



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## หลักนิติธรรมกับข้อตกลงคุณธรรมในโครงการก่อสร้างรถไฟ

จัดทำโดย นายวุฒิชาติ กัลยาณมิตร  
รหัส ๖๐๐๕๓๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมกับข้อตกลงคุณธรรมในโครงการก่อสร้างรถไฟ

นายวุฒิชชาติ กัลยาณมิตร

### บทคัดย่อ

การลงนามบันทึกข้อตกลงคุณธรรม เป็นกลไกในการที่จะแสดงออกให้เห็นถึงความโปร่งใส โดยเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการเสนอราคา ซึ่งการลงนามบันทึกข้อตกลงคุณธรรม เป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกัน ๓ ฝ่าย ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่สนใจเข้ามาเป็นผู้เสนอราคาและผู้สังเกตการณ์เพื่อแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันว่าจะไม่มีการกระทำการใดๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต เช่น ไม่เรียกรับเงินสินบนหรือผลประโยชน์และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสและเป็นธรรม ตลอดจนยอมรับให้มีบุคคลที่สามที่มาจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ เสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตของงานจนถึงสิ้นสุดลงนามในสัญญาได้ ซึ่งโครงการก่อสร้างของการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ได้ดำเนินการตามแนวทางดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี สิ่งสำคัญที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการต่างๆของรัฐที่ได้ผลอย่างยั่งยืนนอกจากการออกมาตรการหรือเครื่องมือต่าง ๆ มาป้องกัน คือ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบ การสร้างค่านิยมให้ประชาชนทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและกระตุ้นให้รู้สึกถึงหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันสอดส่องดูแลผลประโยชน์ของสังคมร่วมกันเพราะการทุจริตคอร์รัปชันเกิดได้ทั้งจากภาครัฐและยังเกิดจากภาคเอกชนได้ด้วย ทุกฝ่ายจึงต้องช่วยกันเพื่อให้คนใน สังคมมีค่านิยมที่ถูกต้อง สื่อสารมวลชนที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของประชาชนก็ต้องช่วยกระตุ้นและตอกย้ำให้คนในสังคมรับรู้ โดยการปลูกฝังสร้างการรับรู้ค่านิยมที่ถูกต้องและสร้างจิตสำนึกให้เกิดความละเอียดต่อการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อการนำไปสู่การลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

## คำสำคัญ นิติธรรม ข้อตกลงคุณธรรม โครงการก่อสร้างรถไฟ

### ๑. ความนำ

โครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับข้อตกลงคุณธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เห็นความสำคัญของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันว่าเป็นปัญหาสำคัญสำหรับประเทศไทย จึงได้มีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและจัดการทุจริตคอร์รัปชัน อย่างจริงจัง และเป็นวาระแห่งชาติ โดยได้แต่งตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (คตช.) ขึ้นในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๘ เพื่อจัดทำแนวทางและมาตรการในการบูรณาการและเสริมสร้างและประสานความร่วมมือในการป้องกันและจัดการทุจริตประพฤติมิชอบระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องขึ้นโดยจะเป็นศูนย์กลางในการติดตามการตรวจสอบทั้งระบบรวมถึงลดช่องโหว่ของกฎ ระเบียบ หลักเกณฑ์ ทางกฎหมายที่จะเปิดให้มีการทุจริต และเริ่มนำเสนอแนวคิดข้อตกลงคุณธรรมเข้ามาเป็นกลไกสำคัญ ในการขับเคลื่อนดำเนินการป้องกันการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบมติคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต แห่งชาติในการนำระบบข้อตกลงคุณธรรมมาใช้กำกับดูแลเพื่อป้องกันการทุจริตในโครงการนำร่อง ๒ โครงการ ได้แก่ โครงการจัดซื้อรถโดยสารปรับอากาศใช้เชื้อเพลิงก๊าซธรรมชาติ (NGV) จำนวน ๔๘๘ คัน ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายน้ำเงินส่วนต่อขยายของการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย (รฟม.) และมอบหมายให้กระทรวง การคลังกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ วิธีการและแนวทางในการนำระบบข้อตกลงคุณธรรมไปใช้ในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐสำหรับ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐ และเอกชน และนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ต่อมาในวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการและแนวทางการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กระทรวงการคลังเสนอโดยได้นำแนวคิดข้อตกลงด้านคุณธรรมซึ่งเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนที่สนใจเข้ามาเป็นผู้เสนอราคาหรือเสนองานกับรัฐว่าจะไม่กระทำการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและร่วมกัน ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปด้วยความโปร่งใส เป็นธรรม โดยมีบุคคลภายนอกกร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมาใช้ในโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยจะมุ่งเน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และทุกภาคส่วนของสังคมไทยเพื่อสร้างเครือข่ายที่จะร่วมกันสร้างมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่โปร่งใส ลดการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ส่งเสริมให้ภาคเอกชนที่เข้าร่วมเป็นผู้เสนอราคาต่อหน่วยงานภาครัฐ มีการป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และมีความโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจพร้อมทั้งให้ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศมีความคุ้มค่ามากที่สุดสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลเพื่อให้การใช้ทรัพยากรในการพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและ เกิดประโยชน์ต่อประเทศโดยรวมอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (Anti Corruption Cooperation Committee) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ประธานองคกรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) เป็นรองประธานคนที่ ๑ ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานคนที่ ๒ คณะกรรมการประกอบด้วย เลขาธิการองคกรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) อัยการสูงสุด เลขาธิการ

