



ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐตามระเบียบหรือข้อบัญญัติ  
ว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการ

จิตเกษม น้อยไร่ภูมิ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

พ.ศ. 2556

**Problems Concerning Public Procurement in Procurement Regulation  
of Government Agencies**

**Jitgarsame Noiraipoom**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2013**

เลขทะเบียน.....	0228623
วันลงทะเบียน.....	- 3 ส.ค. 2557
เลขเรียกหนังสือ.....	2พ 346.023 [394] [2556]





## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต  
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐตามระเบียบหรือข้อบัญญัติ  
ว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการ  
เสนอโดย จิตเกษม น้อยไร่ภูมิ  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....  
.....ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

.....  
.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ)

.....  
.....กรรมการ  
(รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ ตันศิริ)

.....  
.....กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เกื้อฉนวน)

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตฯ รับรองแล้ว

..... รองอธิการบดีฝ่ายวิชาการ  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์วัลย์ สัตยรักษ์วิทย์)

วันที่ ..... 13 ..... เดือน พฤษภาคม ..... พ.ศ. ๒๕๕๖

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการ
ชื่อผู้เขียน	จิตเกษม น้อยไร่ภูมิ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2556

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อ ศึกษาปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุดังวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 โดยมุ่งเน้นศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นจริงกับหน่วยงานต่างๆ เป็นกรณีศึกษา แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดรวมทั้งการวิเคราะห์และศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (ได้แก่ ประเทศสก็อตแลนด์ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี) และรวบรวมแนวคิดหลักเกณฑ์พื้นฐานทั่วไปในการดำเนินงานด้านการพัสดุภาครัฐ เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขระบบการจัดการพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย ซึ่งจะทำให้ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ รวมถึงกระบวนการจัดหาพัสดุมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้มากยิ่งขึ้นจากการศึกษาพบว่าการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยที่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุลหลายฉบับและไม่มีหน่วยงานกลางทำหน้าที่ควบคุมการจัดการพัสดุของส่วนราชการ ในภาพรวมส่งผลให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยขาดประสิทธิภาพ การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในภาพรวมจึงไม่สามารถเป็นไปด้วยความเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างแท้จริง โดยสามารถแยกพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการได้เป็น 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไป ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ และปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการจัดการพัสดุภาครัฐที่ขาดความเป็นเอกภาพ

ดังนั้น ภายหลังจากที่ได้ศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแล้วผู้เขียนจึงเสนอให้  
ตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐเพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการทุกหน่วยงาน  
เพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน กำหนดเนื้อหาและหลักการจัดหา  
พัสดุภาครัฐให้ชัดเจนครอบคลุมทั้งกระบวนการในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการและเพื่อใช้เป็น  
แนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปได้ด้วยความถูกต้องและใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า  
ยกเลิกการจัดหาพัสดุด้วยระบบการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ จัดหาพัสดุโดยอิสระแล้ว  
ใช้ระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมการแทน โดยจัดตั้งหน่วยงานกลางซึ่งมีหน้าที่ควบคุมการจัดหา  
พัสดุแทนส่วนราชการทั้งหมด ก็น่าที่จะทำให้เกิดการยอมรับเกี่ยวกับระบบการจัดหาพัสดุของ  
ประเทศไทยมากขึ้น



Thesis Title	Problems Concerning Public Procurement in Procurement Regulation of Government Agencies
Author	Jitgarsame Noiraipoom
Thesis Advisor	Assoc. Prof. Dr. Veera Lojaya
Department	Law
Academic Year	2013

### ABSTRACT

The objective of this thesis is to study legal problems arising from the Regulation of the Office of the Prime Minister on Procurement B.E. 2535 (1992), the Regulation of the Office of the Prime Minister on Electronic Procurement B.E. 2549 (2006), the Regulation of the Ministry of Interior on Local Administration Procurement B.E. 2532 (1982), the Ordinance of Bangkok Metropolitan on Procurement B.E. 2538 (1995), the Ordinance of Pattaya City on Procurement B.E. 2545 (2002). The thesis will also analyze legal problems, which can be found by other departments. In addition, it will study precedents made by the Administrative Court and laws from other countries such as the United States, European Union (Scotland, France, and Italy) will be examined and compared. Moreover, the thesis will study the principle of public procurement. This will be used as a guideline to improve procurement regulations in Thailand in the hope that these regulations can be accepted by other countries. At the end, more efficient, more transparent, and more accountable procurement procedures should be completely performed in Thailand. According to this thesis, there are many rules and regulations relating to the procurement procedures. Furthermore, there is no single agency which is responsible for the supervision of the procurement procedures. Therefore, efficiency, transparency, and accountabilities on procurement procedures are not easily made. The thesis expects that real competition should also be found in the procedures. The research has found that there are at least three main legal problems in procurement procedures in Thailand. First, the power of consideration is not suitable. Often it seems beyond the power received from laws, which is ultra vires. Second, procurement procedures in many departments seems not to follow good governance principles set by Budget Procedure Laws. Last, there is no unity in the procedures.



The author views that there should be a single law to supervise all procurement procedures in Thailand. This law should enforce all government departments. This may reduce ultra vires issue resulting from consideration power, made by government officials. Also, standard and accurate principles should be written and followed by all departments and the state budget should be utilized effectively. Clearly, the author suggests that distribution of power, which is related to procurement procedures, to local governments should be abandoned. Then a single agency ought to be created at the central government level. This will improve procurement regulations in Thailand and those regulations should be accepted in international level.



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสำเร็จเป็นอย่างสูงของรองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ท่านได้ให้คำแนะนำทางวิชาการตลอดจนแนวทางในการเขียน และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องในการทำวิทยานิพนธ์อย่างละเอียด ผู้เขียนขอน้อมรำลึกไว้ด้วยความเคารพ และขอกราบขอบพระคุณไว้เป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ท่านได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ประเสริฐ คณศิริ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ท่านได้กรุณาให้เกียรติรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้ข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไขและปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและทุกคนในครอบครัวของผู้เขียน ที่ได้สนับสนุนและเป็นกำลังใจสำคัญยิ่งในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณคุณอัญชลี มาร์ตัน ที่ช่วยตรวจทานวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อย่างละเอียด ว่าที่ร้อยตรี ดร.ไพศาล เอกคณิต ที่ให้ความช่วยเหลือแปลภาษาต่างประเทศ คุณศิริกัญญา รุนประโคน และเจ้าหน้าที่สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ทุกคนสำหรับความรู้เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้เขียน

ผู้เขียนยังขอขอบคุณ นายพสธร พันธุ์สุวรรณ ประธานนักศึกษาปริญญาโท หมวดวิชา กฎหมายมหาชน รุ่นปีการศึกษา 2551 และนายศิระ อังสัจจะพงษ์ ที่คอยให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้

สุดท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

จิตเกษม น้อยไร่ภูมิ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง .....	ฎ
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	7
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	7
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
2. แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ.....	9
2.1 แนวคิดและหลักนิติรัฐ.....	9
2.1.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย .....	10
2.1.2 ข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย .....	20
2.2 แนวคิดและหลักเกี่ยวกับธรรมาภิบาล.....	30
2.2.1 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล .....	31
2.2.2 วัตถุประสงค์ของหลักธรรมาภิบาล.....	33
2.3 แนวคิดและหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ .....	34
2.3.1 ความสำคัญของวินัยทางการคลังและงบประมาณ .....	35
2.3.2 หลักการพื้นฐานของวินัยทางการคลังและงบประมาณ.....	37
2.4 แนวคิดและหลักการจัดหาพัสดุ.....	44
2.4.1 ระบบการจัดหาพัสดุ.....	44
2.4.2 หลักการพื้นฐานในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ.....	46
3. การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ.....	54
3.1 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย .....	54

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3.1.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ .....	55
3.1.2 กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา .....	71
3.1.3 การควบคุมและตรวจสอบ .....	88
3.2 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา .....	97
3.2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ.....	99
3.2.2 กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา.....	102
3.2.3 การควบคุมและตรวจสอบ .....	109
3.3 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป.....	112
3.3.1 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในสหภาพยุโรป (EU).....	113
3.3.2 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป.....	125
4. วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วย การพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา.....	135
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไปและความพอดีและแนวทางแก้ไข ปัญหา .....	135
4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไป ..... 136	136
4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไป พอดี.....	141
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัย ทางการคลังและงบประมาณและแนวทางแก้ไขปัญหา.....	145
4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้อง.....	146
4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ .....	151
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐที่ขาดความเป็น เอกภาพและแนวทางแก้ไขปัญหา.....	154
4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุของ ส่วนราชการและแนวทางแก้ไขปัญหา .....	154



สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการ และแนวทางแก้ไขปัญหา.....	158
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	167
5.1 บทสรุป.....	167
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	170
บรรณานุกรม.....	174
ภาคผนวก.....	184
ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ.....	185
ข ประมวลการระยะเวลาในการจัดหาพัสดุแต่ละวิธี.....	212
ประวัติผู้เขียน.....	214



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
3.1 แสดงพันธกรณีของสหรัฐอเมริกาในความตกลงว่าด้วยการจัดหาพัสดุภาครัฐ.....	108
3.2 แสดงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) .....	120
3.3 แสดงหลักเกณฑ์การแบ่งประเภทของสัญญา (Framework Agreement) .....	133
4.1 แสดงอัตราการเพิ่มขึ้นของโครงการจัดหาพัสดุของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณ .....	163



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการดำเนินกิจการขององค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคเอกชนหรือองค์กรภาครัฐ ปัจจัยที่ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินกิจการ คือ การเงิน การบุคลากร และการพัสดุ ซึ่งทั้งสามปัจจัยจะต้องมีความสัมพันธ์กันและสามารถเกื้อหนุนกันจึงจะทำให้ภารกิจขององค์กรดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ซึ่งการพัสดุ ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง เนื่องจากหากขาดการวางระบบในการจัดหาพัสดุที่ถูกต้องเหมาะสมและขาดการบริหารพัสดุที่ดี ย่อมก่อให้เกิดปัญหาในด้านการเงินที่ใช้ในการจัดหาและบำรุงพัสดุที่จัดหามา อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อบุคลากรที่ไม่สามารถนำพัสดุไปใช้ปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและย่อมส่งผลให้การดำเนินกิจการขององค์กรล้มเหลวในเวลาต่อมา ในปัจจุบันภารกิจทางด้านการพัสดุ จึงเป็นภารกิจที่แต่ละองค์กรทุกภาคส่วนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อหรือจ้างเป็นจำนวนมาก เห็นได้จากงบประมาณขององค์กรภาคเอกชนหลายองค์กรที่ใช้จ่ายเพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุ ในแต่ละปีที่มีแนวโน้มสูงขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจในส่วนขององค์กรภาครัฐนั้น จะเห็นได้จากรายงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานประมาณ ซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านการพัสดุที่รัฐจะต้องเสียในสัดส่วนที่สูงเมื่อเทียบกับรายจ่ายด้านอื่นๆ อีกทั้งยังมีแนวโน้มที่จะมีรายจ่ายด้านการพัสดุที่สูงขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้จ่ายเงินของรัฐในการจัดหาพัสดุเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐใช้ในการพัฒนาประเทศ เพราะรัฐบาลย่อมต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดหาพัสดุ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ได้ใช้เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เช่น บริการสาธารณะทางด้านการสาธารณสุข บริการสาธารณะทางด้านการศึกษา และบริการสาธารณะทางด้านความมั่นคง เป็นต้น ดังนั้น การพัสดุจึงเป็นเรื่องที่หลากหลายองค์กรในทุกภาคส่วนต่างให้ความสำคัญ และตื่นตัวในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการลดภาระและเพิ่มประสิทธิภาพให้กับการดำเนินกิจการของหน่วยงาน เมื่อพิจารณาถึงระบบในการจัดหาพัสดุนั้น โดยหลักสากลสามารถจัดหมวดหมู่ของระบบการจัดหาพัสดุดังกล่าวออกเป็นสองระบบ ได้แก่ ระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมการ ซึ่งเป็นการจัดหาพัสดุโดยหน่วยงานกลางแล้วจึงจัดส่งพัสดุที่จัดหาได้ให้แก่หน่วยงานย่อยอื่นๆ เป็นผู้นำพัสดุดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินกิจการ และระบบ

การจัดหาพัสดุแบบกระจายอำนาจในการจัดหาซึ่งมอบอำนาจในการจัดหาให้หน่วยงานที่เป็นผู้ดำเนินกิจการต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหาพัสดุได้เอง ซึ่งแต่ละระบบย่อมมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมการ มีข้อดีในด้านการควบคุมงบประมาณรายจ่ายในการจัดหาพัสดุเพื่อให้เกิดความประหยัดคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพและการควบคุมป้องกันการทุจริตในการจัดหาพัสดุ เนื่องจากมีหน่วยงานกลางทำหน้าที่จัดหาพัสดุซึ่งสามารถใช้อำนาจในการตัดสินใจและบริหารได้อย่างมีเอกภาพ แต่ก็มีข้อเสียในด้านความสะดวกรวดเร็วในการจัดหาพัสดุเพื่อสนองความต้องการของหน่วยงานที่มีความจำเป็นที่จะต้องนำพัสดุไปใช้ในการดำเนินกิจการส่วนระบบการจัดหาพัสดุแบบกระจายอำนาจในการจัดหา ถึงแม้จะมีข้อดีในด้านความสะดวกรวดเร็วในการจัดหาพัสดุเนื่องจากหน่วยงานที่มีความจำเป็นจะต้องใช้พัสดุในการดำเนินกิจการสามารถจัดหาพัสดุได้เองตามความต้องการของตน แต่กลับมีข้อเสียในด้านการควบคุมงบประมาณเพื่อให้เกิดความประหยัดคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่สามารถควบคุมรายจ่ายและคุณภาพของพัสดุได้ อีกทั้งยังเป็นช่องทางที่ก่อให้เกิดการทุจริตในการจัดหาพัสดุหากไม่มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ในการเลือกใช้ระบบการจัดหาพัสดุแบบใดแต่ละองค์กรทุกภาคส่วน จึงต้องพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียที่อาจเกิดขึ้น โดยจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมในด้านต่างๆ เช่น การเงิน การบุคลากร ตลอดจนลักษณะของการดำเนินกิจการของแต่ละหน่วยงาน เพื่อที่จะสามารถเลือกวิธีการในการจัดหาพัสดุที่เหมาะสมกับหน่วยงานของตนอันเป็นการส่งผลให้การดำเนินกิจการมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ในที่สุด

ในส่วนของการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทยได้ใช้ระบบการจัดหาแบบกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเป็นผู้ดำเนินการจัดหาพัสดุได้เอง ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีการแบ่งหน่วยงานภาครัฐที่เป็นส่วนราชการออกเป็นสามส่วน โดยแบ่งตามหลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้แก่

1) การจัดทำบริการสาธารณะส่วนกลาง คือ บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนทั่วประเทศ องค์กรที่ดำเนินการได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

2) การจัดทำบริการสาธารณะส่วนภูมิภาค คือ บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำตามเขตการปกครองต่างๆ ของประเทศ โดยมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไปประจำจังหวัดและยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ ในจังหวัดก็ใช้งบประมาณแผ่นดินของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ นั้น ในปัจจุบันแบ่งออกเป็นสี่ระดับ คือ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน



3) การจัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น คือ บริการสาธารณะบางอย่างที่รัฐมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำเองเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน เฉพาะในเขตท้องถิ่นนั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำเนินการ มีงบประมาณ ทรัพย์สินบางส่วนของตนเองมีอำนาจดำเนินการได้โดยอิสระ ราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ส่วนราชการที่จัดทำบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา ราชการบริหารทั้งสามส่วนนี้จะต้องมีความสัมพันธ์กันเพื่อให้การบริการสาธารณะในเขตต่างๆ ของประเทศได้ประสานกันและดำเนินไปโดยไม่ขัดแย้งกัน

นอกจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นส่วนราชการแล้ว ยังมีหน่วยงานภาครัฐที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ในการดำเนินกิจการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จะเห็นได้ว่าหน่วยงานภาครัฐมีหลากหลายประเภทและมีจำนวนหลากหลายองค์กร โดยในด้านการพัสดุแต่ละองค์กรต่างถือปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่แตกต่างกันออกไป ได้แก่

1) หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

2) หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล อยู่ภายใต้บังคับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 กรุงเทพมหานคร อยู่ภายใต้บังคับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 และเมืองพัทยา อยู่ภายใต้บังคับข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545

3) รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่หน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวตราขึ้นบังคับใช้เองและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบของการควบคุมการดำเนินกิจการทางด้านการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน มีระเบียบหรือข้อบัญญัติอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งมีผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความตลอดจนพิจารณาอนุมัติยกเว้นการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปและไม่มีกฎหมายกลางและหน่วยงานกลางเป็นผู้ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความและควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ ถึงแม้ว่าระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุดังกล่าว

ต่างมีเจตนารมณ์ที่เหมือนกัน คือ ในการจัดหาพัสดุจะต้องเป็นไปโดยเปิดเผย ตรวจสอบได้ เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม และจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ การใช้ดุลยพินิจต่างๆ ตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุจะต้องสามารถอธิบายได้อย่างมีเหตุผล อันถือเป็นเจตนารมณ์ซึ่งหน่วยงานภาครัฐผู้ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติจะต้องคำนึงถึงและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดแต่เนื่องจากสภาพการบังคับใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุในปัจจุบันซึ่งมีอยู่หลายฉบับ โดยไม่มีกฎหมายอันเป็นมาตรฐานกลางและไม่มีหน่วยงานกลางผู้มีอำนาจวินิจฉัยและควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบัญญัติ กฎ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของส่วนราชการ ได้แก่ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินไปในการจัดหาพัสดุมากที่สุด และเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหน้าที่ในการบริการสาธารณะซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด แต่ในการจัดหาพัสดุเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินงานของส่วนราชการดังกล่าวกลับประสบปัญหาอันส่งผลให้การดำเนินงานของส่วนราชการด้อยประสิทธิภาพ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุอย่างที่ควรจะเป็น อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดความเสียหายของประเทศในภาพรวมทั้งทางด้านงบประมาณ การคลัง และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนอีกด้วย โดยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมีดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจดุลยพินิจมากเกินไปโดยไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติที่ชัดเจน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ประกอบดุลยพินิจในการดำเนินการจัดหาพัสดุแต่ละขั้นตอน ได้แก่ ปัญหาในขั้นตอนการเตรียมการและการประกาศจัดหาพัสดุ ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาผลการจัดหาพัสดุซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งมีเจตนาทุจริตสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจของตนดำเนินการจัดหาพัสดุอันมีลักษณะเป็นการกีดกันผู้เสนอราคาหรือเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใดก็ได้โดยอิสระ

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยการคลังและงบประมาณ กล่าวคือ การปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการก่องหนผู้ผูกพันไม่ทันปีงบประมาณเนื่องจากเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุมิมีการกำหนดขั้นตอนให้ส่วนราชการที่จะจัดหาพัสดุ ต้องดำเนินการขออนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้างซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่มีระยะเวลายาวนานและกระบวนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่ขาดหลักเกณฑ์



ในการปฏิบัติที่ชัดเจนจึงทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีความเสี่ยงสูงที่จะถูกกล่าวหาว่ามีเจตนา กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งจนในที่สุดต้องยกเลิก การจัดหาพัสดุที่ดำเนินการมาตั้งแต่ต้น นอกจากนี้การที่ส่วนราชการต่างๆ ปฏิบัติตามระเบียบหรือ ข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุดังเป็นการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุที่ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจาก เนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุได้กระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถ จัดหาพัสดุได้เองซึ่งเมื่อพิจารณาจากพัสดุหรืองานจ้างที่หน่วยงานต่างๆ จัดหา มักจะมีประเภท หมวดหมู่ และลักษณะการใช้งานที่เหมือนกันในหลายๆ หน่วยงาน การที่แต่ละหน่วยงาน แยกดำเนินการจัดหาหลายครั้งย่อมทำให้รัฐสูญเสียงบประมาณที่ใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาพัสดุ เช่น ค่าเช่าสถานที่ประมูล ค่าเอกสาร ค่าจ้างบุคลากร เป็นต้น ราคาพัสดุที่ได้ย่อมมีราคาต่อหน่วยสูง กว่าการรวมความต้องการพัสดุของส่วนราชการต่างๆ ที่มีลักษณะเหมือนกันแล้วจัดหาในคราวเดียว และการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐกำหนดหลักเกณฑ์ ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาและผู้เสนอราคาต่ำสุดส่งผลให้ผู้เสนอราคากับส่วนราชการมักจะแข่งขัน กันลดราคาโดยไม่คำนึงถึงการแข่งขันที่คุณภาพของสินค้าและบริการที่ตนเองขายหรือผลิต ส่วนราชการจึงได้พัสดุที่ด้อยคุณภาพไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการบริการสาธารณะในระยะยาว

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐที่ขาด ความเป็นเอกภาพ โดยมีสภาพปัญหาประการแรกเกิดจากโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับ กับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ เนื่องจากการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศไทยยังขาด “กฎหมายกลาง” ที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานใช้บังคับกับข้าราชการประจำและข้าราชการ การเมืองอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับล้วนแต่เป็น “กฎ” ที่ออกโดยอาศัยอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นต้น จึงส่งผลให้ผู้มีอำนาจในฝ่ายบริหาร ข้าราชการการเมือง หรือคณะรัฐมนตรีสามารถอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการ พักพัสดุได้ทุกขั้นตอน นอกจากนั้นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติ ว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับยังสามารถอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามหลักการ อันเป็นสาระสำคัญต่อคณะกรรมการผู้มีอำนาจในการควบคุมการจัดหาพัสดุตามที่ระเบียบหรือ ข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมาย โดยผู้มีอำนาจดังกล่าวสามารถอนุมัติยกเว้นได้ทุกขั้นตอน ซึ่งในการพิจารณาอนุมัติ

ยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุถือเป็นการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางและปราศจากความชอบด้วยกฎหมาย ประการที่สองเกิดจากโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการที่ขาดประสิทธิภาพส่งผลให้เกิดข้อจำกัดในการตรวจสอบ การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในภาพรวมให้เป็นไปได้ด้วยความโปร่งใสยุติธรรม อีกทั้งยังไม่สามารถมาควบคุมวินัยทางการคลังและงบประมาณของส่วนราชการ ได้ได้แก่ การตรวจสอบโดยประชาชนซึ่งยังมีข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการตั้งแต่ในขั้นตอนก่อนออกคำสั่งทางปกครองส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบและป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับตนได้ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองซึ่งยังมีข้อจำกัดในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานส่งผลให้ไม่สามารถป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนได้ การควบคุมโดยคณะกรรมการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความปัญหาเกี่ยวกับการพัสดุซึ่งมีสถานะเป็นเพียงคณะกรรมการหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบัญญัติ ภายในของฝ่ายปกครอง จึงส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงคำแนะนำแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องให้กับส่วนราชการต่างๆ เท่านั้น แต่คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่สามารถใช้บังคับกับส่วนราชการได้โดยเคร่งครัด การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งยังมีข้อจำกัดในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของส่วนราชการที่ดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีอยู่หลายหน่วยงานจึงไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงทุกหน่วยงาน และการตรวจสอบโดยศาลปกครองซึ่งถือเป็นกระบวนการสุดท้ายในการควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการแต่กลับไม่สามารถตรวจสอบส่วนราชการต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากข้อจำกัดในการตรวจสอบดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่สามารถอ้างหลักเกณฑ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุซึ่งมีอยู่หลายขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้สามารถใช้ดุลยพินิจได้โดยอิสระและข้อจำกัดในการแสวงหาข้อเท็จจริงซึ่งมีความยุ่งยากและเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง

จากสภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการที่ประเทศไทยใช้ระบบการกระจายอำนาจในการจัดหาพัสดุให้ส่วนราชการเป็นผู้จัดหาพัสดุได้เองตามความเหมาะสมโดยทั่วไปแล้วเป็นระบบการจัดหาที่มีประสิทธิภาพในด้านความสะดวกรวดเร็วในการจัดหาพัสดุมากกว่าการจัดหาพัสดุในระบบรวมการ แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยมีความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการในการใช้พัสดุเพื่อดำเนินกิจการของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการใช้งบประมาณที่ไม่ประหยัด ไม่คุ้มค่า และไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ยังไม่สามารถควบคุมตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในการจัดหา



พัสดุได้ ทำให้การจัดหาพัสดุของประเทศไทยในภาพรวมขาดประสิทธิภาพ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานบริการสาธารณะของส่วนราชการต่างๆ ด้วย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักกฎหมายที่ใช้ในการจัดหาพัสดุภาครัฐ
2. เพื่อศึกษารูปแบบและวิธีการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย
4. เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการอยู่หลายฉบับซึ่งประกาศใช้มาเป็นระยะเวลายาวนานก็ตาม แต่กลับก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้อำนาจดุลยพินิจได้มากเกินไปจนความพอดีและยังก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐที่ขาดความเป็นเอกภาพ ได้แก่ โครงสร้างของกฎหมายที่ใช้ควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ใช้อำนาจทางบริหารต่างๆ จนไม่สามารถควบคุมความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายได้และโครงสร้างการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการที่ขาดประสิทธิภาพ การศึกษาปัญหาดังกล่าวเปรียบเทียบกับระบบการจัดหาพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป พบว่าประเทศไทยควรใช้กฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติบังคับใช้กับส่วนราชการทุกประเภท โดยกำหนดวิธีการปฏิบัติในขั้นตอนต่างๆ ที่จำกัดการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและข้าราชการการเมือง กำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาจากคุณภาพของพัสดุเป็นหลัก และจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากรมทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดหาพัสดุบางประเภทแทนส่วนราชการทุกหน่วยงาน จะทำให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในภาพรวมเกิดความเป็นเอกภาพ สามารถควบคุมให้อยู่บนพื้นฐานของความเปิดเผย โปร่งใส และก่อให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างแท้จริง

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะศึกษาเฉพาะขั้นตอนและกระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย ประเภทหน่วยงานราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และ จะทำการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานดังกล่าว ตลอดจนทำการศึกษาถึงกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในต่างประเทศ ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ได้แก่ ประเทศสก็อตแลนด์ ประเทศฝรั่งเศสและประเทศอิตาลี

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิธีการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะทำการศึกษาในลักษณะของการวิจัยเอกสาร จากตำรากฎหมาย บทความในวารสาร แนวคำพิพากษาศาลฎีกา ศาลปกครองคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ความเห็นของผู้มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความระเบียบ เกี่ยวกับการพัสดุฉบับต่างๆ ตลอดจนบทความในเอกสารข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อนำมา วิเคราะห์หาข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อไป

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายที่ใช้ในการจัดหาพัสดุภาครัฐ
2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาของการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย

## บทที่ 2

### แนวคิดและหลักการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ

พัสดุถือเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานภาครัฐ ในแต่ละปีรัฐได้ใช้งบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชนเพื่อการจัดหาพัสดุเป็นจำนวนมากมหาศาลซึ่งกระบวนการจัดหาพัสดุดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน เนื่องจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคัดเลือกคู่สัญญาของหน่วยงานราชการ การจัดหาพัสดุที่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐจึงต้องคำนึงถึงความโปร่งใสและมุ่งให้เกิดการแข่งขันราคาที่เป็นธรรมอย่างแท้จริง กรณีนี้รัฐมีภารกิจที่จะต้องพัฒนาจัดระบบการจัดหาพัสดุให้มีประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนการบริหารกิจการบ้านเมือง ส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และยังเป็นการสร้าง ความยุติธรรมให้เกิดขึ้นแก่สังคมอีกทางหนึ่งด้วย ดังนั้นในบทที่ 2 นี้ จะศึกษาถึงความหมาย หลักการที่สำคัญของการจัดหาพัสดุ ตลอดจนศึกษาถึงสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ

#### 2.1 แนวคิดและหลักนิติรัฐ

กระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐถือเป็นกระบวนการใช้อำนาจของรัฐในการจัดหาทรัพย์สินที่จำเป็นต้องใช้ในการบริการสาธารณะ ซึ่งในบางกรณีอาจจะกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนโดยส่วนรวม ดังนั้น ในการจัดหาพัสดุภาครัฐจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงการบังคับใช้กฎหมายที่เป็นธรรม โดยจะต้องยึดถือหลักนิติรัฐซึ่งหมายถึงรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ รัฐจะต้องผูกพันกับกฎหมายและใช้อำนาจภายใต้กฎหมาย<sup>1</sup> การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากการกระทำนั้นเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนนอกจากจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐานในการใช้อำนาจแล้ว ยังมีหลักต่อไปว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย คือ ต้องทำตามวิธีการ รูปแบบ วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากผิดไปจากที่กำหนดไว้ถือว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนกฎหมายที่ตนตราขึ้น

<sup>1</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ก (2537). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. หน้า 96.



จะต้องมีกลไกและกระบวนการที่บุคคลที่ตรวจสอบและสามารถทำให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นไร้ผลไปหากความเสียหายจะเกิดแก่บุคคลก็สามารถเรียกร้องให้รัฐหรือองค์กรของรัฐชดเชยค่าเสียหายได้ จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในหลักนิติรัฐการกระทำของรัฐทุกอย่างต้องชอบด้วยกฎหมายและมีการควบคุมความมิชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ด้วยเหตุนี้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารจึงต้องดำเนินการได้เพียงแต่ที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้นหรือ เรียกว่า “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย”<sup>2</sup> เหตุผลพื้นฐานที่มีการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายก็เนื่องมาจาก “หลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย” เพราะหากยอมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายได้แล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นย่อมไม่มีประโยชน์ และฝ่ายปกครองยังไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรมและมีผลบังคับใช้ทั่วไป (กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย หรือ กฎหมายลำดับรอง) หรือที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรียกว่า “กฎ” ให้ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติรวมถึงกฎ<sup>3</sup> นอกจากนี้การกระทำทางปกครองดังกล่าวจะต้องมีลักษณะที่ชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้จากปัจเจกชนผู้ตกอยู่ภายใต้อำนาจปกครอง ยิ่งการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นการล่วงล้ำสิทธิหรือสร้างภาระให้แก่ปัจเจกชนมากเท่าใด องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องกำหนดเนื้อหาของกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนแน่นอนมากขึ้นเท่านั้น<sup>4</sup> ทั้งนี้จะต้องศึกษาประกอบจากแนวคิดเกี่ยวกับหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายดังนี้

### 2.1.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

การสร้างความเป็นเอกภาพให้กับอำนาจรัฐและระบบกฎหมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่ฝ่ายปกครองหรือทุกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและดำเนินการต่างๆ ภายในขอบเขตของกฎหมาย การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องอ้างอิงแหล่งที่มาแห่งอำนาจนั้นจากกฎหมาย ต้องใช้อำนาจนั้นตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งในหลายๆ กรณีต้องใช้รูปแบบหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ด้วย โดยถือว่ากฎหมายเป็นฐานแห่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของปฏิบัติการ

<sup>2</sup> มานิตย์ จุมปา ก (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1. หน้า 64-67.

<sup>3</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2546). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. หน้า 22-26.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม. หน้า 40.

ทางปกครอง หรือในรูปแบบนิติกรรมทางปกครองจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ<sup>5</sup> ในกรณีการกระทำของฝ่ายปกครองที่มีรูปแบบเป็นนิติกรรมทางปกครองซึ่งได้แก่การออกกฎ (เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ฯลฯ) และคำสั่งทางปกครอง นอกจากจะต้องเป็นไปตามหลักการที่ว่าต้องมีกฎหมายให้อำนาจจึงจะทำได้แล้ว ยังจะต้องเคารพลำดับชั้นของบรรดากฎเกณฑ์ทั้งหลายภายในรัฐ (Hiérarchie des norms) โดยในระบบกฎหมายไทยเรียงตามลำดับสูงสุดลงไป<sup>6</sup> ได้แก่

### 1) รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศและเป็นรากฐานที่มาของกฎหมายอื่น เนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นการจัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นและจัดแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย อีกทั้งยังรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กำหนดขอบเขตในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ดังที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

### 2) กฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญ

#### 2.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นแนวความคิดที่ใช้อยู่ในระบบกฎหมายของประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุโรป กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อให้ได้ไม่ต้องระบุนรายละเอียดเหล่านั้นในตัวรัฐธรรมนูญอันจะทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญยาวมากเกินไป แนวความคิดในเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้มีการนำมาใช้เป็นครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเรียกกฎหมายเหล่านี้ว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”<sup>7</sup> เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการแบ่งแยกบทบัญญัติว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติ

<sup>5</sup> วิษณุ วัลญญู, ปิยะสาสตร์ ไชวพันธ์ และเจดน์ สดวารศิริลพร. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. หน้า 37.

<sup>6</sup> แหล่งเดิม. หน้า 40.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 92 มาตรา 323 มาตรา 327 มาตรา 328 มาตรา 329 มาตรา 330 มาตรา 331 มาตรา 332 และมาตรา 333.



ประกอบรัฐธรรมนูญไว้ต่างหากจากบทบัญญัติว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติและยังกำหนดระบบการควบคุมมิให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ<sup>8</sup>

## 2.2) พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด

### ก. พระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาโดยระบบรัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาถือว่าหลักการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐสภาโดยทั่วไปจะปรากฏในรูปพระราชบัญญัติ ดังนั้นเมื่อพิจารณาในแง่รูปแบบการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยจึงปรากฏในรูปแบบพระราชบัญญัติเป็นหลักแม้รัฐสภาอาจให้ความเห็นชอบในกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจในรัฐธรรมนูญบางกรณี เช่น พระราชกำหนด ก็ตามการใช้อำนาจเช่นนั้นก็หาปรากฏในรูปแบบพระราชบัญญัติไม่ ในส่วนเนื้อหาของพระราชบัญญัติ ในระบบรัฐธรรมนูญไทยมีหลักเพียงว่าพระราชบัญญัติจะกำหนดเนื้อหาในเรื่องใดก็ได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปที่เรียกว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” เท่านั้น อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตียังมีข้อจำกัดในการใช้งานเนื่องจากเนื้อหาพระราชบัญญัติจะมีลักษณะกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นกรทั่วไปในการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ตลอดจนจำกัดสิทธิเสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะ และ ณ จุดนี้เองที่ทำให้พระราชบัญญัติเป็นที่มาสำคัญของอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐที่จะดำเนินการใดๆ ในทางกระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคล การควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยศาลจึงต้องใช้พระราชบัญญัติในเรื่องนั้นๆ เอง เป็นเครื่องควบคุมไม่ให้การใช้อำนาจดังกล่าวขัดหรือแย้งกับกรอบอำนาจที่พระราชบัญญัติวางไว้ พระราชบัญญัตินี้มีข้อดีในด้านความสอดคล้องกับหลักเรื่องความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย และเปิดช่องว่างการเลือกปฏิบัติแก่คนใดคนหนึ่ง

### ข. พระราชกำหนด

เป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารมีศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติแต่จะมีผลให้ใช้บังคับไปได้พลางก่อนเป็นการชั่วคราวจนกว่าจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่ ถ้าอนุมัติจะมีผลเป็นกฎหมายถาวรในลำดับเดียวกับพระราชบัญญัติแต่ถ้าไม่อนุมัติก็จะตกไป<sup>10</sup> สำหรับเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดปรากฏตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 6 ส่วนที่ 6 มาตรา 138 – 141.

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. หน้า 42–50.

<sup>10</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 124.

พ.ศ. 2550 มาตรา 184 วรรคหนึ่ง “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” และในวรรคสอง “การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้” เมื่อพิจารณาจากถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแล้ว อาจแบ่งเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดได้ 2 ประการ ได้แก่<sup>11</sup>

1) เงื่อนไขเฉพาะเรื่องกล่าวคือเนื้อหาในการตราพระราชกำหนดจะต้องเกี่ยวกับเรื่อง ดังนี้ (1) การรักษาความปลอดภัยของประเทศ (2) การรักษาความปลอดภัยสาธารณะ (3) ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ (4) การป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

2) เงื่อนไขด้านความจำเป็นกล่าวคือ การอนุญาตให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายได้ ทั้งที่มีใช้ภารกิจโดยตรงของตน อาจถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นทางด้านหน้าที่เป็นการชั่วคราว ซึ่งการจะกระทำเช่นนี้ได้จะต้องมีเหตุสำคัญๆ อันมิอาจจะรอกกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติได้ ดังนั้น เงื่อนไขด้านความจำเป็น จึงเป็นเงื่อนไขอันหนึ่ง ที่เงื่อนไขในการออกพระราชกำหนดเรียกร้องให้ต้องมีอยู่ในขณะที่ฝ่ายบริหารเตรียมจะออกพระราชกำหนดโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 184 วรรคสองได้ใช้ถ้อยคำว่า “กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้”

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดมาใช้บังคับจะต้องมีเงื่อนไขทั้งสองประการเกิดขึ้นในเวลาพร้อมกัน จะขาดอันใดอันหนึ่งเสียมิได้ อาทิเช่น หากเป็นพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ (เงื่อนไขเฉพาะเรื่อง) จะต้องปรากฏว่าในขณะที่จะมีการตราพระราชกำหนดดังกล่าวมีกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ (เงื่อนไขด้านความจำเป็น) กล่าวอีกนัยหนึ่ง หากมิได้มีการตราพระราชกำหนดดังกล่าวออกใช้บังคับจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประเทศ นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังสามารถตราพระราชกำหนดได้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีหรือเงินตรา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 186 วรรคหนึ่ง “ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีหรือเงินตราซึ่งต้องได้รับ การพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

<sup>11</sup> คณิน บุญสุวรรณ. (2556). เงื่อนไขและขั้นตอนในการตราพระราชกำหนด. สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2556, จาก <http://www.kaninboonsuwan.com/article/detail.php?id=190>.



### 2.3) กฎที่ตราโดยฝ่ายบริหารประเภทต่างๆ<sup>12</sup>

ในความเป็นจริงกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหารไม่ควรถือเป็นกฎหมาย แต่นักวิชาการทางนิติศาสตร์ต่างมีความเห็นว่าถ้าพิเคราะห์จากเนื้อหาและสภาพบังคับของกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะมีสภาพบังคับโดยทั่วไปไม่ระบุตัวบุคคลเช่นเดียวกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและถ้าพิเคราะห์ผลใช้บังคับของกฎเกณฑ์ดังกล่าวต่อประชาชนจะเห็นได้ว่าประชาชนก็ต้องเคารพเช่นเดียวกับที่เคารพกฎหมาย นักวิชาการบางกลุ่มจึงมักเรียกกฎเกณฑ์ประเภทนี้ว่า “กฎหมายของฝ่ายบริหาร” ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารฝ่ายบริหารมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎเพื่อเสริมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เนื่องจากสถานการณ์ของเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนในสถานการณ์ฉุกเฉิน กฎหมายไม่สามารถกำหนดเนื้อหารายละเอียดได้อย่างครอบคลุมทุกขั้นตอน ฝ่ายบริหารจึงจำเป็นต้องตรากฎเกณฑ์บางประการเพื่อขยายความในत्वบทบัญญัติของกฎหมาย มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ประเภทของกฎที่ตราโดยฝ่ายบริหาร มีดังนี้

#### ก. พระราชกฤษฎีกา

เป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ถือเป็นพระราชอำนาจดั้งเดิม (Royal Prerogative) ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงออกกฎหมายในรูปแบบใดๆ ก็ได้ให้บังคับใช้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตามการตราพระราชกฤษฎีกาตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาถือว่าพระราชอำนาจนี้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ในปัจจุบันจึงเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและในการใช้พระราชอำนาจนี้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่ได้ ทั้งนี้พระราชกฤษฎีกามักตราในกรณีกิจการสำคัญซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น พระราชกฤษฎีกาเปิดหรือปิดสมัยประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น และนอกจากนี้ยังตราในกรณีที่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นจะต้องทำกิจการที่ไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายเขียนให้อำนาจไว้แต่กิจการดังกล่าวจะต้องไม่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบประชุมกรรมการ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ เป็นต้น โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท<sup>13</sup> ได้แก่

<sup>12</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 75.

<sup>13</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 127.



(1) พระราชกฤษฎีกาที่เป็นอิสระ ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ซึ่งผู้เสนอก็คือคณะรัฐมนตรี จึงเป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่ให้ออกกฎหมายในเรื่องใดก็ได้ เพราะมิได้สืบเนื่องมาจากกฎหมายแม่บทฉบับใด ดังนั้นขอบเขตที่จะตราพระราชกฤษฎีกาได้จึงแคบลงเช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 และพระราชกฤษฎีกาค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 เป็นต้น

(2) พระราชกฤษฎีกาที่เป็นกฎหมายลูกบท พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหลายฉบับที่ระบุให้มีการตรากฎหมายลำดับรองเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งในทางปฏิบัติของการร่างกฎหมายจะเลือกใช้วิธีการนี้ในกรณีสำคัญกว่าปกติ เพื่อที่รัฐบาลจะต้องตระหนักว่าอำนาจออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องนั้นมีใช่เป็นของรัฐบาลโดยลำพัง แต่ต้องมีเหตุผลเหมาะสม ที่สามารถจะถวายคำอธิบายต่อพระมหากษัตริย์ได้หากพระองค์ซักถามและหากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยอาจจะขอให้ทบทวนก่อนทรงลงพระปรมาภิไธยก็ได้ กิจกรรมที่ถือว่ามีความสำคัญมีตัวอย่างดังนี้<sup>14</sup>

(2.1) การลดหรือยกเว้นภาษี ซึ่งประมวลรัษฎากรให้กระทำได้ แต่จะในอัตราหรือกฎหมายอย่างไร ให้กำหนดออกมาเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชกฤษฎีกาออกตามประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ 414) พ.ศ. 2546

(2.2) การกำหนดบริเวณสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน โดยที่การเข้าไปสำรวจทำข้อมูลเพื่อเวนคืนที่ดินจะต้องมีการกระทำที่เป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของหรือ ผู้ครอบครอง เช่น เข้าไปในบริเวณที่ดิน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน พ.ศ. 2520 จึงกำหนดว่าถ้าจะกำหนดบริเวณที่จะเข้าไปสำรวจเพื่อการเวนคืนแล้ว ก็ให้กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2.3) การจัดองค์กรภาครัฐบางประเภท เพื่อให้มีความคล่องตัวต่อการจัดบริการสาธารณะ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปขององค์การรัฐบาล พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรจะจัดตั้งองค์การ เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2519 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ

<sup>14</sup> ธรรมนูญ สุมันตกุล. (2547). การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2556, จาก [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)

สวนสัตว์ พ.ศ. 2497 พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นรัฐวิสาหกิจ ในรูปของพระราชกฤษฎีกาขึ้นมา หรือการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนโดยอาศัย อำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็มีเหตุผลความเป็นมาในทำนองเดียวกัน เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543

#### ข. กฎกระทรวง

กฎกระทรวง ได้แก่ กฎหมายซึ่งรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือ พระราชกำหนด ได้ออกเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดนั้นๆ ทั้งนี้ คือ พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ๆ ไว้และให้ออก กฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดต่อไป ส่วนเมื่อใดจะกำหนดออกเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อใดจะกำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวงนั้น ย่อมแล้วแต่ความสำคัญของเรื่องถ้าเป็นเรื่องสำคัญ ก็กำหนดให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ถ้าเป็นเรื่องไม่สำคัญก็กำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวง กรณีที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาว่ากฎกระทรวงที่ออกขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และกฎกระทรวง นั้นก็เป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>15</sup> แต่อย่างไรก็ดี ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ตั้งข้อสังเกต เกี่ยวกับการควบคุมการออกกฎกระทรวงไว้ว่า ปัญหาเรื่องศักดิ์หรือค่าบังคับของกฎกระทรวงยังคง มีปัญหาในการมอบอำนาจอย่างกว้างขวางเหมือน “เช็คเปล่า” เช่น พระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 ที่ให้ออกกฎทบวงได้ทุกเรื่องโดยไม่มีขอบเขตไว้เลย ทำให้เกิดปัญหาอย่างมากในการควบคุมสิ่งเหล่านี้ไม่ให้ขัดต่อกฎหมายแม่บท<sup>16</sup>

#### ค. ประกาศกระทรวง

ประกาศกระทรวง คือ กฎที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจในการ ออกและประกาศใช้ สำหรับกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการในการออกประกาศกระทรวง นั้น อาจมีทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองก็ได้ โดยทั่วไปประกาศกระทรวงสามารถ ดำเนินการเพื่อใช้ในกระทรวง โดยการยกร่างกระทำโดยกระทรวง การลงนามกระทำโดย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และประกาศใช้กระทำโดยการนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ อย่างไรก็ดี เว้นแต่ในการออกประกาศกระทรวงบางเรื่องที่เป็นเรื่องสำคัญและมีกฎหมายหรือ ระเบียบอื่นใดที่กำหนดให้จำเป็นต้องนำเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อนก็ต้อง ดำเนินการเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อนตามที่มีการกำหนดไว้ ตัวอย่างของการ ออกประกาศกระทรวงโดยมีการกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น ประกาศกระทรวงมหาดไทย

<sup>15</sup> หยุด แสงอุทัย. (2548). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. หน้า 80.

<sup>16</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 89.



เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาการขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตให้ประกอบธุรกิจโรงแรม ส่วนตัวอย่างของการออกประกาศกระทรวง โดยมีการกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง เช่น ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การกำหนดเครื่องมือหรืออุปกรณ์ทางรังสีวิทยา พ.ศ. 2549 เป็นต้น อนึ่ง การฟ้องเพิกถอนประกาศกระทรวง ด้วยเหตุที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นตามปกติ ยกเว้นแต่ในกรณีประกาศกระทรวงใดได้รับการพิจารณาและอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี การฟ้องเพิกถอนประกาศกระทรวงดังกล่าวในฐานะที่เป็นกฎอย่างหนึ่งก็สามารถฟ้องโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุดได้เลย<sup>17</sup>

#### ง. กฎหมายลูกบทอื่นๆ (Legislative Rules)

กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจแม่บท ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง ย่อมมีผลใช้บังคับโดยตรง และที่ใช้กันอยู่ยังมีอีกหลายชื่อและกระจายกัน<sup>18</sup> ได้แก่ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดทั้งหลายซึ่งพระราชบัญญัติบางฉบับได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอื่นๆ ในการออกกฎข้อบังคับที่มีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นต้น มีข้อน่าสังเกตว่าตามทฤษฎีกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายประเภทนี้ไม่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็มีผลบังคับใช้ได้และส่วนใหญ่เป็นอำนาจตราบังคับใช้ของข้าราชการประจำ จึงสมควรกำหนดได้แต่เนื้อหาอันเกี่ยวกับงานประจำเท่านั้น ไม่มีอำนาจกำหนดในเรื่องนโยบาย (Policy) ควรเป็นอำนาจของฝ่ายการเมืองเท่านั้น เนื่องจากมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยตรง แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายหลายฉบับที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายมักออกโดยอธิบดี

ยังมีระเบียบหรือข้อบังคับ อีกประเภทหนึ่งซึ่งหัวหน้าหน่วยงานออกใช้เป็นการภายใน หน่วยงานไม่มีผลบังคับถึงประชาชนนอกหน่วยงานและหน่วยงานต่างสังกัดอื่นๆ ระเบียบหรือข้อบังคับประเภทนี้ไม่ต้องอาศัยฐานอำนาจของกฎหมายแม่บท เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานภายในหน่วยงานจึงสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชา หากข้าราชการฝ่าฝืนย่อมมีความผิดทางวินัย แต่หากประชาชนฝ่าฝืนย่อมไม่มีความรับผิดใดๆ ตัวอย่างของระเบียบประเภทนี้ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่นายรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกใช้บังคับแก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจทั้งหลาย โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 (4) และวรรคสองที่บัญญัติว่า

<sup>17</sup> มานิตย์ จุมปา ข (2554). คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1. หน้า 346.

<sup>18</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 131.

“นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้”

ตัวอย่างของระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาเช่นนี้มีมากมาย อาทิระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น นอกจากนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีแล้ว หัวหน้าส่วนราชการอื่นก็ออกระเบียบภายในของหน่วยงานตนได้ เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ ก็ออกระเบียบได้แต่ไม่มีผลบังคับกับประชาชน<sup>19</sup>

#### 2.4) กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออก

ได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติต่างๆกฎหมายลำดับรองประเภทนี้มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ออกกฎหมายนั้นๆ และใช้บังคับเฉพาะท้องถิ่นของตนเองเพื่อออกกฎหมายลำดับรองเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของตน<sup>20</sup> ได้แก่

เทศบัญญัติ เป็นกฎหมายออกใช้บังคับในเขตเทศบาล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ข้อบังคับตำบล เป็นกฎหมายออกใช้บังคับในเขตตำบล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นกฎหมายออกใช้บังคับในเขตจังหวัด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เป็นกฎหมายออกใช้บังคับในเขตกรุงเทพมหานคร โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เป็นกฎหมายของเมืองพัทยายกใช้บังคับในเขตเมืองพัทยาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

<sup>19</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 91.

<sup>20</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์ ข (2554). *กฎหมายปกครอง*. หน้าที่ 139.

## 2.5) มติคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ทางองค์กรแล้วจะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร และคณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจในการปกครอง บริหารส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ มติคณะรัฐมนตรีจึงมีสถานะเป็นกฎ ในวงราชการไทย มีการนำมติคณะรัฐมนตรีมาใช้อย่างกว้างขวางตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันและมีผลอย่างสำคัญในกิจการของฝ่ายปกครอง โดยสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่<sup>21</sup>

(1) เป็นนโยบาย โดยแสดงทิศทางของการบริหารอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ความสัมพันธ์กับต่างประเทศหรือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม หรือการกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับวัฒนธรรม แต่ในหลายกรณีจะแบ่งแยกเป็นนโยบายต่างหากจากกฏมิได้ เพราะนโยบายก็คือการกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะดำเนินงานไปสู่สิ่งนั้น กรณีจึงมีผลโน้มน้าวให้กระทำตามเช่นกัน

(2) เป็นคำสั่ง โดยจะมีผลทางกฎหมายโดยตรงเป็นกรณีเฉพาะราย ได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการที่สำคัญในราชการ หรือการแต่งตั้งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจต่างๆ นอกจากนั้นอาจมีลักษณะเป็นคำสั่งในสาระสำคัญเฉพาะเรื่อง เช่น กรณีมีปัญหาว่ากระทรวง ทบวง กรมใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ถ้า ก.พ. เสนอแล้วนายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยหาก ก.พ. ยืนยันก็ต้องส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัย และต้องมีการปฏิบัติไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว<sup>22</sup>

(3) เป็นกฎ โดยจะมีผลเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ผู้อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตาม มิใช่มีผลทางกฎหมายโดยตรงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแบ่งแยกออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ก. กฎที่เป็นลูกบท มีกฎหมายบางฉบับกำหนดไว้โดยตรงให้คณะรัฐมนตรีออกกฎหมายลำดับรองได้ ในกรณีนี้มติคณะรัฐมนตรีจะมีสภาพเป็นกฎที่เป็นลูกบทอย่างหนึ่ง เช่น มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบการผ่อนชำระเงินของเจ้าหน้าที่ในกรณีความรับผิดชอบ

ข. กฎที่เป็นอิสระ ด้วยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำหน้าที่บริหารประเทศ อำนาจองค์กรบริหารโดยปกติก็คือการจัดการโดยทั่วไปและการออกกฎเท่าที่จำเป็นโดยไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น โดยส่วนใหญ่แล้วการออกกฎมักเป็นไปตามหลักการทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นองค์กรบริหารประเทศตามรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีอำนาจดูแลการใช้บังคับกฎหมายและการจัดการ

<sup>21</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เล่มเดิม. หน้า 134-135.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 9.



องค์กร (การจัดการการเงิน การจัดการทรัพย์สิน การจัดการบุคลากร เป็นต้น) ทำนองเดียวกับอำนาจของผู้บังคับบัญชาส่วนราชการต่างๆ มติคณะรัฐมนตรีอาจมีผลเป็นกฎประเภท ให้อำนาจสั่งการ (Power Conferring Rule) ก็ได้ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เคยจัดวางไว้ตลอดมาโดยมิได้อ้างบทกฎหมายใดเพราะเป็นอำนาจทั่วไปในการจัดการองค์การบริหาร ในข้อ 12 ระเบียบดังกล่าวกำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุขึ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจอนุมัติยกเว้นผ่อนผันให้ส่วนราชการใดไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุได้ โดยปกติหน่วยงานใดไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ จะมีโทษบังคับทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา แต่หากได้รับการอนุมัติผ่อนผันจากคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุนี้แล้วก็จะทำให้การกระทำกลายเป็นชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นการใช้บังคับ มติคณะรัฐมนตรีควรจำกัดเฉพาะเรื่องที่ไม่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชน

กรณีของประเทศไทยกฏที่ตราโดยฝ่ายบริหารประเภทต่างๆ กฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออก และมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลเป็นกฎข้างต้นยังคงมีปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทยเนื่องจากยังขาดความชัดเจนในการจัดระบบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้เป็นเอกภาพ ซึ่งกรณีนี้ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ให้ความเห็นสรุปได้ว่า “สภาพการบริหารของประเทศไทยในปัจจุบันขาดการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการให้ชัดเจน กฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ มักเป็นระเบียบเกี่ยวกับการเงินและการคลัง โดยอาจกล่าวได้ว่าขณะนี้ยังไม่มีระเบียบเกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต่างๆ ในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด เจ้าหน้าที่จึงต้องพึ่งตัวบทกฎหมายซึ่งกำหนดเฉพาะหลักใหญ่ๆ ด้วยเหตุนี้สภาพปัญหาส่วนใหญ่จึงเกิดจากกฎเกณฑ์ทางราชการที่ตายตัวเกินไปโดยไม่ปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจ แต่ในทางตรงกันข้ามบางกรณียังเป็นการปล่อยให้ใช้ดุลยพินิจโดยไม่ชอบหรือโดยทุจริตได้ ฉะนั้น วิธีการแก้ไขปัญหาทางการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย จึงต้องหาวิธีสร้าง “ระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ” ขึ้นโดยเร็ว โดยต้องค่อยๆ สร้างสภาพบังคับให้แก่การปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน นอกจากนั้นจะต้องมีขั้นตอนการพัฒนาระเบียบแบบแผนดังกล่าวให้กลายเป็น “หลักกฎหมายปกครอง” ตามลำดับต่อไป”

### 2.1.2 ข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย

ในบางสถานการณ์การบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายในกรอบอันเคร่งครัดของกฎหมายอย่างตายตัว ก็อาจเกิดผลเสียต่อประโยชน์ส่วนรวมได้ โดยเฉพาะสถานการณ์ที่ไม่ได้อยู่ในเงื่อนไขปกติที่กฎหมายมุ่งบังคับใช้ นอกจากนั้น ต่อให้พยายามร่างกฎหมายให้ครอบคลุมถึงสถานการณ์ต่างๆ อย่างกว้างขวางที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ในสภาพความเป็นจริงก็อาจจะมีข้อเท็จจริงบางประการที่เกิดขึ้นในภายหลังจากการบัญญัติกฎหมายที่ทำให้ไม่อาจปรับใช้บทบัญญัติของ

กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ร่างกฎหมายจึงมีความจำเป็นต้องเปิดช่องทางไว้ในกฎหมายเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถ “มีแดนที่ตนจะเคลื่อนไหวได้ตามสมควรเพื่อปรับบทกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด”<sup>23</sup> กรณีจึงเป็นเรื่องที่หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายอาจไม่ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่ ซึ่งถือว่าเป็นข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยทั่วไปมีอยู่ 4 กรณี<sup>24</sup> ได้แก่

#### 1) ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษ (Théorie des circonstances exceptionnelles)

กรณีที่มีข้อเท็จจริงอันจัดได้ว่าเป็นสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้น เช่น เกิดสงคราม ภัยพิบัติธรรมชาติ เหตุฉุกเฉิน เป็นต้น ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นดังกล่าวมีผลทำให้ฝ่ายปกครองตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้หากต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติไว้ ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษ (Théorie des circonstances exceptionnelles) ฝ่ายปกครองสามารถกระทำนอกเหนือกรอบความชอบด้วยกฎหมายที่บัญญัติไว้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดรองรับ ซึ่งต่างจากการประกาศกฎอัยการศึก และการบริหารประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดอำนาจหน้าที่และรายละเอียดการใช้อำนาจเอาไว้ ทั้งนี้ การกระทำของฝ่ายปกครองสถานการณ์พิเศษ ย่อมถูกตรวจสอบโดยศาล โดยปกติศาลจะตรวจสอบว่ามีข้อเท็จจริงอันถือว่าเป็นสถานการณ์พิเศษตามที่กล่าวอ้างจริงหรือไม่ สถานการณ์พิเศษยังคงมีอยู่ขณะที่มีการกระทำทางปกครองหรือไม่ และมาตรการที่ฝ่ายปกครองกระทำลงไปนั้นพอสมควรแก่เหตุในสถานการณ์พิเศษหรือไม่<sup>25</sup>

#### 2) ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาล (Théorie des actes de gouvernement)

การกระทำทางรัฐบาล ได้แก่ กิจการประเภทสำคัญเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลที่จัดทำเพื่อความดำรงอยู่ ความปลอดภัย ความเจริญ และความมั่นคงของประเทศ เช่น การวางแผนเศรษฐกิจของชาติ การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การติดต่อดำเนินงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเพื่อบริหารราชการของประเทศ ฯลฯ การกระทำเหล่านี้มีลักษณะเฉพาะตัวเป็นการผสมผสานของระบบกฎหมายหลายสาขา บางส่วนมีลักษณะเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับรัฐสภา ซึ่งต้องใช้กระบวนการตรวจสอบทางการเมือง เช่น การยุบสภา การเปิดปิดสภา การกระทำอื่นๆ ที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา เป็นต้น และบางส่วนยังมีลักษณะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมืองซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรัฐ

<sup>23</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 43.

<sup>24</sup> วิษณุ วรรณุญ, ปิยะศาสตร์ ไชวพันธุ์ และ เจตน์ สถาวรศิลป์. เล่มเดิม. หน้า 57.

<sup>25</sup> แหล่งเดิม. หน้า 60.



อื่นหรือในทางระหว่างประเทศ เช่น การเจรจาทำสนธิสัญญา การประกาศสงคราม การบังคับการตามสนธิสัญญา เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาโครงสร้างองค์กรของฝ่ายบริหารจะประกอบด้วยสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นรัฐบาลซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นงานเชิงนโยบาย และส่วนที่เป็นฝ่ายปกครองซึ่งปฏิบัติหน้าที่เป็นปกติธุระเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐบาลวางไว้ อำนาจหน้าที่ทั้งสองส่วนนี้ยากที่จะแยกต่างหากจากกันเนื่องจากการวางนโยบายของรัฐบาลในบางครั้งก็เข้าไปมีส่วนร่วมในขั้นตอนการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง หรือการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองในบางครั้งก็เป็นผลโดยตรงมาจากนโยบายที่รัฐบาลได้เร่งรัดเพื่อให้เป็นไปตามแผนงานที่วางไว้ ดังนั้นการกระทำทางรัฐบาลจึงมีกลไกในทางปฏิบัติมากมายหลายประการซึ่งฝ่ายปกครองจัดทำอยู่เป็นประจำ<sup>26</sup> ศาลปกครองจึงไม่เข้าไปตรวจสอบว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สำหรับศาลปกครองไทยได้ให้เหตุผลในการไม่รับคดีประเภทนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยอิงกับคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยพิจารณาว่าการใช้อำนาจดังกล่าวไม่ได้มีลักษณะเป็นการ “ใช้อำนาจทางปกครอง” หรือ “ดำเนินกิจการทางปกครอง” แต่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้<sup>27</sup>

### 3) อำนาจดุลยพินิจ (Pouvoir discrétionnaire)

นอกจากการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎที่ตราโดยฝ่ายบริหารข้างต้นแล้ว ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองยังมีภารกิจที่สลับซับซ้อนประกอบกับมีข้อเท็จจริงที่หลากหลายมากในการปรับบทกฎหมายหรือกฎที่ตราโดยฝ่ายบริหารต่างๆ จึงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ในหลายกรณีกฎหมายหรือกฎที่ตราโดยฝ่ายบริหารจะต้องเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีแดนที่ตนจะเคลื่อนไหวได้ตามสมควรเพื่อปรับบทกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าวแนวคิดเรื่อง ดุลยพินิจของฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากในทางปฏิบัติกล่าวคือในการดำเนินการปกครองนั้น รัฐสภาในฐานะองค์กรนิติบัญญัติอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายอย่างเข้มแข็งและเคร่งครัด เมื่อองค์ประกอบส่วนสาเหตุเกิดขึ้นครบถ้วน<sup>28</sup> องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมต้องมีหน้าที่กระทำการตามกฎหมายกำหนด หรือเรียกว่า “อำนาจผูกพัน” (Mandatory Power) กล่าวคือ เป็นอำนาจที่กฎหมายมอบลงมาแล้วฝ่ายปกครองจะถูกผูกพันปฏิบัติตามโดย

<sup>26</sup> ประยูร กาญจนกุล. (2535). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. หน้า 30-32.

<sup>27</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 479/2545 (ประชุมใหญ่) และ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 178/2550.

<sup>28</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 50.



เคร่งครัดไม่มีโอกาส ไม่มีสิทธิ ไม่มีอำนาจที่จะเลือกทำอย่างอื่นได้ ต้องทำตามที่ถูกกฎหมายเขียนไว้เท่านั้น เช่น ในเรื่องการจดทะเบียนสมรส กฎหมายกำหนดว่าเมื่อชายหญิงอายุ 17 ปีบริบูรณ์ สมรสใจสมรสกัน นายทะเบียนจะสมรสให้นายทะเบียนจะปฏิเสธ โดยอ้างเหตุว่าหญิงเป็นคนต่างด้าวและไม่จดทะเบียนสมรสให้มิได้ เป็นต้น แต่ความผูกพันตามกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครองอาจลดระดับความเข้มข้นลงได้ ทั้งนี้โดยที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมี “อำนาจดุลยพินิจ”<sup>29</sup> กล่าวคือ กฎหมายมอบอำนาจให้กับฝ่ายปกครองเลือกที่จะดำเนินการได้ อาจจะเลือกที่จะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการหรือเลือกดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในหลายๆ อย่างที่ถูกกฎหมายระบุก็ได้ ทั้งนี้เพราะกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองทำจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงมากมายที่จะต้องนำมาปรับเข้ากับกฎหมายแล้วส่งการออกไป จากข้อเท็จจริงที่มีมากมายทำให้ไม่สามารถที่จะส่งการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เหมือนกันทั้งหมดได้ ต้องให้โอกาสฝ่ายปกครองตัดสินใจที่จะปรับข้อกฎหมายต่างๆ ให้เหมาะกับข้อเท็จจริงให้มีความยืดหยุ่นเกิดขึ้น<sup>30</sup> จึงกำหนดข้อความที่เห็นได้ว่าเป็นการอนุญาต ให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกปฏิบัติและตัดสินใจในแนวทางใด การตัดสินใจย่อมชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น

#### ก. ประเภทดุลยพินิจของฝ่ายปกครอง<sup>31</sup>

หากพิจารณาโครงสร้างของบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายปกครองดำเนินการจะพบว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะกำหนดองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วน องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็สามารถเลือกผลในทางกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติกำหนดไว้ได้ผลที่เกิดขึ้นมี 2 ประการ คือ

ประการแรก กรณีที่ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วน องค์กรฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจในการตัดสินใจว่าจะดำเนินการหรือไม่ เช่น อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการสั่งรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างหรือดัดแปลง โดยไม่ได้รับอนุญาตและการก่อสร้างดัดแปลงนั้นไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้เจ้าพนักงานท้องถิ่นย่อมมีอำนาจในการสั่งให้รื้อถอนอาคารนั้นหรือไม่ก็ได้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 42

ประการที่สอง กรณีที่ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจที่จะดำเนินการองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถเลือกดำเนินการตามมาตรการใดมาตรการหนึ่งในบรรดามาตรการหลายมาตรการที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ เช่น เมื่อผู้รับอนุญาตตั้งสถานบริการดำเนินกิจการขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี

<sup>29</sup> โภคิน พลกุล. (2545). *คำบรรยายหลักกฎหมายปกครองไทย*. หน้า 18 – 19.

<sup>30</sup> จิรนิติ หะวานนท์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. หน้า 122.

<sup>31</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. เล่มเดิม. หน้า 54-60.

พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะไม่ต่อใบอนุญาตหรือสั่งพักใบอนุญาตคราวละไม่เกิน 30 วัน หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติสถานบริการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2546 มาตรา 21

ดุลยพินิจทั้ง 2 ประการข้างต้น เป็นกรณีที่กฎหมายหรือกฎที่ตราโดยฝ่ายบริหารกำหนดเนื้อหาเปิดช่องว่างให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจได้โดยชัดเจนแต่นอกจากนี้ ยังมีดุลยพินิจที่เกิดขึ้นจากการที่ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจงกล่าวคือ ในการประมวลถ้อยคำให้อยู่ในรูปประโยคของกฎหมายหรือกฎที่ตราโดยฝ่ายบริหารมีอยู่หลายกรณี ที่องค์กรนิติบัญญัติไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำหรือข้อความที่มีความหมายชัดเจนแน่นอนได้ เช่น “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี” ในพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 มาตรา 21 “สภาพอันเป็นที่น่ารังเกียจ” ในพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 มาตรา 11 และ “การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง” ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 27 เป็นต้น ถ้อยคำนี้เรียกว่า “ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง” (Indefinite Legal Concept; Unbestimmter Echtsbegriff) โดยศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจส่วนนี้ไม่ได้เนื่องจากถือว่าเป็นถ้อยคำที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะทางของฝ่ายปกครองในการตีความ

#### ข. กระบวนการใช้กฎหมาย<sup>32</sup>

การปรับข้อเท็จจริงให้เข้ากับองค์ประกอบส่วนสาเหตุที่กฎหมายหรือกฎที่ตราโดยฝ่ายบริหารกำหนดไว้ย่อมถือเป็นความประสงค์ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่จะมอบอำนาจดุลยพินิจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการพิจารณาปรับใช้กฎหมาย ซึ่งขั้นตอนในการใช้กฎหมายมี 3 ขั้นตอน ได้แก่

(1) การวินิจฉัยข้อเท็จจริง เป็นการใช้กฎหมายในภาคปฏิบัติ โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าอะไรคือความจริงที่เกิดขึ้น เปรียบเทียบได้กับการนำเอาพยานหลักฐานที่ผ่านกระบวนการกลั่นกรองแล้วผ่านข้อกฎหมายในกฎหมายลักษณะพยานแล้วมาขึ้นตาชั่ง ผู้วินิจฉัยต้องใช้วิจารณญาณพิเคราะห์ลงไปพยานแต่ละชิ้นว่ามีความน่าเชื่อถืออย่างไร อธิบายโดยหลักเหตุผลและเหตุผลนั้นต้องเป็นเหตุผลธรรมดา น้ำหนักของพยานขึ้นอยู่กับเนื้อหาข้อเท็จจริงที่พยานนำมาแสดงอย่างหนึ่งและความน่าเชื่อถือของพยานอีกอย่างหนึ่ง โดยส่วนใหญ่แล้วปัญหาข้อเท็จจริงเมื่อวินิจฉัยแล้วคดีก็จะขึ้นสู่ศาลสูงเนื่องจากมีผู้ตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (พระราชบัญญัติ)

<sup>32</sup> จิรนิติ หะวานนท์. เล่มเดิม. หน้า 125-130.



