คอลัมน์ คิดเป็นเห็นต่าง: เมกะโปรเจกต์ต้องมีทีมผู้สังเกตโกง (1) - โพสต์ทูเดย์ ฉบับวันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2560

พิษณุ พรหมจรรยา

ที่ปรึกษาด้านการประชาสัมพันธ์ สมาคมส่งเสริมสถาบันกรรมการบริษัทไทย (IOD) phisanu@thai-iod.com

หลังจากที่ถูกกดดันอย่างหนักจากกระแสสังคมเกี่ยวกับปัญหาสินบนในภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ ทำให้รัฐบาลต้องพยายามเข็นมาตรการต่างๆ ออกมาเพื่อปรับปรุงและพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐให้มีความโปร่งใส และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ก่อนที่ พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างฯ จะมีผลบังคับใช้ในปลายเดือน ส.ค. 2560 และหนึ่งในมาตรการ ดังกล่าวก็คือการนำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact หรือ IP) มาใช้ โดยในสัปดาห์ที่แล้วมีรายงานข่าวว่า พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มอบหมายในที่ประชุม ครม.ให้กระทรวงการคลังพิจารณาส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐที่มีการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมด้วย

นอกจากข้อตกลงคุณธรรมแล้ว ยังมีอีกหลายแนวทางที่รัฐบาลมีแผนจะดำเนินการเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่น ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อสอบทานราคากลางงานก่อสร้าง โดยมีหน่วยงานรัฐ องค์กรวิชาชีพ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการก่อสร้างเข้าร่วม การนำข้อมูลการจัดซื้อครุภัณฑ์ในระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (อี-จีพี) มากำหนดเป็นราคากลางและปรับปรุงราคากลางให้เป็นปัจจุบันเสมอ การกำหนดหลักเกณฑ์การขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการงานก่อสร้างที่มาประมูลโครงการกับรัฐ การกำหนดแนวทางประเมินผู้ประกอบการเพื่อใช้พิจารณาความสามารถและคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้ายื่นข้อเสนอหรือทำสัญญากับรัฐ การกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อเปิดโอกาสให้แข่งขันกันมากขึ้น การจัดทำรายงานสรุปผลการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละหน่วยงานประจำปีประกาศเผยแพร่ไว้ในเว็บไซต์ การกำหนดแนวทางเพื่อกำกับไม่ให้ข้าราชการและพนักงานของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รับทรัพย์สิน สิ่งของ หรือประโยชน์อื่นใดที่มีมูลค่าเกินกว่า 3,000 บาท ฯลฯ

ทุกมาตรการที่ไล่เรียงมาด้านบนนั้น ถ้ามีการนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังจริง ก็เชื่อว่าจะมีส่วนช่วยบรรเทาปัญหาของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการล็อกสเปก การกำหนดราคากลางสูงเกินจริง การฮั้วประมูล ฯลฯ แต่ในบทความนี้อยากจะเน้นไปที่เรื่องของข้อตกลงคุณธรรม เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้เกิดความโปร่งใสตั้งแต่ต้นทางไปจนถึงปลายทางของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และในต่างประเทศก็มีข้อพิสูจน์มาแล้วว่าการนำข้อตกลงคุณธรรมมาใช้มีส่วนช่วยให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างลดลง แม้ว่าการวัดความสำเร็จในเชิงปริมาณอาจจะทำได้ยาก เพราะมูลค่าของการทุจริตที่ไม่ได้เกิดขึ้นจริงนั้นเป็นสิ่งที่วัดเป็นตัวเลขได้ยาก

เนื่องจากข้อตกลงคุณธรรมเป็นเครื่องมือใหม่ที่เพิ่งมีการนำมาทดลองใช้กับโครงการในประเทศไทยเพียงไม่นาน หลายๆ คนจึงยัง ไม่เข้าใจกระบวนการ โดยบางคนคิดว่าเป็นแค่การเซ็นสัญญาว่าจะ ไม่เรียกรับสินบน ไม่จ่ายสินบนหรือ

ผลประโยชน์ใดๆ และให้คำมั่นจะปฏิบัติตนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใสและเป็นธรรม ซึ่งเป็นแค่อีกหนึ่งพิธีกรรมต้านโกงที่ไม่น่าจะมีกลไกอะไรมาช่วยป้องกันการทุจริตได้อย่างจริงๆ จังๆ

ในความเป็นจริง การทำข้อตกลงคุณธรรมเป็นการลงนามร่วมกัน 3 ฝ่าย คือ หน่วยงานภาครัฐที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้าง บริษัทเอกชน ผู้เสนอราคาหรือเสนองาน และทีมผู้สังเกตการณ์จากภายนอกซึ่งเป็นบุคคลที่สามที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่จะจัดซื้อจัดจ้าง และบริษัทเอกชนที่เข้ามาเสนอราคา ซึ่งทีมผู้สังเกตการณ์ หรือที่มีการเรียกกันเล่นๆ อย่างไม่เป็นทางการว่าทีมผู้สังเกตโกง คือส่วนที่สำคัญที่สุดของข้อตกลงคุณธรรม

ก่อนอื่นต้องทราบก่อนว่าผู้สังเกตการณ์ตามข้อตกลงคุณธรรมนั้นมีหน้าที่หลักๆ เพียงแค่ร่วมสังเกตการณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตลอดทุกขั้นตอนตั้งแต่การร่าง TOR ไปจนถึงขั้นตอนของการส่งมอบงาน และในกรณีที่พบเห็นเหตุการณ์หรือพฤติกรรมที่น่าสงสัยว่าส่อไปในทางทุจริต ก็ต้องแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบ ภารกิจของผู้สังเกตการณ์มีเพียงการรายงานผลการติดตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามระยะเวลาที่กำหนดเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตัดสิน หรือให้การรับรองว่าการจัดซื้อจัดจ้างมีหรือไม่มีการทุจริตคอร์รัปชั่นเกิดขึ้น

บางท่านอาจจะสงสัยว่าเมื่อผู้สังเกตการณ์ไม่ได้มีอำนาจหน้าที่อะไรเลยนอกจากการร่วมสังเกตการณ์ แล้วจะไปมีน้ำยาช่วยป้องกันการโกงได้อย่างไร ในเรื่องนี้เราต้องทำความเข้าใจก่อนว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่นในอดีตที่เกิดขึ้นได้นั้น เกิดจากการที่รายละเอียดทุกอย่างถูกเก็บเป็นความลับ ไม่มีบุคคลที่สามร่วมรู้เห็น หรือตรวจสอบ เพราะฉะนั้นผู้บริหารหน่วยงานภาครัฐ กับบริษัทเอกชนที่รับงานจัดซื้อจัดจ้างก็อาจจะทำความตกลงกันแบบมุบๆ มิบๆ อย่างเช่น กำหนด TOR แบบล็อกสเปก กำหนดเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้ผู้รับงานภาคเอกชนสามารถเอาเปรียบภาครัฐ หรือได้ประโยชน์จากสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแบบเกินสมควร โดยไม่มีผู้อื่นมารับทราบหรือตรวจสอบ