

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต การศึกษาเชิงประจักษ์ของประเทศไทย

Public Participation in Anti-Corruption Empirical Study of Thailand

ธีรพล กาญจนากาศ*

บทคัดย่อ

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตนั้นเป็นสิ่งสำคัญของประเทศที่เจริญแล้ว ซึ่งจะส่งผลดีในการใช้งบประมาณของรัฐได้อย่างคุ้มค่า ประเทศไทยได้พัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนขึ้นอย่างมากในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา จนได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560 ให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการได้ รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีโครงการข้อตกลงคุณธรรม และมีผู้สังเกตการณ์คุณธรรมเข้าสังเกตการณ์ในโครงการของหน่วยงานของรัฐซึ่งปรากฏว่าส่งผลให้การ จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสยิ่งขึ้น โครงการปี พ.ศ. 2558-2561 รวม 38 โครงการ และมีผู้สังเกตการณ์คุณธรรมเข้าสังเกตการณ์ในโครงการดัง

กล่าว ผลทำให้ประหยัดงบประมาณ 71,127 ล้านบาท ต่ำกว่างบประมาณคิดเป็น 32.85 % อันเป็นผลงานที่น่า พึงพอใจเป็นอย่างยิ่ง จึงถือว่าการมีส่วนร่วมของภาค ประชาชนส่งผลดีต่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน รัฐบาลจึงควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมใน โครงการจัดซื้อจัดจ้างให้มากขึ้น และขยายโอกาสการมี ส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตให้ กว้างขึ้น วางรูปแบบและระเบียบที่ชัดเจนในการประสาน งานระหว่างองค์กรอิสระกับการทำงานภาคประชาชน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับองค์กรต่อ ต้านคอร์รัปชันหรือผู้สังเกตการณ์คุณธรรม ให้รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: ข้อตกลงคุณธรรม ผู้สังเกตการณ์คุณธรรม องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

* อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยทองสุข

Abstract

The participation of the people in anti-corruption. It is important for the country to flourish. This will result in good budgeting. Thailand has significantly improved its participation in the public sector over the past four years, and is set out in the Public Procurement and Government Procurement Act, 2560. The public participation in the procurement of various agencies. The public sector is also required to be appointed as a member of the Board of Governors. Have a Integrity Pact and have Independent Observer. Observing the government projects, it appears that the government procurement is more transparent. Project 2015-2018 includes 38 projects. And there are observers of Independent Observer in the project. The budget was 71,127 million baht, lower than the budget of 32.85%. Therefore, the participation of the public sector has contributed to the fight against corrupt corruption. The government should encourage people to participate in the procurement process. And expanding the opportunities for public participation in the fight against corruption. Specify clear formats and arrangements for coordination between independent organizations and the public sector, such as the Office of the National Anti-Corruption, Office of the Auditor General, or Independent Observer Faster and efficient.

Keywords: Integrity Pact Independent Observer Anti-Corruption Organizations (Thailand)

บทนำ

การทุจริตในภาครัฐเป็นปัญหาสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศสร้างความเสียหายอย่างมากมายให้แก่ประเทศและประชาชนไทยที่ปรากฏต่อสาธารณะชนนั้นเป็นเพียงบางส่วน แต่ก็เป็นความเสียหายอย่างมหาศาล เช่น โครงการคลองด่าน โครงการรถเรือดัดเพลิง สินบนข้ามชาติโรลส์-รอยล์ โครงการ CTX การทุจริตของอดีตผู้ว่าการการท่องเที่ยว สินบนภาษีเหล่า ฯลฯ และยังมีอีกมากมายทั้งปรากฏต่อสาธารณชนและไม่ปรากฏต่อสาธารณชน ซึ่งในการปฏิวัติรัฐประหารทุกครั้งก็จะอ้างเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันมาเป็นเหตุผลในการปฏิวัติรัฐประหารเสมอ ๆ องค์กรอิสระหรือองค์กรภาครัฐที่เกี่ยวข้องไม่อาจทำให้การทุจริตคอร์รัปชันลดน้อยถอยลงได้อย่างใด จึงมีแนวความคิดในการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังเห็นได้จากเริ่มมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ส่วนที่ 10 สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน มาตรา 56 มีบัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารราชการในความครอบครองของหน่วยราชการ” และยังมีบัญญัติในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 71 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศรักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย”

แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2557 (ฉบับชั่วคราว) จะไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างชัดเจนก็ตาม แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ก็ได้มีบทบัญญัติในประเด็นนี้อย่างเด่นชัดขึ้น ดังปรากฏในหมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ดังต่อไปนี้ (2) ป้องกันประเทศพิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการ

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (10) ไม่รวมมือหรือ
สนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ”
ดังนั้นจึงควรศึกษาว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
ในการป้องกันการทุจริต นั้น ประสบผลสำเร็จหรือไม่
สำเร็จเพียงใด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนใน
การป้องกันการทุจริตว่ามีผลสำเร็จหรือไม่ สำเร็จเพียง
ใด โดยวิธีการศึกษาเชิงประจักษ์ของประเทศไทย

ทฤษฎีและสมมติฐานในการวิจัย

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการ
ป้องกันการทุจริตมีผลสำเร็จมากขึ้นด้วยการใช้ข้อตกลง
คุณธรรมและผู้สังเกตการณ์คุณธรรม

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษานี้ ศึกษาจากการมีส่วนร่วมของภาค
ประชาชนในการเข้าร่วมสังเกตการณ์ในโครงการที่เข้า
ร่วมในข้อตกลงคุณธรรมในช่วงปีพ.ศ. 2559 - 2561
(เดือนกันยายน)