และมีหน่วยธุรการและเจ้าหน้าที่ที่เป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายบริหารอื่นๆ หากองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบไม่เป็นไปตามลักษณะข้างต้น การพิสูจน์ข้อเท็จจริงยังคงเป็นหน้าที่ของศาลชั้นต้นในการพิจารณากลับกลองก่อนส่งข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลสูง

(2) การปรับบทกฎหมาย คือขั้นตอนที่นำข้อเท็จจริงที่วินิจฉัยแล้วในขั้นตอนแรกมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุในตัวบทกฎหมายว่าเข้ากันได้หรือไม่ ข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเขียนในลักษณะกว้างอาจจะต้องตีความอธิบายโดยนักวิชาการและคำพิพากษาฎีกา การปรับบทกฎหมายมีสองลำดับ ได้แก่ ลำดับแรก คือการตีความตัวบทกฎหมายว่ามีความหมายกว้าง ความหมายแคบ ครอบคลุมอย่างไร ลำดับที่สองคือการแยกแยะข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นว่าอะไรเป็นข้อเท็จจริงหลักอะไรเป็นข้อเท็จจริงย่อยอะไรเป็นเรื่องสำคัญอะไรเป็นเรื่องปลีกย่อย และลำดับสุดท้าย คือการนำข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกับข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบตามตัวบทกฎหมายมาเปรียบเทียบว่าเข้ากันได้กับบทมาตราใด การปรับบทกฎหมายจะต้องมีการตีความไม่ว่าจะเป็นการตีความตามตัวอักษรหรือการตีความตามเจตนารมณ์ สำหรับการตีความกฎหมายที่มีถ้อยคำคลุมเครือหรือ “ถ้อยคำทางกฎหมายที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง” (Indefinite Legal Concept; Unbestimmter Rechtsbegriff) จะต้องตีความตามเจตนาที่สุจริตของวิญญูชนแต่ในทางปฏิบัติศาลคือตัวแทนของวิญญูชนที่จะบอกว่าเหตุผลที่ถูกต้องคืออะไรซึ่งปัจจุบันยังคงมีปัญหาและอุปสรรคกรณีการตีความในเรื่องที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

(3) การตัดสินใจ คือการใช้กฎหมายในส่วนองค์ประกอบส่วนผล เมื่อวินิจฉัยข้อเท็จจริง นำข้อเท็จจริงมาปรับบทกฎหมายแล้วต้องพิจารณาว่าผลของกฎหมายเป็นอย่างไร ซึ่งผู้ใช้กฎหมายจะต้องดำเนินการให้เป็นผลตามที่กฎหมายเขียนเอาไว้ วิธีการเขียนกฎหมายในส่วนผลมีสองอย่างคือเป็นอำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลยพินิจ ถ้าเป็นอำนาจดุลยพินิจเจ้าหน้าที่มีอำนาจเลือกได้ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ดุลยพินิจตัดสินใจว่าจะใช้อำนาจหรือไม่ กฎหมายมักเขียนว่า “มีอำนาจ” “มีสิทธิ” “อาจจะ” “ก็ได้” “ควรจะ” หรือ “สามารถ” เช่น พระราชบัญญัติโรงงานมาตรา 40 กำหนดว่า “เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ โรงงานฝ่าฝืนไม่ทำตามพระราชบัญญัติปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงาน...” แสดงว่าจะสั่งพักใบอนุญาตหรือไม่ก็ได้เพราะการฝ่าฝืนกฎหมายอาจมีผลเสียหายเล็กน้อยการสั่งพักใบอนุญาตทุกกรณีอาจทำให้ผู้ประกอบการเสียหายได้ ทั้งนี้ หากกฎหมายไม่ประสงค์ให้ฝ่ายปกครองมีดุลยพินิจมักใช้ถ้อยคำว่า “ต้อง” หรือ “ให้” เช่น พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว มาตรา 8 กำหนดว่า “เมื่อรับจดทะเบียนแล้ว นายทะเบียนต้องออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียน..” เป็นต้น



ประการที่สอง คุลยพินิจที่จะเลือกกระทำการ หมายความว่าเมื่อได้ตัดสินใจที่จะใช้อำนาจแล้วยังสามารถเลือกกระทำได้เพราะกฎหมายเขียนมาให้เลือกหลายๆ อย่าง เจ้าหน้าที่จึงมีสิทธิที่จะเลือกอย่างหนึ่งในหลายๆ อย่างที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายพลเรือน มาตรา 103 กำหนดว่า “ข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรงผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามควรแก่กรณี” เป็นต้น

ประการที่สาม คุลยพินิจเลือกกระทำโดยกฎหมายให้กรอบเป็นขอบเขตกว้างๆ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน มาตรา 32 ในกรณีที่มีสาธารณภัยทางอากาศหรือการก่อวินาศกรรมเกิดขึ้นหรือใกล้จะเกิดขึ้น ผู้อำนวยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนมีอำนาจตามความจำเป็น กรอบหรือขอบเขตคือความจำเป็นที่จะสั่งให้ทำ (1) สั่งให้บุคคลมาช่วยป้องกันหรือบรรเทาอันตราย (2) สั่งใช้วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ของทางราชการและเอกสาร (3) สั่งใช้เครื่องมือเอกสารทุกชนิดทุกระบบ (4) สั่งอำพรางสถานที่ (5) สั่งห้ามเข้าบริเวณ (6) ควบคุมการสงเคราะห์กฎหมายไม่สามารถเจาะจงได้ ทำได้เพียงตีกรอบกว้างๆ ไว้เท่านั้น

#### ค. การควบคุมตรวจสอบคุลยพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาล

การตรวจสอบคุลยพินิจของฝ่ายปกครองนั้น ศาตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ เคยเขียนให้ความเห็นในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646-647/2510 ว่า “ศาลย่อมไม่รู้หรือพินิจข้อเท็จจริง หรือคุลยพินิจที่เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา ในหลักความชอบด้วยกฎหมายการใช้คุลยพินิจ เป็นปัญหาข้อเท็จจริง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้คุลยพินิจไปในทางใดจะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ แต่มีข้อยกเว้นว่าการฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้คุลยพินิจนั้น ไม่มีพยานหลักฐานไม่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต ก็ถือได้ว่าการกระทำเช่นนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” โดยในการตรวจสอบปัญหาข้อเท็จจริงมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีปกครองยังไม่มีตัวบทในวิธีพิจารณาเขียนไว้ชัดเจนแต่โดยหลักในคดีปกครองต้องพิสูจน์โดยมีพยานหลักฐานอันเป็นเนื้อหาสนับสนุนให้ตรงกับประเด็นที่จะวินิจฉัย ในส่วนของขั้นตอนการปรับบทกฎหมายศาลต้องพิจารณาว่าวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดให้ใช้คุลยพินิจคืออะไร และในส่วนขั้นตอนการตัดสินใจศาลต้องตรวจสอบว่าการใช้คุลยพินิจนั้นผ่านขั้นตอนวิธีการพิจารณาที่ถูกต้องหรือไม่ บิดเบือนหรือใช้เกินวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่ ฝ่าฝืนระเบียบที่ฝ่ายปกครองวางไว้หรือไม่ และมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่<sup>33</sup> อย่างไรก็ตามศาลยังจำกัดตัวเองไม่เข้าไปควบคุมตรวจสอบคุลยพินิจของฝ่ายปกครองในบางประเด็น ได้แก่ ปัญหาที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษในสหรัฐอเมริกา ศาลสูงเคยวางแนววินิจฉัยว่าการกำหนดค่าธรรมเนียมต้องกำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญ ศาลไม่เข้าไป

<sup>33</sup> แหล่งเดิม. หน้า 132, 136.

ควบคุมดุลยพินิจ และศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสก็สำรวจคนไม่เข้าไปควบคุมดุลยพินิจที่เกี่ยวกับเรื่องนโยบาย และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี เช่นเดียวกับศาลปกครองไทย ที่ยังมีขอบเขตจำกัดไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในเรื่องความเชี่ยวชาญเฉพาะ นอกจากนี้ศาลยังถูกจำกัดการควบคุมตรวจสอบดุลยพินิจของฝ่ายปกครองในการตีความปรับข้อเท็จจริงเข้ากับกฎหมาย<sup>34</sup> โดยมีข้อยกเว้นบางประการ ได้แก่

ประการแรก การตรวจสอบและประเมินผลสอบ ศาลถูกจำกัดให้ตรวจสอบได้เพียงว่าให้คะแนน โดยที่มีความเกลียดชังกันเป็นการส่วนตัวหรือไม่ ให้คะแนนกันโดยทุจริตหรือไม่ แต่ส่วนการประเมินให้คะแนนมากหรือน้อยศาลไม่สามารถใช้อำนาจตรวจสอบได้

ประการที่สอง การประเมินผลงานของข้าราชการ โดยผู้บังคับบัญชาเนื่องจากผู้บังคับบัญชามีหลักเกณฑ์ในการประเมินที่หลากหลาย เช่น บุคลิกภาพ ผลการปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถทั่วไป เป็นต้น

ประการสุดท้าย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการอิสระที่ประกอบไปด้วยผู้แทนกลุ่มต่างๆ ที่มีความรู้และประสบการณ์เฉพาะด้าน เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม อาจมีผู้เชี่ยวชาญทางด้านป่าไม้ ด้านมลพิษ ด้านเสียง มาร่วมวินิจฉัยว่าสภาพย่านนี้มีมลพิษสูงจะเกิดอันตรายแก่ประชาชนจึงสั่งห้ามประกอบกิจการอุตสาหกรรมหนัก เป็นต้น ลักษณะการทำงานของกรรมการอิสระข้างต้นจะอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะศาลจึงไม่เข้าไปตรวจสอบ แต่ปัญหาของประเทศไทยคณะกรรมการต่างๆ ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยข้าราชการประจำ ผู้เชี่ยวชาญก็เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มาจากฝ่ายข้าราชการประจำจึงไม่มีความเป็นอิสระ จึงก่อให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบของศาลปกครองเป็นอย่างมาก

#### ง. ข้อพึงระวังในการใช้ดุลยพินิจ

ในการใช้ดุลยพินิจขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ที่จะต้องตั้งคำถามในเบื้องต้นเสียก่อนว่าวัตถุประสงค์ในการที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมอบดุลยพินิจให้แก่ตนในฐานะที่เป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองคืออะไร มีประเด็นอะไรที่จะต้องพิจารณาประกอบการใช้ดุลยพินิจบ้าง จากนั้นจึงพิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏแล้วตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยังสามารถใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการตราระเบียบหรือข้อบังคับอันเป็นแนวทางปฏิบัติราชการเพื่อให้แนวทางการใช้ดุลยพินิจมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้การตราระเบียบหรือข้อบังคับส่วนใหญ่มักกระทำเกินขอบเขตอำนาจการใช้ดุลยพินิจที่เหมาะสมกรณีนี้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงควรยึดถือการใช้ดุลยพินิจตามกฎหมายที่ให้อำนาจมากกว่าระเบียบ

<sup>34</sup> แหล่งเดิม. หน้า 137.



หรือข้อบังคับดังกล่าว นอกจากนี้การใช้อำนาจดุลยพินิจจะต้องมีความชัดเจนและใช้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะจำเป็นเท่านั้น เนื่องจากการใช้อำนาจดุลยพินิจยิ่งมากขึ้นเท่าไร ระดับความเข้มข้นของความผูกพันตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติยิ่งลดลงและส่งผลให้ผ่อนคลายเป็นระดับความเข้มข้นของศาลปกครองที่จะเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองให้ชอบด้วยกฎหมายด้วย เนื่องจากศาลปกครองจะเข้ามาตรวจสอบได้แต่เพียงว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะตรวจว่าแนวทางที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจนั้นเหมาะสมหรือไม่เหมาะสมหาได้ไม่ และไม่อาจตรวจความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจได้<sup>35</sup>

#### ตัวอย่างการใช้ดุลยพินิจที่ผิดพลาด

(1) การใช้ดุลยพินิจเกินขอบเขต ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตัดสินใจเลือกมาตรการทางกฎหมายเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ เช่น กฎหมายกำหนดให้เรียกค่าธรรมเนียมได้ตั้งแต่ 100 บาท ถึง 500 บาท แต่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเรียกเก็บ 1000 บาท

(2) การใช้ดุลยพินิจบกพร่อง เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมิได้ใช้โอกาสเลือกตัดสินใจให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง ซึ่งอาจเกิดจากความประมาทเลินเล่อ หรือสำคัญผิดว่าตนมีอำนาจ

(3) การใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบหรือในทางที่ผิด เป็นกรณีที่ใช้ดุลยพินิจที่ผิดพลาดบ่อยที่สุดในระบบราชการของประเทศไทย ได้แก่กรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลยพินิจโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่คำนึงถึงประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะ เช่น ยกคำร้องของผู้เสียหายเนื่องจากตนมีส่วนได้เสีย ไม่รับการเสนอราคาของผู้เข้าร่วมการเสนอราคาเนื่องจากมิใช่พวกพ้องของตน เป็นต้น

#### 4) มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง (Mesure d'ordreintérieur)

มาตรการภายในของฝ่ายปกครองไม่อยู่ในกรอบของการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาล เนื่องจากศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบ “รายละเอียดอันเป็นเรื่องชีวิตประจำวันของฝ่ายปกครอง” มาตรการภายในของฝ่ายปกครองที่มีอยู่โดยทั่วไปได้แก่ภายในหนังสือเวียน และระเบียบหรือแนวปฏิบัติ<sup>36</sup> เหตุผลความจำเป็นในการใช้มาตรการภายในของฝ่ายปกครองประเภทดังกล่าว เนื่องจากกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายประเภทอื่นๆ ไม่สามารถระบุรายละเอียดวิธีปฏิบัติงาน วิธีการใช้ดุลยพินิจในเรื่องต่างๆ ได้ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการส่วนราชการจึงมักใช้วิธีการออกหนังสือเวียน หรือกำหนดระเบียบ

<sup>35</sup> สมยศ เชื้อไทย. (2552). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. หน้า 247.

<sup>36</sup> วิษณุ วรรณุญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, เจตน์ สดาวรศิลป์. เล่มเดิม. หน้า 68.



ภายในหรือแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้ข้อมูลเรื่องต่างๆ การพิจารณาว่าหนังสือเวียน ระเบียบภายใน หรือแนวทางปฏิบัติฉบับใดเป็นหรือไม่จำเป็นที่จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาแต่ละฉบับ หากมีเนื้อหาเป็นการกำหนดแนวทางให้ข้าราชการ หน่วยงานภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแล ปฏิบัติตามย่อมมีสถานะเป็นกฎ แต่หากมีเนื้อหาเป็นเพียงการแจ้งข่าวสาร การตีความถ้อยคำ ในกฎหมาย ย่อมไม่มีสถานะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย<sup>37</sup> อย่างไรก็ตาม หนังสือเวียน ระเบียบภายใน หรือแนวทางปฏิบัติที่มีเนื้อหาเป็นกฎจะต้องไม่มีเนื้อหาที่เกินกว่ากฎหมายและกฎเกณฑ์ แห่งกฎหมายในลำดับที่สูงกว่า และไม่สามารถใช้บังคับกับบุคคลภายนอกกระบวนการ กระบวนการวินิจัยร้องทุกข์ได้โดยวางแนวทางการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนว่า ข้อความ ในระเบียบที่เกี่ยวกับการสอดส่องลูกจ้างของสหกรณ์นำเงินเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ.2511 และไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้อำนาจไว้ การกำหนดหน้าที่ของสหกรณ์จังหวัด สหกรณ์อำเภอ ฯลฯ ในลักษณะดังกล่าวจึงไม่เป็นผลดี ในการปฏิบัติงานของสหกรณ์ แต่ระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบที่กรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ออก โดยถือเป็นระเบียบปฏิบัติภายใน ซึ่งหัวหน้าหน่วยราชการที่รับผิดชอบน่าจะออกโดยอาศัย กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน<sup>38</sup>

จากหลักการข้างต้นความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบ กฎหมายตามหลักนิติรัฐจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อระบบกฎหมายและกฎที่สัมพันธ์กัน ไม่ขัดหรือแย้งกันเอง และการใช้ข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายต้องมีลักษณะ ที่ชัดเจนและใช้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น หากภาครัฐสามารถสร้างความเป็นเอกภาพดังกล่าวได้ ย่อมส่งผลดีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพให้การบริการสาธารณะและลดการสูญเสียเงินงบประมาณ จากการทุจริต ทั้งนี้ ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญ ในการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานภาครัฐจึงต้องปรับปรุงให้เกิดความเป็นเอกภาพตามหลักการ ข้างต้นด้วย

<sup>37</sup> ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ และคณะ. (2547). *หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของ ศ.ดร.อมร จันทรมบูรณ์*. หน้า 68–69.

<sup>38</sup> สนใจโปรดศึกษาเพิ่มเติมใน คำวินิจฉัยที่ 97/2526 ระหว่างนางสาวจิราพร รัตนกุล กับจังหวัดราชบุรี และกรมส่งเสริมสหกรณ์.

## 2.2 แนวคิดและหลักเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

ปัญหาหลักของสังคมสมัยใหม่ คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่แจ้งประจักษ์ในทุกระดับ ทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นวงการการเมือง หรือวงการราชการ รวมถึงวงการธุรกิจภาคเอกชนด้วย นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่เจ้าพนักงานดูแลอำนาจ ซึ่งเป็นวิกฤตการณ์ที่น่ากลัวมากกว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวง เพราะสร้างความไม่ไว้วางใจและสร้างความแตกแยกระหว่างประชาชนกับเจ้าพนักงานของรัฐ ทำให้รัฐไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน<sup>39</sup> โดยการฉ้อราษฎร์บังหลวง ข้าราชการเป็นเพียงส่วนหนึ่งในการฉ้อราษฎร์บังหลวงเท่านั้น แต่อีกส่วนหนึ่งที่มักถูกมองข้าม คือ คนที่ควรต้องรับผิดชอบและเป็นผู้ที่มีส่วนอย่างมากในเรื่องของการฉ้อราษฎร์บังหลวง นั่นคือ ราษฎรเองในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการให้สินบนแก่ข้าราชการ ปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศกำลังพัฒนา เพราะเงินงบประมาณจำนวนมากที่จัดตั้งขึ้นเพื่อนำไปพัฒนาการศึกษา สุขภาพ หรือสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของสังคมส่วนรวม ได้ถูกบุคคลบางกลุ่มเบียดบังเอาไป โดยเฉพาะในกระบวนการจัดหาพัสดุซึ่งถือเป็นช่องทางให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้มากที่สุด หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจมีจิตใจที่ทุจริตต้องการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ ด้วยเหตุนี้แนวคิดในการสร้างระบบคุณธรรมในการปฏิบัติงานจึงเกิดขึ้น โดยเริ่มต้นขึ้นจากภาคเอกชนได้นำหลัก “บรรษัทภิบาล” มาใช้ในการบริหารองค์กร ซึ่งเป็นหลักที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการกำหนดความสัมพันธ์ในระดับต่างๆ ขององค์กร ในการดำเนินกิจการขององค์กรจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์กร นโยบายขององค์กร นโยบายบริหาร และแผนงานตามลำดับ ในเวลาต่อมาหน่วยงานภาครัฐได้นำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ แต่เรียกชื่อว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งแปลมาจากภาษาอังกฤษว่า “Good Governace” คือ การบริหารจัดการที่ดี หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเป็นหลักการที่มุ่งเน้นให้ผู้ใช้อำนาจปกครองยึดมั่นในความถูกต้องชอบธรรม (Integrity) ความสุจริต (Honesty) ความมีศีลธรรม (Morality) ความยุติธรรม (Fairness) การรักษาคำมั่นสัญญา (Promise Keeping) การไม่ขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) การปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ (Compliance with laws and regulation) และการรักษาชื่อเสียงและศักดิ์ศรี (Reputation Anddignity) นอกจากนี้ผู้บริหารองค์กรจะต้องบริหารด้วยความโปร่งใส (Transparency) และแม้การใช้ดุลยพินิจ

<sup>39</sup> ชานินทร์ กรวิเชียร. (2551). เอกสารประกอบการปาฐกถาพิเศษ เรื่อง จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในโครงการสัมมนา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จัดโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2551 กรุงเทพฯ.



สั่งการ ก็ต้องปรากฏเหตุผลที่อธิบายได้ มีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) จึงจะถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติ ตามหลักธรรมาภิบาล<sup>40</sup> ทั้งนี้ การนำหลักธรรมาภิบาลไปบังคับใช้ในระบบกฎหมายของแต่ละ ประเทศย่อมมีความแตกต่างกันในรายละเอียด ดังนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงแนวคิดหลักธรร มาภิบาลสากลและแนวหลักธรรมาภิบาลของประเทศไทยควบคู่กันไป ดังนี้

### 2.2.1 องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล

การประชุมระดับรัฐมนตรีของประเทศสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development: OECD) เกี่ยวกับเรื่อง อนาคตของการให้บริการสาธารณะ ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงปารีส ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1996 ได้ให้ ความหมายของธรรมาภิบาลในแง่ของความสัมพันธ์ซึ่งครอบคลุมมากกว่าเรื่องการบริหารงาน ภาครัฐโดยรวมถึงลักษณะความสัมพันธ์ วิธีการ และเครื่องมือ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ ระหว่างรัฐกับประชาชนพลเมือง ทั้งในส่วนที่เป็นการดำเนินการในฐานะของปัจเจกบุคคลและ ที่เป็นการดำเนินการในลักษณะที่เป็นสถาบัน เช่น พรรคการเมือง หน่วยงานผลิต กลุ่มผลประโยชน์ และสื่อมวลชน เป็นต้น<sup>41</sup> ซึ่งสอดคล้องกับธนาคารโลก ซึ่งเป็นองค์กรที่นำคำจำกัดความนี้มา เผยแพร่ในรายงานฉบับแรกของธนาคารโลกที่ว่าด้วยเรื่องของการจัดการปกครองและการบริหาร ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยในเบื้องต้นหลักธรรมาภิบาลจะถูกนำมาใช้เป็น เกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือทางการเงินในแต่ละประเทศเพื่อให้แน่ใจว่าเงินที่ได้รับ ความช่วยเหลือจะถูกนำไปใช้อย่างชอบธรรมไม่รั่วไหลไปสู่ข้าราชการด้วยวิธีฉ้อราษฎร์บังหลวง หากประเทศผู้ขอรับความช่วยเหลือมีระบบกฎหมาย การปกครองที่ขัดแย้งกับหลักธรรมาภิบาลย่อม ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือ แต่หากมีระดับธรรมาภิบาลอยู่ในเกณฑ์ที่สูงย่อมมีสิทธิได้รับ ความช่วยเหลือเป็นจำนวนเงินที่สูงตามไปด้วย ต่อมาโครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nation Development Programme: UNDP) ได้นิยามธรรมาภิบาลไว้ไม่แตกต่างจาก แนวทางที่ได้กล่าวมาแล้วมากนัก แต่ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่เรื่องการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ อย่างยั่งยืน<sup>42</sup> บทบาทของหลักธรรมาภิบาลในระดับสากลจึงเป็นสถานะของการพัฒนาและ การบริหารกิจกรรมและนโยบายสาธารณะขั้นสูงสุด

<sup>40</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2556). เอกสารประกอบคำบรรยาย การฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนา นักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ 10 หัวข้อวิชา ประเด็นร่วมสมัยเกี่ยวกับจริยธรรมและกฎหมาย จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ วันที่ 14 มีนาคม 2556 กรุงเทพฯ.

<sup>41</sup> ไชยวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, กุลลดา เกษบุญชู และศุภมิตร ปิติพัฒน์ (แปล). (2545). *Good Governance การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรมธรรมาภิบาล*. หน้า 29.

<sup>42</sup> แหล่งเดิม. หน้า 34.



องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ได้แก่<sup>43</sup>

(1) ภาวะรับผิดชอบ หมายถึง การกำหนดให้บุคคลและองค์กร ทั้งที่มาจาก การเลือกตั้งและการแต่งตั้ง ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาวะความรับผิดชอบต่อ สาธารณะในเรื่องเกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใดๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ สาธารณะ หรือกระทำในนามของสาธารณะ ซึ่งหมายความรวมถึงภาวะความรับผิดชอบต่อระบบ งบประมาณ การบัญชี และการใช้บังคับกฎหมายและระเบียบกติกาต่างๆ ด้วย

(2) ความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนมีโอกาสได้รับรู้ นโยบายด้านต่างๆ ของ รัฐ และมีความมั่นใจว่ารัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการดำเนินการตามนโยบายนั้น ซึ่งจะเกิดขึ้น เช่นนั้นได้ เมื่อประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงาน คำชี้แจง และถ้อยแถลงต่างๆ ของหน่วยงาน ภาครัฐ รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการต่อสู้แข่งขันระหว่างฝ่ายต่างๆ อย่างเต็มที่ในการดำเนินการ ทางปกครอง

(3) การปราบปรามการทุจริตและการประพฤติมิชอบ ในการบริหารงานภาครัฐ ความอ่อนแอของระบบบริหารราชการแผ่นดินจะส่งผลให้จริยธรรมและการยึดมั่นในจริยธรรม ของข้าราชการเสื่อมถอยลง ทำให้การควบคุมรัฐบาลของฝ่ายนิติบัญญัติไม่เพียงพอ นอกจากนั้น การทุจริตยังกีดกีดร่อนอำนาจหน้าที่และประสิทธิภาพขององค์กรหรือหน่วยงานราชการ ด้วยเหตุนี้ การปรับปรุงประสิทธิภาพและความโปร่งใสของนโยบายเศรษฐกิจและการปฏิรูประบบราชการ จึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการรณรงค์ต่อสู้กับการทุจริตและเสริมสร้างธรรมาภิบาล

(4) การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย การมีส่วนร่วมหมายถึง กระบวนการที่ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีบทบาทและอิทธิพลในการตัดสินใจดำเนินนโยบายและ มีส่วนในการควบคุมองค์กร ตลอดจนการจัดสรร การใช้และการรักษาทรัพยากรต่างๆ ที่มี ผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เป็นเรื่อง เกี่ยวกับการสร้างกรอบกฎหมายและสภาพแวดล้อมทางการปกครองซึ่งช่วยสร้างข้อเรียกร้อง ที่ชอบธรรมและก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของภาครัฐ การมีส่วนร่วมเกิดขึ้นได้ในหลายระดับด้วยกันตั้งแต่ระดับรากหญ้าโดยผ่านองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไปจนถึงระดับภูมิภาคและระดับชาติ ภายใต้รูปแบบที่มีการปกครองในระบบ การกระจายอำนาจและยึดหยุ่นตลอดจนการมีส่วนร่วมภาคเอกชน

<sup>43</sup> แหล่งเดิม. หน้า 44-50.

(5) กรอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ระบบยุติธรรมและกฎหมายที่ส่งเสริมการพัฒนาและระบบการจัดการปกครองที่ดีนั้น คือการมีกฎหมายที่มีความชัดเจน ไม่มีจำนวนมากเกินไป ความจำเป็น มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ไม่ซับซ้อน และนำมาใช้อย่างเป็นเอกภาพในระบบและกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นวัตถุวิสัยและเป็นอิสระ ระบบกฎหมายที่ดีจะช่วยส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาเศรษฐกิจ ถ้าระบบดังกล่าวมีความอ่อนแอจะทำให้ไม่มีเอกชนรายใดอยากลงทุน ต้นทุนในการทำธุรกรรมทางเศรษฐกิจจะถูกบิดเบือนไป และพฤติกรรมการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจะแพร่กระจายอย่างกว้างขวาง และปัญหาการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายจะนำไปสู่การกระทำของเอกชนในการทุจริตในทุกระดับ

### 2.2.2 วัตถุประสงค์ของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลถือเป็นหลักการพื้นฐานที่ควรนำไปปรับใช้กับกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเพื่อสร้างรูปธรรมในการพัฒนากระบวนการทำงานและสร้างความโปร่งใสในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้<sup>44</sup>

(1) การบริหารราชการที่มุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizencentered) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่ดีต่อการพัฒนาชีวิตของประชาชน

(2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ โดยยึดการบริหารแบบบูรณาการ ซึ่งมุ่งเน้นผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน ที่สอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการไว้ล่วงหน้า ที่สามารถแสดงผลและวัดผลงานได้อย่างชัดเจน

(3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ในการดำเนินภารกิจของรัฐจะต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าใช้จ่าย ที่ใช้ในการดำเนินงาน ทั้งภายในหน่วยงานตนเอง และระหว่างหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นการดำเนินภารกิจในลักษณะเดียวกัน เพื่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นว่ามีความคุ้มค่ากับเงินลงทุนที่เกิดจากการนำภาษีของประชาชนไปดำเนินการ หากไม่คุ้มค่าก็ไม่ควรดำเนินการต่อไป

<sup>44</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). (2552). คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating). หน้า 7-9.



(4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น โดยลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติราชการลงจากที่เป็นอยู่เดิม มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับผู้ใกล้ชิดกับประชาชน จัดบริการให้ประชาชนสามารถรับบริการให้แล้วเสร็จในที่เดียวกัน เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวก และรวดเร็วยิ่งขึ้น

(5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยจะต้องมีการทบทวน และปรับปรุงกระบวนการขั้นตอนทำงานใหม่อยู่เสมอ ส่วนราชการจึงควรจัดลำดับความสำคัญและความจำเป็นของงาน หรือ โครงการที่จะทำให้อุดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และงบประมาณของประเทศ ซึ่งอาจมีผลต้องพิจารณาขุบเลิกส่วนราชการที่ไม่จำเป็น และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบต่างๆ ให้เหมาะสม

(6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต้องมุ่งเน้นถึงความต้องการและความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการเป็นหลัก ดังนั้น จึงต้องมีการสำรวจความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของประชาชนผู้รับบริการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้จัดสิ่งอำนวยความสะดวกและเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนทราบและเข้าใจง่ายเวลามาติดต่อ

(7) มีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการจะต้องสร้างระบบการควบคุมตนเอง โดยมีการตรวจสอบ ติดตาม วัดผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะทำให้สามารถผลักดันการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังช่วยให้การพิจารณาให้บำเหน็จความชอบ และรางวัลแก่ข้าราชการเป็นไปตาม ผลการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง

### 2.3 แนวคิดและหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ

การจัดหาพัสดุถือเป็นกระบวนการหลักในการใช้งบประมาณ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกรอบวินัยทางการคลังและงบประมาณเพื่อนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการปรับปรุงกฎหมายหรือกระบวนการจัดหาพัสดุให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นซึ่งเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายการคลังมหาชน ซึ่งกฎหมายการคลังมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการพัฒนามีพลวัตที่แปรผันซับซ้อนไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคม จึงมีลักษณะเป็นบทบังคับที่ไม่ตายตัวมีความยืดหยุ่นอยู่ในตัว การใช้กฎหมายการคลังมหาชนจึงต้องอยู่ในกรอบของวินัยทางการคลังที่ดีเพราะกฎหมายการคลังมหาชนมีทั้งในส่วนที่เป็น “หลักเฉพาะ” ในการจ่ายเงินแผ่นดิน เงินคงคลังและการจ่ายเงินก่อนนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย ในการกู้เงินก็มีเพดานอย่างสูงกำหนดไว้ในกฎหมายวิธีการงบประมาณและกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ส่วนที่เป็น



ข้อยกเว้นตาม“หลักเผื่อเหลือเผื่อขาด” หรือ (Canon of Surplus) เช่น กรณีจำเป็นเร่งด่วนที่ให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินแผ่นดินไปก่อนได้ ส่วนนี้ไม่ใช่บทบังคับที่เด็ดขาด ไม่มีเพดานที่กำหนดไว้ในการที่รัฐบาลจะจ่ายเงินคงคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังในกรณีที่อ้างว่างบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและเหตุการณ์เกิดขึ้นมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว ปัญหาที่เกิดขึ้นในการรักษาวินัยทางการคลังและงบประมาณจึงอยู่ที่การควบคุมดุลยพินิจในการใช้กฎหมายที่จะต้องควบคุมความสมดุลในการใช้ข้อยกเว้นให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นและควรส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลให้ควบคุมวินัยทางการคลังและงบประมาณเพื่อสนับสนุนเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ<sup>45</sup> มาตรการหลักในการสร้างวินัยทางการคลังที่สิ่งต้องคำนึงถึงการใช้งบประมาณที่มีวินัยและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

### 2.3.1 ความสำคัญของวินัยทางการคลังและงบประมาณ

งบประมาณ คือ งบการเงินที่ได้มีการประมาณการเอาไว้ตั้งนั้น “งบประมาณ” จึงมีความหมายในทางการเงินซึ่งเกี่ยวข้องกับการรวบรวมเงินและการใช้เงิน ปกติเป็นถ้อยคำที่ใช้กันแพร่หลายทั่วไปทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ในทางการคลังมหาชน คำว่า “งบประมาณ” หมายถึง “งบประมาณแผ่นดิน” ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.เสริม วินิจฉัยกุล อธิบายความหมายว่า “งบประมาณ” คือ บัญชีรับจ่ายเงินของประเทศในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐเป็นผู้กำหนดว่า ในระยะหนึ่งโดยปกติจะเป็นปีหนึ่งๆ รัฐจะต้องใช้จ่ายในราชการบริหารเท่าใดและจะมีรายรับเท่าใด โดยทำเป็นรายละเอียดแต่ละรายการเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติแล้วก็ตราเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป โดยรัฐเป็นผู้ทำงบประมาณ รัฐสภาเป็นผู้อนุมัติแสดงให้เห็นว่ารัฐได้ใช้นโยบายงบประมาณ (Budgetary Policy) ภายใต้อำนาจเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้ คำว่า “รัฐ” หมายถึง รัฐบาล คณะรัฐมนตรี หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนซึ่งมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเจ้าหน้าที่งบประมาณแต่ละสังกัดต่างทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานแล้วจึงเสนอตามลำดับชั้นถึงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้วจึงยื่นงบประมาณประจำปีนั้นต่อผู้อำนวยการสำนักงบประมาณเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป นอกจากนี้งบประมาณยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีที่เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารมีภาระต้องแถลงต่อรัฐสภาว่าได้มีการประมาณการหรือคาดว่าจะเก็บรายได้เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของรายรับเป็นจำนวนเท่าใด เพื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายที่ตั้งไว้ กรณีนี้ฝ่ายบริหารจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายงบประมาณ (Budgetary Policy) ในการบริหารประเทศและเป็นผู้เสนอของงบประมาณเพื่อ

<sup>45</sup> ปรีชา สุวรรณทัต. (2554). *วิชาเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการคลัง*. หน้า 113.

ดำเนินการตามแผนการของนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา<sup>46</sup> ซึ่งขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี หรือรัฐบาลมิใช่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากฝ่ายบริหารเท่านั้นที่มีเครื่องมือเพียงพอที่จะสามารถเตรียมงบประมาณและเพียงพอที่จะวิเคราะห์ข้อมูลต่างๆ ซึ่งเป็นงานที่มีความยากลำบากในขั้นตอนการจัดทำและฝ่ายบริหารจึงเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงบประมาณ ดังนั้น จึงควรให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบในการเตรียมงบประมาณ<sup>47</sup>

ในทางปฏิบัติการจัดทำงบประมาณ สำนักงบประมาณจะเป็นหน่วยงานที่เริ่มต้นจัดทำงบประมาณเสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีแล้วจึงเสนอต่อรัฐสภาตามลำดับ ในการนี้สำนักงบประมาณจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานจัดทำงบประมาณของตนเพื่อที่สำนักงบประมาณจะพิจารณารายละเอียดของคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับวงเงินที่กระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพิจารณาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ร่วมพิจารณา แล้วจึงเสนอต่อนายกรัฐมนตรีในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีพร้อมทั้งเอกสารงบประมาณเสนอต่อรัฐสภา เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าวแล้ว ให้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมาย หลังจากนั้นเมื่อหัวหน้าส่วนราชการทราบวงเงินที่ได้รับจะต้องดำเนินการจัดทำแผนการปฏิบัติงาน โครงการให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ โดยแสดงเป้าหมายของโครงการส่งให้สำนักงบประมาณพิจารณาพร้อมขออนุมัติเงินประจำงวด เมื่อสำนักงบประมาณอนุมัติเงินประจำงวดให้แล้ว ส่วนราชการดังกล่าวจึงจะสามารถก่อนนี้ผูกพันเบิกจ่ายเงิน หรือประกาศจัดหาพัสดุได้ภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัติ เพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่สอดคล้องกับแผนงาน โครงการที่ได้เสนอต่อรัฐสภาในขั้นต้นแรก<sup>48</sup> ในกระบวนการใช้จ่ายเงินงบประมาณหน่วยงานของรัฐจะมีบทบาทอย่างมากในการรักษาวินัยทางการคลังและงบประมาณ เนื่องจากอยู่ในฐานะเป็นผู้จ่ายเงินแทนรัฐบาล การใช้จ่ายจึงสามารถกระทำได้เท่าที่มีกฎหมายอนุญาตไว้เท่านั้น เช่น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ระเบียบค่าใช้จ่ายในราชการต่างๆ และระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ตลอดจนการเบิกเงิน เก็บเงิน จ่ายเงิน จัดทำระบบบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และระเบียบ

<sup>46</sup> ภูมิ โชคเหมาะ. (2543). *กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองของรัฐ*. หน้า 23-26.

<sup>47</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ ก. (2542). *กฎหมายการคลัง*. หน้า 256.

<sup>48</sup> พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2534). *การบริหารการคลังภาครัฐ เล่มที่ 3*. หน้า 10-15.



ทางการคลังอื่นๆ<sup>49</sup> จึงต้องมีกระบวนการควบคุมการปฏิบัติงานและใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการตั้งงบประมาณและตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดิน กรณีของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีลักษณะรายละเอียดปลีกย่อยของกระบวนการงบประมาณแตกต่างไปจากราชการบริหารส่วนกลางบางประการเนื่องจากในส่วนของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งในส่วนที่เป็นรายได้จากภาษีอากร เงินกู้ รายได้พิเศษอื่นๆ ซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของสภาท้องถิ่นเอง ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา แต่รายได้หลักส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ก็ยังคงมีที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลเพื่อให้ท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะพื้นฐาน รวมถึงจัดทำบริการสาธารณะบางประการตามแนวนโยบายของรัฐบาล<sup>50</sup> การใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมจึงยังคงต้องรักษาวินัยทางการคลังและงบประมาณเช่นเดียวกันกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ซึ่งในส่วนของกระบวนการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ หากการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดวินัยทางการคลังและงบประมาณที่ด้อยเสี่ยงต่อการก่อให้เกิดการทุจริตในเชิงนโยบายขึ้นได้ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจงใจจัดสรรงบประมาณเพื่อมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดทำโครงการต่างๆ ตามนโยบายของรัฐบาลแทนการมอบหมายให้หน่วยงานราชการส่วนกลางเป็นผู้จัดทำเนื่องจากการควบคุมและตรวจสอบการใช้งบประมาณของหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นไม่เข้มงวดเหมือนหน่วยงานราชการส่วนกลางเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำนโยบายจึงใช้วิธีการจัดหาพัสดุโดยเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องของข้าราชการฝ่ายการเมืองบางกลุ่ม<sup>51</sup>

### 2.3.2 หลักการพื้นฐานของวินัยทางการคลังและงบประมาณ

1) หลักความครบถ้วน (Comprehensiveness) หรือ เป็นศูนย์รวมเงินของแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่า ถ้าปล่อยให้งบประมาณแผ่นดินกระจัดกระจายเป็นส่วนต่างๆ หรืองบต่างๆ โดยไม่นำมาร่วมพิจารณาเป็นแผนทางการคลังของชาติอย่างจริงจังแล้ว กำลังที่จะผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจก้าวหน้าไป ก็ย่อมจะไม่เข้มแข็งเท่าที่ต้องการ แต่ถ้าสามารถรวมเงินแผ่นดินไว้ในแหล่งเดียวกัน คือ เป็นแผนงบประมาณของประเทศก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะจะทำให้รัฐบาลสามารถพิจารณาอันดับความสำคัญก่อนหลังหรือมากน้อยของงาน (Priority) ได้อย่างถูกต้องกับสภาพเศรษฐกิจและความต้องการอันแท้จริงของประชาชน

<sup>49</sup> เชิดชัย มีคำ. (2550). *คู่มือปฏิบัติงานด้านการคลัง*. หน้า 14.

<sup>50</sup> พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). *การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น*. หน้า 258-260.

<sup>51</sup> แหล่งเดิม. หน้า 278-280.



นอกจากนั้น การแยกเงินแผ่นดินไว้หลายๆ แห่งโดยมีการพิจารณาใช้จ่ายแยกกันนั้น ย่อมก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือต่างคนต่างทำโดยไม่ประสานงานกัน เพราะไม่มีแหล่ง หรือศูนย์กลางที่จะนำโครงการใช้จ่ายต่างๆ มาเปรียบเทียบดูได้ แต่ถ้านำเงินของแผ่นดินมารวมไว้ในแหล่งเดียวคือ ในงบประมาณของรัฐบาลแล้ว โอกาสที่จะทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือต่างคนต่างทำ ก็จะไม่เกิดขึ้น ทั้งยังจะเป็นการลดความสิ้นเปลืองที่เกิดขึ้น โดยใช่เหตุจากการทำงานซ้ำซ้อนกัน หรือต่างคนต่างทำนั้นด้วย

ประเภทรายจ่ายตามงบประมาณ จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ<sup>52</sup> ได้แก่

1.1) รายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับ แต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็น 5 ประเภทงบรายจ่าย ได้แก่

(1) งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าตอบแทน พนักงานราชการ รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

(2) งบดำเนินงาน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าสาธารณูปโภค รวมถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

(3) งบลงทุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นใดในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

(4) งบเงินอุดหนุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือ เพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีใช้ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สภาตำบล องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคลเอกชนหรือกิจการอันเป็นสาธารณะประโยชน์ รวมถึงเงินอุดหนุน งบประมาณมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายใน งบรายจ่ายนี้

(5) งบรายจ่ายอื่น หมายถึง รายจ่ายที่ไม่เข้าลักษณะประเภทรายจ่ายใดรายจ่ายหนึ่ง หรือรายจ่ายที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้ เช่น เงินราชการลับเงินค่าปรับที่ จ่ายคืนให้แก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ค่าจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษา วิจัย ประเมินผล หรือพัฒนา

<sup>52</sup> สำนักงบประมาณ. (2547). *การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์*. หน้า 36.

ระบบต่างๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการจัดหา หรือปรับปรุงครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการต่างประเทศชั่วคราว ค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ (ส่วนราชการ) ค่าใช้จ่ายสำหรับกองทุน หรือเงินทุนหมุนเวียน และรายจ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้

1.2) รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายที่ตั้งไว้เพื่อจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปใช้จ่าย ได้แก่ เงินเบี้ยหวัดบำเหน็จบำนาญ เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ เงินเลื่อนขั้นเลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เงินสำรองเงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ เงินสมทบของลูกจ้างประจำ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศ เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงของประเทศ ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ

2) หลักการใช้งบประมาณเพื่อการพัฒนา คำว่า “พัฒนา” การใช้งบประมาณในลักษณะนี้เกิดขึ้นจากแนวความคิดใหม่ในการใช้กฎหมายเพื่อการพัฒนาทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน (le droit au développement) ซึ่งเป็นการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อผลิตตามแผนการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศที่รัฐบาลจัดทำในที่นี้ไม่จำเป็นจะต้องหมายถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่หมายถึงความรวมถึงการพัฒนาในทุกๆ ด้านของประเทศ การจัดเตรียมงบประมาณนั้นรัฐบาลจะต้องยึดถือหลักพัฒนา<sup>53</sup> กล่าวคือ พยายามให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่จะนำความเจริญก้าวหน้ามาสู่ประเทศอย่างตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ถ้ามีการใช้จ่ายโดยไม่คำนึงถึงการที่จะให้มีผลงอกเงยขึ้นมานั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการสิ้นเปลือง รัฐบาลจึงต้องพยายามระมัดระวังมิให้มีการใช้จ่ายในสิ่งที่เรียกว่า งบประมาณประจำ (Current Expenditure) มากเกินควร และในขณะเดียวกันก็ต้องพยายามใช้จ่ายไปในงบประมาณการลงทุน (Capital Expenditure) ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เพราะการใช้จ่ายสำหรับการลงทุนนั้นจะก่อให้เกิดการสะสมทุน (Capital Formation) อันจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาประเทศซึ่งในการจัดทำแผนบริหารราชการแผ่นดินหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำแผนงานโครงการ โดยกำหนดรายละเอียดงบประมาณ ค่าใช้จ่าย เป้าหมาย ผลผลิตให้ชัดเจน เพื่อใช้เป็นกรอบในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลและติดตามตรวจสอบความถูกต้องของงานโครงการภายหลังจากได้รับอนุมัติจัดสรรงบประมาณ<sup>54</sup>

<sup>53</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). เล่มเดิม. หน้า 120.

<sup>54</sup> ศิริพงษ์ อัทธัญญา. (2548). แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548. หน้า 9.



3) หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหมายความว่า จะต้องพยายามให้การใช้จ่ายเงินตามโครงการต่างๆ ในงบประมาณของรัฐบาลให้ได้ผลเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยมีให้มีการใช้จ่ายเกินกว่าความจำเป็นหรือใช้จ่ายไปในทางฟุ่มเฟือย และการประหยัดในที่นี้ จะต้องเกิดขึ้นทั้งในด้านงบประมาณรายจ่ายและรายรับ โดยยึดถือเอาผลลัพธ์จากการดำเนินการทางงบประมาณเป็นหลักในการดำเนินการของรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้เสียภาษี ตลอดจนผู้รับบริการอื่นๆ จากภาครัฐ ได้ดียิ่งขึ้นภายใต้กรอบทางการเงินการคลังของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดสำหรับในด้านงบประมาณรายจ่ายนั้น จะเห็นได้ว่าตามปกติการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินมักจะมีโอกาสที่ไม่ประหยัดเกิดขึ้นได้ง่าย เพราะจิตใจและความรู้สึกของผู้ใช้จ่ายเงินมักจะไม่เสียดายเหมือนกับการใช้จ่ายเงินของตนเอง และบางครั้งก็อาจถึงกับทุจริตหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณอีกด้วย การที่จะประหยัดการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินนั้น ย่อมต้องอาศัยทั้งจิตใจที่จะยึดถือหลักความคุ้มค่า และทั้งความรู้ความสามารถที่จะนำวิชาการมาใช้ด้วยส่วนในด้าน การจัดการรายรับ นั้นก็ย่อมต้องใช้หลักความคุ้มค่าเช่นเดียวกัน กล่าวคือ พยายามให้เสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บรายรับให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ในเรื่องนี้จิตใจที่บริสุทธิ์ และความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นสิ่งสำคัญที่สุดที่จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพขึ้นได้

4) หลักระยะเวลาที่เหมาะสม โดยถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งมีสมาชิกที่มาจากตัวแทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจในการอนุมัติงบประมาณเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำงบประมาณไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่ฝ่ายบริหารได้ขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ระยะเวลางบประมาณจึงเป็นการกำหนดกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมโดยรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารนำงบประมาณที่ได้รับไปใช้ตามวัตถุประสงค์ภายในระยะเวลาที่กำหนดและฝ่ายบริหารจะต้องชี้แจง เพื่อขอรับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ อันเป็นผลให้หลักกฎหมายของงบประมาณภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตยโดยการเลือกตั้งตัวแทนของประชาชนมาช่วยดูแลควบคุมการบริหารการคลังของประเทศ โดยฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบและเป็นธรรมนั่นเอง<sup>55</sup>

ตัวอย่างเช่น กำหนดให้ปีงบประมาณมีระยะเวลาเท่ากับ 1 ปี โดยมีวันเริ่มต้นปีงบประมาณวันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดคือวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป โดยการใช้ชื่อนั้นจะใช้ชื่องบประมาณประจำปีถัดไป เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2556 จะเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2555 และสิ้นสุดลงในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2556 เป็นต้น การกำหนดดังกล่าวเพื่อเป็นเงื่อนไขเวลาเริ่มต้นและเงื่อนไขเวลาสิ้นสุดนั้น เพราะเป็นระยะเวลาที่มีความเหมาะสม

<sup>55</sup> อรพิน ผลสุวรรณ ทรัพย์. (2551). *กฎหมายการคลัง*. หน้า 144.



สามารถคำนวณได้ตามวันเวลาปฏิทิน และไม่ขึ้นอยู่กับวาระการดำรงตำแหน่งของฝ่ายบริหารและ เหตุผลที่จะไม่กำหนดเวลาให้ยาวนานไปกว่านี้ เนื่องจากแม้สามารถคำนวณวันเวลาตามปฏิทิน ได้ แต่อาจเกิดความเสียหายที่จะเกิดความเสียหายหรือการทุจริตในระหว่างปีงบประมาณนั้นกล่าวคือ ยังมี ระยะเวลางบประมาณยาวนานมากขึ้นเท่าใด ความเสี่ยงนั้นก็เพิ่มขึ้นตามด้วย<sup>56</sup>

หลักที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นนี้ถือเป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับระยะเวลา 1 ปีงบประมาณ ซึ่งตามหลักนี้ก็มีข้อยกเว้นที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้งบประมาณได้เกินกว่าระยะเวลา 1 ปี งบประมาณ ดังนี้

(1) งบประมาณรายจ่ายข้ามปีเป็นงบประมาณรายจ่ายที่สามารถเบิกได้ แม้สิ้นปี งบประมาณนั้นๆ ไปแล้ว แต่จะต้องบัญญัติระยะเวลาที่จะใช้งบประมาณนี้ไว้ในพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ<sup>57</sup>

(2) งบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ และได้มีการกัน เงินไว้ตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เป็นงบประมาณรายจ่ายที่สามารถ เบิกได้แม้สิ้นปีงบประมาณนั้นๆ ไปแล้ว คือสามารถเบิกต่อไปได้ไม่เกิน 6 เดือนปฏิทินหรือ ขอบขยายโดยทำความตกลงกับกระทรวงการคลังกรณีดังกล่าวหน่วยงานภาครัฐเจ้าของงบประมาณ

<sup>56</sup> ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 166 “งบประมาณรายจ่าย ของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณออกมาก่อนปี งบประมาณใหม่ ให้ใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณปีก่อนนั้นไปพลางก่อน” และ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543 มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้ “ปีงบประมาณ” หมายความว่าระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น.”

<sup>57</sup> ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543)

มาตรา 27 “การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้ แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

(1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ...”

มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้...

“งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณ ตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย.”

มาตรา 11 “งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จทัน ภายในปีงบประมาณไม่ได้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดไว้ด้วย.”

มาตรา 28 “ในกรณีที่ปีเป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่าย ข้ามปีนั้น ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย...”

จะต้องก่อนนี้ผู้กู้เงินไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ ไม่ว่าจะป็นรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับส่วนราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยเฉพาะ หรือเป็นเงินงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ในงบกลาง ได้ก่อนนี้ผู้กู้เงิน โดยการสั่งซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของตาม “ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ” ครั้งหนึ่งรายหนึ่ง เป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดไว้ใน “ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ” ก่อนสิ้นปีงบประมาณ<sup>58</sup>

(3) งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลือมปี และได้มีการ กั้นเงินไว้ตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เป็นงบประมาณรายจ่ายที่สามารถ เบิกได้แม้สิ้นปีงบประมาณนั้นๆ ไปแล้ว คือสามารถเบิกต่อไปได้ไม่เกิน 6 เดือนปฏิทิน หรือ ขอยายโดยทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยเกิดจากหน่วยงานภาครัฐเจ้าของงบประมาณ ที่ได้รับงบประมาณรายจ่ายได้รับอนุมัติงบประมาณตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่เมื่อใกล้ สิ้นปีงบประมาณยังไม่สามารถก่อนนี้ผู้กู้เงินได้ จึงขอต่อรัฐมนตรีกระทรวงการคลังเพื่ออนุมัติ งบประมาณให้เบิกเหลือมปี ซึ่งกรณีดังกล่าวจะต้องมีการกั้นเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับ เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ ว่าด้วยการกั้นเงินไว้เบิกเหลือมปี

(4) งบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อนนี้ผู้กู้เงินไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการ กั้นเงินไว้ตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เป็นงบประมาณรายจ่ายที่สามารถ เบิกได้แม้สิ้นปีงบประมาณนั้นๆ ไปแล้วนอกจากนั้นหากปรากฏว่าไม่สามารถเบิกจ่ายได้ทันภายใน ระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทีเริ่มนั้น และได้ทำการก่อนนี้ ผู้กู้เงินไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา สามารถขยายเวลาเบิกจ่ายออกไปได้อีก 3 เดือนปฏิทิน กรณีดังกล่าว หน่วยงานภาครัฐที่ได้รับงบประมาณจะต้องก่อนนี้ผู้กู้เงินไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา ได้ก่อนนี้ผู้กู้เงิน โดยการสั่งซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ ครั้งหนึ่ง รายหนึ่งเป็นจำนวนเงินตามที่กำหนดไว้ใน “ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ” ก่อนสิ้นกำหนด ระยะเวลาตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที และจะต้องมีการกั้นเงินไว้ตามระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง หน่วยงานภาครัฐซึ่งก่อนนี้ผู้กู้เงินต้องยื่น ใบขอ กั้นเงิน ต่อกรมบัญชีกลาง (สำหรับส่วนกลาง) หรือคลังจังหวัดหรืออำเภอ (สำหรับส่วนภูมิภาค) โดยมีเอกสารดังที่กำหนดใน “ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ” และยื่นใบขอ กั้นเงินก่อนสิ้น กำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดใน “ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลังฯ” หรือเว้นแต่มีเหตุผลสมควร

<sup>58</sup> ตัวอย่างเช่น มาตรา 27 “การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่...

(2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อนนี้ผู้กู้เงินไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ.... และได้มีการกั้นเงินไว้ ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง.”



และอธิบดีกรมบัญชีกลางหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายอนุญาตให้ขยายเวลายื่นขอเงินให้เป็นพิเศษ<sup>59</sup> อย่างไรก็ดี ข้อยกเว้นข้างต้นฝ่ายบริหารควรตระหนักว่าจะต้องใช้เฉพาะในกรณีที่เป็นเท่านั้น หากฝ่ายบริหารใช้ข้อยกเว้นดังกล่าวมากเกินไปจนเกิดความพอดีย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการควบคุมงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติลดลงไปด้วยซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการทุจริตได้ โดยเฉพาะงบประมาณที่ใช้ในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐซึ่งมีจำนวนที่สูงในแต่ละปีงบประมาณ

สำหรับกรณีของประเทศไทยมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องตระหนักไว้เสมอว่าการกำหนดระยะเวลา 1 ปีงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาสามารถควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามแผนการใช้งบประมาณที่ได้เสนอขอความเห็นชอบในการอนุมัติงบประมาณต่อรัฐสภานั้นเอง กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถจัดหาพัสดุโดยก่อนนี้ผูกพันได้ทันตามกำหนดย่อมเป็นการทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการควบคุมงบประมาณของฝ่ายบริหารได้ถึงแม้กฎหมายงบประมาณจะอนุญาตให้ฝ่ายบริหารสามารถกันเงินไว้จ่ายเมื่อพ้นปีงบประมาณไปแล้วได้เพื่อประโยชน์ในการบริหารการเงินของรัฐบาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2539 อันเป็นผลทำให้มีการขยายเวลาในการจ่ายเงินงบประมาณออกไปไม่เกิน 6 เดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป ซึ่งกรณีดังกล่าวโดยนิตินัยกระทรวงการคลังมีอำนาจในการขยายเวลาเบิกจ่ายเงินที่กันไว้โดยไม่มีข้อจำกัด ถึงแม้ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังจะขยายเวลาในการเบิกจ่ายของหน่วยงานของรัฐต่างๆ เป็นเวลาไม่เกิน 2 ปีงบประมาณนับแต่วันที่กันเงินไว้เบิกเหลือปีซึ่งเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติไว้ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดีหลักการในมาตรา 27 (2) ควรถือเป็นเพียงข้อยกเว้นในกรณีจำเป็นเท่านั้นเนื่องจากหากใช้การกันเงินไว้เบิกเหลือปีบ่อยครั้งจนเกินความพอดีย่อมทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพจากหลักการในการก่อนนี้ผูกพันให้เสร็จสิ้นภายใน 1 ปี งบประมาณทำให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในการจัดหาพัสดุจำเป็นต้องก่อนนี้ผูกพันให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณเช่นเดียวกัน

<sup>59</sup> ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 (แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2543) มาตรา 28 “ในกรณีที่ปีงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้นให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อนนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลา และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินสามเดือนปฏิทิน.”



## 2.4 แนวคิดและหลักการจัดหาพัสดุ

ความหมายของคำว่า “พัสดุ” หมายถึง วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดไว้ในหนังสือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณหรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศจากนิยามความหมายดังกล่าวข้างต้นย่อมทำให้สามารถจำแนกประเภทของพัสดุได้เป็น 4 ประเภทใหญ่ๆ ด้วยกันคือ

(1) วัสดุหมายถึง สิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ ที่โดยสภาพเมื่อใช้แล้วมีลักษณะใช้ไปไม่คงทนถาวร สามารถหมดหรือเสื่อมสลายไปได้เพราะการใช้

(2) ครุภัณฑ์หมายถึง สิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ ที่มีลักษณะคงทนถาวร มีอายุการใช้งานที่ยาวนานเมื่อเทียบกับวัสดุ

(3) ที่ดิน

(4) สิ่งก่อสร้าง

“การจัดหาพัสดุ” คือการดำเนินการโดยวิธีการต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินหรือสิ่งก่อสร้าง ซึ่งวิธีการต่างๆ ที่จะทำให้ได้มาซึ่งพัสดุมีหลายวิธี เช่น การซื้อ การเช่า การจ้าง การผลิตหรือจัดทำขึ้นเอง การแลกเปลี่ยน การรับบริจาคซึ่งในแต่ละวิธีนั้นย่อมมีลักษณะหรือเงื่อนไขที่แตกต่างกัน<sup>60</sup>

### 2.4.1 ระบบการจัดหาพัสดุ<sup>61</sup>

ขั้นตอนหรือกระบวนการในการจัดหาพัสดุข้างต้น เป็นวิธีการดำเนินการที่ใช้ทั้งในหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะต้องนำมาประยุกต์ใช้กับระบบของการจัดหาพัสดุที่แต่ละหน่วยงานเลือกใช้ตามความเหมาะสม โดยทั่วไประบบในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนสามารถแบ่งแยกได้สองระบบ คือ ระบบการจัดหาแบบรวมการและระบบการจัดหาแบบกระจายอำนาจ

#### 1) ระบบการจัดหาแบบรวมการ

เป็นวิธีการจัดหาซึ่งมอบให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ทำการควบคุมและดำเนินการจัดหาทั้งหมดในรายการพัสดุที่เป็นพัสดुरายการใช้ร่วมกัน (Common-Item) ให้แก่หน่วยงานของตนเองและหน่วยอื่นๆประโยชน์ของการจัดหาแบบรวมการ คือ

<sup>60</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535. ข้อ 5.

<sup>61</sup> วนิตา ลิวานนท์ชัย. (2543). การจัดการวัสดุและการจัดซื้อ. หน้า 64-66.

ก. ทำให้เกิดความประหยัด ในการจัดซื้อสิ่งของจำนวนมากๆ โดยปกติจะทำให้ราคาถูกลง ซึ่งจะก่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณของรัฐบาลได้เป็นอันมาก การจัดซื้อจำนวนมากนี้ กระทำได้โดยการรวบรวมความต้องการของทุกๆหน่วยงานในรายการพัสดุที่ใช้ร่วมกัน (Common-Item) มารวมทำการจัดหาไว้ ณ ที่แห่งเดียวและขณะเดียวกันก็ดำเนินการควบคุมไว้เป็นส่วนกลาง โดยผู้บังคับบัญชาคนเดียว ซึ่งจะทำให้ควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างใกล้ชิด นอกจากนั้นยังทำให้เกิดประหยัดทางด้านเจ้าหน้าที่ เครื่องใช้อุปกรณ์ตลอดจนสถานที่อีกด้วย

ข. เพิ่มพูนประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานจะมีความชำนาญงานเพิ่มขึ้นพัสดุรายการใช้ร่วมกันที่จัดหาภายใต้ระบบนี้จะได้มาตรฐานเดียวกัน และทำให้มีการแข่งขันในการจัดหาอีกด้วย การรวบรวมความต้องการของส่วนราชการต่างๆ ในสังกัดกระทรวงเดียวกันมักจะ เป็นวงเงินสูงต้องใช้วิธีการจัดหา “ประกวดราคา” เป็นหลักและการดำเนินงานก็มีเจ้าหน้าที่กลุ่มเดียวควบคุม โดยผู้บังคับบัญชาคนเดียว จะทำให้ควบคุมได้ใกล้ชิด ดำเนินการได้ประสิทธิภาพสูงเพราะรู้จักใช้เทคนิคสมัยใหม่ประกอบกับความชำนาญโดยเฉพาะ

ค. ทำให้ง่ายแก่การควบคุมและการตรวจสอบทางการเงินจะกระทำได้ง่ายขึ้น ทั้งการใช้งบประมาณก็สะดวกขึ้น เพราะมีหน่วยงานเป็นผู้ดำเนินงานในการเก็บสถิติเอกสารต่างๆ

ง. สามารถควบคุมคุณภาพของพัสดุได้เหมาะสมยิ่งขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากสามารถจัดทำมาตรฐานได้

จ. ทำให้มีการประสานงานกับผู้ค้าได้อย่างใกล้ชิด เพราะผู้ค้าจะต้องมาติดต่อเพียงหน่วยงานเดียว

ฉ. เป็นระบบการจัดหาพัสดุที่สามารถตรวจสอบการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากรวบอำนาจในการจัดซื้อไว้ที่หน่วยงานเดียวจึงสะดวกต่อการตรวจสอบพฤติการณ์ที่ทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดหาพัสดุ

อย่างไรก็ดี การจัดหาพัสดุแบบรวมการ ยังมีข้อจำกัดในงานซื้อพัสดุหรืองานจ้างบางประเภทที่มีลักษณะเฉพาะทางเทคนิคซับซ้อนและมีลักษณะการใช้งานตามภารกิจของหน่วยงานที่แตกต่างจากลักษณะภารกิจของหน่วยงานทั่วไปๆ เช่น ระบบคอมพิวเตอร์ควบคุมการขึ้นลงของเครื่องบิน เครื่องฉายรังสีทางการแพทย์ อาคารศูนย์วิจัยทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้อำนาจหน่วยงานที่มีความต้องการใช้พัสดุหรืองานจ้างดังกล่าว เป็นผู้ดำเนินการจัดหาพัสดุเอง นอกจากนี้ หากหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดหาพัสดุแทนหน่วยงานอื่นๆ มีการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าย่อมก่อให้เกิดข้อเสียในด้านความสะดวกในการปฏิบัติการกิจของหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากไม่ได้รับพัสดุที่ต้องการตามกำหนดเวลา

## 2) ระบบการจัดการโดยการกระจายอำนาจในการจัดหา

ระบบนี้หน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจในการจัดหาพัสดุและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวจะมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบตั้งแต่การดำเนินการประกวดราคา การเจรจา การพิจารณา เปรียบเทียบราคา การพิจารณาความเหมาะสมของราคา การตัดสินใจเลือกผู้ขาย การเลือกใช้สัญญา แบบต่างๆ ตลอดจนทำข้อผูกพันในการจัดหาแทนส่วนราชการตามอำนาจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งสามารถจัดหาพัสดุได้เองโดยไม่จำเป็นต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกลางประโยชน์ของการ จัดหาระบบการกระจายอำนาจในการจัดหาพัสดุ คือ การประหยัดเวลาในการดำเนินการเนื่องจาก ภายใต้อำนาจนี้มีการมอบอำนาจ ในการดำเนินงานในขั้นตอนต่างๆ ทำให้หน่วยงานผู้รับมอบ อำนาจในการจัดหาและเจ้าหน้าที่ที่มีความคล่องตัวในการดำเนินงาน โดยไม่ต้องเสนองานผ่าน ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานกลางเป็นลำดับขั้นและยังเป็นระบบที่ทำให้หน่วยงานที่มีความต้องการใช้ พักสามารถจัดหาพัสดุได้เองตามความต้องการจึงทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติมากกว่า ระบบการจัดการแบบรวมการอย่างไรก็ดี ระบบการจัดการโดยการกระจายอำนาจในการจัดหายังมี ข้อเสียในด้านการตรวจสอบการทุจริตและการควบคุมงบประมาณเนื่องจากหน่วยงานที่ทำการ จัดหาพัสดุมีอยู่เป็นจำนวนมากการควบคุมดุลยพินิจและความเหมาะสมในการใช้งบประมาณจึงทำ ได้ยากหากไม่มีกฎหรือระเบียบที่มีประสิทธิภาพและเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบที่มีความรู้ ความชำนาญ

### 2.4.2 หลักการพื้นฐานในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ

ในการทำสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน หลักการพื้นฐาน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังคงเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาของรัฐ บทบัญญัติ แห่งกฎหมายในเรื่องการแสดงเจตนา คำเสนอ คำสนอง การเกิดสัญญา หนี้ การระงับแห่งหนี้ การบอกเลิกสัญญา อายุความ ก็ต้องนำมาใช้บังคับกับสัญญาของรัฐด้วยเช่นกัน ตั้งแต่ขั้นตอน การเจรจาสัญญา การกร่างสัญญา การทำสัญญา การบริหารสัญญาเบี่ยงปรับและความรับผิดชอบ การบอกเลิกสัญญา ดังนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ยังคงเป็นกฎหมายหลักที่ใช้บังคับ แก่สัญญาของรัฐเช่นเดียวกับสัญญาระหว่างภาคเอกชน เพียงแต่การทำสัญญาของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการ ทำสัญญาของรัฐนั้น สัญญาเกี่ยวกับการพัสดุจึงถือเป็นสัญญาของรัฐประเภทหนึ่ง ซึ่งสัญญา เกี่ยวกับการพัสดุ หมายถึง สัญญาเกี่ยวกับการซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและ ควบคุมงาน การแลกเปลี่ยน การเช่า<sup>62</sup> กระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ จึงเป็นขั้นตอน

<sup>62</sup> จุลสิงห์ วสันตสิงห์. (2554). *สัญญาของรัฐ (Government Contracts)*. หน้า 49-50.



เริ่มต้นในการคัดเลือกคู่สัญญาจากผู้ประกอบการภาคเอกชน ซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องมากมายเพื่อควบคุมให้การใช้งบประมาณเป็นไปโดยโปร่งใสปราศจากการทุจริต และเพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าพนักงานของรัฐให้อยู่บนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยแล้ว พบว่าหลักการพื้นฐานต่างๆ ที่กำหนดไว้ยังไม่มีความชัดเจน เนื่องจากการใช้กฎหมายเพื่อควบคุมระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐในประเทศไทยเป็นไปในลักษณะของการออกกฎโดยฝ่ายบริหารในรูปแบบระเบียบหรือข้อบังคับที่อาศัยฐานอำนาจจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงก่อนปฏิรูป (ก่อน พ.ศ. 2545) ด้วยเหตุนี้การตราระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับจึงยังคงอาศัยหลักการพื้นฐานเดิมที่ปรากฏในการบริหารราชการแผ่นดินมาประยุกต์ใช้กับการจัดหาพัสดุ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการจัดหาพัสดุของต่างประเทศ พบว่าหลักการพื้นฐานของการจัดหาพัสดุในระดับสากลมีความชัดเจนกว่าของประเทศไทย กล่าวคือ ในระดับสากลมองว่ากระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐเป็นเป็นขั้นตอนแรกของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยใช้วิธีการให้เอกชนเข้าแข่งขันอย่างเสรีภายใต้กระบวนการเสนอราคาที่เที่ยงธรรม ผู้ชนะจะได้รับคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับภาครัฐซึ่งรูปแบบของสัญญาที่มีข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ<sup>63</sup> ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) หลักการบริการสาธารณะ

แนวความคิดของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส “บริการสาธารณะ” คือกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อสนองความต้องการของมหาชน เช่น การจัดสาธารณสุข โภค สาธารณูปการ และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อสนองความต้องการของมหาชน บริการสาธารณะจึงเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบโดยตรง อาจเป็นการที่ฝ่ายปกครองได้ลงมือกระทำเอง หรือให้ผู้อื่นกระทำแทนแต่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง<sup>64</sup> เมื่อฝ่ายปกครองได้ก่อตั้งบริการสาธารณะแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการจัดทำและกำกับดูแลให้มีการจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลดีตามความมุ่งหมายของการก่อตั้งบริการสาธารณะขึ้นมา ส่วนในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย บริการสาธารณะหมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนอง

<sup>63</sup> Christopher McCrudden and Stuart G. Gross.(2006).“WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies”.*European Journal of International Law*, 17, 1. pp.151-152.

<sup>64</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 304.

ความต้องการส่วนรวมของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะของไทยมีหลักเกณฑ์พื้นฐานที่สอดคล้องกับพื้นฐานของการบริการสาธารณะของประเทศฝรั่งเศส

ทั้งนี้ ในการจัดทำและกำกับดูแล ฝ่ายปกครองมี “เครื่องมือ” ที่ใช้ในการจัดทำอยู่ 4 ประการ คือ มาตรการทางกฎหมาย บุคคลากร ทรัพย์สิน และอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง ในส่วนของทรัพย์สินของฝ่ายปกครอง การได้มา มี 2 วิธี คือ การได้มาโดยวิธีการพิเศษ เช่น การเวนคืน การริบทรัพย์สินการยึดทรัพย์ เป็นต้น และการได้มาโดยการทำสัญญาทางแพ่งซึ่งต้องผ่านกระบวนการจัดหาพัสดุตามวิธีการที่กฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบัญญัติของรัฐได้กำหนดเอาไว้ ดังนั้นการจัดหาพัสดุของภาครัฐจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พื้นฐานของการบริการสาธารณะ คือ

#### 1.1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะมีที่มาจากหลักความเสมอภาคกันในสิทธิซึ่งบัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 มาตรา 1 ที่ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิ การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” หลักการนี้เป็นการรับรองขั้นพื้นฐานของสิทธิที่จะเสมอภาคกันทางกฎหมาย อันหมายถึงความเสมอภาคทางด้านสถานภาพของผู้ใช้บริการและระหว่างคู่สัญญาซึ่งสอดคล้องกับระบบกฎหมายปกครองของไทยที่มุ่งเน้นให้บริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นต้องให้เอกชนมีสิทธิได้รับประโยชน์เท่าเทียมกันเนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่รัฐจัดทำขึ้น โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงต้องมีสิทธิโอกาสและประโยชน์จากบริการสาธารณะเท่าเทียมกัน รัฐจะเลือกปฏิบัติโดยจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ได้ ดังนั้น หลักการนี้จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะแต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจการใดที่รัฐจัดทำเพื่อประโยชน์เฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน และประชาชนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ความเสมอภาคนอกจากหมายถึงประโยชน์ที่ได้รับจากบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกันแล้ว ยังหมายถึงความเสมอภาคที่จะได้รับบริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นราคาค่าบริการหรือการบริการ รวมทั้งความเสมอภาคในการเข้าเป็นคู่สัญญาของรัฐ โดยในแต่ละเรื่องต่างก็มีกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันออกไปในการดำเนินการเพื่อความเสมอภาค<sup>65</sup> เช่น การจัดหาคู่สัญญา

<sup>65</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ ก (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. หน้า 18-27.



