



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง  
ของภาครัฐตามหลักประชาธิปไตย

จัดทำโดย ดร.พงษ์ชัย นิรมิตศรีชัย  
รหัส ๖๓๐๘๒๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ของภาครัฐตามหลักประชาธิปไตย

ดร.พงษ์ชัย นิรมิตศรีชัย<sup>๑</sup>

## บทนำ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการหนึ่งที่สำคัญของหลักประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางการเมืองมีขึ้นเพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ โดยทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม มีแนวคิดว่าการมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบายด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐถือเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการใช้เงินแผ่นดินโดยกระบวนการดังกล่าวควรเป็นไปอย่างมีธรรมาภิบาล มีประสิทธิภาพ และมีความโปร่งใส ซึ่งการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐถือเป็นกระบวนการหนึ่งที่มีความสำคัญ เพราะแหล่งรายได้ที่มาของรัฐที่สำคัญมาจากภาษีประชาชน ดังนั้น จึงเปรียบเสมือนเป็นการตรวจสอบด้วยว่าหน่วยงานของรัฐได้ใช้เงินภาษีไปในทางสุจริตหรือเหมาะสมหรือไม่ในอีกทางหนึ่ง โดยพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็ถูกตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้การจัดซื้อจัดจ้างมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกันกำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อป้องกันการทุจริต กำหนดให้มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในระบบเครือข่ายสารสนเทศของกรมบัญชีกลางมากยิ่งขึ้น เพื่อความโปร่งใส และมีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ ยังปรากฏการให้สิทธิของประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐผ่านช่องทางต่างๆ อีกด้วย

## แนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การได้เข้าไปเกี่ยวข้องที่อาจเป็นการเข้าร่วมแบบทางตรง หรือทางอ้อมในการทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งก็ได้ โดยอาจจะเป็นปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มคนหรือองค์กรประชาชนได้อาสาเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เริ่มตั้งแต่การร่วมคิดร่วมตัดสินใจ ร่วมลงมือปฏิบัติ โดยมีความเข้าใจปัญหาของตนและตระหนักถึงสิทธิของตน การมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในด้านจิตใจ และอารมณ์ความรู้สึกของบุคคลในสถานการณ์กลุ่มที่จะกระตุ้นให้เกิดการสร้างสรรค์ที่จะกระทำในสิ่งที่บรรลุเป้าหมายของกลุ่ม และแบ่งความรับผิดชอบกันระหว่างสมาชิกในกลุ่ม

<sup>๑</sup> กรรมการบริหาร บจ.รักษสัน ผู้เข้าอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 8

ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดความพอใจของสมาชิกและมีแรงจูงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ ตลอดจนทำให้เขาได้รับการยอมรับ มีความรับผิดชอบ และเกิดความนับถือตนเองมากขึ้น ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของสมาชิก การมีส่วนร่วม จึงหมายถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งอาจเป็นการเข้าร่วมแบบทางตรง หรือทางอ้อมก็ได้ และยังเป็นวิธีการที่ผู้นำสามารถนำมาปรับใช้ในการจูงใจและสร้างขวัญกำลังใจแก่สมาชิก เป็นกลยุทธ์ที่จะช่วยให้มีแรงจูงใจในการดำเนินงานมากขึ้น การเข้าไปมีส่วนร่วมยังทำให้เกิดทักษะต่อการดำเนินกิจกรรมดีขึ้น ส่งผลให้สมาชิกเกิดความพอใจ เกิดความผูกพันและมีแรงใจที่จะมุ่งสู่ความสำเร็จ

การมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) หมายถึงการกระทำใดๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นไปในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม เพื่ออิทธิพลของกลุ่มการเมืองในการเลือกกำหนดบุคคลในวงการบริหารราชการ หรือกดดันให้รัฐบาลให้กระทำตามที่พลเมืองผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นต้องการ ตลอดจนมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีลักษณะที่รวมกันสองประการ ได้แก่ (1) ต้องเป็นไปตามความสมัครใจและ (2) ต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ นอกจากนี้ กิจกรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองต้องเป็นไปตามที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้ หรืออาจใช้วิธีการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ได้<sup>๒</sup>

### ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ตามแนวความคิดของทฤษฎีนี้ การมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้ง หรือถอดถอนผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการวางนโยบาย ยิ่งกว่านั้นทฤษฎีนี้ยังมองว่าการมีส่วนร่วมเป็นการให้การศึกษา และพัฒนาการกระทำทางการเมืองและสังคมที่มีความรับผิดชอบ และการไม่ยอมให้ผู้ตามเข้าไปมีส่วนร่วม นับได้ว่าเป็นการคุกคามต่อเสรีภาพของผู้ตามอีกด้วย

ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ที่เน้นการปรึกษาหารือและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของพลเมือง ย่อมแตกต่างจากการสื่อสารทางการเมือง (political communication) ที่เป็น

---

<sup>๒</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=48760](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=48760) (วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2563)

แนวปฏิบัติของประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างที่เป็นอยู่ซึ่งมักจะเป็นการสื่อสารทางเดียว หรือถ้าเป็นการสื่อสารสองทาง ก็ไม่ใช่การสื่อสารที่แต่ละฝ่ายต่างมีความเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพเหมือนกัน (free and equal) ส่งผลให้ไม่ค่อยประสบความสำเร็จมากนักในการสร้างความเข้าใจ และก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ไว้วางใจหรือเชื่อใจ (trust) ของประชาชนที่มีต่อผู้นำทางการเมืองหรือตัวแทนของตน อันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองปัจจุบัน ดังนั้น หากกระบวนการทางการเมืองเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนมีโอกาสพบปะสนทนา แลกเปลี่ยนความคิดเห็น และร่วมกันแก้ปัญหา จะทำให้ความไม่ไว้วางใจระหว่างกันลดลงไปได้ เพราะระยะห่างระหว่างบุคคลในสังคมถูกทำให้ลดลง โดยเฉพาะระยะห่างระหว่างประชาชนกับตัวแทนทางการเมืองในรูปแบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ใช้โอกาสสร้างความไว้วางใจผ่านการณรงค์การเลือกตั้งตามระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งไม่เพียงพอต่อการสร้างความเชื่อมั่นและไว้วางใจ<sup>๓</sup> โดยเงื่อนไขสำคัญของการทำให้ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเป็นไปได้ก็คือ ความเป็นพลเมืองที่มีเสรีภาพและความเท่าเทียมกัน อันเป็นหลักการสำคัญของทฤษฎีประชาธิปไตยที่เน้นกันมาโดยตลอด หากสังคมใดขาดเสรีภาพ ขาดความเท่าเทียมกัน ประชาชนถูกปฏิบัติจากรัฐในฐานะที่เป็นราษฎร ไม่ใช่พลเมืองที่มีสถานภาพที่เท่าเทียมกัน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมก็ยังคงห่างไกลจากความเป็นจริง เพราะเวทีของการสนทนาแลกเปลี่ยนจะกลายเป็นเวทีของการครอบงำทั้งประเด็นของการหารือและการตัดสินใจโดยผู้ที่มีอำนาจหรือสถานภาพเหนือกว่าในสังคม<sup>๔</sup>

## นโยบายและยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามภารกิจองค์กร เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ข้างต้น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงกำหนดวัตถุประสงค์การตรวจเงินแผ่นดิน ดังนี้<sup>๕</sup>

1. เพื่อให้การตรวจเงินแผ่นดินเป็นกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการจัดเก็บรายได้แผ่นดินให้ครบถ้วน การป้องกัน ป้องปราม ขจัดกาทุจริตและประพฤติมิชอบ ตลอดจนเป็นกลไกในการ

<sup>๓</sup> Warren, Mark E, Democracy & Trust (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.18.

<sup>๔</sup> ชัยพร ชมกุล, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น, (วิทยานิพนธ์: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552) หน้า 23.

<sup>๕</sup> สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานผลการปฏิบัติงาน ปีงบประมาณ 2559 หน้า 4.

