

แนวทางการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรม
ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

โดย

นายทศพร รัตนาศิทธิพิทย์
ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่
บริษัท ธนาकारกรุงศรีอยุธยา

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562 - 2563

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” ลักษณะวิชา การเมือง ของ นายทศพร รัตนมาศทิพย์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 62 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2562-2563

พลโท

(พิสิทธิ์ ปฐมเอม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นายทศพร รัตนมาศทิพย์ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 62

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อ 23 สิงหาคม 2560 เป็นเครื่องมือสำคัญที่มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใสและก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการ ที่ตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีผู้สังเกตการณ์อิสระ ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ตลอดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวในทุกขั้นตอน

จากรายงานผลการดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรม ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562 โดยองค์กรต่อต้านคอร์ปชัน (ประเทศไทย) พบว่า มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมจำนวน 105 โครงการ รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 1,800,066 ล้านบาท สามารถประหยัดงบประมาณได้สูงถึง 97,013 ล้านบาทจากการทำงานของผู้สังเกตการณ์ โดยคิดคำนวณเงินที่ประหยัดได้จากจำนวนเงินส่วนต่างระหว่างราคาผู้ชนะการประมูลกับราคากลางที่หน่วยงานเจ้าของโครงการกำหนด อย่างไรก็ตามจากกรณีศึกษาพบข้อไม่สมบูรณ์ที่เกี่ยวข้องกับ แบบข้อตกลงคุณธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ ทั้งในส่วนของ การลงนามข้อตกลงคุณธรรม การสังเกตการณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริง การรายงานการสังเกตการณ์ ประเด็นความรับผิดชอบตามกฎหมาย รวมทั้ง การฟื้นฟูสภาพจากการเป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแบบข้อตกลงคุณธรรมให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยมีการกำหนดระเบียบ ขั้นตอนการทำงานของผู้สังเกตการณ์ที่ผู้สังเกตการณ์จะต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการ คปท.ฯ โดยเคร่งครัด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

Abstract

Title : Development of the Roles of Independent Observer of Integrity Pact for Public Procurement

Field : Politics

Name: Mr. Thodsaporn Rattanamastip **Course** NDC Class 62

Public Procurement Act B.E. 2560 (2017) entered into force on August 23, 2017. The new law is the key instrument in preventing fraud and restricting corrupt practices in public procurement leading to be more transparency and effective use of government budget. Integrity pact agreement is a written commitment between government agencies and all bidders for a public sector contract not to resort to any corrupt practices and allow independent observers who are specialist with knowledge and experiences to observe the procurement process at all stage of the contract.

According to the progress report of Integrity Pact used during 2015-2019 issued by the Ant-Corruption Organization of Thailand, a total of 97,013 million baht can be saved from 105 public procurement projects worth of 1,800,066 million baht calculating from the difference between the actual bidding prices and allocated budget. However, our study reveals rooms for improvements in the areas of the Integrity Pack agreement, the role of independent observers in monitoring, investigating and reporting, legal Liability, and the termination of observers. It is necessary to revise the integrity pact agreement to be more complete by set up independent observers' rules and regulations to strictly adhere to the announcement made by the Anti-Corruption Cooperation Committee in line with the intent of Public Procurement Act B.E. 2560 (2017)

คำนำ

โครงการวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร วปอ. ผู้วิจัย มุ่งจะศึกษาค้นหาแนวทางหรือรูปแบบการกำหนดมาตรการเพื่อการปฏิรูปการทำงานป้องกันการทุจริตของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรม เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจประเทศ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ และสามารถคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ

ผู้วิจัยเป็นผู้สังเกตการณ์อิสระในโครงการข้อตกลงคุณธรรม ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยได้รับการแต่งตั้งเป็นหัวหน้าคณะผู้สังเกตการณ์อิสระใน 5 โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้งเป็นวิทยากรบรรยายในหลักสูตรอบรมผู้สังเกตการณ์อิสระ จัดโดยสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย และเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐตั้งแต่ปี 2558 ถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยได้ศึกษาสภาพการทำงานของผู้สังเกตการณ์ และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานผ่านประสบการณ์ตรงที่ได้ทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการฯ โดยได้ทำการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) และทำการสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนได้เสียในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ 1. ทราบปัญหา อุปสรรค/ข้อขัดข้อง ความไม่สมบูรณ์ของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 2. ทราบแนวทางในการปฏิรูปการบังคับใช้ข้อตกลงคุณธรรมให้สอดคล้องรองรับกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 3. ทำให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางในการบริหารจัดการปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง 4. นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายภาครัฐและข้อเสนอแนะเชิงดำเนินการ โดยเฉพาะในส่วนคณะกรรมการความร่วมมือฯ (คปท.) กรมบัญชีกลาง และผู้สังเกตการณ์อิสระ ซึ่งผู้วิจัยได้สรุปทั้งข้อค้นพบและข้อเสนอแนะในส่วนท้ายของรายงานวิจัยฉบับนี้ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานราชการ ผู้ประกอบการ ผู้สังเกตการณ์อิสระ ผู้สนใจและผู้ที่เกี่ยวข้อง

(นายทศพร รัตนมาศทิพย์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับนี้ จัดทำขึ้นเพื่อ ศึกษาค้นหาแนวทางหรือรูปแบบการกำหนดมาตรการ เพื่อการปฏิรูปการทำงานป้องกันการทุจริตของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรม เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจประเทศ สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ และสามารถคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ โดยในการจัดทำรายงานสำเร็จลุล่วงด้วยดี ผู้วิจัยขอแสดงความระลึกถึงและซาบซึ้งต่อบุคคลต่างๆ ที่ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือสำหรับงานในครั้งนี้

ผู้วิจัยต้องขอขอบพระคุณอาจารย์ที่ปรึกษา คือ พลโท นักรบ บุญบัวทอง และ พันเอก ถนอม ขำวิเศษ สำหรับคำแนะนำและความเอาใจใส่ เพื่อให้รายงานมีความสมบูรณ์มากขึ้น ทำให้ผู้วิจัยตกผลึกความคิดเกี่ยวกับหัวข้อศึกษาที่ชัดเจนและเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งเป็นคำชี้แนะที่เป็นประโยชน์อย่างสูงในด้านเนื้อหา รูปแบบและโครงสร้างรายงาน รวมทั้งขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้วิจัยจนดำเนินการจัดทำรายงานฉบับนี้แล้วเสร็จตามเป้าหมาย

ผู้วิจัยขอขอบคุณผู้ให้ข้อมูลและข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ยังต่องานวิจัยและการจัดทำรายงาน จากการสนทนากลุ่มและการให้สัมภาษณ์ โดยเฉพาะรศ.ดร. มงคล รักษาพัชรวงศ์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ดร. มานะ นิมิตรมงคล และ ดร. นิลสุวรรณ ลีลารัมย์ ผู้ทรงคุณวุฒิ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง มูลนิธิองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และท่านอื่นๆที่มีได้กล่าวนาม ณ ที่นี้ สำหรับความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่ได้รับตลอดช่วงเวลาของการดำเนินโครงการและหวังว่าการศึกษาวิจัยในครั้งนี้จะนำมาซึ่งประโยชน์ต่อสังคมและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

(นายทศพร รัตนมาศทิพย์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
คำนำ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ขอบเขตของการวิจัย	2
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	3
คำจำกัดความ	4
บทที่ 2 ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. 2560	7
ทฤษฎีการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างสากล รวมถึงผลการศึกษา ของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) ในการใช้ข้อตกลงคุณธรรมในประเทศไทย	8
หลักสูตรอบรมผู้สังเกตการณ์อิสระ ตามพ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (Independent Observer Program) จัดโดย สมาคมสถาบันกรรมการ บริษัทไทย ซึ่งได้รับแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศจาก ศูนย์ต่อต้านคอร์รัปชันโลก (Global Infrastructure Anti-Corruption Centre, UK)	11
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	13
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	13
ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560	13
การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP)	13
เอกสาร บทความ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยการใช้ข้อตกลงคุณธรรมของไทย และต่างประเทศ	14

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม	16
กรอบแนวคิดของการวิจัย	20
สรุป	20
บทที่ 3 บทบาทหน้าที่ผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	22
การติดตามสังเกตการณ์	22
การรายงานผลการสังเกตการณ์	25
ประเด็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์จากกรณีศึกษา	26
สรุป	37
บทที่ 4 การพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรม	
ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	38
ข้อตกลงคุณธรรม	38
ข้อตกลงเรื่องการรักษาข้อมูลความลับและไม่มีส่วนได้เสีย	54
การติดตามสังเกตการณ์ (Monitoring)	56
การรายงานผลการสังเกตการณ์ (Reporting)	56
สรุป	57
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	60
สรุป	60
ข้อเสนอแนะ	61
บรรณานุกรม	64
ประวัติย่อผู้วิจัย	66

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
4-1	แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม	38

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2-1	การประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	8
2-2	การประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	9
2-3	การประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์	10
2-4	ความเชี่ยวชาญของ IO	12
3-1	การติดตามสังเกตการณ์	22
3-2	การติดตามสังเกตการณ์	23
3-3	การแสวงหาข้อเท็จจริง	24
3-4	การรายงานการสังเกตการณ์	25
3-5	หนังสือการรักษาข้อมูลเป็นความลับและไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย	27
3-6	หนังสือการขอเปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม	30

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption: UNCAC) และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 ตามมติที่ประชุมสหประชาชาติ ครั้งที่ 11 ที่กำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ประชาคมโลกต้องให้ความร่วมมือในการปราบปราม และองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index : CPI) เพื่อจัดอันดับภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยการสำรวจความรู้สึกและการรับรู้ของประชาชนกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศนั้นๆ ซึ่งในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยได้คะแนน 36 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนนอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 180 ประเทศทั่วโลก และอันดับที่ 19 จาก 31 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก อันดับที่ 6 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน แสดงว่าประเทศไทยมีภาพลักษณ์คอร์รัปชันสูงมากกว่าประเทศอื่น

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและถือเป็นยุทธศาสตร์และวาระแห่งชาติโดยให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งมีการรณรงค์และส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อ 23 สิงหาคม 2560 เป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใสและก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการ ต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีผู้สังเกตการณ์อิสระ (Independent Observer) ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ตลอดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว โดยผู้สังเกตการณ์อิสระมีหน้าที่ติดตามสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างของเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการว่ามีเห็นอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ โดยทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานการสังเกตการณ์แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด

องค์กรต่อต้านคอร์ปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งเป็นองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายให้ดำเนินการโครงการข้อตกลงคุณธรรม ได้รายงานผลการดำเนินการ ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562 ว่า มีโครงการที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมจำนวน 105 โครงการ รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 1,800,066 ล้านบาท จากการใช้มาตรการดังกล่าวนี้มีผลทำให้สามารถประหยัดงบประมาณได้จำนวนสูงถึง 97,013 ล้านบาท โดยคิดคำนวณเงินที่ประหยัดได้จากจำนวนเงินส่วนต่างระหว่างราคาผู้ชนะการประมูลกับราคากลางที่หน่วยงานเจ้าของโครงการกำหนด ถือเป็นผลจากการทำงานของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมามีตั้งแต่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยใช้ข้อตกลงคุณธรรม ตามพ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ ปรากฏว่ายังไม่เคยมีการทำวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินการหรือกำหนดมาตรการที่เป็นมาตรฐานการทำงานของผู้สังเกตการณ์ที่มีประสิทธิภาพเป็นรูปแบบที่ชัดเจนเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ แต่อย่างใด นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีการนำข้อตกลงคุณธรรม มาใช้กับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่ให้ออกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP) ที่มีมูลค่าโครงการหลายแสนล้านบาท ที่เป็นการดำเนินการโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของ พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ

ดังนั้น จึงเป็นที่มาของงานวิจัยฉบับนี้ ที่มุ่งจะศึกษาค้นหาแนวทางหรือรูปแบบการกำหนดมาตรการเพื่อการปฏิรูปการทำงานป้องกันการทุจริตของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และให้สามารถรองรับแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งสามารถคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติจากโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีมูลค่ามหาศาลปีละกว่า 24 ล้านล้านบาทได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 การวิจัยนี้เน้นการศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการและรูปแบบการกำหนดมาตรการและแนวทางหรือรูปแบบการกำหนดมาตรการเพื่อการปฏิรูปการทำงานป้องกันการทุจริตของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น

1.2 การวิจัยนี้เป็นการศึกษาแนวคิด/หลักการระดับนโยบาย จะไม่ลงลึกในรายละเอียดการปฏิบัติ หรือการดำเนินการระดับการออกกฎหมายหรือระเบียบการทำงาน

1.3 การวิจัยจะเน้นเฉพาะหลักการหรือการกำหนดมาตรฐานการทำงานที่สามารถอ้างอิงจากแนวปฏิบัติสากลเท่านั้น

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้สังเกตการณ์อิสระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปป.ช.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ปป.ท.) เจ้าหน้าที่องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ เจ้าหน้าที่สำนักงานอัยการสูงสุด เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

- 1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ
- 1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้สังเกตการณ์อิสระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาจัดซื้อจัดจ้าง เจ้าหน้าที่ ปปช ปปท องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่าง ๆ

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากการวิจัย

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหา อุปสรรค/ข้อขัดข้อง ความไม่สมบูรณ์ของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
2. ทำให้ทราบแนวทางในการปฏิรูปแนวทางในการปฏิรูปการบังคับใช้ข้อตกลงคุณธรรม ให้สอดคล้องรองรับกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
3. ผลการวิจัยจะทำให้หน่วยงานของรัฐ มีแนวทางในการบริหารจัดการปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง

คำจำกัดความ

ยุทธศาสตร์	หมายถึง	วิธีการ (WAYS) ที่จะนำเครื่องมือ (MEANS) ที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ที่ดีที่สุดให้บรรลุจุดมุ่งหมาย (ENDS) ที่ตั้งไว้
ยุทธศาสตร์ชาติ	หมายถึง	ศิลป์และศาสตร์ในการพัฒนา และการใช้การเมือง การเศรษฐกิจ สังคมจิตวิทยา การทหารของชาติ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและนวัตกรรม ทั้งในยามปกติ และยามสงคราม เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของชาติและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของชาติ และอีกความหมายหนึ่งคือ ศิลป์และศาสตร์ในการพัฒนาและการใช้กำลังอำนาจของชาติ ทั้งในยามสงบและยามสงครามทำการสนับสนุนนโยบายของชาติให้ได้ผลดีที่สุด เพื่อเพิ่มพูนโอกาสและความได้เปรียบที่ได้มา ซึ่งชัยชนะและลดโอกาสที่ประสบความพ่ายแพ้ให้น้อยลง
ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ	หมายถึง	ศิลป์และศาสตร์ในการพัฒนา ประยุกต์ และประสานงานในการใช้กำลังอำนาจแห่งชาติ ได้แก่ การเมือง/การทูต การเศรษฐกิจ การทหาร สังคมจิตวิทยา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม และข้อมูลข่าวสาร ฯลฯ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ ที่เกื้อกูลต่อความมั่นคงแห่งชาติ
การจัดซื้อจัดจ้าง	หมายถึง	การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
พัสดุ	หมายถึง	สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษาและงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง รวมทั้งการดำเนินการอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
ทุจริตคอร์รัปชัน	หมายถึง	การใช้อำนาจที่ได้มาหรือการใช้ทรัพย์สินที่มีอยู่ในทางมิชอบ เพื่อประโยชน์ของบริษัท ตนเอง หรือผู้เกี่ยวข้อง หรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของผู้อื่น รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันให้หมายรวมถึงสินบน สิ่งของที่มีมูลค่า สิ่งของหรือประโยชน์อื่นใด การมีผลประโยชน์ทับซ้อน ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ และระหว่างบุคคลหรือกิจการในเอกชนด้วยตนเอง
ผู้มีส่วนได้เสีย	หมายถึง	บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินธุรกิจทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือมีผลประโยชน์ใดๆ กับการดำเนินธุรกิจ

ข้อตกลงคุณธรรม	หมายถึง ข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอได้ตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีผู้สังเกตการณ์ (Observer) ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างของเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นและให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท.
โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม	หมายถึง โครงการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีมติเห็นชอบให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ 1. โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป 2. จัดซื้อจัดจ้างที่สาธารณชนสนใจ เช่น โครงการลงทุน โครงสร้างพื้นฐาน 3. โครงการจัดซื้อจัดจ้างลักษณะอื่นที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. เห็นสมควรให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม
โครงการ	
หน่วยงานของรัฐ	หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภาหน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
ผู้ประกอบการ	หมายถึง บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน กิจการร่วมค้า
ผู้สังเกตการณ์	หมายถึง บุคคลภายนอกหรือภาคประชาสังคมที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ โดยจะต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นและไม่ถือว่าผู้สังเกตการณ์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

องค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย

หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต
คอร์รัปชัน และได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ค.ป.ท.
ให้เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์
เข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรม หมายถึง เจ้าหน้าที่กลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ
กรมบัญชีกลาง ซึ่งทำหน้าที่ประสานงาน อำนวยความสะดวกและ
แก้ไขปัญหาในการดำเนินโครงการ ความร่วมมือป้องกันการ
การทุจริต รวมทั้งให้คำแนะนำและรับข้อเสนอแนะ
เกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามข้อตกลงคุณธรรมจากฝ่าย
ต่างๆ

บทที่ 2

ทฤษฎี หลักการ และแนวคิดตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและ บริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ผู้วิจัยได้ทบทวนทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งได้พิจารณาแนวทางการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อกำหนดเป็นกรอบแนวทางในการวิจัย ดังหัวข้อต่อไปนี้

1. รายงานการวิจัย การศึกษารายละเอียดกระบวนการเข้าร่วมภาคีความตกลงจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐในองค์การการค้าโลกของประเทศไทย โดยศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตุลาคม 2552
2. “กรอบการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในประเทศไทย (The Scoping Study on the Introduction of Integrity Pact Implementation in Thailand ผลการศึกษาของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) ในการในการใช้ข้อตกลงคุณธรรมในประเทศไทย กุมภาพันธ์ 2559
3. หลักสูตรอบรมผู้สังเกตการณ์อิสระ ตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (Independent Observer Program) จัดโดย สมาคมสถาบันกรรมการบริษัทไทย
4. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
5. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
6. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
7. การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) กรมบัญชีกลาง
8. “ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์ จัดทำโดย นางสาวพัชรพรรณ กิตติคุณ วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานบริการ 1 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กุมภาพันธ์ 2560
9. รายงานการวิจัย ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน : การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต ชุดโครงการสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน สนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) กันยายน 2562

ทฤษฎีการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างสากล รวมถึงผลการศึกษาของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) ในการใช้ข้อตกลงคุณธรรมในประเทศไทย

ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) เป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกันสามฝ่ายระหว่าง หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ ภาคเอกชนที่สนใจเข้ามาเป็นผู้เสนอราคาหรือเสนองานกับภาครัฐและผู้สังเกตการณ์อิสระ (Independent Observer : IO) ว่าจะไม่มีการดำเนินการใดๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต โดยยินยอมให้บุคคลที่สาม ที่มาจากภาคประชาสังคมที่มีความเป็นอิสระและไม่มีส่วนได้เสีย หรือที่เรียกว่าผู้สังเกตการณ์อิสระเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) จนถึงสิ้นสุดสัญญา โดยผู้สังเกตการณ์อิสระมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินงานตามสัญญา ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการป้องกัน ตอบข้อกังวลและข้อร้องเรียนของผู้เสนอราคา หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมทั้งแจ้งให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับความโปร่งใสและความเป็นธรรมของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยผู้สังเกตการณ์อิสระมีสิทธิเรียกเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบและ/หรือขอคำชี้แจงในประเด็นที่สงสัย และสามารถรายงานข้อกังวลที่ตรวจพบว่าจะมีการกระทำที่ผิดระเบียบ หรือมีพฤติกรรมส่อไปในทางที่ไม่สุจริตให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ

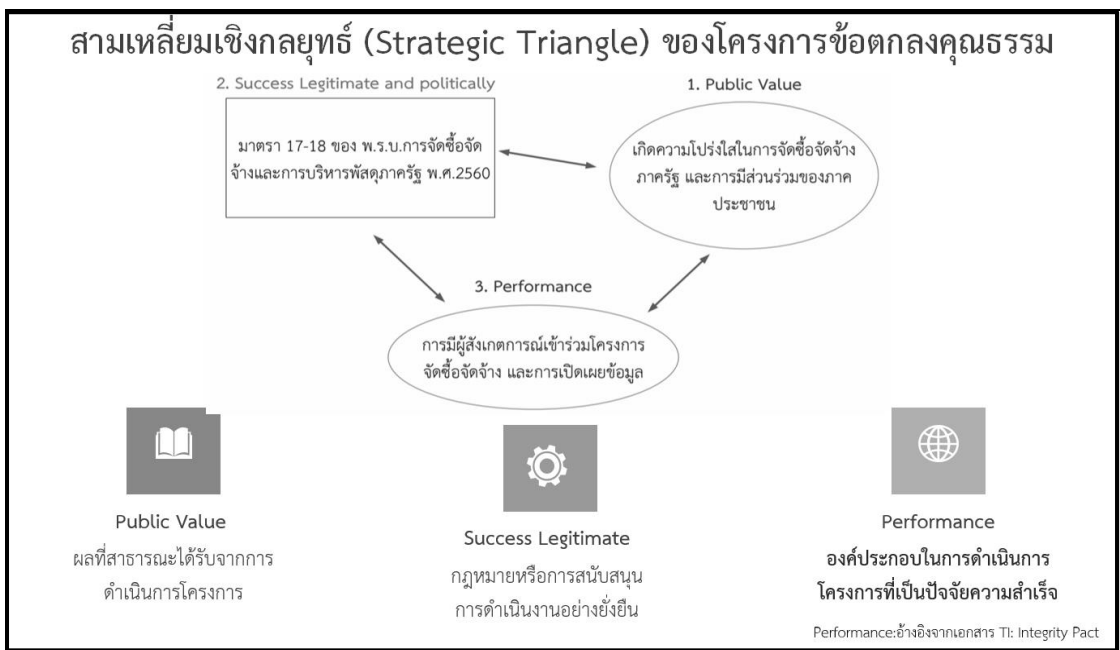
แผนภาพที่ 2-1 การประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



ที่มา: รศ.ดร. มงคล รักษาพัชรวงศ์, 2563

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ได้พัฒนา เครื่องมือข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ดังกล่าวนี้นี้ เพื่อใช้ในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน โดยส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม และสร้างความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และสามารถลดต้นทุนและ ค่าใช้จ่ายจากการทุจริตคอร์รัปชัน ในต่างประเทศมีการนำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวนี้มาใช้มากกว่า 20 ประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร อิตาลี จีน อินเดีย ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย นิวซีแลนด์ เยอรมนี โคลัมเบีย ปากีสถาน เม็กซิโก เอกวาดอร์ อาร์เจนตินา เป็นต้น

