

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

ISSN 1685 - 3865

ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน 2559



คอลัมน์พิเศษ

ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐภายใต้หลักนิติธรรม

พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์

วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน

Journal of Thai Ombudsman

ISSN 1685 - 3865

ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2559)

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่ความรู้ ความคิดในด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ นิติศาสตร์ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ การส่งเสริมธรรมาภิบาล การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี กระบวนการยุติธรรม/อาชญาวิทยา คุณธรรม/จริยธรรม หรือเรื่องอื่นที่เกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน

กำหนดตีพิมพ์

ฉบับที่ 1 มกราคม - มิถุนายน และฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม

ที่ปรึกษา	นายรัชเกษา แฉ่ฉาย	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
บรรณาธิการบริหาร	นางสาวรอยพิมพ์ ธีระวงษ์	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กองบรรณาธิการจากหน่วยงานภายนอก	ดร. ปัญญา อุดชาชน พันตำรวจโท ประวุธ วงศ์สินิล ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาคภูมิ ฤกษ์เมธ นางสาวสมสมัย ดวงแข	สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กรมสอบสวนคดีพิเศษ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
กองบรรณาธิการ	นายดนัย จันทิม นายอดิสร รมสนธิ์ นางสาวชาลินี ถนังงาน	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
กองการจัดการ	นางสาวสรลธร มั่นทยานนท์ นางนงนุช ทานิล นางสาวนภาพรณ์ เอ็มพิทักษ์ นายพิริยะ ศิริโพธิ์พันธุ์กุล นางสาวสุภรณ์ ยิ่งวรการ นางสาวทัศนีย์ คล้ายดี นายทศพล ทองอิราข นางสาวอัญรัตน์ เสียมไหม	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ผู้ช่วยบรรณาธิการและเลขานุการ	นางสาวอัญพัชร์ สัตยาพันธุ์	สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เนื้อหา/ข้อความในวารสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน

ความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง :
กรณีการร้องเรียนการจัดจ้างจัดทำแอปพลิเคชัน
ของหน่วยงานแห่งหนึ่ง

ปิยพร กิตติเวช¹



¹ เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง สำนักสอบสวน 2 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินโครงการหรือภารกิจงานตามที่ได้รับงบประมาณ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างแล้ว รวมถึงพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 23 ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมโดยพิจารณาถึงประโยชน์และผลเสียทางสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพวัสดุประสงค์ที่จะใช้ราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการที่จะได้รับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานภาครัฐ และเกิดการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม เปิดเผยโปรงใส แต่เนื่องจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีขั้นตอนจำนวนมาก ในที่นี้จึงขอกกล่าวถึงเฉพาะขั้นตอนการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดจ้าง และเป็นขั้นตอนที่มักจะมีการร้องเรียนว่าจัดซื้อจัดจ้างไม่โปรงใสหรือเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่ง

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน กรณีบริษัทของผู้ร้องเรียนได้เข้าร่วมการสอบราคาจ้าง จัดทำแอปพลิเคชันประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวบนโทรศัพท์มือถือ กับหน่วยงานของรัฐ แต่หน่วยงานของรัฐได้พิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคไม่เป็นธรรมและเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทเอกชนรายหนึ่ง เนื่องจากบริษัทผู้ชนะการเสนอราคาได้เสนอราคาใกล้เคียงกับราคากลางมาก ทั้งยังนำเสนองานที่ไม่มีเงื่อนไขและรายละเอียด แต่กลับได้รับคะแนนข้อเสนอทางเทคนิคมากกว่าร้อยละ 80 ในขณะที่บริษัทของผู้ร้องเรียนได้นำเสนองานที่มีรายละเอียดครบถ้วน แต่ได้รับคะแนนข้อเสนอทางเทคนิคร้อยละ 79.33 เป็นเหตุให้บริษัทของผู้ร้องเรียนไม่ผ่านข้อเสนอทางเทคนิค จึงมีร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดินให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดังกล่าว