เพื่อเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะ รัฐไม่สามารถคัดเลือกคู่สัญญาได้ตามอำเภอใจ กรณีนี้รัฐจำเป็นต้องใช้วิธีการแข่งขันเพื่อให้เกิดความเสมอภาค การจัดหาพัสดุเป็นวิธีหนึ่งที่ภาครัฐ หรือฝ่ายปกครองเลือกใช้ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและวิธีการของการจัดหาพัสดุที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคของส่วนราชการในประเทศไทยได้แก่ การซื้อการจ้างโดยวิธีสอบราคา วิธีการประกวดราคา และวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ สำหรับวิธีพิเศษ และวิธีการพิเศษ ถือเป็นเหตุจำเป็นที่ได้รับยกเว้นมิต้องนำหลักว่าด้วยความเสมอภาคมาใช้ในการจัดหาคู่สัญญาจึงควรนำมาใช้ให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นแก่กรณีเท่านั้น

#### 1.2) หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง<sup>66</sup>

หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองมุ่งเน้นให้บริการสาธารณะต้องดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง และฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ยังรวมถึงกิจการที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนดำเนินการก็ต้องมีความต่อเนื่อง เช่นเดียวกัน เนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ หลักการสำคัญของความต่อเนื่องของบริการสาธารณะคือ นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบและในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนอิสระ องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นการประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ซึ่งบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องจัดให้แก่ประชาชนในประเทศ รัฐอาจเป็นผู้เข้าดำเนินการเองหรือให้ผู้อื่นกระทำการแทนโดยอยู่ในความควบคุมของรัฐ ในการจัดหาพัสดุการซื้อหรือจ้างโดยวิธีสอบราคาและประกวดราคา เมื่อสามารถหาคู่สัญญาที่เหมาะสมได้แล้วเอกชนรายที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าเป็นคู่สัญญาจะต้องดำเนินการตามสัญญา ในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาทำงานล่าช้าไม่อาจเสร็จตามสัญญาได้ ภาครัฐสามารถเข้าทำการแทนเองหรือจะมอบให้ผู้อื่นเข้าทำการแทนโดยคู่สัญญาต้องเสียค่าใช้จ่ายพร้อมดอกเบี้ยให้ โดยภาครัฐเพียงบอกกล่าวล่วงหน้าพอสมควรและไม่จำเป็นต้องมีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริการสาธารณะไม่หยุดชะงัก

<sup>66</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ ข (2555). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. หน้า 89.



### 1.3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง<sup>67</sup>

หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองมุ่งเน้นให้การจัดทำบริการสาธารณะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา รัฐจึงสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพียงฝ่ายเดียว โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เพื่อให้บริการสาธารณะปรับเปลี่ยนได้ทันตามความต้องการของประชาชน และแม้การแก้ไขเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะนั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ตาม บุคคลนั้นจะอ้างสิทธิประโยชน์ที่เคยได้รับจากการบริการสาธารณะมาขัดขวางการเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะโดยกฎหมายไม่ได้ หลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าบริการสาธารณะที่ดีจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการอยู่เสมอ เพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประโยชน์มหาชน ดังนั้น จะเห็นได้ว่าเมื่อส่วนราชการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุจนได้ตัวคู่สัญญาและลงนามในสัญญาเรียบร้อยแล้ว รัฐก็ยังสามารถแก้ไขข้อสัญญาได้ฝ่ายเดียว แม้ในสัญญาไม่มีอำนาจให้ไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้บริการสาธารณะทันกับความต้องการของประชาชน

### 2) หลักเสรีภาพในการแข่งขัน

ด้วยระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือทุนนิยมเป็นระบบเศรษฐกิจที่ให้เสรีภาพแก่ภาคเอกชนในการเลือกดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสามารถเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิต เศรษฐทรัพย์ต่างๆ ที่ตนหามาได้ มีเสรีภาพในการประกอบธุรกิจ รวมทั้งการเลือกอุปโภคบริโภคสินค้าและบริการต่างๆ แต่ทว่าเสรีภาพดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือ การดำเนินการใดๆ จะต้องไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของบุคคลอื่นในระบอบของการแข่งขันโดยมีราคาและระบบตลาดเป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรทรัพยากร โดยภาครัฐจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จะมีหน้าที่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและการป้องกันประเทศเท่านั้น และมีหน้าที่กำกับให้การประกอบกิจการของเอกชนมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม<sup>68</sup> ซึ่งการกำกับให้เอกชนสามารถประกอบกิจการที่มีการแข่งขันกันอย่างเสรีมิได้จำกัดเพียงแค่การแข่งขันทางธุรกิจในห้องตลาดของเอกชนเท่านั้น

<sup>67</sup> แหล่งเดิม. หน้า 93.

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84.

“(5) กำกับให้การประกอบกิจการมีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรมป้องกันการผูกขาดตัดตอนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมและคุ้มครองผู้บริโภค.”

แต่ยังมีความหมายครอบคลุมถึงการกำกับให้การแข่งขันระหว่างเอกชนหลายรายในกระบวนการจัดหาพัสดุของรัฐเป็นไปด้วยความโปร่งใสและยุติธรรมอีกด้วย โดยการจัดหาพัสดุของภาครัฐที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคา เช่น วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา และวิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากจะเป็นวิธีการจัดหาคู่สัญญาที่ก่อให้เกิดความเสมอภาคแล้วยังก่อให้เกิดการแข่งขันราคาโดยเสรีและเป็นธรรม ทั้งนี้เนื่องจากรัฐจะต้องมีความเป็นกลางโดยภาครัฐย่อมถูกจำกัดโดยหลักทั่วไปที่ว่ารัฐต้องเป็นกลาง ต้องเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรม และขณะเดียวกันต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ วิธีการดังกล่าวจึงเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนที่มีคุณสมบัติ ความพร้อมและความสามารถตรงตามความต้องการของภาครัฐเข้าเสนองาน หรือเสนอราคาแข่งขัน โดยเอกชนรายใดสามารถเสนองานหรือเสนอราคาที่ที่ดีที่สุดก็จะได้รับการคัดเลือก จึงถือได้ว่าการซื้อการจ้างที่เปิดให้มีการแข่งขันราคาด้วยวิธีการดังกล่าวจึงจะก่อให้เกิดความเสมอภาคและการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมอีกด้วย

### 3) หลักเอกสิทธิ์ของรัฐ

หลักกฎหมายมหาชนเรื่องเอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐเกิดขึ้นจากการที่รัฐมีหน้าที่ต้องกระทำการ เพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐ หน่วยงานของรัฐจึงต้องอยู่เหนือเอกชน เพื่อให้การให้บริการสาธารณะมีความต่อเนื่องและไม่ขาดตอน รัฐ หน่วยงานของรัฐสามารถกระทำการใดๆ เช่น การเปลี่ยนแปลงสัญญาที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ โดยหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมใดๆ จากคู่สัญญาฝ่ายเอกชนก่อน ซึ่งต่างจากนิติสัมพันธ์ตามหลักกฎหมายแพ่ง<sup>69</sup> การจัดหาพัสดุของรัฐ อาศัยหลักการนี้เช่นเดียวกัน ในกรณีที่ส่วนราชการพบว่าการดำเนินการซื้อหรือจ้างนั้น ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะแล้วส่วนราชการนั้นสามารถใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายรัฐ เช่น การสงวนสิทธิที่จะลงโทษผู้เสนอราคาให้เป็นผู้ทำงานในกรณีที่มีการเสนอราคาโดยไม่สุจริตหรือมีการสมยอมกันในการเสนอราคาและเป็นการแสดงให้เห็นถึงสถานะที่เหนือกว่าของรัฐในการจัดหาคู่สัญญา หากมีกรณีการสมยอมราคาหรือในกรณีของการประกวดราคาแม้ผู้เสนอราคาได้รับการคัดเลือกแล้วแต่หากภายหลังพบว่าการประกวดราคาเป็นไปโดยมิชอบ ส่วนราชการที่จัดหาพัสดุสามารถยกเลิกการจัดหาพัสดุและดำเนินการจัดหาใหม่

### 4) หลักความโปร่งใส (Transparency)

เป็นหลักการจัดหาพัสดุภาครัฐที่ให้ความสำคัญกับตรวจสอบ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สามารถเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานได้ โดยส่วนราชการจะต้องประกาศกำหนดเป้าหมาย และแผนการ

<sup>69</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก เล่มเดิม. หน้า 300.



จัดหาพัสดุ ระยะเวลาแล้วเสร็จและงบประมาณที่ต้องใช้เพื่อให้ข้าราชการและประชาชนทราบ ซึ่งจะทำให้การทำงานมีความโปร่งใสสามารถตรวจสอบแผนการทำงานได้หลักความโปร่งใสนั้นเป็นการสร้างความรู้สึกที่ดีและเกิดการยอมรับผลการปฏิบัติราชการจากประชาชน ซึ่งในการดำเนินการของรัฐนั้นมุ่งประสงค์จะให้บริการแก่ประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยทั่วถึง ส่วนราชการจึงควรที่จะสามารถเปิดเผยแนวทางการปฏิบัติราชการในทุกเรื่องให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าภารกิจของภาครัฐมีจำนวนเรื่องเท่าใดและจะดำเนินการในแต่ละเรื่องอย่างไร เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทบความมั่นคงที่จำเป็นต้องกระทำเพื่อคุ้มครองประชาชนส่วนใหญ่ของสังคม<sup>70</sup> ในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานได้ในทุกขั้นตอนเพื่อเป็นการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐและยังเป็นการป้องกันความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนที่อาจจะเกิดขึ้นจากการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐอีกด้วย ทั้งนี้ในบางประเทศ กฎหมายได้กำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ทราบข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วนที่สุด ตลอดจนได้รับรู้ข้อคัดค้านของประชาชนซึ่งไม่เห็นด้วยกับโครงการ ตัวอย่างเช่น กฎหมายของประเทศอังกฤษได้กำหนดให้โครงการของรัฐที่มีกิจกรรมหรือเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ การคมนาคม เทคโนโลยีและพลังงาน เกษตรกรรม แรงงาน ธุรกิจการค้า จะต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนเริ่มดำเนินการตามแผนโครงการ<sup>71</sup> ซึ่งกระบวนการจัดหาพัสดุเพื่อใช้ในภารกิจโครงการดังกล่าวย่อมต้องมีการจัดทำประชาพิจารณ์ด้วยเนื่องจากถือเป็นขั้นตอนเริ่มแรกในการจัดหา คู่สัญญาภาคเอกชนเข้ามาทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมตามแผนโครงการแทนรัฐ<sup>72</sup> กรณีนี้อาจเทียบเคียงได้กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ของประเทศไทย ที่กำหนดให้กิจกรรมโครงการของหน่วยงานภาครัฐที่มีมูลค่าตั้งแต่ 2,000,000 บาท ก่อนเริ่มดำเนินการประกาศจัดหาพัสดุหน่วยงานภาครัฐเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) เผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานและในเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง เพื่อเปิดโอกาสให้สาธารณชนทำการเสนอแนะ วิพากษ์ วิจารณ์ เป็นลายลักษณ์

<sup>70</sup> สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. (2546). *คู่มือ คำอธิบายและแนวปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. หน้า 47-48.

<sup>71</sup> ตัวอย่างเช่น The Water Act 1989, Railway Act 1993, The Electricity Act 1989, The Agriculture Act 1993, The Dock Workers Act 1989, The Financial Services and Markets Act 2000.

<sup>72</sup> ณรงค์เดช สรุโณมิต. (2553). *การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทยอังกฤษ*. หน้า 39, 44-46.



อักษรหรือเสนอแนะผ่านทางเว็บไซต์ดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานพิจารณาปรับปรุงขอบเขตของงานก่อนที่จะประกาศจัดหาพัสดุในขั้นตอนต่อไป<sup>73</sup>

#### 5) หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

จากหลักการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ที่ต้องการให้ภาครัฐใช้งบประมาณเพื่อประโยชน์สูงสุดส่งผลให้การจัดหาพัสดุภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงหลักการจัดหา เนื่องจากการจัดหาพัสดุภาครัฐมักเกิดปัญหาในการควบคุมการใช้งบประมาณให้เกิดความคุ้มค่า ซึ่งมีสาเหตุมาจากหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่มุ่งเน้นในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุดเป็นหลัก มิได้คำนึงถึงคุณภาพ ความเหมาะสมกับลักษณะงาน หรือองค์ประกอบอื่นๆ ที่เป็นประโยชน์กับทางราชการและไม่มีการวางแผนจัดหาพัสดุโดยคำนึงถึงความคุ้มค่าในระยะยาวส่งผลให้ภาครัฐได้พัสดุที่มีคุณภาพต่ำหรือผู้รับจ้างที่ทำงานและต้องจัดหาพัสดุนี้อีกครั้งเพื่อทดแทนของเดิมที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ ด้วยเหตุนี้หลักความคุ้มค่า (Value for Money) จึงถูกนำมาใช้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยหลักความคุ้มค่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการซึ่งสามารถวัดผลได้ และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อไป โดยต้องพิจารณาถึงการจัดหาพัสดุที่มีกระบวนการที่ง่ายและรวดเร็วสามารถนำของที่จัดหาพัสดุนั้นมาให้บริการได้ ไม่เกิดภาระแก่ประชาชนที่ต้องรอคอยการได้รับบริการ ตลอดจนส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐวางแผนการจัดหาพัสดุในระยะยาวโดยคำนึงถึงความเหมาะสมในการใช้งบประมาณและปัจจัยทางด้านทรัพย์สินหรือภาระค่าใช้จ่ายของภาครัฐต่างๆ รวมทั้งวัตถุประสงค์ที่จะนำสิ่งนั้นมาใช้ประโยชน์ เช่น การที่ส่วนราชการต้องตัดสินใจซื้อของมาตรฐานทั่วไปที่มีราคาถูกแต่ต้องมีการซ่อมแซมบ่อยกับการซื้อของที่มีคุณภาพสูงกว่าแต่มีอายุการใช้งานได้ยาวกว่าโดยไม่ต้องซ่อมแซม กรณีดังกล่าวการคำนวณความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรอย่างหลังอาจจะมีประสิทธิภาพสูงกว่าก็ควรเลือกอย่างหลัง<sup>74</sup>

<sup>73</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 8.

<sup>74</sup> สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. เล่มเดิม. หน้า 49-53.

## บทที่ 3

### การจัดการพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและต่างประเทศ

กระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐนอกจากเป็นการจัดหาวัสดุอุปกรณ์เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะและพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ยังเป็นกิจกรรมของส่วนราชการที่มีการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในปริมาณสูงกว่าการกิจกรรมอื่นๆ ของส่วนราชการด้วยเหตุนี้กระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐจึงถือเป็นการดำเนินการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารประเทศดังนั้น เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจในกระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐของต่างประเทศที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา และกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ตัวอย่างเช่น ประเทศสก็อตแลนด์ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี เนื่องจากระบบการจัดหาพัสดุของประเทศดังกล่าว ถือว่ามีประสิทธิภาพค่อนข้างสูงเพราะสามารถช่วยให้ภาครัฐประหยัดงบประมาณ สร้างความเป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคา และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้ทำการศึกษาเพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานด้านการจัดหาพัสดุของประเทศไทย โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาถึงระบบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยได้ใช้ระบบในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐแบบรวมการ กล่าวคือในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการไม่ว่าจะโดยวิธีการซื้อ การจ้างหรือวิธีการใดๆ ก็ตาม จะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมพัสดุแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลการจัดหาพัสดุไว้ใช้สำหรับหน่วยงานภาครัฐ แต่ในช่วงเวลานั้นเกิดปัญหาทางการเมืองประกอบกับการบริหารงานของกรมพัสดุแห่งชาติที่ต้องประสบปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย ทั้งนี้เพราะกรมพัสดุแห่งชาติขาดบุคลากรเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และมีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในเรื่องพัสดุ จึงทำให้กรมพัสดุถูกยุบเลิกไปในที่สุด หลังจากนั้นจึงได้มีความพยายามที่จะบริหารจัดการพัสดุนั้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้จากหน่วยราชการฝ่ายทหารได้มีความคิดที่จะปรับปรุงการบริหารงานพัสดุ โดยการจัดตั้งโรงเรียนส่งกำลังบำรุงทหารบกขึ้นเพื่อทำหน้าที่ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการบริหารงานพัสดุ ทั้งนี้โดยได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล

สหรัฐอเมริกา ในส่วนหน่วยราชการฝ่ายพลเรือนได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงการบริหารงาน พัสดุขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยประมาณปลายปี พ.ศ. 2511 กรมวิเทศสหการสำนักงบประมาณ และ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้ประสานความร่วมมือและมีความคิดริเริ่มปรับปรุง การบริหารงานพัสดุขึ้น โดยได้รับความร่วมมือและความช่วยเหลือจาก USOM (ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยน ชื่อเป็น USAID) และแนวคิดในการบริหารงานพัสดุได้มีการพัฒนาและดำเนินการอย่างต่อเนื่อง มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งระบบการจัดหาแบบรวมการ โดยหน่วยงานเดียวได้ถูกยกเลิกไปแล้วเปลี่ยนมา เป็นการใช้ระบบของการกระจายอำนาจในการจัดหาพัสดุให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ เป็นผู้จัดหาเอง เพื่อความสะดวกในการจัดหาพัสดุไปใช้ในการดำเนินการของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยยังขาดองค์กรหรือหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมกระบวนการจัดหาพัสดุของ ส่วนราชการในภาพรวม<sup>1</sup>

### 3.1.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ

การจัดหาพัสดุภาครัฐถือเป็นกระบวนการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของ ส่วนราชการจึงมีความสัมพันธ์กับกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และระเบียบหรือข้อบัญญัติ ว่าด้วยการพัสดุที่ใช้บังคับกับส่วนราชการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเทศไทยได้ปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล เนื่องจากในอดีตประเทศไทยสูญเสียงบประมาณไปกับ ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เป็นจำนวนมากหลายพันล้านบาทซึ่งล้วนแต่เป็นรายจ่ายที่เกิดจากปัญหา ในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การจัดซื้อพัสดุที่ด้อยคุณภาพ การให้บริการประชาชนที่ ผิดพลาดล่าช้า การใช้บังคับกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน และการทุจริตและ ประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น ประกอบกับในการดำเนินนโยบายของรัฐมีความจำเป็นที่ จะต้องขอรับความช่วยเหลือจากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งการกู้เงินจากธนาคารโลกมาใช้ รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ธนาคารโลกได้วางหลักเกณฑ์ว่าประเทศไทยในฐานะผู้ขอรับ ความช่วยเหลือจะต้องพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับ หลักธรรมาภิบาลเพื่อป้องกันมิให้เงินที่กู้มาตกไปอยู่ในความครอบครองของข้าราชการที่ทุจริต

<sup>1</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์ ก (2542). สารานุกรมเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535. หน้า 1-3.



ด้วยเหตุนี้รัฐจึงต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 ที่ได้บัญญัติว่า

(1) บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินการตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

(2) จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศและสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณเพื่อพัฒนาจังหวัดเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึงตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศรวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐโดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นเพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

(7) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมืองที่มีความเป็นอิสระเพื่อติดตามสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

(8) ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้มีการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ<sup>2</sup> โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) รัฐบาลต้องกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ราชการส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน สนับสนุนให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนาโดยภาคประชาชนมีส่วนร่วม สนับสนุนงบประมาณให้จังหวัดมีศักยภาพในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ยั่งยืน ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

(2) รัฐบาลต้องให้ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเท่าเทียมกันในการเข้าถึงการพัฒนาทุกด้าน เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ สาธารณูปโภค สาธารณสุข

(3) พัฒนาองค์กรและบุคลากรของภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้มีความสามารถคุณธรรมและจริยธรรม พัฒนาวิธปฏิบัติราชการ โดยยึดหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) ในการบริหารราชการแผ่นดิน

(4) จัดระบบงานเพื่อบริการสาธารณะให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามหลักการสำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance)

(5) จัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระ เพื่อให้ความเห็นและตรวจสอบการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากการแทรกแซงหรืออิทธิพลใดๆ จากรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

(6) จัดให้มีแผนพัฒนาการเมืองและสภาพพัฒนาการเมืองที่เป็นอิสระ

(7) จัดให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม เช่น การรักษาพยาบาล บำเหน็จ บำนาญ

จากหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ซึ่งหมายถึง การปกครอง การบริหาร การจัดการควบคุมดูแลกิจการต่างๆ ให้เป็นไปในครรลองคลองธรรมนอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ประกอบไปด้วยหลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ

<sup>2</sup> สำนักกรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. หน้า 72.



หลักความคุ้มค่า ซึ่งทุกหลักๆ ล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายที่จะรักษาความสมดุลในมิติต่างๆ เช่น บางครั้งองค์การอาจมุ่งความคุ้มค่าจนละเลยเรื่องความเป็นธรรมหรือโปร่งใส หรือองค์การเน้นความโปร่งใสมากจนบุคคลภายนอกล่วงรู้ความลับที่สำคัญในการปฏิบัติงาน เป็นต้น ในการบังคับใช้หลักการดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐ รัฐบาลจะต้องแก้ไขหรือตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ หรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญข้างต้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 ได้กำหนดหลักบริหารจัดการที่ดีเพื่อให้ส่วนราชการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศไทยใหม่ทั้งระบบ และมาตรา 3/1 ยังได้บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติขึ้น เพื่อให้พระราชกฤษฎีกาที่จะตราขึ้นดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบและทิศทางที่ส่วนราชการและข้าราชการพึงจะต้องเพื่อนำไปสู่ผลลัพธ์ของการบริหารราชการที่ดี<sup>3</sup> ตามเจตนารมณ์ของการปฏิรูประบบราชการ จึงถือเป็นที่มาของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งได้กำหนดแบบแผนเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามรัฐธรรมนูญ<sup>4</sup>

## 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ประเทศไทยใช้ระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐแบบกระจายอำนาจในการจัดหา ส่งผลให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต่างๆ สามารถใช้งบประมาณเพื่อจัดหาพัสดุได้ตามความต้องการ และกรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ถือเป็นกระบวนการเริ่มต้นของส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐในการใช้อำนาจปฏิบัติการกิจบริการสาธารณะ แนวคิดเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินจึงถือเป็นรากฐานหลักของระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในทุกขั้นตอน เช่น การใช้อำนาจจัดหาพัสดุ การอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้าง การยกเลิกการจัดหาพัสดุ ฯลฯ จึงต้องสอดคล้องกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง หลักปฏิบัติที่เป็นกฎหมายในการกำหนดขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบในแต่ละหน่วยงานของทางราชการเพื่อการทำงานอย่างเป็นระบบและเกิดประสิทธิภาพในการบริหารสู่การบรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมายหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานที่ใช้อำนาจในทางปกครองให้มีระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานอย่าง

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1.

<sup>4</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2553). 82 ปีแห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน. หน้า 28,215.



เป็นระบบ ไม่ใช่อำนาจหน้าที่เกินความเหมาะสมจนทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย การใช้อำนาจของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทจะต้องอยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เท่านั้น กฎหมายจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการวางกฎเกณฑ์ของการใช้อำนาจปกครองของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ<sup>5</sup> โดยในอดีตประเทศไทยมีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินหลายครั้ง เพื่อปรับปรุงแก้ไขปัญหาในการพัฒนาประเทศให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### 2.1) หลักการพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดิน

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินหลายฉบับมาจนถึงปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่ “พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476” ซึ่งถูกบัญญัติขึ้น โดยมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อแก้ไขปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินที่ล่าช้าไม่ทันความต้องการของประชาชนในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เนื้อหาในพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงได้วางโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถบริหารราชการได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว และรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ ได้แก่<sup>6</sup>

ประการแรก ในการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปด้วยความคล่องตัวและเข้าถึงประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง การกำหนดฐานะของกระทรวงให้เป็นทบวงการเมือง ซึ่งในบรรพหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายที่มีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ระบุว่าทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคลอันมีนัยว่า หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลนี้มีฐานะทางกฎหมายที่จะเป็นคู่สัญญาในด้านกฎหมายได้ กรณีของกรมซึ่งขึ้นตรงต่อกระทรวงให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยเช่นกัน (ส่วนจังหวัดเพิ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2495) เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณ ทรัพยากรของแต่ละหน่วยงานเป็นไปโดยอิสระซึ่งจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในวงกว้าง นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นมาในรูปแบบเทศบาลอีกด้วย

สาระสำคัญในพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 ถือเป็นพื้นฐานในการวางระบบการบริหารราชการแผ่นดินในภายหลังโดยมีการแก้ไข

<sup>5</sup> สุภาพ สาริพิมพ์. (2547). *กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน*. หน้า 26.

<sup>6</sup> แหล่งเดิม. หน้า 178-180.

ปรับปรุงรายละเอียดให้สอดคล้องกับสภาพบ้านเมืองในแต่ละสมัย ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่ที่ออกมาภายหลังมักมีการแก้ไขเนื้อหาเพื่อเพิ่มความสะดวกในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ อาทิเช่น “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495” ได้มีการกำหนดรายละเอียดในการบังคับบัญชาของข้าราชการประจำระดับสูงเพื่ออำนวยความสะดวกต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลโดยมอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจรับผิดชอบในราชการประจำของกระทรวง มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวงได้และยังมีมาตรการส่งเสริมให้ราชการบริหารส่วนกลางสามารถกระจายอำนาจสั่งการต่างๆ จากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคให้เกิดความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการ ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออก “ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218” เพื่อจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่โดยมีเนื้อหาที่กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเพื่อควบคุมและการกำกับปฏิบัติราชการของกระทรวงต่อหน่วยงานระดับกรม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการมาเกือบ 20 ปี จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2534 ได้ประกาศ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534” ขึ้นบังคับใช้แทน โดยมีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการปฏิบัติภารกิจ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของกระทรวง ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ให้ปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมข้าราชการประจำ ตลอดจนกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในระดับกระทรวง และยังเพิ่มหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจลดหลั่นลงไปในระดับต่างๆ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงถือเป็นกฎหมายหลักที่เป็นแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน

## 2.2) การจัดโครงสร้างในการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยทั่วไปหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของแต่ละรัฐมีอยู่ 3 หลักคือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) การพิจารณาว่าประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหารอย่างไรนั้น ต้องพิจารณาจากอำนาจที่จะตัดสินใจขั้นสุดท้ายว่าอยู่ที่องค์กรปกครองส่วนเดียวหรือหลายองค์กรปกครอง ถ้ารวมอยู่ที่องค์กรแห่งเดียวก็เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักรวมอำนาจทางการปกครองแต่หากมีองค์กรหลายองค์กรมีอำนาจดังกล่าวก็เป็นการจัดระเบียบราชการบริหารตามหลักกระจายอำนาจ เมื่อพิจารณาการจัดระเบียบราชการบริหารจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการ



จัดระเบียบราชการบริหารแล้วจะพบว่าประเทศไทยจัดระเบียบราชการบริหาร โดยมีลักษณะการผสมผสานทั้ง 3 หลัก ดังนี้

(1) หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หมายถึง การรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่ราชการส่วนกลาง โดยราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะในทุกเรื่องมีการกำหนดให้หน่วยงานปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดซึ่งใช้กับราชการบริหารส่วนกลางประกอบไปด้วยพระมหากษัตริย์ รัฐมนตรี กระทรวง และข้าราชการ ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นบริการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องจัดทำเอง โดยรัฐมอบให้องค์กรใดจัดทำแทนไม่ได้จึงต้องมีเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการเองและอยู่ในความอำนวยการของฝ่ายปกครองทั้งหมด<sup>7</sup> โดยบทบาทในการบริหารราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นหน้าที่ของกระทรวง ซึ่งปัจจุบันมี 20 กระทรวงแบ่งหน่วยงานย่อยออกเป็น กรม สำนัก กอง หรือ ศูนย์ ตามลำดับ และมีข้าราชการในสังกัดเพื่อทำหน้าที่ใช้อำนาจดำเนินกิจการทางปกครองตามที่มีกฎหมายให้อำนาจ ในการควบคุมการปฏิบัติงานของหน่วยงานย่อยหรือข้าราชการในสังกัดเป็น ไปในรูปแบบการใช้อำนาจบังคับบัญชา กล่าวคือ มีการรวมอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานปกครองต่างๆ และอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางเพื่อให้ส่วนกลางสามารถใช้อำนาจได้อย่างเด็ดขาดทันต่อสถานการณ์ หัวหน้าส่วนราชการ (ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือตำแหน่งที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น) สามารถตรวจสอบว่าผู้ใต้บังคับบัญชากระทำถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับได้กำหนดไว้หรือไม่ หากไม่ถูกต้องผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชาแก้ไข และสามารถตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจต่างๆ ของผู้ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานประจำหรืองานนโยบายก็ตาม รวมถึงยังสามารถใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการในขั้นตอนสุดท้าย นอกจากนั้นยังมีลักษณะการแบ่งลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานปกครองอย่างชัดเจน โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงมีสิทธิสั่งการเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่า ในทางกลับกันเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำกว่าก็ต้องเชื่อฟังเจ้าหน้าที่ในระดับสูงกว่า<sup>8</sup>

(2) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) หรืออาจเรียกอีกอย่างว่า “การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ” ซึ่งเป็นรูปแบบที่อ่อนตัวลงมาของหลักการรวมศูนย์อำนาจปกครอง กล่าวคือ เป็นการที่รัฐมอบอำนาจในการตัดสินใจบางประการของรัฐในส่วนกลางให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งป็นตัวแทนของรัฐแต่ไปปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่ในท้องที่การปกครอง

<sup>7</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์ ข (2553). คำอธิบายกฎหมายปกครอง. หน้า 127-128.

<sup>8</sup> ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 174-175.



โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก็ยังอยู่ในระบบบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางตลอดเวลา หลักการดังกล่าวใช้แก้ไขข้อจำกัดของการรวมอำนาจปกครองโดยเฉพาะในเรื่องของความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งทำให้บางครั้งการตัดสินใจล่าช้าไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหาที่มีความจำเป็นเร่งด่วนได้ จึงได้มีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองโดยการแบ่งอำนาจนั้นให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการ แต่เจ้าหน้าที่ที่ส่งไปประจำการนั้น ผู้แต่งตั้งและมีอำนาจในการบังคับบัญชาที่ยังคงเป็นราชการส่วนกลางอยู่เช่นเดิม ดังนั้น หลักการแบ่งอำนาจปกครองจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจ<sup>9</sup> ซึ่งถือเป็นก้าวแรกที่จะนำไปสู่การกระจายอำนาจปกครอง มีประโยชน์และความจำเป็นมากสำหรับประเทศที่ราษฎรห่อนความสามารถในการปกครองตนเอง หากมอบอำนาจให้ราษฎรปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองทันทีย่อมเกิดผลเสียมากกว่าผลดี<sup>10</sup> โดยหน่วยงานราชการที่รับมอบหมายภารกิจในการปกครองตามหลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

(3) หลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) หมายถึง การที่รัฐตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรต่างๆ และมอบกิจการบางประเภทที่เคยเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนกลางมาแต่เดิมให้ดำเนินการพร้อมกับมอบอำนาจปกครองเพื่อกระทำการเหล่านั้นด้วยตนเองอย่างอิสระและเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางไม่มีอำนาจบังคับบัญชาการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว แต่มีเพียงหน้าที่สนับสนุนและกำกับดูแลเท่านั้น<sup>11</sup> โดยราชการบริหารส่วนกลางจะก้าวล่วงเข้ามากำกับให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นปฏิบัติงานภายใต้กรอบของกฎหมาย แต่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่งการให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นกระทำการใดๆ ที่ราชการบริหารส่วนกลางเห็นว่าเหมาะสม สำหรับวิธีการกระจายอำนาจปกครองนั้นสามารถทำได้ 2 ประการ<sup>12</sup> ได้แก่

ประการแรก การกระจายอำนาจปกครองทางเขตแดน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจที่พิจารณาตามอาณาเขต มีการมอบอำนาจในการปกครองให้แก่เขตพื้นที่ตามอาณาเขต แต่ละเขตมีอำนาจปกครองตนเองภายในเขตนั้นๆ จะใช้อำนาจนอกเขตไม่ได้ โดยแต่ละเขตมีอิสระในการปกครองตนเอง มีเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในแต่ละเขตแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางโดยองค์กรที่มีบทบาทในการใช้อำนาจปกครอง ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

<sup>9</sup> ชาลชัย แสงศักดิ์ ค. (2553). *กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. หน้า 58-60.

<sup>10</sup> ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 181-182.

<sup>11</sup> พรชัย รัศมีแพทย์. (2535). *หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย*. หน้า 36.

<sup>12</sup> ประยูร กาญจนกุล. เล่มเดิม. หน้า 185.

ประการที่สอง การกระจายอำนาจปกครองตามกิจการ คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยองค์กรดังกล่าวมีทรัพย์สิน งบประมาณ และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง เช่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ยังคงมีความสัมพันธ์ในเรื่องการเงินการคลังในด้านของงบประมาณและการจัดทำงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณ โดยลักษณะของงบประมาณของราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ สามารถทำงบประมาณขาดดุล สมดุล หรือเกินดุลก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการใช้จ่ายของรัฐกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเนื่องจากมีรายได้มาจากเงินงบประมาณกลางและจากเงินภาษีภายในท้องถิ่นการงบประมาณที่เป็นการใช้จ่ายเงินที่ได้มาจากงบประมาณกลางจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์กฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณของแต่ละท้องถิ่นไว้ โดยมีสาระสำคัญคือกำหนดห้ามมิให้จัดทำงบประมาณในลักษณะรายจ่ายสูงกว่ารายรับ และในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณทั้งราชการบริหารส่วนกลางราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เฉพาะในส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจในการออกระเบียบเพื่อตรวจสอบการบริหารงบประมาณของแต่ละท้องถิ่น ตามที่กฎหมายจัดตั้งแต่ละราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้กำหนดไว้ ยกเว้นกรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้โดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร<sup>13</sup>

### 2.3) การบริหารราชการแผ่นดินที่ส่งผลกระทบต่อการจัดหาพัสดุภาครัฐ

จากสาระสำคัญของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และทุกฉบับในอดีต ได้ให้ความสำคัญกับการที่รัฐสามารถบริหารราชการแผ่นดินด้วยความคล่องตัวเป็นหลัก ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดปัญหาต่างๆ ซึ่งปัญหาดังกล่าวยังได้ส่งผลกระทบต่อการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ ดังนี้

(1) การบริหารราชการแผ่นดินยังคงให้ความสำคัญกับระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ กล่าวคือ ความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) ฝังรากลึกมาตั้งแต่สมัยเศรษฐกิจแบบศักดินาไทยแต่โบราณ เนื้อหากฎหมายจึงเป็นการให้เอกสิทธิแก่ข้าราชการในการ

<sup>13</sup> มานิต จุมปา ค (2551). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. หน้า 385-388.



ปกครอง เป็นเหตุให้ข้าราชการมักใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยไม่มีระบบการควบคุมการใช้ อำนาจที่เป็นรูปธรรม ประกอบกับสังคมการเมืองเป็นสังคมอำนาจนิยมโดยที่หลักความชอบธรรม ถูกกำหนดโดยผู้มีอำนาจจากฝ่ายการเมืองทำให้ระบบราชการและข้าราชการจึงกลายเป็นศูนย์กลาง แห่งอำนาจและการใช้อำนาจเหนือประชาชนมาโดยตลอด ถึงแม้จะมีการแบ่งอำนาจในการ ปกครองให้กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ก็ยังเป็นเพียงการแบ่งภารกิจและอำนาจการวินิจฉัย แต่บางส่วนเท่านั้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยังเป็น กฎหมายที่เขียนขึ้นโดยการให้ความสำคัญกับระบบราชการบริหาร (Executivefunction) มากกว่า ระบบราชการนิติบัญญัติและระบบราชการตุลาการ ทำให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นใหญ่กว่ากฎหมายและการตรวจสอบ<sup>14</sup>

(2) การให้อำนาจและเอกสิทธิ์แก่ระบบราชการมากกว่าการควบคุมการใช้อำนาจ กล่าวคือ เนื้อหาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับอื่นๆ ล้วนแต่ให้อำนาจเจ้าพนักงานมากเกินไปโดยปราศจากเกณฑ์การควบคุมดุลยพินิจที่มีประสิทธิภาพ โดยมีเนื้อหาที่เป็นกำหนัดขั้นตอนการปฏิบัติราชการไม่ชัดเจนแต่เนื้อหาส่วนใหญ่จะเป็นการ มอบหมายให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนด เช่น มาตรา 11(4) และวรรคสอง ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งย่อมเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่สามารถใช้ดุลยพินิจวางแนวทางการปฏิบัติราชการได้อย่าง กว้างขวาง เป็นต้น ลักษณะเช่นนี้นอกจากจะส่งผลให้เกิดขั้นตอนตามกฎหมาย ระเบียบและ ข้อบังคับจะมีมากและล่าช้าจนสร้างความไม่แน่นอนให้แก่เอกชนแล้วยังเป็นการเอื้อประโยชน์ให้ เจ้าพนักงานของรัฐสามารถใช้อำนาจในการปกครองเอื้อประโยชน์ให้แก่เอกชนพวกพ้องของ ตนเองได้เต็มที่ นอกจากนี้ยังไม่สามารถควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานของรัฐก่อนการมี คำสั่ง<sup>15</sup>

(3) ปริมาณกฎหมายมีมากและการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์แห่ง กฎหมายหรืออนุบัญญัติได้ง่ายและปราศจากขอบเขตที่แน่นอนของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ในการ บริหารราชการแผ่นดินมีระเบียบ คำสั่ง และหนังสือเวียนหลายฉบับยากแก่การเข้าถึงของประชาชน ส่งผลทำให้ประชาชนไม่ทราบแนวทางการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ และยังเกิดปัญหาด้านความซ้ำซ้อน ของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรืออนุบัญญัติต่างๆ ที่ออกโดยฐานอำนาจแห่งพระราชบัญญัติระเบียบ

<sup>14</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2548). กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และ พัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. หน้า 208.

<sup>15</sup> แหล่งเดิม. หน้า 211.



บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ฉบับเดียวกัน มีเนื้อหาที่ไม่แตกต่างกันในภาพรวมแต่มีวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกันในรายละเอียด<sup>16</sup> เช่น กรณีของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ เป็นต้น

(4) การให้กรมและจังหวัดมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีอิสระในการใช้งบประมาณทำให้เกิดภาระทางรายจ่ายและปัญหาในการควบคุมทรัพยากรในภาพรวม เนื่องจากควรให้กระทรวงเป็นผู้ควบคุมงบประมาณและทรัพยากรในมาตรฐานเดียว<sup>17</sup> การให้อิสระทางงบประมาณในหน่วยงานระดับกรมและจังหวัดจึงทำให้หัวหน้าส่วนราชการสามารถใช้ดุลยพินิจก่อนนี้ผูกพันได้เกินขอบเขตที่เหมาะสม รวมถึงอาจเกิดปัญหาการแทรกแซงการใช้ดุลยพินิจทางการเงินของแต่ละส่วนราชการจากฝ่ายการเมืองอีกด้วย ทั้งนี้ ฝ่ายการเมืองสามารถสร้างให้ระบบราชการเป็นอิสระจากฝ่ายการเมืองได้ กล่าวคือ การให้หน่วยงานราชการมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีผลให้ส่วนราชการสามารถมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายในตัวเองได้รวมทั้งก่อนนิติสัมพันธ์ต่างๆ ได้และยังมีงบประมาณเป็นของตนเอง ซึ่งการก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในทางกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลในฐานะผู้มีอำนาจสูงสุดในการบริหารประเทศไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแต่กระทรวงทบวงกรม และจังหวัด ซึ่งเป็นเพียงองคาพยพกลับมีสถานะเป็นนิติบุคคล หากรัฐบาลตัดสินใจสั่งการให้ข้าราชการประจำดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อเกิดความเสียหายต่อประชาชนรัฐบาลย่อมไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากมิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายแต่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดที่ปฏิบัติตามคำสั่งกลับต้องรับผิดชอบเนื่องจากมีสถานะเป็นนิติบุคคล กรณีดังกล่าวส่งผลให้ฝ่ายการเมืองสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยปราศจากขอบเขต โดยเฉพาะการดำเนินการในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณของส่วนราชการแต่ละหน่วยงานเช่น การจัดหาพัสดุ การรักษาทรัพย์สิน การบริหารงานภายใน เป็นต้นกรณีดังกล่าวเพื่อเป็นการลดปัญหาที่เกิดขึ้น จึงสมควรที่ระบบการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องปรับลดขนาดของหน่วยงานของรัฐให้เล็กลงและลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการให้เหมาะสมกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ต่อไป<sup>18</sup>

<sup>16</sup> แหล่งเดิม. หน้า 215.

<sup>17</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ ข (2539). สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย: รายงานวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. หน้า 6-8.

<sup>18</sup> สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2547). รายงานการศึกษาโครงการวิจัยเรื่อง ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หน้า 164-171.

#### 2.4) แนวคิดและหลักในการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินที่ผ่านมามีการบริหารในลักษณะที่ทำให้มีสายการบังคับบัญชาและขั้นตอนการปฏิบัติราชการค่อนข้างมาก ทำให้ทำงานล่าช้าเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและไม่สามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดแก่ประชาชนได้ การจัดส่วนราชการมุ่งต่อการปฏิบัติภาระหน้าที่ที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบ การจัดตั้งส่วนราชการส่วนใหญ่จึงกระทำเพื่อสนองต่อการปฏิบัติงานของส่วนราชการนั้นๆ โดยมีได้มีการกำหนดเป้าหมายในภาพรวม เกิดการทำงานซ้ำซ้อนในเรื่องเดียวกัน และมีลักษณะต่างคนต่างปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของตน ทำให้ส่วนราชการไม่อาจเป็นกลไกของรัฐที่ช่วยผลักดันนโยบายการบริหารประเทศให้เป็นไปโดยเร็วจึงได้มีการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ โดยการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บางมาตรา และประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) ขึ้นบังคับใช้แทน ให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 ซึ่งมีสาระสำคัญในการสร้างความเป็นเอกภาพในการบริหารราชการแผ่นดินที่เน้นผลลัพธ์ที่ก่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ การทำงานที่โปร่งใสพร้อมรับการตรวจสอบจากสังคม มีวิธีการทำงานที่รวดเร็ว คล่องตัว ตอบสนองความต้องการของสังคมที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางและใช้เงินงบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่า

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) ได้วางกรอบแนวทางการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินไว้ ดังนี้<sup>19</sup>

ประการแรก เรื่องลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น เนื่องจากเป้าหมายในแง่การเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูประบบราชการมีหลักการว่า ราชการจะดำเนินงานเฉพาะภารกิจเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น ภารกิจใดที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินงานได้ดีกว่า ภาครัฐควรทยอยลดบทบาทลง ซึ่งต่อไปการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องเน้นที่จะปรับบทบาท ปรับขนาดหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใหญ่โต ล่าช้า และยุบเลิกหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน เพื่อให้ราชการโดยภาพรวมมีขนาดเหมาะสมกับภารกิจที่รัฐต้องปฏิบัติ

ประการที่สอง เรื่องการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกรอบแนวทางการบริหารราชการในมิติใหม่ที่ทำให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการสาธารณะมากขึ้น รัฐจึงควรส่งเสริมการบริหารงานของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง ซึ่งนอกจากจะช่วยลดภาระงานจากส่วนกลางและสลายการบริหารราชการในลักษณะรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างเช่นในอดีตแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นและผลักดันให้ท้องถิ่นเข้ามาดูแลบริหารงาน

<sup>19</sup> มานิตย์ จุมปา ง (2545). คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545. หน้า 140-141.



และรับผิดชอบต่อการใช้ทรัพยากรเพื่อพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของประเทศและการบริหารราชการโดยรวมต่อไป

ประการที่สาม การจัดสรรงบประมาณและการบริหารงานบุคคลจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน ผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ความมีประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า ซึ่งเป็นการปรับปรุงจากแนวทางเดิมที่ยึดกฎระเบียบเป็นหลัก ดังนั้น ในการบริหารและจัดสรรงบประมาณจะต้องมีการวางยุทธศาสตร์ แผนงานที่ชัดเจน และมีระบบการติดตามประเมินผล เพื่อสามารถปรับเปลี่ยนแผนและวิธีการทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้ ส่วนในการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งหน้าที่จะต้องคำนึงถึงความรู้และความสามารถในการปฏิบัติภารกิจในภาพรวม

ประการสุดท้าย หน่วยงานของรัฐต้องใช้ตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ มีการประชาสัมพันธ์บทบาทอำนาจหน้าที่และบริการของหน่วยงานให้ประชาชนทราบและประกาศเป้าหมายการทำงานและรายงานผลงานประจำปีให้ประชาชนผู้รับบริการทราบ และเปิดโอกาสให้ตรวจสอบมากกว่าการตัดสินใจใช้ดุลยพินิจแบบรวมศูนย์อำนาจตัดสินใจตรวจสอบจากระบบภายนอกซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริต

#### 2.5) การบริหารราชการแผ่นดินหลังการปฏิรูป<sup>20</sup>

การบริหารราชการแผ่นดินในแนวทางเดิม กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเป็นกรมต่างก็บริหารทรัพยากรในการทำงาน เช่น งบประมาณ พัสดุ และบุคลากร เป็นต้น เฉพาะในส่วนราชการของตน จึงทำให้การใช้ทรัพยากรเพื่อการบริหารนั้นไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถผลักดันเป้าหมายของงานในระดับกระทรวงให้บรรลุผลเนื่องจากแต่ละส่วนราชการจะคำนึงเฉพาะส่วนของตนเองเท่านั้น การปฏิรูประบบราชการในส่วนโครงสร้างจึงได้มีแนวคิดในการจัดกลุ่มภารกิจขึ้นในกระทรวง โดยนำงานส่วนราชการต่างๆ ในระดับกรมที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและสร้างคุณค่าเพิ่มในงานของส่วนราชการเหล่านั้นมารวมไว้ด้วยกัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการจัดโครงสร้างภารกิจของรัฐในรูปแบบใหม่ เพื่อสร้างเอกภาพในการบริหารงานแล้วยังเป็นแนวทางการสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมและจังหวัดในอนาคตด้วยทั้งนี้ ในแต่ละกลุ่มภารกิจปลัดกระทรวงจะทำหน้าที่เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจ มีอธิบดีของแต่ละกรมเป็นผู้ร่วมดำเนินงาน การใช้งบประมาณให้ปลัดกระทรวงและอธิบดีตกลงร่วมกันในการนำงบประมาณบางส่วนของแต่ละกรมใช้จ่ายร่วมกันตามความจำเป็นของงานที่มีผลสำคัญให้เป้าหมายรวมของกระทรวงบรรลุผล โดยมีรัฐมนตรีของแต่ละกระทรวงทำหน้าที่ผลักดัน หรือเป็น “เจ้าภาพ” ให้การ

<sup>20</sup> ทิพาวดี เมฆสุวรรณค์ และคณะ. (2546). พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545. หน้า 17,31.



ปฏิบัติงานของแต่ละกลุ่มภารกิจบรรลุเป้าหมาย นโยบาย และเกิดผลสัมฤทธิ์ซึ่งในภาพรวมของการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินข้างต้น อาจสรุปได้ว่าหลักการพื้นฐานของการบริหารราชการแผ่นดินในแนวทางเดิมยังคงอยู่ เพียงแต่ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการของการบริหารราชการให้เน้นการทำงาน “เชิงยุทธศาสตร์” มากกว่าการทำงานประจำ<sup>21</sup> ซึ่งเป็นการปฏิรูปให้สอดคล้องกับภารกิจของฝ่ายการเมืองที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนในการปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาในส่วนเนื้อหาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) จะเห็นได้ว่ายังคงมีเนื้อหาที่ขาดความชัดเจนในการกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามตลอดจนขาดกระบวนการควบคุมดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเหมือนดังพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับเดิม การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จึงยังคงอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรืออนุบัญญัติต่างๆ ที่ออกมาเพื่อเพิ่มความชัดเจนของเนื้อหาในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) ซึ่งระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรืออนุบัญญัติต่างๆ ดังกล่าว ส่วนใหญ่ได้ออกโดยอาศัยฐานอำนาจแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับเดิมก่อนมีการปฏิรูปส่งผลให้หลักเกณฑ์การบริหารราชการแผ่นดินจึงยังคงมีลักษณะไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2543 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5 พ.ศ. 2545) เช่น มีลักษณะยุ่งยาก ซับซ้อน มีเนื้อหาที่ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนทำการตรวจสอบ มีขั้นตอนมากเกินไป และมีลักษณะการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่า เมื่อการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินมีการเพิ่มบทบาทให้ฝ่ายการเมืองเป็นผู้ควบคุมภารกิจในเชิงยุทธศาสตร์และเพิ่มความคล่องตัวให้ผู้บังคับบัญชาสามารถมอบหมายหรือสั่งการผู้ใต้บังคับบัญชาได้สะดวกขึ้นส่งผลให้หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติบางประการที่ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรืออนุบัญญัติอื่นๆ กำหนดไว้ ย่อมถูกแทรกแซงโดยฝ่ายการเมืองได้มากยิ่งขึ้น ปัญหาดังกล่าวย่อมทำให้การบริหารราชการแผ่นดินในภาพรวมขาดความเป็นเอกภาพ โดยเฉพาะในด้านการพัสดุที่ถือเป็นปัจจัยหลักในการดำเนินกิจการและนโยบายของรัฐ

<sup>21</sup> แหล่งเดิม. หน้า 33.

3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายที่กำหนดแบบแผนเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐที่สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 78 โดยพระราชกฤษฎีกานี้ได้นำหลักความคุ้มค่า (Value for Money) กำหนดไว้ในมาตรา 23 ซึ่งบัญญัติว่า

“การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรม โดยจะต้องขังน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ราคา และประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมีใช้ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียวกันแต่คำนึงถึงการให้บริการอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะทำให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงระเบียบว่าด้วยการพัสดุ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว”

จากหลักการดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าพระราชกฤษฎีกานี้มุ่งหมายให้มีการเปลี่ยนแนวความคิดเดิมที่มุ่งจัดหาพัสดุโดยคำนึงเฉพาะราคาต่ำสุดเป็นสำคัญ ซึ่งที่ผ่านมาหลายครั้งเป็นปัญหาในการปฏิบัติราชการ เพราะการจัดหาพัสดุโดยใช้ราคาต่ำสุดอาจทำให้ได้ของที่มีคุณภาพต่ำ หรือใช้ประโยชน์ได้เพียงในช่วงเวลาหนึ่ง รวมตลอดถึงการละทิ้งงานเพราะปฏิบัติตามสัญญาไม่ได้ ซึ่งทำให้ต้องเริ่มดำเนินการใหม่อันเป็นการสูญเสียเวลาในช่วงนั้น ไปอย่างไรก็ตาม ความในมาตรา 23 นั้น มิได้มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเอาไว้โดยเฉพาะ แต่มีขึ้นเพื่อให้เป็นหลักการให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการจัดหาพัสดุจะต้องมีหน้าที่ไปปรับปรุงระเบียบให้สอดคล้องกับหลักการนี้ เพื่อให้ส่วนราชการต่างๆ นำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักความคุ้มค่านี้ต่อไป ทั้งนี้ การกำหนดหลักการตามพระราชกฤษฎีกานี้มีความประสงค์จะให้ใช้บังคับกับส่วนราชการในทุกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค รวมทั้งหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารที่มีการจัดตั้งขึ้นและมีการปฏิบัติราชการเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม สำหรับรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งปกติตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรเหล่านี้จะให้อำนาจอิสระในการบริหารงานขององค์กรจึงไม่อาจนำพระราชกฤษฎีกานี้ไปใช้บังคับกับองค์กรเหล่านั้นทันทีได้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากการปฏิบัติงานขององค์กรเหล่านั้นมีส่วนใกล้ชิดต่อการให้บริการประชาชน โดยตรงในการปฏิบัติภารกิจจึงควรนำหลักการตามพระราชกฤษฎีกานี้ไปใช้ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และการบริหารงานแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและเพื่อให้การบริหารงานภาครัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกันในพระราชกฤษฎีกานี้จึงกำหนดให้องค์กรเหล่านั้นต้องไปกำหนดหลักเกณฑ์ตามพระราชกฤษฎีกานี้โดยให้หน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์กร



เหล่านั้นตามกฎหมายมีหน้าที่ดูแลให้มีการกำหนดแนวทางการบริหารงานให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ พระราชบัญญัติเทศบาลฯ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลฯ ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้าย ได้นำหลักการเรื่องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปบัญญัติไว้ด้วยแล้ว โดยรายละเอียดการปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดซึ่งเท่ากับว่าแนวทางการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชกฤษฎีกานี้จะได้รับการปฏิบัติที่สอดคล้องกันทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน

#### 4) ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการ

ระเบียบหรือข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยนั้น มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ ซึ่งมีการใช้บังคับแตกต่างกันออกไปตามแต่ประเภทของส่วนราชการ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนแต่ละแห่งได้ตราขึ้นใช้บังคับกับหน่วยงานของตนเอง และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภทยกเว้นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งในแต่ละฉบับล้วนมีสถานะเป็นกฎที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหารมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่ากระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ฯลฯ เป็นผู้ใช้อำนาจรักษาการตามระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับ โดยหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดหาพัสดุที่สอดคล้องกันเนื่องจากในการร่างระเบียบว่าด้วยการพัสดุนับต่างๆ ในอดีตที่ผ่านมา มักจะนำเอาเนื้อหาของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ที่ใช้บังคับเฉพาะกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมาเป็นแม่แบบในการร่างระเบียบฉบับอื่นๆ หรือนำไปบังคับใช้กับหน่วยงานประเภทรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนบางแห่งโดยอนุโลม ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุซึ่งถือเสมือนแม่แบบแห่งระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุภาครัฐทุกฉบับ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11(4) และวรรคสองที่บัญญัติว่า

“ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้”



บทบัญญัติมาตรา 11(4) และวรรคสองข้างต้น ถือเป็นอำนาจทั่วไปทางการบริหาร หรือ “อำนาจสั่งการ” ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารที่จะทำการออกแนวทางปฏิบัติราชการในด้านต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ในภายหลัง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวก็ได้ให้นำแนวคิดในบทบัญญัติมาตรา 11(4) และวรรคสองไปใช้กับการตราระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุขึ้นบังคับใช้กับหน่วยงานของตน<sup>22</sup> เช่น ในส่วนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีของกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการตราข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุขึ้นบังคับใช้ได้เองโดยไม่ต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในส่วนของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนก็ได้มีการมอบอำนาจให้คณะกรรมการบริหารหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยงานสามารถใช้อำนาจทางการบริหารพิจารณากำหนดหรือแก้ไขปรับปรุงระเบียบหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการพัสดุมาบังคับใช้ได้เองตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของราชการ<sup>23</sup> ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการและของหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ในประเทศไทยมีเนื้อหาที่ไม่แตกต่างกันและมีสถานะเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยยังขาดกฎหมายกลางที่ควบคุมกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทย

### 3.1.2 กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับ โดยก่อนดำเนินการจัดหาพัสดุกวิธีเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดทำรายงานขอซื้อของจ้างซึ่งประกอบไปด้วยเหตุผลความจำเป็นในการซื้อหรือจ้าง วงเงินงบประมาณ คุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรืองานจ้าง คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา และข้อกำหนดอื่นๆ เสนอขอความ

<sup>22</sup> ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 97 บัญญัติว่า

“ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครในกรณีดังต่อไปนี้

(4) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้างและการพัสดุ.”

<sup>23</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร0203/ว 3 ลงวันที่ 2 มกราคม 2518 และ ที่ นร0220/ว 156 ลงวันที่ 19 กันยายน 2534.

เห็นชอบต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขออนุมัติจัดหาพัสดุ โดยการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ถือเป็นขั้นตอนแรกในการกำหนดเงื่อนไขที่ส่วนราชการจะใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาตัดสินผู้ที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาและถือเป็นอำนาจของส่วนราชการที่จัดหาพัสดุจะใช้ดุลยพินิจกำหนดได้ตามความต้องการของหน่วยงาน เมื่อหัวหน้าส่วนราชการให้ความเห็นชอบแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงสามารถดำเนินการจัดหาพัสดุได้ตามขั้นตอนและวิธีการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดไว้

ในส่วนของวิธีการซื้อการจ้างหรือวิธีการคัดเลือกเอกชนเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการ ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ 5 วิธีซึ่งได้แก่วิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา วิธีพิเศษ และวิธีกรณีพิเศษ สำหรับวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์อาจถือได้ว่าเป็นวิธีการประกวดราคาประเภทหนึ่ง โดยทั้ง 5 วิธีดังกล่าวย่อมมีขั้นตอนที่แตกต่างกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้<sup>24</sup>

#### 1) วิธีตกลงราคา

วิธีตกลงราคาจะใช้ในกรณีที่ส่วนราชการดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าหรือวงเงินครั้งหนึ่งมีราคาไม่เกิน 100,000 บาท ยกเว้นกรณีของกรุงเทพมหานครวงเงินครั้งหนึ่งมีราคาไม่เกิน 50,000 บาท โดยวิธีการตกลงราคา เจ้าหน้าที่พัสดุสามารถที่จะติดต่อดตกลงราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้โดยตรง เมื่อผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้เสนอราคากลับมายังส่วนราชการแล้ว เจ้าหน้าที่พัสดุกับส่วนราชการและจะต้องทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขออนุมัติทำสัญญากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างที่ได้รับการตัดสินใจคัดเลือกรายนั้นต่อไป

#### 2) วิธีสอบราคา<sup>25</sup>

วิธีสอบราคาจะใช้ในกรณีที่ส่วนราชการดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าหรือวงเงินครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท ยกเว้นกรณีกรุงเทพมหานครที่มีวงเงินครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 50,000 บาท แต่ไม่เกิน 1,000,000 บาท โดยมีวิธีการและขั้นตอนดังนี้

<sup>24</sup> รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ. (2550). ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). หน้า 38-70.

<sup>25</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 20 และข้อ 40-43 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 14 และข้อ 33 - 36 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 17 และข้อ 36 - 39 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 14 และข้อ 33-36.



### 2.1) การจัดทำเอกสารสอบราคา

เมื่อหัวหน้าหน่วยงานได้ให้ความเห็นชอบในรายงานการขอซื้อของจ้างที่เจ้าหน้าที่พัสดุได้รายงานเสนอแล้ว ให้เจ้าหน้าที่พัสดุกจัดทำเอกสารสอบราคาเพื่อตีประกาศให้ผู้ค้าที่สนใจได้ทราบเพื่อเข้าร่วมการแข่งขันเสนอราคา โดยเอกสารสอบราคาอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดต่างๆ ตามที่หลักเกณฑ์ที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติกำหนด เช่น คุณสมบัติเฉพาะของพัสดุที่ต้องการซื้อ และจำนวนที่ต้องการ หรือแบบรูปรายการละเอียดและปริมาณงานที่ต้องการจ้าง คุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาซึ่งจะต้องมีอาชีพขายหรือรับจ้าง ข้อความที่ระบุให้ผู้เข้าเสนอราคาต้องส่งตัวอย่าง แคตตาล็อกหรือแบบรูปและรายการละเอียดไปพร้อมกับใบเสนอราคา (ถ้ามี) หรือกรณีจำเป็นต้องมีการตรวจสอบให้กำหนดจำนวนตัวอย่างให้พอแก่การตรวจสอบและเหลือไว้สำหรับการทำสัญญา สถานที่ติดต่อเกี่ยวกับรูปรายการละเอียด กำหนดระยะเวลายื่นราคาเท่าที่จำเป็นต่อหน่วยงานที่จัดหา กำหนดสถานที่ส่งมอบพัสดุและวันส่งมอบโดยประมาณ หรือกำหนดวันที่จะเริ่มทำงาน และวันแล้วเสร็จโดยประมาณ กำหนดสถานที่ วัน เวลาเปิดซองสอบราคา

### 2.2) การเผยแพร่เอกสารสอบราคา

เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องดำเนินการเผยแพร่เอกสารสอบราคาโดยส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้นโดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ พร้อมทั้งให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น ก่อนวันเปิดซองสอบราคาไม่น้อยกว่า 10 วัน ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล ก่อนวันเปิดซอง สอบราคาไม่น้อยกว่า 10 วันทำการ ให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างนั้นโดยตรงหรือโดยไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับด่วนพิเศษให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่า 5 ราย และให้มีการปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการบริหารส่วนตำบลและศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารการซื้อการจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลระดับอำเภอ

### 2.3) การยื่นและรับซองสอบราคา

ผู้มีอาชีพค้าขายหรือรับจ้างที่สนใจจะเข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาจะต้องยื่นซองเสนอราคาต่อหน่วยงานนั้นๆ ตามสถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งในการยื่นซองเสนอราคาผู้เสนอราคาจะต้องผนึกซองโดยเจ้าหน้าที่ของถึงประธานคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา การซื้อหรือการจ้างครั้งนั้น และจะต้องส่งไปถึงหน่วยงานผู้ดำเนินการสอบราคาก่อนวันเปิดซองสอบราคา เจ้าหน้าที่จะต้องลงรับโดยไม่เปิดซองเสนอราคาและจะต้องระบุวันและเวลาที่รับซองซึ่งหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องเก็บรักษาของเสนอราคาทุกรายโดยยังไม่ต้องเปิดซองเสนอราคา



#### 2.4) การเปิดซองสอบราคา

คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาที่ได้รับการแต่งตั้งจากหัวหน้าส่วนราชการ จะต้องทำหน้าที่เปิดซองเสนอราคา ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาตลอดจนเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายที่ได้รับการคัดเลือกไว้ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด โดยเมื่อครบกำหนดวันเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องเปิดซองเสนอราคาที่ได้รับส่งมอบจากเจ้าหน้าที่พัสดุ และอ่านแจ้งราคาพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานต่างๆ ของผู้เสนอราคาทุกรายโดยเปิดเผยในการตรวจสอบดังกล่าวกรรมการทุกคนต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบเสนอราคาและเอกสารประกอบใบเสนอราคาทุกแผ่น จากนั้นคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา แคตตาล็อกหรือแบบ รูป และรายการละเอียด แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาในการทำหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคาของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคานั้น คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องตรวจสอบว่าผู้เสนอราคาแต่ละรายมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่อย่างไร เช่น มีความสัมพันธ์ในเชิงบริหาร หรือมีความสัมพันธ์กันในเชิงทุน หากปรากฏว่ามีผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องตัดรายชื่อผู้เสนอราคาดังกล่าวทุกรายที่มีผลประโยชน์ร่วมกันออกจากการเป็นผู้เสนอราคาในการเสนอราคาครั้งนั้นพร้อมทั้งแจ้งผู้เสนอราคารายนั้นให้ทราบชื่อเพื่อเปิดโอกาสให้สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งทั้งนี้ ในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาหากคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเห็นว่าความผิดพลาดของผู้เสนอราคารายใดเป็นความผิดพลาดเล็กน้อย คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาสามารถอนุญาตให้ผู้เสนอราคารายดังกล่าวผ่านเข้าร่วมกระบวนการเสนอราคานั้นตอนต่อไปได้

#### 2.5) การพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้าง

คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่ต้องตรงตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาและมีคุณภาพ หรือคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อหน่วยงาน โดยจะต้องเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายที่ได้คัดเลือกไว้ ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด แต่หากในกรณีที่ผู้เสนอราคาต่ำสุดดังกล่าวไม่ยอมเข้าทำสัญญากับหน่วยงานภายในระยะเวลาที่กำหนดตามเอกสารสอบราคาให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำรายถัดไปตามลำดับแทน ในกรณีที่มีผู้เสนอราคาเท่ากันหลายราย ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเรียกผู้เสนอราคาดังกล่าวมาขอให้เสนอราคาใหม่พร้อมกันโดยวิธีการยื่นซองเสนอราคาและเมื่อคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาจะต้องรายงาน

ผลการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อส่งการอนุมัติให้ทำสัญญาจัดหาพัสดุ กับเอกชนผู้เสนอราคารายต่อสุดต่อไป

### 3) วิธีประกวดราคา<sup>26</sup>

วิธีประกวดราคาจะใช้ในกรณีที่ส่วนราชการดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าหรือวงเงิน ครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 2,000,000 บาท ยกเว้นในกรณีของกรุงเทพมหานครที่ต้องมีมูลค่าหรือวงเงิน ครั้งหนึ่งมีราคาเกิน 1,000,000 บาท ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ได้กำหนดวิธีการประกวดราคาไว้สองวิธีซึ่งได้แก่ การประกวดราคาโดยวิธีทั่วไป และการประกวดราคาโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1) การประกวดราคาโดยวิธีทั่วไป

เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดทำเอกสารประกวดราคา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ประกอบด้วยรายการพัสดุที่ต้องการซื้อหรืองานที่ต้องการจ้าง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเข้าประกวด ราคากำหนดวันเวลารับซอง ปิดการรับซอง และเปิดซองประกวดราคา สถานที่และระยะเวลา ในการขอรับหรือขอซื้อเอกสารประกวดราคาและราคาของเอกสารประกวดราคา จากนั้นเจ้าหน้าที่ พักจะต้องดำเนินการเผยแพร่เอกสารประกวดราคาโดยนำเอกสารประกวดราคาดังกล่าวไป เผยแพร่แก่ประชาชนทั่วไป ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยวิธีการดังต่อไปนี้

(1) ปิดประกาศประกวดราคาโดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้นๆ โดยให้ปิด ประกาศในตู้ที่มีกุญแจปิดตลอดเวลา และในการดำเนินการปิดประกาศหรือปลดประกาศออกจากตู้ ผู้ปิดประกาศหรือผู้ปลดประกาศ แล้วแต่กรณี จะต้องจัดทำหลักฐานการปิดหรือการปลดประกาศ เป็นหนังสือโดยมีพยานบุคคลรับรอง และผู้ปิดประกาศหรือผู้ปลดประกาศออกจะต้องไม่เป็น บุคคลเดียวกัน และจะต้องไม่ใช่บุคคลที่เป็นพยานในแต่ละกรณีด้วย

(2) ส่งประกาศประกวดราคาไปประกาศทางวิทยุกระจายเสียงและหนังสือพิมพ์หรือ อย่างไม่อย่างหนึ่ง

(3) ส่งประกาศประกวดราคาให้กรมประชาสัมพันธ์และองค์การสื่อสารมวลชนแห่ง ประเทศไทยเพื่อเผยแพร่

<sup>26</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 21 และข้อ 44-56 ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 15 และข้อ 37-49 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 18 และข้อ 40-52 และข้อบัญญัติ เมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 15 และข้อ 37-49.



