หัวข้อวิจัย : การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ผู้วิจัย : นายตรีเพชร์ จิตรมหึมา

หน่วยงาน : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

ปีที่พิมพ์ : พ.ศ. 2562

บทคัดย่อ

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (Government Procurement and Supply Management) ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับสินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา งานจ้างออกแบบ หรือควบคุมงานก่อสร้าง และจัดทำการเก็บ การบันทึก การเบิกจ่าย การยืม การตรวจสอบ การบำรุงรักษา และการจำหน่ายพัสดุ (มาตรา 4) ซึ่งเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ (Officials) และหน่วยงานของรัฐ (State Agencies) ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุ

การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง (Corruption in Procurement) อาจเริ่มต้นจากตั้งแต่การให้ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับผู้ประกอบการโดยการร่วมกันเพื่อริเริ่มเสนอและจัดทำโครงการต่าง ๆ เพื่อของบประมาณจากภาครัฐ ซึ่งเป็นผลให้การจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐบางแห่งอาจมีผู้ประกอบการรายเดียวเป็นผู้ผูกขาดประจำในการจัดทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ เพื่อหยุดยั้งและขจัดปัญหาดังกล่าว รัฐจึงต้องมีนโยบายและกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติในหมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต ซึ่งในหมวดนี้มีบทบัญญัติสี่มาตรา คือ มาตรา 16 ถึง มาตรา 19 การที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐนั้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นแม่บท มาตรา 63 และมาตรา 78 บัญญัติให้รัฐต้องจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส (มาตรา 63) และรัฐพึงส่งเสริมให้

SPU CHONBURI

ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (มาตรา 78)

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม (Participation) ในการสังเกตการณ์ (Observation) ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ และมาตรา 18 กำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ (Knowledge) ความเชี่ยวชาญ (Proficiency) หรือประสบการณ์ (Experience) ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง โดยกำหนดให้ผู้สังเกตการณ์รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตทราบ (มาตรา 18) บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเพียงให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์และทำได้แต่เพียงรายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) ทราบเท่านั้น บทบัญญัตินี้เป็นปัญหาที่สะท้อนให้เห็นว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องในการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

หากวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 49 เปิดโอกาสโดยตรงให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมและตรวจสอบการโดยให้ประชาชนผู้ใดก็ตามที่ทราบว่ามีการกระทำในการที่จะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ย่อมมีสิทธิร้องต่ออัยการสูงสุดเพื่อร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้ บทบัญญัติมาตรา 49 จึงเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างเป็นรูปธรรม และมีพัฒนาการทางกฎหมายในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมที่ดีกว่าบทบัญญัติในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ผลจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบดังกล่าว อาจนำมาใช้ในการแก้ไขข้อบกพร่องของมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยนำบทบัญญัติมาตรา 49 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาเป็นแบบอย่างทางกฎหมาย (Model Law) ในการแก้ไขปรับปรุงมาตรา 16 โดยอาจทำการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา 16 จากเดิมที่บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 16 เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

SPUCHONBURI

โดยเห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 16 เป็น

มาตรา 16 เพื่อส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หากผู้ใดทราบว่ามีการกระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ ให้มีสิทธิร้องต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. เพื่อร้องขอให้มีการตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐาน และส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อไป

ในการดำเนินการตามมาตรา 16 วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่ออัยการสูงสุดก็ได้ การดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบต่อสิทธิการดำเนินคดีอาญาของผู้ร้องในฐานะเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้

หากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตามข้อเสนอแนะของงานวิจัยนี้แล้ว อาจทำให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีบทบัญญัติที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชน (Public Participation) มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งถือเป็นการสร้างมาตรการใหม่อันเป็นนวัตกรรม (Innovation) และพัฒนาการ (Development) ในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่จะช่วยให้การป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้จัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สาธารณชนโดยทั่วไป

คำสำคัญ : การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุ กฎหมายจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

SPU CHONBURI

Research Title : Public Participation in the Examination and Counter Corruption under the Law regarding Government Procurement and Supplies

Name of Researcher : Mr. Tripetch Jitmahuema

Name of Institution : Faculty of Law, Sripatum University

Year of Publication : B.E. 2562

ABSTRACT

The government procurement and supply management under the act of government procurement and supply management B.E. 2560 (2017) are the proceeding to acquire materials that may be related to the product, service work, work for constructed building, contracting for work of consultant, design work or supervision work for constructed building, and storage, record, disbursement, borrowing, inspection, maintenance and sale of materials (Section 4) which are the duties of officials and State agencies that perform under the law relation to procurement and supply management.

