

ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและ
การกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วย
ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

2.1 ความหมาย แนวความคิดและพฤติกรรมของคอร์รัปชัน

ปัญหาการคอร์รัปชัน เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นและมีมาทุกยุค ทุกสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็น เรื่องที่ยอมรับกันว่าเป็นปัญหาสำคัญในบรรดาของประเทศที่กำลังพัฒนารวมทั้งในประเทศไทย ซึ่งปรากฏการณ์เช่นนี้ได้สร้างความเสียหายมาสู่ประเทศชาติอย่างร้ายแรงทั้งในด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจของประเทศ และอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศในที่สุด ดังนั้นการ ป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันจึงเป็นภารกิจอันสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลที่จะต้องมีการป้องกัน และปราบปรามให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.1.1 ความหมาย และแนวความคิดของคอร์รัปชัน

คอร์รัปชัน ในความหมายทั่วไป หมายถึง พฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจ ในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อมุ่งหวังประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งรวมถึงการทุจริตคอร์รัปชันของ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีฝ่ายอื่นเกี่ยวข้อง เช่น การยกยอกเงินของรัฐ การใช้ทรัพย์สินของรัฐนอก เวลาราชการ หรือการใช้อำนาจในตำแหน่งเลื่อนขั้นให้แก่ผู้ที่เป็นเครือญาติหรือเพื่อนฝูง และ คอร์รัปชันที่เกิดจากการประสานผลประโยชน์ระหว่างสองฝ่าย คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับภาคธุรกิจ หรือประชาชนทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้สิทธิพิเศษหรือข้อยกเว้นจากการปฏิบัติตาม กฎระเบียบของรัฐโดยมีค่าตอบแทนในรูปของเงินใต้โต๊ะ หรือค่าน้ำร้อนน้ำชา เป็นต้น¹

¹สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), คอร์รัปชันในวงราชการ : กรณีศึกษา และยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์, เอกสารประกอบการวิจัย 2544, หน้า 3-1.

Edward Van Roy ได้กล่าวถึงเรื่องการคอร์รัปชันไว้ว่า คอร์รัปชัน เป็นการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ ความพึงพอใจหรือชื่อเสียงหรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่มหรือชนชั้น ในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย หรือมาตรฐานกำหนดแนวพฤติกรรมในเชิงศีลธรรมในเชิงศีลธรรมอันสูงส่ง²

Talisayon (1998) ได้วิจารณ์ในเรื่องคอร์รัปชันว่า การตีความว่าการทุจริตคอร์รัปชันเป็นการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวนั้นเป็นการทุจริตเฉพาะในภาครัฐเท่านั้น แม้ในสภาพความเป็นจริงภาคธุรกิจก็มีส่วนร่วมในการทุจริตคอร์รัปชันด้วย ทั้งนี้ในการทุจริตคอร์รัปชันทั้งผู้รับเงินและผู้ให้เงินล้วนมีความผิดด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น Talisayon จึงมีความคิดว่าพฤติกรรมที่เรียกว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันนั้น หมายความว่าถึง พฤติกรรมที่ไม่ก่อผลประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยเป็นพฤติกรรมที่เอื้อผลประโยชน์ให้คนกลุ่มน้อยแต่กลับสร้างภาระให้แก่คนส่วนใหญ่ เช่น ในกรณีที่ผู้รับเหมาก่อสร้างฮั้วกันในการประมูลเป็นการสร้างกำไรให้แก่ผู้ประกอบการไม่กี่รายในขณะที่ผู้เสียภาษีทั้งประเทศต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐที่สูงเกินควร เป็นต้น

Godie and Stasavage (1997) มีความเห็นในเรื่องคอร์รัปชันว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐในการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวนั้นไม่ควรจะจำกัดเฉพาะผลประโยชน์ที่เป็นเม็ดเงิน หากควรรวมถึงผลประโยชน์รูปแบบอื่นๆ ด้วย เช่น ตำแหน่งหน้าที่ ดังเช่น ในกรณีที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจไปในทิศทางที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มก่อนการเลือกตั้งเพื่อที่ให้ได้รับเลือกกลับเข้ามาในตำแหน่งอีกครั้ง การใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวก็สามารถจัดได้ว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันเช่นกัน ทั้งนี้ ได้แบ่งการทุจริตคอร์รัปชันเป็นสองประเภทเช่นกัน คือ การทุจริตของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครองโดยการใช้อำนาจของรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน และการทุจริตในแวดวงการเมืองจากการที่นักการเมืองใช้อำนาจและหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางด้านการเมือง

² สุทธิรัตน์ อ่อนเที่ยง, "คอร์รัปชันในระบบราชการไทย : ศึกษากรณีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง," (วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ,2544), หน้า 21.

จะเห็นได้ว่า ความหมายของคำว่า คอรัปชัน นักวิชาการต่างก็ได้กำหนดความหมายไว้แตกต่างกันไป ทั้งนี้เพราะระเบียบสังคม วัฒนธรรม และค่านิยมในสังคมของประเทศต่างๆ ต่างกัน แต่ทั้งนี้จะเป็นไปตามหลักการเดียวกัน กล่าวคือ เป็นวิธีการกระทำทั้งหลายด้วยการใช้เงินเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์สำหรับประโยชน์ส่วนตนโดยใช้การเมืองเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชญากรรม หรือเป็นการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมายเพราะผู้ที่ใช้เงินได้จูงใจให้ผู้ที่มิตำแหน่งหน้าที่ราชการต้องกระทำการอันมิชอบด้วยหน้าที่และใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่ผิด

หากพิจารณาในแง่ของผู้ลงมือกระทำการคอรัปชันจากผลประโยชน์สาธารณะ อาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ๆ คือ³

1. การคอรัปชันโดยข้าราชการ (Administrative หรือ Bureaucratic Corruption) หมายถึง การกระทำที่มีการใช้หน่วยงานราชการเพื่อมุ่งหวังผลประโยชน์ทางการเงินที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้นๆ มากกว่าผลประโยชน์สาธารณะ
2. การคอรัปชันโดยนักการเมือง (Political Corruption) หมายถึง การใช้หน่วยงานราชการโดยนักการเมือง เพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ทางการเงินมากกว่าประโยชน์สาธารณะ
3. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเอกชน หรือ การคอรัปชันที่เกิดกับโครงสร้าง (Structural Corruption) ในความหมายนี้มีความซับซ้อนมากกว่านิยามของการคอรัปชันโดยข้าราชการและโดยนักการเมือง ยังไม่อาจเอาผิดตามกฎหมาย แต่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์สาธารณะเข้าสู่กลุ่มของผู้แสวงประโยชน์ ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับคอรัปชันในเชิงนโยบาย ซึ่งหมายถึง การที่ฝ่ายการเมืองตัดสินใจดำเนินโครงการหรือดำเนินนโยบายใดแล้ว ต่อมาส่งผลให้ตนเองหรือพวกพ้องได้รับประโยชน์โดยไม่อาจเอาผิดตามกฎหมายได้

³สังคิต พิริยะรังสรรค์, นवलน้อย ตริรัตน์ และนพนันท์ วรรณเทพสกุล, คอรัปชัน : นักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจ, (กรุงเทพมหานคร : สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2547). หน้า 1-2.

2.1.2 พฤติกรรมของคอร์รัปชันในประเทศไทย

พฤติกรรมของคอร์รัปชันในประเทศไทย เกิดจากการทุจริตของข้าราชการ การร่วมมือกันคอร์รัปชันของข้าราชการและนักธุรกิจ และคอร์รัปชันในภาคเอกชน โดยแบ่งกลุ่มได้ดังนี้ คือ⁴

1. การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงินและบัญชี คือ การที่เจ้าพนักงานบัญชียักยอกเงินของหลวงไปใช้ส่วนตัวแล้วแสดงรายการรับเงินไว้ไม่ตรงต่อความเป็นจริง

2. การทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Kickback) เป็นกรณีที่เกิดขึ้นจากการใช้กฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน อันได้แก่ ข้าราชการและนักธุรกิจ เป็นต้น โดยการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนี้ จะมีตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณจนถึงการตรวจรับพัสดุและตรวจรับการจ้าง

3. การแสวงหาผลประโยชน์จากการงานให้บริการสาธารณะ งานตรวจสอบหรือควบคุมงานที่เกี่ยวกับความยุติธรรม คือ การรับหรือการเรียกสินบน เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องเอาทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จากผู้อื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้อื่นหยิบยื่นทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ให้เจ้าหน้าที่ เพื่อให้ใช้อำนาจตามกฎหมายทำการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เป็นประโยชน์แก่ตน

4. การจ่ายสินบนเพื่อให้ได้การผูกขาดกิจการบางประเภทที่ต้องได้รับสัมปทานจากรัฐบาล และจ่ายเพื่อให้คงสภาพการผูกขาดนั้นไว้ ซึ่งจะเป็นกรณีการให้สัมปทานในโครงการใหญ่ๆ

ดังนั้น จะเห็นแล้วว่าพฤติกรรมของคอร์รัปชันในประเทศไทยจะมีการโยงกับการใช้อำนาจหน้าที่ของภาครัฐที่เป็นบ่อเกิดของการคอร์รัปชัน ตัวอย่างเช่น

- การให้อนุญาตให้ละเว้นการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ เช่น การหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น

⁴สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.), คอร์รัปชันในวงราชการ : กรณีศึกษาและยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในเชิงเศรษฐศาสตร์, เอกสารประกอบการวิจัย 2544, หน้า 3-5.

- การจัดสรรผลประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีจำกัดในรูปของสิ่งของบริการ หรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การรับซื้อสินค้าในราคาของรัฐประกัน ตลอดจนการให้สัมปทานและการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

- ข้าราชการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ประชาชนและภาคธุรกิจเป็นนัยของการเรียกร้องสินบน เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนต่ำเกินไป จนขาดแรงจูงใจในการทำงาน สินบนในกรณีนี้เปรียบเสมือนเงินโบนัสของข้าราชการ ตัวอย่างเช่น หน่วงเหนี่ยวการให้บริการทำบัตรประชาชน ใบอนุญาตขับขีรถยนต์ หนังสือเดินทางจนเกิดความล่าช้า เป็นต้น

- ข้าราชการต้องดูแลธุรกิจหลายประเภทที่ผิดกฎหมาย เอกชนจึงจ่ายเงินสินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ตนสามารถประกอบธุรกิจต้องห้ามได้โดยไม่ถูกจับกุม ตัวอย่างเช่น การค้ายาเสพติด การค้าประเวณี การพนัน เป็นต้น

2.2 ความหมายของความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ และการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

พฤติกรรมที่จำกัดการแข่งขันโดยร่วมกันกำหนดราคาสินค้าและบริการ และใช้วิธีตกลงร่วมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐโดยสมัครใจ โดยใช้วิธีให้สินบน ช่มชู้ใจและใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยอื่นใด อันเป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรมหรือให้มีการเสนอราคาโดยหลงผิด ใช้วิธีโดยทุจริตทำการเสนอราคาต่ำมากเกินไปจนเกินกว่าปกติจนเห็นได้ว่าไม่เป็นไปตามลักษณะสินค้าหรือบริการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดราคาอันเป็นการเอาเปรียบหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่ง ให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญาแต่เพียงผู้เดียวหรือเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งในระหว่างผู้กระทำการเช่นนั้น ทั้งนี้ อาจจะเป็นการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้มีการจำกัดการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม หรือมีพฤติการณ์แจ้งชัดว่าควรรู้ว่าในการเสนอราคาครั้งนั้นมีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้น แต่ละเว้นไม่ดำเนินการเพื่อให้มีการยกเลิกราคาในครั้งนั้น หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐได้กระทำการใดๆ โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เพื่อเอื้ออำนวยแก่ผู้ทำการแข่งขันราคารายใดเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ อีกทั้งยังมีการร่วมมือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ กระทำการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหรือหน้าที่ในการอนุมัติ การพิจารณา หรือการ

ดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคาเพื่อจูงใจหรือทำให้จำยอมต้องยอมรับการเสนอราคาที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

จะเห็นได้ว่า ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ถือว่าเป็นการคอร์รัปชันรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายในการกระทำความผิดดังกล่าว

2.3 กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

โดยปกติ การจัดซื้อจัดจ้างทั่วไปจะมีกระบวนการต่างๆ หลายขั้นตอนกำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ทำไปนั้นเป็นการตัดสินใจที่ดีที่สุด ทั้งนี้โดยหลักพื้นฐานของการจัดหา หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้ คือ

1. พัสดุที่จัดหาต้องมีคุณภาพดี
2. ปริมาณพัสดุที่ส่งมอบจะต้องถูกต้อง
3. การส่งมอบจะต้องตรงต่อเวลา
4. ราคาที่ซื้อขายแลกเปลี่ยนจะต้องเหมาะสม
5. มีคุณสมบัติของผู้ประกอบการที่ดีสำหรับการทำหน้าที่ขายสินค้า หรือให้บริการ

ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดหาและเพื่อให้การจัดหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หน่วยงานที่จัดหาก็จะต้องกำหนดขั้นตอนและกระบวนการจัดหาที่เหมาะสมมาใช้งานให้เหมาะสมกับองค์กรของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรของหน่วยงานของรัฐที่ผู้ควบคุมดูแลและให้จ่ายเงินภาษีของประชาชน ยิ่งต้องพิจารณาเป็นกระบวนการที่เหมาะสม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และสามารถอธิบายได้ทุกขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง⁵

⁵ อูทิศ บัวศรี, "อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ : ศึกษากรณีมาตรการสร้างความโปร่งใสโดยรัฐกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ," (เอกัตศึกษาทางกฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2546), หน้า 9.

2.3.1 ตามระเบียบปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

ในการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ดังกล่าวถึง 6 ฉบับด้วยกัน แต่ในหัวข้อดังกล่าวนี้จะศึกษาถึงหลักทั่วไปของการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541 ส่วนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2545 จะกล่าวในหัวข้อในบทถัดไป

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุได้วางกรอบการดำเนินการจัดหาพัสดุทุกประเภทโดยการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งที่ใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนจะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยจะต้องมีการบันทึกการดำเนินการในแต่ละขั้นตอนพร้อมเหตุผลในการพิจารณาสั่งการไว้เป็นหลักฐาน ทั้งในการดำเนินการโดยทั่วไปยังต้องคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคา ซึ่งต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนในประกาศของทางราชการ หรือเอกสารที่ใช้ในการเสนอราคา หรือเสนองาน และมีกระบวนการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่เพื่อให้การแข่งขันระหว่างเอกชนที่เข้าร่วมในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการเป็นไปอย่างเป็นธรรม⁶ ซึ่งขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละหน่วยงานของรัฐ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.3.1.1 การจัดทำงบประมาณริเริ่มโครงการ

การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องเตรียมแผนการดำเนินงานซึ่งเริ่มต้นด้วยการจัดทำงบประมาณที่แสดงถึงเหตุผลและความจำเป็นที่หน่วยงานจะต้องจัดหาพัสดุ โดยแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมของหน่วยงาน รวมถึงแสดงรายละเอียดของ

⁶ อุดม รัฐอมฤต, "การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย (Political and Bureaucratic Corruption and its Solution)," รายงานการวิจัย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2542, หน้า 41-42.

ประเภทและจำนวนของพัสดุที่ต้องการจัดหาเพื่อขออนุมัติวงเงินงบประมาณ และเมื่อได้รับอนุมัติงบประมาณจากผู้มีอำนาจแล้ว จึงเข้าสู่ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง

2.3.1.2 กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

(1) นิยามความหมายที่เกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 5 กำหนดนิยามของคำที่ใช้ในระเบียบ คำที่ล้าคัญกับการศึกษาความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีการจัดซื้อจัดจ้างมีดังนี้

“การพัสดุ” หมายความว่า การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และดำเนินการอื่นๆ กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

“พัสดุ” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ หรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศ

“การจ้าง” ให้หมายความรวมถึงการจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการจ้างเหมาบริการ แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการตามระเบียบของกระทรวงการคลัง การรับขนในการเดินทางไปราชการตามกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“การซื้อ” หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิดที่มีการติดตั้ง ทดลอง และบริการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง

“ราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“ปลัดกระทรวง” หมายความว่า ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และปลัดทบวงด้วย

“หัวหน้าส่วนราชการ”

- สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง หมายความว่า อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

- สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาค หมายความว่า ผู้ว่าราชการจังหวัด

“หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ” หมายความว่า หัวหน้างานระดับกองหรือที่มีฐานะเทียบกองซึ่งปฏิบัติงานในสายงานที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุตามที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกำหนด

“เจ้าหน้าที่พัสดุ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับพัสดุ หรือผู้ได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการให้มีหน้าที่หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ

(2) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมปัจจุบัน ข้อ 18, 19, 20, 21, 22, 24, 39, 40, 41, 42, 44, 45, 49 และ 50 รวมทั้งมีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 13 มกราคม 2548 ได้กำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการไว้ดังนี้คือ

(2.1) วิธีตกลงราคา

การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ได้แก่การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท กรณีนี้เจ้าหน้าที่พัสดุสามารถติดต่อตกลงว่าจ้างได้โดยตรง แล้วให้หัวหน้าเจ้าหน้าที่อนุมัติภายใต้วงเงินที่หัวหน้าส่วนราชการเห็นชอบ

อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำระบบการเลือกซื้อสินค้าและบริการด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (e-Shopping) มาเป็นขั้นตอนดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามข้อ 18 (1) วิธีตกลงราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม⁷ โดย

⁷ ให้ถือปฏิบัติตามวิธีตกลงราคาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

เพิ่มเติมกระบวนการค้นหารายละเอียดเกี่ยวกับสินค้าและบริการ และผู้ขายในเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและพัสดุภาครัฐของกรมบัญชีกลาง (www.gprocurement.go.th) ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งมีผลบังคับใช้โดยให้หน่วยงาน ได้แก่ ส่วนราชการภายใต้กระทรวง กรม หรือหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรม ซึ่งมีสถานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ต้องดำเนินการตามระบบ e-Shopping หลังวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2548 ทั้งนี้ระบบ e-Shopping จะใช้สำหรับการจัดซื้อสินค้า 5 รายการ คือ เครื่องโทรสาร , เครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก , เครื่องเลเซอร์พริ้นเตอร์ , โทรศัพท์ และเครื่องดิจิตอลโปรเจคเตอร์

(2.2) วิธีสอบราคา

การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท กรณีนี้จะให้เจ้าหน้าที่พัสดุติดต่อแจ้งไปยังผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานโดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และให้เปิดเผย ณ ที่ทำการส่วนราชการนั้น การเสนอราคาจะต้องยื่นซองเสนอราคาที่ปิดผนึกและส่งถึงส่วนราชการก่อนกำหนดวันเปิดซอง ทั้งนี้ส่วนราชการจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเพื่อพิจารณาผลการเสนอราคาต่อไป

(2.3) วิธีประกวดราคา

การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่ง ซึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท กรณีนี้จะให้เจ้าหน้าที่พัสดุเปิดเผยประกวดราคา ณ ส่วนราชการนั้น และให้ส่งไปประกาศตามสถานีวิทยุกระจายเสียง หนังสือพิมพ์กรรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี การ

“ข้อ 39 การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีตกลงราคา ให้เจ้าหน้าที่พัสดุติดต่อตกลงราคา...”

หมายถึง การติดต่อแบบเดิมผ่านกระบวนการและเครื่องมือสื่อสารต่างๆ เช่น โทรศัพท์ โทรสาร หรือสอบถามราคาโดยตรงจากผู้ค้าต่างๆ ระบบ e-Shopping โดยเพิ่มเติมกระบวนการติดต่อให้ครอบคลุมการใช้วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งประหยัดเวลา ค่าใช้จ่าย และเพิ่มทางเลือกในการเลือกซื้อสินค้าได้มากขึ้น โดยเสาะหาผู้ค้าผ่านเว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและพัสดุภาครัฐ

เสนอราคาและประกวดราคายื่นของเสนอราคาที่เปิดผนึกและส่วนราชการจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาเพื่อพิจารณาผลการเสนอราคาต่อไป

(2.4) วิธีพิเศษ

(2.4.1) การซื้อโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

- เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาด โดยส่วนราชการหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศ หรือหน่วยงานของต่างประเทศ

- เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ

- เป็นพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ

- เป็นพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat Order)

- เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

- เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการทำงาน หรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุเงื่อนไขเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึงอะไหล่ รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องจัดซื้อตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ ตามข้อ 16

- เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

- เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

(2.4.2) การจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

- เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญหรือพิเศษ

- เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

- เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ

- เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ

- เป็นจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม ในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order)

- เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

(2.5) วิธีกรณีพิเศษ

การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

(2.5.1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั้นเอง และนายกรัฐมนตรีอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

(2.5.2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

(2.6) วิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction)

วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดซึ่งกระทรวงการคลังได้มีประกาศเรื่องการกำหนดแนวทาง ขั้นตอนและหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินการจัดหาพัสดุในรูปแบบการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2545 กำหนดประเภทพัสดุจัดหาเป็นพัสดุประเภทครุภัณฑ์สำนักงาน วัสดุสิ้นเปลือง ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เช่น เครื่องพิมพ์ เป็นต้น การจ้างเหมาบริการ ทำความสะอาด และการรักษาความปลอดภัย โดยมูลค่าของสินค้าหรือบริการในแต่ละครั้งมีความเหมาะสมสอดคล้องกับต้นทุนการจัดประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ผ่านผู้ให้บริการตลาดกลางอิเล็กทรอนิกส์

