

## ข้อตกลงคุณธรรม ในบริบทของกฎหมายและการเมืองไทย

ข้อตกลงด้านคุณธรรม (Integrity Pact: IP.) คือ การตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ต้องการเข้าร่วมการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการลงทุนต่างๆ ของรัฐว่าจะปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยซื่อสัตย์สุจริต ไม่มีการเรียกรับเงินสินบนหรือประโยชน์อื่นใด รวมทั้งจะต้องเปิดเผยข้อมูลโครงการที่สำคัญในทุกกระบวนการให้โปร่งใส โดยยอมรับให้มีบุคคลที่สามที่มาจากภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ (Observer) ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ ตั้งแต่เริ่มเขียนทีโออาร์ (TOR) จนสิ้นสุดโครงการ

### พัฒนาการของข้อตกลงคุณธรรม

ข้อตกลงคุณธรรม ริเริ่มโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) และ ได้ถูกนำไปใช้แล้วกว่า 300 โครงการ ใน 15 ประเทศทั่วโลก เช่น เยอรมันนี เม็กซิโก และปากีสถาน ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา ช่วยให้มีการประหยัดงบประมาณของรัฐและทำให้สังคมได้รับประโยชน์อย่างคุ้มค่า จากเงินภาษีที่เสียไป ที่สำคัญยังช่วยสร้างความมั่นใจในระบบการแข่งขันทางการค้าที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ข้อตกลงคุณธรรมนี้จะได้รับการยอมรับและถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือป้องกันคอร์รัปชัน จำต้องอาศัยนโยบายและความตั้งใจจริงใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง (Political Will) และหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นแนวปฏิบัติที่เปิดกว้างและยืดหยุ่นมากกว่าที่ขอบเขตของกฎหมายที่มีอยู่ และเพื่อไม่ให้กลายเป็นแค่ตรา ยางรับรองความชอบธรรมของโครงการจัดซื้อจัดจ้างฯ การใช้ข้อตกลงคุณธรรมจึงต้องให้อยู่ในสายตาของ ประชาชนมากที่สุด ข้อตกลงคุณธรรมจึงเป็นแนวโน้มใหม่ของการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาค ประชาชนในการป้องกันคอร์รัปชัน

## สาระสำคัญของข้อตกลงคุณธรรม

1. เป็นกลไกที่เน้นการป้องกัน (Prevention approach) คอร์รัปชัน ด้วยการสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นกลไกที่ออกแบบให้ เปิดกว้างและยืดหยุ่นมากกว่าขอบเขตของกฎหมาย เพื่อหยุดยั้งหรือตัดตอนความเสียหายที่อาจเกิดจากการคอร์รัปชัน
2. กำหนดให้หน่วยงานราชการ ต้องมีการเปิดเผยข้อมูลและปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันต่อเอกชน ผู้สนใจเข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างฯ ขณะที่เอกชนผู้ร่วมประมูลงานก็ต้องมีความตั้งใจที่จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างนั้นๆ ดำเนินไปด้วยความโปร่งใส ตรงไปตรงมา ไม่เสนอและไม่จ่ายสินบนให้กับใคร
3. เปิดให้ภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ เพื่อสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยให้มีสิทธิขอเอกสาร-ข้อมูลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เริ่ม จนจบสิ้นกระบวนการ คือตั้งแต่เขียน TOR จนส่งมอบงาน และแม้ว่าผู้สังเกตการณ์จะไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษ แต่ต้องสามารถเข้าไปศึกษากระบวนการที่เห็นว่าสำคัญ ตั้งข้อสังเกต ทำรายงาน และส่งเรื่องร้องเรียนต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น ป.ป.ช.,ป.ป.ง.และสามารถนำข้อมูลใดๆ ออกเปิดเผยต่อสาธารณะได้เมื่อเห็นสมควร

