

บทที่ 5

การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิช และ
เทียนสว่าง ธรรมวณิช

5.1 ปัญหาของระบบจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในประเทศไทย

Transparency International ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่รณรงค์ต่อสู้กับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ได้จัดทำดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index หรือ CPI) เป็นประจำปีทุกปี โดยข้อมูลผลการจัดอันดับคอร์รัปชันในปีล่าสุดคือปี พ.ศ. 2552 ปรากฏว่า จากประเทศในการศึกษาทั้งหมด 180 ประเทศ อันดับความโปร่งใสของประเทศไทยลดลงจากอันดับที่ 80 ในปี พ.ศ. 2551 เป็นอันดับที่ 84 ในปี พ.ศ. 2552 หรือหากเปรียบเทียบกับเฉพาะประเทศในภูมิภาคเอเชียแล้ว อันดับของประเทศไทยลดลงจากอันดับที่ 10 เป็นอันดับที่ 14¹

แม้ว่าการจัดทำดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันดังกล่าวไม่ได้วัดเฉพาะด้านการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเท่านั้น แต่อาจกล่าวได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นส่วนที่มีความสำคัญสูงในการวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ทั้งนี้ เพราะการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียจำนวนมาก นอกจากนี้ เมื่อเกิดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ สื่อมวลชนก็มักให้ความสนใจในการรายงานข่าวในวงกว้าง

นอกจากนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งรายงานผลการตรวจสอบเฉพาะด้านการจัดซื้อจัดจ้าง โดยสุ่มตรวจเอกสารประกวดราคาและสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ในปี พ.ศ. 2551 จำนวน 3,176 เรื่อง จากจำนวนหน่วยงาน 1,408 หน่วยงาน พบเรื่องที่สงสัยจำนวน 403 เรื่อง ใน 159 หน่วยงาน ตามตารางที่ 5.1 ข้อบกพร่องที่ สตง. ตรวจพบมากที่สุดคือการจัดทำประกาศประกวดราคาหรือสอบราคา และเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามแบบตัวอย่างที่กำหนด โดยพบว่ามีการกำหนดข้อความหรือเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการกีดกัน ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนถึงปัญหาความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย

¹ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table

ตารางที่ 5.1 จำนวนเรื่องที่ สตง. ตรวจสอบความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (ปี 2551)

ประเด็นข้อสังเกต	จำนวนเรื่องที่พบข้อบกพร่อง (เรื่อง)					
	ส่วนกลาง และภูมิภาค	อบจ./ เทศบาล	อบต.	กทม./ พัทยา	รัฐวิสาหกิจ	รวม
ข้อความในประกาศประกวดราคาหรือสอบราคา กับเอกสารไม่สอดคล้องกัน หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบพัสดุฯ มติ ครม. หรือไม่ชัดเจน เช่น การกำหนดระยะเวลารับประกันความชำรุดบกพร่อง การกำหนดมูลค่าของหลักประกันซอง การกำหนดระยะเวลาขึ้นราคา การไม่กำหนดเงื่อนไขให้ต้องจัดทำสัญญาแบบปรับราคาได้ (ค่า K)	28	23	17	1	3	72
เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ หรือคณะกรรมการพิจารณาผลประกวดราคาปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ หรือมีพฤติการณ์เอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคาบางราย เช่น	42	58	49	1	4	154
การจัดทำประกาศประกวดหรือสอบราคา และเอกสาร ไม่เป็นไปตามแบบตัวอย่างที่กำหนด โดยกำหนดข้อความหรือเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการกีดกัน ไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม เช่น กำหนดคุณสมบัติผู้เสนอราคา ต้องมีบุคลากร เครื่องมือ เครื่องจักร กำหนดเงื่อนไขว่าหากไม่ไปดูสถานที่ก่อสร้างตามวัน เวลา ที่กำหนด ไม่มีสิทธิเข้าเสนอราคา กำหนดมูลค่าผลงานก่อสร้างมากกว่าร้อยละ 50 ของวงเงินที่จะจ้าง เป็นต้น	53	53	65	6	-	177
รวม	123	134	131	8	7	403

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551, สตง.

5.2 แนวคิดเรื่องการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

โครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นช่องทางสำคัญในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกิน เนื่องจากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยมีมูลค่าสูงมาก โดยในกรณีของประเทศไทย เชื่อกันว่าการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในแต่ละปีมีมูลค่าสูงถึงร้อยละ 15 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) ในขณะเดียวกัน รัฐซึ่งเป็นผู้ใช้งบประมาณในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ไม่ได้เป็นเจ้าของเงินที่แท้จริง แต่เป็นตัวแทนของประชาชน จึงเกิดปัญหาของการที่ตัวแทนไม่ได้รักษาผลประโยชน์สูงสุดของเจ้าของเงิน (agency problem)

ซึ่งทำให้เกิดการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินโดยผู้ประกอบการที่เสนอราคา และเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่างๆ อย่างกว้างขวาง โดยจำกัดไม่ให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาด้วยวิธีการต่างๆ

การศึกษาของ Ware et al. (2007) พบว่ารูปแบบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยสามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบหลักคือ (1) การให้สินบน (2) การสมยอมหรือ “ฮั้ว” กันในการเสนอราคา (3) การใช้บริษัทอื่นบังหน้า และ (4) รูปแบบอื่นๆ

5.2.1 รูปแบบของการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

1) การให้สินบน (bribe หรือ kickback)

การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นรูปแบบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินที่พบได้บ่อยที่สุดในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยผู้เสนอราคาตกลงจะแบ่งผลประโยชน์จากโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้แก่ผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้ตนเป็นผู้ชนะในการเสนอราคา โดยผู้ที่มีอำนาจในการตัดสินใจในโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ อาจรวมถึงระดับนโยบายคือนักการเมือง และข้าราชการระดับสูง ไปจนถึงข้าราชการในระดับปฏิบัติงาน โดยทั่วไปแล้วมูลค่าของสินบนมักจะกำหนดเป็นอัตราร้อยละของมูลค่าโครงการในลักษณะของการ “เรียกเปอร์เซ็นต์”

การให้สินบนในบางกรณีเช่น กรณีที่เกี่ยวข้องกับบริษัทต่างประเทศมักใช้ “นายหน้า” (broker) หรือ “ตัวแทน” (agent) ซึ่งเป็นคนหรือบริษัทในประเทศ เนื่องจากมีความได้เปรียบในเรื่องข้อมูลข่าวสาร มีความเข้าใจกฎระเบียบต่างๆ ตลอดจนมีเครือข่าย (connection) กับข้าราชการ นักการเมือง หรือผู้มีอิทธิพล ในกรณีที่บริษัท นายหน้าอาจเป็นบริษัทที่ทำธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ ด้วย หรือเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาให้เป็นเพียงสำนักงานตัวแทนติดต่อระหว่างหน่วยงานราชการกับบริษัทต่างชาติเท่านั้น โดยรับผิดชอบด้านการบริหารงานทั่วไป (administration) หรือเป็นช่องทางสำหรับการรับส่งเงิน การให้สินบนในกรณีที่บริษัทต่างชาติเข้ามาเกี่ยวข้องกับอาจเป็นไปได้ทั้งแบบที่บริษัทต่างชาติรับรู้เรื่องการให้สินบน โดยบริษัทนายหน้าจะได้ “ค่าตอบแทนความสำเร็จ” (success fee) การให้สินบนผ่านทางนายหน้าเป็นวิธีที่นิยมใช้ในกลุ่มบริษัทข้ามชาติจากประเทศที่มีกฎหมายป้องกันการให้สินบนในต่างประเทศที่เข้มงวดเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากการจ่ายสินบนผ่านนายหน้าจะช่วยป้องกันการตรวจสอบที่อาจจะโยงมาถึงบริษัทตนเองได้ อย่างไรก็ตามอาจมีบางกรณีที่บริษัทต่างชาติไม่ทราบเรื่องการให้เงินสินบน แต่เป็นนายหน้าหรือตัวแทนเองที่ต้องการได้ค่าตอบแทนความสำเร็จเป็นฝ่ายเสนอจ่ายสินบนเอง

ความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่บ่งชี้ว่าอาจมีการให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

- ใช้วิธีการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาที่ไม่เหมาะสม เช่น ในกรณีที่เป็นการจัดซื้อเพิ่มเติม (repeated contract) ผู้เสนอราคาที่ชนะการเสนอราคาเป็นรายเดิมเกือบทุกครั้งที่จัดให้มีการจัดซื้อ

จัดจ้าง โดยไม่ได้ใช้วิธีคัดเลือกแบบที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขัน และบ่อยครั้งที่พบว่าราคาผู้ชนะ การเสนอราคาสูงกว่าราคาตลาด

- มีคนหรือบริษัทท้องถิ่นมาทำหน้าที่ตัวแทน โดยที่ตัวแทนนั้น ไม่ได้มีบทบาทหน้าที่ใดๆเป็นพิเศษ ที่จะช่วยทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น
- เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างรับของกำนัล เช่น รับของขวัญหรือรับเลี้ยงอาหารราคาแพง จากผู้เข้าร่วมเสนอราคา หรือตัวแทน
- เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทำหน้าที่ดูแล ควบคุม โครงการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐมีทรัพย์สินส่วนตัวเพิ่มขึ้น โดยไม่สามารถอธิบายที่มาของทรัพย์สินนั้นได้
- เป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีประวัติเกี่ยวกับพฤติกรรมการเรียกรับสินบนหรือการ ยอมรับสินบน เกี่ยวข้องอยู่ด้วย
- ผู้เสนอราคาที่เคยมีประวัติการส่งมอบงานที่ไม่มีคุณภาพหรือล่าช้า ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ ชนะการเสนอราคาอีกเป็นประจำ
- อดีตเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าของโครงการและเคยมีหน้าที่รับผิดชอบโครงการมาก่อน ติดต่อกับหน่วยงานเดิมของตนในฐานะผู้เสนอราคาหรือตัวแทน
- ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระดับบุคคล เช่น ผู้เสนอราคาหรือตัวแทนเป็นญาติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ รับผิดชอบโครงการจัดซื้อจัดจ้าง

2) การสมยอมหรือ “ฮั้ว”กันในการเสนอราคา (bid rigging)

ในการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินรูปแบบนี้ การจัดซื้อจัดจ้างจะดูเหมือนมีการแข่งขันเนื่องจากมี ผู้เข้าร่วมเสนอราคาหลายราย แต่ในความเป็นจริง ได้มีการตกลงเลือกผู้ชนะมาก่อนแล้วในกลุ่มผู้ที่เข้าร่วมเสนอ ราคางานบางส่วนหรือทั้งหมด โดยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจไม่ทราบความตกลงล่วงหน้านี้ หรือทราบและมีส่วนใน การสมคบกับผู้เข้าร่วมเสนอราคาก็ได้ ในทางปฏิบัติ การสมยอมกันในการเสนอราคามีหลายรูปแบบดังนี้

- การถอนตัว (bid suppression) คือการที่ผู้เข้าร่วมเสนอราคาหนึ่งรายหรือหลายรายซื้อเอกสารเสนอ ราคา แต่ไม่เสนอราคาจริง โดยอาจถอนตัวจากการเสนอราคา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาที่ตกลง กันไว้ล่วงหน้าแล้วเป็นผู้ชนะ โดยผู้ถอนตัวอาจได้เป็นผู้รับช่วงงานต่อ (subcontract) หรือได้ “ค่าถอนตัว” จากผู้ได้โครงการ
- การจงใจไม่สู้ (complementary bidding) คือการที่ผู้เข้าร่วมเสนอราคางานรายตั้งใจเสนอราคาสูง โดยทราบแน่ชัดว่าจะไม่ได้รับคัดเลือก หรือจงใจเสนอเงื่อนไขที่ทราบอยู่ก่อนแล้วว่าจะทำให้ ไม่ได้รับคัดเลือก เพื่อเปิดโอกาสให้รายอื่นเป็นผู้ชนะในการเสนอราคา โดยจะได้ ค่าตอบแทนจาก ผู้ได้โครงการ
- การ “เวียนเทียน” (bid rotation) คือการที่ผู้เสนอราคาซึ่งสมคบกันผลัดกันเป็นผู้ชนะการเสนอราคา ในโครงการต่างๆ โดยผู้เสนอราคาจะผลัดกันเสนอราคาสูง-ต่ำสลับกันไป รูปแบบนี้มักพบใน

โครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นงานประจำ เช่นการซ่อมบำรุงถนนซึ่งต้องทำเป็นประจำทุกปี และมีจำนวนผู้รับเหมาหลายรายเกี่ยวข้อง

- การแบ่งตลาดหรือแบ่งลูกค้า (customer or market allocation) คือการที่ผู้เสนอราคาตกลงแบ่งพื้นที่ทางการตลาดกัน โดยจะไม่เสนอราคาแข่งขันกันข้ามพื้นที่กัน แต่เสนอราคาเพียงเพื่อสร้างภาพให้ดูเหมือนมีการแข่งขันเท่านั้น รูปแบบนี้พบบ่อยในโครงการจัดจ้างบริการต่างๆ
- การเสนอราคาต่ำไปก่อน (lowballing) คือการที่ผู้เสนอราคาสมคบกับเจ้าหน้าที่จัดซื้อจัดจ้าง โดยการเสนอราคาต่ำเพื่อให้ได้โครงการมาก่อน จากนั้นจึงขอเจรจาต่อรองแก้ไขสัญญาในภายหลังหรือปรับลดสเปคหรือคุณภาพของงานลงโดยสมรู้ร่วมคิดกับผู้ตรวจรับงาน หรือสมคบกับเจ้าหน้าที่ให้สั่งเพิ่มงาน หรือปรับเพิ่มสเปคหรือคุณภาพเพื่อฉวยโอกาสเพิ่มราคา รูปแบบนี้พบมากในการประมูลงานก่อสร้าง

นอกจากนี้ การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินที่พบบ่อยอีกรูปแบบหนึ่งคือการสมคบกันระหว่างผู้เสนอราคากับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเฉพาะการ “ล็อกสเปค” ซึ่งหมายถึงการกำหนดลักษณะทางเทคนิคที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้เสนอราคาบางราย ตลอดจนการไม่เปิดเผยข้อมูลแก่ผู้เสนอราคาทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน เช่น การส่งข้อมูลร่างหน้าให้แก่ผู้เสนอราคาที่สมคบกันเพื่อให้มีเวลาในการเตรียมเอกสารประกวดราคามากกว่าผู้เสนอราคารายอื่นๆ

ตัวอย่างของความผิดปกติในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่บ่งชี้ว่าอาจมีการสมคบกันระหว่างผู้เสนอราคากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหลายประการ ดังต่อไปนี้

- ผู้เสนอราคาเสนอราคาเท่ากันทั้งราคาในรายการย่อย และราคารวม
- ราคาที่ผู้เสนอราคาทุกรายเสนอมานสูงกว่าราคาประเมินเบื้องต้นของหน่วยงานมาก หรือสูงกว่าราคาของงานลักษณะเดียวกันในพื้นที่อื่นหรือที่หน่วยงานอื่นเคยจัดเสนอมามาก่อน
- ผู้แพ้ในการเสนอราคากลายเป็นผู้รับเหมาช่วง (subcontractor) ของผู้ชนะการเสนอราคาในโครงการเดียวกัน
- มีการแก้ไขสาระสำคัญในเอกสารเสนอราคาของผู้เสนอราคาแบบเร่งด่วนในช่วงสุดท้ายก่อนหมดเวลายื่นซอง
- ราคาในรายการย่อยของผู้เข้าร่วมเสนอราคาบางรายสูงผิดปกติ เมื่อเทียบกับราคารายการเดียวกันของผู้เสนอราคารายอื่นๆ โดยไม่ทราบสาเหตุของราคาที่สูงผิดปกตินั้น เทคนิคนี้ใช้สำหรับการซ่อนกำไร ซึ่งจะนำมาจ่ายเป็นสินบนให้กับเจ้าหน้าที่
- ราคาของผู้เสนอราคารายอื่นๆ ที่ช่วงห่างจากราคาของผู้ที่ชนะการเสนอมามาก จนน่าสงสัยว่าจะมีการตกลงกันมาล่วงหน้า
- มีผู้เสนอราคาหลายรายที่ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นแล้ว แต่ไม่ยอมเสนอราคา หรือเสนอราคาแล้วแต่หยุดเสนอราคาต่อในการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction)

- ในกรณีที่การแข่งขันเสนอราคาในรอบแรกไม่สำเร็จ เมื่อจัดให้มีการเสนอราคาใหม่ ปรากฏว่าลำดับ (ranking) ของการเสนอราคาของผู้เสนอราคาแต่ละรายไม่แตกต่างจากการเสนอราคาในรอบแรก หรือมีผู้เข้าร่วมเสนอราคาบางรายไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในรอบใหม่
- ในการเสนอราคาในรอบใหม่ มีผู้เข้าร่วมเสนอราคาเพิ่มขึ้นจากรอบแรก โดยเป็นรายใหม่ที่ไม่เคยร่วมแข่งขันราคาในรอบแรกมาก่อน และการเสนอราคาในรอบใหม่ลดลงจากรอบเดิมมากโดยไม่มีเหตุผลสมควร ในกรณีนี้ ควรสงสัยว่า การเสนอราคาในรอบก่อนหน้ามีการสมคบตั้งราคากัน เมื่อมีผู้เสนอราคารายใหม่ที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มเดิมเข้ามาแข่งขัน ผู้เสนอราคาที่เคยสมคบกันจึงจำเป็นต้องลดราคาเพื่อสู้กับคู่แข่งรายใหม่

3) การใช้บริษัทอื่นบังหน้า (front or shell companies)

การใช้บริษัทอื่นบังหน้ามักถูกใช้ร่วมกับรูปแบบอื่นๆ เช่น การให้สินบนผ่านบริษัทอื่นเพื่อปกปิดอิทธิพลของบริษัทที่มีต่อการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา ซึ่งพบมากในการแข่งขันเสนอราคาระหว่างประเทศ ตัวอย่างของสัญญาณความผิดปกติในกรณีนี้ได้แก่

- บริษัทผู้รับเหมาช่วงจดทะเบียนในประเทศซึ่งไม่เปิดเผยข้อมูล (secrecy jurisdiction)
- บริษัทผู้รับเหมาช่วงหรือบริษัทในประเทศที่เป็นตัวแทนของบริษัทจากต่างประเทศไม่เคยมีผลงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการที่จัดซื้อจัดจ้าง
- กำหนดให้ชำระค่าสินค้าและบริการชำระไปบริษัทที่จดทะเบียนในประเทศซึ่งไม่เปิดเผยข้อมูล
- บริษัทผู้รับเหมาช่วงมีโครงสร้างผู้ถือหุ้นที่ไม่เปิดเผยชัดเจน หรือมีเจ้าของตามที่จดทะเบียนเป็นบริษัทกฎหมาย (law firm) หรือนิติบุคคลอื่นๆ ซึ่งเข้าข่ายการใช้ตัวแทนหรือ “นอมินี” (nominee)
- หมายเลขโทรศัพท์ของบริษัทผู้รับเหมาช่วง จดทะเบียนในนามบุคคลธรรมดา และใช้เครื่องตอบรับโทรศัพท์อัตโนมัติ แทนการมีพนักงานรับสาย
- ผู้ถือหุ้นหรือผู้มีอำนาจทำการของบริษัทที่ชนะการเสนอราคาเป็นญาติกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง
- เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างมักปรากฏตัวในสำนักงานของผู้ชนะการเสนอราคา

4) การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินรูปแบบอื่นๆ

นอกเหนือไปจากการให้สินบน การสมคบกันเสนอราคาและการใช้บริษัทอื่นบังหน้าแล้ว ยังพบการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินรูปแบบอื่นๆ อีกมาก โดยมักจะเป็นการใช้หลายรูปแบบผสมกัน เช่น การแก้ไขเอกสารข้อเสนอภายหลังจากที่ยื่นข้อเสนอไปแล้ว การแอบเอาข้อมูลของผู้เสนอราคารายอื่นไปบอกผู้เสนอราคาที่ยังจกกัน การเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาที่ยังจกยื่นข้อเสนอใหม่เพื่อให้ได้ราคาต่ำกว่าคู่แข่งโดยเจ้าหน้าที่จะแอบเอาข้อเสนอเดิมทิ้งไป วิธีการนี้จะทิ้งร่องรอยไว้ในรายงานการจัดซื้อจัดจ้างที่เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำ หรือเอกสารข้อเสนอของผู้เสนอราคา ซึ่งจะพบได้ว่า เจ้าหน้าที่ตั้งใจทำรายงานขั้นตอนการเสนอราคาไม่ครบถ้วน ไม่มีการลงนามของผู้มีอำนาจอย่างถูกต้องและครบถ้วน มีการยืดเวลาบางขั้นตอนออกไปโดยไม่มีเหตุอัน

สมควร เอกสารข้อเสนอของผู้เสนอราคามีการแก้ไข ชัดเจน ด้วยลายมือเขียน โดยเป็นการแก้ไขสาระสำคัญของการเสนอราคา เป็นต้น

5.2.2 การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

รูปแบบการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่กล่าวมาข้างต้น จะเกี่ยวข้องกับความคิดปรกติในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง 4 ขั้นตอนคือ 1) การพิจารณาโครงการที่จะได้รับการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง 2) การเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น (pre-qualification) การจัดเตรียมเอกสารเสนอราคา และการรับข้อเสนอการเสนอราคา 3) การพิจารณาข้อเสนอ การตรวจสอบคุณสมบัติภายหลังการพิจารณาข้อเสนอ (post-qualification) และการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา และ 4) การบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และการควบคุมบริหาร โครงการ (project supervision) ดังนี้

1) ขั้นตอนพิจารณาโครงการที่จะได้รับการอนุมัติให้จัดซื้อจัดจ้าง

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนในระดับนโยบายซึ่งจะรวมไปถึงการพิจารณาแหล่งที่มาของเงินที่จะใช้ในโครงการ และหน่วยงานที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดขั้นตอนอื่นๆ ที่ตามมา นักการเมืองมักต้องการให้มีโครงการก่อสร้างถนนเกิดขึ้นในเขตเลือกตั้งของตนเพื่อหาเสียงจากประชาชน เพื่อให้ได้รับเลือกตั้งในสมัยต่อไป ในขณะที่รัฐมนตรีก็ต้องการให้โครงการของตนได้รับการอนุมัติงบประมาณ นักการเมืองซึ่งเป็นผู้พิจารณางบประมาณจึงมักจะสนับสนุนโครงการของกระทรวงที่จัดสรรงบประมาณมาลงในเขตเลือกตั้งของตน ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เป็นจุดอ่อนอาจทำให้เกิดการสมคบกันได้ระหว่างผู้เสนองบประมาณ (รัฐมนตรี) กับผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณของโครงการ (นักการเมือง) ตัวอย่างของปัญหาความผิดปรกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติโครงการไม่ชัดเจน ทำให้โครงการต่างๆ เช่น โครงการก่อสร้างไม่ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง
- โครงการที่ไม่มีกรอบการออกแบระบบการป้องกันการคอร์รัปชันไว้ล่วงหน้า
- โครงการที่มีงบประมาณสูงไม่สอดคล้องกับราคาตลาด

2) ขั้นตอนเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น (pre-qualification) การจัดเตรียมเอกสารเสนอราคา และการรับข้อเสนอการเสนอราคา

เมื่อได้รับการจัดสรรงบประมาณ ขั้นตอนที่ต่อไปก็คือการเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น (pre-qualification) การจัดเตรียมเอกสารเสนอราคา และการรับข้อเสนอการเสนอราคา

การเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้าง : การเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้างอย่างกว้างขวางเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะจะช่วยทำให้มีผู้สนใจเข้าร่วมเสนอราคาเป็นจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันในการจัดซื้อจัดจ้าง ตัวอย่างของปัญหาความผิดปรกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- ไม่มีการเผยแพร่ข่าวการเสนอราคา หรือมีการเผยแพร่ในวงจำกัด เผยแพร่ในระยะเวลาที่สั้นเกินไป ทำให้ผู้สนใจไม่มีเวลาเพียงพอต่อการเตรียมข้อเสนอ
- ในกรณีของโครงการมูลค่าสูงที่มีผู้เสนอราคาภายในประเทศน้อยราย อาจมีการจำกัดให้เป็นการจัดซื้อจัดจ้างภายในประเทศ หรือไม่มีการเผยแพร่ข่าวเสนอราคาไปยังผู้เสนอราคาต่างประเทศ
- ข้อมูลที่เผยแพร่เพื่อประกอบการตัดสินใจเข้าร่วมเสนอราคาของผู้สนใจไม่ครบถ้วน และไม่ให้ข้อมูลในการติดต่อสอบถามเพิ่มเติม
- มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวเสนอราคาครบถ้วนแต่มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในช่วงสุดท้าย เช่น เปลี่ยนสถานที่ยื่นข้อเสนอโดยไม่แจ้งให้ผู้เสนอราคาได้ทราบอย่างทั่วถึง
- มีการเผยแพร่ข่าวการเสนอราคาในเว็บไซต์ของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง แต่ต้องใช้รหัสผ่านเพื่อเข้าถึงข้อมูล

การตรวจสอบคุณสมบัติเบื้องต้น : สำหรับโครงการที่มีความซับซ้อนสูงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาล่วงหน้าให้ได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (pre-qualification หรือ PQ) เช่น จำนวนบุคลากร เครื่องมือหรืออุปกรณ์ก่อสร้าง ประสบการณ์ เป็นต้น แม้ขั้นตอนนี้จะใช้เพื่อประโยชน์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณภาพ แต่ก็พบว่ามีการใช้ PQ เพื่อกีดกันการแข่งขันบ่อยครั้งมาก ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวการทำ PQ อย่างกว้างขวางเพียงพอ หรือใช้เวลาเตรียมตัว น้อยเกินไป
- กำหนดเงื่อนไข PQ ไม่ชัดเจน หรือกำหนดเงื่อนไขที่ไม่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น ให้ผู้เสนอราคาต้องจัดเตรียมเอกสารเป็นจำนวนมากและทำสำเนาหลายชุด หากขาดเอกสารเพียงรายการเดียวก็จะถือว่าไม่ผ่านการทำ PQ
- กำหนดเงื่อนไขให้ผู้เสนอราคาต้องขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างก่อนจึงจะมีสิทธิเข้าร่วมการทำ PQ ได้
- กำหนดเงื่อนไขในการทำ PQ ที่ไม่มีผู้เสนอราคารายใดจะสามารถผ่านได้ เช่น กำหนดประสบการณ์ไว้สูงเกินไป โดยไม่จำเป็น
- ใช้หลักเกณฑ์ในการทำ PQ ซึ่งไม่เคยประกาศล่วงหน้ามาก่อนในเอกสารที่เผยแพร่ หรือใช้หลักเกณฑ์ที่ต้องอาศัยดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการให้คะแนน
- ผู้เสนอราคาที่ผ่าน PQ ถูกปฏิเสธไม่ให้สามารถยื่นข้อเสนอในโครงการนั้นได้

การจัดเตรียมเอกสารเสนอราคา : เอกสารเสนอราคามีข้อมูลสำคัญที่จะมีผลต่อการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาเช่น หลักเกณฑ์ในการเสนอราคา คุณลักษณะทางเทคนิคของสินค้าหรือบริการตลอดจนมาตรฐานต่างๆ ที่จะเลือกใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือก และหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ชนะ เป็นต้น ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- มีการแบ่งโครงการขนาดใหญ่ออกเป็นโครงการย่อยโดยเป็นงานลักษณะเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน เพื่อจัดให้มีการเสนอราคาหลายครั้งเพื่อจูงใจไม่ให้ผู้เสนอราคาบางรายโดยเฉพาะผู้เสนอราคารายใหญ่เข้าร่วมแข่งขัน
- กำหนดราคาของเอกสารเสนอราคาสูงมากเมื่อเทียบกับมูลค่าโครงการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายเล็กไม่ให้อ่านเอกสารเสนอราคาได้
- ข้อมูลในเอกสารเสนอราคาไม่ชัดเจนเพียงพอต่อการยื่นข้อเสนอ เช่น ไม่อธิบายขั้นตอนการยื่นข้อเสนอ ไม่มีแบบฟอร์มรายการให้กรอกราคา เป็นต้น
- ไม่มีข้อมูลหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาระบุไว้ในเอกสารเสนอราคา หรือมีแต่ไม่ชัดเจน หรือใช้หลักเกณฑ์ที่ไม่ได้อยู่ในเอกสารเสนอราคา

การรับข้อเสนอของผู้เสนอราคา : ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- ผู้เสนอราคาหนึ่งรายหรือมากกว่าทราบข้อมูลการประมาณการต้นทุนของหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง ในขณะที่ผู้เสนอราคารายอื่นๆ ไม่ทราบข้อมูลนี้
- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างไม่ชี้แจงข้อสงสัยในเอกสารเสนอราคา หรือไม่ชี้แจงในเวลาที่เหมาะสม หรือชี้แจงให้ทราบเฉพาะกลุ่มของผู้เสนอราคากลุ่มหนึ่งเท่านั้น
- สถานที่รับข้อเสนอถูกเปลี่ยนแปลงกระทันหัน โดยมีผู้เสนอราคากลุ่มหนึ่งเท่านั้นที่ทราบการเปลี่ยนแปลงนี้
- ผู้เข้าร่วมเสนอราคาบางรายถูกขัดขวางการยื่นข้อเสนอ เช่น มีการว่าจ้างอำนวยการปิดกั้นเส้นทางไปสถานที่ยื่นข้อเสนอ เป็นต้น
- เจ้าหน้าที่หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างรับข้อเสนอภายหลังจากเวลาที่กำหนดไว้ในเอกสารเสนอราคาสิ้นสุดลงแล้ว
- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างไม่จัดให้มีการเสนอราคาอย่างเปิดเผย
- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างไม่ประกาศหลักเกณฑ์สำคัญให้ทราบโดยทั่วกัน แต่ในภายหลังกลับนำไปใช้ในการตัดสินพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะ
- หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างไม่ได้จัดเก็บข้อเสนอของผู้เสนอราคาที่ยื่นมาแล้วไว้ในสถานที่ที่ปลอดภัย ทำให้ข้อมูลรั่วไหลไปถึงผู้เสนอราคารายอื่นที่ยังไม่ได้ยื่นข้อเสนอ

3) ขั้นตอนการพิจารณาข้อเสนอ การตรวจสอบคุณสมบัติภายหลังการพิจารณาข้อเสนอ (post-qualification) และการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา

ขั้นตอนการพิจารณาข้อเสนอมีความสำคัญที่สุดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพราะจะตัดสินคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างมักจะเลือกใช้เกณฑ์ราคาต่ำสุดในการตัดสินคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา แต่ในบางโครงการจำเป็นต้องมีการพิจารณาเกณฑ์อื่นๆ ซึ่งไม่ใช่ราคาด้วยเช่น ระยะเวลาการส่งมอบสินค้า ต้นทุนในการบำรุงรักษา ความเข้ากันได้ของอุปกรณ์ การบริการหลังการ

ขาย การฝึกอบรม หรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ไม่ใช่ราคามักจะใช้วิธีให้คะแนนในแต่ละด้าน วิธีการดังกล่าวมีจุดอ่อนที่ต้องระวังคือการให้คะแนนเป็นการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับทัศนคติ ประสบการณ์ และความซื่อสัตย์สุจริตของกรรมการแต่ละคน นอกจากนี้ หากหน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาภายหลังการพิจารณาข้อเสนอ (post-qualification) แทนการตรวจสอบคุณสมบัติก่อนการพิจารณาข้อเสนอ (pre-qualification) ก็อาจเกิดปัญหาการใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกผู้เสนอราคาด้วยเช่นกัน ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- มีการประกาศผลการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร
- คณะกรรมการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาใช้หลักเกณฑ์อื่นนอกเหนือจากที่ประกาศไว้ในเอกสารเสนอราคา หรือใช้เกณฑ์ตามที่ประกาศไว้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกีดกันการแข่งขัน
- คณะกรรมการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาที่ไม่มีความเชี่ยวชาญที่จำเป็นต่อการพิจารณาสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้าง
- ขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาถูกแทรกแซง หรือมีการใช้อิทธิพลของข้าราชการระดับสูง หรือนักการเมือง
- กรรมการบางคนพยายามโน้มน้าวกรรมการที่เหลือ ให้คล้อยตามตนในการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคา
- ในกรณีของการใช้วิธี post-qualification แทน pre-qualification มีผู้เสนอราคาหลายรายถอนตัวออกจากการเป็นผู้เสนอราคา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสนอราคาที่เหมาะสม
- ผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุดถูกพิจารณาให้มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ
- ผู้เสนอราคาหลายรายใช้หลักประกันการเสนอราคา (bid security) ซึ่งลงวันที่เดียวกัน มีหมายเลขประจำเอกสารเรียงกัน และทำมาจากสถาบันการเงินเดียวกัน
- มีการยืดระยะเวลาการเจรจาหรือการทำสัญญากับผู้ชนะการเสนอราคาออกไปโดยไม่มีเหตุผลสมควร
- คณะกรรมการคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาเป็นบุคคลเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกันกับเจ้าหน้าที่บริหารสัญญา

4) **ขั้นการบริหารสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารโครงการ (supervision)**

ขั้นตอนนี้เป็นการกำกับให้โครงการเป็นไปตามสัญญา ซึ่งรวมถึงการตรวจงานตามงวดที่กำหนดในสัญญา และจัดการการเบิกจ่ายในแต่ละงวด ตัวอย่างของปัญหาความผิดปกติในขั้นตอนนี้ได้แก่

- มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญของสเปคของสินค้าหรือแก้ไขขอบเขตของงานภายหลังการลงนามในสัญญาซื้อหรือจ้างไปแล้ว

- งานที่ส่งมอบด้วยคุณภาพกว่าที่กำหนดไว้ในสเปค หรือไม่ครบถ้วน หรือล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา แต่เจ้าหน้าที่ตรวจรับและอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินได้
- ในกรณีของงานที่ปรึกษา มีการเปลี่ยนตัวที่ปรึกษา หรือส่งบุคคลอื่นมาแทนโดยมีความรู้ความสามารถน้อยกว่าที่ปรึกษาที่เสนอชื่อไว้ในสัญญา
- มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าหน้าที่บริหารสัญญาระดับอาวุโส หรือเจ้าหน้าที่บริหารโครงการระดับอาวุโสบ่อยครั้ง
- ขาดการตรวจงานในระหว่างการดำเนินการโครงการ หรือความถี่ในการตรวจงานน้อยเกินไป
- ไม่มีการทำรายงานการบริหารโครงการอย่างครบถ้วน หรือมีรายงานที่สำคัญสูญหายไป
- มีการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งงานให้แตกต่างไปจากที่ระบุไว้ในสัญญา โดยไม่ปรากฏหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษร
- การจ่ายเงินล่าช้าไม่ตรงตามงวดงานที่กำหนดไว้ในสัญญา
- มีค่าใช้จ่ายส่วนที่เกินจากสัญญาเพิ่มสูงมาก (cost overruns) โดยไม่สามารถอธิบายเหตุผลที่เหมาะสมได้

5.3 กรณีศึกษาการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย

ในหัวข้อนี้ คณะผู้วิจัยจะนำเสนอกรณีศึกษาการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย 6 กรณี โดยคัดเลือกจากโครงการที่มีการร้องเรียนหรือถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานหลัก 2 แห่งคือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ลักษณะของการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และจะนำเสนอข้อสังเกตของคณะผู้วิจัยต่อลักษณะของการทุจริตในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจากกรณีศึกษาดังกล่าว

5.3.1 โครงการประกวดราคาเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศใช้ก๊าซธรรมชาติ (CNG) ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

โครงการเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศใช้ก๊าซ CNG เป็นโครงการที่มีการเสนอครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2549 ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร โดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงคมนาคม ตามแผนงานเดิม โครงการนี้เป็นการเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศใช้ก๊าซ CNG จำนวน 6,000 คัน เป็นระยะเวลา 10 ปี ในวงเงิน 110,160 ล้านบาท แต่เนื่องจากปัญหาทางการเมืองในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 ทำให้การพิจารณาโครงการนี้ล่าช้าไปมาก จนถึงรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ กระทรวงคมนาคมได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาใหม่ แต่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าค่าเช่าแพงเกินไป จึงมีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการกถันกรองชุดพิเศษ โดยมี พล.ต. สนั่น ขจรประศาสน์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการศึกษารายละเอียดของโครงการนี้อีกครั้ง คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้เสนอให้ลดจำนวนรถยนต์ที่จะเช่าลง

