

ปัญหาการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560¹

กัญจริกา จันทร์ศรีบุตร²

ในยุคปัจจุบัน การบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ คือ การมีโครงสร้างระบบราชการที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น สามารถทำภารกิจมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทันที จึงได้มีการดำเนินการปฏิรูประบบราชการหลายด้าน หนึ่งในนั้น คือ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เมื่อรัฐมีหน้าที่ต้องสนองตอบความต้องการพัสดุของประชาชนที่เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้มีการจัดซื้อจัดจ้างเพิ่มมากขึ้นทุกปี เมื่อมีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมากขึ้นย่อมส่งผลให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนเช่นกัน ซึ่งเมื่อภายหลังจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลบังคับใช้ได้ไม่นาน ปรากฏว่า มีปัญหาในการปฏิบัติอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งกำหนดให้ การลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างจะกระทำได้ต่อเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ และไม่มีผู้ใดอุทธรณ์ตามมาตรา 117 หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งจากคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้ทำการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้ ประกอบกับผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในอุทธรณ์ คือ ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุกับหน่วยงานของรัฐกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะหรือไม่ได้รับการคัดเลือก เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ทำให้ในปัจจุบัน การอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างซึ่งอยู่ระหว่างกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนมีปริมาณมาก และมีกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้า ประกอบกับหลักการการเบิกเงินจากคลัง ซึ่งกำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น หากยังไม่สามารถถอนเงินผูกพันได้ เงินงบประมาณดังกล่าวพับไป จากปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้ปัญหาการอุทธรณ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาการขาดการดำเนินกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้าง โดยการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการใกล้เคียงข้อพิพาท การที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 114 กำหนดว่า ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ คือ ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอเพื่อทำการจัดซื้อหรือจัดจ้างพัสดุ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุขสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนียผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กับหน่วยงานของรัฐและเห็นว่า หน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง ระเบียบ หรือ ประกาศที่ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จนเป็นเหตุ ให้ผู้ซึ่งได้ยื่นข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้รับการประกาศผลเป็นผู้ชนะการเสนอราคา หรือไม่ได้รับการคัดเลือก เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ส่งผลให้มีผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นจำนวนมาก ทำให้ปัจจุบันมีปริมาณของ เรื่องที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ และ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนมากขึ้นตามลำดับ ส่งผลให้ประสบปัญหาไม่สามารถ พิจารณาได้อย่างรวดเร็ว และมีกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้า ทำให้ให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจลง นามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้เนื่องจากต้องรอให้ขั้นตอนกระบวนการอุทธรณ์แล้วเสร็จ ประกอบกับ หลักการการเบิกเงินจากคลัง ซึ่งกำหนดว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่ เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น หากยังไม่สามารถก่อหนี้ผูกพันได้ เงินงบประมาณดังกล่าวพับไป ทำให้มี โครงการจำนวนมากไม่อาจลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้เนื่องจากจะต้องรอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้า

ประการที่สอง ปัญหาการกำหนดค่าธรรมเนียมในการยื่นอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เนื่องจา การอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้าง เนื่องจากผู้ยื่นอุทธรณ์เห็นว่า เป็นสิทธิที่กฎหมายกำหนด จึงทำให้มีการใช้สิทธิ อุทธรณ์ตามกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยพระราชบัญญัติก็ได้มีการกำหนดมาตรการให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ได้ ไตร่ตรองว่า ในโครงการที่ตนได้เข้ายื่นเสนอราคานั้น ควรยื่นอุทธรณ์หรือไม่ เนื่องจากเห็นว่าเป็นสิทธิ และ ทุกคนต่างมีความต้องการในการใช้สิทธิของตนโดยปราศจากขอบเขตแต่อย่างใด ส่งผลให้กระบวนการ จัดซื้อจัดจ้างพัสดุเกิดความล่าช้า และมีผลโดยตรงต่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาช่วยในการดำเนินกระบวนการพิจารณา อุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้าง ปัจจุบันปริมาณจำนวนเรื่องอุทธรณ์ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุมีจำนวนมาก ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ส่งผลต่อการเบิกจ่ายเงิน ขณะเดียวกันซึ่งผู้ที่ทำหน้าที่ ในการปฏิบัติงานธุรการ งานประชุม เป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง เมื่อพิจารณาถึงประมาณเรื่องอุทธรณ์ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุซึ่งมีจำนวนปริมาณมาก แต่ขณะเดียวกันจำนวนบุคลากรผู้ซึ่งทำหน้าที่ธุรการ การจ้ด ประชุมต่าง ๆ มีปริมาณไม่เพียงพอ จึงเป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการอุทธรณ์การ จัดซื้อจัดจ้าง

