

แนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต
ด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP)
ให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน

โดย

นางภัทรพร วรทรัพย์
ปรึกษาด้านพัฒนาระบบการเงินการคลัง (ระดับทรงคุณวุฒิ)
กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565-2566

หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสถานะปัจจุบัน” ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา ของ นางภัทรพร วรทรัพย์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565 - 2566

พลโท

(ชาติชาย ชัยเกษม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

บทคัดย่อ

เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

ผู้วิจัย นางภัทรพร วรทรัพย์ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 65

จากการที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้สำรวจระดับปัญหาการคอร์รัปชันประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดทำตัวชี้วัดดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index : CPI) ในปี 2564 ผลปรากฏว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 110 จากการจัดอันดับทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก โดยได้คะแนนเพียง 35 คะแนน ตามหลังประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ติมอร์-เลสเต เวียดนาม และอินโดนีเซีย ซึ่งถือว่าภาพลักษณ์ด้านปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศไทยยังอยู่ในเกณฑ์ที่รุนแรง ขาดความโปร่งใส กอปรกับเงินงบประมาณของภาครัฐในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีมีมูลค่าสูงประมาณ 1.2 ล้านล้านบาท จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องดำเนินการกำหนดมาตรฐาน เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส การใช้จ่ายเงินภาครัฐมีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริงและนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นต่อนักลงทุนต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในโครงการที่สำคัญของประเทศไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดให้ภาคประชาชนและผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยนำเครื่องมือมาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง คือ **โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP)** คือ ข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอได้ตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและให้มีผู้สังเกตการณ์ (Observer) ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ เพื่อสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในปัจจุบันการดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรม มีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ผู้วิจัยจึงได้มีการศึกษาเพื่อศึกษา และวิเคราะห์แนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ผู้วิจัยได้จัดทำเป็นงานวิจัย คือ การพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน และจากผลการศึกษาเสนอเป็นแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ได้เป็นทฤษฎี SPEC ดังนี้

S : Structure of IPs ประเด็นที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรม

P : Public Participation in IPs such as roles and responsibilities of key stakeholders, including the independent observer(s). ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการข้อตกลงคุณธรรม

E : Efficiency and Effective in operational procedures such as workflow, reporting and the publication or disclosure; ประเด็นที่ 3 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

C : Costs of IP implementation; ประเด็นที่ 4 งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

Abstract

Title Guideline for public participation in preventing corruption by forming an Integrity Pact: IP

Field Social Psychology

Name Mrs.Pattaraporn Vorasaph **Couse** NDC **Class** 65

According to Transparency International, the organization has surveyed the level of corruption problems in various countries to create the Corruption Perceptions Index (CPI) in 2021. Out of a total of 180 nations, the results indicate that Thailand is rated 110th in the world. Behind Singapore, Malaysia, Timor-Leste, Vietnam, and Indonesia, it scored only 35 points. This shows that the absence of budgetary oversight and transparency in the purchasing of government agencies, state-owned businesses, and local government agencies contributes to the perception that Thailand still has a serious corruption problem. The value is almost 1.2 trillion baht per year, thus it is crucial for the Thai government to develop regulations for public procurement that actually benefit the nation and encourage foreign companies to participate.

Thus, Section 2 of the Government Procurement and Supplies Administration Act (B.E. 2017) mentions that the public sector and entrepreneurs should participate in the prevention of corruption in public procurement, citing Articles 16–17 and 18. By bringing tools to use in the procurement process which is Integrity Pact : IP. An integrity pact is made in the form of a mutual agreement between the State agency initiating the project in question and business operators intending to tender proposals, wherein the State agency initiating the project and the business operators intending to tender proposals shall agree to refrain from corruption in the procurement, and there shall be observers with the knowledge, expertise, or experience necessary for the procurement project concerned, who shall observe the procurement from the process involving the drafting of the scope of work or details of supplies to be procured and the drafting of solicitation documents through the completion of the project.

At present, the implementation of the Integrity Pact. There are problems and obstacles in the operation. The researcher therefore has a study to analyzing ways of participation of the public sector in preventing corruption through the establishment of an Integrity Pact. The researcher has developed a guideline for

public participation in preventing corruption by forming an Integrity Pact: IP is the SPEC theory as follows:

S : Structure of IPs

P : Public Participation in IPs such as roles and responsibilities of key stakeholders, including the independent observer(s)

E : Efficiency and Effective in operational procedures such as workflow, reporting and the publication or disclosure

C : Costs of IP implementation

คำนำ

การศึกษาวិจัยเรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต ด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบันครั้งนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า ข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact มาใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และมีการพัฒนาแนวทางและกระบวนการในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรมที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำผลที่ได้จากการศึกษาเป็นแนวทางการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การสร้างการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และสร้างประสิทธิผลในการดำเนินการโครงการปัจจุบัน

ผู้วิจัย ขอขอบคุณ พลเอก ราเมศวร์ สันติบุตร นาวาเอกหญิง ชนพควร เปล่งปลั่ง และ นาวาเอกหญิง ฉันทณีย์ โพธิ์เอี้ยง ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ทั้งในแง่ของสาระ แนวคิด และระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนสำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ และขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำและกำลังใจแก่ผู้วิจัยจนสำเร็จการศึกษา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ สำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การสร้างการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และสร้างประสิทธิผลในการดำเนินการโครงการปัจจุบันได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

(นางภัทรพร วรทรัพย์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ผู้วิจัย

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงขึ้นมาได้ด้วยความกรุณาของ พลเอก งามศรี สันติบุตร นาวาเอกหญิง ชนพควร เปล่งปลั่ง และนาวาเอกหญิง ฉันทณีย์ โพธิ์เอี้ยง อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ทั้งในแง่ของสาระ แนวคิด และระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนตรวจแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ จนสำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ และขอกราบ ขอบพระคุณ คณาจารย์ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำและกำลังใจ แก่ผู้วิจัยจนสำเร็จการศึกษา

ขอขอบพระคุณหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐที่มีโครงการ จัดซื้อจัดจ้างเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม ผู้แทนจากองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และผู้สังเกตการณ์ที่เป็นกลุ่มตัวอย่างได้กรุณาสละเวลา ร่วมสัมมนากลุ่ม เพื่อให้ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูล สำหรับงานวิจัยครั้งนี้ จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ทุกท่าน ที่ให้คำแนะนำ คอยช่วยเหลือเป็นกำลังใจด้วยดีตลอดมา

ขอขอบคุณบิดา มารดา และครอบครัว ที่ให้ความช่วยเหลือ และคอยเป็นกำลังใจให้กับ ผู้วิจัยในการศึกษา จนสำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี และคุณประโยชน์อันใดที่จะได้รับ จากการศึกษา วิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบแต่บิดา มารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้สั่งสอนและ ประสิทธิ์ประสาทวิชาการทุกแขนง เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติต่อไป

(นางภัทรพร วรทรัพย์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
คำนำ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	4
ข้อจำกัดของการวิจัย	6
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	6
คำจำกัดความ	7
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	8
ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561 – 2580)	10
แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2566 - 2580) (ฉบับปรับปรุง)	10
พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540	12
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	12
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 หมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต	13
คำสั่งคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ	14

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
แนวคิดเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน	16
แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้าง	21
แนวคิดเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการ ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างในระดับสากล	22
ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	24
กรอบแนวคิดของการวิจัย	26
สรุป	27
บทที่ 3 แนวทางการดำเนินงานโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม	28
ภาพรวมการดำเนินงานโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่ผ่านมา	28
การดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรมประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2566	30
ภาพรวมการคัดเลือกโครงการ IP ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2565	32
ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม	39
แนวทางและกระบวนการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP)	40
การดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรม	53
ประเมินผลโครงการข้อตกลงคุณธรรม	57
นำเสนอคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อประกอบการรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง	59
จัดประชุมชี้แจง และประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการดำเนินงาน โครงการข้อตกลงคุณธรรม	59
จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน	65
สรุป	66

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ 4	การพัฒนาแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการ ป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสถานะปัจจุบัน	67
	ประชากรกลุ่มตัวอย่าง	67
	เครื่องมือการดำเนินการวิจัย	68
	การกำหนดแนวทางในการจัดสัมมนากลุ่มย่อย	68
	สรุป	78
บทที่ 5	สรุปและข้อเสนอแนะ	81
	สรุป	81
	ข้อเสนอแนะ	86
	บรรณานุกรม	90
	ประวัติย่อผู้วิจัย	93

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
3 - 1	รายละเอียดมูลค่าโครงการที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม	28
3 - 2	สถานะโครงการที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม	29
3 - 3	หลัก Good Governace และ Intermediate Outcome ของทฤษฎีของ Theory of Chain	36
3 - 4	ข้อมูลผลการเปรียบเทียบระหว่างผลการประเมินปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กับ พ.ศ. 2565	36
3 - 5	คะแนนผลการประเมิน	37
3 - 6	กระบวนการข้อตกลงคุณธรรม	54
3 - 7	สถิติการเข้าถึงการมีส่วนร่วม การแสดงความคิดเห็นและการแชร์ข้อมูลของ ประชาชน	64
4 - 1	เกณฑ์มูลค่าโครงการที่ต้องมีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม	69

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2 - 1	แนวคิดในการดำเนินงาน IP ของผู้เกี่ยวข้องแต่ละภาคส่วน ในมุมมองของ TI	23
3 - 1	สถานะโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ประจำปีเดือนกุมภาพันธ์ 2566	31
3 - 2	ผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ประจำปีเดือน กุมภาพันธ์ 2566	32
3 - 3	จำนวนโครงการการจัดซื้อจัดจ้างโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม	33
3 - 4	จำนวนโครงการการจัดซื้อจัดจ้างโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม	34
3 - 5	ระบบการทำงานข้อตกลงคุณธรรมในปัจจุบัน	53
3 - 6	สรุปขั้นตอนการดำเนินงานสำหรับการรายงานการสังเกตการณ์	56
3 - 7	สื่อประชาสัมพันธ์ความหมายของข้อตกลงคุณธรรม	59
3 - 8	ข่าวประชาสัมพันธ์การลงพื้นที่โรงพยาบาลสุราษฎร์ธานี	61
3 - 9	ข่าวประชาสัมพันธ์การลงพื้นที่โครงการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง กรุงเทพฯ-หนองคาย	62
3 - 10	การแสดงผลสำเร็จในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม	63

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้สำรวจระดับปัญหาการคอร์รัปชันประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดทำตัวชี้วัดคุณภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index : CPI) ในปี 2564 ผลปรากฏว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 110 จากการจัดอันดับทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก โดยได้คะแนนเพียง 35 คะแนน ตามหลังประเทศสิงคโปร์ มาเลเซีย ตีมอร์-เลสเต เวียดนาม และอินโดนีเซีย ซึ่งถือว่าภาพลักษณ์ด้านปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศไทยยังอยู่ในเกณฑ์ที่รุนแรง ขาดความโปร่งใส กอปรกับเงินงบประมาณของภาครัฐในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีมีมูลค่าสูงประมาณ 1.2 ล้านล้านบาท จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องดำเนินการกำหนดมาตรฐาน เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส การใช้จ่ายเงินภาครัฐมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริง และนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นต่อนักลงทุนต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในโครงการที่สำคัญของประเทศไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดให้ภาคประชาชนและผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยนำเครื่องมือมาใช้ให้เกิดความน่าเชื่อถือที่เรียกว่า ข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ ซึ่งการดำเนินงานในปัจจุบันยังคงมีปัญหาทางด้านการสรรหาผู้สังเกตการณ์ที่มีจำนวนไม่เพียงพอในบางสาขา และสิ่งที่ควรคำนึงถึงทางด้านการสังเกตการณ์อาจมีผลประโยชน์ขัดแย้ง (Conflict of Interest) ในโครงการของภาครัฐ ดังนั้นจึงควรมีการพัฒนาแนวทางและกระบวนการในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรมที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เครื่องมือข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ต้องมีความสอดคล้องกับกรอบแนวความคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง แผนปฏิบัติการของกรมบัญชีกลาง รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ด้วยดังนี้

1. พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต

2. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 หมวด 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ได้กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ

3. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 2 การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน มาตรา 8 (2) การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

4. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560 - 2564 และ 2565* ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และธรรมาภิบาลในสังคมไทย

5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ. 2566 - 2570 เป้าหมายหลักที่ 5 การเสริมสร้างความสามารถของประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงและความเสี่ยงภายใต้บริบทโลกใหม่ หมายความว่า 13 ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน

6. แผนปฏิรูปประเทศด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประเด็นปฏิรูปที่ 2 ด้านการป้องปรามข้อ 3.5 ที่กำหนดว่า “โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโครงการใดที่อยู่ในความสนใจของประชาชนหรืออาจเกิดความไม่โปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการขนาดใหญ่ให้นำหลักการของข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ตรวจสอบงานก่อสร้างภาครัฐ

7. ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ยุทธศาสตร์ที่ 6 การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เรื่อง การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ

8. ยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการเสริมสร้างความมั่นคงทางการคลัง และยุทธศาสตร์ที่ 2 การสนับสนุนศักยภาพและความสามารถในการแข่งขัน

9. ยุทธศาสตร์กรมบัญชีกลาง ระยะ 20 ปี ด้านการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สรุป ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญในระดับนานาชาติ รวมถึงของประเทศไทย รัฐบาลจึงให้ความสำคัญและได้กำหนดนโยบายในการต่อต้านการทุจริตที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เนื่องจากเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นต้นเหตุที่ทำให้การพัฒนาประเทศไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้ภาคประชาชน และผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า ข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact มาใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีธรรมาภิบาลป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และยกระดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ของประเทศให้อยู่ในระดับที่ดีขึ้น

ข้อตกลงคุณธรรม เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ มีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มคน 3 ฝ่าย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับคัดเลือกให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ผู้ประกอบการที่สนใจเข้าร่วมเสนอราคา ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับคัดเลือกให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม และผู้แทนภาคประชาสังคมที่คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต หรือคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) แต่งตั้งให้เป็น “ผู้สังเกตการณ์” ประจำโครงการมาทำความเข้าใจร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษรว่า จะไม่กระทำการใด ๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต เช่น ไม่เรียกรับสินบนหรือประโยชน์อื่นใด และจะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสและเป็นธรรม รวมทั้งยอมรับให้มีบุคคลที่สามที่มาจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ โดยผู้สังเกตการณ์จะเข้าร่วมสังเกตการณ์การจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่ขั้นตอนร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ

สำหรับแนวทางการดำเนินการโครงการข้อตกลงคุณธรรมเป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีคณะกรรมการ ค.ป.ท. กำกับดูแลและกำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม โดยให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ (ค.ป.ท.) ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของข้อตกลงคุณธรรม
2. เพื่อศึกษาแนวทางและกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส และการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ
3. เพื่อพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสถานะปัจจุบันภายใต้หน้าที่ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลางและการศึกษาวิจัย

จะอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และประกาศของคณะกรรมการ ค.ป.ท.

2. ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มเป้าหมายที่ดำเนินการศึกษา คือ จะดำเนินการสนทนากลุ่มกับผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เรื่องข้อตกลงคุณธรรมจากต่างประเทศ ตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐที่มีโครงการข้อตกลงคุณธรรม และอาจารย์จากมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

3. ขอบเขตด้านเวลา

เริ่มการศึกษาวิจัยตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2565 จนถึง 31 พฤษภาคม 2566

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัย เรื่อง การพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน โครงการวิจัยนี้เป็นโครงการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการศึกษาเพื่อสภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรคและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ที่มีผลต่อการศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยจะทำการเก็บข้อมูลทั้งจากการศึกษาเอกสารทางวิชาการ (Documentary Research) และการศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

1.1.1 การศึกษาภาคสนาม (Field Study)

เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งการสัมภาษณ์จะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมโดยจัดให้มีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) แลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ได้มีการนำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเครื่องมือการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) มาใช้ให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน

1.1.2 การศึกษาเอกสารทางวิชาการ (Documentary Study)

มีการศึกษาเพื่อใช้เป็นข้อมูลทุติยภูมิประกอบการวิเคราะห์จากหนังสือ ตำรา คำบรรยาย บทความ สื่อสิ่งพิมพ์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสารที่เกี่ยวข้อง และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ตที่มีการกล่าวถึงปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหา การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐผ่านการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม รวมทั้งการศึกษาความเห็นของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยและแนวทางการแก้ปัญหาด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของกับภาคประชาชน

1.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลักๆ คือ

- 1.2.1 กลุ่มข้าราชการที่มีโครงการข้อตกลงคุณธรรม และกลุ่มนักวิชาการ โดยเป็นตัวแทนจากหน่วยงานของภาครัฐ หรือหน่วยงานที่มีการจัดทำโครงการข้อตกลงคุณธรรม
- 1.2.2 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันและจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รวมทั้งจากมหาวิทยาลัย

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษา เมื่อรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จากนั้นจะทำการตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล โดยนำมาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดในการศึกษา

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลและสรุปผลการศึกษาโดยใช้รูปแบบการพรรณานำมาอธิบาย เชื่อมโยงกับแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอแนวคิดใหม่ๆ ที่ได้จากการวิจัย

ข้อจำกัดของการวิจัย

เนื่องจากการศึกษา เพื่อนำไปสู่การพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน ดังนั้น กระบวนการหนึ่งที่มีส่วนสำคัญให้การกำหนดแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยมีประสิทธิภาพ คือ การศึกษาหารูปแบบ และแนวทางที่มีประสิทธิภาพ และได้รับการยอมรับโดยเทียบเคียงจากทั้งในประเทศและต่างประเทศ แต่เนื่องจากประเทศไทยมีหน่วยงานกลางที่ดูแลเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างจำกัด ประกอบกับการเข้าถึง รายละเอียดเกี่ยวกับสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยทำได้ยาก ภายใต้อายุเวลาที่จำกัดจึงเป็นข้อจำกัดของการวิจัยในครั้งนี้

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

แนวทางสำคัญในการป้องกันการทุจริต โดยอาศัยผู้แทนภาคประชาชนหรือผู้สังเกตการณ์อิสระเข้าไปติดตาม ตรวจสอบ และรายงานผลการดำเนินงาน เป็นเครื่องมือที่จะเน้นหนักใน 4 เรื่องคือ การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การสร้างการแข่งขันอย่างเป็นธรรม และสร้างประสิทธิผลในการดำเนินการโครงการ โดยประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย มีดังนี้

1. ทำให้สามารถกำหนดแนวทางหรือกระบวนการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและสามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพเกิด

ประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริง และนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นต่อนักลงทุนต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในโครงการที่สำคัญของประเทศ

2. ทำให้สามารถสร้างเครื่องมือที่จะทำให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งนำไปสู่การกำหนดแนวทางการแก้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างเหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง

3. ทำให้สามารถสร้างกระบวนการหรือเครื่องมือที่สร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานะปัจจุบัน

คำจำกัดความ

การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

คณะกรรมการ ค.ป.ท. หมายถึง คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน และกรมบัญชีกลางเป็นฝ่ายเลขานุการ) มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP)

หมายถึง ข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอได้ตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง

องค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย

หมายถึง องค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ค.ป.ท. ให้เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ผู้สังเกตการณ์ (Independent Observer : IO)

หมายถึง บุคคลภายนอกหรือภาคประชาสังคมที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ โดยจะต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น และไม่ถือว่าผู้สังเกตการณ์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาของประเทศไทยที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ดังนั้นรัฐบาลจึงให้ความสำคัญและถือว่าการกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นยุทธศาสตร์และวาระแห่งชาติ โดยได้กำหนดให้ทุกส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐกำหนดมาตรการหรือแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบเฝ้าระวัง เพื่อสกัดกั้นมิให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 51 การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 59 รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก

มาตรา 62 รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐ มีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัยทางการเงินการคลังด้านรายได้และรายจ่าย ทั้งเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐและเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ

มาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 64 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตามกฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย

ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา 76 รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยหน่วยงานของรัฐ ต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนรวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนกรแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว

มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอนเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)

ปัจจุบันรัฐบาล (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ประกาศ ณ วันที่ 8 ตุลาคม พุทธศักราช 2561 (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก วันที่ 13 ตุลาคม 2561) เพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน โดยกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระยะยาว 6 ด้าน ประกอบด้วย

- (1) ด้านความมั่นคง
- (2) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
- (3) ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
- (4) ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
- (5) ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- (6) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

โดยกรมบัญชีกลางมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยสอดคล้องกับกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ในยุทธศาสตร์ที่ 2 3 4 5 และ 6

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 - 2580) (ฉบับปรับปรุง)

ตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 10 วรรคแรก บัญญัติว่า “เมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติแล้ว ให้คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แต่ละด้านจัดทำแผนแม่บทเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ เสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

แผนแม่บทที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทด้วย ...”

โดยแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 - 2580) (ฉบับปรับปรุง) ประกอบด้วย 23 แผนแม่บท ดังนี้

1. ความมั่นคง
2. การต่างประเทศ
3. การเกษตร
4. การอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต
5. การท่องเที่ยว
6. พื้นที่และเมืองนำอยู่อัจฉริยะ
7. โครงสร้างพื้นฐานระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล

8. ผู้ประกอบการและวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่
9. เขตเศรษฐกิจพิเศษ
10. การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม
11. ศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต
12. การพัฒนาการเรียนรู้
13. การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี
14. ศักยภาพการกีฬา
15. พลังทางสังคม
16. เศรษฐกิจฐานราก
17. ความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม
18. การเติบโตอย่างยั่งยืน
19. การบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ
20. การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ
21. การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ
22. กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
23. การวิจัยและพัฒนานวัตกรรม

แผนแม่บทฯ ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความสอดคล้องกับบริบทและสถานการณ์ในการพัฒนาประเทศที่เป็นปัจจุบัน ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติให้สามารถแก้ไขเพิ่มเติมแผนแม่บทฯ ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงหรือความจำเป็นของประเทศได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ และคณะรัฐมนตรีแล้ว ซึ่งยังคงจำนวน 23 ประเด็น โดยเป็นแผนระดับที่ 2 ที่มีผลผูกพันให้ทุกหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องแปลงไปสู่การปฏิบัติร่วมกันอย่างบูรณาการ รวมทั้งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต้องสอดคล้องกับแผนแม่บทฯ เพื่อบรรลุผลลัพธ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างเป็นรูปธรรม และส่งผลให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ "ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง"

โดยกรมบัญชีกลางมีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยสอดคล้องกับแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2566 - 2580) (ฉบับปรับปรุง) ในประเด็นที่ 20

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

หมวด 1 การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการเพื่อเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนรับทราบ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา 6 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย 7 ประการ ดังต่อไปนี้

- (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
- (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หมวด 2 การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

มาตรา 8 (2) บัญญัติว่าการปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสัตย์สุจริต สามารถตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

มาตรา 8 (3) ก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ผลดีและผลเสียให้ครบถ้วนทุกด้าน กำหนดขั้นตอนการดำเนินการที่โปร่งใส มีกลไกตรวจสอบการดำเนินการในแต่ละขั้นตอน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

มาตรา 16 ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นโดยจัดทำเป็นแผนห้าปี ซึ่งต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

มาตรา 33 ให้ส่วนราชการจัดให้มีการทบทวนภารกิจของตนว่าภารกิจใดมีความจำเป็นหรือสมควรที่จะยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงการดำเนินการต่อไปหรือไม่ โดยคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และแผนอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงกำลังเงินงบประมาณของประเทศ ความคุ้มค่าของภารกิจและสถานการณ์อื่นประกอบกัน

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

หมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต

มาตรา 16 เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของ

หน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการ ในการป้องกันการทุจริต แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

มาตรา 17 ในการดำเนินการตามมาตรา 16 คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามมาตรา 18 ก็ได้ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วยคณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวรรคหนึ่ง เพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 18 ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่า จะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะ ต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย

คำสั่งคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ด้วยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 37 กำหนดให้มีคณะกรรมการ ค.ป.ท. และตามความในมาตรา 39 (4) กำหนดให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนั้น เพื่อให้การสรรหาผู้สังเกตการณ์เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 40 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 คณะกรรมการ ค.ป.ท. จึงออกคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบด้วย

1. ผู้แทนกรมบัญชีกลางตามที่อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมาย
2. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

3. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4. ผู้แทนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

5. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสองคน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรม ทั้งนี้ องค์กรเอกชนดังกล่าวต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับ และได้ดำเนินงานมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้คณะอนุกรรมการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามประกาศนี้ เป็นองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายตามประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมทั้งให้คณะอนุกรรมการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มีหน้าที่เสนอบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เฉพาะด้านที่เหมาะสมกับโครงการที่จะเข้าร่วมสังเกตการณ์ โดยต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น เพื่อเข้ารับการคัดเลือกเป็นผู้สังเกตการณ์หรือจะคัดเลือกผู้สังเกตการณ์จากบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ซึ่งผู้สังเกตการณ์ที่ได้รับการคัดเลือกจะไม่มีฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ

ผู้สังเกตการณ์จะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

1. มีสัญชาติไทย

2. มีคุณวุฒิ และประสบการณ์ที่เหมาะสม

3. ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลายเพราะการทุจริต

4. ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะได้รับโทษจำคุกจริงหรือไม่เว้น

แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ หรือพ้นโทษหรือพ้นระยะเวลาการรอการลงโทษหรือรอกำหนดโทษ

5. ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

6. ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

7. ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดๆ ในพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

8. ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

9. ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงานเพราะทุจริตต่อหน้าที่

โดยให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้สังเกตการณ์ตามคำสั่งฉบับนี้มีอำนาจและหน้าที่ตามประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม

การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

นอกจากนั้น คำสั่งฉบับนี้ยังได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการคณะอนุกรรมการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ และจำแนกประเภทผู้สังเกตการณ์ตามความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ก่อนนำเสนอบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบรวมทั้งต้องจัดให้มีการฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์ เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์มีความรู้และความเข้าใจในระบบข้อตกลงคุณธรรม บทบาทหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และสามารถรายงานผลการสังเกตการณ์เสนอคณะกรรมการ ค.ป.ท. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ภาคผนวก 2)

แนวคิดเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

ประมวลกฎหมายอาญามาตราที่ 1 (1) ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “โดยทุจริต” หมายถึง การแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น (พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา, 2499) ซึ่งได้แก่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดที่เกี่ยวกับความยุติธรรม และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (วิจิต หล่อจ๊ะระชุมภ์กุล, 2555) ซึ่งกล่าวง่าย ๆ คือ การกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีชอบได้ด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริต การใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ หรือการบอกว่าจะให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์แก่เจ้าพนักงาน ซึ่งการทุจริต (เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ, 2539) เป็นได้ทั้งการกระทำโดยตนเอง หรือร่วมมือกับบุคคลอื่น เพื่อให้รับทรัพย์สิน ผลประโยชน์ หรือบริการอื่นใด โดยวิธีการฉ้อโกง รวมถึงการปิดบังข้อเท็จจริง หรือโดยวิธีการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กร ทั้งนี้ สามารถจำแนกประเภทของทุจริตคอร์รัปชัน (Uslaner, 2008) ได้เป็น 3 แบบ ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption) การทุจริตคอร์รัปชันเป็นประจำ (Routine Corruption) และการทุจริตคอร์รัปชันร้ายแรง (Aggravated Corruption) โดยตัวอย่างของการทุจริตเป็นประจำ และการทุจริตคอร์รัปชันร้ายแรง ได้แก่ การให้ได้สัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยราชการหรือให้ของขวัญกับผู้อุปถัมภ์ และการให้เงินจำนวนมากแก่ผู้นำทางการเมืองเป็นเงินตอบแทนที่ได้สัญญาจากรัฐบาล ตามลำดับ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการทุจริตจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องและผิดกฎหมายแต่ก็มีรูปแบบการทุจริตบางอย่างที่ได้รับการยอมรับจากคนบางกลุ่มในสังคม

