

**ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ
ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและ
การบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560¹**

ศิริมงคล ปานประเสริฐ²

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภาครัฐมีภาระหน้าที่หลักในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการร่วมกันของประชาชนหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)³ เช่น การรักษาความมั่นคง การรักษาความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การให้บริการสาธารณสุข การศึกษา การคมนาคมขนส่ง รวมถึงการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ทั้งการสร้างถนน การจัดให้มีไฟฟ้าและประปา เป็นต้น ดังนั้น การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดหาสินค้าและบริการเพื่อรองรับและตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม จึงเป็นวิธีการหนึ่งเพื่อให้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐบรรลุผลสำเร็จ⁴ โดยการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของภาครัฐทุกแห่งนั้นเป็นการดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือหรือรายได้ของหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเงินของแผ่นดิน ดังนั้น การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐจึงต้องกระทำอย่างถูกต้อง โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐและประชาชน

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนับได้ว่าเป็นหนึ่งในปัญหาสำคัญของประเทศไทยมานาน แม้ว่าที่ผ่านมาจะมีการรณรงค์การต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันจากภาครัฐและภาคเอกชน มีการจัดตั้ง

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รอดทอง, รองศาสตราจารย์ ดร.สมชัย ศิริสมบุญและรองศาสตราจารย์พัฒนา เรือนใจดี

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

³นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 43.

⁴ศิริลักษณ์ คอมันตร์และคณะ, “การศึกษารายละเอียดกระบวนการเข้าร่วมภาคีความตกลงการจัดซื้อโดยรัฐ โดยองค์การการค้าโลกของประเทศไทย”, รายงานการวิจัยกรมบัญชีกลาง, 2552, หน้า 35.

องค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบและดำเนินการกับผู้กระทำการทุจริต อาทิเช่น สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น โดยสาเหตุหนึ่งที่สำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย คือ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ ซึ่งเป็นกระบวนการจัดหาเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้า บริการ และการก่อสร้าง โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งเป็นเงินภาษีอากรของประชาชนทั่วประเทศ ทั้งนี้ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐยังก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศ ทั้งในด้านระบบเศรษฐกิจ การเงิน ความเสียหายต่อคุณภาพชีวิต สุขภาพอนามัยและสิ่งแวดล้อม การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและในด้านของการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตาม จากการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยเฉพาะในโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่ากว่าพันล้าน ย่อมก่อให้เกิดสิ่งจูงใจหรือเป็นการเปิดโอกาสให้มีช่องทางในการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรูปแบบของการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมีหลายรูปแบบ เช่น การสมยอมกันในการเสนอราคาเพื่อมิให้เกิดการแข่งขันอย่างเป็นธรรมหรือการฮั้วประมูล (Big Rigging) การติดสินบน (Bribery) เจ้าหน้าที่งานเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นโดยมีเจตนาทุจริตหรือไม่ก็ตาม การขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ หรือกระทำผิดขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น¹ นอกจากนี้ การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและเกิดขึ้นได้จากผู้เกี่ยวข้องในทุกระดับ เช่น การทุจริตในการจัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้สำนักงานโดยเจ้าหน้าที่ ไปจนถึงการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างโครงการขนาดใหญ่ ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับนโยบายของรัฐบาลหรือปัจจัยทางด้านการเมือง ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมเนื่องจากเงินที่ได้ใช้ไปในการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชนในประเทศเป็นหลัก อาจกล่าวได้ว่าการทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริง เนื่องจากการลงทุนในโครงการของภาครัฐจะต้องใช้แหล่งเงินจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่มีมูลค่ามหาศาล แต่ผลลัพธ์ที่ได้จากการสูญเสียงบประมาณกลับก่อให้เกิดผลร้ายหลายประการตามมา ไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ การสูญเสียงบประมาณมูลค่ามหาศาล การเพิ่มสูงขึ้นของหนี้สาธารณะที่เกิดจากการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ การทุจริตในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นผลให้ภาระต้นทุนในการดำเนินการโครงการของรัฐเพิ่มสูงขึ้นและรัฐไม่ได้รับสินค้าหรือบริการที่มีคุณภาพตามงบประมาณที่จ่ายไป

¹ ปานทิพย์ พุกษาศลวิทย์, “การจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย,” วารสารกระบวนการยุติธรรม (2557): 85 - 86.