The corruption in procurement may start from the cooperation between government officials and entrepreneurs by collaborating to begin the proposal for projects to request budget from the government sector. It is the result that the procurement in some State agencies may has only one entrepreneur who becomes a monopoly in the contracts with State agencies. To stop and eliminate such problems, the government, therefore, has a policy and provide the measures to prevent and suppress the corruption and wrongful conduct of officials.

The act of government procurement and supply management B.E. 2560 (2017) provides the provisions in Chapter II Participation of the public sector and entrepreneurs in preventing corruption. In this chapter, there are four provisions: section 16 to Section 19. This act provides people participate in the examination and prevention of corruption in the procurement of State agency, it because of Section 63 and Section 78 under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) provide that the State shall provide efficient measures and mechanisms to prevent and eliminate the corruption and wrongful conduct, including promotion for collective participation of the people in a campaign to provide knowledge, to counter corruption or inform against the corruption (Section 63). In addition, the State should promote the public participation in

SPU CHONBURI

the examination of the exercise of State power, in combating against corruption and wrongful conduct (Section 78).

The act of government procurement and supply management B.E. 2560 (2017), Section 16 provides that State agencies assign people to participate in observation for any process of procurement of State agencies and Section 18 provides the observer with knowledge, expertise or experience as necessary for the procurement project that participated in the procurement observation by providing the observers should report his opinion and recommendation to the Counter Corruption Cooperation Commission (Section 18). This provision only provides the public sector to participate in observation and shall only report opinion and recommendation to the Counter Corruption Cooperation Commission. This provision is a problem reflecting that the said act still has deficiencies in the opportunity for the public sector to participate in prevention of corruption relating to government procurement.

In the comparative analysis of Section 49 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) and Section 16 of the act of government procurement and supply management B.E. 2560 (2017), it shall be seen that the provision of Section 49 directly provide opportunities to the public participate in the control and examination by providing any person who knows that there is an action in order to exercise the rights or liberties to overthrow the government of democratic regime, he shall has the rights to petition to the Attorney General submitting the request to the Constitutional Court for an order to dismiss such action. The provision of Section 49, therefore, allow people to participate in concrete ways and having legal development in admitting the public participation more than the provision of Section 16 under the act of government procurement and supply management B.E. 2560 (2017)

The results of such comparative analysis may be used to solve the problem of Section 16 under the act of government procurement and supply management B.E. 2560 (2017) by applying the provision of Section 49 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) to be a legal model for amendment of Section 16, which may amend the provision of Section 16 from the original provision as follows:

Section 16. For transparency in government procurement, the State agency shall assign the public sector to participate in the observation of any process of the procurement of State agency as provided by this chapter.

SPU CHONBURI

By amending the provision of Section 16 as follows:

Section 16. To promote the public sector to participate in the examination and prevention corruption in government procurement. Any person who knows that there is a corruption committed in the procurement of State agency shall have the rights to appeal to the Counter Corruption Cooperation Commission to exam, collect the evidence and submit the request to the Attorney General for criminal proceedings.

In performance under the Section 16 paragraph one, the Counter Corruption Cooperation Commission shall have the power to summon relevant officials or any person to explain or give statement or submit the related document or evidence for consideration.

In the case where the Counter Corruption Cooperation Commission orders a refusal to proceed as appeal or fails to proceed within fifteen days as from the date of receiving the appeal, the person making the appeal may submit the petition directly to the Attorney General. The action under this section shall not prejudice the rights of criminal proceedings of the request as the injured person under the criminal procedure code.

For transparency in government procurement, the State agency shall assign the public sector to participate in the observation of any process of the procurement of State agency as provided by this chapter.

If there is the amendment to the provision of Section 16 under the act of government procurement and supply management B.E. 2560 (2017) according to the recommendation of this research, it may be the result in government procurement and supply management having the provision that promote the public sector participate in the examination of government procurement that is considered to create a new measure which is innovation and development in the public participation and help prevent the corruption and wrongful conduct in the government procurement to be more efficient. In addition, the government procurement will be transparent and shall be examined, including confidence from the general public.

Keywords : procurement, supply management, procurement and supply management law, public participation, counter corruption

SPU CHONBURI