Heidenheimer (Heidenheimer, 1989) ได้มีการแบ่งลักษณะการคอร์รัปชันออกเป็น 3 ลักษณะ คือ 1. คอร์รัปชันที่เกี่ยวกับหน่วยงานราชการสมัยใหม่ มีลักษณะแนวคิดที่เห็นว่าการคอร์รัปชันที่จะแสดงออกในรูปของการใช้อำนาจในทางที่ผิดเพื่อหวังทางด้านผลประโยชน์ส่วนตัว โดยมีส่วนที่เกี่ยวกับการให้สินบน ซึ่งอาจไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับเงิน 2. คอร์รัปชันที่เกี่ยวกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่มีการมองแนวคิดนี้ว่า การคอร์รัปชันจะเป็นเรื่องของข้าราชการที่โกงและเห็นหน่วยราชการของตนเองเหมือนเป็นแหล่งทำธุรกิจที่สามารถจะแสวงหารายได้ให้มากที่สุด หน่วยราชการจึงเป็นสถานที่ที่สามารถหารายได้ของข้าราชการเหล่านั้น 3. คอร์รัปชันที่เกี่ยวกับแนวคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) การคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ หรือ

ความมีชื่อเสียง หรือเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้นในลักษณะที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมาตรฐานที่กำหนดพฤติกรรมในเชิงศีลธรรม

ปี ค.ศ.1978 Hridenheimer ยังได้จำแนกรูปแบบการคอร์รัปชันตามหลักเกณฑ์ของสี่ที่สะท้อนตามความอดทนของคนในสังคม หรือ ชุมชน (Community's tolerance) ที่มีต่อการทุจริตโดยจำแนกออกเป็นสีดำ สีเทาและสีขาว ดังนี้

1. การทุจริตสีดำ (Black Corruption) หมายถึงความเห็นพ้องต้องกันเป็นส่วนใหญ่ของชนชั้นนำและของมวลชนที่เห็นว่าการกระทำหนึ่งที่มีความผิดและสมควรถูกดำเนิน และเห็นว่าควรจะถูกลงโทษ

2. การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) เป็นการกระทำที่คนจำนวนหนึ่งเห็นว่าควรถูกลงโทษ แต่อีกจำนวนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป และมีคนส่วนใหญ่ที่ยังไม่มีความเห็นที่ชัดเจนหรือไม่มีความเห็น

3. การทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำยอมรับและเห็นว่าการกระทำพอจะรับได้ คือ ไม่เลวร้ายนัก การทุจริตในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ชนชั้นนำและคนส่วนใหญ่ไม่ได้คิดว่าควรที่จะให้มีการลงโทษ หรือกล่าวไว้อีกอย่างหนึ่ง คือ การคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่คนในสังคมยังไม่ตระหนักถึง เพราะฉะนั้นการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมหนึ่ง แต่ในสังคมหนึ่งอาจจะยังไม่ถือว่าเป็นการทุจริตก็ได้ ดังนั้น จึงถือว่าเป็นการกระทำที่คนส่วนใหญ่โดยเฉพาะชนชั้นนำในสังคมเห็นว่ายอมรับได้ เช่น การแข่งแถม การใช้อภิสิทธิ์ การเลี้ยงรับรอง เป็นต้น

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2550) กล่าวว่า การทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานของรัฐถือว่าเป็นการทำลายสังคมและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศไทยเป็นอย่างมาก แม้ว่าการคอร์รัปชันจะเป็นเรื่องที่ เลวร้าย แต่ก็สามารถพบเห็นได้ในสังคมทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำ หรือนักการเมืองระดับท้องถิ่นหรือระดับประเทศ ซึ่งปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้มีการพัฒนาและขยายตัวไปในทุกส่วนของหน่วยงานรัฐและภาคเอกชน โดยมีการแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ ที่ผ่านมามีความพยายามที่จะป้องกันและแก้ไขอย่างต่อเนื่อง แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ การเมืองและเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วและสลับซับซ้อนประกอบกับการพัฒนาของภาคธุรกิจที่มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรง ทำให้รูปแบบและเครือข่ายของการทุจริตคอร์รัปชันปรับเปลี่ยนอย่างรวดเร็วและซับซ้อนรัดกุมมากยิ่งขึ้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ สร้างความเสียหายให้แก่สังคม การบริหารงานในหน่วยงานภาครัฐ เศรษฐกิจและการเมือง เป็นดังนี้

1. ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม การทุจริตคอร์รัปชันทำให้สังคมไม่เจริญเติบโตและพัฒนาเท่าที่ควร เนื่องจากมีการจัดสรรการใช้งบประมาณและทรัพยากรในโครงการต่างๆ ที่มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรอย่างไม่เหมาะสมและไม่ถูกต้อง นอกจากนี้ หากพิจารณาในเรื่องของความช่วยเหลือจากต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันทำให้ต่างประเทศหรือองค์กรจากต่างประเทศไม่กล้าหรือลังเลใจที่จะให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากเกรงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศนั้นจะนำเงินช่วยเหลือไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งจะทำให้การช่วยเหลือนั้นสูญเปล่าและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้

2. ความเสียหายที่เกิดขึ้นในแง่ของการบริหารงานในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม การทุจริตคอร์รัปชันทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนขาดความศรัทธาไม่เคารพกฎหมายและถืออำนาจและเงินเป็นใหญ่

3. ความเสียหายในทางเศรษฐกิจ ปกติการทุจริตคอร์รัปชัน มักจะกระทำในรูปแบบการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ได้รับการผูกขาดในการผลิตสินค้าและบริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการแข่งขันทางการค้าอย่างเสรีและเป็นธรรมอย่างมาก ทำให้นักลงทุนทั้งจากในประเทศและต่างประเทศไม่ยอมมาลงทุนทำธุรกิจในประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ยังส่งผลกระทบต่อสังคมได้รับสินค้าและบริการที่มีคุณภาพ ราคาสูงเกินความเป็นจริง เนื่องจากได้มีการจ่ายเงินสินบนและเงินค่าเจรจาในการดำเนินธุรกิจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะถูกนำไปรวมเป็นต้นทุนในการผลิตสินค้าและบริการเสมอ ในสภาวะเช่นนี้ทำให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เสถียรภาพทางการเงินและความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

4. ความเสียหายทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันทำให้ประเทศไม่เจริญก้าวหน้าและไม่มีเสถียรภาพ การทุจริตเลือกตั้งทำให้ได้นักการเมืองที่ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะเข้ามาบริหารประเทศและมีโอกาสที่จะเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อถอนทุนคืนจากการใช้ชื่อเสียง และในบางกรณีนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันอาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของตนหรือของพวกพ้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารและการปกครองประเทศโดยรวม จะเห็นได้ว่า การทุจริตส่งผลกระทบต่อพัฒนาการด้านต่างๆ ของประเทศอย่างมาก บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2551) สรุปไว้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันเป็นรากเหง้าแห่งปัญหาทั้งปวง ดังนั้น การเข้าใจปัจจัยหรือสาเหตุการเกิดคอร์รัปชันที่ถูกต้องและครบถ้วนจะนำไปสู่การป้องกันและการ แก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน จากการศึกษาวิจัยและบทความต่างๆ พบว่า มีปัจจัยจำนวนมากที่เกี่ยวข้อง กับปัญหาคอร์รัปชัน กล่าวคือการเกิดคอร์รัปชันสัมพันธ์กับปัจจัยของสังคมหลายประการ ระบอบการ ปกครอง ศาสนา เชื้อชาติชนชั้น ขนาดเมือง เศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรมทางการเมืองและเพศ

Jain (2001) ได้มีการจำแนกการทุจริตคอร์รัปชันออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. การทุจริตขนาดใหญ่ (Grand Corruption) กล่าวคือ มีนักการเมืองหรือผู้บริหารระดับสูงออกนโยบายบางประการมาเพื่อเอื้อต่อผลประโยชน์ส่วนตน การคอร์รัปชันขนาดใหญ่จะมีความสลับซับซ้อนตั้งแต่กระบวนการกำหนดนโยบาย กระบวนการจัดทำโครงการของรัฐ กระบวนการแสวงหาประโยชน์ การจัดตั้งบริษัทบังหน้า ไปจนถึงกระบวนการ ฟอกเงิน

2. การทุจริตทางราชการ (Bureaucratic Corruption) เป็นการจ่ายสินบนเพื่อให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปด้วยความรวดเร็วหรือเพื่อเลี่ยงข้อกฎหมายบางอย่างหรือการจ่ายเงินสินบนเพื่อเลี่ยงการถูกดำเนินคดี มีลักษณะคล้ายการทุจริตคอร์รัปชันขนาดเล็ก (Petty Corruption)

3. การทุจริตทางอำนาจ นิติบัญญัติ(Legislative Corruption) คือ การทุจริตโดยนักการเมืองที่มีอำนาจทางนิติบัญญัติในการออกกฎหมาย เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผลประโยชน์ของนักธุรกิจหรือกลุ่มผลประโยชน์อื่นใด ซึ่งนำมาสู่การซื้อเสียงของ นักการเมือง (Vote Buying)

เพลินตา. (2559). ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า คอร์รัปชัน พบว่าได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ หรือคำจำกัดความเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในมุมมองที่แตกต่างกัน ดังนี้

1. โรเจอร์ (Arnold) อธิบายว่า “การคอร์รัปชันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดความรับผิดชอบต่อกฎหรือข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติและเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบสาธารณประโยชน์โดยทั่วไปและการฝ่าฝืนผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบเป็นพิเศษนั้นถือว่าเป็นการคอร์รัปชันด้วย

2. จอห์นสัน (Johnson) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “คอร์รัปชันของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ของประชาชนไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่งคั่งส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย”

3. สก็อต (Scot) ได้ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของนิยามคำว่าคอร์รัปชันในทางกฎหมายว่า “ความหมายของคอร์รัปชันที่ใช้กันโดยทั่วไปไม่ได้ครอบคลุมถึงคอร์รัปชันที่ยึดโยงกับระบบการเมืองซึ่งตามแนวความคิดของอริสโตเติล ได้อธิบายว่า คอร์รัปชัน หมายถึง การที่ระบบการเมืองอำนวยความสะดวกให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือภาคเศรษฐกิจใดเศรษฐกิจหนึ่งโดยเฉพาะด้วย กล่าวคือ ระบบการปกครองแบบหนึ่งอาจจะไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับคนทุกกลุ่ม ซึ่งอาจจะอำนวยความสะดวกให้กับคนบางกลุ่มเช่นพวกคนชั้นสูงนักธุรกิจขนาดใหญ่หรือกลุ่มชนบางกลุ่มหรือบางภูมิภาคซึ่งเป็นการลดทอนความต้องการของกลุ่มอื่นๆ โดยเมื่อวิเคราะห์จากมุมมองของกฎหมายแล้วการกระทำเหล่านี้จะไม่ถือเป็นการคอร์รัปชันหากไม่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนบรรทัดฐานที่เป็นทางการของสังคมนั้น โดยสก็อตต้องการชี้ประเด็นไปที่การคอร์รัปชันทางการเมืองซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่อย่างรากลงไปในระบบการเมือง

4. รองศาสตราจารย์ ดร. สังคิต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่า “คอร์รัปชันเกี่ยวข้องกับเรื่องคุณธรรมของนักการเมืองและข้าราชการมากที่สุด การใช้อำนาจใดๆ ของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรมไม่ว่าเป็นเรื่องถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม ไม่ว่าจะเพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง ครอบครัว พวกพ้องและคนใกล้ชิดหรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองก็ตาม ไม่ว่าจะผลประโยชน์เช่นนี้จะเกี่ยวข้องกับเงินทองหรือโภคทรัพย์ก็ตาม โดยมาตรฐานของอารยะประเทศในปัจจุบันแล้วก็คือถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น นอกจากนี้ ยังให้ความหมายของคอร์รัปชันว่าหมายถึง “กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเองครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่กฎหมายอำนาจที่ได้รับมอบหมาย

สถานะในระบบราชการหรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือไม่ว่าการกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรืออาจไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสิ่งของตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและ

จริยธรรมของบุคคลสาธารณะที่จะต้องตัดสินใจปัญหาหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมหรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณะชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก รวมทั้ง ขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อนก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น

5. เบย์เลย์ (David H. Bayley) ให้ความหมายว่า “คอร์รัปชัน” เป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจในทางที่ผิด เพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบนซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป”

6. นีย์ (J.S.Nye) ได้ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า “เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากหน้าที่ตามปกติของข้าราชการอันเนื่องมาจากความสนใจส่วนตัว เช่น เรื่องของครอบครัว พรรคพวก หรือคนใกล้ชิดโดยการได้ผลประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้ การคอร์รัปชันยังครอบคลุมถึงการติดสินบน การให้การอุปถัมภ์ค้ำจุนบุคคลด้วยเหตุเรื่องความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากกว่าการคำนึงถึงความถูกต้องและการจัดสรรทรัพยากรของทางราชการอย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว”

นอกจากนี้ ผลจากการที่องค์กร เพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้สำรวจระดับปัญหาการคอร์รัปชันประเทศต่างๆ เพื่อจัดทำดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index : CPI) พบว่าล่าสุด ไทยอยู่ในอันดับที่ 104 จากการจัดอันดับทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลกและไทยอยู่ในอันดับที่ 5 จาก 10 ประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยได้คะแนนเพียง 36 คะแนน ตามหลังสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ซึ่งถือว่าภาพลักษณ์ด้านปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศไทยยังอยู่ในเกณฑ์ที่รุนแรง ขาดความโปร่งใส ประกอบกับเงินงบประมาณของภาครัฐในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีมีสัดส่วนสูงถึงประมาณ 1.5 - 2 ล้านล้านบาท ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยจะต้องดำเนินการกำหนดมาตรการ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องมีความโปร่งใส และให้การใช้จ่ายเงินของภาครัฐมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริง และนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นต่อนักลงทุนต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในโครงการที่สำคัญของประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันวิธีหนึ่งที่สำคัญและได้รับการยอมรับคือการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ซึ่งสอดคล้องกับ ขวัญฤทัย (ขวัญฤทัย, 2554) ได้ระบุในงานวิจัยว่า การเปิดให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่าเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญที่สุด เพราะปัญหาการทุจริตไม่อาจแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลงได้ หากว่าการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตถูกจำกัดให้เป็นหน้าที่ของภาครัฐแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ให้ความสนใจต่อการมีส่วนร่วมและแรง สนับสนุนของประชาชน ดังนั้น การขยายฐานของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตออกไปสู่ภาคเอกชน คือทั้งองค์กรเอกชน สื่อมวลชน และประชาชนทั่วไปให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ จึงเป็นทางเดียวที่จะสร้างเครือข่ายของระบบงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้เกิดขึ้นในสังคมไทย

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้าง

พหุ (2562) ประเทศไทยได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องดำเนินการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง โดยปรากฏอยู่ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ข้อ 4 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้สึกสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ทั้งนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2552) ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า

อย่างไรก็ดี (ปรีชา, 2561) ได้มีการเสนอแนวทางการพัฒนาเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเป็นประโยชน์สำหรับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปประยุกต์ใช้ว่า ภาครัฐควรมีการพัฒนากระบวนการป้องกันและปราบปราม เพื่อไม่ให้ระบบอุปถัมภ์ ระบบพวกพ้อง ระบบอำนาจที่ฉ้อฉลเหล่านี้สามารถทำงานได้ ตลอดจนควรมีการดำเนินการพัฒนาระบบการให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผย โดยเฉพาะข้อมูลในเรื่องที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต เช่น ข้อมูลรายละเอียดโครงการของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้าง รวมทั้งควรเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคม การเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตาม การทำงานของแต่ละหน่วยงาน เป็นกระบอกเสียงของประชาชน เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งควรจัดกิจกรรมเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้กับหน่วยงานต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

แนวคิดเรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างในระดับสากล

(Adam Daka, 2016) จากการศึกษาข้อมูลจากรายงาน “Integrity Pact : How to Guide from Practitioners” ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) พบว่า รูปแบบของการดำเนินงานของ Integrity Pact ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

1. Open data โดยมีความต้องการที่จะเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงผู้เข้าร่วมเสนอราคา โดยข้อมูลเหล่านี้จะนำไปสู่การแสดงความคิดเห็นในเชิงสังคม และ

อาจต้องมีคนมาวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันได้มีการนำเสนอในรูปแบบของ Open Contracting Data Standard

2. การสร้าง Social Auditing เพื่อให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยผู้เชี่ยวชาญจะต้องมีคุณวุฒิ และมีความสามารถในการรายงานความผิดปกติในกระบวนการ

องค์ประกอบในกระบวนการ Integrity Pact ของ TI ประกอบด้วย

1. ศักยภาพในการบริหารจัดการโครงการ
2. ผู้เชี่ยวชาญหรือผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
3. กระบวนการพัฒนาศักยภาพผู้เชี่ยวชาญหรือผู้สังเกตการณ์
4. ประสิทธิภาพของการประสานงานร่วมกันระหว่างเจ้าของโครงการและผู้เชี่ยวชาญ

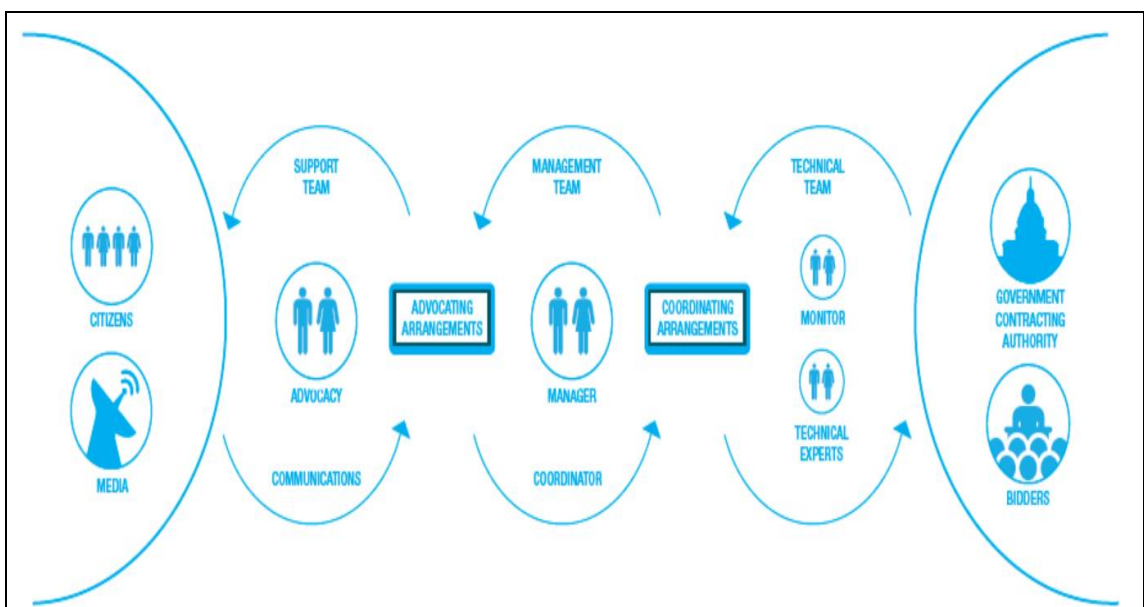
หรือผู้สังเกตการณ์

5. การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ

ทั้งนี้ TI ได้เสนอแนวคิดในการคัดเลือกโครงการที่จะเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม โดยให้พิจารณาคัดเลือกจาก

1. ขนาดของโครงการ โดยโครงการขนาดใหญ่จะมีความซับซ้อนและมีโอกาสที่จะเกิดความผิดปกติหรือการทุจริตสูง
 2. ความซับซ้อนของโครงการทั้งที่อาจเป็นปัญหาส่งผลกระทบต่อภาคประชาชนหรือปริมาณของผู้เข้าร่วมเสนอราคา
 3. โครงการที่ได้รับความสนใจจากภาคประชาชน
- นอกจากนี้ TI ยังได้นำเสนอรูปแบบและบทบาทของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ดังนี้

แผนภาพที่ 2.1 แนวคิดในการดำเนินงาน IP ของผู้เกี่ยวข้องแต่ละภาคส่วนในมุมมองของ TI



ที่มา : องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI)

ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ร.ศ.ดร.วิจิต หล่อจีระชุนห์กุล (วิจิต หล่อจีระชุนห์กุล, 2549) ได้อธิบายถึงการแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม หมายถึง ต้องเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ค้าที่มีคุณสมบัติตามที่ หน่วยงานกำหนดทุกรายสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้าง

2. ความโปร่งใส หมายถึง การประกาศจัดซื้อจัดจ้าง เงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ เกณฑ์การตัดสิน การดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้าง และผลการจัดซื้อ จัดจ้าง จะต้องมีความชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ และผู้ค้าทุกรายไม่ว่าจะอยู่ที่ใดสามารถ รับทราบประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนสามารถเข้าถึงเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ จัดจ้างได้โดยง่าย

3. ความรับผิดชอบ หมายถึง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง ต้องเป็นไปตาม ระเบียบและข้อบังคับของภาครัฐอย่างเคร่งครัด ตลอดจนรับผิดชอบในความถูกต้องและความ ครบถ้วนของเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการตอบข้อสงสัยในเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง

4. ความเสมอภาค หมายถึง ผู้ค้าจะรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างพร้อมๆ กัน อย่างทั่วถึงและเสมอภาค ตลอดจนเจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาผลการเสนอราคาของผู้ค้าทุกราย ด้วยความยุติธรรมและด้วยเกณฑ์เดียวกัน

ปรีชา อุตระกุล และคณะ (ปรีชา, 2561) ได้มีการเสนอแนวทางการพัฒนาเสริมสร้าง ธรรมาภิบาลและการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่จะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้จริง ดังนี้

1. ควรมีการพัฒนากระบวนการป้องกันและปราบปราม เพื่อไม่ให้ระบบอุปถัมภ์ สามารถ ทำงานได้ และควรมีการดำเนินการพัฒนาระบบการให้ข้อมูลข่าวสารที่เปิดเผย โดยเฉพาะข้อมูล ในเรื่องที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต เช่น ข้อมูลรายละเอียดโครงการของรัฐ การจัดซื้อจัดจ้าง การคัดเลือกคนเข้าทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง ฯลฯ ประกอบกับควรส่งเสริมแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ให้เป็นที่ยอมรับของทุกภาคส่วนในสังคม

2. ควรกำหนดให้หน่วยงานที่กำกับดูแล ตรวจสอบการคอร์รัปชัน เช่น สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พัฒนา ฐานข้อมูลให้มีความถูกต้อง ทันสมัย สามารถเชื่อมต่อกับระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานอื่นๆ ได้อย่าง มีประสิทธิภาพ เพื่อปลูกจิตสำนึกและสร้างเสริมจริยธรรมและคุณธรรม ป้องกันและตรวจสอบการ ทุจริตคอร์รัปชันได้มากขึ้น

3. ควรปลูกฝังเยาวชนให้เห็นความสำคัญของการป้องกันการทุจริต การเปลี่ยนแปลงทัศนคติ ค่านิยมและบรรทัดฐานของประชาชนทุกภาคส่วน เพื่อส่งเสริมให้เกิดค่านิยมที่ไม่ยอมรับการคอร์รัปชัน โดยการประชาสัมพันธ์ และร่วมมือกันใช้ธรรมาภิบาลในหน่วยงาน นอกจากนี้ควรประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่อต้านการทุจริตอื่นๆ และบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ

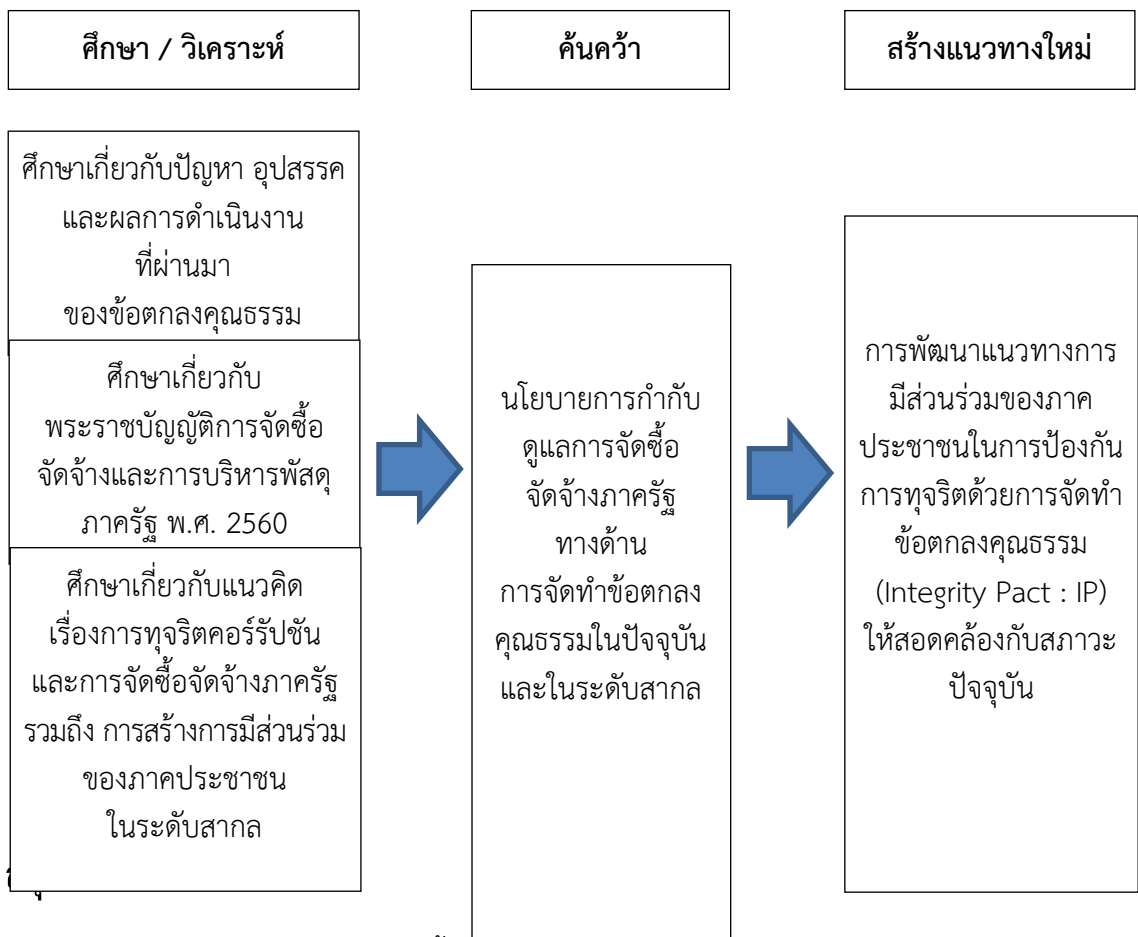
4. ควรเพิ่มบทบาทของภาคประชาสังคม การเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ติดตามการทำงานของแต่ละหน่วยงาน เป็นกระบอกเสียงของประชาชน เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งจัดกิจกรรมเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้กับหน่วยงานต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