- กำกับควบคุมให้การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล คุ่มค่าตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ
2. เพื่อปลูกฝังวัฒนธรรมและค่านิยมหลักขององค์กร ให้บุคลากรปฏิบัติหน้าที่โดยยึดมั่นความเป็นอิสระ เป็นกลาง โปร่งใส เที่ยงธรรม ซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม จริยธรรม และจรรยาบรรณวิชาชีพ
  3. เพื่อเสริมสร้างเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างบูรณาการ
  4. เพื่อเสริมสร้างการประสานงานและความร่วมมือที่ดีกับองค์กรทั้งในประเทศ ต่างประเทศและระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีนโยบายด้านเครือข่ายการตรวจสอบโดยเน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของภาคประชาชนโดยการจัดตั้งอาสาสมัครการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อแจ้งเบาะแสการรับและจ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่โปร่งใส ไม่คุ้มค่า หรือมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางไม่สุจริตหรือประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมถึงจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด่วนเพื่อให้คำแนะนำแก่ประชาชนและรับแจ้งเบาะแสความผิดปกติเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน พัฒนาบุคลากรเครือข่ายการตรวจสอบเงินแผ่นดินในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการเงินและการดูแลรักษาเงินของแผ่นดิน

### **หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐตามหลักประชาธิปไตยตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560**

ปัจจุบันได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้เกิดความโปร่งใส ได้นำแนวคิดการทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดให้มีการลงนามร่วมกันระหว่าง 3 ฝ่าย คือ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ (Observer) ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ และมีความรู้ความสามารถในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงสิ้นสุดโครงการ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม สร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชน ทั้งนี้ข้อตกลงคุณธรรมได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 2 เรื่อง การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต โดยมีคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตตามพระราชบัญญัติ (คปท.) ทำหน้าที่กำกับ ดูแลแนวทางการดำเนินงานข้อตกลงคุณธรรม”

มาตรา 16-18 แห่งพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ในลักษณะของการทำข้อตกลงคุณธรรม (integrity Pact) ตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้เข้ายื่นข้อเสนอ และผู้สังเกตการณ์ โดยต้องตกลงกันว่าไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง

ผู้สังเกตการณ์จะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ตั้งแต่การจัดทำร่าง TOR จนถึงสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลาง และไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น<sup>๖</sup> ซึ่งมีที่มาจากองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ร่วมกับคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) ประกอบด้วย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย เป็นผู้พิจารณาสรรหาคัดเลือกบุคคลภายนอก 1. สมาคมวิชาชีพ 2. องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน 3. ภาคประชาสังคม เพื่อเสนอให้คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้สังเกตการณ์ โดยผู้สังเกตการณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้<sup>๗</sup>

1. มีสิทธิขอข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะต้องรักษาความลับของข้อมูลและเอกสารดังกล่าว
2. เข้าร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตลอดระยะเวลาและทุกขั้นตอน
3. ในกรณีที่พบเห็นพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตต้องรีบแจ้งหน่วยงานเจ้าของโครงการทราบ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือแก้ไขในระยะเวลาที่ผู้สังเกตการณ์กำหนด (หากหน่วยงานนั้นไม่ชี้แจงหรือดำเนินการแก้ไขให้ผู้สังเกตการณ์แจ้งต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตหรือคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เพื่อพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริง และมีข้อสั่งการต่อไป)

<sup>๖</sup> มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

<sup>๗</sup> สำนักงานวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [https://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2560/feb2560-4.pdf](https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/feb2560-4.pdf) (วันที่ค้นข้อมูล: 30 กรกฎาคม 2563)

## กลไกสำคัญของข้อตกลงคุณธรรม

ข้อตกลงคุณธรรมจะต้องมีกลไกที่สำคัญที่จะช่วยผลักดันและขับเคลื่อนให้การดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐประสบความสำเร็จ ซึ่งกลไกสำคัญของข้อตกลงคุณธรรมประกอบด้วย<sup>๔</sup>