วิธีดำเนินการวิจัย

ดำเนินการวิจัยโดยใช้วิธีการศึกษาโครงการ
ต่างๆที่เข้าร่วมในข้อตกลงคุณธรรม โดยมีผู้แทนภาค
ประชาชนในฐานะผู้สังเกตการณ์คุณธรรมว่า มีผลทำให้
โครงการภาครัฐต่างๆผ่านกระบวนการและขั้นตอน
ตามกฎหมายอย่างโปร่งใสเพียงใด สามารถประหยัด
งบประมาณภาครัฐได้เพียงใด ศึกษาผลแต่ละโครงการ
เชิงประจักษ์ของประเทศไทยในช่วงปีพ.ศ. 2559 - 2561
(เดือนกันยายน)

ผลการวิจัย

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ
มีนโยบายที่จะต่อต้านการทุจริตจึงมีคำสั่งที่ 1/2558
ลงวันที่ 5 มกราคม 2558 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการ
ตามองค์ประกอบคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต
แห่งชาติ และต่อมาเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2558
คณะรัฐมนตรีก็ได้เห็นชอบเรื่อง การเสนอคณะรัฐมนตรี
รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต
แห่งชาติ โดยคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ
มีอำนาจหน้าที่หลักคือจัดทำแนวทางและมาตรการใน
การบูรณาการเพื่อเสริมสร้างและประสานความร่วมมือ
ในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ
ระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง
ติดตามประสานงานและสนับสนุนให้เกิดความร่วมมือ
ในการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือ
หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบฯ

คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ
จึงได้ริเริ่มในการจัดตั้งโครงการข้อตกลงคุณธรรม
(Integrity Pact) หรือเรียกย่อ ๆ ว่า IP ซึ่งทางรัฐบาล
ก็ได้ให้การสนับสนุนอย่างเต็มที่ โดยให้ทางกรมบัญชี
กลาง กระทรวงการคลัง เป็นศูนย์กลางในการดำเนินการ
ตามนโยบายดังกล่าว และเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558
คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นำข้อตกลงคุณธรรม
(Integrity Pact) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พัฒนาโดยองค์กร
เพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency
International) ที่ใช้ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน
ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างมาใช้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใ
ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ

สาระสำคัญข้อตกลงคุณธรรม (Integrity
Pact) ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) เป็นข้อ
ตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกัน 3 ฝ่าย ระหว่าง
หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่สนใจเข้ามาเป็นผู้เสนอ
ราคาหรือเสนองานกับภาครัฐ และผู้สังเกตการณ์

(Independent Observer) ว่าจะไม่กระทำการใด ๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต เช่น ไม่เรียกรับเงินสินบนหรือผลประโยชน์อื่นใด และจะปฏิบัติหน้าที่ของตนด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตโปร่งใสและเป็นธรรม โดยยอมรับให้มีบุคคลที่สามที่มาจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer) ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) จนถึงสิ้นสุดสัญญา ซึ่งผู้สังเกตการณ์จะต้องกำกับดูแลความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการดำเนินงานตามสัญญาให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการป้องกันตอบข้อกังวล และข้อร้องเรียนของผู้เสนอราคาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ แจ้งให้สาธารณชนทราบเกี่ยวกับความโปร่งใสและความเป็นธรรมของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสาระสำคัญของข้อตกลงคุณธรรม โดยสาระสำคัญของข้อตกลงคุณธรรมกำหนดเงื่อนไขที่ทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตาม ดังนี้

1. หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการจัดซื้อจัดจ้างจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น แผนการจัดซื้อจัดจ้าง ร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) ที่เว็บไซต์ของหน่วยงานและเว็บไซต์ e-GP ของกรมบัญชีกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ปฏิบัติต่อผู้เสนอราคาทุกรายอย่างเท่าเทียมกันเพื่อสนับสนุนการแข่งขันอย่างเป็นธรรม กำหนดให้ข้อตกลงคุณธรรมเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารการเสนอราคา โดยหากผู้เสนอราคารายใดไม่ลงนามในข้อตกลงคุณธรรมจะไม่มีสิทธิเข้าร่วมเสนอราคาในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นได้ และอนุญาตให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2. ผู้เข้าร่วมการเสนอราคาจะต้องไม่ให้เสนอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดอันเป็นประโยชน์ในการเสนอราคา และยินยอมให้

ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมสังเกตการณ์และตรวจสอบโครงการได้ในทุกขั้นตอน

3. ผู้สังเกตการณ์เป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับคัดเลือกจากสมาคมวิชาชีพ องค์การต่อต้านคอร์รัปชันหรือภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นๆ โดยจะต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างมีสิทธิขอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างโดยจะต้องรักษาความลับของข้อมูลและเอกสารดังกล่าวเข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตลอดระยะเวลาและทุกขั้นตอน ในกรณีที่พบเห็นพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตต้องรีบแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบเพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่ผู้สังเกตการณ์กำหนดหากหน่วยงานนั้นไม่ชี้แจงหรือดำเนินการแก้ไขให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตหรือคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เพื่อพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงและมีข้อสั่งการต่อไป

ขั้นตอนการดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรม

1. การพิจารณาคัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตพิจารณาเลือกโครงการที่จะจัดทำข้อตกลงคุณธรรมโดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

- 1.1 หน่วยงานภาครัฐพิจารณาเสนอโครงการจัดซื้อจัดจ้างโดยมีลักษณะดังนี้

- 1) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน

- 2) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูงอยู่ในระดับต้น ๆ ของหน่วยงาน

- 3) โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือเป็นที่สนใจของประชาชน

1.2 รัฐวิสาหกิจ องค์กรอิสระ องค์กรมหาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาเสนอโครงการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วมการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม โดยพิจารณาจากโครงการที่มีมูลค่าสูงและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

1.3 ภาคเอกชนเสนอโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่สาธารณชนสนใจ เช่น โครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน

2. การพิจารณาคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จะเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ จากสมาคมวิชาชีพ สมาคมธุรกิจ และภาคประชาสังคม เพื่อขึ้นบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ และนำเสนอให้คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตรับทราบ โดยจะจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อให้ผู้สังเกตการณ์มีความรู้และความเข้าใจในระบบข้อตกลงคุณธรรม บทบาทหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และสามารถรายงานผลการสังเกตการณ์ให้กับคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์ ดังนี้

2.1 ประชุมหรือร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเพื่อจัดทำแผนการปฏิบัติงานของผู้สังเกตการณ์

2.2 รวบรวมและศึกษาข้อมูลรายละเอียดโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับมอบหมายโดยหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการจะต้องให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ร่างขอบเขตของงาน (TOR) เอกสารการคำนวณราคากลางประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง เอกสาร

การจัดซื้อจัดจ้าง เอกสารการเสนอราคาสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

3. เข้าสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตามแผนการปฏิบัติงานที่ได้มีการกำหนดไว้

4. รายงานผลการสังเกตการณ์ ดังนี้

4.1 รายงานผลการปฏิบัติงานประจำวัน ประจำเดือน ในกรณีที่ไม่มีพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริต ให้รายงานผลการปฏิบัติงานที่ผู้สังเกตการณ์ได้ดำเนินการต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

4.2 รายงานการแจ้งเตือนการทุจริต ในกรณีที่พบว่าหน่วยงานภาครัฐหรือผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ผู้ทำสัญญา มิได้ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม หรือได้กระทำการใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงคุณธรรม กำหนดหรือพบเห็นพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตให้ผู้สังเกตการณ์จะต้องดำเนินการดังนี้

(1) แจ้งหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้ง แจ้งต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เพื่อทราบ

(2) หากหน่วยงานดังกล่าวไม่ชี้แจงหรือแก้ไขให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เพื่อพิจารณาดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง

(3) หากคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า มีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริตหรืออาจนำไปสู่การทุจริตได้จริง คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตก็จะรายงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อดำเนินการต่อไป

5. ประเมินผลโครงการจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ให้ผู้สังเกตการณ์ดำเนินการดังนี้

5.1 ในกรณีที่โครงการจัดซื้อจัดจ้างมีระยะเวลาดำเนินการไม่เกิน 1 ปี ให้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 เดือน หลังจากสิ้นสุดโครงการ

5.2 ในกรณีที่โครงการจัดซื้อจัดจ้างมีระยะเวลาดำเนินการเกินกว่า 1 ปี ให้จัดทำรายงานการประเมินผลโครงการเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ทุก 6 เดือน และทุกสิ้นปีงบประมาณจนกว่าจะสิ้นสุดโครงการ

การลงนามในข้อตกลงคุณธรรม

การลงนามในข้อตกลงคุณธรรม สามารถทำได้ 2 วิธี ดังนี้

1. หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการ เชิญผู้ประกอบการที่คาดว่าจะเข้าร่วมเสนอราคาในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง และผู้สังเกตการณ์มาลงนามในข้อตกลงคุณธรรมร่วมกัน

2. หน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการและผู้สังเกตการณ์ลงนามในข้อตกลงร่วมกันก่อน เพื่อให้ผู้สังเกตการณ์สามารถเริ่มเข้าร่วมสังเกตการณ์ได้ตั้งแต่การร่างขอบเขตของงาน (TOR) และเมื่อมีการประกาศจัดซื้อจัดจ้างก็ให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคาลงนามในข้อตกลงคุณธรรมต่อไปทั้งนี้ ในกรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้เจ้าหน้าที่พัสดุนำข้อตกลงคุณธรรมที่หัวหน้าหน่วยงานเจ้าของโครงการลงนามร่วมกับผู้สังเกตการณ์อัปโหลดเป็นไฟล์ PDF ไว้ใน

ระบบ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคาทุกรายพิมพ์และลงนามในข้อตกลงคุณธรรม และสแกนกลับเข้าไปในระบบเพื่อใช้เป็นเอกสารประกอบการเสนอราคา โดยหากผู้เข้าร่วมเสนอราคารายใดไม่ลงนามในข้อตกลงคุณธรรมจะไม่มีสิทธิเข้าร่วมในการเสนอราคา

5.3 บทลงโทษข้อตกลงคุณธรรมได้มีการกำหนดบทลงโทษไว้ว่า ในกรณีที่ผู้ร่วมลงนามฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรม หรือกระทำการใดๆที่ไม่เป็นไปตามที่ข้อตกลงคุณธรรมกำหนดไว้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งการดำเนินการตามข้อตกลงคุณธรรมนั้น มีองค์ประกอบสำคัญคือผู้สังเกตการณ์คุณธรรม ซึ่งถือว่าเป็นตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ซึ่งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติก็ได้เริ่มโครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ในปีพ.ศ. 2558 แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการแต่ก็อาศัยมติของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ดำเนินการโครงการนี้ภายหลังจึงได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 และบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในมาตรา 3 ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น ระเบียบต่าง ๆ ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างก่อนหน้าพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับก็ถูกยกเลิกหมดสิ้น

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการ

ป้องกันการทุจริตไว้อย่างชัดเจน จึงเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเป็นทางการ โดยในมาตรา 16 บัญญัติให้เพื่อความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงาน ของรัฐ และในมาตรา 17 ยังบัญญัติให้คณะกรรมการความร่วมมือการป้องกันการทุจริตอาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างต้องมีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมให้เป็นไปตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์คุณธรรมที่ได้เริ่มปฏิบัติมาก่อนหน้านี้แล้ว ภาคประชาชนจึงมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตภาครัฐอย่างชัดเจน