(4) ส่งประกาศประกวดราคาพร้อมทั้งเอกสารประกวดราคาไปเผยแพร่ที่ศูนย์รวมข่าวประกวดราคาของทางราชการ

(5) ส่งประกาศประกวดราคาพร้อมทั้งเอกสารประกวดราคาไปให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค แล้วแต่กรณี

การให้หรือขายเอกสารประกวดราคา เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องกระทำในสถานที่ที่สามารถติดต่อได้โดยสะดวก ไม่เป็นเขตหวงห้าม และจะต้องจัดเตรียมเอกสารประกวดราคาให้มากเพียงพอสำหรับความต้องการของผู้มาขอรับหรือผู้มาขอซื้อ โดยไม่มีเงื่อนไขอื่นใดในการให้หรือการขาย และจะต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ และจะต้องมีช่วงเวลาสำหรับการคำนวณราคาของผู้ประสงค์จะเข้าเสนอราคาหลังปิดการให้ หรือการขายเอกสารประกวดราคาจนถึงวันรับซองประกวดราคาไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ หรือไม่น้อยกว่าจำนวนวันที่มากกว่านั้น ตามที่ กวพ. กำหนด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงขนาด ปริมาณและลักษณะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้างเมื่อผู้ที่มีอาชีพค้าขายหรือรับจ้างที่สนใจจะเข้าร่วมแข่งขันเสนอราคาจะต้องยื่นซองเสนอราคาต่อหน่วยงานนั้นๆ ตามสถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยหัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา และคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการรับซองประกวดราคา จะเป็นอำนาจหน้าที่คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาภายหลังจากที่คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาได้รับซองประกวดราคาแล้ว ขั้นตอนประการต่อไป คือ คณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาจะต้องดำเนินการเปิดซองใบเสนอราคาและอ่านแจ้งราคาพร้อมบัญชีรายการเอกสาร หลักฐานต่างๆ ของผู้เสนอราคาทุกราย โดยเปิดเผยตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด และให้กรรมการทุกคนลงลายมือชื่อกำกับไว้ในใบเสนอราคาและเอกสารประกอบในการเสนอราคาทุกรายการ

ในการพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่ผู้ยื่นซองประกวดราคาได้เสนอราคามาแข่งขันกันนั้น คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่กำหนดไว้ในประกาศ แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคาแล้วจึงพิจารณาคัดเลือกลักษณะของหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ เพื่อเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาจะต้องเสนอความเห็นพร้อมเอกสารทั้งหมดต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา และในการพิจารณาดังกล่าวย่อมถือเป็นดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานที่จะพิจารณาคัดเลือกตามที่เห็นสมควร โดยไม่ผูกพันตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการตรวจสอบรูปแบบ รายการละเอียดตามเงื่อนไขใน



เอกสารประกวดราคา หากผู้เสนอราคารายใดเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในเอกสารประกวดราคาในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ และความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบต่อผู้เสนอราคารายอื่น หรือกรณีเป็นการผิดพลาดเล็กน้อย ให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาผ่อนปรนให้เข้าประกวดราคาได้ โดยไม่ตัดสิทธิผู้เข้าประกวดราคารายนั้นออก<sup>27</sup>

### 3.2) การประกวดราคาโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์

การประกวดราคาโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Auction) กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นๆ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของราชการบริหาร หากจะดำเนินการจัดหาพัสดุแต่ละครั้งที่มีมูลค่าหรือวงเงินเกิน 2,000,000 บาท จะต้องดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กพ.อ.) ให้สามารถจัดหาโดยวิธีการอื่นได้ แต่ทั้งนี้การจัดหาพัสดุโดยวิธีการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์จะไม่ใช่บังคับกับการจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน หรือการซื้อหรือการจ้าง โดยวิธีพิเศษและวิธีกรณีพิเศษ

โดยภาพรวม วิธีประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์มีกระบวนการจัดหาพัสดุที่เหมือนกับวิธีประกวดราคาข้างต้น แต่มีรายละเอียดในบางขั้นตอนที่แตกต่างออกไป ดังนี้

(1) การจัดทำร่างขอบเขตงาน (Terms of Reference: TOR) และร่างเอกสารประกวดราคา<sup>28</sup>

เมื่อหน่วยงานภาครัฐมีความประสงค์ที่จะจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าหรือวงเงินตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป หัวหน้าหน่วยงานที่มีความประสงค์นั้นจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) และร่างเอกสารประกวดราคาขึ้นเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างขอบเขตของงานร่างเอกสารประกวดราคาตลอดจนร่างประกาศเชิญชวน โดยเมื่อคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานฯ ได้จัดทำร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตของงานฯ นำร่างดังกล่าวเสนออนุมัติจากหัวหน้าหน่วยงาน และเมื่อหัวหน้าหน่วยงานได้อนุมัติเป็นที่เรียบร้อยแล้วเจ้าหน้าที่พัสดุของหน่วยงานดังกล่าวนั้น จะต้องนำสาระสำคัญของร่างทั้งสองฉบับดังกล่าวที่สามารถเผยแพร่ได้ไปประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานนั้นและส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่อเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางเป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วันเพื่อให้ประชาชนทั่วไปได้เสนอแนะ

<sup>27</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 18/2531.

<sup>28</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 8.

วิพากษ์วิจารณ์ตลอดจนแสดงความคิดเห็นต่างๆ เป็นลายลักษณ์อักษรหรือผ่านทางเว็บไซต์มายัง ส่วนงานราชการนั้นๆ ภายหลังจากที่ได้มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปได้เสนอแนะ วิพากษ์วิจารณ์ และแสดงความคิดเห็นเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขตงานฯ จะต้องกลับไปพิจารณาทบทวน ซึ่งในทางพิจารณาทบทวนหากคณะกรรมการกำหนดร่างขอบเขต ของงานฯ พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุง ก็จะต้องดำเนินการปรับปรุงและเสนอหัวหน้าหน่วยงาน เพื่อขอความเห็นชอบกับร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาใหม่อีกครั้งหนึ่งและ ไม่ว่าจะมีการปรับปรุงร่างกำหนดขอบเขตของงานหรือร่างเอกสารประกวดราคาหรือไม่ก็ตาม เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องนำลงเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของส่วนราชการตนและส่งให้กรมบัญชีกลางเพื่อ เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลาง เป็นระยะเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 3 วัน อีกครั้งหนึ่งด้วย

### (2) การเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน<sup>29</sup>

ก่อนที่จะดำเนินการเผยแพร่เอกสารประกาศเชิญชวน เจ้าหน้าที่พัสดุจะต้องจัดทำ รายงานขอซื้อของจ้างตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อขอความเห็นชอบ โดยแนบขอบเขตของงาน (TOR) และ เอกสารประกวดราคาหรือใบคำขอประมูลพัสดุได้อนุมัติ และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้ให้ ความเห็นชอบและได้ลงนามในประกาศเชิญชวนแล้ว หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุในฐานะเลขานุการ คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องนำเอกสารประกาศเชิญชวน เอกสารการประกวดราคา และ เอกสารเบื้องต้นอย่างอื่นที่สามารถเผยแพร่ได้ลงประกาศในเว็บไซต์ของตนและกรมบัญชีกลาง เป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 3 วันและให้ปิดประกาศอย่างเปิดเผย ณ ที่ทำการของหน่วยงานนั้นด้วย

### (3) การเสนอราคา<sup>30</sup>

การเสนอราคาจะดำเนินการที่ตลาดกลาง ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่รัฐบาลออกไปอนุญาต ให้ประกอบกิจการจัดทำระบบการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้เสนอราคาทุกรายจะต้องมา เสนอราคาพร้อมกันที่ตลาดกลาง ซึ่งผู้เสนอราคาแต่ละรายจะถูกแยกกลุ่มไว้คนละห้องเพื่อมิให้เกิด การสมยอมราคากัน โดยการเสนอราคาจะเกิดขึ้นภายหลังจากที่คณะกรรมการประกวดราคาได้ ดำเนินการคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคา และกรมบัญชีกลางได้แจ้งวัน เวลา และสถานที่ของตลาด กลางจะใช้เสนอราคาแก่หน่วยงานที่ดำเนินการจัดหาพัสดุเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เมื่อผู้มีสิทธิเสนอ ราคาได้รับแจ้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่ที่จะใช้เสนอราคา ผู้มีสิทธิเสนอราคาแต่ละรายจะต้อง มาเสนอราคาตามวัน เวลา และสถานที่ที่ได้กำหนดไว้ โดยก่อนเริ่มเวลาการเสนอราคาผู้มีสิทธิ

<sup>29</sup> แหล่งเดิม.

<sup>30</sup> แหล่งเดิม.



เสนอราคาจะต้องมาลงทะเบียนและอาจส่งผู้แทนของตนจำนวนไม่เกิน 3 ราย เข้าสู่กระบวนการเสนอราคาได้ หากผู้มีสิทธิเสนอราคารายใดไม่ส่งผู้แทนของตนมาตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ ประธานกรรมการประกวดราคาจะต้องประกาศให้ผู้มีสิทธิเสนอราคารายนั้น เป็นผู้หมดสิทธิเสนอราคาโดยปิดประกาศแจ้งไว้ ณ สถานที่ที่เสนอราคา และเมื่อสิ้นสุดการเสนอราคาจะต้องปลดประกาศและส่งสำเนาประกาศดังกล่าวให้แก่ผู้หมดสิทธิเสนอราคารายนั้น ได้ทราบต่อไป แต่หากเป็นกรณี que เมื่อถึงเวลาเริ่มการเสนอราคาแล้วมีผู้มีสิทธิเสนอราคาเพียงรายเดียวมาลงทะเบียนหรือส่งตัวแทนของตนมาร่วมเสนอราคาส่วนราชการที่ดำเนินการจัดหาพัสดุจะต้องยกเลิกการดำเนินการที่ผ่านมาทั้งหมด

#### (4) การพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคา<sup>31</sup>

เมื่อกระบวนการเสนอราคาได้สิ้นสุดลง คณะกรรมการประกวดราคาจะต้องประชุมพิจารณา เพื่อลงมติว่าเห็นสมควรรับการเสนอราคาของผู้มีสิทธิเสนอราคารายใดพร้อมเหตุผลเพื่อรายงานให้หัวหน้าหน่วยงานที่ดำเนินการจัดหาพัสดุได้พิจารณาภายในวันทำการถัดไป หากหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาแล้วเห็นชอบกับมติของคณะกรรมการประกวดราคาดังกล่าว ให้คณะกรรมการประกวดราคาแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายได้ทราบ แต่หากหัวหน้าหน่วยงานพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการประกวดราคา หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการประกวดราคาได้ทราบ เพื่อให้ชี้แจงภายในเวลา 3 วัน และเมื่อหัวหน้าส่วนราชการได้รับคำชี้แจงจากคณะกรรมการประกวดราคาแล้ว หากหัวหน้าหน่วยงานเห็นชอบตามมติของคณะกรรมการประกวดราคาดังกล่าว ให้คณะกรรมการประกวดราคาแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายได้ทราบ แต่หากหัวหน้าหน่วยงานยังคงไม่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการประกวดราคาหัวหน้าส่วนราชการจะต้องสั่งยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้น และแจ้งให้ผู้มีสิทธิเสนอราคาทุกรายและ กวพ.อ. ได้ทราบ พร้อมทั้งประกาศทางเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐนั้นและกรมบัญชีกลางเป็นระยะเวลาอย่างน้อย 3 วัน

<sup>31</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ข้อ 10.

#### 4) วิธีพิเศษ

หลักเกณฑ์และวิธีการซื้อหรือการจ้างโดยวิธีพิเศษแยกออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

##### 4.1) การซื้อโดยวิธีพิเศษ<sup>32</sup>

ส่วนราชการจะดำเนินการซื้อพัสดุโดยวิธีพิเศษได้ก็ต่อเมื่อเป็นการซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาหรือวงเงินเกิน 100,000 บาท ยกเว้นกรณีของกรุงเทพมหานครที่ต้องมีราคาหรือวงเงินเกิน 50,000 บาท และมีเหตุตามกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานของต่างประเทศกรณีของกรุงเทพมหานครให้หมายถึงเป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดโดยการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

(2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ต่อราชการหรือหน่วยงาน

(3) เป็นพัสดุเพื่อใช้ในราชการลับ (ใช้บังคับเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น)

(4) เป็นพัสดุที่มีความต้องการใช้เพิ่มขึ้นในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องซื้อเพิ่ม (Repeat Order) (ใช้บังคับเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น)

(5) เป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือดำเนินการโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศ

(6) เป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งานหรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นต้องระบุยี่ห้อเป็นการเฉพาะ ซึ่งหมายความรวมถึง อะไหล่ รถประจำตำแหน่ง หรือยารักษาโรคที่ไม่ต้องจัดซื้อตามชื่อสามัญในบัญชียาหลักแห่งชาติ

(7) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

(8) เป็นพัสดุที่ได้ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

ในการซื้อโดยวิธีพิเศษ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษขึ้นคณะหนึ่ง<sup>33</sup>

<sup>32</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 23 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 17 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 20 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 17.



ก. ในกรณีเป็นพัสดุที่จะขายทอดตลาดคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องดำเนินการซื้อโดยวิธีเจรจาตกลงราคา

ข. ในกรณีเป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วนหากล่าช้าอาจเสียหายแก่ราชการหรือหน่วยงานคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้มีอาชีพขายพัสดุนั้น โดยตรงมาเสนอราคา และหากคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้นยังมีราคาสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ค. ในกรณีการจัดซื้อพัสดุของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีลักษณะเป็นพัสดุที่ใช้ในราชการลับ ให้คณะกรรมการการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษปฏิบัติเช่นเดียวกับกรณีเป็นพัสดุที่ต้องซื้อเร่งด่วนหรือในกรณีเป็นพัสดุที่ได้ซื้อไว้แล้ว แต่มีความจำเป็นต้องใช้เพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเจรจากับผู้ขายรายเดิมตามสัญญาหรือข้อตกลงซึ่งยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาการส่งมอบ เพื่อขอให้มีการขายพัสดุดังกล่าวโดยราคาต่ำกว่าหรือราคาเดิมภายใต้เงื่อนไขที่ดีกว่าหรือเงื่อนไขเดิมโดยคำนึงถึงราคาต่อหน่วยตามสัญญาเดิม (ถ้ามี) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่ส่วนราชการจะได้รับ

ง. ในกรณีเป็นพัสดุที่จำเป็นต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเสนอหัวหน้าส่วนราชการเพื่อติดต่อสั่งซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ หรือเพื่อสืบราคาจากต่างประเทศโดยขอความร่วมมือให้สถานเอกอัครราชทูตหรือส่วนราชการอื่นในต่างประเทศช่วยสืบราคา คุณภาพ ตลอดจนรายละเอียด ส่วนในกรณีการซื้อโดยผ่านองค์การระหว่างประเทศคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องติดต่อกับสำนักงานขององค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่ในประเทศโดยตรง เว้นแต่กรณีที่ไม่มีสำนักงานในประเทศ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษสามารถติดต่อกับสำนักงานในต่างประเทศได้

จ. ในกรณีเป็นพัสดุที่โดยลักษณะของการใช้งานหรือมีข้อจำกัดทางเทคนิคที่จำเป็นจะต้องระบุยี่ห้อไว้เป็นการเฉพาะ คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายพัสดุนั้นมาเสนอราคาโดยตรง และหากคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้นยังมีราคาสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม

<sup>33</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 57 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 50 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 53 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 50.

หากเป็นกรณีที่มีผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายพัสดุดังกล่าวจำนวนหลายราย คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้ผลิตหรือผู้แทนจำหน่ายเข้าร่วมการแข่งขันราคาให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ฉ. ในกรณีพัสดุเป็นที่ดินและสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่งคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญเจ้าของที่ดินมาเสนอราคาโดยตรง และหากเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาด หรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นสมควรให้คณะกรรมการการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ช. ในกรณีเป็นพัสดุที่ดำเนินการซื้อโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษจะต้องสืบราคาจากผู้มีอาชีพขายพัสดุนั้นโดยตรงหรือสืบราคาจากผู้เสนอราคาในการสอบราคาหรือประกวดราคาซึ่งถูกยกเลิกไป (ถ้ามี) และหากคณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นว่าผู้เสนอราคารายที่เห็นสมควรซื้อเสนอราคาสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดซื้อโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

#### 4.2) การจ้างโดยวิธีพิเศษ<sup>34</sup>

ส่วนราชการจะดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษได้ก็ต่อเมื่อเป็นการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาหรือวงเงินเกิน 100,000 บาท ยกเว้นกรณีของกรุงเทพมหานครที่ต้องมีราคาหรือวงเงินเกิน 50,000 บาท และมีเหตุผลตามกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้<sup>35</sup>

- (1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ
- (2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ เพื่อให้ทราบถึงความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่น งานจ้างซ่อมเครื่องจักร เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น
- (3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ทางราชการ หรือหน่วยงาน
- (4) เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ (ใช้บังคับเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น)

<sup>34</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 24 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 18 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 21 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 18.

<sup>35</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 58 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 51 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 54 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 51.



(5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order) (ใช้บังคับเฉพาะกรณีหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เท่านั้น)

(6) เป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

ในการจ้างโดยวิธีพิเศษ หน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ในกรณีเป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญพิเศษ หรือเป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจ เพื่อให้ทราบถึงความชำรุดเสียหายก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ หรือเป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วนหากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการหรือเป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องเชิญผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้นมาเสนอราคาโดยตรง และหากคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นว่าราคาที่เสนอมานั้น ยังมีราคาสูงกว่าราคาในท้องถิ่นหรือราคาที่ประมาณได้หรือราคาที่คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นสมควร ให้คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

ข. ในกรณีงานของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็นหรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order) คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องเจรจากับผู้รับจ้างรายเดิมตามสัญญาหรือข้อตกลงซึ่งยังไม่สิ้นสุดระยะเวลาการส่งมอบเพื่อขอให้มีการจ้างตามรายละเอียดและราคาที่ต่ำกว่าหรือราคาเดิม โดยคำนึงถึงราคาต่อหน่วยตามสัญญาเดิม (ถ้ามี) เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดที่ส่วนราชการจะได้รับหรือในกรณีเป็นงานที่ได้ดำเนินการจ้างโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษจะต้องสืบราคาจากผู้มีอาชีพรับจ้างทำงานนั้น โดยตรง และสืบราคาจากผู้เสนอราคาในการสอบราคาหรือประกวดราคาซึ่งถูกยกเลิกไป (ถ้ามี) โดยหากคณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นว่า ผู้เสนอราคารายที่เห็นสมควรจ้างเสนอราคาสูงกว่าราคาในท้องถิ่นหรือราคาที่ประมาณได้ หรือราคาที่คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษเห็นสมควรให้คณะกรรมการจัดจ้างโดยวิธีพิเศษต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

5) วิธีกรณีพิเศษ<sup>36</sup>

ส่วนราชการจะดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีกรณีพิเศษได้ ก็ต่อเมื่อเป็นการซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ และมีเหตุตามกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) เป็นผู้ผลิตพัสดุหรือทำงานจ้างนั่นเอง และนายกรัฐมนตร้อนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

(2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง และกรณีนี้ให้รวมถึงหน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดด้วย

สำหรับขั้นตอนการดำเนินการจัดหาพัสดุโดยวิธีกรณีพิเศษนั้น หัวหน้าหน่วยงานสามารถที่จะสั่งซื้อหรือสั่งจ้างจากผู้ขายหรือผู้รับจ้างซึ่งเป็นส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจได้โดยตรง แต่หากเป็นกรณีการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาหรือวงเงินไม่เกิน 100,000 บาท ยกเว้นกรณีของกรุงเทพมหานครที่จะต้องมีราคาหรือวงเงินไม่เกิน 50,000 บาท หัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุก็สามารถดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างได้ภายในราคาหรือวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากหัวหน้าหน่วยงาน

6) ขั้นตอนการอนุมัติให้มีการสั่งซื้อหรือสั่งจ้าง<sup>37</sup>

ภายหลังจากที่ส่วนราชการจัดหาพัสดุไม่ว่าจะเป็นวิธีการใดที่ระเบียบแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ก็ตาม เมื่อได้ตัวผู้ได้รับการคัดเลือกในการซื้อหรือจ้างครั้งนั้นแล้ว ก่อนจะดำเนินการทำสัญญาเพื่อก่อนนี้ผูกพันกับผู้ได้รับการคัดเลือก หน่วยงานจะต้องเสนอรายงานขออนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างจากบุคคลที่ระเบียบแต่ละฉบับได้กำหนดอำนาจหน้าที่เอาไว้ โดยพิจารณาจากวงเงินที่ระเบียบแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ให้สามารถดำเนินการซื้อจ้างได้เป็นวงเงินเท่าใดพร้อมกับขอบเขตอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารแต่ละระดับด้วยว่าจะสามารถใช้อำนาจ

<sup>36</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 26 และข้อ 59 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 19 และข้อ 52 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 22 และข้อ 55 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 19 และข้อ 52.

<sup>37</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 65 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อ 58 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. 2538 ข้อ 60 และข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 58.



ในตำแหน่งตนได้ภายในวงเงินเท่าใด ซึ่งต้องพิจารณาทุกครั้งที่มีการซื้อการจ้าง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

6.1) การสั่งซื้อหรือสั่งจ้างด้วยวิธีตกลงราคา วิธีสอบราคา และวิธีประกวดราคา การสั่งซื้อสั่งจ้างครั้งหนึ่ง ให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงิน โดยมีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

(ก) หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

- 1) หัวหน้าส่วนราชการ ไม่เกิน 50,000,000 บาท
- 2) ปลัดกระทรวงเกิน 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000,000 บาท
- 3) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเกิน 100,000,000 บาท

(ข) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

- 1.1) นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ไม่เกิน 100,000,000 บาท
- 1.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 100,000,000 บาท

2) เทศบาล

2.1) เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี

- 2.1.1) นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 100,000,000 บาท
- 2.1.2) คณะเทศมนตรี เกิน 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน

300,000,000 บาท

2.1.3) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 300,000,000 บาท

2.2) เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี

- 2.2.1) นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 300,000,000 บาท
- 2.2.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 300,000,000 บาท

3) องค์การบริหารส่วนตำบล

- 3.1) ประธานกรรมการบริหาร ไม่เกิน 50,000,000 บาท
- 3.2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เกิน 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน

100,000,000 บาท

3.3) นายอำเภอ เกิน 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000,000 บาท

3.4) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 200,000,000 บาท

## 4) กรุงเทพมหานคร

4.1) ผู้อำนวยการเขต ผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาล เลขานุการสภา กรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 600,000 บาท

4.2) ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ไม่เกิน 1,000,000 บาท

4.3) ผู้อำนวยการสำนัก ไม่เกิน 5,000,000 บาท

4.4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 20,000,000 บาท

4.5) ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เกินกว่า 20,000,000 บาท

## 5) เมืองพัทยา

5.1) ปลัดเมืองพัทยา ไม่เกิน 10,000,000 บาท

5.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 10,000,000 บาท

6.2) การสั่งซื้อสิ่งจ้างโดยวิธีพิเศษครั้งหนึ่งให้เป็นอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งและภายในวงเงินดังต่อไปนี้

## (ก) หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

1) หัวหน้าส่วนราชการ ไม่เกิน 25,000,000 บาท

2) ปลัดกระทรวงเกิน 25,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 50,000,000 บาท

3) รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเกิน 50,000,000 บาท

## (ข) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1) นายกองการบริหารส่วนจังหวัด ไม่เกิน 100,000,000 บาท

1.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 100,000,000 บาท

2) เทศบาล

2.1) เทศบาลรูปแบบคณะเทศมนตรี

2.1.1) นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 100,000,000 บาท

2.1.2) คณะเทศมนตรี เกิน 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน

200,000,000 บาท

2.1.3) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 200,000,000 บาท

2.2) เทศบาลรูปแบบนายกเทศมนตรี

2.2.1) นายกเทศมนตรี ไม่เกิน 200,000,000 บาท

2.2.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 200,000,000 บาท



## 3) องค์การบริหารส่วนตำบล

3.1) ประธานกรรมการบริหาร ไม่เกิน 50,000,000 บาท

3.2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เกิน 50,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 100,000,000 บาท

3.3) นายอำเภอ เกิน 100,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 200,000,000 บาท

3.4) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 200,000,000 บาท

## 4) กรุงเทพมหานคร

4.1) ผู้อำนวยการเขตผู้อำนวยการวิทยาลัยพยาบาล เลขานุการสภากรุงเทพมหานครเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 1,200,000 บาท

4.2) ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ไม่เกิน 5,000,000 บาท

4.3) ผู้อำนวยการสำนัก ไม่เกิน 10,000,000 บาท

4.4) ปลัดกรุงเทพมหานคร ไม่เกิน 40,000,000 บาท

4.5) ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร เกินกว่า 40,000,000 บาท

## 5) เมืองพัทยา

5.1) ปลัดเมืองพัทยา ไม่เกิน 100,000,000 บาท

5.2) ผู้ว่าราชการจังหวัด เกิน 100,000,000 บาท

6.3) การสั่งซื้อสิ่งจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานสั่งซื้อสิ่งจ้างได้โดยไม่จำกัดวงเงิน

เมื่อผู้มีอำนาจได้อนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้างแล้วส่วนราชการที่จัดหาพัสดุจึงสามารถเรียกให้ผู้ได้รับการคัดเลือกเข้ามาทำสัญญากับหน่วยงานต่อไปโดยผู้มีอำนาจในการลงนามในสัญญาและการแก้ไขสัญญาดังกล่าวคือหัวหน้าส่วนราชการ

จากกระบวนการคัดเลือกคู่สัญญาข้างต้น ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับได้กำหนดให้ใช้วงเงินที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกใช้วิธีการจัดหา เช่น วิธีสอบราคา วิธีตกลงราคา วิธีประกวดราคา เป็นต้น เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงการจัดหาพัสดุโดยวิธีแข่งขันราคาและการตรวจสอบจากผู้มีอำนาจด้วยเหตุนี้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุจึงกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามมิให้ส่วนราชการจัดหาพัสดุ

โดยมีลักษณะเป็น “การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง”<sup>38</sup> หมายถึง การแบ่งวงเงินที่จะซื้อหรือจ้างในครั้งเดียวกัน ออกเป็นส่วนๆ โดยไม่มีเหตุผลความจำเป็นซึ่งมีผลทำให้วิธีการซื้อหรือจ้างเปลี่ยนแปลงไป หรือมีผลทำให้อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างเปลี่ยนแปลงจากที่กำหนดไว้ในระเบียบข้างต้น<sup>39</sup>

### 3.1.3 การควบคุมและตรวจสอบ

การปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐแต่ละฉบับ ในชั้นตอนต่างๆ อาจส่งผลกระทบต่อบุคคลอื่นหรือผู้เสนอราคาที่เข้าสู่กระบวนการเสนอราคาได้ จึงต้องมีการควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติ โดยองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1) การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

ด้วยเนื้อหาของระเบียบว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับเป็นการระบุเงื่อนไข และวิธีการในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุ ซึ่งการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ของระเบียบว่าด้วยการพัสดุนั้นมีทั้งการดำเนินการที่เป็นเพียงการปฏิบัติงานประจำภายในหน่วยงาน เช่น การรายงานขอซื้อขอจ้าง การแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ การรายงานขอความเห็นชอบต่อหัวหน้าส่วนราชการ เป็นต้น และยังมี การดำเนินการที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เช่น การประกาศจัดหาพัสดุ การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา การประกาศยกเลิกการเสนอราคา เป็นต้น โดยลักษณะของการดำเนินการดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ด้วยเหตุที่คำสั่งของเจ้าหน้าที่ในบางกรณีอาจมีการตีความว่าเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ และคำสั่งดังกล่าวมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลและประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้การออกคำสั่งทางปกครองดำเนินไปด้วยความเป็นธรรมและชัดเจนยิ่งขึ้น กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้มีการกำหนดให้กระบวนการจัดหาพัสดุในบางขั้นตอนเป็นคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน (4) การสั่งให้เป็นผู้ทิ้ง

<sup>38</sup> ตัวอย่างเช่น ระเบียบนายกรัฐมนตรีนว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 22 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 16.

<sup>39</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กwp) 0421.3/06998 ลงวันที่ 19 มีนาคม 2551 และที่ กค (กwp) 0421.3/13476 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2551 และ 0421.3/28713 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2551.

งาน<sup>40</sup> ทั้งนี้ ในการแจ้งคำสั่งทางปกครองอันเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุทุกขั้นตอนเจ้าหน้าที่จะต้องแจ้งให้ผู้รับทราบคำสั่งทราบถึงรายละเอียดและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วยตามหลักเกณฑ์มาตรา 40 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>41</sup> ข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการจัดหาพัสดุของส่วนราชการจึงถือเป็นข้อพิพาทที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อหน่วยงานที่ออกคำสั่งโดยตรงและต่อองค์กรตุลาการ ซึ่งองค์กรตุลาการถือเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทในการควบคุมกระบวนการ ขั้นตอน หรือการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง ในการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกล่าวคือ การจัดหาพัสดุของภาครัฐ หากเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการจัดหาตามระเบียบพัสดุของหน่วยงานภาครัฐจะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง โดยแบ่งประเภทได้ ดังนี้

ก. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว เกิดจากการใช้อำนาจที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถดำเนินการได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องให้เอกชนยินยอมก่อน เช่น ออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งอนุมัติ ประกาศผล และคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น การก่อสร้างสะพาน การขุดถนน การก่อสร้างอาคารราชการ ซึ่งข้อพิพาทดังกล่าว ศาลปกครองสามารถพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่ง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน<sup>42</sup> คดีเกี่ยวกับการพัสดุประเภทนี้มักเป็นกรณีที่เกิดขึ้น ดังนี้<sup>43</sup>

(1) เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ เช่น ผู้อนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้างเป็นเพียงหัวหน้าส่วนงานภายในจังหวัด มิใช่หัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 65

(2) เป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล ก. ใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุให้ส่วนราชการในเขตพื้นที่ตำบล ก. กับส่วนราชการในพื้นที่ตำบล ข. บางส่วน กรณีนี้การใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุในส่วนของตำบล ข. ย่อมเป็นการกระทำนอกเหนืออำนาจ

<sup>40</sup> สามารถ วราดิศย์. (2555). *คู่มือปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 29-31.

<sup>41</sup> คำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ 1/2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง.

<sup>42</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2554). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. หน้า 14-15.

<sup>43</sup> สมาคมนักบริหารพัสดุแห่งประเทศไทย. (2555). *เอกสารประกอบคำบรรยายการสัมมนาทางวิชาการ เรื่องคดีปกครองด้านการพัสดุ*. หน้า 5-9.



(3) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เช่น มีพฤติการณ์การสมยอมราคา ระหว่างผู้เสนอราคาบางรายกับเจ้าหน้าที่พัสดุของส่วนราชการ

(4) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดให้ส่วนราชการจะต้องประกาศร่างขอบเขตของงานลงในเว็บไซต์ของหน่วยงาน และกรมบัญชีกลาง หากหน่วยงาน ก. มิได้ทำการประกาศร่างขอบเขตของงานดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอน

(5) เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น การที่ส่วนราชการรับค่าปรับผู้รับจ้างเอกชนที่ส่งมอบงานล่าช้า กำหนดระยะเวลาในสัญญาโดยส่วนราชการดังกล่าวมิได้มีหนังสือแจ้งการปรับและสงวนสิทธิการปรับไปยังผู้รับจ้างแต่อย่างใด

(6) เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต เช่น การที่เจ้าหน้าที่เปิดซองสอบราคา เรียกรับสินบนจากผู้เสนอราคาเพื่อแลกเปลี่ยนกับการเปิดเผยราคาของผู้เข้าเสนอราคารายอื่นๆ

(7) เป็นการกระทำที่มีลักษณะเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่น การกำหนดรายละเอียดคุณสมบัติเฉพาะให้ใกล้เคียงกับสินค้าหรือโดยีี่ห้อหนึ่ง

(8) เป็นการกระทำที่สร้างขั้นตอนขึ้นโดยไม่จำเป็น เช่น การเพิ่มเงื่อนไขในประกาศประกวดราคาว่าผู้ประสงค์จะเสนอราคาต้องเข้ามาดูสถานที่ก่อสร้างก่อนวันเสนอราคา หากผู้ประสงค์จะเสนอราคารายใดไม่เข้าร่วมการดูสถานที่ก่อสร้างตามวันและเวลาที่กำหนด ส่วนราชการจะตัดสิทธิมิให้ผ่านการคัดเลือกเข้าร่วมการเสนอราคาในขั้นตอนต่อไป

(9) เป็นการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควร เช่น การเพิ่มราคาค่าเอกสารประกวดราคาให้มีราคาสูงตามจำนวนวงเงินในการก่อสร้าง กรณีนี้ย่อมเป็นการเพิ่มภาระทางค่าใช้จ่ายให้ประชาชน

(10) เป็นการกระทำที่เป็นการใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ เช่น การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการไม่รับราคาผู้เสนอราคารายต่ำสุดในวิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งกรณีดังกล่าวระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 มิได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวไว้

ข. คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีเทศบาลละเลยไม่ดำเนินการจัดหาผู้รับจ้างขนถ่ายขยะเป็นเหตุให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากขยะที่เน่าเหม็น กรณีที่คณะกรรมการตรวจรับพัสดุละเลยไม่ยอมตรวจรับพัสดุที่ผู้ขายส่งมอบแล้วเป็นเวลานานเกินสมควร และกรณีที่ผู้มีอำนาจสั่งซื้อส่งจ้างใช้เวลา

ในการพิจารณาปรับราคาผู้เสนอราคาขายต่ำสุดนานเกินสมควร เป็นต้นคดีในลักษณะนี้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด<sup>44</sup>

ค. คดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง เนื่องจากสัญญาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐมีลักษณะที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเนื้อหาของสัญญามีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น สัญญาจ้างเอกชนก่อสร้างสะพาน โรงเรียน โรงพยาบาล ถนน เขื่อน วางท่อประปา เป็นต้น หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะบรรลุผลประโยชน์ เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้คู่สัญญาที่เป็นหน่วยงานทางปกครองสามารถยกเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ต้องผิดสัญญาและสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้แม้มิได้ระบุไว้ในสัญญา เป็นต้น จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการมีลักษณะเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง ลักษณะคดีประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องชำระเงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ เพื่อเยียวยาความเสียหายจากการผิดสัญญาหรือเพื่อปฏิบัติตามสัญญา<sup>45</sup>

2) การควบคุมโดยคณะกรรมการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความปัญหาเกี่ยวกับการพัสดุ

ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐแต่ละฉบับกำหนดให้มีคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความและวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบพิจารณาอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและคำร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามระเบียบและความไม่เป็นธรรมอื่นๆ พิจารณาอนุมัติการดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการอื่น กำหนดหลักเกณฑ์และรายละเอียดการปฏิบัติในกระบวนการเสนอราคาเสนอแนะการแก้ไขปรับปรุงระเบียบต่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่างๆ ตามระเบียบหากพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดังกล่าว เห็นได้ว่ามีอำนาจในการพิจารณาคำร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้และความไม่เป็นธรรมอื่นๆ ย่อมแสดงให้เห็นว่า กรณีที่หน่วยงานผู้จัดหาพัสดุดำเนินการจัดหาพัสดุแล้วส่งผลกระทบต่อหรือก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ ต่อบุคคลอื่นแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวสามารถพิจารณาวินิจฉัยข้ออุทธรณ์และคำร้องเรียนของ

<sup>44</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ ค เล่มเดิม. หน้า 348

<sup>45</sup> แหล่งเดิม. หน้า 350.



ผู้ที่ต้องเสียหายจากเหตุดังกล่าวได้ ซึ่งถือเป็นการควบคุมหน่วยงานผู้จัดหาพัสดุให้ดำเนินการในกระบวนการจัดหาพัสดุอย่างถูกต้อง ตรงตามที่ระเบียบแต่ละฉบับได้กำหนด อีกทางหนึ่ง

โดยระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐแต่ละฉบับได้กำหนดให้มีคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบแตกต่างกัน ดังนี้

ก. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเภท เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา ยกเว้น การปฏิบัติตามระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์และกำหนดวิธีปฏิบัติ เพื่อดำเนินการ ให้เป็นไปตามระเบียบนี้ นอกจากนี้ ปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ ในวาระหนึ่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด และอาจแต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด และเทศบาล ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการ หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิตามที่เห็นสมควร ซึ่งในทางปฏิบัติปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด และเทศบาลตามที่ ระเบียบได้ให้อำนาจไว้ โดยมีสำนักกฎหมาย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่เป็น ฝ่ายเลขานุการ

ข. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 ที่ใช้บังคับกับ กรุงเทพมหานคร กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ซึ่งปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักการคลัง ที่ปรึกษากฎหมายกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงานกฎหมายและคดี ผู้อำนวยการสำนักงาน ประมาณกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการกองทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ ผู้แทนสำนักพัฒนา มาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด แห่งละ 1 คน ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีหนังสือเชิญมาเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และ ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งอีกไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการ กงระบบการคลังเป็นกรรมการและเลขานุการ กับให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุแต่งตั้ง ผู้ช่วยเลขานุการไม่เกิน 2 คน เช่นเดียวกับข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545 ที่ได้มีการ กำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติตามข้อบัญญัติในลักษณะเดียวกัน



ค. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ เรียกโดยย่อว่า “กพ.” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงาน ป.ป.ช. ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ผู้แทนสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคนเป็นกรรมการ และให้เจ้าหน้าที่กรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ กับให้ กพ. แต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการไม่เกินสองคน

ง. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทยกเว้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กพ.อ.) โดยมีองค์ประกอบคือปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเป็นรองประธานกรรมการ อัยการสูงสุด ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ผู้แทนกรมสอบสวนคดีพิเศษ ผู้แทนสำนักงานกำกับและบริหารโครงการเปลี่ยนระบบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย ผู้แทนสมาคมธนาคารไทยเป็นกรรมการและอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

### 3) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การจัดการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐถือเป็นกระบวนการในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชน รวมถึงอาจก่อให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยผิดกฎหมาย ดังนั้น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงมีหน้าที่ในการสอบสวน การร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่หรือส่วนราชการไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกอำนาจ ละเลย จนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนส่วนรวมและควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบ หรือที่เรียกว่า “การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรพิเศษ” ซึ่งได้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>46</sup>

<sup>46</sup> ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์*. หน้า 102.

### 3.1) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน โดยไม่เป็นธรรมไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม<sup>47</sup> โดยผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง เมื่อเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า<sup>48</sup> การควบคุมโดยผู้ตรวจการแผ่นดินจึงเป็นการควบคุมโดยองค์กรพิเศษที่เข้ามาช่วยเสริมการควบคุมภายในของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการตรวจสอบ การละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลสำหรับบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบัญญัติ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ผู้ตรวจการแผ่นดินมักจะเข้ามาดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจจัดหาพัสดุของหน่วยงานที่ถูกประชาชนร้องเรียน หรือกล่าวหาว่า หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ที่กระทำผิดระเบียบข้อบัญญัติหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐต่างๆ โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปริมาณการร้องเรียนสูงกว่าส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐประเภทอื่นๆ ทั้งนี้ ในการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่เสนอแนะต่อส่วนราชการที่ถูกตรวจสอบและหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบัญญัติ หรือในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการให้แจ้งหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ที่มีพฤติการณ์ทุจริตให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เรื่องใดที่ไม่อาจสอบสวนหาข้อเท็จจริงต่อไปได้ให้ยุติเรื่องนั้นและรายงานให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรทราบ<sup>49</sup>

<sup>47</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244.

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245 (2).

<sup>49</sup> กลุ่มงานกฎหมาย 3 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). *ผู้ตรวจการแผ่นดิน: ไทย สวีเดน นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ*. หน้า 3-4.



### 3.2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม และไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 รวมถึงไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย<sup>50</sup> บทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. มีความสำคัญอย่างมากในการควบคุมตรวจสอบการดำเนินการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ โดยเฉพาะในกรณีที่ประชาชนหรือผู้ที่ได้รับความไม่เป็นธรรมร้องเรียนต่อ ป.ป.ช. ว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป มีพฤติการณ์ใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุโดยมีเจตนาทุจริตเนื่องจาก ป.ป.ช. มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐโดย ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หากข้อกล่าวหาใดมีมูลก็ให้ส่งรายงานไปยังผู้บังคับบัญชาเพื่อลงโทษทางวินัย และหากมีมูลความผิดทางอาญาด้วย ก็ให้ส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีเขตอำนาจพิพากษาคดีโดยให้ถือว่าเป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและศาลต้องประทับรับฟ้องไว้พิจารณา<sup>51</sup> นอกจากนี้ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏว่าการดำเนินการซื้อ การจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐใดมีการกระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กรณีดังกล่าว ป.ป.ช. สามารถดำเนินการกล่าวโทษบุคคลที่เกี่ยวข้องกับ

<sup>50</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250.

<sup>51</sup> สุรพล นิติไกรพจน์. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. หน้า 82.



การกระทำความผิดต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำผิดที่ลักษณะคดีมีความเป็นความผิดเกี่ยวเนื่องเป็นความผิดเดียวกันกับบุคคลอื่น ป.ป.ช. ยังสามารถสอบสวนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ เพื่อส่งรายงานให้สำนักงาน อัยการสูงสุดดำเนินการให้มีการฟ้องร้องคดีในศาลโดยให้ถือว่าเป็นสำนวนการสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือส่งผลการสอบสวนให้แก่พนักงานสอบสวนหาก ป.ป.ช. เห็นว่าการกระทำความผิดสมควรให้ดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี<sup>52</sup>

### 3.3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการมากที่สุด เนื่องจากเป็นองค์กรที่สามารถตรวจสอบรายละเอียดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการการได้ในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและรายได้อื่นของ ส่วนราชการและแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่ รวมถึงจัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรี และรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี และ ติดตามผลการดำเนินงานของหน่วยรับตรวจตามข้อเสนอของ ส.ต.งตามที่ปรากฏในรายงานผลการ ปฏิบัติงานประจำปีหรือรายงานผลการปฏิบัติงานระหว่างปี<sup>53</sup> บทบาทของคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดินนั้นเป็นบทบาทที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางด้านงบประมาณและการคลังของ หน่วยงานของรัฐทั้งหลายโดยในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการ คณะกรรมการฯ สามารถตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยระเบียบ กฎหมาย และตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ งบประมาณ ความมุ่งหมายของการตรวจสอบนั้นก็เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหาร การเงินของรัฐให้เกิดความประหยัดคุ้มค่าและเป็นมาตรการป้องกันการทุจริต<sup>54</sup> นอกจากนี้ยังมี อำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศกำหนดมาตรฐานหรือมาตรการเกี่ยวกับระบบและการ ควบคุมการตรวจสอบการบริหารงบประมาณสำหรับส่วนราชการต่างๆ (หน่วยรับตรวจ) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงถือเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทมากที่สุดในการตรวจสอบการ

<sup>52</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 14.

<sup>53</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 39.

<sup>54</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. หน้า 169.

ดำเนินการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ ระบบการตรวจสอบดังกล่าวยังคงใช้ระบบการ  
 สุ่มตรวจที่ไม่ครอบคลุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยในภาพรวม<sup>55</sup>

#### 4) การควบคุมโดยประชาชน

นอกจากการควบคุมโดยหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลและคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตาม  
 กฎหมายข้างต้นแล้ว คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547 กำหนดให้ส่วนราชการและ  
 หน่วยงานอื่นของรัฐทุกแห่งที่ติดต่อกันอยู่ได้บังคับแห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ  
 พ.ศ. 2535 จะต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government  
 Procurement: e-GP) ของกระทรวงการคลัง โดยต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 7 เมษายน  
 2553 แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว78 ลงวันที่ 12  
 เมษายน 2553 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งเริ่มปฏิบัติงานในระบบ e-Gp ระยะที่ 1 และ  
 ต่อมาในปี พ.ศ. 2555 กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือค่วนที่สุด ที่ กค0421.6/ว 266 ลงวันที่  
 16 กรกฎาคม 2555 แจ้งเวียนให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเริ่มใช้งานระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ  
 ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ระยะที่ 2 ซึ่งกระบวนการดังกล่าว เป็นกระบวนการที่  
 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกประเภทเผยแพร่ข้อมูลการจัดหาพัสดุโดยการลงประกาศจัดหาพัสดุ  
 สำหรับการจัดหาด้วยวิธีการสอบราคา ประกวดราคา และประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอ  
 นิกส์ที่เว็บไซต์ศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ([www.gprocurement.go.th](http://www.gprocurement.go.th)) ของกรมบัญชีกลาง และ  
 เว็บไซต์ของแต่ละหน่วยงาน โดยเป็นกระบวนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนทราบข้อมูล  
 เกี่ยวกับการประกาศจัดหาพัสดุ จึงถือเป็นการเปิด โอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการ  
 ตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐได้อีกช่องทางหนึ่ง

### 3.2 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในอดีตประเทศสหรัฐอเมริกา ประสบปัญหาในการจัดหาพัสดุภาครัฐเป็นอย่างมาก  
 เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนมาก จึงมีความจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวน  
 มหาศาลในแต่ละปีเพื่อการจัดหาพัสดุให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งเพื่อกิจการของทหารในสมัย  
 สงครามโลกครั้งที่ 2 และกิจการของพลเรือน โดยในขณะนั้นกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับ  
 การจัดหาพัสดุภาครัฐมีอยู่หลายฉบับทำให้เกิดปัญหาในการควบคุมการใช้งบประมาณของประเทศ  
 ให้เกิดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เนื่องจากไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐต่างๆ

<sup>55</sup> สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คณะอนุกรรมการถ่วงดุลอำนาจที่เป็นนโยบายคณะที่ 1.  
 ข้อเสนอในการทำมาตรฐานการปฏิบัติงานตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลแก่ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน.



ที่ดำเนินการจัดหาพัสดุเป็นเหตุให้เกิดการทุจริตในหน่วยงานต่างๆ ของรัฐและส่งผลกระทบต่อการบริหารรัฐกิจในเวลาต่อมา สภาองเกรสได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวจึงได้มีมติให้ปฏิรูปกระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาให้มีลักษณะเป็นระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมศูนย์การจัดหา กล่าวคือ มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัสดุภาครัฐ (Office of Federal Procurement Policy Act) เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมและบริหารทรัพย์สินของภาครัฐในภาพรวม ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัสดุภาครัฐ ได้มอบหมายให้หน่วยงานภายใต้กำกับ คือ U.S. General Services Administration (GSA) เป็นผู้รับผิดชอบในการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐที่มีอยู่หลายฉบับเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ (Procurement Code) ซึ่งประกอบไปด้วยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหลักสองฉบับ คือ The Armed Services Procurement Act of 1947 ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุประเภทยุทธ โขปกรณ์ของกองทัพสหรัฐอเมริกาซึ่งมีรายละเอียดวิธีการดำเนินการจัดหาที่กำหนดไว้ในระเบียบที่มีชื่อว่า The Armed Services Procurement Regulation ในส่วนของการจัดหาพัสดุในกิจการฝ่ายพลเรือนจะอยู่ภายใต้ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดการบริหารทรัพย์สินของรัฐทุกประเภทให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในส่วนวิธีการและขั้นตอนการดำเนินการจัดหาพัสดุภาครัฐนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้อาศัยอำนาจตาม The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 ตราระเบียบว่าด้วยการพัสดุของสหรัฐอเมริกา The Federal Acquisition Regulation (FAR) ให้มีผลบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 1984 ส่งผลให้การจัดหาพัสดุภาครัฐในเวลาต่อมาจึงเกิดความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้นจนสามารถประหยัดงบประมาณในการจัดหาพัสดุในแต่ละปีงบประมาณได้เป็นจำนวนมาก อีกทั้ง รัฐบาลกลางได้ให้ความสำคัญในการอำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชนโดยการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ เพื่อทำหน้าที่สนับสนุนทั้งทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การรับเรื่องราวอุทธรณ์ร้องทุกข์ การรวบรวมข้อมูลสถิติการจัดหาพัสดุ เพื่อให้การดำเนินการของ U.S. General Services Administration (GSA) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการจัดหาพัสดุภาครัฐมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง จนทำให้ระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับจากนานาประเทศให้เป็นต้นแบบของการนำระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมการมาใช้ในลักษณะที่เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารรัฐกิจ<sup>56</sup>

<sup>56</sup> ศูนย์ศึกษาเอเปคและศึกษาความร่วมมือในภูมิภาคแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2548). รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาเพื่อกำหนดกลยุทธ์การเจรจาการค้าระหว่างประเทศและการพัฒนารูปแบบมาตรฐานข้อตกลงในพันธกรณีระหว่างประเทศ เรื่อง การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เสนอต่อ สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. หน้า 252.

### 3.2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ

1) The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) เป็นพระราชบัญญัติมีจำนวน 905 มาตรา ใช้บังคับกับการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐทุกประเภท ได้แก่ วัสดุ ครุภัณฑ์ โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง ที่ดิน ทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบกิจการระบบคมนาคม และอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ เป็นต้น FASA ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ศาลยุติธรรม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และหน่วยงานของรัฐทุกประเภท<sup>57</sup> มีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินของรัฐให้เกิดความคุ้มค่า ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์สาระสำคัญในการทำสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐกับเอกชน ในส่วนของการจัดหาพัสดุถือเป็นกระบวนการได้มาซึ่งคู่สัญญาของภาครัฐ FASA ได้กำหนดหลักเกณฑ์มอบอำนาจให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการนโยบายการพัสดุภาครัฐ (Office of Federal Procurement Policy: OFP) เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบกระบวนการจัดหาพัสดุของประเทศในภาพรวม โดย OFP มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้งบประมาณเพื่อจัดหาพัสดุ กำหนดวิธีการที่เหมาะสมกับการจัดหาพัสดุ ให้คำปรึกษากับหัวหน้าส่วนราชการรัฐมนตรี ประธานาธิบดีในเรื่องการจัดหาพัสดุ การจัดการทรัพย์สินที่จัดหามาได้ ตลอดจนเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินการจัดหาพัสดุบางประเภท เช่น สิ่งสาธารณูปโภค พัสดุที่ใช้ในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐบาลกลาง เป็นต้น<sup>58</sup> ในการจัดหาพัสดุของภาครัฐทุกประเภทมีหลักการที่ถือเป็นสาระสำคัญ<sup>59</sup> ดังนี้

1.1) มาตรการส่งเสริมการแข่งขันราคา หัวหน้าหน่วยงานที่จัดหาพัสดุจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของภาครัฐ ความต้องการของหน่วยงาน ควบคู่ไปกับการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้อย่างเสรีภายใต้กรอบของระเบียบว่าด้วยการพัสดุ FAR

1.2) การคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ต่างๆ ของหน่วยงาน โดยคำนึงถึงความต้องการใช้งานในรัฐกิจควรใช้วิธีการจัดหาแบบแข่งขันราคาเป็นหลัก เว้นแต่ กรณีมีความจำเป็นจึงจะสามารถใช้วิธีไม่แข่งขันราคาได้ เช่น มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา มีความจำเป็นต้องระบุยี่ห้อหรือแหล่งที่มาเพื่อประโยชน์สูงสุดของภาครัฐ

1.3) ความโปร่งใส กำหนดให้ OFP มีหน้าที่ควบคุมกระบวนการในการจัดหาพัสดุภาครัฐในภาพรวมเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินงานทุกขั้นตอนของภาครัฐได้ โดยกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานต้องวางแผนการจัดหาพัสดุในแต่ละปีงบประมาณ

<sup>57</sup> The Federal Property and Administrative Services Act of 1949. Sec 3.

<sup>58</sup> The Federal Property and Administrative Services Act of 1949. Sec 201.

<sup>59</sup> The Federal Property and Administrative Services Act of 1949. Sec 303.



กำหนดราคาเริ่มต้นที่ใช้ในการจัดหาโดยอยู่บนพื้นฐานของความเปิดกว้างให้เอกชนหลายรายสามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้ หากมีกรณีที่ต้องจัดหาพัสดุโดยวิธีการไม่แข่งขันราคาหรือการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินสูงให้รายงานต่อ OFP เพื่อให้ OFP สามารถตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานต่างๆ และสรุปเหตุผลความจำเป็นประกอบกับแหล่งข้อมูลอ้างอิงเพื่อจัดทำรายงานเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบดุลยพินิจของหน่วยงานภาครัฐได้

1.4) หลักความคุ้มค่า กำหนดหลักเกณฑ์ในการเปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ โดยเฉพาะที่สังกัดรัฐบาลกลางสามารถรวมความต้องการใช้พัสดุเพื่อจัดหาพัสดุในคราวเดียวเพื่อประหยัดงบประมาณในการดำเนินการและเพิ่มอำนาจการต่อรองให้ได้ราคาต่อหน่วยที่ต่ำลง

อนึ่ง หลักการที่ถือเป็นสาระสำคัญที่ได้บัญญัติไว้ใน FASA ถือเป็นหลักการที่ผ่านเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจึงต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ไม่สามารถกำหนดนโยบายที่ขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าวได้<sup>60</sup>

2) The Federal Acquisition Regulation (FAR) ระเบียบว่าด้วยการพัสดุซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ไม่ใช่บังคับกับมลรัฐและท้องถิ่น เว้นแต่ จะได้รับงบประมาณในการจัดหาพัสดุจากรัฐบาลกลาง FAR ได้กำหนดรายละเอียดของแนวทางวิธีปฏิบัติในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ FASA ได้กำหนดไว้ โดยมีเนื้อหาที่ครอบคลุมทั้งกระบวนการจัดหาพัสดุ เช่น การกำหนดความต้องการ การแข่งขันราคา การสืบค้นแหล่งผลิตหรือวิสาหกิจ และการเจรจาต่อรอง เป็นต้น และได้อิงหลักการในเรื่องความโปร่งใส (Transparency) การแข่งขัน (Competition) และความสุจริต (Integrity) เป็นสำคัญ<sup>61</sup> นอกจากนี้ยังมีการกำหนดแบบของสัญญาประเภทต่างๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนการกำหนดหมายเลขรหัสของส่วนราชการที่จัดหาพัสดุต่างๆ ในแต่ละท้องที่ (SEGMENT)<sup>62</sup> เพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดหาพัสดุผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ของ U.S. General Services Administration (GSA) หน่วยงานกลาง<sup>63</sup>

<sup>60</sup> The Federal Property and Administrative Services Act of 1949. Sec 101.

<sup>61</sup> Steven L Schooner. (2002). *Disiderata: Objectives for System of Government Contract Law*. *Public Procurement Law Review*, 11, 103. p. 4.

<sup>62</sup> The Federal Acquisition Regulation Sec. 1.106.

<sup>63</sup> Ronald Straight. *Federal Acquisition Regulation (FAR) Fundamentals: Demystifying the FAR* สืบค้นเมื่อ 13 เมษายน 2556, จาก <http://www.ism.ws/files/Pubs/Proceedings/StraightALT.pdf>

FAR มุ่งเน้นให้การจัดหาพัสดุอยู่ภายใต้ระบบการจัดหาที่มีมาตรฐานหลักเลี่ยงการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ให้มากที่สุดเพื่อลดช่องว่างในการทุจริต ลดต้นทุนในการดำเนินกิจการภาครัฐ และสร้างความรวดเร็วในการจัดหาพัสดุเพื่อให้ภาครัฐได้พัสดุที่มีคุณภาพดีที่สุดในราคาที่เหมาะสม<sup>64</sup> ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแข่งขันราคาจากผู้ประกอบการภาคเอกชน โดยมีช่องทางให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและประชาพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงการแจ้งข่าวสารให้แก่ประชาชนโดยตรงผ่านทางไปรษณีย์หรือโทรศัพท์<sup>65</sup> โดยเนื้อหาของ FAR ได้กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานซึ่งหมายถึง เลขานุการคณะรัฐมนตรี อัยการสูงสุด อธิบดีผู้ว่าราชการจังหวัด ประธานคณะกรรมการรวมถึงตำแหน่งอื่นที่มีอำนาจเช่นเดียวกับหัวหน้าหน่วยงาน<sup>66</sup> ดำเนินการคัดเลือกคู่สัญญาโดยรอบคอบและคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ กรณีดังกล่าวหัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีความชำนาญในด้านการจัดหาพัสดุและการบริหารสัญญาตามคุณสมบัติที่ FAR กำหนดไว้เท่านั้น เพื่อทำหน้าที่เป็นตัวแทนหน่วยงานในการจัดหาพัสดุและรักษาผลประโยชน์ของรัฐ<sup>67</sup> การกระทำใดของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่ FAR กำหนดไว้จะไม่มีผลผูกพันในการทำนิติกรรมสัญญา ส่งผลให้การจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐต่างๆ ในภาพรวมเป็นไปได้ด้วยความราบรื่นเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการจัดหาพัสดุมีความรู้ความชำนาญอีกทั้งยังมีค่าตอบแทนประจำตำแหน่งที่ค่อนข้างสูงกว่างานในตำแหน่งอื่นๆ ในส่วนของภาคเอกชน FAR ได้กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องมีแหล่งเงินทุนเพียงพอ มีประวัติการปฏิบัติงานที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปฏิบัติตามสัญญา มีความชำนาญในเทคนิคพิเศษของงานตามสัญญา มีบุคลากรที่มีความสามารถ และมีจริยธรรมในการประกอบธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐได้พัสดุที่มีคุณภาพดีสามารถใช้ประโยชน์ได้ในระยะยาว

3) ความตกลงว่าด้วยการจัดหาพัสดุโดยรัฐ (The Government Procurement Agreement: GPA) ขององค์การการค้าโลก มีสาระสำคัญที่มุ่งหมายให้ประเทศสมาชิกพัฒนาระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐให้สอดคล้องกับการเปิดเสรีทางการค้าซึ่งมีพันธกรณีที่เป็นสาระบัญญัติได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติต่อสินค้าและบริการที่มาจากประเทศสมาชิกอื่นเสมือนปฏิบัติกับสินค้าและบริการที่มาจากประเทศตนและห้ามเลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการสินค้าและบริการของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยอ้างเหตุผลเรื่องแหล่งประเทศผู้ผลิต ตลอดจนกำหนดหลักการที่สำคัญ คือ

<sup>64</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 1.102 (A) (B).

<sup>65</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 901-2.

<sup>66</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 2.101.

<sup>67</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 1.603-3.



“หลักความโปร่งใส” ให้ประเทศสมาชิกนำไปปรับปรุงกระบวนการจัดหาพัสดุภายในประเทศให้มีกระบวนการประกาศโฆษณา เชิญชวน แข่งผลการคัดเลือก และยื่นข้อมูลสถิติเกี่ยวกับแผนการจัดหาพัสดุทั้งในเชิงจำนวน โครงการและจำนวนมูลค่าของงบประมาณต่อคณะกรรมการว่าด้วยการจัดหาพัสดุภาครัฐด้วย<sup>68</sup> เมื่อสหรัฐอเมริกาได้ลงนามในความตกลง GPA พร้อมกับความตกลงองค์การการค้าโลกที่เมืองมาราเกซ์ในวันที่ 1 มกราคม 2537 การจัดหาพัสดุภาครัฐของสหรัฐอเมริกา นอกจากจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายภายในแล้ว จึงต้องผูกพันตามความตกลง GPA ด้วย โดยการปฏิบัติตามความตกลง GPA จะมีผลต่อกระบวนการคัดเลือกคู่สัญญาที่กำหนดไว้ใน FAR ในขั้นตอนของการจัดหารวม ซึ่งผู้เขียนจะขออธิบายรายละเอียดในลำดับถัดไป

### 3.2.2 กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

การจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศไทยจะอนุญาตให้เฉพาะผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีมาตรฐานหรือคุณภาพผ่านการคัดเลือกและระบุชื่อไว้ในบัญชีของหน่วยงานกลางเท่านั้น ก่อนดำเนินการจัดหาพัสดุทุกวิธีหน่วยงานที่จะดำเนินการจัดหาพัสดุจะต้องกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกคู่สัญญา โดยรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกาได้นำหลักการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและคุณสมบัติผู้เสนอราคาจากต้นแบบของกฎหมายว่าด้วยการซื้อสินค้าจ้างเหมาก่อสร้างและจัดหาบริการ (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Service) ตามมติของคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ (United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL) มาปรับใช้กับกระบวนการจัดหาพัสดุตามที่กำหนดไว้ใน FAR กล่าวคือ<sup>69</sup>

กรณีการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะหน่วยงานที่จัดหาพัสดุนำกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะหรือแบบรูปรายการที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง และห้ามระบุหรืออ้างถึงเครื่องหมายการค้า ชื่อสินค้า สิทธิบัตร งานออกแบบ ประเภท แหล่งกำเนิด หรือผู้ผลิตโดยเฉพาะเจาะจง เว้นแต่ไม่มีวิธีอื่นที่จะอธิบายคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าหรืองานก่อสร้างโดยวิธีอื่นได้แต่ในกรณีนี้หน่วยงานที่ดำเนินการจัดหาพัสดุจะต้องใช้คำว่า “หรือเทียบเท่า” ต่อท้ายด้วย

กรณีการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาได้ จะต้องเป็นคุณสมบัติทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการพัสดุที่จะดำเนินการจัดหา ได้แก่ ผู้เสนอราคาต้องเป็นผู้ประกอบวิชาชีพและมีคุณสมบัติทางเทคนิคที่จำเป็นต่อการปฏิบัติตามสัญญา หรือเป็นผู้มีความสามารถทางวิชาชีพและทางเทคนิคที่

<sup>68</sup> รังสรรค์ ศรีวรศาสตร์. (2550). *การสร้างควมโปร่งใสกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ*. หน้า 12.

<sup>69</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์. *คำแปล UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Service*. หน้า 3.

หรือมีระบบจัดการที่ดีหรือมีความน่าเชื่อถือ หรือมีประสบการณ์มีบุคลากรพร้อมที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาเท่านั้น ห้ามมิให้กำหนดเงื่อนไขประการอื่นที่มีผลต่อความได้เปรียบเสียเปรียบในการเสนอราคาโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร

#### 1) วิธีการจัดหา

FAR ได้กำหนดวิธีการจัดหาพัสดุไว้สองวิธี คือ วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) และวิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation) ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการเลือกใช้แตกต่างกันตามประเภทของสัญญาซึ่งได้แบ่งออกหลายลักษณะตามประเภทของพัสดุ ดังนั้นเพื่อให้ได้วิธีการจัดหาที่เหมาะสมกับพัสดุแต่ละประเภท FAR จึงมิได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาจากวงเงินในการจัดหา แต่กำหนดให้พิจารณาว่าพัสดุที่หน่วยงานต้องการมีลักษณะที่ซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อน โดยมีรายละเอียด<sup>70</sup> ดังนี้

##### 1.1) วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding)

หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการจัดหาพัสดุ โดยวิธีการประกวดราคาแบบปิดซองได้ก็ต่อเมื่อเห็นว่า (1) มีระยะเวลาที่เพียงพอในการจัดให้มีการทำคำเสนอการยื่นซองประกวดราคาและการพิจารณาตัดสินอนุมัติการประกวดราคา (2) คำอนุมัติพิจารณาให้เข้าทำสัญญาซื้อหรือจ้างกระทำได้โดยอาศัยหลักการในเรื่องของราคาและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับราคาของสินค้าและบริการที่จะซื้อหรือจ้าง (3) มีการกำหนดรายละเอียดของสินค้าและบริการไว้อย่างชัดเจนหรือสินค้าและบริการที่ต้องการจัดหามีลักษณะไม่ซับซ้อนและ (4) เป็นที่คาดหมายได้ว่าจะมีผู้เข้าร่วมประกวดราคามากกว่าหนึ่งราย

ขั้นตอนของการใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดซองมีดังนี้<sup>71</sup>

(1) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการทำสัญญาจะต้องมีหน้าที่จัดเตรียมเอกสารเชิญชวนเอกชนผู้สนใจเข้าร่วมการประกวดราคา ในเอกสารเชิญชวนดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน สมบูรณ์และถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าหรือการบริการที่หน่วยงานของรัฐมีความประสงค์จะซื้อหรือจ้าง รายละเอียดของเอกสารต่างๆ ที่ผู้ประกวดราคาจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานในการประกวดราคา โดยเอกสารเชิญชวนดังกล่าวอาจมีรายละเอียดต่างๆ เช่น กำหนดระยะเวลาในการยื่นเอกสารประกวดราคา ห้ามกำหนดข้อความที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิผู้ที่เข้าร่วมการเสนอราคาให้มีจำนวนน้อยราย ซึ่งในเอกสารเชิญชวนดังกล่าว จะต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน สมบูรณ์และถูกต้องเกี่ยวกับสินค้าหรือการบริการที่หน่วยงานของรัฐมีความประสงค์จะซื้อหรือจ้าง รายละเอียดของเอกสารต่างๆ ที่เสนอ

<sup>70</sup> รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 83-91.

<sup>71</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 14.101.



การบริการที่หน่วยงานของรัฐมีความประสงค์จะซื้อหรือจ้าง รายละเอียดของเอกสารต่างๆ ที่เสนอราคาจำเป็นต้องใช้เป็นหลักฐานในการประกวดราคาในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่สามารถกำหนดลักษณะคุณภาพของพัสดุที่ต้องการได้โดยต้องระบุคำแนะนำว่าผู้สนใจเข้าร่วมการประกวดราคาจะต้องเตรียมสิ่งใดมาในวันเสนอราคา เช่น เอกสารรับรองคุณภาพผลิตภัณฑ์ ตัวอย่างสินค้า ใบรับรองประสบการณ์ เป็นต้น<sup>72</sup>

(2) การเผยแพร่โฆษณาเอกสารเชิญชวนให้เอกชนผู้ที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาเมื่อเจ้าหน้าที่ส่งเอกสารเชิญชวนให้เอกชนผู้ที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาเจ้าหน้าที่จะต้องตีพิมพ์และเผยแพร่โฆษณาเอกสารเชิญชวนดังกล่าวให้เป็นที่ทราบโดยเปิดเผยซึ่งอาจตีพิมพ์และเผยแพร่ในหนังสือพิมพ์ เอกสารสิ่งพิมพ์อื่นๆ หรือจะตีพิมพ์ประกาศในที่สาธารณะหรือใช้วิธีการส่งเอกสารเชิญชวนดังกล่าวไปยังผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินค้าหรือการบริการ ที่หน่วยงานของรัฐมีความต้องการ

#### (3) การยื่นเอกสารการประกวดราคา

เมื่อผู้ประสงค์จะเสนอราคาทราบถึงความประสงค์ของภาครัฐในการจัดหาพัสดุจากเอกสารเชิญชวนแล้ว หากเอกชนรายใดประสงค์จะเข้าร่วมแข่งขันจะต้องยื่นเอกสารประกวดราคาต่อหน่วยงานของรัฐตามวันเวลาและสถานที่ที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหากเอกชนผู้สนใจรายใดได้ยื่นเอกสารการประกวดราคาล่าช้าเกินกว่าระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เอกสารการประกวดราคาของเอกชนผู้สนใจรายนั้นก็จะไม่ได้รับการพิจารณา นอกจากนี้ เมื่อเอกชนผู้สนใจได้ยื่นเอกสารการประกวดราคาไปยังหน่วยงานเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว ต่อมาภายหลังเอกชนผู้สนใจรายนั้นมีความประสงค์ที่จะขอแก้ไขหรือขอลอนเอกสารเชิญชวนระหว่างที่ยังไม่ถึงกำหนดเวลาสำหรับการเปิดซองประกวดราคา เอกสารการประกวดราคาหรือเอกสารที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมของผู้ที่ได้ยื่นประกวดราคานั้น จะถูกเก็บรักษาไว้เป็นความลับซึ่งไม่สามารถเปิดเผยได้ แต่หากหน่วยงานได้มีการยกเลิกการประกวดราคาครั้งดังกล่าว เอกสารการประกวดราคาหรือเอกสารที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้น จะต้องส่งกลับคืนไปให้กับผู้ที่ได้ยื่นประกวดราคาดังกล่าวต่อไป

#### (4) การเปิดซองประกวดราคา<sup>73</sup>

เมื่อถึงกำหนดวันเปิดซองประกวดราคา เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการประกวดราคาและอ่านแจ้งราคาของผู้เสนอราคาทุกรายให้ทราบ ซึ่งรายละเอียดต่างๆ ที่ผู้ยื่นประกวดราคาได้ยื่นเข้ามานั้นจะต้องถูกบันทึกเป็นหลักฐานและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในสัญญาจะต้องทำการตรวจสอบข้อมูล

<sup>72</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec14.104.

<sup>73</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 14.301 – 1.

ดังกล่าว หากผู้เสนอราคารายใดมีข้อเสนอที่ไม่ตรงตามเอกสารเชิญชวนเจ้าหน้าที่จะตัดสิทธิ ไม่คัดเลือกผู้เสนอราคารายดังกล่าว

#### (5) การพิจารณาผล

เจ้าหน้าที่จะตัดสินใจเลือกเอกชนผู้ยื่นประกวดราคาที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดไว้ในเอกสารเชิญชวนดังกล่าวและมีข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ให้แก่หน่วยงานของตนมากที่สุด ในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่สามารถพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะการประกวดราคาโดยใช้หลัก Economic Price Adjustment หรือ เกณฑ์การตัดสินใจจากความคุ้มค่าโดยพิจารณาจากปัจจัยด้านคุณภาพและประโยชน์ในด้านความคุ้มค่าที่ภาครัฐจะได้รับโดยไม่จำเป็นต้องคัดเลือกจากราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว เช่น หากผู้เสนอราคาทุกรายไม่มีรายใดที่เสนอราคาเกินวงเงินที่หน่วยงานกำหนด เจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาถึงปัจจัยด้านปริมาณ คุณภาพของสินค้าหรือการบริการ สถานที่ตั้งของแหล่งสินค้า การขนส่งสินค้าภาระภาษี<sup>74</sup>

กรณีที่มีการประกวดราคาเสร็จสิ้นลงแล้วหน่วยงานไม่สามารถต่อรองหรือเสนอเงื่อนไขใดๆ ต่อผู้ชนะการเสนอราคา และจะสามารถยกเลิกการจัดหาพัสดุในครั้งนั้นได้เฉพาะกรณีที่มีพฤติการณ์อันคาดหมายได้ว่าจะทำให้ภาครัฐเสียประโยชน์ เช่น การทุจริต การสมยอมราคา การปฏิบัติฝ่าฝืนระเบียบหรือกฎหมายเท่านั้น<sup>75</sup>

#### 1.2) วิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation)

วิธีการเจรจาตกลงราคาในกรณีหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์ที่จะจัดซื้อพัสดุที่มีลักษณะพิเศษซับซ้อนหน่วยงานของรัฐไม่มีความชำนาญหรือมีความรู้เกี่ยวกับลักษณะของพัสดุนั้นอย่างลึกซึ้งซึ่งจะสามารถระบุความต้องการลงไปในเอกสารเชิญชวนได้ หน่วยงานของรัฐอาจกำหนดความต้องการไว้อย่างกว้างๆ เพื่อให้เอกชนผู้สนใจเข้าร่วมเสนอพัสดุดำเนินการได้ประกาศไว้ และเมื่อเอกชนได้เสนอพัสดุมายังหน่วยงานแล้ว หน่วยงานก็จะดำเนินการเจรจาทอรองกับเอกชนเป็นรายๆ ไป เมื่อได้มีการเจรจาทอรองเป็นที่เรียบร้อย เจ้าหน้าที่แจ้งไปยังเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอเหล่านั้นให้เข้ายื่นข้อเสนอด้านราคาอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้หน่วยงานได้พิจารณาคัดเลือกข้อเสนอที่เป็นประโยชน์แก่ภาครัฐมากที่สุด ซึ่งขั้นตอนของวิธีการตกลงราคามีดังนี้<sup>76</sup>

<sup>74</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 14.408-4.