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ประธานคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบันหรือผู้แทน ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยหรือผู้แทน ประธานสมาคมธนาคารไทยหรือผู้แทน ผู้อำนวยการสมาคมส่งเสริมสถาบัน กรรมการ บริษัทไทย โดยมีอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ รองอธิบดีกรมบัญชีกลางและ ผู้อำนวยการ กลุ่มนโยบายการจัดซื้อโดยรัฐระหว่างประเทศเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ คณะกรรมการความร่วมมือ ป้องกันการทุจริตมีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินการโครงการความร่วมมือป้องกันการ ทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กำหนดรูปแบบและปรับปรุงเนื้อหาของข้อตกลงคุณธรรม คัดเลือกโครงการ จัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คัดเลือกผู้สังเกตการณ์ เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ทบทวน ปรับปรุง และกำหนด หลักเกณฑ์และแนวทางการดำเนินโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กำหนด แนวทางการดำเนินงานให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ เพื่อให้เป็นไป ตามมาตรการที่กำหนดรายงานผลการประเมินผลโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกัน การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานตามโครงการความร่วมมือป้องกัน การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้งพิจารณาหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นเนื่องมาจาก การเป็นผู้สังเกตการณ์ตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การคัดเลือกโครงการเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรม คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตจะ เป็นผู้พิจารณาคัดเลือกโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนเสนอเพื่อเข้าร่วมโครงการ ความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมซึ่งการคัดเลือกโครงการที่จะ เข้าร่วม มีหลักเกณฑ์การคัดเลือก ดังนี้ ๑. เป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นภารกิจหลักของหน่วยงาน ๒. เป็นโครงการ จัดซื้อจัดจ้างที่มีมูลค่าสูงอยู่ในระดับต้น ๆ ของหน่วยงาน ๓. เป็นโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นประโยชน์ต่อ สาธารณชนหรือเป็นที่สนใจของประชาชน ในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการใหญ่ของภาครัฐ นอกจากทำสัญญาแล้ว จะต้องมีการทำข้อตกลงคุณธรรมเป็นสัญญาที่แนบไปกับสัญญาจัดซื้อจัดจ้างอีกฉบับ โดยข้อตกลงดังกล่าวจะมี ตัวแทนหน่วยงานภาครัฐ ผู้ประกอบการซึ่งเป็นผู้เข้าร่วมเสนอราคา/ผู้ทำสัญญา หรือตัวแทน และผู้ สังเกตการณ์ที่ไม่มีส่วนได้ ส่วนเสียกับโครงการเพื่อติดตามตรวจสอบการดำเนินโครงการและระงับยับยั้งกรณี ที่พบการทุจริต

โครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ช่วงลพบุรี-ปากน้ำโพ มีระยะทาง ๑๔๘ กิโลเมตรวงเงินลงทุน ๒๔,๘๔๒ ล้านบาท ลักษณะโครงการเป็นโครงการพัฒนารถไฟทางคู่ใหม่ เขตทาง ๖๐ เมตรระยะทางประมาณ ๓๒ กิโลเมตร และการพัฒนาทางรถไฟใหม่เพิ่ม ๑ ทาง ขนานไปกับทางรถไฟเดิม (เขตทางกว้าง ๘๐ เมตร) ระยะทางประมาณ ๑๑๖ กิโลเมตร รวมเป็น ๑๔๘ กิโลเมตร ส่วนโครงการรถไฟทางคู่ช่วงมาบะเบา- ชุมทาง ถนนจิระ มีระยะทาง ๑๓๒ กิโลเมตร วงเงินลงทุน ๒๙,๘๕๓ ล้านบาท ลักษณะโครงการเป็นโครงการพัฒนา รถไฟทางคู่ใหม่แนวเส้นทางเส้นทางรถไฟทางคู่สายตะวันออกเฉียงเหนือ เริ่มต้นบริเวณสถานีมาบะเบา จังหวัดสระบุรี สิ้นสุดที่สถานีชุมทางถนนจิระ จังหวัดนครราชสีมา สำหรับโครงการดังกล่าว การรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) ได้ลงนามบันทึกข้อตกลงคุณธรรม ๓ ฝ่าย กับผู้รับเหมาที่เข้าร่วมเสนอราคาในการ ประมูลโครงการก่อสร้าง ๒๓ ราย และมีผู้สังเกตการณ์จากภาคประชาสังคมในโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ ๒ โครงการ ช่วงลพบุรี-ปากน้ำโพ และช่วงมาบะเบา-ชุมทางถนนจิระมูลค่ารวมกัน ๕.๔ หมื่นล้านบาท โดยเปิด

โอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างโปร่งใส ซึ่งภายใต้การบริหารของรัฐบาลปัจจุบันได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งต่อการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริต คอร์รัปชัน โดยได้กำหนดให้การแก้ปัญหาคอร์รัปชันเป็นวาระแห่งชาติ พร้อมกับมีนโยบายให้หน่วยงานส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เร่งดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ เพื่อสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมโดยการรถไฟฯ ได้ยึดแนวปฏิบัติในการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลที่เน้นการต่อต้านการคอร์รัปชัน ดังนั้น ในการประมูลโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่ดังกล่าวจึงมีการลงนาม ๓ ฝ่ายในข้อตกลงคุณธรรม เนื่องจากทั้ง ๒ โครงการนี้มีงบประมาณลงทุนสูงเป็นระดับต้นๆ เมื่อเทียบกับโครงการก่อสร้างรถไฟทางคู่สายอื่น อีกทั้งยังมีความสลับซับซ้อนในขั้นตอนการก่อสร้าง ดังนั้น การลงนามบันทึกข้อตกลงคุณธรรมในโครงการดังกล่าวจึงมีความเหมาะสมที่จะแสดงออกให้เห็นถึงความโปร่งใส โดยเปิดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและตรวจสอบการเสนอราคา ซึ่งการลงนามบันทึกข้อตกลงคุณธรรมเป็นข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรร่วมกัน ๓ ฝ่าย ระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนที่สนใจเข้ามาเป็นผู้เสนอราคา และผู้สังเกตการณ์เพื่อแสดงเจตนาพร้อมกันว่าจะไม่มีการกระทำการใดๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต เช่น ไม่เรียกรับเงินสินบนหรือผลประโยชน์ และปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใสและเป็นธรรม ตลอดจนยอมรับให้มีบุคคลที่สามที่มาจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ เสนอแนะแนวทางป้องกันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกขั้นตอน ตั้งแต่การจัดทำร่างขอบเขตของงาน จนถึงสิ้นสุดลงนามในสัญญาได้

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ฝังรากลึก อยู่ในสังคมไทยจนส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการพัฒนาประเทศมาอย่างยาวนาน แม้ว่าในปัจจุบันประชาชนจะตื่นตัวเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน มากขึ้น แต่ประเทศไทยยังคงมีภาพลักษณ์ของการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐในลำดับที่สูงหากพิจารณาเปรียบเทียบกับนานาประเทศ ซึ่งจากข้อมูลดัชนีชี้วัด ภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) ซึ่งจัดอันดับโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใส นานาชาติ (Transparency International) พบว่า ใน พ.ศ. ๒๕๕๙ ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ ๑๐๑ จาก ๑๗๖ ประเทศทั่วโลก โดยตกลงไปถึง ๒๕ ลำดับในปีเดียว (พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ ๗๖ และ พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ ๘๕ โดยได้ ๓๘ คะแนนเท่ากัน) อีกทั้งยังได้คะแนนความโปร่งใสเพียง ๓๕ คะแนน ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยล่าสุดซึ่งอยู่ที่ ๔๕ คะแนน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐถือเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักของการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศไทย การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกระบวนการที่ให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการที่ต้องการเพื่อให้รัฐสามารถดำเนินงานได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจึงนับเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญต่อประเทศอย่างยิ่งเพราะเป็นกระบวนการสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดินจากงบประมาณรายจ่ายจำนวนมหาศาลเพื่อการพัฒนาประเทศ

## ๒. แนวคิดและทฤษฎี แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

**๒.๑ ประเภทของการทุจริตคอร์รัปชัน<sup>๑</sup>** ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ แม้ว่า การทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีหลายประเภท หลายขนาด และมีบุคคลผู้เกี่ยวข้องในการทุจริตหลายฝ่าย แต่สามารถแบ่งรูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ออกเป็น ๔ ประเภทหลัก ๆ ดังต่อไปนี้

<sup>๑</sup> ปานทิพย์ พุกษาลวิทย์ และ ทนงค์ศักดิ์ มหากุล. (2557). การขจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย The Elimination of Corruption in Government Procurement in Thailand. วารสารกระบวนการยุติธรรม, 7(2), 82-9๖.