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับทราบปัญหาจึงได้มีหนังสือขอให้จังหวัดชี้แจงข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าวสรุปได้ความว่า หน่วยงานได้ดำเนินการสอบราคาจ้างจัดทำแอปพลิเคชันประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวบนโทรศัพท์มือถือ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยใช้วิธีสอบราคา เนื่องจากเป็นการซื้อหรือจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท และเจ้าหน้าที่พัสดุได้จัดทำรายงานเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขอความเห็นก่อนดำเนินการซื้อหรือจ้าง และหัวหน้าส่วนราชการได้แต่งตั้งคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา และคณะกรรมการตรวจการจ้าง ส่วนหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณาให้คะแนนข้อเสนอเทคนิคนั้น หน่วยงานได้กำหนดเกณฑ์การพิจารณาผู้มีสิทธิเสนอราคา/ขั้นตอนการตัดสิน โดยคณะกรรมการเปิดและรับซองสอบราคา พิจารณาตามขอบเขตของงาน (Term Of Reference-TOR) ข้อ 8 เกณฑ์การพิจารณาเสนอราคา/ขั้นตอนการตัดสิน ดังนี้

1. คณะกรรมการจัดจ้างจะพิจารณาข้อเสนอด้านแนวคิด รูปแบบงาน รายละเอียดเนื้อหา งาน ภายใต้ขอบเขตงานจ้างซึ่งมีการให้คะแนนรวม 100 คะแนน โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณา แบ่งออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้ ส่วนที่ 1 แนวความคิดข้อเสนอทางด้านรูปแบบงาน 40 คะแนน ส่วนที่ 2 รายละเอียดของการจัดงานและวิธีการดำเนินกิจกรรมให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของงาน 40 คะแนน และส่วนที่ 3 การนำเสนอรูปแบบและแนวทางการประชาสัมพันธ์ 20 คะแนน



2. ผู้เสนอราคาต้องได้รับคะแนนรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 จึงจะถือว่าผ่านเกณฑ์การพิจารณาทางเทคนิค
3. ผู้ยื่นซองเสนอราคาต่ำสุดไม่จำเป็นต้องได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ได้รับการว่าจ้างเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบต่างๆ ในดุลพินิจของคณะกรรมการจัดจ้าง
4. คำพิจารณาของคณะกรรมการจัดจ้างถือเป็นเด็ดขาด ผู้ยื่นซองไม่สามารถอุทธรณ์หรือให้คณะกรรมการจัดจ้างเปลี่ยนแปลงคำพิจารณาตัดสินเป็นอย่างอื่นได้

ต่อมา หน่วยงานได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดจ้างครั้งนี้ สรุปได้ว่า มีบริษัทเข้าร่วมเสนอราคา จำนวน 3 บริษัท ซึ่งงานของบริษัทผู้ที่ชนะการเสนอราคามีรูปแบบการนำเสนองานที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม และมีความทันสมัย น่าสนใจ ทำให้เข้าถึงข้อมูลได้โดยง่ายและสะดวก มีเนื้อหาข้อมูลครอบคลุมและเชื่อมโยง การท่องเที่ยวในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด และสามารถพัฒนาแอปพลิเคชันได้อย่างต่อเนื่องในอนาคต มีการรวบรวมข้อมูลด้านการท่องเที่ยวและการบริการอย่างมีประสิทธิภาพ มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินงาน ตลอดจนกำหนดการที่ชัดเจน รวมถึงช่องทางการสื่อสารและประชาสัมพันธ์เชื่อมโยง ครอบคลุมทั้งสื่อสิ่งพิมพ์ สื่อออนไลน์และการจัดงานกิจกรรม (Event) แต่รูปแบบการนำเสนอของ บริษัทของผู้ร้องเรียน ยังมีความไม่ทันสมัยและน่าสนใจเท่าที่ควร และยังขาดความชัดเจนที่เป็นรูปธรรม ข้อมูลการให้บริการ สิ่งอำนวยความสะดวก ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของนักท่องเที่ยว ทำให้การให้บริการขาดประสิทธิภาพ ช่องทางการประชาสัมพันธ์ ทางสื่อออนไลน์มีจำนวนน้อย ไม่มีการระบุจำนวนและรูปแบบการประชาสัมพันธ์ และไม่มีการจัดกิจกรรม เปิดตัวแอปพลิเคชันเป็นเหตุให้คณะกรรมการจัดจ้าง จำนวน 3 คน พิจารณาให้คะแนนข้อเสนอทางเทคนิค บริษัทที่ชนะการสอบราคา จำนวน 263 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 87.67 และให้คะแนนข้อเสนอทางเทคนิค บริษัทของผู้ร้องเรียน 238 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 79.33 และให้คะแนนบริษัทผู้เข้าร่วมเสนอราคารายอื่น 232 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 77.33 ซึ่งตามเกณฑ์การพิจารณาผู้มีสิทธิเสนอราคา/ขั้นตอนการตัดสินตามขอบเขตของงาน กำหนดให้ผู้เสนอราคาต้องได้รับคะแนนรวมไม่ต่ำกว่าร้อยละ 80 จึงจะถือว่าผ่านเกณฑ์การพิจารณา ด้านเทคนิค ดังนั้น จึงมีเพียงบริษัทเดียวที่ผ่านเกณฑ์การพิจารณาด้านเทคนิค อีกทั้งจังหวัดได้รับทราบปัญหา เรื่องร้องเรียนนี้หลังจากประกาศผู้ชนะการเสนอราคาและเชิญบริษัทที่ชนะการเสนอราคามาลงนามในสัญญา กับผู้รับจ้างเรียบร้อยแล้ว