<sup>75</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR).Sec14.404-1.

<sup>76</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 15.100.



## (1) การมีหนังสือเชิญชวนให้มีการจัดทำข้อเสนอราคา

เมื่อหน่วยงานของรัฐใดมีความประสงค์ที่จะจัดหาพัสดุมาใช้สำหรับหน่วยงานของตน แต่ไม่สามารถที่จะใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดของได้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำสัญญาจะต้องมีหนังสือเชิญชวนให้มีการจัดทำข้อเสนอราคาเป็นหนังสือเชิญชวน โดยระบุความต้องการพัสดุของหน่วยงานข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญา รายละเอียดของข้อมูลที่เอกชนต้องเตรียมเสนอ

## (2) การตรวจสอบและประเมินข้อเสนอราคา

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือเชิญชวนให้เอกชนผู้สนใจเข้าร่วมยื่นข้อเสนอราคาและมีเอกชนผู้สนใจได้เข้ามายื่นข้อเสนอราคาแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบและประเมินข้อเสนอราคาคงกล่าวของเอกชนผู้ที่ได้มายื่นข้อเสนอเข้ามาซึ่งจะพิจารณาโดยประเมินผลจากความสามารถ ผลการดำเนินงานในอดีต<sup>77</sup>

(3) การเจรจาต่อรองกับเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคา<sup>78</sup>

หลังจากที่เจ้าหน้าที่ได้สอบถามเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาเกี่ยวกับรายละเอียดของข้อกำหนดและเงื่อนไขต่างๆ แล้ว เจ้าหน้าที่จะต้องชี้แจงให้เอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาแต่ละรายทราบถึงผลการประเมินคุณภาพของข้อเสนอของเอกชนผู้ยื่นที่อาจจะต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ของภาครัฐ ซึ่งเอกชนสามารถรับไปปรับปรุงแก้ไขข้อเสนอของตนให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นในโอกาสหน้าและเมื่อมีการเจรจาต่อรองกับเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาแล้ว ขั้นตอนประการต่อไป เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการพิจารณาคัดเลือกเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาที่ไม่ผ่านการพิจารณาออกและดำเนินการเจรจากับเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาที่เหลืออยู่อีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ทำการแก้ไขข้อเสนอของตนและยื่นข้อเสนอครั้งสุดท้ายที่แก้ไขแล้วต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำสัญญา

## (4) การคัดเลือกเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคา

ภายหลังจากที่เอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาได้ยื่นข้อเสนอครั้งสุดท้ายที่ได้แก้ไขแล้ว เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาข้อเสนอราคาที่เหมาะสมเป็นครั้งสุดท้าย เพื่อประเมินและคัดเลือกเอกชนผู้ยื่นข้อเสนอราคาที่เป็นประโยชน์แก่ภาครัฐสูงสุดเมื่อเจ้าหน้าที่คัดเลือกเอกชนรายใดให้เป็นคู่สัญญา เจ้าหน้าที่จะต้องทำรายงานแสดงเหตุผลว่าข้อเสนอของเอกชนผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นประโยชน์แก่ภาครัฐสูงสุดอย่างไร เพื่อเสนอต่อหัวหน้าหน่วยงานและหน่วยงานกลางในภายหลัง

<sup>77</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 15.305.

<sup>78</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec15.306 (c).

## 2) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกคู่สัญญา

ทั้งวิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) และวิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation) ได้ให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า โดยหน่วยงานสามารถกำหนดเงื่อนไขในเอกสารเชิญชวนให้เอกชนผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาจัดเตรียมหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการประกอบกิจการ ผลการดำเนินงานในอดีต ความเชี่ยวชาญ หรือทักษะพิเศษ เมื่อเอกชนรายดังกล่าวเข้าร่วมการเสนอราคาทั้งสองวิธีข้างต้น ในขั้นตอนการพิจารณาคัดเลือกหน่วยงานของรัฐสามารถนำปัจจัยทางด้านคุณภาพมาพิจารณาประกอบกับราคาที่เอกชนเสนอมาได้ด้วย หรือ เรียกว่า “Economic Price Adjustment” ซึ่งสอดคล้องกับ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) ที่ต้องการให้การจัดหาพัสดุภาครัฐเกิดประโยชน์ในระยะยาว มากกว่าการมุ่งคัดเลือกผู้เสนอราคาจากราคาที่ต่ำที่สุดเพียงอย่างเดียว

## 3) การจัดหารวม

The Federal Acquisition Regulation (FAR) ได้ส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ วางแผนการจัดหาพัสดุก่อนใช้งบประมาณที่ได้รับ โดยกำหนดวิธีการให้รวบรวมแหล่งข้อมูลของสินค้าและบริการที่ต้องการเพื่อให้ทราบถึงลักษณะของสินค้าและบริการที่มีลักษณะคล้ายกัน<sup>79</sup> และควรสำรวจปริมาณผู้ผลิต ผู้ขาย หรือผู้ให้บริการที่มีอยู่ในท้องตลาดให้ละเอียดจากฐานข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานกลางและจากฐานข้อมูลอื่นๆ<sup>80</sup> เพื่อให้สามารถจัดหาพัสดุเพียงคราวเดียว วิธีการนี้จะทำให้ราคาต่อหน่วยของพัสดุมีราคาต่ำกว่าการแยกจัดหาหลายครั้งและอำนาจในการต่อรองของหน่วยงานในฐานะคู่สัญญาย่อมมีมากกว่าการกระจายอำนาจในการจัดหาให้หลายหน่วยงานซึ่งทำให้การใช้งบประมาณของประเทศเกิดความคุ้มค่าและประหยัด ทั้งนี้ FAR ได้กำหนดแบบของสัญญาที่สอดคล้องกับการจัดหารวมเพื่อประโยชน์ของทางภาครัฐ การจัดหารวมจึงเป็นที่นิยมในหน่วยงานของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกาการดำเนินการจัดหารวมตามที่ FAR กำหนดไว้ข้างต้นเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลาง หรือ U.S. General Services Administration (GSA) ซึ่งในการปฏิบัติงานได้ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุให้ประชาชนสามารถรับทราบได้ตลอดเวลา (Real Time) และ GSA ยังมีหน้าที่จัดทำแคตตาล็อกอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีลักษณะเป็นการจัดทำบัญชีหมวดหมู่ประเภทสินค้าและบริการของผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนไว้กับ GSA เพื่อใช้ประโยชน์ในการรวบรวมรายการพัสดุที่มีคุณลักษณะเฉพาะและความต้องการใช้งานคล้ายกัน (Common

<sup>79</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR).title8.

<sup>80</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). title9.



Used Item) ของหลายหน่วยงาน เช่น หมวดครุภัณฑ์สำนักงาน หมวดวัสดุสิ่งก่อสร้าง หมวดเครื่องจักรกล และหมวดเชื้อเพลิง เป็นต้น หน่วยงานใดที่มีความต้องการพัสดุที่กำหนดไว้ในบัญชีดังกล่าวจะต้องรายงานความต้องการไปยัง GSA เพื่อที่ GSA จะได้รวบรวมความต้องการของหลายๆ หน่วยงานแล้วจึงดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีลักษณะคล้ายกันไปในคราวเดียวกัน นอกจากนี้ GSA ยังมีกระบวนการรวบรวมสถิติ แผนการใช้งบประมาณ มูลค่าการจัดหาพัสดุในแต่ละครั้งของหน่วยงานของรัฐต่างๆ เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนหรือรายงานเสนอความเห็นต่อองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานต่างๆ ได้โดยตรงอีกด้วย นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาจะต้องปฏิบัติตามความตกลงว่าด้วยการจัดหาพัสดุโดยรัฐ (The Government Procurement Agreement: GPA) โดยการพิจารณาว่าสัญญาหรือโครงการจัดหาพัสดุภาครัฐมีมูลค่าขั้นต่ำ (Valuation of Contracts) อยู่ในเกณฑ์ที่ความตกลง GPA กำหนดให้ต้องดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐหรือไม่<sup>81</sup> หากสัญญาหรือโครงการดังกล่าวมีมูลค่าขั้นต่ำอยู่ในเกณฑ์ที่กำหนด รัฐบาลโดยหน่วยงานกลางคือ OFPP และ GSA จะทำหน้าที่ในการจัดหาพัสดุแทนหน่วยงานของรัฐแต่ละราย โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

**ตารางที่ 3.1** แสดงพันธกรณีของสหรัฐอเมริกาในความตกลงว่าด้วยการจัดหาพัสดุภาครัฐ<sup>82</sup>

	สินค้า	บริการ	ก่อสร้าง
รัฐบาลกลาง*	มูลค่าขั้นต่ำ 130,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 130,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 5,000,000SDR
มลรัฐและท้องถิ่น	มูลค่าขั้นต่ำ 355,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 355,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 355,000SDR
รัฐวิสาหกิจ ด้านบริการ สาธารณะ	มูลค่าขั้นต่ำ 400,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 400,000SDR	มูลค่าขั้นต่ำ 400,000SDR

\*หมายเหตุ. ยกเว้นการจัดหาพัสดุของสำนักงานการบินพลเรือน

<sup>81</sup> Agreement on Government Procurement. Art XXIII.

<sup>82</sup> The 1994 WTO Plurilateral Agreement on Government Procurement, Geneva; WTO Document GPA/W/66/Add, 15 July 1998.

### 3.2.3 การควบคุมและตรวจสอบ

ระบบการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีความเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีระบบกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุที่มีเนื้อหาละเอียดและสอดคล้องกันทำให้สามารถจัดตั้งองค์กรต่างๆ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบ ตลอดจนอำนวยความสะดวกให้แก่กระบวนการจัดหาพัสดุในทุกขั้นตอน ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบระบบการจัดหาพัสดุดังต่อไปนี้

1) Office of Federal Procurement Policy: OFPP หรือ มีชื่อว่าสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพัสดุภาครัฐ<sup>83</sup> ได้รับการแต่งตั้งจากสภาองเกรสเมื่อปี ค.ศ. 1978 เป็นหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลางซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ Office of Federal Procurement Policy Act มีหัวหน้าหน่วยงานที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีและได้รับความเห็นชอบจากสภาองเกรส OFPP มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ การใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินของรัฐทุกประเภท ตลอดจนควบคุมการทำสัญญาทุกประเภทที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐกับภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครอง หรือสัญญาทางพาณิชย์เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าหมายการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารที่ต้องการใช้งบประมาณให้เกิดความคุ้มค่าและเกิดประสิทธิภาพต่อการบริหารประเทศมากที่สุด OFPP ถือเป็นหน่วยงานหลักที่ควบคุมผลประโยชน์อันเกิดมาจากทรัพย์สินของรัฐซึ่งในพระราชบัญญัติ The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) กำหนดให้ OFPP ควบคุมให้การจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทที่อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลกลางให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ FASA ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ในการควบคุมการจัดหาพัสดุของ OFPP จะทำได้เฉพาะในภาพรวมเท่านั้น กล่าวคือ ควบคุมการดำเนินการกำหนดนโยบายหรือการตราระเบียบ กฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุ ของฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐมิให้ขัดหรือแย้งกับหลักการที่ FASA กำหนดไว้ แต่ในส่วนของการควบคุมวิธีดำเนินการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐให้เป็นหน้าที่ขององค์กรผู้มิอำนาจ (U.S. General Services Administration) ตามที่ระเบียบว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดไว้

2) U.S. General Services Administration (GSA) เป็นหน่วยงานในสังกัดของ OFPP มีหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานในสังกัดรัฐบาลกลาง ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเว้นแต่รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐดังกล่าวได้รับงบประมาณ

<sup>83</sup> Office of Management and Budget. Office of Federal Procurement Policy. สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2556, จาก [http://www.whitehouse.gov/omb/procurement\\_default](http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_default)



จากรัฐบาลกลาง GSA เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติงานด้านการจัดหาพัสดุ ได้แก่ กำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของเจ้าหน้าที่พัสดุ กำหนดวิธีการในการจัดหาพัสดุ กำหนดหลักเกณฑ์การนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้อำนวยความสะดวกต่อการจัดหาพัสดุ กำหนดแบบสัญญามาตรฐานและแนวทางการบริหารสัญญา เป็นต้น โดยในการควบคุมการจัดหาพัสดุของภาครัฐ GSA ได้จัดตั้งหน่วยงานย่อยขึ้นมา มีบทบาทในการควบคุมในขั้นตอนต่างๆ เช่น GSA's Federal Supply Service (FSS) ควบคุมในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะด้วยการนำระบบการจัดประเภทสินค้าและบริการของรัฐบาลกลาง (Federal Supply Classification System) ซึ่งรวบรวมข้อมูลว่าสินค้าหรือบริการแต่ละประเภทมีผู้ผลิตจำหน่าย หรือผู้รับจ้างอยู่ในท้องตลาดกี่ราย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีความต้องการพัสดุสามารถสืบค้นเพื่อประกอบการใช้ดุลยพินิจในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่สอดคล้องกับ The Federal Acquisition Regulation (FAR) กล่าวคือหากก่อนเริ่มจัดหาพัสดุเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าสินค้าที่ต้องการมีผู้จำหน่ายในท้องตลาดหลายรายและมีลักษณะของพัสดุที่ไม่ซับซ้อน เจ้าหน้าที่จะต้องใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) เท่านั้น เพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนหลายรายสามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้ หากเลือกใช้วิธีการเจรจาตกลงราคา (Negotiation) ย่อมเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่สอดคล้องกับ FAR ในส่วนของขั้นตอนการจัดหาพัสดุ GSA's Federal Technology Service (FTS) เป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน กล่าวคือ FTS ทำหน้าที่เป็นตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์ควบคุมขั้นตอนการเสนอราคาผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน การปฏิบัติตามกระบวนการเสนอราคาในตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์กำหนดไว้ย่อมสอดคล้องกับวิธีการจัดหาที่ FAR กำหนดไว้ จึงทำให้ลดปัญหาในการกระทำผิดระเบียบหรือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง หากมีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเสนอราคาที่ขัดต่อกฎหมาย ฐานของมูลของตลาดกลางทางอิเล็กทรอนิกส์ยังสามารถใช้ประกอบเป็นพยานหลักฐานได้อีกด้วย

3) U.S. Government Accountability Office (GAO)<sup>84</sup> เป็นหน่วยงานอิสระภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการควบคุมการใช้งบประมาณของรัฐบาลกลางและหน่วยงานของรัฐต่างๆ รวมถึงรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปด้วยความโปร่งใส ถูกต้องตามกฎหมาย และเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อส่วนรวม GAO มีบทบาทในการควบคุมการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐ โดยมีอำนาจสืบสวนข้อกล่าวหาอันเกี่ยวกับการกระทำผิดที่เกิดขึ้น

<sup>84</sup> U.S. Government Accountability Office. สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2556, จาก <http://www.gao.gov/about/index.html>,

ในการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐ รายงานสภาพการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุของภาครัฐต่อรัฐสภา กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำผิดในการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐ และวิเคราะห์นโยบายการจัดหาพัสดุของหน่วยงานต่างๆ ที่อาจขัดหรือแย้งกับกฎหมาย เพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐสภา นอกจากนี้ GAO ยังมีบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางรับเรื่องราวร้องทุกข์ของเอกชนที่ได้รับความไม่เป็นธรรมในการเสนอราคากับหน่วยงานของรัฐหรือถูกยกเลิกการทำสัญญาภายหลังจากเป็นผู้ชนะการเสนอราคาที่ไม่เป็นธรรมโดยผู้ประสงค์จะร้องทุกข์สามารถยื่นคำร้องทุกข์ได้ต่อ GAO โดยตรง ซึ่ง GAO จะใช้เวลาในการพิจารณาคำร้องทุกข์ 65 วัน หากคำร้องทุกข์ฟังขึ้น GAO ออกคำสั่งระงับหรือยกเลิกการจัดหาพัสดุในครั้งนั้นแล้วให้ผู้ร้องทุกข์กรอกแบบฟอร์มการเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกรณีต่อไป หากคำวินิจฉัยของ GAO ไม่เป็นที่พอใจแก่ผู้ร้องทุกข์ ผู้ร้องทุกข์ย่อมสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลได้ต่อไป ดังนั้น GAO จึงถือเป็นหน่วยงานที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพให้การตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นไปด้วยความยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

4) การตรวจสอบโดยประชาชน ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญกับการตรวจสอบจากภาคประชาชนอย่างมาก จะเห็นได้จาก The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของระเบียบการจัดหาพัสดุภาครัฐ The Federal Acquisition Regulation (FAR) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งเสริมการแข่งขันของเอกชนและการบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานจะต้องจัดทำแผนการจัดหาพัสดุดูดจนรายงานเหตุผลการใช้ดุลยพินิจเพื่อเตรียมให้ประชาชนตรวจสอบการดำเนินงาน นอกจากนี้การวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติตาม FAR ยังต้องอยู่ภายใต้การพิจารณาของสภาที่ปรึกษาสองสภา คือ The Defence Acquisition Regulations Council และ The Civilian Agency Acquisition Council<sup>85</sup> ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงาน นอกจากนี้ FAR ยังส่งเสริมให้ภาคประชาชนจัดตั้งสมาคมผู้ประกอบการวิชาชีพด้านการจัดหาพัสดุภาครัฐแห่งชาติ (National Association of State Procurement Official: NASPO) เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานอีกด้วย

<sup>85</sup> The Federal Acquisition Regulation (FAR). Sec 1.2.



### 3.3 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

สหภาพยุโรป (EU) เป็นการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจและการเมืองของรัฐอธิปไตยอิสระ (independent sovereign state) 27 รัฐ ได้แก่ ออสเตรีย เบลเยียม บัลแกเรีย ไชปรัส สาธารณรัฐเชก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอร์แลนด์ อิตาลี ลัตเวีย ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก มอลต้า เนเธอร์แลนด์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน และสหราชอาณาจักร ด้วยประชากรจำนวนเกือบ 500 ล้านคน ผลิตภัณฑ์มวลรวมมีสัดส่วนคิดเป็นมูลค่าประมาณ 30% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของโลก (Nominal gross world product)<sup>86</sup> สหภาพยุโรปดำเนินงานโดยผ่านการผสมผสานของระบบที่ซับซ้อนระหว่างอำนาจระหว่างรัฐและอำนาจเหนือรัฐ และขึ้นอยู่กับโครงสร้างหลักสามประการ ได้แก่ 1) ประชาคมยุโรปทำหน้าที่กำหนดนโยบายทางด้านต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ การเกษตร สิ่งแวดล้อม เป็นต้น 2) นโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง 3) ความร่วมมือด้านตำรวจและตุลาการทางอาญา การตัดสินใจของสหภาพยุโรปจะเกิดขึ้นภายใต้ขอบเขตแห่งกฎหมายของสหภาพ สาธารณรัฐสำคัญของการตัดสินใจ คือ การบัญญัติกฎหมายของประชาคม โดยการบัญญัติกฎหมายนั้น จะประกอบไปด้วยรูปแบบหลัก 2 ประการ คือ

ประการแรก ข้อบัญญัติ หรือ Regulations เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป และมีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรงและโดยสมบูรณ์ต่อประเทศสมาชิก

ประการที่สอง ข้อกำหนด หรือ Directive เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้เฉพาะประเทศที่มุ่งจะให้เกิดผลและให้ประเทศสมาชิกเป็นผู้กำหนดรูปแบบหรือมาตรการปฏิบัติเอง แต่ต้องตั้งอยู่บนหลักการและเป้าหมายที่สหภาพยุโรปได้กำหนด<sup>87</sup>

ในด้านการคลังและงบประมาณ สหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณ ซึ่งมาจากรายได้ของประเทศสมาชิกอย่างโปร่งใสและคุ้มค่า เงินที่ได้จากผู้เสียภาษีของสหภาพยุโรป จะถูกนำไปใช้สนับสนุนกิจกรรมของประเทศสมาชิกเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในทุกด้าน คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) พิจารณาแล้วเห็นว่าขนาดตลาดการจัดหาพัสดุภาครัฐในสหภาพยุโรปคิดเป็น 16 % โดยประมาณของผลิตภัณฑ์มวลรวมในสหภาพยุโรปแต่ที่ผ่านมากลับพบปัญหาในการควบคุมตรวจสอบการใช้งบประมาณให้เกิดความโปร่งใสและคุ้มค่าเนื่องจากในแต่ละประเทศมีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ กระจัดกระจายหลายฉบับทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการภายในของแต่ละประเทศ เพื่อเป็น

<sup>86</sup> วิมลวรรณ ภัทโรดม. (2543). *สหภาพยุโรป*. หน้า 30.

<sup>87</sup> แหล่งเดิม. หน้า 164-165.

การป้องกันปัญหาดังกล่าวจะเกิดขึ้นกับการรวมกลุ่มดำเนินนโยบายเศรษฐกิจร่วมกันและเพื่อ ยกระดับมาตรฐานในการจัดหาพัสดุภาครัฐของแต่ละประเทศให้เป็นไปโดยโปร่งใสและยุติธรรม เพื่อให้การตัดสินใจร่วมกันของสหภาพยุโรปในเรื่องเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐเกิดความเป็น เอกภาพ คณะกรรมาธิการยุโรป จึงได้ตรากฎหมายเพื่อใช้เป็นแม่แบบของการจัดหาพัสดุภาครัฐใน แต่ละประเทศสมาชิก ได้แก่ EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives โดยกำหนด หลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา การกำหนดรายละเอียด คุณสมบัติเฉพาะของพัสดุ วิธีการจัดหาพัสดุ หลักเกณฑ์การพิจารณาผลการคัดเลือกผู้เสนอราคา การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับการจัดหาพัสดุ หน่วยงานที่ควบคุม และนโยบายส่งเสริมการ จัดหารวม โดยบังคับให้ประเทศสมาชิกรับไปปรับใช้ควบคู่กับกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบัญญัติ เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภายในประเทศของตน ซึ่งต่อมาประเทศสมาชิกต่างให้ความร่วมมือนำ หลักเกณฑ์มาตรฐานในกฎหมายทั้งสองฉบับไปปรับใช้กับการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ ภายในประเทศของตน ส่งผลให้ระบบการจัดหาพัสดุของแต่ละประเทศมีความเป็นเอกภาพมาก ยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการศึกษาาระบบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐภายในของแต่ละประเทศที่อยู่ใน ทวีปยุโรปจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงระบบกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของสหภาพยุโรปซึ่ง ถือเป็นกฎหมายแม่บทของการจัดหาพัสดุในแต่ละประเทศ

### 3.3.1 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในสหภาพยุโรป (EU)

ในสหภาพยุโรปการจัดหาพัสดุภาครัฐอยู่ภายใต้กำกับดูแลในหลายระดับโดยมีกฎหมายที่ เกี่ยวข้องทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับประเทศสมาชิก และระดับท้องถิ่นอยู่สองฉบับ ได้แก่ EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives<sup>88</sup> ซึ่งได้กำหนดกฎหมายและหลักการให้ ประเทศสมาชิกรับไปใช้บังคับ ในขณะที่กฎระเบียบบางฉบับอาจมีลักษณะเฉพาะก็ให้ประเทศ สมาชิกรับไปปรับใช้เพิ่มเติมให้สอดคล้องกับกฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่ EU Directives ทั้งสอง ฉบับกำหนดหลักการให้การจัดหาพัสดุภาครัฐอยู่บนหลักการพื้นฐาน ได้แก่<sup>89</sup>

<sup>88</sup> Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of Council of 31 Marh 2004 on the coordination of procedure for the award of public works contract, public supply contracts and public service contracts (“Public Sector Directives”) and Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of Council of 31 Marh 2004 on the coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal service sector (“Utilities Directives”).

<sup>89</sup> HWL (THAILAND) LIMITED and HONTON & WILLIAMS LLP. (2552). *โครงการศึกษา ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหภาพยุโรป (EU)*. หน้า 38, 531-532.



หลักความโปร่งใส (Transparency) ในมาตรา 10 แห่ง EU Utilities Directives กำหนดหลักเกณฑ์ว่าประเทศสมาชิกต้องให้ความสำคัญกับการประกาศเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสารการจัดการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐเพื่อเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้าร่วมการแข่งขันเสนอราคาได้เป็นจำนวนมาก และต้องจัดให้มีขั้นตอนของการประชาพิจารณ์ในการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินสูง เป็นกิจกรรมสาธารณูปโภคหรืออาจส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก

หลักการปฏิบัติที่เท่าเทียม (Equal treatment) เนื้อหาของ EU Directives ทั้งสองฉบับวางเงื่อนไขให้หน่วยงานเจ้าของสัญญาจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้เข้าร่วมเสนอราคาทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-discrimination) เนื้อหาของ EU Directives ทั้งสองฉบับวางเงื่อนไขให้ผู้เข้าร่วมเสนอราคาทุกรายอยู่ภายใต้ข้อกำหนดเดียวกันในทุกขั้นตอนการจัดหาพัสดุทุกวิธีการจัดหาพัสดุ เช่น ในขั้นตอนการตรวจสอบความเหมาะสมของผู้เข้าเสนอราคา การพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เข้าเสนอราคาห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจผ่อนปรนหรือตัดสินใจนอกเหนือไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในเอกสารเชิญชวน และในขั้นตอนการพิจารณาคัดสินผู้ชนะ EU Directives จะอนุญาตให้ใช้เฉพาะเกณฑ์ราคาต่ำสุดและเกณฑ์ประโยชน์สูงสุดในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาเท่านั้น

#### 1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ

1.1) EU Public Sector Directives ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐในประเทศสมาชิกทุกประเทศ ได้แก่ ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐประเภทอื่นๆ รวมไปถึงเอกชนที่ได้รับเงินงบประมาณเพื่อดำเนินงานในกิจการของรัฐบางประเภท<sup>90</sup> โดยมีขอบเขตการใช้บังคับครอบคลุมกิจการของหน่วยงานดังกล่าวทุกประเภทที่ต้องมีการทำสัญญาก่อสร้าง สัญญาจัดซื้อสินค้า และสัญญาจัดหาบริการ ซึ่งมีมูลค่าขั้นต่ำของสัญญาดังต่อไปนี้

137,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดซื้อสินค้าและสัญญาจัดหาบริการ ที่ได้จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง (กระทรวง และหน่วยงานจัดตั้งภาครัฐ)

211,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดซื้อสินค้าและสัญญาจัดหาบริการที่ได้จัดทำโดยหน่วยงานเจ้าของสัญญาที่มีใช้หน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง รวมถึงสินค้าบางรายการในสาขาป้องกันประเทศที่ได้จัดทำโดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและที่เกี่ยวกับบางสาขาบริการในการวิจัยและพัฒนา การสื่อสาร โทรคมนาคม การโรงแรมและการจัดเลี้ยง ความมั่นคง สุขภาพ บริการกฎหมาย

<sup>90</sup> แหล่งเดิม. หน้า 3.

5,278,000 ยูโร สำหรับสัญญางานก่อสร้าง

กรณีสัญญาที่มีวงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ข้างต้นหน่วยงานของรัฐสามารถใช้วิธีการจัดหาและการทำข้อตกลงในสัญญาให้แตกต่างไปจากที่ EU Public Sector Directives กำหนดไว้ได้ เช่น ใช้วิธีการคัดเลือกแบบไม่แข่งขันราคา การสอบถามราคาจากเอกชนเพียงรายเดียว เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุภายในของแต่ละประเทศ

1.2) EU Utilities Directives ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐในประเทศสมาชิกทุกประเทศ ได้แก่ ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การของรัฐประเภทอื่นๆ รวมไปถึงเอกชนที่ได้รับเงินงบประมาณเพื่อดำเนินงานในกิจการของรัฐบางประเภท และนำมาใช้กับสัญญาซึ่งมีมูลค่าไม่น้อยกว่ามูลค่าขั้นต่ำ 422,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดหาสินค้าและบริการ และ 5,278,000 ยูโร สำหรับสัญญาก่อสร้าง ทั้งนี้ จำกัดเฉพาะสัญญาที่เกี่ยวกับกิจการบริการสาธารณะของรัฐบางประเภท ได้แก่ น้ำประปา ไฟฟ้า พลังงาน ระบบการขนส่งมวลชน และไปรษณีย์ กรณีสัญญาที่มีวงเงินต่ำกว่าที่กำหนดไว้ข้างต้นหน่วยงานของรัฐสามารถใช้วิธีการจัดหาและการทำข้อตกลงในสัญญาให้แตกต่างไปจากที่ EU Utilities Directives กำหนดไว้ได้

## 2) กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives ได้กำหนดวิธีการจัดหาพัสดุไว้ 4 วิธี เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับวิธีการดังกล่าว ไปบังคับใช้กับการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐภายในแต่ละประเทศ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาและการจัดตั้งหน่วยงานกลางเพื่อดำเนินการจัดหารวมไว้ด้วย

### 2.1) การกำหนดเงื่อนไขในเอกสารเชิญชวน

กำหนดหลักเกณฑ์ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรืองานจ้างให้ใกล้เคียงกับสินค้าหรือใดสิ่งหนึ่งหรือผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง ในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคาจะกำหนดคุณลักษณะต้องห้ามได้เพียงที่ประการเท่านั้น ได้แก่ ล้มละลายหรืออยู่ในกระบวนการที่จะประกาศล้มละลายได้ถูกเปิดเผยขึ้นหรือได้ถูกระงับการดำเนินธุรกิจ เคยถูกลงโทษจากการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับจรรยาบรรณวิชาชีพ มีพฤติกรรมอันเป็นการขัดต่อจรรยาบรรณในวิชาชีพอย่างชัดเจน และค้างจ่ายเบี้ยประกันสังคมหรือภาษี นอกจากนี้ข้อห้ามทั้งสี่กรณีข้างต้น หน่วยงานของรัฐไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขอื่นเพื่อจำกัดสิทธิการเข้าร่วมเสนอราคาของเอกชนได้<sup>91</sup> โดยมีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้<sup>92</sup>

<sup>91</sup> แหล่งเดิม. หน้า 6.

<sup>92</sup> EU Public Sector Directives.Chapter IV. Art23.



ก. ต้องคำนึงถึงมาตรฐานของพัสดุในระดับชาติ (National Technical Approval) ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานแห่งยุโรป (European Technical Approval) คุณลักษณะเฉพาะทางเทคนิคทั่วไป มาตรฐานระหว่างประเทศ หรือระบบอ้างอิงทางเทคนิคที่กำหนดโดยองค์การที่ทำหน้าที่กำหนดคุณภาพของสหภาพยุโรป ในกรณีที่ไม่มีปรากฏมาตรฐานดังกล่าวการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะทางเทคนิคให้กำหนดตามมาตรฐานของพัสดุในระดับชาติและจะต้องประกอบด้วยคำว่า “หรือเทียบเท่า” (“or equivalence”)

ข. ในการกำหนดหน้าที่หรือการใช้งาน เงื่อนไขดังกล่าวอาจรวมถึงเงื่อนไขเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตามการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาและน้ำหนักหรือวิธีพิจารณาเพื่อประเมินในการเสนอราคาจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนเพียงพอที่จะใช้ในการพิจารณาเพื่อตัดสินคัดเลือกผู้ชนะการเสนอราคาอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

ค. เมื่อมีการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะทางเทคนิคโดยอ้างอิงมาตรฐานต่างๆ หน่วยงานซึ่งเป็นผู้สัญญาไม่สามารถปฏิเสธผู้เข้าร่วมการเสนอราคาโดยอ้างว่าผู้เสนอราคาไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานดังกล่าว หากผู้เสนอราคาสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนได้ปฏิบัติตามเทียบเท่ามาตรฐานที่กำหนดไว้แล้วไม่สามารถกำหนดคุณลักษณะเฉพาะทางเทคนิคที่ระบุไปยังเครื่องหมายการค้าใดๆ เป็นการเฉพาะ อีกทั้งในการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะเว้นแต่จะไม่มีวิธีการอื่นที่สามารถบรรยายให้เข้าใจได้ และแม่นยำเพียงพอที่จะนำมาใช้อธิบายถึงเงื่อนไขของการเสนอราคาได้ซึ่งการกำหนดดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยคำว่า “หรือเทียบเท่า” (“or equivalence”)

## 2.2) วิธีการจัดหาพัสดุ

EU Directives ทั้งสองฉบับได้ใช้หลักเกณฑ์การแบ่งวิธีการจัดหาพัสดุจากลักษณะของพัสดุว่าเป็นงานที่มีลักษณะซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบสัญญาและขั้นตอนการบริหารสัญญาที่ได้กำหนดไว้อย่างละเอียดและยังเป็นการป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในการเลือกใช้วิธีการจัดหาพัสดุที่เอื้อประโยชน์แก่เอกชนบางราย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการสร้างระบบการเสนอราคาที่เปิดกว้าง เป็นธรรม ลดการผูกขาด ได้แก่<sup>93</sup>

### (1) วิธีการแบบเปิด (Open procedure)<sup>94</sup>

ใช้ในกรณีสัญญาที่มีลักษณะข้อกำหนดชัดเจนและพัสดุหรืองานจ้างที่ต้องการมีลักษณะไม่ซับซ้อน โดยการเรียกให้ผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาส่งข้อเสนอเป็นการทั่วไป บุคคลทั่วไปสามารถเข้ามายื่นข้อเสนอเพื่อแข่งขันเข้าเป็นผู้สัญญากับหน่วยงานของรัฐได้ขั้นตอนแรก

<sup>93</sup> Stephan Weatherill. (2549). *Case & Materials on EU Law*. p. 336.

<sup>94</sup> EU Public Sector Directives. title I. Art1 para 11 (a).

หน่วยงานของรัฐจะต้องประกาศโฆษณาเชิญชวนเพื่อให้ผู้สนใจส่งข้อเสนอมาในระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐจะกำหนดไว้ในประกาศเชิญชวน เมื่อผู้สนใจได้ทราบประกาศโฆษณาเชิญชวนยื่นข้อเสนอดังกล่าวแล้ว ให้ผู้สนใจส่งของข้อเสนอมายังหน่วยงานของรัฐภายในวันเวลาและสถานที่ที่ประกาศโฆษณาเชิญชวนได้กำหนดไว้เมื่อถึงกำหนดวันเปิดซองข้อเสนอหากข้อเสนอมีลักษณะบางประการที่แตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศโฆษณาเชิญชวนเจ้าหน้าที่ผู้จัดหาพัสดุจะไม่พิจารณาข้อเสนอของผู้เสนอรายดังกล่าวต่อไปเมื่อเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุได้พิจารณาคัดเลือกเฉพาะผู้ที่ยื่นข้อเสนอจากซองบรรจุข้อเสนอที่มีรายละเอียดถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่ประกาศแล้วขั้นตอนสุดท้ายคือการตัดสินใจเลือกข้อเสนอของผู้ยื่นข้อเสนอ ให้เหลือเพียงรายเดียวเพื่อให้เข้ามาเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ เมื่อได้ผู้ได้รับการคัดเลือกแล้วให้เสนอรายงานต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อเรียกเข้ามาทำหนังสือสัญญาในขั้นตอนต่อไป

## (2) วิธีการแบบจำกัดคัดเลือก (Restricted procedure)<sup>95</sup>

ใช้ในกรณีสัญญาที่มีลักษณะข้อกำหนดชัดเจนและพัสดุหรืองานจ้างที่ต้องการมีลักษณะไม่ซับซ้อน โดยการเรียกให้ผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาส่งข้อเสนอมายังหน่วยงานของรัฐ คล้ายกับวิธีการแบบเปิด (Open procedure) แต่จะจำกัดให้หน่วยงานของรัฐจัดส่งประกาศโฆษณาเชิญชวนไปเฉพาะกับบุคคลที่หน่วยงานของรัฐได้คัดเลือกเบื้องต้นเท่านั้น ขั้นตอนแรกจะต้องเชิญผู้สนใจเข้ายื่นข้อเสนอเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า 5 รายเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุจะคัดเลือกเฉพาะผู้เสนอราคาที่มีข้อเสนอตรงตามเงื่อนไขที่ประกาศไว้ในประกาศโฆษณาเชิญชวนเท่านั้น เมื่อคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นแล้วให้เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดูปิจารณาและบันทึกรายละเอียดของผู้ยื่นของข้อเสนอแต่ละรายเพื่อจัดทำบัญชีรายชื่อไว้เป็นหลักฐานแล้วจึงกำหนดระยะเวลาให้ผู้ผ่านการคัดเลือกยื่นข้อเสนอที่เกี่ยวกับรายละเอียดทางเทคนิคตามวันเวลาและสถานที่ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดอีกครั้ง และขั้นตอนสุดท้าย คือ การคัดเลือกข้อเสนอที่ยื่นมาในครั้งครั้งสุดท้ายโดยเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถใช้เกณฑ์การคัดเลือกจากคุณภาพหรือปัจจัยอื่นๆ ได้นอกเหนือจากปัจจัยด้านราคาต่ำสุดเมื่อได้ผู้ได้รับการคัดเลือกแล้วให้เสนอรายงานต่อหัวหน้าหน่วยงานเพื่อเรียกเข้ามาทำหนังสือสัญญา

<sup>95</sup> EU Public Sector Directives, title I, Art1 para 11 (b).



(3) วิธีการแบบต่อรองเจรจา (Negotiated procedure)<sup>96</sup>

ใช้ในกรณีสัญญาที่มีลักษณะของพัสดุหรืองานจ้างที่ซับซ้อนยุ่งยาก เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถที่จะเลือกผู้ประกอบการเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยเจรจาต่อรองกับผู้สนใจไม่น้อยกว่า 3 รายโดยการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรืองานจ้างที่ต้องการแล้ว จึงส่งหนังสือเชิญชวนไปยังเอกชนผู้ประกอบการที่คาดหมายได้ว่าน่าจะมีสินค้าหรือบริการที่ตรงกับความต้องการของหน่วยงาน เมื่อผู้ประกอบการรายใดสนใจเข้าร่วมยื่นข้อเสนอและได้ยื่นข้อเสนอดังกล่าวตามวันเวลาและสถานที่ที่กำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวน ให้เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นพร้อมทั้งจดรายงานผลข้อพิจารณาต่างๆ ในกรณีนี้การคัดเลือกคู่สัญญา เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถใช้เกณฑ์การคัดเลือกจากคุณภาพหรือปัจจัยอื่นๆ ได้นอกเหนือจากปัจจัยด้านราคาต่ำสุด ทั้งนี้ ขั้นตอนการดำเนินการของวิธีการแบบต่อรองเจรจา (Negotiated procedure) จะคล้ายกับวิธีการแบบจำกัดคัดเลือก (Restricted procedure) แตกต่างที่วิธีการแบบต่อรองเจรจาไม่จำเป็นต้องทำประกาศโฆษณาเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบเป็นการทั่วไปแต่ใช้วิธีการส่งหนังสือเชิญชวนไปยังผู้ประกอบการไม่น้อยกว่า 3 รายแทน

(4) วิธีการแบบเจรจาแข่งขัน (Competitive dialogue procedure)<sup>97</sup>

เป็นวิธีการใหม่ที่ได้เริ่มนำมาใช้กับการจัดหาพัสดุที่มีความซับซ้อนเป็นพิเศษ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถระบุรายละเอียดขอบเขตของงานหรือเงื่อนไขในสัญญาได้ เช่น โครงการคมนาคมขนาดใหญ่ โครงการจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภคครบวงจร โครงการทางวิทยาศาสตร์ที่ใช้เทคนิคเฉพาะ เป็นต้น โดยขั้นตอนแรกให้หน่วยงานของรัฐประกาศจัดหาพัสดุเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ของหน่วยงานหรือหน่วยงานกลางโดยระบุถึงความต้องการและลักษณะงานคร่าวๆ คุณสมบัติเบื้องต้นของผู้ประกอบการที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการปฏิบัติงานในฐานะคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐ เช่น จำนวนบุคลากร จำนวนเครื่องจักร รายงานวิจัย ประสบการณ์ปฏิบัติงานเบื้องต้นพร้อมทั้งระบุเกณฑ์การให้คะแนนของหน่วยงานของรัฐ<sup>98</sup> เพื่อให้ผู้สนใจยื่นข้อเสนอตามวันเวลาที่กำหนด เมื่อถึงกำหนดเปิดซองแล้วให้เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดูปิจารณาคัดเลือกผู้ผ่านคุณสมบัติเบื้องต้นซึ่งจะพิจารณาจากความสามารถของผู้ยื่นข้อเสนอว่าตรงตามที่หน่วยงานได้กำหนดไว้หรือไม่ แล้วจึงคัดเลือกให้เหลือจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ราย ขั้นตอนสุดท้ายคือการเจรจากับผู้ยื่นข้อเสนอที่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น โดยให้นำเสนอแผนงานที่จะดำเนินการหรือขอบเขตของงานที่คาดว่าจะดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุ ในขั้นตอนนี้เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถส่ง

<sup>96</sup> EU Public Sector Directives. Title I. Art1.para 11 (d).

<sup>97</sup> แหล่งเดิม.

<sup>98</sup> HWL (THAILAND) LIMITED and HONTON & WILLIAMS LLP. เล่มเดิม. หน้า 534.

แบบทดสอบ (Solution) ทำการแสดงวิสัยทัศน์เพื่อประเมินความสามารถได้ ในการคัดเลือก ผู้ชนะเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุจะต้องประเมินคะแนนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศโฆษณา เชิญชวนเท่านั้น โดยไม่สามารถนำหลักเกณฑ์เรื่องราคาต่ำสุดมาตัดสินผู้ชนะได้ ทั้งนี้ ในการ พิจารณาคัดเลือกหน่วยงานของรัฐสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีความชำนาญในงานที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุได้

### 2.3) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกคู่สัญญา

EU Directives ทั้งสองฉบับกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในประเทศสมาชิกคำนึงถึง ข้อเสนอที่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) มากกว่าข้อเสนอประมูลที่มีราคาต่ำสุด กล่าวคือ ในวิธีการจัดหาพัสดุทุกวิธี ยกเว้นวิธีการ แบบเปิด (Open procedure) นอกจากการคัดเลือกเฉพาะผู้เสนอราคาที่เสนอราคาไม่เกินราคา มาตรฐานแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้เสนอราคาหรือพัสดุที่มี คุณภาพสูงที่สุดเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้จ่ายเงินสาธารณะอย่างไม่จำเป็น แนวคิดข้อเสนอที่ได้รับ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (MEAT) สามารถนำมาเป็นหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ เพื่อกำหนดเงื่อนไขในสัญญาให้ได้รับประโยชน์สูงสุดภายใต้หลักการใช้จ่ายเงินให้คุ้มค่าที่สุด (Value for money)<sup>99</sup> โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ ได้แก่<sup>100</sup>

- (1) คุณภาพ
- (2) ลักษณะความสวยงามและการใช้งาน
- (3) ความมีประสิทธิภาพ
- (4) การบริการหลังการขาย
- (5) ความช่วยเหลือด้านเทคนิค
- (6) วันส่งมอบ
- (7) ประสบการณ์ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม
- (8) ภาระค่าใช้จ่ายหรือค่าบำรุงรักษาตลอดระยะเวลาการใช้งาน
- (9) ข้อพิจารณาด้านสังคมและชุมชนบางประการ

<sup>99</sup> พิชญ์ นิตย์เสมอ และคณะ. (2554). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาโครงการจัดซื้อจัดจ้าง โดยรัฐของสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป ภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีไทย – สมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป. หน้า 10-11.

<sup>100</sup> EU Public Sector Directives.Chapter V. Art 33.



การดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ MEAT หน่วยงานของรัฐถูกกำหนดให้จัดทำบัญชีรายการกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในประกาศหรือหนังสือเชิญชวนตั้งแต่เริ่มต้น โดยจะให้แต้มต่อคุณสมบัติด้านเทคนิคตามข้อเสนอและแข่งขันราคาบนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ที่กำหนด หลังจากนั้นจึงจัดลำดับผู้ยื่นข้อเสนอการประมูลโดยการเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักแต้มรวมต่อราคาข้อเสนอ วิธีการดังกล่าวช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการจัดหาพัสดุภาครัฐในประเทศสมาชิกเนื่องจากทำให้ภาคเอกชนทราบหลักเกณฑ์ที่จะต้องใช้อุปกรณ์คุณภาพของหน่วยงานของรัฐตั้งแต่ก่อนเข้าร่วมเสนอราคา โดยมีตัวอย่างในการกำหนดแนวทางปฏิบัติพิจารณาให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) ดังนี้

ตารางที่ 3.2 แสดงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT)<sup>101</sup>

เกณฑ์การให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด	สัดส่วนการให้คะแนน
<b>องค์ประกอบด้านราคา</b>	<b>*ร้อยละ ...</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ราคารวม</li> <li>2. ราคาเริ่มต้น</li> <li>3. ราคาที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากที่สุด</li> <li>4. ค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา</li> </ol>	
<b>องค์ประกอบด้านคุณภาพ</b>	<b>*ร้อยละ ...</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. ความสามารถทางด้านเทคนิค</li> <li>2. บริการซ่อมบำรุงและอะไหล่</li> <li>3. บริการหลังการขาย</li> <li>4. การรับประกัน</li> </ol>	

<sup>101</sup> Parikka-Alhola, K., Nissinen, A., & Ekroos, A. (2006). *Green award criteria in the most economically advantageous tender in public purchasing*. pp. 258-261.

ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

เกณฑ์การให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด	สัดส่วนการให้คะแนน
<b>องค์ประกอบด้านการใช้งาน</b>	<b>*ร้อยละ ...</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>แนวคิดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ (Concept Design)</li> <li>ความเข้ากันได้กับลักษณะงานที่ต้องการ</li> <li>ความเหมาะสมกับบุคลากรผู้ใช้งาน</li> <li>มีระบบการจัดการหรือคู่มือปฏิบัติงานที่มีคุณภาพ</li> <li>ความสามารถของผู้ผลิตหรือมาตรฐานของโรงงานผู้ผลิต</li> <li>ความหลากหลายของรูปแบบการใช้งาน (Function Design)</li> <li>ความจุและอายุการใช้งานของผลิตภัณฑ์</li> </ol>	
<b>องค์ประกอบด้านการให้บริการตามสัญญาและการส่งมอบงาน</b>	<b>*ร้อยละ ...</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>ระยะเวลาการส่งมอบพัสดุหรืองานจ้าง</li> <li>มาตรฐานของระบบการจัดส่ง</li> <li>เงื่อนไขในการชำระเงิน</li> <li>ข้อตกลงและเงื่อนไขในการจัดส่ง</li> </ol>	
<b>องค์ประกอบด้านสังคมและจริยธรรม</b>	<b>*ร้อยละ ...</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>มาตรฐานด้านความปลอดภัย</li> <li>ระบบการจัดสภาพแวดล้อมในการทำงาน</li> <li>จำนวนลูกจ้างหรือพนักงาน</li> <li>สิทธิในการลาป่วยและลาพักผ่อนของลูกจ้างหรือพนักงาน</li> </ol>	
<b>องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม</b>	<b>*ร้อยละ ...</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>นโยบายด้านการรักษาสิ่งแวดล้อม</li> <li>ระบบการจัดการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม</li> <li>การประเมินปัญหาและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม</li> <li>มาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป (EU Label) หรือมาตรฐานทางด้านสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ที่ภาครัฐออกใบรับรองให้</li> <li>ลักษณะและประเภทของสารเคมีที่ใช้เป็นส่วนประกอบ</li> <li>ความเป็นไปได้ในการนำกลับมาใช้ใหม่ (Recycling)</li> <li>วัสดุของบรรจุภัณฑ์</li> </ol>	



## ตารางที่ 3.2 (ต่อ)

เกณฑ์การให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด	สัดส่วนการให้คะแนน
องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อม (ต่อ)	*ร้อยละ ...
8. สัญญาฉบับรวมวน เคลื่อนแม่เหล็ก หรือรังสีที่อาจรบกวนสภาพแวดล้อม	

\*หมายเหตุ. หน่วยงานที่จัดหาพัสดุสามารถกำหนดสัดส่วนการให้คะแนนขององค์ประกอบเกณฑ์การให้คะแนนแต่ละประเภทได้ตามความเหมาะสมโดยไม่จำเป็นต้องมีจำนวนคะแนนเท่ากันในแต่ละองค์ประกอบก็ได้

จากตารางข้างต้นเป็นการแสดงหลักเกณฑ์ในการให้คะแนนข้อเสนอของผู้เสนอราคาแต่ละราย โดย EU Directive ต้องการให้ประเทศสมาชิกนำไปใช้กับการจัดหาพัสดุภาครัฐภายในประเทศของตน วัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาในการจัดหาพัสดุในอดีตที่ส่วนราชการมุ่งเน้นที่จะคัดเลือกเฉพาะผู้เสนอราคารายต่ำสุดเท่านั้น ส่งผลให้งานบริการหรือพัสดุที่ได้มาไม่มีคุณภาพต้องดำเนินการจัดหาใหม่เพื่อทดแทนของเดิมที่ชำรุดเสื่อมสภาพบ่อยครั้ง โดยหลักเกณฑ์การพิจารณาให้คะแนนดังกล่าวหน่วยงานที่จัดหาพัสดุจะต้องกำหนดรายละเอียดขององค์ประกอบในการประเมินคะแนนและสัดส่วนของคะแนนในแต่ละรายการขององค์ประกอบให้ชัดเจนแล้วจึงประกาศรายละเอียดดังกล่าวให้ผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาทราบพร้อมการปิดประกาศหรือโฆษณาเชิญชวนให้เข้าร่วมการเสนอราคาในแต่ละครั้ง ทั้งนี้ ในปี ค.ศ. 2006 คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ได้ทำการสำรวจตลาดการจัดหาพัสดุภาครัฐในหลายประเทศที่เป็นสมาชิกสหภาพยุโรป พบว่ามีผู้เสนอราคาที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาที่พิจารณาจากให้คะแนนข้อเสนอที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) คิดเป็นร้อยละ 90 ส่วนจำนวนผู้เสนอราคาที่สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาที่ตัดสินจากราคาต่ำสุดมีเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น กรณีดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าการจัดหาพัสดุภาครัฐโดยใช้เกณฑ์การพิจารณาจากคุณภาพได้รับความนิยมจากทางภาครัฐและภาคเอกชนมากกว่าการใช้จัดหาพัสดุโดยใช้เกณฑ์ราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียว<sup>102</sup>

<sup>102</sup> แหล่งเดิม. หน้า 262.

## 2.4) การจัดหารวม

EU Directives ทั้งสองฉบับได้กำหนดนโยบายส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งองค์กรจัดหาพัสดุส่วนกลาง (Central Purchasing Body) ทำหน้าที่ในการรวมการจัดหาพัสดุที่แต่ละส่วนราชการมีความต้องการในลักษณะคล้ายกัน เพื่อรวมการจัดหาในครั้งเดียวเพื่อช่วยแก้ปัญหาในการใช้งบประมาณที่ไม่คุ้มค่าและเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับภาครัฐในฐานะผู้ซื้อหรือนายจ้าง อีกทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้เอกชนสามารถเข้าร่วมการแข่งขันราคาได้มากกว่าการกระจายกันจัดหาพัสดุ<sup>103</sup> แต่อย่างไรก็ดี เรื่ององค์กรจัดหาพัสดุส่วนกลาง (Central Purchasing Body) ที่กำหนดไว้ใน EU Directives ทั้งสองฉบับ มิได้เป็นบทบังคับว่าจะต้องจัดตั้งด้วยวิธีใด ในแนวทางของประเทศสมาชิกจึงมีความแตกต่างกัน เช่น ประเทศออสเตรีย ไอร์แลนด์ และเยอรมนี มีกฎหมายบังคับให้หน่วยงานในระดับรัฐบาลกลางจัดหาพัสดุจากองค์การจัดซื้อส่วนกลาง ประเทศอังกฤษ การรวมจัดหาพัสดุเป็นเพียงกรอบความตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ประเทศฝรั่งเศส ประกาศในพระราชกฤษฎีกาในปี 2009 จัดตั้งหน่วยงานกลางชื่อว่า “State’s Purchasing Department” กำหนดให้การจัดหาพัสดุของหน่วยงานสังกัดรัฐบาลกลางที่มีลักษณะไม่ซับซ้อนต้องดำเนินการโดยหน่วยงานกลาง ส่วนหน่วยงานนอกสังกัดรัฐบาลกลางมีเพียงมาตรการขอความร่วมมือ

## 3) การควบคุมและตรวจสอบ

3.1) คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) เป็นสถาบันตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรปทำหน้าที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ และเป็นองค์กรบริหาร กำกับดูแลของประชาคมยุโรป คณะกรรมาธิการยุโรปเป็นองค์กรฝ่ายบริหารหลักของประชาคมยุโรป ประกอบด้วยกรรมาธิการ 27 คน แต่งตั้งมาจากตัวแทนของแต่ละประเทศสมาชิกมีอำนาจหน้าที่ในการริเริ่มข้อเสนอที่เป็นร่างกฎหมาย การเข้าไปมีส่วนร่วมในการบัญญัติ การบังคับใช้ และการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของสหภาพยุโรป และเป็นตัวแทนของสหภาพยุโรปในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ<sup>104</sup> นอกจากนี้ยังมีสิทธิในการนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งยุโรปหากเกิดกรณีที่ประเทศสมาชิกไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบัญญัติภายใต้สนธิสัญญาของสหภาพยุโรป อีกทั้งยังมีอำนาจตรวจตรามาตรการทางกฎหมายต่างๆ ของสหภาพยุโรป หากประเทศสมาชิกรายใดไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคณะกรรมาธิการยุโรปสามารถเรียกร้องให้ประเทศดังกล่าวจ่ายค่าปรับเป็นการชดเชยได้<sup>105</sup> ดังนั้น ในด้านการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศ

<sup>103</sup> EU Public Sector Directives. Art 1, EU Utilities Directives. Art 15.

<sup>104</sup> The Treaty on European Union. Sec 169.

<sup>105</sup> The Treaty on European Union. Sec 171.



สมาชิก คณะกรรมาธิการยุโรปจึงมีบทบาททั้งในด้านการกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศสมาชิกและยังเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรับเรื่องอุทธรณ์หรือร้องเรียนจากประชาชนในกรณีที่พบพฤติการณ์การจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือได้รับความเสียหายจากการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นช่องทางเยียวยาความเสียหายที่ราคาถูกเนื่องจากไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

3.2) ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป (European Court of Justice) ประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน และ Advocates General จำนวน 9 คน โดยความเห็นชอบร่วมกันของรัฐบาลชาติสมาชิกของสหภาพยุโรป มีสำนักงานตั้งอยู่ ณ ประเทศลักเซมเบิร์กมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อบัญญัติต่างๆ ที่เป็นมติของคณะมนตรีและคณะกรรมาธิการยุโรปให้สอดคล้องกับสนธิสัญญาและหลักปฏิบัติทั่วไปทางกฎหมายของประเทศสมาชิก พิจารณาคดีที่บุคคลหรือนิติบุคคลฟ้องร้องมาตรการต่างๆ ของสหภาพยุโรป การไต่สวนคำฟ้องร้องเรียนค่าเสียหายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นผู้ไกล่เกลี่ยกรณีพิพาท ผลของคำพิพากษาจะบังคับใช้ต่อกรณีที่ฟ้องร้องและผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยคำพิพากษาจะถูกตีพิมพ์ในรายงานศาลและวารสารทางราชการของประชาคมยุโรป<sup>106</sup> ด้วยเหตุนี้ศาลยุติธรรมแห่งยุโรป จึงถือเป็นสถาบันหลักตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรปมีขอบเขตอำนาจในการตีความ การบังคับใช้ และการพัฒนากฎหมายของสหภาพยุโรปให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีบทบาทอย่างมากในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เช่น คดี Conamecase ข้อพิพาทเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานของรัฐกำหนดประชาสัมพันธ์การเสนอราคาไม่ชัดเจน ส่งผลให้ผู้ฟ้องไม่สามารถเข้าร่วมแข่งขันราคาได้ ศาลจึงได้มีคำตัดสินกำหนดให้ข้อผูกพันในการเสนอราคาต้องมีความโปร่งใสและสอดคล้องกับการทำให้ประชาชนมั่นใจว่ามีช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่เพียงพอต่อการแข่งขันราคาแล้ว การเสนอราคาที่ประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.3) ศาลเงินแผ่นดินแห่งยุโรป<sup>107</sup> (European Court of Auditors) เป็นสถาบันตามสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรปทำหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายได้และรายจ่ายทุกประเภทของสหภาพยุโรป และยังตรวจสอบความถูกต้องและความสม่ำเสมอของการใช้งบประมาณไปเพื่อการจัดหาพัสดุของประเทศสมาชิกอีกด้วย

<sup>106</sup> The EC Treaty. Sec165-188.

<sup>107</sup> HWL (THAILAND) LIMITED and HONTON & WILLIAMS LLP. เล่มเดิม. หน้า 530.

3.4) การตรวจสอบโดยประชาชน<sup>108</sup> EU Directives ทั้งสองฉบับ กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเพื่อก่อให้เกิดการแข่งขันราคา โดยได้ตั้งหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารการจัดการพัสดุของสหภาพยุโรป ชื่อว่า “Office Journal of the EU” มีสำนักงานกลางอยู่ที่ประเทศลักเซมเบิร์ก โดยคณะกรรมการการยุโรป กำหนดมาตรการให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุด้วยวิธีการแข่งขันราคาต้องส่งประกาศเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐได้นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้ใช้วิธีการจัดหาทางอิเล็กทรอนิกส์แบบใหม่ คือ Dynamic Purchasing System เพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และเพิ่มช่องทางการเข้าแข่งขันเสนอราคาตลอดจนตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างครบวงจร (Real Time) แต่อย่างไรก็ดี Dynamic Purchasing System มิได้เป็นมาตรการบังคับให้ทุกประเทศต้องนำไปใช้เนื่องจากความพร้อมทางงบประมาณและบุคลากรของแต่ละประเทศมีไม่เท่ากัน

### 3.3.2 การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป

ในส่วนนี้จะศึกษาถึงรายละเอียดของวิธีการจัดหาพัสดุของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ได้แก่ ประเทศสก็อตแลนด์ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอิตาลี ซึ่งในภาพรวมของระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐ ทั้ง 3 ประเทศ ได้นำกฎหมายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐที่สหภาพยุโรป กำหนดมาปรับใช้ในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐภายในประเทศตนเอง แต่ในส่วนจากรายละเอียดปลีกย่อยย่อมมีบางส่วนที่แตกต่างกันไปตามสภาพสังคมและการปกครองของแต่ละประเทศ

#### 1) ประเทศสก็อตแลนด์

ประเทศสก็อตแลนด์ เป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักรซึ่งประกอบไปด้วยประเทศอังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือและสก็อตแลนด์ ซึ่งรัฐบาลของอังกฤษและเวลส์ได้ถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของ EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives ร่วมกัน ส่วนรัฐบาลสก็อตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือ ได้แยกตัวไปกำหนดหลักเกณฑ์ตามกฎหมายของสหภาพยุโรปต่างหากเนื่องจากมีโครงสร้างทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

<sup>108</sup> แหล่งเดิม. หน้า 612.



### 1.1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ

ในอดีตกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสกอตแลนด์หลายฉบับ<sup>109</sup> ได้กำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ประธานคณะกรรมการบริการองค์กรของรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในทางบริการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดในการวางแผนกำหนดนโยบายด้านการจัดหาพัสดุและการใช้เงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจากรัฐสภา ผู้มีอำนาจดังกล่าวมีหน้าที่กำหนดแผนการปฏิบัติงานสำหรับการจัดหาพัสดุในแต่ละรอบปี และดำเนินการจัดหาพัสดุตามแผนงานที่วางไว้เพื่อให้การจัดหาพัสดุบรรลุตามวัตถุประสงค์ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานให้มีความเชี่ยวชาญในด้านการจัดหาพัสดุ และการทำสัญญาอันเกี่ยวกับบริการสาธารณะ<sup>110</sup> ภายหลังเมื่อรัฐบาลได้นำหลักเกณฑ์ใน EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives มาปฏิรูปหลักเกณฑ์ในกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐของที่มีอยู่เดิม จึงเกิดระเบียบที่บังคับใช้ในปัจจุบัน คือ ระเบียบว่าด้วยสัญญาของภาครัฐ ค.ศ. 2006 หรือ The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006 โดยมีขอบเขตใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ได้แก่ กรมและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงกลาโหม และหน่วยงานที่มีอำนาจในท้องถิ่น ที่จะต้องทำสัญญาซื้อเช่าหรือจ้างกับภาคเอกชน<sup>111</sup> โดยกำหนดมูลค่าขั้นต่ำของสัญญาที่จะต้องจัดหาพัสดุตามระเบียบข้างต้นไว้ดังนี้

ก. 90,319 ปอนด์ สำหรับสัญญาจ้างจัดหาและบริการ โดยองค์กรรัฐบาลกลาง

ข. 139,893 ปอนด์ สำหรับสัญญาจ้างจัดหาและบริการ โดยองค์กรของรัฐที่มีได้อยู่ภายใต้สังกัดรัฐบาลกลาง

ค. 3,497,313 ปอนด์ สำหรับสัญญาก่อสร้าง

สำหรับสัญญาที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ข้างต้นหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องจัดหาพัสดุตามกระบวนการที่ระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุได้กำหนด

<sup>109</sup> เช่น Local Government in Scotland Act 2003, The Independent Commission for Good Governance in Public Service 2004 และ Public Finance and Accountability Act 2000.

<sup>110</sup> Mc Clelland J.F. (2006). *Review of Public Procurement in Scotland. Report and Recommendations*. p.13.

<sup>111</sup> The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006. Sec 3.

## (1) กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

กฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของสกอตแลนด์กำหนดให้ผู้มีอำนาจในการทำสัญญา (ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน) ดูแลว่าข้อกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิคให้โอกาสประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่เท่าเทียมกันหรือไม่ และห้ามมิให้สร้างภาระทางเศรษฐกิจให้ประกอบการในการเข้าถึงข้อมูลประชาสัมพันธ์ เช่น การขายเอกสารเชิญชวน การเก็บค่าธรรมเนียมสมัครเข้าชมเว็บไซต์ของหน่วยงาน เป็นต้น ข้อกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิคต้องพรรมาโดยอ้างอิงมาตรฐานของประเทศอังกฤษ ยุโรป หรือมาตรฐานนานาชาติ ทั้งนี้ จะต้องระบุถ้อยคำว่า “หรือเท่าเทียมกัน” นอกจากนี้สามารถระบุข้อกำหนดอื่นเกี่ยวกับการประเมินคุณภาพของพัสดุหรืองานจ้างได้ เช่น ลักษณะทางด้านสิ่งแวดล้อม ความชำนาญในการปฏิบัติงาน ผลงานในอดีต เป็นต้น<sup>112</sup> ในส่วนวิธีการจัดหาพัสดุได้นำวิธีการแบบเปิด วิธีการคัดเลือกแบบมีข้อจำกัด วิธีการเจรจาต่อรอง และวิธีการแบบเจรจาแข่งขันซึ่งมีกระบวนการเหมือนกับที่กำหนดไว้ใน EU Directives และในขั้นตอนการตัดสินใจได้รับการคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุต้องพิจารณาตามเอกสารข้อเสนอของผู้เสนอราคาแต่ละรายโดยเทียบกับข้อกำหนดคุณลักษณะทางเทคนิคที่หน่วยงานได้ประกาศกำหนดในเอกสารเชิญชวน<sup>113</sup> ทั้งนี้ มีวิธีปฏิบัติที่สอดคล้องกับ EU Directives กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถตัดสินใจเลือกจากเกณฑ์ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) ประกอบกับเกณฑ์ราคาต่ำสุด โดยผู้มีอำนาจในการทำสัญญาจะต้องจัดทำรายงานอธิบายหลักเกณฑ์ที่ประเมินคะแนนเพื่อใช้เป็นหลักฐานในการตรวจสอบดุลยพินิจของหน่วยงานของรัฐต่อไป

นอกจากนี้ ในประเทศสกอตแลนด์ ได้มีการจัดตั้งองค์กรจัดหาพัสดุกึ่งกลาง (Scott Central Purchasing Body: CPB) ตามความมุ่งหมายของ EU Directive ที่ต้องการให้ประเทศสมาชิกจัดตั้งหน่วยงานกลาง<sup>114</sup> เพื่อทำหน้าที่รวมการจัดหาพัสดุโดยมีหน้าที่ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแสดงเจตนาว่าต้องการจัดหาร่วมกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ และยังมีหน้าที่ในการคัดเลือกคู่สัญญาให้แก่หน่วยงานของรัฐกรณีที่เป็นงานโครงการสำคัญหรือมีขนาดใหญ่<sup>115</sup> กรณีที่เป็นงานจ้างหรือสินค้าบางประเภทที่ CPB เคยจัดหาและทำสัญญา

<sup>112</sup> The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006. Sec 9.

<sup>113</sup> The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006. Sec 15-18.

<sup>114</sup> Racca, G. (2010). “Professional Buying Organisations, Sustainability and Competition in Public Procurement Performance”. *In 4th International Public Procurement Conference (IPPC 2010)*. pp.2-4.

<sup>115</sup> The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006. Sec 22.



ให้กับหน่วยงานใดมาก่อนแล้ว CPB สามารถจัดหางานจ้างหรือสินค้าดังกล่าวครั้งใหม่ได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐใหม่

## (2) การควบคุมและตรวจสอบ

ศาลเจ้าพนักงานมณฑล เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีที่มีผู้เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการจัดหาพัสดุของหน่วยงานของรัฐ โดยระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุของสก็อตแลนด์ได้กำหนดมาตรการเยียวยาไว้โดยละเอียด

การควบคุมและตรวจสอบโดยประชาชน ภาครัฐได้ส่งเสริมให้มีการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มากขึ้น โดยจัดตั้งองค์กรที่มีชื่อว่า Capgemini UK ซึ่งมีบุคลากรที่มีความชำนาญในเรื่องระบบการจัดหาพัสดุทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนร่วมกันพัฒนาระบบการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนและยังเป็นการเพิ่มช่องทางการตรวจสอบ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชนอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการให้คำปรึกษา ตอบข้อหารือ ให้กับหน่วยงานของรัฐและประชาชนอีกด้วย

## 2) ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส ถือเป็นต้นแบบของประเทศที่ให้ความสำคัญกับ “หลักเสรีภาพในการเข้าถึงการจัดหาพัสดุภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน” อย่างเคร่งครัด โดยหลักการดังกล่าวมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 6 เรื่องความเสมอภาค และมาตรา 14 เรื่องสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการของรัฐ ส่งผลให้รัฐจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายและระเบียบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุทุกคนปฏิบัติตามเป็นแนวทางเดียวกันและจะต้องคำนึงถึงความโปร่งใสในการจัดหาเป็นสำคัญ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำการจัดหาพัสดุมิหน้าที่ในการแจ้งข่าวสาร ข้อมูล และประกาศจัดหาพัสดุแก่สาธารณะชน การกำหนดเงื่อนไขในการคัดเลือกคู่สัญญาของรัฐจะต้องไม่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำการจัดหาพัสดุมิหน้าที่ในการคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุให้สอดคล้องกับประเภทของสัญญาที่จะจัดทำเมื่อได้ตัวผู้ได้รับการคัดเลือกจากการเสนอราคา<sup>116</sup>

### 2.1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ

รัฐบาลฝรั่งเศสได้นำเอา EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives ไปใช้ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส โดยผ่านการรวมเข้าไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยสัญญาการจัดหาพัสดุของภาครัฐ (Code des marchés publics: PPCC) บทบัญญัติของ PPCC จะใช้บังคับกับ

<sup>116</sup> Didier Truchet. (2012). “Basic Principles of the Public Procurement Procedure in France”. HKJU – CCPA, 12, 4. p.1106.