พชมา จิตมหีมา (2562) ได้กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐว่า การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้น มีความมุ่งหมายสำคัญ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติโดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มี การแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่า (Worthiness) ในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผน การดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement) ให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม เหตุผลตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัตินี้ มุ่งเน้นในด้านความโปร่งใส (Transparency) ของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดแก่ประชาชนโดยรวม ซึ่งหากวิเคราะห์จากเหตุผลนี้แล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญ คือ หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) และความโปร่งใส (Transparency) ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาล เป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานในหน่วยงานของรัฐได้รับความไว้วางใจ โดยจะนำมาซึ่งการประสานและการให้ความร่วมมือ (Coordination and Cooperation) อันดีจากภาคประชาชน

ธีรพล กาญจนากาศ (2561) ได้ทำการวิจัยสรุปไว้ว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตนั้นได้พัฒนาขึ้นเป็นอย่างมากในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา เริ่มจากบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรจากพุทธศักราช พ.ศ. 2550 แล้วมาเป็นนโยบายและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อมาจึงถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งในส่วนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐนั้นได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีโครงการข้อตกลงคุณธรรมและมีผู้สังเกตการณ์คุณธรรมเข้าสังเกตการณ์ในโครงการของหน่วยงานภาครัฐซึ่งปรากฏว่าส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสมยิ่งขึ้นตามตัวชี้วัดที่ปรากฏว่า ในช่วงเพียง 3 ปีเศษมูลค่าโครงการปี พ.ศ. 2558 ถึง 2561 รวม 38 โครงการมูลค่า 216,549 ล้านบาท ที่ทำข้อตกลง

คุณธรรมและมีผู้สังเกตการณ์คุณธรรมเข้าสังเกตการณ์ในโครงการของหน่วยงานต่างๆ ผลทำให้ประหยัดงบประมาณ 71,127 ล้านบาท ต่ำกว่างบประมาณคิดเป็นร้อยละ 32.85 อันเป็นผลงานที่น่าพอใจเป็นอย่างยิ่งจึงถือว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนส่งผลดีต่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลให้ลดค่าใช้จ่ายจำนวนมาก จึงควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้มากขึ้นและมีองค์กรที่สามารถฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์คุณธรรมให้มีจำนวนมากขึ้น เพื่อประโยชน์ที่ได้รับจะตกแก่ประเทศชาติของเราและเป็นที่ยึดถือของต่างประเทศมากยิ่งขึ้นต่อไป

กรอบแนวคิดของการวิจัย



พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดให้ภาคประชาชนและผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยนำเครื่องมือมาใช้ให้เกิดความน่าเชื่อถือที่เรียกว่าข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตั้งแต่นั้นขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1. หลักนิติธรรม กล่าวคือ มีกฎหมายรองรับซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
2. หลักคุณธรรม กล่าวคือ ช่วยให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐ มีความถูกต้องเป็นธรรมไม่ทุจริตคอร์รัปชัน สร้างค่านิยมที่ดีงามให้กับองค์กรและประเทศชาติ
3. หลักความโปร่งใส คือ การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ผู้สังเกตการณ์ซึ่งก็คือภาคประชาชนให้สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก ตลอดจนมีระบบหรือกระบวนการตรวจสอบและประเมินผลที่มีประสิทธิภาพ
4. หลักการมีส่วนร่วม กล่าวคือ ภาคประชาสังคมหรือผู้สังเกตการณ์มีส่วนร่วมรับรู้และร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจสำคัญ เปิดให้มีช่องทางในการเข้ามามีส่วนร่วม เช่น การเสนอแนะคุณลักษณะเฉพาะและเทคนิคของโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ ช่วยให้มีผู้ค้าเข้าร่วมได้มากยิ่งขึ้น
5. หลักความรับผิดชอบ กล่าวคือ มีการลงนามร่วมกัน 3 ฝ่าย ในลักษณะของข้อตกลง โดยมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่ายไว้อย่างชัดเจน
6. หลักความคุ้มค่า กล่าวคือ ช่วยให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างสามารถประหยัดงบประมาณได้มากขึ้น เนื่องจากข้อเสนอแนะของภาคประชาสังคมที่นำไปสู่การปรับปรุงคุณลักษณะและเทคนิคเฉพาะช่วยทำให้เกิดการแข่งขันยิ่งขึ้น

บทที่ 3

แนวทางการดำเนินงานโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP)

ภาพรวมการดำเนินงานโครงการโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่ผ่านมา

ปัจจุบันมีโครงการที่เข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจำนวนรวมทั้งสิ้น 156 โครงการ คิดเป็นงบประมาณโครงการจำนวนรวม 1.97 ล้านบาท โดยเป็นมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดหาแล้วจำนวน 1,040,570 ล้านบาท เป็นราคาที่จัดหาได้ (วงเงินในสัญญา) จำนวน 966,145 ล้านบาท ประหยัดงบประมาณได้จำนวนทั้งสิ้น 74,425 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.2 ของมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดหาได้แล้ว โดยมีรายละเอียด สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3 - 1 รายละเอียดมูลค่าโครงการที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม

(ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2565)

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวน โครงการ	งบประมาณ โครงการ (ล้านบาท)	มูลค่าโครงการ (ที่ดำเนินการ จัดหาได้แล้ว) (ล้านบาท)	ราคาที่จัดหา ได้ (ล้าน บาท)	ประหยัด งบประมาณ (ล้านบาท)
2558	12	2,377.00	46,025.57	40,882.58	5,142.99
2559	12	4,089.48	13,858.16	11,912.23	1,945.93
2560	25	2,550.00	283,652.12	246,635.86	37,016.25
2561	19	500.00	453,229.57	434,814.17	18,415.40
2562	20	543.48	80,496.01	73,087.80	7,408.21
2563	18	965.01	65,824.17	63,350.78	2,473.39
2564	19	1,256.00	85,144.65	84,190.47	954.18
2565	20	2,061.15	12,340.41	11,271.53	1,068.88
2566	11	5,383.82	-	-	-
รวม	156	19,725.94	1,040,570.68	966,145.43	74,425.25

ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

สำหรับสถานะโครงการข้อตกลงคุณธรรม สรุปได้ตามตารางที่ 3 - 2

ตารางที่ 3 - 2 สถานะโครงการที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม

(ข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม

ปีงบประมาณ พ.ศ.	จำนวน โครงการ	การจัดทำ ร่าง TOR	การจัดซื้อ จัดจ้าง	การบริหาร สัญญา	สิ้นสุด โครงการ
2558	12	0	0	3	9
2559	12	0	0	2	10
2560	25	1	1	18	5
2561	19	1	1	14	3
2562	20	5	0	12	3
2563	18	0	1	17	0
2564	19	3	3	13	0
2565	20	9	5	6	0
2566	11	10	1	0	0
รวม	156	29	12	85	30

ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

1. โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 จำนวนทั้งสิ้น 12 โครงการ สิ้นสุดโครงการแล้ว จำนวน 9 โครงการ และอยู่ระหว่างบริหารสัญญา จำนวน 3 โครงการ
2. โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวนทั้งสิ้น 12 โครงการ สิ้นสุดโครงการแล้วจำนวน 10 โครงการ และอยู่ระหว่างการบริหารสัญญาจำนวน 2 โครงการ
3. โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 จำนวนทั้งสิ้น 25 โครงการ สิ้นสุดโครงการแล้ว จำนวน 5 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดทำร่างขอบเขตของงาน จำนวน 1 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 1 โครงการ และอยู่ระหว่างการบริหารสัญญา จำนวน 18 โครงการ
4. โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวนทั้งสิ้น 19 โครงการ สิ้นสุดโครงการแล้ว จำนวน 3 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดทำร่างขอบเขตของงาน จำนวน 1 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 1 โครงการ และอยู่ระหว่างการบริหารสัญญา จำนวน 14 โครงการ
5. โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวนทั้งสิ้น 20 โครงการ สิ้นสุดโครงการแล้ว จำนวน 3 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดทำร่างขอบเขตของงาน จำนวน 5 โครงการ และอยู่ระหว่างการบริหารสัญญา จำนวน 12 โครงการ
6. โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 จำนวนทั้งสิ้น 18 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างจำนวน 1 โครงการ และอยู่ระหว่างการบริหารสัญญา จำนวน 17 โครงการ
7. โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 จำนวนทั้งสิ้น 19 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดทำร่างขอบเขตของงาน จำนวน 3 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้างจำนวน 3 โครงการ และอยู่ระหว่างการบริหารสัญญา จำนวน 13 โครงการ

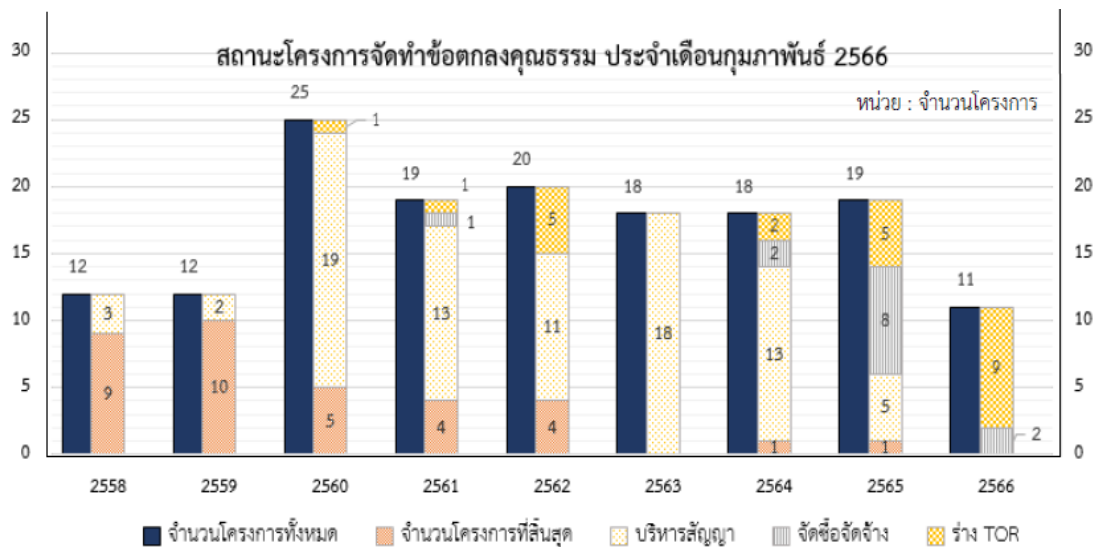
8. โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวนทั้งสิ้น 20 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดทำร่างขอบเขตของงาน จำนวน 9 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 5 โครงการ และอยู่ระหว่างการบริหารสัญญา จำนวน 6 โครงการ

9. โครงการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 จำนวนทั้งสิ้น 11 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดทำร่างขอบเขตของงาน จำนวน 10 โครงการ อยู่ระหว่างการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 1 โครงการ

การดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2566

ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 คณะอนุกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะอนุกรรมการ ค.ป.ท.) ได้คัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรมแล้ว จำนวน 11 โครงการ (ประชุมเริ่มต้นโครงการ (Kick Off Meeting) แล้ว จำนวน 10 โครงการ) ทั้งนี้สามารถแบ่งสถานะโครงการ IP ออกเป็น 2 สถานะได้แก่ โครงการที่สิ้นสุดการดำเนินงาน จำนวน 34 โครงการ และโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 120 โครงการ และเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2566 ได้มีการขอยกเลิก 2 โครงการ ในปีงบประมาณ พ.ศ.2564 จำนวน 1 โครงการ และในปีงบประมาณ พ.ศ.2565 จำนวน 1 โครงการ ดังนั้นโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมคงเหลือ จำนวน 154 โครงการ โดยโครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสามารถแบ่งย่อยออกเป็น 3 สถานะ ได้แก่ โครงการที่อยู่ระหว่างจัดทำร่างขอบเขตของงาน จำนวน 23 โครงการ โครงการที่อยู่ระหว่างจัดซื้อจัดจ้าง จำนวน 13 โครงการ และโครงการที่อยู่ระหว่างบริหารสัญญา จำนวน 84 โครงการ

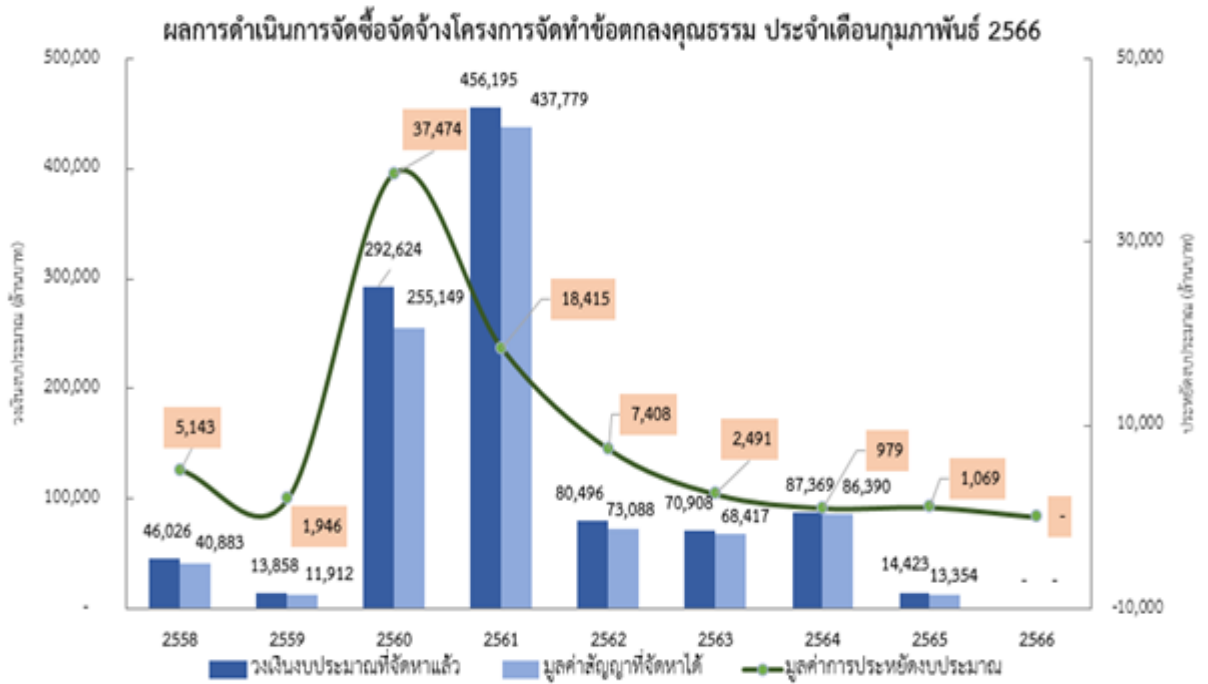
แผนภาพที่ 3-1 สถานะโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ประจำปีเดือนกุมภาพันธ์ 2566



ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

โครงการ IP ทั้ง 154 โครงการ มีวงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้นประมาณ 1,975,283 ล้านบาท โดยเป็นโครงการที่ดำเนินการจัดหาแล้ว (โครงการที่สิ้นสุดการดำเนินงานและโครงการที่อยู่ระหว่างบริหารสัญญา) จำนวน 118 โครงการ วงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น 1,061,898 ล้านบาท และมีมูลค่าสัญญาในโครงการที่จัดหาแล้ว รวมทั้งสิ้น 986,973 ล้านบาท ซึ่งสามารถประหยัดงบประมาณในการจัดหารวม ทั้งสิ้น 74,925 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.06 ของงบประมาณโครงการที่ดำเนินการจัดหาแล้ว

แผนภาพที่ 3-2 ผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ประจำปีเดือน
กุมภาพันธ์ 2566



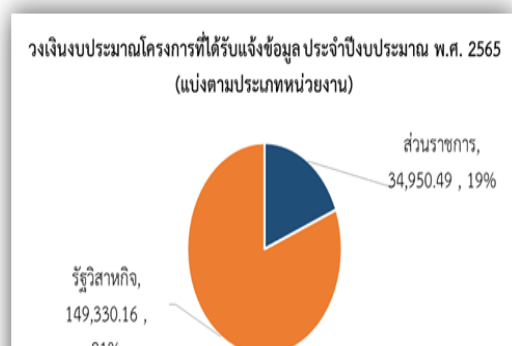
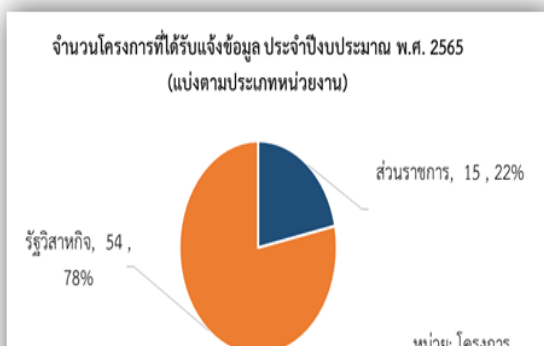
ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

ภาพรวมการคัดเลือกโครงการ IP ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

1. การแจ้งข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีหน่วยงานของรัฐ จำนวน 26 แห่ง แจ้งข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. คัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ IP จำนวน 69 โครงการ โดยมีวงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้น 184,280.65 ล้านบาท ทั้งนี้ สามารถจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐที่แจ้งข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) ส่วนราชการ จำนวน 16 แห่ง และ 2) รัฐวิสาหกิจ จำนวน 19 แห่ง

แผนภาพที่ 3-3 จำนวนโครงการการจัดซื้อจัดจ้างโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

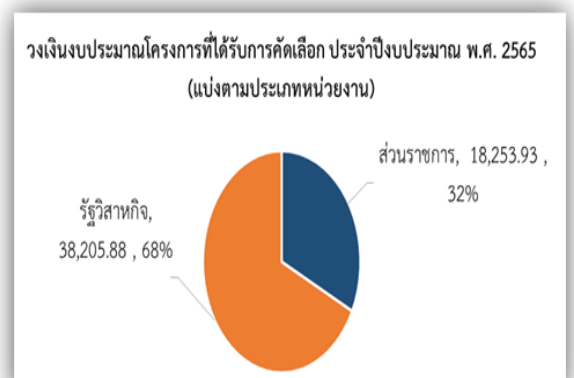
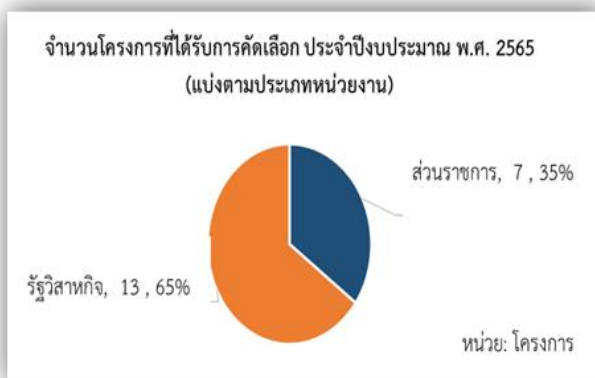


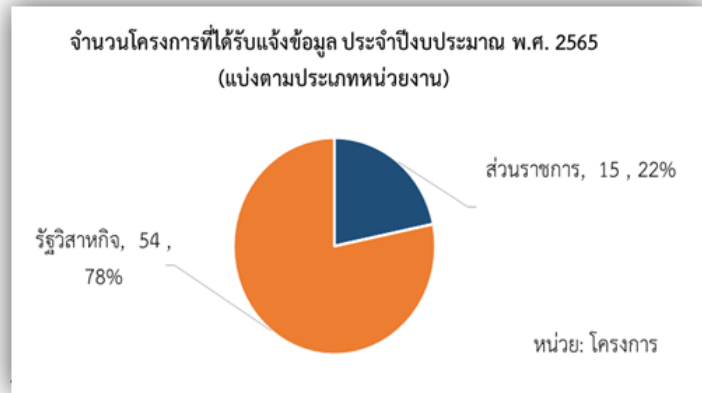
ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

2. ผลการคัดเลือกโครงการ IP

คณะกรรมการ ค.ป.ท และคณะอนุกรรมการ ค.ป.ท. ได้มีมติคัดเลือกโครงการ IP ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 จำนวน 20 โครงการ คิดเป็นร้อยละ 28.98 ของจำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่แจ้งข้อมูลมายังคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทั้งหมด โดยเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ จำนวน 7 โครงการ วงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้นประมาณ 18,253.93 ล้านบาท และโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ จำนวน 13 โครงการ วงเงินงบประมาณรวมทั้งสิ้นประมาณ 38,205.88 ล้านบาท รวมวงเงินงบประมาณทั้งสิ้น 56,459.81 ล้านบาท

แผนภาพที่ 3-4 จำนวนโครงการการจัดซื้อจัดจ้างโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม





ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

3. รายงานการประเมินผลโครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

กรมบัญชีกลางได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ให้เป็นผู้รวบรวมข้อมูลและประเมินผลโครงการ IP ที่สิ้นสุดการดำเนินงานในปี พ.ศ. 2563 – 2565 จำนวน 14 โครงการ รวมทั้งรวบรวมผลการประเมินเสนอต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. เพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งรายงานผลการประเมินฯ หลักเกณฑ์การประเมินผลโครงการ IP จะประเมินใน 2 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 ความสำเร็จของโครงการ คำนวณร้อยละ 40 โดยวัดผลจากภาพรวมโครงการ IP เพื่อประเมินการดำเนินการและความยั่งยืนของโครงการ

มิติที่ 2 ระบบงานข้อตกลงคุณธรรม คำนวณร้อยละ 60 โดยวัดผลการดำเนินงานตามแนวทางการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามหลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้ง 6 ด้าน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ผ่านกระบวนการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ได้แก่ การคัดเลือกโครงการ การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ การลงนามข้อตกลงคุณธรรม การประชุมเริ่มต้นโครงการ การเข้าร่วมสังเกตการณ์ และการรายงานผล

โดยมีระดับผลการประเมินโครงการ IP ดังนี้

มากกว่าร้อยละ 90	โครงการอยู่ในเกณฑ์ดีมาก
ระหว่างร้อยละ 81 - 90	โครงการอยู่ในเกณฑ์ดี
ระหว่างร้อยละ 61 - 80	โครงการอยู่ในเกณฑ์ปานกลาง
ระหว่างร้อยละ 50 - 60	โครงการอยู่ในเกณฑ์พอใช้
น้อยกว่าร้อยละ 50	โครงการอยู่ในเกณฑ์ต้องปรับปรุง

การประเมินผลโครงการ IP ที่สิ้นสุดการดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 – 2565 จำนวน 14 โครงการ ได้กำหนดให้มีการศึกษาใน 3 หัวข้อ ดังนี้

หัวข้อที่ 1 ปัจจัยนำเข้า (Input) โดยพิจารณาตามหลักการ 4 Ms ได้แก่ Man (คน) พบว่า มีผู้สังเกตการณ์เฉลี่ย 5 รายต่อโครงการ

Money (งบประมาณ) พบว่า มีค่าใช้จ่ายประมาณ 600,000 บาท ต่อปีต่อโครงการ

Method (กระบวนการ) พบว่า กรมบัญชีกลางในฐานะศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรมได้กำหนดแบบฟอร์ม NR รวมทั้งปรับปรุงแบบฟอร์มการรายงานผลต่าง ๆ

Material (การสร้างองค์ความรู้) พบว่า มีการจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์โครงการรวมทั้งการจัดอบรมเพื่อให้ความรู้แก่ผู้สังเกตการณ์

หัวข้อที่ 2 การดำเนินการ (Process) โดยพิจารณาจากรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินงานตามกระบวนการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ได้แก่ การคัดเลือกโครงการ การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ การลงนามในข้อตกลงคุณธรรม การประชุมเริ่มต้นโครงการ (Kick Off Meeting) การเข้าร่วมสังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานผล

หัวข้อที่ 3 ผลผลิต/ผลลัพธ์ (Output/Outcome) พบว่า คะแนนผลการประเมินในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 78.58 โดยมีมิติที่ 1 ความสำเร็จของโครงการ มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 70.57 และมิติที่ 2 ระบบงานข้อตกลงคุณธรรม มีค่าเฉลี่ยร้อยละ 83.92 และเมื่อนำผลการประเมินดังกล่าวมาพิจารณาตามหลัก Good Governance และ Intermediate Outcome ของทฤษฎีของ Theory of Chain พบว่า มีผลการประเมิน ดังนี้

ตารางที่ 3-3 หลัก Good Governance และ Intermediate Outcome ของทฤษฎีของ Theory of Chain

หลักเกณฑ์ Good Governance	สัดส่วน	Intermediate Outcome	สัดส่วน
หลักนิติธรรม (กฎหมาย : Law)	92.86 %	การป้องปรามการส่อทุจริต	90.00 %
หลักคุณธรรม (Moral)	96.43 %	ระดับการมีส่วนร่วมภาคประชาชน	88.57 %
หลักความโปร่งใส (Transparency)	60.20 %	การเปิดเผยข้อมูล	77.14 %
หลักการมีส่วนร่วม (Engagement)	90.48 %	การสร้างการแข่งขันอย่างเป็นระบบ	75.71 %
หลักความรับผิดชอบ (Accountability)	70.00 %	ความยั่งยืนของโครงการ	67.14 %
หลักความคุ้มค่า (Value)	62.86 %		

ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

สำหรับข้อมูลผลการเปรียบเทียบระหว่างผลการประเมินปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กับ พ.ศ. 2565

ตารางที่ 3-4 ข้อมูลผลการเปรียบเทียบระหว่างผลการประเมินปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กับ พ.ศ. 2565

เกณฑ์การประเมิน	ผลการประเมิน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	ผลการประเมิน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
คะแนนรวม	78.57 % (14 โครงการ)	88.76 % (16 โครงการ)
มิติที่ 1	70.57 %	88.76 %
ประสิทธิภาพ	70.47 %	89.00 %
ประสิทธิผล	60.00 %	84.00 %
คุณภาพ	92.46 %	95.00 %
การเรียนรู้	64.30 %	90.00 %
มิติที่ 2	83.92 %	86.29 %
การเข้าร่วมโครงการ	100.00 %	100.00 %
การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์	80.00 %	80.00 %

ตารางที่ 3-4 ข้อมูลผลการเปรียบเทียบระหว่างผลการประเมินปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 กับ พ.ศ. 2565 (ต่อ)

เกณฑ์การประเมิน	ผลการประเมิน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565	ผลการประเมิน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
คะแนนรวม	78.57 % (14 โครงการ)	88.76 % (16 โครงการ)
การลงนามข้อตกลงคุณธรรม	82.10 %	100.00 %
การประชุมเริ่มต้นโครงการ	60.03 %	71.00 %
การเข้าร่วมสังเกตการณ์	95.52 %	98.00 %
การรายงานผล	72.31 %	76.00 %

ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

จากผลการเปรียบเทียบข้างต้นแสดงให้เห็นว่า คะแนนผลการประเมินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีค่าลดลงในหลายหัวข้อ เมื่อเทียบกับผลการประเมินในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการยังไม่สามารถนำแนวทางการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมหรือบทเรียนที่ได้รับจากการดำเนินงานไปประยุกต์ใช้กับโครงการจัดซื้อจัดจ้างอื่นของหน่วยงานได้

ตารางที่ 3-5 คะแนนผลการประเมิน

ลำดับ	โครงการ	หน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการ	ปีงบประมาณ	มิติที่ 1 (ร้อยละ)	มิติที่ 2 (ร้อยละ)	ผลคะแนน ประเมินรวม (ร้อยละ)
1	โครงการเพิ่มประสิทธิภาพ การควบคุมทางศุลกากรด้วย	กรมศุลกากร	2558	60.25	50.70	54.52

ลำดับ	โครงการ	หน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการ	ปีงบประมาณ	มิตินี้ 1 (ร้อยละ)	มิตินี้ 2 (ร้อยละ)	ผลคะแนน ประเมินรวม (ร้อยละ)
	ระบบเอ็กซ์เรย์ตู้คอนเทนเนอร์					
2	โครงการจัดซื้อรถโดยสาร ก๊าซธรรมชาติ (NGV) จำนวน 489 คัน	องค์การขนส่ง มวลชนกรุงเทพฯ	2558	49.95	85.95	71.55
3	โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีน้ำเงิน ส่วนต่อขยาย	การรถไฟฟ้ามหานคร ขนส่งมวลชน แห่งประเทศไทย	2558	91.83	93.48	92.82
4	โครงการโรงพยาบาลผู้สูงอายุบาง ขุนเทียน	กรุงเทพมหานคร	2558	54.25	55.68	55.11