**๒.๑.๑ การฮั้วประมูล (Bid rigging)** หมายถึง การรวมหัวกันร่วมกันกระทำการสมยอมกันในการเสนอราคาเพื่อมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการตกลงกันระหว่างเอกชนผู้เข้าร่วมประกวดราคาเพื่อที่จะไม่ให้มีการแข่งขันในการประกวดราคาประมูลงาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งราคาประมูลที่สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และนำผลประโยชน์ที่ได้จากการประมูลมาแบ่งกันในภายหลัง ทั้งนี้ โดยปกติแล้วการฮั้วประมูลจะปรากฏในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ การถอนตัวของผู้เข้าร่วม ประกวดราคาโดยตกลงกันไว้ล่วงหน้า (bid suppression) การเสนอราคาซึ่งเป็นไปไม่ได้โดยตกลงกันล่วงหน้า ให้ผู้เข้าร่วมประกวดราคารายที่กำหนดไว้เป็นผู้ชนะการประกวดราคา (complementary offers) การผลัดกันเป็นผู้ชนะการประกวดราคาโดยตกลงกันล่วงหน้า (bid rotation)

**๒.๑.๒ การติดสินบน (Kickbacks)** เป็นการที่พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกรับหรือยอมรับผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อแลกกับการจัดให้มีกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่ว่าจะโดยเจตนาทุจริตหรือไม่ก็ตาม เช่น เอกชนจ่ายเงินสินบนให้เจ้าหน้าที่รัฐเพื่อให้รัฐเปิดการประมูลโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยที่โครงการดังกล่าวอาจจะไม่จำเป็นต่อสาธารณประโยชน์แต่ประการใด แต่เนื่องด้วยเจ้าหน้าที่รัฐรับเงินสินบนมาจากเอกชนแล้ว จึงต้องเปิดให้มีการประมูลโครงการเพื่อให้เอกชนเข้ามาหาผลประโยชน์จากโครงการ

**๒.๑.๓ การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of interest)** โดยปกติแล้วภาครัฐย่อมอยากได้การเสนอราคาที่ดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ส่วนผู้ประกวดราคาก็อยากชนะการประกวดราคาด้วยราคาที่สูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ผลประโยชน์ของรัฐและผู้เข้าประกวดราคาจึงขัดกันอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทว่าหากผู้ประกวดราคาทำการตกลงกับเจ้าหน้าที่รัฐถึงการจ่ายผลประโยชน์ส่วนต่างของราคา โดยยิ่งผู้เข้าประกวดราคายกชนะการประกวดราคาด้วยราคาสูงมากเท่าใดก็ตกลงจะจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐมากเท่านั้น กรณีจึงถือได้ว่าเจ้าหน้าที่รัฐมีผลประโยชน์ขัดกันกับรัฐแล้ว เพราะเจ้าหน้าที่รัฐได้รับผลประโยชน์ร่วมกับผู้ชนะการประกวดราคาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

**๒.๑.๔ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐรูปแบบอื่น ๆ** เช่น การละเลยปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำที่ผิดขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมาย โดยเฉพาะการตรวจสอบขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ต้องตามกฎหมาย

**๒.๒ แนวคิดของข้อตกลงคุณธรรมในระดับสากล**<sup>๒</sup> องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) ได้ดำเนินการรวบรวมกรณีศึกษาจากทั่วทุกมุมโลกเพื่อนำมาพัฒนาเครื่องมือเพื่อต่อสู้กับการทุจริตคอร์รัปชันอย่างต่อเนื่อง และ ใน พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้พัฒนาเครื่องมือ Integrity Pact หรือข้อตกลงคุณธรรมขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ลดต้นทุนและค่าใช้จ่ายจากการทุจริตคอร์รัปชัน และก่อให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ให้แก่ภาคเอกชนที่เสนอราคาหรือเสนองานกับ

<sup>๒</sup> มนัส แจ่มเวหา. (ม.ป.ป.). การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับข้อตกลงคุณธรรม. สืบค้น 28 กันยายน 2559 จาก [http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJr9z3kLHPAhUKU48KHRDBFwQFggfMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.cgd.go.th%2Fcs%2FSatellite%3Fblobcol%3Durldata%2blobkey%3Did%2blobtable%3DMungoBlobs%2blobwhere%3D143814451075%2ssbinary%3Dtrue&usq=AFQJCNETIGpAfobeoL7PoDGVqX43R\\_7Ew&sig2=s4V1iJptZOosxZsW9e5uTA&bvm=bv.134052249,d.dGo](http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJr9z3kLHPAhUKU48KHRDBFwQFggfMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.cgd.go.th%2Fcs%2FSatellite%3Fblobcol%3Durldata%2blobkey%3Did%2blobtable%3DMungoBlobs%2blobwhere%3D143814451075%2ssbinary%3Dtrue&usq=AFQJCNETIGpAfobeoL7PoDGVqX43R_7Ew&sig2=s4V1iJptZOosxZsW9e5uTA&bvm=bv.134052249,d.dGo)