สัญญาทุกประเภทที่จัดทำขึ้นโดยรัฐ องค์กรของรัฐ หน่วยงานหรือองค์กรที่มีอำนาจระดับท้องถิ่น และองค์กรของรัฐระดับท้องถิ่น รวมถึงองค์กรเอกชนที่มีกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคและได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากองค์กรของรัฐหรืออยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ<sup>117</sup> หน่วยงานดังกล่าวจะต้องจัดหาพัสดุตาม PPCC หากมีมูลค่าขั้นต่ำของสัญญา ดังนี้

- ก. 5,150,000 ยูโร สำหรับสัญญาจ้างแรงงาน
- ข. 133,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดหาสินค้าหรือบริการให้รัฐ
- ค. 206,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดหาสินค้าหรือบริการให้ท้องถิ่น

สัญญาที่มีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ข้างต้นหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องจัดหาตามวิธีการที่ PPCC กำหนด

## 2.2) กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

ในการคัดเลือกคู่สัญญาหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในเอกสารเชิญชวนเท่านั้น ซึ่งวิธีการจัดหาพัสดุที่ใช้มากที่สุดคือ วิธีการแบบเปิดและวิธีการแบบจำกัดคัดเลือก ส่วนวิธีการเจรจาแบบต่อรองและวิธีการแบบเจรจาแข่งขันถูกจำกัดให้นำมาใช้เฉพาะสัญญาที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาภูมิภาค การวางผังเมือง สถาปัตยกรรมวิศวกรรม หรืองานประเภทอื่นที่มีความยุ่งยากทางเทคนิคเท่านั้น ส่วนในการตัดสินใจที่ได้รับคัดเลือกให้เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของรัฐนั้นหน่วยงานสามารถพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (MEAT) ประกอบกับราคาต่ำสุดได้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่ามีแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกับ EU Directives ทั้งสองฉบับ

นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศส ยังสนับสนุนการรวมจัดหาพัสดุโดยมีทั้งการจัดตั้งองค์กรจัดหาพัสดุด้านกลาง (Central Purchasing Body: CPB) เพื่อทำหน้าที่จัดหาพัสดุแทนหน่วยงานของรัฐต่างๆ ซึ่งองค์กรนี้ชื่อว่า “State’s Purchasing Department” มีความเชี่ยวชาญในการจัดหาพัสดุหลายประเภทให้หน่วยงานของรัฐบาล อีกทั้ง หากหน่วยงานของรัฐไม่ต้องการจัดซื้อผ่าน State’s Purchasing Department ก็ยังสามารถจัดตั้งคณะจัดซื้อโดยประกอบด้วยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น บุคคลธรรมดา องค์กรของรัฐที่มีลักษณะพาณิชย์ และกลุ่มองค์กรเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public interest group) เพื่อจัดทำข้อตกลงการจัดตั้ง (Founding agreement) ที่กำหนดกระบวนการจัดหาพัสดุที่สอดคล้องกับ PPCC และกำหนดอำนาจในการควบคุมดูแลคณะบุคคลดังกล่าว<sup>118</sup> ขั้นตอนในการจัดตั้งคณะจัดซื้อมี 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรต่างๆ ที่มา

<sup>117</sup> Code des marchés publics.Sec 2, 134, 135.

<sup>118</sup> Code des marchés publics.Sec 8.



รวมกลุ่มกันจะต้องจัดทำข้อตกลงร่วมกัน โดยกำหนดความต้องการพัสดุที่จะดำเนินการจัดหา ประการที่สอง องค์กรต่างๆ ที่มาร่วมกันจะต้องคัดเลือกหัวหน้าคณะจัดซื้อคนหนึ่งจากสมาชิก ทั้งหมดเพื่อเป็นตัวแทนในการเจรจากับผู้ประกอบการภาคเอกชนต่อไป ซึ่งวิธีการนี้มักเกิดขึ้นใน บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องของกัน เช่น ขุดลอกคลองหรือก่อสร้างถนนที่ผ่านหลายพื้นที่

### 2.3) การควบคุมและตรวจสอบ

รัฐบาลประเทศฝรั่งเศสให้ความสำคัญในการปรับปรุงให้ PPCC มีเนื้อหาที่เข้าใจง่ายต่อการปฏิบัติตาม แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ในปี พ.ศ. 2553 รัฐบาลจึงปรับปรุงระบบการเสนอราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งให้ความสำคัญกับการเพิ่มช่องทางการตรวจสอบข้อมูลการเสนอราคา ให้กับประชาชน โดยให้บริษัทเอกชนรับหน้าที่เป็นผู้ดูแลระบบ (บริษัท Achatpublic.com) นอกจากนี้ยังเชื่อมโยงเครื่องข่ายให้องค์กร Union of Purchase เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณไม่ให้เกิดการรั่วไหลอีกด้วย

### 3) ประเทศอิตาลี

ระบบการจัดการพัสดุภาครัฐของประเทศอิตาลีให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า (Value for Money) โดยถือว่าการลงทุนด้านการพัสดุภาครัฐเป็นนโยบายหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ ภารกิจในด้านการจัดหาพัสดุจึงอยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง (เช่นเดียวกับประเทศไทย) ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมการใช้งบประมาณและรักษาวินัยทางการคลังให้เกิดความคุ้มค่ามากที่สุด รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบการจัดการพัสดุภาครัฐแบบรวมการ (Centralization) จนถือเป็นแบบอย่างของประเทศที่พัฒนาระบบการจัดการพัสดุภาครัฐสมัยใหม่ให้มีประสิทธิภาพสูงประเทศหนึ่งของโลก<sup>119</sup>

#### 3.1) กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ

การจัดการพัสดุภาครัฐของประเทศอิตาลี อยู่ภายใต้บังคับประมวลการจัดการพัสดุภาครัฐ (Public Procurement Code) เห็นชอบโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2549 ฉบับที่ 163 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2549 ซึ่งประมวลฯ ได้รวบรวมกฎหมายของอิตาลีที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุภาครัฐและการทำสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สินของภาครัฐเพื่อให้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่สะดวกต่อการใช้งาน นอกจากนี้ประมวลฯ ยังใช้ประโยชน์ในการควบคุมการออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารเกี่ยวกับผลประโยชน์ในทรัพย์สินของรัฐ เช่น การจัดซื้อ การทำสัญญาจ้างเหมาบริการสาธารณะ หากกฎเกณฑ์ใดออกโดยขัดหรือแย้งกับประมวลฯ จะไม่มีผลใช้บังคับทางกฎหมาย โดยหลักการที่สำคัญที่กำหนดไว้ในประมวลฯ ได้แก่ หลักความคุ้มค่า (Value

<sup>119</sup> Albano, G. L., & Sparro, M. (2010). *Flexible strategies for centralized public procurement*. p.2.

for Money) และหลักการแข่งขันอย่างเสรี ซึ่งสอดคล้องกับสนธิสัญญาสหภาพยุโรปและ EU Directive โดยมีขอบเขตการใช้บังคับกับรัฐ หน่วยงานของรัฐส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมหาชน<sup>120</sup> นอกจากนี้ ยังใช้บังคับกับองค์กรเอกชนบางประเภท ได้แก่ หน่วยงานภาคเอกชนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะและได้รับอุดหนุนงบประมาณจากรัฐ บริษัทจำกัดและบริษัทมหาชนจำกัดที่ให้บริการสาธารณูปโภค ผู้รับสัมปทานงานด้านบริการ หน่วยงานที่ได้รับสิทธิพิเศษให้ดำเนินกิจการบางประเภทแต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ ใช้บังคับครอบคลุมทุกประเภทสัญญาที่มีมูลค่าขั้นต่ำเกินกว่า 40,000 ยูโร สำหรับสัญญาจ้าง และ 20,000 ยูโร สำหรับสัญญาจัดหาสินค้าและบริการหากมีมูลค่าต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าวหน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องจัดหาพัสดุตามวิธีการที่ประมวลฯ กำหนด

### 3.2) กระบวนการคัดเลือกคู่สัญญา

ประมวลการจัดหาพัสดุภาครัฐ (Public Procurement Code) ได้กำหนดให้ใช้วิธีจัดหา 3 วิธี ได้แก่ วิธีการแบบเปิด วิธีการแบบจำกัดคัดเลือก และวิธีการเจรจาต่อรอง ซึ่งมีกระบวนการสอดคล้องกับ EU Directive กำหนดไว้ ทั้งนี้ ในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรือคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา มีหลักเกณฑ์กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดทำร่างมาตรฐานทางเทคนิคเพื่อให้ผู้เข้าเสนอราคาเข้าร่วมได้อย่างเท่าเทียมโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมระหว่างผู้เสนอราคาด้วยกัน หน่วยงานเจ้าของสัญญาจะต้องกำหนดมาตรฐานซึ่งอาจทำได้โดยอ้างอิงมาตรฐานที่เป็นทางการและชัดเจน หรือ แนวทางการปฏิบัติและความจำเป็นในการทำงานที่มีความชัดเจนเพียงพอ การอ้างอิงถึงเครื่องหมายการค้าบางอย่างจะกระทำได้เฉพาะกรณีที่ไม่สามารถระบุข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องโดยการใช้คำศัพท์เฉพาะ ทั้งนี้ ไม่ว่ากรณีใด การอ้างอิงเครื่องหมายการค้าจะต้องใช้คำควบคู่ไปด้วยว่า “หรือเทียบเท่า”<sup>121</sup> กรณีดังกล่าวหน่วยงานสามารถกำหนดหลักเกณฑ์การให้คะแนนคุณภาพของพัสดุหรืองานจ้างไว้ในเอกสารเชิญชวนได้เมื่อถึงขั้นตอนการคัดเลือกผู้ชนะในการเสนอราคา เจ้าหน้าที่จัดหาพัสดุสามารถตัดสินจากเกณฑ์ข้อเสนอที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) ประกอบกับเกณฑ์ราคาต่ำสุด โดยผู้เสนอราคาอาจนำเสนอที่แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดถ้าหาก (1) การทำสัญญาขึ้นอยู่กับข้อเสนอราคาที่เป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด และ (2) ประกาศเรื่องสัญญากำหนดอนุญาตให้มีข้อเสนอที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษ<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Public Procurement Code. Sec10.

<sup>121</sup> Public Procurement Code. Sec 68.

<sup>122</sup> Public Procurement Code. Sec 76.



นอกจากนี้ประมวลการจัดหาพัสดุภาครัฐ (Public Procurement Code) มาตรา 33 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เปิดโอกาสให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานในประเทศสามารถจัดหาพัสดุโดยผ่านทางองค์กรจัดซื้อส่วนกลาง<sup>123</sup> กฎหมายในประเทศอิตาลียังเปิดโอกาสให้ภาครัฐมอบอำนาจในการจัดตั้งองค์กรจัดซื้อส่วนกลางให้เอกชนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ อาจจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนจำกัดก็ได้โดยในปี ค.ศ. 1997 รัฐบาลได้จัดตั้งบริษัทมหาชนจำกัดซึ่งอยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงการคลังมีชื่อว่า “Consip” ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการควบคุมดูแลกระบวนการจัดหาพัสดุภาครัฐของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภท<sup>124</sup> หลักการจัดหารวมมุ่งเน้นการลดภาระความสิ้นเปลืองของรัฐที่เกิดจากการจัดหาพัสดุไม่ว่าจะเป็นความสิ้นเปลืองด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านวัสดุอุปกรณ์ หรือด้านเวลา และเพิ่มอำนาจต่อรองกับผู้เสนอราคาเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุที่มีคุณภาพสูงในราคาที่ยุติธรรม ตลอดจนสนับสนุนกระบวนการจัดหาพัสดุด้วยเทคนิคพิเศษต่างๆ เช่น ระบบสารสนเทศ การวิจัยตลาด นโยบายความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นต้น วิธีการปฏิบัติงานของ Consip ในขั้นตอนแรกจะทำหน้าที่รวบรวมความต้องการใช้ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง งานจ้าง หรืองานบริการต่างๆ จากหน่วยงานภาครัฐทุกประเภททั่วประเทศ เพื่อจัดทำแผนการจัดหารวม โดยองค์ประกอบที่ใช้ในการพิจารณารวมกลุ่มความต้องการที่หลากหลายเพื่อจัดหาครั้งเดียว ได้แก่ 1) องค์ประกอบทางด้านพัสดุที่มีลักษณะเดียวกันหรือไม่ และ 2) องค์ประกอบของระยะเวลาที่มีความต้องการใช้พัสดุดังกล่าวพร้อมกันหรือไม่เมื่อแบ่งกลุ่มการจัดหาได้แล้วในขั้นตอนที่สอง Consip จึงพิจารณาจากรูปแบบของสัญญาที่จะจัดทำว่ามีความเหมาะสมจะจัดทำในลักษณะใดจึงจะเกิดความคุ้มค่าและได้ประโยชน์ต่อภาครัฐมากที่สุด โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งประเภทของสัญญา ดังนี้

<sup>123</sup> Public Procurement Code. Sec 33 กำหนดว่า “หน่วยงานเจ้าของสัญญาอาจได้มาซึ่งงาน สินค้า และบริการโดยผ่านทางหน่วยงานจัดหาพัสดุกลาง ที่จัดตั้งขึ้นหรือมีส่วนร่วมโดยหน่วยงานเดียวกัน.”

<sup>124</sup> Consip. สืบค้นเมื่อ 25 สิงหาคม 2556 จาก <http://www.consip.it/on-line/Home/Chisiamo.html> .

ตารางที่ 3.3 แสดงหลักเกณฑ์การแบ่งประเภทของสัญญา (Framework Agreement)<sup>125</sup>

รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 2
<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัญญาแบบเหมารวม*</li> <li>- คู่สัญญารายเดียว</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัญญาแบบแบ่งแยกผลสำเร็จของงาน</li> <li>- คู่สัญญารายเดียว</li> </ul>
รูปแบบที่ 3	รูปแบบที่ 4
<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัญญาแบบเหมารวม</li> <li>- มีคู่สัญญาหลายราย**</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- สัญญาแบบแบ่งแยกผลสำเร็จของงาน</li> <li>- มีคู่สัญญาหลายราย</li> </ul>

หมายเหตุ. \* สัญญาแบบเหมารวมหมายถึงสัญญาที่คู่สัญญาจะต้องรับผิดชอบในเงื่อนไขความสำเร็จของงานที่กำหนดไว้ในสัญญาทุกประการ ซึ่งแตกต่างกับสัญญาแบบแบ่งแยกผลสำเร็จของงานซึ่งคู่สัญญาจะรับผิดชอบตามสัดส่วนของงานที่ได้รับและดำเนินการ

\*\* กรณีการจัดหาครั้งใดมีมูลค่าสูงหรือลักษณะของงานมีรายละเอียดความซับซ้อนสูงจนเป็นที่คาดหมายได้ว่าคู่สัญญารายเดียวไม่สามารถดำเนินการตามสัญญาได้ Consip สามารถเลือกใช้สัญญาที่มีคู่สัญญาหลายรายในรูปแบบที่ 3 และ 4

การรวมการจัดหาโดยวิธีการแบ่งแยกตามประเภทของสัญญาข้างต้น เป็นการขยายโอกาสในการแข่งขันเสนอราคาให้เปิดกว้างและโปร่งใสมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นการลดอุปสรรคทางด้านพื้นที่ในการเข้าถึงการเสนอราคาของผู้ประกอบการที่อยู่ห่างไกลหน่วยงานภาครัฐหลายแห่งๆ ให้สามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้ที่ Consip ซึ่งมีระบบสารสนเทศอิเล็กทรอนิกส์ช่วยอำนวยความสะดวก เมื่อจำนวนผู้เข้าร่วมในการเสนอราคามีมากขึ้น ความหลากหลายของข้อเสนอที่ได้รับจากผู้เสนอราคาในภาพรวมย่อมมีมากขึ้นตามไปด้วย<sup>126</sup> ส่งผลให้ Consip สามารถเลือกจัดทำสัญญาให้เหมาะสมกับลักษณะของพัสดุหรืองานจ้างได้หลากหลายรูปแบบมากยิ่งขึ้น<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Albano, G. L., & Sparro, M. เล่มเดิม. หน้า 17-18.

<sup>126</sup> แหล่งเดิม.

<sup>127</sup> ตัวอย่างเช่น Government-Wide Acquisition Contracts (GWAC), Indefinite Delivery Contracts (IDC), Indefinite Quantity Contracts (IQC) และ Multiple Award Schedules (MAS).



### 3.3) การควบคุมและตรวจสอบ

นอกเหนือจากการควบคุมตรวจสอบจากองค์กรจัดซื้อส่วนกลางและจากภาคประชาชนแล้ว องค์กรตุลาการถือเป็นอีกหนึ่งองค์กรที่มีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบการจัดหาพัสดุภาครัฐ เนื่องจากบทบัญญัติใน Public Procurement Code กำหนดหลักเกณฑ์เยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้ผู้ได้รับความเสียหายเพียงเล็กน้อย ผู้เสียหายจึงมักจะนำข้อพิพาทมาฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งแบ่งข้อพิพาทออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือข้อพิพาททางปกครอง คือ การอุทธรณ์ว่าหน่วยงานของรัฐปฏิบัติผิด Public Procurement Code ในมาตราต่างๆ สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ต่อศาลปกครองส่วนภูมิภาคที่มีเขตอำนาจ โดยที่คำพิพากษาของศาลสามารถอุทธรณ์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (Consiglio di Stato) ได้ต่อไป และประเภทที่สองคือข้อพิพาททางสัญญา ซึ่งเกี่ยวกับการอ้างสิทธิตามเงื่อนไขในสัญญาซึ่งต้องใช้กฎเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่งตัดสินผู้เสียหายสามารถนำข้อพิพาทฟ้องต่อศาลแพ่ง ทั้งนี้ ประชาชนทั่วไปที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายยังสามารถร้องทุกข์เป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานาธิบดีแห่งประเทศอิตาลี ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ถูกละเมิดสิทธิ ซึ่งคำตัดสินของประธานาธิบดีจะถือเป็นที่สุด

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยและแนวทางแก้ไขปัญหา

หลักการในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยนั้น จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ หรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุลากหลายฉบับด้วยกัน ซึ่งใช้บังคับกับส่วนราชการประเภทต่างๆ แตกต่างกันไป แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายและเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับแล้วไม่แตกต่างกันกล่าวคือ ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับ มีสถานะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารเพื่อต้องการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานภาครัฐยึดถือเป็นแบบแผนหรือที่เรียกว่า “กฎหมายของฝ่ายบริหาร” หรือ “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย” ซึ่งใช้บังคับภายในฝ่ายปกครองและในส่วนของเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับล้วนมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นแม่แบบในการวางข้อกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นการส่งผลให้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับมีเจตนารมณ์ที่สอดคล้องกัน กล่าวคือ ในการจัดหาพัสดุของทางราชการจะต้องเป็นไปด้วยความเปิดเผย โปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงการใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ดี จากการศึกษาผู้เขียนพบว่าการจัดหาพัสดุของส่วนราชการยังคงมีปัญหาในการบังคับใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ข้างต้นเป็นสาเหตุทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริการสาธารณะของส่วนราชการต่างๆ อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการของประเทศไทยในภาพรวมอีกด้วย ผู้เขียนขอจำแนกการวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางแก้ไข ดังนี้

#### 4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไปและความพอดีและแนวทางแก้ไขปัญหา

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับมีเนื้อหาที่ไม่แตกต่างกันเนื่องจากทุกฉบับล้วนมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นแม่แบบในการร่างจึงทำให้ลักษณะของการใช้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับ มีสภาพปัญหาเดียวกัน กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจมากเกินไปความพอดี โดยมีรายละเอียด ดังนี้



#### 4.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไปจนเกิดความพอดี

เมื่อพิจารณาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกลำดับ พบว่าในแต่ละชั้นตอนล้วนมีการกำหนดเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติ<sup>1</sup> ที่มีลักษณะเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับพัสดุสามารถใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการจัดหาพัสดุ ได้อย่างอิสระ ซึ่งชั้นตอนที่มีปัญหา ได้แก่

##### 1) ปัญหาในขั้นตอนการเตรียมการและการประกาศจัดหาพัสดุ

1.1) การใช้ดุลยพินิจในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุ ที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคา

กระบวนการเริ่มต้นในการจัดหาพัสดุ โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุจะต้องทำการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาว่าพัสดุดังกล่าวจะต้องมีขนาด ประเภท หรือ ชนิดอย่างไร และกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเสนอราคาตามความต้องการของหน่วยงานว่า ผู้เสนอราคาที่มีสิทธิจะได้รับการคัดเลือกจะต้องมีคุณสมบัติอย่างไร โดยระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกลำดับเปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจกำหนดได้เองตามความต้องการโดยคำนึงถึงความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ของหน่วยงานถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับ เช่น คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ปลัดกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 จะทำการกำหนดแบบมาตรฐานเพื่อให้หน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวมาใช้เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่หากหน่วยงานที่จัดหาพัสดุเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาให้แตกต่างไปจากแบบมาตรฐานก็สามารถทำได้<sup>2</sup> ดังนั้น ในขั้นตอนของการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาจึงถือเป็นดุลยพินิจที่หน่วยงานที่จัดหาพัสดุสามารถกำหนดได้ตามความต้องการโดยมิได้มีหลักเกณฑ์วิธีการหรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานในการใช้ดุลยพินิจ กรณีดังกล่าวหากผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุมิเจตนาทุจริตมาแต่เริ่มแรกย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องของตนเองได้<sup>2</sup>

<sup>1</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ กค (กวพอ) 0421.3/24444 ลงวัน 19 มิถุนายน 2555.

<sup>2</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก. กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 1.

### 1.2) การเลือกวิธีการจัดหาพัสดุ

ในการจัดหาพัสดุส่วนราชการสามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกวิธีการจัดหาได้ตามความเหมาะสมแห่งวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน<sup>3</sup> โดยระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการให้ส่วนราชการวางแผนการจัดหาพัสดุในระยะยาวเพื่อประเมินความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจเลือกวิธีการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าวย่อมเกิดปัญหาในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุที่สามารถเลือกวิธีการที่เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องตนเองได้ เช่น การใช้ดุลยพินิจในการเลือกใช้วิธีการซื้อรถยนต์แทนการเช่ารถยนต์เพื่อเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องของตนเองที่เป็นผู้จำหน่ายรถยนต์ที่หน่วยงานต้องการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารงบประมาณให้เกิดความประหยัดคุ้มค่า เนื่องจากส่วนราชการมักจะเลือกใช้วิธีการจัดซื้อซึ่งเป็นวิธีการจัดหาพัสดุที่สิ้นเปลืองงบประมาณมากที่สุดเพราะพัสดุย่อมมีราคาสูงกว่าการจัดหาด้วยการเช่า อีกทั้งพัสดุยังสามารถเสื่อมราคา ล้าสมัย และเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บมากกว่าเลือกใช้วิธีการเช่าหรือยืม

### 1.3) การประกาศเชิญชวนให้เข้าร่วมการเสนอราคาในวิธีการสอบราคา

ขั้นตอนดังกล่าวในวิธีสอบราคาระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับกำหนดให้เจ้าหน้าที่พัสดุส่งประกาศเผยแพร่การสอบราคาและเอกสารสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้น โดยตรง หรือโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้กับให้ปิดประกาศเผยแพร่การสอบราคาไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของส่วนราชการนั้น เมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าระเบียบหรือข้อบัญญัติมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในการเผยแพร่การสอบราคาจะต้องแจ้งข้อมูลให้ผู้เสนอราคาทราบกี่ราย คำว่า “มากที่สุด” จึงเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (Indefinite Legal Concept; Unbestimmter Rechtsbegriff) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจที่จะแจ้งข้อมูลดังกล่าวแก่ผู้เสนอราคากี่รายก็ได้<sup>4</sup> ซึ่งปัญหาในทางปฏิบัติมักพบว่าเจ้าหน้าที่ใช้ช่องว่างที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ ให้อำนาจในการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวด้วยการส่งไปรษณีย์แจ้งเอกชนผู้เสนอราคาจำนวนสามถึงสี่รายโดยเลือกเฉพาะกลุ่มของผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์กับตัวเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานผู้จัดหาพัสดุ ส่งผลให้ในการสอบราคาครั้งนั้นจะไม่มีผู้เสนอราคารายอื่นๆ ที่สามารถเข้าร่วมการสอบราคาได้ อีกทั้งในส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุที่แตกต่างกัน การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่จึงย่อมแตกต่างกันเป็นอย่างมาก จากการศึกษาพบว่าในการจัดหาพัสดุของ

<sup>3</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กวพ) 0421.3/23777 ลงวันที่ 18 เมษายน 2555.

<sup>4</sup> คำสั่งที่ ร.333/2548 คำร้องที่ ร.731/2547.



องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมักจะเผยแพร่ข้อมูลการสอบราคาให้เอกชนผู้สนใจไม่เกินสิบรายซึ่งถือว่าน้อยกว่าการดำเนินการของส่วนราชการที่มักจะดำเนินการเผยแพร่ข้อมูลการสอบราคาแก่เอกชนผู้สนใจมากกว่าสิบราย และยังมีคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมาก<sup>5</sup>

#### 1.4) การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับได้กำหนดให้ใช้วงเงินที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นหลักเกณฑ์ในการเลือกใช้วิธีการจัดหา เช่น วงเงินตั้งแต่ 2,000,000 บาท ให้ใช้วิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงการจัดหาพัสดุโดยวิธีแข่งขันราคาและการตรวจสอบ การที่ส่วนราชการแบ่งวงเงินที่ได้รับจัดสรรออกเป็นหลายวงเงินเพื่อทำให้วิธีซื้อหรือจ้างเปลี่ยนไปหรือเพื่อให้อำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างเปลี่ยนไปจึงเป็นกรณีที่ต้องห้าม แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติของการจัดสรรเงินงบประมาณให้ส่วนราชการต่างๆ สำนักงบประมาณหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดสรรเงินงบประมาณจะจัดสรรงบประมาณเป็นรายการโครงการซึ่งมีวงเงินรวมประกอบไปด้วยรายจ่ายต่างๆ จำนวนหลายรายการ ซึ่งแต่ละรายการมีคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุแตกต่างกันเช่น ในวงเงินโครงการก่อสร้างอาคาร 10,000,000 บาท หนึ่งโครงการ ประกอบไปด้วยค่าก่อสร้าง 5,000,000 บาท ค่าตกแต่งภายใน 3,000,000 บาท ค่าระบบนิรภัย 100,000 บาท ค่าสุขภัณฑ์ 500,000 บาท ค่าเครื่องใช้สำนักงาน 1,000,000 บาท ฯลฯ เป็นต้น ในการใช้งบประมาณเพื่อจัดหาพัสดุ ส่วนราชการจึงต้องเลือกใช้วิธีการจัดหาพัสดุให้เหมาะสมกับลักษณะ ประเภท หรือชนิดของพัสดุเนื่องจากคุณลักษณะของพัสดบบางประเภทไม่สามารถใช้วิธีการจัดหาร่วมกับพัสดุประเภทอื่นๆ ที่อยู่ในวงเงินเดียวกันได้ เช่น การจัดหาผู้รับจ้างที่มีความชำนาญเฉพาะด้านมาตกแต่งห้องประชุมไม่สามารถจัดหาโดยใช้วิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ร่วมกับการจัดหาผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารได้ เป็นต้น ดังนั้น ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงสามารถแบ่งวงเงินที่ได้รับจัดสรรบางส่วนตามความเหมาะสมเพื่อจัดหาพัสดบบางรายการที่ไม่สามารถจัดหาร่วมกับพัสดুরายการอื่นๆ ได้<sup>6</sup>

กรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า การบังคับใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเรื่องการห้ามส่วนราชการแบ่งซื้อแบ่งจ้างโดยพิจารณาจากวงเงินที่ได้รับจัดสรรเป็นหลักไม่สอดคล้องกับสภาพการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการตามความเป็นจริงที่จำเป็นต้องพิจารณาคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุให้เหมาะสมกับคุณลักษณะของพัสดุที่ต้องการ ส่งผลให้ส่วนราชการสามารถอ้างข้อเท็จจริงและเหตุผลต่างๆ ในการแบ่งวงเงินที่ได้รับจัดสรรเพื่อให้สามารถจัดหาพัสดุ

<sup>5</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 2.

<sup>6</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 3.

ต่อไปคำว่าแบ่งซื้อแบ่งจ้างจึงกลายเป็นถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง (Indefinite Legal Concept; Unbestimmter Rechtsbegriff) ซึ่งเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการตีความได้อย่างกว้างขวาง ส่วนราชการที่จะดำเนินการจัดหาพัสดุจึงสามารถที่จะใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าหน่วยงานของตนมีเหตุผล ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการแบ่งวงเงินที่จะใช้ในการจัดซื้อหรือจัดจ้างเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ ส่งผลให้การลดวงเงินในการซื้อหรือจ้างของส่วนราชการเป็นดุลยพินิจที่หน่วยงานสามารถพิจารณาดำเนินการได้ตามความเหมาะสม ทั้งนี้การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวจะต้องพิจารณาถึงเหตุผลความจำเป็นของแต่ละหน่วยงานที่มีความแตกต่างกัน ส่วนราชการจึงสามารถอ้างเหตุผลความจำเป็นต่างๆเพื่อหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบได้

## 2) ปัญหาในการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคา

การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาโดยวิธีการสอบราคา ประกวดราคา หรือวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับ กำหนดให้หน่วยงานที่จัดหาพัสดุดูตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาและความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารหลักฐานต่างๆ แล้วจึงทำการคัดเลือกผู้เสนอการรายที่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่ได้ประกาศให้ผ่านเข้ากระบวนการเสนอราคาในขั้นตอนต่อไปแต่ในกรณีที่ผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่มีสาระสำคัญเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจส่วนตัววินิจฉัยว่าความแตกต่างนั้นไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อยเพื่อผ่อนปรนให้ผู้เสนอการรายนั้นสามารถเข้าร่วมการเสนอราคาในขั้นตอนต่อไปได้ ซึ่งระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการหรือแนวทางปฏิบัติเอาไว้ให้ชัดเจนว่ากรณีใดเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยไม่เป็นสาระสำคัญและไม่กระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้เสนอการรายอื่นจึงก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่มีเจตนาทุจริตสามารถใช้ดุลยพินิจตีความว่าผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานมีข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยและไม่กระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้เสนอการรายอื่น แต่หากผู้เสนอการรายใดมิใช่พวกพ้องของตนก็สามารถใช้ดุลยพินิจตีความว่าข้อบกพร่องในลักษณะเดียวกันของผู้เสนอการรายนั้นเป็นข้อบกพร่องในสาระสำคัญไม่สามารถผ่อนปรนให้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นได้ซึ่งเท่ากับเป็นการกีดกันผู้เสนอราคาให้มีน้อยรายและยังเป็นการกระทำเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอการรายใดรายหนึ่งกรณีดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่าเพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้เสนอราคาทุกราย หน่วยงานที่จัดหาพัสดุควรถือว่าการประกาศสอบราคา ประกวดราคา หรือประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เงื่อนไขใดๆ ที่จะกำหนดลงไปในการประกาศจะต้องเป็นเงื่อนไขที่มีความจำเป็นและเป็นสาระสำคัญเท่านั้น



หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกจะต้องตัดสิทธิมิให้เข้าร่วมการเสนอราคา โดยยึดถือประกาศเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางในการพิจารณาให้ผู้เสนอราคารายใดไม่ผ่านคุณสมบัติโดยเคร่งครัด<sup>7</sup>

### 3) ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาผลการจัดหาพัสดุ

ขั้นตอนที่ระเบียบได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการที่จัดหาพัสดุสามารถใช้ดุลยพินิจในการยกเลิกการจัดหาพัสดุทั้งกระบวนการ แม้กระบวนการจัดหาที่ล่วงมาแล้วจะต้องตามระเบียบข้อบัญญัติและกฎหมายทุกประการก็ตาม เนื่องจากการยกเลิกการจัดหาพัสดุเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้เองโดยพิจารณาประกอบระเบียบข้อบัญญัติและกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามควรแก่กรณี<sup>8</sup> โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.1) กรณีที่การสอบราคามีผู้เข้าร่วมการเสนอราคาหรือมีผู้เสนอราคาที่จะเข้าร่วมการเสนอราคาหลายรายแต่ผ่านคุณสมบัติตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคาเพียงรายเดียว ถึงแม้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุจะกำหนดหลักเกณฑ์ว่า “ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคารายดังกล่าว และเสนอให้ซื้อหรือจ้างต่อหัวหน้าส่วนราชการต่อไป” แต่เนื่องจากเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติขาดความชัดเจนว่าคำสั่งยกเลิกการสอบราคาซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองประเภทหนึ่งจะสามารถมีได้ในกรณีใดบ้างในทางปฏิบัติ ส่วนราชการจึงสามารถอ้างข้อเท็จจริงต่างๆ เช่น ส่วนราชการผู้จัดหาพัสดุไม่สามารถเปรียบเทียบส่วนต่างราคากับผู้ประกอบการรายอื่นๆ ราคาที่ได้จึงอาจเป็นราคาที่สูงเกินควรหากเปรียบเทียบกับราคาต่ำสุดที่คาดว่าจะได้ใน การสอบราคาที่มีการแข่งขันราคากัน เป็นต้น เพื่อนำมาใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งยกเลิกการสอบราคาได้ กรณีดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสนอราคาที่มีได้เป็นพรรคพวกที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานผู้ทำการจัดหาพัสดุ เมื่อผู้เสนอราคารายดังกล่าวผ่านการคัดเลือกตามคุณสมบัติหรือเป็นผู้เข้าร่วมการสอบราคาเพียงรายเดียว เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจดังกล่าวในการไม่รับราคาและยกเลิกการสอบราคาครั้งนั้น เพื่อกีดกันผู้เสนอราคาที่มีคู่แข่งพวกพ้องของตนเองซึ่งเป็นการกระทำที่ขัดแย้งต่อเจตนารมณ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ ทุกฉบับ

<sup>7</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 4.

<sup>8</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กก (กวพ) 0421.3/14122 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2551.

<sup>9</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 5.

3.2) กรณีที่เสร็จสิ้นการจัดหาพัสดุในทุกวิธีแล้ว หากส่วนราชการเห็นว่ากรับราคา ผู้เสนอราคาที่ได้รับคัดเลือกจะเป็นการทำให้ทางราชการเสียประโยชน์ ส่วนราชการสามารถหยิบยกข้อเท็จจริงต่างๆ เพื่อใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้ ถึงแม้ว่าการจัดหาพัสดุดังกล่าวจะดำเนินการโดยถูกต้องระเบียบหรือกฎหมายทุกชั้นตอนก็ตาม เนื่องจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือข้อห้ามในการออกคำสั่งยกเลิกการเสนอราคาไว้โดยเฉพาะ จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้โดยอิสระ

จากเนื้อหาของระเบียบว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่จัดหาพัสดุสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งที่ถูกต้องแล้วอำนาจดุลยพินิจควรให้สิทธิของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตัดสินใจอยู่ในกรอบและขอบเขตที่เหมาะสม เช่น ตัดสินใจว่าจะมีคำสั่งหรือไม่มีคำสั่งทางปกครอง หรือตัดสินใจเลือกวิธีการในการดำเนินการด้วยวิธีหนึ่งวิธีใดจากที่กฎหมายกำหนดไว้หลายวิธี เป็นต้น แต่จากสภาพปัญหาในการใช้อำนาจดุลยพินิจตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจที่ไม่มีหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่จะนำมาควบคุมขอบเขตการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หรือเรียกว่าเป็นการใช้ดุลยพินิจโดยอิสระ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานผู้บังคับบัญชา และองค์กรที่มีอำนาจควบคุมการจัดหาพัสดุภาครัฐ ไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าการใช้ดุลยพินิจดังกล่าวอยู่ภายในกรอบของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นหรือไม่ จึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่มีเจตนาทุจริตสามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้องได้ซึ่งขัดต่อหลักความโปร่งใสและหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานย่อมไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ เนื่องจากเนื้อหาเปิดโอกาสให้สามารถกระทำได้หรืออาจกล่าวได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถกระทำการด้วยเจตนาทุจริตโดยถูกต้องตามกฎหมาย

#### 4.1.2 แนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลยพินิจที่มากเกินไป

##### 1) แนวทางแก้ไขปัญหายุ่งยากในขั้นตอนการเตรียมการและการประกาศจัดหาพัสดุ

1.1) การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคา เมื่อพิจารณาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับพบว่าขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาซึ่งถือเป็นขั้นตอนแรกที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเตรียมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ กลับมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติไว้ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับ จึงทำให้เจ้าหน้าที่



ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุสามารถใช้ดุลยพินิจได้โดยอิสระในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่ง ดังนั้นจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาซึ่งควรมีหลักเกณฑ์ขั้นพื้นฐานที่สอดคล้องกับต้นแบบกฎหมาย (Model Law) ของ Uncitral เช่นเดียวกับที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ โดยแยกหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติออกเป็นสองประการ ดังนี้

ประการแรก หลักการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ให้กำหนดได้เฉพาะคุณสมบัติทั่วไปที่จำเป็นจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามสัญญาเท่านั้น ได้แก่ วิชาชีพ เทคนิคทางความชำนาญ พิเศษ แหล่งเงินทุนสนับสนุน หลักประกันความเสียหาย จำนวนบุคลากร เป็นต้น สิ่งใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการปฏิบัติตามสัญญาไม่สามารถกำหนดได้

ประการที่สอง หลักการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาห้ามกำหนดยี่ห้อของสินค้าหรือบริการ ชื่อ สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าโดยเด็ดขาดแต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่ส่วนราชการมีความต้องการสินค้าหรือบริการใดแต่ไม่สามารถกำหนดคุณลักษณะเฉพาะตามหลักการข้างต้นได้ ให้ส่วนราชการกำหนดยี่ห้อของสินค้าหรือบริการ ชื่อ สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าได้ตามความต้องการแต่จะต้องใส่เงื่อนไขเพิ่มเติมว่า “หรือเทียบเท่า” เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆ สามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้

1.2) การเลือกวิธีการจัดหาพัสดุ เมื่อพิจารณาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับพบว่า มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุว่ากรณีใดที่ควรใช้วิธีการซื้อ การเช่า หรือการยืมไว้แต่อย่างใด ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุและหน่วยงานที่จัดหาพัสดุสามารถใช้ดุลยพินิจในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใดได้โดยอิสระ เนื่องจากการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการใช้งบประมาณและปัจจัยทางด้านทรัพย์สินของส่วนราชการแต่ละแห่งประกอบการใช้ดุลยพินิจ ดังนั้น เพื่อจำกัดอำนาจการใช้ดุลยพินิจในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและหน่วยงานที่จัดหาพัสดุให้การใช้งบประมาณเกิดประโยชน์ในระยะยาวและป้องกันการเอื้อประโยชน์ให้ผู้ประกอบการรายหนึ่งรายใด รัฐบาลจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการใดที่ต้องการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปให้หัวหน้าส่วนราชการส่งรายงานแสดงผลและความจำเป็น ประกอบกับแผนการจัดหาพัสดุที่มีลักษณะเดียวกันในอดีต ประมาณการค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการใช้พัสดุในระยะยาว เช่น ค่าซ่อมบำรุง ค่าจัดเก็บ เป็นต้น เสนอต่อหน่วยงานกลางเพื่อตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจเลือกวิธีการจัดหาโดยพิจารณา

ถึงความคุ้มค่าและการเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันอย่างเสรีก่อนที่จะเริ่มดำเนินการจัดหา ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่ The Federal Acquisition Regulation (FAR) กำหนดว่าในกรณีการจัดหาพัสดุที่มีมูลค่าสูงหรือใช้วิธีที่ไม่แข่งขันราคาให้ส่วนราชการที่จัดหาพัสดุรายงานข้อเท็จจริงต่อหน่วยงานกลาง (GSA) เพื่อตรวจสอบดุลยพินิจอีกชั้นหนึ่ง

1.3) การประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาในวิธีการสอบราคา เนื่องจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับกำหนดให้ประกาศเชิญชวนด้วยวิธีการส่งไปรษณีย์ให้กับผู้ประกอบการในจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ จึงทำให้เกิดช่องว่างในการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุที่สามารถเลือกส่งไปรษณีย์เชิญชวนหรือไม่เชิญชวนผู้ประกอบการรายใดก็ได้ กรณีดังกล่าวส่งผลให้การจัดหาพัสดุภาครัฐไม่เป็นไปโดยเปิดเผยโปร่งใสและเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมโดยแท้จริง ซึ่งขัดกับหลักความโปร่งใสและหลักธรรมาภิบาล ประกอบกับเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับการจัดหาพัสดุโดยวิธีการแข่งขันราคาในต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดหาพัสดุของรัฐบาลกลาง The Federal Acquisition Regulation (FAR) ข้อ 9.104-1 มิได้กำหนดให้ส่วนราชการทำการเผยแพร่ประกาศสอบราคาด้วยการส่งไปรษณีย์และปิดประกาศ ณ ที่ทำการของส่วนราชการที่จัดหาเท่านั้น แต่ FAR กำหนดให้เผยแพร่ประกาศสอบราคาด้วยการส่งไปรษณีย์และปิดประกาศ ณ ที่ทำการของส่วนราชการที่จัดหาควบคู่ไปกับลงประกาศในสื่อสาธารณะอื่นๆ ที่ประชาชนสามารถติดตามข้อมูลได้อย่างทั่วถึง ได้แก่ หนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ทางการค้า และปิดประกาศในที่สาธารณะดังนั้น จึงควรกำหนดให้หน่วยงานที่จัดหาพัสดุโดยวิธีสอบราคาเผยแพร่ประกาศสอบราคาทางอินเทอร์เน็ตในเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดหาพัสดุและเว็บไซต์ของหน่วยงานกลางแทน เนื่องจากการเผยแพร่ประกาศสอบราคาในระบบอินเทอร์เน็ตสามารถเข้าถึงประชาชนได้เป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดความโปร่งใส และป้องกันการใช้อำนาจดุลยพินิจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4) การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง เป็นข้อห้ามตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุกำหนดให้ใช้วงเงินงบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจัดสรรคัดเลือกวิธีการจัดหา ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการจัดหาพัสดุดตามความเป็นจริงที่จำเป็นจะต้องใช้คุณลักษณะเฉพาะเป็นเกณฑ์ในการคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่เหมาะสม ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงสามารถใช้ดุลยพินิจโดยการอ้างเหตุผลความและจำเป็นต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงวิธีการจัดหาที่ต้องมีการแข่งขันราคาไปใช้วิธีการจัดหาที่ไม่ต้องมีการแข่งขันราคาและหลีกเลี่ยงการถูกตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างดังนั้น ในการจัดหา



พัสดุของส่วนราชการจึงควรใช้หลักเกณฑ์ของประเภทสินค้าและบริการในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุแทนการใช้วงเงิน โดยการจัดทำบัญชีหมวดหมู่ประเภทของสินค้าและบริการที่มีอยู่ในท้องตลาดซึ่งจะจำแนกออกเป็นสินค้าและบริการที่มีลักษณะเฉพาะที่ซับซ้อนและไม่ซับซ้อน หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าสินค้าและบริการที่ส่วนราชการต้องการมีลักษณะที่ไม่ซับซ้อนให้จัดหาโดยวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เนื่องจากมีผู้ประกอบการที่สามารถเข้าร่วมการเสนอราคาได้หลายราย แต่หากสินค้าและบริการที่ส่วนราชการต้องการมีลักษณะที่ซับซ้อนให้จัดหาโดยวิธีสอบราคา เนื่องจากมีผู้ประกอบการอยู่ในท้องตลาดน้อยรายไม่สามารถใช้วิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ส่วนวิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ วิธีตกลงราคาถือเป็นข้อยกเว้นที่สามารถดำเนินการได้หากมีเหตุผลปรากฏอย่างชัดเจน แต่แรกว่าไม่สามารถดำเนินการจัดหาตามสองวิธีข้างต้นได้

ทั้งนี้ การใช้หลักเกณฑ์ประเภทสินค้าและบริการในการกำหนดวิธีการจัดหาพัสดุดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพและนิยมใช้ในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในต่างประเทศ เนื่องจากสามารถป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการเลือกไปใช้วิธีการจัดหาพัสดุที่มีการแข่งขันน้อยรายได้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดหาพัสดุของรัฐบาลกลาง The Federal Acquisition Regulation (FAR) กำหนดให้การจัดหาพัสดุที่มีลักษณะไม่ซับซ้อนใช้วิธีการประกวดราคาแบบปิดซอง (Sealed Bidding) การจัดหาพัสดุที่มีลักษณะซับซ้อนใช้วิธีการตกลงราคา (Negotiation) และในกฎหมายการจัดหาพัสดุของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป หรือ EU Public Sector Directives และ EU Utilities Directives (EU Directives) กำหนดให้การจัดหาพัสดุที่มีลักษณะไม่ซับซ้อนใช้วิธีการแบบเปิด (Open Procedure) และวิธีการแบบจำกัดคัดเลือก (Restricted Procedure) หากมีลักษณะซับซ้อนให้ใช้วิธีแบบเจรจาต่อรอง (Negotiated Procedure) และวิธีการเจรจาแข่งขัน (Negotiated Dialogue Procedure )

## 2) แนวทางแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้น

การพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นของผู้เสนอราคากระเปียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับมีเนื้อหาที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตีความว่าความบกพร่องของผู้เสนอการรายใดถือว่าเป็นสาระสำคัญหรือไม่ หากมีใช้สาระสำคัญสามารถผ่อนปรนให้เข้าร่วมการเสนอราคาได้ต่อไปซึ่งถือเป็นช่องว่างให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้เสนอการรายใดรายหนึ่งได้โดยอิสระ ซึ่งขัดต่อหลักความโปร่งใสและหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น ภาครัฐจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะใช้ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่ต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศเสนอราคาให้ชัดเจนดังเช่นแนวทางปฏิบัติของ FAR และ EU Directives ได้กำหนดไว้ กล่าวคือในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคา ใบเสนอราคา เอกสารหลักฐานต่างๆ พัสดุ

ตัวอย่างแคตตาล็อก หรือแบบรูปราคาและรายละเอียดหากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานพบว่าผู้เสนอราคามีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ส่วนราชการได้กำหนดในประกาศจัดหาพัสดุมาตั้งแต่ต้นเจ้าหน้าที่จะต้องตัดสิทธิให้ผู้เสนอราคารายดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้น เนื่องจากต้องตีความว่าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในประกาศเสนอราคาจะต้องเป็นเงื่อนไขที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น เมื่อผู้เสนอราคารายใดมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดจึงถือว่าบกพร่องในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถใช้ดุลยพินิจส่วนตัวผ่อนปรนได้หรือเจรจาต่อรองกับผู้เสนอราคาได้ ทั้งนี้ ในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ส่วนราชการจะใช้ในการคัดเลือกผู้เสนอราคา รัฐบาลควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีความเชี่ยวชาญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่เป็นมาตรฐานกลางสำหรับพัสดุหรืองานจ้างประเภทต่างๆ (สำหรับรายละเอียดเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานกลาง ผู้เขียนจะขออธิบายในลำดับถัดไป)

### 3) แนวทางแก้ไขปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาผลการจัดหาพัสดุ

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุมิการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการสามารถใช้ดุลยพินิจในการยกเลิกการจัดหาพัสดุทั้งกระบวนการได้ถึงแม้จะปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกขั้นตอนแล้วก็ตาม ดังนั้น ในการจัดหาพัสดุภาครัฐ จึงควรจำกัดอำนาจการใช้ดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการในการออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุในวิธีการแข่งขันราคาให้สามารถออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้เฉพาะกรณีที่ปรากฏหลักฐานอย่างชัดเจนว่าการจัดหาพัสดุในครั้งนั้นมีพฤติการณ์ทุจริตหรือสมยอมราคาเกิดขึ้นเท่านั้นเพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจโดยทุจริตในการออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุเพื่อกลั่นแกล้งผู้ชนะในการเสนอราคาที่มีใช้พวกพ้องของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือหัวหน้าส่วนราชการ ในลักษณะเดียวกับ The Federal Acquisition Regulation (FAR) ข้อ 14.404-1 กรณีดังกล่าว หากส่วนราชการยกเลิกการจัดหาพัสดุโดยไม่มีเหตุอันสมควรผู้เสนอราคาที่ได้รับความสะดวกสามารถร้องทุกข์ต่อหน่วยงานกลาง เช่นเดียวกับกระบวนการอุทธรณ์ร้องทุกข์ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่กำหนดให้ผู้ที่จะขอร้องทุกข์สามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อหน่วยงานกลาง (U.S.GovernmentAccountability Office) ในกรณีที่มีการยกเลิกการประกวดราคาไม่มีความเหมาะสม

## 4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณและแนวทางแก้ไขปัญหา

หลักการเกี่ยวกับวินัยการคลังและงบประมาณมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการใช้งบประมาณของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหารให้เป็นไปโดยมีวินัยทางการคลังที่ดี กล่าวคือ มีการวางแผนและการใช้งบประมาณได้ทันตามกำหนดสิ้นปีงบประมาณ



และการใช้งบประมาณที่ก่อให้เกิดความคุ้มค่าสมประโยชน์หรือมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น การจัดหาพัสดุของส่วนราชการซึ่งถือเป็นขั้นตอนในการบริหารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาจึงถือเป็นกระบวนการสำคัญที่จะทำให้การใช้งบประมาณของประเทศบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับหลักการข้างต้นจึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งในประเด็นเรื่องความล่าช้าในการบริหารงบประมาณ โดยไม่สามารถก่อกำหนดผู้พันได้ทันในปีงบประมาณ และประเด็นเรื่องการใช้งานงบประมาณในการจัดหาพัสดุที่ไม่มีประสิทธิภาพ โดยอธิบายได้ ดังนี้

4.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ

1) การจัดหาพัสดุตามกระบวนการและขั้นตอนของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการก่อให้เกิดความล่าช้าในการก่อกำหนดผู้พันไม่ทันปีงบประมาณ

หลักเกณฑ์การกำหนดให้ฝ่ายบริหารใช้งบประมาณให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ ซึ่งมีระยะเวลา 1 ปี หน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องก่อกำหนดผู้พันตามแผนที่เสนอขออนุมัติงบประมาณต่อรัฐสภาให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ แต่จากการศึกษาพบว่าส่วนราชการหลายหน่วยงานไม่สามารถก่อกำหนดผู้พันได้ทันภายในปีงบประมาณ โดยมักจะทำการเบิกจ่ายงบประมาณล่าช้า จ่ายงบประมาณไม่ตรงตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนด และมีอัตราการเบิกจ่ายต่ำ ซึ่งปัญหาการเบิกจ่ายล่าช้านี้เกิดจากการใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีต่ำกว่างบประมาณที่ส่วนราชการได้รับจนต้องมีการกันเงินไว้เบิกเหลือในปี โดยส่วนใหญ่เป็นรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุ (หมวดค่าครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้าง) ซึ่งส่วนราชการหลายหน่วยงานจะขอขยายเวลาออกไปอย่างไม่มีกำหนด<sup>10</sup> กรณีดังกล่าวย่อมทำให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการไม่สามารถก่อกำหนดผู้พันได้ทันภายในปีงบประมาณซึ่งนอกจากจะไม่เป็นไปตามหลักระยะเวลาที่เหมาะสมของงบประมาณแล้วยังทำให้เกิดผลในด้านประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบริการ

<sup>10</sup> ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของสภาผู้แทนราษฎร ความว่า “ในปีงบประมาณที่ผ่านมา หน่วยงานต่างๆ มีอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะในส่วนงบลงทุน จึงควรเร่งรัดการเบิกจ่ายให้เสร็จสิ้นภายในปีงบประมาณ หน่วยงานภาครัฐควรวางแผนการบริหารงบประมาณตั้งแต่ต้นปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลางซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่กำหนดมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และระเบียบในการเบิกจ่ายงบประมาณ ควรกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนเพื่อให้การเบิกจ่ายเป็นไปด้วยความรวดเร็วและควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้เพื่อให้เข้าใจโดยทั่วกัน.”

สาธารณะของส่วนราชการเนื่องจากไม่สามารถจัดหาพัสดุมาใช้ได้ทันตามความต้องการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุและปัจจัยมาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการ ได้แก่

#### 1.1) กระบวนการขออนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้าง

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับมีเนื้อหาเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดหาพัสดุที่สอดคล้องกันทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงระยะเวลาที่ใช้ในการจัดหาพัสดุดังที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดไว้แล้วแต่มีจำนวนระยะเวลาในการดำเนินการที่ไม่ยาวนาน<sup>11</sup> แต่สาเหตุสำคัญของปัญหาความล่าช้าในการใช้งบประมาณเกิดจาก กระบวนการรายงานขออนุมัติสั่งซื้อสิ่งจ้างตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวไว้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในกระบวนการจัดหาพัสดุที่มีลักษณะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างเจ้าหน้าที่อำนาจด้วยกัน เนื่องจากเจตนารมณ์ในการบังคับใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวมุ่งเน้นที่จะป้องกันการทุจริตในภาครัฐจึงได้บัญญัติกระบวนการและอำนาจในการให้ความเห็นชอบในขั้นตอนดังกล่าว เพื่อเป็นการให้ตัวบุคคลซึ่งมีตำแหน่งต่างๆ ตรวจสอบดุลยพินิจของผู้ได้บังคับบัญชา ทำให้การตรวจสอบในแต่ละขั้นตอนต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณายาวนาน เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับความไว้วางใจในตัวบุคคลและรายละเอียดในการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งหากมีความผิดพลาดเกิดขึ้นผู้ตรวจสอบจะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้ได้บังคับบัญชา ทั้งทางวินัย ทางแพ่ง และทางอาญา ผู้มีอำนาจในการตรวจสอบในขั้นตอนต่างๆ จึงจำเป็นที่จะต้องใช้เวลาในการพิจารณาค่อนข้างนานรวมถึงปัจจัยในเรื่องตำแหน่งของผู้มีอำนาจในขั้นตอนต่างๆ ล้วนแต่เป็นผู้บริหารระดับสูงซึ่งมีภารกิจหน้าที่หลากหลายจึงทำให้ไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จสิ้นในระยะเวลาอันสั้น รวมถึงระบบงานธุรการภายในของส่วนราชการต่างๆ ที่จะต้องใช้ระเบียบงานสารบัญในการเสนอเรื่องเพื่อขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้างาน โดยเริ่มตั้งแต่ผู้ปฏิบัติงาน หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการกลุ่ม ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการสำนัก ฯลฯ ไปจนถึงหัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อสิ่งจ้าง แล้วแต่กรณี ซึ่งแต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลานานในการพิจารณา ซึ่งหากเกิดกรณีที่ผู้ใช้ อำนาจดังกล่าวเห็นควรให้ส่งเรื่องกลับไปให้ผู้ได้บังคับบัญชาแก้ไขยอมทำให้กระบวนการในการจัดหาพัสดุต้องเริ่มต้นดำเนินการและขอความเห็นชอบในขั้นตอนต่างๆ ใหม่ตั้งแต่เริ่มต้น ปัญหาดังกล่าวนอกจากจะทำให้ส่วนราชการไม่สามารถก่อนนี้ผูกพันได้ทันปีงบประมาณแล้ว ยังส่งผลให้ส่วนราชการไม่สามารถใช้พัสดุในการบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

<sup>11</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในเอกสารภาคผนวก ข เรื่อง ระยะเวลาการระยะเวลาในการจัดหาพัสดุแต่ละวิธี.



เมื่อในปัจจุบัน ส่วนราชการต่างๆ มีอำนาจในการจัดหาพัสดุได้เองตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่แตกต่างกันออกไปหลายฉบับทำให้มีหน่วยงานที่จะต้องทำการจัดหาพัสดุมิจำนวนหลายหน่วยงานที่จะต้องขออนุมัติให้ความเห็นชอบในขั้นตอนต่างๆ จึงทำให้เกิดความล่าช้า เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานในด้านการพัสดุแต่ละหน่วยงานจะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการของตน ไปจนถึงขั้นตอนการขออนุมัติสั่งซื้อส่งจ้างต่อผู้มีอำนาจตามระเบียบหรือข้อบัญญัติซึ่งมีหน่วยงานที่จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดหาพัสดุหลายหน่วยงาน เช่น ปลัดกระทรวงย่อมมีหน่วยงานในระดับกรมหลายๆ กรม ที่เสนอขออนุมัติสั่งซื้อส่ง เป็นต้น ปัญหาความล่าช้าในการจัดหาพัสดุจึงยากต่อการแก้ไขเนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของผู้ได้บังคับบัญชา

#### 1.2) กระบวนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ

ขั้นตอนนี้มีความสำคัญอย่างมากในการจัดหาพัสดุเนื่องจาก กระบวนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาซึ่งถือเป็นที่มาของประกาศจัดหาพัสดุซึ่งมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก หากเกิดความผิดพลาดในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะย่อมทำให้การจัดหาพัสดุทั้งกระบวนการเสียไปทั้งหมดกรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้หน่วยงานที่จัดหาพัสดุต้องดำเนินการจัดหาพัสดุใหม่ตั้งแต่เริ่มแรกซึ่งทำให้ระยะเวลาในการจัดหาพัสดุต้องล่าช้าออกไปแต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทุกฉบับได้กำหนดให้กระบวนการจัดทำรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาเป็นดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติงานโดยมิได้มีการบัญญัติแนวทางและวิธีการดำเนินการหรือกรอบในการใช้ดุลยพินิจไว้อย่างชัดเจนในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจึงทำได้เพียงตรวจสอบข้อมูลเบื้องต้นจากท้องตลาดของพัสดุที่ต้องการจัดหา หรือการประชาสัมพันธ์ของผู้ประกอบธุรกิจในช่วงทางต่างๆ เช่น เว็บไซต์แคตตาล็อกโฆษณาต่างๆ เป็นต้น เพื่อเป็นการประมาณการเบื้องต้นว่าคุณลักษณะเฉพาะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกำหนดนั้น มีผู้มีความสัมพันธ์ตรงตามที่กำหนดก็รายการดังกล่าวหากในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพบข้อมูลว่าตามคุณลักษณะเฉพาะที่ตนเองกำหนดนั้นมีผู้ผลิตหรือผู้รับจ้างอยู่ในท้องตลาดหลายรายจึงได้ดำเนินการประกาศจัดหาพัสดุในเวลาต่อมา แต่เมื่อถึงขั้นตอนของการเสนอราคากลับมีผู้สนใจเข้าร่วมในการเสนอราคาน้อยรายการดังกล่าว หากมีผู้ร้องเรียนว่าเป็นการจัดหาพัสดุที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่ง ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานย่อมไม่สามารถอ้างเกณฑ์ใดๆ ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเพื่อ

ใช้พิสูจน์ว่าตนเองไม่มีเจตนาทุจริตได้<sup>12</sup> ด้วยเหตุนี้จึงมีส่วนราชการหลายหน่วยงานที่ทำการประกาศยกเลิกการจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุหรืองานจ้างใหม่ตั้งแต่ต้นทำให้ไม่สามารถใช้งบประมาณได้ทันตามแผนที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

## 2) การใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุที่ไม่มีประสิทธิภาพ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ให้ความสำคัญกับการใช้งบประมาณที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนการจัดหาพัสดุเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ซึ่งประสิทธิภาพในการบริหารกิจการของหน่วยงานภาครัฐสามารถวัดผลได้จากการลดต้นทุนค่าใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงาน และคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่จากการศึกษาพบว่าการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในปัจจุบันยังมีได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความสิ้นเปลืองในการใช้งบประมาณ ซึ่งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ระเบียบ หรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุได้เองและกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุด โดยสามารถอธิบายรายละเอียด ดังนี้

2.1) ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการกระจายอำนาจ ให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุได้เอง

การจัดหาพัสดุของส่วนราชการซึ่งในปัจจุบันได้กระจายอำนาจในการจัดหาให้หน่วยงานต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุได้เอง เมื่อพิจารณาจากประเภทของพัสดุที่ส่วนราชการต่างๆ ทำการจัดซื้อพบว่ามียาราชการพัสดุที่จัดซื้อบางประเภทเป็นพัสดุที่จัดซื้อเป็นประจำทุกปีและเป็นพัสดุประเภทเดียวกันที่แต่ละหน่วยงานต่างมีความต้องการที่เหมือนกัน (Common Used Item) เช่น การจัดซื้อพัสดุประเภทเครื่องใช้สำนักงาน กระดาษดินสอ เป็นต้น ซึ่งพัสดุประเภทดังกล่าวมีรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่มีได้มีความซับซ้อนแต่ละหน่วยงานต่างก็มีความต้องการใช้งานที่เหมือนกันแตกต่างกันเพียงปริมาณความต้องการเท่านั้นหากส่วนราชการแต่ละหน่วยงานทำการรวบรวมความต้องการใช้พัสดุประเภทต่างๆ ไว้ในคราวเดียวกันแล้วจึงจัดหาในครั้งเดียว หรือที่เรียกว่าการรวมซื้อ ย่อมทำให้การใช้งบประมาณของรัฐเกิดความประหยัดและคุ้มค่าเนื่องจากในทางการค้าหากซื้อสินค้าต่างๆ ในปริมาณมาก ราคาเฉลี่ยต่อชิ้นย่อมต่ำกว่าการซื้อสินค้าน้อยชิ้น ซึ่งการจัดซื้อพัสดุของส่วนราชการจำนวนมากในคราวเดียวยังก่อให้เกิดผลดีในการส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันราคาต่อเอกชนอีกด้วยเนื่องจากการรวบรวมความต้องการพัสดุของแต่ละหน่วยงานแล้วจึงดำเนินการจัดหาในครั้งเดียวย่อมทำให้วงเงินในการจัดหาสูงขึ้นซึ่งทำให้วิธีการที่ใช้ในการจัดหา

<sup>12</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 6.



จะต้องเป็นวิธีแข่งขันราคาตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนด เช่น วิธีสอบราคา วิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งหากส่วนราชการต่างแยกกันจัดหาวงเงินในการจัดหาย่อมไม่สูงพอที่จะอยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องจัดหาพัสดุโดยวิธีการแข่งขันราคา กรณีดังกล่าวส่วนราชการก็ย่อมสามารถใช้วิธีการจัดหาพัสดุที่ไม่เป็นการแข่งขันราคาได้ เช่น วิธีตกลงราคา เป็นต้น แต่ในปัจจุบันการรวมซื้อยังมีได้มีหลักเกณฑ์หรือมาตรการบังคับให้ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานจะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด จึงทำให้การจัดซื้อพัสดุในปัจจุบันส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงานต่างแยกกันจัดซื้อพัสดุ ซึ่งส่งผลให้การใช้งบประมาณของรัฐบาลความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.2) ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาและผู้เสนอราคาต่ำสุด

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในมาตรา 23 กำหนดให้การจัดหาพัสดุต้องคำนึงถึงความคุ้มค่าเป็นหลัก โดยต้องพิจารณาถึงกระบวนการในการจัดหาที่สะดวกและรวดเร็วสามารถนำพัสดุที่จัดหาได้มาให้บริการประชาชนที่ต้องรอคอยบริการสาธารณะและจะต้องคำนึงถึงคุณภาพและประโยชน์ระยะยาวรวมทั้งวัตถุประสงค์ที่จะนำพัสดุนั้นมาใช้ประโยชน์ด้วย แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับยังคงกำหนดให้วิธีการจัดหาพัสดุที่จะต้องแข่งขันราคา เช่น วิธีการสอบราคาวิธีการประกวดราคา วิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น จะต้องพิจารณารับราคาผู้เสนอราคาเฉพาะรายต่ำสุดเท่านั้น<sup>13</sup> และหากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีได้เสนอราคาต่ำสุดแล้ว การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวยังถือเป็นความผิดพลาดวินัยและความรับผิดชอบแห่งอีกด้วย<sup>14</sup> ดังนั้น

<sup>13</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 7.

<sup>14</sup> โดยมีตัวอย่าง ดังนี้

หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค0406.2/ว.66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้วางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดที่ไม่คัดเลือกผู้เสนอราคาต่ำสุดที่มีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขที่กำหนดในวิธีสอบราคา และวิธีประกวดราคา จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามสัดส่วนดังนี้

1. คณะกรรมการเปิดซองและคณะกรรมการพิจารณาผล รับผิด้อยละ 80 ของมูลค่าความเสียหาย
2. เจ้าหน้าที่พัสดุ รับผิด้อยละ 15 ของมูลค่าความเสียหาย
3. ผู้บังคับบัญชาระดับต้น - ระดับกลาง หรือผู้ผ่านงาน รับผิด้อยละ 15 ของมูลค่าความเสียหาย
4. ผู้บังคับบัญชาระดับสูง หรือผู้อนุมัติ รับผิด้อยละ 10 ของมูลค่าความเสียหาย

ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดหาพัสดุหรืองานจ้างของส่วนราชการจึงไม่สามารถพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์กับทางราชการของผู้เสนอราคาที่มีใช้ผู้เสนอราคาขายต่ำสุดได้ การใช้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุจึงขัดแย้งกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 23 ซึ่งเป็นกฎหมายในลำดับชั้นที่สูงกว่า

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ

1) กรณีการจัดหาพัสดุตามกระบวนการและขั้นตอนของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการก่อให้เกิดความล่าช้าในการก่อหนี้ผูกพันไม่ทันปีงบประมาณซึ่งส่งผลทำให้การบริการสาธารณะขาดความต่อเนื่องและกระบวนการตรวจสอบจากการใช้งบประมาณโดยรัฐสภาขาดประสิทธิภาพ ถึงแม้ว่าที่ผ่านมาภาครัฐจะได้พยายามปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความรวดเร็วและเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณให้มากยิ่งขึ้นแต่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุตกฉบับ ล้วนแต่เป็นแนวทางปฏิบัติภายในฝ่ายปกครองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในช่วงก่อนการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีเนื้อหาที่มุ่งเน้นในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นหลัก จึงมีขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติให้ความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาที่ซ้ำซ้อน ทั้งก่อนการจัดหาพัสดุและอนุมัติสั่งซื้อสั่งจ้างหลังจากการจัดหาพัสดุได้เสร็จสิ้นลง กรณีนี้เพื่อลดขั้นตอนความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน ผู้เขียนเสนอให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ในการจัดหาพัสดุแทนส่วนราชการอื่นๆ เนื่องจากการดำเนินการจัดหาที่มีวงเงินสูงโดยหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียวซึ่งพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวควรกำหนดให้หน่วยงานกลางพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการเฉพาะรายที่ผ่านการลงทะเบียนขึ้นบัญชีไว้กับหน่วยงานกลางเท่านั้นเช่นเดียวกับการจัดหาพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีนี้ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระยะเวลามากในการตรวจสอบความถูกต้องก่อนและหลังจากกระบวนการจัดหาพัสดุเสร็จสิ้น ส่วนสาเหตุของปัญหาความล่าช้าที่เกิดจากกระบวนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีเจตนากำหนดให้มีลักษณะใกล้เคียงกับยี่ห้อใดยี่ห้อหนึ่งหรือผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่ง แต่ในวันเสนอราคากลับมีผู้เข้าร่วมการเสนอราคารายอื่นรายหนึ่งเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานถูกร้องเรียนว่า

---

กรณีที่เจ้าหน้าที่พัสดุ หรือผู้ผ่านงานทักท้วงแล้ว แต่ผู้บังคับบัญชาระดับสูงยังคงใช้อำนาจอนุมัติให้รับผิดชอบ 40 โดยเจ้าหน้าที่พัสดุหรือผู้ผ่านงานไม่ต้องรับผิดชอบ.



