

การขจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย The Elimination of Corruption in Government Procurement in Thailand

ปานทิพย์ พุกษาลวิทย์*
ทงศ์ศักดิ์ มหาภูศ**

■ บทนำ

ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานานจนแทบจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมไปแล้ว¹ ในช่วงสิบปีที่ผ่านมาประชาชนได้ตื่นตัวในเรื่องคอร์รัปชันมากขึ้น จากเหตุการณ์การชุมนุมประท้วงของกลุ่มประชาชนคนไทยที่ยึดเยื้อมาเป็นเวลานาน² คงไม่มีใครปฏิเสธได้ว่าสาเหตุหลักในการออกมาเคลื่อนไหวของปวงชนคือ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้ หากพิจารณาจากข้อมูลดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน

* อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- LL.M. University of Michigan Law School
- J.S.D Washington University in St Louis School of Law

** พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการสูงสุด
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- LL.M. New York University School of Law
- LL.M. Cornell Law School

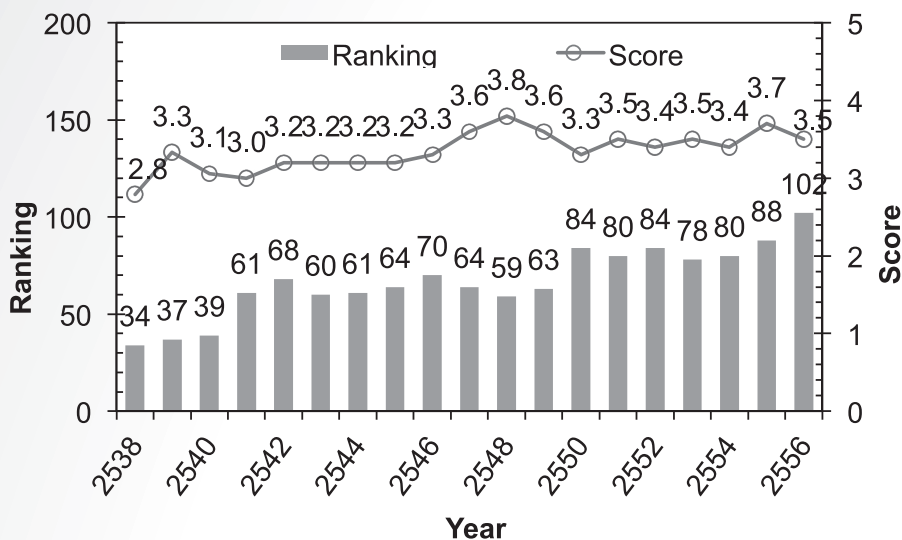
¹ ปกรณ์ มณีปกรณ์, "ปัญหาสังคมไทย," ใน มุมมองสังคมไทยแบบบูรณาการ, สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และ เอกวิทย์ มณีอร, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: เวสต์เทรต, 2549).

² วิกฤตการณ์การเมืองไทยเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และยืดเยื้อมาถึงปัจจุบัน โดยเริ่มจากการเคลื่อนไหวของกลุ่มคนเพื่อขับไล่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ต่อมาได้มีการทำรัฐประหารโดยการนำของพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน ในปี พ.ศ. 2549 และมีการเลือกตั้งใหม่ในปี พ.ศ. 2550 ซึ่งพรรคพลังประชาชนชนะการเลือกตั้งโดยมีนายสมัคร สุนทรเวช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่อยู่ในตำแหน่งได้ไม่นานก็ถูกศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีมติเป็นเอกฉันท์ให้พ้นจากตำแหน่ง จากนั้นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ก็เข้ามาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2551 และประกาศยุบสภาในปี พ.ศ. 2554 ภายหลัง นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร หัวหน้าพรรคเพื่อไทยชนะการเลือกตั้งและดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนับแต่นั้น เป็นต้นมา จนกระทั่งปลายปี พ.ศ. 2556 ได้มีการรวมตัวโดยกลุ่ม กปปส. เพื่อกดดันรัฐบาลอีกครั้งเป็นเหตุให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาในวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2556 อย่างไรก็ตามแม้จะมีการยุบสภาแล้ว แต่วิกฤตการณ์ทางการเมืองดูเหมือนยังไม่คลี่คลายลงโดยยังคงยืดเยื้อมาจนถึงปัจจุบัน

ซึ่งจัดอันดับโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) จะพบว่าประเทศไทยมีภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชันในภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบกับนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเจ็ดปีที่ผ่านมา จึงอาจกล่าวได้ว่าการเคลื่อนไหวเพื่อ

ต่อต้านการคอร์รัปชัน หน่วยงานและมาตรการทางกฎหมาย รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันอาจยังไม่มีประสิทธิภาพพอที่จะขจัดปัญหาการคอร์รัปชันให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทยได้³

ภาพที่ 1 แสดงดัชนีชี้วัด คะแนน และอันดับที่ของภาพลักษณ์คอร์รัปชันในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538-2556



ที่มา: วิเคราะห์ข้อมูลที่รวบรวมจาก Transparency International (<http://www.transparency.org/>)

หนึ่งในสาเหตุหลักอันส่งผลให้ดัชนีภาพลักษณ์ของการคอร์รัปชันในหลายประเทศไม่เป็นที่น่าพอใจ คงหนีไม่พ้นเรื่องการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหมายถึง กระบวนการที่ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการที่ต้องการเพื่อให้รัฐสามารถดำเนิน

งานได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย จากการสำรวจพบว่าตลาดการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลทั่วโลกนั้นมีมูลค่าสูงกว่า 2 ล้านล้านเหรียญสหรัฐต่อปี ซึ่งคิดเป็นมูลค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 15-20% ของ GDP ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อประเทศอย่างยิ่ง

³ จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), หน้า 3-10 ("การคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง สามารถสะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีปัญหาการคอร์รัปชันในระดับที่สูงและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น ซึ่งน่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง และทำให้เห็นถึงการดำเนินงานในการต่อต้านการคอร์รัปชันของประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามในการกำหนดและใช้มาตรการในการป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด")

เพราะนอกจากจะเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณของแผ่นดินจำนวนมากแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่กระทบต่อความผาสุกของประชาชนในประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

ที่ผ่านมาพบว่า กระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนและไม่ค่อยถูกตรวจสอบมากนัก จึงทำให้การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นเกิดขึ้นอยู่เสมอ นอกจากนี้สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งที่เปิดช่องให้มีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คือ การขาดความโปร่งใสและความบกพร่องในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง แม้ว่าในช่วงที่ผ่านมาจะมีความพยายามที่จะพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสมากขึ้นโดยการกำหนดให้มีการจัดซื้อจัดจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ แต่ปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ยังมีอยู่มาก

อนึ่ง บทความนี้มีได้เน้นการนำเสนอสภาพปัญหาและความสำคัญของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย เพราะปัจจุบันมีผลงานวิชาการตลอดจนงานวิจัยจำนวนมากที่สะท้อนให้เห็นถึงเรื่องดังกล่าวชัดเจนดีอยู่แล้ว ดังนั้น บทความนี้จึงมุ่งเน้นที่จะนำเสนอทางออกในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นรูปธรรม โดยวิเคราะห์อย่างรอบด้านผ่านการเปรียบเทียบกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ของต่างประเทศในภาพรวม และนำเสนอเป็นประเด็น พร้อมตัวอย่างการแก้ไขปัญหาของประเทศที่น่าสนใจมาประกอบ ซึ่งจักนำไปสู่การเสนอแนวทางอันเหมาะสมที่สุดในการจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย นอกจากนี้ ผู้เขียนยังหวังว่าผู้อ่านจะสามารถนำแนวคิดที่ได้จากบทความนี้ไปใช้เพื่อการศึกษาในเชิงลึกต่อไป เพื่อพัฒนาให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น สมดังความปรารถนาของผู้เขียน

■ รูปแบบทั่วไปของการคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

แม้การทุจริตคอร์รัปชันหลายประเภทหลายขนาด และมีบุคคลผู้เกี่ยวข้องในการทุจริตหลายฝ่ายด้วยกันก็ตาม แต่รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสามารถแบ่งเป็นประเภทหลัก ๆ ได้เป็น 4 ประเภท ดังต่อไปนี้⁴

1. การฮั้วประมูล (Bid rigging) หมายถึง การรวมหัวกัน ร่วมกันกระทำการ สมยอมกันในการเสนอราคาเพื่อมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม⁵ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการตกลงกันระหว่างเอกชนผู้เข้าร่วมประกวดราคาเพื่อที่จะไม่ให้มีการแข่งขันในการประกวดราคาประมูลงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งราคาประมูลที่สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และนำผลประโยชน์ที่ได้จากการประมูลมาแบ่งกัน

⁴ PwC EU Services and Ecorys, *Public Procurement: cost we pay for corruption: Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU* (Brussels: European Anti-Fraud Office, 2013) p. 7.

⁵ พจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542; ดู กรมการสอบสวนพิเศษ, *อย่างไรถึงจะเรียกว่าฮั้วประมูล* [ออนไลน์], 29 ตุลาคม 2556, แหล่งที่มา: <http://www.dsi.go.th/view.aspx?tid=T0000006>.

ในภายหลัง ทั้งนี้ โดยปกติแล้วการฮั้วประมูลจะปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่⁶ การถอนตัวของผู้เข้าร่วมประกวดราคาโดยตกลงกันไว้ล่วงหน้า (bid suppression)⁷ การเสนอราคาซึ่งเป็นไปไม่ได้ โดยตกลงกันล่วงหน้าให้ผู้เข้าร่วมประกวดราคารายที่กำหนดไว้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา (complementary offers)⁸ การผลัดกันเป็นผู้ชนะการประกวดราคาโดยตกลงกันล่วงหน้า (bid rotation)⁹

2. การติดสินบน (Kickbacks) เป็นการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกรับหรือยอมรับผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแลกกับการจัดให้มีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไม่ว่าจะโดยเจตนาทุจริตหรือไม่ก็ตาม เช่น เอกชนจ่ายเงินสินบนให้เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้รัฐเปิดการประมูลโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยที่โครงการดังกล่าวอาจจะไม่จำเป็นต่อสาธารณประโยชน์แต่ประการใด แต่เนื่องด้วยเจ้าหน้าที่รัฐรับเงินสินบนมาจากเอกชนแล้ว จึงต้องเปิดให้มีการประมูลโครงการเพื่อให้เอกชนเข้ามาหาผลประโยชน์จากโครงการ

3. การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of interest) โดยปกติแล้วภาครัฐย่อมอยากได้การเสนอราคาที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ส่วนผู้ประกวดราคาก็อยากชนะการประกวดราคา

ด้วยราคาที่สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ผลประโยชน์ของรัฐและผู้เข้าประกวดราคาจึงขัดกันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทว่าหากผู้ประกวดราคาทำการตกลงกับเจ้าหน้าที่รัฐถึงการจ่ายผลประโยชน์ส่วนต่างของราคา โดยยังผู้เข้าประกวดราคาชนะการประกวดราคาด้วยราคาสูงมากเท่าใด ก็ตกลงจะจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐมากเท่านั้น กรณีจึงถือได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีผลประโยชน์ขัดกันกับรัฐแล้ว เพราะเจ้าหน้าที่รัฐได้รับผลประโยชน์ร่วมกับผู้ชนะการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

4. การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรูปแบบอื่น ๆ เช่น การละเลยปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำที่ผิดขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับ หรือกฎหมาย โดยเฉพาะการตรวจสอบขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ต้องตามกฎหมาย

■ แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากแนวคิด ทฤษฎี และผลการวิจัยของผู้ทรงคุณวุฒิ สาเหตุของปัญหาการคอร์รัปชันสามารถแบ่งได้ 2 ประการคือ¹⁰ สาเหตุที่เกิดจากตัวผู้กระทำเอง¹¹ และสาเหตุจากสภาพ

⁶ PwC EU Services and Ecorys, *Public Procurement: cost we pay for corruption: Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU*, p. 7.