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมา 5 คณะ ซึ่งทุกคณะจะมีองค์ประกอบของตัวแทนภาคประชาชนเข้ามาเป็นคณะกรรมการร่วมกับคณะกรรมการของภาครัฐ เพื่อเป็นการรองรับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในระดับนโยบายและระดับการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ที่มีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานต่าง ๆ อันประกอบด้วย

1. คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
2. คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุภาครัฐ
3. คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ
4. คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต
5. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน

คณะกรรมการเหล่านี้ล้วนมีตัวแทนภาคประชาชนเข้าเป็นคณะกรรมการจึงเป็นการเปิดให้ภาคประชาชนได้มีโอกาสร่วมวินิจฉัยปัญหาและกำหนดนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

ต่อมาคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ก็ได้ออกประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2561 เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มีตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อันเป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีแนวทางกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำและแนวทางในการป้องกันการทุจริตตามข้อกำหนดของประกาศฉบับนี้ อันเป็นการรองรับการป้องกันการทุจริตของฝ่ายผู้ประกอบการต่าง ๆ ที่จะเข้าเสนอราคาต่อภาครัฐด้วย

เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2561 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ก็ได้ออกคำสั่งที่ 3/2561 แต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ คณะใหม่และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้เพิ่มเติมให้กระชับและครอบคลุมมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ก็ยังคงมีตัวแทนภาคประชาชนเข้าเป็นคณะกรรมการด้วย อันเป็นการชี้ให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของการป้องกันการทุจริตที่ให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับ

สรุปสถานการณ์และทิศทางคอร์รัปชันไทยในสายตาคนไทย

- สถานการณ์ทุจริตคอร์รัปชันรุนแรงน้อยลงแต่ยังไม่ได้ดีมาก
- ความตื่นตัวต่อปัญหาคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้น
- ความทนทานต่อการคอร์รัปชันลดลงมาก
- แต่ประชาชนยังไม่ค่อยเชื่อมั่นในกลไกต่อต้านคอร์รัปชันต่าง ๆ มากนัก ในสายตาคนต่างประเทศ...

- สถานการณ์คอร์รัปชันยังถือว่าไม่ดี
- คะแนนที่ตกลงมาเกี่ยวกับวิธีการประเมินที่เปลี่ยนไปให้น้ำหนักเกี่ยวกับหลักการประชาธิปไตยมากขึ้น
- ถ้าไม่มีเรื่องประชาธิปไตยสถานการณ์คอร์รัปชันไม่ได้เลวลงหรือดีขึ้น

สรุปจุดอ่อนจากดัชนีในต่างประเทศ

- ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในนักการเมือง
- รัฐบาลใช้งบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า
- เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจแห่งดุลยพินิจในการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้อง

- รัฐบาลจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพื่อถ่วงดุลตรวจสอบภาครัฐ

จากดัชนีในประเทศ (CSI)

- กฎหมายเปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจ
- เจ้าหน้าที่รัฐขาดคุณธรรม
- กระบวนการทางการเมืองขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ยาก

ทั้งนี้ รายงานการวิเคราะห์ผลสำรวจดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย การดำเนินงานในภาพรวมโดยศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทยได้เปิดเผยผลการสำรวจดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชัน (Corruption Situation Index : CSI) ในรอบ 6 เดือนประจำเดือนมิถุนายน 2561 มีประเด็นสำคัญที่สะท้อนสถานการณ์ทุจริตของประเทศไทย ดังนี้

- สถานการณ์การทุจริตในประเทศไทยในรอบ 6 เดือนมีค่าคะแนนเพิ่มขึ้นทั้ง 3 ดัชนีไม่ว่าจะเป็นระดับค่าคะแนนดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทย (Thai CSI) ดัชนีสถานการณ์คอร์รัปชันไทยในปัจจุบันและดัชนีแนวโน้มสถานการณ์คอร์รัปชันไทย ซึ่งถือว่าเป็นผลจากการดำเนินการอย่างจริงจังของทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาการทุจริตจนสถานการณ์การทุจริตของไทยมีแนวโน้มในทิศทางที่ดีขึ้น สังคมมีความตื่นตัวและมีทัศนคติที่เกี่ยวเนื่องกับการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นจากการมีระดับคะแนนเพิ่มสูงขึ้นจะเห็นได้ว่า ประชาชน

ตระหนักได้ถึงพิษภัยของการทุจริตคอร์รัปชันเกิดการตื่นตัวทางความคิดทัศนคติดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาทุจริตให้มีประสิทธิภาพต่อไป ซึ่งการดำเนินงานในระยะต่อไปจะดำเนินการเร่งรัดการตรวจสอบคดีสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน รวมทั้งให้ภาคประชาชน เอกชน และสื่อมวลชน เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐ ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ ตามแนวทางพลังประชารัฐ จัดทำทุจริตอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ในเดือนกันยายน 2561 คณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ(คตช.) ได้มีมติให้แต่งตั้งอนุกรรมการจำนวน 6 คณะ เพื่อขับเคลื่อนการต่อต้านการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นระบบ คือ

- 1) คณะอนุกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติการปลูกจิตสำนึกและสร้างการรับรู้
- 2) คณะอนุกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติด้านการป้องกันการทุจริต
- 3) คณะอนุกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติด้านการปราบปรามการทุจริต
- 4) คณะอนุกรรมการประสานความร่วมมือและความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ
- 5) คณะอนุกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติด้านเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนในการต่อต้านทุจริต
- 6) คณะอนุกรรมการ เร่งรัด ติดตามการดำเนินการตามมติคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ

โครงการขอตกลงคุณธรรมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2561

โครงการขอตกลงคุณธรรมมีจำนวนทั้งสิ้น 79 โครงการ มูลค่า 1,110,453.47 ล้านบาท ประหยัดงบประมาณ 68,738.54 ล้านบาท คิดเป็น 41.68% โดยมีโครงการที่ดำเนินการเสร็จแล้ว 12 โครงการ