ตารางที่ 3-5 คะแนนผลการประเมิน (ต่อ)

ลำดับ	โครงการ	หน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการ	ปีงบประมาณ	มิตินี้ 1 (ร้อยละ)	มิตินี้ 2 (ร้อยละ)	ผลคะแนนประเมิน รวม (ร้อยละ)
5	โครงการก่อสร้างอาคาร ที่ทำการใหม่ของ กระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลัง	559	55.95	88.44	75.45
6	โครงการสร้างอาคารศูนย์ คอมพิวเตอร์หลักของ กรมบัญชีกลาง (Data Center)	กรมบัญชีกลาง	2559	68.39	93.48	83.45
7	โครงการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้า บริเวณ จ.อุบลราชธานี ยโสธร และอำนาจเจริญ เพื่อรับซื้อ ไฟฟ้าจากโครงการใน สปป. ลาว	การไฟฟ้าฝ่าย ผลิต แห่งประเทศไทย	2559	68.68	93.48	83.56
8	โครงการก่อสร้างอาคารเรียน ศูนย์พัฒนาบุคลากรด้านการบิน	สถาบันการบิน พลเรือน	2560	80.96	88.44	85.45
9	โครงการพัฒนาสนามบินอู่ ตะเภาและเมืองการบิน ภาคตะวันออก	กองทัพเรือ	2561	83.83	81.30	82.31
10	โครงการก่อสร้างลานจอด เครื่องบิน พร้อมระบบไฟฟ้า สนามบิน ท่าอากาศยานกระบี่	กรมท่าอากาศ ยาน	2561	65.39	83.40	76.20
11	โครงการก่อสร้างสะพาน ข้ามแยกนิคมอุตสาหกรรม บ่อวิน/อีสเทิร์น-ซีบอร์ด/อมตะซิตี้ และแยกปากร่วม จ.ชลบุรี	กรมทางหลวง	2561	99.97	93.48	96.08

ลำดับ	โครงการ	หน่วยงานของรัฐ เจ้าของโครงการ	ปีงบประมาณ	มิติที่ 1 (ร้อยละ)	มิติที่ 2 (ร้อยละ)	ผลคะแนนประเมิน รวม (ร้อยละ)
12	โครงการปรับปรุงและเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการผ่านเครื่อง Self Service (Outsourcing/Mobile Booth)	ธนาคารออมสิน	2562	78.96	91.80	86.66
13	โครงการพัฒนาท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุด ระยะที่ 3	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	2562	60.26	81.78	73.17
14	โครงการพัฒนาเทคโนโลยีระบบ CCTV เพื่อควบคุมการตรวจคนเข้าเมือง (IMMIGRATION CONSOLIDATION)	สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง	2562	69.26	93.48	83.79

ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

1. หน่วยงานของรัฐบางแห่งไม่จัดส่งรายงานผลการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามแนวทางและวิธีการที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. กำหนด จนส่งผลให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. ไม่สามารถติดตามความคืบหน้าได้ครบถ้วน
2. การจัดทำรายงานการสังเกตการณ์ (Notification Report) ของผู้สังเกตการณ์แต่ละโครงการยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จนส่งผลให้การสรุปผลการดำเนินการในภาพรวมเป็นไปด้วยความล่าช้า
3. หน่วยงานของรัฐไม่แจ้งข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1000 ล้านบาทขึ้นไป
4. ไม่มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมหรือจัดส่งรายงานอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป
5. หน่วยงานไม่แจ้งให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมประชุมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการข้อตกลงคุณธรรมหลังจากได้รับทราบผลการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ
6. งบประมาณที่ได้รับในการจัดทำโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีจำนวนไม่เพียงพอต่อโครงการที่จะดำเนินการ
7. ผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญหรือผู้ที่เกษียณและมีจำนวนที่ไม่มากพอ
8. ระบบฐานข้อมูลที่จะมาดำเนินการในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมยังไม่แล้วเสร็จ
9. จำนวนโครงการที่เข้าเกณฑ์ในการจัดทำโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีจำนวนมาก แต่คณะกรรมการ ค.ป.ท. สามารถคัดเลือกจำนวนโครงการที่เข้าโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมในจำนวนที่จำกัด เนื่องจากขาดงบประมาณและผู้สังเกตการณ์ที่มีจำนวนไม่เพียงพอ

10. ผู้สังเกตการณ์ที่พร้อมปฏิบัติงานในโครงการการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่แยกตามสาขาความเชี่ยวชาญเมื่อพิจารณาแล้วปัญหาในปัจจุบัน คือ ความเชี่ยวชาญที่มีลักษณะพิเศษจากค่อนข้างมีจำนวนผู้สังเกตการณ์ที่มีจำนวนน้อย เช่น ผู้สังเกตการณ์ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านสาขาวิศวกรรมเคมี วิศวกรรมขนส่ง วิศวกรรมสุขภาพ วิศวกรรมอากาศยานที่มีจำนวนเพียง 1 ท่านต่อสาขา นอกจากนี้ ยังพบว่าลักษณะโครงการที่เป็นทางด้านเกษตรความเชี่ยวชาญของผู้สังเกตการณ์กลับไม่มีผู้สังเกตการณ์ด้านการเกษตรเลย หรือลักษณะโครงการประเภทระบบขยะ แต่กลับไม่ได้ใช้ผู้สังเกตการณ์ด้านสุขภาพหรือสาธารณสุข แต่กลับใช้ผู้สังเกตการณ์ด้านวิศวกรรมไฟฟ้าแทน เป็นต้น

11. ทางด้านงบประมาณจะพบว่าค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะไปอยู่ที่การสังเกตการณ์ของผู้สังเกตการณ์และงบประมาณที่ได้รับในปี พ.ศ.2565 นั้นน้อยลงอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณโครงการที่แจ้งเข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ถึง พ.ศ. 2565 พบว่าจำนวนโครงการที่คัดเลือกเมื่อเทียบกับจำนวนเงินค่าตอบแทนนั้นค่อนข้างสวนทางกัน โดยเมื่อเทียบแล้วจะพบว่าโครงการที่คัดเลือกเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมโดยเฉลี่ยจะอยู่ที่ 20 โครงการต่อปีไม่ว่าจำนวนโครงการที่เข้าเกณฑ์จะมีปริมาณเท่าไรซึ่งเมื่อพิจารณาจากงบประมาณค่าใช้จ่ายโดยคิดจากสัดส่วนผู้สังเกตการณ์ 4 คน ต่อโครงการ จะพบว่า โครงการใหม่ที่จะเข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจะต้องใช้เงินงบประมาณเพิ่มขึ้น 4,800,000 .-บาท ต่อปี โดยไม่ได้พิจารณาถึงโครงการเดิมที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินโครงการอีกจำนวนหนึ่งที่ยังคงต้องใช้งบประมาณด้านค่าใช้จ่ายอยู่ซึ่งทำให้ต้องมีการบริหารจัดการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

12. ในห้วงสองปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2563 ถึง 2565 ไม่มีการประชาสัมพันธ์โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมและไม่มีการอบรมผู้สังเกตการณ์ก่อนเข้าร่วมโครงการมีเพียงการจัดทำสื่ออิเล็กทรอนิกส์ประชาสัมพันธ์โครงการข้อตกลงคุณธรรม และจัดทำการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อสื่อสารให้กับภาคประชาชนทั่วไปให้เข้าถึง และเข้าใจในการดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรม

แนวทางและกระบวนการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP)

มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

1. ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการข้อตกลงคุณธรรมตามมาตรฐานสากล

จากการศึกษาข้อมูลจากรายงาน “Integrity Pact : How to Guide from Practitioners” ของ TI พบว่า รูปแบบของการดำเนินงานของ Integrity Pact จะมีด้วยกัน 2 ส่วน ได้แก่

1.1 Open data โดยมีความต้องการที่จะเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงผู้เข้าร่วมเสนอราคา โดยข้อมูลเหล่านี้จะนำไปสู่การแสดงความคิดเห็นในเชิงสังคมและอาจต้องมีคนมาวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อนำเสนอต่อสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันได้มีการนำเสนอในรูปแบบของ Open Contracting Data Standard

1.2 ต้องมีการสร้าง Social Auditing เพื่อที่จะให้ภาคประชาสังคมเข้าไปมีส่วนร่วม
ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ทั้งนี้ TI ได้เสนอแนวคิดในการคัดเลือกโครงการที่จะเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม โดย
ให้เลือกจาก

1. ขนาดของโครงการ
2. ความซับซ้อนของโครงการ
3. ความสนใจจากภาคประชาชน

2. แต่งตั้งคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.)

ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อ
จัดจ้างและการพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในมาตรา 16 จึงได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐอาจจัดให้ภาค
ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของ
หน่วยงานของรัฐได้ และในมาตรา 17 กำหนดว่า ในการดำเนินการตามมาตรา 16 คณะกรรมการ
ค.ป.ท. อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการ
จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามมาตรา 18 ก็ได้ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรม
ดังกล่าวให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อย
ให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อ จัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อ
การทุจริต และความคล่องตัว ในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย
คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนดวิธีการนอกเหนือจากวรรคหนึ่งเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาค
ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศ
กำหนดในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 18 ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการ
จัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและ
ผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการ
ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้อง ตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์
ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วม
สังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของ
พัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสาร เชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดย
ผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้
รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย แนวทางและวิธีการในการ
ดำเนินงานโครงการ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงาน
ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

โดยการกำหนดวิธีการในการดำเนินการดังกล่าวให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ
คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) โดยมีองค์ประกอบตามมาตรา 37
ดังนี้

มาตรา 37 กำหนดให้มีคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ประกอบด้วย

1. ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ
 2. กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรม ทั้งนี้ องค์กรเอกชนดังกล่าวต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับและได้ดำเนินงานมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

นอกจากนี้ ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 39 ให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2. กำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ์

3. คัดเลือกโครงการการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

4. คัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

5. ให้ความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามข้อ 1

6. ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามข้อ 1

7. พิจารณาข้อร้องเรียนกรณี que เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามข้อ 1

8. จัดทำรายงานผลการประเมินโครงการการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ มาตรา 40 คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อทำการใด ๆ แทนได้

3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต

อาศัยอำนาจตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 คณะกรรมการ ค.ป.ท. จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธาน ที่ปรึกษาหรือรองอธิบดีกรมบัญชีกลางที่กำกับดูแลกองความร่วมมือและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นอนุกรรมการ รวมทั้ง

อนุกรรมการที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้แทนองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการกองการพิศุภาครัฐกรรมบัญชีกลาง และผู้แทนกรมบัญชีกลาง เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

1. ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ค.ป.ท. พิจารณาให้ความเห็นชอบ

1.1 พัฒนาแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1.2 แนวทางการติดตาม ประสานงาน และสนับสนุนการดำเนินงานตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1.3 พิจารณาตีความ และวินิจฉัยข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1.4 พิจารณายกเว้นผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1.5 พิจารณาข้อร้องเรียนในกรณีเห็นว่า หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2. พิจารณาคัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างและคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และรายงานผลให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบ

3. รายงานผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบ

4. แต่งตั้งคณะทำงานตามความเหมาะสม

5. ดำเนินงานตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ค.ป.ท.

6. การเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยให้เบิกจ่ายจากกรมบัญชีกลาง

4. กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม

การเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม จะเริ่มต้นจากเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณแล้ว หน่วยงานต้องแจ้งโครงการที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไปให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. พิจารณาคัดเลือกเข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณ ซึ่งคณะกรรมการ ค.ป.ท. จะพิจารณาคัดเลือกโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 4.1 โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป
- 4.2 โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นที่สนใจของประชาชน
- 4.3 โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะเป็นโครงการที่ซับซ้อน
- 4.4 โครงการที่มีความเสี่ยงในการทุจริต
- 4.5 โครงการที่คาดว่าจะมีการดำเนินการแน่นอน
- 4.6 โครงการที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอโครงการให้จัดทำ

ข้อตกลงคุณธรรม

สำหรับการดำเนินงานโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น แผนการจัดซื้อจัดจ้าง ขอบเขตงาน (Terms of Reference : TOR) ที่ระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานและของกรมบัญชีกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ และอนุญาตให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2. ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมการเสนอราคาจะต้องไม่ให้เสนอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันเป็นประโยชน์ในการเสนอราคา และยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์และตรวจสอบโครงการได้ในทุกขั้นตอน

3. ผู้สังเกตการณ์ (Observer) เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตลอดระยะเวลาและทุกขั้นตอน ในกรณีที่พบเห็นพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตต้องรีบแจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่ผู้สังเกตการณ์กำหนด หากหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ชี้แจงหรือแก้ไข ให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งคณะกรรมการ ค.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อให้มีข้อสั่งการต่อไป โดยให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามแบบฟอร์มที่กำหนด

5. จัดทำประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พร้อมทั้งแจ้งเวียน

ประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการดำเนินงานแนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2561 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยมีเนื้อหาดังนี้

1. บทนิยาม

- 1.1 ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) หมายความว่า ข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐ

เจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอได้ตกลงกันว่า จะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ (Observer) ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น และให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท.

1.2 โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม หมายความว่า โครงการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีมติเห็นชอบให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

1.2.1 โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป

1.2.2 โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่สาธารณชนสนใจ เช่น โครงการลงทุนโครงสร้าง

พื้นฐาน

1.2.3 โครงการจัดซื้อจัดจ้างลักษณะอื่นที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. เห็นสมควรให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม

1.3 หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐและหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.4 ผู้ประกอบการ หมายความว่า บุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพ เช่น บริษัท ห้างหุ้นส่วน กิจการร่วมค้า

1.5 ผู้สังเกตการณ์ หมายความว่า บุคคลภายนอกหรือภาคประชาสังคมที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้ และประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ โดยจะต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น และไม่ถือว่าผู้สังเกตการณ์เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.6 องค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย หมายความว่า องค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ค.ป.ท. ให้เป็นหน่วยงาน ที่ดำเนินการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

1.7 ศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรม หมายความว่า เจ้าหน้าที่กลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศ กรมบัญชีกลาง ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานอำนวยความสะดวก และแก้ไขปัญหาในการดำเนินการโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริต รวมทั้งให้คำแนะนำและรับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามข้อตกลงคุณธรรมจากฝ่ายต่าง ๆ

2. การแจ้งให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบถึงงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้าง

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณโครงการที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป หน่วยงานต้องแจ้งโครงการเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมมายังคณะกรรมการ ค.ป.ท. ภายในระยะเวลา 15 วัน นับแต่ได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณ

ทั้งนี้ คณะกรรมการ ค.ป.ท. จะพิจารณาคัดเลือกโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

2.1 โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป
2.2 โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นที่สนใจของประชาชน

2.3 โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะเป็นโครงการที่ซับซ้อน
2.4 โครงการที่มีความเสี่ยงในการทุจริต
2.5 โครงการที่คาดว่าจะมีการดำเนินการแน่นอน
2.6 โครงการที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอโครงการให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม

3. การดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้
3.1 หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น แผนการจัดซื้อจัดจ้าง ขอบเขตงาน (Terms of Reference: TOR) ที่ระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานและของกรมบัญชีกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ และอนุญาตให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

3.2 ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมการเสนอราคา จะต้องไม่ให้เสนอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันเป็นประโยชน์ในการเสนอราคาและยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ และตรวจสอบโครงการได้ในทุกขั้นตอน

3.3 ผู้สังเกตการณ์ (Observer) เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตลอดระยะเวลาและทุกขั้นตอน ในกรณีที่พบเห็นพฤติกรรมส่อไปในทางทุจริตต้องรีบแจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่ผู้สังเกตการณ์กำหนดหากหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่ชี้แจงหรือแก้ไข ให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งคณะกรรมการ ค.ป.ท. หรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง เพื่อให้มีข้อสั่งการต่อไป โดยให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามแบบฟอร์มที่กำหนดท้ายประกาศฯ

4. เงื่อนไขการดำเนินงานที่กำหนดเพิ่มเติม
4.1 หน่วยงานของรัฐกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมในขอบเขตงานและประกาศจัดซื้อจัดจ้างว่า ผู้ประสงค์จะเข้าร่วมการเสนอราคาในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจะต้องลงนามในข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งเป็นเอกสารที่ยื่นพร้อมกับเอกสารการเสนอราคา หากไม่ลงนามในข้อตกลงคุณธรรมจะไม่มีสิทธิเข้าร่วมการเสนอราคาในโครงการนั้น

4.2 หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามแบบฟอร์มที่กำหนดแนบท้ายประกาศนี้ แจ้งต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทุกเดือน

5. แนวทางการลงนามในข้อตกลงคุณธรรมสามารถกระทำได้ 2 วิธี ดังนี้
5.1 หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเชิญผู้ประกอบการที่คาดว่าจะเข้าร่วมในการเสนอราคามาร่วมลงนามในข้อตกลงคุณธรรม 3 ฝ่าย กับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ

5.2 หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้สังเกตการณ์ลงนามร่วมกันในข้อตกลงคุณธรรมก่อนในเบื้องต้น เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์สามารถเข้าร่วมสังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตการดำเนินงาน (Terms of Reference: TOR) สำหรับในส่วนของผู้เข้าร่วมเสนอราคาให้ดำเนินการ ดังนี้

5.2.1 กรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง ผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเผยแพร่ข้อตกลงคุณธรรมพร้อมกับประกาศและเอกสารประกวดราคาอิเล็กทรอนิกส์ และให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคาทุกรายลงนามและยื่นข้อตกลงคุณธรรม เพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการเสนอราคา โดยหากผู้เข้าร่วมเสนอราคาใดมิได้ลงนามในข้อตกลงคุณธรรมจะไม่มีสิทธิเข้าร่วมในการเสนอราคา

5.2.2 กรณีที่มีได้ดำเนินการผ่านระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลาง ผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการแนบข้อตกลงคุณธรรมพร้อมกับเอกสารประกวดราคาหรือเอกสารซื้อหรือจ้าง และให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคาทุกรายลงนามและยื่นข้อตกลงคุณธรรมเพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการเสนอราคา โดยหากผู้เข้าร่วมเสนอราคารายใดมิได้ลงนามในข้อตกลงคุณธรรมจะไม่มีสิทธิเข้าร่วมในการเสนอราคา โดยให้นำข้อตกลงคุณธรรมที่ได้ลงนามแล้วแนบไว้กับสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง

6. การคัดเลือกบุคคลเพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ให้ดำเนินการตามแนวทางดังต่อไปนี้

6.1 การสรรหา การคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และเหมาะสมที่จะเป็นผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม สามารถดำเนินการได้ 2 วิธี ได้แก่

6.1.1 การเชิญผู้เชี่ยวชาญที่มีความเหมาะสมเข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อ โดยให้องค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายเป็นผู้พิจารณาเชิญชวนผู้เชี่ยวชาญ และผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ เพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ โดยคัดเลือกมาจากองค์กรต่าง ๆ ดังนี้

6.1.1.1 สมาคมวิชาชีพ เช่น สมาคมสถาปนิกสยามในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ สมาคมวิศวกรที่ปรึกษาแห่งประเทศไทย และสมาคมอุตสาหกรรมก่อสร้างไทยในพระบรมราชูปถัมภ์

6.1.1.2 องค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

6.1.1.3 สมาคมธุรกิจ

6.1.1.4 ภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ โดยอาจมีการขอความร่วมมือช่วยดำเนินการในบางเรื่อง เช่น การตรวจสอบด้านการดำเนินงาน การตรวจสอบด้านการเงิน เป็นต้น

6.1.2 การเปิดรับสมัครเป็นการทั่วไป โดยให้มีการเปิดรับสมัครผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถในด้านต่าง ๆ เพื่อเข้าร่วมอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ โดยการประกาศรับสมัครเป็นการทั่วไปผ่านกรมบัญชีกลาง หรือองค์กรที่ดำเนินการเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งผู้ที่สนใจสมัครจะต้องกรอกข้อมูลในสมัครที่มีรายละเอียด ดังนี้

6.1.2.1 รายละเอียดส่วนบุคคล เช่น ชื่อ นามสกุล เลขประจำตัวประชาชน ที่อยู่ ตำแหน่งหน้าที่หรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

6.1.2.2 บุคคลอ้างอิงสำหรับการรับรองคุณสมบัติของผู้สมัคร

6.1.2.3 ประวัติการศึกษา ตั้งแต่ มัธยมศึกษาตอนต้น-ปริญญาเอก

6.1.2.4 หลักสูตรพิเศษที่เคยผ่านการอบรม

6.1.2.5 ประวัติการทำงาน

6.1.2.6 ผลงานที่ได้รับการยกย่อง

6.1.2.7 สาขาความเชี่ยวชาญพิเศษ

6.1.2.8 การรับรองคุณสมบัติ

6.2 หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ เมื่อได้รายชื่อผู้สนใจสมัครเป็นผู้สังเกตการณ์ องค์การที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายจะทำการตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นเพื่อพิจารณาถ่วงน้ำหนักบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมให้เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ โดยแบ่งตามสาขาความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ ซึ่งผู้สนใจสมัครเป็นผู้สังเกตการณ์จะต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

6.2.1 มีสัญชาติไทย

6.2.2 มีคุณวุฒิและประสบการณ์เหมาะสม

6.2.3 ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย หรือไม่เคยเป็นบุคคลล้มละลาย เพราะการ

ทุจริต

6.2.4 ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ไม่ว่าจะได้รับโทษจำคุกจริงหรือไม่เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือพินัยโทษหรือพ้นระยะเวลาการรอการลงโทษหรือรอกำหนดโทษ

6.2.5 ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

6.2.6 ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

6.2.7 ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใด ๆ ในพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

6.2.8 ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

6.2.9 ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงานเพราะทุจริตต่อหน้าที่

7. การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์

องค์การที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมายพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้สังเกตการณ์ และจำแนกประเภทผู้สังเกตการณ์ตามความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ เพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ที่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น ก่อนนำเสนอบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบต่อไป

8. การฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์

เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์มีความรู้และความเข้าใจในระบบข้อตกลงคุณธรรม บทบาทหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และสามารถรายงานผลการสังเกตการณ์เสนอคณะกรรมการ ค.ป.ท. ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

9. แนวทางการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์

เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์มีแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงได้ดำเนินการโดยมีรายละเอียด ดังนี้

9.1 ประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง กับโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม เพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์

9.2 รวบรวมและศึกษาข้อมูลรายละเอียดโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่ได้รับมอบหมาย โดยหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจะต้องให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ขอบเขตงานโครงการ (Terms of Reference: TOR) เอกสารการคำนวณราคากลาง ประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง เอกสารการจัดซื้อจัดจ้าง เอกสารการเสนอราคา และสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

9.3 เข้าสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนการปฏิบัติงานที่ได้มีการกำหนดไว้

9.4 รายงานผลการสังเกตการณ์ ดังนี้

9.4.1 ในกรณีที่ไม่มีพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตให้รายงานผลการปฏิบัติงานที่ผู้สังเกตการณ์ได้ดำเนินการต่อองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. เดือนละ 1 ครั้ง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาเบิกจ่าย เงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน

9.4.2 ในกรณีที่พบว่า หน่วยงานภาครัฐหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ผู้ทำสัญญา มิได้ปฏิบัติตามหรือกระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรมกำหนด หรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ ผู้สังเกตการณ์จะต้องดำเนินการ ดังนี้

9.4.2.1 แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งแจ้งองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย เพื่อรายงานคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบ

9.4.2.2 หากหน่วยงานดังกล่าวไม่ชี้แจงหรือแก้ไขให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย เพื่อรายงานคณะกรรมการ ค.ป.ท. พิจารณาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง

9.4.2.3 หากคณะกรรมการ ค.ป.ท. ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า มีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือนำไปสู่การทุจริตได้จริง ให้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

9.4.3 การประเมินผลโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมให้ผู้สังเกตการณ์ดำเนินการ ดังนี้

9.4.3.1 ในกรณีที่โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมีระยะเวลาดำเนินงานไม่เกิน 1 ปี ให้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือนหลังจากสิ้นสุดโครงการ

9.4.3.2 ในกรณีที่โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมีระยะเวลาดำเนินงานเกินกว่า 1 ปี ให้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทุกสิ้นปีงบประมาณจนกว่าจะสิ้นสุดโครงการ โดยให้รายงานตามแบบฟอร์มรายงานผลการสังเกตการณ์โครงการข้อตกลงคุณธรรมแนบท้ายประกาศ

10. การรักษาข้อมูลเป็นความลับและไม่มีส่วนได้เสีย

10.1 ผู้สังเกตการณ์และสมาชิกในครอบครัวโดยตรงไม่มีส่วนได้เสียหรือมีความสัมพันธ์กับหน่วยงานเจ้าของโครงการ บุคคลหรือนิติบุคคล บริษัทและกรรมการบริษัทที่เข้าร่วมเสนอราคา

10.2 ผู้สังเกตการณ์จะรักษาข้อมูลความลับทางการค้า ดังนี้

10.2.1 ไม่นำเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับจากการเป็นผู้สังเกตการณ์ของโครงการไปเปิดเผย เว้นแต่ที่เป็นไปตามแนวทางปฏิบัติที่กล่าวไว้ในข้อตกลงคุณธรรม และการเปิดเผยตามขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างที่กฎหมายกำหนด

10.2.2 ไม่นำเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ ส่วนตัวหรือนำไปใช้ในทางที่มีขอบ หรือให้เป็นประโยชน์แก่บุคคล

10.2.3 หากเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับทางการค้าโดยมิได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะกรรมการ ค.ป.ท. จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการเปิดเผยข้อมูลหรือการใช้ข้อมูลความลับนั้น

ผู้สังเกตการณ์ต้องลงนามในหนังสือการรักษาข้อมูลเป็นความลับ และไม่มีส่วนได้เสียตามฟอร์มที่กำหนดแนบท้ายประกาศนี้ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการเก็บไว้เป็นเอกสารประกอบการลงนามข้อตกลงคุณธรรม

11. การประเมินผล

กรมบัญชีกลางจะทำการประเมินผลโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการดำเนินงานมาพิจารณาความสำเร็จของโครงการ และใช้ประกอบการปรับปรุงแนวทางการดำเนินงานให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติตามหลักการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมของสากล เพื่อขยายการดำเนินงานต่อไป ดังนี้

11.1 ประเมินผลจากรายงานของผู้สังเกตการณ์ เอกสารหรือข้อร้องเรียนของหน่วยงานหรือบุคคลภายนอกผู้ที่สนใจทั่วไป และการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากรายงาน เอกสาร หรือข้อร้องเรียนดังกล่าวที่เกี่ยวข้อง

11.2 ประเมินผลจากการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่ระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP) ตามขั้นตอนที่กำหนด ดังนี้

11.2.1 แผนการจัดซื้อจัดจ้างโครงการ

11.2.2 ร่างเอกสารประกวดราคา (e-Bidding)

11.2.3 ประกาศราคากลาง (ราคาอ้างอิง)