มีพฤติการณ์จูงใจเอื้อประโยชน์ให้กับผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งจะต้องยกเลิกการจัดหาทั้งหมด ในภายหลังซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานกลางพิจารณาคัดเลือกผู้ประกอบการเฉพาะรายที่ ผ่านการลงทะเบียนขึ้นบัญชีไว้กับหน่วยงานกลางตามที่ผู้เขียนได้อธิบายไว้ข้างต้นจะสามารถแก้ไข ปัญหาดังกล่าวได้เนื่องจากสามารถพิสูจน์ได้ว่า ณ วันที่เจ้าหน้าที่กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะ เฉพาะในท้องตลาดมีจำนวนผู้ประกอบการที่มีสินค้าหรือบริการที่มีคุณลักษณะเฉพาะตรงตามที่ ส่วนราชการมีความต้องการจำนวนมากรายหรือน้อยราย หากพบว่ามียานยนต์รายเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้เป็นเหตุผลในการเลือกวิธีการจัดหาพัสดุที่ไม่แข่งขันราคาได้ เช่น วิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ เป็นต้น

2) กรณีการใช้งบประมาณในการจัดหาพัสดุที่ไม่มีประสิทธิภาพซึ่งเกิดจากการ กระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุได้เองส่งผลให้พัสดุหรืองานบริการ ที่มีลักษณะเดียวกันแต่ต้องถูกแยกกันจัดหาหลายครั้งซึ่งสิ้นเปลืองทั้งงบประมาณในการดำเนินการ จัดหาเช่น ค่าจ้างบุคลากร ค่าเอกสาร ค่าเช่าสถานที่ เป็นต้น และพัสดุที่ได้มีราคาสูง กรณีดังกล่าว เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการจัดหาพัสดุของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าสามารถ แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการให้หน่วยงานกลาง หรือ U.S. General Services Administration (GSA) จัดทำแคตตาล็อกอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลผู้ประกอบการ สินค้า และ บริการที่เป็นทางการของรัฐบาลกลางสำหรับการจัดหาพัสดุ โดยหน่วยงานกลางข้างต้นจะนำข้อมูล ของประเภทสินค้าและบริการมาใช้ในการจัดหมวดหมู่การจัดหาพัสดุในแต่ละวิธีดังนั้น ผู้เขียน เสนอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานกลางเป็นผู้จัดทำบัญชีหมวดหมู่ ประเภทสินค้าและบริการของผู้ประกอบการที่ขึ้นทะเบียนไว้กับหน่วยงานกลางเพื่อใช้ประโยชน์ ในการรวบรวมรายการพัสดุที่มีคุณลักษณะเฉพาะและความต้องการใช้งานคล้ายกัน (Common Used Item) ของหลายส่วนราชการแล้วจึงดำเนินการจัดหาพัสดุในคราวเดียว เช่น เครื่องใช้ สำนักงาน ยานก่อสร้างอาคารเรียน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้ราคาต่อหน่วยของพัสดุมีราคาต่ำกว่าการ แยกจัดหาหลายครั้งและอำนาจในการต่อรองของส่วนราชการในฐานะคู่สัญญาย่อมมีมากกว่าการ กระจายอำนาจในการจัดหาให้หลายหน่วยงานซึ่งทำให้การใช้งบประมาณของประเทศเกิดความ คุ่มค่าและประหยัด อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำสัญญาของภาครัฐซึ่งหากสัญญา ใดมีความเสี่ยงสูงที่จะเสียหายหากมีคู่สัญญาเพียงรายเดียว เช่น สัญญาที่มีมูลค่าสูง สัญญาก่อสร้างที่ มีพื้นที่หลากหลาย สัญญาจัดทำพัสดุที่มีเทคนิคเฉพาะซับซ้อน เป็นต้น หน่วยงานกลางสามารถ ตรวจสอบและประเมินผลความคุ้มค่าและจัดทำสัญญาในรูปแบบที่เหมาะสมโดยใช้หลักเกณฑ์ การแบ่งประเภทสัญญา (Framework Agreement) เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายในเบื้องต้น ในลักษณะเดียวกันกับแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของ Consip หน่วยงานกลางของประเทศอิตาลี

ส่วนกรณีสาเหตุของปัญหาที่เกิดจากการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคาที่เสนอราคาต่ำสุดซึ่งมักจะให้ผู้เสนอราคาที่ไม่มีคุณภาพและพัสดุที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์เพื่อการบริการสาธารณะได้ในระยะยาวซึ่งขัดต่อหลักการแห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 23 เมื่อศึกษาเปรียบเทียบจากหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ชนะในการเสนอราคาที่กำหนดไว้ใน FAR ของประเทศสหรัฐอเมริกา และใน EU Directives ของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ล้วนแต่ให้ความสำคัญกับหลักความคุ้มค่า (Value for Money) ที่มุ่งเน้นให้กระบวนการคัดเลือกพัสดุไม่ควรตัดสินใจจากปัจจัยทางด้านราคาต่ำสุดเพียงอย่างเดียวแต่ควรพิจารณาปัจจัยอื่นๆร่วมด้วยไม่ว่าจะเป็นคุณภาพของสินค้าหรือบริการความเชี่ยวชาญและความสามารถของผู้ค้าหรือผู้ให้บริการ โดยที่ความคุ้มค่าจะพิจารณาได้จากการเปรียบเทียบคุณสมบัติทุกด้านอย่างครบถ้วนและเป็นธรรมกล่าวคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา FAR ข้อ 14.408-1 General(c)(1)-(5) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าการตัดสินใจคัดเลือกเอกชนเข้าเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการจะพิจารณาจากราคาที่ได้เสนอมาเพียงประการเดียวแล้วเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำสัญญาอาจพิจารณาจากปัจจัยประการอื่นอีกที่อาจมีผลกระทบต่อเวลา (Price-Related factors) เช่น ปัจจัยด้านปริมาณ คุณภาพของสินค้าหรือการบริการ สถานที่ตั้งของแหล่งสินค้า การขนส่งสินค้าภาระภาษี ส่วนในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป EU Directives กำหนดให้หน่วยงานของรัฐในประเทศสมาชิกคำนึงถึงข้อเสนอที่ได้รับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจสูงสุด (Most Economically Advantageous Tender: MEAT) มากกว่าข้อเสนอประมูลที่มีราคาต่ำสุด โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องให้ความสำคัญกับการคัดเลือกผู้เสนอราคาหรือพัสดุที่มีคุณภาพสูงที่สุดเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการใช้จ่ายเงินงบประมาณโดยสิ้นเปลือง เกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกได้แก่ 1) คุณภาพ 2) ลักษณะความสวยงามและการใช้งาน 3) ความมีประสิทธิภาพ 4) การบริการหลังการขาย 5) ความช่วยเหลือด้านเทคนิค 6) วันส่งมอบ 7) ประสิทธิภาพในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม 8) ภาระค่าใช้จ่ายหรือค่าบำรุงรักษาตลอดระยะเวลาการใช้งาน และ 9) ข้อพิจารณาด้านสังคมและชุมชนบางประการ โดยหน่วยงานของรัฐถูกกำหนดให้จัดทำบัญชีรายการกฎเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในประกาศหรือหนังสือเชิญชวนตั้งแต่เริ่มต้น ทั้งนี้ ในการตัดสินใจจะให้แต้มต่อคุณสมบัติด้านเทคนิคตามข้อเสนอและแข่งขันราคาบนพื้นฐานของกฎเกณฑ์ที่กำหนด หลังจากนั้นจึงจัดลำดับผู้ยื่นข้อเสนอการประมูลโดยการเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักแต้มรวมต่อราคาที่เสนอดังนั้นผู้เขียนเสนอให้รัฐบาลนำหลักความคุ้มค่า (Value for Money) มาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดหาพัสดุภาครัฐ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาจากเกณฑ์ราคาประกอบกับ



การพิจารณาให้คะแนนคุณสมบัติเช่นเดียวกับเกณฑ์การคัดเลือกผู้เสนอราคาของประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปข้างต้น

#### 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐที่ขาดความเป็นเอกภาพ และแนวทางแก้ไขปัญหา

การจัดหาพัสดุภาครัฐของประเทศไทยที่ผ่านมา ภาครัฐได้กระจายอำนาจในการจัดหาพัสดุให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ มีอำนาจในการดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยตนเอง โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่แตกต่างกันไปหลากหลายฉบับ จากการศึกษาผู้เขียนพบว่ามีปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ และปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในการควบคุมกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในภาพรวม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

##### 4.3.1 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ และแนวทางแก้ไขปัญหา

###### 1) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับออกโดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือผู้มีอำนาจบริหารท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นฉบับต่างๆ ส่งผลให้หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่ปรากฏอยู่ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับเป็นเพียงแนวทางการปฏิบัติงานภายในของส่วนราชการเท่านั้น การใช้อำนาจดำเนินการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่ในภาพรวมจึงอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาและหัวหน้าส่วนราชการระดับสูงขึ้นไป ส่งผลให้หลักการอันเป็นสาระสำคัญในการจัดหาพัสดุภาครัฐ เช่น หลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักการแข่งขันโดยเสรีและเป็นธรรมถูกละเลย ไม่สามารถบังคับใช้กับการจัดหาพัสดุภาครัฐในภาพรวมได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากในทางปฏิบัติหากเนื้อหาในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุด้านใดที่ทำให้ส่วนราชการเกิดอุปสรรคในการจัดหาพัสดุที่ต้องการ หรือกรณีที่ปฏิบัติผิดขั้นตอนตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดไว้ก็ดี หน่วยงานดังกล่าวย่อมสามารถขออนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุดต่อคณะกรรมการหรือบุคคลที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดให้มีอำนาจในการควบคุมการจัดหาพัสดุซึ่งมีอำนาจพิจารณาอนุมัติยกเว้นให้หน่วยงานต่างๆ ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการ

พัสดุได้ รวมทั้งการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี มักจะคำนึงถึงความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักแต่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความเคร่งครัดในการรักษาความยุติธรรมและคำนึงถึงสิทธิหน้าที่ของประชาชนที่จะถูกกระทบจากใช้อำนาจของรัฐทั้งนี้ ภาครัฐยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนา “กฎหมายกลาง” ซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญของการจัดหาพัสดุภาครัฐเพื่อป้องกันการใช้อำนาจทางการบริหารของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำที่มีตำแหน่งในระดับสูง แทรกแซงกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ เท่าที่ควร การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยจึงมีช่องว่างทางกฎหมายที่ข้าราชการผู้ใช้อำนาจทางการบริหารสามารถแทรกแซงกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ ได้ทั้งระบบโดยใช้วิธีการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเพื่อหลบเลี่ยงการถูกตรวจสอบจากการศึกษาพบว่าในการพิจารณาอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ ดังกล่าว มีรูปแบบและรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1.1) การอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

การขออนุมัติดังกล่าว เป็นกรณีที่เมื่อหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุลบับต่างๆ ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบได้กำหนดไว้ เพื่อให้การจัดหาพัสดุสามารถดำเนินต่อไปได้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของหน่วยงาน จึงจำเป็นที่จะต้องขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุเมื่อผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติย่อมมีผลผูกพันเฉพาะหน่วยงานที่ทำเรื่องขออนุมัติเท่านั้น ไม่มีผลผูกพันหน่วยงานอื่นๆ จึงเป็นการอนุมัติที่ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติฉบับเดียวกันซึ่งสามารถอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบในบางขั้นตอนและอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบทั้งฉบับ<sup>15</sup>

1.2) การอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการที่มีผลเป็นการทั่วไปผูกพันทุกหน่วยงาน

การอนุมัติในกรณีดังกล่าวมักเกิดจากแนวนโยบายของรัฐบาลที่เห็นว่ากระบวนการขั้นตอนการจัดหาพัสดุดำเนินที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับกำหนดไว้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหารจึงทำการอนุมัติให้ส่วนราชการต่างๆ ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบ

<sup>15</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก. กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 8.



หรือข้อบัญญัติในบางกระบวนการ หรือทั้งฉบับ ซึ่งมีได้มีผลผูกพันส่วนราชการรายใดรายหนึ่ง เป็นกรณีพิเศษ จึงถือเป็นการอนุมัติที่สร้างความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบฉบับเดียวกันได้ โดยสามารถอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุในบางขั้นตอนและอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทั้งฉบับ เช่น การอนุมัติยกเว้นจากนโยบายโครงการไทยเข้มแข็ง และการอนุมัติยกเว้นจากนโยบายช่วยเหลือผู้ประกอบการก่อสร้างในช่วงเกิดเหตุอุทกภัย เป็นต้น<sup>16</sup>

จากกรณีการอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าถึงแม้ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับจะมีเนื้อหาบางส่วนที่เป็นการจำกัดการใช้อำนาจดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบแต่ละฉบับสามารถหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบได้ โดยใช้วิธีการขออนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบต่อคณะกรรมการหรือบุคคลที่มีอำนาจตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ซึ่งในการอนุมัติดังกล่าวสามารถอนุมัติยกเว้นหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติได้ทุกขั้นตอนส่งผลให้ความเคร่งครัดในการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนั้นการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับเป็นกฎที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารการควบคุมการใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุของเจ้าหน้าที่จึงใช้เพียงระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่อยู่ภายใต้ฐานอำนาจของระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญกับการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของส่วนราชการได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันมักจะหยิบยกเหตุผลเฉพาะแต่เพียงเรื่องผลสำเร็จของการอำนวยความสะดวกในการใช้จ่ายงบประมาณและเหตุผลที่เกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจเท่านั้น มิได้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับ ซึ่งมีเจตนารมณ์เฉพาะที่มุ่งเน้นรักษาความเป็นธรรมของภาคเอกชนและภาครัฐตลอดจนการบริหารงบประมาณเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งแตกต่างไปจากหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินทุกฉบับ กรณีดังกล่าวผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันดังกล่าว ย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจได้ตามความเหมาะสม โดยไม่ได้มีหลักเกณฑ์

<sup>16</sup> โปรดศึกษาเพิ่มเติมในภาคผนวก ก กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐ เรื่องที่ 9.

ในการพิจารณาที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือ สามารถใช้อำนาจดุลยพินิจอนุมัติได้โดยอิสระ นอกจากนี้ยังไม่สามารถควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายต่างๆ ได้ เนื่องจากข้าราชการฝ่ายการเมืองซึ่งมีภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดินให้สำเร็จตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือที่เรียกว่า “อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาลกลาง” สามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบในนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณจัดหาพัสดุได้ โดยการมอบหมายให้ข้าราชการประจำ เช่น กรม จังหวัด หรือหน่วยงานต่างๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามนโยบายด้านต่างๆ ควบคู่ไปกับจัดหาพัสดุดำเนินการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้ หากเกิดปัญหาและอุปสรรคที่ไม่สามารถจัดหาพัสดุเพื่อมาใช้ประโยชน์ตามนโยบายที่ได้วางแผนไว้ก็ให้หน่วยงานดังกล่าวขออนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุในขั้นตอนต่างๆ ต่อผู้มีอำนาจอีกครั้งหนึ่ง กรณีที่ได้รับการอนุมัติยกเว้นหากภายหลังการจัดหาพัสดุมิเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนหรือเกิดข้อพิพาทกับประชาชน ข้าราชการฝ่ายการเมืองย่อมหลุดพ้นความรับผิดชอบต่อรัฐสภาเนื่องจากสามารถกล่าวอ้างได้ว่าการดำเนินนโยบายดังกล่าวส่วนราชการเป็นผู้รับผิดชอบ โดยได้รับการอนุมัติยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ

## 2) แนวทางแก้ไขปัญหากับโครงสร้างของกฎหมายที่ใช้บังคับกับการจัดหาพัสดุ

ผู้เขียนเสนอให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหากฎหมายโดยการตราพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐเพื่อใช้เป็นกฎหมายกลางในการกำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญในการจัดหาพัสดุภาครัฐ ใช้บังคับกับส่วนราชการทุกหน่วยงานเนื่องจากการใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาจึงมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ที่เคร่งครัดมากกว่าการใช้ระเบียบหรือข้อบัญญัติที่ใช้บังคับภายในฝ่ายปกครองเท่านั้นและฝ่ายบริหารหรือข้าราชการการเมืองยังต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ ควรตราเป็นพระราชบัญญัติที่แตกต่างหากจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐในการจัดหาพัสดุในภาพรวมทั้งงานประจำและงานนโยบายได้อย่างเป็นเอกภาพในส่วนรายละเอียดของวิธีปฏิบัติฝ่ายนิติบัญญัติสามารถอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ตราระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุนั้นใช้บังคับกับส่วนราชการต่างๆ ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับเนื้อหาที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้ตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่มีชื่อว่า The Federal Property and Administrative Services Act of 1949 (FASA) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐแตกต่างหากจากกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการจัดหาพัสดุนิติบัญญัติได้อาศัยอำนาจของ FASA ตรา The Federal Acquisition Regulation (FAR) เพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐทุกแห่ง



ส่วนปัญหาที่เกิดจากการอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ แต่ละฉบับกรณีดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาการทุจริตในเชิงนโยบาย โดยฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกมติคณะรัฐมนตรี ออกกฎภายในอันเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ดังนั้น ในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงควรบังคับใช้กับส่วนราชการทุกประเภทเพียงฉบับเดียว เนื่องจากก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้ และหลักการในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นการผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาฝ่ายบริหาร จึงไม่สามารถใช้อำนาจในทางการบริหารหรือกำหนดนโยบายอันเป็นการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ซึ่งพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐควรจำกัดอำนาจในการอนุมัติยกเว้นเอาไว้เฉพาะแต่กรณีที่ส่วนราชการใดก็ตามที่มีภารกิจพิเศษในการบริการสาธารณะที่ลักษณะของงานมีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถจัดหาพัสดุตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐได้ เช่น ภารกิจทางการสงคราม ภารกิจด้านป้องกันภัยพิบัติฉุกเฉิน ภารกิจงานวิจัยร่วมระหว่างประเทศ เป็นต้น ส่วนราชการที่เป็นผู้รับผิดชอบบริการสาธารณะดังกล่าวสามารถขออนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ซึ่งเป็นการอนุมัติยกเว้นที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานที่มีภารกิจพิเศษเป็นการทั่วไปไม่เลือกปฏิบัติเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจึงก่อให้เกิดเอกภาพในการควบคุมและตรวจสอบ ทั้งนี้ ในการพิจารณาอนุมัติยกเว้นของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าจะอนุมัติยกเว้นเฉพาะในกรณีที่มีการตรากฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบัญญัติฉบับใหม่มารองรับการจัดหาพัสดุที่จะทำการอนุมัติยกเว้นนั้นแล้ว

4.3.2 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการและแนวทางแก้ไขปัญหา

1) ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการ

การใช้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการที่ผ่านมาภาครัฐมักจะทำให้ความสำคัญกับระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับเพียงแค่แนวทางปฏิบัติภายในของแต่ละหน่วยงานเท่านั้น ในการควบคุมการใช้อำนาจจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ จึงเป็นเพียงแค่การควบคุมตรวจสอบในระดับของการปฏิบัติราชการทั่วไปเท่านั้น ภาครัฐมิได้ให้ความสำคัญในการสร้างกระบวนการทางกฎหมายหรือจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และความเชี่ยวชาญในการจัดหาพัสดุภาครัฐโดยเฉพาะ จากการศึกษาพบว่าโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันมีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้

### 1.1) ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ

นับตั้งแต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ใช้บังคับส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่อยู่ในสังกัดการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ที่ดำเนินการจัดหาพัสดุในวงเงินตั้งแต่ 2,000,000 บาทขึ้นไป จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในระเบียบดังกล่าวกำหนดไว้ซึ่งกระบวนการจัดหาระเบียบได้ให้ความสำคัญกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐ กล่าวคือ หน่วยงานภาครัฐที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบจะต้องนำร่างขอบเขตของงาน (Terms of Reference: TOR) ซึ่งประชาชนที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการจัดหาพัสดุของส่วนราชการสามารถเสนอแนะความคิดเห็นตลอดจนวิพากษ์วิจารณ์เพื่อให้หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุปรับปรุงแก้ไขรายละเอียดก่อนจะนำร่างขอบเขตของงานจัดทำเป็นประกาศจัดหาพัสดุซึ่งมีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกทันทีที่ได้ประกาศ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามระเบียบดังกล่าว จึงถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากประชาชนมีสิทธิที่จะเสนอความเห็นของตนเองโดยอิสระเพื่อป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นก่อนการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานภาครัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวยังมีข้อจำกัดอยู่ที่วงเงินที่อยู่ภายใต้บังคับในการจัดหาพัสดุดังกล่าวยังมีจำนวนที่ค่อนข้างสูง คือ ตั้งแต่ 2,000,000 บาท ขึ้นไปทำให้การจัดหาพัสดุที่มีจำนวนวงเงินต่ำกว่า 2,000,000 บาท ไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ พ.ศ. 2549 นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เนื้อหาของระเบียบว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลยพินิจในการแบ่งวงเงินที่ใช้ในการจัดหาออกเป็นหลายวงเงินเพื่อแยกการจัดหาพัสดุดอกเป็นหลายๆ ตามเหตุผลและความจำเป็นของแต่ละหน่วยงานแทนการจัดหาโดยวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระเบียบฯ พ.ศ. 2549 ซึ่งมีวงเงินที่ใช้ในการจัดหาค่อนข้างสูงเพียงครั้งเดียวและกรณีที่หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ได้รับยกเว้นในการไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบดังที่ได้อธิบายในประเด็นที่ 4.3.1 รวมถึงกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่อยู่ในบังคับระเบียบฯ พ.ศ. 2549 แต่ต้องปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อและการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ลงวันที่ 13 มกราคม 2548 ซึ่งมีได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สิทธิประชาชนในการวิพากษ์วิจารณ์ TOR ดังเช่นระเบียบฯ พ.ศ. 2549

กรณีดังกล่าวส่งผลให้สิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด ถึงแม้รัฐบาลจะให้ความสำคัญในการมุ่งพัฒนาระบบเทคโนโลยี



สารสนเทศให้ครอบคลุมกระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐต่างๆ เพื่อเป็นการเผยแพร่ข่าวสารข้อมูลเรื่องการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐให้ประชาชนได้รับทราบในวงกว้าง โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่จะดำเนินการจัดหาพัสดุทุกประเภทจะต้องลงประกาศจัดหาพัสดุในขั้นตอนต่างๆ ในระบบการจัดหาพัสดุภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement : e-Gp) แต่ขั้นตอนการจัดหาพัสดุด้วยระบบ e-Gp ดังกล่าวเป็นเพียงกระบวนการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้รับทราบหลังจากหน่วยงานได้ทำการประกาศจัดหาพัสดุซึ่งมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผูกพันบุคคลภายนอกแล้ว จึงไม่สามารถป้องกันสิทธิหน้าที่ของผู้ที่อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ในการบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งดำเนินการจัดหาพัสดุด้วยระบบe-Gp นั้น คณะรัฐมนตรีได้ใช้วิธีการบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งปฏิบัติงานในระบบ e-Gp โดยวิธีการแจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรีและมอบหมายให้กรมบัญชีกลางดำเนินการออกหนังสือแจ้งเวียนให้ทุกหน่วยงานทราบต่อไปในภายหลัง<sup>17</sup> มิได้ทำการออกระเบียบมาใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ดังนั้นคำสั่งบังคับให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งปฏิบัติงานในระบบ e-Gp โดยคณะรัฐมนตรีจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงหนังสือเวียนเพื่อแจ้งแนวทางปฏิบัติให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ ทราบเท่านั้นมิได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับให้หน่วยงานภาครัฐต่างๆ มีความยำเกรงที่จะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดแต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่าในปัจจุบันโครงสร้างของระบบการตรวจสอบการจัดหาพัสดุภาครัฐของส่วนราชการยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ส่งผลให้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐมีอยู่อย่างจำกัด เมื่อการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยให้หน่วยงานภาครัฐจำนวนมากหลายหน่วยงานมีสถานะเป็นนิติบุคคลมีอิสระในการบริหารงบประมาณ จึงทำให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยกระจายตัวในวงกว้างและมีจำนวนหลายครั้งในรอบหนึ่งปีงบประมาณ ย่อมทำให้เกิดอุปสรรคต่อการใช้อำนาจในการตรวจสอบของประชาชนเนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการปกครองก่อให้เกิดข้อจำกัดทางด้านพื้นที่และการรับรู้ข่าวสารจากทางภาครัฐ รวมถึงในการจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐในต่างจังหวัด เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนราชการขนาดเล็ก เช่น โรงเรียน

<sup>17</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2553 แจ้งเวียนตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด่วนที่สุด ที่ นร0506/ว 78 ลงวันที่ 12 เมษายน 2553 กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐทุกแห่งเริ่มปฏิบัติงานในระบบ e-Gp ระยะที่ 1 และต่อมาในปีพ.ศ. 2555 กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค 0421.6/ว266 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2555 แจ้งเวียนให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานเริ่มใช้งานระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-GP) ระยะที่ 2.

โรงพยาบาล ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความผูกพันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีค่านิยมที่ไม่ต้องการใช้สิทธิในการตรวจสอบหรือโต้แย้งการจัดหาพัสดุของหน่วยงานนั้นๆ อีกทั้งในบางพื้นที่การจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐยังคงอยู่ภายใต้การคุกคามของผู้มีอิทธิพลประจำท้องถิ่นต่างๆ อีกด้วย จึงก่อให้เกิดอุปสรรคทางด้านพื้นที่ในการเข้าร่วมเสนอราคากับหน่วยงานภาครัฐ

### 1.2) การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

ในการกำกับดูแลการจัดหาพัสดุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหน่วยงานราชการส่วนกลาง หน่วยงานราชการส่วนกลาง สามารถใช้อำนาจตรวจสอบเฉพาะประเด็นเรื่องความชอบด้วยระเบียบ ข้อบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่สามารถก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจของหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลได้เมื่อระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับมีขั้นตอนการดำเนินการที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้อำนาจดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวางโดยไม่มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน รวมทั้งกรณีที่หน่วยงานได้รับการอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทุกขั้นตอนจากผู้มีอำนาจหรือคณะรัฐมนตรีก็ตามย่อมทำให้การตรวจสอบความชอบด้วยระเบียบ ข้อบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้ยาก

### 1.3) การควบคุมโดยคณะกรรมการหรือบุคคลที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความปัญหาของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับ

ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับได้กำหนดให้มีคณะกรรมการ หรือบุคคลมีหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติเป็นผู้ทำการวินิจฉัยตีความปัญหาที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการหรือบุคคลดังกล่าวทำหน้าที่กลั่นกรองและวินิจฉัยปัญหาของหน่วยงานภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติเพื่อควบคุมให้หน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ โดยถูกต้องแต่เนื่องจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับล้วนแต่เป็นกฎที่ตราขึ้น โดยฝ่ายบริหารมิได้ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะตราขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ การใช้อำนาจของบุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีฐานอำนาจมาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับจึงมีข้อจำกัดในการเรียกพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือพยานบุคคลเพื่อนำมาใช้ประกอบการวินิจฉัยปัญหาในการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติในแต่ละขั้นตอน และการเป็นบุคคลหรือคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งจากกฎหมายลำดับรอง การปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระเบียบหรือ



ข้อบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดไว้บุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าวย่อมไม่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารโดยจะต้องอยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง แนวนโยบายต่างๆ ของฝ่ายบริหาร อีกทั้งกรณีที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ เป็นคณะกรรมการ จะเห็นได้ว่ากรรมการต่างๆมาจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งมีตำแหน่งในระดับสูงกรณีดังกล่าวส่งผลให้ผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาย่อมมีความยำเกรงต่อข้าราชการการเมืองหรือฝ่ายบริหารที่เป็นผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไป นอกจากนี้คำวินิจฉัยของบุคคลและคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่มีผลทางกฎหมายที่ผูกพันส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับให้ปฏิบัติตามและไม่มีผลผูกพันเอกชน คำวินิจฉัยดังกล่าวจึงเป็นเพียงการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการใช้ประกอบการดุลยพินิจเท่านั้นจากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้บุคคลและคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากมิได้แต่งตั้งขึ้นโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีดังกล่าวหากผู้ได้รับความเสียหายไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของบุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าวนำข้อพิพาทไปฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองย่อมต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงในพฤติการณ์แห่งคดีตั้งแต่นั้นไม่สามารถรับฟังข้อเท็จจริงที่บุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วได้จึงทำให้ระยะเวลาที่ผู้เสียหายจะได้รับความเป็นธรรมยืดยาวออกไปและยังเป็นการดำเนินการที่ซ้ำซ้อนมากเกินความจำเป็น ทั้งนี้ หากเป็นกรณีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติศาลย่อมสามารถรับฟังข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพิจารณาเป็นที่ยุติแล้วได้โดยไม่ต้องดำเนินการแสวงหาพยานหลักฐานใหม่ตั้งแต่นั้นวันแต่มีกรณีที่ผู้เสียหายโต้แย้งว่าข้อเท็จจริงที่บุคคลหรือคณะกรรมการดังกล่าวรับฟังไม่ถูกต้อง

#### 1.4) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่ในการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการกลับเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการเนื่องจากส่วนราชการที่มีอำนาจในการจัดหาพัสดุมีอยู่เป็นจำนวนมากจำนวนครั้งที่หน่วยงานดังกล่าวจัดหาพัสดุในแต่ละเดือนมีจำนวนมากหลายครั้ง และจำนวนเงินงบประมาณที่ใช้ในการจัดหาพัสดุมีปริมาณที่สูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงอัตราการเพิ่มขึ้นของโครงการจัดหาพัสดุของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ในแต่ละปีงบประมาณ<sup>18</sup>

ปีงบประมาณ	จำนวนโครงการ	วงเงินงบประมาณ (บาท)
2553	32,117	130,397,949,953
2554	144,253	460,087,335,987
2555	446,107	692,444,250,489
*2556	511,515	346,587,240,547

หมายเหตุ. - เฉพาะปี 2556 ระยะเวลาตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2555 - 30 เมษายน 2556

- ปี 2553 – 2555 รวมเฉพาะโครงการจัดหาพัสดุวิธีสอบราคา วิธีประกวดราคา และวิธีประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่วนปี 2556 รวมทุกวิธีการจัดหาที่มีมูลค่าเกิน 5,000 บาท

จากตารางข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าปริมาณการจัดหาพัสดุมีอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างสูงในแต่ละปีงบประมาณ อัตราที่เพิ่มขึ้นเกิดจากปัจจัยหลายประการ ได้แก่ การที่ส่วนราชการได้รับงบประมาณที่มากขึ้น การที่ส่วนราชการได้รับนโยบายจากฝ่ายการเมืองมากยิ่งขึ้น ตลอดจนมีจำนวนส่วนราชการขนาดเล็กที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นแต่เมื่อพิจารณาถึงศักยภาพขององค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบต่างๆ กลับมีข้อจำกัดในด้านการแบ่งโครงสร้างขององค์กรและจำนวนบุคลากรเนื่องจากอัตราปริมาณของเจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวมีปริมาณคงที่ไม่ได้เพิ่มขึ้นตามปัจจัยข้างต้น ประกอบกับความไม่ชำนาญของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ จึงส่งผลให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่ผ่านมาไม่สามารถตรวจสอบได้อย่างทั่วถึงการตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ขององค์กรดังกล่าวจึงเป็นไปในลักษณะของการใช้ระบบสุ่มตรวจ ในปัจจุบันจึงพบว่ามีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานโดยเฉพาะส่วนราชการที่ปฏิบัติผิดระเบียบ ข้อบัญญัติหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ถูกตรวจสอบ

นอกจากนี้การที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับใช้บังคับแตกต่างกันไปตามแต่ประเภทของหน่วยงานยังถือเป็นอุปสรรคสำคัญในตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบขององค์กรดังกล่าวเนื่องจากระเบียบหรือ

<sup>18</sup> ระบบฐานข้อมูล Electronic Government Procurement (e-Gp) กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.



ข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับล้วนมีเนื้อหาที่ซับซ้อน ไม่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน รวมถึงเปิดช่องว่างให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการได้หลายขั้นตอน หรือกรณีที่ส่วนราชการขออนุมัติยกเว้นกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติจากผู้มีอำนาจที่แตกต่างกันไปตามที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ สภาพของกฎระเบียบที่ขาดความชัดเจนและซ้ำซ้อนดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่ออย่างมากในการตรวจสอบการจัดหาพัสดุของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่มีขนาดเล็ก และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากสถานะของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับล้วนแต่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในส่วนราชการเกี่ยวกับการเงินการคลังเท่านั้น จึงส่งผลให้ในการบริหารราชการแผ่นดินของส่วนราชการบางประเภท เช่น โรงเรียน โรงพยาบาล หรือ องค์กรการบริหารส่วนตำบล เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวสามารถใช้อำนาจในการบริหารของหัวหน้าส่วนราชการออกแนวทางปฏิบัติภายในเพื่อใช้กับการปฏิบัติงานเฉพาะด้านซึ่งมีแนวทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้พิจารณาตรวจสอบของเจ้าหน้าที่จึงขาดความชัดเจนและขาดความเป็นเอกภาพไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน<sup>19</sup>

#### 1.5) การควบคุมโดยศาลปกครอง

จากกระบวนการควบคุมการจัดหาพัสดุข้างต้นที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ในปัจจุบันข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต้องเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการควบคุมโดยศาลปกครองเป็นกระบวนการสุดท้ายในการร้องขอความเป็นธรรมของผู้เสียหาย โดยข้อพิพาทด้านการจัดหาพัสดุมักเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 (1)(4) ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้น ศาลไม่สามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานภาครัฐได้เนื่องจากจะเป็นการใช้อำนาจตุลาการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารศาลปกครองจึงทำการตรวจสอบได้เพียงความชอบด้วยระเบียบข้อบัญญัติ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องเท่านั้น เมื่อระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับมีเนื้อหาที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจในการดำเนินการได้โดยไม่ได้มีแนวทางหรือหลักเกณฑ์ใดมากำกับการใช้ดุลยพินิจให้เป็น

<sup>19</sup> ตัวอย่างเช่น มาตรการตรวจเงินแผ่นดิน เรื่อง การบริหารและควบคุมการเงินของหน่วยรับตรวจขนาดเล็ก พ.ศ. 2551 รหัส มลก.6 ส่วนที่ 3 กำหนดให้กิจการจัดหาพัสดุของหน่วยรับตรวจขนาดเล็กจะต้องถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นหลัก กรณีที่หน่วยรับตรวจขนาดเล็กมีข้อกำหนดที่นอกเหนือจากระเบียบฯ ดังกล่าวหรือมีข้อตกลงที่ได้รับอนุมัติตามกฎหมายเป็นอย่างอื่น ให้ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือข้อตกลงนั้น.

มาตรฐานเดียวกัน การใช้ดุลยพินิจในการจัดหาพัสดุของส่วนราชการจึงเป็นไปโดยอิสระ ศาลปกครองสามารถตรวจสอบได้แต่เพียงว่าเจ้าหน้าที่เลือกตัดสินใจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น รวมถึงความเห็นหรือคำวินิจฉัยของบุคคลหรือคณะกรรมการที่มีหน้าที่วินิจฉัยปัญหาการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับของส่วนราชการต่างๆ ที่มีอยู่หลายบุคคลหรือหลายคณะ ยังมีได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจตรวจสอบของศาลได้นอกจากนี้กระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการซึ่งโดยปกติถือเป็น “การใช้อำนาจทางปกครอง” หรือ “การดำเนินกิจการทางปกครอง” ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบจากศาลปกครองตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังอาจถูกแทรกแซงจากรัฐบาลโดยการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะคาบเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการส่งผลส่วนราชการดังกล่าวได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุในบางขั้นตอนหรือทั้งฉบับ (ตามรายละเอียดที่ผู้เขียนได้อธิบายไว้ในข้อ 4.3.1 ข้างต้น) กรณีดังกล่าวย่อมส่งผลให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการมีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาลหรือกิจการที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติในฐานะของรัฐบาลซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดเมื่อการจัดหาพัสดุของประเทศไทยซึ่งใช้ระบบการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการสามารถจัดหาพัสดุได้เองโดยอิสระจึงทำให้เกิดปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในภาพรวม เนื่องจากในแต่ละปีมีหน่วยงานที่จัดหาพัสดุลากหลายหน่วยงานและมีจำนวนครั้งในการจัดหาพัสดุลากหลายครั้งในแต่ละปีทำให้ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการ

จากปัญหาโครงสร้างในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการ ได้แก่ ข้อจำกัดในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ การควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง การควบคุมโดยคณะกรรมการหรือบุคคลที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดให้มีหน้าที่ในการวินิจฉัยตีความปัญหาของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับการควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมโดยศาลปกครองข้างต้น ผู้เขียนเสนอให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐโดยพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นควรมีหลักการต่างๆ ที่ส่วนราชการสามารถใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดหาพัสดุได้อย่างชัดเจน ได้แก่ หลักการที่กำหนดให้ส่วนราชการทุกแห่งจัดหาพัสดุนผ่านหน่วยงานกลาง หลักการจัดหาพัสดุที่มีคุณลักษณะ



เฉพาะและความต้องการใช้งานคล้ายกัน หลักการคัดเลือกผู้เสนอราคา หลักการคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุ หลักการพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะในการเสนอราคา และหลักการยกเลิกการจัดหาพัสดุ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีฐานะเทียบเท่ากรมและอยู่ในกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี โดยมี “คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ” ประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการหน่วยงานภาครัฐและผู้แทนจากภาคเอกชนเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารหน่วยงานกลางและทำหน้าที่เป็นผู้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ในการควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่รัฐบาลกลางอาศัยอำนาจจากสภานิติบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานกลางชื่อว่า U.S. General Services Administration (GSA) ประเทศฝรั่งเศส ที่มีองค์กรจัดหาพัสดุนกลางชื่อว่า State's Purchasing Department ประเทศสก็อตแลนด์ ที่มีองค์กรจัดหาพัสดุนกลางชื่อว่า Scott Central Purchasing Body และประเทศอิตาลีที่มีหน่วยงานกลางชื่อว่า Consip ทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพและยังถือเป็นกระบวนการบรรเทาและแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นให้แก่ส่วนราชการและประชาชนในเบื้องต้น ก่อนการถูกตรวจสอบหรือถูกชี้มูลความผิดจากหน่วยงานอื่นๆ ที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาลทั้งนี้ หน่วยงานกลางยังมีหน้าที่ในการจัดหาพัสดุแทนส่วนราชการเพื่อให้การจัดหาพัสดุที่มีลักษณะ ประเภท หรือรายการเดียวกันสามารถจัดหารวมกันได้ในคราวเดียวกันซึ่งจะทำให้วงเงินในการจัดหาต่อครั้งสูงขึ้นโดยหน่วยงานกลางสามารถใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็นเครื่องมือในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุให้ประชาชนสามารถรับทราบได้ตลอดเวลา นอกจากนั้นหน่วยงานกลางยังสามารถรวบรวมสถิติ แผนการใช้งบประมาณ มูลค่าการจัดหาพัสดุในแต่ละครั้งของส่วนราชการต่างๆ เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนหรือรายงานเสนอความเห็นต่อองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ ได้โดยตรงจึงทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการควบคุมการใช้อำนาจของส่วนราชการในภาพรวม นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยตีความและควบคุมการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดหาพัสดุภาครัฐยังสามารถตรวจสอบการปฏิบัติงานของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเนื่องจากสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา การวินิจฉัยตีความประเด็นปัญหาที่เกิดจากการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้จึงมีสภาพบังคับให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เมื่อมีประเด็นพิพาทเข้าสู่ศาลปกครอง คำชี้แจงข้อวินิจฉัย และความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุย่อมมีความน่าเชื่อถือจึงทำให้ศาลปกครองสามารถลดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นลงได้

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการ สามารถสรุปได้ว่า การจัดหาพัสดุของส่วนราชการเป็นกลไกที่มีความสำคัญอย่างมากในการพัฒนาประเทศเนื่องจากส่วนราชการจำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณที่ได้รับในการจัดหาพัสดุเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการตามภารกิจที่แต่ละหน่วยงานได้รับมอบหมาย ปรากฏว่าในการดำเนินการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในแต่ละปีรัฐต้องสูญเสียเงินงบประมาณที่มาจากภาษีของประชาชนไปเป็นจำนวนมหาศาล แต่ภาครัฐมิได้ให้ความสำคัญกับการสร้างระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เพื่อใช้ควบคุมและตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการให้เป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส และก่อให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมอย่างแท้จริง โดยกฎหมายที่ใช้ควบคุมกระบวนการจัดหาพัสดุของส่วนราชการล้วนแต่เป็นกฎที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538 เป็นต้น ทั้งนี้ในการใช้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับภาครัฐมักให้ความสำคัญไปที่การเพิ่มความคล่องตัวในการใช้งบประมาณของส่วนราชการเป็นหลัก การจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยจึงใช้ระบบการกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับกระทรวง กรม จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ สามารถใช้อำนาจจัดหาพัสดุได้เอง โดยอยู่ภายใต้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุหลายฉบับแตกต่างกันออกไป เมื่อภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายมีมากยิ่งขึ้นและแตกต่างกันไปจากในอดีตทำให้ส่วนราชการต่างๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาพัสดุที่ต้องใช้เงินงบประมาณในการจัดหามากขึ้น การจัดหาพัสดุของส่วนราชการก็ย่อมเป็นกระบวนการใช้อำนาจของส่วนราชการที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของประชาชนมากยิ่งขึ้น การใช้บังคับระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุซึ่งมีสถานะทางกฎหมายเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติภายในของส่วนราชการ



จึงไม่เกิดเอกภาพในการควบคุมให้การจัดหาพัสดุของส่วนราชการเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้ยังไม่สามารถควบคุมให้ส่วนราชการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในการจัดหาพัสดุใช้งบประมาณที่ได้รับโดยประหยัด คุ่มค่า และมีประสิทธิภาพซึ่งสาเหตุของปัญหาดังกล่าวมีดังนี้

5.1.1 ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับมีสถานะเป็นเพียงกฎซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร ส่งผลให้เกิดความไม่เคร่งครัดในบังคับใช้กับส่วนราชการให้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์อันเป็นสาระสำคัญแห่งระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับและการควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการด้วยระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่มีสถานะเป็นเพียงกฎที่ออกโดยฝ่ายบริหารยังไม่สามารถป้องกันให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการพัสดุสามารถจัดหาพัสดุดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง เนื่องจากผู้มีอำนาจในการควบคุมการจัดหาพัสดุของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับ หรือคณะรัฐมนตรี สามารถใช้อำนาจในการอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับของส่วนราชการที่อยู่ภายใต้บังคับได้ซึ่งถือเป็นการใช้ดุลยพินิจในการอนุมัติที่มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อสนองต่อนโยบายของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับได้กำหนดไว้ เมื่อส่วนราชการได้รับการอนุมัติยกเว้นดังกล่าวแล้วจะสามารถจัดหาพัสดุได้โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบัญญัติ หรือกฎหมายใดๆ จึงถือเป็นการอนุมัติที่ปราศจากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมารองรับซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศได้ในระยะยาว

5.1.2 เนื้อหาของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับล้วนแต่มีแม่แบบในการร่างมาจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งทำให้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการทุกฉบับมีเนื้อหาที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสามารถใช้ดุลยพินิจได้โดยอิสระ ไม่มีหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้พิจารณาประกอบดุลยพินิจ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีเจตนาทุจริตสามารถอ้างหลักเกณฑ์ที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับได้เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจเพื่อคิดกันผู้เสนอราคาหรือเอื้อประโยชน์ให้ผู้เสนอราคารายหนึ่งรายใดก็ได้ กรณีดังกล่าวการใช้ดุลยพินิจโดยทุจริตของเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุ ประชาชน และผู้มีอำนาจในการควบคุมการจัดหาพัสดุดำเนินการตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับ ตลอดจนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบตามกฎหมายย่อมไม่สามารถตรวจสอบและพิสูจน์ได้ว่าการกระทำดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อระเบียบหรือข้อบัญญัติได้อย่างชัดเจน และการที่ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลยพินิจในการจัดหาพัสดุได้โดยอิสระโดยขาด

หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้พิจารณาประกอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ ยังก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการจัดหาพัสดุไม่สามารถก่อกำหนดผู้ผูกพันตามแผนการ ใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาทันภายในหนึ่งปีงบประมาณเนื่องจากเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบถึงแนวทางการปฏิบัติที่ถูกต้องตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุ แต่ละฉบับกรณีดังกล่าวย่อมเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในการถูกฟ้องร้อง ดำเนินคดีจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ

5.1.3 การใช้ระบบการจัดหาพัสดุโดยกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุ ได้เองโดยปราศจากหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ควบคุมการจัดหาพัสดุของส่วนราชการทุกแห่ง และปราศจากกฎหมายกลางที่ใช้บังคับกับส่วนราชการทุกแห่ง ส่งผลให้ภาครัฐไม่สามารถควบคุม การจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่มีอยู่เป็นจำนวนมากให้เกิดความเป็นเอกภาพเป็นไปตาม เจตนารมณ์ของระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับได้ เนื่องจาก ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับได้กระจายอำนาจให้แต่ละหน่วยงานสามารถ แยกจัดหาพัสดุได้โดยอิสระจึงทำให้ภาคประชาชนและภาครัฐไม่สามารถตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการใช้งบประมาณได้อย่างทั่วถึง อีกทั้งการกระจายอำนาจ ให้แต่ละส่วนราชการซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากหลายหน่วยงานสามารถจัดหาพัสดุได้เองโดยไม่ต้อง ผ่านการจัดหาแทนจากหน่วยงานกลางยังทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณในส่วนของการใช้จ่าย ในการดำเนินการจัดหาพัสดุแต่ละครั้งและพัสดุที่ได้ย่อมมีราคาสูงกว่าการรวมการจัดหาในคราว เดียว

5.1.4 หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาที่จะเข้ามาเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการ ตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับกำหนดให้ตัดสินจากราคา ต่ำสุดเป็นหลัก ซึ่งการพิจารณาคุณภาพของพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาถูกจำกัดอยู่เฉพาะ แต่เพียงขั้นตอนการคัดเลือกผู้มีคุณสมบัติเบื้องต้นซึ่งเป็นขั้นตอนที่พิจารณาจากเอกสาร ที่ผู้เสนอราคายื่นให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเป็นหลัก จึงยากแก่การตรวจสอบถึงคุณภาพของพัสดุหรือ งานจ้างที่สามารถใช้ปฏิบัติการกิจของส่วนราชการในระยะยาว ทำให้ส่วนราชการได้พัสดุหรือ งานที่ไม่มีคุณภาพไม่เหมาะสมในการใช้ปฏิบัติการกิจในระยะยาว เพื่อทดแทนพัสดุหรืองานจ้าง เดิมซึ่งสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างมาก นอกจากนี้การคัดเลือกโดยการพิจารณาจากราคา ต่ำสุดยังเป็นการปฏิบัติที่ขัดกับหลักการตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2548 มาตรา 23 อีกด้วย



## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาระบบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในประเทศไทยทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 4 ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะให้รัฐดำเนินการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุภาครัฐเพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการทุกหน่วยงาน โดยพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นดังกล่าวมีเจตนารมณ์สำคัญที่มุ่งเน้นให้การจัดหาพัสดุภาครัฐเป็นไปด้วยความเปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ ในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควรตราขึ้นในลักษณะประมวลกฎหมายด้วยการรวบรวมหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการที่กระจัดกระจายอยู่ในระเบียบ ข้อบัญญัติของส่วนราชการต่างๆ มาจัดทำเป็นหมวดหมู่ รวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวที่ใช้บังคับกับทุกส่วนราชการ

อนึ่ง พระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นดังกล่าวควรมีหลักการต่างๆ อย่างน้อยที่สุด ดังนี้

5.2.1 ยกเลิกการจัดหาพัสดุด้วยระบบกระจายอำนาจให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถจัดหาพัสดุได้โดยอิสระและใช้ระบบการจัดหาพัสดุแบบรวมการแทน ทั้งนี้ด้วยการจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเพื่อทำหน้าที่ควบคุมและจัดหาพัสดุแทนส่วนราชการทั้งหลายหน่วยงานดังกล่าวนี้ควรมีสถานะเทียบเท่ากรมที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ส่วนการบริหารงานเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจาก สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และผู้แทนจากส่วนราชการอื่นๆ รวมตลอดถึงผู้แทนจากภาคเอกชน ซึ่งเป็นตัวแทนของสาขาวิชาชีพต่างๆ ในสัดส่วนที่ทัดเทียมกันนอกจากนี้ พระราชบัญญัติควรกำหนดให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุมีอำนาจในการตรากฎ ระเบียบ หรือออกแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการในส่วนที่เป็นรายละเอียดซึ่งไม่สามารถระบุไว้ในพระราชบัญญัติได้ โดยการตรากฎ ระเบียบ หรือออกแนวทางปฏิบัติดังกล่าวจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

5.2.2 กำหนดหลักเกณฑ์บังคับให้หน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่นที่ต้องการสินค้าที่มีคุณลักษณะเฉพาะและความต้องการใช้งานคล้ายกัน (Common Used Item) จะต้องดำเนินการจัดหาพัสดุผ่านทางหน่วยงานกลาง เพื่อให้หน่วยงานกลางสามารถรวบรวมรายการพัสดุดังกล่าวจากหลายส่วนราชการแล้วจึงดำเนินการจัดหาพัสดุในคราวเดียวทั้งนี้

พัสดุและงานก่อสร้างที่มีลักษณะเฉพาะแตกต่างไปจากการใช้งานในภารกิจของส่วนราชการทั่วไป ให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นสามารถจัดหาเองได้ตามกฎระเบียบ หรือแนวทางปฏิบัติที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกำหนดไว้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้

การดำเนินการจัดหารวมให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลางเป็นผู้คัดเลือกผู้เสนอราคาที่ผ่านคุณสมบัติ เพื่อลงทะเบียนขึ้นบัญชีผู้ประกอบการตามประเภทสินค้าและบริการของภาครัฐ โดยจัดทำเป็นแคตตาล็อกอิเล็กทรอนิกส์รวบรวมรายการพัสดุที่มีคุณลักษณะเฉพาะและความต้องการใช้งานคล้ายกัน (Common Used Item) ของหลายส่วนราชการ เมื่อส่วนราชการใดที่มีความต้องการพัสดุที่กำหนดไว้ในบัญชีดังกล่าวจะต้องรายงานความต้องการไปยังหน่วยงานกลางเพื่อที่หน่วยงานกลางจะได้รวบรวมความต้องการของหลายๆ ส่วนราชการแล้วจึงดำเนินการจัดหาพัสดุที่มีลักษณะคล้ายกันไปในคราวเดียวกันนอกจากนั้นหน่วยงานกลางยังมีหน้าที่รวบรวมสถิติแผนการใช้งบประมาณ มูลค่าการจัดหาพัสดุในแต่ละครั้งของส่วนราชการต่างๆ เพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณชนหรือรายงานเสนอความเห็นต่อองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ ได้โดยตรงอีกด้วย

### 5.2.3 กำหนดขั้นตอนการคัดเลือกผู้เสนอราคา ดังนี้

- 1) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรืองานจ้าง ให้ส่วนราชการกำหนดเฉพาะคุณสมบัติทั่วไปเท่าที่จำเป็นจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามสัญญาเท่านั้น ได้แก่ คุณสมบัติทางวิชาชีพ ความชำนาญพิเศษ แหล่งเงินทุนสนับสนุน หลักประกันความเสียหาย จำนวนบุคลากร
- 2) กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานมีอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาภายใต้หลักเกณฑ์การห้ามกำหนดยี่ห้อของสินค้าหรือบริการ ชื่อ สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าโดยเด็ดขาด เว้นแต่กรณีที่ส่วนราชการมีความต้องการสินค้าหรือบริการใด แต่ไม่สามารถกำหนดคุณลักษณะเฉพาะตามหลักการข้างต้นได้ ให้ส่วนราชการดังกล่าวกำหนดยี่ห้อของสินค้าหรือบริการ ชื่อ สิทธิบัตรและเครื่องหมายการค้าได้ตามความต้องการแต่จะต้องใส่เงื่อนไขเพิ่มเติมว่า “หรือเทียบเท่า”
- 3) กำหนดให้ส่วนราชการที่จัดหาพัสดุทุกวิธีการจัดหาก็จะต้องจัดทำประกาศจัดหาพัสดุซึ่งประกอบด้วยวันเวลาและสถานที่ในการยื่นซองข้อเสนอ ราคามาตรฐานของพัสดุหรืองานจ้างที่จัดหา หลักเกณฑ์การพิจารณาให้คะแนนคุณภาพของพัสดุหรืองานจ้างรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุหรืองานจ้างและคุณสมบัติของผู้เสนอราคาแล้วจึงเผยแพร่ประกาศดังกล่าวทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่จัดหาพัสดุและเว็บไซต์ของหน่วยงานกลาง



4) การพิจารณาคัดเลือกผู้ยื่นซองข้อเสนอกำหนดให้ส่วนราชการที่จัดหาพัสดุจะต้องพิจารณาว่าผู้ยื่นซองข้อเสนอได้ปฏิบัติตามรายละเอียดที่ได้กำหนดไว้ในประกาศฯ หรือไม่ กรณีที่ผู้ยื่นซองข้อเสนอรายใดปฏิบัติผิดไปจากรายละเอียดที่กำหนดไว้ในประกาศฯ ให้ถือว่าไม่ผ่านการพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นกรณีดังกล่าวห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานใช้ดุลยพินิจในการผ่อนปรนโดยเด็ดขาด

#### 5.2.4 กำหนดขั้นตอนในการคัดเลือกวิธีจัดหาพัสดุ ดังนี้

1) ให้ส่วนราชการใดที่ต้องการจัดหาพัสดุที่มีวงเงินในตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไปให้หัวหน้าส่วนราชการส่งรายงานแสดงผลและความจำเป็น ประกอบกับแผนการจัดหาพัสดุที่มีลักษณะเดียวกันในอดีต ประมาณการค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการใช้พัสดุในระยะยาว เสนอต่อหน่วยงานกลางเพื่อตรวจสอบถึงความเหมาะสมในการใช้ดุลยพินิจเลือกวิธีการจัดหาก่อนที่จะเริ่มดำเนินการจัดหาในขั้นตอนต่อไป

2) การคัดเลือกวิธีการจัดหาพัสดุจะต้องตรวจสอบข้อมูลจากบัญชีหมวดหมู่ประเภทของสินค้าและบริการที่หน่วยงานกลางได้จัดทำขึ้นว่าสินค้าหรือบริการที่ส่วนราชการต้องการมีลักษณะซับซ้อนหรือไม่ซับซ้อนหากมีลักษณะที่ไม่ซับซ้อนให้จัดหาโดยวิธีการประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่หากมีลักษณะที่ซับซ้อนให้จัดหาโดยวิธีสอบราคา หากมีเหตุผลปรากฏอย่างชัดเจนแต่แรกว่าไม่สามารถดำเนินการจัดหาตามสองวิธีข้างต้นได้ให้จัดหาโดยวิธีพิเศษ วิธีกรณีพิเศษ หรือวิธีตกลงราคา

5.2.5 กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคัดเลือกผู้ชนะในการเสนอราคา ให้ส่วนราชการที่จัดหาพัสดุพิจารณาจากคุณภาพของพัสดุเป็นหลัก กล่าวคือ ผู้ชนะการเสนอราคาจะต้องเป็นผู้ที่เสนอราคาต่ำกว่าราคารมาตรฐานที่กำหนดไว้ประกอบกับพัสดุหรืองานจ้างที่เสนอมีคุณภาพสูงที่สุด ซึ่งเกณฑ์ในการให้คะแนนคุณภาพ ได้แก่ 1) คุณภาพ 2) ลักษณะความสวยงามและการใช้งาน 3) ความมีประสิทธิภาพ 4) การบริการหลังการขาย 5) ความช่วยเหลือด้านเทคนิค 6) วันส่งมอบ 7) ประสบการณ์ในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม 8) ภาระค่าใช้จ่ายหรือค่าบำรุงรักษาตลอดระยะเวลาการใช้งาน และ 9) ข้อพิจารณาด้านสังคมและชุมชนบางประการ โดยในการตัดสินจะให้คะแนนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศจัดหาพัสดุ หลังจากนั้นจึงจัดลำดับผู้ยื่นข้อเสนอการประมูลโดยการเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักแต่มีรวมต่อราคาที่เสนอ โดยผู้เสนอราคาที่มีคะแนนรวมมากที่สุดจะได้รับการคัดเลือกเป็นคู่สัญญากับส่วนราชการ

#### 5.2.6 กำหนดหลักเกณฑ์การยกเลิกการจัดหาพัสดุ มีขั้นตอนดังนี้

1) หน่วยงานที่จัดหาพัสดุจะสามารถออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้ เฉพาะในกรณี  
ที่ปรากฏหลักฐานอย่างชัดเจนว่าการจัดหาพัสดุมิพหุติการณ์ทุจริตหรือสมยอมราคาเกิดขึ้น

2) กรณีที่ส่วนราชการเป็นผู้ดำเนินการจัดหาพัสดุเองและออกคำสั่งยกเลิกการจัดหา  
พัสดุครั้งนั้น หากผู้เสนอราคารายใดได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการจัดหาโดยไม่มีเหตุ  
อันสมควรสามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อหน่วยงานกลางภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ  
การจัดหาพัสดุภาครัฐ

กรณีที่หน่วยงานกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดหาพัสดุและออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุ  
ครั้งนั้น หากผู้เสนอราคารายใดได้รับความเสียหายจากการยกเลิกการจัดหาโดยไม่มีเหตุอันสมควร  
สามารถยื่นคำร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจัดหา  
พัสดุภาครัฐ

อนึ่งในการพิจารณาอุทธรณ์ของหน่วยงานกลางและนายกรัฐมนตรีข้างต้นจะต้องอยู่  
ภายในกำหนดระยะเวลาที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ โดยคำวินิจฉัยของหน่วยงานกลางหรือ  
นายกรัฐมนตรีดังกล่าว ให้ถือเป็นที่สุด ณ ชั้นของฝ่ายบริหาร แต่ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิที่ผู้อุทธรณ์  
จะดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป





บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). *หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2554). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กฤษ สมบัติศิริ. (2549). *แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างสมัยใหม่*. กรุงเทพฯ: สหมิตรพรินต์ติ้ง.
- กลุ่มงานกฎหมาย 3 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2550). *ผู้ตรวจการแผ่นดิน: ไทย สวีเดน นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ*. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- กรมบัญชีกลาง. (2552). *คู่มือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.
- \_\_\_\_\_. (2556). *คู่มือวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ*. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง.
- จุลสิงห์ วสันตสิงห์. (2554). *สัญญาของรัฐ (Government Contracts)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2542). *สารานุกรมเกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2553). *กฎหมายมหาชน: ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2553). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชูเกียรติ รัตนชัยชาญ และคณะ. (2547). *หลักกฎหมายปกครองจากข้อสังเกตของ ศ.ดร.อมรจันทร์สมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เชิดชัย มีคำ. (2550). *คู่มือปฏิบัติงานด้านการคลัง*. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.



- ไชยวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, กุลดา เกษบุญชู และศุภมิตร ปิติพัฒน์ (แปล). (2545). *Good Governance การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรมธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: น้ำฝน.
- ณรงค์เดช สรุโหมจิต. (2553). *การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ทิพาวิดี เมฆสุวรรณค์ และคณะ. (2546). *พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 พร้อมคำอธิบายรายมาตรา และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการสำนักงาน ก.พ.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2541). *บริการสาธารณะในระบบกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2543). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2555). *มาตรฐานใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะระดับชาติในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรม ศรีสุข. (2551). *วิธีพิจารณาวินิจฉัยข้อหาหรือของ กวพ. และหลักเกณฑ์ส่วนสาระสำคัญของ การจัดหาพัสดุของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กับการจัดทำและวิธีการบริหารสัญญาจัดซื้อ-จัดจ้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535*. กรุงเทพฯ: นิเวศมิตรการพิมพ์.
- บรรเจ็ด สิงคะเนติ. (2552). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2548). *กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการ กฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ประยูร กาญจนกุล. (2535). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา จำปารัตน์, ไพศาล ชัยมงคล. (2520). *การบริหารพัสดุ ทฤษฎีและปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.
- ปรีชา สุวรรณทัต. (2554). *วิชาธรรมศาสตร์ว่าด้วยการคลัง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. (2534). *การบริหารการคลังภาครัฐ เล่มที่ 3*. กรุงเทพฯ: ศิลปสยามการพิมพ์.
- พรชัย รัชมีแพทย์. (2535). *หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัย สุโขทัยธรรมาธิราช.

- พรชัย ลิขิตธรรมโรจน์. (2550). *การคลังรัฐบาลและการคลังท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์.
- ไพรัช ตระการศิรินนท์. (2548). *การคลังภาครัฐ*. เชียงใหม่: คณะนิเทศการพิมพ์.
- ภูมิ โชคเหมาะ. (2543). *กฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการคลังของรัฐ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มานิตย์ จุมปา. (2544). *คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2545). *คำอธิบายกฎหมายปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2545*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง ตอนที่ 1*. กรุงเทพฯ: แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- \_\_\_\_\_. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มานิตย์ นवलลอ. (2544). *หลักการบริหารงานคลังสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมและฝึกอบรมการเกษตรแห่งชาติ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิทยาเขตกำแพงแสน.
- วิมลวรรณ ภัทโรดม. (2543). *สหภาพยุโรป*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิญญู วรรณัญญู, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ดอกเบญจ.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพันธ์ เข็นทรัพย์. (2546). *คำอธิบายระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เล่มที่ 1 ว่าด้วยเรื่องวิธีการซื้อและการจ้าง*. กรุงเทพฯ: เสีย.
- สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. (2546). *คู่มือ คำอธิบายและแนวปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546*. กรุงเทพฯ: สิริบุตรการพิมพ์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2552). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สามารถ วราดิศัย. (2555). *คู่มือปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. (2553). *รวมคำวินิจฉัยชี้ขาดความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน.



- สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ. (2550). *รวมตอบข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 ฉบับที่ 2*. กรุงเทพฯ: สิริชัยการพิมพ์.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). (2553). *82 ปี แห่งการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน*. กรุงเทพฯ: 21 เซ็นจูรี่.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.). (2552). *คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์กรภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)*. กรุงเทพฯ: พรีเมียร์ โพร.
- สุภาพ สาริพิมพ์. (2547). *กฎหมายเกี่ยวกับระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). *กฎหมายการคลัง*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- \_\_\_\_\_. (2543). *การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542*. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- หยุด แสงอุทัย. (2548). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ประกายพริก.
- อรพิน ผลสุวรรณม์ สบายรูป. (2552). *กฎหมายการคลัง*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทัย หงส์ศิริ. (2554). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

### วิทยานิพนธ์

- กชกร รังคสิริ. (2543). *มาตรการในการป้องกันการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปราณี หล่อรัตนโชติ. (2534). *การประกวดราคาจัดหาพัสดุของส่วนราชการ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท)*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ.(2550).ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย(วิทยานิพนธ์  
ปริญญามหาบัณฑิต).กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริกัญญา รุนประ โคน.(2553).ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการพัสดุภาครัฐตามระเบียบสำนัก  
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549(วิทยานิพนธ์  
ปริญญามหาบัณฑิต).กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

### งานวิจัย

พิชญ์ นิตย์เสมอ และคณะ.(2554).รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาโครงการจัดซื้อจัดจ้าง  
โดยรัฐของสมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป ภายใต้กรอบความตกลงเขตการค้าเสรีไทย –  
สมาคมการค้าเสรีแห่งยุโรป.กรุงเทพฯ:กรมบัญชีกลาง.

ศูนย์ศึกษาเอเปคและศึกษาความร่วมมือในภูมิภาคแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.(2548).  
รายงานฉบับสมบูรณ์ การศึกษาเพื่อกำหนดกลยุทธ์การเจรจาการค้าระหว่างประเทศ  
และการพัฒนารูปแบบมาตรฐานข้อตกลงในพันธกรณีระหว่างประเทศ เรื่อง  
การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เสนอต่อ สำนักพัฒนามาตรฐานระบบพัสดุภาครัฐ  
กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง.กรุงเทพฯ:ศูนย์ศึกษาเอเปคและศึกษาความร่วมมือ  
ในภูมิภาคแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.(2547).รายงานการศึกษาโครงการวิจัย  
เรื่อง ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เสนอต่อ  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมคิด เลิศไพฑูรย์.(2539).สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย รายงานวิจัยเสนอ  
ต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ.กรุงเทพฯ:สำนักงานคณะกรรมการ  
ปฏิรูประบบราชการ.

อรทัย ก๊กผล.(2547).รายงานผลการวิจัย เรื่อง การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น.กรุงเทพฯ:วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นสถาบันพระปกเกล้า.

HWL (THAILAND) LIMITED and HONTON & WILLIAMS LLP.(2552).โครงการศึกษา  
ระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหภาพยุโรป (EU).กรุงเทพฯ:กรมบัญชีกลาง.



## เอกสารอื่นๆ

- กลุ่มงานระเบียบว่าด้วยการพัสดุ สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ. (2552). *ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ....*
- คณะกรรมการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ. *รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27/2550 วันจันทร์ที่ 18 มิถุนายน 2550.*
- คำแนะนำของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ 1/2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง.
- ชานินทร์ กรีวิเชียร. (2551). *เอกสารประกอบการปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในโครงการสัมมนา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จัดโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ณ วันที่ 31 กรกฎาคม 2551 กรุงเทพฯ.*
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. *คำแปล UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Service.* (เอกสารอัดสำเนา).
- โกสิน พลกุล. (2545). *คำบรรยายกฎหมายปกครองไทย.* เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง กฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันและของไทย. สำนักงานศาลปกครอง
- รังสรรค์ ศรีวรศาสตร์. (2550). *การสร้างความปลอดภัยกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ.* กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ศิริพงษ์ อัทญญตา. (2548). *แนวทางการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548.* กรุงเทพฯ: สำนักงบประมาณ.
- สำนักงบประมาณ. (2547). *การจัดทำงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์.* กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน. *ข้อเสนอในการทำมาตรฐานการปฏิบัติงานตรวจสอบองค์การบริหารส่วนตำบลแก่ผู้ว่าการ-ตรวจเงินแผ่นดินจัดทำโดยคณะกรรมการกถันกรองงานที่เป็นนโยบายคณะที่ 1.*
- สำนักงานศาลปกครอง. (2549). *สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการพัสดุ.*

สมาคมผู้บริหารพัสดุแห่งประเทศไทย. (2553). *แนวทางปฏิบัติงาน โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555.*

\_\_\_\_\_. (2555). *เอกสารประกอบคำบรรยายการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง คดีปกครองด้านการพัสดุ.*

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. *เอกสารประกอบคำบรรยาย การฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ 10 หัวข้อวิชา ประเด็นร่วมสมัยเกี่ยวกับจริยธรรมและกฎหมาย. จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ วันที่ 14 มีนาคม 2556 กรุงเทพฯ.*

### กฎหมาย

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2538.

ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. 2545.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491.

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502.

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.

### สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

คณิน บุญสุวรรณ. (2556). เจื่อนใจและขั้นตอนในการตราพระราชกำหนด. สืบค้นเมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม 2556, จาก

<http://www.kaninboonsuwan.com/article/detail.php?id=190>

ธรรมนิตย์ สุมันตกุล. (2547). *การจัดทำกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครอง.*

สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2556, จาก

[http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8&Itemid=12](http://www.lawreform.go.th/lawreform/index.php?option=com_content&task=view&id=8&Itemid=12)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2556, จาก [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)



## ภาษาต่างประเทศ

### BOOKS

- Albano, G. L., & Sparro, M. (2010). *Flexible strategies for centralized public procurement*. Perugia: University of Perugia Electronic Press.
- Khi V Thai.(2009). *International Handbook of Public Procurement*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Stephan Weatherill. (2005). *Case & Materials on EU Law*. Great Britain: Oxford University Press.

### ARTICLES

- Christopher Mc Crudden and Stuart G. Gross. (2006). “WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies”. *European Journal of International Law*, 17, 1. pp. 151-152.
- Didier Truchet. (2012). “Basic Principles of the Public Procurement Procedure in France”. *HKJU – CCPA*, 12, 4. p. 1106.
- Mc Clelland J. F. (2006). “Review of Public Procurement in Scotland”. *Report and Recommendations*. p. 13.
- Parikka-Alhola, K., Nissinen, A., & Ekroos, A. (2006). “Green award criteria in the most economically advantageous tender in public purchasing”. *Advancing Public Procurement*. Boca Raton, PrAcademics Press. pp. 258-261.
- Racca, G. (2010). “Professional Buying Organisations, Sustainability and Competition in Public Procurement Performance”. In *4th International Public Procurement Conference (IPPC 2010)*, Seoul, Korea. pp. 2 – 4.
- Steven L Schooner. (2002). “Disiderata: Objectives for System of Government Contract Law”. *Public Procurement Law Review*, 11, 103. p. 4.

## LAWS

Code des marchés publics.

EU Public Sector Directives

EU Utilities Directives

Public Procurement Code.

The Federal Acquisition Regulation.

The Federal Property and Administrative Services Act of 1949.

The Public Contracts (Scotland) Regulation 2006.

## OTHER

The 1994 WTO Plurilateral Agreement on Government Procurement, Geneva; WTO Document  
GPA/W/66/Add, 15 July 1998.

## ELECTRONIC SOUCES

Consip. Retrieved August 25, 2013, from <http://www.consip.it/on-line/Home/Chisiamo.html>

Office of Management and Budget. Office of Federal Procurement Policy. Retrieved April 15,  
2013, from [http://www.whitehouse.gov/omb/procurement\\_default](http://www.whitehouse.gov/omb/procurement_default)

Ronald Straight. Federal Acquisition Regulation (FAR) Fundamentals: Demystifying the FAR.  
Retrieved April 13, 2013, from

<http://www.ism.ws/files/Pubs/Proceedings/StraightALT.pdf>

U.S.Government Accountability Office. Retrieved April 15, 2013, from  
<http://www.gao.gov/about/index.html>,

WTO Government Procurement Rules and the Local Dynamics of Procurement Policies.