## อำนาจ บทบาทและบทลงโทษ ตามข้อตกลงคุณธรรม

หลักสำคัญของข้อตกลงคุณธรรมคือ การที่คู่กรณีคือ ฝ่ายรัฐและฝ่ายเอกชนที่เกี่ยวข้องในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการดำเนินโครงการของรัฐ ตกลงยอมรับในบทบาทและอำนาจบางประการของผู้สังเกตการณ์ด้วยเจตนาเพื่อป้องกันคอร์รัปชันร่วมกัน ดังนั้นคู่สัญญาจึงควรปฏิบัติตามด้วยความเคารพ และบางกรณีข้อตกลงคุณธรรมยังมีการกำหนดบทบังคับหรือลงโทษไว้ด้วย ซึ่ง อาจแตกต่างกันในแต่ละประเทศ ภายใต้บริบททางการเมืองและขอบเขตของกฎหมายที่เอื้ออำนวย เช่น อาจให้คณะผู้สังเกตการณ์มีสิทธิเรียกเอกสารและข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาดู ให้มีการจ้างบริษัทหรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาร่วมทำงานโดยมีค่าใช้จ่าย การนำข้อมูลบางเรื่องออกเปิดเผยสู่สาธารณะ ตรวจสอบเส้นทางการเงินของโครงการหรือผู้เกี่ยวข้อง การกำหนดให้ข้อตกลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ให้ความเห็นหรือตัดสินข้อพิพาท หรืออาจให้มีอำนาจถึงขั้นให้สั่งหยุดโครงการหรือเสนอให้มีการยกเลิกสัญญาได้ (ที่เรียกว่า Arbitrator หรือ Monitor) หากเห็นว่าปล่อยปัญหาค้างคา จะทำให้ประโยชน์ของรัฐหรือประชาชนเสียหายได้ เป็นต้น

## ผู้สังเกตการณ์ (Observer)

กลไกสำคัญของข้อตกลงคุณธรรม คือบทบาทและอำนาจของผู้สังเกตการณ์ ซึ่งถูกจำกัดไว้ตามการตกลงและออกแบบไว้ในแต่ละโครงการ และเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นกับผู้สังเกตการณ์ ดังนั้นอำนาจขั้นต่ำของผู้สังเกตการณ์ที่ต้องมีอย่างสมบูรณ์คือ อำนาจในการเรียกข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมาดู ขณะที่อำนาจสูงสุดที่ต้องการในขณะนี้คือการแสดงความคิดเห็นและการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญสู่สาธารณะ

เป็นไปได้ที่ผู้สังเกตการณ์ของโครงการอาจถูกรวบงำจากกลุ่มผลประโยชน์ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างภูมิคุ้มกัน ด้วยการมีระบบคัดสรรบุคคลที่ดี มีระบบติดตามและเปิดเผยการดำเนินงานให้อยู่สายตาของประชาชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดการร่วมตรวจสอบและแรงผลักดันจากสังคม

## ที่มาของคณะผู้สังเกตการณ์

1. สมาคมวิชาชีพต่างๆ
2. องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันฯ (และองค์กรสมาชิก)
3. ภาคประชาสังคม และ
4. สถาบันทางวิชาการ

## กฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่สามารถสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมได้

1. พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๑๐๓/๗ และ ๑๐๓/๘ ว่าด้วยการเปิดเผยราคากลางและที่มาของราคากลาง
2. ระเบียบ ป.ป.ช. ที่กำหนดให้คู่สัญญาของรัฐที่มีมูลค่าโครงการกว่าสองล้านบาท ต้องยื่นบัญชีการเงินของโครงการต่อ ป.ป.ช.
3. พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ
4. หน่วยงานของรัฐที่จะช่วยสนับสนุนการปฏิบัติตามข้อตกลงฯ ได้แก่ ป.ป.ช. ดีเอสไอ ปปง. และ กรมสรรพากร