รวมทั้งภาครัฐอาจต้องสูญเสียงบประมาณเพิ่มมากขึ้นโดยไม่จำเป็น อันเป็นการแสวงหาประโยชน์จากเงินของแผ่นดินซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ โดยโครงการที่มีความเสี่ยงจะเกิดการทุจริตส่วนใหญ่แล้วเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่มีมูลค่าสูง เนื่องจากมีผู้เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หัวหน้าส่วนราชการ คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง รวมตลอดจนภาคเอกชนที่เข้าร่วมประมูลโครงการ จึงมีโอกาที่จะเกิดการแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของผู้ที่เกี่ยวข้องกับโครงการ อาทิ เช่น การที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการอนุมัติดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง หัวหน้าส่วนราชการมีอำนาจในการลงนามในสัญญา คณะกรรมการมีอำนาจหรือสามารถใช้ดุลพินิจที่จะให้คุณหรือให้โทษกับภาคเอกชนผู้ประสงค์จะเข้าร่วมประมูลงานเสนอราคาหรือเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น⁶

ความร้ายแรงของปัญหาการทุจริตมีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม คุณค่าทางคุณธรรมจริยธรรม และคุณค่าของระบอบประชาธิปไตย รวมทั้งได้ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อการพัฒนาประเทศหลายประการ เช่น การก่อให้เกิดภาวะถดถอยของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปัญหาสังคมที่เพิ่มมากยิ่งขึ้นเพราะขาดปัจจัยในการแก้ปัญหา การเกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติ และให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลที่เลือกประโยชน์ในภาครัฐ การทุจริตจึงถือว่าเป็นต้นทุนอย่างหนึ่งในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐที่เป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ นอกจากนี้การทุจริตยังถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมอันเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรมอันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ปัจจุบันประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003: United Nations Convention Against Corruption 2003 โดยสัตยาบันนี้มีเป้าประสงค์เพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างกันอันจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตทั้งระดับภายในประเทศและระดับสากลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ⁸ ซึ่งส่วนหนึ่งของอนุสัญญาได้กำหนดการดำเนินการในภาครัฐไว้ว่ารัฐภาคีต้องดำเนินการส่งเสริมสนับสนุน ระบบเพื่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้และป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และได้กำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการจัดให้มีประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจังโดยสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบ

⁶ ทัศนะ อนันตภิบุตรและคณะ, “การปฏิรูประบบงบประมาณของไทยเพื่อต่อต้านการทุจริต”, หน้า 87.

⁷ ทัศนะ อนันตภิบุตรและคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 32.

⁸ United Nations Convention against Corruption 2003: Article 1 Statement of purpose.

กฎหมายภายในของตนในการส่งเสริมค่านิยมความมีคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และความรับผิดชอบในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ⁹

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐและตามหลักกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ
4. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้เกิดความชัดเจน ความเข้าใจที่ตรงกันและนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สมมติฐานของการศึกษา

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ พ.ศ. 2560 ยังขาดความชัดเจนของบทบัญญัติทางกฎหมาย และมีปัญหาที่ไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการออกข้อกำหนดการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุที่ไม่ได้กำหนดให้หน่วยธุรการของศาลสามารถออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐขึ้นใช้เองทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ปัญหาการลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐที่ไม่ให้เข้าทำสัญญากับผู้ชนะการประกวดราคา ปัญหาเอกสิทธิ์ของหน่วยงานรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างในการประกาศยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วโดยห้ามไม่ให้ประชาชนผู้ยื่นข้อเสนอเพื่อจัดซื้อจัดจ้างต่อหน่วยงานของรัฐที่ถูกยกเลิกเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการกำหนดระยะเวลาในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์ที่มีระยะเวลาอันสั้น และปัญหาการกำหนดโทษที่มีรูปแบบไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิด ดังนั้น หากได้มีการปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเข้าดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างกับภาครัฐ พร้อมทั้งยังก่อให้เกิดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทุกภาคส่วนเกิดความคล่องตัว โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐเกิดประสิทธิภาพสูงสุดต้องตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

⁹United Nations Convention against Corruption 2003: Article 7 Public sector.

ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ พ.ศ. 2560 ว่าบทบัญญัติที่มีนั้นสามารถบังคับใช้ได้แค่ไหนเพียงใด พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ แนวทางแก้ไข สามารถบังคับใช้ได้จริงและมีประสิทธิภาพ

วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร(Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ สิ่งตีพิมพ์ ตำรา บทความ เอกสารรายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งอินเทอร์เน็ต โดยรวบรวมข้อมูลทั้งหมดมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ สรุป เสนอแนะหลักการ และแนวความคิดที่เหมาะสม

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ
2. ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐและตามหลักกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ
4. ทำให้ทราบถึงข้อเสนอแนะและแนวทางปรับปรุงแก้ไขปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้เกิดความชัดเจน ความเข้าใจที่ตรงกันและนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

ในการศึกษาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐนั้นจำเป็นต้องทราบถึงความหมาย ประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีให้เกิดความเข้าใจเสียก่อน เพื่อนำไปศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติที่มีอยู่ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสม หรือเป็นมาตรการที่เพียงพอเพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในบทที่ 2 นี้ ผู้ศึกษาจะได้อธิบายถึงประวัติความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐของประเทศไทยและต่างประเทศ

แนวคิดในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ

แนวคิดการบริการสาธารณะ

ความหมายในการบริการสาธารณะ¹⁰

บริการสาธารณะนั้นจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไขสองประการ คือ ประการแรก กิจกรรมที่ถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับนิติบุคคลมหาชน ซึ่งหมายถึง กรณีที่นิติบุคคลมหาชนเป็นผู้ประกอบกิจกรรมด้วยตนเองอันได้แก่กิจกรรมที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ดำเนินการและยังหมายความรวมถึงกรณีที่รัฐมอบกิจกรรมของรัฐบางประเภทให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการด้วย ประการที่สอง กิจกรรมดังกล่าวในประการแรก จะต้องเป็นกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ ตามคำอธิบายของศาสตราจารย์ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์

ศาสตราจารย์ ติ่ง ริเวไร อธิบาย ว่านอกจากการใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิ เสรีภาพของเอกชนแล้วองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารยังมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกิจกรรมที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” (Service public) ถือการตอบสนองความต้องการของสังคมและปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของสังคมในอันที่จะได้บริการจากรัฐในเรื่องที่เอกชนหรือวิสาหกิจเอกชนไม่ตอบสนองได้ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีบริการสาธารณะ ในด้านให้ความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ฯลฯ

กิจกรรมของรัฐประเภทนี้จึงเป็นการที่รัฐจัดทำหรือจัดให้มี (โดยอาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ) บริการต่าง ๆ ที่เป็นที่ต้องการของสังคมซึ่งเอกชนไม่อยู่ในฐานะที่จะจัดทำได้เอง

แนวคิดความโปร่งใส เปิดเผย และการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม

หลักการเปิดเผย โปร่งใส เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรมนั้น แม้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของไทยจะไม่ได้ระบุหลักการจัดหาพัสดุไว้อย่างชัดเจน แต่ระเบียบฯ ฉบับนี้ก็ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนของการจัดหาพัสดุภาครัฐต้องดำเนินการโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงคุณสมบัติและความสามารถของผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองาน และต้องมีหลักฐานในการดำเนินการ

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 4

(กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2552), หน้า 32-35.