11.2.4 ประกาศจัดซื้อจัดจ้าง/ประกาศเชิญชวน

11.2.5 รายชื่อผู้รับ/ซื้อเอกสาร

- 11.2.6 รายชื่อผู้ยื่นเอกสารการเสนอราคา
- 11.2.7 สรุปข้อมูลการเสนอราคาเบื้องต้น
- 11.2.8 รายชื่อผู้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติและข้อเสนอด้านเทคนิค
- 11.2.9 รายชื่อผู้ชนะการเสนอราคาและราคาที่ตกลงซื้อหรือจ้าง
- 11.2.10 สัญญา
- 11.2.11 การแก้ไขสัญญา
- 11.2.12 การส่งมอบงาน
- 11.2.13 การตรวจรับงาน
- 11.2.14 การจ่ายเงิน
- 11.2.15 เปิดเผยข้อมูลข้อร้องเรียนและผลการพิจารณาข้อร้องเรียน

ที่ระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงาน หรือกรมบัญชีกลางผ่านระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e-GP)

11.3 ประเมินผลจากแบบประเมินโครงการข้อตกลงคุณธรรม โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การประเมินจากผู้สังเกตการณ์ และการประเมินจากหน่วยงานเจ้าของโครงการ

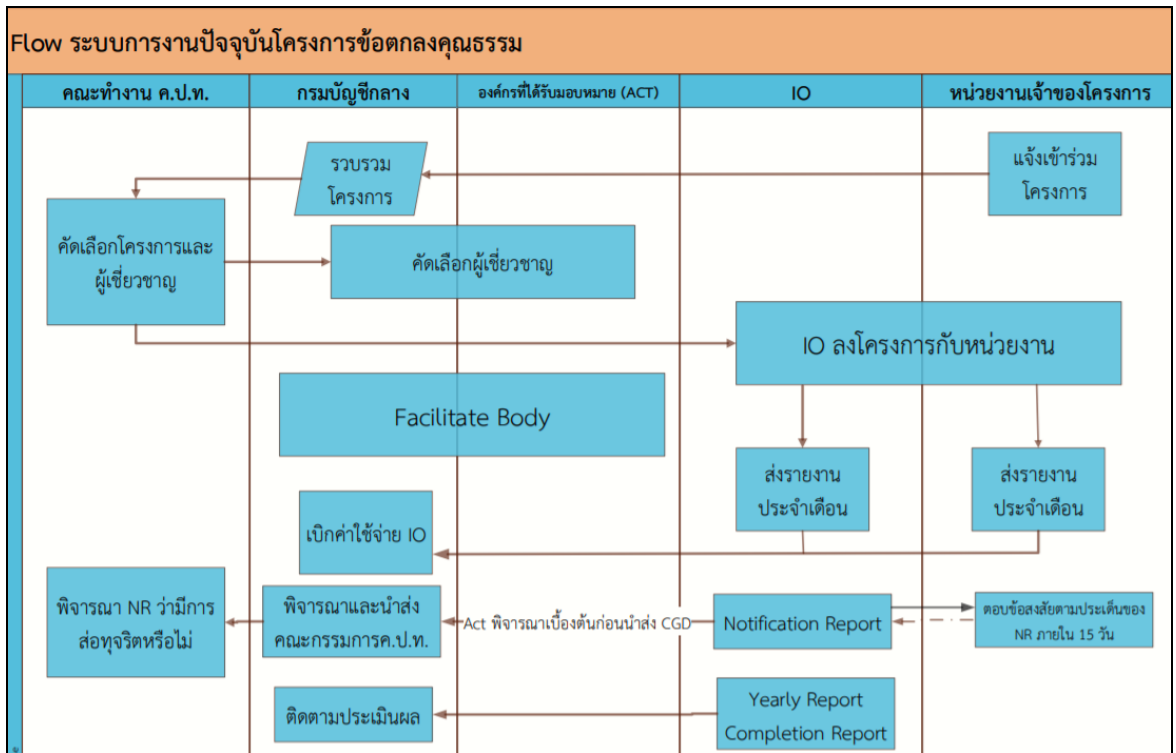
12. กำหนดให้ข้อตกลงคุณธรรมที่ได้เริ่มดำเนินการไปแล้วก่อนวันที่ประกาศนี้มีผลใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไป

13. ให้ประธานกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (ปลัดกระทรวงการคลัง) เป็นผู้รักษาการตามประกาศ

การดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม

การดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม มีกระบวนการดำเนินการ ดังนี้

แผนภาพที่ 3-5 ระบบการทำงานข้อตกลงคุณธรรมในปัจจุบัน



ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

โดยกระบวนการดังกล่าวจะแบ่งเป็น 2 ช่วง ได้แก่

ช่วงที่ 1 คือ กระบวนการที่ได้มาซึ่งผู้สังเกตการณ์ (IO) และโครงการ ซึ่งเป็นกระบวนการก่อนที่จะเข้าดำเนินงานโครงการ โดยคัดเลือกโครงการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยกระบวนการในช่วงที่ 1 นี้ รวมถึงการคัดเลือก IO เข้าสู่บัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ (Pool list) และการจัดฝึกอบรมสร้างองค์ความรู้ด้วย

ช่วงที่ 2 คือ การดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งเป็นกระบวนการเข้าสังเกตการณ์โครงการ และดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการลงนามในข้อตกลง การประชุมแผนปฏิบัติการ (Kickoff Meeting) การเข้าร่วมสังเกตการณ์ การจัดทำรายงาน และการประเมินผลโครงการ

โดยในช่วงที่ 2 จะประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่

1. การคัดเลือก IO เข้าสู่โครงการ
2. การลงนามในข้อตกลงคุณธรรม
3. การสังเกตการณ์

ตารางที่ 3-6 กระบวนการข้อตกลงคุณธรรม

กระบวนการ	คำอธิบาย	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
การคัดเลือก IO	การคัดเลือก IO จาก Pool list ที่เป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ เข้าสังเกตการณ์ในโครงการ	คณะกรรมการ ค.ป.ท., องค์กรที่ ค.ป.ท. มอบหมาย (องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน

กระบวนการ	คำอธิบาย	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
	ที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม	(ประเทศไทย) และ IO
การลงนามในสัญญาและประชุมแผนปฏิบัติการ	เป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการเข้าร่วมสังเกตการณ์ โดยจะทำให้ทั้ง 3 ฝ่าย (IO, หน่วยงานเจ้าของโครงการ และผู้รับจ้าง) เข้าใจบทบาทหน้าที่ และสามารถดำเนินโครงการให้เป็นไปตามระเบียบ	ศูนย์ประสานงานฯ, IO, หน่วยงานเจ้าของโครงการ และผู้รับจ้าง
การสังเกตการณ์	เป็นไปตามข้อกำหนดและประกาศคณะกรรมการ (ค.ป.ท.) โดยจะเริ่มต้นตั้งแต่กระบวนการจัดทำร่างขอบเขตงานจนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ	ศูนย์ประสานงานฯ, IO, หน่วยงานเจ้าของโครงการ, ผู้รับจ้าง และคณะกรรมการ ค.ป.ท.

ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

ทั้งนี้ กระบวนการคัดเลือก IO เข้าสู่โครงการ จะต้องมีการนำผู้สังเกตการณ์อิสระที่อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์มาคัดเลือกเข้าสู่โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ได้รับคัดเลือกเข้าร่วมการดำเนินการข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งมีแนวทางการพิจารณา ดังนี้

1. ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือก IO จากภาระงานของ IO ที่รับผิดชอบอยู่ในขณะนั้น ความเชี่ยวชาญ การไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับโครงการ และความสมัครใจในการเข้าทำงาน
2. ต้องให้ความสำคัญกับจำนวน IO ที่เหมาะสมกับปริมาณงานหรือความซับซ้อนของโครงการ

ซึ่งหลักการพิจารณา IO ที่ดี จะส่งผลให้กลุ่มผู้สังเกตการณ์สามารถสังเกตการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความเชี่ยวชาญ รวมถึงสามารถเข้าร่วมดำเนินการได้ตลอดระยะเวลาของโครงการ

นอกจากนี้ในส่วนของกระบวนการลงนามในสัญญาข้อตกลงคุณธรรมถือได้ว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญในการเริ่มต้นกระบวนการสังเกตการณ์ในข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งขั้นตอนนี้จะเป็นการลงนามในข้อตกลงเพียง 2 ฝ่ายก่อน (หน่วยงานเจ้าของโครงการกับ IO) ในกรณีที่เป็นวิธีแข่งขัน เนื่องจาก IO ต้องเข้าไปสังเกตการณ์ตั้งแต่ขั้นตอนร่างขอบเขตของงาน และจะลงนาม 3 ฝ่ายต่อเมื่อมีผู้เข้าร่วมประมูลแล้ว ซึ่ง IO จะต้องลงนามในแบบฟอร์มรักษาความลับทางการค้าที่จะเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมด้วย

สำหรับกระบวนการสังเกตการณ์นั้น จะเป็นการเข้าสู่กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างอย่างแท้จริง โดยในการสังเกตการณ์โครงการจัดซื้อจัดจ้าง IO จะต้องใช้ความเชี่ยวชาญ และความชำนาญของตนในการพิจารณาโครงการ เพื่อลดพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน โดยกระบวนการรายงานผลการสังเกตการณ์ มีดังนี้

1. ในกรณีที่ไม่พบเห็นพฤติกรรมที่สื่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตให้รายงานผลการปฏิบัติงานที่ผู้สังเกตการณ์ได้ดำเนินการต่อองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ท.ป. มอบหมาย

เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. เดือนละ 1 ครั้ง เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนการปฏิบัติงาน

2. ในกรณีที่พบว่า หน่วยงานภาครัฐหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ ผู้ทำสัญญา มิได้ปฏิบัติตามหรือกระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรมกำหนด หรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้ ผู้สังเกตการณ์จะต้องดำเนินการ ดังนี้

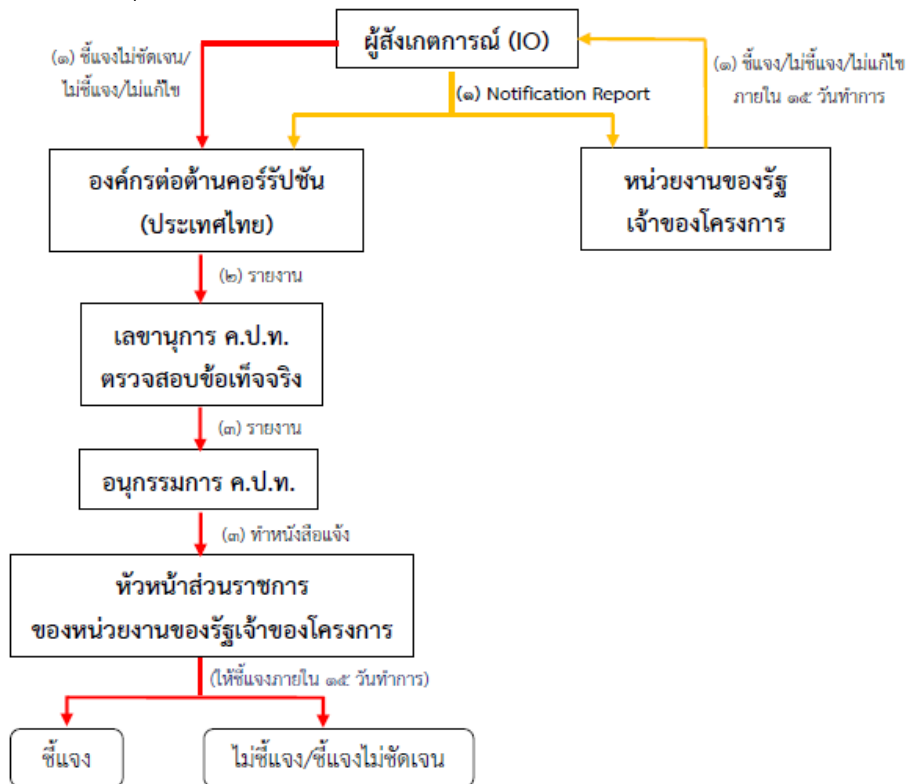
2.1 แจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งแจ้งองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย เพื่อรายงานคณะกรรมการ ค.ป.ท. เพื่อทราบ

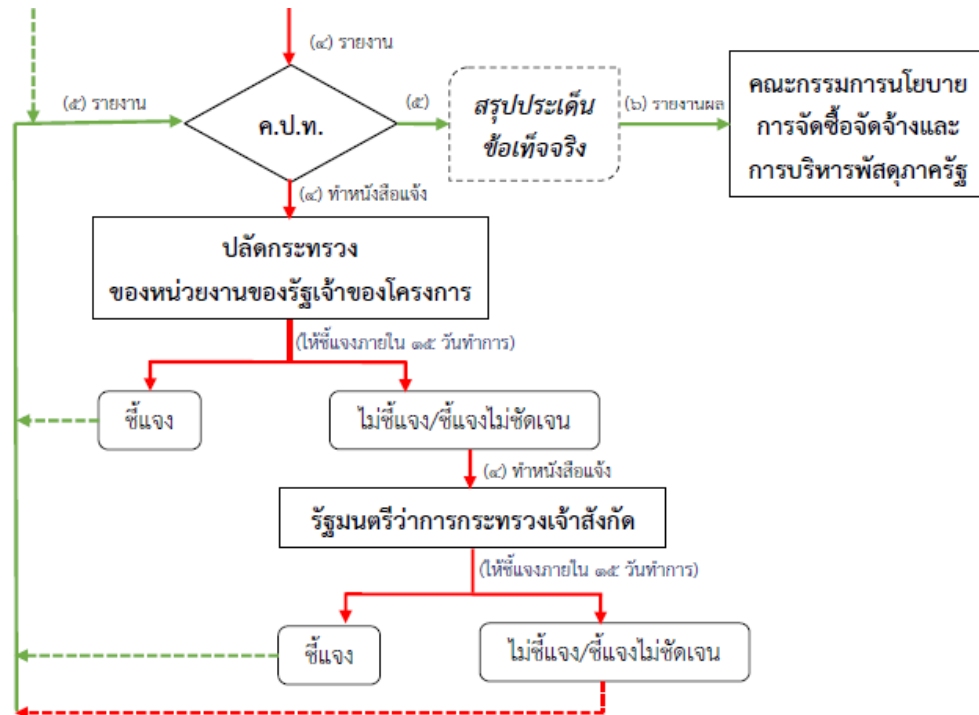
2.2 หากหน่วยงานดังกล่าวไม่ชี้แจงหรือแก้ไข ให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งองค์กรที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มอบหมาย เพื่อรายงานคณะกรรมการ ค.ป.ท. พิจารณาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง

2.3 หากคณะกรรมการ ค.ป.ท. ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า มีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรือนำไปสู่การทุจริตได้จริง ให้แจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

ทั้งนี้ ขั้นตอนการรายงานการสังเกตการณ์ (Notification Report : NR) จาก IO เป็นไปตามแผนภาพที่ 3-6 ผังภาพสรุปขั้นตอนการดำเนินงานสำหรับโครงการที่ได้รับ NR ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 3-6 สรุปขั้นตอนการดำเนินงานสำหรับการรายงานการสังเกตการณ์





ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

ประเมินผลโครงการข้อตกลงคุณธรรม

ในปัจจุบันมีโครงการข้อตกลงคุณธรรม จำนวนทั้งสิ้น 125 โครงการ (ข้อมูล ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563) ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน เช่น โครงการโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม จึงจำเป็นต้องมีการประเมินผลการดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรม โดยดำเนินการประเมินทั้งใน ส่วนของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ประกอบการ และการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์ในฐานะของตัวแทนภาคประชาชน โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการป้องกันการทุจริตเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1. ศึกษาความสำเร็จในการดำเนินงานโครงการ “ข้อตกลงคุณธรรม” โดยพิจารณา จากตัวชี้วัดตามเป้าหมายหลักของโครงการ ซึ่งประกอบด้วย การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน งบประมาณ การยกระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแข่งขันอย่าง เป็นธรรม และส่งผลต่อความเป็นไปได้ในการเพิ่มขึ้นของดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของ ประเทศไทย
2. จัดประชุมร่วมกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้สังเกตการณ์ และผู้ประกอบการ เพื่อวิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรม
3. ประเมินผลการทำงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ พร้อมทั้งวิเคราะห์ และ เสนอแนะความเหมาะสมขององค์ประกอบในการทำงานของผู้สังเกตการณ์ทั้งในส่วนของคุณสมบัติ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ รวมถึงกระบวนการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ กระบวนการทำงาน และ

ขอบเขตหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ที่ต้องประสานกับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างและผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมการเสนอราคา

4. ประเมินผลการทำงานตามบทบาทหน้าที่ของผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมการเสนอราคา และหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้าง
5. ประเมินผลการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรมทั้งในมิติประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมุ่งเน้นความคุ้มค่าในทุกมิติทั้งในแง่ของเศรษฐกิจและสังคม
6. ศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของโครงสร้าง องค์กรประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ค.ป.ท.
7. ศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมของรูปแบบการรายงานผลการสังเกตการณ์ และความเหมาะสมของหลักสูตรอบรมผู้สังเกตการณ์
8. นำผลการประเมิน และผลการศึกษาวิเคราะห์ตามข้อ 1-7 มาจัดทำหลักเกณฑ์และแนวทาง เพื่อใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรมทุกขั้นตอนให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น
9. จัดให้มีการเผยแพร่ผลการประเมินการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรม และรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

นำเสนอคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อประกอบการรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

ตามความนัยมาตรา 39 (8) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำรายงานผลการประเมินโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

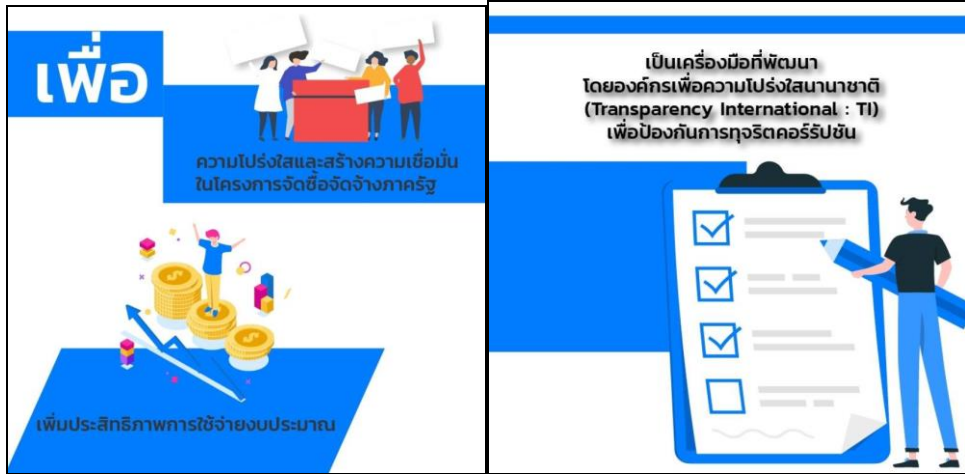
จัดประชุมชี้แจง และประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม

เพื่อเป็นการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจสู่สาธารณะในรูปแบบที่เข้าใจง่าย ซึ่งถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างความโปร่งใส จึงจำเป็นต้องมีการประชาสัมพันธ์ และเปิดเผยข้อมูลผ่านช่องทางต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง อาทิ การเผยแพร่ผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย Facebook ภายใต้ชื่อ IP Thailand CGD, URL Facebook Fan page คือ <https://www.facebook.com/IPThailandCGD> โดยได้เริ่มต้นการเผยแพร่เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2562 ซึ่งเนื้อหาในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ ผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย ได้แก่

1. ความหมายของโครงการข้อตกลงคุณธรรม

แผนภาพที่ 3-7 สื่อประชาสัมพันธ์ความหมายของข้อตกลงคุณธรรม





แผนภาพที่ 3-7 สื่อประชาสัมพันธ์ความหมายของข้อตกลงคุณธรรม (ต่อ)



ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

2. ข้าราชการสัมพันธ์ลงพื้นที่ในส่วนภูมิภาค

แผนภาพที่ 3-8 ข้าราชการสัมพันธ์การลงพื้นที่โรงพยาบาลสุราษฎร์ธานี



ข่าวประชาสัมพันธ์

โครงการข้อตกลงคุณธรรม



วันที่ 16 ตุลาคม 2562



นางภัทรพร วรกริพย์
รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง



พร้อมด้วยนางสาวณิ สุขประวิทย์ คลังเขต 8
และเจ้าหน้าที่กองความร่วมมือและความ
โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ







โรงพยาบาลสุราษฎร์ธานี

(โครงสร้างด้านแผ่นคิบโหว) โรงพยาบาลสุราษฎร์ธานี เพื่อประเมิน
โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ณ โรงพยาบาล
สุราษฎร์ธานี จังหวัด สุราษฎร์ธานี

ลงพื้นที่โครงการก่อสร้าง
อาคารผู้ป่วยนอก (ระดับ
ตติยภูมิ) เป็นอาคาร คสล.
9 ชั้น พื้นที่ใช้สอย ประมาณ
31,420 ตารางเมตร

 <http://www.cgd.go.th>

 02-127-7151

 IP Thailand CGD




ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

แผนภาพที่ 3-9 ข่าวประชาสัมพันธ์การลงพื้นที่โครงการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูง กรุงเทพฯ-หนองคาย

ข่าวประชาสัมพันธ์
โครงการข้อตกลงคุณธรรม

the cooperation between the Ministry of Transport and the Ministry of Railways
HSA Development for Regional Connectivity

สำนักงานสนามของโครงการ
PROJECT SITE OFFICE

วันที่ 9 ตุลาคม 2562 นางกัทริพร วรกริพย์ รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง ได้มอบหมายให้นางสาววิไลพร ทองบ่อ ผู้อำนวยการกองความร่วมมือและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐลงพื้นที่โครงการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยและรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ในการพัฒนาระบบรถไฟความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงภูมิภาค ช่วงกรุงเทพมหานคร-หนองคาย (ระยะที่ 1 ช่วงกรุงเทพมหานคร-นครราชสีมา) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เพื่อประเมินโครงการเข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ณ สถานีก่อสร้างกลางดง และสถานีก่อสร้างสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา

ช่องทางการติดต่อ
กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ถนนพหลโยธิน แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400
<http://www.cgd.go.th> 02-127-7151 IP Thailand CGD

ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

3. การแสดงผลสำเร็จในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม

แผนภาพที่ 3-10 การแสดงผลสำเร็จในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม



ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

ทั้งนี้ สามารถสรุปการโพสต์ข้อมูลในภาพรวมสถิติการเข้าถึง การมีส่วนร่วม การแสดงความคิดเห็น และการแชร์ข้อมูลของประชาชนประจำปี พ.ศ. 2562 ได้ดังนี้

ตารางที่ 3-7 สถิติการเข้าถึงการมีส่วนร่วม การแสดงความคิดเห็นและการแชร์ข้อมูลของประชาชน

วันที่ เผยแพร่	กิจกรรม/ข้อมูลโครงการ	การ เข้าถึง ข้อมูล (ครั้ง)	การ คลิก โพสต์ (ครั้ง)	ความคิดเห็น/ การแชร์ ข้อมูล (ครั้ง)
11/12/2562	การประชุมคณะอนุกรรมการความร่วมมือ ป้องกันทุจริต ครั้งที่ 3/2562	42	16	2

30/11/2562	ข่าวประชาสัมพันธ์การลงพื้นที่ กปภ. สาขาชลบุรี-พนัสนิคม(พานทอง-ท่าบุญมี) ระยะที่ 1 อำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี	51		1
17/10/2562	ข่าวประชาสัมพันธ์การลงพื้นที่โรงพยาบาล สุราษฎร์ธานี	80	12	7
10/10/2562	ข่าวประชาสัมพันธ์การลงพื้นที่จังหวัด นครราชสีมา	65	8	6
30/9/2562	ความหมายของโครงการข้อตกลงคุณธรรม (What is Integrity Pact)	60	13	0
13/9/2562	ข่าวกรมบัญชีกลาง จัดอบรม “โครงการ ข้อตกลงคุณธรรม”	47	7	3
9/9/2562	กรมบัญชีกลาง ได้ร่วมแถลงผลความสำเร็จ ในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม	214	18	13
20/6/2562	ประชาสัมพันธ์ประกาศผลผู้ผ่านคัดเลือก เป็นผู้สังเกตการณ์	44	21	2
29/5/2562	การประชุมคณะอนุกรรมการความร่วมมือ ป้องกันการทุจริต ครั้งที่ 2/2562	35	16	4
10/5/2562	ผู้แทนกรมบัญชีกลางเข้าร่วมประชุมชี้แจง แผนการดำเนินงานตามการจัดทำข้อตกลง คุณธรรม โครงการจัดจ้างทำสายเคเบิล อากาศ ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	32	12	3
10/5/2562	ข่าวประชาสัมพันธ์การเปิดรับสมัคร ผู้สังเกตการณ์	35	1	1

ตารางที่ 3-7 ตารางแสดงสถิติการเข้าถึงการมีส่วนร่วม การแสดงความคิดเห็นและการแชร์ข้อมูลของ
ประชาชน (ต่อ)

วันที่ เผยแพร่	กิจกรรม/ข้อมูลโครงการ	การ เข้าถึง ข้อมูล (ครั้ง)	การ คลิก โพสต์ (ครั้ง)	ความคิดเห็น/ การแชร์ ข้อมูล (ครั้ง)
22/3/2562	ผู้แทนกรมบัญชีกลางเข้าร่วมพิธีลงนาม ข้อตกลงคุณธรรมโครงการจ้างงาน ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร โครงการก่อสร้างอาคารรัฐสภาแห่งใหม่ พร้อมอาคารประกอบ ในวันศุกร์ที่ 22 มีนาคม 2562 ณ สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร อาคารรัฐสภาแห่งใหม่	35	22	3

	(เกียกกาย)			
19/3/2562	โครงการฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์ หลักสูตร Independent Observer Program (IOP) รุ่นที่ 9	39	28	5
11/3/2562	การประชุมคณะกรรมการความร่วมมือ ป้องกันการทุจริต ครั้งที่ 2/2562	22	10	2
8/2/2562	ประชุมคณะอนุกรรมการความร่วมมือ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต ครั้งที่ 1/2562	22	17	4

ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

จัดทำคู่มือการปฏิบัติงาน

การจัดทำคู่มือการดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact Guideline) จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานสำหรับหน่วยงานภาครัฐ ผู้สังเกตการณ์ และผู้เข้าร่วมการเสนอราคากับภาครัฐ ให้สามารถดำเนินงานตามขั้นตอนได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการป้องกันป้องปราม และลดการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประสบผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง

สรุป

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐโดยใช้เครื่องมือที่สำคัญ คือ การจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ซึ่งเป็นการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการที่เข้ายื่นข้อเสนอ และให้มีผู้แทนภาคประชาสังคมที่เรียกว่า ผู้สังเกตการณ์ (Independent Observer : IO) ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์การจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างในหลากหลายประเภท เช่น สัญญา ก่อสร้าง สินค้าและบริการ การจ้างที่ปรึกษา สัมปทาน และการให้บริการด้านต่าง ๆ ของภาครัฐ ช่วยให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างประหยัด และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ในการดำเนินการโครงการข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าว เป็นการถือปฏิบัติตามประกาศของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) เรื่อง แนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนั้น การนำเอาข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะ

ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ และยกระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เนื่องจากได้รับการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินโครงการและการใช้จ่ายของโครงการจากผู้แทนภาคประชาสังคมที่เรียกว่าผู้สังเกตการณ์ แต่ปัจจุบันการดำเนินการโครงการข้อตกลงคุณธรรมยังคงมีปัญหาตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ซึ่งจะต้องเสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่มีประสิทธิภาพต่อไป

บทที่ 4

การพัฒนาแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสถานะปัจจุบัน

การวิจัย เรื่องการพัฒนาแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสถานะปัจจุบันในการศึกษาเพื่อสภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรคและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ที่มีผลต่อการศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยจะทำการเก็บข้อมูลทั้งจากการศึกษาเอกสารทางวิชาการ (Documentary Research) และการศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยผู้วิจัยในฐานะที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) ได้ดำเนินการวิจัยโดยมีรายละเอียด ดังนี้

