวจสอบให้เกิดความโปร่งใส



### 3. ขั้นตอนการกำหนดราคากลาง

สภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดราคากลางพบว่า การกำหนดราคากลางที่ไม่สอดคล้องกับราคาตลาดในปัจจุบันจากการสืบราคาที่เป็นเท็จ โดยไม่ดำเนินการตามแนวทางที่กฎหมายกำหนดให้ถูกต้อง การกำหนดคุณสมบัติของสินค้าเพิ่มเติมโดยไม่จำเป็นเพื่อให้สามารถกำหนดราคากลางได้ด้วยตนเอง เนื่องจากเป็นสินค้าที่ไม่มีการสำรวจขึ้นทะเบียนราคากลางไว้ก่อน การนำราคากลางเดิมที่เคยได้รับการเสนอราคาทั้งหมดจากโครงการเดิมที่ถูกยกเลิกมากำหนดเป็นราคากลางเพื่อดำเนินการประมูลเสนอราคาใหม่ การเปิดเผยข้อมูลการเสนอราคาของผู้ร่วมเสนอราคารายอื่นให้แก่ผู้ประกอบการรายที่ต้องการให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคา รับทราบล่วงหน้าเพื่อให้สามารถเสนอราคาที่ต่ำกว่าผู้ประกอบการทุกราย การร่วมมือกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการในการจัดหาใบเสนอราคาเป็นคู่เทียบในจำนวนจำกัดและกำหนดราคาด้วยตนเองเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการบางราย หรือร่วมกันเสนอราคาสินค้าที่มีราคาสูงเกินกว่าราคาสินค้าปกติตามท้องตลาด เพื่อให้มีการจัดทำราคากลางที่สูงขึ้นกว่าสินค้าตามท้องตลาดปกติเอื้อต่อการจัดสรรกำไรส่วนต่างเอื้อประโยชน์ระหว่างกัน หรือกรณีผู้ประกอบการเสนอราคาที่ต่ำกว่าราคาสินค้าปกติมากเกินไปอาจส่งผลให้เกิดการลดต้นทุนโดยการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐานจนไม่สามารถดำเนินงานได้จริงและอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้นำไปใช้งาน

สาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดราคากลางเนื่องจากหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการเป็นผู้กำหนดฐานราคากลางเพื่อเป็นหลักเกณฑ์พิจารณาการเสนอราคาของผู้ประกอบการที่สนใจเข้าร่วมโครงการผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หากเจ้าหน้าที่รัฐผู้จัดทำราคากลางไม่ดำเนินการด้วยความถูกต้องโปร่งใสเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด เช่น การสืบราคาเพิ่มเติม ในการจัดทำราคากลางกรณีสินค้าบางประเภทไม่มีฐานข้อมูลราคา

อ้างอิงตามที่หน่วยงานกลางอื่นกำหนดไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบในการจัดทำราคากลางที่ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง โดยมีเจตนาเอื้อผลประโยชน์ต่างตอบแทนให้แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งที่ได้กำหนดให้เป็นผู้ชนะไว้ก่อนแล้ว ถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายอื่นที่สามารถเสนอราคาที่สะท้อนความเป็นจริงได้อย่างสมเหตุสมผลเมื่อเทียบกับประสิทธิภาพของผลงานที่ควรจะเป็นได้มากกว่า ส่งผลให้หน่วยงานรัฐสูญเสียงบประมาณสูงกว่าราคาท้องตลาดอย่างไม่คุ้มค่า



ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดราคากลาง หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและมาตรฐานกลางในการจัดทำราคากลางให้เป็นปัจจุบัน ตรวจสอบได้ และมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการได้ถูกต้องตามกฎหมาย ควรจัดทำข้อมูลดังกล่าวและพัฒนาให้เป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) พัฒนาแพลตฟอร์มการกำหนดราคากลางที่เป็นธรรมโดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาปรับใช้กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งควรตรวจสอบราคากลางและประชาสัมพันธ์ช่องทางการร้องเรียนให้เป็นรับทราบต่อสาธารณะให้มากขึ้น ส่วนหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างควรจัดทำราคากลางให้ถูกต้องเหมาะสมตามบริบทพื้นที่อย่างแท้จริง ทบทวนตรวจสอบราคากลางให้เป็นปัจจุบันและมีหลักฐานการสืบราคากลางที่พิสูจน์ได้อย่างเป็นรูปธรรม และควรเปิดโอกาสให้บุคคลหรือผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสืบราคากลางเพื่อกำหนดและตรวจสอบราคากลางร่วมกัน โดยเปิดเผยข้อมูลราคากลางผ่านเว็บไซต์และปิดประกาศในหน่วยงาน ตลอดจนผู้ประกอบการภาคเอกชนควรให้ข้อมูลราคาที่เป็นจริงเพื่อสะท้อนราคาสินค้าในตลาดในปัจจุบันให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการสืบราคา เพื่อให้หน่วยงานรัฐจัดทำราคากลางได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับราคาท้องตลาดและสนับสนุนการแข่งขันทางการค้าเสรีได้อย่างแท้จริง

#### 4. ขั้นตอนการเสนอราคาประมูลงาน

สภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการเสนอราคาประมูลงานพบว่า ตั้งแต่การกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและการเพิ่มเกณฑ์การพิจารณาประเมินที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการคัดเลือกผู้ประกอบการได้มากขึ้นจากเกณฑ์ราคาเพียงอย่างเดียว การปกปิดข้อมูลประกาศการเสนอราคาให้ผู้ประกอบการรายอื่นรับทราบและเข้าร่วมการแข่งขันเสนอราคาให้อยู่ในวงจำกัดหรือน้อยที่สุด รวมทั้งการใช้ดุลยพินิจของตนในการพิจารณาวิธีการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นแบบคัดเลือกหรือเฉพาะเจาะจง พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพ (Price Performance) แก่ผู้ประกอบการเพิ่มเติมเพื่อจำกัดการรับรู้และการแข่งขันเสนอราคาจากผู้ประกอบการรายอื่น และในส่วนของผู้ประกอบการได้จัดหาผู้ประกอบการรายอื่นที่ได้ตกลงฮั้วประมูลและสมยอมเสนอราคากันเรียบร้อยแล้วให้เข้าร่วมเสนอราคาเป็นคู่เทียบให้ครบถ้วนตามเกณฑ์การประเมินเพื่อขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

สาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตในขั้นตอนการเสนอราคาประมูลงาน เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการตกลงเตรียมการทุกอย่างไว้เรียบร้อยแล้วก่อนการเสนอราคาจัดซื้อจัดจ้าง ต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกระทำการทุจริตผลประโยชน์ต่างตอบแทน โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐที่จะได้รับการเป็นคู่สัญญาของผู้ประกอบการที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ การขาดความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่และการนำข้อมูลไปแสวงหาผลประโยชน์กับผู้ประกอบการ การขาดองค์ความรู้และความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การมีผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้ายื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างต่อหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้ายื่นข้อเสนอในคราวเดียวกัน ตลอดจนช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นแบบคัดเลือกหรือเฉพาะเจาะจง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการ โดยสามารถใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบในการคัดเลือกผู้ประกอบการที่ตกลงเอื้อประโยชน์ระหว่างกัน

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการเสนอราคาประมูลงาน หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการที่เข้าร่วมการเสนอราคาเพื่อใช้เป็นข้อมูลการป้องกันการฮั้วประมูลหรือสมยอมเสนอราคา การสนับสนุนข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยงานภาครัฐและรวบรวมฐานข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องนำเสนอไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามภารกิจต่อไป ส่วนหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างควรกำหนดกรอบ





ระยะเวลาและแผนการดำเนินงานตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเหมาะสมเพียงพอในการยื่นเสนอราคา มีระบบการยื่นเสนอราคาที่เปิดเผยเพื่อให้ผู้ประกอบการทุกรายสามารถทราบข้อมูลได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน รวมทั้งเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบได้ ควรตรวจสอบการอนุมัติโครงการด้วยเหตุผลที่ไม่ปกติโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคาด้วยความโปร่งใสอย่างมีมาตรฐาน และไม่อนุมัติโครงการเร่งด่วนที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอเพื่อป้องกันการทุจริต และตรวจสอบความโปร่งใสในประเด็นการมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียหรือความสัมพันธ์ของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อน ก่อนเข้าร่วมเสนอราคา และในส่วนของผู้ประกอบการภาคเอกชนไม่ควรร่วมกระทำความผิดฮั้วประมูลหรือสมยอมเสนอราคา ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการที่มีเจตนาทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างโครงการเพียงเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน โดยกีดกันผู้ประกอบการรายอื่นที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ให้ความสำคัญแก่หน่วยงานรัฐ ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่งบประมาณภาครัฐและเสี่ยงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

## 5. ขั้นตอนการพิจารณา

สภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการพิจารณาผลการเสนอราคาโครงการพบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างไม่มีความโปร่งใสเนื่องจากไม่มีการตรวจสอบความเกี่ยวข้องหรือการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่และผู้ประกอบการผู้ชนะการเสนอราคา การคัดเลือกคณะกรรมการไม่ได้พิจารณาคุณสมบัติความรู้และความเชี่ยวชาญที่จำเป็นในการพิจารณาสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้างของโครงการ การไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายอื่น การถูกแทรกแซงจากการใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองผู้มีอิทธิพลเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือผู้เสนอราคาบางรายทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายอื่น หน่วยงานรัฐผูกขาดร้านค้าหรือผู้ประกอบการแค่เพียงรายเดียว และการพิจารณาจัดทำโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารหน่วยงานผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการเท่านั้น





สาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตในขั้นตอนพิจารณาผลการเสนอราคา เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ยังคงพบปัญหาที่เกิดจากการใช้ดุลยพินิจที่มีลักษณะการทุจริตเพื่อต้องการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเองเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐและกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ที่สนใจเข้าร่วมเสนอราคา เกิดจากข้าราชการระดับสูง นักการเมือง คณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ความรับผิดชอบและขัดต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการที่ต้องคำนึงและรักษาผลประโยชน์สูงสุดให้แก่รัฐและประชาชน การขาดความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคัดเลือกสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้างของโครงการส่งผลให้การใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีความเป็นธรรม และไม่เกิดประโยชน์แก่โครงการของรัฐได้อย่างแท้จริง รวมถึงการไม่ได้พิจารณาคูณสมบัติด้านราคาของสินค้าอย่างรอบคอบโดยเลือกเพียงราคาต่ำที่สุดโดยไม่คำนึงถึงคุณภาพงานประกอบด้วย

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการพิจารณาผลการเสนอราคา โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายควรกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางในการตรวจสอบความสัมพันธ์ของการมีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาสินค้าและบริการในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาให้แก่คณะกรรมการพิจารณาผู้ชนะการเสนอราคาให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการกระทำการทุจริตหรือใช้ดุลยพินิจส่วนตนเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการได้ และควรนำเทคโนโลยีสารสนเทศพัฒนาแพลตฟอร์มที่สามารถตรวจสอบผลการพิจารณาหรือร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) ส่วนหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างควรแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้เกี่ยวกับงานจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ ให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา รวมทั้งพัฒนาความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคัดเลือกสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้างโครงการให้แก่คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด มีการใช้ดุลยพินิจที่ถูกต้อง ไม่ใช้ดุลยพินิจที่เป็นไปในทางทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเอง โดยดำเนินการภายใต้หลักความคุ้มค่า โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้เปิดเผยข้อมูลแสดงขั้นตอนการใช้ดุลยพินิจที่ตรวจสอบได้และชี้แจงผลการพิจารณาโดยละเอียด และในส่วนของผู้ประกอบการภาคเอกชนควรดำเนินการตามกฎหมายให้ถูกต้อง หากพบการกระทำใดที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายสามารถดำเนินการขออุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ตามช่องทางที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ตลอดจนเคารพกฎและกติกาในการแข่งขันทางการค้าเพื่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเสมอภาค

## 6. ขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุ

สภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุพบว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุที่มีหน้าที่บริหารสัญญาแต่ละโครงการไม่มีความโปร่งใสและเหมาะสม โดยอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ประกอบการที่ชนะการเสนอราคาโครงการ หรืออาจเป็นคณะกรรมการที่ดำรงตำแหน่งในส่วนงานจัดซื้อจัดจ้างในกระบวนการก่อนหน้า คณะกรรมการตรวจรับพัสดุไม่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการตรวจรับพัสดุอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐและอาจเป็นช่องทางที่นำไปสู่การทุจริตโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้ กระบวนการตรวจรับงานจากกรรมการตรวจรับงานไม่เป็นธรรมและไม่เป็นไปตามมาตรฐาน



โดยผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาและไม่ได้รับการตรวจสอบอย่างถูกต้อง ส่งผลให้งานที่ได้รับมอบไม่มีคุณภาพตามมาตรฐานหรือไม่ครบถ้วนหรือล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกลับตรวจรับและอนุมัติให้สามารถเบิกจ่ายเงินได้ หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยมิชอบหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่คู่สัญญา การกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) ที่ไม่ชัดเจน ข้อกำหนดหลังจากการเซ็นสัญญาแล้วแก้ไขรายละเอียดไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานตามสัญญาที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง

สาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุ เป็นการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการให้เป็นไปตามขอบเขตงานภายใต้สัญญาที่กำหนดไว้ หากคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางที่กำหนด โดยกระทำการที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ต้องการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นคู่สัญญาของรัฐ ด้วยการให้ความช่วยเหลือในการกระทำการทุจริต เนื่องจากไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เรียกรับผลประโยชน์จากภาคเอกชน ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตามภารกิจของหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อสื่อบนและผลประโยชน์ที่ได้รับโดยอาศัยหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองกระทำการทุจริตดังกล่าว การขาดความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในการบริหารสัญญาและตรวจรับพัสดุของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคัดเลือกเหตุผลในการบอกเลิกสัญญาและการพิจารณาแก้ไขสัญญาโครงการได้ตามความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์โปร่งใสแต่กลับดำเนินการด้วยเจตนาต้องการเอื้อประโยชน์ส่วนตนโดยกระทำการทุจริตแล้วอ้างเหตุผลให้สอดคล้องกับกฎหมายข้างต้น โดยไม่สมควร ส่งผลให้หน่วยงานรัฐได้รับความเสียหายจากการทุจริต





ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุ โดยหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการจัดทำฐานข้อมูลกลาง (Big Data) ผ่านระบบแพลตฟอร์มออนไลน์ในการจัดเก็บข้อมูลรายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR) หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการหลากหลายประเภทและข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR) หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการของหน่วยงานรัฐที่จัดทำขึ้น โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบข้อมูลได้จากระบบดังกล่าว ควรกำหนดมาตรฐานกลางหรือพัฒนาแนวทางในการตรวจสอบความสัมพันธ์ของการมีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบเพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ ส่วนหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างควรแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีองค์ความรู้และประสบการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานภายนอกที่เกี่ยวข้องให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อร่วมตรวจสอบข้อมูลการดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย รวมทั้งเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุติดตามตรวจสอบการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุในการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาให้ถูกต้องตามข้อมูลขอบเขตงานภายใต้สัญญาของโครงการตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ใช่ดูเลินเล่อที่เป็นไปในทางทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเอง ควรจัดอบรมเสริมสร้างความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบโครงการและคณะกรรมการที่มีความเกี่ยวข้องให้เกิดความตระหนักและเข้าใจองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และติดตามประเมินความรู้ของเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง และในส่วนผู้ประกอบการภาคเอกชนต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขอบเขตงาน มีการบริหารงานที่ดีสามารถดำเนินงานได้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาและไม่ก่อให้เกิดการทิ้งงาน ศึกษาทำความเข้าใจกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐอย่างสม่ำเสมอ ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด



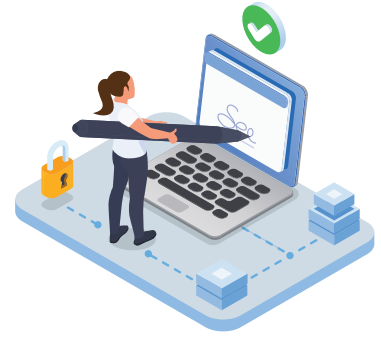


## บทที่ 2

กฎหมาย ระเบียบ และแนวทาง  
ปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับ  
ความโปร่งใสในกระบวนการ  
จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ







## 2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หลักการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างเป็นกระบวนการจัดหาทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเข้ามาในองค์กรเพื่อให้องค์กรนั้น ๆ สามารถดำเนินการปฏิบัติงานจนสำเร็จตามเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการนี้มีอยู่ในทุกองค์กร ทั้งในองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชน<sup>1</sup> ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐถือเป็นหัวใจหลักที่ขับเคลื่อนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ<sup>2</sup> โดยการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐที่โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้จะช่วยทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณได้อย่างคุ้มค่า รวมถึงได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ในอดีตการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐในแต่ละแห่งมีการใช้ระเบียบการปฏิบัติงานจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างกันทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐในอดีตไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมถึงมีปัญหาการทุจริตเกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ตั้งกฏใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งเพื่อให้มีกรอบการปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นมาตรฐาน เป็นผลให้มีการยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ทั้งนี้ก็ได้มีการยกเว้นให้แก่หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศที่มีธรรมเนียมปฏิบัติหรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นการเฉพาะสามารถจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติขึ้นใช้เองได้<sup>3</sup>

<sup>1</sup> กรกช อ่อนน่วม และธณาน เรื่องธรรมสังฆ์, “ปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, *วารสารวิชาการ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครสวรรค์* 6, ๑.2 (กรกฎาคม – ธันวาคม 2562): 224 – 225.

<sup>2</sup> 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](http://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2562_1582280813_6114830005.pdf).

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 6 วรรคสอง.

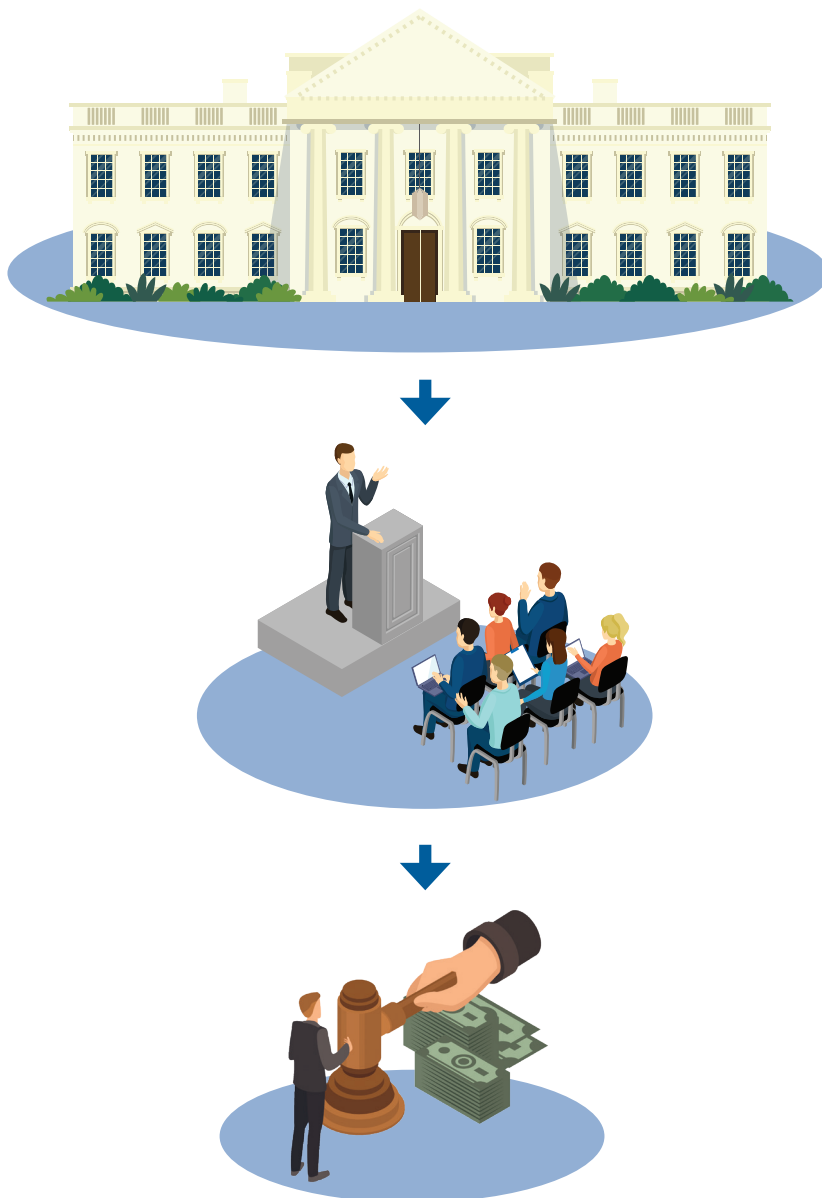


กฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติ ระเบียบ กฎกระทรวง รวมถึงแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ โดยมีสาระสำคัญในการออกกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง สรุปได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ประกาศใช้เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง โดยมุ่งเน้นการเปิดเผย ข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุดให้เกิดความโปร่งใส เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการ ที่คำนึงถึงความคุ้มค่า รวมไปถึงการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบด้วย

(2) ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐให้เหมาะสมสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

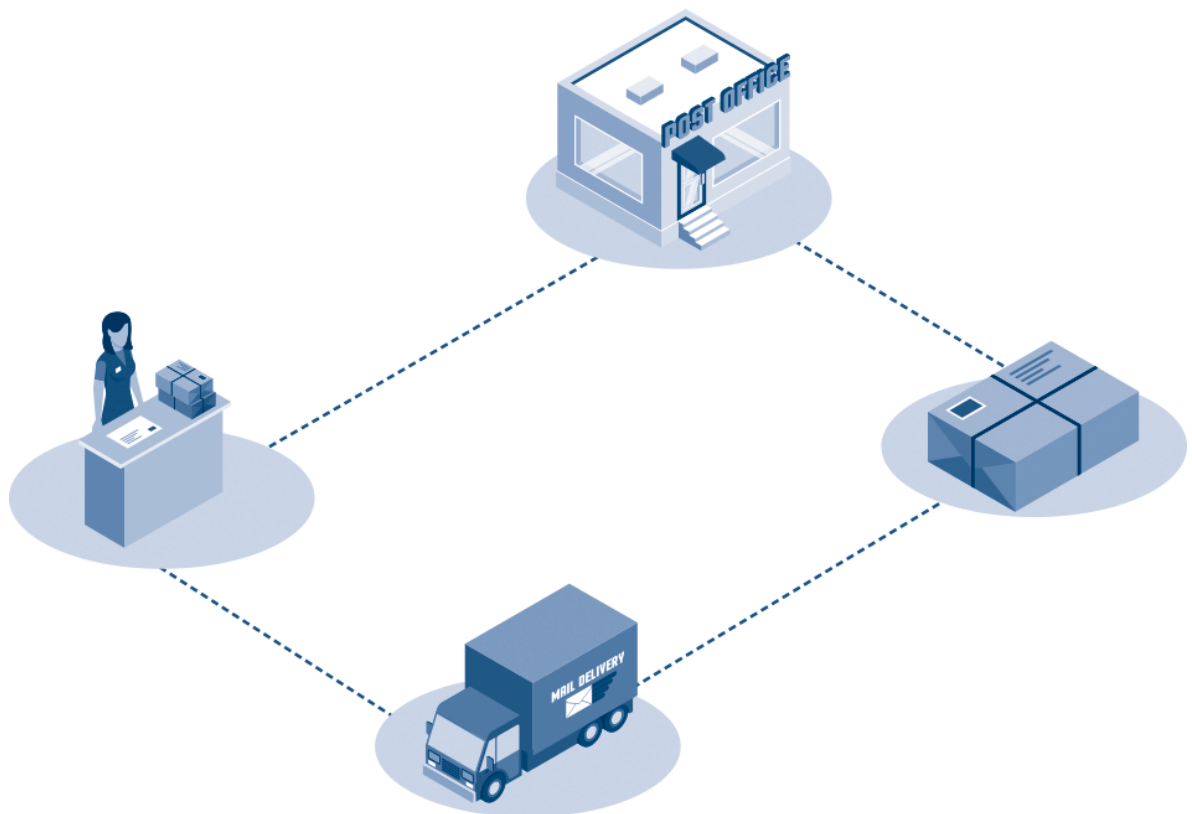
(3) กฎกระทรวงกำหนดให้หน่วยงานอื่นเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ออกตามความในบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” โดยเป็นการกำหนดหน่วยงานของรัฐเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้อง กับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ซึ่งกำหนดให้ทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารทุนหมุนเวียนเป็นหน่วยงานของรัฐ



(4) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ที่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 53 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ โดยเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การตรวจติดตาม หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ และการพิจารณาอุทธรณ์ ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการงานก่อสร้างในสาขานั้น ๆ ที่จะเข้าร่วมเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐได้ต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับกรมบัญชีกลาง

(5) ประกาศคณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ออกตามความในมาตรา 34 วรรคหนึ่ง (7) และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ โดยเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ และเงื่อนไขของประเภทขั้นและการเลื่อนชั้นผู้ประกอบการ เพื่อใช้เป็นเงื่อนไขที่จะมีสิทธิยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐในงานก่อสร้างสาขาต่าง ๆ และกำหนดวงเงินค่าก่อสร้างที่ผู้ประกอบการมีสิทธิยื่นข้อเสนอ

(6) กฎกระทรวงกำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยวิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจง พ.ศ. 2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 56 วรรคหนึ่ง (1) (ข) (2) (ข) และวรรคสอง มาตรา 65 วรรคสอง มาตรา 70 วรรคหนึ่ง (3) (ข) และมาตรา 75 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นการกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนสามารถใช้วิธีคัดเลือกและวิธีเฉพาะเจาะจงได้ เพื่อให้สอดคล้องกับงานจ้างที่ปรึกษาที่ให้พิจารณาเกณฑ์ด้านคุณภาพซึ่งได้รวมถึงพัสดุหรือประเภทของที่ปรึกษาที่รัฐต้องส่งเสริมหรือสนับสนุน



(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 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ โดยเป็นการกำหนดวงเงินเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่เป็นสินค้า งานบริการ หรืองานก่อสร้างที่ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินค่าจ้างที่ปรึกษาที่ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง วงเงินงบประมาณค่าก่อสร้างสำหรับงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างที่ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง การจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ต้องทำข้อตกลงเป็นหนังสือก็ได้ และการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้ตรวจรับพัสดุเพียงหนึ่งคน

(8) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนที่ปรึกษา พ.ศ. 2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 73 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ โดยกำหนดขึ้นเพื่อให้ที่ปรึกษาที่จะเข้าร่วมการเสนอกับหน่วยงานของรัฐต้องเป็นที่ปรึกษาที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้กับศูนย์ข้อมูลที่ปรึกษากระทรวงการคลัง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับวิธีการยื่นขอขึ้นทะเบียนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การเพิกถอนรายชื่อออกจากทะเบียน ค่าธรรมเนียมการขอขึ้นทะเบียน รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ นอกจากนี้ กฎกระทรวงฉบับนี้ได้มีการกำหนดสาขาที่เชี่ยวชาญของที่ปรึกษาไว้ด้วย โดยที่ปรึกษาจะขึ้นทะเบียนในสาขาใดสาขาหนึ่งหรือหลายสาขา

(9) กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง พ.ศ. 2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 90 วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นการกำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างซึ่งเป็นอัตราร้อยละของวงเงินงบประมาณของค่าก่อสร้าง โดยจะขึ้นอยู่กับความซับซ้อนของโครงการและขนาดของโครงการ ทั้งนี้ได้มีการกำหนดขนาดของโครงการตามวงเงินงบประมาณและนิยามของความซับซ้อนของโครงการไว้ด้วย

(10) กฎกระทรวงกำหนดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ พ.ศ. 2560 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 115 (4) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ซึ่งเป็นการให้ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิอุทธรณ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเพื่อมิให้เรื่องที่อยู่อุทธรณ์เป็นปัญหาอุปสรรคทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต้องล่าช้า อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ



## การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ มีเหตุผลสำคัญเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ อันจะเป็นการสร้าง ความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ต่อมาภายหลัง จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้ว ได้มีการประกาศใช้ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตามมา เพื่อเป็นการกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ

ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐได้ ดังนี้

### (1) หลักการจัดซื้อจัดจ้าง

ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐ และต้องสอดคล้องกับหลักการ<sup>4</sup> ดังต่อไปนี้

(1.1) คุ่มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

(1.2) โปร่งใส โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสม และเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจนและมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

(1.3) มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ล่วงหน้าเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสม โดยมิ การประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

(1.4) ตรวจสอบได้ โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 8.