แต่ละขั้นตอน พร้อมทั้งต้องระบุเหตุผลในการพิจารณาสั่งการในขั้นตอนที่สำคัญไว้เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย¹¹ อีกทั้ง ระเบียบฯ ยังกำหนดให้ส่วนราชการต้องประกาศเผยแพร่การสอบราคาหรือการประกวดราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ กับให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาหรือการประกวดราคาไว้ โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น ส่งไปประกาศทางวิทยุกระจายเสียงและหรือประกาศในหนังสือพิมพ์ ส่งให้กรมประชาสัมพันธ์ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย หรือศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ เพื่อเผยแพร่ข่าวสารการประกวดราคา¹² นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ต้องส่งสำเนาสัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือซึ่งมีมูลค่าตั้งแต่หนึ่งล้านบาทขึ้นไปให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและกรมสรรพากรภายใน 30 วันนับแต่วันทำสัญญาหรือข้อตกลง¹³ อันเป็นการกระทำบนพื้นฐานของหลักการเปิดเผย โปร่งใส เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม เป็นต้น และความโปร่งใสของบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น ภาครัฐต้องดำเนินการด้วยความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม โดยกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้กำหนดห้ามมิให้ผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันเข้าร่วมเสนอราคาหรือเสนองานให้แก่ส่วนราชการในคราวเดียวกัน กล่าวคือ ห้ามมิให้ผู้เสนอราคาขายหรือเสนอราคาเพื่อรับจ้างไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในกิจการของบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลอื่นที่เข้าเสนอราคาหรือเข้าเสนองานให้แก่ส่วนราชการนั้นในคราวเดียวกัน¹⁴ โดยให้ผู้เสนอราคาหรือผู้เสนองานที่เป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันแต่เพียงรายเดียวนั้น มีสิทธิที่จะเสนอราคาหรือเสนองานในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในแต่ละครั้ง¹⁵ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผู้มีผลประโยชน์ร่วมกันช่วยเหลือหรือสมรู้กันเพื่อให้ได้งานจนอาจทำให้เกิดการผูกขาดในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งนั้นและอาจทำให้ทางราชการเกิดความเสียหายเนื่องจากรัฐอาจไม่ได้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่มีความสามารถดีที่สุดในการจัดการงานนั้นหรืออาจไม่ได้รับพัสดุหรือบริการที่มีคุณภาพคุ้มค่ากับงบประมาณที่สูญเสียไป นอกจากนี้ ยังห้ามไม่ให้มีการสมรู้ระหว่างผู้มีอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างกับบุคคลซึ่งเป็นผู้เสนอราคาหรือเสนองาน โดยได้มีกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมเพื่อป้องกันการมีประโยชน์ร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจจัดซื้อจัดจ้างกับเอกชนผู้เสนอราคา

¹¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15 ทวิ.

¹² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 41 และข้อ 45.

¹³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 135.

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐในประเทศไทยและต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐในส่วนของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ นั้น มีการบัญญัติตั้งแต่มาตรา 25 ถึงมาตรา 49 และบัญญัติโดยวางหลักไว้ในหมวด 3 กล่าวคือ มาตรา 25 ได้กำหนดสิทธิแก่ปวงชนชาวไทยว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นกรณีเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ...” อันเป็นการบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยทั่วไปให้กับประชาชนที่ประชาชนสามารถกระทำได้โดยไม่ไปกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและไม่ได้ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่น และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพให้สามารถใช้สิทธิทางศาล หรือยกเป็นข้อต่อสู้เป็นคดีต่อศาลได้ และยังคงคุ้มครองบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพซึ่งเกิดจากการกระทำในทางแพ่งหรือการกระทำทางอาญาของบุคคลอื่นให้มีสิทธิได้รับการเยียวยาจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามมาตรา 25 วรรคสามและวรรคสี่

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐในส่วนของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้น มีการบัญญัติตั้งแต่มาตรา 41 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ มีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว มีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากกรกระทำหรือละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ” กล่าวคือ การที่บุคคลหรือนิติบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิ หรือเสรีภาพที่ไม่ว่าจะเกิดจากการกระทำในทางแพ่งหรือการกระทำในทางอาญา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเข้าทำสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างกับหน่วยงานของรัฐหรือเข้าเกี่ยวข้องกับการผูกพันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐแล้วเกิดความเสียหายหรือถูกละเมิดไม่ว่าจะด้วยเหตุใดซึ่งโดยมิได้เกิดจากการกระทำของบุคคลนั้นเองแล้ว บุคคล หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐย่อมจะต้องได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ตามสิทธิและเสรีภาพที่กล่าวข้างต้นเช่นกัน