⁷ Bid suppression occurs where some of the conspirators agree not to submit a bid so that another conspirator can win the contract

⁸ Complementary offer/bidding, also known as cover bidding or courtesy bidding, occurs where some of the bidders agree to submit bids that are intended not to be successful, so that another conspirator can win the contract.

⁹ Bid rotation occurs where the bidders take turns being the designated successful bidder, for example, each conspirator is designated to be the successful bidder on certain contracts, with conspirators designated to win other contracts. This is a form of market allocation, where the conspirators allocate or apportion markets, products, customers or geographic territories among themselves, so that each will get a "fair share" of the total business, without having to truly compete with the others for that business.

¹⁰ พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, *ดัชนีคอร์รัปชันของไทย: การสร้างและตรวจสอบความเชื่อถือได้* (กรุงเทพฯ: มูลนิธิอากัศย์และสำนักงานคณะกรรมการป.ป.ช., 2544), หน้า 368.

¹¹ จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, *แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย*, หน้า 2-10 (สาเหตุที่เกิดจากตัวผู้กระทำเอง แบ่งออกเป็น 4 ประการ คือ โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัย และความซื่อสัตย์).

แวดล้อมภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม¹² ซึ่งแนวทางในการสร้างมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ แนวทางในการแก้ไขปัญหในระยะสั้นและแนวทางป้องกันปัญหาในระยะยาว

แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหในระยะสั้น คือการสร้างมาตรการปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายนอกเพื่อให้มีลักษณะที่ไม่เป็นการส่งเสริมให้มีการกระทำผิด กล่าวคือ การพัฒนากฎหมายและสร้างมาตรการการตรวจสอบการกระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้กระทำความผิด กระทำได้ยากขึ้น การสร้างบทลงโทษที่รุนแรงเพื่อให้ผู้ที่กำลังจะกระทำความผิดยำเกรงและไม่มีแรงจูงใจให้กระทำความผิด ตลอดจนการกระตุ้นให้ประชาชนทุกคนเห็นความสำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันและสนใจที่จะเข้ามาตรวจสอบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง

ส่วนแนวทางการป้องกันปัญหาในระยะยาว ก็คือการเสริมสร้างระดับคุณธรรมและจริยธรรมของประชาชนทุกคน ซึ่งรวมถึงกลุ่มบุคคลทั้งจากภาครัฐและเอกชน เพื่อให้ประชาชนทุกคนมีจิตสำนึก และไม่กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน แน่นอนว่าแนวทางการป้องกันปัญหาในระยะยาวน่าจะเป็นแนวทางการป้องกันและแก้ปัญหานี้ได้ดีและยั่งยืนที่สุด อย่างไรก็ตาม แนวทางป้องกันปัญหาในระยะยาวอย่างสมบูรณ์อาจเกิดขึ้นได้ยากในทางปฏิบัติและอาจจะใช้เวลานานเกินไป อีกทั้งยังไม่แน่ว่าจะสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ เนื่องจากหากกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการ

เสริมสร้างคุณธรรมหรือจริยธรรมถูกดูถูกสิ้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทุจริตแล้วไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม กลุ่มบุคคลดังกล่าวก็จะกลายเป็นหนึ่งในกลไกการทุจริตและยังส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลในรุ่นต่อ ๆ ไปเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทุจริตไปด้วย

ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหในระยะสั้นจึงมีความสำคัญอย่างมากและควรนำมาปรับใช้โดยเร็วที่สุด เพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดและอาจจะเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐ โดยเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทั้งนี้ มาตรการระยะสั้นที่น่าเสนอเพื่อเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในบทความนี้ ส่วนหนึ่งเป็นข้อเสนอจากความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเอง และบางส่วนได้แนวคิดมาจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยผู้เขียนได้รวบรวมและจัดแบ่งข้อเสนอไว้ในบทความนี้เป็น 6 ประเด็น กล่าวคือ

1. ปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กรที่ควบคุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ปัจจุบัน อำนาจของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีมากจนเกินไป กล่าวคือ คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุมีอำนาจทั้งในส่วนของการอนุมัติ การดำเนินการ และการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาท¹³ การกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุมีอำนาจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดดังที่กล่าวมาส่งผลให้การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปโดยง่าย ดังนั้น หากต้องการ

¹² จารุวรรณ สุขมาลพงษ์, แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย, หน้า 2-11 (สาเหตุจากสภาพแวดล้อมภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 8 ประการ คือ มูลเหตุด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ มูลเหตุด้านการเมือง มูลเหตุจากสภาพแวดล้อมทางสังคม มูลเหตุจากการบริหารงานของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ มูลเหตุจากกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่มีช่องว่างหรือบกพร่อง มูลเหตุจากการมีตำแหน่งที่เอื้อต่อการกระทำความผิด มูลเหตุจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์ และมูลเหตุอื่น ๆ).

¹³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 12.