1. การสร้างความโปร่งใสในการดำเนินโครงการด้วยการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเพียงพอในรูปแบบที่เหมาะสม
2. การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันของหน่วยงานของรัฐต่อเอกชนผู้สนใจเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ขณะเดียวกันเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลงานต้องมีความตั้งใจที่จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างนั้นดำเนินไปด้วยความโปร่งใสและตรงไปตรงมา
3. การสร้างการมีส่วนร่วมคิดและร่วมตรวจสอบของประชาชนผ่านคณะผู้สังเกตการณ์ที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีแบบแผน เป็นอิสระ และซื่อสัตย์สุจริต
4. การมีเจตนาความร่วมมือกันของทุกฝ่ายที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และรับผิดชอบบนพื้นฐานที่เข้าใจและไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และภาคประชาชน เพื่อประโยชน์ในวันข้างหน้าของส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า โครงการข้อตกลงคุณธรรม ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-ปัจจุบัน โดยคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตได้คัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป ดังนั้น ในกรณีที่เป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่คปท. กำหนด ภาคประชาชนก็ไม่อาจเข้ามาตรวจสอบได้ ประกอบกับข้อตกลงคุณธรรมไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างแท้จริง จึงอาจยังถือได้ว่าข้อตกลงคุณธรรมไม่ใช่ระบบการตรวจสอบความโปร่งใสที่สมบูรณ์มากนัก เนื่องจากการสร้างระบบการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพนอกจากจะต้องเป็นระบบการตรวจสอบที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปด้วยความถูกต้องปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ยังควรจะต้องเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ เพื่อนำไปสู่การสร้างค่านิยมให้ประชาชนทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและกระตุ้นให้รู้สึกถึงหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันสอดส่องดูแลผลประโยชน์ของสังคมร่วมกัน ซึ่งภาครัฐไทยสามารถสร้างระบบการตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่กำลังเกิดขึ้นโดยละเอียดทางอินเทอร์เน็ต การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกลไกการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างแท้จริงโดยผ่านการใช้อัตราประจำตัวประชาชนและรหัสผ่านเชื่อมเข้ากับระบบคอมพิวเตอร์ การถ่ายทอดสดประมูลเพื่อจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน.

โครงการใหญ่ๆ ทางวิทยุหรือโทรทัศน์ เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญและเข้าตรวจสอบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ง่ายขึ้น<sup>๔</sup>

### สิทธิของประชาชนภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดสิทธิของประชาชนผู้ซึ่งไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตามสามารถมีสิทธิเข้าตรวจสอบ ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>๕</sup> โดยสิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มีดังนี้<sup>๖</sup>

1. สิทธิของประชาชนในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ  
สิทธิในการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการ ประชาชนสามารถทำได้ แม้ว่าจะไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้น โดยกฎหมายได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐจะต้องเตรียมข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อยตามรายการที่กฎหมายกำหนดไว้ตามมาตรา 9 และเมื่อประชาชนได้ใช้สิทธิเข้าตรวจสอบแล้ว หากสนใจข้อมูลข่าวสารของราชการในเรื่องใดก็มีสิทธิที่จะขอสำเนา และขอให้รับรองสำเนาถูกต้องจากหน่วยงานของรัฐในเรื่องนั้นได้
2. สิทธิของประชาชนที่จะยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามที่ตนเองประสงค์จะรู้หรือเพื่อนำไปเผยแพร่ให้ผู้อื่นได้รู้หรือเพื่อการพิทักษ์สิทธิของตนเองหรือชุมชนหรือสังคม  
สิทธิในการยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารนี้ ถือว่าเป็นไปตามมาตรา 11 ของกฎหมาย ประชาชนมีสิทธิยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทุกเรื่อง โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดข้อจำกัดหรือข้อห้ามว่าไม่ให้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารประเภทใดหรือเรื่องใด และผู้ใช้สิทธิยื่นคำขอตามกฎหมายนี้ก็ไม่จำเป็นต้องมีส่วนได้เสียเช่นเดียวกับสิทธิเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารเช่นกัน ซึ่งผู้ที่ขอข้อมูลข่าวสารสามารถแสดงความประสงค์ขอสำเนาข้อมูลข่าวสารหรือสำเนาข้อมูลข่าวสารที่มีคำรับรองถูกต้องได้
3. สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐกรณีไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๕</sup> ข้อมูลข่าวสารของราชการ หมายความว่า ข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐหรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับเอกชน

<sup>๖</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของเจ้าหน้าที่รัฐ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก : <http://www.mfa.go.th/main/contents/files/bulletin-20120630-121439-316714.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: 31 กรกฎาคม 2563)



กรณีที่ประชาชนได้ใช้สิทธิตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการแล้ว หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม กฎหมายก็ได้กำหนดให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้ ดังนี้

