



ความเสี่ยงด้านการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ :  
ข้อสังเกตเพื่อการป้องกัน

Autonomous Universities: Considerations for Protection Against  
Procurement Fraud Risk

พิชามณูช กาลง\*

Pichamon Kalong\*

สถาบันนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยมหิดล\*

Institute for Innovative Learning, Mahidol University\*

(Received: December 26, 2020; Revised: March 8, 2021; Accepted: May 29, 2021)

**บทคัดย่อ**

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงนิยาม ความหมาย องค์ประกอบและรูปแบบของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และนำเสนอข้อสังเกตความเสี่ยงด้านการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผลการวิเคราะห์ สามารถสรุปประเด็นข้อควรพิจารณาความเสี่ยงด้านการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ได้ 2 มิติ ได้แก่ มิติที่หนึ่ง ความเสี่ยงเชิงนโยบาย มีข้อสังเกต 8 ประการ และมิติที่สอง ความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง มีข้อสังเกต 18 ประการ สุดท้ายบทความวิชาการนี้ได้ให้ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ในระดบนโยบาย ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ประโยชน์ในระดบการบริหารงาน และข้อเสนอแนะการนำไปใช้ประโยชน์ในระดบการปฏิบัติงาน

**คำสำคัญ:** ความเสี่ยง การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง การป้องกัน

\*ผู้ให้การติดต่อ (Corresponding e-mail: pichamon.kal@mahidol.edu เบอร์โทรศัพท์ 02-441-9729)

## Abstract

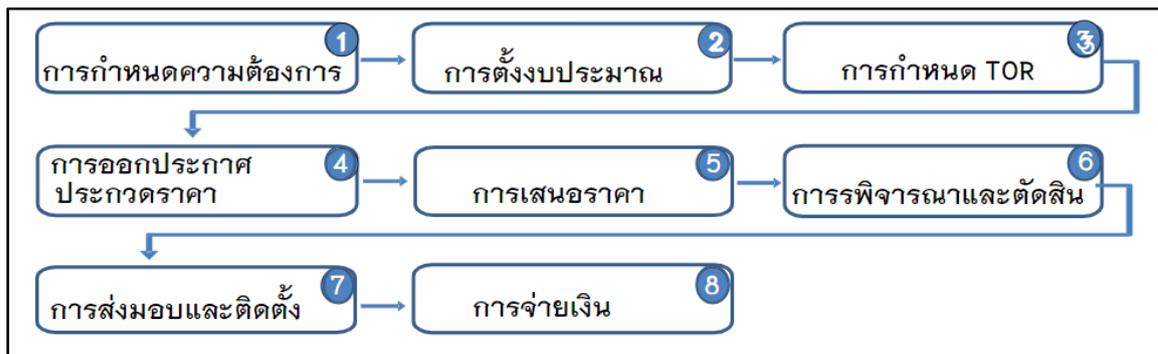
This descriptive article aimed to explain the definition, components, and patterns of procurement corruption in autonomous universities, and to present some observations on the risks of corruption in procurement.

The results showed that the procurement fraud risk in autonomous universities has two dimensions, namely 1) the policy risks consisting of 8 issues, and 2) the process risks consisting of 18 issues. This article provides recommendations at the policy level, suggestions for utilization at the administrative level, and recommendations on how to use it at the operational level.

**Keywords:** Risk, Procurement Fraud, Protection

## บทนำ

การจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐเป็นการจัดหาสินค้าและบริการวิธีการหนึ่งในการดำเนินการของภาครัฐเพื่อให้การบริหารและการสนับสนุนนโยบายเกิดผลสำเร็จในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน หรือรายได้ของหน่วยงาน ดังนั้นจึงต้องกระทำโดยโปร่งใส สุจริต เกิดประโยชน์สูงสุดแก่มหาวิทยาลัย ในแต่ละปีมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐต้องมีการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าและบริการตามแผนงานที่เสนอไว้ (ราชกิจจานุเบกษา, 2560 หน้า 17) โดยพรบ.การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ ได้แบ่งขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างเป็น 8 ขั้นตอน ดังนี้



ภาพ 1 แสดงขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ  
ที่มา: ธารพงศ์ ลิ้มสุทธิวันภูมิ และ ดวงทอง สิ้นชัย (2563 หน้า 314)