ลดปัญหาด้านการทุจริต การปรับโครงสร้างองค์กรที่ควบคุมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จึงเป็นประเด็นที่ต้องพิจารณา โดยเสนอให้มีการกระจายอำนาจในด้านการอนุมัติ ดำเนินการ และวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทให้แก่หลายองค์กรที่เป็นอิสระแยกออกจากกัน เช่น กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอนุญาต คณะกรรมการดำเนินการกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และคณะกรรมการอุทธรณ์ เป็นต้น เพื่อให้หากมีการทุจริตเกิดขึ้นในส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว จะไม่ทำให้เป็นการทุจริตไปทั้งระบบ

ทั้งนี้ การปรับปรุงโครงสร้างนั้นสามารถนำลักษณะการแบ่งแยกอำนาจขององค์กรการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา และไต้หวันมาประกอบการศึกษา

2. การปรับปรุงและยกระดับกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

แม้ว่าในปัจจุบันจะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นระเบียบกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการปฏิบัติตามเมื่อมีความประสงค์จะจัดหาพัสดุ อย่างไรก็ตาม การที่หลักเกณฑ์เรื่องการพัสดุถูกกำหนดไว้ในรูปของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ได้ก่อให้เกิดประเด็นคำถามว่าระเบียบดังกล่าวเป็นกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะแนวบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 7/2531 และ 28/2531 ประกอบกับความเห็นของ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ อดีตเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า “พระราชบัญญัติ” เท่านั้นที่มีฐานะเป็นกฎหมาย

ดังนั้น จึงเกิดความสับสนอยู่ในหมู่นักกฎหมายไทยในประเด็นที่ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหรือไม่ เพราะหากตีความอย่างแคบว่ากฎหมาย หมายถึง “พระราชบัญญัติ” เท่านั้นแล้ว ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุนี้ก็จะไม่มีฐานะเป็นกฎหมายทันที¹⁴

นอกจากนี้ กรณียังสามารถเชื่อมโยงให้เกิดประเด็นปัญหาต่อไปอีกว่า การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ง่ายกว่ากฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นการตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารด้วยตนเอง มิได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาดังเช่นพระราชบัญญัติ¹⁵ ซึ่งหลักปฏิบัติของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ดีไม่ควรอนุญาตให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายซึ่งควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างโดยง่าย เพราะหากมีการแก้ไขได้ง่ายแล้ว ก็อาจจะนำมาซึ่งการแก้ไขหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยทุจริตของฝ่ายบริหาร

เพื่อลดปัญหาเรื่องฐานะทางกฎหมายของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และป้องกันไม่ให้กฎเกณฑ์เรื่องดังกล่าวถูกแก้ไขโดยมิชอบ ควรจะมีการยกระดับกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยการตรากฎหมายจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในรูปแบบของพระราชบัญญัติ¹⁶ อย่างไรก็ตาม การตราเป็นพระราชบัญญัติ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้คงความสอดคล้องกับมาตรฐานของ Model Law on

¹⁴ กษกร รังสิริ, “มาตรการในการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543) หน้า 151.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

Public Procurement ของ The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) และ Article 9 ของ United Nations Convention against Corruption (UNCAC) ซึ่งเป็นข้อเรียกร้องพื้นฐานที่ประเทศไทยจะต้องปฏิบัติตามในฐานะที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาดังกล่าวนอกจากนี้ ยังควรจะต้องศึกษามาตรฐานขององค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีควบคู่ไปด้วย เช่น OECD Anti-Bribery Convention, EU Directives และ Multilateral Development Bank เป็นต้น

เมื่อตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในรูปของพระราชบัญญัติแล้วผลพลอยได้ที่ตามมาคือพระราชบัญญัติมีผลบังคับใช้ของกฎหมายในทุกระดับการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการปกครองส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น¹⁷ ทั้งนี้หากพิจารณาถึงขอบเขตการบังคับใช้ในปัจจุบัน จะพบว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 บังคับใช้เฉพาะในราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด อำเภอ ตำบล) และราชการในต่างประเทศ (สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล สำนักงานที่ปรึกษาพาณิชย์ และส่วนราชการอื่นที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ) เท่านั้น โดยไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นจึงมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ

การจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างออกไปจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้ที่ผ่านมายังปรากฏปัญหาความไร้เอกภาพของกฎหมายและนำมาซึ่งการทุจริตที่ง่ายยิ่งขึ้น

ดังนั้น หากจะมีการปรับปรุงและการยกระดับกฎหมายดังกล่าวให้เป็นพระราชบัญญัติแล้ว ก็จะเป็นการสร้างเอกภาพให้กับกฎระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพราะมีผลบังคับใช้เป็นกาทั่วทั้งระบบ

3. จัดตั้งคณะกรรมการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพัสดุ

แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการพัสดุนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและขยายอำนาจให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดในคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ ซึ่งสาเหตุที่เสนอให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวก็เนื่องจากว่า ในปัจจุบันยังไม่มีคณะกรรมการที่มีความเชี่ยวชาญในคดีที่เกี่ยวกับการพัสดุโดยเฉพาะ ที่ผ่านมาพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เข้ามาสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งป.ป.ช. นั้นมิได้เป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะในเรื่องการพัสดุ อีกทั้ง กฎหมายในปัจจุบันยังกำหนด

¹⁷ แต่ละประเทศมีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแตกต่างกัน บางประเทศได้มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในทุกระดับการปกครอง เช่น ประเทศจีน เกาหลี ศรีลังกา มอริเชียส และซามัว เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศมีการบังคับใช้กฎหมายเพียงในส่วนกลางเท่านั้น ทำให้ระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในส่วนภูมิภาคยังต้องพัฒนาอย่างยั้ง เช่น ในประเทศอินเดีย อินโดนีเซียและปากีสถาน เป็นต้น

¹⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, ข้อ 5.