- (1) สิทธิร้องเรียนกรณีพบว่าหน่วยงานของรัฐไม่นำข้อมูลข่าวสารตามมาตรา 7 ไปลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา
- (2) สิทธิร้องเรียนกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามสิทธิในการขอเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการ
- (3) สิทธิร้องเรียนกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการจัดหาข้อมูลข่าวสารของราชการให้ตามคำขอ
- (4) สิทธิร้องเรียนกรณีที่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธว่าไม่มีข้อมูลข่าวสารตามที่ประชาชนได้ยื่นคำขอไว้ แต่ผู้ขอเชื่อว่าไม่มี

นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการได้ให้สิทธิแก่ประชาชนในการที่จะอุทธรณ์คำสั่งต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิของประชาชนตามกฎหมายและให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาต่างๆ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวด้วย

จะเห็นได้ว่า สิทธิของประชาชนตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นั้น ทำให้ประชาชนสามารถเข้าร่วมตรวจสอบการประมุลงานของภาครัฐได้ในส่วนของการเข้าตรวจสอบข้อมูลข่าวสารของราชการ<sup>๑๒</sup> ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้สิทธิประชาชนในการดำเนินการดังกล่าว แม้ว่าจะไม่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับข้อมูลข่าวสารนั้นประชาชนมีสิทธิยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารของราชการได้ทุกเรื่อง โดยกฎหมายไม่ได้กำหนดข้อจำกัดหรือข้อห้ามว่าไม่ให้ยื่นคำขอข้อมูลข่าวสารประเภทใดหรือเรื่องใด ดังนั้น ประชาชนจึงมีสิทธิที่จะขอตรวจเอกสารที่เกี่ยวกับการประมุลงานจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในแต่ละหน่วยงานได้ อันเป็นการตรวจสอบการประมุลงานภาครัฐตามหลักประชาธิปไตยอีกทางหนึ่ง

---

<sup>๑๒</sup> “ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่มีสื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใดๆ ไม่ว่าจะการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใดๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพหรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

## สรุป

สิทธิของประชาชนที่จะมีส่วนร่วมในการเข้าร่วมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐนั้นปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ กล่าวคือ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 15 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางนโยบายตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อเสริมสร้างเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจเงินแผ่นดินอย่างบูรณาการ เน้นให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้เงินของภาครัฐ โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของภาคประชาชนโดยการจัดตั้งอาสาสมัครการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อแจ้งเบาะแสการรับและจ่ายเงินแผ่นดินที่ไม่โปร่งใส ไม่คุ้มค่า หรือมีพฤติกรรมที่สื่อไปในทางไม่สุจริตหรือประพฤติกมิชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ รวมถึงจัดตั้งศูนย์ข้อมูลด่วนเพื่อให้คำแนะนำแก่ประชาชนและรับแจ้งเบาะแสความผิดปกติเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินแผ่นดิน นอกจากนี้ได้นำแนวคิดการทำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษร กำหนดให้มีการลงนามร่วมกันระหว่าง 3 ฝ่าย คือ หน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ ผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ (Observer) ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ และมีความรู้ความสามารถในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง และร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงสิ้นสุดโครงการ เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม แต่ก็ยังมีข้อสังเกตว่าในกรณีที่เป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าต่ำกว่าที่ คปท. กำหนด ภาคประชาชนก็ไม่อาจเข้ามาตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีกลไกการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐโดยประชาชนมีสิทธิรับรู้หรือเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ซึ่งให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าร่วมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐด้วยวิธีการเข้าตรวจดูข้อมูลข่าวสารของราชการอีกด้วย

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

Warren, Mark E, Democracy & Trust (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).

### วิทยานิพนธ์

ชัยพร ชมกุล, การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแผนพัฒนาท้องถิ่น, (วิทยานิพนธ์: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552).

### ข้อมูลออนไลน์

สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ, คู่มือการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ของเจ้าหน้าที่รัฐ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://www.mfa.go.th/main/contents/files/bulletin-20120630-121439-316714.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: 31 กรกฎาคม 2563)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=48760](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=48760) (วันที่ค้นข้อมูล 30 กรกฎาคม 2563)

สำนักงานวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact: IP) กับการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [https://library2.parliament.go.th/ejournal/content\\_af/2560/feb2560-4.pdf](https://library2.parliament.go.th/ejournal/content_af/2560/feb2560-4.pdf) (วันที่ค้นข้อมูล: 30 กรกฎาคม 2563)