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

หน่วยงานที่เข้าร่วมการสัมมนากลุ่มย่อย (Focus group) เรื่อง Workshop on Integrity Pact models: Thailand and beyond ในวันที่ 25 มกราคม 2566 ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐที่มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม จำนวน 5 หน่วยงาน ร่วมกับกรมบัญชีกลาง ผู้แทนจากองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) และผู้สังเกตการณ์ ร่วมกับศูนย์พหุชาตนิชยกรรมระหว่างประเทศ ดังนี้

1. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
2. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
3. ผู้แทนมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
4. ผู้แทนกองทัพอากาศ
5. ผู้แทนการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย
6. ผู้แทนบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
7. ผู้แทนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย
8. ผู้แทนองค์การเภสัชกรรม
9. ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
10. ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย
11. ผู้แทนองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)
12. ผู้สังเกตการณ์

13. Ms.Suzanne Mulcahy ที่ปรึกษาของศูนย์พหุวัฒนธรรมระหว่างประเทศ

เครื่องมือการดำเนินการวิจัย

การวิจัยเป็นโครงการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยได้มีการจัดสัมมนา กลุ่มย่อย (Focus Group) เรื่อง “Workshop on Integrity Pact models : Thailand and Beyond” เมื่อวันที่ 25-26 มกราคม 2566 เพื่อเชิญกลุ่มเป้าหมายมาเข้าร่วมการสัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง และนำมาปรับปรุงแนวทางการแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) และการพัฒนาต่อยอดให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน โดยมีการนำสรุปภาพรวมของโครงการ IP ปัญหาและอุปสรรครวมทั้งผลการดำเนินงานของโครงการตามบทที่ 3

การกำหนดแนวทางในการจัดสัมมนากลุ่มย่อย โดยมีการดำเนินการ ดังนี้

1. ศึกษาค้นคว้ารายละเอียดต่างๆ จากกฎหมายและระเบียบ หนังสือ เอกสารทางวิชาการ ทฤษฎีและงานวิจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้
2. จัดทำคำถามเพื่อถามกลุ่มเป้าหมาย
3. ประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมของประเทศไทย และนำความรู้และประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญมากำหนดเป็นคำถามที่จะใช้ในการสัมมนากลุ่ม

4. คำถามในการสัมมนาเป็นดังนี้

คำถามข้อที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยควรเป็นอย่างไร

คำถามข้อที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการข้อตกลงคุณธรรมควรมีทิศทางอย่างไร

คำถามข้อที่ 3 การที่จะทำให้โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานภาครัฐควรดำเนินการอย่างไรบ้าง

คำถามข้อที่ 4 ปัจจุบันงบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมีไม่เพียงพอ จึงทำให้โครงการข้อตกลงคุณธรรมที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. คัดเลือกมีจำนวนน้อย ท่านคิดว่างบประมาณในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมควรมาจากไหนได้บ้าง

คำถามข้อที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรม (Structure of IPs)

ได้มีการศึกษาถึงกรณีศึกษาจากต่างประเทศ ประกอบด้วย สาธารณรัฐเกาหลี อิตาลี (ระดับเทศบาล) และเม็กซิโก สรุปว่า ทั้ง 3 ประเทศมีการใช้เกณฑ์มูลค่าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างเป็นปัจจัยในการกำหนดให้มีการทำข้อตกลงคุณธรรม มีการใช้เกณฑ์มูลค่าของโครงการจัดซื้อ

จัดจ้างตามที่ปรากฏในตารางที่ 4-1 ด้านล่างนี้โดยเกณฑ์มูลค่าที่ใช้ในไทยและเม็กซิโกอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน ในขณะที่เกณฑ์ที่มีการใช้โดยรัฐบาลกรุงโซลในสาธารณรัฐเกาหลีมีมูลค่าต่ำกว่าค่อนข้างมาก จึงมีจำนวนโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมากกว่า

ตารางที่ 4-1 เกณฑ์มูลค่าโครงการที่ต้องมีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ไทย	สาธารณรัฐเกาหลี	อิตาลี (ระดับเทศบาล)	เม็กซิโก
เกณฑ์ 1 พันล้านบาท (ประมาณ 30 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐ)	- 3 พันล้านบาท สำหรับโครงการก่อสร้าง (ประมาณ 2 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ) - 500 ล้านบาท (ประมาณ 385,000 ดอลลาร์สหรัฐ) สำหรับการ จัดซื้อจัดจ้างบริการ - 100 ล้านบาท (ประมาณ 80,000 ดอลลาร์ สหรัฐ) สำหรับการจัดซื้อจัด จ้างสินค้า	ไม่มีระบุเกณฑ์ขั้นต่ำ	350 ล้านเปโซ (ประมาณ 23 ล้าน ดอลลาร์สหรัฐ) สำหรับสินค้าและ บริการและ 710 ล้านเปโซ (ประมาณ 27 ล้านดอลลาร์ สหรัฐ) สำหรับ โครงการก่อสร้าง

ที่มา : กรมบัญชีกลาง, 2565.

การใช้เกณฑ์มูลค่าของโครงการเป็นประโยชน์ เมื่อคำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบและนัยยะของการกำหนดเกณฑ์มูลค่าขั้นต่ำ ซึ่งโครงการที่มีมูลค่าสูงย่อมมีความเสี่ยงสูง และสมควรได้รับการตรวจสอบมากกว่า ประกอบกับมีการพิจารณาถึงประเภทของการจัดซื้อจัดจ้างตามสาขาสินค้า หรือบริการจะมีการใช้เกณฑ์มูลค่าเป็นตัวกำหนดว่าจะต้องทำข้อตกลงคุณธรรมหรือไม่อย่างไร เช่น สาธารณรัฐเกาหลีและเม็กซิโก เป็นต้น ซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากการมองว่า ความเสี่ยงในการทุจริตจะมีเพิ่มมากขึ้นในการจัดซื้อจัดจ้างบางประเภท แต่ไม่ใช่สำหรับกรณีประเทศไทย ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรพิจารณาดำเนินการหากประสงค์จะใช้ ปัจจัยความเสี่ยงเป็นพื้นฐาน ดังนั้น บางกรณี โครงการขนาดเล็กที่มีมูลค่าโครงการไม่มากได้รับ ก็ควรคัดเลือกให้มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรม หรือโครงการการลงทุนที่มีความสำคัญทางวัฒนธรรมหรือมีความสำคัญระดับชาติ ก็ควรที่ต้องใช้ข้อตกลงคุณธรรมจึงจะสมเหตุสมผล ประกอบกับองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ มองว่ากับการกระจายการใช้ข้อตกลงคุณธรรมไปยังระดับเทศบาลได้รับการยกย่องโดยว่าเป็นแนวปฏิบัติที่ดี ในระดับท้องถิ่น มักมีพลวัตบางประการที่ส่งผลให้ความเสี่ยงในการทุจริตมี เพิ่มขึ้น (อาทิ ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างองค์กรภาครัฐและผู้รับเหมาโครงการซึ่งนำไปสู่การปฏิบัติที่เอื้อประโยชน์) ดังนั้น ผู้วิจัยมองว่า ควรมีการแก้ไขมูลค่าของโครงการในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมให้ครอบคลุมมากขึ้น

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่ได้จำกัดเพียงการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เท่านั้น แต่ยังไม่รวมถึงโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐภายใต้กฎหมายอื่นด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งที่ไม่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือมีลักษณะการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายอื่น ต้องนำข้อตกลงคุณธรรมไปกำหนดใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทุกโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นของหน่วยงานของรัฐ อันจะส่งผลให้ดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index : CPI) ของไทยมีอันดับที่ดีขึ้นส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีในระดับนานาชาติ นำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติต่อประเทศไทย จากที่ได้กล่าวข้างต้น โครงการข้อตกลงคุณธรรมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า มีบางโครงการเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่สาธารณชนสนใจแต่ไม่สามารถคัดเลือกให้เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมได้ และแม้ว่าบางโครงการได้รับเลือกเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมแล้ว หากภายหลังหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการพบว่า โครงการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะต้องถูกยกเลิกการเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมไปในที่สุด อาทิ โครงการที่มีลักษณะร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP) เป็นต้น แต่ตอนนี้ ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และเพื่อให้การใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โครงการที่มีลักษณะเป็น PPP ได้มีการนำข้อตกลงคุณธรรมไปใช้ในโครงการแล้ว ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพควรให้หน่วยงานของรัฐที่มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างหรือการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายอื่น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นำแนวทางการดำเนินการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมไปกำหนดใช้โดยอนุโลม ตลอดจนขยายวงเงินงบประมาณโครงการที่จะจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจากที่กำหนดไว้ตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท เป็นตั้งแต่ 500 ล้านบาท เพื่อให้ครอบคลุมถึงโครงการระดับท้องถิ่นด้วย ดังจะเห็นว่า สอดรับกับแนวคิดของ Adam Daka จากการศึกษาข้อมูลจากรายงาน “Integrity Pact : How to Guide from Practitioners” ขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) พบว่า รูปแบบของการดำเนินงานของ Integrity Pact ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้ 1. Open data โดยมีความต้องการที่จะเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงผู้เข้าร่วมเสนอราคา โดยข้อมูลเหล่านี้จะนำไปสู่การแสดงความคิดเห็นในเชิงสังคม และอาจต้องมีคนมาวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำเสนอต่อสาธารณะ ซึ่งปัจจุบันได้มีการนำเสนอในรูปแบบของ Open Contracting Data Standard 2. การสร้าง Social Auditing เพื่อให้ภาคประชาสังคมเขาไปมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยผู้เชี่ยวชาญจะต้องมีคุณวุฒิ และมีความสามารถในการรายงานความผิดปกติ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

คำถามข้อที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการข้อตกลงคุณธรรมควรมีทิศทางอย่างไร

ได้มีการสอบถาม สรุปได้ว่า การกำหนดให้มีการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนควรมีการบังคับใช้ข้อตกลงคุณธรรมควรมีการบังคับใช้อย่างช้าที่สุดในขั้นตอนก่อนการประกวดราคา เนื่องจาก

ขั้นตอนการจัดเตรียมเอกสารยื่นประกวดราคามักเปิดโอกาสให้มีการล็อบบี้และ/หรือการตั้งเงื่อนไขที่ทำให้ผู้ประกวดราคาบางรายได้เปรียบ การเริ่มใช้ข้อตกลงคุณธรรมตั้งแต่โครงการเริ่มจะเป็นการดี โดยเริ่มตั้งแต่การวางแผนโครงการ เพื่อให้สามารถใช้ศักยภาพของผู้สังเกตการณ์ หรือการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้ามาในโครงการข้อตกลงคุณธรรมในการป้องกันการทุจริตได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ความชัดเจนเกี่ยวกับความมุ่งมั่นและความรับผิดชอบของทุกภาคส่วนที่มีส่วนร่วมในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการข้อตกลงคุณธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรมอย่างเป็นระบบ (ดังเช่นในไทย) เป็นเรื่องความสำคัญที่ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดจะต้องเข้าใจ ถึงพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามหลักสำคัญในข้อตกลงคุณธรรม และหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายในข้อตกลงคุณธรรม หน้าที่ของผู้ตรวจสอบ/ผู้สังเกตการณ์อิสระมีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของข้อตกลงคุณธรรม หากปราศจากระบบการตรวจสอบข้อตกลงคุณธรรมอาจไม่บรรลุประโยชน์ตามที่ควรมีได้ โดยผู้ตรวจสอบจะทำหน้าที่ติดตามกระบวนการอย่างใกล้ชิดและเผื่อระวังการมีผลและการบังคับใช้ข้อตกลงคุณธรรม ถือว่าบุคคลนั้นเป็นแหล่งที่มาของความน่าเชื่อถือ ให้ความมั่นใจแก่ทั้งหน่วยงานคู่สัญญาและผู้ประมุขว่า กระบวนการจะดำเนินไปตามที่มีการตกลงกันไว้ถือเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับสาธารณชนทั่วไป และสร้างความไว้วางใจแก่กระบวนการทำสัญญา ทั้งนี้คู่มือแนะนำการบังคับใช้ข้อตกลงคุณธรรมขององค์กร เพื่อความโปร่งใสในนาชาติได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของความเป็นอิสระ ความรู้ ชื่อเสียง ความสามารถ ความรู้รับผิด และความมุ่งมั่นว่าเป็นปัจจัยจำเป็นสำหรับผู้ตรวจสอบที่ดี โดยหน้าที่หลักของผู้ตรวจสอบอิสระ คือ การทำให้มั่นใจว่ามีการดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรมและผู้เข้าร่วมเสนอราคาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ระบุไว้ (กล่าวคือไม่มีการละเมิดข้อตกลงคุณธรรม) ในการทำหน้าที่ข้างต้น เพราะผู้สังเกตการณ์สามารถมีสิทธิในการเข้าถึงเอกสารทุกประเภทในช่วงกระบวนการประกวดราคา รวมถึงเอกสารประเมิน และมีการติดต่อโดยตรงกับคณะกรรมการประเมิน มีการเข้าร่วมการประชุม ทั้งแบบที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ มีส่วนร่วมในการประชุมเพื่อทำความเข้าใจ พูดคุย และตอบคำถามเกี่ยวกับเอกสารการประกวดราคา ซึ่งอาจมีการพิจารณาแก้ไขเอกสารการประกวดราคาสามารถเข้าเยี่ยมชมนสถานที่ของผู้ที่อาจเป็นผู้ประกวดราคา เข้าร่วมการประชุมนำเสนอโครงการทำให้ผู้สังเกตการณ์จะต้องมีคุณสมบัติที่เหมาะสม สามารถเก็บความลับของทางราชการได้ ความเป็นกลาง และไม่เป็นผู้ที่สามารถกระทำการทุจริตได้ หรือมีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการหรือผู้ประกอบการ ดังจะเห็นว่าเป็นไปตามที่นักวิจัยพัชมา จิตมหิมา (2562) ได้กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐว่า การประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้น มีความมุ่งหมายสำคัญเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติโดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนในมากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่า (Worthiness) ในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผน การดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

คำถามข้อที่ 3 การที่จะทำให้โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานภาครัฐควรดำเนินการอย่างไรบ้าง

ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจสอบควรจัดทำรายงานอย่างสม่ำเสมอเกี่ยวกับความโปร่งใสและความเป็นธรรมของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยให้สาธารณชนเข้าถึงได้ในข้อตกลงคุณธรรมที่ได้ ซึ่งการรายงานโดยผู้ตรวจสอบมีตั้งแต่เป็นครั้งคราวหรือรายเดือนรวมไปจนถึงตามตารางเวลาที่มีการตกลงกัน ในการศึกษาการบังคับใช้ข้อตกลงคุณธรรมในยุโรป พบว่า โดยเฉลี่ยมีการจัดทำรายงานประมาณสี่ครั้งต่อหนึ่งข้อตกลงคุณธรรม โดยมักมีรายงานสรุปตอนท้ายของห้วงการตรวจสอบความยาวของรายงานมีความแตกต่างกันอย่างมากตั้งแต่ 2 หน้า ถึง 109 หน้า โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 16 หน้า ผู้สังเกตการณ์อิสระต้องได้รับ ข้อเสนอแนะที่ชัดเจนเกี่ยวกับความคาดหวังในรายงานการตรวจสอบ และหากเป็นไปได้ ควรมีการระบุรูปแบบของรายงาน ซึ่งรวมถึงประเด็นที่ต้องรวมอยู่ในรายงานด้วย อาทิ ช่วงที่มีการนำเสนอข้อสังเกตของผู้ตรวจสอบ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม รวมถึงช่วงที่มีการมองไปในอนาคต อาทิ “สิ่งที่เรากำลังเรียนรู้และสิ่งที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง” เอกสารข้อเสนอแนะควรสะท้อนความสำคัญของ “ความโปร่งใสที่ทันท่วงที” และข้อมูลจะมีพลังมากกว่าเมื่อมีการเปิดเผยในเวลาจริงและเป็นประจำ แทนที่จะให้เมื่อสิ้นสุดโครงการ นอกจากนี้ควรพิจารณาให้ผู้ตรวจสอบจัดทำรายงานการตรวจสอบอย่างทันท่วงที และมีเพียงจัดทำรายงานเมื่อสิ้นสุดโครงการเท่านั้น ความสม่ำเสมอในการออกรายงานการตรวจสอบจะเป็นประโยชน์จากมุมมองของการวิเคราะห์ข้อมูลและจะทำให้สามารถสื่อสารไปยังหน่วยงานคู่สัญญาและสาธารณชนเกี่ยวกับข้อตกลงคุณธรรมได้อย่างชัดเจนมากขึ้น ซึ่งจะสอดคล้องกับงานวิจัยของ ร.ศ.ดร.วิชิต หล่อจรัสชุนกุล (วิชิต หล่อจรัสชุนกุล, 2549) ได้อธิบายถึงการแก้ไข ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสวนของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คือ การมีส่วนร่วม กล่าวคือ ต้องมีการเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องรวมถึงผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่หน่วยงานกำหนดทุกรายสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการการจัดซื้อจัดจ้าง อีกทั้งควรมีความโปร่งใสในการประกาศจัดซื้อจัดจ้าง เงื่อนไขการจัดซื้อจัดจ้าง รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะเกณฑ์การตัดสิน การดำเนินงานการจัดซื้อจัดจ้าง และผลการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องมีความชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ และผู้ค้าทุกรายไม่ว่าจะอยู่ที่ใดสามารถ รับผิดชอบต่อประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนสามารถเข้าถึงเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อ จัดจ้างได้โดยง่าย

คำถามข้อที่ 4 ปัจจุบันงบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมีไม่เพียงพอ จึงทำให้โครงการข้อตกลงคุณธรรมที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. คัดเลือกมีจำนวนน้อยท่านคิดว่างบประมาณในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมควรมาจากไหนได้บ้าง

ค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรมแตกต่างกันอย่างมากขึ้นอยู่กับโมเดลที่เลือกใช้การบริหารจัดการโครงการ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ และความซับซ้อนของกระบวนการประกวดราคา โดยทั่วไปค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการโครงการข้อตกลงคุณธรรมควรคิดเป็นส่วนน้อยของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่กำลังถูกตรวจสอบ มิเช่นนั้นอาจเกิดคำถามเกี่ยวกับความคุ้มค่าของโครงการได้ ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการข้อตกลงคุณธรรมไม่สามารถสืบค้นได้จากแหล่งข้อมูลสาธารณะในกรณีส่วนใหญ่ที่มีการศึกษาในรายงานนี้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของลัตเวีย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการข้อตกลงคุณธรรมคิดเป็นร้อยละ 0.3

ของงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการทั้งหมดซึ่งถือว่าสมเหตุสมผลในประเทศไทย รายงานประจำปี 2565 พบว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมต่อโครงการโดยเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณ 600,000 บาท (ประมาณ 18,000 ดอลลาร์สหรัฐ) หรือเทียบเท่ากับร้อยละ 0.06 ของงบประมาณโครงการ ทั้งนี้ ควรมีการชั่งน้ำหนักให้สมดุลระหว่างการรักษาให้ค่าใช้จ่ายอยู่ในระดับที่สมเหตุสมผลกับการมีงบประมาณรองรับในการมีระบบตรวจสอบที่เพียงพอและมีความหมาย ผู้รับผิดชอบการจัดหาเงินทุนสำหรับการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมนั้นแตกต่างกันไป โดยไม่มีรูปแบบที่ตายตัว หรือโมเดลที่ถูกต้องเพียงหนึ่งเดียวสำหรับการจัดหาเงินทุนสนับสนุนข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งเป็นประเด็นที่ถูกมองว่าเป็นความท้าทายในทุกเรื่อง โดยการจัดหาเงินทุน เพื่อมาดำเนินการอาจจะมาจาก

1. หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการโดยใช้เงินงบประมาณ (ประเภทของเงินทุนที่พบได้มากที่สุด) (เม็กซิโก สาธารณรัฐเกาหลีไทย เยอรมนี)
2. ผู้บริจาคไปยังองค์กรภาคประชาสังคม (ลัตเวีย);
3. จากผู้ลงทุนในโครงการ อาทิ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
4. ผ่านระบบที่ระบุให้ผู้เข้าร่วมประกวดราคารับผิดชอบค่าใช้จ่าย

สำหรับการทำข้อตกลงคุณธรรม ผ่านค่าธรรมเนียมที่มีการชำระโดยบังคับ หรือการผนวกกันของวิธีการจัดหางบประมาณ (เม็กซิโก) ค่าธรรมเนียมสำหรับผู้ตรวจสอบนั้นคงที่ และมีระบุไว้ในกฎระเบียบ โดยหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประสานงานข้อตกลงคุณธรรมจะรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการประสานงาน คล้ายคลึงกับการที่กรมบัญชีกลางสนับสนุนงบประมาณการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมในประเทศไทย ซึ่งมีประโยชน์ประการหนึ่งคือ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบสามารถมุ่งเป้าไปที่การตรวจสอบได้มากกว่าการบริหารจัดการ ในกรณีที่แหล่งเงินงบประมาณมาจากหน่วยงานคู่สัญญา/รัฐบาล มีข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับการปกป้องความเป็นอิสระของผู้ตรวจสอบ/ผู้สังเกตการณ์ ในขณะที่โครงการข้อตกลงคุณธรรมที่มีแหล่งงบประมาณจากผู้บริจาคมักมีข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับความยั่งยืนของแหล่งเงินทุนในระยะยาว เนื่องจากแหล่งเงินงบประมาณที่มาจากผู้บริจาคมักมีเวลาจำกัดและเจาะจงเฉพาะบางโครงการเท่านั้น ข้อตกลงคุณธรรมที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากผู้บริจาคจะช่วยให้มั่นใจได้ว่าผู้ตรวจสอบจัดเตรียมรายงานโดยไม่มีการแทรกแซงจากหน่วยงานคู่สัญญา รายงานขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ปี 2558 ได้เสนอให้หน่วยงานคู่สัญญาใช้วิธีการ “จ่ายเพื่อเล่น” (pay-to-play) กล่าวคือ ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดช่วยรับผิดชอบค่าตอบแทนของผู้สังเกตการณ์และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายบางส่วนสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับข้อตกลงคุณธรรมเพื่อสร้างความรู้สึกรับผิดชอบ

ดังนั้น สามารถสรุปประเด็นที่ควรคำนึงถึงหรือปัจจัยที่จะนำมาเสนอเป็นแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ได้เป็นทฤษฎี **SPEC** ดังนี้

S : Structure of IPs ประเด็นที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรม

P : Public Participation in IPs such as roles and responsibilities of key stakeholders, including the independent observer(s). ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการข้อตกลงคุณธรรม

E : Efficiency and Effective in operational procedures such as workflow, reporting and the publication or disclosure; ประเด็นที่ 3 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

C : Costs of IP implementation; ประเด็นที่ 4 งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ประเด็นที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรม (S : Structure of IPs)

ผู้วิจัยได้นำเสนอแนวทางโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมให้สอดคล้องกับสถานะตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายอื่น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไปกำหนดใช้โดยอนุโลม โดยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือมีลักษณะการร่วมลงทุน หรือเป็นโครงการโดยกฎหมายอื่น ควรนำการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมไปใช้ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างและปรับใช้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นกฎหมายบังคับในการให้ปฏิบัติงาน

นอกจากนี้จะต้องมีการดำเนินการปรับปรุงประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่องแนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อสร้างความโปร่งใสและป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ครอบคลุมโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผลกระทบต่อประชาชนตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมากขึ้น จึงเห็นควรปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ข้อ 4 และข้อ 5 ใหม่เป็นดังต่อไปนี้

ข้อ 4 เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณที่จะใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีอำนาจในการพิจารณางบประมาณแล้ว ให้แจ้งข้อมูลโครงการที่มีวงเงินตั้งแต่ 500 ล้านบาทขึ้นไป ให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. ภายใน 15 วันทำการ นับตั้งแต่วันที่ได้รับความเห็นชอบวงเงินงบประมาณ เพื่อพิจารณาคัดเลือกให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม ทั้งนี้ การแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้จัดทำตามแบบและวิธีการที่กรมบัญชีกลางกำหนด

ข้อ 5 ให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. พิจารณาคัดเลือกโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

- (1) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 500 ล้านบาทขึ้นไป
- (2) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นที่สนใจของประชาชน
- (3) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีลักษณะเป็นโครงการที่ซับซ้อน
- (4) โครงการที่มีความเสี่ยงในการทุจริต

(5) โครงการที่คาดว่าจะมีการดำเนินการแน่นอน

(6) โครงการที่หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการพิจารณาเสนอโครงการให้จัดทำ
ข้อตกลงคุณธรรม

**ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการ
ข้อตกลงคุณธรรม (P : Public Participation in IPs such as roles and responsibilities of key
stakeholders, including the independent observer (s))** ได้มีการกล่าวถึงความชัดเจน
เกี่ยวกับความมุ่งมั่นและความรับผิดชอบของทุกภาคส่วนที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือ
ล้มเหลวของโครงการข้อตกลงคุณธรรม ดังนั้นจึงมองว่ากรณีที่มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรมอย่างเป็น
ระบบเป็นเรื่องความสำคัญที่ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดจะต้องเข้าใจถึงพันธกรณี บทบาท และหน้าที่ที่ต้อง
ปฏิบัติตามหลักสำคัญในข้อตกลงคุณธรรม และหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
แต่ละฝ่ายในข้อตกลงคุณธรรม หน้าที่ของผู้ตรวจสอบ/ผู้สังเกตการณ์อิสระ มีความสำคัญมากต่อ
ความสำเร็จของข้อตกลงคุณธรรม หากปราศจากระบบการตรวจสอบข้อตกลงคุณธรรมอาจไม่บรรลุ
ประโยชน์ตามที่ควรมีได้ โดยผู้ตรวจสอบจะทำหน้าที่ติดตามกระบวนการอย่างใกล้ชิดและเฝ้าระวัง
การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้ามาในโครงการข้อตกลงคุณธรรมจึงเป็นแหล่งที่มาของความน่าเชื่อถือ
ให้ความมั่นใจแก่ทั้งหน่วยงานคู่สัญญาและผู้ประมูลว่า กระบวนการจะดำเนินไปตามที่มีการตกลงกัน
ไว้ถือเป็นแหล่งข้อมูลสำหรับสาธารณชนทั่วไป และสร้างความเชื่อใจในกระบวนการทำสัญญา ทั้งนี้
คู่มือแนะนำการบังคับใช้ข้อตกลงคุณธรรมขององค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติได้เน้นย้ำถึง
ความสำคัญของความเป็นอิสระ ความรู้ ชื่อเสียง ความสามารถ ความรับผิดชอบ และความมุ่งมั่น
ว่าเป็นปัจจัยจำเป็นสำหรับผู้ตรวจสอบที่ดี โดยหน้าที่หลักของผู้ตรวจสอบอิสระ คือ การทำให้ มั่นใจ
ว่า มีการดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรมและผู้เข้าร่วมเสนอราคาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ
ตามพันธกรณีที่ระบุไว้(กล่าวคือ ไม่มีการละเมิดข้อตกลงคุณธรรม) ในการทำหน้าที่ข้างต้น สำหรับ
ข้อตกลงคุณธรรมในอุดมคติ ผู้ตรวจสอบต้องดำเนินการต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกันตามแต่ละห่วงของ
กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และตามแต่หน้าที่ของผู้ตรวจสอบ/ผู้สังเกตการณ์ที่มีการตกลงกันไว้ ดังนั้น
ผู้วิจัยมองว่า ควรมีการจัดอบรมและมีการประเมินบุคคลที่คัดเลือกมาทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบหรือ
ผู้สังเกตการณ์อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้โครงการข้อตกลงคุณธรรมอาจเป็นเครื่องมือเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วม
ในการตรวจสอบการใช้จ่ายของภาครัฐ แต่ไม่จำกัดเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างบางประการ หรือโครงการ
ที่มีเทคนิคสูง อาจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบสัญญาภาครัฐในโครงการที่มี
ผลกระทบโดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนบางกลุ่ม แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผู้มีส่วนได้เสียว่า
มีความชัดเจนเกี่ยวกับเหตุผลว่าต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ส่วนเสียแค่ไหนหรืออาจ
ในเรื่องของการให้ความรู้แก่ประชาชน เพิ่มความชอบธรรมของโครงการก่อสร้างสาธารณะหรือแสดง
ให้เห็นความรู้รับผิดชอบของผู้มีส่วนได้