ให้เมื่อมีหลักฐานเชื่อได้ว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้น ให้ป.ช.ส่งหลักฐานให้พนักงานอัยการดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมต่อไป กฎหมายมิได้ให้อำนาจป.ช.ในการออกคำสั่งลงโทษผู้กระทำความผิดโดยตรงแต่อย่างใด จากกรณีนี้เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศญี่ปุ่น พบว่าในปี ค.ศ. 2002 ประเทศญี่ปุ่นได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและจัดการตกลงร่วมกันเสนอราคา (The Act Concerning Elimination and Prevention of Involvement in Bid Rigging) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้จัดตั้งคณะกรรมการ Japanese Federal Trade Commission (JFTC) ขึ้นเพื่อตรวจสอบความถูกต้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อีกทั้งยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการ JFTC ในการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาตัดสินของศาลยุติธรรมดังเช่น คดีอาญาทั่ว ๆ ไป นอกจากนี้ยังให้อำนาจคณะกรรมการดังกล่าวในการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจากผู้กระทำความผิดอีกด้วย จากการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวของประเทศญี่ปุ่นพบว่าจำนวนการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีตัวเลขที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นประเทศไทยควรพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการจัดตั้งคณะกรรมการเชี่ยวชาญดังเช่นในประเทศญี่ปุ่น

4. สร้างระบบการตรวจสอบความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีประสิทธิภาพสูง

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้พยายามสร้าง

ระบบการตรวจสอบความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งระบบที่เป็นที่กล่าวถึงเป็นอย่างมากในปัจจุบันน่าจะเป็นระบบสัญญาคุณธรรม (integrity pact) ซึ่งเป็นระบบที่นำเอาสัญญาที่เรียกว่าสัญญาคุณธรรมมาให้ผู้เข้าเสนอราคาลงชื่อ เพื่อเป็นการให้คำมั่นสัญญาว่าจะไม่กระทำความทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว¹⁹ อย่างไรก็ตาม ระบบสัญญาคุณธรรมมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างแท้จริง จึงยังไม่ใช่ระบบการตรวจสอบความโปร่งใสที่สมบูรณ์มากนัก เนื่องจากการสร้างระบบการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพ นอกจากจะต้องเป็นระบบการตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปด้วยความถูกต้องปราศจากการทุจริตแล้วยังควรจะต้องเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบสร้างค่านิยมให้ประชาชนทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและกระตุ้นให้รู้สึกถึงหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันสอดส่องดูแลผลประโยชน์ของสังคมร่วมกัน

ปัจจุบันพบว่าประเทศไทยได้พยายามสร้างระบบตรวจสอบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขึ้นเพื่อให้เกิดความโปร่งใสมากที่สุด เช่น การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการจัดหาพัสดุโดยการประมูลผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือที่เรียกว่า การประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction)²⁰ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 ตุลาคม

¹⁹ Integrity pact เป็นระบบที่คิดค้นขึ้นโดย Transparency International ซึ่งที่ผ่านมา ได้มีประเทศที่นำระบบดังกล่าวไปใช้กว่า 15 ประเทศแล้ว อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฏการนำระบบสัญญาคุณธรรมมาปรับใช้ในปัจจุบัน (แหล่งที่มา <http://www.transparency.org/>)

²⁰ ขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เริ่มต้นด้วยเจ้าหน้าที่พัสดุรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการใช้พัสดุและขอความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการ พร้อมทั้งนำเสนอแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือการจ้างไปพร้อม ๆ กัน ส่วนราชการที่จะประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ต้องคัดเลือกผู้ให้บริการตลอดกลางไว้ด้วย จากนั้นจัดทำเอกสารประมูลซื้อหรือจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ประกาศเชิญชวนผู้ค้าหรือ

2545²¹ ได้สนับสนุนให้ทุกหน่วยงานของรัฐเริ่มใช้ระบบดังกล่าวตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ระบบการตรวจสอบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพได้เท่าที่ควร²² สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรก็เนื่องมาจากการที่ประชาชนทั่วไปยังไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบข้อมูลได้อย่างแท้จริง แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีกฎหมายกำหนดให้รัฐเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับกฎระเบียบและขั้นตอนการเข้าเสนอราคา ตลอดจนกำหนดให้หน่วยงานรัฐประกาศการจัดซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผย แต่ก็ยังพบว่าข้อมูลบางกลุ่มที่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ ซึ่งการปกปิดข้อมูลเหล่านี้ นอกจากจะเป็นการทำให้ประชาชนทั่วไปที่ต้องการตรวจสอบข้อมูลไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้แล้ว ยังเป็นการลดแรงกระตุ้นให้ประชาชนทั่วไปรู้สึกอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสดังกล่าวเพราะมองว่าการเข้าถึงข้อมูลเป็นเรื่องยากสำหรับประชาชนทั่วไป ดังนั้นจึงควรเพิ่มอำนาจของประชาชนทั่วไปในการเข้าถึงข้อมูลมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนทั่วไป

เข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐและเป็นหูเป็นตาช่วยเข้ามาตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การสร้างระบบการตรวจสอบตลอดจนการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นสาธารณะมากขึ้น สามารถนำวิธีการของต่างประเทศมาปรับใช้ ตัวอย่างเช่น ระบบของประเทศออสเตรเลีย ฮองกง และจีน โดยพิจารณาจากประวัติข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ผ่านมาและการจัดซื้อจัดจ้างที่กำลังเกิดขึ้นโดยเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวโดยละเอียดทางอินเทอร์เน็ต ตลอดจนระบบในประเทศสิงคโปร์ที่กำหนดให้มีหน่วยงานเชี่ยวชาญในรูปของ Auditor's General Office เข้ามาตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างและทำเป็นรายงานสรุปเพื่อให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงข้อมูลเหล่านั้นและทำการตรวจสอบต่อไปได้ โดยการตรวจสอบอาจจะเป็นการตรวจสอบโดยกลุ่มตัวแทนประชาชน (ตามแนวทาง social witness ที่ใช้ในประเทศเม็กซิโก) หรืออาจจะเป็นการตรวจสอบโดยประชาชนทั่วไปซึ่งกระทำโดยผ่านการใช้บัตรประจำตัวประชาชนและรหัสผ่านเชื่อมเข้ากับระบบคอมพิวเตอร์ ดังนี้แล้ว จะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปทุกคนสามารถ

²⁰ ผู้รับจ้างผ่านเว็บไซต์ www.gprocurement.go.th เผยแพร่ความต้องการซื้อหรือจ้างโดยปิดประกาศ ณ ที่ทำการของส่วนราชการ โดยเปิดเผยเชิญชวนผ่านสื่ออื่น ๆ รวมทั้งให้ผู้ให้บริการตลาดกลางช่วยส่งข้อมูลประกาศเชิญชวนโดยมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ โดยดำเนินการพร้อมกับการให้หรือขายเอกสารการประมูลซื้อหรือจ้าง วันรับเอกสารข้อเสนอของผู้ค้าต้องกำหนดช่วงเวลา รับซองข้อเสนอเทคนิคสำหรับการคำนวณราคา ภายหลังจากการปิดการให้หรือขายเอกสารไม่น้อยกว่า 5 วันทำการ นับจากวันสุดท้ายของวันที่ประกาศเชิญชวน เมื่อถึงเวลารับซอง เจ้าหน้าที่พัสดุกับเจ้าหน้าที่การเงินทำหน้าที่รับเอกสารข้อเสนอของผู้ค้าเพื่อตรวจสอบแล้วจึงนำส่งคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยเร็ว จากนั้น คณะกรรมการจะกำหนดวิธีคัดเลือกผู้ค้า ตรวจสอบมาตรฐานทางเทคนิค หลักฐานในรายละเอียด และทำการพิจารณารายงานผลและความเห็นต่อหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ จากนั้นก็จะประกาศผู้มีสิทธิเสนอราคา คณะกรรมการทำความตกลงกับผู้ให้บริการตลาดกลาง จากนั้นทำการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ และสุดท้ายคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็จะสรุปผลการประมูลและประกาศผู้ชนะการประมูลโดยเปิดเผย เพื่อให้ผู้ประมูลที่ชนะการประมูลเข้าทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และทำการตรวจรับพัสดุหรือตรวจงานต่อไป

²¹ มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 1 ตุลาคม 2545 เรื่อง การดำเนินการจัดซื้อในรูปแบบการประมูลผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ในระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

²² กฤษฎา จินเลิศ, "การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐ ศึกษากรณี: ประสิทธิภาพการซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์," (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

เข้าไปมีส่วนร่วมในกลไกการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างแท้จริง

หากพิจารณาย้อนมายังประเทศไทย เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายได้เปิดช่องให้ประชาชนทั่วไปสามารถยื่นเรื่องทุจริตเสนอต่อ ป.ป.ช. โดยตรงได้เมื่อพบเห็นความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนั้น กฎหมายก็ควรจะเปิดช่องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลได้อย่างเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนทำหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย

นอกจากนี้ ยังอาจสร้างกลไกกระตุ้นให้ประชาชนรู้สึกอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยผ่านสื่อต่าง ๆ ซึ่งแนวคิดนี้ปรับใช้จากวิธีการของประเทศโบลิเวียที่มีการถ่ายทอดสดประมูลเพื่อจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโครงการใหญ่ ๆ ทางวิทยุหรือโทรทัศน์ เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปได้เห็นถึงกระบวนการต่าง ๆ หรืออาจนำแนวทางของประเทศกาน่าเกี่ยวกับการเสนอรายงานการทุจริตโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทางสื่อวิทยุ มาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญและเข้าตรวจสอบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐง่ายขึ้น

ทั้งนี้ ในการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการขนาดใหญ่ สมควรเป็นอย่างยิ่งที่จะพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการสร้างกระบวนการตรวจสอบขึ้นเป็นพิเศษโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยอาจนำแนวคิดในเรื่อง Independent Monitor ที่ใช้ในประเทศออสเตรเลีย และประเทศเยอรมันมาศึกษาเพื่อปรับใช้

5. พัฒนาศักยภาพในระบบให้มีความรู้เฉพาะด้านมากขึ้น

การสร้างระบบป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จะต้องทำควบคู่ไปกับการเสริมสร้างขีดความรู้ความสามารถของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในระบบนั้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องหมั่นพัฒนาความรู้ความเข้าใจของบุคลากรในระบบ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่จะเข้ามามีบทบาทในการจัดการกับปัญหานั้นสามารถแสดงบทบาทของตนได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากระบบเกี่ยวกับการพัสดุมีความซับซ้อนและต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเฉพาะด้าน การพัฒนาความรู้ความเข้าใจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งโดยต้องกระทำควบคู่ไปกับการพัฒนาด้านอื่น ๆ ดังนั้น จึงเสนอให้มีการสร้างโครงการฝึกอบรมตลอดจนจัดสัมมนาให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในกลุ่มเป้าหมาย เพื่อฝึกอบรมให้ได้รับการถ่ายทอดความรู้ประสบการณ์ และเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้เรียนรู้กฎระเบียบต่าง ๆ และสามารถนำไปปรับใช้จริงในทางปฏิบัติ