## (2) การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณแล้ว เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานนั้น จะจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อขอความเห็นชอบ ซึ่งในแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีอย่างน้อยจะต้องมีรายการดังนี้ 1) ชื่อโครงการที่จะจัดซื้อจัดจ้าง 2) วงเงินที่จะจัดซื้อจัดจ้าง 3) ระยะเวลาที่คาดว่าจะจัดซื้อจัดจ้าง และ 4) รายการอื่นตามที่กรมบัญชีกลาง

หลังจากที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่จะทำการประกาศเผยแพร่ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงปิดประกาศเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐนั้น อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการประกาศเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างโครงการใดในระบบเครือข่ายของกรมบัญชีกลางจะไม่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการนั้นได้<sup>5</sup> ทั้งนี้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปีให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายในการปฏิบัติงานนั้นจัดทำรายงานพร้อมระบุเหตุผลที่ขอเปลี่ยนแปลงเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้ดำเนินการประกาศเผยแพร่แผนการจัดซื้อจัดจ้างที่ขอเปลี่ยนแปลงในระบบเครือข่ายของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานของรัฐ รวมถึงปิดประกาศโดยเปิดเผย ณ สถานที่ปิดประกาศของหน่วยงานของรัฐ<sup>6</sup>

## (3) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือแบบรูปรายการก่อสร้าง

ในการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง โดยในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะดังกล่าวหน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงคุณภาพ เทคนิค และวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น และห้ามมิให้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่งหรือของผู้ขายรายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ เว้นแต่พัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างตามวัตถุประสงค์นั้นมียี่ห้อเดียวหรือจะต้องใช้อะไหล่ของยี่ห้อใดก็ให้ระบุยี่ห้อ<sup>7</sup>

## (4) การจัดทำและเปิดเผยราคากลาง

ตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุดที่ กค 0405.3/ว 132 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2561 เรื่องแนวทางการเปิดเผยราคากลางสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ กรมบัญชีกลางกำหนดว่าการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเกิน 500,000 บาทขึ้นไป หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศราคากลางและรายละเอียดการคำนวณราคากลางไว้ในเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐและเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของกรมบัญชีกลาง ทั้งนี้ ข้อมูลและรายละเอียดที่หน่วยงานต้องประกาศให้เป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ตามหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ที่ ปช 0001.26/ว 0025 ลงวันที่ 4 กันยายน 2556 โดยมีแบบตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและรายละเอียดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างรวม 7 ประเภท<sup>8</sup> ดังนี้

<sup>5</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 11.

<sup>6</sup> ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 13.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 9.

<sup>8</sup> 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>.



- (4.1) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรและราคากลางในงานจ้างก่อสร้าง
- (4.2) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้างควบคุมงาน
- (4.3) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้างออกแบบ
- (4.4) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษา
- (4.5) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้างงานวิจัยหรือเงินสนับสนุนให้ทุนการวิจัย
- (4.6) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและรายละเอียดค่าใช้จ่ายในการจ้างพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์
- (4.7) ตารางแสดงวงเงินงบประมาณที่ได้รับและราคากลาง (ราคาอ้างอิง) ในการจัดซื้อจัดจ้างที่มีใ้งานก่อสร้าง

#### (5) ประเภทและวิธีการจัดซื้อจัดจ้าง

ในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกอบด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง 3 ประเภท ได้แก่ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบหรือควบคุมงาน

#### (6) การจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง

ในการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมถึงไม่ว่าจะใช้วิธีการใดในการจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละประเภทจะต้องมีการจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง โดยเจ้าหน้าที่จะดำเนินการจัดทำรายงานขอซื้อหรือขอจ้างเสนอหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเพื่อขอความเห็นชอบโดยเสนอผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่ และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐให้ความเห็นชอบรายงานดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่จึงจะดำเนินการจ้างตามวิธีการจ้างที่ได้รับความเห็นชอบต่อไป

#### (7) คณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้างและองค์ประกอบของคณะกรรมการ

ในการจัดซื้อจัดจ้างทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างงานออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมถึงไม่ว่าจะใช้วิธีการใดในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างแต่ละครั้งเจ้าหน้าที่จะทำการเสนอให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทำการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการซื้อหรือจ้างขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง พร้อมกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องรายงานผลการพิจารณาต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้ามีเหตุที่ทำให้การรายงานล่าช้าก็จะต้องมีการเสนอให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาขยายเวลาได้ตามความจำเป็น สำหรับการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อหรือจ้างในแต่ละประเภทของการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการ

#### (8) ผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ การจ้างที่ปรึกษา และการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้างไว้ รายละเอียดดังตารางผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างแยกตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง



ตารางผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง แยกตามประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง

ประเภทการจัดซื้อจัดจ้าง/ วิธีการซื้อหรือจ้าง	วงเงิน	ผู้มีอำนาจอนุมัติในการสั่งซื้อหรือจ้าง
<b>1. การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ</b>		
1.1 วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป	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
<b>2. การจ้างที่ปรึกษา</b>	ไม่เกิน 100,000,000 บาท	หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
	เกิน 100,000,000 บาท	ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น
<b>3. การจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง</b>	ไม่เกิน 50,000,000 บาท	หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
	เกิน 50,000,000 บาท	ผู้มีอำนาจเหนือขึ้นไป 1 ชั้น

ที่มา: สรุปจากระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

### (9) การทำสัญญา

เมื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจนได้คู่สัญญาแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องทำสัญญาตามแบบที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงานอัยการสูงสุด ในการทำสัญญารายใดถ้ามีความจำเป็นต้องมีข้อความหรือรายการแตกต่างไปจากแบบสัญญาโดยมีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในแบบสัญญาและไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียเปรียบก็สามารถทำได้ เว้นแต่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าจะมีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอให้ส่งร่างสัญญาไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

ในกรณีที่ไม้อาจทำสัญญาตามแบบสัญญาได้และจำเป็นต้องร่างสัญญาขึ้นใหม่ หน่วยงานของรัฐต้องส่งให้ร่างสัญญานั้นไปให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน เว้นแต่เป็นการทำสัญญาตามแบบที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยให้ความเห็นชอบมาแล้วให้กระทำได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบสัญญาหรือไม่ได้ส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ให้หน่วยงานของรัฐส่งสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบในภายหลังได้ เมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว หรือเมื่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นชอบแต่ให้แก้ไขสัญญา ถ้าหน่วยงานของรัฐแก้ไขสัญญานั้นให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว จะถือว่าสัญญานั้นมีผลสมบูรณ์ ในทางกลับกันหากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำสัญญาตามแบบสัญญาหรือไม่ได้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือคู่สัญญาไม่ตกลงหรือยินยอมให้แก้ไขสัญญาตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุด หากข้อสัญญาที่แตกต่างจากแบบสัญญาหรือข้อสัญญาที่ไม่แก้ไขตามความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญหรือเป็นกรณีผิดพลาดอย่างร้ายแรงให้ถือว่าสัญญานั้นเป็นโมฆะ<sup>9</sup> ทั้งนี้ ในบางกรณีหน่วยงานของรัฐอาจจัดทำข้อตกลงเป็นหนังสือโดยไม่ทำตามแบบสัญญาก็ได้<sup>10</sup>

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 93.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 96.

## (10) การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ

ในการดำเนินการตามสัญญาหรือข้อตกลงให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุเพื่อรับผิดชอบการบริหารสัญญาหรือข้อตกลงและการตรวจรับพัสดุ หากเป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงจะแต่งตั้งบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ตรวจรับพัสดุนั้น<sup>11</sup> โดยให้ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจรับพัสดุก็ได้

ในส่วนของงานจ้างก่อสร้างที่มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นระยะ ๆ อันจำเป็นต้องมีการควบคุมงานอย่างใกล้ชิด หรือมีเงื่อนไขการจ่ายเงินเป็นงวดตามความก้าวหน้าของงาน ให้มีผู้ควบคุมงานซึ่งแต่งตั้งโดยผู้มีอำนาจเพื่อรับผิดชอบในการควบคุมงานก่อสร้างนั้น<sup>12</sup>

## (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

## พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายฮั้ว” เป็นกฎหมายอาญาที่มุ่งจะทำให้การจัดหาสินค้าหรือบริการของหน่วยงานของรัฐทุกแห่งที่ใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างบริสุทธิ์ยุติธรรมและมีการแข่งขันกันอย่างเสรีเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ ซึ่งผลของการฮั้วหรือตกลงกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐจะส่งผลให้รัฐได้รับความเสียหาย เช่น ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณสูงเกินกว่าที่ควรจะเป็น เพราะหากให้มีการแข่งขันกันอย่างเสรีผู้ที่เสนอราคาต่ำจะเป็นผู้ที่ได้งานไป แต่การฮั้วราคาที่เสนอไม่ใช่ราคาที่ต่ำสุดที่สามารถดำเนินงานตามประสงค์ได้หรืองานที่ประมูลได้ไป เนื่องจากการฮั้วค่าจ้างส่วนหนึ่งต้องนำจ่ายตามข้อตกลงฮั้วทำให้ผู้ได้รับงานจำเป็นต้องลดมาตรฐานของสิ่งก่อสร้างเพื่อประหยัดต้นทุน ทำให้งานต่าง ๆ ของรัฐที่เกิดจากการประมูลที่มีการฮั้วไม่มีคุณภาพ

นอกจากนี้ การฮั้วในการประมูลงานยังเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการประมูลแสวงหาประโยชน์ที่มิชอบจากผู้ประมูลได้ ซึ่งจากการดำเนินการจัดซื้อสินค้าและบริการของหน่วยงานของรัฐที่ผ่านมา ได้มีการกระทำในลักษณะเป็นการสมยอมในการเสนอราคาและมีพฤติการณ์ต่าง ๆ อันทำให้มิได้มีการแข่งขันกันเสนอประโยชน์สูงสุดให้แก่หน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริงและเกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติ อีกทั้งในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีส่วนร่วมหรือมีส่วนสนับสนุนในการทำความผิด หรือละเว้นไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อันมีผลทำให้ปัญหาในเรื่องนี้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ดังนั้น กฎหมายฮั้วจึงได้

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 100.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 101.

กำหนดการกระทำหรือเจตนาที่เป็นการสมยอมกันเสนอราคาไว้โดยบุคคลที่จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนี้มี 3 กลุ่ม ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>13</sup>

(1) กลุ่มผู้ที่ประสงค์จะเข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง ผู้ขายสินค้า ผู้ขายบริการ ผู้รับสัมปทาน เป็นต้น หรืออาจเรียกว่าเป็นการกระทำผิดอาญาที่เอกชนเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งรายละเอียดความผิดอาญาที่เอกชนเป็นผู้กระทำมีดังนี้

(1.1) ความผิดฐานตกลงร่วมกันในระหว่างผู้เข้าเสนอราคาโดยทุจริต<sup>14</sup> กล่าวคือ ผู้ใดตกลงร่วมกันในการเสนอราคา เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ โดยหลีกเลี่ยงการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม หรือโดยการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ หรือโดยเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ผู้ใดเป็นธุระในการชักชวนให้ผู้อื่นร่วมตกลงกันในการกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ผู้นั้นต้องระวางโทษตามวรรคหนึ่ง

(1.2) ความผิดฐานให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต<sup>15</sup> กล่าวคือ ผู้ใด ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้เงินหรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้อื่นเพื่อประโยชน์ในการเสนอราคา โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจูงใจให้ร่วมดำเนินการใด ๆ อันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นทำการเสนอราคาสูงหรือต่ำจนเห็นได้ว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้า บริการ หรือสิทธิที่จะได้รับ หรือเพื่อจูงใจให้ผู้นั้นไม่เข้าร่วมในการเสนอราคาหรือถอนการเสนอราคา ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ผู้เรียก รับ หรือยอมจะรับเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อกระทำการตามวรรคหนึ่งให้ถือว่าเป็นผู้ร่วมกระทำความผิดด้วย

(1.3) ความผิดฐานใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญให้ร่วมเสนอราคาโดยทุจริต<sup>16</sup> กล่าวคือ ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้จำยอมร่วมดำเนินการใด ๆ ในการเสนอราคา หรือให้ไม่เข้าร่วมในการเสนอราคา หรือให้ถอนการเสนอราคา หรือให้ต้องทำการเสนอราคาตามที่กำหนด โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญด้วยประการใด ๆ ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของผู้ถูกขู่เข็ญ หรือบุคคลที่สาม จนผู้ถูกข่มขืนใจยอมเช่นนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงสิบปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

(1.4) ความผิดฐานใช้อุบายหลอกลวงเพื่อมิให้ผู้อื่นเข้าเสนอราคาหรือเสนอราคาโดยหลงผิด<sup>17</sup> กล่าวคือ ผู้ใดใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใด เป็นเหตุให้ผู้อื่นไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาสูงสุดในระหว่างผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น หรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า

<sup>13</sup> กรมสอบสวนคดีพิเศษ. (2556). ชาวประชาสัมพันธ์ทั่วไปอย่างไรถึงจะเรียกว่าอื้อประมวล?. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2566 จาก <https://www.dsi.go.th/Detail/อย่างไรถึงจะเรียกว่าอื้อประมวล>.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

(1.5) ความผิดฐานเสนอราคาที่สูงหรือต่ำเกินปกติจนไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้<sup>18</sup> กล่าวคือ ผู้ใดโดยทุจริตทำการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยรู้ว่าราคาที่เสนอนั้นต่ำมากเกินกว่าปกติจนเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ หรือเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐสูงกว่าความเป็นจริงตามสิทธิที่จะได้รับ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและการกระทำเช่นนั้นเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสามปีและปรับร้อยละห้าสิบของจำนวนเงินที่มีการเสนอราคาหรือของจำนวนเงินที่มีการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาได้ตามวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในการดำเนินการให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของสัญญาดังกล่าว ผู้กระทำความผิดต้องชดเชยค่าใช้จ่ายให้แก่หน่วยงานของรัฐนั้นด้วย ในการพิจารณาคดีความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้ามีการร้องขอให้ศาลพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องรับภาระเพิ่มขึ้นให้แก่หน่วยงานของรัฐตามวรรคสองด้วย

(1.6) ความรับผิดของผู้แทนนิติบุคคลในกรณีมีการกระทำความผิดที่เป็นประโยชน์ต่อนิติบุคคล<sup>19</sup> กล่าวคือ ในกรณีที่การกระทำความผิดเป็นไปเพื่อนิติบุคคลใด ให้ถือว่าหุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมในการกระทำความผิดด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิดนั้น

(2) กลุ่มเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา หรืออาจเรียกว่าเป็นการกระทำความผิดที่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(2.1) ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ดำเนินการให้มีการยกเลิกการเสนอราคาที่ไม่เป็นกฎหมาย<sup>20</sup> กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณาหรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาครั้งใด รู้หรือมีพฤติการณ์แจ้งชัดว่าควรรู้ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิด ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

(2.2) ความผิดฐานเจ้าหน้าที่กระทำการเอื้อประโยชน์ต่อการกระทำความผิด<sup>21</sup> กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ได้รับมอบหมายจากหน่วยงานของรัฐโดยทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนดเงื่อนไข หรือกำหนดผลประโยชน์ตอบแทนอันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคา โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม เพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิตและปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

(2.3) เจ้าหน้าที่กระทำความผิดเองหรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม<sup>22</sup> กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้เข้าทำการเสนอราคารายใดให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 8.

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 10.

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 11.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12.

### (3) ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง เป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(3.1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดหรือใช้อำนาจเหนือทำให้มีการกระทำความผิด<sup>23</sup> กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรรมการ หรืออนุกรรมการในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีไม่ใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ผู้ใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติการพิจารณา หรือการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อจูงใจ หรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนสี่หมื่นบาทถึงสี่แสนบาท

## 2.2 สาธารณคดีความผิดฐานให้สินบนและความรับผิดของนิติบุคคลตามกฎหมาย ป.ป.ช.

### มาตรา 176 และหลักการพื้นฐานในการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมของนิติบุคคล ในการป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีผลบังคับใช้ มาตรา 176 โดยมีหลักการของกฎหมายคือการกำหนดฐานความผิดดังกล่าวได้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งมีบัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption: UNCAC) และอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ในการทำธุรกรรมทางธุรกิจระหว่างประเทศขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา ค.ศ. 1997 (OECD Convention on Combating Foreign Bribery in International Business Transactions) และสาระสำคัญคือ มาตรา 176 ไม่ได้กำหนดให้นิติบุคคลต้องมีความรับผิดเด็ดขาดทุกกรณีที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลได้ให้สินบนกับเจ้าพนักงานของรัฐ โดยหากนิติบุคคลนั้นมีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการให้สินบน นิติบุคคลนั้นจะไม่มีผิดตามมาตรานี้

**มาตรา 176 วรรคหนึ่ง** (ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ)

“ผู้ใดให้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่ทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

#### การให้ที่จะเป็นความผิดตามมาตรานี้

- เจ้าพนักงานของรัฐผู้รับสินบนจะต้อง “มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำที่ต้องการจูงใจนั้น” เช่น ผู้จัดการบริษัทก่อสร้างมอบเงินให้นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตให้ทำการก่อสร้างอาคารในเขตเทศบาล เพื่อจูงใจให้นายกเทศมนตรีอนุมัติให้ปลูกสร้างอาคารได้โดยเร็ว ทั้ง ๆ ที่หลักฐานการขออนุญาตก่อสร้างไม่ครบถ้วนพอที่จะอนุญาตได้ อันเป็นการมิชอบด้วยหน้าที่
- การให้สินบนจะต้องเป็นการให้เพื่อจูงใจให้กระทำการ “อันมิชอบด้วยหน้าที่” เช่น ให้เงินตำรวจเพื่อไม่ให้จับกุมผู้กระทำความผิด

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 13.



- การให้สินบนผ่านตัวกลาง เช่น คู่สมรสทั้งที่จดทะเบียนสมรสและไม่จดทะเบียนสมรส ญาติ หรือเพื่อนของเจ้าพนักงานของรัฐ หรือนิติบุคคลที่จ้างเพื่อเป็นที่ปรึกษาทางธุรกิจ โดยมีเจตนาเพื่อมอบให้กับเจ้าพนักงานของรัฐก็เป็นความผิดตามมาตรา 176 แม้ว่าผู้ให้จะไม่ได้ให้สินบนแก่เจ้าพนักงานของรัฐโดยตรงก็ตามซึ่งโทษตามวรรคนี้ ได้แก่ โทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

### มาตรา 176 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่

(ความรับผิดของนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ)

“ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตราหนึ่งเป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลใดและกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั้นโดยนิติบุคคลดังกล่าวไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดนั้น นิติบุคคลนั้นมีความผิดตามมาตราหนึ่งและต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งเท่าแต่ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่เกิดขึ้น หรือประโยชน์ที่ได้รับนิติบุคคลตามมาตราสอง ให้หมายความถึงนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายไทยและนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศที่ประกอบธุรกิจในประเทศไทย บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลตามมาตราสองให้หมายความถึงผู้แทนของนิติบุคคล ลูกจ้าง ตัวแทน บริษัทในเครือ หรือบุคคลใดซึ่งกระทำการเพื่อหรือในนามของนิติบุคคลนั้น ไม่ว่าจะมิหน้าที่และอำนาจในการนั้นหรือไม่ก็ตาม”

**++ สำคัญ** มาตรา 176 ไม่ได้กำหนดให้นิติบุคคลต้องรับผิดชอบเด็ดขาดทุกกรณีโดยหากนิติบุคคลมี “มาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการให้สินบน” นิติบุคคลจะไม่มีผิดตามมาตรา 176 ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดทำคู่มือเพื่อเป็นแนวทางให้กับนิติบุคคลในการกำหนดมาตรการป้องกันการให้สินบนอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับกฎหมายของ ป.ป.ช. และมาตรฐานสากล

โดยหลักการทั้ง 8 ประการสามารถประยุกต์ใช้ได้กับนิติบุคคลทุกประเภทและทุกขนาดตามความเหมาะสม ทั้งนี้ยังได้มีการออกประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้นิติบุคคลรับทราบและนำแนวทางของสำนักงาน ป.ป.ช. ไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม (ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ประกาศ ณ วันที่ 30 พฤศจิกายน พ.ศ. 2560)

## หลักการป้องกันการให้สินบน 8 หลักการ

### 1. การป้องกันการให้สินบนต้องเป็นนโยบายสำคัญจากระดับบริหารสูงสุด

ผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดของนิติบุคคล เช่น คณะกรรมการบริษัท CEO หรือเจ้าของกิจการมีบทบาทสำคัญที่จะก่อให้เกิดวัฒนธรรมภายในองค์กร หรือ “Tone from the Top” ผู้ที่อยู่ในระดับบริหารสูงสุดจึงควรแสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการต่อต้านการให้สินบน รวมทั้งกำหนดนโยบายและสนับสนุนการขับเคลื่อนมาตรการป้องกันการให้สินบนขององค์กร





## 2. นิติบุคคลต้องมีการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ

นิติบุคคลมีโอกาสที่จะต้องเกี่ยวข้องกับเจ้าพนักงานของรัฐมากน้อยต่างกัน ดังนั้นการประเมินความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐจะช่วยให้สามารถออกแบบมาตรการควบคุมภายในเพื่อป้องกันการให้สินบนที่เหมาะสมสำหรับธุรกิจของตน

## 3. มาตรการเกี่ยวกับกรณีมีความเสี่ยงสูงที่จะเป็นการให้สินบนต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน

กรณีการให้ของขวัญ การเลี้ยงรับรอง และการบริจาค อาจมีความเสี่ยงสูงที่จะนำไปสู่การให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ดังนั้นนิติบุคคลควรมีมาตรการที่ชัดเจนเกี่ยวกับขั้นตอนการขออนุมัติและการควบคุมตรวจสอบอย่างรัดกุม รวมทั้งมีการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรให้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง



## 4. นิติบุคคลต้องนำมาตรการป้องกันการให้สินบนไปปรับใช้กับผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคล

นิติบุคคลอาจมีความเสี่ยงที่จะต้องรับผิดชอบจากการให้สินบนของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทางธุรกิจกับนิติบุคคล เช่น บริษัทในเครือ กิจการร่วมค้า ตัวแทน หรือที่ปรึกษา ดังนั้นนิติบุคคลต้องนำมาตรการไปปรับใช้กับบุคคลเหล่านี้ รวมถึงการตรวจสอบสถานะ (Due diligence) การขอคำมั่นหรือข้อตกลงในสัญญาในการต่อต้านการให้สินบน หรือการตรวจสอบการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

## 5. นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี

นิติบุคคลต้องมีระบบบัญชีที่ดี ไม่มีบันทึกรายการนอกบัญชีและมีการบันทึกข้อมูลอย่างถูกต้อง รวมทั้งมีการตรวจสอบอย่างเป็นอิสระเพื่อป้องกันการปกปิดการให้สินบน







## 6. นิติบุคคลต้องมีแนวทางการบริหารทรัพยากรบุคคลที่สอดคล้องกับมาตรการป้องกันการให้สินบน

นิติบุคคลต้องสร้างความตระหนักรู้และส่งเสริมให้บุคลากร ให้ความร่วมมือในการต่อต้านการให้สินบน เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการบริหารทรัพยากรบุคคลในทุกขั้นตอน ควรสะท้อนถึงเจตนารมณ์ในการต่อต้านการให้สินบน นับตั้งแต่การจ้างงาน การเลื่อนตำแหน่ง การฝึกอบรม การจ่ายค่าตอบแทน เป็นต้น

## 7. นิติบุคคลต้องมีมาตรการสนับสนุนให้มีการรายงานการกระทำความผิดหรือกรณีมีเหตุที่น่าสงสัย

การรายงานการกระทำความผิดหรือเหตุที่น่าสงสัย รวมทั้งการรายงานข้อบกพร่องของมาตรการ จะช่วยให้นิติบุคคลสามารถป้องกันการกระทำความผิดได้ทันทั่วทั้งที่ นิติบุคคลจึงควรจัดให้มีช่องทางรายงานการกระทำผิด และให้ความคุ้มครองผู้ร้องเรียน เพื่อสร้างบุคลากรและองค์กรที่มีวัฒนธรรมไม่ทนต่อการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ



## 8. นิติบุคคลต้องทบทวน ตรวจสอบ และประเมินผล มาตรการป้องกันการให้สินบนเป็นระยะ

นิติบุคคลอาจประสบกับความเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ทำให้ความเสี่ยงต่อการให้สินบนเจ้าพนักงานรัฐนั้นเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น นิติบุคคลจึงควรจัดให้มีการตรวจสอบ และประเมินผลมาตรการเป็นระยะ เพื่อพิจารณาว่าจะต้องมีการปรับปรุงมาตรการป้องกันการให้สินบนที่มีอยู่หรือไม่อย่างไร ให้สอดคล้องกับความเสี่ยงในการให้สินบนเจ้าพนักงานของรัฐ ของธุรกิจของตน



## แนวคิดหลักธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล

“หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกได้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หลักธรรมรัฐและบรรษัทภิบาล ซึ่งเรารู้จักกันในนาม “Good Governance” หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรม ซึ่งเป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน



## ธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐ

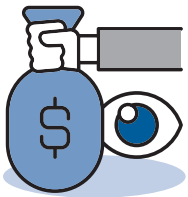
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐดำเนินงานตามภาระหน้าที่ โดยยึดหลักพื้นฐาน 6 ประการ ได้แก่



**1 หลักนิติธรรม** หมายถึง การตรวจตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎกติกา ที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรม ของสมาชิก



**2 หลักคุณธรรม** หมายถึง ความยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริม สนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทย มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ



**3 หลักความโปร่งใส** หมายถึง การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส



**4 หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดง ประชามติ หรืออื่น ๆ



**5 หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การตระหนักในสิทธิ หน้าที่ ความสำนึก รับผิดชอบ การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้น ในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและ ความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน



**6 หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนร่วม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขัน ได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 วางหลักการทั่วไปประกาศที่สองไว้ในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ว่าการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐและต้องสอดคล้องกับหลักการ 4 ประการ ดังนี้

1. **คุ้มค่า** โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ มีราคาที่เหมาะสม และมีแผนการบริหารพัสดุที่เหมาะสมและชัดเจน

2. **โปร่งใส** โดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการปฏิบัติต่อผู้ประกอบการทุกรายโดยเท่าเทียมกัน มีระยะเวลาที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ มีหลักฐานการดำเนินงานชัดเจน และมีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในทุกขั้นตอน

3. **มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล** โดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้า เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสม โดยมีการประเมินและเปิดเผยผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

4. **ตรวจสอบได้** โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ<sup>24</sup>

### ธรรมาภิบาลในองค์กรภาคเอกชน

การนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในองค์กรภาคเอกชนอาจมีชื่อเรียกที่ต่างกันไป อาทิ ธรรมาภิบาลในองค์กรเอกชน การกำกับดูแลกิจการที่ดี รวมทั้งคำว่าบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) โดยสรุปความหมายของบรรษัทภิบาลได้ว่า หมายถึง “หลักการที่พัฒนามาจากหลักธรรมาภิบาลใช้ในการกำกับดูแลกิจการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เน้นการมีส่วนร่วมในการจัดการ และการตรวจสอบจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อให้เกิดการเติบโตอย่างยั่งยืนขององค์กรธุรกิจ”

ด้านองค์ประกอบของบรรษัทภิบาลนั้น องค์กรต่าง ๆ ได้มีการกำหนดขึ้น อาทิ OECD (2004) ได้จำแนกองค์ประกอบหลักของบรรษัทภิบาลเป็น 6 หลัก ได้แก่

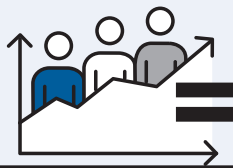
- (1) การสร้างความมั่นใจในการมีกรอบโครงสร้างของการกำกับดูแลกิจการที่มีประสิทธิภาพ
- (2) สิทธิของผู้ถือหุ้นและบทบาทหน้าที่สำคัญของผู้เป็นเจ้าของ
- (3) การปฏิบัติของผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม
- (4) บทบาทของผู้มีส่วนได้เสียในการดูแลกิจการ
- (5) การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส และ
- (6) ความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัท ส่วนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยกำหนดหลักการและแนวปฏิบัติที่ดีเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ โดยจำแนกเป็น 5 หมวด ได้แก่

<sup>24</sup> ชาลูนชัย แสงวงศ์, กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2563), 296.

**1**

### สิทธิของผู้ถือหุ้น (Rights of Shareholders)

ผู้ถือหุ้นมีสิทธิในความเป็นเจ้าของ โดยการควบคุมบริษัทผ่านการแต่งตั้งคณะกรรมการให้ทำหน้าที่แทนตนและมีสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญของบริษัท บริษัทจึงควรส่งเสริมให้ผู้ถือหุ้นได้ใช้สิทธิของตน

**2**

### การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้น อย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Treatment)

ผู้ถือหุ้นทุกรายทั้งผู้ถือหุ้นที่เป็นผู้บริหารและผู้ถือหุ้นที่ไม่เป็นผู้บริหาร รวมทั้งผู้ถือหุ้นต่างชาติควรได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันและเป็นธรรม ผู้ถือหุ้นส่วนน้อยที่ถูกละเมิดสิทธิควรมีโอกาสได้รับการชดเชย

**3**

### บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)

ผู้มีส่วนได้เสียควรได้รับการดูแลจากบริษัทตามสิทธิที่มีตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการควรพิจารณาให้มีกระบวนการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือระหว่างบริษัทกับผู้มีส่วนได้เสียในการสร้างความมั่งคั่ง ความมั่นคงทางการเงิน และความยั่งยืนของกิจการ

**4**

### การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส (Transparency)

คณะกรรมการควรดูแลให้บริษัทเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับบริษัท ทั้งข้อมูลทางการเงินอย่างถูกต้อง ครบถ้วน ทันเวลา โปร่งใส ผ่านช่องทางที่เข้าถึงข้อมูลได้ง่าย มีความเท่าเทียมและน่าเชื่อถือ

**5**

### ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ (Responsibilities)

คณะกรรมการมีบทบาทสำคัญในการกำกับดูแลเพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัท กรรมการควรมีความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ถือหุ้น และเป็นอิสระจากฝ่ายจัดการ<sup>25</sup>

<sup>25</sup> สานิตย์ หนูนิล, “ธรรมาภิบาลในองค์กรภาคเอกชน : ธุรกิจภาคบริการ,” วารสารมหาวิทยาลัยศิลปากร ฉบับภาษาไทย, 36 ฉบับที่ 2 (2559): 64, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2567, <https://so05.tcithaijo.org/index.php/sujthai/article/download/66703/54535/155867>.

หากพิจารณาจะพบว่าองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในภาครัฐและภาคเอกชนมีความสอดคล้องกัน ในหลายมิติ แต่อาจมีความแตกต่างกันในด้านเป้าหมาย โดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของ ภาครัฐมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ของประชาชนและส่วนรวมเป็นสำคัญ ในขณะที่ภาคเอกชนมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ขององค์การธุรกิจ





# บทที่ 3

## สภาพปัญหาการทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้าง และประเด็นปัญหา







ประเทศไทยประสบปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐมาเป็นระยะเวลายาวนาน ส่งผลให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายสูญเสียบประมาณจำนวนมากกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมในการพัฒนาประเทศ สร้างความเหลื่อมล้ำที่ปราศจากความยุติธรรมและความโปร่งใสให้เกิดขึ้นในสังคมจากพฤติกรรมกรรมการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีที่สอดคล้องกับแนวทางธรรมาภิบาลและบริษัทภิบาล เป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายจากการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกระบวนการสำคัญพื้นฐานในการจัดหาสินค้า งานบริการงานก่อสร้าง สิ่งสาธารณูปโภคหรือการจัดให้มีบริการสาธารณะ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการตามภารกิจหลักขององค์กรไปสู่อะไรก็ตามได้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐถือเป็นหัวใจหลักที่ขับเคลื่อนการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ<sup>26</sup> โดยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกระบวนการเปิดโอกาสให้ผู้ประมูล ซึ่งอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเข้าร่วมเสนอราคาหรือยื่นข้อเสนอราคาต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ แต่เดิมการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐดำเนินการไปตามแนวทางระเบียบของแต่ละหน่วยงานโดยไม่เป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ประกอบกับเกิดปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดหาแหล่งงบประมาณ การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) การกำหนดราคากลาง การประกาศประกวดราคา การยื่นข้อเสนอราคา การพิจารณาผลการบริหารสัญญา การตรวจรับพัสดุและการเบิกจ่าย โดยมีวิธีการทุจริตในหลายลักษณะ เช่น การสมยอมในการเสนอราคา (การฮั้ว) การเรียกรับเงิน การเอื้อประโยชน์ให้คู่สัญญา การแบ่งซื้อหรือแบ่งจ้าง โดยมีชอบ เป็นต้น<sup>27</sup> สอดคล้องกับข้อมูลการรายงานการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและระบบสาธารณูปโภคมายังศูนย์ป้องปรามการทุจริตแห่งชาติ (Corruption Deterrence Center: CDC) ยังคงเป็นปัญหาสำคัญในหน่วยงานภาครัฐ ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตว่าด้วยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและระบบสาธารณูปโภค อาทิ การซื้อขายโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ขายทุกคน (Sole Sourcing) การแก้ไขสัญญา (Contract Amendment) การชักค่าจ้างไว้ (Kickbacks) การทุจริตในกระบวนการตัดสินใจ (Bid Rigging) หรือการละเมิดความปลอดภัยของข้อมูล (Data Breach)<sup>28</sup>

<sup>26</sup> สุวรรณกมล อมฤตวารี, (ม.ป.ป.), *กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2560 ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2567, จาก [chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/http://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2562\\_1582280813\\_6114830005.pdf](http://chrome-extension://efaidnbnmnibpcjpcglclefindmkaj/http://www3.ru.ac.th/mpa-abstract/files/2562_1582280813_6114830005.pdf). หน้า 2.

<sup>27</sup> ศักนรินทร์ นิลรัตน์ และคณะ. (2566). รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560”. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

<sup>28</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). *สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*. หน้า ๑ - ๓.

ปัจจุบันมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ โดยการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลางสำหรับหน่วยงานของรัฐทุกแห่งได้นำไปปฏิบัติอันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่หน่วยงานของรัฐและสอดคล้องกับหลักการคู้มค่า โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ รวมทั้งมีบทบัญญัติที่กำหนดมาตรการป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม การส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การทำข้อตกลงคุณธรรมร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะยื่นข้อเสนอว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีผู้สังเกตการณ์ในทุกขั้นตอน เป็นต้น<sup>29</sup>

ถึงแม้จะมีการบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นแนวทางมาตรฐานกลางสำหรับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน แต่ปัญหาจัดซื้อจัดจ้างหน่วยงานภาครัฐยังคงมีจำนวนคำกล่าวหาและเรื่องขี้มูลความผิดโดยสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นจำนวนมากอยู่ในลำดับแรกสามารถเห็นได้จากรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ของสำนักงาน ป.ป.ช. พบว่าประเภทคำกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบทั้งหมดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีคำกล่าวหาทั้งหมดจำนวน 3,868 เรื่อง เป็นคำกล่าวหาในประเภทจัดซื้อจัดจ้างที่มีจำนวนสูงสุด คือ 1,439 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 37.20 ของจำนวนคำกล่าวหาทั้งหมด รายละเอียดตามตารางที่ 10 จำนวนและร้อยละของประเภทคำกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบ<sup>30</sup>

ตารางที่ 10 จำนวนและร้อยละของประเภทคำกล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบ

ประเภทคำกล่าวหา	จำนวนคำกล่าวหา	ร้อยละ
จัดซื้อจัดจ้าง	1,439	37.20
ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	987	25.52
ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ	345	8.92
ทุจริตในการจัดจ้าง/ประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ	183	4.73
ออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน	209	5.40
เรียกรับสินบน	249	6.44
ร่ำรวยผิดปกติ	132	3.41
การบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลวงโทษวินัย)	234	6.05
ฝ่าฝืนจริยธรรม	33	0.85
การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม	57	1.47
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>3,868</b>	<b>100</b>

ที่มา: ระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย : สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

<sup>29</sup> ศักนรินทร์ นิลรัตน์ และคณะ. (2566). รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560”. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 1.

<sup>30</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. หน้า 20.

เมื่อพิจารณามูลค่าของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตทั้งหมด จำนวน 26,247 ล้านบาท โดยค่ากล่าวหาประเภทการจัดซื้อจัดจ้างมีมูลค่ามากที่สุด จำนวน 13,391 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 51.02 ของวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามค่ากล่าวหา รายละเอียดตามตารางที่ 11 วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามค่ากล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบการเอง จำแนกตามประเภทค่ากล่าวหาและพื้นที่รับผิดชอบ<sup>31</sup>

ตารางที่ 11 วงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามค่ากล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับผิดชอบการเอง จำแนกตามประเภทค่ากล่าวหาและพื้นที่รับผิดชอบ

พื้นที่ รับผิดชอบ	ประเภทค่ากล่าวหา	วงเงินงบประมาณ ของโครงการหรือจำนวน เงินที่มีการทุจริต (บาท)	จำนวน ค่ากล่าวหา
ภาพรวม	จัดซื้อจัดจ้าง	13,391,804,935	1,439
	ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	8,786,607,077	987
	ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ	1,899,186,905	345
	ทุจริตในการจัดทำงบประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการ เป็นเท็จ	1,270,871,938	183
	ออกเอกสารสิทธิที่ดิน	651,337,486	209
	เรียกรับสินบน	171,676,963	249
	ร่ำรวยผิดปกติ	68,199,983	132
	การบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/ โยกย้าย/ลงโทษวินัย)	4,179,709	234
	ฝ่าฝืนจริยธรรม	2,749,530	33
	การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม	1,094,213	57
<b>ผลรวมทั้งหมด</b>		<b>26,247,708,738</b>	<b>3,868</b>

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

ในส่วนความเสียหายจากการกระทำความผิดในคดีทุจริตที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาวินิจฉัย และมีมติชี้มูลความผิดแล้วในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 มีข้อมูลจำนวนคดีทั้งหมดจำนวน 466 เรื่อง โดยประเภทคดีการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกชี้มูลการกระทำความผิดมากที่สุดจำนวน 162 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 34.76 ของจำนวนคดีทั้งหมดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลการกระทำความผิด รายละเอียดตามตารางที่ 33 สถิติเปรียบเทียบการชี้มูลความผิดระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2566 จำแนกตามประเภทคดี<sup>32</sup>

<sup>31</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. หน้า 24 - 25.

<sup>32</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566. หน้า 64.



ตารางที่ 33 สถิติเปรียบเทียบการชี้มูลความผิดระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2566 จำแนกตามประเภทคดี

ลำดับ	ประเภทคดี	ปีงบประมาณ					ผลรวม	ร้อยละ	เปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ย 5 ปีย้อนหลัง		
		2562	2563	2564	2565	2566			ร้อยละ	จำนวน	
1	จัดซื้อจัดจ้าง	103	205	608	213	162	1,291	45.27	▼	-37.26	-96.20
2	ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	67	73	115	122	112	489	17.15	▲	14.52	14.20
3	ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ	43	80	122	58	46	349	12.24	▼	-34.10	-23.80
4	ทุจริตในการจัดจ้างงบประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ	26	25	50	59	83	243	8.52	▲	70.78	34.40
5	การบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/ลงโทษวินัย)	21	79	72	6	4	182	6.38	▼	-89.01	-32.40
6	เรียกรับสินบน	22	19	46	24	28	139	4.87	▲	0.72	0.20
7	การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม	11	22	27	7		68	2.38	▼	-100.00	-16.75
8	ออกเอกสารสิทธิที่ดิน	0	3	30	5	13	51	1.79	▲	27.45	2.80
9	ร่ำรวยผิดปกติ	0	6	6	9	17	38	1.33	▲	123.68	9.40
10	ฝ่าฝืนจริยธรรม	0	1	0	1	1	2	0.07	▲	66.67	0.40
<b>ผลรวมทั้งหมด</b>		<b>293</b>	<b>513</b>	<b>1,076</b>	<b>504</b>	<b>466</b>	<b>2,852</b>	<b>100.00</b>	<b>▼</b>	<b>-18.30</b>	<b>-104.40</b>

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

และเมื่อพิจารณาตามวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตของเรื่องที่มีมูลความผิดทั้งหมด จำนวนเงินโดยประมาณ 336,252 ล้านบาท โดยประเภทจัดซื้อจัดจ้างมีวงเงินงบประมาณที่มีการทุจริตมากที่สุด จำนวนเงินประมาณ 331,030 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 98.45 ของวงเงินงบประมาณโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตของเรื่องที่มีมูลความผิดทั้งหมด รายละเอียดตามตารางที่ 38 สถิติเปรียบเทียบวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตของเรื่องที่มีมูลความผิดระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2566 จำแนกตามประเภทคดี<sup>33</sup>

<sup>33</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566.

ตารางที่ 38 สถิติเปรียบเทียบวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตของเรื่องที่ใช้มูลค่าความผิดระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2566 จำแนกตามประเภทคดี

ลำดับ	ประเภทค่ากล่าวหา	ปีงบประมาณ 2562 (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ 2563 (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ 2564 (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ 2565 (ล้านบาท)	ปีงบประมาณ 2566 (ล้านบาท)	รวม (ล้านบาท)	ร้อยละ
1	จัดซื้อจัดจ้าง	8,432.81	869.68	6,961.41	3,011.92	331,030.43	350,306.24	87.81
2	ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ	1,492.82	31,585.50	269.87	5,111.22	1,998.08	40,457.50	10.14
3	ยกยอก/เบียดบังเงินหรือทรัพย์สินของราชการ	0.00	758.63	62.00	1,054.22	1,637.16	3,512.01	0.88
4	ทุจริตในการจัดท่างบประมาณ/โครงการ/เบิกจ่ายเงินในโครงการเป็นเท็จ	240.89	26.32	90.51	802.66	1,212.60	2,372.98	0.59
5	การบริหารงานบุคคล (การบรรจุ/แต่งตั้ง/เลื่อนตำแหน่ง/โยกย้าย/สงโทษวินัย)	82.21	194.14	612.03	246.28	196.84	1,331.51	0.33
6	เรียกรับสินบน	205.94	32.97	6.50	6.26	86.94	338.61	0.08
7	การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม	0.32	8.79	306.18	1.50	4.73	321.51	0.08
8	ออกเอกสารสิทธิที่ดิน	0.00	0.00	108.62	46.00	84.57	239.18	0.06
9	รั่วรอยผิดปกติ	52.06	11.30	3.50	7.84	0.00	74.71	0.02
10	ฝ่าฝืนจริยธรรม	0.00	0.00	0.00	0.00	0.86	0.86	0.00
<b>รวมทั้งหมด</b>		<b>10,507.05</b>	<b>33,487.34</b>	<b>8,420.62</b>	<b>10,287.90</b>	<b>336,252.19</b>	<b>398,955.11</b>	<b>100.00</b>

ที่มา: ระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนและคดี (CCMS)

ประมวลผลโดย: สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช.

จากข้อมูลดังกล่าวโดยสรุปได้แสดงให้เห็นถึงข้อมูลสถิติการทุจริตในประเภทของการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในส่วนของประเทศค่ากล่าวหา เรื่องซึ่งมูลค่าความผิด และวงเงินงบประมาณของโครงการหรือจำนวนเงินที่มีการทุจริตตามค่ากล่าวหาที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการเอง และเรื่องซึ่งมูลค่าความผิดประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 และสถิติเปรียบเทียบระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 - 2566 ได้สะท้อนให้เห็นถึงระดับการทุจริตประเภทการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างผู้ประกอบการกับภาครัฐยังคงอยู่ในระดับสูงที่สุดเป็นอันดับแรกของข้อมูลสถิติการร้องเรียนเรื่องการทุจริตดังกล่าว

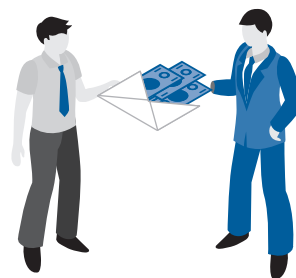
ดังนั้น การแก้ปัญหาการทุจริตในประเด็นการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานภาครัฐให้สามารถบรรลุผลตามเป้าหมายภายใต้การพัฒนาแนวทางการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยรูปแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเด็นที่เป็นเรื่องสำคัญ เช่น การลดจำนวนคดีในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างและการศึกษาแนวทางการป้องกันการให้และรับสินบนในหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการแก้ปัญหาการทุจริตที่ส่งผลต่ออารยกระดัดคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ซึ่งสอดคล้องกับข้อเสนอแนะที่สำนักงาน ป.ป.ช. ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยกระดับคะแนน CPI ระยะที่ 3 โดยให้ข้อเสนอแนะจากการวิเคราะห์ประเด็นคำถามจาก 9 แหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับคะแนน CPI ซึ่งสามารถจำแนกข้อเสนอแนะได้จำนวน 5 ประเด็น ได้แก่ (1) นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการทุจริต (2) สินบน (3) การขัดกันแห่งผลประโยชน์ (4) การตรวจสอบและการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐ และ (5) ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ในระบบงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

## การยกระดับคะแนน CPI

### 1 นโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการทุจริต



### 2 สืบสวน



### 3 การชดกันแห่งผลประโยชน์



### 4 การตรวจสอบและการลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐ



### 5 ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้ในระบบงบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ



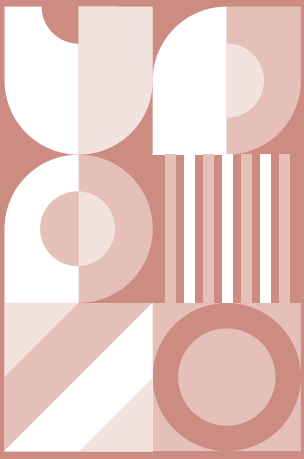
สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินโครงการพัฒนาและส่งเสริมบรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 - 2566 โดยเป็นลักษณะการจัดอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์การ ด้วยหลักบรรษัทภิบาล สภาพปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานภาครัฐ และมาตรการทางกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง กับภาคเอกชนให้แก่หน่วยงานภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐและหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค โดยดำเนินการในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1 - 9 และกรุงเทพมหานคร ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 เป็นการจัดโครงการในรูปแบบนำร่อง โดยดำเนินการในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช.