จากภาพเริ่มจากขั้นแรก คือการกำหนดความต้องการโดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยกำหนดคุณลักษณะที่ต้องการ (Specification) กำหนดราคา (Price) และเขียนเป็นงบประมาณโครงการเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชาของมหาวิทยาลัย จากนั้นส่งต่อไปให้กระทรวงต้นสังกัดเพื่อพิจารณาบรรจุในแผนงบประมาณประจำปี สำนักงานงบประมาณนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติเป็นงบประมาณประจำปี ต่อมาหลังจากมหาวิทยาลัยได้รับอนุมัติงบประมาณประจำปีในเดือนตุลาคมของทุกปี หน่วยงานภายใต้มหาวิทยาลัยและคณะต่าง ๆ จะต้องออกแบบทำการเขียน Term of Reference (TOR) กำหนดสเปกหรือคุณสมบัติที่ต้องการ พร้อมทั้งกำหนดราคากลางในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อจัดทำประกาศและเอกสารเชิญชวน และแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง จากนั้น ผู้ประกอบการที่สนใจจะต้องยื่นข้อเสนอกับหน่วยงาน คณะกรรมการรับซองตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดไว้ ตรวจสอบความถูกต้องตามเงื่อนไขและลงชื่อรับรอง จากนั้นรวบรวมส่งต่อให้กรรมการพิจารณาที่แต่งตั้งขึ้นมาต่อไป คณะกรรมการพิจารณาผลและตัดสินผล

การจัดซื้อจัดจ้าง ทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างและผู้ชนะต้องดำเนินการตามสัญญาที่ระบุไว้เพื่อส่งมอบตรวจรับ และจ่ายงาน เป็นอันสิ้นสุดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างโดยสงบ ในขั้นตอนที่กล่าวมาข้างต้นจะสังเกตเห็นว่ามีช่องว่างที่ก่อให้เกิดการทุจริตได้ อาทิเช่น ผู้ประกอบการที่ชนะราคาอาจมีสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก่อให้เกิดการได้รับผลประโยชน์ หรือแม้แต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานบางคนทำการเขียน TOR ให้ตรงเฉพาะกับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง เป็นต้น

ปัญหาการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของประเทศไทย และเป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาตั้งแต่ในสมัยอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐได้กำหนดไว้ให้มีการดำเนินการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม โดยที่กฎหมายของประเทศไทยได้กำหนดห้ามมิให้ผู้เสนอราคาที่มีประโยชน์ร่วมกันเข้าร่วมเสนอราคาแก่มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐในคราวเดียวกัน กล่าวคือ ผู้ประกอบการที่จะเสนอราคาแต่ละรายต้องไม่มีประโยชน์ร่วมกันทั้งทางตรงและทางอ้อม ต้องเป็นผู้เสนอราคาที่มีประโยชน์แต่เพียงผู้เดียวเท่านั้น เพื่อป้องกันการสมรู้ร่วมกันเพื่อให้ได้รับงานจากมหาวิทยาลัย และยังห้ามมิให้มีการสมรู้ร่วมกันของเจ้าหน้าที่มหาวิทยาลัย (ผู้มีอำนาจ) กับผู้ประกอบการ (ผู้เสนอราคา) อีกด้วย (ราชกิจจานุเบกษา, 2560)

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่ควบคุมตรวจสอบการทุจริตเชิงนโยบายในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และยังรวมถึงมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐด้วย เพราะการทุจริตเชิงนโยบายมีรูปแบบที่ซับซ้อนและเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนจะเกิดขึ้นตอนกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ไร้ซึ่งการตรวจสอบที่จริงจัง เพราะกระทำกันอย่างไม่เปิดเผย การทุจริตตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำแผนงานโครงการนั้นไม่มีระบบตรวจสอบอย่างจริงจัง เนื่องจากเป็นอำนาจในการบริหารของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับผู้บริหาร (ขวัญจุฑา วราดิศย์, 2558) อีกทั้งจากการศึกษาข้อมูลวิจัยพบผลการวิจัยที่น่าเชื่อถือว่าการจัดซื้อจัดจ้าง และกระบวนการการควบคุม มีอิทธิพลในการพยากรณ์ต่อประสิทธิภาพการบริหารพัสดุได้ (ทัศนีย์ เสียงดัง และไพฑูรย์ อินตะชนัน, 2561) ดังนั้นจากความเป็นมาดังกล่าวจึงเป็นที่มาของบทความวิชาการเรื่อง “ความเสี่ยงด้านการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ: ข้อเสนอเพื่อป้องกัน” โดยศึกษาจากวรรณกรรมที่เขียนโดยนักวิชาการต่าง ๆ เพื่ออธิบายถึงนิยาม องค์ประกอบ รูปแบบ และนำเสนอข้อสังเกตด้านการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เพื่อการป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ตลอดจนเป็นประโยชน์ทางวิชาการและผู้ที่สนใจต่อไป