ภาครัฐ ข้อตกลงคุณธรรมมีลักษณะเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่สนใจ เข้ามาเสนอราคากับภาครัฐว่าจะไม่มีการดำเนินการใดต่อไปในทางทุจริตและยินยอมให้มีบุคคลที่สามเข้าร่วมสังเกตการณ์ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างได้ ในระดับสากลมีการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้กว่า ๒๐ ประเทศ เช่น เยอรมนีกับการสร้างสนามบินแห่งใหม่ โคลัมเบียกับการแปรรูปรัฐวิสาหกิจโทรคมนาคม ปากีสถาน เม็กซิโก เอกวาดอร์ อาร์เจนตินา สหราชอาณาจักร อิตาลี จีน อินเดีย ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย นิวซีแลนด์ (มนัส แจ่มเวหา, ม.ป.ป.) และมีการดำเนินการมาอย่างยาวนานจนประสบความสำเร็จนำไปสู่การเป็น มาตรฐานระดับโลก หลักการสำคัญของข้อตกลงคุณธรรมในระดับสากล คือ การที่คู่กรณีฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชนที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการดำเนินโครงการของรัฐ ตกลงยอมรับในบทบาทและอำนาจบางประการของผู้สังเกตการณ์ด้วยเจตนาเพื่อป้องกันคอร์รัปชันร่วมกัน ดังนั้น คู่สัญญาจึงควรปฏิบัติตามด้วยความเคารพและบางกรณีข้อตกลงคุณธรรมยังมีการกำหนดบทบังคับหรือลงโทษไว้ด้วย ซึ่งอาจแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ภายใต้บริบททางการเมืองและขอบเขตของกฎหมายที่เอื้ออำนวย เช่น อาจให้คณะผู้สังเกตการณ์มีสิทธิเรียกเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาดูให้มีการจ้างบริษัทหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาร่วมทำงานโดยมีค่าใช้จ่ายให้มีการนำข้อมูลบางเรื่องออกเปิดเผยสู่สาธารณะ ให้มีการตรวจสอบเส้นทางการเงินของโครงการ หรือผู้เกี่ยวข้อง ให้มีการกำหนดให้ข้อตกลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจัดซื้อจัดจ้างให้มีการให้ความเห็นหรือตัดสินข้อพิพาทหรืออาจให้มีอำนาจถึงขั้นให้สั่งหยุดโครงการหรือเสนอให้มีการยกเลิกสัญญาได้ (ที่เรียกว่า Arbitrator หรือ Monitor) หากเห็นว่าปล่อยให้ปัญหาค้างคาและจะทำให้ประโยชน์ของรัฐหรือประชาชน เสียหายได้ เป็นต้น

ภาครัฐไทยกับการเริ่มต้นข้อตกลงคุณธรรม สืบเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้จัดประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมบัญชีกลาง ธนาคารโลก United Nation Office on Drugs and Crime (UNODC) สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) และ Siemens Thailand เพื่อหารือแนวทางการนำโครงการแนวร่วมปฏิบัติ (Collective Action) มาใช้ในประเทศไทย โครงการแนวร่วมปฏิบัติ (Collective Action) เป็นแนวความคิดที่พัฒนาโดยธนาคารโลก (World Bank) เพื่อนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาทุจริตตลอดจนพิจารณาแนวทางให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดซื้อจัดจ้างประกอบด้วย ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมต่อต้านการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยมีกลไกผลักดันแนวร่วมปฏิบัติ ประกอบด้วย ๔ วิธีการ ดังนี้

๑) Anti-Corruption Declarations เป็นความตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างว่าจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับกาทุจริต ทั้งนี้ หากมีการกระทำความผิดจะทำการกีดกันในทางสังคมแต่จะไม่มีบทลงโทษโดยผลของความตกลงดังกล่าว

๒) Principle-based Initiatives เป็นมาตรการที่กำหนดให้มีการทำความตกลงเพื่อรักษารายการบรรณในการดำเนินธุรกิจโดยไม่มีการลงโทษจากผลของความตกลงดังกล่าว

๓) Certifying Business Coalitions เป็นการร่วมมือกันระหว่างภาคธุรกิจโดยภาคเอกชนจะต้องผ่านการรับรองในเบื้องต้นว่ามีการดำเนินงานโดยไม่แสวงหาประโยชน์จากการทุจริต

๔) Integrity Pacts เป็นการทำสัญญาแบบลายลักษณ์อักษรระหว่างหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างและเอกชนผู้เข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาว่าจะไม่กระทำการทุจริต ซึ่งมีบุคคลภายนอกที่เป็นกลางทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินการตามสัญญา

### ๓. การวิเคราะห์การกำหนดข้อตกลงคุณธรรมกับการสร้างหลักนิติธรรม

แม้ว่าข้อตกลงคุณธรรมจะเป็นหนึ่งในวิธีการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติและได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในยุคปัจจุบัน จึงควรมีแนวทางในการเสริมสร้าง ดังนี้