ภาค 1-9 จำนวน 9 ครั้ง ได้แก่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี สงขลา ขอนแก่น พิษณุโลก นครราชสีมา เชียงใหม่ ชลบุรี นครปฐม และ กรุงเทพมหานคร และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 เป็นการจัดโครงการฯ ในรูปแบบการขยายผลต่อเนื่อง โดยดำเนินการในพื้นที่จังหวัดที่มีสถิติเรื่องร้องเรียนการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างค่อนข้างสูงในพื้นที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภาค 1 - 9 และกรุงเทพมหานคร รวมจำนวน 10 ครั้ง ได้แก่ จังหวัดนครศรีธรรมราช ตรัง อุบลราชธานี เชียงราย นนทบุรี อุดรธานี นครสวรรค์ พระนครศรีอยุธยา เพชรบุรี และกรุงเทพมหานคร โดยเน้นกลุ่มเป้าหมายภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญาหน่วยงานภาครัฐ และเพิ่มวิทยากรจากกรมบัญชีกลางหรือสำนักงานคลังจังหวัด ในแต่ละพื้นที่เพื่อยกกรณีศึกษาในการจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนได้ฟังระมัดระวังและดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐได้อย่างถูกต้องและโปร่งใส ประกอบกับภายหลังการจัดโครงการมีการจัดส่งแบบสอบถามเพื่อติดตามประเมินผลแก่กลุ่มเป้าหมายที่เข้าร่วมโครงการว่าได้มีการนำองค์ความรู้ที่ได้รับไปประยุกต์ใช้ในหน่วยงานเพื่อป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ

และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 จึงยังคงดำเนินโครงการพัฒนาและส่งเสริมบรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐอย่างต่อเนื่องในรูปแบบการถอดบทเรียนจากประสบการณ์การจัดซื้อจัดจ้างของผู้แทนหน่วยงานภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้เกิดการแลกเปลี่ยนและข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการนำผลการถอดบทเรียนที่ได้ไปกำหนดมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตและจัดทำแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมบรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐในการช่วยลดความเสี่ยงจากการทุจริตในประเด็นการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้อย่างยั่งยืนมากยิ่งขึ้น โดยการจัดกิจกรรมจำนวน 3 ครั้ง ประกอบด้วยกลุ่มเป้าหมายภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ จำแนกตามประเภทคู่สัญญา 3 ประเภท ได้แก่ ครั้งที่ 1 ภาคการผลิต ครั้งที่ 2 ภาคการค้าและบริการ และครั้งที่ 3 ภาคก่อสร้าง หน่วยงานกำกับดูแลและสมาคมภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง





# บทที่ 4

สรุปรายงานการถอดบทเรียน  
แนวทางการพัฒนาและส่งเสริม  
บรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ





ตามที่ สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล สำนักงาน ป.ป.ช. ได้จัดกิจกรรมการถอดบทเรียนแนวทางการพัฒนาและส่งเสริมบรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ จำนวน 3 ครั้ง ประกอบด้วย

ครั้งที่ 1 ภาคการผลิต เมื่อวันพุธที่ 28 กุมภาพันธ์ 2567 เวลา 13.00 - 16.30 น. ณ โรงแรม กราฟ ไฮเทล รัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร

ครั้งที่ 2 ภาคการค้าและบริการ เมื่อวันอังคารที่ 19 มีนาคม 2567 เวลา 13.00 - 16.30 น. ณ โรงแรม กราฟ ไฮเทล รัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร และ

ครั้งที่ 3 ภาคก่อสร้าง เมื่อวันพุธที่ 20 มีนาคม 2567 เวลา 13.00 - 16.30 น. ณ โรงแรม กราฟ ไฮเทล รัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร

โดยได้รับความอนุเคราะห์จากทีมวิทยากรของบริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด ในกระบวนการถอดบทเรียน “แนวทางการพัฒนาและส่งเสริมบรรษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ” ประกอบด้วย

1. ดร.สุรเดช จงวรรณศิริ ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการ บริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด
2. นางสาวพลอยณิชา จารุหิรัญสกุล ผู้อำนวยการ บริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด
3. นางสาวกนกรัตน์ สหกิจพิจารณ์ นักวิจัย บริษัท ทริส คอร์ปอเรชั่น จำกัด

ในกระบวนการถอดบทเรียนมีการแบ่งกลุ่มระดมความคิดเห็นเพื่อถอดบทเรียน ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

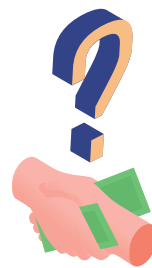
1. ขั้นตอน กระบวนการที่ภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริต
2. สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง
3. สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา
4. ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต และบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหา



1



2



3



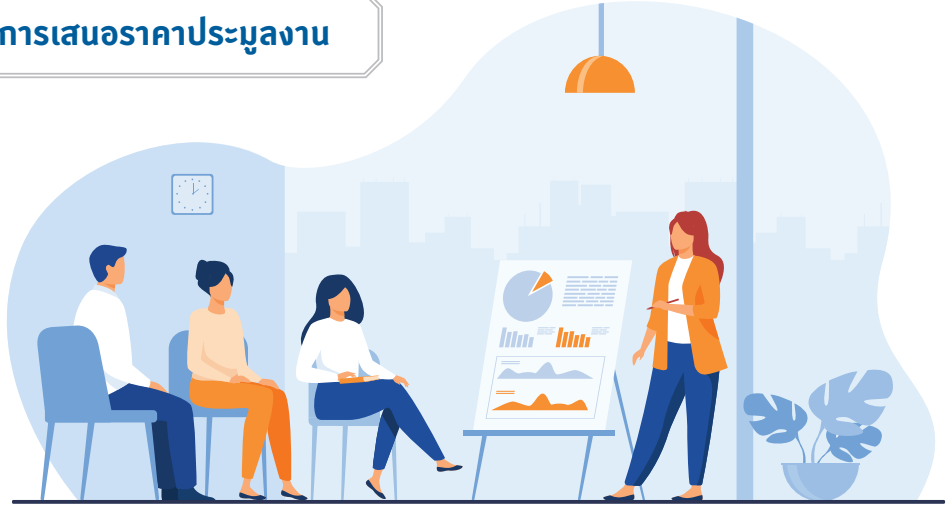
4



จากการถอดบทเรียนดังกล่าวได้ผลสรุปขั้นตอนกระบวนการที่ภาคเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดการทุจริต ประกอบด้วย 6 ขั้นตอน ได้แก่ 1) การกำหนดนโยบายโครงการงบประมาณ 2) การจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปรายการงานก่อสร้าง 3) การกำหนดราคากลาง 4) การเสนอราคาประมูลงาน 5) การพิจารณาผล และ 6) การดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุ โดยในแต่ละขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างประกอบด้วยหัวข้อ สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริต ในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง สาเหตุที่ก่อให้เกิดการทุจริต รวมถึงข้อเสนอแนะและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังนี้



**4** ขั้นตอนการเสนอราคาประมูล



**5** ขั้นตอนการพิจารณาผล



**6** ขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุ





## 1. ขั้นตอนการกำหนดนโยบายโครงการงบประมาณ



- สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

ในขั้นตอนการกำหนดนโยบายโครงการงบประมาณ พบสภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1) ฝ่ายการเมืองใช้กลไกของภาครัฐดำเนินโครงการตามนโยบายที่ได้หาเสียงไว้โดยเรียกกันว่า “นโยบายประชานิยม” ซึ่งประโยชน์ต่าง ๆ ที่ได้รับจากการดำเนินนโยบายมีทั้งคะแนนเสียงและเม็ดเงินที่รั่วไหลจากโครงการที่หลังไหลเข้าสู่กลุ่มเครือข่ายของตน โดยบางโครงการ บางนโยบายอาจเข้าข่าย “การทุจริตเชิงนโยบาย” ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐบาลหรือของรัฐมนตรี

2) นักธุรกิจที่สนับสนุนทางการเมืองผลักดันให้รัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐกำหนดนโยบายอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อจะได้จัดทำโครงการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานทางธุรกิจของตน

3) นักธุรกิจผลักดันให้หน่วยงานของรัฐจัดสรรหรือตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินงานโครงการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจของตน เพื่อให้ตนมีโอกาสได้เข้าเป็นคู่สัญญา หรือเพื่อประโยชน์ในทางธุรกิจของตนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายโครงการหรืองบประมาณ มีเจตนาที่เอื้อประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้อง ไม่มีความเป็นกลาง การกำหนดนโยบายหรืองบประมาณแบบล็อกสเปค (Lock Spec) ประกอบการขาดความยับยั้งชั่งใจต่อการกระทำผิดต่อกฎหมาย ส่งผลเป็นวงกว้างต่อวัฒนธรรมการทุจริต กลายเป็นค่านิยมผิด ๆ ยึดถือกันรุ่มร่า

4) บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายหรืองบประมาณของโครงการยังขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดนโยบายหรืองบประมาณ ในการริเริ่มโครงการ รวมถึงการไม่มีการจัดทำแผนโดยการสอบถาม หรือสำรวจโครงการที่มีลักษณะที่เป็นประโยชน์สูงสุดที่ยึดหลักความคุ้มค่า โดยพัสดุที่จัดซื้อจัดจ้างต้องมีคุณภาพหรือคุณลักษณะที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ในการใช้งานของหน่วยงานของรัฐ หลักความโปร่งใสโดยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต้องกระทำโดยเปิดเผย หลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยต้องมีการวางแผนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุล่วงหน้าเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีกำหนดเวลาที่เหมาะสม และหลักการตรวจสอบได้โดยมีการเก็บข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุอย่างเป็นระบบเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ

5) กระบวนการกำหนดนโยบายโครงการหรืองบประมาณ มีความซับซ้อนทั้งในแง่รายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวข้องและในแง่ของการนำนโยบายลงไปสู่ภาคปฏิบัติ ส่งผลต่อผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุซึ่งขัดกับหลักการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

6) มีการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยมิชอบ ลักษณะของการทุจริตโดยการแบ่งซื้อแบ่งจ้างคือ ในการจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี มีการแบ่งงบประมาณให้วงเงินน้อยไม่เกิน 500,000 บาท เพื่อให้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจในการเลือกผู้รับจ้างโดยใช้วิธีเฉพาะเจาะจง โดยมีตัวอย่างพฤติกรรมหรือช่องทางความเสี่ยงการทุจริต ดังนี้



**ตัวอย่างที่ 1** การของบประมาณสร้างถนนให้ไม่ต่อเนื่องกัน ส่วนที่ต่อเนื่องค้อยของงบประมาณในปีถัดไป คือ เนื่องจากหากของงบประมาณสร้างถนนต่อเนื่องทั้งเส้นจะทำให้งบประมาณเกิน 500,000 บาท กรณีงบประมาณไม่เกิน 500,000 บาท ผู้มีอำนาจหรือหัวหน้าหน่วยงานจะเลือกผู้รับจ้างรายใดมาก็ได้ ในขณะที่หากของงบประมาณสร้างถนนรวมกันทั้งเส้นในคราวเดียวก็จะใช้วิธีจัดประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว มีการแข่งขันราคากัน ราคารวมของถนนทั้งเส้นในโครงการเดียวจะมีราคาที่ถูกกว่าการใช้การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีเฉพาะเจาะจงอย่างแน่นอน

**ตัวอย่างที่ 2** โรงเรียน A ดำเนินการจ้างซ่อมต่อเติมหลังคาซึ่งมีงบประมาณ 700,000 บาท โดยแบ่งเป็น 2 สัญญา ผู้รับจ้างเป็นบริษัท B ทั้ง 2 สัญญา ดำเนินงานซ่อมต่อเติม ในบริเวณพื้นที่เดียวกัน ซึ่งการแบ่งงานเป็น 2 สัญญานี้ส่งผลให้ในแต่ละสัญญามีวงเงินต่ำกว่า 500,000 บาท ทำให้ดำเนินการโดยวิธีเฉพาะเจาะจงได้ จนนำไปสู่การเลือกบริษัท B มาเป็นผู้รับจ้างโดยไม่เกิดการแข่งขันราคา



### - สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา

จากสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง หรือความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดนโยบายโครงการ/งบประมาณ มีสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

#### 1) บุคคล

1.1) นักการเมืองผลักดันนโยบายหรือผลักดันให้หน่วยงานรัฐจัดสรรงบประมาณโครงการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจกลุ่มตนเองหรือพวกพ้อง หรือตอบแทนบุญคุณนักธุรกิจผู้สนับสนุนทางการเมือง โดยผลักดันนโยบายโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อนายทุน และนักการเมืองบางคนเป็นนักธุรกิจที่ผันตัวมาเล่นการเมือง จึงผลักดันนโยบาย/โครงการที่เอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจกลุ่มของตนเอง

1.2) ภาคเอกชนสนับสนุนทางการเมืองเพื่อหวังผลทางธุรกิจ และเกิดการสร้างประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างนักการเมืองและภาคเอกชนด้วยการสนับสนุนกลุ่มทุนด้วยการกำหนดนโยบายโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อนายทุน และได้โอกาสในการประกอบธุรกิจด้วยนโยบายของรัฐโดยออกมาเป็นกฎหมายทำให้เกิดตลาดผูกขาด (Monopoly)

1.3) เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้บริหารระดับสูง หรือผู้มีอำนาจหน่วยงานรัฐใช้อำนาจในการแทรกแซงการกำหนดนโยบายโครงการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

#### 2) ระบบงาน กระบวนการ

2.1) หน่วยงานรัฐเร่งรีบเบิกจ่ายงบประมาณทำให้ขาดการวิเคราะห์โครงการ

2.2) หน่วยงานรัฐมีงบประมาณเหลือ จึงต้องรีบกำหนดโครงการขึ้นมารองรับ เพื่อให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณให้ได้ตามเป้าหมาย

2.3) การกำหนดนโยบายหรืองบประมาณ มีการกำหนดรายละเอียดด้านราคาหรือการกำหนดรายละเอียดหรือคุณสมบัติแบบล็อกสเปค (Lock Spec) เพื่อกีดกันหรือเอื้อประโยชน์ ซึ่งหมายถึงการกำหนดคุณลักษณะสิ่งของให้ใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่ง หรือระบุยี่ห้อสิ่งของที่จะซื้อเจาะจง ซึ่งมีผลเป็นการกีดกันหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม



2.4) กระบวนการกำหนดนโยบาย โครงการ หรืองบประมาณ มีความซับซ้อน การกำหนดโครงการ หรืองบประมาณบางกรณีถูกกำหนดล่วงหน้าเป็นเวลา 2 ปี การปรับเปลี่ยนรัฐบาลมีผลกระทบต่อความต่อเนื่องของโครงการ ส่งผลโดยตรงต่อผลสัมฤทธิ์ของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุซึ่งขัดกับหลักการมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

### 3) กฎหมาย

3.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐทำการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยอาศัยช่องโหว่ของกฎหมายในการกำหนดนโยบาย โครงการ หรืองบประมาณ เช่น มาตรา 56 (2) (ข) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ระบุว่า การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีการผลิต จำหน่าย ก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกระทรวง ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงได้ และกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 กำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีเฉพาะเจาะจงวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2560 ข้อ 1 การจัดซื้อจัดจ้างสินค้า งานบริการ หรืองานก่อสร้าง หรือให้บริการทั่วไป และมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกิน 500,000 บาท ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง ซึ่งไม่ทำให้เกิดการแข่งขัน



3.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขาดความรู้ความเข้าใจ มีส่วนในการจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ส่งผลต่อกฎหมายที่มีผลใช้บังคับออกไปมีช่องว่าง เปิดโอกาสให้นักการเมืองหรือข้าราชการในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาศัยช่องว่างดังกล่าวในการกำหนดโครงการหรืองบประมาณที่มีลักษณะที่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง



#### - ข้อเสนอแนะและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากสภาพปัญหาและสาเหตุของการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดนโยบายโครงการงบประมาณ มีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังนี้

#### 1) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย

1.1) หน่วยงานที่มีส่วนในการกำกับดูแลจริยธรรมนักการเมือง ควรร่วมส่งเสริมให้นักการเมืองมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงบทบาทการเป็นนักการเมืองที่ดี ตามมาตรฐานจริยธรรม และปราศจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และพัฒนาระบบฐานข้อมูลประวัติบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ขณะดำรงตำแหน่ง และหลังพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความเชื่อมโยงทางผลประโยชน์ เพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการควบคุมและกำกับทางจริยธรรมด้วยกลไกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยสมาชิก

1.2) กรมบัญชีกลาง ควรเพิ่มระดับการประชาสัมพันธ์เผยแพร่โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Infrastructure Transparency Initiative : CoST) และเว็บไซต์ CoST Thailand เพื่อให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าไปดูและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ โดยเน้นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลงานก่อสร้างที่ให้ประชาชนสามารถติดตามโครงการก่อสร้างภาครัฐได้ทุกขั้นตอน

และเป็นข้อมูลปัจจุบันที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยอาจนำแนวปฏิบัติของประเทศที่มีระบบการติดตามโครงการก่อสร้างที่ดี เช่น ระบบ Application of Seoul Metropolitan Government's Clean Construction System (CCS) ระบบ Project management information system (PMIS) ระบบการติดตามโครงการก่อสร้างของสาธารณรัฐเกาหลี มาเป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐของประเทศไทย เป็นต้น

1.3) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อปรับปรุงมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายให้เท่าทันสถานการณ์และบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีมาตรการและมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต ตลอดจน ส่งเสริมและสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครอง และสร้างแรงจูงใจ ในการแจ้งเบาะแสแก่ภาคเอกชน (Whistle Blowing)

1.5) กระทรวงการคลังในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทาง ที่ไม่เอื้อให้กับผู้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ลดการใช้ดุลยพินิจเพื่อลดช่องว่างของการใช้กฎหมาย มีการบังคับใช้ กฎหมายที่เข้มงวด

1.6) สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง ในฐานะที่เป็นกรรมการและฝ่ายเลขานุการร่วมในคณะกรรมการพิจารณาค่างบประมาณประจำปี ควรเพิ่ม ระดับความเข้มข้นในการกลั่นกรองนโยบาย โครงการในค่างบประมาณประจำปีของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณในนโยบาย และโครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

## 2) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

2.1) ควรเปิดเผยหรือเผยแพร่ข้อมูลขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่หลากหลาย

2.2) เพิ่มระดับการสนับสนุนการพัฒนาสมรรถนะบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างให้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการกำหนดนโยบาย โครงการจัดซื้อจัดจ้างประเภทต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ

2.3) เชิญผู้แทนจากหน่วยงานภายนอก ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทน จากสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ มาช่วยเสนอแนะประกอบการ ตัดสินใจในนโยบายโครงการต่าง ๆ

2.4) วางระบบตรวจสอบการจัดซื้อ จัดจ้างที่ไม่ได้บันทึกในระบบ e-GP เช่น การจัดซื้อ จัดจ้างทุกวิธีที่วงเงินต่ำกว่าห้าแสนบาท

2.5) การให้มีหน่วยงานอิสระขึ้นตรงกับฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการ จัดซื้อจัดจ้าง หรือการกระจายอำนาจให้หน่วยงาน อื่น ๆ ในส่วนของกฎหมาย



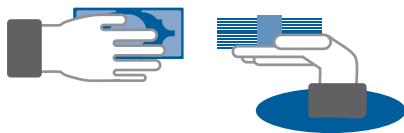
3) ฝ่ายการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฐานะผู้กำหนดนโยบายสาธารณะ และจัดทำบริการสาธารณะควรยึดมั่นในมาตรฐานทางจริยธรรม ค่านึงถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ตลอดจนศึกษาและปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันแห่งผลประโยชน์อย่างเคร่งครัด ทั้งก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง ขณะดำรงตำแหน่ง และหลังพ้นจากการดำรงตำแหน่ง



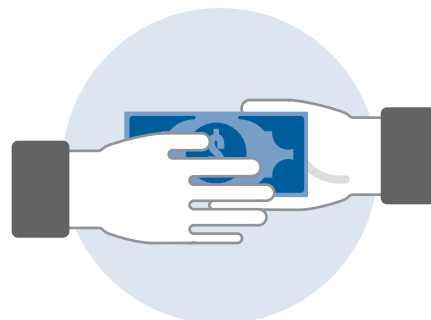
#### 4) ภาคเอกชน

4.1) มีการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่าย สมาคมวิชาชีพในแต่ละประเภทธุรกิจ เพื่อร่วมมือกันพัฒนาระดับธรรมาภิบาลในแต่ละวงการให้ดีขึ้น และส่งเสริมให้มีการกำกับให้มีการแข่งขันทางธุรกิจที่เป็นธรรมผ่านกลไกของเครือข่ายสมาคมวิชาชีพ

4.2) กำหนดให้มีมาตรการป้องกันการทุจริตขององค์กรและนำมาตราการไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม



5) ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ เฝ้าระวัง นโยบายหรือโครงการของหน่วยงานภาครัฐ





## 2. ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน หรือการกำหนดรายละเอียด คุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปายการงานก่อสร้าง



- สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

ในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference : TOR) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน หรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปายการงานก่อสร้าง พบสภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตอย่างน้อย 10 ประการ ดังนี้

1) ข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) ไม่ชัดเจน มีความคลุมเครือ สร้างภาระเกินความจำเป็น หรือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างยังมีช่องว่าง

2) กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของวัสดุครุภัณฑ์ที่จะจัดซื้อหรือที่จะต้องใช้ในการงานให้ตรงตามผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใด ทั้งที่คุณลักษณะดังกล่าวสามารถหาได้จากผู้ประกอบการทั่วไปที่สามารถผลิตสินค้าที่มีคุณลักษณะดังกล่าวได้เช่นกัน

3) กำหนดร่างขอบเขตงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างให้มีคุณลักษณะสอดคล้องกับการจัดซื้อจัดจ้างวิธีเฉพาะเจาะจง เนื่องจากการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของงานหรือพัสดุที่ต้องอาศัยผู้ประกอบการในการผลิตสินค้าแบบเฉพาะราย เพื่อให้หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการสามารถคัดเลือกผู้ประกอบการรายที่ต้องการได้โดยตรง แต่ในความเป็นจริงเป็นลักษณะสินค้าที่สามารถหาได้จากผู้ประกอบการทั่วไป

4) กำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นข้อเสนอประมูลงานเพื่อต้องการเอื้อให้ผู้ประกอบการรายนั้นเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ โดยกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ที่มีคุณสมบัติเทียบเท่ากันไม่ให้เข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาในโครงการได้ เช่น เงื่อนไขเกี่ยวกับผลงาน มูลค่าผลงาน ระยะเวลาผลงาน การเป็นตัวแทนจำหน่าย การขึ้นทะเบียนเป็นผู้รับเหมาของหน่วยงานต่าง ๆ การกำหนดความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เครื่องจักรกล ผลประกอบการ มีกำไร เป็นต้น



**ตัวอย่างที่ 1** หน่วยงาน A มีการประกาศเรื่องประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารด้วยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป โดยประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์หรือ e - bidding ซึ่งในการประกาศ TOR ได้มีการระบุรายละเอียดไว้ในข้อ 15 ในประกาศดังกล่าวว่า “ผู้ประสงค์จะเสนอราคาต้องเป็นนิติบุคคล หรือนิติบุคคลที่มีบริษัทตั้งอยู่ในเขตจังหวัด B เท่านั้น ซึ่งข้อความดังกล่าวอาจเป็นการขัดขวางและกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

**ตัวอย่างที่ 2** หน่วยงาน C มีการประกาศประกวดราคาจัดซื้อรถดับน้ำชุดหลังล้อยางชนิดขับเคลื่อน 4 ล้อ โดยกำหนดเงื่อนไขใน TOR ว่าต้องมีอุปกรณ์ส่วนควบของรถดับน้ำชุดหลังคือ ไฟฉุกเฉิน ปัมพ์น้ำ ทำความสะอาด battery isolator ซึ่งมีการระบุเพิ่มเติมจากบัญชีครุภัณฑ์สำนักงบประมาณ ส่งผลให้มีเพียงยี่ห้อเดียวเท่านั้นที่มีคุณสมบัติสามารถเข้าเสนอราคาได้เพียงรายเดียวเป็นการกีดกันหรือเอื้อให้กับบางบริษัท ไม่เกิดการแข่งขันราคากัน

5) กำหนดเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอที่เอื้อประโยชน์ไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ประกอบการรายหนึ่ง รายใดและกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น นอกจากหลักเกณฑ์การเสนอราคาต่ำที่สุดซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ประกอบการที่เข้าแข่งขันเสนอราคาแล้ว คือ หลักเกณฑ์การให้คะแนนทางเทคนิค เกณฑ์การให้คะแนนเชิงคุณภาพ (Price Performance) ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เปิดโอกาสให้คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในขั้นตอนดังกล่าวสามารถใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบประกอบการพิจารณาได้

6) กรณีอ้างความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษ มีความซับซ้อนที่เป็นเท็จ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา

**ตัวอย่างที่ 1** หน่วยงานเกี่ยวกับความมั่นคงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้วิธีคัดเลือกซึ่งอ้างกรณีความลับ ทั้งที่เป็นการก่อสร้างอาคารเรือนพักเพื่อให้มีอำนาจในการคัดเลือกผู้รับจ้างจากข้อเท็จจริงพบว่า บริษัทหรือคู่สัญญาที่ได้รับงานมีผู้บริหารในหน่วยงานเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้น รวมถึงยังพบอีกว่าบริษัทดังกล่าวไม่มีศักยภาพที่จะสามารถดำเนินงานที่ได้รับไว้ได้ โดยบริษัทดังกล่าวใช้วิธีการนำงานที่ได้รับไปดำเนินการจ้างช่วงต่ออีกทอดหนึ่ง