## ประเด็นที่พืงหาทางแก้ไขร่วมกัน

1. เกิดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนในการดำเนินงานของผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีสองส่วนคือ ค่าใช้จ่ายโดยตรง เช่น ค่าเวลา ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นโดยจำเป็น เช่น งานธุรการ หรือ กรณีต้องจ้างบริษัทผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง มาทำการศึกษา - ติดตาม เป็นต้น (ประมาณการว่า สำหรับโครงการขนาดใหญ่ เช่น หมิ่นลับบาท จะมีค่าใช้จ่ายส่วนนี้ประมาณปีละ 5 ล้านบาทหรือ 15 ล้านบาท ในระยะเวลา 3 ปี โดยเทียบกับอัตราที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ต้องจ่ายให้กับผู้ตรวจสอบฯ)
2. อาจมีประเด็นที่ขัดต่อ กฎ ระเบียบราชการที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น การเปิดเผยข้อมูล ดังนั้นทุกฝ่ายต้องสร้างไว้วางใจกันและช่วยกันแสวงหาทางเลือกหรือทางแก้ไข ข้อมูลโดยเฉพาะข้าราชการที่มีประสบการณ์หรือผู้มีอำนาจระดับสูงในการกำหนดนโยบายสาธารณะ
3. เชื่อว่ายังมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างมากมายที่ภาคเอกชนไม่รู้จักคุ้นเคย รวมทั้งในการดำเนินงาน แต่ละโครงการยังอาจมีข้อมูลทางเทคนิคที่แตกต่างกันไปมากมาย ดังนั้นภาครัฐและคู่สัญญาต้องเป็นฝ่ายให้ข้อมูลที่เป็นมีประโยชน์ด้วย โดยไม่รอให้ผู้สังเกตการณ์ต้องดิ้นรนเอาเอง
4. ต้องมีการศึกษาแนวทาง กฎหมายที่จะปกป้องผู้สังเกตการณ์และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันฯ จากการฟ้องร้องใดๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากผู้สูญเสียประโยชน์
5. ต้องมีการคัดสรรบุคคลที่จะมาเป็นผู้สังเกตการณ์จากผู้ที่มีความรู้ ซื่อสัตย์รับผิดชอบ(Integrity) มีความพร้อมที่จะสละเวลาทำหน้าที่นี้และต้องเป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับจากสังคม
6. การทำหน้าที่ของ ผู้สังเกตการณ์นอกจากต้องเสียสละเวลา ยังอาจได้รับ ผลกระทบบางประการ เช่น ชื่อเสียง ธุรกิจ ค่าใช้จ่าย เพื่อนฝูง หรือถูกอาจคุกคามในรูปแบบต่างๆ

## ข้อจำกัด

การต่อสู้กับคอร์รัปชันสามารถทำได้หลายมิติ เช่น การปลูกฝังค่านิยม คุณธรรมจริยธรรม การออกกฎระเบียบเพื่อปฏิบัติ การปราบปรามด้วยอำนาจของกฎหมาย เป็นต้น แต่ไม่มีประเทศใดในโลกที่สามารถป้องกันคอร์รัปชันได้ทั้งหมด เพียงแต่สามารถควบคุมให้น้อยลงและสร้างความเสียหายแก่เศรษฐกิจและ

สังคมน้อยลงเท่านั้น อีกทั้งข้อตกลงคุณธรรมนี้ก็ไม่ใช่ยาวิเศษและไม่สามารถใช้ได้กับทุกโครงการเช่นกัน เพราะมีต้นทุนและข้อจำกัด แต่เป็นการวางหลักคิดและบันทึกรฐานให้เกิดความโปร่งใสในทุกขั้นตอน ภายใต้การตรวจสอบของสาธารณะและบังคับให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีพันธะสัญญาเช่น ฝ่ายรัฐต้องให้ความเท่าเทียม ยุติธรรมและเปิดเผย คู่ค้าต้องซื้อตรง ตั้งใจจริงและเปิดเผย ขณะที่ผู้สังเกตการณ์ก็ต้องซื่อสัตย์ ทุ่ม เทและเปิดเผย เช่นกัน

## ความยากในการใช้ข้อตกลงคุณธรรมในวันนี้

เนื่องจากข้อตกลงคุณธรรมยังเป็นเรื่องใหม่ของสังคมไทย ดังนั้นเราจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับประเด็นเหล่านี้