แผนภาพที่ 2-2 การประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

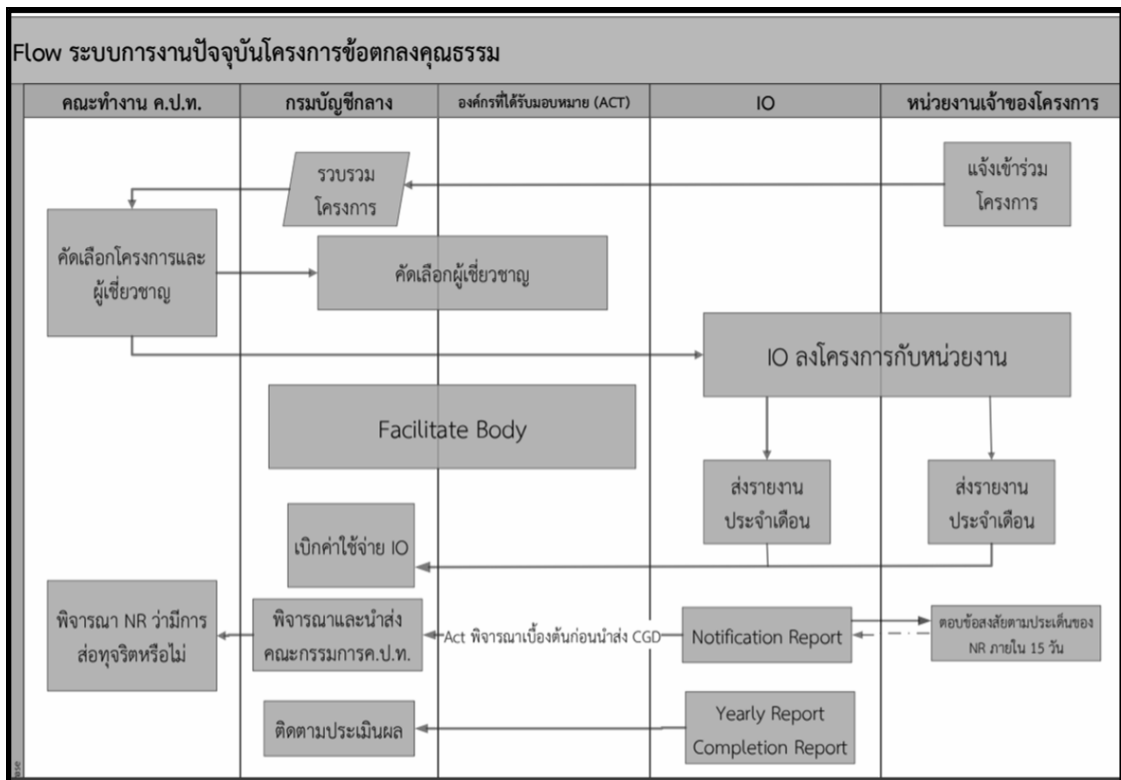


ที่มา : รศ.ดร. มงคล รักษาพัชรวงศ์, 2563

วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อ จัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ และธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) ได้ให้ การสนับสนุนในการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในประเทศไทย โดยร่วมกับ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) มอบหมายให้คณะที่ปรึกษาของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย ทำการศึกษาและออกผล การศึกษาเป็นรายงานเรื่อง “กรอบการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในประเทศไทย” (The Scoping Study on the Introduction of Integrity Pact Implementation in Thailand ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2559 จากการศึกษาดังกล่าวได้มีการประเมินสถานะในปัจจุบัน ความจำเป็นในการนำข้อตกลง คุณธรรมมาใช้ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะในเรื่องสำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่ 1. การนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ ในการจัดซื้อจัดจ้าง 2. กรอบของสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงคุณธรรม 3. การพัฒนา บุคลากรโดยเฉพาะในด้านผู้สังเกตการณ์อิสระ เพื่อให้การนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ประสบ ผลสำเร็จในประเทศไทย

ต่อมาได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในราชกิจจานุเบกษา มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2560 พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังกล่าวนี้นี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยใช้ข้อตกลงคุณธรรม และให้ผู้สังเกตการณ์อิสระเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ประกอบกับมาตรการอื่นๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

แผนภาพที่ 2-3 การประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์



ที่มา : รศ.ดร. มงคล รักษาพัชรวงศ์, 2563

การดำเนินการดังกล่าวของรัฐบาลนี้สอดคล้องตามหลักการตามข้อตกลงการจัดซื้อโดยรัฐ (Government Procurement Agreement: GPA) ในองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ซึ่งสนับสนุนให้ประเทศภาคีที่ 41 ประเทศที่ลงนามข้อตกลงเมื่อวันที่ 15 เมษายน ค.ศ. 1994 ณ เมืองมาร์ราเกช มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ.1996 ฉบับแก้ไข 8 ธันวาคม ค.ศ. 2006 ดำเนินการจัดซื้อภาครัฐบนพื้นฐานของหลักว่าด้วยความเปิดเผย (Openness) ความโปร่งใส (Transparency) และหลักไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) ในตลาดภาครัฐระหว่างสมาชิกด้วยกัน

การดำเนินการโครงการ IP ตามหลักสากลสามารถส่งผลดีในกับทุกภาคส่วนดังนี้

1. การดำเนินงานด้านความโปร่งใส สร้างความโปร่งใสอย่างเป็นรูปธรรมผ่านกระบวนการสังเกตการณ์จากตัวแทนภาคประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของโครงการ
2. การตรวจสอบพฤติกรรมที่ส่งผลให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างกลไกในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริต รวมถึงการส่อไปในทางทุจริตจากการทำงานของผู้สังเกตการณ์ โดยมีข้อกำหนดรองรับการทำงาน
3. การประหยัดงบประมาณ กระบวนการที่สำคัญคือราคากลางที่มีการปรับปรุงให้มีความเหมาะสมกับคุณลักษณะ ทำให้เกิดกระบวนการแข่งขันอย่างเป็นธรรม
4. การสร้างภาพลักษณ์ที่ดีให้กับภาครัฐ ถือเป็นจุดแข็งของหน่วยงานที่เข้าร่วมทุกหน่วย ว่ามีบุคคลที่ 3 เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการโครงการของหน่วยงาน

หลักสูตรอบรมผู้สังเกตการณ์อิสระ ตามพ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (Independent Observer Program) จัดโดย สมาคมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ซึ่งได้รับแนวปฏิบัติที่เป็นเลิศจาก ศูนย์ต่อต้านคอร์รัปชันโลก (Global Infrastructure Anti-Corruption Centre, UK)

วันที่ 8 สิงหาคม 2561 ได้มีประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งเป็นองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย ได้แต่งตั้งให้ สมาคมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) จัดการฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์ เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์มีความรู้และความเข้าใจในระบบข้อตกลงคุณธรรม บทบาทหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และสามารถรายงานผลการสังเกตการณ์ให้กับคณะกรรมการ ค.ป.ท.

สมาคมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ได้จัดการฝึกอบรมอาจารย์ฝึกสอนผู้สังเกตการณ์ โดยมี Mr. Neil Stanbury, ผู้อำนวยการศูนย์ต่อต้านคอร์รัปชันโลก (Global Infrastructure Anti-Corruption Center) ผู้เชี่ยวชาญการจัดซื้อจัดจ้างจากประเทศอังกฤษ มาบรรยายให้กับครูฝึกสอน

ในประเทศไทย เพื่อเตรียมความพร้อมครูผู้ฝึกสอนให้สามารถบรรยายให้ผู้สังเกตการณ์ตามมาตรฐานสากล IOD ได้จัดโครงการอบรมชื่อ Independent Observer Program เป็นหลักสูตรอบรม 2 วัน โดยมีการบรรยายครอบคลุม 1. ข้อตกลงคุณธรรมและบทบาทของผู้สังเกตการณ์ 2. กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์ปชั่นและ ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง 3. ความเสี่ยงเรื่องการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง 4. การทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์และกรณีศึกษา ปัจจุบันมีการจัดการอบรมให้กับผู้สังเกตการณ์อิสระรวม 10 รุ่น มีผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านการอบรมแล้วจำนวน 244 ท่าน และได้ส่งสังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 118โครงการ มูลค่าโครงการรวม 1,993,927.68 ล้านบาท

จากการประเมินอัตรากำลังของ IO ที่อยู่ในรายชื่อกลาง (Pool List) ในปัจจุบันจำนวน 244 ท่าน พบว่ามีเพียง 157 ท่านที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้าทำงานในโครงการ IP โดยมีอัตรา IO ที่ได้รับมอบหมายให้รับงานเฉลี่ย 2.3 โครงการต่อท่าน และพบว่า มีจำนวน IO ที่ยังไม่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าทำงานในโครงการ 86 ท่าน และมี IO ประมาณ 30 ท่านที่ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าทำงานเกิน 3 โครงการ โดยโครงการด้านสัมปทานและวิเคราะห้โครงการ เช่น โครงการ PPP มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น แต่ขาดแคลน IO ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเศรษฐศาสตร์และการเงิน เฉพาะทางอย่างน้อย 14 ท่านในปัจจุบัน

แผนภาพที่ 2-4 ความเชี่ยวชาญของ IO

ลำดับ	สาขาความเชี่ยวชาญของผู้สังเกตการณ์	จำนวน (คน)
1	บริหารธุรกิจและการบัญชี	66
2	กฎหมาย และการบริหารงานภาครัฐ	48
3	งานก่อสร้างและโยธา	29
4	เครื่องกลและระบบขนส่ง	20
5	เกษตร เคมีและสิ่งแวดล้อม	13
6	ไฟฟ้ากำลัง	11
7	คอมพิวเตอร์เทคโนโลยีสารสนเทศ	11
8	สื่อสารโทรคมนาคม	9
9	อุตสาหกรรม	7
10	เหมืองแร่และธรณีวิทยา	7
11	การแพทย์และสาธารณสุข	5
12	สื่อสารมวลชนและการประชาสัมพันธ์	5
13	สถาปัตยกรรม	4
14	เศรษฐศาสตร์	4
15	พลังงาน	3
16	อักษรศาสตร์	2
	รวม	244

ความเชี่ยวชาญของ IO จากข้อมูลบัญชีรายชื่อ

สมมติฐานในการประเมิน

- IO 1 คน สามารถรับงานได้ 3 โครงการพร้อมกัน
- ในแต่ละโครงการโดยเฉลี่ยใช้ IO 5 คน โดยเป็นผู้เชี่ยวชาญตามสาขาโครงการ 3 คน นักบัญชี 1 คน กฎหมาย 1 คน

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2560 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับทุกภาคส่วน ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีการปฏิบัติตามที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูล เพื่อความโปร่งใส และมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์การใช้งานเป็นสำคัญ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน เน้นการวางแผนและประเมินผลเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม เพื่อตรวจสอบและป้องกันการทุจริต มีการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อการเปิดเผยโปร่งใส

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยปกติระเบียบ ข้อบังคับของหน่วยงานใดก็จะใช้บังคับเฉพาะของหน่วยงานนั้น ดังนั้นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ย่อมมีอำนาจออกระเบียบ ข้อบังคับ ใช้ได้เอง ตามอำนาจของกฎหมาย หรือระเบียบที่จัดตั้งหน่วยงานนั้นๆ ได้โดยอิสระ เว้นแต่รัฐบาลจะมีนโยบายที่จะให้ดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งมีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่ เพื่อให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกัน รัฐบาลก็จะอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดระเบียบกลาออกมาเพื่อบังคับใช้เป็นส่วนรวม

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

วันที่ 23 สิงหาคม 2560 ได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้เหมาะสมสอดคล้องกับพ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP)

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ โดยหน่วยงานของรัฐดำเนินการในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางผ่านทางระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) เพื่อเพิ่มความโปร่งใสของการจัดซื้อจัดจ้างและส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม รวมทั้งเป็นแหล่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่ให้หน่วยงานกลางหรือหน่วยงานรัฐนำข้อมูลไปอ้างอิงในการกำหนดราคากลาง หรือการของบประมาณต่อไปได้

เอกสาร บทความ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้ข้อตกลงคุณธรรม ของไทย และต่างประเทศ

1. “ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) กับการแก้ไขปัญหาการ
ทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์
จัดทำโดย นางสาวพชรพรรณ กิติคุณ วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กุมภาพันธ์ 2560

ผู้ศึกษาได้สรุปข้อคิดเห็นว่า “IP เป็นหนึ่งในวิธีการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้รับ
การยอมรับจากนานาชาติ และได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตามในกรณีของ
ประเทศไทยยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้นในการดำเนินการ ภาครัฐจึงต้องสร้างความเข้าใจ สร้างการเรียนรู้
ร่วมกันของสังคมทุกภาคส่วนและให้เวลาสำหรับการปรับตัวของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

จากบทเรียนความสำเร็จจากการใช้ IP ในหลายๆประเทศพบว่า การติดตาม
ตรวจสอบของภาคประชาชน จะช่วยกดดันและสร้างวิธีการทำงานอย่างมีเหตุผลของผู้เกี่ยวข้อง
ว่าสิ่งใดคุ้มค่า สิ่งใดถูกต้อง สิ่งใดทุจริต ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่า IP ที่ใช้
ในแต่ละประเทศมีการกำหนดรายละเอียดแตกต่างกันไปบ้างก็ตาม ซึ่ง IP ที่ใช้ในประเทศไทย
ก็เป็น “ข้อตกลงคุณธรรมแบบไทย” ที่มีความเข้มข้นชัดเจนด้านข้อกำหนดทางระเบียบ กฎหมายลด
น้อยลงและยังขาดความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ไม่มีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน
ข้อตกลงโดยตรง หากแต่ใช้มาตรการขอความร่วมมือและใช้กลไกอื่นๆ มาสนับสนุนกดดัน

อีกทั้งบทบาท IO ในข้อตกลงคุณธรรมแบบไทยมิได้เข้มแข็งในระดับผู้ตรวจสอบ
อิสระจากภายนอกเหมือนในต่างประเทศซึ่งมีสถานะเป็น “ผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอก
(Independent External Monitor) และมีอำนาจลงมติในที่ประชุม การไต่สวนข้อพิพาทไปจนถึง
การสั่งให้หยุดหรือยกเลิกสัญญาได้ หากเป็นเพียง IO ที่มีสิทธิเรียกดูข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ
จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเต็มที่ในทุกกระบวนการตั้งแต่การเขียนร่างขอบเขตของงานไปจนถึง
การรับมอบงาน มีอำนาจในการตรวจสอบ ให้ความเห็น ให้การสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และ
ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลสำคัญสู่สาธารณะตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้แทน รวมทั้งสามารถต้อง
ข้อสังเกตต่อสิ่งที่คลุมเครือหรือพฤติกรรมที่น่าสงสัยหรือเห็นว่าอาจนำไปสู่การทุจริตได้ เพื่อให้มี
การชี้แจงหรือปรับปรุงแก้ไขตามกรณี รวมถึงทำรายงานและส่งเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการการตรวจเงิน
แผ่นดิน”

2. The Scoping Study on the Introduction of Integrity Pact
Implementation in Thailand, December 2015, Prepared by Asian Development
Bank Consultant Team : Johannes Schnitzer, Jirapat Thammavaranucupt
and Rawin Herabat, Weerawong, Chinnavat & Peangpanor Ltd.

จากการศึกษาดังกล่าวได้มีการประเมินสถานะในปัจจุบัน ความจำเป็นในการนำ ข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ รวมทั้งมีข้อเสนอแนะในเรื่องสำคัญ 3 เรื่อง ได้แก่ 1. การนำข้อตกลงคุณธรรม มาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้าง 2. กรอบของสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงคุณธรรม 3. การพัฒนาบุคลากรโดยเฉพาะในด้านผู้สังเกตการณ์อิสระ เพื่อให้การนำข้อตกลงคุณธรรมมา ใช้ประสบผลสำเร็จในประเทศไทย โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ามีความจำเป็นที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ IP จะต้องได้รับการอบรมอย่างเป็นทางการเรื่อง IP วัตถุประสงค์ สิทธิและความรับผิดชอบของ IO เป็นต้น เนื่องจาก IO มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง IO จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องเข้าใจกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และต้องได้รับการอบรมอย่างจริงจังในการตรวจสอบทุจริต หรือพฤติกรรมที่ส่อไปในทางไม่สุจริตที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ IO เข้าสังเกตการณ์ รัฐจะต้องมั่นใจว่ามีงบประมาณเพียงพอในการดำเนินการจัดหลักสูตรอบรม IO ที่สมัครเข้าทำหน้าที่ ในคราวแรก และหลักสูตรขั้นเทคนิค IO ขั้นสูง โดยงบประมาณค่าใช้จ่ายอาจมาจากรัฐบาล ผู้ประมูล ผู้ชนะประมูล ผู้บริจาค หรือจากทุกแหล่งรายได้ข้างต้น

การตระหนักรู้ของภาคสาธารณะเกี่ยวกับ IP มีความสำคัญมากต่อการนำ IP มาใช้ ในประเทศไทย จึงเสนอแนะให้มีการดำเนินกลยุทธ์ด้านการสื่อสาร และรณรงค์ให้ความรู้เกี่ยวกับ IP ให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนทั่วไป สำหรับขั้นตอนการดำเนินการในอนาคต เห็นควร เสนอแนะให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) พิจารณาตัดสินใจดำเนินการในประเด็นเหล่านี้ ได้แก่ 1. ทำความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสียต่างๆ 2. เพื่อพิจารณาความจำเป็นในการทำสัญญา การตรวจสอบ (Monitoring Agreement) นอกจากการทำ IP 3. พัฒนาปรับปรุง IP และ สัญญา การตรวจสอบ (ถ้ามี) 4. พัฒนาเอกสารที่ใช้ประกอบการทำงาน 5. พัฒนารอบการประสานงาน ระดับองค์กรที่เกี่ยวข้องกับ IP 6. พิจารณาความจำเป็นในการกำหนดบทบาทของคณะกรรมการต่างๆ ที่ตั้งขึ้นเกี่ยวกับ IP 7. พัฒนาหลักสูตรสำหรับ IO 8. การจัดหาเงินงบประมาณดำเนินการ 9) พัฒนา กลยุทธ์การสื่อสารและรณรงค์การนำ IP มาใช้ในประเทศไทย

3. Train the Trainer Program for Integrity Pact Observers, Mr. Neil Stanbury, ผู้อำนวยการศูนย์ต่อต้านคอร์รัปชันโลก (Global Infrastructure Anti-Corruption Center), www.giacentre.org.

การบรรยายของหลักสูตร IO ครอบคลุม 1. ข้อตกลงคุณธรรมและบทบาทของ IO 2. กฎหมายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและ ระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง 3. ความเสี่ยงเรื่องการทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้าง 4. การทำหน้าที่ของ IO และกรณีศึกษา แนวทางการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของ IO (IO Procedure Manual) การจัดทำรายงาน การสังเกตการณ์ทั้งในช่วงการจัดซื้อจัดจ้าง (Monitoring Report – Procurement) และในช่วงการ รับมอบงาน (Monitoring Report – Delivery) เพื่อให้ IO มีมาตรฐานการทำงานเดียวกัน (Standard Operation Practice)

โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม เป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีมติเห็นชอบให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกโครงการดังนี้

1. โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป
2. โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นที่สนใจของประชาชน
3. โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะเป็นโครงการที่ซับซ้อน
4. โครงการที่มีความเสี่ยงในการทุจริต
5. โครงการที่คาดว่าจะมีการดำเนินการแน่นอน
6. โครงการที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอโครงการให้จัดทำ

ข้อตกลงคุณธรรม

ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562 มีโครงการที่ได้รับการคัดเลือกรวมจำนวน 118 โครงการ รวมเป็นเงินงบประมาณ 1,993,927.68 ล้านบาท จากการศึกษาข้อมูลรายละเอียดโครงการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว พบว่ามีโครงการที่มีขนาดแตกต่างกันมาก เช่น

1. โครงการที่ใช้งบประมาณต่ำกว่า 1,000 ล้านบาทจำนวน 18 โครงการ
2. โครงการที่ใช้งบประมาณระหว่าง 1,000 – 5,000 ล้านบาท จำนวน 59 โครงการ
3. โครงการที่ใช้งบประมาณระหว่าง 5,000 – 20,000 ล้านบาท จำนวน 23 โครงการ
4. โครงการที่ใช้งบประมาณระหว่าง 20,000– 100,000 ล้านบาท จำนวน 11โครงการ
5. โครงการที่ใช้งบประมาณระหว่าง 100,000- 300,000 ล้านบาท 7 โครงการ

นอกจากนี้โครงการที่ได้รับการคัดเลือกดังกล่าวพบว่า มีโครงการในลักษณะที่เป็นการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน หรือ (Public Private Partnerships : PPP) คือการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จำนวน 7 โครงการ รวมงบประมาณทั้งหมด 496,873.19 ล้านบาท ได้แก่

1. โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก ของ กองทัพเรือ ใช้งบประมาณ 200,000 ล้านบาท มีผู้สังเกตการณ์อิสระที่ได้รับแต่งตั้งประจำโครงการ จำนวน 5 ท่าน
2. โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอู่ตะเภา ของ บมจ.การบินไทย ใช้งบประมาณ 3,977 ล้านบาท มีผู้สังเกตการณ์อิสระที่ได้รับแต่งตั้งประจำโครงการ จำนวน 5 ท่าน
3. โครงการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมบุคลากรด้านการบินและอวกาศอู่ตะเภา ของ สถาบันการบินพลเรือน งบประมาณ 1,915 ล้านบาท มีผู้สังเกตการณ์อิสระที่ได้รับแต่งตั้งประจำโครงการ จำนวน 4 ท่าน
4. โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน ของ การรถไฟแห่งประเทศไทย ใช้งบประมาณ 224,544.36 ล้านบาท มีผู้สังเกตการณ์อิสระที่ได้รับแต่งตั้งประจำโครงการ จำนวน 5 ท่าน

5. โครงการเขตส่งเสริมอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล (Digital Park Thailand) ของ บมจ. กสท. โทรคมนาคม ใช้งบประมาณ 4,000 ล้านบาท มีผู้สังเกตการณ์อิสระที่ได้รับแต่งตั้งประจำโครงการ จำนวน 4 ท่าน

6. โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3 ของ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ใช้งบประมาณ 12,900 ล้านบาท มีผู้สังเกตการณ์อิสระที่ได้รับแต่งตั้งประจำโครงการจำนวน 4 ท่าน

7. โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ของ การท่าเรือแห่งประเทศไทย ใช้งบประมาณ 49,536.83 ล้านบาท มีผู้สังเกตการณ์อิสระที่ได้รับแต่งตั้งประจำโครงการจำนวน 5 ท่าน

ผู้สังเกตการณ์ที่ลงโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ได้รับการฝึกอบรมกฎหมาย และระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างตาม พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แม้ว่าแนวการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์จะมีลักษณะที่คล้ายกันในการปฏิบัติหน้าที่ แต่โครงการที่ใช้ IP มีมูลค่าแตกต่างกันมาก หรือจัดอยู่ในประเภทโครงการที่ไม่เหมือนกัน เช่น โครงการจัดซื้อจัดจ้างบางส่วนอยู่ภายใต้ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แต่โครงการ PPP จำนวนมากกว่า 7 โครงการไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จึงมีเหตุจำเป็นที่จะศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับปัญหา และอุปสรรคเพื่อพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในโครงการต่างๆดังกล่าวนี

วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563 กรมบัญชีกลาง ได้จัดโครงการสัมมนาเผยแพร่ผลการประเมินข้อตกลงคุณธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยมี รศ.ดร. มงคล รักษาพิชรวงศ์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เพื่อสรุปผลการประเมินกลไกในการดำเนินการข้อตกลงคุณธรรมของประเทศไทย โดยมีแนวทางการประเมินคือ

1. ประเมินจากการดำเนินงานที่ผ่านมา โดยรวบรวมข้อมูลสิ่งที่เกิดขึ้นจริงตามกระบวนการดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนเพื่อนำเสนอขั้นตอนที่ขาดความสมบูรณ์ และนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการทำงาน

2. ประเมินจากการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก Stakeholder

3. ศึกษาแนวทางการดำเนินการของ IP เพื่อหาบรรทัดฐานในการดำเนินงานและนำไปสู่การปรับปรุงกระบวนการรวมถึงประกาศต่างๆที่เกี่ยวข้อง

4. ประเมินการดำเนินการโครงการพร้อมให้ข้อเสนอแนะ วิเคราะห์ข้อมูลพร้อมนำเสนอแนวทางการปรับปรุงที่เกิดขึ้น

ผลความสำเร็จจากการประเมินตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติ จัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เน้นเรื่อง ความคุ้มค่า ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใสตรวจสอบได้ ผู้ประเมินได้สรุปความสำเร็จจากการดำเนินการดังนี้

1. ด้านความคุ้มค่า จากการวัดศักยภาพในการแข่งขันด้านราคา พบว่า โครงการ IP สามารถเพิ่มการแข่งขันที่เป็นธรรม เพิ่มจำนวนผู้แข่งขัน ทำให้เกิดการแข่งขันกันโดยเฉลี่ยที่ 30% ในขณะที่การใช้ IO ในโครงการ ยังถือว่าขาดแคลน IO ซึ่งจะพบได้ว่า IO แต่ละท่านต้องพิจารณาโครงการอย่างน้อย 3 โครงการ จำเป็นต้องมีการเร่งพัฒนา IO รุ่นใหม่

2. ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล การดำเนินงานของ IO ถือว่าเป็นจุดแข็งของโครงการ โดยได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย (ร้อยละ 90 ให้การยอมรับในการดำเนินงาน) แต่ยังคงขาดในเรื่องของ Code of Conduct หรือแนวทางการดำเนินการของ IO ที่ชัดเจน ส่วนบทบาทของกรมบัญชีกลาง ในฐานะศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรม พบว่ายังไม่ชัดเจน และคลุมเครือ

3. ด้านความโปร่งใส พบว่ามีความโปร่งใสมากกว่าร้อยละ 90 ในการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ในด้านความโปร่งใสที่เป็นไปตามมาตรา 16 ของ พระราชบัญญัติ จัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

4. ด้านการตรวจสอบได้ พบว่ามีความยั่งยืนในการดำเนินงานเนื่องจากมีกฎหมายรองรับที่มีผลบังคับใช้ แต่ขาดความต่อเนื่องในเรื่องของงบประมาณในการดำเนินการ และการกำหนดมาตรการควบคุมในการปฏิบัติ

จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) ได้รับข้อคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ โดยมีประเด็นที่ควรพัฒนาดังนี้