ตารางที่ 1 ความคืบหน้าโครงการข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) พ.ศ. 2558 - 2561

โครงการ	จำนวนโครงการ	งบประมาณ (ล้านบาท)	โครงการที่ลงนาม ข้อตกลงคุณธรรมแล้ว
ปี 2558	12	44,849.86	12
ปี 2559	12	13,858.85	12
ปี 2560	29	386,464.95	19
ปี 2561	26	666,068.86	2
รวม	79	1,111,313.47	45

ในช่วงปี พ.ศ. 2558 - 2561 (เดือนกันยายน) จากที่มีผู้สังเกตการณ์คุณธรรมในบัญชีรายชื่อทั้งหมด 214 คน มีโครงการภาครัฐแสดงเจตนาเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรมรวม 79 โครงการ เป็นงบประมาณ 1,111,313.47 ล้านบาท ลงนามในข้อตกลงคุณธรรมแล้ว 45 โครงการ ใช้ผู้สังเกตการณ์คุณธรรม 128 คน การประหยัดของโครงการที่เข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ปี 2558 - 2561 (จำนวน 38 โครงการ จาก 79 โครงการ)

ตารางที่ 2 แสดงผลการเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมทำให้ประหยัดงบประมาณแผ่นดิน

โครงการปี 2558	งบ ประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ	(%)
1 โครงการเปลี่ยนระบบสายไฟฟ้าใต้ดิน (กฟน.)	3,235	1,147	35.46
2 โครงการพัฒนาระบบการพยากรณ์อากาศด้วยคอมพิวเตอร์ สมรรถนะสูง	212	68	32.17
3 โครงการจัดซื้อเครื่องจักรของโรงงานยาสูบแห่งใหม่	8,160	2,254	27.62
4 โครงการจัดซื้อไวน์ขาวและไวน์แดง (การบินไทย)	129	33	25.58
5 โครงการก่อสร้างโรงพยาบาลทหารอากาศเฉลิมพระเกียรติ (สีกัน)	950	170	17.89
6 โครงการจัดซื้อรถเมล์ NGV 489 คัน (ขสมก)	4,021	632	15.72
7 โครงการเปลี่ยน TV ระบบอนาล็อกสู่ดิจิทัล II (ปสพ.)	1,000	135	13.50
8 โครงการจ้างซ่อมใหญ่อากาศยาน	41.13	0.67	1.63
9 โครงการโรงพยาบาลผู้สูงอายุบางขุนเทียน (กทม)	3,011	20	

โครงการปี 2558		งบ ประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ	(%)
10	โครงการบริหารจัดการไม่มีค่าเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน (เฉพาะในส่วนงานก่อสร้างอาคารหอประชุม ทบ. และ อาคาร สก.ทบ.)	2,771	6	0.25
11	โครงการเพิ่มประสิทธิภาพการควบคุมทางศุลกากรด้วย ระบบอิเล็กทรอนิกส์คอนเทนเนอร์สินค้าสัมภาระฯ รองรับการเข้าสู่ ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (กรมศุลกากร)	1,318	N/A	N/A
รวมเฉพาะโครงการที่ประมูลแล้ว(10 โครงการ)			4,466	18.98
23,530			N/A	N/A
24,848				

เห็นได้ว่า ในปีพ.ศ. 2558 การเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรมทำให้ประหยัดงบประมาณแผ่นดินถึง 4,466 ล้านบาท เฉพาะ 10 โครงการที่ประมูลแล้ว

ตารางที่ 3 แสดงให้เห็นถึงการประหยัดงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2559

โครงการปี 2559		งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (%)
1	โครงการเปลี่ยน TV ระบบอนาล็อกสู่ดิจิทัล III (ปสพ.)	703	289	41.11
2	โครงการท่อก๊าซธรรมชาติวังน้อย-แก่งคอย (ปตท)	4,800	852	17.75
3	โครงการทางหลวงประจวบ-แยกปฐมพร (ก.ทางหลวง)	775	122	15.74
4	โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการใหม่ (ก.คลัง)	1,966	286	14.55
5	โครงการสร้าง รพ.สุราษฎร์ธานี (ก.สาธารณสุข)	607	83	13.74
6	โครงการจัดหาเรือตรวจการณ์ (กองทัพเรือ)	705	78	11.06
7	โครงการแผ้วถางแผ่นดินไหวและสึนามิ (กรมอุตุนิยม)	550	46	8.36
8	โครงการสร้างอาคารศูนย์คอมพิวเตอร์หลัก (ก.คลัง)	596	47	7.93
9	โครงการบริการเคเบิลใยแก้วนำแสง (ก.ศึกษา)	480	10	2.08
10	โครงการรณบรรทุกติดตั้งเครื่องสูบน้ำระยะไกล	888	0	0

โครงการปี 2559		งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า ประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า ประมาณ (%)
11	โครงการระบบส่งไฟฟ้าจังหวัดอุบลราชธานี (กฟผ.)	779	-33	-4.24
12	โครงการก่อสร้างอาคารที่ทำการสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ พร้อมสิ่งประกอบ	1,008	177	17.56
รวมเฉพาะโครงการที่ประมูลแล้ว(12 โครงการ)		13,857	1,990	14.36
รวมทุกโครงการ		13,857	1,990	14.36

เห็นได้ว่า ในปีพ.ศ. 2558 การเข้าร่วมโครงการข้อตกลงคุณธรรมทำให้ประหยัดงบประมาณแผ่นดินถึง 1,990 ล้านบาท

ตารางที่ 4 แสดงให้เห็นถึงการประหยัดงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2560