เหลือ 4,000 คัน และให้กระทรวงคมนาคมนำเรื่องกลับไปทบทวนแล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาใหม่ ต่อมากระทรวงคมนาคมได้ปรับแก้มูลค่าโครงการสำหรับการเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศแบบใช้ CNG จำนวน 4,000 คัน ในวงเงิน 67,900 ล้านบาท โดยยังคงระยะเวลาเช่า 10 ปีเท่าเดิม

โครงการนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง เนื่องจากเป็นโครงการที่มีมูลค่าสูง เกี่ยวข้องกับ นักการเมืองที่มีอิทธิพลสูง และมีความพยายามผลักดันให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหลายครั้งในหลาย รัฐบาล ที่ผ่านมามีการแก้ไขร่างหลักเกณฑ์การประกวดราคาหรือ (TOR) มาแล้วถึง 11 ครั้ง โครงการนี้ถูก ตรวจสอบจากหลายฝ่าย เช่น สมาชิกวุฒิสภา (สว.) กลุ่ม 40 ซึ่งได้เชิญผู้เชี่ยวชาญเข้าร่วมศึกษาร่าง TOR และพบ ข้อสงสัยในเรื่องการคำนวณมูลค่าของรายการสำคัญต่างๆ เช่น

- ค่าเช่ารถโดยสารตามที่ ขสมก. เสนอในเอกสารโครงการสูงมากเกินไป โดยเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเช่าที่คำนวณโดยผู้เชี่ยวชาญแล้ว พบว่าสูงกว่าถึงร้อยละ 40
- การคำนวณค่าซ่อมรถของ ขสมก. ใช้อัตราค่าซ่อมของรถเก่าอายุ 10 ปีขึ้นไปมาคำนวณ ทั้งนี้ การคำนวณค่าซ่อมควรพิจารณาตามอายุการใช้งานซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วรถใหม่จะมีค่าซ่อมต่ำกว่ารถเก่า
- การประมาณการรายได้ตามที่ ขสมก. เสนอในโครงการนี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาการขาดทุนสะสมของ ขสมก. ได้

นอกจากนี้ ยังมีข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์จากการที่นายถาวร เสนเนียม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสงขลา พรรคประชาธิปัตย์ ตรวจสอบพบว่า มีผู้นำเข้ารถยนต์โดยสาร CNG เป็นจำนวนมากจอดอยู่ที่ท่าเรือแหลมฉบัง โดยสงสัยว่าจะเป็นรถยนต์โดยสาร CNG ที่นำเข้ามาเพื่อโครงการนี้ ทั้งๆ ที่ในเวลานั้นยังอยู่ในขั้นตอนการร่าง TOR เท่านั้น ทำให้มีข้อสงสัยว่าโครงการนี้จะมีการ “ลือคสเปค” เนื่องจากเป็นโครงการที่สังคมให้ความสนใจสูง คณะอนุกรรมการป้องกันการทุจริตด้านเศรษฐกิจในคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้มีมติให้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษาโครงการนี้

ผลการตรวจสอบ

ในปัจจุบัน ป.ป.ช. ได้พิจารณาศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว และนำเสนอเป็นข้อสังเกตหรือข้อเสนอแนะต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 (8) รวมทั้งสิ้น 10 ข้อ (ป.ป.ช., 2553) อาทิ

ประการที่หนึ่ง ในกระบวนการริเริ่มโครงการ ขสมก. ไม่ได้ทำการศึกษาความเหมาะสมและความ เป็นไปได้ของโครงการ (economic project evaluation) โดยมีเพียงการอ้างอิงงานศึกษาที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้นำมาใช้ในการเสนอโครงการนี้โดยเฉพาะ การศึกษาในส่วนที่สำคัญๆ จึงไม่ครบถ้วนและบางส่วนเป็น เท็จ เช่น ที่มาของตัวเลขต้นทุนต่างๆ ที่มาของจำนวนผู้โดยสาร เป็นต้น ป.ป.ช. เห็นว่า ขสมก. ในฐานะผู้เสนอ โครงการมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐในการตัดสินใจลงทุนโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องทำตามขั้นตอน ให้มี

การศึกษาวิเคราะห์และประเมินโครงการตามหลักวิชาการอย่างละเอียด นอกเหนือจากประเด็นเรื่องการศึกษา จุดคุ้มทุนแล้วยังต้องศึกษาประเด็นอื่นๆ ให้ครอบคลุมทุกด้าน เช่น ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน และผลกระทบอื่นๆ ให้ครบถ้วนก่อนนำเสนอต่อ กรม.

ประการที่สอง โครงการนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรที่เป็นหน่วยงานกลาง เนื่องจาก ขสมก. ได้นำเสนอโครงการดังกล่าวต่อ กรม. เป็นโครงการเช่า จึงได้รับการยกเว้นไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามปกติของการพิจารณาโครงการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ป.ป.ช. เห็นว่าโครงการเช่าหรือซื้อ ควรต้องถือว่าเป็นการลงทุนในภาครัฐเช่นเดียวกัน ต้องผ่านกระบวนการอนุมัติอย่างเข้มงวด และมีข้อมูลการศึกษาโครงการครบถ้วน ผู้ที่นำเสนอโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนนี้ จึงต้องแน่ใจว่าได้กระทำไปตามกฎระเบียบที่มีอยู่และได้รักษาประโยชน์ของรัฐอย่างเต็มความสามารถและตามหน้าที่แล้ว

ประการที่สาม ร่างขอบเขตของงาน (TOR) มีความบกพร่องหลายประการเช่น กำหนดคุณลักษณะของอุปกรณ์ และรูปลักษณะต่างๆ มีหลายส่วนที่ง่ายต่อการลือสแปกให้กับผู้ผลิตรายใดรายหนึ่ง มีการปรับลดงบประมาณโดยการตัดระบบและมาตรฐานการจัดการด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมออก และการกำหนดให้ส่งมอบรถโดยสาร 4,000 คัน ในเวลา 2 ปี อาจเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ลดการแข่งขัน โดยผู้อำนวยการ Internal Combustion Engine Research ให้ความเห็นต่อคณะทำงานของ ป.ป.ช. ว่า ไม่มีโรงงานใดในโลกสามารถทำได้ทัน และทางด้านผู้ผลิตต่างประเทศก็ให้ข้อมูลที่สอดคล้องกันว่าแม้จะหยุดการผลิตประเภทอื่นๆ ไปแล้วทั้งหมด เพื่อผลิตรถโดยสารประจำทางอย่างเดียวก็ยังผลิตได้เพียง 600-700 คันต่อปี เท่านั้น ป.ป.ช. เห็นว่า คณะกรรมการร่าง TOR และผู้ที่มีอำนาจอนุมัติให้ใช้ออกสารประกอบกำมะถัน ต้องระมัดระวังการเขียนข้อกำหนดแบบที่เจาะจงระบุพรรณานิสัยฐานของสิ่งของที่ต้องการ หรือมีการจำกัดผู้เข้าแข่งขัน ซึ่งอาจจะสัมพันธ์กับความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ได้ด้วย

5.3.2 โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)

กระทรวงคมนาคม

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

โครงการก่อสร้างสนามบินนานาชาติแห่งใหม่กรุงเทพหรือท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเป็นโครงการขนาดใหญ่มาก (mega project) ซึ่งริเริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 และก่อสร้างแล้วเสร็จเปิดใช้งานในปี พ.ศ. 2551 ใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น 1.5 แสนล้านบาท โครงการนี้ประกอบไปด้วยโครงการย่อยที่มีมูลค่าสูงจำนวนมาก โครงการตั้งตอม่อดิน งานฐานราก งานก่อสร้างพื้นผิว ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดอากาศยาน งานก่อสร้างอาคารที่พักผู้โดยสาร งานติดตั้งระบบไฟฟ้า งานระบบปรับอากาศตัวอาคาร ระบบผลิตพลังงาน การจัดซื้ออุปกรณ์ตรวจจับวัตถุระเบิด การจัดจ้างผู้ให้บริการรถเข็นกระเป๋า การประมูลเช่ารถบริการรับ-ส่งผู้โดยสาร (limousine) ไปจนถึงโครงการสัมปทานร้านค้าปลอดอากร และการใช้พื้นที่ในสนามบินสุวรรณภูมิ ทุก

โครงการที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งของโครงการที่มีชาวทาจิกิสถานอยู่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสและการทุจริตในโครงการเหล่านั้นได้เลย

ข้อกล่าวหาเกี่ยวกับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตามที่ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณานั้นมีทั้งสิ้น 15 เรื่อง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการวิสามัญศึกษาและติดตามการแก้ไขปัญหาสนามบินสุวรรณภูมิ สถานีดับเพลิงยุติแห่งชาติ เป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อกรมสอบสวนคดีพิเศษ ต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษได้ส่งเรื่องมาให้ ป.ป.ช. ดำเนินการ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง (ไม่รวมกรณีสัมปทาน) มีดังต่อไปนี้ (ป.ป.ช., 2552)

1. กรณีทุจริตเกี่ยวกับการจัดจ้างผู้ให้บริการรถเข็นกระเป๋าในสนามบินสุวรรณภูมิ เอื้อประโยชน์ให้แก่บริษัท ไทยแอร์พอร์ตกราวด์ เซอร์วิส เซส จำกัด (TAGS) โดยการแก้ไข และยกเลิก TOR หลายครั้ง และจัดจ้างในราคาที่สูงกว่าท้องตลาดมาก ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ กรรมการและพนักงานบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) หรือ ทอท. หลายคนเป็นผู้ถูกกล่าวหา
2. กรณีร่วมกันรับจ้างเข้าบริหารกิจการ โรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ของบริษัท โรงแรมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ จำกัด (รทส.) ทำให้ รทส. ต้องจ่ายเงินค่าดำเนินการให้กับกลุ่มกิจการร่วมค้ายูนิเวอร์แซลฯ เป็นจำนวนมากเกินกว่ารายได้ตามจริงที่ Novotel ได้รับจากการบริหาร โรงแรม โดยมีนักการเมืองที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มกิจการร่วมค้ายูนิเวอร์แซลฮอสพิเทลลิตี้ เป็นผู้ถูกกล่าวหา
3. กรณีกำหนดราคากลางอุปกรณ์ไฟฟ้า ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดอากาศยานโครงการสนามบินสุวรรณภูมิของบริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด สูงผิดปกติ โดยมีคณะกรรมการกำหนดราคากลาง เฉพาะงานก่อสร้างพื้นผิว ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดอากาศยาน เป็นผู้ถูกกล่าวหา
4. กรณีกำหนดคุณสมบัติของหม้อแปลงไฟฟ้าตาม Section 16321 ให้การผลิตขดลวดทองแดงโดยการหล่อ เพื่อกีดกันมิให้ผู้เสนอราคารายอื่นสามารถเสนอราคางานจัดหาหม้อแปลงไฟฟ้าระบบจำหน่ายโครงการก่อสร้างระบบไฟฟ้าและท่อร้อยสายได้ และกรณีกำหนดให้มีการทดสอบ Partial Discharge ของหม้อแปลงไฟฟ้าแบบแห้งทุกใบที่จะใช้งานที่โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ และกำหนดให้มีค่าน้อยกว่าหรือเท่ากับ 2 PC ทั้งที่ไม่มีผู้ผลิตหม้อแปลงไฟฟ้าแบบแห้งรายใดสามารถผลิตได้ โดยมีเจ้าหน้าที่บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) เป็นผู้ถูกกล่าวหา
5. กรณีเจ้าหน้าที่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด เจาะจงให้อุปกรณ์ไฟฟ้าสนามบิน ยี่ห้อ Crouse Hinds ที่ผลิตตามมาตรฐาน FAA และไม่ได้มาตรฐานตามข้อกำหนดของ ICAO ในการสอบราคาจ้างปรับปรุงป้าย Taxiway Guidance Sign ณ ท่าอากาศยานหาดใหญ่ ตามประกาศลงวันที่ 5 มกราคม 2547 โดยยืนยันว่าอุปกรณ์ไฟฟ้างดกล่าวถูกต้องตามข้อกำหนด ICAO แล้ว ที่สุดต้องยกเลิกการสอบราคาดังกล่าว รวมทั้งเจ้าหน้าที่บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด

- (บทม.) ใช้อุปกรณ์ไฟฟ้าดังกล่าวติดตั้งที่สนามบินสุวรรณภูมิเช่นเดียวกัน โดยมีเจ้าหน้าที่บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด และเจ้าหน้าที่บริษัททำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บท ม.) เป็นผู้ถูกกล่าวหา
6. กรณีไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดในประกาศเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กลุ่ม VKP Joint Venture เป็นผู้ได้งานโครงการปรับปรุงคุณภาพของทางวิ่งฝั่งตะวันออก ของสนามบินสุวรรณภูมิ โดยมี คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาโครงการปรับปรุงคุณภาพของทางวิ่งฝั่งตะวันออก บริษัท ทำอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 7. กรณีทุจริตในการทำสัญญาจ้างเลขที่ 6CI4-500016 ลงวันที่ 22 สิงหาคม 2550 ว่าจ้างบริษัท เค. เอช พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ก่อสร้างซุ้มเฉลิมพระเกียรติฯ เป็นเงิน 13.696 ล้านบาท โดยดำเนินการ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับ ทอท.ว่าด้วยการพัสดุฯ และมีราคาที่ไม่เหมาะสม โดยมีคณะกรรมการ จัดจ้างโดยวิธีพิเศษ และ รักษาการกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 8. กรณีกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการประมูลเช่ารถบริการรับ-ส่งผู้โดยสาร (Limousine) ให้บริการรับ-ส่งผู้โดยสารในพื้นที่ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ระยะเวลา 5 ปี รวม 8 สัญญา วงเงิน 2,651.48 ล้านบาท โดยมีนักการเมือง ข้าราชการ กรรมการ และเจ้าหน้าที่บริษัททำอากาศยาน ไทย จำกัด (มหาชน) และเอกชน เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 9. กรณีมีพฤติการณ์กระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อ หน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดจ้างกลุ่ม SPS Consortium เป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการขยะในทำอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยมีนักการเมือง ข้าราชการ กรรมการ และเจ้าหน้าที่บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และเอกชน เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 10. กรณีร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการประมูลงานจ้างเหมา บริการรักษาความปลอดภัย ณ ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยวิธีพิเศษ โดยมีพ.ต.ท. ทักษิณ ชิน วัตร กับพวก เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 11. กรณีทุจริตเกี่ยวกับการจัดจ้างก่อสร้างโครงการระบายน้ำบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิของกรม ชลประทานในราคาสูงเกินจริง มีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ผู้รับจ้าง โดยมี ข้าราชการ สังกัดกรมชลประทาน และนางสุดารัตน์ เกตุราพันธ์ ขณะดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้ถูกกล่าวหา
 12. กรณีกระทำความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการติดตั้งหลังคาผ้าใบอาคารผู้โดยสารสนามบินสุวรรณภูมิ โดยเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของวัสดุ แก้วระยะเวลารับประกันวัสดุหลังคาผ้าใบ ภายหลังจาก

ลงนามในสัญญาแล้ว โดยมีนายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม กับพวก เป็นผู้ถูกกล่าวหา

13. กรณีทุจริตในการจัดสรรพื้นที่ และการก่อสร้างอาคาร City Garden ณ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ โดยมีนายศรีสุข จันทรางศู อดีตประธานกรรมการบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กับพวก เป็นผู้ถูกกล่าวหา

ผลการตรวจสอบ

ในปัจจุบันเรื่องส่วนใหญ่อยู่ในระหว่างการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานโดยคณะอนุกรรมการชุดต่างๆ ยกเว้นเรื่องที่ 4 ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาตกไป และเรื่องที่ 5 ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล อยู่ระหว่างสรุปเรื่องเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

5.3.3 โครงการจัดซื้อเรือชุดแบบหัวสว่าน ของกรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

โครงการจัดซื้อเรือชุดแบบหัวสว่านเป็นโครงการที่ได้รับอนุมัติจาก ครม. เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2538 (รัฐบาล นายชวน หลีกภัย) โดยอนุมัติให้กรมเจ้าท่าดำเนินการจัดหาเรือชุดจำนวนทั้งสิ้น 8 ลำ และเรือลากจูง 1 ลำ โดยในจำนวนเรือชุด 8 ลำนั้น เป็นการจัดหาเรือชุดแบบหัวสว่าน ขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางของท่อส่งดิน 28 นิ้ว จำนวน 3 ลำ ต่อมากรมเจ้าท่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยเป็นการประกวดราคาแบบนานาชาติ มีการส่งหนังสือเชิญให้ยื่นข้อเสนอไปยังบริษัทต่อเรือในต่างประเทศผ่านสถานทูตจำนวน 27 แห่ง พร้อมกับแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอด้านคุณสมบัติเบื้องต้น มีบริษัทที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นให้เข้าร่วมประกวดราคาจำนวน 5 ราย แต่มีบริษัทที่เข้าร่วมประกวดราคาจริงเพียง 3 ราย

ต่อมาในชั้นการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคมีบริษัทที่ผ่านการพิจารณาเพียงรายเดียวคือ Ellicot Machine Corporation International หรือ EMCI จากประเทศสหรัฐอเมริกา EMCI เสนอราคาสำหรับการต่อเรือชุดหัวสว่าน 3 ลำเป็นเงินจำนวน 50.36 ล้านดอลลาร์สหรัฐ และได้ลดราคาให้เหลือ 49.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือประมาณ 2,000 ล้านบาท ตามอัตราแลกเปลี่ยนในขณะนั้น ครม. พิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2540 (รัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) และลงนามในสัญญาว่าจ้างในสัปดาห์ต่อมาเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2540 โดยในสัญญากำหนดระยะเวลาต่อสร้างและส่งมอบเรือทั้ง 3 ลำ ภายใน 540 วัน หรือ 18 เดือน ครบกำหนดสัญญาวันที่ 24 มีนาคม พ.ศ. 2542

ปัญหาและความอื้อฉาวของโครงการนี้ปรากฏขึ้นเมื่อสิ้นสุดอายุสัญญาต่อสร้างและส่งมอบเรือแล้ว EMCI กลับไม่สามารถต่อสร้างและส่งมอบเรือชุดทั้ง 3 ลำได้ตามสัญญา โดยงานมีความล่าช้าเป็นอันมาก ทั้งที่กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการจ่ายเงินงวดให้แก่ EMCI ไปแล้วกว่า 42.7 ล้านดอลลาร์ คิดเป็นร้อยละ 86 ของวงเงินค่าจ้างทั้งหมด แม้ว่าต่อมา ครม. จะอนุมัติให้ขยายอายุสัญญาการต่อสร้างและส่งมอบออกไปเกือบหนึ่งปีคือให้

ส่งมอบภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2544 (รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร) พร้อมกับผ่อนปรนเงื่อนไขการต่อและประกอบเรือชุดจากที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จที่อู่ต่อเรือในสหรัฐอเมริกาเป็นการให้นำเรือและอุปกรณ์บางส่วนเข้ามาดำเนินการต่อสร้างให้แล้วเสร็จในประเทศไทยแล้วก็ตาม แต่ EMCI ก็ยังไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้เนื่องจากบริษัทประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงินจนถึงขั้นประกาศล้มละลายพร้อมโอนทรัพย์สินทั้งหมดไปยังบริษัทที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ โดยทรัพย์สินบางส่วนถูกเจ้าหนี้และธนาคารยึดไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันด้วย ทำให้โครงการเรือชุดหัวส่วนกลายเป็นโครงการที่รัฐต้องเสีย “ค่าโง่” ไปให้คู่สัญญา ด้วยเหตุนี้ กรม.จึงมีมติให้กรมเจ้าท่ายกเลิกสัญญากับ EMCI และใช้สิทธิดำเนินการเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัทตลอดจนธนาคารผู้ค้ำประกัน รวมทั้งให้กระทรวงคมนาคมดำเนินการสอบสวนข้าราชการที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ และยังได้ส่งเรื่องไปให้ ป.ป.ช. ดำเนินการสอบสวนหาผู้ทุจริตในโครงการนี้อีกด้วย

ความอ่อนแอของโครงการนี้ตามที่ปรากฏในสื่อมวลชนในเวลานั้นคือการที่ EMCI มีคุณสมบัติไม่ตรงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารประกวดราคาหลายข้อ เช่น

- บริษัทไม่มีความเชี่ยวชาญในการต่อเรือชุด แต่เป็นเพียงบริษัทที่ผลิตหัวส่วนสำหรับเรือชุดเท่านั้น
- บริษัทไม่มีอู่ต่อเรือ (shipyard) ของตนเอง ซึ่งผิดเงื่อนไขตามที่กรมเจ้าท่ากำหนดในเอกสารประกวดราคา โดย EMCI ได้เช่าอู่ต่อเรือของบริษัทอื่น ทำให้เมื่อ EMCI มีปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ไม่สามารถจ่ายค่าเช่าอู่ต่อเรือได้อีกต่อไป จนต้องขอแก้ไขสัญญาเพื่อขนส่งงานต่อสร้างเรือที่ยังไม่แล้วเสร็จเข้ามาดำเนินการต่อที่อู่ต่อเรือในประเทศไทย
- บริษัทเสนอเครื่องยนต์สำหรับบี้มชุด (hull dredge pump engine) เป็นแบบเครื่องยนต์ขนาดเล็ก 2 เครื่อง ต่อแบบอนุกรม แทนที่จะเป็นเครื่องยนต์ขนาดใหญ่แบบเครื่องยนต์เดียวตามสเปคที่กำหนดไว้ในเอกสาร
- บริษัทมีการขอแก้ไขสัญญาหลายครั้ง เช่นการแก้ไขสัญญาเพื่อขอสลั้งงวดการทำงานและการจ่ายเงิน การขอแก้ไขสัญญาเพื่อแบ่งงวดเงินเพื่อให้บริษัทได้รับชำระเงินเร็วขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ ผู้ควบคุมงานของกรมเจ้าท่าได้เสนอขออนุมัติเบิกจ่ายเงินให้แก่บริษัทหลังจากเดินทางไปตรวจสอบความคืบหน้าของงานที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งที่บริษัทยังส่งมอบงานไม่ครบตามสัญญา นอกจากนี้เมื่อมีการอนุมัติผ่อนผันจาก กรม. ให้ EMCI ขนอุปกรณ์มาต่อเรือในประเทศไทยให้แล้วเสร็จ ก็ยังพบว่า มีอุปกรณ์ไม่ครบ และในกรณีพิพาทเรื่องการขนส่งเรือมาต่อสร้างที่อู่ต่อเรือในประเทศไทย อนุญาตศาลากลางตัดสินให้รัฐบาลไทยต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งเองเนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบในขณะนั้นคือนายประชา มาลินนท์ ไม่ตัดสินใจข้อเสนอของ EMCI เรื่องการขนส่งภายในระยะเวลาที่ EMCI กำหนดโดยล่าช้าไปถึง 1 ปี จึงเป็นที่มาของการเสีย “ค่าโง่” รอบสอง

ผลการตรวจสอบ

ผลการสอบสวนเรื่องนี้ของ ป.ป.ช. ในสมัยของนายโอกาส อรุณินท์ เป็นประธาน ได้วินิจฉัยในครั้งแรกให้ตกไป เนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ต่อมาเมื่อพบหลักฐานใหม่จึงมีการนำมาวินิจฉัยอีกครั้งโดยมีมติส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องนายจงอาชวี โพธิ์สุนทร อธิบดีกรมเจ้าท่า กับพวกรวม 7 คน เมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. 2547 จากนั้นมีการสืบพยานโจทก์และจำเลย เป็นเวลา 3 ปี ซึ่งศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ต่อมาเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2552 อัยการสูงสุดได้ยื่นอุทธรณ์ ปัจจุบันคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณา

5.3.4 โครงการจัดซื้อรถพยาบาลฉุกเฉินระดับสูงและครุภัณฑ์ทางการแพทย์สำหรับรถพยาบาลของกระทรวงสาธารณสุข

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

เมื่อปี พ.ศ. 2548 สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขอนุมัติการจัดซื้อรถพยาบาลฉุกเฉินระดับสูงจำนวน 232 คัน พร้อมทั้งครุภัณฑ์ทางการแพทย์สำหรับรถพยาบาล ในวงเงินงบประมาณ 464 ล้านบาท ให้แก่โรงพยาบาลชุมชนทั่วประเทศ โดยเป็นการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ (ก่อนหน้านี้เคยจัดซื้อด้วยวิธีประกวดราคา 3 ครั้ง และวิธีประมูลระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) 5 ครั้ง แต่ถูกยกเลิกไปทั้งหมด) ปัญหาความไม่โปร่งใสของโครงการนี้เกี่ยวข้องกับกำหนดยุทธศาสตร์เฉพาะที่มีลักษณะเข้าข่ายการ “ล็อกเซปค” เช่น

- ปรับปรุงรายละเอียดของคุณลักษณะเฉพาะสำหรับเครื่องช่วยหายใจแบบใช้มือบีบซึ่งจากเดิมกำหนดไว้ 2 ขนาด คือขนาดของผู้ใหญ่ 1,000 ซีซี และขนาดของเด็ก ไม่เกิน 500 ซีซี ให้เป็นแบบเดียวใช้ได้ทั้งผู้ใหญ่และเด็ก โดยมีการแก้ไขอย่างเร่งด่วนภายใน 1 วันก่อนวันอนุมัติให้มีการจัดซื้อ
- กำหนดคุณสมบัติของเครื่องช่วยหายใจแบบอัตโนมัติสูงเกินความจำเป็นคือกำหนดค่าความดัน 0-100 เซนติเมตร ซึ่งโดยทั่วไปเพียง 20-80 เซนติเมตรก็เพียงพอแล้ว
- ชุดแผ่นรองหลังผู้ป่วยในรถพยาบาลฉุกเฉินกำหนดให้ต้องมีความยาวไม่น้อยกว่า 183 เซนติเมตร กว้างไม่น้อยกว่า 41 เซนติเมตร หนาไม่เกิน 5 เซนติเมตร หนัก 7 กิโลกรัม เป็นการกำหนดคุณลักษณะที่ละเอียดมากเกินความจำเป็น

ในส่วนของตัวรถพยาบาลฉุกเฉินมีเพียงบริษัทเดียวที่ยื่นข้อเสนอคือ บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด โดยบริษัทเสนอราคาคันละ 1.478 ล้านบาท ต่อมาคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษได้ต่อรองได้เหลือคันละ 1.467 ล้านบาท โดยจากการสอบสวนของ สดง. พบว่ามีความพยายามในการปรับลดคุณลักษณะเฉพาะของรถพยาบาลฉุกเฉินลงเพื่อให้เอื้อต่อบริษัทที่เข้าประกวดราคาได้เพียงบริษัทเดียว ถือเป็น การไม่เปิดเผยให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยเป็นการปรับลดคุณลักษณะเฉพาะจนถึงวันที่ลงมติให้มีการจัดซื้อ มีการดำเนินการอย่างรีบร้อนและรวบรัด นอกจากนี้ภายหลังจากการทำสัญญาซื้อแล้ว บริษัท โตโยต้า มอเตอร์ (ประเทศไทย) จำกัด ยังขอแก้ไขสัญญาถึง 3 ครั้งอีกด้วย

ผลการตรวจสอบ

ผลการสอบสวนของ สดง. พบมูลความผิดทุจริตโครงการนี้ที่เอื้อต่อประโยชน์ของเอกชน สดง. จึงทำหนังสือชี้มูลความผิดแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อไป

5.3.5 โครงการอาหารเสริม (นม) โรงเรียน ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

ปัญหาความไม่โปร่งใสและการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐไม่ได้ตรวจพบเฉพาะหน่วยราชการในส่วนกลางเท่านั้น แต่พบว่าหน่วยงานราชการในส่วนภูมิภาคมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสูงมาก ดังกรณีตัวอย่างโครงการนมโรงเรียน และ โครงการจัดซื้อระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการศึกษาในหัวข้อถัดไป

โครงการนมโรงเรียนเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลโครงการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เห็นชอบให้องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อสมท.) เป็นผู้เบิกเงินงบประมาณและจัดซื้อนม และมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งเมื่อรัฐบาลถ่ายโอนงบประมาณไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้ดำเนินการจัดซื้อ ปัญหานมโรงเรียนเริ่มจากการพบนมบูดในหลายโรงเรียน จนเป็นที่มาของการสอบสวนกรณีทุจริตนมโรงเรียน โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กระทรวงยุติธรรม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวน อปท. ในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศครอบคลุมถึง 15 จังหวัด สรุปปัญหาสำคัญๆ ซึ่งมีทั้งปัญหาความไม่โปร่งใสของหน่วยงานรัฐ และปัญหาการ “ฮั้ว” กันของผู้ประกอบการ ดังนี้คือ

- พบปัญหาความไม่โปร่งใสในการขึ้นทะเบียนบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการในเขตพื้นที่ (โซน) การผลิตนม ตั้งแต่สมัยที่ อสมท. เป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก ต่อมาเมื่องบประมาณนมโรงเรียนได้โอนให้ อปท. ไปแล้ว ก็ยังต้องจัดซื้อนมตามพื้นที่ที่ อสมท. กำหนดไว้แต่เดิม ทำให้ อปท. ไม่สามารถซื้อนมจากผู้ประกอบการอื่นซึ่งแม้จะอยู่ในพื้นที่ของโรงเรียนแต่หากไม่ได้อยู่ในบัญชีรายชื่อผู้ประกอบการของ อสมท. แล้ว ผู้ประกอบการรายนั้นก็ไม่มีสิทธิเสนอราคา ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันอย่างแท้จริงในการจัดซื้อนมของ อปท.
- แม้ว่า อปท. ได้จัดส่งประกาศสอบราคาไปยังผู้ประกอบการตามที่มีรายชื่อผู้ประกอบการที่ได้รับการรับรองสิทธิจำหน่ายนมของแต่ละเขตพื้นที่ซึ่งมีอย่างต่ำประมาณ 18 ราย แต่ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการเพียง 1-2 รายเท่านั้นที่มาสเอนราคา และพบว่าผู้ที่มาสเอนราคา 2 รายนั้น มีการตกลงจัดสรรกันมาก่อนล่วงหน้าแล้วว่ารายใดจะเป็นผู้ชนะและได้ทำสัญญากับ อปท. โดย ป.ป.ท. พบข้อเท็จจริงว่ารายที่ชนะการสอบราคาจะเสนอราคาเท่ากับราคากลางทุกครั้ง ส่วนอีก รายที่สมอ้างเป็นคู่แข่งจะเสนอราคาที่สูงกว่าราคากลางทุกครั้งเช่นกัน ซึ่งเป็นลักษณะของการ

ตกลงแบ่งเขตของผู้ประกอบการ ทำให้มีผู้แข่งขันน้อยราย และไม่เคยปรากฏว่ามี การเสนอราคา ที่ต่ำกว่าราคากลางที่ อปท. กำหนดไว้เลย

- ผู้ประกอบการรายใดได้ทำสัญญากับ อปท. ก็มักจะเป็นผู้ประกอบการรายนั้นเพียงรายเดียวที่ เป็นคู่สัญญาที่ผูกขาดกับ อปท. ในเขตพื้นที่นั้นๆ โดยในหลายพื้นที่ปรากฏว่ามีผู้ประกอบการที่ มีสิทธิเสนอราคาเพียงรายเดียว ทำให้ อปท. จำต้องทำสัญญาจัดซื้อ ส่วนในบางพื้นที่ที่ไม่มี ผู้ประกอบการมาเสนอราคาเลย อปท. จะจัดซื้อด้วยวิธีตกลงราคา หรือวิธีพิเศษ
- ผู้ประกอบการทั้งสองรายที่มีสิทธิเสนอราคาไม่ได้มาดำเนินการด้วยตนเอง แต่ใช้วิธีมอบอำนาจ ให้บุคคลเดียวกันมาดำเนินการเสนอราคาแข่งขันกันเอง โดยกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงทั่วไป เกือบทุกภูมิภาค บุคคลดังกล่าวจะเรียกกันว่า “คนเดินนม”
- ในบางพื้นที่ อปท. ไม่ได้ทำสัญญากับผู้ผลิตนมโดยตรงแต่ต้องผ่านนายหน้า “พ่อค้านม” ซึ่งจะ รับซื้อนมจากผู้ประกอบการหลายรายให้ได้จำนวนเพียงพอที่จะส่งให้โรงเรียน บางแห่งก็เป็น การซื้อนมข้ามพื้นที่ โดยพ่อค้านมจะรับมอบอำนาจจากผู้ประกอบการในการติดต่อกับ อปท.

ผลการตรวจสอบ

เนื่องจากความผิดตาม พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็น ความผิดที่กำหนดเป็นพิเศษให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและดำเนินคดีกับ ผู้กระทำความผิด ป.ป.ท. จึงส่งผลการสอบสวนทั้งหมดให้แก่ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการตามที่กฎหมายระบุไว้ ต่อไป นอกจากนี้ ป.ป.ท. ได้แจ้งผลการสอบสวนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดคือ กระทรวงมหาดไทย ใน ฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของ อปท. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของ อสค. กระทรวงสาธารณสุข ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดขององค์การอาหารและยา (อย.) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการ ตรวจสอบคุณภาพน้ำนม ให้หน่วยงานเหล่านี้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงนโยบาย ตลอดจนขั้นตอนการทำงาน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ตรวจสอบพบต่อไป

5.3.6 โครงการส่งเสริมและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดการศึกษา ขององค์การ บริหารส่วนจังหวัดสกลนคร

ความเป็นมาและปัญหาของโครงการ

การจัดซื้อระบบคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาของ อบจ.สกลนคร ได้รับงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2548 ตามแผนงานการศึกษา ในหมวดเงินอุดหนุน จำนวน 43,745,000 ล้านบาท ให้เป็นค่าใช้จ่ายตามโครงการ ส่งเสริมและพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการศึกษา ให้กับโรงเรียนในสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาสกลนคร 3 เขต รวม 673 โรงเรียน โครงการนี้ประกอบด้วยการจัดซื้อเครื่องคอมพิวเตอร์ เครื่องพิมพ์ และสื่อการเรียนการสอน (software) และมีการ โอนเงินอุดหนุนให้กับแต่ละ โรงเรียน ผ่านสำนักงานเขตพื้นที่ การศึกษาทั้ง 3 เขต จากการตรวจสอบของ สดง. พบปัญหาดังนี้

- อบจ. แนนเอกสารรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องคอมพิวเตอร์และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้กับสำนักงานเขตการศึกษา และให้สำนักงานเขตการศึกษาเสนอเรื่องจัดซื้อระบบฯ โดยแนบรายละเอียดคุณสมบัติเดียวกันนั้นกลับมาที่ อบจ. อีกครั้งหนึ่ง
- การกำหนดคุณสมบัติเฉพาะใกล้เคียงกับสินค้าของร้านค้าตัวแทนจำหน่ายสินค้าแต่เพียงผู้เดียวในเขตจังหวัดสกลนคร ทำให้เป็นการกีดกันไม่ให้ผู้ผลิตหรือผู้ขายพัสดุรายอื่นเข้าเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐได้ เข้าข่ายความผิดตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542
- สินค้าที่ผู้ขายส่งมอบไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนดไว้ในเอกสารรายละเอียดคุณสมบัติ โดยเอกสารตรวจรับพัสดุเป็นเอกสารที่ผู้ขายจัดทำให้ผู้ซื้อลงนาม ผู้ซื้อมิได้ตรวจสอบการส่งมอบพัสดุเอง แต่ผู้ขายจัดทำให้ทั้งหมดเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกเนื่องจากการซื้อ-ขายกันเป็นประจำ
- ราคาราคาสินค้าชนิดเดียวกันของทั้ง 3 เขตการศึกษา โดยเฉพาะ โปรแกรมสื่อการเรียนการสอนชุดเดียวกันจากบริษัทเดียวกันแต่มีราคาไม่เท่ากัน