1. บทบาท IO ในข้อตกลงคุณธรรมมีคู่มือการปฏิบัติงานของ IO และหน่วยงานเจ้าของโครงการ แต่ควรมีการใช้ระบบคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสมัยใหม่

2. รายงานผู้สังเกตการณ์ (Notification Report) ควรจะมีผลในการปฏิบัติที่มากกว่าปัจจุบันที่พบว่าไม่มีการดำเนินการตามข้อสังเกตเท่าที่ควร

3. บทบาทของกรมบัญชีกลางในฐานะศูนย์ประสานงานฯควรมีความชัดเจน

4. ขาดการรวบรวมองค์ความรู้เพื่อสร้างมาตรฐานการพิจารณา

5. การเปิดเผยข้อมูลโครงการ โดยเฉพาะโครงการที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง จำเป็นต้องมีกรอบระยะเวลาในการเปิดเผยข้อมูลที่ชัดเจน

6. ขาดการประชาสัมพันธ์โครงการ IP

จากผลการประเมินการดำเนินงานที่ผ่านมา (ปี 2561-2563) ตามประกาศคณะกรรมการ ค.ป.ท. สรุปดังนี้

1. การแจ้งเข้าร่วมโครงการ จากการตรวจสอบพบว่ามีโครงการที่แจ้งเข้าร่วมทั้งสิ้น 174 โครงการ แต่เข้าเงื่อนไข 104 โครงการ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับโครงการที่ไม่ได้แจ้งเข้าร่วม IP

2. การคัดเลือกโครงการ คัดเลือกโครงการเพียงร้อยละ 50 จากที่แจ้งเข้าร่วม ไม่สามารถดำเนินการได้ทุกโครงการ จากข้อจำกัดผู้สังเกตการณ์ไม่เพียงพอ

3. การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ การพิจารณาคัดเลือกเข้าบัญชีรายชื่อยังมีหลายช่องทาง ทำให้ไม่เกิดการบูรณาการข้อมูล

3. การส่งรายงานการสังเกตการณ์ ปัจจุบันมีการนำส่งทั้งสิ้น 69 โครงการจากทั้งหมด 101 โครงการ (ตั้งแต่ปี 2558-2562) ขาดระบบการตรวจสอบและติดตามเอกสาร

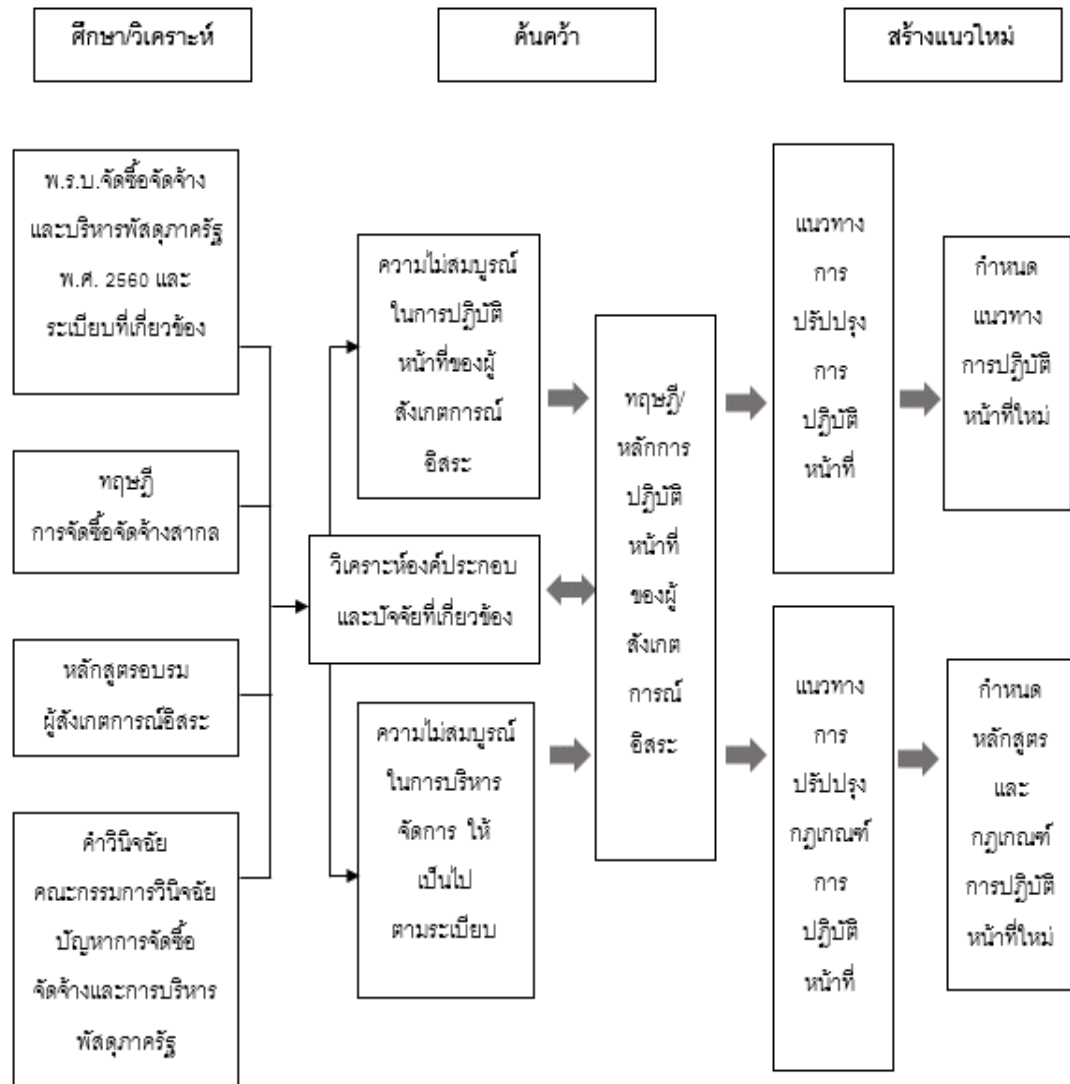
4. การขาดแคลนผู้สังเกตการณ์ในสาขาที่ต้องการ จากการวิเคราะห์อัตรากำลังพบว่า ขาดแคลนสาขาที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ เศรษฐศาสตร์ และการวิเคราะห์โครงการ

5. การลงนามข้อตกลงคุณธรรม พบว่ามี 19 โครงการที่ยังไม่ลงนามในข้อตกลง ทำให้ การทำหน้าที่ยังไม่สามารถอยู่ในสภาพบังคับตามกฎหมาย

ผลการประเมินพบแนวทางการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับผู้สังเกตการณ์ในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การสร้างหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้สังเกตการเข้าบัญชีรายชื่อ
2. การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่ขาดแคลนเพื่อดำเนินโครงการ IP รวมถึงสำรวจ ผู้สังเกตการณ์ที่ไม่มีผลการทำงานหรือไม่เข้าทำหน้าที่ เพื่อคัดชื่อออก
3. แนวทางการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ในการเข้าสังเกตการณ์
4. การยึดหลัก VUCA (Vision Un-bias Collaborate and Agility) เป็นหลักนิยมในการปฏิบัติงาน ได้แก่การมีวิสัยทัศน์ร่วมกันในการเพิ่มประสิทธิภาพการแข่งขันอย่างเป็นธรรมและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน (Vision) การพิจารณาและให้ข้อเสนอแนะโครงการโดยมีมุมมองเป็นกลาง มีความเชี่ยวชาญ กล้าตัดสินใจ (Un-Bias) การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผ่านศิลปะการประสานงาน โดยบูรณาการข้อมูลร่วมกันและรับฟังปัญหาของผู้มีส่วนได้เสีย (Collaboration) และ มีศักยภาพในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงภายใต้เงื่อนไขของเทคโนโลยี ระเบียบข้อบังคับ และสภาพเศรษฐกิจและสังคม (Agility)
5. การประกาศคุณสมบัติของผู้สังเกตการณ์ และการขาดจากการเป็นผู้สังเกตการณ์
6. การรวบรวมองค์ความรู้ และแนวทางการพิจารณาเพื่อใช้เป็นมาตรฐาน
7. การ Reskill and Upskill เพื่อพัฒนาศักยภาพของ IO (เน้นเทคโนโลยีสมัยใหม่ และระเบียบจัดซื้อจัดจ้าง)
8. การดำเนินการพัฒนารูปแบบของรายงานผล และการใช้ Notification Report ในการแจ้งเตือน

กรอบแนวคิดของการวิจัย



สรุป

ข้อตกลงคุณธรรมเป็นเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน โดยดำเนินการป้องกันตรวจสอบในสองด้าน คือ ด้านการเปิดเผยข้อมูลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นวัฒนธรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการภาครัฐอย่างโปร่งใส และด้านการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ โดยการให้มีบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ เข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งถือเป็นการสร้างความชอบธรรมและสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาประเทศของรัฐบาล

ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562 มีโครงการที่ได้รับการคัดเลือกรวมจำนวน 118 โครงการ รวมเป็นเงินงบประมาณ 1,993,927.68 ล้านบาท เป็นโครงการที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จำนวน 111 โครงการ และ อยู่ภายใต้กฎหมายอื่น 7 โครงการ ผู้สังเกตการณ์ได้รับการฝึกอบรมเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องก่อนได้รับแต่งตั้งให้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์มีความจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้สอดคล้องกับประเภทและลักษณะโครงการที่ได้รับมอบหมาย เพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปตามแนวปฏิบัติสากลที่เป็นที่ยอมรับในต่างประเทศ

บทที่ 3

บทบาทและหน้าที่ผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การติดตามสังเกตการณ์ (Monitoring)

การติดตามสังเกตการณ์ หมายถึง การที่ผู้สังเกตการณ์ (IO) ติดตามดูแลโครงการว่ามีเหตุอันควรสงสัยจะมีการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ โดยผู้สังเกตการณ์จะต้องสังเกตว่าการดำเนินการของทุกฝ่ายได้ปฏิบัติตามหลักการต่างๆ อย่างถูกต้อง ดังนี้

1. ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด
2. ปฏิบัติอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ
3. ปราศจากความพยายามชักนำหรือบิดเบือนกระบวนการเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับผลประโยชน์โดยมิชอบ

การติดตามสังเกตการณ์ในขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบว่า

1. การวางแผนจัดซื้อจัดจ้างและเอกสารประกวดราคาเอื้อประโยชน์แก่ผู้เข้าประมูลรายใดรายหนึ่ง รวมถึงมีการฮั้วกัน หรือไม่
2. ผู้ชนะประมูลมีคุณสมบัติที่สมควรและเหมาะสมตามเงื่อนไขสัญญาหรือไม่ หรือชนะการประมูลแบบผิดวิสัย
3. มีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้เสนอราคาและเจ้าหน้าที่ส่วนราชการ ซึ่งอาจเป็นความขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือไม่
4. ข้อกำหนดของสัญญา กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องต่างๆ ได้นำมาปฏิบัติตามอย่างถูกต้องครบถ้วน หรือไม่

แผนภาพที่ 3-1 : การติดตามสังเกตการณ์



ที่มา : หลักสูตรผู้สังเกตการณ์อิสระ, สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, 2561

การติดตามสังเกตการณ์ในขั้นตอนของการรับมอบ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบว่า

1. มีความเชื่อมโยงกันระหว่างผู้รับจ้าง, sub-contractor, supplier, เอเยนต์ และเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ ซึ่งอาจถือเป็นความขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือไม่
2. การส่งมอบผลงานของผู้รับจ้างทันกำหนดเวลาตรงตามคุณภาพ ปริมาณ และข้อตกลงตามสัญญาหรือไม่
3. การแก้ไข/ขยายเวลาทำการตามสัญญา, การชำระเงิน, การออกเอกสารอนุมัติเป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบฯหรือไม่
4. ข้อกำหนดของสัญญา กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ได้นำมาปฏิบัติตามอย่างถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

แผนภาพที่ 3-2 : การติดตามสังเกตการณ์



ที่มา : หลักสูตรผู้สังเกตการณ์อิสระ, สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, 2561

นอกจากนี้ กิจกรรมต่าง ๆ ของการติดตามสังเกตการณ์ ได้แก่ การประชุมร่วมกับส่วนราชการทบทวนเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เข้าร่วมสังเกตการณ์ และตรวจสอบงานว่าเป็นไปตามสัญญาหรือไม่

การแสวงหาข้อเท็จจริง (Investigating)

การแสวงหาข้อเท็จจริง คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามความเหมาะสม (reasonable enquiries) ในประเด็นที่สงสัย เช่น ขอเอกสารเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พูดคุยกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ตรวจสอบงานที่ผู้รับจ้างทำตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และขอคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ (เทคนิค/กฎหมาย)

การแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ผู้สังเกตการณ์ต้องดำเนินการในลักษณะต่อไปนี้

1. ผู้สังเกตการณ์ต้องไม่ทำหน้าที่เสมือนเป็นพนักงานสอบสวน โดยไม่พยายามพิสูจน์ว่ามีการคอร์รัปชันหรือการทำผิดระเบียบจริงหรือไม่ สิ่งที่ต้องทำคือระบุถึงสิ่งบอกรเหตุที่บ่งชี้ว่าอาจมีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น อันเป็นการชี้เบาะแสเหตุคอร์รัปชันเท่านั้น แต่ไม่ถึงกับแสวงหาหลักฐานมาพิสูจน์อย่างชัดเจน
2. ผู้สังเกตการณ์ควรเน้นการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เพื่อสนับสนุนข้อกังวลในเหตุคอร์รัปชัน
3. ถ้าสิ่งที่สังเกตพบ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าอาจจะเกิดการคอร์รัปชันหรือการทำผิดระเบียบผู้สังเกตการณ์จะต้องรีบทำบันทึกแจ้งเบื้องต้น (Notification Report) เสนอต่อ ACT โดยเร็วที่สุด (ส่งในรูปแบบ hard copy เท่านั้น)
4. เมื่อบันทึกได้ถูกส่งไปถึง ACT เรียบร้อยแล้ว ผู้สังเกตการณ์ก็หมดหน้าที่ในการหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมในเรื่องนี้ แต่จะทำแค่เพียงติดตามการดำเนินการและผลการดำเนินการ แล้วบรรจุไว้ในรายงานฯ เท่านั้น

แผนภาพที่ 3-3 : การแสวงหาข้อเท็จจริง

การแสวงหาข้อเท็จจริง



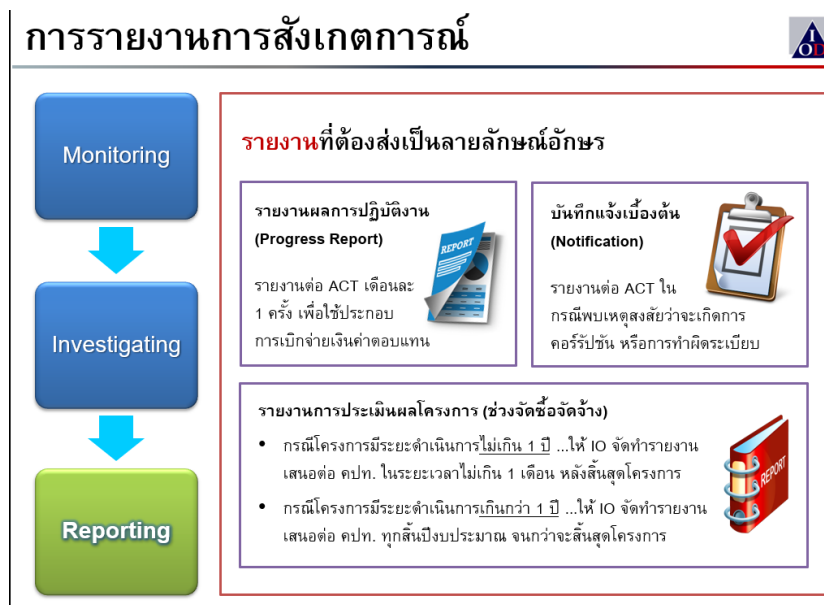
ที่มา : หลักสูตรผู้สังเกตการณ์อิสระ, สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, 2561

การรายงานผลการสังเกตการณ์ (Reporting)

การรายงานผลการสังเกตการณ์ คือ งานสำคัญประการหนึ่งของผู้สังเกตการณ์ที่จะต้องจัดทำรายงานเป็นลายลักษณ์อักษรและส่งรายงาน ดังกล่าวให้แก่ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (ACT) และ ค.ป.ท. โดยสาระสำคัญของรายงานมีดังนี้

1. รายงานผลการปฏิบัติงาน (Progress Report) รายงานต่อ ACT เดือนละ 1 ครั้ง เพื่อใช้ประกอบการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทน
2. บันทึกแจ้งเบื้องต้น (Notification) รายงานต่อ ACT ในกรณีพบเหตุสงสัยว่าจะเกิดการคอร์รัปชัน หรือการทำผิดระเบียบ
3. รายงานการประเมินผลโครงการ (ช่วงจัดซื้อจัดจ้าง)
 - 3.1 กรณีโครงการมีระยะดำเนินการไม่เกิน 1 ปี ผู้สังเกตการณ์ต้องจัดทำรายงานเสนอต่อ ค.ป.ท. ในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน หลังสิ้นสุดโครงการ
 - 3.2 กรณีโครงการมีระยะดำเนินการเกินกว่า 1 ปี ผู้สังเกตการณ์ต้องจัดทำรายงานเสนอต่อ ค.ป.ท. ทุกสิ้นปีงบประมาณ จนกว่าจะสิ้นสุดโครงการ

แผนภาพที่ 3-4 : การรายงานการสังเกตการณ์



ที่มา : หลักสูตรผู้สังเกตการณ์อิสระ, สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, 2561

การเขียนรายงานและบันทึกต่าง ๆ ผู้สังเกตการณ์จะต้องระมัดระวังไม่ใช่ถ้อยคำที่เสี่ยงต่อการถูกดำเนินคดี โดยควรจำกัดเนื้อหารายงาน ให้อยู่ในขอบเขตข้อเท็จจริงที่พบเท่านั้น ซึ่งอาจจะบ่งชี้เพียงว่าผู้สังเกตการณ์มีข้อกังวลกับประเด็นต่าง ๆ ในกระบวนการที่ตนสังเกตการณ์อยู่อย่างไร โดยต้องมีเอกสารหรือข้อมูลสนับสนุนพร้อมเหตุผลรองรับ ไม่ใช่คาดเดาเอาเอง และผู้สังเกตการณ์ต้องไม่กล่าวหา

ว่าบุคคลใดหรือองค์กรใดกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน เพียงแต่สรุปว่ามีการคอร์รัปชันหรือการทำผิดระเบียบเกิดขึ้นจริง หรือกล่าวถึงการกระทำของบุคคลหรือองค์กรใดที่มีเหตุบ่งชี้ว่า เป็นการทุจริต โดยไม่ยืนยันข้อเท็จจริง

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์มากกว่าหนึ่งคน เช่น 3 หรือ 5 คน โดยมีผู้สังเกตการณ์หนึ่งคนเป็นหัวหน้าคณะ รายงานทุกประเภทจะต้องทำในนามของคณะผู้สังเกตการณ์เท่านั้น ไม่สามารถยื่นรายงานในนามบุคคลได้ โดยถือเป็นการเสนอรายงานอย่างเป็นทางการ และควรให้มีการบันทึกการรับมอบเอกสารรายงานต้นฉบับและควบคุมดูแลไม่ให้มีการเผยแพร่หรือทำซ้ำโดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะผู้สังเกตการณ์ ส่วนความเห็นของผู้สังเกตการณ์แต่ละท่าน สามารถทำไว้เป็นเอกสารอ้างอิงเฉพาะบุคคลได้โดยไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของการรายงานต่อ ACT หรือ ค.ป.ท.

รายงานการประเมินผลโครงการ (Monitoring Report) ของผู้สังเกตการณ์จะมีการเผยแพร่ให้สาธารณชนได้รับทราบโดยกรมบัญชีกลางในภายหลัง

ส่วนบันทึกแจ้งเบื้องต้น (Notification Report) จะไม่ถูกเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ แต่ในเนื้อหาของรายงานการประเมินผลโครงการ (Monitoring Report) จะมีการสรุปข้อเท็จจริงและผลการดำเนินการที่เกี่ยวกับบันทึกแจ้งเบื้องต้น กล่าวไว้ในเนื้อหาด้วย

สาระสำคัญของรายงานการประเมินผลโครงการ (Monitoring Report) ควรประกอบด้วย หัวข้อต่างๆ ดังนี้ 1. โครงการที่ IO เข้าไปสังเกตการณ์ 2. ผลการสังเกตการณ์ 3. ปัญหา-อุปสรรคที่พบ 4. ข้อเสนอแนะ

เครื่องมือสนับสนุนการจัดทำรายงานการ ประเมินผลโครงการ (Monitoring Report) ได้แก่ 1. Checklist ที่ช่วยในการติดตามสังเกตการณ์ 2. โครงสร้างอิงตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการซื้อจัดจ้างภาครัฐฯ เป็นแนวทางที่ช่วยให้ระบุประเด็นเฉพาะที่เป็น “ข้อกังวล” ออกมาได้อย่างเหมาะสม

ประเด็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์จากกรณีศึกษา

การจัดซื้อจัดจ้างโครงการดาวเทียม THEOS – 2 ของสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)

สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ.) เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543 มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศตลอดจนให้บริการข้อมูลที่ได้จากเทคโนโลยีอวกาศ และภูมิสารสนเทศรวมทั้งบริการอื่นที่เกี่ยวข้อง ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (ACT) ในฐานะที่เป็นองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย ตาม พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้แต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์อิสระตามข้อตกลงคุณธรรม จำนวน 6 คน เข้าไปร่วมสังเกตการณ์การดำเนินโครงการ

ระบบดาวเทียมสำรวจพร้อมระบบภาคพื้นดินและระบบแอปพลิเคชันภูมิสารสนเทศสำหรับโครงการดาวเทียม THEOS – 2 มูลค่า 7,000 ล้านบาท ของสทอภ. เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้สังเกตการณ์ คณะผู้สังเกตการณ์ได้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมครั้งแรกกับ สทอภ. เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2560 และเกิดเหตุการณ์ตามลำดับดังนี้

1. วันที่ 14 มีนาคม 2560 ผู้สังเกตการณ์ทั้งคณะได้ลงนามหนังสือการรักษาข้อมูลเป็นความลับและไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย มอบให้ไว้กับ สทอภ. ก่อนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในการประชุมครั้งแรกที่ สทอภ.

แผนภาพที่ 3-5 : หนังสือการรักษาข้อมูลเป็นความลับและไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย

หนังสือการรักษาข้อมูลเป็นความลับและไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย

หนังสือฉบับนี้จัดทำขึ้นเพื่อแสดงว่าข้าพเจ้า.....(ชื่อผู้สังเกตการณ์).....ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตให้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในโครงการ.....(ชื่อโครงการ).....ของ.....(ชื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง).....ขอรับรองว่า

1. ข้าพเจ้าในฐานะผู้สังเกตการณ์และสมาชิกในครอบครัวโดยตรง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียหรือมีความสัมพันธ์กับ.....(ชื่อหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง).....หน่วยงานเจ้าของโครงการ.....(ชื่อโครงการ).....บุคคลหรือนิติบุคคล บริษัทและกรรมการบริษัทที่เข้าร่วมเสนอราคา
2. ข้าพเจ้าในฐานะผู้สังเกตการณ์จะรักษาข้อมูลความลับทางการค้า ดังนี้
 - 2.1 ไม่นำเอกสารและข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับจากการเป็นผู้สังเกตการณ์ของโครงการไปเปิดเผย เว้นแต่ที่เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กล่าวไว้ในข้อตกลงคุณธรรม
 - 2.2 ไม่นำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือนำไปใช้ในทางที่มีขอบ หรือให้เป็นประโยชน์แก่บุคคลอื่น
 - 2.3 หากข้าพเจ้าเปิดเผยข้อมูล ที่เป็นความลับทางการค้าโดยมิได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการใช้ข้อมูลความลับนั้น

ลงชื่อ.....(ผู้สังเกตการณ์)
(.....)
วันที่

ที่มา : หลักสูตรผู้สังเกตการณ์อิสระ, สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, 2561

2. คณะผู้สังเกตการณ์ได้ทำบันทึกแจ้งเบื้องต้น (Notification Report) หรือ รายงานผลการสังเกตการณ์ รายงานต่อ ACT ในกรณีพบเหตุสงสัยว่าจะเกิดการทำให้ระเบียบ ติดต่อกันจำนวน 4 ฉบับ และได้แจ้งให้กับ สทอภ. และคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบเพื่อพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 รายงานผลการสังเกตการณ์ฉบับที่ 1 ลงวันที่ 27 มิถุนายน 2560
 2.2 รายงานผลการสังเกตการณ์ฉบับที่ 2 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2560
 2.3 รายงานผลการสังเกตการณ์ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 29 กันยายน 2560
 2.4 รายงานผลการสังเกตการณ์ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2561 (ระหว่างการสังเกตการณ์มีผู้สังเกตการณ์ขอลาออกจากโครงการจำนวน 2 ท่าน และ ACT ได้แต่งตั้งผู้สังเกตการณ์ใหม่เข้าทดแทน)

2.5 วันที่ 19 กรกฎาคม 2561 คณะผู้สังเกตการณ์ได้ยื่นหนังสือลาออกจากการเป็นผู้สังเกตการณ์โครงการฯ ทั้งคณะ โดยอ้างเหตุความจำเป็นเนื่องจากเจ้าของโครงการไม่ได้ให้ความสนใจต่อรายงานผลการสังเกตการณ์และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ อันเป็นเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม

3. วันที่ 13 มิถุนายน 2561 สทอภ. ได้มีหนังสือเชิญคณะผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมลงนามข้อตกลงคุณธรรม ในโครงการฯ แต่ไม่ปรากฏว่ามีผู้สังเกตการณ์ท่านใดในโครงการฯ เข้าร่วมลงนามข้อตกลงคุณธรรม

4. วันที่ 25 กรกฎาคม 2561 ACT ได้มีหนังสือถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในฐานะผู้กำกับดูแล สทอภ. เพื่อพิจารณาสั่งการให้มีการชี้แจงตามข้อห่วงใยของคณะผู้สังเกตการณ์

5. วันที่ 10 สิงหาคม 2560 ACT ออกแถลงการณ์ กรณีการจัดซื้อดาวเทียม THEOS-2 ถึงกรณีการลาออกของคณะผู้สังเกตการณ์ทั้งคณะและเรียกร้องให้มีการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงในรายงานของคณะผู้สังเกตการณ์

6. วันที่ 16 สิงหาคม 2561 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการจัดซื้อโครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนา THEOS-2 โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวประกอบไปด้วย 1. กรรมการสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ 2. ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการ 3. ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ 4. ที่ปรึกษาสมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) เป็นกรรมการ 5. กรรมการ และ 6. เป็นกรรมการและเลขานุการ มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ 16 ส.ค.

7. คณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการจัดซื้อโครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนา THEOS-2 รายงานสรุปความเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับข้อกังวลใจของคณะผู้สังเกตการณ์ โดยระบุว่าจากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องในชั้นนี้ไม่พบร่องรอยพิรุณหรือหลักฐานใดที่บ่งชี้ว่าได้มีการทุจริตเกิดขึ้น

8. วันที่ 11 ตุลาคม 2561 ที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้มีคณะบุคคลประกอบด้วย

- 8.1 รองประธาน องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
- 8.2 ประธานคณะกรรมการบริหารสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศ และภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) (สทอภ./GISTDA)
- 8.3 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- 8.4 ประธานคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการจัดหาโครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนาธีออส 2

8.5 ผู้แทนคณะผู้สังเกตการณ์ ได้ร่วมกันแถลงข่าวรายงานผลการพิจารณา โดยระบุว่า "ไม่พบการทุจริต และ ยังคงไว้ซึ่งประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ"

8.6 ตั้งแต่วันที่ 19 กรกฎาคม 2561 ถึงปัจจุบัน ไม่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งคณะผู้สังเกตการณ์เข้าไปสังเกตการณ์ในโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด

8.7 คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีมติส่งเรื่องให้ สำนักงาน ปปช. พิจารณาดำเนินการ ปัจจุบันกรณีอยู่ระหว่างการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาประเด็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้สังเกตการณ์ข้างต้น มีข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้สังเกตการณ์ ดังนี้

1. ข้อตกลงคุณธรรม


วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563 กรมบัญชีกลาง ได้จัดโครงการสัมมนาเผยแพร่ผลการประเมินข้อตกลงคุณธรรม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยมี รศ.ดร. มงคล รักษาพัชรวงศ์ คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เป็นประธาน เพื่อสรุปผลการประเมินกลไกในการดำเนินการข้อตกลงคุณธรรมของประเทศไทย พบว่า การลงนามข้อตกลงคุณธรรมมี 19 โครงการที่คณะผู้สังเกตการณ์ยังไม่ลงนามในข้อตกลง ทำให้การทำงานที่ยังไม่สามารถอยู่ในสภาพบังคับตามกฎหมาย

โครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนา THEOS-2 เป็นหนึ่งในโครงการดังกล่าว ที่พบว่า คณะผู้สังเกตการณ์ไม่มีการลงนามในข้อตกลงคุณธรรม จนกระทั่งคณะผู้สังเกตการณ์ได้ยื่นใบลาออกจากการเป็นผู้สังเกตการณ์โครงการฯ

2. เนื้อหาในข้อตกลงคุณธรรมตาม พรบ. จัดซื้อจัดจ้างฯ

รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง ในฐานะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้มีหนังสือแจ้งเปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม ที่ใช้เดิมตามข้อ 6 ของ “ประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตาม มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560” (“ประกาศคณะกรรมการ ค.ป.ท.ฯ”) โดยมีแบบข้อตกลงคุณธรรมดังนี้

แผนภาพที่ 3-6 : หนังสือการขอเปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม



ที่ กค ๐๔๑๙.๒/๑ ศ๑

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ
ความร่วมมือป้องกันการทุจริต
กรมบัญชีกลาง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

๑๑ มีนาคม ๒๕๖๓

เรื่อง ขอเปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact)

เรียน ปลัดกระทรวง อธิบดี อธิการบดี เลขาธิการ ผู้อำนวยการ ผู้บัญชาการ ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่ากรม หัวหน้ารัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

อ้างถึง ประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

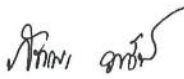
สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการและผู้สังเกตการณ์)

ตามประกาศที่อ้างถึง ข้อ ๖ กำหนดให้ในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแบบฟอร์มที่กำหนดแนบท้ายประกาศ ความละเอียดแจ้งแล้วนั้น

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) ขอเรียนว่า คณะกรรมการ ค.ป.ท. ได้มีมติให้เปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการ และผู้สังเกตการณ์) รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ทั้งนี้ สามารถดาวน์โหลดเอกสารได้ที่เว็บไซต์ www.gprocurement.go.th หัวข้อกฎ/ระเบียบ/มติ ครม./หนังสือเวียน หัวข้อย่อยประกาศคณะกรรมการความร่วมมือ และที่เว็บไซต์ www.cgd.go.th หัวข้อข้อมูลอื่น ๆ ที่น่าสนใจ หัวข้อย่อยข้อตกลงคุณธรรม

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ


 (นางภัทรพร วรทรัพย์)
 รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง
 กรรมการและเลขานุการคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต

กองความร่วมมือและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๒๗ ๗๑๕๑
โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๔๓๓

แผนภาพที่ 3-6 : หนังสือการขอเปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact)
ความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
(ระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการและผู้สังเกตการณ์)

ข้อตกลงคุณธรรมฉบับนี้ทำขึ้นระหว่าง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ
 ซึ่งต่อไปในข้อตกลงคุณธรรมนี้ เรียกว่า “หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ” ฝ่ายหนึ่ง กับ
 ซึ่งเป็นผู้ประกอบการ จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล
 ณ มีสำนักงานใหญ่อยู่เลขที่..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....
 อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... โดย.....
 ผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคลปรากฏตามสำเนาหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วน
 บริษัท..... ลงวันที่.....
 (และสำเนาหนังสือมอบอำนาจลงวันที่.....) แบบท้ายข้อตกลงคุณธรรมนี้
 (ในกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นบุคคลธรรมดาให้ใช้ข้อความว่า กับ.....
 ซึ่งเป็นผู้ประกอบการ อยู่บ้านเลขที่..... ถนน..... ตำบล/แขวง.....
 อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... ผู้ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่.....
 ดังปรากฏตามสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนแบบท้ายข้อตกลงคุณธรรมนี้) ซึ่งต่อไปในข้อตกลงคุณธรรมนี้
 เรียกว่า “ผู้ประกอบการ” ฝ่ายหนึ่ง และ..... ซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์
 อยู่บ้านเลขที่ ถนน..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....
 จังหวัด..... ผู้ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่.....
 ดังปรากฏตามสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนแบบท้ายข้อตกลงคุณธรรมนี้ (กรณีมีผู้สังเกตการณ์หลายคน ให้ระบุ
 ข้อมูลของทุกคนไปโดยลำดับ) ซึ่งต่อไปในข้อตกลงคุณธรรมนี้เรียกว่า “ผู้สังเกตการณ์” อีกฝ่ายหนึ่ง

เนื่องด้วย หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจะดำเนินการจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง
 “(โครงการ).....” ซึ่งต่อไปในข้อตกลงคุณธรรมนี้เรียกว่า “โครงการ”
 ภายใต้กระบวนการที่กำหนดตามกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
 จึงมีความประสงค์ที่จะสร้างความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการ เพื่อให้การใช้งั
 งบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างด้วยความสุจริต โปร่งใส
 และเป็นธรรมยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้ผู้ประกอบการเฉพาะที่ได้ร่วมลงนามในข้อตกลงคุณธรรมนี้เท่านั้น
 เป็นผู้ที่มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการ

และโดยที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการเห็นพ้องต้องกันว่า
 ผู้สังเกตการณ์มีส่วนสำคัญในความร่วมมือป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในโครงการ
 หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการ และผู้สังเกตการณ์ จึงร่วมกันทำข้อตกลง
 คุณธรรมนี้ โดยรับรองว่า จักร่วมมือกันปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต
 เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
 แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘
 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศ ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม
 พ.ศ. ๒๕๖๑ และที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ประกาศขึ้นใหม่ ซึ่งต่อไปในข้อตกลงคุณธรรมนี้เรียกว่า
 “ประกาศ” รวมทั้งจักดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

๑. หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ

โดยที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการมีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะใช้หลักการทางคุณธรรม
 เป็นเครื่องช่วยให้เกิดความร่วมมือและร่วมใจระหว่างทุกฝ่ายอันจะเกิดผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
 ในโครงการปลอดจากการทุจริต หรือการกระทำโดยมิชอบทั้งปวง เพื่อให้การใช้งังบประมาณสำหรับการดำเนินงาน

แผนภาพที่ 3-6 : หนังสือการขอเปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

- ๒ -

ตามโครงการเป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิผล และเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง จึงขอให้ค้ำประกันสัญญาในการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมไว้ดังนี้

๑.๑ จักเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามขั้นตอนที่กำหนด เช่น (๑) แผนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการ (๒) ขอบเขตของงาน (Terms of Reference : TOR) (๓) ประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง/ประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารประกวดราคา (๔) ประกาศราคากลาง (ราคาอ้างอิง) (๕) รายชื่อผู้รับ/ชื่อเอกสาร (๖) รายชื่อผู้ยื่นเอกสารการเสนอราคา (๗) สรุปข้อมูลการเสนอราคา เบื้องต้น (๘) รายชื่อผู้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอด้านเทคนิค (๙) รายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา และราคาที่ตกลงซื้อหรือจ้าง (๑๐) สัญญา (๑๑) การแก้ไขสัญญา (๑๒) การส่งมอบงาน (๑๓) การตรวจรับงาน (๑๔) การจ่ายเงิน (๑๕) ข้อร้องเรียนและผลการพิจารณาข้อร้องเรียน โดยเผยแพร่ไว้ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงาน และกรมบัญชีกลางผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้

๑.๒ จักปฏิบัติต่อผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคาทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน เช่น ให้ข้อมูลเดียวกันกับผู้เข้าร่วมเสนอราคาทุกราย กรณีที่มีความจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม หรือมีการแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในเอกสารตั้งแต่ต้น หน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการจะต้องจัดทำเป็นเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติม รวมทั้ง แจกเป็นหนังสือให้ผู้ที่ได้รับ หรือได้ซื้อเอกสารประกวดราคาไปแล้วทุกรายทราบ และไม่ให้ข้อมูลที่เป็นความลับ หรือที่ให้ประโยชน์กับผู้เข้าร่วมเสนอราคารายหนึ่งรายใด ที่จะทำให้เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้เข้าร่วมเสนอราคาในขั้นตอนการเสนอราคา หรือการดำเนินการตามสัญญา ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นต้น

๑.๓ จักกำหนดมาตรการป้องกันมิให้เกิดพฤติกรรม หรือการกระทำใด ๆ ระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ หรือกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการ กับผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอในโครงการ หรือซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคา หรือผู้ทำสัญญาในโครงการ ในลักษณะที่อาจทำให้บุคคลอื่น หรือสาธารณชนเกิดข้อสงสัยว่าส่อไปในทางทุจริต หรืออาจนำไปสู่การทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ หรือในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในโครงการ พร้อมทั้ง มาตรการป้องกันมิให้มีการเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไม่ว่าเพื่อตนเอง หรือผู้อื่น ในการกำหนดเงื่อนไข หรือผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อช่วยเหลือให้ผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ หรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาในโครงการรายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการโดยไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ หรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาในโครงการรายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการยื่นข้อเสนอ หรือเสนอราคาอย่างเป็นธรรม

๑.๔ จักอนุญาตและอำนวยความสะดวกให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์การทำงาน หรือการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเปิดเผยข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ผู้สังเกตการณ์ทราบ ตลอดระยะเวลาของโครงการในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งรวมถึงขั้นตอนดังต่อไปนี้ (๑) แผนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการ (๒) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) (๓) การจัดทำร่างเอกสารประกวดราคา ประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง ประกาศเชิญชวน (๔) การกำหนดราคากลาง (ราคาอ้างอิง) (๕) การตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคา การตรวจสอบเอกสาร ข้อเสนอทางเทคนิคและราคา การต่อรองราคา การพิจารณาอุทธรณ์ หรือทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง (๖) การจัดทำสัญญา (๗) การแก้ไขสัญญา (๘) การตรวจรับงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการต้องกำหนดการประชุมและให้ข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับการประชุมใด ๆ ที่มีขึ้นของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการกับผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ หรือผู้เข้าร่วมเสนอราคา หรือผู้ทำสัญญา ให้ผู้สังเกตการณ์ได้ทราบล่วงหน้า เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์ได้ทำหน้าที่และร่วมสังเกตการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แผนภาพที่ 3-6 : หนังสือการขอเปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

- ๓ -

๑.๕ จักกำหนดมาตรการและช่องทางที่สะดวกต่อการปฏิบัติสำหรับผู้ที่จะพบเห็นว่า กรรมการ หรือผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างผู้ใดมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมนี้ หรือได้กระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อตกลงคุณธรรมนี้กำหนด หรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ ให้สามารถแจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ นอกจากนี้ อาจแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ อาจพิจารณาดำเนินการทางวินัยควบคู่ไปด้วยก็ได้หากผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด

๒. ผู้ประกอบการ

โดยที่ผู้ประกอบการตระหนักดีว่า ผู้ประกอบการที่มีคุณธรรมเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่ง ในความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้การดำเนินโครงการในทุกขั้นตอน ปลอดภัยจากการทุจริต หรือการกระทำโดยมิชอบทั้งปวง สมดังเจตจำนงของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ จึงขอให้คำนึงสัญญาในการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมไว้ ดังนี้

๒.๑ จักปฏิบัติตามมาตรการและวิธีการดำเนินงานที่จำเป็น เพื่อป้องกันการทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและสนับสนุนให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปด้วยความสุจริต โปร่งใส และเป็นธรรม โดยกำหนดให้มีนโยบายต่อต้านการทุจริต พร้อมทั้ง สื่อสารนโยบายต่อต้านการทุจริตให้ทั่วถึง ทั้งองค์กรของผู้ประกอบการ

๒.๒ จักไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการให้ เสนอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่กรรมการ หรือผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการ หรือผู้ที่เข้ายื่นข้อเสนอ หรือผู้เข้าร่วมเสนอราคารายอื่น เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใด ๆ อันมิชอบ ไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อม หรือสมยอมกัน ในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ หรือในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือในการปฏิบัติตามสัญญา ทั้งก่อน ระหว่างการเสนอราคา และหลังการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง

๒.๓ จักยินยอมและอำนวยความสะดวกให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ เข้าถึงข้อมูล และเอกสาร และตรวจสอบโครงการได้ในขั้นตอนต่าง ๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ รวมถึงการตรวจรับงาน

๒.๔ กรณีหากผู้ประกอบการได้ทำสัญญาในโครงการ จักต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้รับเหมาช่วงใด ๆ ของผู้ประกอบการ (ถ้ามี) เสมือนเป็นการกระทำของผู้ประกอบการเอง และจักต้องจัดการให้ผู้รับเหมาช่วงเหล่านั้นต้องมีหน้าที่ปฏิบัติเสมือนเป็นผู้ร่วมลงนามในข้อตกลงคุณธรรมนี้ด้วย

๒.๕ ในกรณีที่ผู้ประกอบการพบว่า ผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ หรือผู้เข้าร่วมเสนอราคา หรือผู้ทำสัญญา หรือตัวแทนในโครงการนี้รายใดมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม หรือได้กระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อตกลงคุณธรรมกำหนด หรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ จักแจ้งให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการทราบ นอกจากนี้ อาจแจ้งไปยังหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

แผนภาพที่ 3-6 : หนังสือการขอเปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

- ๔ -

๓. ผู้สังเกตการณ์ (Observer)

โดยที่ผู้สังเกตการณ์รับรู้ว่า ผู้สังเกตการณ์ที่มีความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง มีคุณธรรม และมีความรู้ความสามารถในวิชาชีพเฉพาะในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เป็นเสมือนกลไกสำคัญ ในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การดำเนินโครงการในขั้นตอนต่าง ๆ ปลอดภัยจากการทุจริต หรือการกระทำโดยมิชอบทั้งปวง จึงขอให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมไว้ ดังนี้

๓.๑ จักเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตลอดระยะเวลาของโครงการ และทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งรวมถึงขั้นตอนดังต่อไปนี้ (๑) แผนการจัดซื้อจัดจ้างโครงการ (๒) การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) (๓) การจัดทำร่างเอกสารประกวดราคา ประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง ประกาศเชิญชวน (๔) การกำหนดราคากลาง (ราคาอ้างอิง) (๕) การตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคา การตรวจสอบเอกสารข้อเสนอทางเทคนิคและราคา การต่อรองราคา การพิจารณาข้ออุทธรณ์ หรือทุกขั้นตอน ของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง (๖) การจัดทำสัญญา (๗) การแก้ไขสัญญา (๘) การตรวจรับงานตามสัญญา จัดซื้อจัดจ้าง

ผู้สังเกตการณ์มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการ โดยทั้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ที่ยื่นข้อเสนอ หรือผู้เข้าร่วมเสนอราคา หรือผู้ทำสัญญา จะต้องให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูล

๓.๒ จักปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้การสนับสนุน ด้านความรู้ที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ แสดงความคิดเห็นตามหลักวิชาความรู้ โดยไม่มีสิทธิออกเสียง หรือร่วมลงมติ และจักไม่กระทำการใด ๆ อันมิชอบที่จะเป็นเหตุในการขัดขวางกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

๓.๓ ผู้สังเกตการณ์และสมาชิกในครอบครัวของผู้สังเกตการณ์โดยตรง จักไม่มีส่วนได้เสีย หรือมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ บุคคลหรือนิติบุคคล บริษัทและกรรมการบริษัท ที่เข้าร่วมเสนอราคา

๓.๔ การรักษาข้อมูลความลับ ดังนี้

๓.๔.๑ จักไม่นำเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับจากการเป็นผู้สังเกตการณ์ ของโครงการไปเปิดเผย เว้นแต่ที่เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กล่าวไว้ในข้อตกลงคุณธรรม และการเปิดเผย ตามขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างที่กฎหมายกำหนด

๓.๔.๒ จักไม่นำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือนำไปใช้ในทางที่มีชอบ หรือให้เป็นประโยชน์แก่บุคคล

๓.๔.๓ หากเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้าโดยมิได้รับอนุญาต เป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต จะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล หรือการใช้ข้อมูลความลับนั้น

๓.๕ จักลงนามในหนังสือการรักษาข้อมูลเป็นความลับและไม่มีส่วนได้เสียตามฟอร์ม ที่กำหนดแนบท้ายประกาศ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเก็บไว้เป็นเอกสารประกอบการลงนาม ข้อตกลงคุณธรรม

๓.๖ จักดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์ รวมทั้งรายงานผลการสังเกตการณ์ และจัดทำรายงานการประเมินผลโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและรายละเอียดที่กำหนดในประกาศ

๓.๗ ในกรณีที่พบว่า หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้เข้าร่วมเสนอราคา หรือผู้ทำสัญญา หรือตัวแทนรายใดมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมนี้ หรือได้กระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อตกลงคุณธรรมนี้กำหนด หรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต หรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ จะต้องรีบแจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจง หรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด

แผนภาพที่ 3-6 : หนังสือการขอเปลี่ยนแปลงแบบข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

- ๕ -

หากหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการไม่ชี้แจง หรือแก้ไข ให้ผู้สังเกตการณ์รายงานคณะกรรมการความร่วมมือ
ป้องกันการทุจริตทันที เพื่อดำเนินการรายงานข้อมูลสู่สาธารณะ และผู้สังเกตการณ์อาจแจ้งหน่วยงานอื่น ๆ
ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น
ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ข้อตกลงคุณธรรมนี้ทำขึ้นเป็นสามฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกัน หน่วยงานของรัฐ
เจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการ และผู้สังเกตการณ์ ได้อ่านและเข้าใจข้อความโดยละเอียดตลอดแล้ว
จึงได้ลงลายมือชื่อพร้อมทั้งประทับตรา (ถ้ามี) ไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน และต่างยึดถือไว้ฝ่ายละหนึ่งฉบับ

ลงนาม..... (หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ) ตำแหน่ง..... หน่วยงาน..... วันที่.....เดือน.....ปี..... บ้านเลขที่..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... ประเทศ.....	ลงนาม..... (ผู้ประกอบการ) ตำแหน่ง..... หน่วยงาน..... วันที่.....เดือน.....ปี..... บ้านเลขที่..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... ประเทศ.....
ลงนาม..... (ผู้สังเกตการณ์) ตำแหน่ง..... หน่วยงาน..... วันที่.....เดือน.....ปี..... บ้านเลขที่..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... ประเทศ.....	ลงนาม..... (ผู้สังเกตการณ์) ตำแหน่ง..... หน่วยงาน..... วันที่.....เดือน.....ปี..... บ้านเลขที่..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... ประเทศ.....
ลงนาม..... (ผู้สังเกตการณ์) ตำแหน่ง..... หน่วยงาน..... วันที่.....เดือน.....ปี..... บ้านเลขที่..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... ประเทศ.....	ลงนาม..... (ผู้สังเกตการณ์) ตำแหน่ง..... หน่วยงาน..... วันที่.....เดือน.....ปี..... บ้านเลขที่..... ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต..... จังหวัด..... ประเทศ.....