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายถึงนิยาม ความหมาย องค์ประกอบและรูปแบบของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ และนำเสนอข้อสังเกตความเสี่ยงด้านการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เนื้อหาประกอบด้วย นิยาม ความหมาย ลักษณะและรูปแบบของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

## นิยาม ความหมาย ลักษณะและรูปแบบของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

### 1. นิยาม ความหมายของการทุจริต

การทุจริต (Fraud) คือ การฉ้อโกง ความประพฤติในทางที่ไม่ดีของมนุษย์ เป็นการกระทำที่ผิดศีลธรรม ผิดกฎหมาย รวมถึงการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานความประพฤติอันดี เพื่อแสวงหาผลประโยชน์มิชอบให้แก่ตนเองและผู้อื่น รวมถึงการเอื้อประโยชน์ทางกฎหมายให้เกิดช่องทางอันนำไปสู่การทุจริต หรือการใช้จ่ายตำแหน่งหน้าที่การงานในทางที่ผิดเพื่อประโยชน์ส่วนตัว Albrecht, & et al. (2009) และ Singleton et al. (2006) และ Sandholtz & Koetzle (2000)

### 2. องค์ประกอบและรูปแบบของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ

นักวิชาการได้จำแนกองค์ประกอบของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐไว้ดังนี้

ธนายุทธ ไชยธรัตน์, ณรงค์ เหลืองบุตรนาค และพีร์นิธิ อักษร (2561) ได้วิเคราะห์องค์ประกอบและรูปแบบของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มี 2 องค์ประกอบ 15 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

1. องค์ประกอบด้านการสมคบการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่
  - 1.1 การปลอมแปลงเอกสารหรือสัญญา
  - 1.2 การฉ้อโกง ฉ้อฉล และการยกยอก
  - 1.3 การมีประโยชน์ส่วนตัวเข้าไปเกี่ยวข้อง
  - 1.4 การบีบบังคับผู้อื่น การขู่เชิญกรรโชก
  - 1.5 การกดขี่ผู้อื่น
  - 1.6 การใช้อำนาจหน้าที่และตำแหน่งในทางมิชอบ
  - 1.7 การปลอมแปลงเอกสาร
  - 1.8 การให้สินบน
  - 1.9 การทำให้ผู้อื่นยอมสยบต่อความต้องการของตน
  - 1.10 การละเลยหน้าที่ความรับผิดชอบ
  - 1.11 การขาดความรับผิดชอบ
2. องค์ประกอบด้านการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่
  - 2.1 ความล่าช้าในการปฏิบัติงาน
  - 2.2 การปฏิบัติหน้าที่ต่ำกว่ามาตรฐาน
  - 2.3 การยึดเอาวัตถุประสงค์รองมาเป็นวัตถุประสงค์หลัก
  - 2.4 ผักชีโรยหน้า การขาดความจริงใจ

ปิยาภิศักดิ์ เจียนสุคนธ์, สุรีย โขษกรณัญญ, ศศิวิมล มีอำพล และพรรณนิภา รอดวรรณะ (2561, หน้า 130) ได้วิเคราะห์องค์ประกอบและรูปแบบของความเสียหายด้านการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ มี 3 องค์ประกอบ 18 ตัวบ่งชี้ ดังนี้

1. ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ได้แก่
  - 1.1 การคำนวณราคากลางเกินกว่าราคาอ้างอิงของกรมบัญชีกลาง หรือราคามาตรฐานของสำนักงบประมาณราคาตลาด หรือราคาของกรมการค้าภายใน หรือราคาในท้องถิ่น หรือราคาที่ซื้อจ้างครั้งล่าสุด
  - 1.2 การตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางที่ไม่มีความรู้ความชำนาญในการประเมินราคา
  - 1.3 การกำหนดเงื่อนไขคุณสมบัติที่แสดงให้เห็นถึงการกีดกันการแข่งขัน
  - 1.4 ระบบการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพ เช่น การขาดระบบควบคุม ระบบการตรวจสอบระบบติดตามกำกับดูแล
  - 1.5 ขาดการบริหารความเสี่ยง ขาดการยุติกิจกรรมที่มีความเสี่ยงเกินกว่าจะยอมรับได้
  - 1.6 ขาดความโปร่งใส ไม่สามารถให้สาธารณะชนรับรู้หรือตรวจสอบหลักฐานได้ ปกปิดซ่อนเร้นข้อมูลสำคัญ
2. ด้านการรายงานการเงิน ได้แก่
  - 2.1 การไม่จัดทำรายละเอียดวิธีการคำนวณที่ได้มาซึ่งราคากลาง การคำนวณราคากลางไม่ถูกต้องกับความเป็นจริง
  - 2.2 การปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินไม่เป็นไปตามระเบียบ ส่อไปในทางทุจริต เช่น การจัดทำหลักฐานการรับส่งเงินระหว่างกัน การไม่ประทับตรา การไม่ลงลายมือชื่อ ไม่ลงวันเดือนปี ไม่จัดทำทะเบียนคุมการแก้ไขเอกสารการจ่ายเงิน เป็นต้น
  - 2.3 การจัดซื้อจัดจ้างที่สูงกว่าราคามาตรฐานหรือราคาตลาด จนเป็นเหตุให้มีข้อสงสัย
  - 2.4 การจัดทำสัญญาที่ไม่สอดคล้องกับเอกสารประกวดราคา
  - 2.5 การปฏิบัติที่ผิดไปจากสัญญา ไม่ถูกต้องตามระเบียบโดยไม่มีเหตุอันควร
  - 2.6 การละเลยการปฏิบัติตามระเบียบจนเป็นเหตุให้ราชการเสียสิทธิการเรียกค่าปรับ

### 3. ด้านส่วนบุคคล ได้แก่

3.1 มีบุคลากรในหน่วยงานหรือเครือข่ายของบุคลากร เป็นผู้ประกอบการ

3.2 บุคลากรมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนักการเมือง นักธุรกิจ มีพฤติกรรมเรียกกับผลประโยชน์

3.3 บุคลากรมีแรงจูงใจที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงิน เช่น ผู้รับผิดชอบมีหนี้สินส่วนตัว มีพฤติกรรมในอดีตที่ส่งไปทางทุจริต

3.4 ผู้บริหารไม่กำหนดงบประมาณลงในแผนการดำเนินงาน แผนยุทธศาสตร์

3.5 ไม่มีการแต่งตั้งผู้รับผิดชอบในแผนการจัดการความเสี่ยงในการควบคุมภายใน

3.6 ละเลยระบบการกำกับติดตาม การไม่ทบทวนแผนยุทธศาสตร์

ธรรมาภิบาล บวรนนท์กุล (2562) ได้ศึกษารูปแบบของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง พบว่ามี 4 รูปแบบดังนี้

1. เจตนาทุจริต เจตนาแสวงหาผลประโยชน์

2. เจตนาที่จะให้งานบรรลุผล ซึ่งไม่ได้มีการทุจริตแต่มุ่งเอาผลสำเร็จของงานเป็นหลัก หรือดำเนินการมาจนจะเสร็จแล้ว หากทำให้ถูกระเบียบก็จะไม่ทันระยะเวลา

3. ความประมาท บกพร่อง เกิดจากการไม่รู้ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากระเบียบพัสดุมีความซับซ้อน มีการเพิ่มเติมเป็นระยะ ไม่มีการจัดหมวดหมู่ที่ชัดเจน

4. การทำตามผู้บังคับบัญชาสั่ง เกิดจากการขาดประสบการณ์ การเพิ่งเข้ามาทำงานใหม่ ขาดความรู้รอบคอบในการปฏิบัติ

รัตนาวลี โรจนารุณ (2557) ได้แบ่งความเสี่ยงในการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไว้ 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. ขั้นตอนการประเมินความต้องการ เป็นขั้นตอนการกำหนดขอบเขตความเป็นไปได้ของโครงการ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นคือ การประเมินมูลค่าโครงการเกินความเป็นจริง การกำหนดขอบเขตและออกแบบโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมืองหรือเอกชนที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

2. ขั้นตอนการเตรียมการจะอนุมัติโครงการ ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นคือ การออกแบบสัญญาในโครงการที่เอื้อประโยชน์ แต่ถูกต้องตามระเบียบ โดยสัญญามีลักษณะเข้าข้างเอกชนรายใดรายหนึ่ง ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันราคา

3. ขั้นตอนการคัดเลือกคู่สัญญา ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นคือ การเปิดเผยข้อมูลความลับที่เอื้อประโยชน์ให้กับเอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นพิเศษ หรือการเปลี่ยนแปลงข้อตกลงในสัญญาหลังจากได้ผู้ชนะการประมูลแล้ว

4. ขั้นตอนการดำเนินการตามสัญญา ความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นคือ การส่งมอบสินค้าบริการที่ไม่มีคุณภาพ ไม่เป็นไปตามข้อสัญญา