ผลการตรวจสอบ

สตง. สอบสวนแล้วพบมูลการทุจริตในโครงการนี้ และได้แจ้งดำเนินการตามกฎหมาย ทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัยกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี

5.3.7 ข้อสังเกตของคณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.2 สรุปตัวอย่างความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐจากกรณีศึกษาทั้ง 6 กรณี จากตารางดังกล่าว คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตดังต่อไปนี้ ประการที่หนึ่ง ความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างในประเทศไทยที่นำมาซึ่งผลตอบแทนส่วนเกินนั้น มีรูปแบบไม่แตกต่างจากที่พบในต่างประเทศตามที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 5.2 มากนัก การที่ ป.ป.ช. และ สตง. ตรวจสอบความผิดปกติในโครงการส่วนใหญ่แล้วยังไม่พบการให้สินบนอย่างชัดเจน ไม่น่าจะหมายความว่าไม่มีการให้สินบนเกิดขึ้น แต่น่าจะหมายความว่า การหาพยานหลักฐานว่ามีการให้สินบน น่าจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถทำได้โดยง่ายนัก

ประการที่สอง การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับ การกำหนดคุณลักษณะ (specification) ของสินค้า หรือบริการ หรือคุณสมบัติ (qualification) ของผู้เสนอราคา ที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน ทำให้ผู้เสนอราคาซึ่งเหลืออยู่น้อยรายสามารถสมคบกัน โดยแบ่งตลาด หรือเสนอราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นได้ ซึ่งทำให้ได้รับผลตอบแทนส่วนเกิน มีบางกรณีที่มีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินเกี่ยวข้องกับการเผยแพร่ข่าวการจัดซื้อจัดจ้างอย่างไม่เท่าเทียม หรือมีความผิดปกติในการบริหารสัญญาหรือบริหารโครงการ ทั้งหมดนี้ชี้ให้เห็นว่า การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย น่าจะมีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความร่วมมือด้วย

ประการที่สาม การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในหลายโครงการเป็นไปอย่างเปิดเผย ไม่แน่นอน โดยมีการตั้งพยานหลักฐานที่สำคัญไว้ เช่น มีการจ่ายเงินงวด ทั้งที่ผู้ประกอบการยังไม่ส่งมอบสินค้าได้ตามสัญญา (กรณีเรือชุดแบบหัวส่วน) หรือส่งมอบสินค้าที่เสื่อมคุณภาพ (กรณีนมโรงเรียน) กรณีเหล่านี้ชี้ให้เห็นถึงความไม่ห่วงใยของหน่วยงานตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันในช่วงนั้น ซึ่งอาจเป็นผลจากหน่วยงานดังกล่าวถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง ไม่ให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างที่ควรจะเป็น

ตารางที่ 5.2 สรุปตัวอย่างความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นกรณีศึกษา

โครงการจัดซื้อจัดจ้าง	ตัวอย่างความผิดปกติในโครงการจัดซื้อจัดจ้าง
โครงการเช่ารถยนต์โดยสารปรับอากาศใช้ก๊าซธรรมชาติ (CNG)	- กำหนดคุณลักษณะของอุปกรณ์ และรูปลักษณะที่เอื้อผู้ผลิตบางราย และ การกำหนดเวลาส่งมอบสั้นมาก
โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ	- การแก้ไขและยกเลิก TOR หลายครั้งในกรณีบริการรถเข็นกระเป๋าในสนามบิน - จ่ายเงินค่าดำเนินการเกินกว่ารายได้จริงในการบริหารกิจการ โรงแรมท่าอากาศยาน - กำหนดราคากลางอุปกรณ์ไฟฟ้า ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอด สูงผิดปกติ - กำหนดคุณสมบัติของหม้อแปลงไฟฟ้าและอุปกรณ์ไฟฟ้าสนามบิน เพื่อกีดกันการแข่งขัน - ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดในโครงการปรับปรุงคุณภาพของทางวิ่งฝั่งตะวันออก - เปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของวัสดุ ระยะเวลารับประกันวัสดุหลังคาฝ้าใบ ภายหลังการลงนามในสัญญาแล้ว
โครงการจัดซื้อเรือชุดแบบหัวส่วน	- การสมคบกันของผู้เสนอราคา ให้มีผู้เสนอราคาร้อยรายที่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้น - การพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคมีบริษัทที่ผ่านการพิจารณาเพียงรายเดียว ซึ่งไม่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด - จ่ายเงินงวด ทั้งที่ไม่สามารถส่งมอบเรือชุดได้ตามสัญญา
โครงการจัดซื้อรถพยาบาลฉุกเฉินระดับสูง	- กำหนดคุณสมบัติของอุปกรณ์สูงเกินความจำเป็น - แก้ไขคุณลักษณะอุปกรณ์เร่งด่วนก่อนวันอนุมัติจัดซื้อ - ขอแก้ไขสัญญาหลายครั้ง หลังจากการทำสัญญาแล้ว
โครงการนมโรงเรียน	- การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ โดยกีดกันการแข่งขัน - ผู้เสนอราคาตกลงจัดสรร โครงการกันล่วงหน้า - นมที่ส่งมอบบุคคลในหลายโรงเรียน
โครงการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (อบจ. สกลนคร)	- กำหนดคุณสมบัติเฉพาะกีดกันการแข่งขัน - สินค้าที่ส่งมอบไม่ตรงตามคุณสมบัติที่กำหนด

ที่มา: คณะผู้วิจัย ประมวลจากเอกสารของ ป.ป.ช. และ สตง.

5.4 การประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สมเกียรติและคณะ (2552) ได้พัฒนาแนวทางในการประมาณการผลตอบแทนส่วนเกินในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยใช้ทฤษฎีการประมูล (auction theory) ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้เสนอราคากับราคาที่จะลดลงในการประมูลอเล็กทรอนิกส์ (e-auction) และเสนอวิธีการวัดระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแต่ละโครงการ เพื่อหาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างกับจำนวนผู้เสนอราคา

5.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลและราคาที่ลดลง

ในส่วนของการหาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนผู้เข้าร่วมประมูลและราคาที่ลดลงในการประมูล สมเกียรติและคณะ (2552) ได้สร้างแบบจำลองทางเศรษฐมิติตามแนวคิดของทฤษฎีการประมูลดังต่อไปนี้

$$P_{\text{discount}} = \alpha + \beta_1 n_{\text{ratio}} + \beta_2 d_{\text{con}} + \beta_3 d_{\text{service}} + \beta_4 d_{\text{rent}} + \beta_5 d_{\text{mat}} + \beta_6 d_{\text{central}} + \beta_7 d_{\text{soe}}$$

โดยที่

P_{discount} คือ ร้อยละของส่วนลดจากราคากลาง

โดยคำนวณจาก (ราคาตั้งต้น - ราคาชนะประมูล) / (ราคาตั้งต้น)

α คือ ค่าคงที่

n_{ratio} คือ $(n-1)/(n+1)$ โดยที่ n คือจำนวนผู้เข้าร่วมประมูล เพื่อสะท้อนว่าราคาที่ชนะการประมูลจะลดต่ำลงเมื่อมีจำนวนผู้เข้าแข่งขันเพิ่มขึ้น แต่จะลดลงในอัตราที่ช้าลง เมื่อจำนวนผู้เข้าแข่งขันเพิ่มขึ้น

ตัวแปรหุ่นประเภทของสินค้าและบริการที่จัดซื้อจัดจ้าง

d_{con}	= 1	ในกรณีของโครงการก่อสร้าง
	= 0	ในกรณีของโครงการที่ไม่ใช่การก่อสร้าง
d_{service}	= 1	ในกรณีของโครงการจ้างเหมาดำเนินการต่างๆ
	= 0	ในกรณีของโครงการที่ไม่ใช่การจ้างเหมาดำเนินการต่างๆ
d_{rent}	= 1	ในกรณีของโครงการเช่า
	= 0	ในกรณีของโครงการที่ไม่ใช่งานเช่า
d_{mat}	= 1	ในกรณีของโครงการจัดซื้อวัสดุ
	= 0	ในกรณีของโครงการที่ไม่ใช่การจัดซื้อวัสดุ
d_{central}	= 1	เมื่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง
	= 0	เมื่อเป็นหน่วยงานอื่น
d_{soe}	= 1	เมื่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นรัฐวิสาหกิจ
	= 0	เมื่อเป็นหน่วยงานอื่น

การใช้สมการถดถอยแบบกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) ในการประมาณการกับข้อมูลจากการประมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ดำเนินการเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2552 จำนวน 935 ตัวอย่าง ได้ผลลัพธ์ดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
 Pdiscount = & 0.033 + 0.28nratio - 0.10dcon - 0.014dservice - 0.0061drent + 0.11dmat \\
 & (-1.37) \quad (8.88) \quad (-6.71) \quad (-0.68) \quad (-0.08) \quad (3.51) \\
 & + 0.0089dcentral + 0.14dsoe \\
 & (0.49) \quad (0.49)
 \end{aligned}$$

(โดยที่ค่า t-value ของค่าสัมประสิทธิ์ที่ประมาณการได้ของแต่ละตัวแปรแสดงอยู่ในวงเล็บ)

5.4.2 ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างกับจำนวนผู้เข้าประมูล

ในการหาความสัมพันธ์ระหว่างระดับความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างกับจำนวนผู้เข้าประมูล สมเกียรติและคณะ (2552) ได้สร้างดัชนีวัดความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละโครงการออกมาเป็นคะแนนดังนี้

- หากประกาศข่าวประกวดก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาเป็นเวลา 30 วันขึ้นไป จะได้ 1 คะแนน (คะแนนเต็ม)
- หากประกาศข่าวประกวดก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาเป็นเวลา 15-29 วัน จะได้ 0.75 คะแนน
- หากประกาศข่าวประกวดก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาเป็นเวลา 7-14 วัน จะได้ 0.5 คะแนน
- หากประกาศข่าวประกวดก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอราคาเป็นเวลา 0-6 วัน จะได้ 0.25 คะแนน
- หากประกาศข่าวการประกวดราคาย้อนหลังคือหลังจากวันที่กำหนดให้ยื่นเสนอราคา หรือ ไม่มีการประกาศข่าวการประกวดราคา จะได้ 0 คะแนน

หลังจากให้คะแนนดังกล่าวแล้ว ก็จะพิจารณาว่าจะมีการหักคะแนนออกบางส่วนหากโครงการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้นมีกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาสูงเกินไป กล่าวคือ หากหน่วยงานของรัฐกำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องมีประสบการณ์การดำเนินงานที่มีมูลค่าโครงการสูงกว่ามูลค่าโครงการที่จะจัดซื้อจัดจ้าง ก็จะถูกหักคะแนนออก 0.25 คะแนนจากคะแนนที่ให้ไว้ในเรื่องระยะเวลาเตรียมเอกสารประมูล ยกเว้นในกรณีที่โครงการนั้นได้คะแนน 0 อยู่แล้ว ก็จะได้คะแนน 0 เท่าเดิม

ทั้งนี้ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาประกอบไปด้วยข้อมูลจากฐานข้อมูลการดำเนินการประมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-auction) ซึ่งดำเนินการประมูลเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2552 เช่นเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนการวิเคราะห์ว่าโครงการที่ดำเนินการประมูลได้ประกาศข่าวการประกวดราคาหรือไม่นั้น สมเกียรติและคณะ (2552) ใช้วิธีสืบค้นจากเว็บไซต์ www.gprocurement.go.th ของกรมบัญชีกลาง ซึ่งเป็นเว็บไซต์ที่ระเบียบ

สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดให้เป็นเว็บไซต์กลางที่หน่วยงานของรัฐต้องประกาศเผยแพร่ข้อมูลการประกวดราคา

ตารางที่ 5.3 แสดงระดับความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของโครงการในกลุ่มตัวอย่าง จากตารางจะเห็นได้ว่า มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกินกว่าครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 54.6) ที่มีระดับความโปร่งใสต่ำมากที่คะแนน 0 เนื่องจากไม่ประกาศข่าวเลย ประกาศราคาย้อนหลัง หรือประกาศข่าวก่อนวันกำหนดให้ยื่นข้อเสนอ ราคาน้อยกว่า 1 สัปดาห์แต่การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมเสนอราคาสูงเกินไป ซึ่งล้วนมีผลในการกีดกันการแข่งขัน