จากการตรวจสอบแบบข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวพบว่าแบบข้อตกลงคุณธรรมมีข้อความระบุให้ผู้สังเกตการณ์บันทึกตำแหน่ง หน่วยงาน ทำข้อตกลง กรณีจึงมีข้อพิจารณาถึงความจำเป็นในการระบุข้อมูลดังกล่าวลงในข้อตกลง เนื่องจาก IO คือผู้สังเกตการณ์อิสระ ได้ผ่านการคัดเลือกและตรวจสอบคุณสมบัติ โดยมีข้อมูลดังกล่าวแล้ว การลงนามในข้อตกลง จึงควรมีเพียงชื่อนามสกุล และระบุว่า เป็น “ผู้สังเกตการณ์” เท่านั้น ส่วนหน่วยงานเจ้าของโครงการและเอกชนผู้ประมูล ก็ควรมีเฉพาะชื่อและนามสกุล ก็น่าจะเพียงพอแล้ว เพราะในตัวเนื้อหาข้อตกลงตอนต้นมีการระบุข้อมูลดังกล่าวแล้ว การให้ระบุตำแหน่งและหน่วยงานของผู้สังเกตการณ์ จึงอาจเป็นการดึงหน่วยงานต้นสังกัดของผู้สังเกตการณ์มาเกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น ซึ่งในข้อเท็จจริงหน่วยงานต้นสังกัดของผู้สังเกตการณ์ (กรณีมีตำแหน่ง หรือ เป็นผู้บริหารเอกชน) ไม่ได้เป็นผู้ส่งให้มาทำหน้าที่ในนามองค์กรแต่อย่างใด

3. หลังจากการลาออกของคณะผู้สังเกตการณ์ได้มีการเชิญผู้แทนผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมการแถลงข่าว

เนื่องจากการทำงานของผู้สังเกตการณ์เกิดขึ้นตามข้อตกลงคุณธรรม และได้มีการทำบันทึกรักษาข้อมูลความลับให้กับเจ้าของโครงการไว้ การลาออกของคณะผู้สังเกตการณ์ มีผลทำให้พ้นสภาพการเป็นผู้สังเกตการณ์ไปแล้ว การที่ผู้สังเกตการณ์ที่พ้นสภาพการเป็นผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมแถลงข่าวต่อสาธารณะในประเด็นที่มีข้อกังวลในการปฏิบัติหน้าที่ที่ผ่านมา จึงอาจเป็นการกระทำนอกหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ และเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อการถูกฟ้องร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนื่องจากการกระทำโดยส่วนตัวของผู้สังเกตการณ์ที่ร่วมแถลงข่าวได้

4. “ประกาศคณะกรรมการ ค.ป.ท.” ระบุ ในกรณีที่ผู้สังเกตการณ์พบว่าหน่วยงานของรัฐหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ผู้ทำสัญญา มิได้ปฏิบัติตามหรือได้กระทำการใดๆไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรมกำหนด หรือพบเห็นพฤติกรรมที่สื่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ ผู้สังเกตการณ์จะต้องแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ หากหน่วยงานดังกล่าวไม่ชี้แจงแก้ไข ให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายเพื่อรายงานคณะกรรมการ ค.ป.ท. พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง

วันที่ 16 สิงหาคม 2561 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในฐานะผู้กำกับดูแล สทอภ. ได้มีคำสั่งกระทรวงฯ ที่ 86/2561 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการจัดหาโครงการฯ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและความโปร่งใสในการบริหารจัดการโครงการฯ โดยให้มีหน้าที่ในการพิจารณาการดำเนินการจัดหาโครงการฯ และเสนอแนะการดำเนินการจัดหาโครงการฯ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นใดตามที่รัฐมนตรีฯ มอบหมาย ทั้งนี้ให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

คณะกรรมการ ค.ป.ท. เป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่กรณีนี้เป็นกรณื่อดำเนินงานของกระทรวงฯ และหน่วยงานเจ้าของโครงการฯ ที่มีส่วนได้เสียดำเนินการพิจารณาในลักษณะที่ไม่ใช่การตรวจสอบหรือสอบสวนข้อเท็จจริง หลังจากคณะกรรมการ ค.ป.ท. ได้ทราบผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้วได้มีมติให้ส่งเรื่องให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

5. วันที่ 24 กรกฎาคม 2561 คณะผู้สังเกตการณ์ได้ลาออกจากการเป็นผู้สังเกตการณ์โครงการฯ แล้ว จากการตรวจสอบพบว่าไม่มีการแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์เข้าไปดำเนินการในโครงการต่อไปอีก และไม่มีการกำหนดกรอบเวลาที่แน่ชัดว่า หลังจากมีการลาออกของคณะผู้สังเกตการณ์แล้ว จะต้องแต่งตั้งอัตราทดแทนภายในกี่วัน

สรุป

หมวดที่ 2 เรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ระบุว่า เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ โดยคณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

โครงการที่ ค.ป.ท. คัดเลือกให้ทำข้อตกลงคุณธรรม จากกรณีศึกษาพบข้อไม่สมบูรณ์ที่เกี่ยวข้องกับแบบข้อตกลงคุณธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ทั้งในส่วนของการลงนามข้อตกลงคุณธรรมการสังเกตการณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริง การรายงานการสังเกตการณ์ รวมทั้งการลาออกจากการเป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการที่ได้รับแต่งตั้ง จำเป็นต้องมีการกำหนดแบบข้อตกลงคุณธรรมที่ชัดเจน โดยมีการกำหนดระเบียบ ขั้นตอนการทำงานของผู้สังเกตการณ์ที่ผู้สังเกตการณ์จะต้องปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการ ค.ป.ท. โดยเคร่งครัดเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

บทที่ 4

การพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรม ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ข้อตกลงคุณธรรม

ปัจจุบันคณะกรรมการความร่วมมือ คปท. ได้มีมติให้ปรับปรุงข้อความในแบบข้อตกลงคุณธรรม โดยกรมบัญชีกลางในฐานะกรรมการและเลขานุการ คปท. ได้มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยึดถือแบบข้อตกลงคุณธรรมที่ปรับปรุงใหม่เป็นแนวทางในการปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม 2563

จากการตรวจสอบตัวแบบข้อตกลงคุณธรรมที่ปรับปรุงใหม่พบว่ามี การแก้ไขเปลี่ยนแปลงจากข้อตกลงเดิมในสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ความร่วมมือป้องกันและต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (สำหรับส่วนราชการ/รัฐวิสาหกิจ/องค์การมหาชน/หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน)	ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ความร่วมมือป้องกันการทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการผู้ประกอบการ และผู้สังเกตการณ์)	แก้ไขชื่อข้อตกลงคุณธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับชื่อทั้ง 3 ฝ่ายที่ร่วมลงนามในข้อตกลงคุณธรรม
-ไม่มี-	ข้อตกลงคุณธรรมฉบับนี้ทำขึ้นระหว่าง.....ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งต่อไปในข้อตกลงคุณธรรมนี้เรียกว่า “หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ” ฝ่ายหนึ่ง กับ.....ซึ่งเป็นผู้ประกอบการ จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ณมีสำนักงานใหญ่อยู่เลขที่ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....โดย.....ผู้มีอำนาจลงนามผูกพันนิติบุคคลปรากฏตามสำเนาหนังสือรับรองของสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท.....ลงวันที่.....	เพิ่มเติมการระบุนายละเอียดของคู่สัญญา รวมถึงสถานที่อยู่ของแต่ละฝ่ายเพื่อเป็นไปตามหลักการของการทำสัญญาทั่วไปซึ่งหากเกิดข้อพิพาทจะทำให้ทราบถึงข้อมูลของคู่สัญญาอีกฝ่าย

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
	<p>และสำเนาหนังสือมอบอำนาจลงวันที่.....)</p> <p>แนบท้ายข้อตกลงคุณธรรมนี้(ในกรณีที่ผู้ประกอบการเป็นบุคคลธรรมดาให้ใช้ข้อความว่า กับ.....ซึ่งเป็นผู้ประกอบการอยู่บ้านเลขที่..... ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... ผู้ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่.....</p> <p>ดังปรากฏตามสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนแนบท้ายข้อตกลงคุณธรรมนี้) ซึ่งต่อไปในข้อตกลงคุณธรรมนี้เรียกว่า “ผู้ประกอบการ” ฝ่ายหนึ่ง และ.....ซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์อยู่บ้านเลขที่..... ถนน.....ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... ผู้ถือบัตรประจำตัวประชาชนเลขที่.....</p> <p>ดังปรากฏตามสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนแนบท้ายข้อตกลงคุณธรรมนี้ (กรณีมีผู้สังเกตการณ์หลายคน ให้ระบุชื่อ มูลของทุกคนไปโดยลำดับ) ซึ่งต่อไปในข้อตกลงคุณธรรมนี้เรียกว่า “ผู้สังเกตการณ์” อีกฝ่ายหนึ่ง</p>	
<p>(หน่วยงานของรัฐ)..... มีความประสงค์จะดำเนินการจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง “(โครงการ).....” ภายใต้กระบวนการที่กำหนดตามกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตลอดจนความร่วมมือป้องกันและต่อต้านทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้เกิดการใช้เงินงบประมาณอย่างคุ้มค่าและปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างด้วย</p>	<p>เนื่องด้วย (หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ) จะดำเนินการจัดทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง “(โครงการ).....” ซึ่งต่อไปในข้อตกลงคุณธรรมนี้เรียกว่า “โครงการ” ภายใต้กระบวนการที่กำหนดตามกฎหมายและกฎระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จึงมีความประสงค์ที่จะสร้างความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการเพื่อให้เกิดการใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ และปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างด้วยความสุจริต โปร่งใส และเป็นธรรมยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้ผู้ประกอบการเฉพาะที่ได้ร่วมลงนามในข้อตกลงคุณธรรมนี้เท่านั้น เป็นผู้มีส่วนเข้าร่วม</p>	<p>แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดชื่อเรียกในข้อตกลงคุณธรรมนี้ของแต่ละฝ่ายเพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องชัดเจนรวมถึงระบุวัตถุประสงค์ของข้อตกลงคุณธรรมให้ชัดเจนมากขึ้น</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>ความโปร่งใส และเป็นธรรม ยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้ผู้ประกอบการที่ร่วมลงนามในข้อตกลงคุณธรรมนี้เท่านั้น เป็นผู้ที่มีสิทธิ์เข้าร่วมกระบวนการ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในโครงการนี้</p> <p>ดังนั้นเพื่อการดำเนินการโครงการความร่วมมือป้องกันและต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประสบผลสำเร็จ ข้าพเจ้าผู้ประกอบการ (บริษัท) ผู้ซึ่งเข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงได้ตระหนักถึงความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงได้ร่วมทำข้อตกลงคุณธรรมความร่วมมือป้องกันและต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ</p> <p>หน่วยงานภาครัฐและผู้ประกอบการ เห็นพ้องต้องกันให้มีผู้สังเกตการณ์ (ชื่อผู้สังเกตการณ์)...ในความร่วมมือป้องกันและต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ สำหรับการดำเนินการตามโครงการข้างต้น</p> <p>หน่วยงานภาครัฐผู้ประกอบการและผู้สังเกตการณ์จึงร่วมทำข้อตกลงคุณธรรมร่วมมือปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด ดังนี้</p>	<p>กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการ และโดยที่ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการ เห็นพ้องต้องกันว่า สิ่งเกิดการณ์มีส่วนสำคัญในความร่วมมือป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในโครงการ</p> <p>และโดยที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการ เห็นพ้องต้องกันว่า ผู้สังเกตการณ์มีส่วนสำคัญในความร่วมมือป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในโครงการ</p> <p>หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการผู้ประกอบการและผู้สังเกตการณ์ จึงร่วมกันทำข้อตกลงคุณธรรมนี้โดยรับรองว่า จะร่วมมือกันปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกาศ ณ วันที่ 8 สิงหาคม 2561 และที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่ประกาศขึ้นใหม่ “ประกาศ” รวมทั้ง จักดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้</p>	

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>1. หน่วยงานภาครัฐ</p> <p>หน่วยงานภาครัฐมีเจตจำนงอันแรงกล้าที่จะใช้หลักการทางคุณธรรมเป็นเครื่องช่วยให้เกิดความร่วมมือและร่วมใจระหว่างทุกฝ่ายอันจะเกิดผลให้การดำเนินโครงการข้างต้นปลอดจากการทุจริต หรือการกระทำโดยมิชอบทั้งปวง เพื่อให้การใช้เงินงบประมาณสำหรับการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวเป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์ แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง จึงขอให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมไว้ดังต่อไปนี้</p>	<p>1. หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ</p> <p>โดยที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการมีเจตจำนงอันแรงกล้าที่จะใช้หลักการทางคุณธรรมเป็นเครื่องช่วยให้เกิดความร่วมมือและร่วมใจระหว่างทุกฝ่ายอันจะเกิดผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการปลอดจากการทุจริต หรือการกระทำโดยมิชอบทั้งปวง เพื่อให้การใช้เงินงบประมาณสำหรับการดำเนินงานตามโครงการข้างต้นปลอดจากการทุจริต หรือการกระทำโดยมิชอบทั้งปวง เพื่อให้การใช้เงินงบประมาณสำหรับการดำเนินงานตามเป็นไปอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง จึงขอให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมไว้ดังนี้</p>	<p>แก้ไขถ้อยคำเรียกของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการ ค.ป.ท. และเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความถูกต้องครบถ้วนชัดเจน</p>
<p>1.1 เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามขั้นตอนที่กำหนด เช่น</p> <p>1. แผนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการ 2.ร่างเอกสารประกวดราคา 3. ประกาศราคากลาง (ราคาอ้างอิง) 4. ประกาศจัดซื้อจัดจ้าง/ประกาศเชิญชวน 5. รายชื่อผู้รับ/ชื่อเอกสาร 6. รายชื่อผู้ยื่นเอกสารการเสนอราคา 7. สรุปข้อมูลการเสนอราคาเบื้องต้น 8. รายชื่อผู้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอด้านเทคนิค 9. รายชื่อผู้ชนะการเสนอราคา และราคาที่ตกลงซื้อหรือจ้าง 10. สัญญา</p>	<p>1.1 จักเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามขั้นตอนที่กำหนด เช่น</p> <p>1. แผนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการ ขอบเขตของงาน(Term of Reference : TOR)ประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง/ประกาศเชิญชวนร่างเอกสารประกวดราคา 2. ประกาศราคากลาง (ราคาอ้างอิง) 5. รายชื่อผู้รับ/ชื่อเอกสาร 6. รายชื่อผู้ยื่นเอกสารการเสนอราคา 7. สรุปข้อมูลการเสนอราคาเบื้องต้น 8. รายชื่อผู้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอด้านเทคนิค 9. รายชื่อผู้ชนะการเสนอราคาและราคาที่ตกลงซื้อหรือจ้าง 10. สัญญา 11.การแก้ไขสัญญา 12. การส่งมอบงาน 13. การตรวจรับงาน 14. การจ่ายเงิน 15. ข้อร้องเรียนและผลการพิจารณาข้อร้องเรียน โดยเผยแพร่ไว้ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานหรือ</p>	<p>แก้ไขกระบวนการขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้เป็นไปตามชื่อและขั้นตอนที่ถูกต้อง</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อบกพร่อง (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>11. การแก้ไขสัญญา 12. การส่งมอบงาน 13. การตรวจรับงาน 14. การจ่ายเงิน 15. ข้อร้องเรียน และผลการพิจารณาข้อร้องเรียน โดยเผยแพร่ไว้ในระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานหรือกรมบัญชีกลางผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้</p>	<p>กรมบัญชีกลางผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้</p>	
<p>1.2 ปฏิบัติต่อผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคาทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน เช่น ให้ข้อมูลเดียวกันกับผู้เสนอราคาทุกราย กรณีที่มีความจำเป็น ต้องกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมหรือมีการแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในเอกสารตั้งแต่ต้นให้หน่วยงานภาครัฐจัดทำเป็นเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติม รวมทั้งแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่ได้รับหรือได้ซื้อเอกสารประกวดราคาไปแล้วทุกรายทราบ และไม่ให้ออกเอกสารประกวดราคาไปแล้ว และไม่ให้ข้อมูลที่เป็นความลับหรือที่เป็นประโยชน์กับผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใดที่จะทำให้ได้รับประโยชน์ในขั้นตอนการเสนอราคาหรือการดำเนินการตามสัญญาเพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นต้น</p>	<p>1.2 จักปฏิบัติต่อผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคาทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน เช่น ให้ข้อมูลเดียวกันกับผู้เสนอราคาทุกราย กรณีที่มีความจำเป็น ต้องกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติม หรือมีการแก้ไขคุณลักษณะเฉพาะที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งมีได้กำหนดไว้ในเอกสารตั้งแต่ต้น หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำเป็นเอกสารประกวดราคาเพิ่มเติม รวมทั้งแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ที่ได้รับ หรือได้ซื้อเอกสารประกวดราคาไปแล้วทุกรายทราบและไม่ให้ข้อมูลที่เป็นความลับหรือที่เป็นประโยชน์กับผู้เข้าร่วมเสนอราคารายหนึ่งรายใดที่จะทำให้เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบกับผู้เข้าร่วมเสนอราคาในขั้นตอนรับประโยชน์ในขั้นตอนการเสนอราคาหรือการดำเนินการตามสัญญา ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม เป็นต้น</p>	<p>แก้ไขถ้อยคำเรียกของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการ ค.ป.ท. และเพิ่มเติมข้อความเพื่อให้เกิดความถูกต้อง ชัดเจนมากขึ้น</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>1.3 กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินการใดๆ กับผู้ประกอบ การซึ่งเป็นผู้เข้าร่วม เสนอราคา/ผู้ทำสัญญาในลักษณะ ที่ก่อให้เกิดข้อสงสัยที่ส่งไปใน ทางทุจริต หรืออาจนำไปสู่การ ทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่พร้อม ทั้งมาตรการป้องกันมิให้มีการ เรียก-รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด ทั้งเพื่อตนเอง และผู้อื่น เพื่อกำหนดเงื่อนไข หรือผล ประโยชน์ตอบแทนเพื่อ ช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้ มีสิทธิเข้าทำสัญญากับ หน่วยงาน ของรัฐเจ้าของโครงการโดยไม่เป็น ธรรม หรือกีดกันผู้เสนอราคาราย ใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการ เสนอราคาอย่างเป็นธรรม</p>	<p>1.3 จักกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิด พฤติการณ์หรือการกระทำใดๆ ระหว่างหน่วย งานของรัฐเจ้าของโครงการหรือกรรมการหรือ ผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการกับผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่น ข้อเสนอในโครงการหรือผู้ทำสัญญาในโครงการ ในลักษณะที่อาจทำให้บุคคลอื่นหรืออาชารณชน เกิดข้อสงสัยว่าส่งไปในทางทุจริตหรืออาจ นำไปสู่การทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่หรือใน กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในโครงการ หน้าที่ พร้อมทั้งมาตร การป้องกันมิให้มีการ เรียก-รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือ ประโยชน์อื่นใดเพื่อตนเองหรือผู้อื่นในการ กำหนดเงื่อนไข หรือผลประโยชน์ตอบแทน เพื่อช่วยเหลือให้ผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือ ผู้เข้าร่วมเสนอราคาในโครงการรายใดได้มีสิทธิ เข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐเจ้าของ โครงการโดยไม่เป็นธรรม หรือกีดกันผู้ที่จะเข้า ยื่นข้อเสนอหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาใน โครงการรายใดได้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการโดยไม่เป็น ธรรม หรือกีดกันผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือ ผู้เข้าร่วมเสนอราคาในโครง การรายใดมิให้มี โอกาสเข้าแข่งขันในการยื่นข้อเสนอหรือเสนอ ราคາอย่างเป็นธรรม</p>	<p>ให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการ กำหนด มา ต ภา ร เพื่อให้สอดคล้องกับ เจต น าร ม ณ์ ของ โครงการความร่วม มีอ ป้องกันการทุจริตใน การจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐ</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>14. อนุญาตและอำนวยความสะดวกให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตลอดระยะเวลาของโครงการในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งรวมถึงขั้นตอนดังต่อไปนี้ 1. การกำหนดราคากลาง หรือการเปิดเผยราคากลาง 2. การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) 3. การตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคาหรือทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 4. การตรวจรับงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการต้องกำหนด การประชุมและให้ข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับการประชุมใดๆ ที่มีขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการกับผู้ทำสัญญาให้ผู้สังเกตการณ์ได้ทราบ</p>	<p>1.4 อนุญาตและอำนวยความสะดวกให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์การทำงานหรือการประชุมที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเปิดเผยข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้ผู้สังเกตการณ์ทราบ ตลอดระยะเวลาของโครงการในทุกขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งรวมถึงขั้นตอนดังต่อไปนี้ 1. แผนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการ 2. การจัดทำร่างขอบเขตของ (TOR) 3. การจัดทำร่างเอกสารประกวดราคา ประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง ประกาศเชิญชวน 4. การกำหนดราคากลาง (ราคาอ้างอิง) 5. การตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคา การตรวจสอบเอกสารข้อเสนอทางเทคนิค และราคาการต่อรองราคา การพิจารณาอุทธรณ์ หรือทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 6. การจัดทำสัญญา 7. การแก้ไขสัญญา 8. การตรวจรับงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการต้องกำหนด การประชุมและให้ข้อมูลที่เพียงพอเกี่ยวกับการประชุมใดๆ ที่มีขึ้นของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการกับผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาหรือผู้ทำสัญญาให้ผู้สังเกตการณ์ได้ทราบล่วงหน้าเพื่อให้ผู้สังเกตการณ์ได้ทำหน้าที่และร่วมสังเกตการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	<p>เพิ่มเติมรายละเอียดการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการอำนวยความสะดวกให้กับผู้สังเกตการณ์ตามขั้นตอนวิธีการของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกต้อง ครบถ้วน</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>1.5 กำหนดมาตรการและช่องทางที่สะดวกสำหรับผู้ที่พบเห็นว่ากรรมการ เจ้าหน้าที่หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ใดมิได้ปฏิบัติตาม หรือได้กระทำการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรมกำหนดหรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ ให้สามารถแจ้งหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ นอกจากนี้อาจแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณา เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ</p>	<p>1.5 จัดกำหนดมาตรการและช่องทางที่สะดวกต่อการปฏิบัติสำหรับผู้ที่พบเห็นว่ากรรมการหรือผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างผู้ใดมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมนี้ หรือได้กระทำการใดๆ ที่ไม่ตามที่ข้อตกลงคุณธรรมกำหนด หรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ ให้สามารถแจ้งหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ นอกจากนี้อาจแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นต้นและให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการ อาจพิจารณา</p>	<p>เพิ่มเติมข้อความรายละเอียด เพื่อให้เกิดความถูกต้องครบถ้วนมากขึ้น</p>
<p>2. ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ผู้ทำสัญญาหรือตัวแทน ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ผู้ทำสัญญาหรือตัวแทนซึ่งเสนอตัวเพื่อขอรับโอกาสในการดำเนินงานตามโครงการข้างต้นให้กับหน่วยงานของรัฐ ตระหนักดีว่าผู้ประกอบการที่มีคุณธรรมเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในการร่วมป้องกัน และต่อต้านทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การดำเนินโครงการดังกล่าวในทุกขั้นตอนปลอดจากการทุจริตหรือการกระทำโดยมิชอบทั้งปวง สมดังเจตจำนงของหน่วยงาน ดังนี้</p>	<p>2. ผู้ประกอบการ โดยที่ผู้ประกอบการตามโครงการข้างต้นให้กับหน่วยงานของรัฐ ตระหนักดีว่าผู้ประกอบการที่มีคุณธรรมเป็นผู้มีบทบาทสำคัญยิ่งในความร่วมมือป้องกันและต่อต้านการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อให้การดำเนินโครงการดังกล่าวในทุกขั้นตอนปลอดจากการทุจริตหรือการกระทำโดยมิชอบทั้งปวง สมดังเจตจำนงของหน่วยงานของภาครัฐ เจ้าของโครงการ จึงขอให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมไว้ ดังนี้</p>	<p>แก้ไขถ้อยคำเรียกของผู้ประกอบการและเพิ่มเติมข้อความ ให้ถูกต้อง ครบถ้วนมากขึ้น</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>2.1 ปฏิบัติตามมาตรการและวิธีการดำเนินงานที่จำเป็นเพื่อป้องกันการทุจริตภาครัฐและสนับสนุนให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม ดังนี้</p> <p>2.1.1 กำหนดให้มีนโยบายและแนวทางการป้องกันการทุจริต พร้อมทั้ง เผยแพร่ประชาสัมพันธ์นโยบายและแนวทางการป้องกันการทุจริตดังกล่าวให้ทั่วถึงทั้งองค์กร</p> <p>2.1.2 ปฏิบัติตามมาตรการของรัฐอย่างเคร่งครัด ซึ่งรวมถึงจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายของโครงการที่เป็นคู่สัญญา กับหน่วยงานของรัฐยื่นต่อกรมสรรพากร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p> <p>2.2 ไม่ให้ เสนอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดหรือจูงใจให้ร่วมดำเนินการใดๆ ทั้งในทางตรงและทางอ้อม อันเป็นการให้ประโยชน์ในการเสนอราคา หรือการสมยอมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐอันนำมาซึ่งความได้เปรียบ และได้รับผลประโยชน์ตอบแทนบางประการ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือการปฏิบัติตามสัญญา ทั้งก่อนระหว่างการเสนอราคา และหลังการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง</p>	<p>2.1 จักปฏิบัติตามมาตรการและวิธีการดำเนินงานที่จำเป็นเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาค รัฐและสนับสนุนให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาค รัฐเป็นไปด้วยความสุจริต โปร่งใส และเป็นธรรม โดยกำหนดให้มีนโยบายต่อต้านการทุจริตพร้อมทั้งสื่อสารนโยบายต่อต้านการทุจริตให้ทั่วถึงทั้งองค์กรของผู้ ประกอบการ</p> <p>2.2 จักไม่กระทำการใดๆที่เป็นการให้ เสนอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กรรมการ หรือผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการ หรือผู้ที่เข้ายื่นข้อ เสนอหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคา รายอื่น เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำใดๆ อันมิชอบไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อม หรือสมยอมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ หรือในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือในการปฏิบัติตามสัญญา ทั้งก่อนระหว่าง การเสนอราคา และหลังการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง</p> <p>2.3 จักยินยอมและอำนวยความสะดวกให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ เข้าถึงข้อมูล และเอกสาร และตรวจสอบโครงการได้ในขั้นตอนต่างๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ รวมถึงการตรวจรับงาน</p> <p>2.4 กรณีหากผู้ประกอบการ ได้ทำสัญญาในโครงการ จักต้องรับผิดชอบการ กระทำของผู้รับเหมาช่วงใดๆ ของผู้ประกอบการ(ถ้ามี) เสมือนเป็นการ กระทำของผู้ประกอบการเอง และจักต้องจัดการให้ผู้รับเหมาช่วงเหล่านั้นต้องมีหน้าที่ปฏิบัติเสมือนเป็นผู้ร่วมลงนามในข้อตกลงคุณธรรมนี้ด้วย</p>	<p>1. แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดการปฏิบัติของผู้ประกอบการว่าจะไม่กระทำการใดๆที่ส่อไปใน ทางทุจริต และ จะ ยิน ย อ ม อำนาจความสะดวกให้แก่ผู้สังเกตการณ์</p> <p>2. เพิ่มเติมการรับผิดชอบการกระทำของผู้รับเหมาช่วงใดๆ ของผู้ประกอบการ (ถ้ามี) เสมือนเป็นการกระทำของผู้ประกอบการเอง</p> <p>3. เพิ่มเติมรายละเอียดวิธีการ หากผู้ประกอบการ พบว่า ผู้เสนอราคารายใด มิได้ ปฏิบัติ ตาม ข้อตกลงคุณธรรม ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการทราบ นอกจากนี้อาจแจ้งไป ยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>2.3 ยินยอมและอำนวยความสะดวกให้ผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมนี้ เข้าร่วมสังเกตการณ์และตรวจสอบโครงการได้ในขั้นตอนต่างๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ รวมถึงการตรวจรับงานและการจัดทำบัญชีแสดงรายการรับจ่ายของโครงการ</p> <p>2.4 ผู้ทำสัญญาต้องรับผิดชอบการกระทำของผู้รับเหมาช่วงใดๆ ของตน(ถ้ามี) เสมือนเป็นการกระทำด้วยตนเองและต้องจัดการให้ผู้รับเหมาช่วงเหล่านั้นต้องมีหน้าที่ปฏิบัติเสมือนเป็นผู้ร่วมลงนามในสัญญา</p> <p>2.5 ในกรณีที่พบว่าผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ผู้ทำสัญญาหรือตัวแทนรายใดมิได้ปฏิบัติตาม หรือได้กระทำการใด ๆที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรมกำหนด หรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ นอกจากนี้ อาจแจ้งไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณา เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาค รัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น</p>	<p>2.5 ในกรณีที่ผู้ประกอบการพบว่าผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาหรือผู้ทำสัญญาหรือตัวแทนในโครงการนี้รายใดมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม หรือได้กระทำการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อตกลงคุณธรรมกำหนดหรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้จักแจ้ง ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการทราบ นอกจากนี้ อาจแจ้งไปยังหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่</p>	