### ผลการวิเคราะห์

จากการศึกษางานวรรณกรรม สามารถวิเคราะห์สรุปข้อมูลได้ดังนี้

1. จากการให้นิยามความหมายของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อนำมาวิเคราะห์เพื่อให้ข้อสังเกตพบว่า ปัจจุบันการทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ละขั้นตอนนั้น สามารถกระทำการทุจริตเพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากโครงการได้ง่าย เช่น การใช้อำนาจในการเรียกรับสินบนจากผู้ประกอบการที่เสนอราคา การสมรู้ร่วมคิดเพื่อให้เกิดการสมยอมในการยื่นเสนอราคา

การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ก่อให้เกิดผลเสียหาย อาทิเช่น ก่อให้เกิดต้นทุนในการดำเนินงานโครงการเพิ่มสูงขึ้นโดยไม่จำเป็น มหาวิทยาลัยไม่ได้รับสินค้าบริการที่มีคุณภาพตามงบประมาณที่จ่ายไป การทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่มีผู้ที่มีส่วนพัวพันเกี่ยวข้องมากมาย ตั้งแต่รัฐบาล นักการเมือง คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวง อธิบดี อธิการบดี หัวหน้าส่วนงาน คณะกรรมการในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมถึงเอกชนที่เข้าร่วมเสนอราคาอีกด้วย กลุ่มเหล่านี้ล้วนมีโอกาสที่จะคิดทุจริตแสวงหาผลประโยชน์จากอำนาจที่เกี่ยวข้องกับโครงการต่าง ๆ ของมหาวิทยาลัย

2. ลักษณะและรูปแบบของการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง พบว่า สามารถสรุปประเด็นข้อควรพิจารณาเพื่อ การสังเกตความเสี่ยงด้านการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้าง แบ่งออกได้ 2 มิติ สามารถอธิบายถึงข้อสังเกตได้ดังต่อไปนี้

**มิติที่หนึ่ง** ความเสี่ยงเชิงนโยบาย มีข้อสังเกต 8 ข้อดังนี้

1. มีความพยายามแสวงหาผลประโยชน์โดยกำหนดกรอบการจัดซื้อจัดจ้างให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ และแผนงานประจำปี

2. มีการกำหนดนโยบายที่มีขนาดใหญ่โดยผู้ออกนโยบายได้กำหนดเงื่อนไขไว้เพื่อให้ตนเองได้แสวงหา ผลประโยชน์ โดยการจัดทำโครงการจ้างเหมาโครงการก่อสร้างที่มีมูลค่าสูง มีเหตุผลความจำเป็นที่มีลักษณะ เร่งด่วน มีลักษณะของโครงการเป็นแบบจ้างเหมาเบ็ดเสร็จ ผู้ประกอบการรับจ้างเหมาทำให้ตั้งแต่กระบวนการ ออกแบบจนแล้วเสร็จมีการส่งมอบให้แก่ผู้จ้าง (สัญญาเหมาารวมออกแบบและก่อสร้าง)

3. มีเจ้าหน้าที่ทำธุรกิจกับหน่วยงานหรือมหาวิทยาลัย หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำไว้กับมหาวิทยาลัย เป็นหุ้นส่วนในกิจการที่ทำสัญญากับมหาวิทยาลัย เป็นกรรมการ เป็นที่ปรึกษาในธุรกิจเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับ มหาวิทยาลัย

4. มีเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยได้ใช้ข้อมูลภายใน ข้อมูลความลับ ข้อมูลสำคัญเชิงนโยบาย นำไป เปิดเผยต่อพวกพ้องซึ่งตนเองมีส่วนได้เสีย เป็นการเอื้อประโยชน์ให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น

5. มีการออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเอง การนำโครงการที่อนุมัติไปใช้ประโยชน์แก่ตนเอง

6. มีการกักกันข้อมูลข่าวสาร การสั่งให้ทำลายเอกสารทางราชการ เช่น สั่งการให้ปกปิดข่าวสารประกาศ เชิญชวนหรือประกาศผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัย

7. มีการตกลงร่วมกันกับผู้ประกอบการให้เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดไว้ก่อนประกาศเชิญชวน แล้วกระทำการ จัดลำดับเอง หรือเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนจากผู้ประกอบการที่ยื่นเสนอราคา

8. มีการลือคสเปล่งหน้าว่าโครงการนี้ต้องการให้ใครเป็นผู้ชนะราคา

**มิติที่สอง** ความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง มีข้อสังเกต 18 ข้อดังนี้

1. มีการกำหนดความต้องการพัสดุ โดยไม่ได้มีการสำรวจปริมาณและความต้องการใช้ที่แท้จริง

2. มีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ ขอบเขตของงาน ที่เป็นการลือคสเปล่ง เช่น การนำลักษณะเฉพาะ ของเอกชนรายใดรายหนึ่งเป็นการเฉพาะมากำหนดเป็นคุณลักษณะของพัสดุที่ต้องการ

3. มีการตั้งวงเงินงบประมาณที่ใช้ในการจัดซื้อ จัดจ้าง สูงเกินความเป็นจริง

4. มีการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะเร่งด่วนบ่อยครั้ง หรือการจัดซื้อจัดจ้างไม่มีการเตรียมการที่ดีพอ

5. มีการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่สอดคล้องกับแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และงบประมาณ

6. มีการจงใจหลีกเลี่ยงวิธีการประกวดราคา หลีกเลี่ยงการเสนอให้มีการแข่งขันราคากันเพื่อความ เป็นธรรม กรณีที่เป็นวงเงินสูงอาจจงใจให้มีการแบ่งวงเงินจัดซื้อจัดจ้างให้อยู่ภายในวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างกัน ตามที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างต้องการ

7. มีการจงใจไม่เปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง ไม่เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ประกาศการจัดซื้อจัดจ้าง หรือ มีการจงใจส่งหนังสือเชิญให้เสนอราคาไปยังผู้ประกอบการเอกชนบางรายเป็นการเฉพาะเท่านั้น

8. มีการจัดซื้อจัดจ้างที่จงใจฝ่าฝืนระเบียบ ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การไม่พิจารณาซื้อจ้างจากผู้ ที่เสนอราคาต่ำสุด โดยให้เหตุผลว่าผู้ที่เสนอราคาต่ำสุดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้อง หรือการพิจารณาตัดเลือกผู้เสนอ ราคาที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน

9. มีการถ่วงเวลา หลีกเลี่ยง ไม่ยอมรับเอกสารของผู้เสนอราคารายอื่น ๆ จนทำให้เกินเวลาที่กำหนด

10. ขาดการคัดเลือกผู้ประกอบการ หรือกลั่นกรองชื่อผู้ประกอบการที่ทำงาน

11. การเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการโดยใช้วิธีการจัดซื้อจ้างโดยวิธีพิเศษ

12. มีการทำคู่เทียบ โดยบ่อยครั้งที่มีชื่อเอกชนในการเสนอราคาโดยไม่ได้เจตนาจะเข้าลงแข่งขันอย่าง แท้จริง เรียกว่าเป็นคู่เทียบเท่านั้น โดยมีการสมยอมกับเอกชนบางรายไปแล้ว

13. มีการทำสัญญาซื้อจ้างที่เสียเปรียบหรือไม่รัดกุม ทำให้มหาวิทยาลัยเสียเปรียบ

14. มีการขยายระยะเวลาส่งมอบ ทำให้มหาวิทยาลัยเสียประโยชน์โดยไม่มีเหตุผลอันควร เป็นการเจตนาช่วยเหลือเอกชนให้ไม่ต้องเสียค่าปรับ หรือการลดเบี้ยปรับในกรณีส่งงานล่าช้า
15. ขาดความรู้ความเข้าใจในการตรวจรับงานหรือรับพัสดุตรงตามข้อกำหนดในสัญญา หรือคณะกรรมการตรวจรับที่ถูกแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ขาดความรู้ ความชำนาญ ความเข้าใจในงานจ้าง หรือพัสดุที่ตรวจรับ
16. มีการตรวจรับล่าช้า การใช้อำนาจหน้าที่เรียกรับผลประโยชน์
17. คณะกรรมการตรวจรับมีภาวะจำยอมในการตรวจรับ
18. การลงโทษเบียดเบียนควบคุมพัสดุไม่ครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบ หรือมีการนำพัสดุไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

### สรุป

การทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐนั้นมิเกิดขึ้นในในทุกยุคสมัย และทุจริตตั้งแต่ระดับนโยบายไล่ลงมาถึงระดับปฏิบัติการ โดยมีข้อสังเกตว่าหากเมื่อใดที่มีนโยบายที่ใช้เงินลงทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะนโยบายการลงทุนก่อสร้างอาคารสถานที่ มีการจ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมาก ก็จะเกิดโอกาสในการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างได้ง่าย การวางตัวผู้บริหารหรือเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ที่ทำโครงการกับมหาวิทยาลัย โดยขอสรุปข้อควรพิจารณาเพื่อการสังเกตความเสี่ยงด้านทางทุจริตจัดซื้อจัดจ้างได้ 2 มิติ ได้แก่ มิติที่หนึ่ง ความเสี่ยงเชิงนโยบาย มีข้อสังเกต 8 ข้อ และมิติที่สอง ความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง มีข้อสังเกต 18 ข้อ ดังนี้