#### ๓.๑ ข้อตกลงคุณธรรมกับความสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย

๓.๑.๑ ข้อตกลงคุณธรรมกับการมีส่วนร่วมในการสร้างการเรียนรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วน  
 ในกรณีของประเทศไทย ยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้นในการดำเนินการ ดังนั้น ภาครัฐจึงต้องสร้างความเข้าใจสร้างการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม ทุกภาคส่วนและให้เวลาสำหรับการปรับตัวของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จากบทเรียนความสำเร็จจากการใช้ข้อตกลงคุณธรรมในหลายประเทศพบว่า การติดตามตรวจสอบของภาคประชาชนจะช่วยกดดันและสร้างวิธีการทำงานอย่างมีเหตุผลของผู้เกี่ยวข้องว่าสิ่งใดคุ้มค่า สิ่งใดถูกต้อง สิ่งใดทุจริต ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าข้อตกลงคุณธรรมที่ใช้ในแต่ละประเทศมีการกำหนดรายละเอียดแตกต่างกันไปบ้างก็ตาม ซึ่งข้อตกลงคุณธรรมที่ใช้ในประเทศไทยก็เป็น “ข้อตกลงคุณธรรมแบบไทย” ที่มีความเข้มข้นความชัดเจนด้านข้อกำหนดทางระเบียบ กฎหมายลดน้อยลง และยังขาดความชัดเจนในเรื่องกฎระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ไม่มีบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนข้อตกลง โดยตรง หากแต่ใช้มาตรการขอความร่วมมือและใช้กลไกอื่น ๆ มาสนับสนุนกดดัน

อีกทั้งบทบาทผู้สังเกตการณ์ในข้อตกลงคุณธรรมแบบไทยมิได้เข้มแข็งในระดับผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอกเหมือนในต่างประเทศซึ่งมีสถานะเป็น “ผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอก” (Independent External Monitor) และมีอำนาจลงมติในที่ประชุมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปจนถึงการสั่งให้หยุดหรือยกเลิกสัญญาได้ หากเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ (Observer) ที่มีสิทธิเรียกดูข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้าง ภาครัฐอย่างเต็มที่ในทุกกระบวนการตั้งแต่การเขียนร่างขอบเขตของงานไปจนถึงการรับมอบงาน มีอำนาจในการตรวจสอบ ให้ความเห็น ให้การสนับสนุนข้อมูลที่เป็นประโยชน์ และให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลสำคัญสู่สาธารณะตามเงื่อนไขที่ตกลงไว้แทน รวมทั้งสามารถตั้งข้อสังเกตต่อสิ่งที่คลุมเครือหรือพฤติกรรมที่น่าสงสัยหรือเห็นว่าอาจนำไปสู่การทุจริตได้ เพื่อให้มีการชี้แจงหรือปรับปรุงแก้ไขตามกรณี รวมถึงทำรายงานและส่งเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน แม้ผู้สังเกตการณ์ของข้อตกลงคุณธรรมแบบไทยจะยังไม่มีอำนาจในระดับการให้คุณให้โทษ

แต่อย่างไรก็ตามถือว่าเป็นความคืบหน้าที่พยายามให้การจัดซื้อจัดจ้างงานประมูลต่าง ๆ จากหน่วยงานของรัฐ มีความโปร่งใส ลดการคอร์รัปชันให้น้อยลง จนเกิดคุณูปการช่วยให้มีการประหยัดงบประมาณของรัฐและทำให้ สังคมได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่าจากเงินภาษีที่เสียไป ที่สำคัญยังช่วยสร้างความมั่นใจในระบบการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนในการลงทุนของรัฐ แม้จะมีข้อกังวลว่าข้อตกลงคุณธรรมและผู้สังเกตการณ์อาจทำให้งานล่าช้า กระทั่งเกรงไปว่าอาจมี การจ่ายเพิ่มขึ้น เพราะมีบุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องเพิ่ม แต่หากภาครัฐดำรงหลักการความโปร่งใส เร่งรัดสร้าง วัฒนธรรมการดำเนินโครงการของรัฐอย่างโปร่งใส เร่งเปิดเผย เปิดกว้าง สร้างความสะดวกให้ประชาชนเข้ามา มีส่วนร่วมคิดร่วม



ตรวจสอบได้สะดวกทันทีตลอดเวลา ข้อตกลงคุณธรรมย่อมช่วยสร้างความชอบธรรมและ ความเชื่อมั่นในการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐว่าเป็นไปเพื่อการพัฒนาประเทศและเพื่อประโยชน์ของประชาชน

ผลจากการการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ผ่านมา พบว่าสามารถช่วยประหยัดงบประมาณภาครัฐได้จำนวนมหาศาล รัฐบาลจึงเห็นถึงความสำคัญของข้อตกลงคุณธรรมว่าเป็นเครื่องมือที่ดีและมีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เกิดความโปร่งใส เป็นธรรมในการแข่งขัน รวมทั้งทำให้เกิดความเชื่อมั่นและส่งเสริมการลงทุนจากนักลงทุนต่างชาติ จึงมีการให้นำข้อตกลงคุณธรรมที่จากเดิมเป็นเพียงมติของ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มาระบุไว้ในร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ พ.ศ. .... ในหมวด ๒ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต เพื่อป้องกันการยกเลิกการใช้ข้อตกลงคุณธรรมและเพื่อให้เกิดผลที่ยั่งยืนยาวต่อไปในสังคมโดยไม่ขึ้นกับการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลในอนาคต

**๓.๑.๒ ข้อตกลงข้อตกลงคุณธรรมในฐานะของการสร้างโปร่งใสตรวจสอบได้** ข้อตกลงคุณธรรมเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในสองด้าน คือ ด้านการเปิดเผยข้อมูลในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นการเริ่มต้นวัฒนธรรมการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการภาครัฐ อย่างโปร่งใส และด้านการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมคิดร่วมตรวจสอบ โดยการให้มีบุคคลจากภาคส่วน ต่างเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งถือเป็นการสร้างความชอบธรรมและสร้างความเชื่อมั่นในการดำเนินโครงการเพื่อการพัฒนาประเทศของรัฐบาล แต่การมีข้อตกลงคุณธรรมและผู้สังเกตการณ์มิได้แทรกแซงให้เกิดความล่าช้าหรือเพิ่มต้นทุนในการดำเนินโครงการและในขณะเดียวกัน ข้อตกลงคุณธรรมก็ไม่ใช่วิธีพิเศษที่จะช่วยป้องกันหรือรับประกันว่าการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการภาครัฐ นั้นจะปลอดจากการทุจริตคอร์รัปชันโดยสิ้นเชิง ข้อตกลงคุณธรรมที่ประสบความสำเร็จจึงต้องยึดหลักเปิดกว้างและยืดหยุ่นมากกว่ากฎหมายบนหลักการร่วมกันว่าทุกฝ่ายจะหาทางป้องกันมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการภาครัฐได้ ทุกฝ่ายจึงต้องพยายามหาหนทางที่เป็นไปได้ ร่วมมือกัน สนับสนุน หรือแม้แต่สละสิทธิ์หรือผลประโยชน์ส่วนตนบางประการ เช่น การยอมให้เปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับโครงการ รวมทั้งสิ่งใดที่มีได้ห้ามไว้ อย่างชัดเจนโดยกฎหมาย หากมีประโยชน์ทุกฝ่ายก็ต้องร่วมกันทำหลักการนี้รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาเลือกหยิบยกเอาวิธีปฏิบัติ ระเบียบ กฎ และกฎหมายที่เห็นว่าจะเกิดประโยชน์มากที่สุดมาใช้ และหากจำเป็นก็ต้องหาทางแก้ไขวิธีปฏิบัติ ระเบียบ กฎ และกฎหมายที่เป็นอุปสรรค เพื่อไม่ให้กลายเป็นแค่ตรายางรับรองความชอบธรรมของโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การใช้ข้อตกลงคุณธรรมจึงต้องให้อยู่ในสายตาของประชาชนมากที่สุด ข้อตกลงคุณธรรมจึงเป็นแนวโน้มใหม่ของความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน

**๓.๒ ข้อจำกัดของข้อตกลงคุณธรรม** การดำเนินการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมยังคงมีข้อจำกัดในมิติต่าง ดังนี้

**๓.๒.๑ กวขาดความเป็นระบบของข้อตกลงคุณธรรม** อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงคุณธรรมยังคงมีข้อบกพร่องอยู่บ้าง เนื่องจากมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสเข้าไปมีส่วนร่วมในการ

ตรวจสอบอย่างแท้จริง จึงอาจยังถือได้ว่าข้อตกลงคุณธรรมไม่ใช่ระบบ เนื่องจากในบทบัญญัติของกฎหมายตามมาตรา ๑๖ ระบุว่า อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้าง ที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย และมาตรา ๑๗ ระบุว่า ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอโดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบ

**๓.๒.๒ การสร้างค่านิยมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ** เนื่องจากการสร้างระบบการตรวจสอบความโปร่งใสที่มีประสิทธิภาพนอกจากจะต้องเป็นระบบการตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปด้วยความถูกต้องปราศจากการทุจริตคอร์รัปชันแล้ว ยังควรจะต้องเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนให้เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบเพื่อนำไปสู่การสร้างค่านิยมให้ประชาชนทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและกระตุ้นให้รู้สึกถึงหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันสอดส่องดูแลผลประโยชน์ของสังคมร่วมกัน ซึ่งภาครัฐไทยสามารถสร้างระบบการตรวจสอบและเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นสาธารณะมากขึ้นได้ เช่น การเปิดเผยประวัติข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่ผ่านมาและข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่กำลังเกิดขึ้นโดยละเอียดทางอินเทอร์เน็ต การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกลไกการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างแท้จริงโดยผ่านการใช้บัตรประจำตัวประชาชนและรหัสผ่านเชื่อมเข้ากับระบบคอมพิวเตอร์ การถ่ายทอดสดประมูลเพื่อจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโครงการใหญ่ทางวิทยุหรือโทรทัศน์ เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนทุกคนได้เห็นถึงกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งเป็นการสร้างกลไกกระตุ้นให้ประชาชนรู้สึกอยากเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อเปิดเผยให้ประชาชนทั่วไปตระหนักถึงความสำคัญและเข้าตรวจสอบข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ง่ายขึ้น