อีกทั้ง ในปัจจุบันการดำเนินกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ยังขาดเทคโนโลยี ที่ทันสมัย ที่จะนำมาใช้ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริการ ประชาชน และประหยัดวัสดุ และอุปกรณ์สำนักงาน และที่สำคัญเพื่อให้เกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยใน ปัจจุบันขั้นตอนในการยื่นอุทธรณ์ยังต้องส่งรายงานพร้อมความเห็นของหน่วยงานของรัฐเป็นกระดาษส่ง มายังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ทำให้ต้องใช้ปริมาณกระดาษจำนวนมากในขั้นตอน

ของการส่งเรื่องอุทธรณ์มายังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในขั้นตอนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์

ประการที่สี่ ปัญหาการกำหนดวงเงินขั้นต่ำในการยื่นอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้าง กระบวนการอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุได้มีการกำหนดวงเงินขั้นต่ำในการยื่นอุทธรณ์ ส่งผลให้ในปัจจุบัน แม้หน่วยงานของรัฐได้รับงบประมาณซึ่งเป็นวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุแม้จะไม่สูงมากนัก แต่หากหน่วยงานเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่ว หรือวิธีคัดเลือก ต่อมาปรากฏว่า มีผู้ยื่นข้อเสนอแล้วแต่ไม่ได้ประกาศให้เป็นผู้ชนะการเสนอราคา หรือไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ ผู้ยื่นข้อเสนอก็มักจะใช้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์เสมอโดยปราศจากความคิดไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วนว่า สมควรหรือไม่ประการใด

จากประเด็นปัญหาหลายประการดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า การอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังไม่สอดคล้องกับไม่สอดคล้องกับหลักการการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องการให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดและสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น สามารถทำภารกิจมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทันที ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะศึกษาแนวทางการแก้ไขและข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้จำนวนเรื่องอุทธรณ์ผลการจัดซื้อจัดจ้างมีจำนวนลดน้อยลง และสอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินให้ทันต่อความต้องการของประชาชนนั่นเอง

จากการศึกษาเรื่องการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาพบว่า มีข้อเสนอแนะ คือ

1. ควรแก้ไขเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการไต่ถามข้อพิพาท เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคะบวนการพิจารณาอุทธรณ์ที่ล่าช้า และจำนวนเรื่องอุทธรณ์ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน และเพื่อเป็นยุติข้อพิพาทให้ระงับลงได้โดยรวดเร็ว จึงควรนำกระบวนการระงับข้อพิพาทโดยการไต่ถามมาใช้กับการอุทธรณ์ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อยุติข้อพิพาทลงไปได้โดยเป็นที่พอใจแก่ทั้งสองฝ่าย โดยกำหนดให้เป็นทางเลือกแก่ผู้ประสงค์จะยื่นอุทธรณ์ และหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างยื่นความประสงค์เพื่อเข้าสู่กระบวนการไต่ถาม และควรดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 3 วันทำการนับถัดจากวันที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาอุทธรณ์ภายในแล้วเสร็จ ก่อนส่งเรื่องมายังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ทั้งนี้ หากไม่ประสงค์จะใช้การไต่ถามก็สามารถเข้าสู่กระบวนการอุทธรณ์ได้เช่นเดิม เพื่อให้ปริมาณจำนวนเรื่องอุทธรณ์ที่ส่งมายังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนมีจำนวนลดน้อยลง และสิ้นสุดกระบวนการอุทธรณ์ได้รวดเร็วมากยิ่งขึ้น เพื่อเข้าสู่กระบวนการลงนามในสัญญาต่อไป

2. ควรแก้ไขเพิ่มให้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการยื่นอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ โดยกำหนดอัตราเช่นเดียวกับค่าธรรมเนียมศาลปกครอง กล่าวคือ อัตราค่าธรรมเนียมการยื่นอุทธรณ์ สำหรับวงเงินงบประมาณไม่เกิน 50

ล้าน เสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 2 แต่ไม่เกิน 200,000 บาท สำหรับวงเงินงบประมาณส่วนที่เกิน 50 ล้านบาท ให้เสียค่าธรรมเนียมในอัตราร้อยละ 0.1 โดยให้ชำระค่าธรรมเนียมการอุทธรณ์มาพร้อมกับการยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อหน่วยงานของรัฐผู้ดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างพัสดุ เพื่อให้ผู้ยื่นอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ได้ตระหนัก และไตร่ตรอง หรือยังยั้งข้อใจการยื่นอุทธรณ์ เพื่อประโยชน์ของประชาชน และประโยชน์สาธารณะนั่นเอง

3. ควรเพิ่มอัตรากำลัง หรือจำนวนบุคลากรทำหน้าที่ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลาง ซึ่งจะทำให้กระบวนการอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ เกิดความรวดเร็ว และเพื่อประโยชน์ของประชาชน และประโยชน์สาธารณะและในกระบวนการอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ยังขาดเทคโนโลยีที่ทันสมัย และเห็นควรให้นำระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Government Procurement : e – GP) มาใช้แทนการส่งอุทธรณ์เป็นหนังสือซึ่งต้องใช้กระดาษเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการประหยัดทรัพยากรกระดาษ และเป็นการประหยัดเวลาในการส่ง เพื่อความรวดเร็ว และส่งผลให้กระบวนการอุทธรณ์เสร็จสิ้นโดยเร็ว เพื่อเข้าสู่กระบวนการลงนามในสัญญาหรือข้อตกลงต่อไป

4. ควรกำหนดวงเงินงบประมาณขั้นต่ำในการให้ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ โดยกำหนดวงเงินงบประมาณขั้นต่ำที่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ในอัตราขั้นต่ำ 5,000,000 บาท เพื่อผู้ยื่นข้อเสนอก็มักจะใช้สิทธิในการยื่นอุทธรณ์เสมอโดยปราศจากความคิดไตร่ตรองอย่างถี่ถ้วนว่า สมควรหรือไม่ประการใด และเป็นการลดปริมาณจำนวนเรื่องอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ และทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐเกิดความรวดเร็ว และทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน และประโยชน์สาธารณะแก่ประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : จีรรัชการพิมพ์, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **สาระน่ารู้เกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- นันทวัฒน์ บรรณานันท์. **สัญญาทางปกครอง**. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะนติ. **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. **หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : ชุมทองอุตสาหกรรมและการพิมพ์, 2546.
- มานิตย์ จุมปา. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2550.
- สามารถ วราดิศัย. **คู่มือปฏิบัติราชการทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.
- สุริยา ปานแป้น, อนุวัฒน์ บุญนันท์. **คู่มือสอบกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.
- นิพนธ์ ะกะมิ. **เอกสารคำแปลประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ ค.ศ. 2004 สาธารัฐฝรั่งเศส**.
- สุรพล นิติไกรพจน์. “ปัญหาว่าด้วยขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ใน **รวมบทความทางวิชาการกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. หน้า 16. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- อมร จันทรสมบูรณ์. “เรื่อง หลัก Exhaustion of Administrative Remedies (มาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา.” **วารสารกฎหมายปกครอง 7**, (3 ธันวาคม 2531). 921.
- ฤทัย หงส์ศิริ. “การทบทวนคำสั่งทางปกครอง” ใน **หนังสือรวมบทความทางวิชาการกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539**. หน้า 110. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- เจมจิรา รัตนะรังสี. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินคดีปกครอง” **วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์**, 2561.