**ตัวอย่างที่ 2** หน่วยงานได้ทำการอ้างกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการปรับปรุงอาคาร หน่วยงานให้แล้วเสร็จภายใน 4 เดือน เพื่อขอใช้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก โดยจากข้อเท็จจริงพบว่า สุกท้ายแล้วอาคารดังกล่าวก็ปรับปรุงไม่ทันกำหนดที่จะเปิด กลับกันยังพบอีกว่าสัญญาที่หน่วยงานทำไว้ระยะเวลาแล้วเสร็จหลังจากกำหนดการเปิดที่กล่าวอ้างถึง 4 เดือน

7) คณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งให้รับผิดชอบจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างและกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกข้อเสนอ มีส่วนได้ส่วนเสียหรือได้รับผลประโยชน์ส่วนตนจากผู้ประกอบการบางรายที่ให้สินบนแก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว จึงกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้สอดคล้องต่อการพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการรายนั้นให้เข้ามาเป็นคู่สัญญาโครงการของรัฐได้โดยสะดวกถือเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกัน

8) ประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลการกำหนดร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างไปยังผู้ประกอบการยังไม่ทั่วถึง และบางโครงการมีระยะเวลาการเผยแพร่สั้นเกินไปไม่เพียงพอต่อการเข้าไปศึกษาหาข้อมูลดังกล่าว เพื่อประกอบการเข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาในโครงการที่ผู้ประกอบการให้ความสนใจ

9) ได้ผู้รับจ้างที่มีคุณสมบัติไม่สอดคล้องกับโครงการ

10) การขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในการประเมินโครงการ







## - สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา

จากสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง หรือความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference : TOR) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปราคางานก่อสร้าง มีสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

### 1) บุคคล

1.1) เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference : TOR) ของหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างขาดความรู้ความเข้าใจในการกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้าง ผู้จัดทำ TOR ไม่มีประสบการณ์หรือความเข้าใจโดยตรงในเรื่องการกำหนดคุณสมบัติผู้รับจ้าง มักจะกำหนดในลักษณะกว้างและระบุคุณสมบัติผู้รับจ้างเพียงเป็นนิติบุคคลที่มีประสบการณ์และผลงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งวิธีการกำหนดคุณสมบัติเช่นนี้ ทำให้ขาดการชี้ชัดถึงลักษณะความชำนาญพิเศษที่จำเป็นในการรับจ้างดำเนินโครงการ จึงได้ผู้รับจ้างไม่ตรงกับความต้องการของผู้ว่าจ้าง

1.2) คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการไม่มีความตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเอง เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตนโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะตามภารกิจของหน่วยงาน มีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทน โดยกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อเอื้อต่อผลประโยชน์ส่วนตนให้แก่ผู้ประกอบการที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ที่ได้จากการเข้าร่วมโครงการภาครัฐ โดยไม่ปฏิบัติตามหลักกฎหมายและระเบียบให้ถูกต้อง การกระทำการทุจริตดังกล่าวเป็นสาเหตุที่ทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก ผลงานที่เกิดขึ้นไม่มีความคุ้มค่า ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากผู้ประกอบการดังกล่าวจะดำเนินการถอนทุนคืนโดยดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนเป็นหลัก

1.3) ผู้ประกอบการภาคเอกชนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ มีการให้สินบนผลประโยชน์จูงใจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการในขั้นตอนที่เกี่ยวข้อง เพื่ออำนวยความสะดวกในการเปิดโอกาสให้ได้เข้าไปแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณของรัฐได้อย่างสะดวกโดยปราศจากการตรวจสอบ



## 2) ระบบงาน กระบวนการ

2.1) มีการถือสเปคคุณสมบัติของผู้เสนอราคาและคุณสมบัติทางเทคนิค เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง หรือเพื่อจำกัดเฉพาะกลุ่มผู้ที่มีคุณสมบัติในการเข้าประมูล เพื่อให้ง่ายต่อการสมยอมการเสนอราคา (ฮั้วประมูล) และเป็นการกีดกันผู้แข่งขันรายอื่น ๆ

2.2) กระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการกำหนดรายละเอียดร่างขอบเขตของงาน หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการ ไม่มีความโปร่งใสในการตรวจสอบการมีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ในการดำเนินโครงการร่วมกับผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับโครงการดังกล่าว

2.3) ไม่มีการตรวจสอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องมาตรฐานความเป็นกลางของร่างขอบเขตของงาน หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการอย่างเพียงพอและเหมาะสม

2.4) การมีผลประโยชน์ทับซ้อน โดยเป็นสถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับผลประโยชน์ส่วนตัว และผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม



## 3) กฎหมาย

3.1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างยังมีช่องว่างเกี่ยวกับการบังคับใช้ โดยเปิดโอกาสให้นักการเมืองหรือข้าราชการในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอาศัยช่องว่างดังกล่าวในการกำหนดโครงการหรืองบประมาณที่มีลักษณะเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง

3.2) การอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการกำหนดร่างขอบเขตงานหรือรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างให้สอดคล้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง วิธีเฉพาะเจาะจง กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะของวัสดุครุภัณฑ์ที่จะจัดซื้อหรือที่ต้องใช้ในงานให้ตรงตามผลิตภัณฑ์ของผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใด (ถือสเปค) และกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติของผู้มีสิทธิยื่นข้อเสนอประมูลงานเพื่อต้องการให้เอื้อกับผู้ประกอบการรายนั้นในการเข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการสามารถคัดเลือกผู้ประกอบการรายที่ต้องการได้โดยตรง



## - ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากสภาพปัญหาและสาเหตุของการทุจริตในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference : TOR) การจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปรายการงานก่อสร้าง มีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังนี้

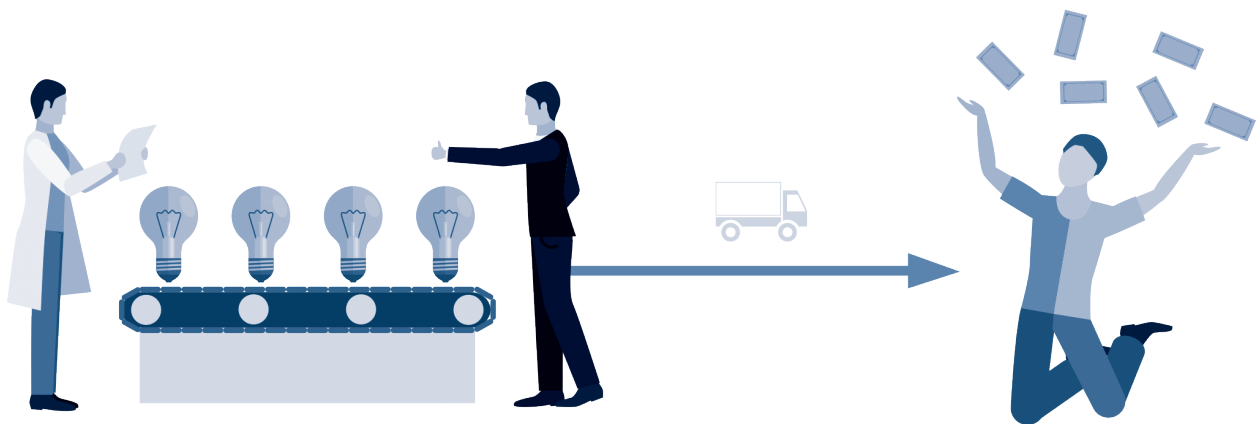
### 1) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย

1.1) ควรกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR) หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการของหน่วยงานรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งมากเกินไป

1.2) กรมบัญชีกลางควรมีส่วนร่วมกับหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างในการกำหนดร่างขอบเขตของงาน (TOR) หรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างในโครงการที่มีวงเงินสูง โดยกรมบัญชีกลางอาจกำหนดโครงสร้างหน่วยงานภายในให้มีผู้เชี่ยวชาญแต่ละแขนง

1.3) หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง และภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นต้น

1.4) ควรพัฒนาเทคโนโลยีในด้านการจัดซื้อจัดจ้างอย่างต่อเนื่อง เพื่อลดการพบปะกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการ กรณีหน่วยงานของรัฐที่มีโครงการมูลค่าสูง ควรมีการตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR) หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการผ่านระบบแพลตฟอร์มออนไลน์ได้ด้วย



1.5) กรมบัญชีกลางควรจัดทำฐานข้อมูลกลาง (Big Data) ผ่านระบบแพลตฟอร์มออนไลน์ ในการจัดเก็บข้อมูลรายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR) หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการ หลากหลายประเภท รวมทั้งสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่มีรายละเอียดครบถ้วน เพื่อเป็นทางเลือกในการจัดซื้อสินค้าและบริการตามมาตรฐาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการตรวจสอบข้อมูลรายละเอียด ขอบเขตของงาน (TOR) หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการของหน่วยงานรัฐที่จัดทำขึ้น โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตรวจสอบข้อมูลได้จากระบบดังกล่าว

1.6) กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงการคลังต้องมีบทบาทร่วมกันในการสร้างองค์ความรู้เพื่อไปสู่ การจัดทำร่างขอบเขตงาน (TOR) โดยเฉพาะการกำหนดข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) การปรับปรุงกฎหมาย ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตงาน (TOR) ที่ชัดเจน รวมถึงการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับ กฎหมายจัดซื้อจัดจ้าง การบังคับใช้กฎหมาย การปรับแก้กฎ ระเบียบ และการตั้งผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบุคคลภายนอก

## 2) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

2.1) การกำหนดรายละเอียดของงานต้องมีความชัดเจนในการกำหนดร่างขอบเขตงาน (TOR) และ เปิดโอกาสสำหรับผู้รับจ้างที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาดำเนินการและสามารถแข่งขันได้จริง

2.2) ไม่ควรกำหนดสินค้าโดยกำหนดยี่ห้อเฉพาะเจาะจง รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขอื่น ๆ ควรมี ความยืดหยุ่นมากขึ้น

2.3) ควรมอบหมายบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ในแต่ละโครงการ เพื่อสามารถจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) หรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ ของพัสดุหรือจะทำแบบรูปรายการงานก่อสร้างได้อย่างเหมาะสม

2.4) ควรจัดให้มีผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกหรือบุคคลที่สาม (3<sup>rd</sup> Party) ที่เป็นอิสระเข้ามามีส่วนช่วย ในการกำหนดร่างขอบเขตของงาน (TOR) หรือการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจะทำแบบ รูปรายการงานก่อสร้าง รวมถึงเป็นผู้ตรวจสอบข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) โดยมีการตรวจสอบในลักษณะ Cross Check

2.5) ควรมีการตรวจสอบ BOQ (Bill of Quantities) เพื่อดูว่าใบแสดงรายการวัสดุและค่าใช้จ่าย ซึ่งออกโดยผู้ออกแบบบ้านหรือผู้รับเหมาก่อสร้าง โดยจะต้องแสดงรายละเอียดแต่ละหมวดหมู่งานที่ต้องทำ ในโครงการก่อสร้าง

2.6) ควรจัดทำประชาพิจารณ์การจัดทำรายละเอียดร่างขอบเขตของงานหรือคุณลักษณะเฉพาะ ของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการ (TOR) เพื่อเป็นกระบวนการช่วยสร้างความเท่าเทียมให้กับผู้เข้าประมูล ให้สามารถตรวจสอบเงื่อนไขเอกสารร่างขอบเขตงาน (TOR) ในกรณีที่เงื่อนไขไม่ชัดเจนหรือเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่ง รวมถึงสามารถยื่นคำร้องเพื่อแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุของร่างขอบเขตงาน (TOR) ได้ และ เพิ่มระยะเวลาการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลร่างขอบเขตงาน (TOR) ให้มากขึ้น เพื่อให้การตรวจสอบ มีความโปร่งใสและเป็นธรรม

2.7) ควรจัดอบรมเสริมสร้างความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบโครงการและคณะกรรมการ ที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการให้เกิดความตระหนักและเข้าใจในองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบ ของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เหมาะสมกับระดับความรับผิดชอบตามภารกิจของตำแหน่งเจ้าหน้าที่ และต้องดำเนินการติดตามประเมินความรู้ของเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง โดยอาจจะกำหนดเป็นตัวชี้วัดประกอบ การประเมินผลงานด้วย เพื่อพัฒนาความรู้และทักษะให้เกิดแก่บุคลากรภาครัฐอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

2.8) ควรเพิ่มบทลงโทษในทางกฎหมายที่รุนแรงมากยิ่งขึ้น รวมถึงการกำหนดโทษทั้งทางวินัย และอาญาแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด

2.9) ควรจัดให้มีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนการทุจริตที่สะดวก เหมาะสม และประชาสัมพันธ์ช่องทางการรับเรื่องร้องเรียนอย่างทั่วถึง

2.10) นำระบบ AI (Artificial Intelligence: ปัญญาประดิษฐ์) เข้ามาช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ รวมถึง การตรวจสอบความถูกต้องในร่างขอบเขตงาน (TOR)

### 3) ภาคเอกชน

3.1) ต้องประเมินความสามารถของตนเองให้เหมาะกับขอบเขตงาน มีข้อเสนอแนะตามขอบเขตงาน ที่มอบให้อย่างเคร่งครัด รวมถึงโอกาสการวิจารณ์ร่างขอบเขตงาน (TOR) เพื่อสร้างความเป็นกลางมากยิ่งขึ้น

3.2) มีการเพิ่มเติมความรู้เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และศึกษาร่างขอบเขตงาน (TOR) อย่างสม่ำเสมอ

3.3) สร้างกระบวนการภายในองค์กรของตนเพื่อสร้างผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความเข้าใจมีนโยบาย บรรษัทภิบาล นำไปสู่การสร้างมาตรการควบคุมภายในองค์กรเพื่อป้องกันการทุจริต

3.4) ควรปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบให้ถูกต้องตามกระบวนการที่กำหนดไว้ไม่แสวงหา ผลประโยชน์ส่วนตน โดยชักจูงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกระทำการทุจริตเพื่อแลกกับผลประโยชน์ต่างตอบแทน เฉพาะหน้าดังกล่าว นอกจากรัฐจะเกิดความเสียหายจากการสูญเสียงบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งปราศจาก ความคุ้มค่าและผลงานที่ได้รับย่อมไม่มีประสิทธิภาพยังส่งผลกระทบต่อตัวผู้ประกอบการที่กระทำการทุจริตด้วยเช่นกัน ในการต้องรับโทษตามกฎหมาย เพื่อชดใช้ความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นตามไปด้วย

3.5) มีส่วนร่วมในการตรวจสอบสังเกตการณ์และแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำประชาพิจารณ์ การจัดทำรายละเอียดร่างขอบเขตของงานหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการ (TOR) เพื่อช่วยตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลของภาครัฐส่งผลต่อความเป็นธรรมและ เท่าเทียมในการร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการสนับสนุนการดำเนินงานที่ถูกต้องของหน่วยงานภาครัฐ

3.6) ควรมีการรวมตัวกันระหว่างสมาคมวิชาชีพด้านต่าง ๆ เพื่อร่วมกันต่อต้านการทุจริตและประกอบ ธุรกิจที่โปร่งใสเป็นธรรม





### 3. ขั้นตอนการกำหนดราคากลาง



- สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

ในขั้นตอนการกำหนดราคากลาง พบสภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1) การกำหนดราคากลางที่สูงกว่าความเป็นจริงโดยบุคลากรทั้งหน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องร่วมกันเสนอราคาสินค้าที่มีราคาสูงเกินราคาสินค้าปกติตามท้องตลาด เพื่อให้มีการจัดทำราคากลางที่สูงกว่าสินค้าตามท้องตลาดปกติ แต่สินค้าดังกล่าวกลับไม่มีประสิทธิภาพในการใช้งานและอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้นำไปใช้งาน

2) การกำหนดราคากลางที่ไม่สอดคล้องกับราคาตลาดปัจจุบันเป็นราคากลางประจำปี ส่งผลให้ผู้รับจ้างลดต้นทุนโดยใช้ผลิตภัณฑ์ที่ไม่ได้คุณภาพตามมาตรฐาน บางครั้งกำหนดราคาต่ำเกินไปจนไม่สามารถดำเนินงานได้จริงจนนำไปสู่การกำหนดราคากลางที่ต่ำหรือสูงเกินไปจากราคาตามความเป็นจริงในท้องตลาด

3) การกำหนดคุณสมบัติของสินค้าเพิ่มเติมโดยไม่จำเป็น เพื่อให้สินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่มีกำหนดราคากลางที่มีการสำรวจขึ้นทะเบียนไว้อันนำไปสู่การกำหนดราคากลางที่มีราคาสูงกว่าปกติด้วยตนเอง

4) การเปิดเผยข้อมูลการเสนอราคาของผู้ร่วมเสนอราคารายอื่นให้แก่ผู้ประกอบการรายที่ต้องการให้เป็นผู้ชนะการเสนอการรับทราบข้อมูลราคาของผู้ประกอบการรายอื่นล่วงหน้า เพื่อให้ผู้ประกอบการรายนั้นสามารถเสนอราคาที่ต่ำกว่าผู้ประกอบการทุกราย

5) การสืบราคากลางที่เป็นเท็จทำให้การกำหนดราคากลางไม่เป็นไปตามราคาท้องตลาดในสถานการณ์ปัจจุบัน โดยวิธีให้ผู้ประกอบการจัดหาคู่แข่งจากผู้ประกอบการรายอื่นมาให้ จากนั้นเจ้าหน้าที่จะนำราคาที่เสนอมาทั้งหมดไปจัดทำราคากลางด้วยตนเองต่อไป หรือเจ้าหน้าที่ขอใบเสนอราคาจากผู้ประกอบการรายเดิมโดยไม่สืบราคาจากท้องตลาดในปัจจุบัน หรือเจ้าหน้าที่เลือกสืบราคากลางเฉพาะสินค้าของผู้ประกอบการรายที่ต้องการในจำนวนเพียงน้อยรายและกำหนดราคาด้วยตนเองเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการบางราย ส่งผลให้มีจำนวนการขึ้นทะเบียนของสินค้าจากผู้ประกอบการ (Vendor List) มีจำนวนน้อยเกินไป และราคากลางที่ได้มาไม่มีความเป็นกลางและมีมาตรฐานอย่างแท้จริง

6) การนำราคากลางเดิมที่เคยได้รับการเสนอราคาจากผู้รับเหมาทั้งหมดในโครงการเดิมที่ถูกยกเลิกการเสนอราคาไปแล้วมากำหนดเป็นราคากลางสำหรับนำเสนอเพื่อดำเนินการประมูลใหม่อีกครั้ง ซึ่งการกระทำดังกล่าวไม่ได้สะท้อนราคาตามสภาพความเป็นจริง ในท้องตลาดและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่ที่ต้องการเสนอราคาในโครงการได้เข้าร่วมแข่งขันด้วย







## - สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา

จากสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง หรือความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดราคากลาง มีสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้

### 1) บุคคล

1.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการกำหนดราคากลางขาดความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ของตนเอง โดยเรียกรับสินบนจากผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เสนอให้สินบนและผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวเพื่อจูงใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในกระบวนการดังกล่าวและเอื้อผลประโยชน์ต่างตอบแทนแก่ผู้ประกอบการให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาโครงการ รวมทั้งการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนด หรือดำเนินงานโดยขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอาศัยความสะดวกในการจัดทำราคากลางด้วยวิธีการนาราคากลางที่เป็นเท็จจากการไม่ดำเนินการสืบราคาสินค้าในปัจจุบันตามท้องตลาดเพื่อนำไปจัดทำราคากลางของสินค้าตามที่กฎหมายกำหนด

1.2) ผู้ประกอบการที่ต้องการเป็นคู่สัญญาในโครงการหน่วยงานของรัฐเสนอให้สินบนและผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้องค์กรของตนเองได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาด้วยวิธีการที่ไม่ซื่อสัตย์สุจริตในการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้ขัดต่อหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มจากผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตกลงทำการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างกัน จากนั้นจึงดำเนินการในกระบวนการดังกล่าวเพื่อให้ผู้ประกอบการเป็นผู้ชนะการเสนอราคาได้มากที่สุดตามวิธีการตัวอย่าง เช่น การให้ผู้ประกอบการรายนั้นเป็นผู้จัดหาใบเสนอราคาคู่แข่งทุกรายด้วยตนเอง การเปิดเผยข้อมูลเสนอราคากลางให้ผู้ประกอบการรายนั้นทราบเพื่อจะได้นำเสนอราคาที่ใกล้เคียงมากที่สุด

### 2) ระบบงาน กระบวนการ

2.1) ไม่มีการกำหนดแนวทางการตรวจสอบข้อเท็จจริงของการสืบราคาเพิ่มเติมในการจัดทำราคากลางว่าดำเนินการเป็นไปด้วยความถูกต้องหรือไม่ กรณีสินค้าหรือสิ่งก่อสร้างหรือวัสดุบางประเภทไม่มีฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุที่กรมบัญชีกลางจัดทำ หรือราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานกลางอื่นไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอาจดำเนินการไม่ถูกต้องโดยใช้ดุลยพินิจในการจัดทำราคากลางที่ไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริง เช่น กำหนดราคากลางที่ไม่ได้มาจากแหล่งที่มาตามกฎหมายกำหนด หรือสืบราคาที่เป็นเท็จไม่ได้มาจากการสืบราคาจากตลาดอย่างแท้จริง หรือการจัดทำราคากลางสูงกว่าความเป็นจริงตามท้องตลาด เพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่กำหนดไว้เรียบร้อยแล้ว

2.2) กระบวนการสืบราคาเพื่อจัดทำราคากลางจากผู้ประกอบการรายเดิมให้ดำเนินการเสนอราคาแก่หน่วยงาน ซึ่งเป็นลักษณะการดำเนินการตามแนวทางเดิมจนกลายเป็นวัฒนธรรมขององค์กร โดยเข้าใจว่าเป็นการดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายสามารถกระทำได้ ส่งผลให้จำนวนการขึ้นทะเบียนของผู้ประกอบการ (Vendor List) เพื่อประกอบการดำเนินการสืบราคากลางมีจำนวนน้อยเกินไป ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายใหม่เข้าร่วมการแข่งขันเสนอราคา ส่งผลให้บางกรณีหน่วยงานอาจได้ผู้ประกอบการที่ชนะการประมูลจากการเสนอราคาต่ำที่สุด แต่ไม่สามารถดำเนินโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพและไม่มีการพัฒนาตนเองเพราะถือว่ามีความคุ้นเคยกับการดำเนินงานของหน่วยงานมาก่อนแล้ว



### 3) กฎหมาย

การจัดทำราคากลางโดยเฉพาะการสืบหาราคาของสินค้าจากท้องตลาดเพิ่มเติมกรณีสินค้าหรือสิ่งก่อสร้างหรือวัสดุบางประเภทไม่มีฐานข้อมูลราคาอ้างอิงของพัสดุที่กรมบัญชีกลางจัดทำหรือราคามาตรฐานที่สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานกลางอื่นไม่ได้กำหนดไว้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวถือเป็นช่องว่างของกฎหมายที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดทำราคากลางโดยใช้ดุลยพินิจหรือเจตนาดำเนินการไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง รวมทั้งอาศัยความสะดวกในการจัดทำราคากลาง โดยนำราคากลางเดิมจากผู้ประกอบการที่เคยเสนอราคานำมาจัดทำเป็นราคากลางและไม่หาข้อมูลเปรียบเทียบกับราคาสินค้าในปัจจุบันตามท้องตลาด หรือจัดทำราคากลางโดยไม่ได้สืบราคาตามที่กฎหมายให้ดำเนินการ หรือกำหนดราคากลางของสินค้าที่สูงกว่าท้องตลาดโดยทั่วไป

### 4) บริบทของโครงการ

การจัดทำราคากลางเป็นขั้นตอนที่หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการเป็นผู้กำหนดฐานราคากลางเพื่อเป็นหลักเกณฑ์พิจารณาการเสนอราคาของผู้ประกอบการสนใจเข้าร่วมโครงการผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งความเสี่ยงในการทุจริตสามารถเกิดได้จากเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำราคากลางที่ไม่ดำเนินการด้วยความถูกต้องโปร่งใสเป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด โดยเอื้อผลประโยชน์ต่างตอบแทนให้แก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งที่ได้กำหนดให้เป็นผู้ชนะไว้ก่อนแล้ว ถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ที่สามารถเสนอราคาที่สามารถสะท้อนความเป็นจริงได้อย่างสมเหตุสมผลเมื่อเทียบกับประสิทธิภาพของผลงานที่ควรจะเป็นได้มากกว่า ส่งผลให้หน่วยงานรัฐสูญเสียงบประมาณสูงกว่าราคาท้องตลาดอย่างไม่คุ้มค่า



#### - ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากสภาพปัญหาและสาเหตุของการทุจริตในขั้นตอนการกำหนดราคากลาง มีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังนี้

#### 1) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย

1.1) ควรกำหนดนโยบายและมาตรฐานกลางให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำ การสำรวจคุณภาพสินค้า (Quality Survey) เพื่อประกอบการเสนอราคาการกำหนดราคากลางที่สมเหตุสมผล เสนอราคาอย่างตรงไปตรงมา และมีมาตรการบังคับใช้อย่างจริงจังและเข้มงวด