ส่วนสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือจำกัดสิทธิของประชาชนตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้ง

ต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้” และมาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรเหตุและจะกระทบต่อศักดิ์หรือความเป็นมนุษย์ของบุคคลได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติคุ้มครองการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ซึ่งกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับรวมถึงการกระทำใดที่ตราขึ้นดังกล่าวจะต้องไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เนื่องจากหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นจะมีผลทำให้บทบัญญัติหรือการกระทำผลใช้บังคับในทางกฎหมายไม่ได้ก็ขึ้นอยู่กับว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่ากฎหมายหรือบทบัญญัติใดเป็นการตราขึ้นอันขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ตามมาตรา 19 บัญญัติให้คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐ เพื่อให้ระบบการควบคุมการตรวจสอบการเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีวินัย และอาศัยอำนาจตามมาตรา 5 มาตรา 15 (14) และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2544 ให้อำนาจคณะกรรมการออกระเบียบเพื่อให้มีการบัญญัติบทลงโทษเจ้าหน้าที่ที่จงใจฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐให้ถือว่ากระทำผิดวินัยทางประมาณและการคลังต้องรับโทษปรับทางปกครอง ซึ่งการจะลงโทษปรับทางปกครองได้นั้นต้องมีคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้มีการกระทำความผิดตามระเบียบฉบับนี้

ซึ่งตามบทบัญญัติในข้อ 9¹⁴ ของระเบียบฉบับนี้ได้บัญญัติความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลัง มีอัตราโทษปรับทางปกครอง 4 ชั้น คือ โทษชั้นที่หนึ่งโทษปรับไม่เกินเงินเดือน 1 เดือน โทษชั้นที่สองโทษปรับไม่เกินเงินเดือนตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 4 เดือน โทษชั้นที่สามโทษปรับไม่เกินเงินเดือนตั้งแต่ 5 เดือนถึง 8 เดือน และโทษชั้นที่สี่โทษปรับไม่เกินเงินเดือนตั้งแต่ 9 เดือนถึง 12 เดือน โดยเจ้าหน้าที่ที่ต้องโทษปรับทางปกครองนั้นจะต้องให้หักเงินเดือนหรือหักเงินเท่ากับจำนวน

¹⁴ระเบียบคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544, ข้อ 9.

เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดพึงได้รับในเวลาที่จะทำความผิดเป็นค่าปรับตามคำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการโดยจะให้หน่วยรับตรวจที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดหรือปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้น ดำเนินการหักเงินเดือนให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินแล้วส่งสำเนาหลักฐานการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบทุกครั้ง¹⁵ และมีเหตุยกเว้นโทษปรับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังได้ก็เพราะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหากปรากฏว่าพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้โต้แย้งหรือคัดค้านคำสั่งนั้นไว้แล้ว คณะกรรมการอาจยกเว้นโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กรณีข้างต้น ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาที่สั่งการเป็นผู้กระทำความผิดวินัยงบประมาณและการคลัง

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับสภาพปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ออกมาโดยมีหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นมาตรฐานกลางเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ มุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุดเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญ ซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอันเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชน ประกอบกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของต่างประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน ในบทที่ 3 ทำให้ทราบถึงความแตกต่างระหว่างกฎหมายของประเทศไทยและของกฎหมายต่างประเทศ และในบทนี้จะทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหา โดยการศึกษาแนวคิดทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาหลักกฎหมายของประเทศไทยที่บังคับใช้อยู่ และหามาตรการในการแก้ไขปัญหาเพื่อสรุปและเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป จะได้ทำการวิเคราะห์และเสนอแนวทางแก้ไข ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้รับการยกเว้นให้หน่วยงานของรัฐสามารถลงนามในสัญญาหรือข้อตกลงได้โดยไม่ต้องรอให้พ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา 66 วรรคสอง มีเพียงเรื่องที่มีความเร่งด่วนคือมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้จ่ายพัสดุนั้นอันเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่ไม่

¹⁵ระเบียบคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544, ข้อ 10.