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการบริหารราชการแผ่นดิน ยังคงเป็นเรื่องที่ทำให้หมดสิ้นไปได้ยากตามคำกล่าวที่ว่า ถ้าภาครัฐกำหนดมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันอะไรขึ้นมาสักอย่าง ก็จะมีการคอร์รัปชันเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งอย่าง ดังนั้น สิ่งสำคัญที่จะทำให้การแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชันได้ผลอย่างยั่งยืนนอกจากการออกมาตรการหรือเครื่องมือต่างมาป้องกัน คือ การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบ การสร้างค่านิยมให้ประชาชนทุกคนตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาและกระตุ้นให้รู้สึกถึงหน้าที่ที่จะต้องช่วยกันสอดส่องดูแลผลประโยชน์ของสังคมร่วมกัน เพราะการทุจริต

คอร์รัปชันไม่ได้เกิดจากภาครัฐอย่างเดียว ยังเกิดจากภาคเอกชนด้วย ทุกฝ่ายจึงต้องช่วยกันเพื่อให้คนในสังคมมีค่านิยมที่ถูกต้อง สื่อสารมวลชนที่มีอิทธิพลต่อการรับรู้ของประชาชนก็ต้องช่วยกระตุ้นและตอกย้ำให้คนในสังคมรับรู้ซึมซับอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งควรปลูกฝังสร้างการรับรู้ค่านิยมที่ถูกต้องและสร้างจิตสำนึกให้เกิดความละเอียดต่อการทุจริตคอร์รัปชันตั้งแต่วัยเด็ก โดยผู้ใหญ่ควรเป็นตัวอย่างที่ดี และเมื่อถึงคนรุ่นต่อไป ที่มีจิตสำนึกเช่นนี้แล้วปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันจะลดลง

## สรุป

กลไกสำคัญของข้อตกลงคุณธรรม ข้อตกลงคุณธรรมจะต้องมีกลไกที่สำคัญที่จะช่วยผลักดันและขับเคลื่อนให้การดำเนินโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐประสบความสำเร็จ ซึ่งกลไกสำคัญของข้อตกลงคุณธรรมประกอบด้วย ๑) การสร้างความโปร่งใสในการดำเนินโครงการด้วยการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นประโยชน์และเพียงพอในรูปแบบที่เหมาะสม ๒) การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันของหน่วยงานของรัฐต่อเอกชนผู้สนใจเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ขณะเดียวกันเอกชนผู้เข้าร่วมประมูลงานต้องมีความตั้งใจที่จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างนั้นดำเนินไปด้วยความโปร่งใสและตรงไปตรงมา ๓) การสร้างการมีส่วนร่วมคิดและร่วมตรวจสอบของประชาชนผ่านคณะผู้สังเกตการณ์ที่เป็น ผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีแบบแผนเป็นอิสระและซื่อสัตย์สุจริต ๔) การมีเจตนารมณ์ร่วมกันของทุกฝ่ายที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส และรับผิดชอบบนพื้นฐานที่เข้าใจและไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักธุรกิจ และภาคประชาชน เพื่อประโยชน์ในวันข้างหน้าของส่วนรวม

ประโยชน์ของข้อตกลงคุณธรรมการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณและยกระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ เนื่องจากได้รับการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินโครงการ และการใช้จ่ายโครงการจากภาคประชาสังคม โดยผ่านทางผู้สังเกตการณ์ สร้างความเชื่อมั่นให้กับภาคเอกชนที่จะเข้าร่วมเสนอราคาโครงการของรัฐ เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรม ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศอย่างแท้จริง อีกทั้งจะเป็นการส่งผลต่อการจัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศไทย ส่งเสริมภาพลักษณ์ของประเทศในการลงทุนของนักลงทุนต่างชาติและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

### บรรณานุกรม

ปานทิพย์ พฤษชาชลวิทย์ และ ทนงศักดิ์ มหากุล. (2557). การขจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย The Elimination of Corruption in Government Procurement in Thailand. วารสารกระบวนการยุติธรรม, 7(2),  
มนัส แจ่มเวหา. (ม.ป.ป.). การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับข้อตกลงคุณธรรม. สืบค้น 28 กันยายน 2559 จาก [http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJr9z3kLHPAhUKu48KHRDBFwQFggfMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.cgd.go.th%2Fcs%2FSatellite%3Fblobcol%3Durldata%2blobkey%3Did%2blobtable%3DMungoBlobs%2blobwhere%3D143814451075%2sbinary%3Dtrue&usg=AFQjCNETIGpAfobeL7PoDGVqX43R\\_7Ew&sig2=s4V1ijptZOOsxZsW9e5uTA&bvm=bv.134052249,d.dGo](http://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJr9z3kLHPAhUKu48KHRDBFwQFggfMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.cgd.go.th%2Fcs%2FSatellite%3Fblobcol%3Durldata%2blobkey%3Did%2blobtable%3DMungoBlobs%2blobwhere%3D143814451075%2sbinary%3Dtrue&usg=AFQjCNETIGpAfobeL7PoDGVqX43R_7Ew&sig2=s4V1ijptZOOsxZsW9e5uTA&bvm=bv.134052249,d.dGo)