1.2) กรมบัญชีกลางและกระทรวงพาณิชย์ควรเป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายการกำหนดมาตรฐานในการจัดทำราคากลางให้เป็นปัจจุบัน เหมาะสม และตรวจสอบได้ รวมทั้งแนวทางและวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับให้หน่วยงานรัฐทุกแห่งสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้อย่างถูกต้องเหมาะสมตามบริบทพื้นที่ โดยพัฒนาให้มีลักษณะเป็นฐานข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อป้องกันการเสนอราคาเกินจริงซึ่งเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการทุจริตได้ เกิดความคุ้มค่า ตลอดจนสามารถป้องกันการทุจริตได้

1.3) กระทรวงการคลังและกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ควรเข้ามามีบทบาทในการจัดทำแพลตฟอร์มการกำหนดราคากลางที่เป็นธรรมทั้งผู้เสนอราคาและหน่วยงานของรัฐ รวมถึงการนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยมาปรับใช้กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยตรง เพื่อปรับปรุงหรือการมีใช้ระบบสารสนเทศที่ทันสมัย

1.4) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินควรมีบทบาทในขั้นตอนการตรวจสอบราคากลางและการประชาสัมพันธ์ช่องทางการร้องเรียนมากขึ้น

## 2) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

2.1) ควรจัดทำราคากลางให้ถูกต้องเหมาะสมตามบริบทพื้นที่อย่างแท้จริง ทบทวนตรวจสอบราคากลางตามความเป็นจริงให้เป็นปัจจุบันและมีความหลากหลายรูปแบบมากขึ้นสอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง และต้องมีหลักฐานการสืบราคากลางที่สามารถพิสูจน์ได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.2) ควรเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกหรือผู้เชี่ยวชาญจากหน่วยงานภายนอกทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมสืบราคากลางในการกำหนดราคากลางและตรวจสอบราคากลางร่วมกัน เช่น ผู้แทนจากกระทรวงพาณิชย์ กรมการค้าภายใน หรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง โดยเปิดเผยข้อมูลราคากลางผ่านเว็บไซต์ และปิดประกาศในหน่วยงาน

2.3) การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) และคณะกรรมการพิจารณาการประมูลต้องเป็นคณะกรรมการคนละชุดตามกฎหมายกำหนด

2.4) การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและมีบทลงโทษที่รุนแรง

2.5) การสร้างจิตสำนึกที่ดีเพื่อป้องกันการทุจริตรวมถึงให้หน่วยงานของรัฐเข้าร่วมตรวจสอบและนำเทคโนโลยีมาปรับใช้

## 3) ภาคเอกชน

ผู้ประกอบการควรให้ข้อมูลราคาที่เป็นจริงเพื่อสะท้อนราคาสินค้าตลาดในปัจจุบันที่แสดงถึงความพร้อมและศักยภาพที่แท้จริงของผู้ประกอบการในการเสนอราคาที่สามารถดำเนินโครงการได้จริงให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการสืบราคา เพื่อให้หน่วยงานรัฐจะสามารถจัดทำราคากลางได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับราคาท้องตลาด รวมทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่สนใจสามารถเสนอราคาที่เหมาะสมได้ตามความเป็นจริงและสนับสนุนการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรี





## 4. ขั้นตอนการเสนอราคา ประมูลงาน



- สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

ในขั้นตอนการเสนอราคา ประมูลงาน พบสภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตอย่างน้อย 7 ประการ ดังนี้

1) ฮั้วประมูลหรือสมยอมเสนอราคาร่วมกับผู้ประกอบการรายอื่นให้ดำเนินการยื่นเสนอราคาเป็นเพียงคู่เทียบในการเสนอราคาเท่านั้น โดยมีเจตนาให้ผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งที่ได้ตกลงกันไว้เป็นผู้ชนะในการแข่งขันเสนอราคาดังกล่าว ซึ่งผู้ประกอบการที่สมยอมเสนอราคาจะดำเนินการยื่นเสนอราคาโดยไม่ได้รับการคัดเลือก เช่น เสนอเอกสารที่ไม่เป็นสาระสำคัญเพื่อให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติเข้าร่วมการเสนอราคา ปลอมแปลงเอกสารเสนอราคาเป็นเท็จเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการที่คัดเลือกไว้แล้วให้ได้รับการคัดเลือก รวมถึงลักษณะของการทุจริตนี้คือการขัดขวางการแข่งขันอย่างเป็นธรรม กล่าวคือ การที่ผู้ยื่นข้อเสนอรายหนึ่งหรือหลายรายกระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรค หรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมในการเสนอราคาหรือยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะกระทำโดยการสมยอมกันหรือโดยการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรือใช้กำลังประทุษร้าย หรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือแสดงเอกสารอันเป็นเท็จหรือสื่อว่ากระทำการทุจริตอื่นใดในการเสนอราคา ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์ในระหว่างผู้ยื่นข้อเสนอด้วยกัน หรือเพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้ยื่นข้อเสนอรายหนึ่งรายใดเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อให้เกิดความได้เปรียบหน่วยงานของรัฐโดยมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ โดยมีกรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

**ตัวอย่างที่ 1** การยื่นข้อเสนอหรือเสนอราคาโดยมีเจตนาให้ตนเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ เช่น ไม่ยื่นเอกสารที่เป็นสาระสำคัญ เสนอราคาโดยมีเจตนาไม่เข้าเป็นคู่สัญญาเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางรายได้รับการคัดเลือกยื่นเพื่อให้ได้มีคู่เทียบครบตามจำนวนที่กรมบัญชีกลางกำหนด (คู่เทียบตัวปลอม)

**ตัวอย่างที่ 2** หน่วยงาน A มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างในงานลักษณะเดียวกัน 3 โครงการ ใช้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก มีการเชิญเฉพาะ 3 บริษัท คือ บริษัท A บริษัท B และบริษัท C เท่านั้น โดยสุดท้ายแล้วแต่ละบริษัทได้เป็นผู้รับจ้างบริษัทละ 1 โครงการ ซึ่งจากพฤติการณ์การเสนอราคา พบว่า มีบริษัทที่เสนอราคาสูงกว่าราคากลางโครงการละ 2 ราย เพื่อให้บริษัทที่เสนอราคาต่ำกว่าราคากลางเพียงเล็กน้อยได้งานไป จึงทำให้ไม่มีการแข่งขันราคาอย่างแท้จริงแต่ละบริษัทมีการแบ่งรับงานกันในราคาที่ต่ำกว่าราคากลางเล็กน้อย

**ตัวอย่างที่ 3** มีบริษัทรับงานที่ไม่ได้ประกอบการนั้นจริงในทางพฤตินัย เช่น บริษัทจดทะเบียนสำหรับก่อสร้างแต่ไม่มีเครื่องจักรในการทำงาน เปิดบริษัทเพื่อรับฮั้วโดยเฉพาะรับเงินจากบริษัทอื่นที่เข้าเสนอราคาให้บริษัทอื่นต้องมาเคลียร์กับบริษัทตนเอง โดยพฤติกรรมที่พบคือ จะมีการยื่นข้อเสนอในโครงการที่มีคุณสมบัติเพื่อเรียกเงินจากบริษัทที่เข้าร่วม

2) ผู้ประกอบการบางรายไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารการประกวดราคาการสอบราคาโครงการของหน่วยงานรัฐในบางโครงการที่ให้ความสนใจได้ เนื่องจากมีการปกปิดข้อมูลประกาศการจัดซื้อจัดจ้างไม่ประชาสัมพันธ์เผยแพร่อย่างทั่วถึง การประชาสัมพันธ์เปิดเผยข้อมูลประกาศให้ผู้ประกอบการยื่นเสนอราคาโครงการมีระยะเวลาจำกัดหรือน้อยเกินไปส่งผลให้ผู้ประกอบการที่สนใจไม่สามารถเตรียมข้อมูลยื่นเสนอราคาได้ทันตามกำหนดการ

3) การอ้างกรณีความจำเป็นเร่งด่วนในการจัดทำโครงการทั้งที่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นไปตามกรณีดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการสามารถใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบคัดเลือกหรือเฉพาะเจาะจงในการใช้ดุลยพินิจคัดเลือกผู้ประกอบการได้โดยตรง โดยหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการประกาศเชิญชวนทั่วไปในการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการที่สนใจเข้ามาเสนอราคาในโครงการได้โดยไม่จำกัดจำนวน

4) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการใช้ดุลยพินิจกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินเพิ่มเติมโดยนำหลักเกณฑ์ประเมินคุณภาพ (Price Performance) มาประกอบการพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการในการเสนอราคา โดยอ้างกรณีพิเศษที่มีความซับซ้อนในการจัดทำโครงการทั้งที่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นไปตามกรณีดังกล่าว

5) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐลักลอบเปิดเผยข้อมูลราคากลางให้แก่เอกชนบางราย หรือการเลือกผู้ชนะก่อนที่จะมีการประกวดราคาอย่างเป็นทางการ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างยังขาดความโปร่งใสขาดความเป็นธรรม มีการกำหนดผู้เสนอราคาไว้อยู่แล้ว หรือมีการดำเนินการทำงานก่อนมีการประมูล

6) การที่เอกชนเป็นเจ้าของกิจการรายเดียวแต่มีหลายบริษัทได้ทำการยื่นประมูลพร้อมกัน และมีเพียงบริษัทเดียวในกลุ่มบริษัทเหล่านั้นที่เอกสารครบถ้วนและได้มีการตกลงกับเจ้าหน้าที่ไว้ก่อนแล้ว

7) ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างมีรายละเอียดที่ก่อให้เกิดความสับสนต่อผู้เสนอราคา รวมถึงขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีการเสนอราคาหรือการประมูลงานช้อยู่ยาก มีความสลับซับซ้อน รวมถึงความไม่ซื่อสัตย์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย





## - สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา

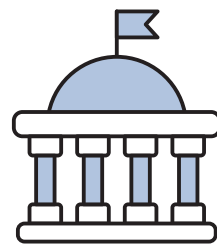
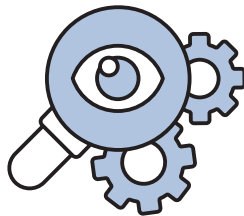
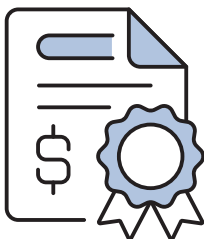
จากสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง หรือความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการเสนอราคา ประมูลงาน มีสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้

### 1) บุคคล

1.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการต้องการเอื้อประโยชน์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องใช้อำนาจหน้าที่ของตนในการช่วยเหลือผู้ประกอบการ เช่น การปกปิดข้อมูล ประกาศการเสนอราคาให้ผู้ประกอบการรายอื่นรับทราบและเข้าร่วมการแข่งขันเสนอราคาให้อยู่ในวงจำกัด หรือน้อยที่สุด รวมทั้งการใช้ดุลยพินิจของตนในการพิจารณาวิธีการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นแบบคัดเลือกหรือเฉพาะเจาะจง พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพ (Price Performance) แก่ผู้ประกอบการเพิ่มเติมเพื่อลดการรับรู้ และการแข่งขันเสนอราคาจากผู้ประกอบการรายอื่น และในส่วนของผู้ประกอบการได้จัดหาผู้ประกอบการรายอื่น ที่ได้ตกลงฮั้วประมูลและสมยอมเสนอราคากันเรียบร้อยแล้วให้เข้าร่วมเสนอราคาเป็นคู่แข่งให้ครบถ้วนตามเกณฑ์การประเมินเพื่อขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

1.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐนำข้อมูลเกี่ยวกับการเสนอราคาไปเปิดเผยให้ทางภาคเอกชนได้ทราบ โดยแสวงหาผลประโยชน์จากการกระทำดังกล่าว รวมถึงการกำหนดผู้ชนะการประกวดราคาไว้ตั้งแต่เริ่มต้น นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่และการแอบนำข้อมูลไปแสวงหาผลประโยชน์กับผู้ประกอบการ รวมถึงปัญหาการขาดความรู้ความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้าง ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

1.3) ภาคเอกชนเกิดจากการที่เอกชนบางรายเป็นเจ้าของกิจการหลายกิจการได้ดำเนินการเสนอราคา และเกิดการสมยอมในการเสนอราคากับทางเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องโดยมีพฤติการณ์ เช่น การไม่ยื่นเอกสารที่สำคัญ โดยมีเจตนาที่ไม่ต้องการให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งให้ได้รับการคัดเลือก รวมถึงการมีประโยชน์ร่วมกันระหว่างบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้ายื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างต่อหน่วยงานของรัฐเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้ายื่นข้อเสนอในคราวเดียวกัน





## 2) ระบบงาน กระบวนการ

2.1) ขั้นตอนการกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นแบบคัดเลือกหรือเฉพาะเจาะจง หรือการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินคุณภาพเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการโดยมีเจตนาเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลยพินิจในการคัดเลือกผู้ประกอบการที่ตกลงเอื้อประโยชน์ระหว่างกัน ซึ่งเป็นกระบวนการที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงการทุจริตจากการใช้ดุลยพินิจ เนื่องจากเป็นพฤติกรรมที่ได้ดำเนินการตกลงระหว่างกันไว้ล่วงหน้าและมีการเตรียมการทุกอย่างไว้เรียบร้อยแล้วก่อนเตรียมการเสนอราคาจัดซื้อจัดจ้าง

2.2) มีระยะเวลาเตรียมเอกสารจำกัด การเสนอราคามีการแข่งขันจากผู้รับจ้างน้อยราย เนื่องจากการกีดกันผู้เสนอราคาในขั้นตอนกำหนดคุณสมบัติ

2.3) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างมีผู้ประกอบการ ร้านค้า หรือบริษัทที่ต้องการจัดซื้อจัดจ้างด้วยอยู่แล้ว แต่เปิดโอกาสให้มีเสนอราคาประมูลงานเพื่อให้กระบวนการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

## 3) กฎหมาย

การกำหนดประเภทวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและเกณฑ์การประเมินเพิ่มเติมให้สามารถใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคัดเลือกผู้ประกอบการเข้าร่วมเป็นคู่สัญญาโครงการ ถือเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ยังไม่สามารถกำหนดแนวทางการป้องกันการทุจริตจากการใช้เจตนาที่ต้องการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการได้อย่างชัดเจนเพียงพอ



## 4) บริบทของโครงการ

ขั้นตอนการเสนอราคาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ประกอบการรายที่ตกลงกันไว้ให้ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญาหน่วยงานรัฐเป็นกระบวนการที่ต้องอาศัยสายสัมพันธ์ระบอบอุปถัมภ์ในการร่วมมือตกลงกระทำการทุจริตผลประโยชน์ต่างตอบแทนระหว่างกันโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐที่จะได้รับจากการเป็นคู่สัญญาจากผู้ประกอบการซึ่งไม่สามารถกระทำได้เพียงฝ่ายเดียวแต่ต้องอาศัยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนดังกล่าวร่วมกระทำการในหน้าที่ตั้งแต่การกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างและการเพิ่มเกณฑ์การพิจารณาประเมินที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการคัดเลือกผู้ประกอบการได้มากขึ้นจากเกณฑ์ราคาเพียงอย่างเดียว การจำกัดการรับรู้ของผู้ประกอบการที่สนใจรายอื่นโดยการปกปิดข้อมูลประกาศเสนอราคา รวมทั้งผู้ประกอบการที่จัดหาผู้ประกอบการรายอื่นที่ได้ดำเนินการตกลงฮั้วประมูลให้สมยอมเสนอราคาเป็นคู่เทียบเพื่อให้ผู้ประกอบการรายนั้นได้รับการคัดเลือก

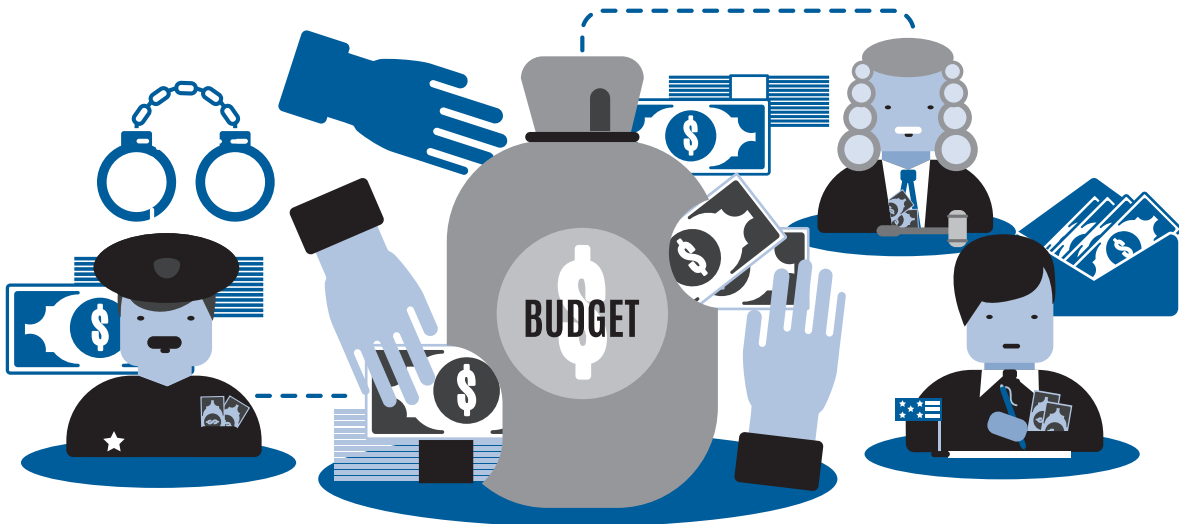




## - ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากสภาพปัญหาและสาเหตุของการทุจริตในขั้นตอนการเสนอราคา ประมูลงาน มีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังนี้

### 1) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย



1.1) เห็นควรกำหนดมาตรฐานกลางและแนวทางการตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการที่เข้าร่วมการแข่งขันเสนอราคาให้มีความชัดเจนมากขึ้น เพื่อใช้เป็นข้อมูลการป้องกันการฮั้วประมูลหรือสมยอมเสนอราคา

1.2) กรมบัญชีกลางควรมีบทบาทเข้าร่วมพิจารณาหลักเกณฑ์การเสนอราคา รวมถึงการมีบทบาทสนับสนุนดูแลการจัดซื้อจัดจ้างหน่วยงานภาครัฐและรวบรวมฐานข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามภารกิจต่อไป เช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทในการตรวจสอบงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ และสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบการทุจริตในกรณีการฮั้วประมูลต่อไป

1.3) หน่วยงานกำหนดนโยบายต้องกำหนดกฎเกณฑ์การเสนอราคาแต่ละท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสม รวมถึงกำหนดนโยบายที่ทุกฝ่ายสามารถทราบราคากลางและปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม มีการพัฒนาระบบการเสนอราคา มีการลดการใช้ดุลยพินิจรวมถึงการลดวงเงินในการกำหนดแบบเฉพาะเจาะจง เช่น การลดวงเงินเหลือจำนวน 200,000 บาท

1.4) เห็นควรมีการบูรณาการความร่วมมือกับเครือข่ายภาคเอกชน เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีในการตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วม เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายว่าเป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่

## 2) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

2.1) เห็นควรกำหนดกรอบระยะเวลาและแผนการดำเนินงานตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเหมาะสมเพียงพอในการยื่นเสนอราคา

2.2) เห็นควรมีระบบสำหรับการยื่นเสนอราคาที่เปิดเผยเพื่อให้ผู้ประกอบการทุกรายสามารถทราบข้อมูลได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน รวมทั้งมีระบบที่เผยแพร่ข้อมูลโครงการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างได้

2.3) การอนุมัติโครงการด้วยเหตุผลที่ไม่ปกติโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้ทันต่อความต้องการใช้พัสดุ เช่น กรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษ มีความซับซ้อนที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา ทั้งที่ในความเป็นจริงไม่ใช่เหตุจำเป็นตามที่กล่าวอ้าง ควรมีการตรวจสอบกรณีดังกล่าวด้วยความโปร่งใสอย่างมีมาตรฐานและไม่อนุมัติโครงการเร่งด่วนที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอเพื่อป้องกันการทุจริตให้เกิดขึ้น

2.4) เห็นควรดำเนินการตรวจสอบหรือแสดงเจตนาความโปร่งใสในประเด็นการมีส่วนได้ส่วนเสียหรือการมีความสัมพันธ์ของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้แทนหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่เข้าร่วมเสนอราคาเข้าร่วมโครงการ เพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนก่อนการเข้าร่วมการเสนอราคาโครงการ

2.5) เห็นควรกำหนดโควตาในการยื่นเสนอราคาที่คล้ายกันหรือใกล้เคียงกันและไม่ได้รับการคัดเลือกในช่วงระยะที่กำหนดและจำกัดสิทธิในการเสนอราคาเพื่อป้องกันการหาคู่แข่งปลอม



2.6) ต้องมีการพัฒนาระบบวิธีประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ (e - bidding) จัดทำระบบจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน โปร่งใส และไม่มีขั้นตอนซับซ้อน หรือเป็นการสร้างภาระให้แก่เอกชนเกินสมควร นอกจากนั้นควรเพิ่มช่องทางการแข่งขันของผู้ประมูล รวมถึงมีการตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฮั้วประมูล

2.7) เห็นควรนำปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) มาปรับใช้ในขั้นตอนการเสนอราคา หรือการประมูลงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

2.8) เห็นควรเชิญกระทรวงพาณิชย์หรือกรมการค้าภายในเข้ามามีส่วนร่วมกำหนดราคาเพื่อให้เกิดการเสนอราคาเป็นไปตาม TOR

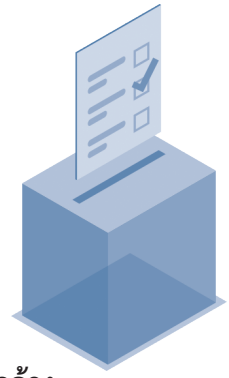
### 3) ภาคเอกชน

3.1) ผู้ประกอบการไม่ควรเข้าไปมีส่วนร่วมกระทำความผิดในการฮั้วประมูลหรือสมยอมเสนอราคา ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการที่มีเจตนาทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างโครงการเพียงเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัว โดยกีดกันผู้ประกอบการรายอื่นที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่ให้ความคุ้มค่าแก่หน่วยงานรัฐมากกว่า ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่งบประมาณภาครัฐและเสี่ยงต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานที่คาดว่าจะได้รับ เนื่องจากผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำการทุจริตมีเจตนาในการจัดสรรผลประโยชน์ให้ส่วนตนเป็นหลักโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่เป็นเป้าหมายสำคัญของโครงการหน่วยงานภาครัฐ

3.2) เห็นควรมีการยื่นราคาผ่านบุคคลที่สาม (3rd Party) โดยจัดทำการศึกษาตรวจสอบปริมาณงาน (Quality Survey) มาพร้อมกับราคายื่นประมูล รวมถึงการไม่ฮั้วราคากันหรือไม่กดราคาต่ำเกินไป ไม่กระทำการในลักษณะให้ผลประโยชน์เพื่อจูงใจไม่ให้คนอื่นยื่นเสนอของแข่งขันกับตน

3.3) เห็นควรศึกษาเรียนรู้ระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เพื่อนำมาปรับใช้กับขั้นตอนการประมูลงาน





## 5. ขั้นตอนการพิจารณา



- สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

ในขั้นตอนการพิจารณาผล พบสภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริต อย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

1) การพิจารณาผลการเสนอราคาโครงการไม่มีความโปร่งใสและเป็นธรรม เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างไม่มีความโปร่งใส เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบความเกี่ยวข้องหรือการเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับผลประโยชน์จากผู้ประกอบการก่อนดำรงตำแหน่งและผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้ชนะการเสนอราคาเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงหรือทางอ้อมกับคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้ดุลยพินิจในการเอื้อประโยชน์ที่เกี่ยวข้องได้ในหลายขั้นตอน เช่น การกำหนดนโยบาย การจัดทำร่างขอบเขตงาน การจัดทำราคากลาง การอนุมัติ อนุญาต หรือให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการดังกล่าว

2) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการหรือคณะกรรมการคัดเลือกหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายอื่น ๆ เช่น การประกาศผลการคัดเลือกล่าช้า การตั้งแต่ให้บุคคลที่ไม่มีคุณสมบัติเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือบริหารสัญญา

3) มีการดำเนินการในบางขั้นตอนหรือถูกแทรกแซงจากการใช้อำนาจของข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองผู้มีอิทธิพลที่เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องหรือผู้เสนอราคาบางรายทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับผู้ประกอบการรายอื่น

4) คณะกรรมการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาไม่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่จำเป็นในการพิจารณาสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้างของโครงการ

5) หน่วยงานรัฐผูกขาดร้านค้าหรือผู้ประกอบการเพียงรายเดียว

6) การจัดทำโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารหน่วยงาน/ผู้มีอำนาจอนุมัติโครงการ

**ตัวอย่างที่ 1** เจ้าหน้าที่รัฐใช้ข้อมูลการเสนอราคาของบริษัทคู่ค้ารายอื่น เอื้อประโยชน์ให้การเสนอราคาของบริษัท ท. จำกัด และเจ้าหน้าที่รายดังกล่าวยังเป็นผู้ดำเนินการยื่นใบเสนอราคาของบริษัท ท. จำกัดด้วยตนเอง ทำให้บริษัท ท. จำกัด ได้ทำสัญญากับหน่วยงานรัฐ รวม 5 งาน