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>3. ผู้สังเกตการณ์ (Observer) ผู้สังเกตการณ์ที่มีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง มีคุณธรรม และมีความรู้ความสามารถในวิชาชีพเฉพาะในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับโครงการข้างต้น เป็นเสมือนกลไกสำคัญในการป้องกันและต่อต้านทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การดำเนินโครงการดังกล่าวปลอดจากการทุจริต หรือการกระทำโดยมิชอบ ทั้งปวง จึงขอให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมดังต่อไปนี้</p>	<p>3. ผู้สังเกตการณ์ (Observer) โดยที่ผู้สังเกตการณ์รับรู้ว่า ผู้สังเกตการณ์ที่มีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง มีคุณธรรม และมีความรู้ความสามารถในวิชาชีพเฉพาะในทุกด้านที่เกี่ยวข้องกับโครงการเป็นเสมือนกลไกสำคัญในการป้องกันและต่อต้านทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้การดำเนินโครงการในขั้นตอนต่างๆ ปลอดจากการทุจริต หรือการกระทำโดยมิชอบ ทั้งปวง จึงขอให้คำมั่นสัญญาในการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมไว้ ดังนี้</p>	<p>แก้ไขข้อความให้ถูกต้อง ครบถ้วน ชัดเจนมากยิ่งขึ้น</p>
<p>3.1 เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการ การจัดซื้อจัดจ้างตลอดระยะเวลาของโครงการและทุกขั้นตอนของการดำเนินการ การจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งรวมถึง 1. การกำหนดราคากลางหรือการเปิดเผยราคากลาง 2. การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (TOR) 3. การตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคา หรือทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 4. การตรวจรับงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง</p> <p>3.2 ปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ซื่อสัตย์และเป็นกลางให้การสนับสนุนด้านความรู้ที่เป็นประโยชน์ แสดงความคิดเห็นโดยไม่มีสิทธิออกเสียงหรือร่วมลงมติ หรือกระทำอันเป็นเหตุในการขัดขวางกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง</p>	<p>3.1 จักเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตลอดระยะเวลาของโครงการ และทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งรวมถึง ขั้นตอนดังต่อไปนี้ 1. แผนการจัดซื้อจัดจ้างของโครงการ 2. การจัดทำร่างขอบเขตของงาน(TOR) 3. การจัดทำร่างเอกสารประกวดราคาประกาศการจัดซื้อจัดจ้างประกาศเชิญชวน 4. การกำหนดราคากลาง (ราคาอ้างอิง) 5. การตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคา การตรวจสอบเอกสารข้อเสนอทางเทคนิค และราคา การต่อรองราคาการพิจารณาอุทธรณ์ หรือทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง 6. การจัดทำสัญญา 7. การแก้ไขสัญญา 8. การตรวจรับงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง 9. การตรวจรับงานตามสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ผู้สังเกตการณ์มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการทั้งหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการและ</p>	<p>1. แก้ไขเพิ่มเติมการสังเกตการณ์ของผู้สังเกตการณ์ตามขั้นตอนกระบวนการซื้อจัดจ้างให้ถูกต้องครบถ้วนรวมถึงเพิ่มเติมรายละเอียดให้ผู้สังเกตการณ์มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการเพื่อเป็นการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการอำนวยความสะดวกให้กับผู้สังเกตการณ์ในการให้ข้อมูล</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>3.3 มีสิทธิขอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้อง ingsกับโครงการโดยทั้งหน่วยงานภาครัฐ และผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ผู้ทำสัญญาหรือตัวแทนรายใดจะต้องให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลทั้งนี้ผู้สังเกตการณ์จะต้องรักษาข้อมูลและเอกสารเป็นความลับ และไม่เปิดเผยความลับทางการค้าที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ</p> <p>3.4 ให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสดตรวจทานบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการเพื่อสนับสนุนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการรับจ่ายของโครงการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p> <p>3.5 จัดทำรายงานผลการสังเกตการณ์ และเสนอต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ</p>	<p>และผู้ที่จะยื่นข้อเสนอหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคาหรือผู้ทำสัญญาจะ ต้องให้ความร่วมมืออำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูล</p> <p>3.2 จักปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้การสนับสนุนด้านความรู้ที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ แสดงความคิดเห็นตามหลักวิชาความรู้ โดยไม่มีสิทธิออกเสียงหรือร่วมลงมติ และจักไม่กระทำการใดๆ อันมิชอบที่จะเป็นเหตุในการขัดขวางกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง</p> <p>3.3 ผู้สังเกตการณ์และสมาชิกในครอบครัวของผู้สังเกตการณ์โดยตรง จักไม่มีส่วนได้เสียหรือมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ บุคคลหรือนิติบุคคล บริษัทและกรรมการบริษัทที่เข้าร่วมเสนอราคา</p> <p>3.4 การรักษาข้อมูลความลับ ดังนี้</p> <p>3.4.1 จักไม่นำเอกสารและข้อมูลต่างๆ ที่ได้รับจากการเป็นผู้สังเกตการณ์ของโครงการไปเปิดเผย เว้นแต่ที่เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กล่าวไว้ในข้อตกลงคุณธรรม และการเปิดเผยตามขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างที่กฎหมายกำหนด</p> <p>3.4.2 จักไม่นำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือนำไปใช้ในทางที่มิชอบ หรือให้เป็นประโยชน์แก่บุคคล</p>	<p>2. แก้ไขเพิ่มเติมการให้คำมั่นสัญญาของผู้สังเกตการณ์ว่าจักปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระ ซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรม เพื่อให้เกิดความสุจริต โปร่งใสที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น รวมไปถึงสมาชิกในครอบครัวของผู้สังเกตการณ์จะต้องไม่มีส่วนได้เสียกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและประกอบการที่เข้าร่วมเสนอราคา</p> <p>3. ตัดข้อความการให้ข้อมูล แจ้งเบาะแสดตรวจทานบัญชีรายการรับจ่ายของโครงการเพื่อสนับสนุนการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการรับจ่ายของโครงการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตออก เนื่องจากมีการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
<p>3.6 ในกรณีที่พบว่า หน่วยงานภาครัฐ ผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ผู้ทำสัญญาหรือตัวแทนรายใดมิได้ปฏิบัติตาม หรือ ได้กระทำการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรม กำหนด หรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ จะต้องรีบแจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนดหากหน่วยงานดังกล่าวไม่ชี้แจง หรือแก้ไขให้ผู้สังเกตการณ์รายงานคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตทันที เพื่อดำเนินการรายงานข้อมูลสู่สาธารณะ และผู้สังเกตการณ์อาจแจ้งหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณา เช่น สำนักงานคณะ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น</p>	<p>3.4.3 หากเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้าโดยมิได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะ กรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต จะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูล หรือการใช้ข้อมูลความลับนั้น</p> <p>3.5 จักลงนามในหนังสือการรักษาข้อมูลเป็นความลับและไม่มีส่วนได้เสียตามพอร์มที่กำหนดแนบท้ายประกาศ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเก็บไว้เป็นเอกสารประกอบการลงนามขอ ตกลงคุณธรรม</p> <p>3.6 จักดำเนินการตามแนวทางการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์ รวมทั้งรายงานผลการสังเกตการณ์ และจัดทำรายงานการประเมินผลโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตตามหลัก เกณฑ์ วิธีการและรายละเอียดที่กำหนดในประกาศ</p> <p>3.7 ในกรณีที่พบว่า หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการผู้เข้าร่วมเสนอราคาหรือผู้ทำสัญญา หรือตัวแทนรายใดมิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมนี้หรือได้กระทำการใดๆ ที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อตกลงคุณธรรมนี้กำหนดหรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้จะต้องรีบแจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด หากหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการไม่ชี้แจงหรือแก้ไขให้ผู้สังเกตการณ์รายงานคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตทันที เพื่อดำเนินการรายงานข้อมูลสู่สาธารณะ และผู้สังเกตการณ์อาจแจ้งหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ</p>	<p>ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บุคคลหรือนิติบุคคลที่เป็นสัญญากับหน่วยงานของรัฐ จึงไม่มีหน้าที่จัดทำและยื่นแบบแสดงบัญชีรายรับรายจ่ายของโครงการ (บข.1) ต่อกรมสรรพากรตามประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตแห่งชาติ ดังกล่าวอีกต่อไป</p> <p>4. เพิ่มเติมรายละเอียดการกำหนดให้ผู้สังเกต การณ์ลงนามในหนังสือการรักษาข้อมูลเป็นความ ลับ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการ</p> <p>5. แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียด แนวทาง การปฏิบัติงานของผู้สังเกต การณ์รวมถึงแนวทางปฏิบัติหากพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ เพื่อให้เป็นไปตาม</p>

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
	การทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ให้พิจารณาดำเนิน การตามอำนาจหน้าที่	กระบวนการที่ถูกต้องและชัดเจน
<p style="text-align: center;">บทลงโทษ</p> <p>ในกรณีที่ผู้ลงนามฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงฯ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายและกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง</p>	- ไม่มี -	ตัดข้อความบทลงโทษออก เนื่องจากหากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามหรือละเลยการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมนี้ จะถือว่าเป็นการผิดสัญญา หรือละเมิดสัญญาตามกฎหมายอยู่แล้ว
- ไม่มี -	ข้อตกลงคุณธรรมนี้ทำขึ้นเป็นสามฉบับ มีข้อความถูกต้องตรงกัน หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการผู้ประกอบ การและผู้สังเกตการณ์ ได้อ่านและเข้าใจข้อความโดยละเอียดตลอดแล้ว จึงได้ลงลายมือชื่อพร้อมทั้งประทับ ตรา (ถ้ามี) ไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน และต่างยึดถือไว้ฝ่ายละหนึ่งฉบับ	เพิ่มเติมข้อความการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมที่มีข้อความถูกต้องตรงกันทั้งสามฉบับเพื่อให้เกิดความรับรู้และเข้าใจถูกต้องในการบังคับใช้ข้อตกลงคุณธรรมนี้

ตารางที่ 4-1 : แสดงข้อความแก้ไขข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)

ข้อความเดิม	ข้อความใหม่	หลักการและเหตุผล
ลงนาม..... (หน่วยงานของรัฐเจ้าของ โครงการ) ตำแหน่ง..... หน่วยงาน.....	ลงนาม..... (หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ) ตำแหน่ง..... หน่วยงาน..... วันที่.....เดือน.....ปี..... บ้านเลขที่.....ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... ประเทศ.....	เพิ่มเติมรายละเอียดการลง นามในส่วนของวันและ สถานที่ลงนามของแต่ละฝ่าย เนื่องจากตามประกาศ คณะกรรมการค.ป.ท.มีวิธี การลงนามในข้อตกลงคุณ ธรรมด้วยกัน ๒ วิธีซึ่งวิธีที่ ๒ เป็นการจัดซื้อจัดจ้างผ่าน ระบบเครือข่ายสาร สนเทศ
ลงนาม..... (ผู้ประกอบการ)	ลงนาม..... (ผู้ประกอบการ)	ของกรมบัญชีกลางผ่านระบบ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วย อิเล็กทรอนิกส์ที่ดีหรือ ในกรณี ที่มีได้ดำเนินการที่มีได้ผ่าน ระบบเครือข่ายสารสนเทศ
ตำแหน่ง..... หน่วยงาน.....	ตำแหน่ง..... หน่วยงาน..... วันที่.....เดือน.....ปี..... บ้านเลขที่.....ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... ประเทศ.....	ของกรมบัญชีกลางผ่านระบบ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วย อิเล็กทรอนิกส์ที่ดีหน่วย งาน
ลงนาม..... (ผู้สังเกตการณ์)	ลงนาม..... (ผู้สังเกตการณ์)	ของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ สังเกตการณ์จะลงนามร่วมกัน ในข้อตกลงคุณธรรม ก่อนใน
ตำแหน่ง..... หน่วยงาน.....	ตำแหน่ง..... หน่วยงาน..... วันที่.....เดือน.....ปี..... บ้านเลขที่.....ตำบล/แขวง..... อำเภอ/เขต.....จังหวัด..... ประเทศ.....	เบื้องต้น ผู้เข้าร่วมเสนอราคา จะลงนามข้อตกลงคุณธรรมใน ภายหลังเพื่อใช้เป็นเอกสาร
		ประกอบการเสนอราคา จึงไม่ สามารถลงพร้อมกันได้ 3 ฝ่าย ในวันและสถานที่เดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นการระบุวันและ สถานที่ลงนามเพิ่มเติมในแต่ละ ฝ่าย และหากมีการผิด สัญญาเกิดขึ้นสถานที่ลงนาม จะเป็นการทราบถึง เขต อำนาจของศาลในการฟ้อง ร้องหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

จากการที่ข้อตกลงคุณธรรมเป็นข้อสัญญาในทางแพ่งที่ผู้สังเกตการณ์เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและภาคเอกชนที่เข้าเสนอราคา ในกรณีเกิดข้อพิพาทหรือเกิดการทำผิดสัญญาระหว่างกันขึ้น คู่สัญญาจึงชอบที่จะนำคดีสู่ศาลยุติธรรมเพื่อเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดและอื่นๆ ได้ ด้วยเหตุที่คู่สัญญาทั้งในส่วนของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและภาคเอกชนที่เข้าเสนอราคา เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำงานของคู่สัญญาโดยตรง หากการทำงานของคู่สัญญาเป็นการกระทำขัดต่อผลประโยชน์หรือทำให้เกิดความเสียหายกับคู่สัญญา คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายอาจนำพยานหลักฐานดำเนินคดีต่อผู้สังเกตการณ์ได้ ในส่วนของภาคเอกชนที่เข้าเป็นคู่สัญญา อาจนำคดีสู่ศาลด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม หรืออาจใช้ช่องว่างของกฎหมายในการนำคดีเข้าสู่ศาลเพียงเพื่อเป็นการแสดงเจตนาข่มขู่ผู้สังเกตการณ์และเพื่อหวังผลอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจนในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมว่ากรณีที่ผู้สังเกตการณ์ตกเป็นจำเลย องค์กรใดจะเข้ามารับผิดชอบจัดหาทนาย รวมทั้งสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีให้กับผู้สังเกตการณ์ที่ถูกฟ้องเป็นคดีความ บทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงถูกจำกัดให้ดำเนินการตามหน้าที่เท่าที่จำเป็น โดยไม่มีเกราะคุ้มกันกรณีที่ถูกฟ้องดำเนินคดี

จากผลการศึกษาตามรายงาน The Scoping Study on the Introduction of Integrity Pact Implementation in Thailand, December 2015, Prepared by Asian Development Bank Consultant Team ได้มีการเสนอแนะให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder) พิจารณาตัดสินใจดำเนินการในการทำความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างผู้ที่มีส่วนได้เสียต่างๆ รวมทั้งความจำเป็นในการทำสัญญาการตรวจสอบ (Monitoring Agreement) นอกจากการทำ IP และพัฒนาปรับปรุง IP และ สัญญาการตรวจสอบ (ถ้ามี) ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันและมีการตกลงปันลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้ในการอ้างอิงประกอบการทำงานของผู้สังเกตการณ์

ในส่วนเนื้อหาของข้อตกลงคุณธรรมที่มีการปรับปรุงแก้ไขข้างต้น จากการศึกษาพบว่ามีข้อไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับกรณีที่มีข้อความระบุให้ผู้สังเกตการณ์บันทึกตำแหน่ง หน่วยงาน ในตอนท้ายของแบบข้อตกลงคุณธรรมที่ประกาศใช้ ที่กำหนดให้ผู้สังเกตการณ์ระบุตำแหน่ง และหน่วยงานต้นสังกัดของผู้สังเกตการณ์ ซึ่งอาจทำให้เข้าใจได้ว่าผู้สังเกตการณ์จะต้องระบุข้อมูลไปทางหนึ่งทางใดดังต่อไปนี้

1. กรณีผู้สังเกตการณ์ ระบุตำแหน่งว่า เป็นพนักงานหรือผู้บริหารของบริษัทเอกชน อาจทำให้เกิดผลกระทบต่อหน้าที่การงานประจำ หรือต้นสังกัดของผู้สังเกตการณ์ได้
2. กรณีผู้สังเกตการณ์ที่เป็นผู้เกษียณอายุราชการหรือไม่ได้มีตำแหน่งทางสังคมหรือในทางธุรกิจใดๆ อาจทำให้เข้าใจว่า ตนมีตำแหน่งเป็นผู้สังเกตการณ์อิสระ สังกัด องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้ว องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เป็นเพียงองค์กรที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คปท.) ในการสรรหาผู้สังเกตการณ์ และจัดการฝึกอบรมการทำงานเท่านั้น

จากข้อสังเกตข้างต้น จึงเห็นควรเสนอให้ระบุสถานะเป็นในท้ายแบบข้อตกลงคุณธรรมให้กรอกตำแหน่งเป็น “ผู้สังเกตการณ์” เท่านั้น โดยไม่ได้สังกัดหน่วยงานใดๆ เช่นนี้แล้ว ความรับผิดชอบจึงตกอยู่ที่ตัวผู้สังเกตการณ์แต่ละท่าน ที่เข้าลงนามในสัญญาตามแบบข้อตกลงคุณธรรม เท่านั้น

ข้อตกลงเรื่องการรักษาข้อมูลความลับและไม่มีส่วนได้เสีย

ข้อตกลงเรื่องการรักษาข้อมูลความลับและไม่มีส่วนได้เสีย เป็นสัญญาทางแพ่งอีกฉบับหนึ่งที่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย ผู้สังเกตการณ์ต้องลงนามให้ไว้กับหน่วยงานเจ้าของโครงการภาครัฐและภาคเอกชนที่เข้าเสนอราคา โดยให้คำมั่นว่าจะไม่เปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับของทั้งสองฝ่ายในประการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยข้อตกลงการรักษาข้อมูลที่เป็นความลับระบุคำรับรองในข้อ 2 ว่า

“ ข้าพเจ้าในฐานะผู้สังเกตการณ์จะรักษาข้อมูลความลับทางการค้าดังนี้

2.1 ไม่นำเอกสารและข้อมูลต่างๆที่ได้รับจากการเป็นผู้สังเกตการณ์ของโครงการไปเปิดเผย เว้นแต่ที่เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กล่าวไว้ในข้อตกลงคุณธรรม

2.2 ไม่นำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว หรือนำไปใช้ในทางที่มีขอบ หรือให้เป็นประโยชน์แก่บุคคลอื่น

2.3 หากข้าพเจ้าเปิดเผยข้อมูล ที่เป็นความลับทางการค้าโดยมิได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการใช้ข้อมูลความลับนั้น”

จากกรณีศึกษาโครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนา THEOS-2 กรณีการรักษาข้อมูลความลับพบว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการได้ออกแถลงข่าวต่อสาธารณชนเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2561 ว่า “กรณีที่มีผู้เสนอให้มีการเปิดเผยรายงานผลการสังเกตการณ์ (Notification Report) ของคณะผู้สังเกตการณ์นั้น รายงานดังกล่าวมีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลทางด้านเทคนิคและอื่นๆ ที่เป็นความลับทางการค้าของผู้ยื่นซองประกวดราคา จำนวน 7 ราย ซึ่งตาม ITB กำหนดไว้โดยสรุปว่า สทอภ. ต้องเก็บรักษาข้อมูลดังกล่าวไว้เป็นความลับ สำหรับในส่วนของ Statement of Work ที่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างนั้น ก็เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับเทคโนโลยีและการดำเนินการของผู้รับจ้าง ซึ่งในสัญญาได้กำหนดไม่ให้เปิดเผยข้อมูลโดยทั่วไป แต่สามารถเปิดเผยให้กับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องได้ตามความจำเป็น”

ต่อมาวันที่ 10 สิงหาคม 2561 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ออกแถลงการณ์ชี้แจงในเรื่องนี้ว่า “..ขอยืนยันว่า การทำหน้าที่ของคณะผู้สังเกตการณ์โครงการดาวเทียม THEOS – 2 ได้กระทำโดยสุจริต ถูกต้องตามกฎหมาย ปราศจากอคติ และยังเป็นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 63 ที่ระบุว่า “รัฐต้องจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันและ ขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งกลไกส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการธรรมาภิบาล ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสการทุจริต” โดยทางองค์กรฯ ได้ส่งรายงานแจ้งเตือน (Notification Report) ทั้งหมดของคณะผู้สังเกตการณ์ ไปให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) กรมบัญชีกลาง และคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คปท.) ซึ่งไม่มีข้อมูลทางการค้าที่เป็นความลับห้ามเปิดเผย แต่เป็นการชี้ให้เห็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามการประกวดราคานานาชาติ”

จากความเห็นที่ไม่ตรงกันระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการกับคณะผู้สังเกตการณ์ ในประเด็นการเปิดเผยข้อมูลความลับโครงการ รวมทั้งการชี้แจงข้อกังวลของคณะผู้สังเกตการณ์ ที่นำไปสู่การลาออกของคณะผู้สังเกตการณ์ในโครงการดังกล่าวทั้งคณะ เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2561 ซึ่งต่อมาองค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้มีหนังสือแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 24 กรกฎาคม 2561 ปรากฏว่าต่อมาในภายหลัง ผู้สังเกตการณ์ที่ได้แจ้งลาออก จากการปฏิบัติหน้าที่ในโครงการ ได้ร่วมแถลงข่าวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พร้อมผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ หน่วยงานเจ้าของโครงการ องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เรื่อง กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโครงการดาวเทียม THEOS-2 โดยได้เชิญสื่อมวลชนและ ประชาชนที่สนใจเข้าร่วมฟังการแถลงข่าว

การร่วมแถลงข่าวเกี่ยวกับโครงการภายหลังจากการลาออกของคณะผู้สังเกตการณ์ จึงเป็นข้อปฏิบัติที่อาจเข้าข่ายเป็นการกระทำการที่นอกเหนือจากข้อตกลงคุณธรรม ในลักษณะที่อาจ ก่อให้เกิดความเสียหายได้หากมีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะโดยตรง นอกจากนี้การที่อดีต ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมแถลงข่าวที่เกี่ยวข้องกับโครงการ ถือเป็นการกระทำในนามส่วนตัว และอาจ ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการใช้ข้อมูลความลับ นั้นได้

การขอยกเว้นผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการความร่วมมือ ป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.)