อย่างไรก็ตาม ได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาพัสดุโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ลงวันที่ 21 มกราคม 2547 โดยให้ยกเลิกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง การกำหนดแนวทาง ขั้นตอน และหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินการจัดหาพัสดุในรูปแบบการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2545 และต่อมาคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐทุกแห่ง ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ของกระทรวงการคลัง โดยการจัดซื้อจัดจ้างทั่วไปที่มีมูลค่าไม่สูงมากให้ใช้วิธี e-Shopping ส่วนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าการดำเนินงานสูง หรือการประมูลแข่งขันเรื่องราคา หรือผลประโยชน์อื่นที่เสนอให้รัฐให้ใช้วิธีการประมูลโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) โดยใช้ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินรวมเกิน 2 ล้านบาท ทั้งนี้ไม่ให้ใช้บังคับกับงานที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบและคุมงาน และการซื้อการจ้างด้วยวิธีพิเศษหรือกรณีพิเศษ รวมทั้งให้จัดทำประกาศจัดซื้อจัดจ้างในเว็บไซต์ www.gprocurement.go.th โดยกระทรวงการคลังจัดทำประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 13 มกราคม 2548 เพื่อพัฒนารูปแบบและวิธีการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันมากที่สุด โดยยกเลิกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดหาพัสดุโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ลงวันที่ 21 มกราคม 2547 ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการในการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) จะกล่าวในหัวข้อในบทถัดไป

(3) ขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ

(3.1) รายงานการจัดซื้อจัดจ้าง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 27 กำหนดว่าก่อนการจัดซื้อจัดจ้างทุกวิธีให้เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนราชการตามรายการดังต่อไปนี้

- เหตุผลและความจำเป็น
- รายละเอียดของพัสดุ
- ราคามาตรฐานหรือราคากลางของทางราชการ หรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณ

- วงเงินที่จะซื้อจะจ้าง โดยให้ระบุเงินงบประมาณวงเงินตามโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือที่จะซื้อจะจ้างในครั้งนั้นทั้งหมด ถ้าไม่มีวงเงินดังกล่าวให้ระบุวงเงินที่ประมาณว่าจะซื้อจะจ้างในครั้งนั้น

- กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุนั้น หรือใช้งานนั้นแล้วเสร็จ

- วิธีที่จะซื้อจะจ้าง และเหตุผลที่จะต้องซื้อหรือจ้างโดยวิธีนั้นๆ

- ข้อเสนออื่นๆ เช่น การอนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ที่จำเป็นในการซื้อการจ้าง การออกประกาศสอบราคาหรือประกวดราคา

การจัดซื้อจัดจ้างไปก่อนแล้วทำรายงานขอซื้อขอจ้างภายหลัง หรือไม่ได้ทำไว้เลยเป็นการดำเนินการที่ฝ่าฝืนระเบียบพัสดุ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบอาจถูกดำเนินการทั้งทางวินัย ทางอาญา และทางแพ่งได้ เพราะถือเป็นการก่อกวนผู้ผูกพันก่อนขออนุมัติ และการทำเอกสารหลักฐานย้อนหลังอาจเป็นช่องทางให้มีการทุจริตได้ง่าย คือ แสดงปริมาณการซื้อหรือการจ้างเกินความเป็นจริงเพื่อเบิกเงินส่วนเกินจากราชการเป็นประโยชน์ส่วนตัว⁸

ปัญหาขั้นตอนการรายงานการจัดซื้อจัดจ้างที่สำคัญคือ การกำหนดราคากลาง ซึ่งหน่วยงานเจ้าของงบประมาณจะเป็นผู้คำนวณราคากลาง หรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นคำนวณราคากลางให้ ตามหลักการจะต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริงให้มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติเป็นจุดอ่อนของการจัดซื้อจัดจ้างที่ยังขาดการควบคุมตรวจสอบ เพื่อให้การคำนวณราคากลางถูกต้องตามความเป็นจริงและเหมาะสม อันเป็นสาเหตุที่สำคัญในการเกิดความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาในหน่วยงานของรัฐหรือการฮั้วเกิดขึ้น⁹

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸อุดม รัฐอมฤต, “การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย (Political and Bureaucratic Corruption and its Solution),” รายงานการวิจัย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2542, หน้า 45.

⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 45-46.

(3.2) ขั้นตอนในการอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้าง

(3.2.1) อำนาจในการสั่งซื้อสั่งจ้าง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 65, 66 และ 67 ได้กำหนดไว้ดังนี้

- การสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง นอกจากวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงิน ดังต่อไปนี้หัวหน้าส่วนราชการไม่เกิน 50,000,000 บาท ปลัดกระทรวงเกิน 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000,000 บาท และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเกิน 100,000,000 บาท

- การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษ ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงิน ดังต่อไปนี้ หัวหน้าส่วนราชการไม่เกิน 25,000,000 บาท ปลัดกระทรวงเกิน 25,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000,000 บาท และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเกิน 50,000,000 บาท

- การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ให้หัวหน้าส่วนราชการสั่งจ้างโดยไม่จำกัดวงเงิน

(3.2.2) คณะกรรมการในการจัดซื้อจัดจ้าง

การจัดซื้อจัดจ้างนอกจากวิธีการตกลงราคา จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองราคาและคุณภาพของสินค้าหรือบริการ รวมทั้งคุณสมบัติของผู้รับจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 34 ที่กำหนดไว้ เช่น

- กรณีการสอบราคา ได้แก่ คณะกรรมการเปิดซองราคา โดยคณะกรรมการเปิดซองมีหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 42 และ 43

- กรณีประกวดราคา ได้แก่ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา โดยคณะกรรมการรับและเปิดซองมีหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 49 และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา โดยคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 50 และ 51

- กรณีโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ คณะกรรมการจัดซื้อหรือจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ โดยคณะกรรมการมีหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 57

(3.2.3) การตรวจสอบในการจัดซื้อจัดจ้าง

- การคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคา เพื่อจำกัดกลุ่มของผู้เข้าเสนอราคาในเบื้องต้นก่อน และเป็นการตัดผู้ประกอบการในรายที่ไม่มีคุณสมบัติตามที่ส่วนราชการกำหนด ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 30 ได้กำหนดไว้ ซึ่งในการจัดซื้อและจ้างในแต่ละครั้งส่วนราชการจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการรับงาน ซึ่งได้มีการขึ้นบัญชีผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นเอาไว้แล้ว โดยส่วนราชการนั้น แจ้งให้ผู้รับจ้างที่อยู่ในบัญชีผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวแสดงหลักฐานถึงขีดความสามารถและความพร้อมที่ตนมีอยู่ในวันเสนอราคาได้

- การป้องกันการสมยอมในการเสนอราคาหรือการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาแต่ละรายว่าเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน(นิยามตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15) หรือไม่ก่อนการเปิดซองสอบราคา ประกวดราคา หรือเสนองานแล้วแต่กรณี และในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคา หรือโดยวิธีการคัดเลือก ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ก่อนวันเปิดซองข้อเสนอด้านเทคนิค ด้านราคา หรือทางการเงิน ถ้าผู้เสนอราคายรายใดมีความเกี่ยวข้องกับผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ให้ตัดสิทธิผู้เสนอราคาทั้งหมดนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15 เบญจ รวมทั้งในกรณีที่ปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ตรวจสอบก่อนหรือในขณะที่มีการเปิดซองว่ามีผู้เสนอราคากระทำการอันเป็นการขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม (นิยามตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15) ให้เจ้าหน้าที่ตัดรายชื่อผู้เสนอราคาที่ทำกรดังกล่าวทุกรายออกในครั้งนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะวินิจฉัยว่าผู้เสนอราคานั้นเป็นผู้ที่ให้ความร่วมมือเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาของทางราชการ และมีได้เป็นผู้ริเริ่มให้มีการกระทำความดังกล่าวตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 145 เบญจ จะไม่ตัดรายชื่อผู้เสนอราคาก็ได้

(3.2.4) การทำสัญญาการซื้อและการจ้าง อาจทำสัญญาตามตัวอย่างที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ กำหนด หรือสัญญาที่มีข้อความที่แตกต่างออกไปต้องผ่านการพิจารณาจากสำนักงานอัยการสูงสุดมาแล้วเพื่อไม่ก่อให้เกิดการเสียเปรียบหรือข้อสัญญาไม่รัดกุมได้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 132

(3.3) การตรวจรับพัสดุหรือตรวจรับการจ้าง

คณะกรรมการตรวจรับพัสดุ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 71 หรือคณะกรรมการตรวจการจ้าง ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 72 มีหน้าที่ที่ต้องตรวจให้เป็นไปตามคุณลักษณะ แบบรูปร่างการ เงื่อนไข ข้อกำหนดในสัญญา หรือข้อตกลงทุกประการ และจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็วที่สุด

2.3.2 การดำเนินการในโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (turnkey)¹⁰

2.3.2.1 คำนิยามโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (turnkey)

โครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ หมายถึง โครงการที่มีรูปแบบและขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมการสำรวจ ออกแบบ ตลอดจนก่อสร้างจนแล้วเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งการบำรุงรักษาในช่วงเริ่มต้นของโครงการ โดยผู้รับจ้างเพียงรายเดียว ซึ่งการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จจะครอบคลุมโครงการที่มีลักษณะต่างๆ ดังนี้

1. จ้างออกแบบควบคุมการก่อสร้าง (Design & Build Project) คือ โครงการที่มีวงเงินลงทุน และเทคโนโลยีดำเนินการสูง รวมทั้งสามารถจัดทำโครงการได้หลายรูปแบบ โดยส่วนใหญ่จะเป็นโครงการใหม่ที่ไม่เคยมีการดำเนินการมาก่อนในประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องใช้ผู้รับเหมาดำเนินการที่มีความรู้ ความสามารถ และเทคนิคในการดำเนินการพิเศษ โดยเฉพาะการชำระเงินค่าดำเนินการจะมีรูปแบบการจ่ายชำระเงินตามความก้าวหน้าของงานเป็นงวดๆ (installment)

2. จ้างก่อสร้างพร้อมจัดหาเงินทุน (Turnkey Project) คือ โครงการที่ผู้ว่าจ้างจะจัดหาผู้รับจ้างดำเนินการจนแล้วเสร็จ จึงจะมีการชำระเงินค่าดำเนินการ ซึ่งผู้รับจ้างอาจต้องมีหน้าที่ในการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อดำเนินโครงการด้วย รวมทั้งผู้ว่าจ้างต้องมีวงเงินดำเนินการอ้างอิงได้ประกอบการพิจารณาโครงการ (Reference Based Price)

3. จ้างออกแบบควบคุมก่อสร้างพร้อมจัดหาเงินทุน หรือจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จเต็มรูปแบบ คือ โครงการที่ใช้รูปแบบดำเนินการโครงการทั้ง 2 รูปแบบ โดยผู้รับจ้างเป็น

¹⁰สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. "คู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ". 11 กันยายน 2546.