ในการศึกษาความสัมพันธ์ของระดับความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างกับจำนวนผู้เข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาในโครงการ สมเกียรติและคณะ (2552) ได้ใช้สมการถดถอยดังต่อไปนี้

$$\text{bidder} = \alpha + \beta_1\text{budget} + \beta_2\text{budget}^2 + \beta_3\text{transp}^*\text{dcon} + \beta_4\text{transp}^*\text{dmat} + \beta_5\text{transp}^*\text{dservice} + \beta_6\text{transp}^*\text{drent} + \beta_7\text{dcentral} + \beta_8\text{dsoe}$$

โดยที่

bidder	หมายถึง จำนวนผู้เข้าร่วมประมูล (จำนวนผู้เสนอราคา)
budget	หมายถึง มูลค่าโครงการ
transp*dcon	เป็นผลคูณของดัชนีความโปร่งใสกับตัวแปรหุ่นที่แทนงานก่อสร้าง
transp*dmat	เป็นผลคูณของดัชนีความโปร่งใสกับตัวแปรหุ่นที่แทนการจัดซื้อวัสดุ
transp*dservice	เป็นผลคูณของดัชนีความโปร่งใสกับตัวแปรหุ่นที่แทนงานจ้างเหมา
transp*drent	เป็นผลคูณของดัชนีความโปร่งใสกับตัวแปรหุ่นที่แทนงานเช่า
dcentral	= 1 เมื่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นหน่วยราชการส่วนกลาง = 0 หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นหน่วยงานอื่น
dsoe	= 1 เมื่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นรัฐวิสาหกิจ = 0 หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างเป็นหน่วยงานอื่น

ในการวิเคราะห์ดังกล่าว คณะผู้วิจัยใช้ตัวแปร budget^2 ซึ่งหมายถึงมูลค่าโครงการยกกำลังสอง เนื่องจากเชื่อว่า จำนวนผู้เข้าร่วมเสนอราคาจะเพิ่มขึ้นตามขนาดของโครงการ อย่างไรก็ตาม หากโครงการมีมูลค่าเกินกว่าระดับหนึ่ง จำนวนผู้เข้าเสนอราก็จะลดลงเนื่องจากผู้ที่จะสามารถรับงานขนาดใหญ่ได้จะมีจำนวนจำกัด

การวิเคราะห์สมการถดถอยข้างต้นโดยใช้วิธีแบบกำลังสองน้อยที่สุด (Ordinary Least Square: OLS) ให้ผลดังต่อไปนี้

$$\begin{aligned}
 bidder = & \quad * .40 + 0.016budget - 0.000014budget^2 + 3.42transp*dcon - 3.32transp*dmat \\
 & (18.67) \quad (2.37) \quad (-2.02) \quad (5.11) \quad (-1.25) \\
 & - 1.87transp*dservice - 1.69transp*drent - 2.20dcentral - 2.32dsoe \\
 & (-1.42) \quad (-0.19) \quad (-4.88) \quad (-3.13)
 \end{aligned}$$

(ค่า t-value ของค่าสัมประสิทธิ์ที่ประมาณการได้ของแต่ละตัวแปรแสดงอยู่ในวงเล็บ)

จะเห็นได้ว่า ตัวแปรส่วนใหญ่ในแบบจำลองรวมทั้งดัชนีความโปร่งใสมีเครื่องหมายที่ถูกต้องและมีความสำคัญทางสถิติ โดยพบว่า โครงการก่อสร้างที่มีดัชนีความโปร่งใส 1 คะแนน (โปร่งใสมากที่สุด) จะมีผู้เข้าร่วมประมูลมากกว่าโครงการก่อสร้างที่มีลักษณะคล้ายกันแต่มีดัชนีความโปร่งใส 0 คะแนน (โปร่งใสน้อยที่สุด) โดยเฉลี่ย 3.42 ราย นอกจากนี้ จำนวนผู้เข้าร่วมประมูลมีความสัมพันธ์กับมูลค่าโครงการตามที่สันนิษฐานไว้กล่าวคือ โครงการที่มีมูลค่าต่ำมากและโครงการที่มีมูลค่าสูงมากจะมีผู้เข้าร่วมประมูลน้อย

จากการประมาณการผลของความโปร่งใสดังกล่าวข้างต้น เราสามารถประมาณการได้ว่า หากรัฐบาลไทยสามารถปรับปรุงความโปร่งใสในการประกาศข่าวการประกวดราคาของทุกโครงการ โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างให้อยู่ในระดับโปร่งใสที่สุด จะมีผู้เข้าร่วมเสนอราคาเพิ่มขึ้นในแต่ละโครงการโดยเฉลี่ยเท่าใด

ตารางที่ 5.3 ระดับความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในกลุ่มตัวอย่าง

ระดับความโปร่งใส	สัดส่วน (ร้อยละ)
0.00	54.6
0.25	0.8
0.50	12.2
0.75	29.3
1.00	3.1

ที่มา: คณะผู้วิจัย

5.4.3 การลดผลประโยชน์ส่วนเกินจากการเพิ่มความโปร่งใส

เมื่อนำผลลัพธ์ในหัวข้อ 5.4.2 ไปแทนลงในสมการการประมาณการประโยชน์ที่มีผลมาจากการแข่งขันที่เพิ่มมากขึ้นในหัวข้อที่ 5.4.1 เราก็จะสามารถประมาณการได้ว่า การปรับปรุงระดับความโปร่งใสในงานจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย จะช่วยทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณได้ประมาณ 2,917 ล้านบาทต่อปี (ร้อยละ 2.2 ของมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวข้อง) การประมาณการดังกล่าวเป็นการประมาณการแบบอนุรักษนิยมซึ่งให้ค่าขั้นต่ำเนื่องจาก การวัดความโปร่งใสของโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้นยังไม่ได้คิดผลของการกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิค (specification) ของสินค้า บริการ หรือการก่อสร้างที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน

(“ลือคสเปค”) ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย การศึกษาในอนาคต ควรพิจารณาปรับปรุงแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้ได้ผลวิจัยที่สอดคล้องความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

5.5 สรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ดังที่กล่าวมาข้างต้นว่า การแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินในโครงการจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทยส่วนใหญ่เกิดขึ้นตั้งแต่ขั้นตอนต้นๆ ของกระบวนการ ตั้งแต่การกำหนดคุณลักษณะ (specification) ของสินค้า หรือบริการ หรือคุณสมบัติ (qualification) ของผู้เสนอราคา ที่มีลักษณะกีดกันการแข่งขัน ซึ่งทำให้ผู้เสนอราคาซึ่งเหลืออยู่น้อยรายสามารถสมคบกันในการแบ่งตลาด หรือเสนอราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็นได้ ซึ่งทำให้ได้รับผลตอบแทนส่วนเกิน

ปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นจากกฎระเบียบตลอดจนวิธีปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เปิดช่องให้มีการแสวงหาผลตอบแทนส่วนเกินได้โดยง่าย โดยเฉพาะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ระเบียบพัสดุฯ) พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 (ระเบียบ e-auction) เพื่อแก้ไขปัญหานี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะทางนโยบายดังต่อไปนี้

- ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบ e-auction โดย 1) เพิ่มระยะเวลาในการรับฟังข้อคิดเห็นต่อร่างขอบเขตของงาน (TOR) และร่างเอกสารการประกวดราคาทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลางให้นานขึ้นเช่น 15 วัน จากในปัจจุบันที่สามารถเผยแพร่เพียง 3 วัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการกำหนดลักษณะทางเทคนิคที่เอื้อผู้เสนอราคาบางราย และ 2) เพิ่มเวลาในการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน เอกสารการประกวดราคา และเอกสารเบื้องต้นอื่น ๆ ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลางให้นานขึ้นเช่น 30 วัน จากในปัจจุบันที่สามารถเผยแพร่เพียง 3 วัน ซึ่งทำให้ง่ายต่อการปิดกั้นการเสนอราคาของผู้ประกอบการที่ไม่ทราบข้อมูลวงใน
- ควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบพัสดุฯ เรื่องการกำหนดเงื่อนไขทางเทคนิค โดยกำหนดให้ระบุเงื่อนไขทางเทคนิคในเชิงประสิทธิภาพมากกว่าในเชิงการออกแบบหรือการบรรยายคุณลักษณะ ควรห้ามอ้างอิงมาตรฐานที่มีผลกีดกันในการแข่งขัน และห้ามไม่ให้หน่วยงานรัฐเสาะหาหรือยอมรับคำแนะนำในการกำหนดเงื่อนไขทางด้านเทคนิคจากบริษัทที่มีส่วนได้ส่วนเสียในการจัดซื้อจัดจ้าง ยกเว้นการให้ข้อคิดเห็นที่เปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเสมอภาคในวงกว้าง
- กำหนดให้การตัดสินคุณสมบัติของซัพพลายเออร์ และการตัดสินคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา ต้องใช้หลักเกณฑ์ที่ประกาศไว้ในเอกสารประกวดราคาแล้วเท่านั้น และห้ามเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักเกณฑ์ในภายหลังจากที่มีการยื่นคุณสมบัติหรือยื่นซองประกวดราคาไปแล้ว
- แก้ไขระเบียบพัสดุฯ และจัดทำแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการรับเรื่องร้องเรียน และการอุทธรณ์ด้านการจัดซื้อจัดจ้างให้ชัดเจน โดยควรมีเนื้อหาอย่างน้อยดังต่อไปนี้ หน่วยงานรับเรื่องร้องเรียน สถานที่ติดต่อ ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการ คุณสมบัติและการสรรหา คณะกรรมการตัดสินเรื่องร้องเรียน การขอใช้ความเสียหาย มาตรการป้องกันการร้องเรียนเท็จ เป็นต้น

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนเป็นไปด้วยความโปร่งใสโดยเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้

- กำหนดให้มีกลไกและกระบวนการสอบสวนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีที่มีเรื่องร้องเรียน เช่น การตั้งคณะกรรมการสืบสวนที่เป็นอิสระจากหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนและกำหนดแนวทางปฏิบัติในการร้องเรียนให้ชัดเจน รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลผลการพิจารณาเรื่องร้องเรียนแก่สาธารณชน
- ปรับปรุงกฎระเบียบและแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับการคำนวณมูลค่าการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น หลักเกณฑ์ในการแบ่งซื้อหรือจ้างควรพิจารณาจากประเภทของพัสดุที่ต้องการจัดหาว่าเป็นประเภทเดียวกันหรือไม่ความต้องการของผู้ใช้ว่ามีความต้องการใช้พร้อมกันหรือไม่ เป็นต้น
- แก่ไข พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ พ.ศ. 2542 โดยมุ่งสร้างแรงจูงใจให้ผู้เสนอราคาที่ได้รับความสะดวกหรือเรียนต่อ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีการกระทำที่ขัดกับกฎหมาย เช่น ให้ผู้ที่ให้พยานหลักฐานมีส่วนแบ่งในเงินค่าปรับจากผู้กระทำผิด
- กำหนดให้มีหน่วยงานภายใต้กรมบัญชีกลางทำหน้าที่เพื่อติดตามการเปิดเผยข้อมูลและการปฏิบัติตามระเบียบของหน่วยงานรัฐ ในด้านต่างๆ เช่น การเผยแพร่ข้อมูลต่างๆ ตามที่กำหนดในระเบียบ e-auction ทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้างและกรมบัญชีกลาง

บรรณานุกรม

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, เทียนสว่าง ชรรวมวิช, อภิญญา เจนธัญญารักษ์ และอิสรกุล อุณหเกตุ. 2552. “การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์การเข้าเป็นสมาชิกภาคีความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐในองค์การการค้าโลกของประเทศไทย”, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2552. รายงานผลงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรอบ 2 ปี (6 ตุลาคม 2549-6 ตุลาคม 2551).

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). 2553. รายงานผลงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรอบ 3 ปี (2550-2552).

Ware, Glenn T., Shaun Moss, J. Edgardo Campos, and Gregory P. Noone. 2007. “Corruption in Public Procurement: A Perennial Challenge.” In *The Many Faces of Corruption: Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Campos, J. Edgardo and Sanjay Pradhan (eds.). The World Bank.