ตาราง 1 แสดงข้อสังเกตความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งสองมิติ

มิติที่หนึ่ง ความเสี่ยงเชิงนโยบาย	มิติที่สอง ความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
1. แสวงหาผลประโยชน์โดยพยายามกำหนดกรอบการจัดซื้อจัดจ้างให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์	1. ไม่ได้มีการสำรวจปริมาณและความต้องการใช้ที่แท้จริง
2. ผู้ออกนโยบายได้กำหนดเงื่อนไขไว้เพื่อให้ตนเองได้แสวงหาผลประโยชน์	2. มีการเขียนกำหนดคุณลักษณะที่ลือคอศปก
3. มีเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยทำธุรกิจ หรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำไว้กับมหาวิทยาลัย	3. การตั้งวงเงินงบประมาณสูงเกินความเป็นจริง
4. มีเจ้าหน้าที่ของมหาวิทยาลัยได้ใช้ข้อมูลภายใน ข้อมูลความลับ ข้อมูลสำคัญเชิงนโยบาย นำไปเปิดเผยต่อพวกพ้องซึ่งตนเองมีส่วนได้เสีย	4. มีการจัดซื้อจัดจ้างในลักษณะเร่งด่วนบ่อยครั้ง
5. การนำโครงการของมหาวิทยาลัยไปใช้ประโยชน์แก่ตนเอง	5. การจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่สอดคล้องกับแผนการจัดซื้อจัดจ้าง และงบประมาณ
6. สั่งการให้ปกปิดข่าวสารประกาศเชิญชวนหรือประกาศผลการพิจารณาจัดซื้อจัดจ้างของมหาวิทยาลัย	6. มีการจงใจหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม
7. มีการตกลงร่วมกันกับเอกชนให้เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดไว้ก่อนประกาศเชิญชวน	7. จงใจไม่เปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง
8. มีการลือคอศปกล่วงหน้า	8. ไม่พิจารณาซื้อจ้างจากผู้เสนอราคาต่ำสุด
	9. มีการถ่วงเวลา หลีกเลี่ยง ไม่ยอมรับเอกสารของผู้เสนอราคารายอื่น ๆ จนทำให้เกินเวลาที่กำหนด
	10. ขาดการคัดเลือกหรือกลั่นกรองชื่อผู้ประกอบการที่เคยทำงาน
	11. การเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประการโดยใช้วิธีการจัดซื้อจ้างโดยวิธีพิเศษ
	12. มีการทำคู่เทียบ โดยบ่อยครั้งที่มีชื่อเอกชนในการเสนอราคาโดยไม่ได้เจตนาจะเข้าแข่งขันอย่างแท้จริง
	13. มีการทำสัญญาซื้อจ้างที่เสียเปรียบหรือไม่รัดกุม
	14. มีการขยายระยะเวลาส่งมอบหรือการลดเบี้ยปรับในกรณีส่งงานล่าช้า

มิติที่หนึ่ง ความเสี่ยงเชิงนโยบาย	มิติที่สอง ความเสี่ยงในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง
	15. ขาดความรัดกุมในการตรวจรับงานตามข้อกำหนดในสัญญา 16. การตรวจรับล่าช้าเพื่อใช้อำนาจหน้าที่เรียกรับผลประโยชน์ 17. คณะกรรมการตรวจรับมีภาวะจำยอมในการตรวจรับ 18. มีการนำพัสดุของมหาวิทยาลัยไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว

### ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

#### การใช้ประโยชน์ในระดับนโยบาย

1. การเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทราบและตระหนักถึง หลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างให้ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงบทลงโทษ
2. การเสริมสร้างจิตสำนึกและความตระหนักในหลักธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงาน คำนึงถึงผลประโยชน์ของมหาวิทยาลัยเป็นหลัก ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณในวิชาชีพ

#### การใช้ประโยชน์ในระดับการบริหารงาน

1. ส่งเสริมกระบวนการแลกเปลี่ยนความรู้ ถ่ายทอดองค์ความรู้ภายในมหาวิทยาลัยจากผู้มีประสบการณ์เกี่ยวกับงานพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง สำหรับบุคลากรในทุก ๆ ฝ่ายงานไม่เพียงเฉพาะเจ้าหน้าที่พัสดุเท่านั้น เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับกฎระเบียบ ข้อบังคับในการจัดซื้อจัดจ้าง มีกิจกรรมแลกเปลี่ยนความรู้ ประชุมหารือและรับฟังปัญหาซึ่งกันและกัน รวมทั้งชี้แจง ทำความเข้าใจวิธีการ แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
2. ควบคุมกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเคร่งครัด
3. ควบคุมกำกับดูแลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง จัดทำรายงานสรุปการจัดซื้อจัดจ้างเสนอให้หัวหน้างาน ฝ่ายบริหาร คณบดี อธิการบดีรับทราบทุกครั้ง
4. ควบคุมกำกับดูแลให้บุคลากรในมหาวิทยาลัยให้ปฏิบัติตามนโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใส การเสริมสร้างคุณธรรม จริยธรรมอย่างเคร่งครัด
5. ในกรณีที่จัดซื้อหรือจ้างพัสดุที่ต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นการเฉพาะในการตรวจสอบ/ตรวจรับ ควรแต่งตั้งคณะกรรมการควบคุมงานหรือตรวจรับ ที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับพัสดุที่ซื้อหรือจ้างนั้น
6. กำหนดให้มีแนวปฏิบัติในการควบคุมงาน/ตรวจรับ/การจ้างพัสดุ และมีการวางแผนการควบคุมงาน/ตรวจรับ/การจ้างพัสดุ และปฏิบัติงานตามที่ระเบียบข้อกฎหมายกำหนดไว้

#### การใช้ประโยชน์ในระดับการปฏิบัติงาน

1. ผู้ที่เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้าง ควรหมั่นสังเกตพฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงในการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง และหาทางป้องกันทันที
2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดซื้อจัดจ้างควรจัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงด้านการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง กำหนดเกณฑ์ข่งชี้และโอกาสที่จะเกิดความเสี่ยงในการทุจริต เพื่อการรายงานผู้บังคับบัญชา

### References

- ขวัญจุฑา วราดิศัย. (2558). การนำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) มาใช้เพื่อป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ฐนันตร์ศักดิ์ บวรนนท์กุล. (2562). ปัญหาและปัจจัยการกระทำผิดเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างไทย. วารสารคุณภาพชีวิตกับกฎหมาย, 15(1), 132-144.



- ทัศนีย์ เสียงดัง และไพฑูริย์ อินตะขันธ์. (2561). กลยุทธ์การบริหารงานพัสดุที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการบริหารงานพัสดุของสถาบันอุดมศึกษา ในสังกัดคณะกรรมการการอุดมศึกษา. *วารสารการบัญชีและการจัดการ*, 10(2), 153-166.
- ธนายุทธ ไชยธงรัตน์, ณรงค์ เหลืองบุตรนาค และพีร์นิธิ อักษร. (2561). การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงสำรวจของการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. *วิศวกรรมสารฉบับวิจัยและพัฒนา*, 29(3), 5-14.
- ธราพงศ์ ล้อมสุทธิวันภูมิ และดวงทอง สิ้นชัย. (2563). การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐ. *วารสารสหวิทยาการมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 3(2), 311-323.
- ปิยาภิตต์กดี เจียนสุคนธ์, สุรีย์ โขษกรนัญ, ศศิวิมล มีอำพล และพรรณนิภา รอดวรรณะ. (2561). การวิเคราะห์องค์ประกอบเชิงยืนยันของโมเดลการรับรู้ความเสี่ยงด้านการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐ. *จุฬาลงกรณ์ธุรกิจปริทัศน์*, 41(4), 115-142.
- รัตนาวลี โรจนารุณ. (2557). *คอร์รัปชัน ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ*. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560*. [ออนไลน์]. สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2563 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/ DATA/PDF/2560/A/024/13.PDF>.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). *ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560*. [ออนไลน์]. ค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2563 จาก [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/ DATA/PDF/2563/A/015/ T\\_0001.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/ DATA/PDF/2563/A/015/ T_0001.PDF).
- Albrecht, W. S., Albrecht, C. C., Albrecht C. O., & Zimbelman, M. F. (2009). *Fraud Examination (3rded)*. Canada: South Western Cengage Learning.
- Sandholtz, W., & Koetzle, W. (2000). Accounting for Corruption: Economic Structure, Democracy and Trade. *International Studies Quarterly*: Blackwell Publishing and The International Studies Association. *JSTOR*, 44 (1), 31-50
- Singleton, T. W., Singleton, A., Bologna, J. & Lindquist, R. (2006). *Fraud Auditing and Forensic Accounting*. (3rded). New York: John Wiley & Sons, Inc.