รวมทั้งการคัดเลือกภาคประชาชนเข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์ ควรที่จะต้องให้ คณะกรรมการหรือผู้รับผิดชอบตามที่หน่วยงานกำหนด ดำเนินการในการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ เข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม โดยผู้สังเกตการณ์จะต้องเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับการคัดเลือก จากสมาคมวิชาชีพ หรือภาคประชาสังคมซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญ มีความรู้ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อ โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น ๆ โดยจะต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการ จัดซื้อจัดจ้างเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงาน กำหนด

ประเด็นที่ 3 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการจัดทำ ข้อตกลงคุณธรรม (Efficiency and Effective in operational procedures such as workflow, reporting and the publication or disclosure) เพื่อให้การดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรมมี ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1. การแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยหน่วยงานอาจกำหนดคณะกรรมการหรือผู้รับผิดชอบ การจัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยให้คณะกรรมการหรือผู้รับผิดชอบที่หน่วยงานแต่งตั้งกำกับ ดูแล และกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติแนวทางการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรมตามที่หน่วยงานกำหนด
2. หน่วยงานกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ แจ้งโครงการที่จะเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม และต้องให้ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบตลอดจนเข้า ร่วมสังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
3. หน่วยงานมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมรวบรวมโครงการ และคัดเลือกโครงการเข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม รวมถึงคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้าเป็น ผู้สังเกตการณ์โครงการที่เข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด
4. หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการจัดทำ ข้อตกลงคุณธรรมจะต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นเสนอราคาว่าต้องลงนามในข้อตกลงคุณธรรม ตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด
5. เมื่อได้ผู้ชนะการเสนอราคาแล้ว หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้รับจ้าง ผู้สังเกตการณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะประชุมแผนปฏิบัติการ (Kickoff Meeting) ร่วมกัน และ หลังจากนั้นผู้สังเกตการณ์จะเข้าร่วมสังเกตการณ์ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ที่หน่วยงานกำหนด
6. การประเมินผลโครงการตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด เพื่อนำผลการประเมิน ไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผล มากขึ้นต่อไป

ประเด็นที่ 4 งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Costs of IP implementation) จากช่วงระยะเวลาที่ได้ดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมาตั้งแต่ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2566 มีโครงการฯ ที่เข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจำนวนรวมทั้งสิ้น 156 โครงการ คิดเป็นงบประมาณโครงการจำนวนรวม 1.97 ล้านบาท โดยเป็นมูลค่าโครงการ

ที่ดำเนินการจัดหาแล้วจำนวน 1,040,570 ล้านบาท เป็นราคาที่สามารถทำได้ (วงเงินในสัญญา) จำนวน 966,145 ล้านบาท ซึ่งในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมอาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถประหยัดงบประมาณได้จำนวนทั้งสิ้น 74,425 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.2 ของมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดหาได้ แต่มีงบประมาณที่ใช้ในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่กรมบัญชีกลางได้รับมีจำนวนไม่มาก ซึ่งมีผลทำให้การคัดเลือกโครงการที่จะส่งผู้สังเกตการณ์เข้าไปในโครงการฯ มีจำนวนได้ไม่มาก เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางที่ผู้วิจัยเสนอในประเด็นที่ 1 จึงเห็นควรเสนอแนวทางการเพิ่มงบประมาณเพื่อมาดำเนินการในเรื่องนี้ โดยแหล่งงบประมาณอาจจะมาจาก

1. หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการโดยใช้เงินงบประมาณ หรือ เงินนอกของหน่วยงานรัฐ
2. ผู้บริจาคไปยังองค์กรภาคประชาสังคม
3. การหารเงินทุนจากวิธีอื่น เช่น จากผู้ลงทุนในโครงการ อาทิ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
4. ผ่านระบบที่ระบุให้ผู้เข้าร่วมประกวดราคารับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายสำหรับการทำข้อตกลงคุณธรรมผ่านค่าธรรมเนียมที่มีการชำระโดยบังคับ
5. จัดตั้งกองทุนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

สรุป

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสร้างความเสียหายและส่งผลกระทบต่อสังคมไทย ขณะเดียวกันการทุจริตคอร์รัปชันยังบั่นทอนศักยภาพการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นอุปสรรคในการดึงดูดการลงทุนของต่างชาติ ดังจะเห็นได้จากผลคะแนน CPI ของไทยที่ยังไม่ดีขึ้น โดยอยู่ในอันดับที่ 106 จากการจัดอันดับทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก และไทยอยู่ในอันดับที่ 5 จาก 10 ประเทศในกลุ่มอาเซียนรองจากสิงคโปร์ บรูไน มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ดังนั้น จึงควรเร่งสนับสนุนกระบวนการสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้ครอบคลุมและทั่วถึง โดยการนำข้อตกลงคุณธรรมไปใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนในการตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้ทั้งหมด รวมทั้งช่วยให้ภาครัฐสามารถประหยัดงบประมาณในโครงการจัดซื้อจัดจ้างได้มากขึ้น อันจะส่งผลให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของภาครัฐบรรลุตามวัตถุประสงค์ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน

ดังนั้น เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐดำเนินการด้วยความโปร่งใส จึงควรสนับสนุนให้มีกระบวนการเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐจากภาคประชาชนได้ตลอดทั้งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ ซึ่งกระบวนการตรวจสอบโดยภาคประชาชนจะดำเนินการผ่านผู้สังเกตการณ์ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ ที่ได้รับการคัดเลือกจากองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินการเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวมีส่วนสำคัญที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันให้กับโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่อยู่ภายใต้

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเป็นไปตามหมวด 2 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต และจากการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า มีบางโครงการเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่สาธารณชนสนใจ แต่ไม่สามารถคัดเลือกให้เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมได้ และแม้ว่าบางโครงการได้รับเลือกเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมแล้ว หากภายหลังหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการพบว่า โครงการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะต้องถูกยกเลิกการเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมไปในที่สุด อาทิ โครงการที่มีลักษณะร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP) เป็นต้น ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนเพื่อสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างครอบคลุมทุกโครงการจัดซื้อจัดจ้างในทุกหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้การใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรให้หน่วยงานของรัฐที่มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างหรือการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายอื่น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นำแนวทางการดำเนินการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมไปกำหนดใช้โดยอนุโลม รวมทั้ง ปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 4 และข้อ 5 โดยให้ขยายวงเงินงบประมาณโครงการที่จะจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจากที่กำหนดไว้ ตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท เป็นตั้งแต่ 500 ล้านบาท เพื่อให้ครอบคลุมถึงโครงการระดับท้องถิ่น

นอกจากนี้ ได้เสนอแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ได้เป็นทฤษฎี **SPEC** ดังนี้

S : Structure of IPs ประเด็นที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรม

P : Public Participation in IPs such as roles and responsibilities of key stakeholders, including the independent observer (s). ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการข้อตกลงคุณธรรม

E : Efficiency and Effective in operational procedures such as workflow, reporting and the publication or disclosure; ประเด็นที่ 3 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

C : Costs of IP implementation; ประเด็นที่ 4 งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาสำคัญในระดับนานาชาติ รวมถึงของประเทศไทย รัฐบาลจึงให้ความสำคัญและได้กำหนดนโยบายในการต่อต้านการทุจริตที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม เนื่องจากเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม อันเป็นต้นเหตุที่ทำให้การพัฒนาประเทศไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 กำหนดให้ภาคประชาชนและผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยใช้เครื่องมือที่เรียกว่า ข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact มาใช้เป็นเครื่องมือตรวจสอบความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินให้มีธรรมาภิบาลป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และยกระดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index) ของประเทศให้อยู่ในระดับที่ดีขึ้น

ข้อตกลงคุณธรรม เป็นเครื่องมือที่จะทำให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ มีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มคน 3 ฝ่าย ได้แก่ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับคัดเลือกให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม ผู้ประกอบการที่สนใจเข้าร่วมเสนอราคา ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับคัดเลือกให้จัดทำข้อตกลงคุณธรรม และผู้แทนภาคประชาสังคมที่คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต หรือ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) แต่งตั้งให้เป็น “ผู้สังเกตการณ์” ประจำโครงการมาทำความตกลงร่วมกันเป็นลายลักษณ์อักษรว่า จะไม่กระทำการใด ๆ ที่สื่อไปในทางทุจริต เช่น ไม่เรียกรับสินบนหรือประโยชน์อื่นใด และจะปฏิบัติหน้าที่ของตนเองด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสและเป็นธรรม รวมทั้งยอมรับให้มีบุคคลที่สามที่มาจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ โดยผู้สังเกตการณ์จะเข้าร่วมสังเกตการณ์การจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่ขั้นตอนร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ

สำหรับแนวทางการดำเนินการโครงการข้อตกลงคุณธรรมเป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีคณะกรรมการ ค.ป.ท. กำกับดูแลและกำหนด

แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม โดยให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

จากการวิจัย เรื่อง แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยโครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสถานะปัจจุบันสรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของข้อตกลงคุณธรรม

ผลการดำเนินงานปัจจุบันมีโครงการที่เข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจำนวนรวมทั้งสิ้น 156 โครงการ คิดเป็นงบประมาณโครงการจำนวนรวม 1.97 ล้านล้านบาท โดยเป็นมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดหาแล้วจำนวน 1,040,570 ล้านบาท เป็นราคาที่จัดหาได้ (วงเงินในสัญญา) จำนวน 966,145 ล้านบาท ซึ่งในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมอาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้สามารถประหยัดงบประมาณได้จำนวนทั้งสิ้น 74,425 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.2 ของมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดหาได้แล้ว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมาพบปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐบางแห่งไม่จัดส่งรายงานผลการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามแนวทางและวิธีการที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. กำหนด จนส่งผลให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. ไม่สามารถติดตามความคืบหน้าได้ครบถ้วน

2. การจัดทำรายงานการสังเกตการณ์ (Notification Report) ของผู้สังเกตการณ์แต่ละโครงการยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จนส่งผลให้การสรุปผลการดำเนินการในภาพรวมเป็นไปด้วยความล่าช้า

3. หน่วยงานของรัฐไม่แจ้งข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป

4. ไม่มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมหรือจัดส่งรายงานอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป

5. หน่วยงานไม่แจ้งให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมประชุมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการข้อตกลงคุณธรรมหลังจากได้รับทราบผลการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ

6. งบประมาณที่ได้รับในการจัดทำโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีจำนวนไม่เพียงพอต่อโครงการที่จะดำเนินการ

7. ผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญหรือผู้ที่เกษียณและมีจำนวนที่ไม่มากพอ

8. ระบบฐานข้อมูลที่จะมาดำเนินการในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมยังไม่แล้วเสร็จ

9. จำนวนโครงการที่เข้าเกณฑ์ในการจัดทำโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีจำนวนมาก แต่คณะกรรมการ ค.ป.ท. สามารถคัดเลือกจำนวนโครงการที่เข้าโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมในจำนวนที่จำกัด เนื่องจากขาดงบประมาณและผู้สังเกตการณ์ที่มีจำนวนไม่เพียงพอ

10. บางโครงการเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่สาธารณชนสนใจ แต่ไม่สามารถคัดเลือกให้เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมได้ และแม้ว่าบางโครงการได้รับเลือกเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมแล้ว หากภายหลังหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการพบว่า โครงการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะต้องถูกยกเลิกการเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมไปในที่สุด

วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาแนวทางและกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส และการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนเพื่อสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างครอบคลุมทุกโครงการจัดซื้อจัดจ้างในทุกหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้การใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรให้หน่วยงานของรัฐที่มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างหรือการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายอื่น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นำแนวทางการดำเนินการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมไปกำหนดใช้โดยอนุโลม รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่องแนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตาม มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 4 และข้อ 5 โดยให้ขยายวงเงินงบประมาณโครงการที่จะจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจากที่กำหนดไว้ ตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท เป็นตั้งแต่ 500 ล้านบาท เพื่อที่จะได้มีการตรวจสอบโครงการของภาครัฐได้เพิ่มมากขึ้น

วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

สามารถสรุปประเด็นที่ควรคำนึงถึงหรือปัจจัยที่จะนำมาเสนอเป็นแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ได้เป็นทฤษฎี SPEC ดังนี้

S : Structure of IPs ประเด็นที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรม

P : Public Participation in IPs such as roles and responsibilities of key stakeholders, including the independent observer(s). ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการข้อตกลงคุณธรรม

E : Efficiency and Effective in operational procedures such as workflow, reporting and the publication or disclosure; ประเด็นที่ 3 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

C : Costs of IP implementation; ประเด็นที่ 4 งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ประเด็นที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรม (S : Structure of IPs)

แนวทางโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมให้สอดคล้องกับสถานะตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายอื่น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไปกำหนดใช้โดยอนุโลม โดยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือมีลักษณะการร่วมลงทุน หรือเป็นโครงการโดยกฎหมายอื่น ควรนำการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมไปใช้ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างและปรับใช้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นกฎหมายบังคับในการให้ปฏิบัติงาน และควรคำนึงถึงขนาดและมูลค่าของโครงการ

ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการข้อตกลงคุณธรรม (P : Public Participation in IPs such as roles and responsibilities of key stakeholders, including the independent observer(s))

แนวทางในการมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยที่จะต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับความมุ่งมั่นและความรับผิดชอบของทุกภาคส่วนที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการข้อตกลงคุณธรรม ดังนั้น จึงมองว่ากรณีที่มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรมอย่างเป็นระบบเป็นเรื่องความสำคัญที่ผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดจะต้องเข้าใจถึงพันธกรณี บทบาท และหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามหลักสำคัญในข้อตกลงคุณธรรม และหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายในข้อตกลงคุณธรรม หน้าที่ของผู้ตรวจสอบ/ผู้สังเกตการณ์อิสระ มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของข้อตกลงคุณธรรม หากปราศจากระบบการตรวจสอบข้อตกลงคุณธรรมอาจไม่บรรลุประโยชน์ตามที่ควรมีได้ โดยผู้ตรวจสอบจะทำหน้าที่ติดตามกระบวนการอย่างใกล้ชิดและเฝ้าระวังการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้ามาในโครงการข้อตกลงคุณธรรมจึงเป็นแหล่งที่มาของความน่าเชื่อถือ

ประเด็นที่ 3 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Efficiency and Effective in operational procedures such as workflow, reporting and the publication or disclosure)

เพื่อให้การดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1. การแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยหน่วยงานอาจกำหนดคณะกรรมการหรือผู้รับผิดชอบการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยให้คณะกรรมการหรือผู้รับผิดชอบที่หน่วยงานแต่งตั้งกำกับ ดูแล และกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติแนวทางการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรมตามที่หน่วยงานกำหนด

2. หน่วยงานกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐแจ้งโครงการที่จะเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม และต้องให้ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบตลอดจนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

3. หน่วยงานมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมรวบรวมโครงการและคัดเลือกโครงการเข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม รวมถึงคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้าเป็นผู้สังเกตการณ์โครงการที่เข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด

4. หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจะต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นเสนอราคาว่าต้องลงนามในข้อตกลงคุณธรรมตาม

หลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด

5. เมื่อได้ผู้ชนะการเสนอราคาแล้ว หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้รับจ้าง ผู้สังเกตการณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะประชุมแผนปฏิบัติการ (Kickoff Meeting) ร่วมกัน และหลังจากนั้น ผู้สังเกตการณ์จะเข้าร่วมสังเกตการณ์ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด

6. การประเมินผลโครงการตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นต่อไป

ประเด็นที่ 4 งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Costs of IP implementation)

จากช่วงระยะเวลาที่ได้ดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2566 มีโครงการฯ ที่เข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจำนวนรวมทั้งสิ้น 156 โครงการ คิดเป็นงบประมาณโครงการจำนวนรวม 1.97 ล้านบาท โดยเป็นมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดทำแล้วจำนวน 1,040,570 ล้านบาท เป็นราคาที่จัดหาได้ (วงเงินในสัญญา) จำนวน 966,145 ล้านบาท ซึ่งในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมอาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้ประหยัดงบประมาณได้จำนวนทั้งสิ้น 74,425 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.2 ของมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดทำได้ แต่มีงบประมาณที่ใช้ในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่กรมบัญชีกลางได้รับมีจำนวนไม่มาก ซึ่งมีผลทำให้การคัดเลือกโครงการที่จะส่งผู้สังเกตการณ์เข้าไปในโครงการฯ มีจำนวนได้ไม่มาก เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางที่ผู้วิจัยเสนอในประเด็นที่ 1 จึงเห็นควรเสนอแนวทางการเพิ่มงบประมาณเพื่อมาดำเนินการในเรื่องนี้ โดยแหล่งงบประมาณอาจจะมาจาก

1. หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการโดยใช้เงินงบประมาณ หรือ เงินนอกของหน่วยงานรัฐ
2. ผู้บริจาคไปยังองค์กรภาคประชาสังคม
3. การหาเงินทุนจากวิธีอื่น เช่น จากผู้ลงทุนในโครงการ อาทิ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
4. ผ่านระบบที่ระบุให้ผู้เข้าร่วมประกวดราคารับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการทำข้อตกลงคุณธรรมผ่านค่าธรรมเนียมที่มีการชำระโดยบังคับ
5. จัดตั้งกองทุนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1.1 กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางควรเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้নাโครงการข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในโครงการของหน่วยงานภาครัฐในทุกโครงการ

1.2 กรมบัญชีกลางและหน่วยงานที่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างควรมีการออกแบบหลักสูตร และจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-learning) และคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับผู้สังเกตการณ์ เพื่อเพิ่มพูนทักษะและความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตลอดจนจัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้และปัญหาที่ผู้สังเกตการณ์แต่ละคนประสบในระหว่างการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานในฐานะผู้สังเกตการณ์ในโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 กระทรวงการคลัง ควรมอบนโยบายกรมบัญชีกลาง ควรมีการศึกษาถึงรูปแบบการจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อให้โครงการ IP ดำเนินงานต่อเนื่องจึงควรวางแนวทางในการพิจารณาแหล่งงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อมา หรือจัดทำความตกลงร่วมมือกับหน่วยงาน หรือขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจและมูลนิธิ เพื่อจัดสรรเงินเข้ากองทุน แต่ทั้งนี้การดำเนินงานของกองทุนต้องมีความเป็นอิสระ

1.4 กรมบัญชีกลางควรมีการทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้มีบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้มีการนำโครงการข้อตกลงคุณธรรมไปปฏิบัติ

1.5 กรมบัญชีกลางร่วมกับสำนักงานอัยการสูงสุดในการจัดทำร่างมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการป้องกันผู้สังเกตการณ์ (Safeguard Policy) เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการที่จะช่วยผู้สังเกตการณ์ในกรณีที่เกิดการข่มขู่ระหว่างการเข้าไปสังเกตการณ์ควรมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการดำเนินการว่า ผู้สังเกตการณ์จะต้องมีการดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อเป็นการป้องกันผู้สังเกตการณ์ ในการถูกฟ้องจากผู้ประกอบการและจากหน่วยงานภาครัฐ

2. ข้อเสนอแนะระดับปฏิบัติการ

2.1 ควรจะจัดทำระบบฐานข้อมูล (Database) สำหรับจัดเก็บข้อมูลโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมเพื่อนำไปสู่การดำเนินการพร้อมทั้งการจัดทำการประเมินผลที่สมบูรณ์มากขึ้นและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่โครงการหรือหน่วยงาน ซึ่งจะบันทึกข้อมูลสำหรับการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

2.2 ควรจะมีการจัดทำกระบวนการเพิ่มเติมในกรณีที่โครงการเข้าเกณฑ์แต่ไม่สามารถคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมได้โดยอาจจะมีการจัดทำประเมินผลโครงการที่ไม่มีผู้สังเกตการณ์ในลักษณะให้หน่วยงานจัดทำรายงานประจำเดือนสรุปผลความคืบหน้าปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการและในกรณีที่พบว่า มีอุปสรรคมากก็จะทำให้สามารถจัดส่งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมระหว่างกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ เพิ่มความโปร่งใสต่อกระบวนการทำงานได้ดีขึ้น

2.3 โครงการที่ไม่สามารถจัดส่งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมได้นั้นจำเป็นต้องมีระบบในการเปิดเผยข้อมูลของโครงการ อาทิ การจัดทำเว็บไซต์ในการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะหรือการใช้ระบบ open data โดยอาศัยช่องทางการเปิดเผยที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดการเปิดเผยของข้อตกลงคุณธรรม เพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่มากขึ้น

2.4 การจัดทำรายงานข้อสงสัย หรือ Notification Report (NR) ในเรื่องของการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามระเบียบปัญหาเชิงเทคนิคที่ไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการและพฤติกรรมที่เน้นไปในเชิงไม่โปร่งใสในเชิงการจัดซื้อจัดจ้างเอกสาร สำหรับรายงาน NR จะมีการระบุให้ชัดเจนว่าผิดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างเรื่องใด เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ในเรื่องหลักการเชิงวิชาการศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรมควรจะดำเนินการขอข้อคิดเห็นไปยังบุคคลที่สามหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้ความเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้มีข้อมูลอย่างเพียงพอในการพิจารณาตามหลักวิชาการที่มากขึ้นในกรณีที่หน่วยงานกับผู้สังเกตการณ์มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน

2.5 จากการสัมภาษณ์หน่วยงานพบว่า อุปสรรคที่สำคัญ คือ ผู้สังเกตการณ์อาจจะไม่เข้าใจถึงระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานโดยเฉพาะถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจจะมีระเบียบเป็นของตัวเอง ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยก่อนที่จะเริ่มต้นโครงการควรจะมีการจัดอบรมให้กับผู้สังเกตการณ์เข้าถึงระเบียบของหน่วยงานเพิ่มเติมก่อนที่จะเข้าสังเกตการณ์

2.6 ควรสร้างระบบที่ชัดเจนในการนำส่งรายงานประจำปีหรือรายงานปิดโครงการว่าจะต้องนำส่งภายในกี่วันและสามารถตรวจสอบได้ว่าเอกสารที่นำส่งไปอยู่ในขั้นตอนใด ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบงานข้อตกลงคุณธรรมได้ รวมถึงการรายงานควรจะมีองค์ประกอบ อาทิ การเข้าร่วมประชุมของผู้สังเกตการณ์ในปีนั้นนั้นมีจำนวนเท่าไร มีข้อสังเกตการณ์อย่างไร ปัญหาอุปสรรคโครงการเป็นอย่างไร บทเรียนที่โครงการควรจะนำไปพัฒนาปรับปรุงหรือนำไปใช้ประโยชน์การพิจารณาว่าโครงการมีความคุ้มค่าหรือไม่เพียงไร

2.7 สนับสนุนประชาสัมพันธ์สร้างความรับรู้ถึงภาระหน้าที่ของงานข้อตกลงคุณธรรมอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์ที่อยู่ระบบ ได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ร่วมกันและทำความเข้าใจต่อกฎหมาย ระเบียบและกระบวนการทำงานของการจัดซื้อจัดจ้างที่เปลี่ยนแปลงไป

2.8 อาจแก้ไขให้มีบทลงโทษหรือมาตรการลงโทษถ้าหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีการจัดส่งโครงการ เพื่อเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม

2.9 ควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เป็นต้นเริ่มโครงการหรือจัดสรรงบประมาณเพื่อจะได้ทราบว่าหน่วยงานของรัฐมีโครงการใดบ้างที่มีคุณสมบัติที่จะต้องอยู่ในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

2.10 ผู้สังเกตการณ์ที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะด้านมีจำนวนน้อย ประกอบกับในปัจจุบันเทคโนโลยีได้มีการเปลี่ยนแปลงและเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เมื่อผู้สังเกตการณ์ที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะด้านมีจำนวนน้อย ดังนั้นจึงทำให้อาจได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การดำเนินโครงการ IP ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควร

ประชาสัมพันธ์ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเชิญชวนให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

3. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางสำหรับผู้สนใจที่จะทำการศึกษาในครั้งต่อไป

3.1 ศึกษาถึงแนวทางและกระบวนการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส การใช้จ่ายเงินภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ควรมีรูปแบบและแนวทางอย่างไร

3.2 ศึกษาว่าขนาด มูลค่าโครงการ และลักษณะของโครงการที่สามารถนำไปสู่การทุจริตในโครงการของหน่วยงานภาครัฐ

3.3 ศึกษาถึงองค์ความรู้ที่ผู้สังเกตการณ์ควรมีองค์ความรู้เพื่อใช้ในโครงการข้อตกลงคุณธรรม

3.4 ศึกษาว่าโครงการข้อตกลงคุณธรรมสามารถประหยัดงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- เกียรติศักดิ์ จีรเชียรนาถ. การทุจริตในองค์กรและอาชญากรรมธุรกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : คู่แข่ง, 2539.
- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), สำนักงาน. คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating). พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพฯ : บริษัท พรีเมียร์ โพร จำกัด. 2552.
- จารุวรรณ สุขุมาลพงษ์. แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand). กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

วารสาร

- ธีรพล กาญจนากาศ. “การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต การศึกษาเชิงประจักษ์ของประเทศไทย”. Journal of Pacific Institute of Management. Science Vol.4, No.1, July – December 2017

รายงานการวิจัย เอกสารวิจัย

- ขวัญฤทัย ใจทัน. “การให้ความหมายและที่มาของความหมายการทุจริตของนักเรียนช่วงชั้นที่ 4 โรงเรียนราชินีบูรณะ อำเภอเมือง จังหวัดนครปฐม”. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร, 2554.
- ปรีชา อุตระกุล, จิรัฏฐิพร ไทยงูเหลือม, พรทิพย์ คำพอ, พิมพ์จี บรรจงปรุ, วลัยชัชชยา เขตบำรุง, อารีย์ ศรีอำนาจ, วีระ พลอยครบุรี, ปฐมเกียรติ ไชยคำ, ทวีสันต์ โลณานุรักษ์, รุ่งทิวา พลอยสุวรรณ, อติศักดิ์ ชนสูงเนิน, สันทนา ธรรมสโรจน์, สะปอย ชัยประเสริฐ และ แพรว พงษ์วิเศษ. “โครงการประชาสังคมกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลท้องถิ่นเพื่อพัฒนาระบบและกลไกในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน : กรณีศึกษาจังหวัดนครราชสีมา”: รายงานวิจัย, สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2561.

วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล. “ระบบสารสนเทศเพื่อธรรมาภิบาลในการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ”. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ศูนย์บริการวิชาการ, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.

วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล จิราวัลย์ จิตรถเวช พาชิตชนัตศิริพานิช และ เดือนเพ็ญ อีรวรรณวิวัฒน์. การพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนภูมิภาค. รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2549.

กฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. “พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา. พ.ศ.2499 หมวด 1 (1)”, 2564.