คณะกรรมการ ค.ป.ท. ได้มีประกาศเรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการ ความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือก ผู้สังเกตการณ์ การจัดทำรายงานตามมาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยข้อ 4 ของประกาศกำหนดว่า “เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง หรือผู้มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณแล้ว ให้แจ้งข้อมูลโครงการที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไปให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. ภายใน 15 วันทำการ นับแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบ วงเงินงบประมาณเพื่อพิจารณาคัดเลือกให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม ทั้งนี้ การแจ้งข้อมูลดังกล่าว ให้จัดทำตามแบบและวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด” และ ข้อ 6 (3) กำหนดโดยสรุปได้ว่า “ในการ ดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้สังเกตการณ์ เข้าร่วม สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตลอดระยะเวลาและทุกขั้นตอน”

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7 ได้กำหนดมิให้ใช้บังคับกรณีการจัดซื้อจัดจ้างบางกรณีเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามปรากฏว่า หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการบางหน่วยงานขอยกเว้นผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อ จัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และตามประกาศคณะกรรมการ ค.ป.ท. ฉบับดังกล่าว โดยอ้างข้อสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับบริษัทเอกชนคู่สัญญาที่ระบุไม่ให้เปิดเผยบุคคลแก่บุคคล ที่สาม คณะกรรมการวินิจฉัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 “ บัญญัติให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ 1. กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัด

จ้างภาครัฐ และ 6. ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (1)” คณะกรรมการค.ป.ท. จึงไม่สามารถอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันตาม มาตรา 17 มาตรา 18 มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ เว้นแต่คณะกรรมการค.ป.ท. พบเหตุจำเป็นที่จะต้องพิจารณายกเว้นหรือผ่อนผันแนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 39 (6) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การติดตามสังเกตการณ์ (Monitoring)

ผู้สังเกตการณ์มีหน้าที่ในการติดตามสังเกตการณ์ในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามแบบข้อตกลงคุณธรรมที่ได้ทำกันไว้ จากกรณีศึกษา โครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนา THEOS-2 ปรากฏข้อมูลดังนี้

1. คณะผู้สังเกตการณ์ได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้สังเกตการณ์ โดยเข้าประชุมร่วมกับหน่วยงานเจ้าของโครงการ จากการศึกษาข้อมูลพบว่า คณะผู้สังเกตการณ์ไม่ได้มีการลงนามข้อตกลงคุณธรรมแต่อย่างใด
2. ผู้สังเกตการณ์ไม่ได้รับเชิญเข้าร่วมสังเกตการณ์โครงการตั้งแต่กระบวนการร่าง TOR รวมทั้งการประชุมกำหนดคุณสมบัติของโครงการแต่อย่างใด
3. หลังจากที่คณะผู้สังเกตการณ์ได้ลาออกจากการเป็นผู้สังเกตการณ์โครงการทั้งคณะ ปรากฏว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการได้มีหนังสือเชิญผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมประชุมต่อไปอีก แต่ปรากฏว่าไม่มีผู้สังเกตการณ์ท่านใดเข้าร่วมประชุมแต่อย่างใด
4. โครงการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวไม่มีผู้สังเกตการณ์ที่ได้รับแต่งตั้งเข้าไปทำงานอีก จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

การรายงานผลการสังเกตการณ์ (Reporting)

จากการศึกษารูปแบบรายงานการสังเกตการณ์ของคณะผู้สังเกตการณ์โครงการพบว่า

1. คณะผู้สังเกตการณ์ได้รายงานผลการสังเกตการณ์ในโครงการที่รับผิดชอบ โดยหวังผลว่า หน่วยงานเจ้าของโครงการและภาคเอกชนที่เข้าเป็นคู่สัญญาจะปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมที่ได้ลงนามกันไว้ ครั้นเมื่อปรากฏว่าหน่วยงานเจ้าของโครงการและภาคเอกชนที่เข้าเป็นคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง คณะผู้สังเกตการณ์ได้ประท้วงโดยการลาออกทั้งคณะและยุติการทำงานโดยทันที ซึ่งผิดเจตนารมณ์ในการใช้ข้อตกลงคุณธรรมในการป้องกันการทุจริต ที่ออกแบบให้ผู้สังเกตการณ์อิสระเข้าไปสังเกตการณ์และรายงานข้อกังวลให้หน่วยงานเจ้าของโครงการทราบรวมทั้งแจ้งส่วนงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบกรณีพบเหตุส่อไปทางไม่สุจริตหรือผิดระเบียบ ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นกรณีหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ให้ความร่วมมือ หรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม จึงเป็นเพียงเหตุการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นระหว่างการเข้าสังเกตการณ์เท่านั้น ซึ่งผู้สังเกตการณ์พึงมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานสิ่งที่เกิดขึ้นตลอดการดำเนินโครงการ จนสิ้นสุดโครงการ หากจะนำเอา

ความไม่ร่วมมือของหน่วยงานเจ้าของโครงการมาเป็นเหตุในการยุติการปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้สังเกตการณ์ ซึ่งจะทำให้ผิดเจตนาธรรมในการใช้อัตลักษณ์คุณธรรมเพื่อป้องกันการทุจริต

2. แบบการเขียนรายงานการสังเกตการณ์เป็นลายลักษณ์อักษรและส่งรายงานดังกล่าวให้แก่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (ACT) และ ค.ป.ท. ของผู้สังเกตการณ์ พบว่ามีการเขียนรายงานที่ไม่มีรูปแบบเดียวกัน ตามที่ได้รับการฝึกอบรม โดยที่องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (ACT) ยังไม่มีการมอบหมายให้ผู้ติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของผู้สังเกตการณ์ให้เป็นไปแนวทางเดียวกัน รายงานการสังเกตการณ์จึงเป็นรายงานที่เขียนตามแบบฉบับของผู้สังเกตการณ์แต่ละท่าน โดยขาดความกระชับและขาดข้อมูลสนับสนุนที่เพียงพอที่บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ทำการตรวจสอบจะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การเขียนรายงานการสังเกตการณ์เป็นลายลักษณ์อักษร พบว่ามีผู้สังเกตการณ์บางรายปฏิเสธไม่ทำหน้าที่ในการเขียนรายงานข้อกังวลที่ตรวจพบ เนื่องจากเกรงว่าจะมีผลทางด้านกฎหมาย ทำให้มีผู้รายงานเพียงบางท่านที่ลงนามในรายงานผลการสังเกตการณ์ กรณีจึงเป็นข้อพิจารณาว่า ผู้สังเกตการณ์มีสิทธิที่จะปฏิเสธการร่วมลงนามในรายงานการสังเกตการณ์ได้หรือไม่อย่างไร องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (ACT) ยังไม่มีการมอบหมายให้ผู้ติดตามตรวจสอบการทำงานของผู้สังเกตการณ์และหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระที่จะต้องร่วมกันพิจารณาและรายงานผลการสังเกตการณ์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ จึงควรมีการดำเนินการซักซ้อมทำความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์อิสระว่า ผู้สังเกตการณ์มีหน้าที่ที่ต้องทำรายงานสิ่งที่ตนสังเกตและมีข้อกังวลในประเด็นต่างๆอย่างไร การไม่รายงานสิ่งที่ตนหรือคณะผู้สังเกตการณ์ค้นพบจึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ เว้นเสียแต่จะลาออกจากการทำหน้าที่ในฐานะผู้สังเกตการณ์เท่านั้น

สรุป

จากการศึกษาโครงการข้อตกลงคุณธรรมระหว่างปี 2558-2562 ปรากฏข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการพัฒนาบทบาทในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สังเกตการณ์ เพื่อให้การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล ดังนี้

1. การสร้างหลักเกณฑ์ในการให้ได้ว่าผู้สังเกตการณ์ที่มีความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านที่จำเป็นต่อการดำเนินการ โดยมีเวลาเพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ

2. การคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่ขาดแคลนเพื่อลงปฏิบัติหน้าที่ และการปรับเปลี่ยนผู้สังเกตการณ์ที่ไม่มาปฏิบัติหน้าที่ ผู้สังเกตการณ์ที่พบว่าการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ หรือการพิจารณาคัดชื่อผู้สังเกตการณ์ออกจากบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์

3. การสร้างมาตรฐานการทำงานของผู้สังเกตการณ์โดยให้มีแบบมาตรฐานในการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ตลอดระยะเวลาการทำงาน หลักสูตรผู้สังเกตการณ์อิสระโครงการข้อตกลงคุณธรรม ที่จัดการฝึกอบรมโดยสมาคมสถาบันกรรมการบริษัทไทย มีการใช้แบบรายงานการสังเกตการณ์ การจัดซื้อจัดจ้าง ที่ระบุ ข้อสังเกตการณ์ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยละเอียด (Monitoring Checklist) เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์มีแนวทางในการทำงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสามารถใช้อ้างอิงกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างคู่สัญญา จากกรณีศึกษาพบว่า

ผู้สังเกตการณ์โครงการไม่มีการทำบันทึกการตรวจสอบโครงการตามแบบรายงานขั้นต่ำที่เป็นมาตรฐานสากลดังกล่าวแต่อย่างใด นอกจากนี้คณะกรรมการ คปท. ไม่ได้มอบหมายหรือแต่งตั้งหน่วยงานกำกับดูแลในเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ เป็นเหตุให้ไม่มีการตรวจสอบกระบวนการทำงาน และการทำบันทึกการรายงานการสังเกตการณ์ของผู้สังเกตการณ์ให้เป็นไปในมาตรฐานการทำงานเดียวกัน

4. การพัฒนาความรู้และทักษะการทำงานของผู้สังเกตการณ์ให้ครอบคลุมงานที่ได้รับมอบหมายจากกรณีศึกษาการจัดหลักสูตรผู้สังเกตการณ์อิสระโครงการข้อตกลงคุณธรรม ที่จัดการฝึกอบรมโดยสมาคมสถาบันกรรมการบริษัทไทย พบกรณีการฝึกอบรมตามพรบ. จัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่า มีโครงการ PPP ที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับตาม พรบ. จัดซื้อจัดจ้าง ได้รับเลือกให้ใช้ข้อตกลงคุณธรรม นอกจากนี้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามแบบ PPP มีความแตกต่างจากการจัดซื้อจัดจ้างตาม พรบ. จัดซื้อจัดจ้างอย่างมาก ผู้สังเกตการณ์จึงควรได้รับการอบรมความรู้ในการจัดทำโครงการ PPP และเสริมทักษะในการสังเกตการณ์ในแต่ละขั้นตอน เพื่อให้สามารถเข้าใจระเบียบ วิธีการของ PPP และสามารถรายงานข้อไม่สมบูรณ์ (ถ้ามี) หรือพฤติกรรมที่อาจส่อไปในทางไม่สุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5. การพัฒนารูปแบบของการรายงานผล และการใช้ Notification Report ในการแจ้งเตือนหน่วยงานเจ้าของโครงการให้มีประสิทธิภาพ จากกรณีศึกษาพบว่า การเขียนรายงานของผู้สังเกตการณ์โครงการต่างๆ ยังไม่เป็นไปตามแบบรายงานมาตรฐานตามที่ได้รับการอบรม ในหลักสูตรผู้สังเกตการณ์อิสระโครงการข้อตกลงคุณธรรม ที่จัดการฝึกอบรมโดยสมาคมสถาบันกรรมการบริษัทไทย ซึ่งคณะกรรมการคปท. เป็นผู้มอบหมายให้ดำเนินการ โดยตัวแบบรายงานจะต้องมีการรายงานข้อเท็จจริงต่อ ACT ในกรณีพบเหตุสงสัยว่าจะเกิดการคอร์รัปชัน หรือการทำผิดระเบียบ โดยระบุเพียงว่า ผู้สังเกตการณ์มีข้อกังวลกับประเด็นต่างๆในกระบวนการที่ตนสังเกตการณ์อยู่อย่างไร ประกอบเอกสารหรือข้อมูลสนับสนุนพร้อมเหตุผลรองรับ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องไม่กล่าวหาว่าบุคคลใดหรือองค์กรใดกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน เพียงแต่สรุปว่ามีการคอร์รัปชันหรือการทำผิดระเบียบเกิดขึ้นจริง หรือกล่าวถึงการกระทำของบุคคลหรือองค์กรใดที่มีเหตุบ่งชี้ว่าเป็นการทุจริต โดยไม่ยืนยันข้อเท็จจริงเท่านั้น จากกรณีศึกษาพบว่าคณะผู้สังเกตการณ์ได้จัดทำรายงานพร้อมสรุปข้อไม่สมบูรณ์ของหน่วยงานเจ้าของโครงการ จนนำไปสู่การลาออกของผู้สังเกตการณ์ทั้งคณะเพื่อประท้วงกรณีผู้สังเกตการณ์ไม่ได้รับความร่วมมือระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่นอกเหนือจากรูปแบบการรายงานตามมาตรฐานที่ควรยึดถือปฏิบัติ

6. ความมีอิสระของคณะผู้สังเกตการณ์ที่ได้รับมอบหมายลงโครงการ เนื่องจากองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (ACT) เป็นเพียงองค์กรที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเสนอให้คปท. พิจารณาแต่งตั้ง สถานะของผู้สังเกตการณ์จึงไม่ใช่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือผู้ที่ต้องปฏิบัติตามแนวทางที่ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) (ACT) กำหนด หากแต่ผู้สังเกตการณ์ที่ได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในโครงการต่างๆจะต้องพิจารณาร่วมกันในคณะผู้สังเกตการณ์ในโครงการนั้นๆ ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรอย่างใดตามมาตรฐานการทำงานของผู้สังเกตการณ์อิสระที่ได้กำหนดไว้ตามแบบข้อตกลงคุณธรรม ภายหลังจากที่ผู้สังเกตการณ์ได้รับการแต่งตั้งจาก คปท. ให้เป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการแล้วองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

(ACT) จึงเป็นเพียงผู้ให้ข้อมูล ข้อเสนอแนะต่อคณะผู้สังเกตการณ์เท่านั้น ซึ่งผู้สังเกตการณ์จะต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาและดำเนินการรายงานตามที่เห็นสมควร โดยไม่อาจดำเนินการนอกเหนือหน้าที่ผู้สังเกตการณ์ เช่น การแถลงการณ์ข้อกังวล ปัญหาอุปสรรคระหว่างการดำเนินการต่อสาธารณชนได้แต่อย่างใด

7. การรายงานข้อปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามแนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตาม มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (แนวทางและวิธีการดำเนินโครงการฯ) จากกรณีศึกษาพบว่า หลังจากที่คณะผู้สังเกตการณ์รายงานการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมของหน่วยงานของรัฐ และภาคเอกชนผู้เสนอราคา และ/หรือ คู่สัญญาแล้ว ปรากฏว่าผู้สังเกตการณ์ได้ลาออกจากการปฏิบัติหน้าที่ในโครงการ แต่ยังคงเข้าร่วมการแถลงผลการตรวจสอบของคณะกรรมการพิจารณาการดำเนินการจัดหาโครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนา (THEOS-2) ที่ตั้งขึ้นโดยผู้บังคับบัญชาระดับกระทรวงของหน่วยงานเจ้าขอโครงการ ที่ไม่ใช่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามแนวทางและวิธีการดำเนินโครงการฯ ที่คณะกรรมการคปท. ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา แสดงถึงการยอมรับในแนวทางปฏิบัติที่เกิดจากการตกลงร่วมกันระหว่างคณะผู้สังเกตการ ACT และหน่วยงานเจ้าของโครงการ ในอันที่จะยุติข้อรายงานประเด็นการไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมของคณะผู้สังเกตการ โดยไม่มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ได้คณะกรรมการ คปท. ได้ประกาศไว้ จากการศึกษากรณีตัวอย่างดังกล่าว แสดงให้เห็นความจำเป็นที่ คณะกรรมการ คปท. จะต้องบังคับใช้แนวทางและวิธีการดำเนินโครงการฯตามที่ประกาศไว้โดยเคร่งครัด

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเร่งดำเนินการ โดยเฉพาะการทำงานที่ต้องอยู่ภายใต้สภาวะที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทั่วโลก รัฐบาลของแต่ละประเทศได้มีการเพิ่มระดับความเข้มข้นของมาตรการป้องกัน ตั้งแต่การเว้นระยะห่างทางสังคมไปจนถึงการปิดประเทศ การทำงานของผู้สังเกตการณ์อิสระในปัจจุบันอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ถึงปลายปี ช่วงหลังวิกฤติ (Post Covid) อาจจะต้องใช้เวลา 1-2 ปีหลังจากนี้ มาตรการของรัฐทั้งหลายเหล่านี้ส่งผลให้ผู้สังเกตการณ์จำเป็นต้องใช้ความพยายามมากขึ้น และปรับเปลี่ยนแนวทางในการทำงานให้สอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินโครงการและการทำธุรกรรมทางการเงินที่กำลังเข้าสู่โลกดิจิทัลเต็มรูปแบบ รวมทั้งบริบทของสังคมและฐานวิถีชีวิตใหม่ที่เกิดขึ้น (New Normal) ผลการศึกษาข้อมูลการดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มต้นที่มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรมระหว่างปี 2561 ถึงปัจจุบัน ของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พบปัจจัยสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อบทบาทและการทำงานของผู้สังเกตการณ์พอสรุปได้ดังนี้

1. ผู้สังเกตการณ์ที่ลงทำงานในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ได้รับการฝึกอบรมในหลักสูตร IOP ที่ถือเป็นการเพียงการเตรียมความพร้อมในเรื่องความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเท่านั้น สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทำให้ผู้สังเกตการณ์และหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการงดกิจกรรมการออกภาคสนาม และประชุมงานผ่านการสื่อสารทางจอโทรทัศน์ (Digital Video Conference) ทำให้การสังเกตการณ์โครงการยากลำบากมากยิ่งขึ้น

2. จากการศึกษาโครงการที่เข้าร่วมลงนามข้อตกลงคุณธรรมที่ผ่านมา พบว่ามีโครงการโครงการที่ คณะกรรมการความร่วมมือฯ คัดเลือกเข้าทำข้อตกลงคุณธรรมจำนวน 6 โครงการ ที่เป็นการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP) ซึ่งเป็นโครงการที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของพรบ.จัดซื้อจัดจ้างฯ ตามที่ผู้สังเกตการณ์ได้รับการฝึกอบรมมา ทำให้ผู้สังเกตการณ์อาจไม่มีความรู้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ หรือส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้

3. จากการแถลงผลการประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรม (ปี 2561-2563) ตามประกาศ ค.ป.ท. โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สังเกตการณ์ คณะผู้สังเกตการณ์ได้รับแต่งตั้งให้เข้าทำงานรวม 103 โครงการ พบข้อมูลพอสรุปได้ดังนี้

3.1 มีโครงการที่ได้จัดให้มีการลงนามข้อตกลงแล้ว 84 โครงการ โดยมีโครงการที่คณะผู้สังเกตการณ์เข้าทำงานแต่ยังไม่ได้จัดให้มีการลงนามข้อตกลงคุณธรรมระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการจำนวน 19 โครงการ ทำให้การทำหน้าที่ของคณะผู้สังเกตการณ์ไม่สามารถอยู่ในสภาพบังคับตามกฎหมาย

3.2 ปัจจุบันมีการนำส่งรายงานการสังเกตการณ์ทั้งสิ้น 69 โครงการจากทั้งหมด 101 โครงการ (ตั้งแต่ปี 2558-2562) ทำให้ไม่เป็นไปตามประกาศ ค.ป.ท. เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตาม มาตรา 17 มาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

4. ภาวะการขาดแคลนผู้สังเกตการณ์ในสาขาที่ต้องการ ปัจจุบันมีผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านการฝึกอบรมจำนวน 244 คน โดยเฉลี่ยรับงาน 2.3 โครงการต่อคนเทียบจาก 157 คนที่ดำเนินการจากการวิเคราะห์อัตรากำลังพบว่าขาดแคลนสาขาที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ เศรษฐศาสตร์ และการวิเคราะห์โครงการ

5. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 “บัญญัติให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ (1) กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และ (6) ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (1)” คณะผู้สังเกตการณ์ ได้เข้าสังเกตการณ์โครงการโดยมีการลงนาม ข้อตกลงเรื่องการรักษาข้อมูลความลับและไม่มีส่วนได้เสีย ก่อนปฏิบัติหน้าที่จากการสำรวจโครงการที่เข้าทำข้อตกลงคุณธรรมพบว่า บริษัทคู่สัญญาได้ทำสัญญากับหน่วยงานเจ้าของโครงการระบุว่าจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลความลับและต้องลงนามยืนยันการไม่เปิดเผยข้อมูลความลับต่อบุคคลที่สาม กรณีจึงอยู่ในดุลยพินิจของ ค.ป.ท. ที่จะพิจารณายกเว้นหรือผ่อนผันแนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 39(6) แห่งพระราชบัญญัติฯ จากการวิเคราะห์แนวทางการวินิจฉัยของ ค.ป.ท. พบว่ามีโครงการที่ได้รับการพิจารณายกเว้นผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการ ค.ป.ท. โดยไม่เข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวหลายโครงการ ขณะเดียวกันมีหลายโครงการที่ยังคงเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม โดยไม่ปรากฏว่ามีการยกเลิกสัญญาการไม่เปิดเผยข้อมูลความลับต่อบุคคลที่สามกับบริษัทคู่สัญญา หรือได้รับคำยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการแต่อย่างใด กรณีจึงอาจส่งผลกระทบต่อผู้สังเกตการณ์ที่ลงปฏิบัติหน้าที่ในโครงการได้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้อมูลการดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มต้นที่มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรมของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และข้อวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐระหว่างปี 2561 ถึงปัจจุบัน รวมทั้งแนวปฏิบัติของผู้สังเกตการณ์ในปัจจุบัน และในฐานะที่ผู้ทวิวิจัยเป็นผู้สังเกตการณ์อิสระในโครงการ เป็นวิทยากรบรรยายในหลักสูตรอบรม

ผู้สังเกตการณ์ รวมทั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ ได้ศึกษาสภาพการทำงานของผู้สังเกตการณ์และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนี้

1. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

1.1 การคัดเลือกโครงการ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 “บัญญัติให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ (3) คัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” โดยคณะกรรมการ ค.ป.ท. ได้ออกประกาศคณะกรรมการกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกโครงการไว้แล้ว แต่เนื่องจากมีโครงการที่เข้าเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก แต่มีข้อจำกัดผู้สังเกตการณ์ ไม่เพียงพอ ทำให้คัดเลือกโครงการเข้าทำข้อตกลงคุณธรรมได้เพียงร้อยละ 50 จากจำนวนโครงการที่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณา กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคัดเลือกโครงการ โดยเฉพาะการจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ด้านความมั่นคงว่ามีเหตุผลสนับสนุนรองรับที่มั่นคงในการพิจารณาไม่เลือกโครงการหนึ่งโครงการใดเข้าร่วมโครงการหรือไม่อย่างไร

1.2 ความรับผิดชอบต่อการลงนามข้อตกลงคุณธรรม

จากการที่ข้อตกลงคุณธรรมเป็นข้อสัญญาในทางแพ่งที่ผู้สังเกตการณ์เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและภาคเอกชนที่เข้าเสนอราคา จึงควรมีองค์กรหรือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ กรณีที่เกิดข้อพิพาทและนำคดีเข้าสู่ศาล เพื่อให้เกิดความมั่นใจกับผู้สังเกตการณ์ในการที่จะทำหน้าที่โดยอิสระ ปราศจากความกังวลหรือเกรงกลัวต่อการตอบโต้จากผู้เสียหายผลประโยชน์ที่จะใช้ช่องทางกฎหมายดำเนินการตอบโต้การทำงานของผู้สังเกตการณ์ และเพื่อไม่ให้เป็นการระต่อผู้สังเกตการณ์ในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นทั้งระหว่างการถูกดำเนินคดีและภายหลังมีคำพิพากษา

1.3 การสิ้นสุดความเป็นผู้สังเกตการณ์อิสระ

จากโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ทำข้อตกลงคุณธรรม พบว่าหลังจากที่มีการลงนามในข้อตกลงคุณธรรมแล้ว ในบางโครงการผู้สังเกตการณ์ได้แจ้งความประสงค์ลาออกจากการเป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งให้คู่สัญญาหรือบอกเลิกสัญญาข้อตกลงคุณธรรมที่ตนได้เคยทำกันเอาไว้ จึงควรมีกระบวนการที่ชัดเจน ที่จะกำหนดการสิ้นสุดความเป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการ หรือสิ้นสุดสภาพการเป็นผู้สังเกตการณ์เป็นการเฉพาะ

2. ข้อเสนอแนะด้านบุคลากร

2.1 การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์อิสระ

เนื่องจากผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านการฝึกอบรมถึงปัจจุบันมี 244 คนไม่เพียงพอต่อปริมาณโครงการที่มี ประกอบกับภาวะขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น สาขาที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสารสนเทศ เศรษฐศาสตร์ และการวิเคราะห์โครงการ เป็นต้น จึงควรมีการเพิ่มจำนวนผู้สังเกตการณ์ให้เพียงพอต่อความต้องการ โดยเปิดรับสมัครและให้ผลตอบแทน

ผู้สังเกตการณ์ในอัตราที่น่าพอใจเพื่อให้มีอาสาสมัครเข้ามาทำหน้าที่เพิ่มมากขึ้น โดยกรมบัญชีกลางได้เข้ามามีส่วนในการกำกับดูแลกระบวนการคัดเลือกผ่านคณะกรรมการความร่วมมือฯ (คปท.) เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.2 การอบรมผู้สังเกตการณ์อิสระ

ปัจจุบันผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านการอบรมไม่มีการทดสอบความรู้เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานในการทำงาน ในลักษณะเช่นเดียวกับการทดสอบเพื่อออกใบอนุญาตผู้ประกอบการวิชาชีพหรือใบรับรองคุณวุฒิของผู้ประกอบการวิชาชีพ จึงควรมีการทดสอบและขึ้นทะเบียนผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านเกณฑ์การทดสอบ เพื่อประโยชน์ในการใช้อ้างอิงและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. ข้อเสนอแนะด้านบทบาทผู้สังเกตการณ์

การทำรายงานผู้สังเกตการณ์

แม้ว่าผู้สังเกตการณ์จะมีความอิสระในการเขียนรายงานการสังเกตการณ์ตามข้อเท็จจริงที่ได้จากการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเมื่อประสบเหตุที่จำเป็นต้องทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแจ้งส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่ามีผู้สังเกตการณ์บางรายปฏิเสธไม่ทำหน้าที่ในการรายงานตามประกาศ ค.ป.ท. โดยอ้างว่าหากลงนามจะมีผลกระทบต่อหน้าที่การงานส่วนตัวและสถานะทางสังคม จึงควรมีการกำหนดหน้าที่และบทลงโทษที่ชัดเจนเพื่อให้มีการทำรายงานการสังเกตการณ์เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
“รวมมาตรฐานสากลว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต” สำนักงาน ป.ป.ช. กันยายน, 2551

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “คอร์รัปชันในระบบราชการไทย การสำรวจทัศนคติประสบการณ์ของหัวหน้า
ครัวเรือน” รายงานการวิจัย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2557.

วิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์. “โครงการเสริมสร้างประสิทธิผลของระบบการให้เบาะแสในประเทศไทยและ
การส่งเสริมความร่วมมือระดับพื้นที่เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน
ในภาครัฐ” รายงานการวิจัย, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและ
นวัตกรรม (สทว.), 2561.

วิษณุพงษ์ โพธิพิรุฬห์. “ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน: การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการ
แจ้งเบาะแสการทุจริต” รายงานการวิจัย, ชุดโครงการสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน สำนักงาน
คณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สทว.), 2562.

สิริลักษณ์ คอมนันต์. “การจัดซื้อโดยรัฐในองค์การการค้าโลกของประเทศไทย” รายงานการวิจัย,
ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สัมภาษณ์

นิลสุวรรณ ลีลาวัณย์, ผู้ทรงคุณวุฒิ, คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร
พัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง. สัมภาษณ์. กุมภาพันธ์ 2563.

มานะ นิมิตรมงคล, ผู้ทรงคุณวุฒิ, คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร
พัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง. สัมภาษณ์. กุมภาพันธ์ 2563.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560”. ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ 134 ตอนที่ 24 ก, 24 กุมภาพันธ์ 2560, หน้า 13.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย, หลักสูตรอบรมผู้สังเกตการณ์อิสระ ตามพ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 (Independent Observer Program) 2559.

มงคล รักษาพัชรวงศ์, การประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรม มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 27 กุมภาพันธ์ 2563.

กรมบัญชีกลาง, รายงานการประชุมคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ, 2559-2563.

ผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (นยปส.) รุ่นที่ 3, “ปัญหาการทุจริตให้สินบนที่มีผลกระทบต่อความสามารถในการแข่งขันของไทยในอาเซียน: ศึกษาบทบาทภาคเอกชนในการต่อต้านการทุจริต” สถาบันการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สัญญา ธรรมศักดิ์, 10 กรกฎาคม 2555
 สำนักงานต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, “การประเมินติดตามการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ของประเทศไทย โดยสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาลและราชอาณาจักรบาห์เรน สำหรับการประเมินรอบปี 2010-2015, มกราคม 2559.

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

พชรพรรณ กิตติคุณ วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานบริการวิชาการ 1 สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : www.parliament.go.th/library, 2560.

ภาษาต่างประเทศ

“กรอบการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในประเทศไทย” (The Scoping Study on the Introduction of Integrity Pact Implementation in Thailand ผลการศึกษาของธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) ในการใช้ข้อตกลงคุณธรรมในประเทศไทย กุมภาพันธ์ 2559.

ประวัติย่อผู้วิจัย

- ชื่อ** : นายทศพร รัตนมาศทิพย์
- วัน เดือน ปีเกิด** : 30 กันยายน 2507
- ประวัติการศึกษา** :
- : ประกาศนียบัตรหลักสูตร ผู้บริหารระดับสูง TRANSCEND จาก HARVARD Business Publishing
 - : ประกาศนียบัตรสถาบันกรรมการบริษัทไทย (Director Certification Program - DCP) รุ่นที่ 154 สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD)
 - : ประกาศนียบัตรหลักสูตร นักบริหารยุทธศาสตร์การป้องกันและปราบปรามการทุจริตระดับสูง (นยปส. รุ่นที่ 1) วิทยาลัยนักบริหารสำนักงาน ป.ป.ช.
 - : ประกาศนียบัตรผู้เชี่ยวชาญการสืบสวนสหรัฐ (U.S. Special Agent) สถาบันฝึกอบรมผู้บังคับใช้กฎหมายของรัฐ กระทรวงการคลังสหรัฐ รัฐเจอร์เจีย ประเทศสหรัฐอเมริกา
 - : ปริญญาตรี การศึกษาศาสตรบัณฑิต (กศ.บ.) ภาษาอังกฤษ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ประสานมิตร
- ประวัติการทำงาน**
- โดยย่อ** :
- : ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่ กำกับดูแลสายงานควบคุมและป้องกันการทุจริต กลุ่มงานบริหารความเสี่ยง บมจ. ธนาคารกรุงศรีอยุธยา
 - : อนุกรรมการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ภาคเอกชน สำนักงาน ป.ป.ช.
 - : กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ตาม พรบ. จัดซื้อจัดจ้าง ฯ พ.ศ. 2560
 - : ผู้สังเกตการณ์อิสระตามสัญญาข้อตกลงคุณธรรม ตาม พรบ. จัดซื้อจัดจ้าง ฯ พ.ศ. 2560
 - : ผู้ก่อตั้ง/ประธานชมรมตรวจสอบและป้องกันการทุจริต สมาคมธนาคารไทย
 - : กรรมการบริหารมูลนิธิต่อต้านการทุจริต
 - : อนุกรรมการในคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับศูนย์อำนวยการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ
 - : กรรมการในคณะกรรมการกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
 - : กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการต่อต้านการทุจริต สำนักงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

- : คณะทำงานเผยแพร่องค์ความรู้ทางนิติเศรษฐศาสตร์เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ป.ป.ช.
- : ที่ปรึกษาอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ คณะกรรมการการปฏิรูปการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาปฏิรูปแห่งชาติ
- : อนุกรรมการ คณะอนุกรรมการศึกษา เสนอแนะมาตรการและกลไกในการปลูกฝังและป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ
- : ผู้อำนวยการอาวุโส ฝ่ายตรวจสอบและป้องกันการทุจริตและรักษาความปลอดภัย (Regional Senior Vice President – Asia) ประจำสำนักงานภาคพื้นเอเชีย บริษัทเจเนเนอรัลอีเล็คทริก
- : ผู้พิพากษาสมทบในศาลแรงงานกลาง รุ่นที่ 22
- : ผู้เชี่ยวชาญด้านการสืบสวนอาวุโส ประจำสำนักงานตำรวจลับสหรัฐ (U.S. Secret Service) สถานเอกอัครราชทูตสหรัฐอเมริกา ประจำประเทศไทย

ตำแหน่งปัจจุบัน : ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ธนาकारกรุงศรีอยุธยา

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ผู้วิจัย นายทศพร รัตนมาศทิพย์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 62

ตำแหน่ง ผู้ช่วยกรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัท ธนาคารกรุงศรีอยุธยา

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้มีการลงนามเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC) และให้สัตยาบันเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 ตามมติที่ประชุมสหประชาชาติ ครั้งที่ 11 ที่กำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่งที่ประชาคมโลกต้องให้ความร่วมมือในการปราบปราม และองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index : CPI) เพื่อจัดอันดับภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยการสำรวจความรู้สึกและการรับรู้ของประชาชนกลุ่มตัวอย่างต่อปัญหาการคอร์รัปชันในประเทศนั้นๆ ซึ่งในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยได้คะแนน 36 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนนอยู่ในอันดับที่ 101 จาก 180 ประเทศทั่วโลก และอันดับที่ 19 จาก 31 ประเทศในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก อันดับที่ 6 จาก 10 ประเทศในภูมิภาคอาเซียน แสดงว่าประเทศไทยมีภาพลักษณ์คอร์รัปชันสูงมากกว่าประเทศอื่น

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญในการดำเนินการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและถือเป็นยุทธศาสตร์และวาระแห่งชาติโดยให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งมีการรณรงค์และส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้เมื่อ 23 สิงหาคม 2560 เป็นเครื่องมือประการหนึ่งที่มีจุดประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใสและก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการ ต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีผู้สังเกตการณ์อิสระ (Independent Observer) ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ตลอดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว โดยผู้สังเกตการณ์อิสระมีหน้าที่ติดตามสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่นั้นตอนการจัดทำร่างของเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการว่ามีเห็นสมควรสงสัยว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ โดยทำการแสวงหา

ข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานการสังเกตการณ์แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด

องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งเป็นองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายให้ดำเนินการโครงการข้อตกลงคุณธรรม ได้รายงานผลการดำเนินการ ระหว่างปี พ.ศ. 2558-2562 ว่า มีโครงการที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมจำนวน 105 โครงการ รวมเป็นเงินงบประมาณทั้งสิ้น 1,800,066 ล้านบาท จากการใช้มาตรการดังกล่าวนี้มีผลทำให้สามารถประหยัดงบประมาณได้จำนวนสูงถึง 97,013 ล้านบาท โดยคิดคำนวณเงินที่ประหยัดได้จากจำนวนเงินส่วนต่างระหว่างราคาผู้ชนะการประมูลกับราคากลางที่หน่วยงานเจ้าของโครงการกำหนด ถือเป็นผลจากการทำงานของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมามีตั้งแต่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยใช้ข้อตกลงคุณธรรม ตามพ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ ปรากฏว่ายังไม่เคยมีการทำวิจัยเกี่ยวกับการดำเนินการหรือกำหนดมาตรการที่เป็นมาตรฐานการทำงานของผู้สังเกตการณ์ที่มีประสิทธิภาพเป็นรูปแบบที่ชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตาม พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ แต่อย่างใด นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีการนำข้อตกลงคุณธรรม มาใช้กับโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่ให้ออกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP) ที่มีมูลค่าโครงการหลายแสนล้านบาท ที่เป็นการดำเนินการโดยไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของ พ.ร.บ. จัดซื้อจัดจ้างฯ

ดังนั้น จึงเป็นที่มาของงานวิจัยฉบับนี้ ที่มุ่งจะศึกษาค้นหาแนวทางหรือรูปแบบการกำหนดมาตรการเพื่อการปฏิรูปการทำงานป้องกันการทุจริตของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และให้สามารถรองรับแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติ ทั้งสามารถคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติจากโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีมูลค่ามหาศาลปีละกว่า 24 ล้านล้านบาทได้

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา วิเคราะห์ ปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
2. เพื่อเสนอแนวทางการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 การวิจัยนี้เน้นการศึกษาวิเคราะห์ กระบวนการและรูปแบบการกำหนดมาตรการและแนวทางหรือรูปแบบการกำหนดมาตรการเพื่อการปฏิรูปการทำงานป้องกันการทุจริตของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้มีประสิทธิภาพเท่านั้น

1.2 การวิจัยนี้เป็นการศึกษาแนวคิด/หลักการระดับนโยบาย จะไม่ลงลึกในรายละเอียด การปฏิบัติ หรือการดำเนินการระดับการออกกฎหมายหรือระเบียบการทำงาน

1.3 การวิจัยจะเน้นเฉพาะหลักการหรือการกำหนดมาตรฐานการทำงานที่สามารถ อ้างอิงจากแนวปฏิบัติสากลเท่านั้น

2. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ผู้สังเกตการณ์อิสระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ (ป.ป.ท.) เจ้าหน้าที่องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง เจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ เจ้าหน้าที่สำนักงานอัยการสูงสุด เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

1. การรวบรวมข้อมูล

- 1.1 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยการศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ
- 1.2 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้สังเกตการณ์อิสระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาจัดซื้อจัดจ้าง เจ้าหน้าที่ ปปช. ปปท. องค์การ ต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Context Analysis) และการวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่าง ๆ

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากการวิจัย

ผลการวิจัย

การพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นสิ่งจำเป็นที่ จะต้องเร่งดำเนินการ โดยเฉพาะการทำงานที่ต้องอยู่ภายใต้สภาวะที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทั่วโลก รัฐบาลของแต่ละประเทศได้มีการเพิ่ม ระดับความเข้มข้นของมาตรการป้องกัน ตั้งแต่การเว้นระยะห่างทางสังคมไปจนถึงการปิดประเทศ การทำงานของผู้สังเกตการณ์อิสระในปัจจุบันอยู่ในช่วงเปลี่ยนผ่าน (Transition Period) ถึงปลายปี

ช่วงหลังวิกฤติ (Post Covid) อาจจะต้องใช้เวลา 1-2 ปีหลังจากนี้ มาตรการของรัฐทั้งหลายเหล่านี้ ส่งผลให้ผู้สังเกตการณ์จำเป็นต้องใช้ความพยายามมากขึ้น และปรับเปลี่ยนแนวทางในการทำงานให้สอดคล้องกับรูปแบบการดำเนินโครงการและการทำธุรกรรมทางการเงินที่กำลังเข้าสู่โลกดิจิทัลเต็มรูปแบบ รวมทั้งบริบทของสังคมและฐานวิถีชีวิตใหม่ที่เกิดขึ้น (New Normal) ผลการศึกษาข้อมูลการดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มต้นที่มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรมระหว่างปี 2561 ถึงปัจจุบันของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พบปัจจัยสำคัญที่อาจส่งผลต่อบทบาทและการทำงานของ ผู้สังเกตการณ์พอสรุปได้ดังนี้

1. ผู้สังเกตการณ์ที่ทำงานในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ได้รับการฝึกอบรมในหลักสูตร IOP ที่ถือเป็นการเพียงการเตรียมความพร้อมในเรื่องความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องเท่านั้น สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทำให้ผู้สังเกตการณ์และหน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการงดกิจกรรมการออกภาคสนาม และประชุมงานผ่านการสื่อสารทางจอโทรทัศน์ (Digital Video Conference) ทำให้การสังเกตการณ์โครงการยากลำบากมากยิ่งขึ้น

2. จากการศึกษาโครงการที่เข้าร่วมลงนามข้อตกลงคุณธรรมที่ผ่านมา พบว่ามีโครงการโครงการที่ คณะกรรมการความร่วมมือฯ คัดเลือกเข้าทำข้อตกลงคุณธรรมจำนวน 6 โครงการ ที่เป็น การจัดซื้อจัดจ้างในโครงการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในกิจการของรัฐ (Public Private Partnership: PPP) ซึ่งเป็นโครงการที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับของ พรบ.จัดซื้อจัดจ้างฯ ตามที่ผู้สังเกตการณ์ได้รับการฝึกอบรมมา ทำให้ผู้สังเกตการณ์อาจไม่มีความรู้เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ หรือส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้

3. จากการแถลงผลการประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรม (ปี 2561-2563) ตามประกาศ ค.ป.ท. โดยมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สังเกตการณ์ คณะผู้สังเกตการณ์ได้รับแต่งตั้งให้เข้าทำงานรวม 103 โครงการ พบข้อมูลพอสรุปได้ดังนี้

3.1 มีโครงการที่ได้จัดให้มีการลงนามข้อตกลงแล้ว 84 โครงการ โดยมีโครงการที่คณะผู้สังเกตการณ์เข้าทำงานแต่ยังไม่ได้จัดให้มีการลงนามข้อตกลงคุณธรรมระหว่างหน่วยงานเจ้าของโครงการจำนวน 19 โครงการ ทำให้การทำหน้าที่ของคณะผู้สังเกตการณ์ไม่สามารถอยู่ในสภาพบังคับตามกฎหมาย

3.2 ปัจจุบันมีการนำส่งรายงานการสังเกตการณ์ทั้งสิ้น 69 โครงการจากทั้งหมด 101 โครงการ (ตั้งแต่ปี 2558-2562) ทำให้ไม่เป็นไปตามประกาศ ค.ป.ท. เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตาม มาตรา 17 มาตรา 18 และ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

4. ภาวะการขาดแคลนผู้สังเกตการณ์ในสาขาที่ต้องการ ปัจจุบันมีผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านการฝึกอบรมจำนวน 244 คน โดยเฉลี่ยรับงาน 2.3 โครงการต่อคนเทียบจาก 157 คนที่ดำเนินการ จากการวิเคราะห์อัตรากำลังพบว่าขาดแคลนสาขาที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ เศรษฐศาสตร์ และการวิเคราะห์โครงการ

5. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 “บัญญัติให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ (1) กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และ (6) ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (1)” คณะผู้สังเกตการณ์ ได้เข้าสังเกตการณ์โครงการโดยมีการลงนาม ข้อตกลงเรื่องการรักษาข้อมูลความลับและไม่มีส่วนได้เสีย ก่อนปฏิบัติหน้าที่ จากการสำรวจโครงการที่เข้าทำข้อตกลงคุณธรรมพบว่า บริษัทคู่สัญญาได้ทำสัญญากับหน่วยงานเจ้าของโครงการระบุว่าจะต้องไม่เปิดเผยข้อมูลความลับและต้องลงนามยืนยันการไม่เปิดเผยข้อมูลความลับต่อบุคคลที่สาม กรณีจึงอยู่ในดุลยพินิจของ ค.ป.ท. ที่จะพิจารณายกเว้นหรือผ่อนผันแนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 39(6) แห่งพระราชบัญญัติฯ จากการวิเคราะห์แนวทางการวินิจฉัยของ ค.ป.ท. พบว่ามีโครงการที่ได้รับการพิจารณายกเว้นผ่อนผันไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการ ค.ป.ท. โดยไม่เข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม ด้วยเหตุผลดังกล่าวหลายโครงการ ขณะเดียวกันมีหลายโครงการที่ยังคงเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม โดยไม่ปรากฏว่ามีการยกเลิกสัญญาการไม่เปิดเผยข้อมูลความลับต่อบุคคลที่สามกับบริษัทคู่สัญญา หรือได้รับคำยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการแต่อย่างใด กรณีจึงอาจส่งผลกระทบต่อผู้สังเกตการณ์ที่ลงปฏิบัติหน้าที่ในโครงการได้

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาข้อมูลการดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มต้นที่มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรมของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และข้อวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐระหว่างปี 2561 ถึงปัจจุบัน รวมทั้ง แนวปฏิบัติของผู้สังเกตการณ์ในปัจจุบัน และในฐานะที่ผู้ทำวิจัยเป็นผู้สังเกตการณ์อิสระในโครงการ เป็นวิทยากรบรรยายในหลักสูตรอบรมผู้สังเกตการณ์ รวมทั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ได้ศึกษาสภาพการทำงานของผู้สังเกตการณ์และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน จึงมีข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาบทบาทของผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนี้

1. การคัดเลือกโครงการ

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 39 “บัญญัติให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ (3) คัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ” โดยคณะกรรมการ ค.ป.ท. ได้ออกประกาศคณะกรรมการกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกโครงการไว้แล้ว แต่เนื่องจากมีโครงการที่เข้าเกณฑ์ที่จะได้รับการพิจารณาเข้าร่วมโครงการจำนวนมาก แต่มีข้อจำกัดผู้สังเกตการณ์ไม่เพียงพอ ทำให้คัดเลือกโครงการเข้าทำข้อตกลงคุณธรรมได้เพียงร้อยละ 50 จากจำนวนโครงการที่อยู่ในข่ายได้รับการพิจารณา กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจ

ในการพิจารณาคัดเลือกโครงการ ว่ามีเหตุผลสนับสนุนรองรับที่มั่นคงในการพิจารณาไม่เลือกโครงการหนึ่งโครงการใดเข้าร่วมโครงการหรือไม่อย่างไร

2. การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์อิสระ

เนื่องจากผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านการฝึกอบรมถึงปัจจุบันมี 244 คนไม่เพียงพอต่อปริมาณโครงการที่มี ประกอบกับภาวะขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เช่น สาขาที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศ เศรษฐศาสตร์ และการวิเคราะห์โครงการ เป็นต้น จึงควรมีการเพิ่มจำนวนผู้สังเกตการณ์ให้เพียงพอต่อความต้องการ โดยเปิดรับสมัครและให้ผลตอบแทนผู้สังเกตการณ์ในอัตราที่น่าพอใจเพื่อให้มีอาสาสมัครเข้ามาทำหน้าที่เพิ่มมากขึ้น

3. ความรับผิดชอบต่อการลงนามข้อตกลงคุณธรรม

จากการที่ข้อตกลงคุณธรรมเป็นข้อสัญญาในทางแพ่งที่ผู้สังเกตการณ์เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและภาคเอกชนที่เข้าเสนอราคา จึงควรมีองค์การหรือหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ กรณีที่เกิดข้อพิพาทและนำคดีเข้าสู่ศาล เพื่อให้เกิดความมั่นใจกับผู้สังเกตการณ์ในการที่จะทำหน้าที่โดยอิสระ ปราศจากความกังวลหรือเกรงกลัวต่อการตอบโต้จากผู้เสียหายประโยชน์ที่จะใช้ช่องทางกฎหมายดำเนินการตอบโต้การทำงานของผู้สังเกตการณ์ และเพื่อไม่ให้เป็นภาระต่อผู้สังเกตการณ์ในการรับผิดชอบค่าใช้จ่าย หรือความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นทั้งระหว่างการถูกดำเนินคดีและภายหลังมีคำพิพากษา

4. การทำรายงานผู้สังเกตการณ์

แม้ว่าผู้สังเกตการณ์จะมีความอิสระในการเขียนรายงานการสังเกตการณ์ตามข้อเท็จจริงที่ได้จากการทำงาน แต่ในทางปฏิบัติพบว่าเมื่อประสบเหตุที่จำเป็นต้องทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อแจ้งส่วนงานที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่ามีผู้สังเกตการณ์บางรายปฏิเสธไม่ทำหน้าที่ในการรายงานตามประกาศ ค.ป.ท. โดยอ้างว่าหากลงนามจะมีผลกระทบต่อหน้าที่การงานส่วนตัว และสถานะทางสังคม จึงควรมีการกำหนดหน้าที่และบทลงโทษที่ชัดเจนเพื่อให้มีการทำรายงานการสังเกตการณ์เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

5. การสิ้นสุดความเป็นผู้สังเกตการณ์อิสระ

จากโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ทำข้อตกลงคุณธรรม พบว่าหลังจากที่มีการลงนามในข้อตกลงคุณธรรมแล้ว ในบางโครงการผู้สังเกตการณ์ได้แจ้งความประสงค์ลาออกจากการเป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งให้คู่สัญญาหรือบอกเลิกสัญญาข้อตกลงคุณธรรมที่ตนได้เคยทำกันเอาไว้ จึงควรมีกระบวนการที่ชัดเจน ที่จะกำหนดการสิ้นสุดความเป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการ หรือสิ้นสภาพการเป็นผู้สังเกตการณ์เป็นการเฉพาะ

6. การอบรมผู้สังเกตการณ์อิสระ

ปัจจุบันผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านการอบรมไม่มีการทดสอบความรู้เพื่อให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานในการทำงาน ในลักษณะเช่นเดียวกับการทดสอบเพื่อออกใบอนุญาตผู้ประกอบวิชาชีพหรือใบรับรองคุณวุฒิของผู้ประกอบวิชาชีพ จึงควรมีการทดสอบและขึ้นทะเบียนผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านเกณฑ์การทดสอบ เพื่อประโยชน์ในการใช้อ้างอิงและเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น