อาจคาดหมายได้ ตามมาตรา 56 (1) (ค) หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นการเฉพาะเจาะจงคือ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่มีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างครั้งหนึ่งไม่เกินวงเงินตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตาม มาตรา 56 (2) (ข) หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่มีความจำเป็นต้องใช้พัสดุโดยฉุกเฉินเนื่องจากเกิดอุบัติเหตุ หรือภัยธรรมชาติ หรือเกิดโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ และการจัดซื้อจัดจ้าง โดยวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไป และวิธีการคัดเลือกอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 56 (2) (ง) หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดใน กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 96 วรรคสอง และการจัดซื้อจัดจ้างที่คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหา การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุได้มีหนังสือเวียนให้หน่วยงานของรัฐสามารถลงนามใน สัญญาได้โดยไม่ต้องรอให้ล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์หากเป็นเรื่องที่มีผู้ยื่นข้อเสนอและผ่านการ พิจารณาเพียงรายเดียวและเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้สัญญากับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า การลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐที่ไม่ให้เข้าทำสัญญากับ ผู้ชนะการประกวดราคาจนกว่าจะได้รับการแจ้งผลจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 66 วรรคสองนั้น กรณีที่มีการอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องรอหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยจาก คณะกรรมการอุทธรณ์เป็นเหตุให้การลงนามในสัญญาการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐล่าช้า แทบทั้งสิ้น เนื่องจากตามมาตรา 119 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาอุทธรณ์ ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับรายงานจากหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มี สามารถขอขยายการพิจารณาอุทธรณ์ได้อีก 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 15 วันทำการ เมื่อรวมระยะเวลาใน การพิจารณาอุทธรณ์แล้วคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีเวลาดำเนินการถึง 60 วัน จึงเท่ากับว่า หน่วยงานของรัฐจะต้องรอผลการพิจารณาเป็นเวลานานมาก กว่าที่จะสามารถลงนามในสัญญาจ้าง และได้รับการจัดซื้อจัดจ้างตามที่ได้ประกาศเชิญชวนไว้ได้ จะเห็นได้ว่า อาจทำให้หน่วยงานของรัฐ ได้รับความเสียหายในการที่จะต้องรอการแจ้งผลการพิจารณา และจะส่งผลกระทบอย่างมากหาก หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมี ความจำเป็นที่จะต้องใช้พัสดุ หรือการบริการ หรือการก่อสร้างตาม แผนงานที่วางไว้และอาจกระทบถึงการให้บริการสาธารณะต่อประชาชนตามไปด้วย

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรอผลการพิจารณา จากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้ จึงสามารถลงนามในสัญญา กับ ผู้ชนะการประกวดราคาได้ ซึ่งใช้เวลานานเกินสมควรเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความ เสียหายในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

ข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงเห็นควรแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 66 วรรคสอง โดยกำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นเร่งด่วน หากไม่มีการทำสัญญา ภายในเวลาที่กำหนดจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมให้หน่วยงานของรัฐสามารถ ลงนามในสัญญาได้ แต่แจ้งเหตุให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทราบ

จากปัญหาดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 66วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้หน่วยงานของรัฐสามารถลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้ต่อเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์และไม่มีผู้ใดอุทธรณ์ตามมาตรา 117 กรณีที่มีการอุทธรณ์หากหน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งผลจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้ทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้ เว้นแต่เป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนหากไม่มีการทำสัญญาภายในเวลาที่กำหนดจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมอย่างมากให้หน่วยงานของรัฐสามารถลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้ แต่ต้องแสดงเหตุแห่งการนั้นให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทราบ หรือการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีเฉพาะเจาะจง หรือการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินเล็กน้อยตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 96 วรรคสอง ผู้ศึกษาเห็นว่าหากนำข้อเสนอแนะดังกล่าวมาเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะทำให้หลักกฎหมายและกระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการศึกษาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษามีวัตถุประสงค์เพื่อ

1. เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 จากการศึกษาทำให้พบว่า ปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของภาครัฐ ปัจจุบันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สำคัญทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ เนื่องจากการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันนั้นเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น เกิดจากการติดสินบน เกิดจากการลงทุนขนาดใหญ่ การขัดกันของผลประโยชน์ การออกกฎหมายที่เอื้อต่อการทุจริตคอร์รัปชัน การแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการช่วยเหลือของรัฐ เป็นต้น และการทุจริตที่เกิดขึ้นจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐก็นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ต้องได้รับการแก้ไข เนื่องจากการทุจริตจากกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นการซื้อหรือการหาให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นได้ตั้งแต่การจัดซื้อเครื่องใช้สำนักงานขนาดเล็กไป จนถึงการลงทุนในรูปแบบระบบสาธารณูปโภคขนาดใหญ่ ทั้งการลงทุนของหน่วยงานของรัฐมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อบริการประโยชน์สาธารณะในการตอบสนองต่อความ

ต้องการของคนในประเทศและในการเข้าถึงระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานโดยมีแหล่งเงินที่นำมาใช้ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐย่อมก่อให้เกิดผลกระทบที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ทั้งทางด้านการเงิน ทั้งในส่วนของงบประมาณแผ่นดินและเงินกู้ภาครัฐที่ต้องเสียไป โดยไม่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและการพัฒนาของประเทศ

2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ตามกฎหมายไทยและตามหลักกฎหมายต่างประเทศ จากการศึกษาทำให้พบว่า ประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขึ้นมาบังคับใช้ในช่วงปลายปี พ.ศ. 2560 โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ได้สร้างปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างเป็นอย่างมาก ทั้งปัญหาการออกข้อกำหนดการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของสำนักงานศาลที่มาตรา 6 วรรคสอง ที่ไม่ได้กำหนดให้หน่วยงานธุรการของศาลสามารถทำการออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือเข้าบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐขึ้นใช้เองได้ และแม้ว่าจะมีบทบัญญัติว่าหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สามารถออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐขึ้นใช้เองได้ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงดังกล่าวทำให้หน่วยงานธุรการของศาลขาดความคล่องตัวในการบริหารจัดการในการจัดซื้อจัดจ้างและทำให้หน่วยงานธุรการซึ่งเป็นฝ่ายสนับสนุนการพิจารณาคดีของศาลขาดความรวดเร็วและขาดการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งปัญหาการลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานรัฐที่ไม่ให้เข้าทำสัญญากับผู้ชนะการประกวดราคาตามมาตรา 66 วรรคสอง ที่บัญญัติห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐทำสัญญากับผู้ชนะประกวดราคาจนกว่าจะล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์กรณีที่ไม่มีผู้ใดอุทธรณ์ หรือจนกว่าจะได้รับการแจ้งผลจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้ทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้นั้น ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดซื้อจัดจ้างหากหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องใช้ประโยชน์จากวัสดุ ครุภัณฑ์ การบริการ หรือจากการก่อสร้างให้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด การห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐทำสัญญากับผู้ชนะการประกวดราคาดังกล่าวจนกว่าหน่วยงานของรัฐจะได้รับการแจ้งผลการพิจารณาจากคณะกรรมการอุทธรณ์อาจทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายอย่างมาก ทั้งปัญหาเอกสิทธิ์ของหน่วยงานรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุที่มาตรา 67 บทบัญญัติห้ามไม่ให้ประชาชนผู้ยื่นข้อเสนอเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากหน่วยงานของรัฐ ในกรณีหน่วยงานของรัฐใช้เอกสิทธิ์ยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ดำเนินการไปแล้วฝ่ายเดียวนั้น ขัดกับหลักกฎหมายปกครองทั่วไปในเรื่องเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่มีหลักการว่าให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนด้วย หากการยกเลิกทำให้ฝ่ายเอกชนได้รับความ

เสียหาย รวมถึงการห้ามมิให้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา 115(2) และสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 119 วรรคท้าย ทั้งปัญหาการกำหนดระยะเวลาในขั้นตอนการพิจารณาอุทธรณ์มาตรา 118 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอมิให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดเกิดความไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้ต้องตรวจสอบอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอ เมื่อเปรียบเทียบกับระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่มีกำหนดระยะเวลามากกว่า ทั้งปัญหาการกำหนดโทษที่มีรูปแบบไม่เหมาะสมกับการกระทำความผิดมาตรา 120 ที่มีบทกำหนดโทษที่น้อยกว่าบทกำหนดโทษตามกฎหมายอื่นและยังไม่ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดอื่น ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นจากการจัดซื้อจัดจ้างในภาครัฐและการกำหนดโทษปรับในอัตราที่ตายตัวไม่มีการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่การตัดสินใจเลือกกระทำความผิดของผู้กระทำความผิดจะชั่งน้ำหนักโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับการกระทำความผิดเปรียบเทียบกับต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ดังนั้น จะเห็นว่าตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างฯ ดังกล่าวต้องการให้การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม แต่พบว่าบทบัญญัติของกฎหมายกลับเป็นไปในทางทิศทางที่ขาดหรือให้เกิดการไม่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ เกิดการไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและเกิดการไม่เป็นธรรมต่อภาคเอกชนและประชาชนที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งสร้างความล่าช้าให้กับการดำเนินการบริการสาธารณะโดยรวมของประเทศ

3. เพื่อศึกษาถึงข้อเสนอแนะและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 ให้เกิดความชัดเจนและนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จากการศึกษาพบว่า เนื่องจากสภาพปัญหาต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 สามารถแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันได้ระเนงเท่านั้นและส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและการพัฒนาของประเทศ อันถือได้ว่ายังไม่สามารถแก้ปัญหามุจริตหรือไม่ก่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้เต็มประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาได้ค้นพบแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังที่จะกล่าวไว้ในข้อเสนอแนะต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะ

หลังจากได้ศึกษาปัญหาที่เกิดจากมาตรการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะเพื่อบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ หรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว หาก รัฐวิสาหกิจ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐนั้นประสงค์จะจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เองทั้งหมด หรือแต่บางส่วน ก็ให้กระทำได้ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในต่างประเทศที่หน่วยงานของรัฐหรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐตั้งอยู่มีกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นของต่างประเทศนั้นเป็นการเฉพาะหรือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติตามวรรคสอง จะกำหนดให้การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีคัดเลือก หรือวิธีเฉพาะเจาะจงตามมาตรา 56 เป็นอย่างอื่นก็ได้

ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อบัญญัติตามวรรคสองและวรรคสาม ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 6วรรคสองดังกล่าว จะทำให้สำนักงานศาลปกครองสามารถออกระเบียบเกี่ยวกับพัสดุใช้บังคับได้เอง ทำให้สำนักงานศาลปกครองเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านที่เป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครองเกิดความคล่องตัวในการบริหารงานด้านคดี และทำให้การบริหารงบประมาณของสำนักงานศาลปกครองมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เอกสารอ้างอิง

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). **หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 4

(กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

สิริลักษณ์ คอมันตร์และคณะ. (2552). “การศึกษารายละเอียดกระบวนการเข้าร่วมภาคีความตกลงการจัดซื้อโดยรัฐโดยองค์การการค้าโลกของประเทศไทย.” รายงานการวิจัยกรมบัญชีกลาง.

บทความ

ปานทิพย์ พุกษาสลวิทย์.(2557). “การขจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้าง

ภาครัฐในประเทศไทย.” วารสารกระบวนการยุติธรรม.

กฎหมาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 15 ทวิ.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 41 และข้อ 45.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 135.