เอกสารไม่ตีพิมพ์

เพลินตา ตันรังสรรค์. “ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต”. เอกสารสรุปการสัมมนาทางวิชาการของสำนักงานศาลยุติธรรม, พฤษภาคม - มิถุนายน 2559.
“รายงานเชิงเปรียบเทียบการศึกษาระหว่างโครงการข้อตกลงคุณธรรมของประเทศไทย ยุโรป และที่อื่นๆ”. ศูนย์พณิชยการระหว่างประเทศ, กุมภาพันธ์ 2566

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

พีชมา จิตรมหีมา. “วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในประเด็นการกำหนดหลักธรรมาภิบาลและแนวทางในการสร้างความโปร่งใสตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ”. (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://web.krisdika.go.th/data/activity/act360.pdf>, 2565.

ภาษาต่างประเทศ

Books

A.J. Heidenheimer, M. Johnson and V. Levine (eds) : Political Corruption : A Handbook, New Brunswick, 1989.

Uslaner. Corruption, inequality, and the rule of law. Cambridge University Press. New York, 2008.

Journals

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

Electronic Data Base

Adam Daka, Apollinaire Mupiganyi, Ashutosh Kumar Mishra, Claire Martin, Donal O'Leary, Gabriella Nagy, Gisela R   , Inese Voika, José Mar   Marín, Kittidej Chantangkul, Michaela Rajkova, Mike B. Beke, Rafael García Aceves. Integrity Pact : How to Guide from Practitioners. (Online) Available : https://images.transparencycdn.org/images/2016_IntegrityPacts_HowToGuide_EN.pdf, December 2021.

"Seoul Metropolitan Government Ordinance on the Operation of the citizen audit-ombudsman committee and citizens' audit petition. (Online) Available : <https://legal.seoul.go.kr/legal/front/page/existing.html;jsessionid=F3D01052B76CF59FD4B0DDE1156DA40F?pAct=lawViewPrint&pPromNo=1828&type=en>, 2021.

Transparency International "Corruption Perception Index 2021". (Online) Available : https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf, 2023.

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล นางภัทรพร วรทรัพย์

วันเดือนปีเกิด 28 พฤษภาคม 2512

ประวัติการศึกษา:

- พ.ศ.2534 ปริญญาตรี บริหารธุรกิจบัณฑิต (ธุรกิจระหว่างประเทศ)
มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย
- พ.ศ.2536 ปริญญาโท บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต (การเงิน)
University of Central Oklahoma, U.S.A.
- พ.ศ.2552 ปริญญาเอก การจัดการดุขฎิบัณฑิต (การจัดการภาครัฐ)
มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต

ตำแหน่งรับราชการที่สำคัญ

- พ.ศ.2559 ผู้อำนวยการสำนัก (ผู้อำนวยการเฉพาะด้าน (วิชาการคลัง) สูง)
สำนักการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง
- พ.ศ.2560 รองอธิบดี (นักบริหารต้น) กรมบัญชีกลาง
- พ.ศ.2564 ที่ปรึกษาด้านพัฒนาระบบการเงินการคลัง
(นักวิชาการคลังทรงคุณวุฒิ) กรมบัญชีกลาง
- พ.ศ.2564 เป็นบุคคลในบัญชีรายชื่อกรรมการรัฐวิสาหกิจ
(Director Pool System) ประจำปี 2564

ตำแหน่งปัจจุบัน

- ที่ปรึกษาด้านการพัฒนาระบบการเงินการคลัง กรมบัญชีกลาง

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา สังคมจิตวิทยา

เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำ
ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน

ผู้วิจัย นางภัทรพร วรทรัพย์

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านพัฒนาระบบการเงินการคลัง (ระดับทรงคุณวุฒิ) กรมบัญชีกลาง

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากการที่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ได้
สำรวจระดับปัญหาการคอร์รัปชันประเทศต่าง ๆ เพื่อจัดทำตัวชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน
(Corruption Perceptions Index : CPI) ในปี 2564 ผลปรากฏว่า ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 110
จากการจัดอันดับทั้งหมด 180 ประเทศทั่วโลก โดยได้คะแนนเพียง 35 คะแนน ตามหลังประเทศ
สิงคโปร์ มาเลเซีย ตีมอร์-เลสเต เวียดนาม และอินโดนีเซีย ซึ่งถือว่าภาพลักษณ์ด้านปัญหาการคอร์รัปชัน
ของประเทศไทย ยังอยู่ในเกณฑ์ที่รุนแรง ขาดความโปร่งใส กอปรกับเงินงบประมาณของภาครัฐใน
การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีมี
มูลค่าสูงประมาณ 1.2 ล้านล้านบาท จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลต้องดำเนินการกำหนดมาตรฐาน เพื่อให้
การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส การใช้จ่ายเงินภาครัฐมีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์ต่อประเทศ
อย่างแท้จริง และนำไปสู่การสร้างเชื่อมั่นต่อนักลงทุนต่างชาติในการเข้ามาลงทุนในโครงการที่
สำคัญของประเทศไทย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
พ.ศ. 2560 หมวด 2 มาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 ได้กำหนดให้ภาคประชาชนและ
ผู้ประกอบการมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยนำเครื่องมือมาใช้ให้
เกิดความน่าเชื่อถือที่เรียกว่า ข้อตกลงคุณธรรม หรือ Integrity Pact เพื่อตรวจสอบความโปร่งใสใน
กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการ
จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการ
จัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ ซึ่งการดำเนินงานในปัจจุบันยังคง
มีปัญหาทางด้านการสรรหาผู้สังเกตการณ์ที่มีจำนวนไม่เพียงพอในบางสาขา และสิ่งที่ควรคำนึงถึง
ทางด้านผู้สังเกตการณ์อาจมีผลประโยชน์ขัดแย้ง (Conflict of Interest) ในโครงการของภาครัฐ
ดังนั้น จึงควรมีแนวทางและกระบวนการในการที่จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
ในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรมที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ เครื่องมือข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ต้องมีความสอดคล้องกับกรอบแนวความคิดในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง แผนปฏิบัติราชการของกรมบัญชีกลาง รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ด้วย

สำหรับแนวทางการดำเนินการโครงการข้อตกลงคุณธรรมเป็นไปตามประกาศของคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) กำกับดูแลและกำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรม โดยให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของข้อตกลงคุณธรรม
2. เพื่อศึกษาแนวทางและกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส และการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ
3. เพื่อพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ขอบเขตของการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาและวิเคราะห์แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสถานะปัจจุบันภายใต้หน้าที่ความรับผิดชอบของกรมบัญชีกลางและการศึกษาวิจัยจะอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และประกาศของคณะกรรมการ ค.ป.ท.

2. ขอบเขตด้านประชากร

กลุ่มเป้าหมายที่ดำเนินการศึกษา คือ จะดำเนินการสนทนากลุ่มกับผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เรื่องข้อตกลงคุณธรรมจากต่างประเทศ ตัวแทนของหน่วยงานภาครัฐที่มีโครงการข้อตกลงคุณธรรม และอาจารย์จากมหาวิทยาลัยในประเทศไทย

3. ขอบเขตด้านเวลา

เริ่มการศึกษาวิจัยตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2565 จนถึง 31 กรกฎาคม 2566

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัย เรื่อง แนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) โครงการวิจัยนี้เป็นโครงการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ในการศึกษาสภาพปัจจุบัน ปัญหา อุปสรรคและปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ที่มีผลต่อการศึกษาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยจะทำการเก็บข้อมูลทั้งจากการศึกษาเอกสารทางวิชาการ (Documentary Research) และการศึกษาภาคสนาม (Field Study) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การเก็บรวบรวมข้อมูล

1.1 เครื่องมือในการเก็บข้อมูล

1.1.1 การศึกษาภาคสนาม (Field Study)

เพื่อเก็บข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งการสัมภาษณ์จะใช้กระบวนการมีส่วนร่วมโดยจัดให้มีการสนทนากลุ่ม (Focus Group) แลกเปลี่ยนความคิดเห็นแบบไม่เป็นทางการ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ให้ข้อมูลสัมภาษณ์ได้มีการนำเสนอและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนำเครื่องมือการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) มาใช้ให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน

1.1.2 การศึกษาเอกสารทางวิชาการ (Documentary Study)

มีการศึกษาเพื่อใช้เป็นข้อมูลทุติยภูมิประกอบการวิเคราะห์จากหนังสือ ตำรา คำบรรยาย บทความ สื่อสิ่งพิมพ์ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ วารสารที่เกี่ยวข้อง และเก็บรวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ตที่มีการกล่าวถึงปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐผ่านการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม รวมทั้งการศึกษาความเห็นของนักวิชาการที่ได้กล่าวถึงปัญหาการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทยและแนวทางการแก้ปัญหาด้วยการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

1.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่เป็นกลุ่มเป้าหมายในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย 2 กลุ่มหลักๆ คือ

1.2.1 กลุ่มข้าราชการที่มีโครงการข้อตกลงคุณธรรม และกลุ่มนักวิชาการ โดยเป็นตัวแทนจากหน่วยงานของภาครัฐ หรือหน่วยงานที่มีการจัดทำโครงการข้อตกลงคุณธรรม

1.2.1.1 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันและจากองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร รวมทั้งจากมหาวิทยาลัย

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลและการนำเสนอข้อมูลที่ได้จากการศึกษา เมื่อรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาเอกสารเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จากนั้นจะทำการตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของข้อมูล โดยนำมาวิเคราะห์ตามกรอบแนวคิดในการศึกษา

3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลและสรุปผลการศึกษาโดยใช้รูปแบบการพรรณานำมาอธิบาย เชื่อมโยงกับแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และนำเสนอแนวคิดใหม่ ๆ ที่ได้จากการวิจัย

ผลการวิจัย

จากการวิจัย เรื่อง แนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยโครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ให้สอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน สรุปผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์ได้ดังนี้

วัตถุประสงค์ข้อที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรคและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของข้อตกลงคุณธรรม

ผลการดำเนินงานปัจจุบันมีโครงการที่เข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจำนวนรวมทั้งสิ้น 156 โครงการ คิดเป็นงบประมาณโครงการจำนวนรวม 1.97 ล้านล้านบาท โดยเป็นมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดทําแล้วจำนวน 1,040,570 ล้านบาท เป็นราคาที่จัดทําได้ (วงเงินในสัญญา) จำนวน 966,145 ล้านบาท ซึ่งในการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมอาจเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยให้ประหยัดงบประมาณได้จำนวนทั้งสิ้น 74,425 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.2 ของมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดทําได้แล้ว

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่ผ่านมาพบปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐบางแห่งไม่จัดส่งรายงานผลการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามแนวทางและวิธีการที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. กำหนด จนส่งผลให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. ไม่สามารถติดตามความคืบหน้าได้ครบถ้วน
2. การจัดทำรายงานการสังเกตการณ์ (Notification Report) ของผู้สังเกตการณ์แต่ละโครงการยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน จนส่งผลให้การสรุปผลการดำเนินการในภาพรวมเป็นไปด้วยความล่าช้า
3. หน่วยงานของรัฐไม่แจ้งข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินตั้งแต่ 1000 ล้านบาทขึ้นไป
4. ไม่มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมหรือจัดส่งรายงานอย่างต่อเนื่องตั้งแต่สามเดือนขึ้นไป
5. หน่วยงานไม่แจ้งให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมประชุมตั้งแต่เริ่มต้นโครงการข้อตกลงคุณธรรมหลังจากได้รับทราบผลการคัดเลือกให้เข้าร่วมโครงการ
6. งบประมาณที่ได้รับในการจัดทำโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีจำนวนไม่เพียงพอต่อโครงการที่จะดำเนินการ
7. ผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมส่วนใหญ่เป็นข้าราชการบำนาญหรือผู้ที่เกษียณและมีจำนวนที่ไม่มากพอ
8. ระบบฐานข้อมูลที่จะมาดำเนินการในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมยังไม่แล้วเสร็จ
9. จำนวนโครงการที่เข้าเกณฑ์ในการจัดทำโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีจำนวนมาก แต่คณะกรรมการ ค.ป.ท. สามารถคัดเลือกจำนวนโครงการที่เข้าโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมในจำนวนที่จำกัด เนื่องจากขาดงบประมาณและผู้สังเกตการณ์ที่มีจำนวนไม่เพียงพอ

10. บางโครงการเป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่สาธารณชนสนใจ แต่ไม่สามารถคัดเลือกให้เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมได้ และแม้ว่าบางโครงการได้รับเลือกเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมแล้ว หากภายหลังหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการพบว่า โครงการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะต้องถูกยกเลิกการเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมไปในที่สุด

วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาแนวทางและกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส และการใช้จ่ายเงินภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

เพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนเพื่อสนับสนุนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงสร้างความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างครอบคลุมทุกโครงการจัดซื้อจัดจ้างในทุกหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้การใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรให้หน่วยงานของรัฐที่มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างหรือการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายอื่น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นำแนวทางการดำเนินการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมไปกำหนดใช้โดยอนุโลม รวมทั้ง ปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต เรื่อง แนวทางและวิธีการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามมาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 4 และข้อ 5 โดยให้ขยายวงเงินงบประมาณโครงการที่จะจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจากที่กำหนดไว้ ตั้งแต่ 1,000 ล้านบาท เป็น ตั้งแต่ 500 ล้านบาท เพื่อที่จะได้มีการตรวจสอบโครงการของภาครัฐได้เพิ่มมากขึ้น

วัตถุประสงค์ข้อที่ 3 เพื่อพัฒนาแนวทางการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

สามารถสรุปประเด็นที่ควรคำนึงถึงหรือปัจจัยที่จะนำมาเสนอเป็นแนวทางการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตด้วยข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact : IP) ได้เป็นทฤษฎี **SPEC** ดังนี้

S : Structure of IPs ประเด็นที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรม

P : Public Participation in IPs such as roles and responsibilities of key stakeholders, including the independent observer(s) ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการข้อตกลงคุณธรรม

E : Efficiency and Effective in operational procedures such as workflow, reporting and the publication or disclosure ประเด็นที่ 3 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

C : Costs of IP implementation; ประเด็นที่ 4 งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ประเด็นที่ 1 โครงสร้างของโครงการข้อตกลงคุณธรรม (S : Structure of IPs)

แนวทางโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมให้สอดคล้องกับสถานะตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสำหรับหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างหรือการร่วมลงทุนภายใต้กฎหมายอื่น นอกเหนือจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไปกำหนดใช้โดยอนุโลม โดยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือมีลักษณะการร่วมลงทุน หรือเป็นโครงการโดยกฎหมายอื่น ควรนำการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมไปใช้ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างและปรับใช้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะต้องมีการกำหนดเป็นกฎหมายบังคับในการให้ปฏิบัติงาน และควรคำนึงถึงขนาดและมูลค่าของโครงการ

ประเด็นที่ 2 การมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการข้อตกลงคุณธรรม (P : Public Participation in IPs such as roles and responsibilities of key stakeholders, including the independent observer(s))

แนวทางในการมีส่วนร่วมของสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยที่จะต้องมีความชัดเจนเกี่ยวกับความมุ่งมั่นและความรับผิดชอบของทุกภาคส่วนที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของโครงการข้อตกลงคุณธรรม ดังนั้น จึงมองว่ากรณีที่มีการใช้ข้อตกลงคุณธรรมอย่างเป็นระบบเป็นเรื่องความสำคัญที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดจะต้องเข้าใจถึงพันธกรณี บทบาท และหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามหลักสำคัญในข้อตกลงคุณธรรม และหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแต่ละฝ่ายในข้อตกลงคุณธรรม หน้าที่ของผู้ตรวจสอบ/ผู้สังเกตการณ์อิสระ มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จของข้อตกลงคุณธรรม หากปราศจากระบบการตรวจสอบข้อตกลงคุณธรรมอาจไม่บรรลุประโยชน์ตามที่ควรมีได้ โดยผู้ตรวจสอบจะทำหน้าที่ติดตามกระบวนการอย่างใกล้ชิดและเฝ้าระวังการคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้ามาในโครงการข้อตกลงคุณธรรมจึงเป็นแหล่งที่มาของความน่าเชื่อถือ

ประเด็นที่ 3 ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Efficiency and Effective in operational procedures such as workflow, reporting and the publication or disclosure)

เพื่อให้การดำเนินโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ควรมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

1. การแต่งตั้งคณะกรรมการ โดยหน่วยงานอาจกำหนดคณะกรรมการหรือผู้รับผิดชอบการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยให้คณะกรรมการหรือผู้รับผิดชอบที่หน่วยงานแต่งตั้ง กำกับดูแลและกำหนดแนวทางและวิธีปฏิบัติแนวทางการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรมตามที่หน่วยงานกำหนด

2. หน่วยงานกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐแจ้งโครงการที่จะเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม และต้องให้ภาคประชาชนเข้ามาตรวจสอบ ตลอดจนเข้าร่วมสังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

3. หน่วยงานมอบหมายให้ผู้รับผิดชอบในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมรวบรวมโครงการและคัดเลือกโครงการเข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม รวมถึงคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้าเป็น

ผู้สังเกตการณ์โครงการที่เข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด

4. หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการที่ได้รับการคัดเลือกเข้าร่วมโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจะต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้ยื่นเสนอราคาว่าต้องลงนามในข้อตกลงคุณธรรมตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด

5. เมื่อได้ผู้ชนะการเสนอราคาแล้ว หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้รับจ้าง ผู้สังเกตการณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะประชุมแผนปฏิบัติการ (Kickoff Meeting) ร่วมกัน และหลังจากนั้นผู้สังเกตการณ์จะเข้าร่วมสังเกตการณ์ ทั้งนี้ กระบวนการดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด

6. การประเมินผลโครงการตามหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานกำหนด เพื่อนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงการดำเนินงานโครงการข้อตกลงคุณธรรมให้เกิดประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้นต่อไป

ประเด็นที่ 4 งบประมาณในการดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม (Costs of IP implementation)

จากช่วงระยะเวลาที่ได้ดำเนินโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมมาตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2566 มีโครงการฯ ที่เข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรมจำนวนรวมทั้งสิ้น 156 โครงการ คิดเป็นงบประมาณโครงการจำนวนรวม 1.97 ล้านล้านบาท โดยเป็นมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดหาแล้วจำนวน 1,040,570 ล้านบาท เป็นราคาที่จัดหาได้ (วงเงินในสัญญา) จำนวน 966,145 ล้านบาท ประหยัดงบประมาณได้จำนวนทั้งสิ้น 74,425 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.2 ของมูลค่าโครงการที่ดำเนินการจัดหาได้ แต่มีงบประมาณที่ใช้ในการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่กรมบัญชีกลางได้รับมีจำนวนไม่มาก ซึ่งมีผลทำให้การคัดเลือกโครงการที่จะส่งผู้สังเกตการณ์เข้าไปในโครงการฯ มีจำนวนได้ไม่มาก เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางที่ผู้วิจัยเสนอในประเด็นที่ 1 จึงเห็นควรเสนอแนวทางการเพิ่มงบประมาณเพื่อมาดำเนินการในเรื่องนี้ โดยแหล่งงบประมาณอาจมาจาก

1. หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการโดยใช้เงินงบประมาณ หรือ เงินนอกของหน่วยงานรัฐ
2. การรับบริจาค หรือ การหาเงินทุนจากวิธีอื่น เช่น จากผู้ลงทุนในโครงการ อาทิ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ
3. ผ่านระบบที่ระบุให้ผู้เข้าร่วมประกวดราคารับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายสำหรับการทำข้อตกลงคุณธรรมผ่านค่าธรรมเนียมที่มีการชำระโดยบังคับ
4. จัดตั้งกองทุนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. กระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางควรเป็นหน่วยงานกลางในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่ได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้ นำโครงการข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในโครงการของหน่วยงานภาครัฐในทุกโครงการ

2. กรมบัญชีกลางและหน่วยงานที่มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ควรมีการออกแบบหลักสูตร และจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-learning) และคู่มือการปฏิบัติงานสำหรับผู้สังเกตการณ์ เพื่อเพิ่มพูนทักษะและความรู้เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตลอดจนจัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้และปัญหาที่ผู้สังเกตการณ์แต่ละคนประสบในระหว่างการปฏิบัติงาน เพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานในฐานะผู้สังเกตการณ์ในโครงการข้อตกลงคุณธรรมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

3. กระทรวงการคลัง ควรมอบนโยบายให้กรมบัญชีกลาง ควรมีการศึกษาถึงรูปแบบการจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อให้โครงการ IP ดำเนินงานต่อเนื่อง จึงควรหาแนวทางในการพิจารณาแหล่งงบประมาณเพิ่มเติม หรือจัดทำความตกลงร่วมมือกับหน่วยงาน หรือขอความอนุเคราะห์จากหน่วยงาน รัฐวิสาหกิจและมูลนิธิ เพื่อจัดสรรเงินเข้ากองทุน แต่ทั้งนี้การดำเนินงานของกองทุนต้องมีความเป็นอิสระ

4. กรมบัญชีกลางควรมีการทบทวนแก้ไขพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อให้มีบทลงโทษในกรณีที่หน่วยงานภาครัฐไม่ได้มีการนำโครงการข้อตกลงคุณธรรมไปปฏิบัติ

5. กรมบัญชีกลาง ร่วมกับสำนักงานอัยการสูงสุดในการจัดทำร่างมาตรฐานและหลักเกณฑ์ในการป้องกันผู้สังเกตการณ์ (Safe Guard Policy) เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐาน และหลักเกณฑ์ในการที่จะช่วยผู้สังเกตการณ์ในกรณีที่เกิดการข่มขู่ระหว่างการเข้าไปสังเกตการณ์ ควรมีหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการดำเนินการว่า ผู้สังเกตการณ์จะต้องมีการดำเนินการอย่างไรบ้าง เพื่อเป็นการป้องกันผู้สังเกตการณ์ในการถูกฟ้องจากผู้ประกอบการและจากหน่วยงานภาครัฐ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

1. ควรจะจัดทำระบบฐานข้อมูล (Database) สำหรับจัดเก็บข้อมูลโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมเพื่อนำไปสู่การดำเนินการพร้อมทั้งการติดตามประเมินผลที่สมบูรณ์มากขึ้นและเป็นการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่โครงการหรือหน่วยงานซึ่งจะบันทึกข้อมูลสำหรับการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

2. ควรจะมีการจัดทำกระบวนการเพิ่มเติมในกรณีที่โครงการเข้าเกณฑ์แต่ไม่สามารถคัดเลือกผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมได้ โดยอาจมีการจัดทำการประเมินผลโครงการที่ไม่มีผู้สังเกตการณ์ในลักษณะให้หน่วยงานจัดทำรายงานประจำเดือนสรุปผลความคืบหน้าปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการและในกรณีที่พบว่ามีอุปสรรคมากก็จะทำให้สามารถจัดส่งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมระหว่างกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้เพิ่มความโปร่งใสต่อกระบวนการทำงานได้ดีขึ้น

3. โครงการที่ไม่สามารถจัดส่งผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมได้นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลของโครงการ อาทิ การจัดทำเว็บไซต์ในการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะหรือ

การใช้ระบบ open data โดยอาศัยช่องทางการเปิดเผยที่กำหนดไว้ตามข้อกำหนดการเปิดเผยของข้อตกลงคุณธรรม เพื่อสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบที่มากขึ้น

4. การจัดทำรายงานข้อสงสัย หรือ Notification Report (NR) ในเรื่องของการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามระเบียบปัญหาเชิงเทคนิคที่ไม่สอดคล้องกับหลักวิชาการและพฤติกรรมที่เน้นไปในเชิงไม่โปร่งใสในเชิงการจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับรายงาน NR จะมีการระบุให้ชัดเจนว่า ผิดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างเรื่องใด เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ในเรื่องหลักการเชิงวิชาการ ศูนย์ประสานงานข้อตกลงคุณธรรมควรจะดำเนินการขอข้อคิดเห็นไปยังบุคคลที่สามหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ให้ความเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้มีข้อมูลอย่างเพียงพอในการพิจารณาตามหลักวิชาการที่มากขึ้นในกรณีที่หน่วยงานกับผู้สังเกตการณ์มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน

5. จากการสัมภาษณ์หน่วยงานพบว่า อุปสรรคที่สำคัญ คือ ผู้สังเกตการณ์อาจจะไม่เข้าใจถึงระเบียบในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน โดยเฉพาะถ้าเป็นรัฐวิสาหกิจจะมีระเบียบเป็นของตัวเอง ซึ่งสามารถแก้ไขได้โดยก่อนที่จะเริ่มต้นโครงการควรจะมีการจัดอบรมให้กับผู้สังเกตการณ์ เข้าถึงระเบียบของหน่วยงานเพิ่มเติมก่อนที่จะเข้าสังเกตการณ์

6. ควรสร้างระบบที่ชัดเจนในการนำส่งรายงานประจำปีหรือรายงานปิดโครงการว่า จะต้องนำส่งภายในกี่วันและสามารถตรวจสอบได้ว่าเอกสารที่นำส่งไปอยู่ในขั้นตอนใด ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้จะมีส่วนช่วยในการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบงานข้อตกลงคุณธรรมได้รวมถึงการรายงานควรจะมีองค์ประกอบ อาทิ การเข้าร่วมประชุมของผู้สังเกตการณ์ในปีนั้นนั้นมีจำนวนเท่าไร มีข้อสังเกตการณ์อย่างไร ปัญหาอุปสรรคโครงการเป็นอย่างไร บทเรียนที่โครงการควรจะนำไปพัฒนาปรับปรุงหรือนำไปใช้ประโยชน์การพิจารณาว่าโครงการมีความคุ้มค่าหรือไม่เพียงไร

7. สนับสนุนประชาสัมพันธ์สร้างความรับรู้ถึงภาระหน้าที่ของงานข้อตกลงคุณธรรมอย่างน้อยปีละครั้ง เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์ที่อยู่ในระบบได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ร่วมกันและทำความเข้าใจต่อกฎหมาย ระเบียบและกระบวนการทำงานของการจัดซื้อจัดจ้างที่เปลี่ยนแปลงไป

8. อาจแก้ไขให้มีบทลงโทษหรือมาตรการลงโทษถ้าหน่วยงานของรัฐที่ไม่มีการจัดส่งโครงการเพื่อเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรม

9. ควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เป็นผู้เริ่มโครงการหรือจัดสรรงบประมาณ เพื่อจะได้ทราบว่าหน่วยงานของรัฐมีโครงการใดบ้างที่มีคุณสมบัติที่จะต้องอยู่ในโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

10. ผู้สังเกตการณ์ที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะด้านมีจำนวนน้อย ประกอบกับในปัจจุบันเทคโนโลยีได้มีการเปลี่ยนแปลงและเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว เมื่อผู้สังเกตการณ์ที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญเฉพาะด้านมีจำนวนน้อย ดังนั้นจึงทำให้อาจได้รับมอบหมายให้ดำเนินการโครงการเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การดำเนินโครงการ IP ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้นจึงควรประชาสัมพันธ์ไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเชิญชวนให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์โครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางสำหรับผู้สนใจที่จะทำการศึกษาในครั้งต่อไป

1. ศึกษาถึงแนวทางและกระบวนการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ สำหรับให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส การใช้จ่ายเงินภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ควรมีรูปแบบและแนวทางอย่างไร
2. ศึกษาถึงขนาดและมูลค่าโครงการ รวมถึง ลักษณะของโครงการที่สามารถนำไปสู่การทุจริตในโครงการของหน่วยงานภาครัฐ
3. ศึกษาถึงองค์ความรู้ที่ผู้สังเกตการณ์ควรมีองค์ความรู้เพื่อใช้ในโครงการข้อตกลงคุณธรรม
4. ศึกษาว่าโครงการข้อตกลงคุณธรรมสามารถประหยัดงบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐได้