

ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact)



ธัญชนก นันทกกิจ

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คอร์รัปชันเป็นเหมือนเชื้อโรคร้ายที่ฝังตัวอยู่ในประเทศไทยมาอย่างยาวนาน มันร้ายกาจ มันซ่อนตัวอยู่ในทุกระดับโครงสร้างอำนาจ และมันก็พร้อมแผ่ลงฤทธิ์ให้คนไทยเจ็บแสบได้เสมอ

อาการหนึ่งที่ปะทุขึ้นจนร่างกายของพีไทยรัฐสกรอว์เมื่อปี 2558 คือดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception Index: CPI)¹ ที่เราได้คะแนน 38 จากคะแนนเต็ม 100 อยู่อันดับที่ 76 จาก 168 ประเทศทั่วโลก พอตัวเลขนี้ประกาศออกมา คุณหมอประจำตัวของพีไทยอย่างรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็เริ่มหวาดหวั่นและกังวลต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทย จึงจัดยาชนิดใหม่ที่มีชื่อเรียกว่า “ข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact)” เพื่อใช้ต้านไข้โกงและหวังเพิ่มความโปร่งใสในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐ ยาชนิดนี้คืออะไร? ขั้นตอนเป็นอย่างไร? ใครรับยานี้ไปใช้ และฤทธิ์แรงพอจะฆ่าเชื้อคอร์รัปชันได้ดีแค่ไหน? คอลัมน์ศัพท์นโยบายฉบับนี้จะพาท่านผู้อ่านไปค้นหาค้น

เมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้นำข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact) ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พัฒนาโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ใช้ในการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในโครงการจัดซื้อจัดจ้างมาใช้ในโครงการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย

ข้อตกลงคุณธรรมนี้เป็นยาฆ่าเชื้อไข้โกงที่ไม่ใช่ยาน้ำ ยาเม็ด หรือยาฉีด แต่มีลักษณะเป็นลายลักษณ์อักษร ผสมผสานด้วย 3 องค์ประกอบระหว่าง หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ (Government Agency) ผู้เสนอราคา (Supplier) และผู้สังเกตการณ์ (Observer)ว่าจะไม่ทำการใด ๆ ที่ส่อไปในทางทุจริต

ขั้นตอนการใช้ยาชนิดนี้เพื่อป้องกันไข้โกง เริ่มจากขั้นแรกคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตจะพิจารณาโครงการที่จะเข้าร่วมการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมที่มีมูลค่าสูงและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ จากนั้นคณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จะคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ ขึ้นบัญชีรายชื่อผู้สังเกตการณ์ แล้วนำเสนอให้คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตรับทราบต่อไป

ส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของยาชนิดนี้อย่างผู้สังเกตการณ์จะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชัน และแจ้งให้สาธารณะชนรับทราบเกี่ยวกับความโปร่งใสในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เริ่มตั้งแต่การ

จัดทำร่างขอบเขตของงาน (Term of Reference: TOR) จนถึงสิ้นสุดสัญญา ส่วนหน่วยงานรัฐและผู้เสนอราคาเองจะต้องเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องและยินยอมให้ผู้สังเกตการณ์เข้าร่วมกระบวนการ

หากเชื้อโกงมีที่ท่าเริ่มออกอาการ โดยผู้สังเกตการณ์พบพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต เขาสามารถแจ้งไปที่หน่วยงานรัฐเจ้าของโครงการ หากแจ้งไปแล้วแต่หน่วยงานไม่ชี้แจงหรือแก้ไข สามารถแจ้งต่อไปที่คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตหรือคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตผ่านองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ให้ตรวจสอบและดำเนินการต่อไปได้ กรณีที่พบว่าติดเชื้อโกงแล้วจริง ๆ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตจะรายงานต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ต่อไป

ตั้งแต่ปี 2558 ถึงล่าสุดในปี 2562 มีโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมแล้วทั้งหมด 96 โครงการ มีมูลค่ารวมสูงกว่าหนึ่งล้านล้านบาท เฉลี่ยโครงการละ 14,937.61 ล้านบาท แต่มูลค่าของแต่ละโครงการมีการกระจายตัวสูงตัว ตั้งแต่ต่ำสุด 68.63 ล้านบาทในโครงการจ้างซ่อมใหญ่อากาศยาน โดยสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถึงมูลค่าสูงสุด 224,544.36 ล้านบาทในโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ได้จัดทำดัชนีวัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perception: CPI) โดยการสำรวจความรู้สึกและการรับรู้ของกลุ่มตัวอย่าง ทั้งผู้เชี่ยวชาญ และนักธุรกิจ ที่มีต่อปัญหาคอร์รัปชันในประเทศนั้น ๆ โดยกลุ่มตัวอย่างจะให้คะแนนความใสสะอาดของกระบวนการทำงานรัฐจาก 0 ถึง 100 คะแนน

โครงการจัดซื้อจัดจ้างส่วนใหญ่ที่เข้าขอรับยาป้องกันไข้โงซนตินี้ เป็นโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งตรงกับที่คณะกรรมการความร่วมมือ ป้องกันการทุจริตได้วางไว้ คือมูลค่าสูงและเป็นประโยชน์กับสาธารณะชน ตัวอย่างเช่น ในปี 2558 มีโครงการจัดซื้อรถโดยสารปรับอากาศใช้เชื้อเพลิง ก๊าซธรรมชาติ (NGV) จำนวน 489 คันขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มูลค่า 4,021.00 ล้านบาท และโครงการเปลี่ยนสายไฟฟ้าอากาศเป็นใต้ดินของ การไฟฟ้านครหลวง มูลค่า 3,235.03 ล้านบาท ในปี 2559 มีโครงการงาน ก่อสร้างทางหลวงหมายเลข 4 สาย ระยะทางประมาณ 24.870 กิโลเมตร ของ กรมทางหลวง มูลค่า 775 ล้านบาท ในปี 2560 มีโครงการปรับปรุงระบบ ส่งน้ำดิบเพื่อเสริมเสถียรภาพ และป้องกันน้ำท่วมเป็นการถาวร ของการประปา นครหลวง มูลค่า 4,264.20 ล้านบาท เป็นต้น

ตารางที่ 1: โครงการที่เข้าร่วมจัดทำข้อตกลงคุณธรรม ตั้งแต่ปี 2558 - 2562

ปี	จำนวนโครงการ	มูลค่ารวม (ล้านบาท)
2558	12	45,623.74
12 เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินส่วนต่อขยายของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย มูลค่า 20,000 ล้านบาท (ร้อยละ 44)		
2559	12	13,978.85
เช่น โครงการพัฒนาระบบส่งไฟฟ้าบริเวณจังหวัดอุบลราชธานี ยโสธร และ อำนาจเจริญ เพื่อรับซื้อไฟฟ้าจากโครงการใน สปป.ลาว ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มูลค่า 4,8000 ล้านบาท (ร้อยละ 34)		
2560	29	368,939.31
เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูงช่วงกรุงเทพ-นครราชสีมา ของการรถไฟแห่งประเทศไทย มูลค่า 4,8000 ล้านบาท (ร้อยละ 34)		
2561	29	901,727.05
เช่น โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม 3 สนามบิน ของการรถไฟแห่งประเทศไทย มูลค่า 224,544.36 ล้านบาท (ร้อยละ 30)		
2562	14	103,741.95
เช่น โครงการพัฒนาท่าเรือแหลมฉบัง ระยะที่ 3 ของการท่าเรือแห่งประเทศไทย มูลค่า 49,536.83 ล้านบาท (ร้อยละ 48)		

