

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ

ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด¹

ว่าที่ร้อยตรี คมกริบ รัตนภิบาล²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประวัติ ความเป็นมา ความหมาย แนวคิดและทฤษฎี เกี่ยวกับการมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งทำให้ผู้ศึกษา ได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการซึ่งถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหาร ราชการแผ่นดินของระบบราชการ โดยมีหลักการและแนวคิดเพื่อแบ่งหรือกระจายอำนาจการตัดสินใจและหน้าที่ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ ของหัวหน้าส่วนราชการผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้แก่ผู้ดำรง ตำแหน่งรองลงไปหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น โดยลดลำดับขั้นตอนและระยะเวลาในการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติงาน ที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ เกินความจำเป็น ทำให้การปฏิบัติงานและการใช้อำนาจตาม กฎหมายเกิดความคล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ สามารถอำนวยความสะดวกและ ตอบสนองความต้องการของประชาชนจากการได้รับบริการภาครัฐที่มีความรวดเร็วและประสิทธิภาพ ซึ่งใน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐก็ได้มีการนำเอาแนวคิดเรื่องการมอบอำนาจการ จัดซื้อจัดจ้างมาใช้โดยปรากฏในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ส่วนที่ 3 ผู้มีอำนาจและการมอบอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ดำรงตำแหน่ง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐ และเพื่อให้เกิด ประโยชน์แก่ภาครัฐโดยรวมในการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของทางราชการ อันจะส่งผลให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปด้วย ความรวดเร็ว และสอดคล้องกับหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้ สำหรับการดำเนินการ จัดซื้อจัดจ้างพัสดุภาครัฐของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ในภูมิภาค โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการ บริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้นได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการมอบอำนาจการดำเนินการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจ ในการจัดซื้อจัดจ้างและ การบริหารพัสดุภาครัฐ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุเมธ จานประดับ และ คณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑามาศ นิสารัตน์ และ รองศาสตราจารย์เรืองยศ แสนภักดี

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตามระเบียบไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์วิธีการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจ

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขาดความชัดเจนไม่ครอบคลุมสำหรับการนำไปใช้บังคับแก่กรณีการมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ของจังหวัด และกลุ่มจังหวัด โดยสรุปได้ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นราชการส่วนภูมิภาค ของกลุ่มจังหวัด ตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ได้ให้นิยาม “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” และตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 4 ได้ให้นิยาม “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งในหน่วยงานของรัฐ ดังต่อไปนี้ (1) ราชการส่วนกลาง หมายถึง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคล (2) ราชการส่วนภูมิภาค หมายถึง ผู้ว่าราชการจังหวัด ...” ซึ่งจากนิยามความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” ในระดับราชการส่วนภูมิกานั้น มีปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการให้ความหมาย หรือขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดยังไม่ครอบคลุมถึงกรณี “กลุ่มจังหวัด” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 52 วรรคสาม ที่กำหนดว่า “เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด ให้จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดยื่นคำขอจัดตั้งงบประมาณได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในกรณีนี้ให้ถือว่า จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ” นอกจากนั้นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551 ข้อ 26 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ให้ ก.น.จ. พิจารณาจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัด และเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ” วรรคสอง กำหนดว่า “การจัดตั้งกลุ่มจังหวัดและกำหนดจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” และวรรคสาม กำหนดว่า “ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์ปฏิบัติการของกลุ่มจังหวัดทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด เว้นแต่ ก.น.จ. จะกำหนดเป็นอย่างอื่น”

ดังนั้น เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดหน่วยงานของรัฐ

และผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐของราชการส่วนภูมิภาคไว้เพียง “ผู้ว่าราชการจังหวัด” เท่านั้น โดยไม่มีการบัญญัติถึงกรณี “กลุ่มจังหวัด” และ “ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด” อย่างชัดเจน คงมีแต่เพียงแนวทางการตีความของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (กวจ.) ที่ให้กลุ่มจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัด ถือเป็นหน่วยงานของรัฐและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งปัญหาดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสถานะของกลุ่มจังหวัดที่จะใช้อำนาจหรือดำเนินกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและบริหารพัสดุภาครัฐของกลุ่มจังหวัด

2. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐเดียวกัน ในกรณีของส่วนราชการประจำจังหวัด กล่าวคือ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 6 กำหนดว่า “ผู้มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้ ได้แก่ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ...” และในข้อ 7 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ผู้มีอำนาจดำเนินการตามข้อ 6 หรือผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือสั่งจ้างตามระเบียบนี้จะมอบอำนาจเป็นหนังสือให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ ซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐเดียวกัน โดยให้คำนึงถึงระดับตำแหน่ง หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับมอบอำนาจเป็นสำคัญ” วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจตามวรรคหนึ่ง ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่ (1) การมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจนั้นต่อไปให้แก่ (ก) รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขึ้นต้นทราบด้วย (ข) กรณีมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่น นอกจากที่กล่าวใน (ก) จะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจขึ้นต้นแล้ว ...”

จากการศึกษาพบว่า ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 7 มิได้บัญญัติให้ความหมาย “หน่วยงานของรัฐแห่งเดียวกัน” สำหรับกรณีที่อำนาจการดำเนินการตามระเบียบฯ ซึ่งเป็นอำนาจโดยแท้ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้มีอำนาจขึ้นต้น ตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง เอาไว้อย่างชัดเจน ส่งผลให้เกิดการตีความเกี่ยวกับขั้นตอนการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นผู้มีอำนาจขึ้นต้นให้แก่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งรองลงไปสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งเดียวกันในกรณีของจังหวัดที่เป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ควรจะมีความหมายถึงเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับกรณีที่ผู้มอบอำนาจจะกำหนดขอบเขตเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้อำนาจ รวมถึงกลไกเกี่ยวกับการติดตามการใช้อำนาจ ซึ่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติรับรองกรณีดังกล่าวเอาไว้ จึงยังคงไม่ชัดเจนว่าผู้มอบอำนาจจะสามารถขอบเขตเงื่อนไขเกี่ยวกับการ

ใช้อำนาจ รวมถึงกลไกเกี่ยวกับการติดตามการใช้อำนาจเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบฯ ซึ่งแตกต่างไปจากหลักการมอบอำนาจที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550 และที่แก้ไขเพิ่มเติม อันถือเป็นกฎหมายที่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ ขอบเขต แนวทางการมอบอำนาจทั่วไปไว้เป็นอย่างดี

3. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการมอบอำนาจของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น เพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแทน กล่าวคือ ในกรณีที่จังหวัดและกลุ่มจังหวัดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐในราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะมอบอำนาจในการดำเนินการหรืออำนาจการอนุมัติ สั่งซื้อสั่งจ้างให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นเพื่อจัดซื้อจัดจ้างแทนนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มอบอำนาจ ชันต้นจะกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจหรือการมอบอำนาจต่อไปเพื่อให้อธิบดีในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ดำเนินการมอบอำนาจช่วงต่อไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานในราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค หรือหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการและรับผิดชอบโครงการโดยตรง ได้อย่างไร รวมทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มอบอำนาจชันต้นยังคงมีอำนาจ เกี่ยวกับการกำกับดูแลติดตามและมีอำนาจแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ดังเช่นที่กำหนดไว้ เป็นหลักการในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

เมื่อพิจารณาการมอบอำนาจตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 8 ซึ่งกำหนดว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของภาครัฐโดยรวม หน่วยงานของรัฐใด จะมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแทนก็ให้กระทำได้ โดยให้ผู้มอบอำนาจ ส่งสำเนาหลักฐานการมอบอำนาจให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทราบด้วย” ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (กวจ.) ที่ได้วางแนวทางการปฏิบัติตาม ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการมอบอำนาจ ของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น เพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแทน จึงก่อให้เกิดปัญหา การมอบอำนาจที่ล่าช้าและต้องผ่านลำดับขั้นตอนโดยส่งเรื่องไปให้ส่วนกลาง (อธิบดี) เพื่อรับมอบอำนาจจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้มอบอำนาจชันต้นจะกำหนดเงื่อนไข การใช้อำนาจหรือการมอบอำนาจต่อไปเพื่อให้อธิบดีในฐานะผู้รับมอบอำนาจ ดำเนินการมอบอำนาจช่วงต่อไป ให้ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงานในราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค หรือหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคในพื้นที่จังหวัดที่เป็นผู้เสนอหรือจัดทำโครงการกิจกรรมที่นำมาขอรับการสนับสนุนงบประมาณ ตามแผนพัฒนาจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดนั้น การกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจต่อหรือเงื่อนไขการใช้อำนาจ รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้มอบอำนาจก็ยังมีปัญหาความไม่ชัดเจนของกฎหมายซึ่งไม่ได้ระบุให้ สามารถกระทำได้หรือไม่เพียงใด อันอาจส่งผลให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเมื่อได้รับมอบอำนาจจาก

ผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วไม่ทำการมอบอำนาจต่อลงมายังหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคตามความประสงค์อันแท้จริงของผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว ก็จะก่อให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินโครงการตามแผนพัฒนาจังหวัดกลุ่มจังหวัดและการบริหารงบประมาณของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดทั่วประเทศอีกด้วย

4. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะและผลทางกฎหมายกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย กล่าวคือ สืบเนื่องจากปัญหาความชัดเจนของกฎหมายเกี่ยวกับการมอบอำนาจส่งผลให้เกิดกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคดำเนินการมอบอำนาจการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง โครงการของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดโดยมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค หรือหัวหน้าหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคเป็นผู้มีอำนาจลงนามสั่งซื้อหรือสั่งจ้างแทน ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ได้มีคำวินิจฉัยโดยเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้มอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย เป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบ และเป็นการดำเนินการโดยปราศจากอำนาจ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้

จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดผ่อนปรนเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดซื้อจัดจ้างตามมาตรา 8 และกรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนใดผิดพลาดหรือผิดพลาดเล็กน้อยตามมาตรา 14 โดยหากการไม่ปฏิบัติตามหรือความผิดพลาดหรือผิดพลาดนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างมีนัยสำคัญ การจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวย่อมไม่เสียไป ทั้งนี้ ก็โดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างที่มีข้อบกพร่องเล็กน้อยอันไม่ถึงกับไม่กระทบต่อหลักการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ เพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินต่อไปได้อย่างต่อเนื่องและเรียบร้อย อันจะส่งผลต่อประโยชน์ของภาครัฐในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุเพื่อใช้ในการปฏิบัติราชการหรือประกอบกรการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยรวม แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับขั้นตอนการมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างและดำเนินการตามข้อ 6 ข้อ 7 และข้อ 8 ของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้นก่อนขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างตามนัยหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.พ.ร. ส่วนที่สุด ที่ นร 3203.2/935 ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2560 จึงส่งผลให้ไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาแก้ไขปัญหาการมอบอำนาจที่ผิดพลาดหรือผิดพลาดในกระบวนการขั้นตอนการมอบอำนาจดังกล่าว และหากพิจารณาถึงอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ (กวจ.) ตามมาตรา 29 (4) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เกี่ยวกับการยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติฯ ก็ยังไม่ชัดเจนว่าสามารถจะกำหนดการจะวินิจฉัยยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ

เกี่ยวกับการมอบอำนาจนั้น กวจ. จะมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาว่าให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งได้อย่างไร ดังนั้น บทบัญญัติในมาตรา 8 มาตรา 14 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่ครอบคลุมที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความบกพร่อง ความผิดพลาด หรือข้อผิดพลาดจากการมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของจังหวัดและกลุ่มจังหวัดที่เกิดขึ้นได้ ทั้งที่กรณีดังกล่าวมิใช่ความผิดพลาดอันถึงขนาดส่งผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้ศึกษาได้มีแนวคิดและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกลุ่มจังหวัด ตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ผู้ศึกษามีความเห็นว่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประเด็นการเป็นราชการส่วนภูมิภาคของกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4 “หน่วยงานของรัฐ” ให้หมายความรวมถึงกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 4 (2) นิยามคำว่า “หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ” ในราชการส่วนภูมิภาค ให้หมายความรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และรองรับให้กลุ่มจังหวัดเป็นหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการหรือมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐได้อย่างถูกต้องชัดเจน

2. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐเดียวกัน ในกรณีของส่วนราชการประจำจังหวัด ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 7 ให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งสังกัดหน่วยงานของรัฐเดียวกันในกรณีของส่วนราชการประจำจังหวัด และเพิ่มเติมการกำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขต เงื่อนไขเกี่ยวกับการมอบอำนาจและการใช้อำนาจรวมถึงกลไกเกี่ยวกับการติดตามการใช้อำนาจการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการโปร่งใสและหลักการตรวจสอบได้ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และกับหลักการมอบ

อำนาจตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550

3. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการมอบอำนาจของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้แก่หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น เพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแทน ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ควรกำหนดขอบเขตการมอบอำนาจให้เกิดความชัดเจน และต้องลดภาระ ขั้นตอน หรือระยะเวลาของกระบวนการมอบอำนาจของจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ให้แก่ หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น โดยเฉพาะกรณีการมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้าง ให้แก่หน่วยงานราชการส่วนกลาง ซึ่งตั้งอยู่ในภูมิภาค ให้สอดคล้องกับแนวคิด หลักการ และวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจและการบริหารงาน แบบบูรณาการในพื้นที่จังหวัดกลุ่มจังหวัดให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 8 โดยเพิ่มวรรคสอง “เพื่อ ประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐสำหรับกรณีการบริหารงานและงบประมาณแบบบูรณาการ ของจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัด จังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดอาจมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างให้กับผู้ดำรงตำแหน่งใน ราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค หรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจที่ตั้งอยู่ในภูมิภาคหรือหัวหน้าหน่วยงาน ของราชการส่วนท้องถิ่น หรือหัวหน้าหน่วยงานที่ตั้งอยู่ในจังหวัดหรือกลุ่มจังหวัดโดยตรง ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นหัวหน้ากลุ่มจังหวัดรายงานการมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้น สังกัดของผู้รับมอบอำนาจทราบ รวมทั้งส่งสำเนาหลักฐานบัญชีการมอบอำนาจให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ทราบด้วย” และวรรคสาม “การมอบอำนาจตามความในข้อนี้ ผู้มอบอำนาจขั้นต้นอาจกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจ หรือการมอบอำนาจต่อไปก็ได้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจ รวมทั้งให้ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่ กำกับดูแลและติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ จัดให้มีระบบการตรวจสอบและการรายงานผล การใช้อำนาจของผู้รับมอบอำนาจ จัดทำบัญชีการมอบอำนาจ และเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐในการ จัดซื้อจัดจ้าง ผู้มอบอำนาจอาจให้คำแนะนำการใช้อำนาจนั้นแก่ผู้รับมอบอำนาจได้ เว้นแต่กรณีดังกล่าวจะมี บทบัญญัติของกฎหมาย หรือระเบียบนี้กำหนดเป็นอย่างอื่น”

4. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะและผลทางกฎหมายกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้าง ให้แก่ หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 14 และมาตรา 29 (4) ให้สามารถนำไปบังคับใช้ หรือแก้ไขปัญหามอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการ บริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่อาจเกิดข้อผิดพลาดหรือผิดพลาดไม่ถูกต้องตามขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนด เพื่อป้องกันมิให้ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของการจัดซื้อจัดจ้าง ของหน่วยงานของรัฐ หรือป้องกันมิให้ข้อผิดพลาดในขั้นตอนการมอบอำนาจนั้นส่งผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง

ที่ได้ดำเนินการโดยถูกต้องเป็นธรรมเนียมนั้นต้องเสียไป และเพื่อจะได้มีแนวทางของกฎหมายที่ชัดเจนสำหรับใช้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการมอบอำนาจการจัดซื้อจัดจ้างที่เกิดขึ้น อันจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยรวมเกิดความคล่องตัว

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง. “หนังสือด่วนที่สุดที่ กค (กวจ) 0405.2/3732 เรื่อง การมอบอำนาจในการจัดซื้อจัดจ้างของผู้ว่าราชการจังหวัดให้กับหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในจังหวัดและกลุ่มจังหวัด.” 22 มกราคม 2564.
- สำนักงาน ก.พ.ร., “หนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 1203.2/935 เรื่อง ขอรื้อแนวทางการบริหารงบประมาณจังหวัด และกลุ่มจังหวัดตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560,” 24 ตุลาคม 2560.
- “พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก (24 กุมภาพันธ์ 2560): (13-15).
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2550.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2551.
- ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.