โครงการปี 2560		งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (%)
1	โครงการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ (กิจกรรมที่ 1 การขยายโครงข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงให้ครอบคลุมทั่วประเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจภายในประเทศ) (สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)	13,000	9,741	74.93
2	โครงการLNG Receiving Terminal แห่งใหม่ จ.ระยอง (T-2) (ปตท.)	38,500	22,571	58.63
3	โครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติบนบก เส้นที่ 5 ส่วนที่ 2 (ฉะเชิงเทรา-นนทบุรี) (ปตท.)	13,000	6,815	52.42
4	โครงการงานก่อสร้างโครงการเปลี่ยนระบบสายไฟฟ้าอากาศเป็นสายไฟฟ้าใต้ดินโครงการรองรับการเป็นมหานครแห่งอาเซียนในถนนเจริญสุขุมวิท (ตามแนวรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน) (กฟน.)	3,420	1,420	41.52
5	โครงการเปลี่ยนผ่าน TV อนาล็อกสู่ดิจิทัล ระยะที่ 4 (กรมประชาสัมพันธ์)	580	218	37.59
6	โครงการเปลี่ยนระบบสายไฟฟ้าใต้ดิน โครงการพระราม 3 (กฟน.)	3,001	1,058	35.25

โครงการปี 2560		งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (%)
7	โครงการขยายถนนราชพฤกษ์ ระยะที่ 2 (กรมทางหลวงชนบท)	2,440	364	14.92
8	โครงการก่อสร้างอาคารเรียนศูนย์พัฒนาบุคลากรด้านการบิน (สถาบันการบินพลเรือน)	1,498	120	8.01
9	โครงการจัดให้มีสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่และบริการ อินเทอร์เน็ตความเร็วสูงในพื้นที่ชายขอบ (กสทช.) *	13,614	624	4.58
10	โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน ระยะที่ 2 ระบบสารสนเทศ ที่ดินเพื่อการบริหาร (ระยะที่ 2) (กรมที่ดิน)	2,945	178	6.04
11	งานอุโมงค์รถไฟในเส้นทางโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ช่วง มาบะเปา-ชุมทางถนนจิระ (รฟท.)	9,578	179	1.87
12	โครงการระบบดาวเทียมสำรวจเพื่อการพัฒนา (THEOS-2) (Gistda)	7,000	16	0.23
13	โครงการจัดจ้างทำสายเคเบิลอากาศ ระบบ 22 เควี ขนาด 185 ตารางมิลลิเมตร จำนวน 6,230 กม. (กฟผ.)	747	-1.66	-0.22
14	งานทางรถไฟและงานโยธาโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ช่วง นครปฐม-หัวหิน สัญญาที่ 1 ช่วงนครปฐม-หนองปลาไหล (รฟท.)	8,163	-35	-0.43
15	โครงการพัฒนาลุ่มน้ำห้วยหลวงตอนล่าง จังหวัดหนองคาย (2560-2563) (20,867 ปีงบประมาณ 60-68) (กรมชลประทาน)	21,000	N/A	N/A
16	โครงการจัดซื้อรถโดยสารไฟฟ้าร่วมก่อสร้างสถานีประจุไฟฟ้า จำนวน 200 คัน พร้อมว่าจ้างซ่อมรถไฟฟ้าและบำรุงรักษาสถานี (ขสมก.)	2,268	N/A	N/A
17	โครงการงานก่อสร้างโครงการเปลี่ยนระบบสายไฟฟ้าอากาศ เป็นสายไฟฟ้าใต้ดิน โครงการรัชดาภิเษกพระราม 9 (กฟน.)	4250	N/A	N/A
18	โครงการจัดหาระบบกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแบบดิจิทัล (กยศ.)	1,750	N/A	N/A
19	โครงการรถไฟความเร็วสูง ช่วงกรุงเทพฯ-นครราชสีมา (รฟท.)	179,413	N/A	N/A
20	โครงการปรับปรุงกิจการประปาแผนที่หลักครั้งที่ 9 กลุ่มงานที่ เกี่ยวข้องกับงานขยายกำลังการผลิตน้ำที่โรงงานผลิตน้ำ มหาสวัสดิ์ (กปน.)	4,750	N/A	N/A

โครงการปี 2560		งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (%)
21	โครงการปรับปรุงกิจการประปาแผนหลักครั้งที่ 9 กลุ่มงานที่เกี่ยวข้องกับงานอุโมงค์ส่งน้ำ สถานีสูบน้ำ ถึงเก็บน้ำใส สถานีไฟฟ้าย่อย และงานที่เกี่ยวข้อง (กปน.)	22,760	N/A	N/A
22	โครงการปรับปรุงระบบส่งน้ำดิบเพื่อเสริมเสถียรภาพ และป้องกันน้ำท่วมเป็นการถาวร (กปน.)	4,264	N/A	N/A
23	โครงการก่อสร้างปรับปรุงขยายการประปาส่วนภูมิภาคสาขา ชลบุรี-พนัสนิคม-(พานทอง)-(ท่าบุญมี) อำเภอเมืองชลบุรี, อำเภอพนัสนิคม,อำเภอพานทอง,อำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี (ระยะที่ 1) 900 วัน (กฟภ.)	3,242	N/A	N/A
24	โครงการจัดหาระบบคอมพิวเตอร์ซอฟต์แวร์สำเร็จรูปสำหรับธุรกิจหลัก (รชธ.) ระยะที่ 2 (กฟภ.)	8,160	N/A	N/A
25	โครงการงานจ้างเหมาก่อสร้างสายเคเบิลใต้น้ำ 115 เควี (วงจรที่4) เพื่อทดแทนและเพิ่มความสามารถในการจ่ายไฟไปยังเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี (กฟภ.)	1,908	N/A	N/A
26	โครงการยกระดับโครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ กิจกรรมที่ 2 การเพิ่มประสิทธิภาพโครงข่ายอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศสู่การเป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนข้อมูลดิจิทัลของภูมิภาคอาเซียน (กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม)	5,000	N/A	N/A
27	โครงการจัดจ้างแสดงมัสการและบริหารจัดการแสดงมัสการรูปแบบใหม่ (กรมสรรพสามิต)	ยกเลิก โครงการ	N/A	N/A
28	โครงการก่อสร้างโครงข่ายทางหลวงแผ่นดินสาย อ.หล่มสัก-อ.น้ำหนาว ตอน ต.ปากช่อง-ต.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์ (กรมทางหลวง)	ยกเลิก โครงการ	N/A	N/A
29	งานอาณัติสัญญาณและโทรคมนาคมโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ในเส้นทางสายใต้ (ตั้งแต่นครปฐม-ชุมพร) (รฟท.)	6,986	N/A	N/A
รวมเฉพาะโครงการที่ประมูลแล้ว(14 โครงการ)		117,486	43,304	36.86
รวมทุกโครงการ		383,237	N/A	N/A

ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นถึงการประหยัดงบประมาณแผ่นดินในปี พ.ศ. 2561

	โครงการปี 2561	งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (%)
1	โครงการก่อสร้างทางวิ่งเส้นที่ 3 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ทอท.)	174	69	39.66
2	โครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2560) (ทอท.)	56,387	20,512	36.38
3	งานก่อสร้างลานจอดเครื่องบินระบบไฟฟ้าสนามบินท่าอากาศยาน กระบี่ (กรมท่าอากาศยาน)	1,215	352	28.97
4	งานก่อสร้างสะพานข้ามแยกนิคมอุตสาหกรรมบ่อวิน/อีสเทิร์น ซิบอร์ด/อมตะซิตี้ และแยกปากกรวม จ.ชลบุรี (กรมทางหลวง)	3,900	434	11.13
5	โครงการงานจ้างจัดหาพัสดุติดตั้งอุปกรณ์ Hardware และ Software ระบบศูนย์สั่งการจ่ายไฟแบบอัตโนมัติ (กฟภ.)	1,296	N/A	N/A
6	โครงการ TILS-S-01 (ก่อสร้างขยายลานไถ 500/230 KV สฟ. ท่งสง.) (กฟผ.)	1,603	N/A	N/A
7	โครงการ TILS-L-01 (ก่อสร้างสายส่ง 500 KV สุราษฎร์ธานี 2 - ท่งสง วงจรคู่(วงจรที่ 1 และ 2) ขนาดสาย 5*1272 MCM ACSR ต่อเฟส ระยะทางประมาณ 128 กม.) (กฟผ.)	1,336	N/A	N/A
8	โครงการงานระบายน้ำสาย 3 พร้อมอาคารประกอบโครงการ บรรเทาอุทกภัยเมืองนครศรีธรรมราชอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (กรมชลประทาน)	9,580	N/A	N/A
9	โครงการซ่อมบำรุงประสิทธิภาพรถถังขนาดเบา 12 (สติงเรย์) (หัวที่ 1) (กองทัพบก)	1,645	N/A	N/A
10	โครงการจัดหารถถังทดแทน (M41) (ระยะที่ 2 หัวที่ 3) (กองทัพบก)	1,947	N/A	N/A
11	โครงการจ้างผลิตและให้บริการจัดทำหนังสือเดินทาง อิเล็กทรอนิกส์ ระยะที่ 3 (กรมการกงสุล)	12,438	N/A	N/A
12	โครงการก่อสร้างศูนย์นวัตกรรมแห่งอนาคต (FUTURIUM) โดยเป็นงานก่อสร้างอาคารศูนย์นวัตกรรมแห่งอนาคต และงานก่อสร้างนิทรรศการในอาคารศูนย์นวัตกรรมแห่งอนาคต (องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ)	1,836	N/A	N/A
13	โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายสีม่วง ช่วงเตาปูน-ราษฎร์บูรณะ (วงแหวนกาญจนาภิเษก) (รฟม.)	101,112	N/A	N/A

โครงการปี 2561	งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (ล้านบาท)	ต่ำกว่า งบประมาณ (%)
14 โครงการออกแบบก่อสร้างอาคารผู้โดยสารหลังที่ 2 ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ทอท.)	329	N/A	N/A
15 โครงการทางพิเศษสายพระราม 3 - ดาวคะนอง - วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านตะวันตก (กทพ.)	31,244	N/A	N/A
16 โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือ ตอน N2 เชื่อมต่อไปยังถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านตะวันออก (กทพ.)	175,510	N/A	N/A
17 โครงการระบบรถไฟชานเมืองสายสีแดงเข้ม ช่วงรังสิต-มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ศูนย์รังสิต (รฟท.)	6,570	N/A	N/A
18 โครงการวังหีบอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนครศรีธรรมราช (กรมชลประทาน)	2,349	N/A	N/A
19 โครงการจัดให้มีบริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูงและสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ในพื้นที่ห่างไกล 15,732 หมู่บ้าน (กสทช.)	16,000	N/A	N/A
20 โครงการจัดหาน้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับโครงการนอกชายฝั่ง (ปตท.สผ.)	3,850	N/A	N/A
21 โครงการศูนย์ซ่อมบำรุงอากาศยานอุตะเภา (การบินไทย)	3,977	N/A	N/A
22 โครงการก่อสร้างโรงงานผลิตยางรีไซเคิล ระยะที่ 2 (องค์การนาฬิกากรรม)	5,607	N/A	N/A
23 โครงการจัดซื้อรถโดยสารไฮบริด (Hybrid) จำนวน 1,453 คัน พร้อมซ่อมแซมและบำรุงรักษาพร้อมจัดหาสถานที่ชาร์ตไฟฟ้า (ขสมก.)	11,624	N/A	N/A
24 โครงการพัฒนาสนามบินอุตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก (กองทัพเรือ)	200,000	N/A	N/A
25 โครงการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมบุคลากรด้านการบินและอวกาศอุตะเภา (สถาบันการบินพลเรือน)	1,915	N/A	N/A
26 โครงการเช่ารถโดยสารไฮบริด (Hybrid) ตามผลการศึกษาแนวทางการจัดหาโดยสารปรับอากาศจำนวน 700 คัน (ขสมก.)	12,622	N/A	N/A
รวมเฉพาะโครงการที่ประมูลแล้ว	61,676	21,367	34.64
(4 โครงการ)	666,066	N/A	N/A
รวมทุกโครงการ			

