

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริการส่วนจังหวัดและกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ต่างๆ ภายในท้องถิ่น และสามารถนำเงินดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นได้เอง เพื่อดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 16 มาตรา 17 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งนี้หนึ่งในอำนาจหน้าที่หลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เน้นให้ความสำคัญมากคือการสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่นๆ ซึ่งหมายถึงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นงานที่ต้องทำเพื่อแก้ไขปัญหาและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นงานก่อสร้างหรือปรับปรุงซ่อมแซมอาคาร ถนน สะพาน ระบบระบายน้ำและระบบสาธารณูปโภคต่างๆ เป็นต้น โดยทั้งหมดจะต้องมีการจัดทำแผนพัฒนาเพื่อตั้งเป็นโครงการและกำหนดวงเงินงบประมาณก่อสร้างหรือดำเนินการ และเสนอขออนุมัติต่อสภาท้องถิ่นนำเข้าสู่บัญชีงบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละองค์กร ซึ่งเมื่องบประมาณได้รับการอนุมัติแล้วก็ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อดำเนินการคัดเลือกหาผู้ประกอบการที่จะมาก่อสร้างหรือดำเนินการตามโครงการที่ได้ตั้งไว้ โดยใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละวิธีที่กำหนดไม่ว่าจะเป็นวิธีการตกลงราคา สอบราคา ประกวดราคา วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษหรือวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่คนทั่วไปรู้จักในชื่อที่เรียกกันว่า e-Auction โดยในส่วนของวิธีการตกลงราคา วิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษนั้น หน่วยงานสามารถที่จะคัดเลือกผู้ประกอบการที่เห็นว่ามีความเหมาะสมให้เข้ามาเป็นผู้รับจ้างหรือผู้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องมีการแข่งขันกันแต่อย่างใด แต่หากเป็นวิธีการสอบราคา หรือการประกวดราคาที่ยังปัจจุบัน

กำหนดให้ใช้วิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ e-Auction แล้วนั้น จะต้องมีการประกาศเพื่อหาผู้มาดำเนินการ โดยการแข่งขันกันเสนอราคา ซึ่งผู้ประกอบการรายใดที่เสนอราคาภายในวงเงินงบประมาณต่ำที่สุดและคณะกรรมการพิจารณาแล้วว่ามีคุณสมบัติครบถ้วนก็จะได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้รับจ้างโครงการนั้นๆต่อไป

ทั้งนี้ ในปัจจุบันเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า มีการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐกันเป็นจำนวนมาก และนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ถูกมองว่าสามารถที่จะทำการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย เนื่องจากมีเงินงบประมาณเป็นของตนเองและสามารถใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากส่วนกลาง ซึ่งในการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่จะต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบฯนี้เองที่ถูกหลายฝ่ายมองว่ามีการทุจริตและเกิดความไม่โปร่งใสในการดำเนินการ ทั้งในเรื่องของการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบฯของเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่น ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง มีการหลีกเลี่ยงหรือขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมและ/หรือมีการสมยอมกันในการเสนอราคาของผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือที่เรียกว่าการฮั้วประมูล ซึ่งทำให้ไม่มีการแข่งขันกันด้านราคา ส่งผลให้ได้ราคาที่สูงเกินควรหรือได้ผลงานก่อสร้างที่ไม่ได้มาตรฐาน โดยได้มีผลวิจัยจากหลายภาคส่วนมาแล้วว่าผลจากความไม่โปร่งใสในการดำเนินการข้างต้นทำให้เกิดความสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมหาศาลในแต่ละปี ไม่เกิดประโยชน์อย่างแท้จริงหรือไม่คุ้มค่ากับเงินภาษีของประชาชนที่จะต้องเสียให้กับรัฐ รวมทั้งเป็นการสร้างและปลูกฝังค่านิยมที่เลวร้าย ทำให้มาตรฐานการก่อสร้างหรือการดำเนินการใดๆลดต่ำลง ขาดการพัฒนาศักยภาพในการดำเนินการและการแข่งขัน และจะส่งผลกระทบต่อประเทศไทยชาติที่ในอนาคตจะต้องเปิดเสรีการจัดซื้อจัดจ้างภายใต้ข้อตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐขององค์การการค้าโลก ซึ่งผู้ประกอบการของประเทศไทยอาจจะไม่สามารถต่อสู้กับผู้ประกอบการจากต่างชาติได้เลย หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติในการประมูลงานและไม่มีการพัฒนาศักยภาพการดำเนินการของตน

### วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อทราบและวิเคราะห์ข้อมูลการดำเนินโครงการก่อสร้างของเทศบาลนครปากเกร็ดในช่วงปีงบประมาณ 2550-2554 รวมถึงการดำเนินงานตามภารกิจหลักของเทศบาลนครปากเกร็ดโดยต้องการศึกษาว่า

1. การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีด้วยวิธีสอบราคาและประมูลราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ( e-Auction ) ของเทศบาลนครปากเกร็ด มีขั้นตอนการดำเนินการเป็นไปตามระเบียบฯหรือไม่ อย่างไร

2. เมื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีด้วยวิธีสอบราคาและประมูลราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ( e-Auction ) ตามระเบียบฯแล้ว ผลการเสนอราคาต่ำก่อสร้างแต่ละโครงการของผู้ประกอบการเป็นอย่างไรบ้างเมื่อเทียบกับราคากลางที่กำหนดไว้

3. การดำเนินงานตามภารกิจหลักของเทศบาลนครปากเกร็ดมีสถานภาพ แนวคิดหรือแนวทางเป็นอย่างไรตามการประเมินดัชนีวัดความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ พ.ศ. 2554

### ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาข้อมูลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีสอบราคาและประมูลราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในแต่ละปีของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรีย้อนหลังไปเป็นเวลา 5 ปี (ช่วงปีงบประมาณ 2550-2554)

2. ศึกษาผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโครงการก่อสร้างเฉพาะการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีสอบราคาและประมูลราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ในแต่ละปีของเทศบาลนครปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรีย้อนหลังไปเป็นเวลา 5 ปี (ช่วงปีงบประมาณ 2550-2554) โดยเฉพาะในเรื่องของจำนวนผู้ประกอบการที่ร่วมประมูลและผลสรุปของการประมูล

3. ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานตามภารกิจหลักของเทศบาลนครปากเกร็ดด้วยแบบสำรวจและประเมิน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและปัจจัยที่ทำให้เกิดข้อผิดพลาด รวมทั้งแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบฯของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลนครปากเกร็ด รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

2. ทำให้ทราบถึงข้อมูลและสามารถสรุปผลจากการวิเคราะห์ผลการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีสอบราคาและประมูลราคาด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ( e-Auction ) ของเทศบาลนครปากเกร็ดว่าหน่วยงานได้รับประโยชน์มากน้อยเพียงใดจากกระบวนการ

3. ทำให้ทราบถึงระดับความโปร่งใสของการดำเนินงานตามภารกิจหลักของเทศบาลนครปากเกร็ดว่าอยู่ในระดับใด เพื่อสรุปและเสนอความคิดเห็นในการพัฒนาองค์กรขึ้นไปสู่การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล

### นิยามคำศัพท์

การเสนอราคา หมายความว่า การยื่นข้อเสนอเพื่อเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐอันเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สินการได้รับสัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใด ๆ

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาคราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินการของรัฐตามกฎหมายและได้รับเงินอุดหนุนหรือเงินหรือทรัพย์สินลงทุนจากรัฐ

การพัสดุ หมายความว่า การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่นๆ ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้

พัสดุ หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ หรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศ

การซื้อ หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิดทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลอง และบริการที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง

การจ้าง ให้หมายความรวมถึง การจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการจ้างเหมาบริการ แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นการรับขนในการเดินทางไปราชการตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เงินงบประมาณ หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แต่ไม่รวมถึงเงินกู้ และเงินช่วยเหลือตามระเบียบนี้

หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และเมืองพัทยา ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงกิจการพาณิชย์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานสุขาภิบาล และพนักงานเมืองพัทยา

หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ หมายความว่า หัวหน้าหน่วยงานระดับกองหรือ แผนกที่ปฏิบัติงานในสายงานที่เกี่ยวกับการพัสดุ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งจากหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ แล้วแต่กรณี

เจ้าหน้าที่พัสดุ หมายความว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการพัสดุหรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้ง หรือได้รับมอบหมายจากหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้มีหน้าที่หรือปฏิบัติงานเกี่ยวกับการพัสดุตามระเบียบฯ

ผู้สั่งซื้อหรือผู้สั่งจ้าง หมายความว่า ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ซื้อหรือจ้างตามระเบียบฯ

ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน หมายความว่า บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่เข้าเสนอราคาขายในการซื้อพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือเข้าเสนอราคาเพื่อรับจ้างทำพัสดุ หรือเข้าเสนองานเพื่อรับจ้างเป็นที่ปรึกษา หรือรับจ้างออกแบบและควบคุมงานให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้าเสนอราคาหรือเข้าเสนองานให้แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นในคราวเดียวกัน

การขัดขวางการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม หมายความว่า การที่ผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานรายหนึ่งหรือหลายรายกระทำการอย่างใดๆ อันเป็นการขัดขวาง หรือเป็นอุปสรรคหรือไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมในการเสนอราคาหรือเสนองานต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะกระทำโดยการสมยอมกัน หรือโดยการให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ เรียกรับ หรือยอมจะรับเงิน หรือทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด หรือใช้กำลังประทุษร้ายหรือข่มขู่ว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือแสดงเอกสารเป็นเท็จ หรือกระทำการใดโดยทุจริต ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแสวงหาประโยชน์ในระหว่างผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานด้วยกัน หรือเพื่อให้ประโยชน์แก่ผู้เสนอราคา หรือผู้เสนอรายหนึ่งรายใดเป็นผู้มีสิทธิทำสัญญากับหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้น หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมหรือเพื่อให้เกิดความได้เปรียบหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นโดยมิใช่เป็นไปในทางการประกอบธุรกิจปกติ

เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติ หมายความว่า คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาตามข้อ 35 คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตามข้อ 43 คณะกรรมการดำเนินการจ้างที่ปรึกษาโดยวิธีคัดเลือกตามข้อ 81 คณะกรรมการดำเนินการจ้างโดยวิธีคัดเลือก ตามข้อ 96 คณะกรรมการดำเนินการจ้างโดยวิธีคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนดตามข้อ 99 หรือผู้ว่าจ้างในกรณีการจ้างออกแบบและควบคุมงานโดยวิธีพิเศษที่เป็นการว่าจ้างโดยการประกวดแบบตามข้อ 100 (2)

การพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หมายความว่า การจัดหาพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วยวิธีการซื้อหรือการจ้างแต่ไม่รวมถึงการจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษและวิธีการพิเศษที่สามารถทำได้ตามระเบียบอื่น โดยกำหนดให้ผู้เสนอราคาได้เสนอราคาแข่งขันกันเองด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ภายในระยะเวลา และ ณ สถานที่ที่กำหนดโดยไม่เปิดเผยตัวเลขที่มีการเสนอราคา (Sealed Bid Auction)

ราคาสูงสุด หมายความว่า ราคากลาง วงเงินงบประมาณที่มีอยู่ หรือราคาสูงสุดที่ทางราชการจะพึงรับได้ตามหลักเกณฑ์ที่ กวพ.อ. กำหนด

ฮั้ว (Collusion) หมายถึง การทำข้อตกลงในทางลับระหว่างบริษัทตั้งแต่สองบริษัทขึ้นไปที่ประกอบธุรกิจประเภทเดียวกันหรือมีความเกี่ยวข้องกัน เพื่อให้ทั้งสองบริษัทได้ประโยชน์มากกว่าบริษัทอื่น หรือมากกว่าที่ควรจะได้รับ