ผู้ออกแบบและก่อสร้างควบคู่กัน (Design & Build) รวมทั้งทำหน้าที่จัดหาเงินทุนดำเนินโครงการ ซึ่งผู้ว่าจ้างจะชำระเงินค่าดำเนินโครงการเมื่อแล้วเสร็จ

2.3.2.2 การจัดทำโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (turnkey)

การดำเนินการจัดทำโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (turnkey) แบ่งได้ ดังนี้

(1) การจัดเตรียม และเสนอขออนุมัติโครงการ

กรณีที่หน่วยงานเจ้าของโครงการมีความจำเป็นต้องจัดทำโครงการสามารถดำเนินการจัดจ้างที่ปรึกษาทางการเงิน เพื่อช่วยจัดเตรียมรายละเอียดโครงการเบื้องต้นได้ตามความจำเป็น โดยให้มีแนวทางดำเนินการดังต่อไปนี้

(1.1) หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการ สามารถกำหนดเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 จัดเตรียมรายละเอียดโครงการ ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้

1. ความจำเป็นในการดำเนินโครงการ

ดำเนินโครงการ

- วิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นในการ

ประมาณการ

- วิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการจัดทำ

โต และคาดว่าจะมีความรุนแรงหรือไม่ โดยเฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาประกอบการตัดสินใจ

2. ความเหมาะสมทางด้านกายภาพ

ดำเนินโครงการ

- แหล่งที่ตั้งโครงการ มีความเหมาะสมหรือไม่

- ความพร้อมในด้านการจัดเตรียมที่ดินเพื่อ

ดำเนินโครงการ

- สิ่งอำนวยความสะดวกเพียงพอรองรับการ

3. ความเชื่อมโยงกับโครงการอื่นๆ

เฉพาะจุดเท่านั้นหรือไม่

- การดำเนินโครงการจะเป็นการแก้ไขปัญหา

กับโครงการอื่นๆ

- วิเคราะห์ความเชื่อมโยง และความสัมพันธ์

4. ความเหมาะสมทางด้านเทคนิค ความจำเป็นของเทคโนโลยีที่จะใช้ในโครงการ และมีการใช้เทคโนโลยีนั้นๆ ในประเทศได้บ้าง

5. เปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียของทางเลือกในการดำเนินโครงการระหว่างการดำเนินโครงการโดยวิธีปกติ และวิธีจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ พร้อมทั้งแสดงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยวิธีการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

6. แสดงรายละเอียด แนวทางการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) ที่มีผลต่อการดำเนินโครงการ

- กรณีโครงการที่ต้องมีการออกแบบ และก่อสร้างควบคู่กัน (Design & Build Project) เพื่อให้โครงการอยู่ภายใต้วงเงินงบประมาณ และระยะเวลาที่กำหนด

- กรณีโครงการที่ต้องมีการจัดหาแหล่งเงินทุนดำเนินโครงการ (Turnkey Project) เพื่อให้ได้แหล่งเงินทุนที่มีต้นทุนดำเนินโครงการ และเงื่อนไขที่เหมาะสมที่สุด

7. ความเหมาะสม ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเงิน

- ความถูกต้อง และเหมาะสมในการจัดทำประมาณค่าใช้จ่าย ของการดำเนินโครงการ

- ข้อสมมุติฐานในการประมาณการเป็นหลักวิชาการที่ยอมรับได้ทั่วไป เช่น รายการค่าดอกเบี้ยระหว่างการก่อสร้าง (กรณีมีการกู้ยืมเงิน) ค่าภาษีนำเข้า อัตราเงินเฟ้อที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ และเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน

- แหล่งที่มาของเงินทุน โดยพิจารณาจากฐานะการเงินขององค์กร ผลประโยชน์ หรือรายได้จากโครงการอื่นๆ ที่ไม่สามารถประมาณเป็นตัวเงินได้ การวิเคราะห์ความเหมาะสมการลงทุนโครงการ โดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ เช่น มูลค่าปัจจุบันสุทธิ อัตราส่วนผลตอบแทนต่อต้นทุน อัตราผลตอบแทนของโครงการ

- การวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนของโครงการ เช่น อัตราผลตอบแทนทางการเงิน (FIRR) และอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

- การวิเคราะห์ความไว (Sensitivity Analysis)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการวิเคราะห์ ความเหมาะสมในการลงทุนภายใต้ข้อสมมติฐานต่างๆ เพื่อให้ทราบความเสี่ยง ข้อสมมติฐานต่างๆ เปลี่ยนแปลงไปจากกรณีฐาน อาจจะต้องวิเคราะห์เพิ่มเติมถึงต้นทุนความเสี่ยงของอัตราแลกเปลี่ยน

8. ผลที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการ

- ระบุประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากโครงการโดยตรง

ได้อย่างไร

- สภาพแวดล้อมของสังคมจะได้รับการพัฒนา

และชนบท

- เสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาค

การแข่งขันของประเทศได้อย่างไร

- โครงการจะช่วยพัฒนาขีดความสามารถใน

สิ่งแวดล้อม

- การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และ

หรือไม่อย่างไร

- โครงการมีแนวทางให้ประชาชนมีส่วนร่วม

9. การศึกษาผลกระทบด้านต่างๆ ของโครงการ แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ

- สิ่งแวดล้อม 3 ระยะ ได้แก่ ก่อนการก่อสร้าง ระหว่างการก่อสร้าง และหลังการก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยพิจารณาจากข้อเสนอการจัดเตรียมแผนงานและมาตรการเพื่อลดปัญหาผลกระทบ และการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ

- สังคมและชุมชนในพื้นที่โครงการ โดยเฉพาะต้นทุนทางสังคม เช่น หน่วยงานเจ้าของโครงการได้มีการเตรียมแผนงานอพยพประชาชน ในกรณีฉุกเฉินอย่างไร เพื่อสร้างความมั่นใจกับสาธารณชน

10. ความเหมาะสมด้านการบริหารโครงการ

- วิเคราะห์ความสามารถของหน่วยงานเจ้าของโครงการ ว่ามีการเตรียมแผนการบริหารโครงการไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ เป็นต้น

- แผนการกำกับควบคุมการบริหารโครงการให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของงบประมาณ และระยะเวลาดำเนินการ

11. กรณีหน่วยงานภาครัฐที่มีใช้ส่วนราชการให้มีการวิเคราะห์ฐานะการเงินปัจจุบัน และประมาณการอนาคตครอบคลุมตลอดระยะเวลาลงทุน พร้อมทั้งชี้วัดความสามารถในการรับภาระการลงทุนดำเนินโครงการ โดยเฉพาะความสามารถในการก่อหนี้และชำระหนี้

ขั้นตอนที่ 2 ดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดเตรียมโครงการ ตามขั้นตอนที่ 1 ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

ขั้นตอนที่ 3 เสนอรายละเอียดโครงการ เนื่องจากโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ มักเป็นโครงการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ ต้องใช้เทคโนโลยีดำเนินการสูง และใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำเสนอรายละเอียดโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของโครงการก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

(1.2) การพิจารณาโครงการ

ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และกระทรวงการคลัง วิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน หากพ้นกำหนด 60 วัน หน่วยงานใดยังไม่แจ้งผลการวิเคราะห์ให้ถือว่าหน่วยงานได้ให้ความเห็นชอบหลักการในการดำเนินโครงการแล้ว

ในการพิจารณาโครงการเบื้องต้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานปรมาณ และกระทรวงการคลังควรมีแนวทางในการวิเคราะห์โครงการตามหัวข้อต่างๆ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีดังนี้

1. เหตุผลความจำเป็นในการเสนอโครงการ
2. ข้อดีและข้อเสียของการจัดทำโครงการ โดยวิธีจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ
3. รายละเอียดทางด้านกายภาพ เช่น สถานที่ตั้ง ขอบเขต และวิธีดำเนินงาน และเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้

4. ข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนรวมทั้ง เงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาความเหมาะสมของแหล่งเงินทุน
5. ระยะเวลาที่ผู้รับจ้างเหมาจะดำเนินการ และข้อผูกพันต่างๆ
6. ผลประโยชน์ หรือรายได้จากโครงการ
7. ผลกระทบในเชิงสังคม โดยเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อม และแนวทางแก้ไข
8. แผนการดำเนินงาน โดยเฉพาะข้อเสนอทางการเงิน ตลอดระยะเวลาดำเนินโครงการ เช่น ประมาณการ ค่าใช้จ่ายตลอดโครงการ แหล่งที่มาของเงินทุน มูลค่าสินค้าทุนนำเข้าจากต่างประเทศ การคาดคะเน ทางการเงิน เช่น ประมาณการงบการเงินต่างๆ โดยแสดงรายละเอียดของสมมติฐานที่ใช้ ในการประมาณการทั้งหมด
9. แนวทางในการบริหารโครงการ รายชื่อพร้อมความรับผิดชอบของหน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งฝ่ายผู้จ้าง และผู้รับจ้างในการดำเนินโครงการ แผนงานฝึกอบรมบุคลากร รวมทั้งการกำหนดตัวชี้วัดผลลัพธ์ และความสำเร็จของโครงการ
10. การได้รับการรับรอง โดยผู้แทนสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องทุกๆ ด้าน
11. ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น การเสริมสร้างระบบเศรษฐกิจหรือส่งผลกระทบต่อการรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศอย่างไร อัตราเงินเฟ้อ และดุลบัญชีเดินสะพัด เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทาง และมาตรการให้เหมาะสมกับโครงการเพื่อสร้างความมั่นคงให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศ เป็นต้น
12. การสนับสนุนการสร้างกำลังบุคลากรที่มีความชำนาญในสาขาที่ขาดแคลน
13. เงื่อนไขสำคัญอื่นๆ ที่ผู้รับจ้างเหมาฯ จะต้องดำเนินการ

(1.3) การนำเสนอโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (turnkey) ต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อโครงการได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลังดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำเสนอโครงการ พร้อมทั้งความเห็นดังกล่าวต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(2) การดำเนินโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (turnkey)

(2.1) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบการดำเนินการของโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (turnkey) แล้วให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำประกาศเชิญชวน เอกสารข้อเสนอ พร้อมทั้งดำเนินการคัดเลือกเอกชนเพื่อดำเนินโครงการตามข้อ 54 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535¹¹ และที่แก้ไขเพิ่มเติมในเรื่อง วิธีการดำเนินโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ

(2.2) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาความถูกต้องและเหมาะสมของร่างสัญญา และเงื่อนไขในสัญญาก่อนลงนาม โดยดำเนินการร่วมกับผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง และหน่วยงานเจ้าของโครงการ

(2.3) ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการนำผลการคัดเลือกพร้อมเหตุผลประเด็นที่เจรจาต่อรองเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมดที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้ว เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

¹¹ ข้อ 54 “การซื้อหรือการจ้างที่มีลักษณะจำเป็นจะต้องคำนึงถึงเทคโนโลยีของพัสดุและหรือข้อกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคา ซึ่งอาจจะมีข้อเสนอที่ไม่อยู่ในฐานเดียวกันเป็นเหตุให้มีปัญหาในการพิจารณาตัดสิน และเพื่อขจัดปัญหาเรื่องดังกล่าวจำเป็นต้องให้มีการปรับปรุงข้อเสนอให้ครบถ้วนและเป็นไปตามความต้องการก่อนพิจารณาด้านราคา หรือการซื้อหรือการจ้างแบบเหมารวม (Lump Sum Turnkey) ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติได้ดำเนินการได้ ให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกับการประกวดราคาทั่วไปเว้นแต่กำหนดให้ผู้เข้าเสนอราคายื่นซองประกวดราคาโดยแยกเป็น