ก้าวเข้าสู่ปีที่ 5 ข้อตกลงคุณธรรมคู่ได้รับความนิยมนมากขึ้น มีแนวโน้มว่าโครงการจัดซื้อจัดจ้างจะเข้าร่วมข้อตกลงคุณธรรมมากขึ้นในทุกปี และสิ่งสำคัญเราต้องพิจารณาด้วยว่าข้อตกลงคุณธรรมมีฤทธิ์แรงพอจะฆ่าเชื้อคอร์รัปชันได้ไหม ในมุมมองหนึ่งคงบอกได้ว่าเชื้อโงซนจะบรรเทาออกไปได้บ้าง เช่น เมื่อเดือนสิงหาคม 2561 องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) แถลงผลสำเร็จของการดำเนินงานขององค์กรในช่วงก้าวเข้าสู่ปีที่ 7 คุณประมนต์ สุธีวงศ์ ประธานองค์กรกล่าวว่า “โครงการข้อตกลงคุณธรรมช่วยประหยัดงบประมาณให้รัฐได้สูงถึง 25,128 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.20 ของมูลค่าโครงการที่เข้าร่วมทั้งหมด ตั้งแต่เริ่มมีข้อตกลงคุณธรรมมาจนถึงปี 2561 นับเป็นความสำเร็จที่เกิดจากทุกฝ่ายที่ร่วมมือกันทำให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้าง เกิดความโปร่งใส ยุติธรรมและมีการแข่งขันมากขึ้น”

ในอีกมุมมองหนึ่ง อย่าเพิ่งดีใจไปว่าเชื้อโงซนเริ่มตาย เพราะหากหันมา มอง CPI ประเทศไทยกลับไม่ได้มีภาพลักษณ์คอร์รัปชันดีขึ้นสักเท่าไร ผ่านไป ประมาณ 4 ปีหลังประเทศไทยใช้ข้อตกลงคุณธรรม ผลปรากฏว่า เชื้อคอร์รัปชัน ยังคงดีอยู่และร้ายกาจ CPI ของประเทศไทยในปี 2561 ลดลงเหลือ 36 คะแนน ทำให้อันดับหล่นไปอยู่ที่ 99 จาก 180 ประเทศทั่วโลก

สุดท้ายนี้เราคงต้องยอมรับความจริงว่า กินยาแล้วร่างกายเราไม่ได้หายจากโรคทันที เราต้องรอเวลาให้ยาออกฤทธิ์ โรคคอร์รัปชันก็เช่นกัน เราคงต้องรอเวลาสักนิด ให้ยาต้านโงซน ยาฆ่าเชื้อทุจริต ยาทุก ๆ ชนิด ที่รัฐบาล ประกาศใช้ออกฤทธิ์จนคืนทั้งความสุขและความโปร่งใสให้พี่ไทยแข็งแรงอีกครั้ง ระหว่างรอนี้เราออกมาออกกำลังกายกัน ให้ร่างกายพี่ไทยมีภูมิคุ้มกันพร้อมต่อสู้กับเชื้อโงซน

เอกสารอ้างอิง

ธนากร วงษ์ปัญญา. (2561, 29 สิงหาคม). 7 ปีองค์กรต้านคอร์รัปชัน ยก รธน. ปราบโกง ปี 60 ผลงานขึ้นโบแดง ชูนายกฯ เต็มร้อย ร่วมจัดทุจริต. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2562, จาก <https://thestandard.co/7-years-anticorruption/Corruption Perceptions Index 2017>. สืบค้นเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2562, จาก https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017?gclid=EAlaIqobChMlnK3C8YSp4AIVFx4rCh3zfQ9SEAAAYASAAEgLEMfD_BwE

กรมบัญชีกลาง. (2561, 15 สิงหาคม). คู่มือการดำเนินงานตามข้อตกลงคุณธรรม (Integrity Pact Guideline). สืบค้นเมื่อ 31 มกราคม 2562, จาก https://www.cgd.go.th/cs/internet/internet/Download_เอกสาร.html