**ตัวอย่างที่ 2** นายกองค้การบริหารส่วนตำบล จ. นำชื่อ นาง บ ซึ่งเป็นพี่สาว มาเป็นคู่สัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบล จ. และเป็นผู้เบิกเงินในหลายโครงการย้อนหลัง 5 ปี โดยนาง บ. เป็นเกษตรกรและไม่ได้ทำธุรกิจใด ๆ ซึ่งโครงการที่ได้มีการเบิกจ่ายเงินให้กับนาง บ. นั้น นายกองค้การบริหารส่วนตำบล จ. เป็นผู้รับจ้างด้วยตนเอง



- สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา

จากสภาพปัญหา ข้อเท็จจริง หรือความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการพิจารณาผล มีสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตอย่างน้อย 4 ประการ ดังนี้



## 1) บุคคล

1.1) คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไม่มีความซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ความรับผิดชอบและขัดต่อมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการ ทำให้มีการกระทำที่ไม่โปร่งใสและเป็นธรรม

1.2) ข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองใช้อิทธิพลแทรกแซงการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติงาน เพื่อตอบแทนหรือรับผลประโยชน์ดังกล่าว โดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ของตนเองที่ต้องรักษาผลประโยชน์สูงสุดให้แก่รัฐและประชาชน

1.3) คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐยังขาดความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคัดเลือกสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้างของโครงการส่งผลให้การใช้ดุลยพินิจของคณะกรรมการไม่มีประสิทธิภาพและไม่เกิดประโยชน์แก่โครงการของรัฐได้อย่างแท้จริงรวมถึงการขาดความรอบคอบในการพิจารณาไม่ได้พิจารณาคูณสมบัติราคาอย่างรอบคอบ เลือกราคาต่ำ ไม่คำนึงถึงคุณภาพงาน

1.4) การเข้าไปมีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องของผู้ประมวลกับเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลต่อการพิจารณาการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาผลที่ไม่มีความเป็นกลาง การกำหนดเกณฑ์ การพิจารณาเพื่อเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ขาดความซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองหรือผู้อื่น

1.5) เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ใช้ดุลยพินิจไม่เป็นกลางในการทำงานหรือกรรมการแต่ละคนมีดุลยพินิจแตกต่างกัน อาจทำให้มีการพูดคุยกับผู้ประกอบการบางรายก่อน หรือรายละเอียดของร่างขอบเขตงาน (TOR) หรือการลือสเปคกับผู้ประกอบการบางราย ทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง ไม่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

## 2) ระบบงาน กระบวนการ

การคัดเลือกคณะกรรมการพิจารณาผู้ชนะการเสนอราคามีการแต่งตั้งจากผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ประกอบการโดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบความสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการทำให้เกิดการทับซ้อนของผลประโยชน์ รวมทั้งการคัดเลือกคณะกรรมการโดยไม่คำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการพิจารณาสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้างของโครงการ

## 3) กฎหมาย

การไม่ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบหรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดเพื่ออาศัยเป็นช่องทางในการเอื้อประโยชน์ในการกระทำการทุจริตหรือการใช้ช่องโหว่ของกฎหมายกระทำการทุจริต เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาเป็นคณะกรรมการหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือบริหารสัญญาโครงการซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ทับซ้อนกันของคณะกรรมการและดำเนินการไม่โปร่งใส

## 4) บริบทของโครงการ

คณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายและระเบียบกำหนดไว้ด้วยความเป็นกลาง โปร่งใส และเป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการทุกรายที่เข้าร่วมเสนอราคา แต่ยังคงพบปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการใช้ดุลยพินิจที่มีลักษณะการทุจริตเพื่อต้องการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเองให้เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของรัฐเพื่อกีดกันผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ที่สนใจเข้าร่วมเสนอราคาโครงการ หรือโครงการต้องใช้เอกสารที่มีความซับซ้อนหรือมีการกำหนดเงื่อนไขไม่ชัดเจน





## - ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากสภาพปัญหาและสาเหตุของการทุจริตในขั้นตอนการพิจารณาผล มีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังนี้

### 1) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย

1.1) ควรกำหนดมาตรฐานกลางหรือแนวทางในการตรวจสอบความสัมพันธ์ของการมีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบเพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ รวมทั้งควรตรวจสอบคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาก่อนดำรงตำแหน่งว่ามีคุณสมบัติและมีมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้เสนอราคาหรือไม่

1.2) ควรกำหนดและพิจารณาหลักเกณฑ์การพิจารณาสินค้าและบริการในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเป็นแนวทางการพิจารณาให้แก่คณะกรรมการพิจารณาผู้ชนะการเสนอราคาให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันการอาศัยช่องว่างทางกฎหมายในการกระทำการทุจริตหรือใช้ดุลยพินิจส่วนตนเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการได้

1.3) ควรมีการใช้เทคโนโลยีหรือแพลตฟอร์มที่สามารถตรวจสอบผลการพิจารณาหรือร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) ได้ ทั้งนี้ เพื่อเกิดการพัฒนาในการแข่งขันต่อไป รวมไปถึงการผลักดันให้มีการกำหนดกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในขั้นตอนการพิจารณาผลเพื่อลดข้อผิดพลาดอีกด้วย

1.4) กรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งบทบาทในการกำหนดนโยบาย การกำหนดกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้องและการสนับสนุนฐานข้อมูลให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ

1.5) กระทรวงการคลังและกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมควรร่วมกันจัดทำแพลตฟอร์มที่สามารถตรวจสอบข้อมูลการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้เสนอราคาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างผลการพิจารณาหรือร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) รวมทั้งวิเคราะห์ความสัมพันธ์กันทางธุรกิจของผู้ประกอบการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์หรือแนวทางการประกอบการตรวจสอบการมีผลประโยชน์ร่วมกันของผู้เสนอราคาและคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

### 1.6) สำนักงาน ป.ป.ช. ต้องปรับปรุงระบบตรวจสอบให้กระบวนการมีความรวดเร็วยิ่งขึ้น



## 2) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

2.1) ควรมีการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับงานจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ ให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา รวมทั้งพัฒนาความรู้ ทักษะ และความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคัดเลือกสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้างของโครงการให้แก่คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

2.2) คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างเคร่งครัด มีการใช้ดุลยพินิจที่ถูกต้องไม่ใช่ดุลยพินิจที่เป็นไปในทางทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเอง โดยดำเนินการภายใต้หลักความคุ้มค่า โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้

2.3) หน่วยงานของรัฐต้องมีความเป็นธรรมสามารถตอบสนองข้อสงสัยหรือชี้แจงได้ ซึ่งรวมถึงการระบุเกณฑ์การให้คะแนนและเหตุผลที่มีความชัดเจน รวมทั้งต้องเปิดเผยข้อมูล แสดงขั้นตอนการใช้ดุลยพินิจที่ตรวจสอบได้ และชี้แจงผลการพิจารณาโดยละเอียด สำหรับหน่วยงานอื่น ๆ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เห็นควรมีการตรวจสอบมากขึ้น รวมถึงการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่โปร่งใส มีความเป็นกลาง มีบทลงโทษที่ชัดเจนการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการลดการใช้ดุลยพินิจ รวมไปถึงการกำหนดกรรมการ (ผู้เชี่ยวชาญ) ซึ่งมาจากบุคคลภายนอก เช่น ผู้แทนจากกรมบัญชีกลางเข้าร่วมตรวจสอบหลักฐานจะทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้

## 3) ภาคเอกชน

3.1) ผู้ประกอบการควรดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้อง หากพบการกระทำใดที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายสามารถดำเนินการขออุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ตามช่องทางที่กฎหมายได้กำหนดไว้

3.2) ภาคเอกชนควรเคารพกฎและกติกาในการแข่งขันทางการค้า เพื่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสมอภาค เอกชนรายอื่นต้องไม่มีการแทรกแซงหรือติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนั้นภาคเอกชนต้องมีการบริหารงานที่ดีเพื่อการดำเนินงานได้ภายในระยะที่กำหนดในสัญญา





## 6. ขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุ



- สภาพปัญหา ข้อเท็จจริง ความเสี่ยงต่อการทุจริตในแต่ละขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

ในขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุ พบสภาพปัญหาที่เป็นความเสี่ยงต่อการทุจริตอย่างน้อย 15 ประการ ดังนี้

- 1) การลงรายละเอียดในข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจ้างผู้รับเหมาช่วงไว้ไม่ชัดเจนเพียงพอ
- 2) การเปลี่ยนสเปค (Spec) ภายหลัง เนื่องจากข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) ไม่เหมาะสมซึ่งก่อให้เกิดประเด็นว่า บุคคลใดหรือฝ่ายใดควรเป็นผู้ตรวจสอบข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) ที่เหมาะสม
- 3) หลังจากการเซ็นสัญญาแล้วการแก้ไขรายละเอียดไม่ได้ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติตามสัญญา รวมถึงข้อกำหนดในสัญญาหลาย ๆ อย่างไม่สามารถปฏิบัติได้จริง
- 4) ทำงานไม่ถูกต้องครบถ้วนตามสัญญา เช่น ไม่ถูกต้องตามแบบแปลน มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยมิชอบหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่คู่สัญญา เช่น แก้ไขแบบแปลน แบบรูปรายการละเอียด เงื่อนไขการให้สิทธิประโยชน์ ขยายระยะเวลาสัญญา งด ลดค่าปรับโดยมิชอบ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ในสัญญาระบุว่าต้องสร้างถนนระยะทาง 10 กิโลเมตร แต่มีการปรับแก้ไขสัญญาให้เหลือ 7 กิโลเมตร แต่เพื่อให้บริษัท A ยังได้เงินเท่าเดิม อาจแก้ไขสัญญาเป็นขยายความกว้างของถนน เพิ่มความหนาของชั้นคอนกรีต เป็นต้น เพื่อให้ดูเหมือนว่าบริษัท A ใส่วัสดุอุปกรณ์วัสดุต่าง ๆ ไปเท่ากับระยะทาง 10 กิโลเมตร ดังนั้น บริษัท A ก็ยังคงได้เงินเท่าเดิมตามที่ลงในสัญญา
- 5) การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุที่มีหน้าที่บริหารสัญญาแต่ละโครงการไม่มีความโปร่งใสและเหมาะสม โดยอาจเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ประกอบการที่ชนะการเสนอราคาโครงการ หรืออาจเป็นคณะกรรมการที่ดำรงตำแหน่งในส่วนงานจัดซื้อจัดจ้างในกระบวนการก่อนหน้า เช่น คณะกรรมการพิจารณาผลประกวดราคา
- 6) การแก้ไขสัญญาโดยเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัญญาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้คู่สัญญา
- 7) กรณีการปฏิบัติตามสัญญาเกิดจากหลายบริษัทแล้วมีความล่าช้าของบริษัทใดบริษัทหนึ่ง ทำให้กระทบระยะเวลาการทำงานรวมส่งผลกระทบต่อภาระงานที่ล่าช้า
- 8) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุไม่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในการตรวจรับสินค้าพัสดุ อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานรัฐและอาจเป็นช่องทางที่นำไปสู่การทุจริตโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ได้
- 9) กระบวนการตรวจรับงานจากกรรมการตรวจรับงานไม่เป็นธรรมและไม่เป็นไปตามมาตรฐาน โดยการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาไม่เป็นไปตามสัญญาและไม่ได้รับการตรวจสอบอย่างถูกต้อง ส่งผลให้งานที่ได้รับมอบไม่มีคุณภาพตามมาตรฐาน หรือไม่ครบถ้วน หรือล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกลับตรวจรับและอนุมัติให้สามารถเบิกจ่ายเงินได้
- 10) กรณีการควบคุมงานไม่ถูกต้อง ตรวจรับงานเท็จ ไม่เป็นไปตามแบบ ไม่ได้มาตรฐาน เป็นลักษณะการทุจริตที่พบมากที่สุดในการกระบวนการหลังการจัดซื้อจัดจ้าง โดยการควบคุมงานไม่ถูกต้อง หรือไม่มาควบคุมดูแลกำกับ หรือตรวจสอบให้ตรงกับข้อกำหนดในสัญญา ทำให้งานที่ตรวจรับไม่เป็นไปตามแบบ เพราะผู้รับจ้างมักจะลดคุณภาพของงาน เช่น ลดความหนาของคอนกรีต ลดคุณภาพของเหล็ก หรือลดจำนวนวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการทำงาน ทำให้ได้ของไม่ครบ



11) การรับมอบงานที่ไม่เป็นไปตามข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) และการจ่ายเงินที่ไม่ตรงตามงวดงานในข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR)

12) การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความซื่อสัตย์สุจริต เรียกรับเงินทอน เบิกจ่ายเงินล่าช้าเพื่อหวังเงินทอน ตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนตำบล A ได้ดำเนินการจัดจ้างโครงการก่อสร้างประปาหมู่บ้านผิวดินขนาดใหญ่ในพื้นที่ครอบคลุมหมู่ที่ 1, 2 และ 3 ในแห่งหนึ่งทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีกำหนดจ่ายเงินค่าจ้าง จำนวน 3 งวด แต่เมื่อคณะกรรมการได้ตรวจการจ้าง และได้เสนอใบตรวจรับการจ้างรายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบล A ไม่ได้ดำเนินการจ่ายเงินค่าจ้างในงวดที่ 1 และ 2 ให้กับผู้รับจ้างตามกำหนด เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างได้รับความเสียหาย เป็นต้น

13) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยมิชอบหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่คู่สัญญาโดยมิชอบ เช่น การขยายเวลาโดยไม่มีค่าปรับทำให้บริษัทได้ผลประโยชน์ การปรับแก้สัญญาหลังจากที่ได้ลงนามไปแล้ว การลดหรือตัดค่าปรับให้กับผู้ประกอบการบางราย การเพิ่มขอบเขตงานโดยไม่ประมูลใหม่ การแก้ไขสัญญาเดิมแต่เพิ่มขอบเขตงานใหม่ให้แก่ผู้จ้างงานปัจจุบันโดยไม่มีการประมูลงาน

14) ในการเบิกจ่ายเงิน การละเว้นค่าปรับ หรือการส่งมอบงาน อาจเกิดช่องว่างในการเรียกรับผลประโยชน์จากภาคเอกชน หรือการที่ภาคเอกชนอาศัยความคุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเพิ่มระยะเวลาในการส่งมอบงาน

15) มาตรการเร่งรัดการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ของรัฐบาล ให้นำหน่วยรับงบประมาณพิจารณากำหนดระยะเวลาการส่งมอบงานให้รวดเร็วขึ้น เพื่อให้ทันการเบิกจ่ายภายในเดือนกันยายน 2567 โดยรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะแบบรูปรายการสิ่งก่อสร้างยังไม่เรียบร้อย แต่หน่วยงานต้องการให้เกิดงวดงานก่อน เพื่อให้มีการเบิกจ่ายงบประมาณตามที่กำหนดทำให้งานที่ทำออกมาจึงไม่ได้คุณภาพ



#### - สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา

จากสภาพปัญหา ข้อยกเว้นจริง หรือความเสี่ยงต่อการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินงานตามสัญญา บริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ มีสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

##### 1) บุคคล

1.1) การขาดความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในการบริหารสัญญาและตรวจรับพัสดุของคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เนื่องจากสินค้าพัสดุหรือกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เท่าทันสถานการณ์ของโลกอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะงานเชิงเทคนิคและที่เกี่ยวข้องกับระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ จึงมีความจำเป็นต้องเรียนรู้และพัฒนาทักษะความเชี่ยวชาญในการพิจารณาคุณลักษณะของสินค้าพัสดุหรือกระบวนการดำเนินงานดังกล่าวประกอบกับการศึกษากฎหมาย ระเบียบ และกฎกระทรวงที่มีการพัฒนาและปรับปรุงในงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ปัจจุบัน

1.2) คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน เรียกรับผลประโยชน์จากภาคเอกชน ดำเนินการโดยมิเจตนาต้องการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องผู้ประกอบการหรือผู้มีอิทธิพลที่ให้ผลประโยชน์ภายใต้ระบบอุปถัมภ์ ไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตามภารกิจของหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อตอบสนองต่อสินบนและผลประโยชน์ที่ได้รับโดยอาศัยหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองกระทำการทุจริตดังกล่าว

## 2) ระบบงาน กระบวนการ

2.1) การกำหนดรายละเอียดของข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) ที่ไม่ชัดเจน การที่ข้อกำหนดหลังจากการเซ็นสัญญาแล้วแก้ไขรายละเอียดไม่ได้ ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการตามสัญญาที่ไม่สามารถปฏิบัติได้จริง รวมถึงความล่าช้าของบริษัทใดบริษัทหนึ่งซึ่งมีผลกระทบต่อ การส่งมอบงานที่ล่าช้า หรือกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) ภายหลัง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความเหมาะสมของบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) นอกจากนั้น การรับมอบงานและการจ่ายเงินไม่ตรงตามงวดงานล้วนเป็นปัญหาในเชิงกระบวนการทั้งสิ้น



2.2) กระบวนการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ เป็นลักษณะการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการ ให้เป็นไปตามขอบเขตงานภายใต้สัญญาที่กำหนดไว้ หากคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบกระบวนการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางที่กำหนด โดยกระทำการที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการที่ต้องการแสวงหาประโยชน์จากการเป็นคู่สัญญาของรัฐด้วยการให้ความช่วยเหลือในการกระทำการทุจริต ได้แก่ การจัดทำเอกสารเป็นเท็จ การแก้ไขสัญญาทำให้รัฐเสียเปรียบ มีช่องว่างในสัญญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ การควบคุมงานตรวจรับงานไม่ถูกต้อง ไม่เป็นไปตามแบบมาตรฐาน หรือกรณีที่ผู้ประกอบการดำเนินการลดคุณภาพของสินค้าไม่เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญา แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรู้และความเชี่ยวชาญหรือรู้ไม่เท่าทันการกระทำการทุจริตของผู้ประกอบการในการตรวจสอบลักษณะของสินค้าพัสดุหรืองานดังกล่าว ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐสูญเสียประโยชน์ทางราชการ ไม่มีความคุ้มค่า และไม่เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลจากการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว

2.3) ขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินของเจ้าของโครงการมีความยุ่งยากและล่าช้า ทำให้เกิดผลกระทบกับสภาพคล่องของผู้รับงาน



### 3) กฎหมาย

การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ มีการกำหนดกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางการดำเนินงาน ในกระบวนการดังกล่าว แต่อาจมีบางกรณีที่ต้องอาศัยดุลยพินิจในการพิจารณา เนื่องจากกฎหมายยังไม่สามารถ กำหนดแนวทางการปฏิบัติได้อย่างครอบคลุมและชัดเจนในทุกกรณี เช่น การบริหารสัญญา กรณีการบอกเลิกสัญญา ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 103 ให้อาศัยดุลยพินิจของ แต่ละหน่วยงานพิจารณาเลือกสาเหตุในการบอกเลิกสัญญาได้ดังนี้ (1) เหตุตามกฎหมายกำหนด (2) เหตุอันเชื่อได้ว่า ผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด (3) เหตุอื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ หรือในสัญญาหรือข้อตกลง (4) เหตุอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด ตัวอย่างเช่น ถ้างานที่รับไว้มีระยะเวลาดำเนินการ 6 เดือน แต่ระยะเวลาผ่านมา 5 เดือนแล้ว ผลการดำเนินงานยังไม่ถึงร้อยละ 50 หน่วยงานรัฐอาจบอกเลิกสัญญาได้ เพราะถึงเห็นแล้วว่าระยะเวลา 1 เดือนที่เหลือไม่สามารถดำเนินงานได้ทันตามกำหนด หน่วยงานรัฐสามารถใช้กฎหมาย มาตราดังกล่าวในการบอกเลิกสัญญาได้ รวมถึงกรณีการพิจารณาแก้ไขสัญญาตามมาตรา 97 ประกอบด้วยกรณีที่ ให้อยู่ในดุลยพินิจจำนวน 4 ข้อ โดยหลักการแก้ไขสัญญาหน่วยงานของรัฐสามารถเสนอแก้ไขได้โดยรัฐต้องไม่เสีย ประโยชน์หรือแก้ไขเพื่อประโยชน์สาธารณะ ส่วนการลดเงินค่าปรับโดยหลักต้องพิจารณาถึงสาเหตุในการลดค่าปรับ เกิดจากฝ่ายใด ถ้าเกิดจากหน่วยงานรัฐ เช่น ไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ได้หรือต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแบบส่งผลให้ ผู้ประกอบการไม่สามารถทำงานต่อได้ กรณีเหล่านี้สามารถดำเนินการลดค่าปรับจากการบริหารสัญญาได้ทันที แต่ถ้า เหตุเกิดจากผู้ประกอบการจะขอลดหรือลดค่าปรับจากการบริหารสัญญายังไม่สามารถดำเนินการได้

จากช่องว่างทางกฎหมายที่เปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา คัดเลือกเหตุผลในการบอกเลิกสัญญาและการพิจารณาแก้ไขสัญญาโครงการได้ตามความเหมาะสมของแต่ละหน่วยงาน หากหน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์โปร่งใสแต่กลับดำเนินการด้วยเจตนาต้องการ เอื้อประโยชน์ส่วนตนโดยกระทำการทุจริตแล้วอ้างเหตุผลให้สอดคล้องกับกฎหมายข้างต้นโดยไม่สมควร ส่งผลให้ หน่วยงานรัฐได้รับความเสียหายจากการทุจริตดังกล่าว







## - ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต

จากสภาพปัญหาและสาเหตุของการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินงาน ตามสัญญา บริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุ มีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังนี้

### 1) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย

1.1) ควรเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามสัญญา การบริหารสัญญา และการตรวจรับพัสดุของโครงการในทุกหน่วยงาน เช่น สัญญา การปรับแก้ไขสัญญา เป็นฐานข้อมูลสาธารณะที่สามารถเปิดเผยได้ทั่วไป เพื่อให้ประชาชนและหน่วยงานอื่นสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบให้ข้อเสนอแนะ และถือเป็นการป้องปรามการทุจริตได้อีกทางหนึ่ง

1.2) ควรกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสม รวมถึงการทำงานเชิงรุกในการจัดตั้งโครงการ มีการชำระเงินค่างวดที่เป็นระยะเวลาที่เหมาะสมเพื่อเกิดสภาพคล่องในภาคเอกชน

1.3) ควรกำหนดให้มีการบันทึกกระบวนการดำเนินงานตามสัญญาโดยนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาปรับใช้เพื่อสะดวกและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4) กรมบัญชีกลางเป็นหน่วยงานกลางเกี่ยวกับเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้กำหนดกฎหมายระเบียบ และแนวทางการดำเนินงานในกระบวนการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุซึ่งในบางกรณีต้องอาศัยดุลยพินิจของคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการพิจารณาการดำเนินงาน เนื่องจากกฎหมายยังไม่สามารถกำหนดแนวทางการปฏิบัติได้อย่างครอบคลุมและชัดเจนได้ในทุกกรณี จึงต้องการให้กรมบัญชีกลางเป็นผู้รวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับกรณีศึกษาในกระบวนการการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติที่ดีในการดำเนินงานให้แก่หน่วยงานรัฐอื่น ๆ รวมถึงควรมีการอบรมให้ความรู้เกี่ยวกับการเขียนข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) เพื่อให้เกิดความเชี่ยวชาญ ลดปัญหาเกี่ยวกับการเข้าใจคลาดเคลื่อนของข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR)

1.5) หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจด้านการป้องกันและปรามการทุจริต เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. ต้องมีนโยบายการทำงานเชิงรุกลงพื้นที่สุ่มตรวจการบังคับใช้เพื่อให้มีการดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมาย รวมถึงการเข้ามาจับตาทบทวนในการตรวจสอบการดำเนินงาน เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. โครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ (ITA) หรือการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาคเอกชนที่เป็นคู่ค้าคู่สัญญากับหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment of Government Contractors) หรือ ITAGC เป็นต้น



## 2) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

2.1) ควรกำหนดการจัดประเภทของงานไว้ตั้งแต่เริ่มกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง แบ่งแยกตามความเชี่ยวชาญของแต่ละประเภท การระบุข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) ให้ชัดเจน เป็นธรรม ป้องกันการตีความคลาดเคลื่อนในภายหลัง

2.2) ควรติดตามตรวจสอบการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุในการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาให้ถูกต้องตามข้อมูลขอบเขตงานภายใต้สัญญาของโครงการให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง เช่น การกำหนดงวดการจ่ายเงินให้สอดคล้องกับงาน การเบิกจ่ายเงินตามงวดงาน การเปิดโอกาสให้มีการแก้ไขสัญญาตามความเหมาะสม

2.3) คณะกรรมการตรวจรับพัสดุต้องมีความรู้ในการตรวจรับงาน ทำหน้าที่ตรวจรับงานอย่างตรงไปตรงมา มีนโยบายที่ได้รับผลประโยชน์อย่างชัดเจนรวมถึงการมีมาตรการควบคุมภายใน

2.4) ควรแต่งตั้งผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีองค์ความรู้เกี่ยวกับโครงการที่มีความซับซ้อนในงานจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ ให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบการบริหารสัญญาและตรวจรับพัสดุได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายกำหนด

2.5) ควรแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะทางจากหน่วยงานอิสระภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เข้าร่วมตรวจสอบ

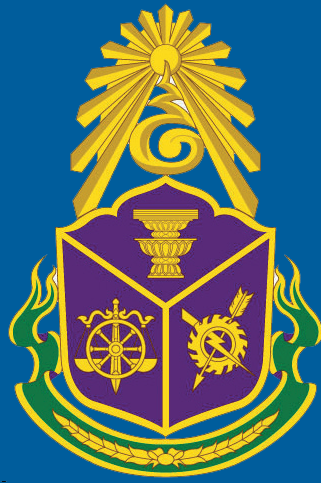
2.6) การเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย เช่น ประชาชนเข้าร่วมตรวจสอบ

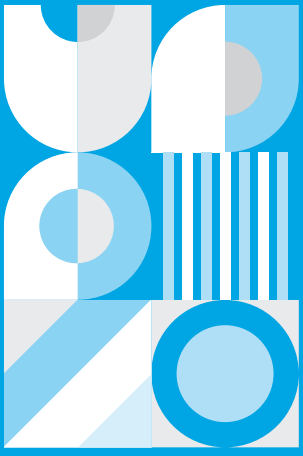
2.7) ควรจัดอบรมเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุโครงการให้แก่คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดความตระหนักและเข้าใจในองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เหมาะสมกับระดับความรับผิดชอบตามภารกิจของตำแหน่งเจ้าหน้าที่และติดตามประเมินความรู้ของเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง โดยอาจกำหนดเป็นตัวชี้วัดประกอบการประเมินผลงานเพื่อพัฒนาความรู้และทักษะให้เกิดแก่บุคลากรภาครัฐอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

## 3) ภาคเอกชน

3.1) ต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามขอบเขตงาน (TOR) ภายใต้สัญญาของโครงการที่กำหนดไว้ให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และไม่แสวงหาผลประโยชน์ ที่นำไปสู่การกระทำการทุจริต

3.2) ต้องมีความรับผิดชอบทำงานให้เป็นไปตามสัญญา ไม่ทิ้งงาน มีการเตรียมความพร้อมในการทำงาน นอกจากนั้นหากเกิดความผิดพลาดของภาคเอกชนในกรณีการกระทำผิดพลาดบ่อยครั้งอาจมีระบบตัดคะแนน





# บทที่ 5

ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับ  
ธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาล





จากการถอดบทเรียน ได้ข้อเสนอแนะและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาการทุจริต ดังกล่าวข้างต้น จำแนกบทบาทตามประเภทหน่วยงานแบ่งเป็น 3 ประเภทหน่วยงาน ได้แก่ 1) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบายและบังคับใช้กฎหมาย 2) หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง และ 3) หน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมเป็นคู่สัญญาโครงการของรัฐ ดังนี้





# 1

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบาย และบังคับใช้กฎหมาย

# 2

หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง



# 3

หน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมเป็นคู่สัญญาโครงการของรัฐ





# 1

## หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกนโยบาย และบังคับใช้กฎหมาย

1.1) กรมบัญชีกลางควรจัดทำฐานข้อมูลกลาง (Big Data) ผ่านระบบแพลตฟอร์มออนไลน์ในการจัดเก็บข้อมูลรายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR) หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการหลากหลายประเภท รวมทั้งสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่มีรายละเอียดครบถ้วน เพื่อเป็นทางเลือกในการจัดซื้อสินค้าและบริการ ตามมาตรฐาน และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐานกลางสำหรับการตรวจสอบข้อมูลรายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR) หรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการของหน่วยงานรัฐที่จัดทำขึ้น โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการตรวจสอบข้อมูลได้จากระบบดังกล่าว

1.2) กรมบัญชีกลางควรมีการใช้เทคโนโลยีหรือแพลตฟอร์มที่สามารถตรวจสอบผลการพิจารณาหรือร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) ได้ ทั้งนี้ เพื่อเกิดการพัฒนาในการแข่งขันต่อไป รวมไปถึงการผลักดันให้มีการกำหนดกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในขั้นตอนการพิจารณาผลเพื่อลดข้อผิดพลาดอีกด้วย

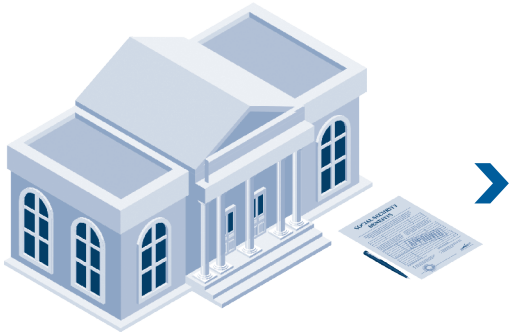
1.3) กรมบัญชีกลางควรเพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์เผยแพร่โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (Infrastructure Transparency Initiative : CoST) และเว็บไซต์ CoST Thailand และพัฒนาระบบอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ภาคประชาสังคมสามารถเข้าไปดูและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบข้อมูลเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ โดยเน้นเรื่องการเปิดเผยข้อมูลงานก่อสร้างที่ให้ประชาชนสามารถติดตามโครงการก่อสร้างภาครัฐได้ทุกขั้นตอนและเป็นข้อมูลปัจจุบันที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยอาจนำแนวปฏิบัติของประเทศที่มีระบบการติดตามโครงการก่อสร้างที่ดี เช่น ระบบ Application of Seoul Metropolitan Government's Clean Construction System (CCS) ระบบ Project Management Information System (PMIS) ระบบการติดตามโครงการก่อสร้างของสาธารณรัฐเกาหลี มาเป็นข้อมูลประกอบการพัฒนาโครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐของประเทศไทย และเว็บไซต์ CoST Thailand

1.4) กรมบัญชีกลางควรกำหนดนโยบายและมาตรฐานกลางให้ผู้ประกอบการต้องจัดทำ การสำรวจคุณภาพสินค้า (Quality Survey) เพื่อประกอบการเสนอราคาการจัดทำราคากลางที่สมเหตุสมผล เสนอราคาอย่างตรงไปตรงมา มีมาตรการบังคับใช้อย่างจริงจังและเข้มงวด

1.5) กรมบัญชีกลางควรกำหนดมาตรฐานกลางหรือพัฒนาแนวทางในการตรวจสอบความสัมพันธ์ของการมีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการเพื่อป้องกันการเอื้อประโยชน์ รวมทั้งควรตรวจสอบคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคาก่อนดำรงตำแหน่งว่ามีคุณสมบัติและมีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้เสนอราคาหรือไม่ และบูรณาการความร่วมมือและสนับสนุนเครือข่ายภาคเอกชน เช่น องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) แนวร่วมต่อต้านคอร์รัปชันของภาคเอกชนไทย เพื่อพัฒนาเทคโนโลยีในการตรวจสอบการมีประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้มีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ยื่นข้อเสนอทุกรายว่าเป็นผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่

1.6) กรมบัญชีกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดกฎเกณฑ์การเสนอราคาแต่ละท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสม รวมถึงกำหนดนโยบายที่ทุกฝ่ายสามารถทราบราคากลางและปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม มีการพัฒนาระบบการเสนอราคา มีการลดการใช้ดุลยพินิจรวมถึงการลดวงเงินในการกำหนดแบบเฉพาะเจาะจง เช่น การลดวงเงินเหลือจำนวน 200,000 บาท





### กรมบัญชีกลาง

- ทำฐานข้อมูลกลาง (Big Data) ผ่านระบบแพลตฟอร์มออนไลน์ในการจัดเก็บรายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR)
- ใช้เทคโนโลยีหรือแพลตฟอร์มที่สามารถตรวจสอบผลการพิจารณารายละเอียดขอบเขตของงาน (TOR)
- เพิ่มช่องทางการประชาสัมพันธ์ โครงการความโปร่งใสในการก่อสร้างภาครัฐ (CoST)
- กำหนดนโยบายและมาตรฐานกลางให้ผู้ประกอบการ สํารวจคุณภาพสินค้าเพื่อประกอบการเสนอราคาในการจัดทำราคากลางที่สมเหตุสมผล
- กำหนดมาตรฐานกลางหรือพัฒนาแนวทาง ตรวจสอบความสัมพันธ์ของการมีส่วนได้ส่วนเสียระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและผู้ประกอบการ
- กรมบัญชีกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดกฎเกณฑ์การเสนอราคาแต่ละท้องถิ่นให้ชัดเจนเหมาะสม

1.7) สำนักงาน ป.ป.ช. และองค์กรที่มีส่วนในการกำกับดูแลจริยธรรมนักรการเมือง ควรร่วมส่งเสริมให้นักการเมืองมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงบทบาทการเป็นนักการเมืองที่ดีตามมาตรฐานจริยธรรม และปราศจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และพัฒนาระบบฐานข้อมูลประวัติบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งก่อนเข้าสู่ตำแหน่ง ขณะดำรงตำแหน่ง และหลังพ้นจากตำแหน่ง เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบความเชื่อมโยงทางผลประโยชน์ เพื่อป้องกันการกระทำที่เป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการควบคุมและกำกับทางจริยธรรมด้วยกลไกของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยสมาชิก

1.8) กรมบัญชีกลางในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับใช้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในทิศทางที่ไม่เอื้อให้กับผู้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้าง ลดการใช้ดุลยพินิจ เพื่อลดช่องว่างของการใช้กฎหมาย มีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวด

1.9) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อปรับปรุงมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายให้เท่าทันสถานการณ์และบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.10) สำนักงาน ป.ป.ช. ควรบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีมาตรการและมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต ตลอดจนส่งเสริม



### สำนักงาน ป.ป.ช. และองค์กรที่มีส่วนในการกำกับดูแลจริยธรรมนักรการเมือง

- ส่งเสริมให้นักการเมืองมีความรู้ความเข้าใจและตระหนักถึงบทบาทการเป็นนักการเมืองที่ดีตามมาตรฐานจริยธรรม และปราศจากการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม และพัฒนาระบบฐานข้อมูลประวัติบุคคลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ปรับปรุงมาตรการป้องกันการทุจริตเชิงนโยบายให้เท่าทันสถานการณ์ทั้งภาครัฐและเอกชน
- จัดทำมาตรการจูงใจเพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนมีมาตรการและมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต
- ส่งเสริมและสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครอง และสร้างแรงจูงใจ ในการแจ้งเบาะแสแก่ภาคเอกชน (Whistle Blowing)

และสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครอง และสร้างแรงจูงใจในการแจ้งเบาะแสแก่ภาคเอกชน (Whistle Blowing)

1.11) สำนักงานประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในฐานะที่เป็นกรรมการและฝ่ายเลขานุการร่วมในคณะกรรมการพิจารณาคำของประมาณประจำปี ควรเพิ่มระดับความเข้มข้นในการกลั่นกรองนโยบายโครงการในคำของประมาณประจำปีของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ ให้การพิจารณาจัดสรรงบประมาณในนโยบายและโครงการต่าง ๆ เป็นไปอย่างคุ้มค่า เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.12) หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องควรเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง และภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นต้น



**สำนักงานประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง**



เพิ่มระดับความเข้มข้นในการกลั่นกรองนโยบายโครงการในคำของประมาณประจำปีของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ

**หน่วยงานรัฐ**



เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้าง และภาคเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับกฎหมายและแนวปฏิบัติ



## 2

### หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

2.1) ควรแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่มีองค์ความรู้และประสบการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานภายนอกทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้เข้าร่วมตรวจสอบข้อมูลการดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถให้คำปรึกษาแก่ผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการจัดทำข้อกำหนดและขอบเขตการจ้าง (TOR) ที่สามารถกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือจัดทำรูปแบบรายการงานก่อสร้างได้อย่างชัดเจนและเหมาะสมโดยไม่ลือกลสเปคหรือไม่ดำเนินการที่ผิดกฎหมาย เพื่อเปิดโอกาสสำหรับผู้รับจ้างที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามาดำเนินการและสามารถแข่งขันได้จริง รวมทั้งการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการตรวจรับพัสดุในการติดตามตรวจสอบการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุในการดำเนินงานของผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาให้ถูกต้องตามข้อมูลขอบเขตงานภายใต้สัญญาของโครงการตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง เช่น การกำหนดวงวดการจ่ายเงินให้สอดคล้องกับงาน การเบิกจ่ายเงินตามวงวดงาน เพื่อให้ดำเนินการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

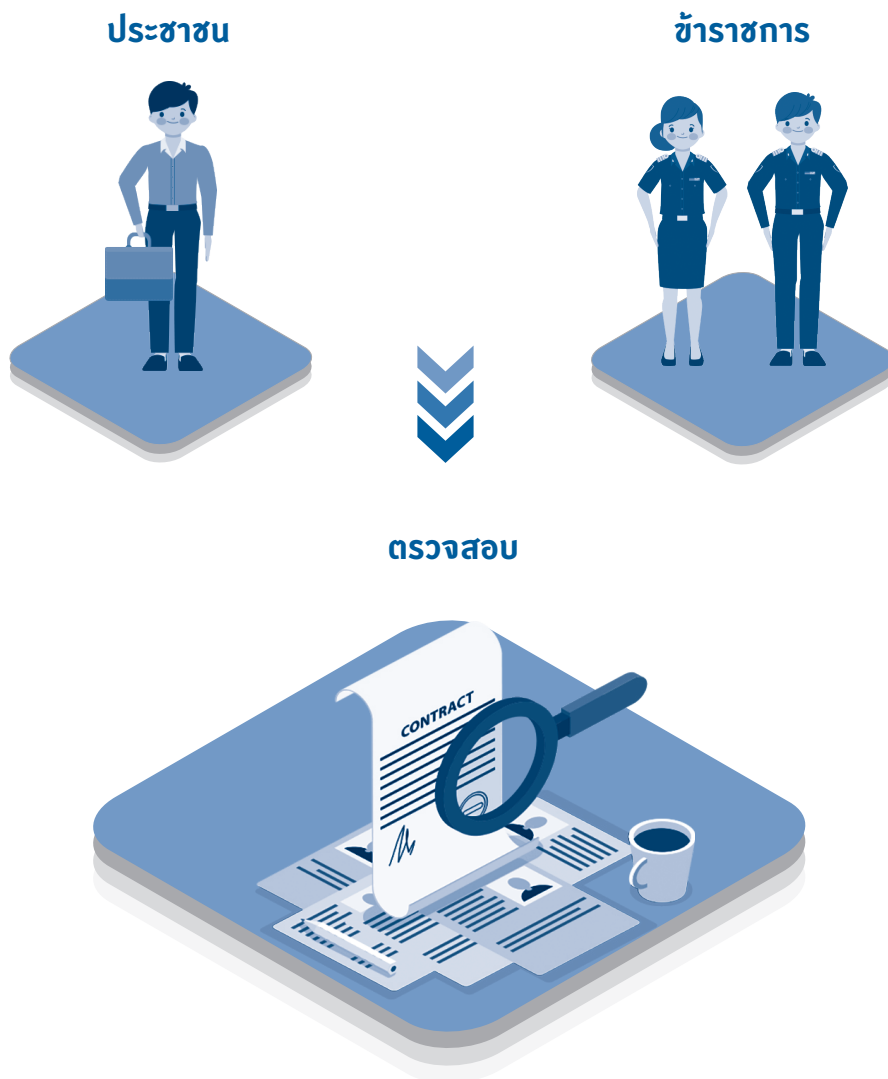


2.2) คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างเคร่งครัด โดยดำเนินการภายใต้หลักความคุ้มค่า โปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และตรวจสอบได้ และไม่ใช้ดุลยพินิจที่เป็นไปในทางทุจริตเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตนเอง รวมทั้งหน่วยงานควรดำเนินการตรวจสอบหรือแสดงเจตนาความโปร่งใสในประเด็นการมีส่วนได้ส่วนเสียหรือการมีความสัมพันธ์ของผู้ที่มีความเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งผู้แทนหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่เข้าร่วมเสนอราคา เข้าร่วมโครงการ เพื่อป้องกันการเกิดผลประโยชน์ทับซ้อนก่อนการเข้าร่วมการเสนอราคาโครงการ

2.3) ควรจัดอบรมเสริมสร้างความรู้ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบโครงการและคณะกรรมการที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการให้เกิดความตระหนักและเข้าใจในองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เหมาะสมกับระดับความรับผิดชอบตามภารกิจของตำแหน่งเจ้าหน้าที่ และต้องดำเนินการติดตามประเมินความรู้ของเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง โดยอาจจะกำหนดเป็นตัวชี้วัดประกอบการประเมินผลงานด้วย เพื่อพัฒนาความรู้และทักษะให้เกิดแก่บุคลากรภาครัฐอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน



2.4) ควรเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถมีส่วนร่วมและตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐได้ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งในการเพิ่มประสิทธิภาพของหน่วยงานและความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เช่น การจัดทำประชาพิจารณ์การจัดทำรายละเอียดร่างขอบเขตของงานหรือคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างของโครงการ (TOR) เพื่อเป็นกระบวนการช่วยสร้างความเท่าเทียมให้กับผู้เข้าประมูลให้สามารถตรวจสอบเงื่อนไขเอกสารร่างขอบเขตงาน (TOR) ในกรณีที่เงื่อนไขไม่ชัดเจนหรือเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมถึงสามารถยื่นคำร้องเพื่อแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุของร่างขอบเขตงาน (TOR) ได้ และเพิ่มระยะเวลาการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลร่างขอบเขตงาน (TOR) ให้มากขึ้น เพื่อให้การตรวจสอบมีความโปร่งใสและเป็นธรรม และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศหรือระบบนำระบบ AI (Artificial Intelligence: ปัญญาประดิษฐ์) เพื่อมาพัฒนาและปรับใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงานให้เกิดความมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้น เช่น การพัฒนาระบบสำหรับการยื่นเสนอราคาที่เปิดเผยเพื่อให้ผู้ประกอบการทุกรายสามารถทราบข้อมูลได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน รวมทั้งมีระบบที่เผยแพร่ข้อมูลโครงการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและตรวจสอบในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชัดเจน โปร่งใส และไม่มีขั้นตอนซับซ้อนหรือสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการเอกชนเกินสมควร นอกจากนี้ควรเพิ่มช่องทางการแข่งขันของผู้ประมูล ตลอดจนมีการตรวจสอบเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการฮั้วประมูล



2.5) หน่วยงานของรัฐต้องมีความเป็นธรรมสามารถตอบสนองหรือชี้แจงได้ ซึ่งรวมถึงการระบุเกณฑ์การให้คะแนนและเหตุผลที่มีความชัดเจน การเปิดเผยข้อมูลและแสดงขั้นตอนการใช้ดุลยพินิจที่ตรวจสอบได้ และชี้แจงผลการพิจารณาโดยละเอียดสำหรับหน่วยงานอื่น ๆ การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่โปร่งใสมีความเป็นกลาง มีบทลงโทษที่ชัดเจนการบังคับใช้กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการลดการใช้ดุลยพินิจ รวมไปถึงการกำหนดกรรมการ (ผู้เชี่ยวชาญ) ซึ่งมาจากบุคคลภายนอก เช่น ผู้แทนจากกรมบัญชีกลางเข้าร่วมตรวจสอบหลักฐานจะทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ การจัดทำราคากลางให้ถูกต้องเหมาะสมตามบริบทพื้นที่ ทบทวนตรวจสอบราคากลางตามความเป็นจริงให้เป็นปัจจุบันและมีความหลากหลายรูปแบบมากขึ้นสอดคล้องกับสถานการณ์ที่มีความเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง และต้องมีหลักฐานการสืบราคากลางที่สามารถพิสูจน์ได้อย่างเป็นรูปธรรม หรือการอนุมัติโครงการด้วยเหตุผลที่ไม่ปกติโดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้ทันต่อความต้องการใช้พัสดุ เช่น กรณีความจำเป็นเร่งด่วน กรณีพิเศษ มีความซับซ้อนที่เป็นเท็จเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคา ทั้งที่ในความเป็นจริงไม่ใช่เหตุจำเป็นตามที่กล่าวอ้างควรมีการตรวจสอบกรณีดังกล่าวด้วยความโปร่งใสอย่างมีมาตรฐาน และไม่อนุมัติโครงการเร่งด่วนที่ไม่มีเหตุผลเพียงพอเพื่อป้องกันการทุจริตให้เกิดขึ้น







# 3

## หน่วยงานภาคเอกชนที่เข้าร่วมเป็นคู่สัญญา โครงการของรัฐ

3.1) ควรศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐอย่างสม่ำเสมอตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงาน (Term of Reference: TOR) ต้องประเมินศักยภาพของหน่วยงานให้สอดคล้องกับขอบเขตงาน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบสังเกตการณ์และแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อช่วยตรวจสอบความโปร่งใสในการดำเนินงานการกำหนดราคากลางผู้ประกอบการต้องให้ข้อมูลราคาที่เป็นจริงเพื่อสะท้อนราคาสินค้าในปัจจุบัน ทำให้หน่วยงานรัฐสามารถจัดทำราคากลางได้อย่างเหมาะสมสอดคล้องกับราคาท้องตลาด การเสนอราคาหรือประมูลงานต้องไม่กระทำการจูงใจไม่ให้บุคคลอื่นยื่นเสนอราคาแข่งขันกับตนเอง การพิจารณาผลหากผู้ประกอบการพบการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย สามารถดำเนินการขออุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ตามช่องทางที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนการบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขอบเขตงาน มีการบริหารงานที่ดีสามารถดำเนินงานได้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดในสัญญาและไม่ก่อให้เกิดการท้วงติง

3.2) ควรปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนหรือเข้าไปมีส่วนร่วมกระทำความผิดในการสมยอมการเสนอราคาพร้อมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนกับผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก โดยปราศจากความคุ้มค่าและผลงานที่ได้รับไม่มีประสิทธิภาพ และส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่กระทำการทุจริตต้องได้รับโทษตามกฎหมายเพื่อขจัดใช้ความผิดและความเสียหายที่เกิดขึ้นตามไปด้วย

3.3) ควรมีการรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายหรือสมาคมวิชาชีพในแต่ละประเภทธุรกิจ เพื่อร่วมมือกันพัฒนาและยกระดับบรรษัทภิบาล โดยการสร้างมาตรการควบคุมภายในองค์กรเพื่อป้องกันการทุจริต และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม พร้อมทั้งส่งเสริมและกำกับดูแลให้มีการแข่งขันทางธุรกิจที่เป็นธรรมผ่านทางกลไกของเครือข่ายหรือสมาคมวิชาชีพแต่ละประเภทธุรกิจ





## บรรณานุกรม



- ศักนรินทร์ นิลรัตน์ และคณะ. (2566). รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง “การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560”. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, คู่มือแนวทางการกำหนดมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมสำหรับนิติบุคคลในการป้องกันการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 2, 2560.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2566). *สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566*.
- สุวรรณกมล อมฤตวารี, (ม.ป.ป.), *กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2560 ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม*, สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2567, จาก [chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcgclclefindmkaj/http://www3ru.ac.th/mpa-abstract/files/2562\\_1582280813\\_6114830005.pdf](http://chrome-extension://efaidnbnmnibpcajpcgclclefindmkaj/http://www3ru.ac.th/mpa-abstract/files/2562_1582280813_6114830005.pdf).





**คู่มือแนวทางยกระดับการพัฒนาและส่งเสริมบริษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ  
ภายใต้โครงการพัฒนาและส่งเสริมบริษัทภิบาลคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐ  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567**

**ที่ปรึกษา**

นายนิวัติไชย เกษมมงคล เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช.  
นายทวิชาติ นิลกาญจน์ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

**บรรณาธิการ**

นายอนิวัต โปธิ์ประเสริฐ ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล

**กองบรรณาธิการ**

นางสาววาสนา คงเจริญ ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมธรรมาภิบาลภาคเอกชนและนิติบุคคล  
นางสาวเบญจรัตน์ กุลรัตน์งาม เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการพิเศษ  
นางสุทธิกานต์ ฉิมเชิด เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการพิเศษ  
นางสาวนฤมล ทูเสนะ เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ  
นายภาณุวัฒน์ ทุมดี เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ  
นายวรพงษ์ แสงกล้าหาญ เจ้าพนักงานป้องกันการทุจริตชำนาญการ

**จัดทำโดย**

**สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล**

**สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**

เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี

โทรศัพท์ 0 2528 4800 ต่อ 7123

Website: [www.nacc.go.th](http://www.nacc.go.th)

Call Center: 1205

จำนวน 5,000 เล่ม

**ออกแบบรูปเล่มและพิมพ์ที่**

บริษัทอมรินทร์ คอร์เปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

376 ถนนชัยพฤกษ์ แขวงตลิ่งชัน เขตตลิ่งชัน กรุงเทพฯ 10170

โทรศัพท์ 0 2422 9000, 0 2882 1010

โทรสาร 0 2433 2742, 0 2434 1385

E-mail: [aprint@amarin.co.th](mailto:aprint@amarin.co.th)

Website: [www.amarin.co.th](http://www.amarin.co.th)











**สำนักพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาล  
สำนักงาน ป.ป.ช.**

เลขที่ 361 ถนนนนทบุรี ตำบลท่าทราย  
อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000  
โทรศัพท์ 0 2528 4800 ต่อ 7123  
[www.nacc.go.th](http://www.nacc.go.th)