(1) ของข้อเสนอด้านเทคนิคและข้อเสน่อื่นๆ

(2) ของข้อเสนอด้านราคา

(3) ของข้อเสนอทางการเงินตามข้อ 56 (ถ้ามี)

ทั้งนี้ให้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์การพิจารณาไว้เป็นเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาด้วย”

(3) การกำกับดูแลโครงการ

เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้นายงานเจ้าของโครงการ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับโครงการขึ้น ประกอบด้วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็น ประธาน ผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด และผู้ทรงคุณวุฒิทางเทคนิค ด้านการเงิน และด้านกฎหมายร่วมเป็นกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้มีการ ดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในสัญญา และรายงานผลการดำเนินงาน ความคืบหน้า ปัญหา อุปสรรคและแนวทางแก้ไขให้กระทรวงเจ้าสังกัด และคณะรัฐมนตรีทราบเป็นรายไตรมาส

2.4 สาเหตุที่เกิดความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

1. ผู้ประกอบกิจการทางธุรกิจหรือผู้รับจ้างต้องการได้งานที่ตนถนัด
2. ผู้ประกอบกิจการทางธุรกิจที่หวังจะได้งานต้องการผลประโยชน์หรือกำไรสูงสุด
3. ผู้ที่กระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมต้องการเงินมากพอที่จะจ่ายผลประโยชน์หรือผลตอบแทนแก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
4. การสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เป็นวิธีการปกติทางการค้าในสังคมปัจจุบัน เมื่อปรากฏว่าผู้ประกอบธุรกิจส่วนมากที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมจะไม่ได้รับการดำเนินหรือการประจาน และไม่ได้รับผลกระทบใดๆ จากการกระทำความผิดดังกล่าว
5. เป็นการแบ่งงานกันทำเพื่อความอยู่รอดของบริษัทผู้ประกอบการ
6. ความต้องการผูกขาดหรือสร้างอิทธิพลในการก่อสร้าง หรือจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เมื่อมีผู้ยื่นแปลกหน้ามาเสนอราคาจะมีการพยายามเจรจา เพื่อให้มีการตกลงกัน
7. เป็นวิธีการอย่างหนึ่งของการดำเนินธุรกิจที่ไม่ต้องการให้เสียราคา เพราะถ้าปล่อยให้มีการแข่งขันกันมากอาจจะจะมีผู้เสนอราคาแตกต่างกันมาก เป็นเหตุให้มีการตัดราคากันเอง
8. บางบริษัทมีผลงานมากในอดีต ต่อมาไม่มีงาน จึงต้องการหนังสือแสดงการติดต่อทางธุรกิจกับทางราชการเพื่อรักษาผลงานของตนให้มีอย่างต่อเนื่องไม่ทำให้ล้าสมัย
9. ถูกสั่งให้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เนื่องมาจากได้รับคำสั่งจากผู้มีอิทธิพล

10. เพื่อขอคืนค่าแบบและค่าดำเนินการ เนื่องจากได้ซื้อแบบและเสียค่าคิดแบบไปแล้ว ต่อมาเห็นว่าตนเองมีโอกาสน้อยมากที่จะชนะการประกวดราคา เมื่อมีผู้ขอตกลงว่าจะจ่ายค่าซื้อแบบและค่าคิดแบบให้ จึงตกลงกระทำความผิด

11. ผู้ประกอบกิจการค้ำประกันตั้งแต่เฉพาะประโยชน์ของตน ขาดความสำนึกต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ

12. บางบริษัทเคยมีผลงานซึ่งเป็นงานที่ยังไม่ถึงระดับขั้นที่ต้องการ จึงอยากยกระดับความน่าเชื่อถือของบริษัทโดยได้งานใหม่ที่ทำให้บริษัทมีผลงานซึ่งมีคุณภาพสูงกว่าระดับเดิม

13. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐร่วมกระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมกับผู้ประกอบธุรกิจ เนื่องมาจากผลตอบแทนที่ได้รับจากการกระทำความผิดค่อนข้างที่จะสูง รวมทั้งอาจจะเกิดจากการสั่งการของผู้บังคับบัญชาของตนหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากไม่ทำตามก็อาจจะมีส่วนต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนในภายภาคหน้าได้

2.5 รูปแบบและขั้นตอนของความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

ความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ อาจกระทำได้ในแทบทุกขั้นตอนในการจัดซื้อจัดจ้าง นับตั้งแต่ขั้นตอนในการริเริ่มโครงการ จนกระทั่งถึงขั้นตอนการตรวจรับพัสดุหรือตรวจรับการจ้าง ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือ เป็นการกระทำการร่วมกันในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดราคาอันเป็นการเอาเปรียบหน่วยงานของรัฐ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งให้เป็นผู้มีสิทธิทำสัญญาแต่เพียงผู้เดียว หรือเพื่อประโยชน์อย่างใดในระหว่างผู้กระทำการเช่นนั้น อีกทั้งการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม โดยการข่มขืนใจและใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อุบายหลอกลวงหรือกระทำการโดยวิธีอื่นใด อันเป็นเหตุให้ไม่มีโอกาสเข้าทำการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม

ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าการกระทำความผิดนี้อาจเกิดจากความร่วมมือกันเองของเอกชน ทั้งโดยสมัครใจ หรือโดยไม่สมัครใจของผู้เสนอราคาแต่ละราย หรือกรณีที่ภาคเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เข้ามารวมหัว หรือร่วมมือ หรือให้ความช่วยเหลือกัน

ในการเสนอราคา เพื่อกีดกันมิให้ผู้อื่นเข้ามาเป็นคู่สัญญากับรัฐอย่างไม่เป็นธรรม โดยเพียงมุ่งประสงค์เพื่อให้ตนเองเท่านั้นที่จะได้รับผลประโยชน์จากการที่เข้ามาเป็นคู่สัญญากับรัฐในการจัดซื้อจัดจ้าง

ซึ่งการกระทำความผิดในลักษณะที่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากผู้บริหาร อาจแยกพิจารณาตามระดับของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเสนอราคา ดังนี้¹²

1. การอื้อประมุลงานต่อหน่วยงานของรัฐระดับท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น มีรูปแบบของการดำเนินงานเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1.1 การกระทำโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล รวมทั้งเครือญาติ พรรคพวก หรือคู่ค้าทางธุรกิจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจสร้างบารมี เข้ามาสู่การมีอำนาจรัฐโดยผ่านระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีความรู้จักใกล้ชิดกับผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นๆ

บุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวจะมีความพร้อมทั้งทางด้านศักยภาพทางการเงิน การเมือง และมีรากฐานทางเศรษฐกิจ สังคมที่ดี มีหน้าตาในสังคม มีเครือข่ายในการทำงานที่มีความพร้อมที่จะเข้าเสนองานให้กับหน่วยงานของรัฐ และมีอำนาจมีดมากพอที่จะสร้างความเกรงกลัวให้กับผู้ที่เข้ามาเสนอราคารายอื่นในท้องถิ่นไม่ให้เข้ามาเสนอราคา หรือเข้ามาเสนอราคาแล้วก็จะถูกกลั่นแกล้งด้วยวิธีการนอกระบบต่างๆ นานา หรือในกรณีที่ผู้เสนอราคารายนั้น ได้เข้ามาเป็นคู่สัญญาแล้ว ก็จะใช้อำนาจรัฐในฐานะที่ตนเองเป็นผู้บริหารหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นกลั่นแกล้ง สร้างอุปสรรค เงื่อนไขกับผู้เสนอราคารายนั้น จนมีปัญหาไม่สามารถทำงานให้เสร็จตามสัญญาได้ หรือทำจนกระทั่งผู้เสนอราคารายนั้นมีความกลัวไม่กล้าเข้ามาเสนองานในคราวต่อไปอีก ตลอดจนใช้อำนาจหรือความคุ้นเคยในท้องถิ่นที่ตนเองมีอิทธิพลอยู่ เข้าไปในมโนสำนึกของผู้เสนอราคารายต่างๆ ยอมตกลงร่วมกันในการเสนอราคาให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าว ซึ่งทำให้มีผลเป็นการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐและเป็นการเอาเปรียบแก่หน่วยงานของรัฐอันมิใช่ในทางประกอบธุรกิจปกติ

¹² สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรมและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน, การป้องกันและปราบปรามการทุจริต, เอกสารสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ 23 พฤศจิกายน 2544, หน้า 65-69.

1.2 การกระทำโดยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่เพิ่งเข้ามาสู่อำนาจรัฐโดยผ่านระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามปกติ รวมทั้งเครือญาติ พรรคพวก หรือคู่ค้าทางธุรกิจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น หรือมีความรู้จักใกล้ชิดกับกับผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของรัฐนั้นๆ ซึ่งในระยะเริ่มต้นผู้กระทำคามผิดยังไม่มีความพร้อมหรือศักยภาพสูง ดังเช่นรูปแบบแรก แต่บุคคล หรือกลุ่มบุคคลจะเริ่มสร้างบารมี และฐานอำนาจทางการเงิน สังคม และทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดและมีอำนาจรัฐอยู่อย่างต่อเนื่องทำให้ตนเอง หรือกลุ่มของตนเอง มีความเติบโตไปพร้อมกับความเจริญของท้องถิ่นที่ตนเองหรือพรรคพวกของตนเองอยู่ ทั้งนี้ พฤติการณ์ชั่วประมุขจะมีลักษณะคล้ายกับรูปแบบแรก แต่จะไม่ค่อยมีการใช้อำนาจมากนัก ส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการประสานประโยชน์กันโดยตกลง หรือสมยอมร่วมกันในการเสนอราคา หรือถ้าตกลงกันไม่ได้ ก็จะมีการใช้พลังอำนาจต่อกัน

2. การชั่วประมุขงานต่อหน่วยงานของรัฐระดับภูมิภาค เช่น หน่วยงานของรัฐระดับภาค หรือจังหวัด เป็นต้น มีรูปแบบการทำความผิดที่แตกต่างไปจากระดับท้องถิ่น แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ยังคงต้องได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้บริหาร มี 2 ลักษณะ กล่าวคือ

2.1 หน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค เป็นหน่วยงานที่มีการจัดตั้งอยู่ในภูมิภาค นั้นมาก่อนเป็นเวลานานแล้ว ผู้บริหารก็อาจไม่ต้องมีความจำเป็นในการสร้างบารมีในระดับท้องถิ่น เพราะความที่มีอำนาจหน้าที่อยู่แล้วตามกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นให้ไว้ รูปแบบของการชั่วประมุข หรือการสมยอมกันในการเสนอราคา ก็จะเป็นไปในลักษณะของการประสานประโยชน์ของบุคคล หรือกลุ่มประโยชน์ หรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล รวมทั้งเครือญาติ พรรคพวก หรือคู่ค้าทางธุรกิจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น อันเป็นการสนับสนุน หรือให้ประโยชน์เกื้อกูลกัน ในกรณีที่มีความขัดแย้งก็อาจจะใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกระทำต่อกัน เพื่อเป็นการบีบบังคับ หรือกีดกันขัดขวาง มิให้มีการเสนอราคาตามที่กลุ่มของตนเองต้องการ