1. ต้องมีการบริหารความคาดหวังของสาธารณชนและสื่อมวลชน
2. ต้องมีการสื่อสารข้อมูลที่เกิดขึ้นให้สังคมได้รับเพื่อสร้างพลังทางสังคม (Social force) ให้เป็นหลักประกันความสำเร็จของโครงการ
3. ไม่มีที่ใดในโลกสามารถป้องกันคอร์รัปชันได้ ๑๐๐% โครงการที่เราเข้าไปล้วนเป็นโครงการขนาดใหญ่จึงยากต่อการป้องกันได้ทุกจุด และความจริงข้อนี้สังคมยอมรับเพียงใด
4. ฝ่ายนักการเมือง ฝ่ายข้าราชการ ฝ่ายคู่ค้า มีความเข้าใจ ยอมรับและพร้อมที่จะปฏิบัติตามข้อตกลงคุณธรรมแค่ไหน อย่างไร

## ปัจจุบันยังมีปัจจัยที่เป็นอุปสรรคที่รอการแก้ไข เช่น

1. ความคุ้นเคยของหน่วยราชการไทย ในการจัดซื้อจัดจ้างคือ สนใจเฉพาะกระบวนการคัดเลือกคู่ค้า (การประมูล) แต่เรามักพบว่าเบื้องหลังของโครงการเหล่านั้นมีถูกกำหนดอะไรบางอย่างแล้ว เช่น ล็อคสเปค ล็อคตัวผู้รับเหมา
2. ข้อมูลจากกรมบัญชีกลางชี้ว่ามีหน่วยงานกว่าร้อยละ ๗๕ ที่ไม่มีการประกาศการจัดซื้อจัดจ้างอย่างถูกต้องตามระเบียบราชการ

3. การประกาศเชิญชวนหรือ ทีโออาร์ ก็ทำล่วงหน้าเพียงสามวันซึ่งสั้นไป หรือติด ประกาศแล้วก็มี คนแกะออก ทำให้ผู้สนใจตามข่าวสารไม่ทัน ถึงรู้ข่าวก็เตรียมการไม่ทัน

ข้อตกลงคุณธรรมในระยะเริ่มแรกนี้ แม้ว่ายังขาดบทลงโทษและบทบาทอำนาจของผู้สังเกตการณ์ก็ ยังน้อยมากเมื่อเทียบกับที่ใช้อยู่ในต่างประเทศ แต่เป็นระดับที่ทุกฝ่ายยอมรับและกฎหมายเอื้ออำนวย เชื่อว่าในอนาคตเมื่อมีการพิสูจน์ให้เห็นความสำเร็จจนเป็นที่ยอมรับ ประชาชนให้การสนับสนุน มากขึ้น และมีการแก้ไขกฎ ระเบียบที่เป็นอุปสรรคตามลำดับ ข้อตกลงคุณธรรมก็จะมีบทบาท อำนาจที่ เข้มแข็งขึ้น จนสามารถเป็นเครื่องมือป้องกันคอร์รัปชันที่มีประสิทธิภาพได้

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง

สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ตามประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

เรื่อง แนวทางการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงาน พ.ศ. ๒๕๖๑

สำหรับหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

แบบฟอร์มการขอเผยแพร่ข้อมูลผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

ชื่อหน่วยงาน : ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข

วัน/เดือน/ปี : ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

หัวข้อ: ข้อตกลงคุณธรรมในบริบทของกฎหมายและการเมืองไทย โดย ดร. มานะ นิมิตรมงคล องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

รายละเอียดข้อมูล (โดยสรุปหรือเอกสารแนบ)

ข้อตกลงคุณธรรมในบริบทของกฎหมายและการเมืองไทย โดย ดร. มานะ นิมิตรมงคล องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

Link ภายนอก: ไม่มี

หมายเหตุ: .....

.....

ผู้รับผิดชอบการให้ข้อมูล

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ

วันที่ ๑๖ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔

ผู้อนุมัติรับรอง

สุชาภา วรินทร์เวช

(นางสาวสุชาภา วรินทร์เวช)

ตำแหน่ง นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ (หัวหน้า)

วันที่ ๑๖ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔

ผู้รับผิดชอบการนำข้อมูลขึ้นเผยแพร่

พศวีร์ วัชรบุตร

(นายพศวีร์ วัชรบุตร)

นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ

วันที่ ๑๖ เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๔