อนึ่ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้วกลับพบว่า คณะกรรมการจัดจ้างทั้งสามคนได้ให้คะแนนข้อเสนอทางเทคนิคในเอกสารการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิค รายบริษัทที่ชนะการเสนอราคา คือ 80, 76, และ 76 คะแนน รวมเป็น 232 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 77.33 และให้คะแนนทางเทคนิคบริษัทผู้เข้าร่วมเสนอราคารายอื่น คือ 87, 90 และ 86 คะแนน รวมเป็น 263 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 87.67 ซึ่งไม่ตรงกับรายงานผลการพิจารณาการสอบราคาที่เราได้สรุปไว้ว่า บริษัทที่ชนะการเสนอราคา ได้คะแนนข้อเสนอทางเทคนิคจำนวน 263 คะแนน หรือร้อยละ 87.63 จึงผ่านเกณฑ์ร้อยละ 80 ส่วนผู้เข้าร่วม เสนอราคาอีกสองรายไม่ผ่านเกณฑ์ข้อเสนอทางเทคนิค

จากกรณีเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า

1. คณะกรรมการจัดจ้างทั้งสามคนได้ให้คะแนนข้อเสนอทางเทคนิคในเอกสารการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคไม่ตรงตามที่ปรากฏในการชี้แจงของหน่วยงานที่มีต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กล่าวคือ ตามเอกสารการให้คะแนนข้อเสนอทางเทคนิคปรากฏว่า บริษัทที่ชนะการประกวดราคาได้คะแนนรวม 232 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 77.33 และบริษัทอื่นที่เข้าร่วมประกวดราคาได้คะแนนรวม 263 คะแนน คิดเป็นร้อยละ 87.67

2. การดำเนินการดังกล่าวจึงอาจเป็นกรณีที่คณะกรรมการจัดจ้างจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เข้าร่วมเสนอราคาที่มีสิทธิที่จะได้รับการจ้างงานนี้ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนและประชาชนโดยไม่เป็นธรรม

3. ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเสนอแนะให้จังหวัดพิจารณาทบทวนการดำเนินการดังกล่าวโดยแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงการพิจารณาข้อเสนอทางเทคนิคการจัดจ้างเหมางานจัดทำแอปพลิเคชันประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยวบนโทรศัพท์มือถือของคณะกรรมการจัดจ้างทั้งสามคนที่ไม่สอดคล้องกับรายงานผลการพิจารณาการสอบราคา และหากผลการสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการจัดจ้างดังกล่าวได้กระทำการนั้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขอให้พิจารณาดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดต่อไป

จากกรณีตามคำร้องเรียนข้างต้น ถือได้ว่าการดำเนินการของหน่วยงานอาจมีความไม่ถูกต้องตามหลักการที่กฎหมายกำหนด อันส่งผลให้การจัดจ้างเป็นการกระทบต่อสิทธิและก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ฝ่ายผู้เสนอราคาเป็นอย่างมาก ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมิได้นิ่งนอนใจกับกรณีความไม่โปร่งใสหรือไม่เป็นธรรมใดที่เกิดขึ้น แม้ว่าเหตุการณ์ดังกล่าวอาจจะเกิดขึ้นจากความประมาทของคณะกรรมการผู้ปฏิบัติการ โดยความตั้งใจหรือไม่ตั้งใจก็ตาม แต่ก็ถือเป็นบทเรียนบทสำคัญสำหรับหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายอย่างเคร่งครัด และดำเนินการอย่างโปร่งใสเพื่อป้องกันมิให้ปัญหาในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นอีก อันจะเป็นการลดทอนความน่าเชื่อถือของหน่วยงานดังกล่าวได้ในอนาคต ■