2.2 ในบางกรณีบุคคล หรือกลุ่มประโยชน์ หรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล รวมทั้งเครือญาติ พรรคพวก หรือคู่ค้าทางธุรกิจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น อาจให้การสนับสนุนช่วยเหลือ ไม่ว่าจะทางตรง หรือทางอ้อม เพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลที่กลุ่มตนเองต้องการให้เข้ามาเป็นผู้บริหาร หรือเป็นเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาคดังกล่าว และเมื่อได้เข้ามา มีอำนาจหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐแล้ว ก็จะประสานงาน ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะต่างตอบแทน ให้ประโยชน์เกื้อกูลกันต่อบุคคล หรือกลุ่มประโยชน์ หรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล รวมทั้งเครือญาติ พรรคพวก หรือคู่ค้าทางธุรกิจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวด้วยการให้ความร่วมมือ หรือให้ความช่วยเหลือในการชั่วประมุขงาน

3. การฮั้วประมูลงานต่อหน่วยงานของรัฐระดับชาติ เช่น หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในระดับประเทศ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ เป็นต้น มีรูปแบบการกระทำคามผิด นอกจากส่วนหนึ่งอาจจะมีรูปแบบทำนองเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาค ก็อาจจะมีรูปแบบของการกระทำคามผิดที่แตกต่าง สลับซับซ้อน หลากหลายออกไป กล่าวคือ

3.1 การกระทำโดยบุคคล หรือกลุ่มประโยชน์ หรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล รวมทั้ง เครือญาติ พรรคพวก หรือคู่ค้าทางธุรกิจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าว ให้การสนับสนุนช่วยเหลือในด้านต่างๆ กับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐนั้นๆ โดยทางตรง หรือทางอ้อม จนเกิดบุญคุณกับผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ซึ่งอาจได้รับการตอบแทนกลับด้วย การให้ความร่วมมือ หรือช่วยเหลือในการเข้าเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการกีดกันมิให้มีการเสนอสินค้าหรือบริการอื่นต่อหน่วยงานของรัฐ และเป็นการเอาเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น

3.2 การกระทำโดยบุคคล หรือกลุ่มประโยชน์ หรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพล รวมทั้ง เครือญาติ พรรคพวก หรือคู่ค้าทางธุรกิจของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลดังกล่าว โดยใช้เงื่อนไขในลักษณะที่เป็นอำนาจต่อรองกับผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นๆ ในการให้ความร่วมมือ หรือสนับสนุนกับกลุ่มของตน เพื่อให้สามารถสมยอมกับผู้เสนอราคารายอื่นในการเสนองานให้กับหน่วยงานของรัฐนั้นๆ

ทั้งนี้ ลักษณะของการกระทำคามผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมเกิดขึ้นในแต่ละขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ ดังต่อไปนี้

2.5.1 ขั้นตอนริเริ่มโครงการ

การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างอาจเกิดขึ้นได้ตั้งแต่ขั้นริเริ่มโครงการ โดยการร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับนักธุรกิจ ซึ่งได้มีการสร้างสัมพันธ์ระยะเวลายาวนาน ซึ่งอาจจะหารือกันริเริ่มสร้างโครงการขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก หรืออาจจะขยายโครงการใหญ่เกินงบประมาณก่อสร้าง รวมทั้งการจัดทำโครงการที่ต้องการขึ้นมาก่อน โดยการกระทำดังกล่าว นำมาสู่ผลประโยชน์ที่ได้รับอย่างคุ่มค่าเป็นจำนวนมหาศาล

อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่าลักษณะของโครงการที่มีโอกาสการทุจริตสูง จะมีคุณสมบัติดังนี้ คือ

- เป็นโครงการเงินกู้ เงื่อนไขกำกับกับการกู้บางประการสามารถแปลงเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวได้
- เป็นโครงการความมั่นคงหรือความลับของทางราชการ
- เป็นโครงการเฉพาะกิจ เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น
- โครงการซ่อมบำรุง เพราะประเมินเนื้องานยาก
- โครงการซื้อวัสดุสิ่งของที่ใช้แล้วหมดไป เพราะไม่มีสิ่งของเหลือให้ตรวจสอบในภายหลัง
- โครงการผูกพันงบประมาณข้ามปี
- โครงการว่าจ้างแรงงานในท้องถิ่น

2.5.2 ขั้นตอนการกำหนดแบบรูปและรายการ

ขั้นตอนการกำหนดแบบรูปและรายการเป็นขั้นตอนที่สำคัญมากที่จะนำไปสู่การจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนต่อไป การทุจริตในขั้นตอนดังกล่าวอาจเกิดจากการสมรู้ร่วมคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนหรือผู้ประกอบการโดยกำหนดแบบให้สอดคล้องเป็นไปตามที่เอกชนหรือผู้ประกอบการต้องการ เช่น

2.5.2.1 กรณีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 27 และข้อ 28 ได้กำหนดให้การจัดหาแต่ละครั้งมีการกำหนดลักษณะพัสดุที่ต้องการจะซื้อและจะจ้างไว้ในรายงานการขอซื้อและขอจ้าง โดยเป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่พัสดุเป็นผู้พิจารณา ซึ่งไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการที่แน่นอนในการกำหนด รวมทั้งไม่มีการตรวจสอบจากองค์กรหรือบุคคลภายนอกหน่วยงานราชการนั้นได้ ทำให้เจ้าหน้าที่พัสดุสามารถกำหนดได้อย่างอิสระ จนก่อให้เกิดการกำหนดรายการวัสดุเป็นการเฉพาะ (การลือคสเป็ค) หรือการกำหนดแบบรูปให้ เป็นไปตามที่เอกชนต้องการ หรือการกำหนดเงื่อนไขเฉพาะของวัสดุแต่ละรายการ ซึ่งในทางปฏิบัติ เงื่อนไขดังกล่าวก็เสมือนเป็นการกำหนดยี่ห้อวัสดุโดยปริยาย หรือช่วยกำหนดรายการวัสดุที่ไม่ชัดเจน ซึ่งจะมีผลต่อการคำนวณราคาของผู้เสนอราคาแต่ละรายที่จะเสนอราคาต่อราชการ เป็นต้น

2.5.2.2 กรณีการกำหนดราคากลาง

ในการจัดซื้อจัดจ้างทุกครั้ง เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องทำรายงานการขอซื้อขอจ้างต่อหัวหน้าราชการ โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องมีรายการต่างๆ ตามที่กำหนด ทั้งนี้ รายละเอียดราคากลางหรือราคามาตรฐานก็เป็นรายการหนึ่งที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุได้กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่พัสดุจะเป็นผู้กำหนดราคากลางโดยเปรียบเทียบราคากลางของทางราชการหรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้างครั้งหลังสุดภายในระยะเวลา 2 ปีงบประมาณ แต่มิได้บังคับให้เจ้าหน้าที่จะต้องยึดราคากลางของทางราชการเสมอไป และไม่มีองค์กรกลางที่จะเข้ามาควบคุมการกำหนดราคากลางดังกล่าว จึงได้เกิดปัญหาการตั้งราคากลางไม่เหมาะสมต่ำหรือสูงกว่าราคาที่เป็นจริง อีกทั้งในกรณีการเปิดเผยราคากลาง ตัวอย่างเช่น ผู้เสนอราคาบางรายได้กำหนดไว้ล่วงหน้าเมื่อรู้ว่าจะชนะการประมูลงานใด ก็จะร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คำนวณราคากลางให้กำหนดไว้สูงๆ เกินกว่าปกติทั่วไป เพื่อให้ผู้รับจ้างรายนั้นได้งานในราคาที่สูงกว่าปกติและได้ผลกำไรจำนวนมาก ซึ่งทำให้รัฐเสียประโยชน์เป็นจำนวนมาก เป็นต้น

ทั้งนี้ ขั้นตอนกำหนดราคากลาง นักการเมืองได้อาศัยความสามารถในการเพิ่มราคากลางโดยวิธีการเพิ่มวงเงินงบประมาณของโครงการ

2.5.3 ขั้นตอนในการเตรียมการจัดซื้อจัดจ้าง

ขั้นตอนในการเตรียมการจัดซื้อจัดจ้าง ก่อให้เกิดความผิดเกี่ยวกับความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ตัวอย่างเช่น การแบ่งซอยโครงการให้มีขนาดเล็กลง เพื่อให้สามารถใช้วิธีการสั่งจ้างที่ดำเนินการได้ง่ายและมักจะมีกำไรน้อยลง เช่น การตกลงราคา ซึ่งเป็นวิธีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถที่จะเลือกตัวผู้รับจ้างได้โดยตรง เป็นต้น หรือในกรณีจัดทำโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (turnkey) กรณีนี้ผู้รับจ้างก่อสร้างจะได้รับผลประโยชน์จำนวนมาก เนื่องจากเป็นระบบการทำงานที่ยืดหยุ่นได้ง่าย เพราะผู้รับเหมาสามารถกำหนดและออกแบบงานและรายการวัสดุให้เป็นไปตามความประสงค์ของตนเองได้ง่าย สามารถเอาเปรียบราชการได้มากกว่าโครงการทั่วไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจใช้ดุลยพินิจในการอนุมัติแบบรูปงานและรายการวัสดุร่วมกับผู้รับจ้างก็ส่งผลให้เกิดความผิดดังกล่าวได้

2.5.4 ขั้นตอนการกำหนดผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น

โดยปกติ การจัดซื้อจัดจ้างในแต่ละครั้ง ส่วนราชการอาจทำการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าเป็นผู้มีมีความสามารถในการทำงานให้แล้วเสร็จตามเงื่อนไขที่ราชการกำหนดไว้ได้ทุกประการ ซึ่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ กำหนดให้ทำได้ ในการคัดเลือกนั้นเจ้าหน้าที่ต้องทำรายงานเสนอขออนุมัติต่อหัวหน้าราชการผ่านเจ้าหน้าที่พัสดุ พร้อมด้วยเอกสารคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้น โดยมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 30

การคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้น ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากจากวิธีการคัดเลือกได้เปิดโอกาสให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐรายละเอียดกำหนดคุณสมบัติได้อย่างอิสระ โดยขาดวิธีการที่เหมาะสมในการดำเนินการ ตลอดจนมาตรการมาควบคุมการตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับวิธีการที่กำหนด ทำให้หลายหน่วยงานราชการได้ใช้ดุลยพินิจในจุดนี้กำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้เอื้อประโยชน์บุคคลบางกลุ่ม รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติเพื่อกีดกันผู้มีสิทธิเสนอราคาเพื่อให้มีการเสนอราคาได้ยาก

2.5.5 ขั้นตอนการจัดให้มีการเสนอราคา

ขั้นตอนดังกล่าวทำให้เกิดความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งเกิดจากหลายวิธีการด้วยกัน ตัวอย่างเช่น