6. เพิ่มมาตรการการลงโทษผู้กระทำความผิดในทางแพ่งและทางปกครอง

การเพิ่มมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เหมาะสมยิ่งขึ้น นอกจากจะเป็นการลงโทษผู้กระทำผิดแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้มีการทุจริตเกิดขึ้นในอนาคต โดยมาตรการลงโทษนั้นไม่ควรจะลงโทษทางแพ่งหรือทางอาญาทางใดทางหนึ่งเท่านั้น แต่ควรมีการลงโทษผู้กระทำผิดทั้งทางอาญา ทางปกครอง และทางแพ่งควบคู่กันไป

กฎหมายอาญาของประเทศไทย มิได้มีการกำหนดโทษที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไว้เป็นการเฉพาะในประมวลกฎหมายอาญา หากแต่มีการบัญญัติโทษเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 จากการศึกษาบทลงโทษทางอาญาในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พบว่า โทษทางอาญาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความรุนแรงพอสมควร โดยเฉพาะโทษจำคุก เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่ามีการกำหนดบทลงโทษที่รุนแรงเพื่อปราบปรามปัญหาการทุจริต²³ แล้วจะพบว่าบทกำหนดโทษโดยเฉพาะโทษจำคุกในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มีบทลงโทษที่รุนแรงกว่า The Competition Act และ The Prevention of Corruption Act ของประเทศสิงคโปร์เสียอีก²⁴ และถึงแม้ว่าโทษปรับของพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

จะยังอยู่ในระดับที่ไม่รุนแรงมากนักหากเทียบกับประเทศสิงคโปร์²⁵ แต่หากเปรียบเทียบโดยภาพรวมแล้ว อาจกล่าวได้ว่าโทษทางอาญาในฐานความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยมีการกำหนดไว้อย่างรุนแรงและเหมาะสมแล้ว

แต่อย่างไรก็ดี ตามที่กล่าวแล้วในข้างต้นมาตรการการลงโทษนั้นไม่ควรจะลงโทษทางอาญาเพียงทางเดียวเท่านั้น แต่ควรจะมีการลงโทษผู้กระทำความผิดทั้งทางอาญา ทางปกครอง และทางแพ่งควบคู่กันไป เพราะนอกจากโทษทางอาญาแล้ว โทษทางแพ่งและทางปกครองก็เป็นอีกกลไกที่จะช่วยลดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างด้วย กล่าวคือ เนื่องจากผู้ที่เข้าทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับรัฐส่วนมากเป็นนิติบุคคล การกำหนดโทษทางอาญาที่รุนแรงอาจจะไม่ใช่สิ่งที่จะทำให้นิติบุคคลเหล่านั้นเกรงกลัวมากเท่ากับโทษทางแพ่งและทางปกครองแล้วแต่กรณี อาทิเช่น การกำหนดอัตราค่าเสียหายที่สูงขึ้นและการกำหนดให้มีการยกเลิกสัญญาที่กระทำไปโดยทุจริตซึ่งเป็นโทษทางแพ่ง ตลอดจนการกำหนดจำกัดสิทธิผู้ทุจริตให้มีสิทธิเข้าทำสัญญาจัดซื้อ

²³ Section 34 ของ The Competition Act กำหนดโทษอาญาสำหรับผู้เข้ามาทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐโดยทุจริตเป็นโทษปรับไม่เกิน 100,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือทั้งจำคุกและปรับ นอกจากนี้ Section 32 ของ The Prevention of Corruption Act ยังได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้รับโทษทางอาญาเช่นเดียวกันคือโทษปรับไม่เกิน 100,000 เหรียญสิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือทั้งจำคุกและปรับ

²⁴ มาตรา 6-8 กำหนดให้ผู้กระทำความผิดเสนอราคา ต้องระวางโทษจำคุก 1-3 ปี, 1-5 ปี หรือ 5-10 ปี แล้วแต่กรณี มาตรา 10-12 กำหนดโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุก 1-10 ปี หรือ 5-20 ปีหรือตลอดชีวิต แล้วแต่กรณี นอกจากนี้มาตรา 13 ยังกำหนดโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกรรมการในหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่กระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุก 7-20 ปีหรือจำคุกตลอดชีวิต

²⁵ มาตรา 6-8 กำหนดให้ผู้กระทำความผิดเสนอราคา ต้องระวางโทษปรับเป็นจำนวนร้อยละ 50 จำนวนเงินที่ทำการเสนอราคาหรือของจำนวนเงินที่ทำสัญญา มาตรา 10-12 กำหนดโทษเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ต้องระวางโทษปรับ 20,000 – 200,000 บาท หรือ 100,000 – 400,000 บาท แล้วแต่กรณี นอกจากนี้มาตรา 13 ยังกำหนดโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือกรรมการในหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่กระทำความผิด ต้องระวางปรับ 40,000-400,000 บาท

จัดจ้างกับภาครัฐภายในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นโทษทางปกครอง²⁶ เหล่านี้อาจจะเป็นกลไกการป้องกันปัญหาการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการกำหนดโทษทางอาญาเพียงอย่างเดียว

■ สรุป

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งและควรจะต้องจัดให้หมดไปจากสังคม คำตอบที่ดีที่สุดในการจัดการกับปัญหานี้ก็ควรจะหนีไม่พ้นการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้กับประชาชนทุกคนในสังคม เพราะหากประชาชนทุกคนในสังคมมีระดับคุณธรรมและจริยธรรมสูงมากพอแล้ว ก็คงไม่มีผู้กระทำการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและเอาเปรียบสังคมอย่างที่เป็นอยู่ในทุกวันนี้ แต่ในความเป็นจริง ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนั้นได้ฝังรากลึกลงอยู่ในสังคมไทย จนยากที่จะขจัดออกไปได้ทั้งหมด คำตอบในการแก้ปัญหาในวันนี้จึงไม่ได้มีแต่เรื่องของการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของประชาชนเพียงอย่างเดียว เพราะการยกระดับคุณธรรมและจริยธรรมของประชาชนทุกคนให้อยู่ในระดับที่เท่ากันนั้น อาจจะไม่สามารถทำได้จริงในทางปฏิบัติ หรือหากทำได้จริงก็คงจะต้องใช้เวลานานหลายชั่วคนกว่าจะประสบผลสำเร็จ ดังนั้น คำตอบที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ปัญหาในวันนี้คงจะต้องอาศัยการนำกลไกอื่น ๆ