มูลค่าโครงการปี พ.ศ. 2558 - 2561 216,549 ล้านบาท ประหยัดงบประมาณ 71,127 ล้านบาท ต่ำกว่างบประมาณคิดเป็น 32.85%

การอภิปรายผลการวิจัย

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตนั้น ได้พัฒนาขึ้นเป็นอย่างมากในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา เริ่มจากการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วมาเป็นนโยบายและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ต่อมาจึงถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งในส่วนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐนั้น ได้มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วมสังเกตการณ์ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มีโครงการข้อตกลงคุณธรรมและมีผู้สังเกตการณ์คุณธรรมเข้าสังเกตการณ์ในโครงการของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งปรากฏว่าส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสยิ่งขึ้น ตามตัวชี้วัดที่ปรากฏว่าในช่วงเพียง 3 ปีเศษ มูลค่าโครงการปี พ.ศ. 2558 - 2561 รวม 38 โครงการ มูลค่า 216,549 ล้านบาท ที่ทำข้อตกลงคุณธรรมและมีผู้สังเกตการณ์คุณธรรมเข้าสังเกตการณ์ในโครงการของหน่วยงานต่างๆ ผลทำให้ประหยัดงบประมาณ 71,127 ล้านบาท ต่ำกว่างบประมาณคิดเป็น 32.85 % อันเป็นผลงานที่น่าพอใจเป็นอย่างยิ่ง จึงถือว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนส่งผลดีต่อการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลให้ลดค่าใช้จ่ายจำนวนมาก จึงควรสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม

ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างให้มากขึ้น และมีองค์กรที่สามารถฝึกอบรมผู้สังเกตการณ์คุณธรรมให้มีจำนวนมากขึ้น เพื่อประโยชน์ที่ได้รับจะตกแก่ประเทศชาติของเราและเป็นที่เชื่อถือของต่างประเทศมากยิ่งขึ้นต่อไป

ข้อเสนอแนะ

1. ขยายโอกาสการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการต่อต้านการทุจริตให้กว้างขึ้น โดยให้มีข้อตกลงคุณธรรมในการประมูลสัมปทานรายใหญ่ต่าง ๆ เช่น การขุดเจาะแก๊สหรือน้ำมันในอ่าวไทย ตลอดจนสัมปทานขนาดใหญ่ต่าง ๆ โดยเฉพาะสัมปทานที่บริษัทข้ามชาติเข้าร่วมประมูล
2. อบรมหน่วยงานภาครัฐให้รู้จักการทำงานร่วมกับภาคประชาชนให้มากขึ้น จัดปัญหาในการไม่เข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้สังเกตการณ์คุณธรรมหรือไม่เข้าใจในข้อตกลงคุณธรรม
3. วางรูปแบบและระเบียบที่ชัดเจนในการประสานงานระหว่างองค์กรอิสระกับการทำงานภาคประชาชน เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินกับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันหรือผู้สังเกตการณ์คุณธรรม ให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ
4. ปรับปรุงระเบียบสำนักนายกฯ เรื่องมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองให้ละเอียดและชัดเจนมากขึ้น มีบทลงโทษเกี่ยวกับการทุจริตประพฤติดมิชอบที่ชัดเจน และลงโทษผู้ทุจริตให้หนักขึ้น

เอกสารอ้างอิง

- กฎกระทรวงการคลัง. (2560). กำหนดเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐที่ใช้สิทธิอุทธรณ์ไม่ได้ พ.ศ. 2560.
- กฎกระทรวงการคลัง. (2560). กำหนดอัตราค่าจ้างผู้ให้บริการงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง พ.ศ. 2560.
- กฎกระทรวงการคลัง. (2560). กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนที่ปรึกษา พ.ศ. 2560.
- กฎกระทรวงการคลัง. (2560). กำหนดวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีจำเพาะเจาะจง วงเงินการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทำข้อตกลงเป็นหนังสือ และวงเงินการจัดซื้อจัดจ้างในการแต่งตั้งผู้ตรวจรับพัสดุ พ.ศ. 2560.
- กฎกระทรวงการคลัง. (2560). กำหนดพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนและกำหนดวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีคัดเลือกและวิธีจำเพาะเจาะจง พ.ศ. 2560.
- กฎกระทรวงการคลัง. (2560). กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้มีสิทธิขอขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ พ.ศ. 2560.
- กฎกระทรวงการคลัง. (2560). กำหนดให้หน่วยงานอื่นเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.
- กฎกระทรวงการคลัง. (2560). กำหนดกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุโดยวิธีจำเพาะเจาะจง พ.ศ. 2560
- กรมบัญชีกลาง. (2561). คู่มือการดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact Guideline) ค้นเมื่อ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2561 www.egd.go.th.
- คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ. (2557). แต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติที่ 127/2557 ลงวันที่ 15 ธันวาคม พ.ศ. 2557.
- คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ. (2558). การแต่งตั้งคณะกรรมการตามองค์ประกอบคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ที่ 1/2558 ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2558.
- คำสั่งคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ. (2561). แต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติที่ 3/2561 ลงวันที่ 14 สิงหาคม 2561.
- ประกาศคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต. (2561) มาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มี ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.
- องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย). (2561). เอกสารประกอบการประชุม Executive IO ครั้งที่ 7/2561 วันที่ 17 กันยายน 2561.