2.5.5.1 การดำเนินการเกี่ยวกับการประกาศข่าว

ในกรณีนี้แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ วิธีการสอบราคา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่พัสดุสามารถติดต่อผู้รับจ้างได้เองโดยตรง ก็มักจะเกิดช่องโหว่ให้ผู้รับจ้างที่มีความสนิทสนมกันเป็นพิเศษ กับเจ้าหน้าที่พัสดุได้ทราบข่าวการสอบราคาครั้งนั้น ส่วนอีกกรณีหนึ่ง คือ การปิดประกาศสอบราคา หรือการปิดประกาศประกวดราคา ณ ที่ทำการส่วนราชการนั้น ในกรณีที่มีการสมยอมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้เสนอราคาบางราย ก็มักจะพบกรณีดังกล่าว เช่น ไม่ได้มีการปิดประกาศจริง หรือปิดประกาศหลังจากหมดกำหนดการขายแบบ หรือนำไปปิดประกาศแล้วให้คนไปดึงออก หรือเมื่อมีผู้ติดต่อมาสอบถามด้วยตนเองหรือทางโทรศัพท์ เจ้าหน้าที่จะบ่ายเบี่ยงไม่ยอมแจ้งรายละเอียดให้ทราบหรือจะแจ้งให้ทราบเมื่อใกล้หมดเขตขายแบบรูป เป็นต้น นอกจากนั้นการส่งข่าวประกาศการประกวด

ราคาไปประชาสัมพันธ์กับองค์กรอื่นตามที่ระเบียบได้กำหนดไว้ นั้น เช่นกรมประชาสัมพันธ์ องค์กรสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น ก็อาจจะมีการจัดส่งโดยล่าช้า หรือประกาศยอดขาดสาระที่สำคัญ ทำให้ผู้เสนอราคาไม่แน่ใจว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนหรือไม่

2.5.5.2 การกีดกันไม่ขายแบบ

ในบางหน่วยงานราชการอาจใช้วิธีการตรวจสอบเอกสารที่ได้กำหนด ขึ้นมาเอง ซึ่งเป็นการขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ตามข้อ 46 ที่กำหนดการ ให้หรือการขาย โดยไม่มีเงื่อนไข หรือกรณีการจัดเตรียมแบบไม่ให้เพียงพอต่อความต้องการของผู้ ที่มาติดต่อขอซื้อแบบ โดยจัดเตรียมไม่ถี่ถ้วนเพื่อจำหน่ายแก่พวกพ้องของตนเอง และกีดกันไม่ให้ผู้ เสนอราคาคนอื่นมารับแบบในวันถัดไป ซึ่งจะมีผลให้ผู้เสนอราคารายอื่นไม่สามารถคิดคำนวณ ราคาได้ทันกำหนดการยื่นซอง ในบางกรณีอาจจะมีการข่มขู่โดยใช้กำลังเพื่อกีดกันไม่ให้มีการ ขอรับหรือซื้อแบบเอกสาร หรือกรณีการส่งแบบรูปหรือรายการให้ผู้เสนอราคาบางรายก่อน กำหนดเวลา ส่วนใหญ่จะเจอในโครงการใหญ่ เพื่อให้กำหนดราคาได้ก่อนและทันเวลาที่กำหนดไว้

2.5.6 ขั้นตอนการเสนอราคาและพิจารณาผลการเสนอราคา¹³

ในการสอบราคาและประกวดราคา การคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่ได้มีการเสนอ ราคา ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเปิดซอง สอบราคา หรือคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาแล้วแต่กรณี เพื่อทำหน้าที่พิจารณา คัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่ได้มีการเสนอราคา การทำหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ กำหนดให้คณะกรรมการคัดเลือกพิจารณาคัดเลือกผู้ที่เสนอ ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดและเสนอราคาต่ำสุดเป็นหลัก แต่มีข้อแม้ว่ารัฐไม่จำเป็นที่จะต้องทำ สัญญากับผู้ที่เสนอราคาต่ำที่สุดเสมอไป ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการจะพิจารณา คัดเลือกผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นหลักมากกว่าการพิจารณาในเรื่องคุณภาพ และประโยชน์ใช้สอย

¹³ บุญยิ่ง คงอาชาภัทร, "ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ : ศึกษากรณี การจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ," (เอกัตศึกษาทางกฎหมายเศรษฐกิจและธุรกิจ ศิลปศาสตรมหา บัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 18-19.

เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวหาว่าไม่มีความโปร่งใส จะเห็นได้ว่าวิธีการดังกล่าวจะทำให้ได้พัสดุที่ไม่มีคุณภาพมาใช้งาน

ส่วนขั้นตอนดังกล่าวก็ทำให้เกิดความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งเกิดได้หลายวิธี ตัวอย่างเช่น

2.5.6.1 การใช้กำลังบังคับไม่ให้มีการเสนอราคา

จะเกิดในกรณีที่หากผู้ซื้อสามารถตกลงฮั้วกันได้และมีการแบ่งประโยชน์ลงตัว ก็มักจะไม่มีปัญหาในการยื่นซองเสนอราคา แต่ถ้าหากผู้ซื้อแบบไม่สามารถตกลงกันได้ว่าผู้ประกอบธุรกิจหรือเอกชนรายใดควรจะเป็นผู้ชนะการประมูลหรือการตกลงแบ่งประโยชน์ไม่ลงตัว จะเรียกลักษณะนี้ว่า “ฮั้วแตก” ซึ่งหมายถึงว่าผู้ซื้อแบบแต่ละรายสามารถตัดสินใจยื่นเสนอราคากันได้โดยอิสระ แต่เนื่องจากผู้เสนอราคาบางรายต้องการจะชนะการประมูลและได้งานจ้างนั้นไปก็อาจใช้กำลังคนของตนเข้ามาขัดขวางการยื่นซองเสนอราคาของผู้เสนอรายอื่น การกระทำความดังกล่าวจะเกิดขึ้นค่อนข้างบ่อยในการประมูลแข่งขันแย่งงานก่อสร้าง มีการใช้อิทธิพลของนักเลงท้องถิ่นเป็นต้น พฤติกรรมการขัดขวางยังมีอีกบางกรณีที่มีการแย่งชิงซองเสนอราคา รวมถึงมีการลักพาตัวผู้เตรียมเสนอราคาที่เกี่ยวข้องโดยทั่วไปว่า “การฮั้ว” ซึ่งจะปล่อยตัวต่อเมื่อกำหนดเวลาการยื่นซองเสนอราคาลิ้นสุดลงไปแล้ว

2.5.6.2 การตกลงสมยอมราคากันระหว่างผู้ประกอบธุรกิจหรือเอกชน

การสมยอมกันระหว่างผู้เสนอราคาเป็นพฤติกรรมความผิดที่ชัดเจนและมีการกระทำที่จะเห็นได้มากที่สุด การกระทำนี้ไม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการตกลงเพื่อประโยชน์ร่วมกันเองของผู้ประกอบธุรกิจหรือเอกชน การสมยอมกันในการเสนอราคาหรือการฮั้ว จะเริ่มต้นจากผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใดมีความประสงค์จะชนะการประมูลเชิญผู้เสนอราคาคนอื่นมาตกลงร่วมกัน โดยใช้วิธีเสนอผลตอบแทนให้จำนวนหนึ่ง การตกลงฮั้วกันรูปแบบนี้ผู้เสนอราคาทุกรายจะได้รับผลประโยชน์ร่วมกัน โดยผู้ชนะการประมูลก็จะได้งานในราคาเต็มตามราคากลางของรัฐหรือต่ำกว่าราคากลางเล็กน้อย ในขณะที่ผู้เสนอราคารายอื่นที่ร่วมฮั้วกันก็จะได้รับเงินกินเปล่าซึ่งโดยปกติมักจะสูงกว่าค่าแบบที่จ่ายไปประมาณ 1-3 เท่าตัว

2.5.6.3 การตกลงราคาโดยให้ราคาที่เป็นราคากลาง

ในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งหน่วยงานของรัฐจะต้องมีการกำหนดราคากลาง แต่ก็มักมีข้อถกเถียงกันว่า ในการตัดสินใจราคาของผู้เสนอราคาเสนอมาควรจะเป็นราคาที่สูงหรือต่ำกว่าราคากลางของรัฐ ประเด็นเหล่านี้ยังไม่ยุติในปัจจุบัน สำหรับลักษณะความผิดการตกลงราคาที่สูงกว่าราคากลางนั้น เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ข้อ 43 ได้กำหนดไว้ว่า คณะกรรมการเปิดซองเสนอราคาที่มีอำนาจในการเสนออนุมัติซื้อหรือจ้างในกรณีที่ราคาที่เสนอมานั้นเกินวงเงินที่จะจ้างไม่เกินร้อยละสิบ จะเห็นได้ว่าผู้เสนอราคาบางรายที่มีความสนิทสนมกับกรรมการเปิดซองเสนอราคา ซึ่งได้ทำการฮั้วกันกับผู้เสนอราคารายอื่นแล้วนั้น ก็อาจได้รับความช่วยเหลือให้ได้งานในราคาที่สูงเกินกว่าราคากลางของรัฐที่กำหนดไว้ได้ โดยไม่ให้มีการยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว

2.5.6.4 การพิจารณาผลการเสนอราคาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาผลการประกวดราคาตกลงสมยอมกับเอกชนบางรายก็อาจจะมีการพิจารณาผลการเสนอราคาในลักษณะที่ช่วยเหลือกัน เช่น การพิจารณาอนุโลมให้แก่ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือในกรณีที่ให้ผู้เสนอราคารายอื่นมีเอกสารไม่สมบูรณ์หรือมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง เป็นต้น อีกทั้งการพิจารณาผลก็ยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผลการประกวดราคาทั้งหมดทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้

2.5.7 ขั้นตอนการทำสัญญา

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ข้อ 132 ได้กำหนดให้ส่วนราชการทำตามแบบที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุหรือ กวพ. ซึ่งได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว หรือหากการทำสัญญารายใดมีข้อความหรือรายการที่แตกต่างไปจากที่ กวพ. กำหนด ถ้ามีสาระสำคัญตามที่กำหนดไว้ในตัวอย่างสัญญาและไม่ทำให้หน่วยงานเสียเปรียบก็สามารถทำได้ แต่ถ้าหัวหน้าส่วนราชการเห็นว่าจะทำให้เสียเปรียบ ก็จะส่งร่างให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อน โดยปกติการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนราชการจะทำตามแบบของ กวพ. แต่ก็ได้บังคับให้ส่วนราชการจะต้องทำตามแบบที่ กวพ. กำหนดทุกกรณี ซึ่งการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการพิจารณากำหนดเงื่อนไขในการทำสัญญาได้ตามความเหมาะสมนั้น กลับก่อให้เกิดปัญหาการทำสัญญาที่ส่วนราชการเสียเปรียบเอกชน โดยที่ไม่มีการตรวจสอบการทำสัญญาต่างๆ ว่าได้ดำเนินการทำสัญญาถูกต้องตามแบบ เงื่อนไขที่กำหนด และจะทำให้ส่วน