เข้ามาช่วยหาทางออกควบคู่ไปกับการพัฒนาระดับจริยธรรมและคุณธรรมของประชาชน

ทางออกสำหรับการแก้ปัญหาในระยะสั้นที่เสนอในบทความนี้จึงมิได้เน้นถึงการเสริมสร้างระดับคุณธรรมและจริยธรรม แต่เป็นการนำเสนอถึงการปรับปรุงโครงสร้างภายในขององค์กร การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น การสร้างกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาคุณภาพของบุคลากรในระบบ และการปรับปรุงเกี่ยวกับมาตรการการลงโทษผู้กระทำผิด ซึ่งทั้งหมดนี้จะต้องอาศัยการศึกษาเปรียบเทียบกับรูปแบบและวิธีการของต่างประเทศ เพื่อให้ได้แนวทางที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย

■ บรรณานุกรม

- กชกร รัชสิริ. 2543. มาตรการในการป้องกันการแย่งขันที่ไม่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- กฤษฎา จินเลิศ. 2548. การจัดซื้อจัดจ้างด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ของภาครัฐ (e-Procurement) ศึกษากรณี: ประสิทธิภาพการซื้อและจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction). สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.

²⁶ หากมีการกำหนดโทษเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิการเข้าทำสัญญากับภาครัฐในอนาคต จะต้องมีการกำหนดอย่างชัดเจนเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดจากการตีความและนำไปสู่การอาศัยช่องว่างเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ในที่สุด ปัจจุบันได้มีหลาย ๆ ประเทศกำหนดเรื่องนี้ไว้ เช่นในประเทศฟิลิปปินส์กำหนดไว้เป็นเวลา 1 ปี ประเทศเกาหลีกำหนดไว้เป็นเวลา 2 ปี ประเทศจีนกำหนดไว้เป็นเวลา 3 ปี ประเทศสิงคโปร์กำหนดไว้เป็นเวลา 5 ปี และประเทศบังกลาเทศ ญี่ปุ่น ปากีสถาน และเวียดนามกำหนดห้ามเป็นการถาวร

- กุลิศ สมบัติศิริ. (2549). **แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่**. นนทบุรี: สหมิตรพรินติ้ง.
- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. (2556). **แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ. (2543) **ยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันประเทศไทย**. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ปกรณ์ มณีปกรณ์. (2549). ปัญหาสังคมไทย. ใน สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์ และ เอกวิทย์ มณีธร (บรรณาธิการ), **มุมมองสังคมไทยแบบบูรณาการ**. กรุงเทพฯ: เวิลด์เทรดประเทศไทย.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (2546). กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คพับลิเคชัน.
- พรรคศักดิ์ ผ่องแผ้ว. (2544). **ดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้างและการตรวจสอบความเชื่อถือได้** [ม.ป.ท.: ม.ป.พ.].
- พิสิฐ ฤกษ์ประเสริฐวงศ์. 2547. **คอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ: กรณีศึกษา พฤติกรรม สาเหตุ และการแก้ไข**. สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- วรพันธ์ เย็นทรัพย์. 2551. **การจัดหาพัสดุภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์**. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. (2549). **คอร์รัปชันธรรมาภิบาล และจริยธรรมในสังคมไทย**. วารสารวิชาการ มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 14(21), 157-175.
- ศิริศักดิ์ สุขขึ้น. (2551). **คู่มือการพัสดุ**. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ..
- ศุภชัย ยาวะประภาษ. (2542). **คอร์รัปชันในวงราชการ : มุมมองของข้าราชการ**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.
- Auriol, E. (2006). Corruption In Procurement And Public Purchase. *International Journal of Industrial Organization*, 24(5), 867-885.
- Corruption and public procurement**. Transparency International Working Paper, 2010.
- Curbing corruption in public procurement in Asia and the Pacific: progress and challenges in 25 countries : thematic review**. (2006). Mandaluyong City, Metro Manila, Philippines: Asian Development Bank :.
- DeAses, A. J. (2005). Developing Countries: Increasing Transparency and Other Methods of Eliminating Corruption in the Public Procurement Process. *Public Contract Law Journal*, 34(3), 553-572.
- Dimitri, N., Piga, G., & Spagnolo, G. (2006). **Handbook of procurement**. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Fighting Bribery in Public Procurement in Asia and the Pacific**. (2008). Paris: OECD Publishing.
- Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances**. (2013). New York: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

Huxley, T. (2008). **Defence procurement in Southeast Asia**. Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF).

PwC EU Services & Ecorys (2013). **Public Procurement: cost we pay for corruption: Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU: Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU**. Brussel: European Anti-Fraud Office. Retrieved from http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/anti-fraud-policy/research-and-studies/pwc_olaf_study_en.pdf.

Procurement guidelines. (2007). Mandaluyong City, Phillipines: Asian Development Bank.

Second Regional Seminar on Good Governance for Southeast Asian Countries: Corruption control in public procurement : co-hosted by UNAFEI, the Office of the Attorney General of Thailand, and the UNODC Regional Centre for East Asia and the Pacific, 23-25 Ju. (2008). Tokyo, Japan: UNAFEI.

Thai, K. V. (2009). **International handbook of public procurement**. Boca Raton, FL: CRC Press.