ราชการเสียเปรียบหรือไม่ จะเห็นได้ว่าเป็นการให้ส่วนราชการใช้ดุลยพินิจมากเกินไป ผลที่ตามมา อาจจะมีการสมยอมในการเสนอราคาและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมกับผู้ประกอบธุรกิจหรือเอกชนก็ได้

2.5.8 ขั้นตอนการตรวจรับพัสดุและตรวจรับการจ้าง

ในการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละครั้งเมื่อได้ดำเนินการคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างแล้ว ต้องมีการทำสัญญากับเอกชนที่ชนะการประมูลหรือผ่านการพิจารณาคัดเลือก หลังจากนั้นก็จะมีการส่งมอบพัสดุหรืองานจ้างให้แก่ส่วนราชการ ในการตรวจรับพัสดุหรือการจ้าง ส่วนราชการจะแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุหรือตรวจการจ้าง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของพัสดุหรืองานจ้างนั้นว่าถูกต้องตามที่กำหนดไว้ในสัญญาหรือไม่ ซึ่งในการตรวจรับพัสดุหรือการจ้าง กลับปรากฏว่ามีการตรวจรับพัสดุหรือการจ้างไว้โดยที่พัสดุหรืองานจ้างนั้นไม่ได้เป็นตามที่กำหนดไว้ในสัญญา เนื่องจากสาเหตุ เช่น คณะกรรมการขาดความรู้ความเชี่ยวชาญกับงานชนิดนั้น หรือคณะกรรมการไม่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ รวมทั้งในกรณีที่คณะกรรมการมีการสมยอมกับเอกชนโดยอาจจะเป็นการรับเงินจากเอกชนมาเพื่อจะให้การตรวจรับงานไม่มีปัญหา ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการได้รับผลตอบแทนแล้ว ก็อาจจะตรวจรับงานโดยไม่ได้ตรวจงานว่าถูกต้องตามสัญญาหรือไม่ หรือบางกรณีอาจมีการทำเอกสารเท็จเบิกเงินเกินความเป็นจริง เรียกว่า อนุมัติงดการเบิกเงินจากผู้รับเหมาเป็นเปอร์เซ็นต์ประมาณ 2-3 เปอร์เซ็นต์ ของเงินที่เบิก เป็นต้น

การตรวจรับพัสดุหรือการจ้าง ส่วนใหญ่จะเป็นไปตามที่หัวหน้าส่วนราชการต้องการโดยผ่านคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งระเบียบได้กำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการ ซึ่งอำนาจพิจารณาค่อนข้างอิสระที่จะพิจารณาผลออกมาเป็นประการใดก็ได้ โดยไม่มีการตรวจสอบการตรวจรับพัสดุหรืองานจ้างชนิดนั้นภายในของส่วนราชการนั้น

2.5.9 การประกันการชำรุดบกพร่อง

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องของงานจ้างไว้อย่างชัดเจน แม้ว่าตามแบบสัญญาจ้างแนบท้ายดังกล่าว ผู้ว่าจ้างสามารถระบุระยะเวลาความรับผิดชอบได้มากกว่า 1 ปีก็ตาม แต่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือผู้ว่าจ้างมักจะระบุระยะเวลาความรับผิดชอบไว้ในสัญญาเป็นเวลาเพียง 1 ปีซึ่งความชำรุดบกพร่องของงานก่อสร้างมักปรากฏหลังพ้นจากระยะเวลา 1 ปีแล้ว

เป็นเหตุให้ผู้รับจ้างหลีกเลี่ยงไปใช้วัสดุหรือแรงงานคุณภาพต่ำได้โดยง่าย ทำให้มีกำไรส่วนเกินปกติ อันเป็นเหตุหนึ่งของผู้เสนอราคาสมยอมกับรายอื่นได้ง่าย

2.6 ผลกระทบของความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

2.6.1 ผลกระทบด้านสังคม

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการสร้างความเสื่อมโทรมต่อระดับคุณธรรมของคนในสังคมลงไปอย่างมาก เป็นการเปลี่ยนค่านิยมของคนให้ยึดถือผลประโยชน์และอำนาจโดยไม่สนใจว่าสิ่งนั้นจะได้มาโดยวิธีที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ผลกระทบจากการกระทำผิดดังกล่าว เมื่อได้มีกระทำความผิดตั้งแต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูงก็จะทำให้เกิดวัฒนธรรมขององค์กร แม้จะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เห็นด้วยก็ตามกับการกระทำความผิดดังกล่าว แต่ก็ต้องยอมร่วมกระทำความผิดไปด้วย เนื่องมาจากการขัดขวางหรือการไม่ร่วมมือกับการทุจริตจะส่งผลกระทบต่อความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่การงาน การทุจริตกลายเป็นเรื่องปกติที่ให้ประโยชน์ทั้งในเรื่องรายได้และความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่

นอกจากนี้ การทุจริตยังก่อให้เกิดภาวะทางสังคมที่ตามมาอีกมากมาย นอกเหนือจากภาวะในฐานะผู้เสียภาษีอากร ประชาชนยังต้องมีภาระของการเป็นผู้บริโภค การได้รับสินค้าและบริการที่ไม่มีคุณภาพมาตรฐาน หรือมีราคาแพง รวมทั้งอาจเป็นภัยต่อคุณภาพชีวิตและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน อันสืบเนื่องมาจากการทุจริตในการใช้อำนาจรัฐอันเป็นเหตุให้มีการละเลยหรือละเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น¹⁴

¹⁴อุดม รัฐอมฤต, “การแก้ไขปัญหการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย (Political and Bureaucratic Corruption and its Solution),” รายงานการวิจัย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2542, หน้า 91-92.

2.6.2 ผลกระทบด้านการบริหาร

การขาดประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ ตั้งแต่การบริหารส่วนกลางไปจนถึงการบริหารส่วนท้องถิ่น การขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยของประชาชนและบ้านเมือง กล่าวคือ ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติของข้าราชการ ไม่ได้รับความสะดวกและความถูกต้องในการปฏิบัติไม่เท่าเทียมกัน เป็นผลที่เกิดจากการกระทำความผิดเกี่ยวกับการสมยอมในการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐและการกีดกันการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น ทั้งนี้ระบบงานของรัฐเป็นแหล่งในการหาประโยชน์ของบุคคล กล่าวคือ เป็นธุรกิจทางการเมือง เนื่องมาจากเป็นการหาผลประโยชน์ได้โดยง่าย และได้ผลตอบแทนที่สูง ทั้งนี้การแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์จากการใช้อำนาจนำเงินงบประมาณของรัฐไปใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ที่จะได้ทั้งฐานะทางการเมืองและทางเศรษฐกิจของพวกเขาอีกด้วย การบริหารประเทศจึงกลายเป็นเพียงแหล่งผลประโยชน์ที่ใครก็ได้ที่มีช่องทางจะเข้ามาครอบงำ ไม่ใช่เพื่อเป็นการทำหน้าที่รับผิดชอบต่อประโยชน์สุขของประชาชน ระบบงานของรัฐจึงเต็มไปด้วยการซื้อเสียงและการซื้อตำแหน่ง

การจัดซื้อจัดจ้างที่เน้นประโยชน์ส่วนบุคคลของฝ่ายการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐระดับสูงเป็นบ่อนทำลายระเบียบของสังคมและระบบของกฎหมายโดยรวม เนื่องมาจากทำให้บุคคลที่หวังจะได้รับประโยชน์จากการใช้เงินงบประมาณของรัฐย่อมจะต้องดำเนินการทุกทางโดยการสมรู้ร่วมคิดกัน ไม่ว่าจะอาศัยช่องว่างทางด้านกฎหมาย เพื่อที่จะมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการได้ หรือโดยฝ่าฝืนกฎหมาย แต่กลับเกลื่อนพยานหลักฐาน เพื่อมิให้ผู้อื่นล่วงรู้ และพยานหลักฐานในการกระทำความผิดกลับมามัดตัวเองให้ถูกกลโทะษได้ อีกทั้งการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ยังส่งผลโดยตรงกับการจัดระบบการบริหารประเทศที่ดี อันเป็นทั้งวิธีการและเนื้อหาของหลักการในการจัดการบ้านเมืองที่ดีอีกด้วย

2.6.3 ผลกระทบด้านการเมือง

ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทำลายความชอบธรรมของสถาบันการเมืองต่างๆ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถสร้างความมั่นใจและศรัทธาให้กับประชาชนโดยทั่วไปได้ และการที่ปล่อยให้ข้าราชการเข้ามากระทำการทุจริตได้ ย่อมมีผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องมาจากระบบการเมืองที่เต็มไปด้วยนักการเมืองที่ทุจริต สังคมย่อมไม่อาจคาดหวังการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่บุคคลพึงได้รับ อีกทั้งการทุจริตยังเป็นการ

บิดเบือนกลไกและกระบวนการของภาครัฐในการจัดสรรทรัพยากรไปสู่การปฏิบัติ ทำให้กลไกของรัฐดำเนินงานไปได้โดยไม่สัมฤทธิ์ผลที่ตั้งไว้ และก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม แทนที่การบริหารจัดการในภาครัฐจะอยู่บนหลักการคุ้มครองประโยชน์ของมหาชน แต่กลับกลายเป็นระบบผลประโยชน์ของบุคคลผู้มีอำนาจที่มีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตัวแทน

2.6.4 ผลกระทบด้านเศรษฐกิจของประเทศ

ความเสียหายจากการกระทำผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ส่งผลกระทบต่อประมาณของประเทศชาติเป็นอย่างมาก กล่าวคือ หากงบประมาณภาครัฐมีวงเงินประมาณ 1,000,000 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อจัดจ้างประมาณร้อยละห้าสิบของวงเงินงบประมาณ 1,000,000 ล้านบาท ก็จะเท่ากับ 500,000 ล้านบาท และหากมีการทุจริตประมาณร้อยละสิบ ก็จะเป็นเงินเท่ากับ 50,000 ล้านบาท เงินจำนวนนี้จึงได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นการประกอบอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง และทำให้การบริหารงบประมาณไม่ได้ประสิทธิภาพและไม่คุ้มค่า เพราะมีการใช้งบประมาณของรัฐเพื่อจ่ายค่าจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์สินค้าที่แพงกว่าราคาตลาด รวมทั้งต้องจ่ายเงินงบประมาณไปกับการกระทำผิด ส่งผลให้สูญเสียงบประมาณไปโดยเปล่าประโยชน์ เงินที่จะนำมาพัฒนาประเทศขาดหายและไม่อาจนำมากระจายให้เกิดประโยชน์ได้ทั่วถึง เป็นการบิดเบือนไปในทางที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากมีการจัดสรรทรัพยากรไปในการกระทำผิดที่เกินความจำเป็น ก่อให้เกิดความเสียโอกาสที่จะพัฒนางานของรัฐที่จำเป็น หรือที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจของประเทศ¹⁵ ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งภาพพจน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศอาจถูกมองในแง่ลบซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติในการตัดสินใจเข้ามาลงทุนในประเทศได้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵อุดม รัฐอมฤต, “การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย (Political and Bureaucratic Corruption and its Solution),” รายงานการวิจัย, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2542, หน้า 91.