Retrieved May 4, 2013, from <http://ejil.oxfordjournals.org/content/17/1/151.short>





ภาคผนวก ก  
กรณีศึกษาเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการ





## เรื่องที่ 1

### การใช้ดุลยพินิจในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและ คุณสมบัติของผู้เสนอราคา

กรณีศึกษา เรื่อง ขอร้องเรียนกรณีบริษัท ศรีเอตุสคอร์โปเรชั่น จำกัด ร้องเรียนการประกวดราคาซื้อเครื่องคัดแยกเหรียญ จำนวน 5 เครื่อง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของกรมธนารักษ์<sup>1</sup>

ข้อเท็จจริง บริษัท ศรีเอตุสคอร์โปเรชั่น จำกัด ร้องเรียนว่าการประกวดราคาซื้อเครื่องคัดแยกเหรียญ จำนวน 5 เครื่อง ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของกรมธนารักษ์ มีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะเอื้อประโยชน์ให้ผลิตภัณฑ์ยี่ห้อ SCANCOIN รุ่น SC Active4000 จากประเทศสวีเดน เพียงยี่ห้อเดียว โดยบริษัทฯ เห็นว่าข้อกำหนดคุณลักษณะเฉพาะมิได้มีผลในเชิงประสิทธิภาพของผลิตภัณฑ์และการใช้งานของกรมธนารักษ์แต่อย่างใด

คำวินิจฉัย กรณีดังกล่าวคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของกรมธนารักษ์ว่าในการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องคัดแยกเหรียญ กรมธนารักษ์มีความจำเป็นต้องดำเนินการให้ตรงกับลักษณะงานที่ต้องปฏิบัติ โดยเฉพาะเครื่องต้องมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกให้กับลูกค้าที่มาขอแลกคืน และลดจำนวนบุคลากรในระยะยาว ในการกำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องคัดแยกเหรียญ กรมธนารักษ์ได้พยายามหาข้อมูลใน Internet เพื่อให้ได้เครื่องตรงกับความต้องการใช้งานการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องคัดแยกเหรียญซึ่งเป็นเครื่องจักรที่ใช้เฉพาะ ได้กำหนดตามความจำเป็นในการใช้งานและประโยชน์ต่อทางราชการและผู้มารับบริการโดยคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ราชการเพื่อให้ได้เครื่องที่เหมาะสมที่สุดกับงานของกรมธนารักษ์ ในปัจจุบันเป็นสิ่งสำคัญ ไม่ได้มีเจตนาจะกีดกันรายหนึ่งรายใดโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ราชการ ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลดังกล่าวประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 15 ทวิ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนด ให้การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของสิ่งของที่ต้องการซื้อหรือจ้างและเอกสารประกวดราคาเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของหน่วยงานผู้จัดหาที่จะกำหนดได้ตามความต้องการเพื่อให้เหมาะสมต่อประโยชน์ของหน่วยงานนั้นๆ โดยอยู่บนพื้นฐานของการกำหนดที่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคากันอย่างเป็นธรรม และ

<sup>1</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ กค (กวพอ) 0421.3/40082 ลงวันที่ 22 ธันวาคม 2554.

ต้องไม่ขัดต่อระเบียบ ข้อบัญญัติ หรือมติคณะรัฐมนตรีต่างๆ ดังนั้น กรณีที่บริษัทฯ ร้องเรียน จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจที่กรมฯ จะพิจารณากำหนดได้ภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น

ข้อสังเกต จากผลการพิจารณาข้อร้องเรียนข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการกำหนด รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาและคุณสมบัติของผู้เสนอราคา หน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุสามารถใช้ดุลยพินิจในการกำหนดได้เองตามความเหมาะสม โดยจะต้องอยู่ภายใต้ ระเบียบว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบของทางราชการอื่นๆ หนังสือเวียน มติคณะรัฐมนตรี และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีได้มีแนวทางหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจดังกล่าวที่ชัดเจน จึงเป็นปัญหาในการ ปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก

## เรื่องที่ 2

### การประกาศเชิญชวนให้ผู้สนใจเข้าร่วมการเสนอราคาในวิธีการสอบราคา

กรณีศึกษา คดีหมายเลขแดงที่ อ.65/2553 คดีหมายเลขดำที่ อ.401/2550

ข้อเท็จจริง ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 5 เมษายน 2549 ถึงองค์การบริหารส่วนตำบล เจ้าท่า ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ โดยระบุข้อความว่าเพื่อขอทราบและขอซื้อเอกสารแบบ แปลนการจัดหาพัสดุ หากองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ดำเนินการเมื่อใดกรุณาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดี ทราบด้วย ภายหลังจากองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่าได้ประกาศสอบราคาโครงการขุดลอกคลอง ชรรมชาติ ลงวันที่ 30 มีนาคม 2549 โดยได้ส่งประกาศสอบราคาดังกล่าวและเอกสารเชิญชวนให้ ผู้มีอาชีพรับจ้างจำนวน 8 ราย และได้ส่งประกาศไปยังศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารอำเภออมลาลัย และปิดประกาศสอบราคาดังกล่าว ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า แต่มิได้ทำการ ส่งประกาศสอบราคาและเอกสารเชิญชวนให้ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีมีทราบบ้างว่าการ สอบราคาและมิได้เข้าร่วมในการสอบราคาครั้งนี้จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในประเด็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่าใช้ดุลยพินิจไม่ชอบในการกีดกันมิให้เข้าร่วมในการสอบราคา

คำวินิจฉัย ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 5 เมษายน 2549 ถึงองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับโดยระบุข้อความว่า เพื่อขอทราบ และขอซื้อเอกสารแบบแปลนการจัดหาพัสดุ หากองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ดำเนินการเมื่อใดกรุณาแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วย เป็นการขอทราบเรื่องการดำเนินการสอบราคา ประกวดราคา ชื่อหรืออ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่าที่จัดให้มีซึ่งข้อความตามหนังสือ ฉบับดังกล่าวยังมีอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเจตจำนงเป็นลายลักษณ์อักษรว่าประสงค์จะเข้าร่วม การสอบราคาในโครงการขุดลอกคลองชรรมชาติขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า หรือ



ไม่ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่าได้ประกาศสอบราคาโครงการขุดลอกคลอง  
 ธรรมชาติ ลงวันที่ 30 มีนาคม 2549 โดยได้ส่งประกาศสอบราคาดังกล่าวและเอกสารเชิญชวนให้ผู้มี  
 อาชีพรับจ้างจำนวน 8 ราย และปิดประกาศสอบราคาดังกล่าว ณ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล  
 เจ้าท่า อันถือว่าได้ปฏิบัติตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหาร  
 ส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 27 วรรคหนึ่ง (1) กำหนดไว้โดยชอบแล้ว ดังนั้น การที่องค์การบริหาร  
 ส่วนตำบลเจ้าท่า มิได้ส่งประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาโครงการขุดลอกคลองธรรมชาติ  
 ลงวันที่ 30 มีนาคม 2549 ไปยังผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่การใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบที่จะทำให้การดำเนินการ  
 สอบราคาจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า ไม่ชอบตามกฎหมายไปด้วยแต่อย่างใด และ  
 ระเบียบฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่าจะต้องจัดส่งประกาศ  
 สอบราคาหรือเอกสารสอบราคาให้แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะเจาะจง เพียงแต่กำหนดให้  
 องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่าต้องจัดให้มีการเผยแพร่ประกาศสอบราคาและเอกสารสอบราคาไป  
 ยังผู้มีอาชีพขายหรือรับจ้างทำงานนั้น ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่า  
 ย่อมมีดุลยพินิจที่จะจัดส่ง เผยแพร่ประกาศสอบราคาไปยังผู้มีอาชีพรายใด โดยพิจารณาถึง  
 ความเหมาะสมและประโยชน์ต่อทางราชการ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่ามิได้ส่งประกาศ  
 สอบราคาและเอกสารการสอบราคาให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็เป็นเพียงการทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความ  
 สะดวกเท่านั้นมิอาจถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลเจ้าท่าไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้

ข้อสังเกต จากคำวินิจฉัยศาลปกครองดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาว่าจะส่ง  
 ประกาศสอบราคาและเอกสารเชิญชวนให้ผู้ประกอบการภาคเอกชนเป็นจำนวนกี่รายเป็นดุลยพินิจ  
 ในการดำเนินการของหน่วยงานที่จัดหาพัสดุ ที่จะส่งหรือไม่ส่งให้ผู้ใดก็ได้

### เรื่องที่ 3 การแบ่งซื้อแบ่งจ้าง

กรณีศึกษาที่ 1 เรื่อง การพิจารณาซื้อหรือของสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์  
 อุตสาหกรรม<sup>2</sup>

ข้อเท็จจริง สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมมีความประสงค์จะจ้างทำ  
 วารสารอิเล็กทรอนิกส์ จากเดิมที่ทำเป็นรูปเล่ม จำนวน 12 เดือน (ระหว่างเดือนตุลาคม 2551 ถึง  
 เดือนกันยายน 2552) วงเงิน 400,000 บาท แต่เนื่องจากระยะเวลาการดำเนินการโดยวิธีสอบราคา  
 จะต้องใช้ระยะเวลามาก จึงไม่สามารถจัดจ้างโดยเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม 2551 ได้ แต่เนื่องจาก

<sup>2</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กวพ) 0421.3/28713 ลงวันที่ 27 ตุลาคม 2551.

สำนักงานฯ มีความจำเป็นที่จะต้องมีการเผยแพร่วารสารอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกเดือน ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาที่ยังจัดหาผู้รับจ้างโดยวิธีสอบราคาไม่ได้เป็นเวลา 2 เดือน (ระหว่างเดือนตุลาคม 2551 ถึงเดือนพฤศจิกายน 2551) สำนักงานจะดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาได้หรือไม่ จะถือเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่

คำวินิจฉัย คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีตามที่สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมหรือ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าสำนักงานฯ มีเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับภารกิจของสำนักงานฯ ที่จะต้องมีการออกเผยแพร่วารสารอย่างต่อเนื่องเป็นประจำทุกเดือนหากจะรอดำเนินการจัดหาผู้รับจ้างโดยวิธีสอบราคาจะทำให้ไม่ทันต่อความต้องการใช้งานของสำนักงานฯ ดังนั้น สำนักงานฯ สามารถที่จะดำเนินการจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคาตามวงเงินที่จ้างก่อน 2 เดือน คือเดือนตุลาคม 2551 และพฤศจิกายน 2551 ไปก่อนได้ไม่เข้าข่ายเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ต้องห้ามตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ข้อสังเกต คำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุทั้งสองตัวอย่างข้างต้น สอดคล้องกับหลักการที่ศาลปกครองใช้ในการพิจารณาคดีที่ หจก. สุจรรยาฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบล 3 แห่ง โดยอ้างว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทั้ง 3 แห่งมีการจัดจ้างก่อสร้างโดยแบ่งวงเงินออกเป็นหลายวงเงินเพื่อหลีกเลี่ยงการจัดหาผู้รับจ้างด้วยวิธีการสอบราคา รวม 3 คดี คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 149/2549 ระหว่าง หจก. สุจรรยา กับองค์การบริหารส่วนตำบลนามน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 252/2549 ระหว่าง หจก. สุจรรยา กับองค์การบริหารส่วนตำบลแขงบาดาล และองค์การบริหารส่วนตำบลหนองแวง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 381/2549 ระหว่าง หจก. สุจรรยา กับ องค์การบริหารส่วนตำบลศรีสมเด็จ โดยศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยในแนวเดียวกัน กล่าวคือ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าโครงการก่อสร้างและปรับปรุงถนนแต่ละโครงการตั้งอยู่ต่างหมู่บ้านและอยู่ห่างจากกัน ไม่เชื่อมต่อใกล้เคียงกันย่อมทำให้การก่อสร้างและปรับปรุงถนนต่างพื้นที่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไป ข้อเท็จจริงจึงเข้าข่ายเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการจ้างในครั้งเดียวกันทั้งจำนวนเงินได้ ดังนั้น การที่ อบต. ใช้ดุลยพินิจในการจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา จึงมิใช่การใช้ดุลยพินิจที่ไม่มีเหตุผล

กรณีศึกษาที่ 2 เรื่อง การพิจารณาซื้อหาหรือของกรมโยธาธิการและผังเมือง<sup>3</sup>

ข้อเท็จจริง กรมโยธาธิการและผังเมือง ได้รับงบประมาณเพื่อก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมพื้นที่ชุมชนเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี ทั้งสิ้น 580,000,000 บาท ซึ่งกรมฯ เห็นว่างานก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมดังกล่าว มีเนื้องานที่ต้องดำเนินการก่อสร้างเป็นจำนวนมาก

<sup>3</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค(กวพ) 0421.3/13476 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2551.



ดังนั้น เพื่อให้การก่อสร้างเป็นไปด้วยความรวดเร็ว สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่โดยเร่งด่วน จึงได้ให้ความเห็นชอบในการแบ่งการจัดหาผู้รับจ้างออกเป็นสองวงเงิน คือ โครงการก่อสร้างช่วงที่หนึ่ง วงเงินงบประมาณ 255,000,000 บาท และโครงการก่อสร้างช่วงที่สอง วงเงินงบประมาณ 325,000,000 บาท โดยกรมฯ ได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างก่อสร้างทั้งสองโครงการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามประกาศประกวดราคา เลขที่ E8/2551 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2550 และประกาศประกวดราคาเลขที่ เลขที่ E9/2551 ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2550 ซึ่งกรมฯ ได้ผู้เสนอราคารายต่ำสุดแล้ว จึงขอหารือว่า การแบ่งวงเงินการจัดจ้างงานก่อสร้างดังกล่าวจะเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ขัดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือไม่

คำวินิจฉัย คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหารือ หากซื้อเท็จจริงปรากฏว่างานก่อสร้างดังกล่าว ต้องทำการก่อสร้างในพื้นที่สองช่วงซึ่งมีได้อยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยมีเนื้องานที่ต้องดำเนินการก่อสร้างจำนวนมาก ประกอบกับระยะเวลาอันจำกัด ซึ่งหากกรมฯ จัดหาผู้รับจ้างเพียงรายเดียวเพื่อทำการก่อสร้างย่อมคาดหมายได้ว่า จะล่าช้าไม่แล้วเสร็จทันฤดูฝน กรมฯ จึงมีความจำเป็นจะต้องแบ่งวงเงินการจัดจ้างดังกล่าวออกเป็นสองวงเงิน กรณีดังกล่าวถือว่ามีเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการก่อสร้าง โดยมีได้มีเจตนาในการลดวงเงินที่จะซื้อเพื่อให้วงเงินต่ำกว่ากำหนดโดยวิธีหนึ่งวิธีใดหรือเพื่อให้อำนาจสั่งซื้อจ้างเปลี่ยนแปลงไปจึงสามารถดำเนินการได้โดยไม่เข้าข่ายเป็นการแบ่งซื้อแบ่งจ้างที่ต้องห้ามตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

#### เรื่องที่ 4

##### การพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคา

กรณีศึกษา เรื่อง การพิจารณาผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ของจังหวัดลพบุรี<sup>4</sup>

ข้อเท็จจริง จังหวัดลพบุรีได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารผู้ป่วยนอก ๓ ชั้น ๓ ชั้น จำนวน 1 หลัง โดยใช้เงินงบประมาณ 7,541,500 บาท ให้แก่โรงพยาบาลชัยบาดาล อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรีด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตาม

<sup>4</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ กค (กวพอ) 0421.3/26641 ลงวันที่ 7 กันยายน 2554.

ประกาศจังหวัดลพบุรี ลงวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2553 ปรากฏว่าบริษัท ยูโรโอเรียลเทล คอนสตรัคชั่น จำกัด ไม่ได้กรอกข้อมูลรายละเอียดให้ตรงกับเงื่อนไขในประกาศข้อ 6 ซึ่งต้องมีข้อความว่า “อาคารผู้ป่วยนอกผ่าตัด คลอดและสำนักงาน แบบแปลนเลขที่ 9765/46 และเอกสารเลขที่ ข.264/ส.ค./52 จำนวน 1 หลัง กำหนดส่งมอบ 630 วัน”ตามเงื่อนไขข้อกำหนดลงในแบบใบยื่นข้อเสนอการประมูล ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งคณะกรรมการประกวดราคาได้พิจารณาให้ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นให้เข้าไปเสนอราคา เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญ จึงขออนุมัติผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

คำวินิจฉัย คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยมิใช่สาระสำคัญตามประกาศข้อ 6 และเพื่อประโยชน์ของทางราชการให้มีการแข่งขันในการเสนอราคา จึงพิจารณาให้ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นและให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าไปเสนอราคาได้ กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานที่จัดหาพัสดุจะต้องพิจารณาว่าการไม่กรอกรายละเอียดดังกล่าว เป็นข้อสาระสำคัญที่ก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างผู้มีสิทธิเสนอราคาด้วยกันหรือไม่ เมื่อกรณีนี้ คณะกรรมการประกวดราคาฯ ได้ใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าเป็นการผิดพลาดเล็กน้อยมิใช่สาระสำคัญแล้ว กรณีจึงไม่มีประเด็นที่ กวพ.อ จะต้องพิจารณาอนุมัติผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ พ.ศ. 2549 แต่อย่างใด<sup>5</sup>

ข้อสังเกต จากคำวินิจฉัยข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการพิจารณาให้ผู้เสนอราคาที่มีคุณลักษณะไม่ตรงตามที่ส่วนราชการกำหนดสามารถเข้าร่วมในการเสนอราคาต่อไปได้หรือไม่ เป็นดุลยพินิจของหน่วยงานที่จะต้องพิจารณาว่าข้อผิดพลาดดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือไม่ หากมิใช่สาระสำคัญหน่วยงานที่จัดหาพัสดุสามารถอนุญาตให้ผู้เสนอราคารายดังกล่าวมีสิทธิในการเสนอราคาในขั้นตอนต่อไปได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าโดยหลักการในการพิจารณาเพื่อให้ความเป็นธรรมกับผู้เสนอราคาทุกราย หน่วยงานที่จัดหาพัสดุควรถือว่าการประกาศสอบราคา ประกวดราคา หรือประกวดราคาด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เงื่อนไขใดๆ ที่จะกำหนดลงไปในการประกาศจะต้องเป็นเงื่อนไขที่มีความจำเป็นและเป็นสาระสำคัญเท่านั้น หากผู้เสนอราคารายใดมีคุณสมบัติไม่ถูกต้องตรงตามเงื่อนไขที่ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกจะต้องตัดสิทธิมิให้เข้าร่วมการเสนอราคา โดยยึดถือประกาศเป็นเกณฑ์มาตรฐานกลางในการพิจารณาให้ผู้เสนอราคารายใดไม่ผ่านคุณสมบัติโดยเคร่งครัดแต่จากหลักการและแนววินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยการ

<sup>5</sup> กรณีดังกล่าวสอดคล้องกับหนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ กค (กวพอ) 0421.3/31959 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2554 ซึ่งได้วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน.



พัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ข้างต้น ส่วนราชการที่ทำการจัดหาพัสดุย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาตัดสินสิทธิผู้เสนอราคา รายใดก็ได้ตามอำเภอใจ เนื่องจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการหรือแนวทางปฏิบัติเอาไว้ให้ชัดเจนว่ากรณีใดเป็นข้อผิดพลาดเล็กน้อยไม่เป็นสาระสำคัญและไม่กระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้เสนอราคา รายอื่น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการตีความและการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ที่มีเจตนาทุจริตสามารถตีความโดยเอื้อประโยชน์แก่ผู้เสนอราคาบางรายได้โดยชอบด้วยระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ กล่าวคือใช้ดุลยพินิจในการตีความว่าผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานมีข้อผิดพลาดเพียงเล็กน้อยและไม่กระทบต่อความได้เปรียบเสียเปรียบของผู้เสนอราคา รายอื่น เพื่อให้สามารถผ่อนปรนให้ผู้เสนอราคา รายดังกล่าวผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นได้โดยชอบตามหลักการข้างต้น แต่หากผู้เสนอราคา รายใดมิใช่พวกพ้องของตนก็สามารถใช้ดุลยพินิจตีความว่าข้อบกพร่องในลักษณะเดียวกันของผู้เสนอราคา รายนั้นเป็นข้อบกพร่องในสาระสำคัญไม่สามารถผ่อนปรนให้ผ่านการพิจารณาคุณสมบัติเบื้องต้นได้ซึ่งเท่ากับเป็นการกีดกันผู้เสนอราคา ให้มีน้อยรายและยังเป็นการกระทำเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคา รายใดรายหนึ่ง

## เรื่องที่ 5

### การยกเลิกการประกวดราคา

กรณีศึกษา คำพิพากษาศาลปกครอง คดีหมายเลขแดงที่ อ.201/2553 และคดีหมายเลขดำที่ อ.779/2551

ข้อเท็จจริง เทศบาลนครหาดใหญ่ ประกาศประกวดราคาจ้างเหมาโรงเรียนหรือหน่วยงานที่ดำเนินการสอนคอมพิวเตอร์เพื่อการศึกษาและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 2 โครงการ โดยกำหนดยื่นซองประกวดราคาในวันที่ 20 ธันวาคม 2547 และกำหนดเปิดซองใบเสนอราคาในวันเดียวกันมีผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาจำนวน 3 ราย รวมทั้งผู้ฟ้องคดี ต่อมารองนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่เสนอนายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ให้ชะลอโครงการเพื่อปรับลดเนื้อหาโครงการใหม่ นายกเทศมนตรีฯ เห็นชอบและให้เรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาประชุมหารือเพื่อหาแนวทางการประมูลใหม่ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เข้าร่วมการประชุมด้วยหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นซองเสนอราคาตามวันเวลาที่กำหนดเพียงรายเดียว คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาเห็นว่านายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่มิได้มีหนังสือแจ้งยกเลิกการประกวดราคาต่อผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาตามข้อ 40 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการ

พัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 มีเหตุอันสมควรที่จะดำเนินการต่อไป โดยไม่ต้องยกเลิกการประกวดราคาจึงเสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งจ้างตามระเบียบเพื่ออนุมัติจัดจ้าง ผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมานายกเทศมนตรีฯ ได้ประกาศยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว และเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้ผู้ฟ้องคดีจัดการสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั้งที่เห็นควรยกเลิกการประกวดราคาตามโครงการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาดังกล่าว

คำวินิจฉัย ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่รองนายกเทศมนตรีเรียกผู้ซื้อเอกสารประกวดราคามาประชุมหาหรือเพื่อหาแนวทางการประมูลใหม่โดยมิได้จัดทำประกาศยกเลิกการประกวดราคาและมีได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ซื้อเอกสารประกวดราคาทุกรายทราบ จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามระเบียบข้อ 40 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แต่เมื่อต่อมานายกเทศมนตรีฯ ได้มีประกาศยกเลิกการประกวดราคาครั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่ามีผู้เสนอราคาเพียงรายเดียว และเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลง อีกทั้งการให้ผู้ฟ้องคดีจัดการสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้น กรณีดังกล่าวเห็นว่าเหตุเพื่อให้การจัดสอนตามหลักสูตรเกิดประโยชน์ต่อผู้เรียนและเป็นการประหยัดงบประมาณค่าสอนให้น้อยลงอีกทั้งการให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานภายนอกจัดสอนต้องเพิ่มภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูงขึ้นทุกครั้งนั้น เป็นเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่น นายกเทศมนตรีฯ จึงมีอำนาจประกาศยกเลิกประกวดราคารายพิพาทได้ตามข้อ 46 ของระเบียบดังกล่าว

ข้อสังเกต จากหลักการในระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการ ประกอบกับคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่จะหาพัสดุสามารถหยิบยกเหตุผลในเรื่องการรักษาผลประโยชน์ของภาครัฐมาใช้เพื่อประกอบดุลยพินิจในการออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาได้ถึงแม้ว่าการจัดหาพัสดุจะดำเนินการโดยชอบด้วยระเบียบข้อบัญญัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกประการก็ตาม รวมถึงเหตุผลอื่นๆ เช่น กรณีที่ส่วนราชการผู้ทำการจัดหาพัสดุเห็นว่าราคาที่ผู้เสนอราคารายต่ำสุดเสนอนั้นเป็นราคาที่ต่ำจนเกินไปจนไม่อาจเชื่อได้ว่า จะทำงานตามที่ต้องการได้ ส่วนราชการผู้ทำการจัดหาพัสดุสามารถเรียกผู้เสนอราคารายดังกล่าวมาเจรจาเพื่อเปิดโอกาสให้ชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมทั้งยืนยันว่าจะสามารถดำเนินงานตามที่ส่วนราชการต้องการได้ หากส่วนราชการดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่าการทำสัญญาซื้อขายหรือทำสัญญาจ้างกับผู้เสนอราคาดังกล่าวอาจทำให้ทางราชการเสียประโยชน์เนื่องจากเป็นราคาที่ต่ำเกินไปกว่าจะทำงาน



ตามที่ส่วนราชการต้องการได้จริง กรณีดังกล่าวส่วนราชการที่จัดหาพัสดุย่อมสามารถใช้ดุลยพินิจในการยกเลิกการประกวดราคาครั้งนั้นได้ เป็นต้น ซึ่งยอมทำให้ส่วนราชการสามารถหาเหตุผลในการนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อออกคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาได้ หากผู้เสนอราคารายต่ำสุดมิใช่พวกพ้องของตนเอง ซึ่งระเบียบหรือข้อบัญญัติฯ แต่ละฉบับมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด อนึ่ง การยกเลิกการจัดหาพัสดุด้วยวิธีการอื่นๆ นอกจากวิธีสอบราคาและวิธีประกวดราคา แม้ระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการแต่ละฉบับไม่ได้กำหนดวิธีการในการยกเลิกไปอย่างชัดเจนก็ตาม แต่คำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลกรณีจึงเป็นดุลยพินิจของหัวหน้าหน่วยงานที่จัดหาพัสดุในการออกคำสั่งยกเลิกการจัดหาพัสดุได้เอง ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## เรื่องที่ 6

### กระบวนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่ส่งผลให้เกิดความล่าช้า ในการก่อกำหนดผู้กักกันไม่ทันปีงบประมาณ

กรณีศึกษาที่ 1 เรื่อง การประกวดราคาซื้อเครื่องถ่ายเอกสาร จำนวน 43 เครื่องของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ<sup>6</sup>

ข้อเท็จจริง กรมการปกครองหรือกรณีที่กรมฯ ประกวดราคาจัดซื้อเครื่องถ่ายเอกสารจำนวน 43 เครื่อง โดยกำหนดคุณสมบัติทางเทคนิคว่า “มีระบบเลือกถาดกระดาษอัตโนมัติตามขนาดของต้นฉบับ” ต่อมาได้ถูกบริษัท ซาร์ป เทพนคร จำกัด ร้องเรียนว่าการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวไว้ในคุณลักษณะเฉพาะเป็นการปิดกั้นโอกาสทางการค้าของบริษัทฯ กรมฯจึงขอหารือว่าการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องถ่ายเอกสารดังกล่าวถือเป็นการกีดกันมิให้บริษัทฯ หรือผู้เสนอราคารายอื่นๆ สามารถเข้าแข่งขันในการเสนอราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือไม่

คำวินิจฉัย โดยหลักการของระเบียบฯ การกำหนดคุณลักษณะเฉพาะเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงผลของการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะเป็นสำคัญ กล่าวคือ หากผลของการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะมีผลกีดกันไม่ให้ผู้ผลิต หรือผู้ขายพัสดุ สามารถเข้าแข่งขันราคาได้แล้ว ก็เป็นกรณีที่ต้องห้ามกระทำ สำหรับกรณีที่กรมฯ หรือเกี่ยวกับการเข้าเสนอราคาของบริษัทฯ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามที่กรมฯ แจ้งว่าคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาพิจารณาผู้เสนอราคา

<sup>6</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ นร (กหว) 1305/8150 ลงวันที่ 20 กันยายน 2544.

เครื่องถ่ายเอกสารทั้ง 6 ราย รวมทั้งบริษัทฯ เสนอรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะระบบเลือกถาดกระดาษอัตโนมัติตรงตามที่กรมฯ กำหนด จึงยอมถือได้ว่าการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะดังกล่าวไม่เป็นการกีดกันบริษัทฯ

กรณีศึกษาที่ 2 เรื่อง การขออนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549

ข้อเท็จจริง จังหวัดแพร่ ได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างก่อสร้างอาคารผู้ป่วยนอก คสล. 8 ชั้น พร้อมอุปกรณ์ประกอบอาคารของโรงพยาบาลแพร่ จังหวัดแพร่ จำนวน 1 หลังด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มีผู้ซื้อเอกสารประกวดราคา จำนวน 7 ราย ยื่นซองข้อเสนอทางเทคนิค จำนวน 5 ราย ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น จำนวน 5 ราย โดยทุกรายได้เข้าร่วมการเสนอราคาปรากฏว่าบริษัท สยามกรกิจ จำกัด เป็นผู้เสนอราคาต่ำสุด โดยได้รายงานผลการจัดหาไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เพื่อขอทำความเข้าใจในการของบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ แต่สำนักงานฯ ได้ตรวจสอบหลักฐานการประกวดราคาจ้างก่อสร้างดังกล่าวแจ้งว่า จังหวัดฯ ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ในประเด็นเรื่องการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคาด้านผลงานก่อสร้างแตกต่างไปจากที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกำหนด โดยประกาศประกวดราคาฯ ได้กำหนดให้ผู้เสนอราคา “ต้องมีผลงานก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานที่ประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีผลงานก่อสร้างอาคาร คสล. ไม่น้อยกว่า 1 ชั้นในสัญญาเดียวกันและเป็นอาคารเดียวในวงเงิน ไม่น้อยกว่า 156,000,000 บาท โดยมีระบบต่างๆที่เกี่ยวข้องกับทางการแพทย์ภายในอาคารชนิดเดียวกันกับอาคารที่ประกวดราคาจ้างในครั้งนี้ คือ ระบบจ่ายแก๊สทางการแพทย์ ระบบปรับอากาศ ระบบสัญญาณแจ้งเหตุเพลิงไหม้ ระบบดับเพลิงเครื่องกำเนิดไฟฟ้า และลิฟต์โดยสาร โดยเป็นผลงานไม่เกิน 5 ปี นับจากวันที่ทำการก่อสร้างแล้วเสร็จจนถึงวันยื่นใบเสนอการประมูลด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์...” โดยสำนักงานฯ เห็นว่าเป็นการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดการแข่งขันราคาอย่างไม่เป็นธรรมซึ่งจังหวัดฯ เห็นว่าอาคารดังกล่าวเป็นอาคารผู้ป่วยนอกซึ่งจำเป็นจะต้องมีระบบต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทางการแพทย์โดยเฉพาะ เพื่อความปลอดภัยและเอื้อต่อการให้บริการแก่ผู้ป่วยที่เข้ารับบริการจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าเสนอราคาแตกต่างไปจากที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกำหนดจึงมีความจำเป็นที่จะต้องขออนุมัติผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ในกรณีดังกล่าวต่อคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

คำวินิจฉัย โดยหลักการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่จะซื้อหรือจ้าง และการกำหนดคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะเสนอราคา ตลอดจนการวินิจฉัยคุณสมบัติของผู้ยื่นซอง



แต่ละรายว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้หรือไม่ ถือเป็นดุลยพินิจของหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุ สามารถพิจารณากำหนดและวินิจฉัยได้ตามความต้องการของหน่วยงานแต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ หลักเกณฑ์ตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ซึ่งในการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการ ทางอิเล็กทรอนิกส์ ได้แจ้งเวียนตัวอย่างเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามนัยหนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค0408.3/ว59 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2549 อย่างไรก็ตามหากหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุประสงค์ที่จะกำหนดให้แตกต่างจากตัวอย่างดังกล่าวและเห็นว่า ไม่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานก็สามารถที่จะกระทำได้แต่หากมีข้อสงสัยว่าจะเกิดความเสียหาย หรือไม่ ก็ให้ส่งเอกสารประกวดราคาจ้างที่หน่วยงานกำหนดดังกล่าว ไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาก่อนกรณีนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า จังหวัดฯ ได้ดำเนินการประกวดราคาจ้างก่อสร้าง อาคารผู้ปวยนอก ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้เสนอราคาแตกต่าง ไปจากตัวอย่างเอกสารประกวดราคาจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามนัยหนังสือ กรมบัญชีกลาง ที่ กค0408.3/ว59 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2549ซึ่งหากการกำหนดคุณสมบัติ ของผู้ประสงค์จะเสนอราคาในลักษณะดังกล่าว เป็นการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลงาน ก่อสร้างประเภทเดียวกันกับงานที่จังหวัดฯ ประกวดราคาจ้างฯ และหากปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีผู้ยื่นซองข้อเสนอด้านเทคนิคและมีคุณสมบัติถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขเอกสารประกวดราคา จ้างฯ ซึ่งรวมถึงคุณสมบัติในข้อหรือดังกล่าวจำนวนหลายราย ย่อมถือได้ว่าการแข่งขันราคาโดย เปิดเผย โปร่งใส และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันราคาอย่างเป็นธรรมแล้ว

กรณีศึกษาที่ 3 เรื่อง การขอให้ตรวจสอบเรื่องการ Lockspec ของโครงการพัฒนาระบบ เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำหรับบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าว กลับออกไปนอกราชอาณาจักรของกรมการจัดหางาน<sup>7</sup>

ข้อเท็จจริง บริษัท ซอฟต์แวร์อินโนเวชั่น จำกัด แจ้งว่า กรมการจัดหางานมีความ ประสงค์จะประกวดราคาจ้างพัฒนาระบบสารสนเทศ ตามโครงการพัฒนาระบบเทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร สำหรับบริหารจัดการกองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไป นอกราชอาณาจักร ในการนี้บริษัทฯ สนใจจะเสนอข้อเสนอด้านเทคนิคของโครงการดังกล่าว ข้างต้น แต่หลังจากเข้าไปศึกษาเอกสารประกวดราคาแล้วนั้น พบว่ามีการกำหนดคุณสมบัติ ด้านเทคนิคหลายข้อ เป็นการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับผลิตภัณฑ์เพียง ยี่ห้อเดียว ทั้งในส่วนของโปรแกรมประยุกต์ (Application) ซอฟต์แวร์ระบบ (System Software)

<sup>7</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ที่ กค (กพ) 0421.3/39909 ลงวันที่ 21 ธันวาคม 2554.

และส่วนของอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ Hardware บริษัทฯ จึงขอให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตรวจสอบข้อกำหนดในเอกสารประกวดราคาจ้างของโครงการดังกล่าว เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่บริษัทฯ

คำวินิจฉัย โดยหลักการการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการ จัดหาหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุสามารถกำหนดได้ตามความต้องการใช้งาน แต่ทั้งนี้ จะต้องอยู่ ภายใต้บังคับของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบัญญัติ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น การกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการซื้อหรือจ้างทำจึงเป็นดุลยพินิจ ของหน่วยงานที่จะจัดหาพัสดุที่จะกำหนดได้ภายใต้หลักการดังกล่าว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า บริษัทฯ ได้พิจารณาเสนอแนะร่างขอบเขตของงานและร่างเอกสารประกวดราคาของกรมฯ ไปแล้ว การพิจารณาว่าจะแก้ไขปรับปรุงร่างดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลยพินิจของหน่วยงานประกอบกับ ในการจัดหาครั้งนี้มีผู้ยื่นเอกสารจำนวน 3 ราย และผ่านการคัดเลือกเบื้องต้น จำนวน 3 ราย ไม่ปรากฏว่ากรมการจัดหางานปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบ ข้อบัญญัติ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด กรณีจึงไม่มีประเด็นที่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จะต้องพิจารณาข้อร้องเรียนนี้

ข้อสังเกต จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุและคณะกรรมการ ว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว สรุปได้ว่า ในการพิจารณาว่าส่วนราชการใด ดำเนินการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหาให้ใกล้เคียงกับพัสดุหือ ใดหือหนึ่ง หรือผู้เสนอราคา รายใดรายหนึ่งหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่าในวันเสนอ ราคาตามที่ได้มีการประกาศ มีผู้เข้าร่วมในการเสนอราคา กี่ราย ซึ่งเป็นเพียงแนวทางการวินิจฉัยที่ มิได้อธิบายตีความว่าระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับกำหนดหลักเกณฑ์และ แนวทางปฏิบัติไว้อย่างไร โดยแนวทางการวินิจฉัยดังกล่าวย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านพัสดุ เนื่องจากในขั้นตอนของการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะ ของพัสดุที่ต้องการจัดหา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานย่อมไม่สามารถทราบว่าเป็นอนาคตหากทำการจัดหา พักจะมีส่วนสนใจเข้าร่วมเสนอราคา กี่ราย ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่สามารถ ทำได้เพียงการตรวจสอบ ข้อมูลเบื้องต้นจากท้องตลาดของพัสดุที่ต้องการจัดหา หรือการประชาสัมพันธ์ของผู้ประกอบการ ในช่องทางต่างๆ เช่น เว็บไซต์แคตตาล็อกโฆษณาต่างๆ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการประมาณการ เบื้องต้นว่าคุณลักษณะเฉพาะที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานกำหนดนั้น มีผู้มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนด กี่ราย กรณีดังกล่าวในขั้นตอนการกำหนดรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่ต้องการจัดหา เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานพบข้อมูลว่าตามคุณลักษณะเฉพาะที่ตนเองกำหนดนั้นมีผู้ผลิตหรือผู้รับจ้างอยู่ ในท้องตลาดหลายราย จึงทำการประกาศจัดหาพัสดุในเวลาต่อมา แต่เมื่อถึงขั้นตอนของการเสนอ



ราคากลับพบว่ามีผู้สนใจเข้าร่วมในการเสนอราคาน้อยรายกรณีดังกล่าว หากมีผู้ร้องเรียนว่าเป็นการ จัดหาพัสดุที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้เสนอราคา รายใดรายหนึ่ง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานย่อมเสียเปรียบ ในการโต้แย้งข้อร้องเรียนตามแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวข้างต้นดังนั้น ในปัจจุบันจึงมีส่วนราชการที่ จัดหาพัสดุจำนวนมากทำการประกาศยกเลิกการจัดหาพัสดุเพื่อดำเนินการจัดหาพัสดุหรืองานจ้าง ใหม่ตั้งแต่ต้นทำให้ไม่สามารถใช้งบประมาณได้ทันตามแผนที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งยัง ส่งผลให้การตรวจสอบและควบคุมการใช้งบประมาณของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติคือย ุ่ประสิทธิภาพอีกด้วย

## เรื่องที่ 7

### ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานภาครัฐกำหนดหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้เสนอราคา ที่เสนอราคาต่ำสุด

กรณีศึกษาที่ 1 เรื่อง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) หรือแนวทางปฏิบัติกรณีพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาในการประมูล ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์<sup>8</sup>

ข้อเท็จจริง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) แจ้งว่ามีความจำเป็นต้องทราบถึงแนวทางปฏิบัติ ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และ ที่แก้ไขเพิ่มเติม และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อการจ้างโดยการประมูลด้วย ระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 13 มกราคม 2548 กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก ดำเนินการจัดซื้อรถมอเตอร์ไซด์ (รถเกี่ยยดิน) โดยวิธีประมูลซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยคณะกรรมการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะขององค์การฯ ได้กำหนดรายละเอียดคุณลักษณะ เฉพาะของรถฯ โดยผู้ค้าได้ยื่นข้อเสนอการประมูลซื้อรถฯ ซึ่งมีคุณสมบัติตรงตามรายละเอียด คุณลักษณะเฉพาะที่กำหนดไว้ทุกประการแต่คณะกรรมการดำเนินการประมูลซื้อด้วยระบบ อิเล็กทรอนิกส์ได้ร่วมกันพิจารณาให้ผู้ค้าไม่ผ่านการคัดเลือกให้เข้าร่วมเสนอราคา โดยอ้างเหตุผลว่า รถที่ผู้ค้านำมาเสนอหากนำไปใช้ในราชการน่าจะสิ้นเปลืองน้ำมันมากกว่ารถของผู้เสนอราคา ราย อื่นๆ ซึ่งจะทำให้ทางราชการต้องเสี่ยงงบประมาณในการซื้อน้ำมันจำนวนมาก สำนักงาน ป.ป.ช. จึงหารือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญด้าน ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของส่วนราชการว่ากรณีดังกล่าวการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการ

<sup>8</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กวพอ) 0421.3/23417 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2555.

ประมูลฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ และเป็นไปตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การซื้อการจ้างโดยการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 13 มกราคม 2548 หรือไม่ และการพิจารณาคุณสมบัติของผู้เสนอราคาคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ มีดุลยพินิจใช้หลักเกณฑ์อื่นนอกเหนือจากรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่คณะกรรมการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะได้กำหนดไว้ ได้หรือไม่ อย่างไร

คำวินิจฉัย เนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดนครนายก เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การดำเนินการจัดหาพัสดุขององค์การฯ จึงไม่อยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 แต่อย่างใด คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ จึงไม่มีอำนาจในการตอบข้อหารือดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. จึงขอเรียนว่า หากเป็นการดำเนินการจัดหาของส่วนราชการ กรณีการจัดซื้อรถมอเตอร์ไซด์ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ขององค์การฯ เทียบได้กับการจัดหาพัสดุด้วยวิธีประกวดราคา ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 50 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาข้อเสนอด้านเทคนิคไว้ว่าให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคาตรวจสอบและคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขในเอกสารประกวดราคา แล้วจึงพิจารณาคัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้างหรือคุณสมบัติของผู้เสนอราคาที่ตรวจสอบแล้วซึ่งมีคุณภาพและมีคุณสมบัติเป็นประโยชน์กับทางราชการแล้วเสนอให้ซื้อหรือจ้างจากผู้เสนอราคารายที่คัดเลือกไว้แล้ว ซึ่งเสนอราคาต่ำสุด ดังนั้น คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ จึงต้องพิจารณาให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว กรณีขององค์การฯ พิจารณาว่าพัสดุที่ผู้เสนอราคายื่นประมูลนั้น ถึงแม้จะมีคุณสมบัติถูกต้องตรงตามรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะที่องค์การฯ กำหนดไว้ทุกประการก็ตามแต่ คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ พิจารณาว่าพัสดุที่เสนอนั้น มีคุณภาพและคุณสมบัติไม่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการจึงไม่ให้ผ่านการคัดเลือก กรณีดังกล่าวคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เห็นว่า การที่คณะกรรมการดำเนินการประมูลฯ จะพิจารณาว่าพัสดุที่เสนอมีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นสำคัญโดยไม่คำนึงถึงราคาต่ำสุด ตามนัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 23 หรือตามที่ได้สงวนสิทธิไว้ในประกาศประกวดราคานั้น กรณีดังกล่าว หากจะยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาฯ หรือในประกาศประกวดราคาจะต้องได้รับการตรวจสอบรับรองจากผู้เชี่ยวชาญที่เชื่อถือได้ เพื่อยืนยันว่าได้พิจารณาเปรียบเทียบในด้านคุณภาพและคุณสมบัติเบื้องต้นทุกรายแล้วว่า ผู้เสนอ



ราคารายที่หน่วยงานที่จัดหาพิจารณาเห็นสมควรซื้อหรือจ้างนั้น ได้เสนอพัสดุที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการดีกว่าผู้เสนอราคารายต่ำสุดจริงๆ ทั้งนี้ ต้องมีข้อมูลหรือหลักฐานที่ชัดเจน โดยตรงและปราศจากข้อโต้แย้งในด้านประสิทธิภาพและคุณสมบัติด้านเทคนิค

กรณีศึกษาที่ 2 เรื่อง โครงการสอบราคาซื้อไมโครคอมพิวเตอร์ประมวลผลทั่วไปรวม 16 เครื่อง และคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก 8 เครื่อง ของราชบัณฑิตยสถาน<sup>9</sup>

ข้อเท็จจริง ราชบัณฑิตยสถาน แจ้งว่าได้ออกประกาศสอบราคาซื้อไมโครคอมพิวเตอร์ประมวลผลทั่วไปรวม 16 เครื่อง และคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก 8 เครื่อง คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ได้ดำเนินการเปิดซองสอบราคา เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 มีผู้ยื่นซองเสนอราคา จำนวน 9 ราย ต่อมาบริษัท จอยวิชั่น จำกัด ซึ่งเสนอราคาต่ำสุดคือ 662,544 บาท บริษัท จอยวิชั่นฯ ได้เสนอราคาคอมพิวเตอร์ประมวลผลทั่วไป (PC) ยี่ห้อ Optimax รุ่น Max ซึ่งคอมพิวเตอร์ยี่ห้อดังกล่าว ราชบัณฑิตยสถาน ได้เคยจัดซื้อไว้ในราชการ จำนวน 35 เครื่องเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550 ปรากฏว่ามีการส่งซ่อม 9 ครั้งในระยะเวลาเพียง 7 เดือน ซึ่งบริษัทผู้จำหน่ายคอมพิวเตอร์ประมวลผลทั่วไป ยี่ห้อ Optimax รุ่น Max เคยมีหนังสือขอให้ราชบัณฑิตยสถานรับรองผลการขายคอมพิวเตอร์ประมวลผลทั่วไป ยี่ห้อ Optimax รุ่น Max แต่ราชบัณฑิตยสถานไม่รับรองให้เพราะคอมพิวเตอร์ยี่ห้อ Optimax รุ่น Max ยังมีการส่งซ่อมและบริการหลังการขายไม่ดีเท่าที่ควรและบริษัท เคเอสบีที เอ็นจิเนียริ่ง จำกัด ผู้เสนอราคาต่ำสุดลำดับ 2 เสนอราคาเป็นเงิน 703,114.40 บาท ซึ่งสูงกว่าบริษัท จอยวิชั่นฯ ผู้เสนอราคาต่ำสุดเพียง 40,574.40 บาท และเสนอคอมพิวเตอร์ประมวลผลทั่วไปยี่ห้อ Acer ซึ่งเป็นยี่ห้อที่เป็นที่รู้จักและเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้คอมพิวเตอร์ว่ามีคุณภาพ และประกาศราชบัณฑิตยสถานได้กำหนดเงื่อนไขในการสงวนสิทธิและทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะงดซื้อหรือเลิกซื้อ โดยไม่จำเป็นต้องซื้อจากผู้เสนอราคาต่ำสุดเสมอไป เพื่อให้ทางราชการได้สิ่งของที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์มากที่สุด ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะกรรมการฯ จึงได้มีมติเลือกบริษัท เคเอสบีทีฯ ผู้เสนอราคาต่ำสุดอันดับ 2 และได้เสนอหัวหน้าส่วนราชการผู้มีอำนาจอนุมัติจัดซื้อจัดจ้างแล้ว บริษัท จอยวิชั่นฯ ได้มีหนังสือทักท้วงผลการสอบราคาครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ดังกล่าวด้วย ราชบัณฑิตยสถานจึงขอหารือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุว่ากรณีดังกล่าว เหตุผลที่ใช้ในการพิจารณาและมีมติเลือก บริษัท เคเอสบีทีฯ ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 หรือไม่ หากมีกรณีที่ไม่สอดคล้องตามระเบียบฯ แนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องนั้นราชบัณฑิตยสถานสมควรกระทำเป็นประการใด

คำวินิจฉัย โดยหลักการการพิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคา ก่อนเปิดซองใบเสนอราคา ให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาแต่ละรายว่า

<sup>9</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กวพ) 0421.3/07127 ลงวันที่ 20 มีนาคม 2551.

เป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับผู้เสนอราคารายอื่น ณ วันประกาศเผยแพร่การสอบราคาหรือไม่เมื่อถึงกำหนดเปิดซองใบเสนอราคาให้คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาทำการเปิดซองใบเสนอราคาเฉพาะผู้ที่ผ่านการพิจารณาคัดเลือกการมีผลประโยชน์ร่วมกัน และดำเนินการตามระเบียบฯ ข้อ 42 ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา โดยให้พิจารณาคัดเลือกผู้เสนอราคาตามลำดับขั้นตอนที่กำหนดไว้ในข้อ 42 (1)-(5) กล่าวคือ ในเบื้องต้นให้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาและความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารหลักฐานต่างๆ แล้วคัดเลือกผู้เสนอราคารายที่ถูกต้องตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา สำหรับกรณีที่ผู้เสนอราคาเสนอรายละเอียดแตกต่างไปจากเงื่อนไขที่กำหนดในส่วนที่มีใช้สาระสำคัญและความแตกต่างนั้น ไม่มีผลทำให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน หรือเป็นการผิดพลาดเล็กน้อยก็ยอมเป็นดุลยพินิจของส่วนราชการที่จะพิจารณาผ่อนปรนให้ผู้เสนอราคารายนั้น หลังจากนั้นจึงนำรายชื่อผู้เสนอราคาที่ผ่านการตรวจสอบความถูกต้องตามเงื่อนไขเอกสารสอบราคาดังกล่าวแล้วมาพิจารณาตรวจสอบและคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์กับทางราชการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่สามารถกำหนดเงื่อนไขไว้ในเอกสารสอบราคาได้ เช่น ประวัติ การบริการหลังการขาย หรือประวัติการใช้งานสิ่งนั้นๆ โดยการพิจารณาในขั้นนี้ ส่วนราชการสามารถพิจารณาคัดผู้เสนอราคารายที่เสนอสิ่งของหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและคุณสมบัติไม่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการออกได้ ต่อจากนั้นจึงจะพิจารณาชื่อหรือจ้างจากผู้เสนอราคา ที่ผ่านการคัดเลือกแล้วซึ่งเสนอราคาต่ำสุด กรณีที่หาหรือคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาได้พิจารณาตรวจสอบและคัดเลือกคุณสมบัติของผู้เสนอราคาและความถูกต้องครบถ้วนของเอกสารหลักฐานต่างๆ ตามเงื่อนไขในเอกสารสอบราคา และได้พิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการแล้ว จึงจะมาพิจารณาราคา ซึ่งในขั้นนี้ ส่วนราชการจะต้องพิจารณารับราคาของผู้เสนอราคารายที่เสนอราคาต่ำสุดเท่านั้น ไม่อาจพิจารณากลับหลักที่ผู้เสนอราคาได้ผ่านการพิจารณาในเรื่องคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมาแล้วได้อีก เนื่องจากถือว่าผู้เสนอราคาที่ได้ผ่านเข้ามาในขั้นตอนการพิจารณาราคา จะต้องผ่านการพิจารณาในเรื่องคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมาแล้ว

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ โดยไม่ต้องคำนึงถึงราคาต่ำสุด ตามนัยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 23 หรือตามที่ได้สงวนสิทธิ์ไว้ในประกาศสอบราคา นั้น กรณีดังกล่าว หมายความว่าหากจะยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาฯ หรือในประกาศสอบราคา จะต้องได้รับการตรวจสอบรับรองจากผู้เชี่ยวชาญที่เชื่อถือได้ เพื่อยืนยันว่า ได้พิจารณาเปรียบเทียบในด้านคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ



ของพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาขายที่ผ่านการคัดเลือกคุณสมบัติเบื้องต้นทุกรายแล้วว่ามีผู้เสนอราคาขายที่หน่วยงานที่จัดหาพิจารณาเห็นสมควรซื้อหรือจ้างนั้นได้เสนอพัสดุที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ดีกว่าผู้เสนอราคาขายต่ำสุดจริงๆ ทั้งนี้ จะต้องต้องมีข้อมูลหรือหลักฐานที่ชัดเจนโดยตรงปราศจากข้อโต้แย้ง ในด้านประสิทธิภาพ คุณสมบัติทางเทคนิค และการบริการหลังการขาย

กรณีศึกษาที่ 3 เรื่อง การประกวดราคาจัดซื้อเครื่องซักสตั๊ดผ้าของกระทรวงสาธารณสุข<sup>10</sup>

ข้อเท็จจริง การประกวดราคาซื้อเครื่องซักสตั๊ดผ้าของกระทรวงสาธารณสุขมีผู้เสนอราคา 2 ราย ที่เสนอสินค้าตรงตามเงื่อนไขต่างๆ ในประกาศประกวดราคาและเอกสารกำหนดคุณลักษณะเฉพาะ โดยผู้เสนอราคาทั้ง 2 ราย เสนออยู่ในวงเงินงบประมาณทั้งคู่ต่อมาคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคามีมติในการคัดเลือกให้ผู้เสนอราคาขายที่มีผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะในการประกวดราคาครั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการฯ เห็นว่าผลการพิจารณาตรวจสอบคุณลักษณะเฉพาะของเครื่องซักสตั๊ดผ้าโดยช่างผู้เชี่ยวชาญของกระทรวงสาธารณสุข ปรากฏว่าเครื่องซักสตั๊ดผ้าของผู้เสนอราคาต่ำสุดมีคุณลักษณะทางเทคนิค เช่น ระบบเบรก ระบบบีบไคราะห์ ข้อบกพร่องรวมทั้งการบริการหลังการขายดีกว่าของเครื่องซักสตั๊ดผ้าของผู้เสนอราคาที่ได้รับคัดเลือก ผู้เสนอราคาต่ำสุดไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาราคาของคณะกรรมการฯ จึงได้ยื่นคำร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงสาธารณสุขคู่กรณีได้ชี้แจงว่า คณะกรรมการฯ มีอำนาจที่จะไม่คัดเลือกผู้เสนอราคาต่ำสุดได้ เนื่องจากเอกสารประกวดราคาได้กำหนดคุณลักษณะเฉพาะแนบท้ายประกาศประกวดราคาให้อำนาจคณะกรรมการฯ ในการพิจารณาคุณสมบัติของสินค้าที่ดีกว่าเพื่อประโยชน์ของทางราชการและมีสิทธิที่จะไม่รับราคาต่ำสุด อาจจะเลือกซื้อในจำนวนหรือรายการใดก็ได้ หรือยกเลิกการประกวดราคาเลยก็ได้

ประเด็นข้อพิพาทจึงมีอยู่ว่าการที่คณะกรรมการฯ ตัดสินใจเลือกผู้เสนอราคาที่มีผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นคุณประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คำวินิจฉัย คณะกรรมการวินิจฉัยว่า การวิเคราะห์เปรียบเทียบคุณลักษณะทางเทคนิคเครื่องซักสตั๊ดผ้าของผู้เสนอราคาทั้ง 2 รายดังกล่าว เป็นเรื่องยากที่จะชี้ชัดลงไปได้ว่า คุณสมบัติการใช้งานเครื่องใดจะดีกว่ากันได้เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิชาการทางเทคนิคย่อมมีข้อโต้แย้งได้เสมอเมื่อไม่มีข้อมูลหรือหลักฐานที่ชัดเจน โดยตรงปราศจากข้อโต้แย้งได้ว่าสินค้าของผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นผู้เสนอราคาต่ำสุดมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพ คุณสมบัติทางเทคนิคและการบริการหลังการขาย ต้องถือว่าเครื่องซักสตั๊ดผ้าของผู้ร้องทุกข์มีคุณภาพและคุณสมบัติเป็นประโยชน์ต่อทางราชการ

<sup>10</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยร้องทุกข์ที่3/2539.

ไม่ด้อยกว่าเครื่องของผู้เสนอราคารายอื่นและมีคุณสมบัติตามเงื่อนไขของเอกสารกำหนดคุณลักษณะเฉพาะและตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ครบถ้วน จึงเห็นควรวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการพิจารณาให้ถูกต้องตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 ต่อไป

ข้อสังเกต จากกรณีศึกษาข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าในการจัดหาพัสดุหรืองานจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานที่จัดหาคงต้องพิจารณาคัดเลือกเฉพาะผู้เสนอราคาต่ำสุดเท่านั้นไม่สามารถคัดเลือกผู้เสนอราคาที่มีใช้ผู้เสนอราคาต่ำสุดได้ ถึงแม้ว่าคุณภาพของพัสดุหรืองานจ้างจะดีกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดก็ตาม เว้นแต่หน่วยงานที่จัดหาพัสดุได้ทำการตรวจสอบรับรองพัสดุหรืองานจ้างตามมาตรฐาน โดยผู้เชี่ยวชาญที่เชื่อถือได้ เพื่อทำการเปรียบเทียบคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการของพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคาทุกราย หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เสนอราคาที่มีใช้ผู้เสนอราคาต่ำสุดได้เสนอพัสดุหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการมากกว่าผู้เสนอราคาต่ำสุดจริงหน่วยงานที่จัดหาพัสดุหรืองานจ้างจึงจะสามารถคัดเลือกให้ผู้เสนอราคาที่มีใช้ผู้เสนอราคาต่ำสุดเป็นผู้ชนะในการจัดหาพัสดุหรืองานจ้างครั้งนั้นได้ ทั้งนี้ หน่วยงานที่จัดหาพัสดุหรืองานจ้างจะต้องมีข้อมูลหรือหลักฐานที่ชัดเจน โดยตรงปราศจากข้อโต้แย้งในด้านประสิทธิภาพ คุณสมบัติทางเทคนิค การบริการหลังการขายตลอดจนเงื่อนไขอื่นๆ ที่เป็นสาระสำคัญ ดังนั้น ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการจัดหาพัสดุหรืองานจ้างของส่วนราชการจึงไม่สามารถพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างที่มีคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์กับทางราชการของผู้เสนอราคาที่มีใช้ผู้เสนอราคาต่ำสุดได้ เนื่องจากในการพิจารณาหาเหตุผลว่าพัสดุของผู้เสนอราคาใดมีคุณภาพหรือคุณสมบัติที่ดีและเหมาะสมกับราชการที่สุดเป็นเรื่องการพิจารณาถึงประสิทธิภาพในด้านเทคนิคซึ่งยากแก่การพิจารณาให้ได้ข้อมูลหรือหลักฐานที่ชัดเจนและปราศจากการโต้แย้งของผู้เสนอราคาต่ำสุด การพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างโดยคำนึงถึงคุณภาพและคุณสมบัติที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการโดยไม่ต้องคำนึงถึงราคาต่ำสุดตามนัยพระราชกฤษฎีกาฯ มาตรา 23 จึงไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติส่งผลให้ในแต่ละปีรัฐต้องเสียงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก กับการจัดหาพัสดุของส่วนราชการต่างๆ เนื่องจากพัสดุที่จัดหาได้ในแต่ละครั้งซึ่งใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกราคาต่ำสุดมักจะชำรุด เสื่อมคุณภาพ หรือมีคุณสมบัติที่ไม่เหมาะสมในการใช้ในราชการต่อไปในระยะยาว ส่วนราชการจึงต้องดำเนินการจัดหาพัสดุหรืองานจ้างใหม่เพื่อมาทดแทนของเดิมอยู่เป็นประจำ เมื่อส่วนราชการต่างๆ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก สามารถใช้อำนาจในการจัดหาพัสดุหรืองานจ้างได้โดยอิสระโดยไม่มีมาตรการในการควบคุมดุลยพินิจและความเหมาะสมในการใช้เงิน



งบประมาณแผ่นดินในการจัดหาพัสดุในแต่ละครั้ง จึงทำให้ปัญหาในการควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้เป็นไปได้โดยประหยัดและมีประสิทธิภาพทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

## เรื่องที่ 8

### การอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุให้ส่วนราชการ เฉพาะแห่ง

8.1 การอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุในบาง  
ขั้นตอน

กรณีศึกษา เรื่อง การอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย<sup>11</sup>

ข้อเท็จจริง สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ แจ้งว่าตามที่รัฐบาลได้จัดพิธีเจริญพระพุทธมนต์เพื่อความเป็นสิริมงคลในการเริ่มบริหารราชการของรัฐบาลเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2554 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ขอความร่วมมือให้สำนักงานฯ ร่วมปฏิบัติงานและจัดतालปีตรพร้อมยามเพื่อใช้ในพิธีดังกล่าว สำนักงานฯ ได้รับดำเนินการจัดซื้อतालปีตรดังกล่าว โดยได้ติดต่อให้ร้าน ช. เจริญผล เพื่อจัดทำतालปีตรและยามเพื่อให้ทันต่อกำหนดการใช้งาน โดยก่อนการสั่งจ้างร้าน ช. เจริญผล จัดทำสิ่งของสำนักงานฯ ยังมีได้รับการจัดสรรงบประมาณซึ่งวงเงินครั้งนี้เกินกว่า 100,000 บาท และระยะเวลาในการดำเนินการกระชั้นชิด จึงไม่สามารถดำเนินการจัดทำรายงานเสนอต่อหัวหน้าส่วนราชการเพื่อขอความเห็นชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 27 และต่อมาสำนักงานฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณภายหลังจากวันจัดงานพิธีเจริญพระพุทธมนต์จึงไม่สามารถจัดทำใบสั่งจ้างให้มีผลตั้งแต่วันที่ที่มีการจ้าง (วันที่ 23 สิงหาคม 2554) สำนักงานจึงขออนุมัติผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ 27 พร้อมทั้งขออนุมัติจัดทำใบสั่งจ้างมีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2554 อันเป็นวันที่มีการจ้าง

คำวินิจฉัย คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพว.) พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมข้อ 13 กำหนดว่า หลังจากได้ทราบยอดเงินที่จะนำมาใช้ในการจัดหาแล้ว ให้ส่วนราชการรีบดำเนินการให้เป็นไปตามแผน

<sup>11</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค0421.3/03450 ลงวันที่ 31 มกราคม 2555.

และขั้นตอนของระเบียบนี้ คำว่า ทรายบอดเงิน หมายถึง การทรายบอดเงินงบประมาณที่จะนำมาใช้ ในการจัดหาพัสดุคราวนั้นๆ และการจัดหาพัสดุที่ได้เริ่มดำเนินการเมื่อทรายว่ามีบอดเงินแล้ว จึงจะเป็นการดำเนินการจัดหาพัสดุที่ชอบด้วยระเบียบฯ กรณีนี้เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้ดำเนินการจ้างร้าน ช. เจริญผล จัดทำตลปัตรและยาม เพื่อใช้ในพิธี เจริญพระพุทธมนต์เพื่อความเป็นสิริมงคลในการเริ่มบริหารราชการของรัฐบาล เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2554 โดยที่สำนักงานฯ ยังมีได้ทรายบอดเงินและยังมิได้รับการจัดสรรงบประมาณ แต่อย่างใด ซึ่งสำนักงานฯ ได้รับจัดสรรงบประมาณภายหลังจากวันจัดงานดังกล่าวแล้ว กรณีจึง ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่ระเบียบฯ กำหนด ดังนั้น กรณีนี้ จึงอนุมัติผ่อนผันการ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ ข้อ 27 รวมทั้งให้สัญญาดังกล่าว มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2554 อันเป็นวันที่มีการจ้าง ให้แก่สำนักงานฯ เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

กรณีดังกล่าวเป็นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ของสำนักงานพระพุทธศาสนาซึ่งเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางกรณีของหน่วยงาน ภาครัฐประเภทอื่นๆ เมื่อศึกษาจากระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุที่ใช้บังคับทุกฉบับพบว่า ล้วนมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 กรณีศึกษา ข้างต้นจึงสามารถนำมาเทียบเคียงแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทในภาพรวมได้ โดยจากข้อเท็จจริงข้างต้นเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบกำหนดไว้ในขั้นตอน การรายงานขอความเห็นชอบจากหัวหน้าส่วนราชการซึ่งถือเป็นกระบวนการที่เป็นสาระสำคัญและ เป็นขั้นตอนแรกในการจัดหาพัสดุที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เนื่องจากเป็น ขั้นตอนเริ่มต้นก่อนการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกับผู้ประกอบการซึ่งอาจมีปัญหาในทาง ข้อกฎหมาย ข้อสัญญา หรือคดีพิพาทอันเกี่ยวกับการซื้อหรือจ้างได้ภายหลัง ระเบียบหรือข้อบัญญัติ ฯ แต่ฉบับจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานรายงานขอความเห็นชอบต่อผู้บังคับบัญชา ซึ่ง หมายถึงหัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานเพื่อต้องการให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจ ในการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมให้รอบคอบก่อนจะดำเนินการจัดหาพัสดุ ในขั้นตอนต่อไปที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนส่วนราชการทุกแห่ง จึงควร ปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดแต่คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุกลับพิจารณาผ่อนผันการไม่ปฏิบัติ ตามระเบียบในขั้นตอนดังกล่าวไว้กับสำนักงานฯ เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย อีกทั้ง คณะกรรมการฯ ยังอนุมัติผ่อนผันไปถึงผลของสัญญาซึ่งเป็นกรณีนอกเหนือจากการผ่อนผันการปฏิบัติตามระเบียบ ในขั้นตอนต่างๆ



8.2 การอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันให้ส่วนราชการไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทั้งฉบับ

กรณีศึกษา เรื่อง อนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย<sup>12</sup>

ข้อเท็จจริง ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนใต้ (ศอ.บต.) ได้รับงบประมาณเป็นค่าก่อสร้างอาคารชุดห้องพัก จำนวน 1 หลัง 46 ยูนิต เป็นเงินทั้งสิ้น 81,049,900 บาท เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันความไม่สงบยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องในพื้นที่จังหวัดยะลาประกอบกับงานก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยดังกล่าว เป็นการก่อสร้างขนาดใหญ่วงเงินค่าก่อสร้างสูงในการจัดจ้างจึงต้องหาผู้รับจ้างที่มีศักยภาพ มีความพร้อมในการบริหารงานก่อสร้างทั้งด้านบุคลากรด้านการก่อสร้างในพื้นที่เสี่ยงภัยหากจะจัดจ้างโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 คาดว่าผู้ชนะการประกวดราคาจะเป็นผู้ประกอบการจากพื้นที่อื่น ซึ่งไม่มีความคุ้นเคยในพื้นที่กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอาจประสบปัญหาในการเข้าดำเนินการเป็นเหตุให้การก่อสร้างล่าช้า ส่งผลต่อการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไม่เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลประกอบกับคณะรัฐมนตรีให้ความสำคัญในเขตพื้นที่จังหวัดชายแดนใต้ โดยมีมติให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจในจังหวัดชายแดนใต้ให้อำนาจหัวหน้าส่วนราชการพิจารณาสั่งจ้างโดยวิธีพิเศษได้ไม่เกิน 30,000,000 บาท ตามหนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ด่วนที่สุด ที่ กค (กพพ) 0421.3/ว 168 ลงวันที่ 19 พฤษภาคม 2554 เรื่อง มาตรการให้ความช่วยเหลือ ฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ ดังนั้น เพื่อให้การจัดจ้างก่อสร้างดังกล่าว เป็นไปด้วยความรวดเร็ว คล่องตัวมีประสิทธิภาพ และใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างคุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดต่อราชการและได้ผู้รับจ้างที่มีศักยภาพ มีความพร้อมในการรับจ้างก่อสร้างทุกด้าน จึงขออนุมัติยกเว้นการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ตามระเบียบฯ พ.ศ. 2549 และขอจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ

คำวินิจฉัย คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กพพ.) และคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กพพ.อ.) พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

กรณี ศอ.บต. หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศอ.บต. ในการดำเนินการก่อสร้างอาคารชุดห้องพักดังกล่าว อยู่ในพื้นที่ฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจหาผู้รับจ้างที่มีความพร้อมด้านบุคลากร และด้านงานก่อสร้างยากมาก และเพื่อให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว คล่องตัว รักษาประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ และได้ผู้รับจ้างที่มีความพร้อมด้านบุคลากร

<sup>12</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กพพ) 0421.3/20776 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2555.

ด้านการก่อสร้างในพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งเป็นพื้นที่ฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ จิงอุนมัตให้ สอ.บต. ไม่ต้องดำเนินการจัดหาโดยวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ให้ดำเนินการได้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

ในการอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ตามที่ สอ.บต.ขอเพื่อไปดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม นั้น ตามเหตุผลที่ สอ.บต. แจ้งมาไม่เข้าหลักเกณฑ์การดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษตามระเบียบฯ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อ 24 กล่าวคือ การจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่ การจ้างครั้งหนึ่งซึ่งมีราคากิน 100,000 บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใดดังต่อไปนี้ (1) เป็นงานที่ต้องจ้างช่างผู้มีฝีมือโดยเฉพาะ หรือผู้มีความชำนาญเป็นพิเศษ (2) เป็นงานจ้างซ่อมพัสดุที่จำเป็นต้องถอดตรวจให้ทราบความชำรุดเสียหายเสียก่อนจึงจะประมาณค่าซ่อมได้ เช่นงานจ้างซ่อมเครื่องจักรกล เครื่องมือกล เครื่องยนต์ เครื่องไฟฟ้า หรือเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น (3) เป็นงานที่ต้องกระทำโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจจะเสียหายแก่ราชการ (4) เป็นงานที่ต้องปกปิดเป็นความลับของทางราชการ (5) เป็นงานที่จำเป็นต้องจ้างเพิ่มในสถานการณ์ที่จำเป็น หรือเร่งด่วน หรือเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และจำเป็นต้องจ้างเพิ่ม (Repeat Order) (6) เป็นงานที่ดำเนินการจ้างวิธีอื่นแล้ว ไม่ได้ผลดี แต่เนื่องจาก สอ.บต. มีความจำเป็นที่จะจัดจ้างโครงการดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้ได้ผู้รับจ้างที่มีความพร้อมและความเหมาะสมที่จะดำเนินการได้ในพื้นที่ฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจในเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจ จิงอุนมัต ยกเว้นให้ สอ.บต. ดำเนินการโดยวิธีพิเศษ โดยอนุโลม ตามระเบียบฯ 2535 ตามเหตุผลที่ สอ.บต. แจ้งได้เป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย

ข้อสังเกต กรณีดังกล่าว เป็นการอนุมัติยกเว้นให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (สอ.บต.) สามารถจัดหาผู้รับจ้างก่อสร้างโดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งฉบับได้ เนื่องจากคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เห็นว่า สอ.บต. มีข้อจำกัดในด้านพื้นที่ของงานก่อสร้าง นอกจากนี้เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานขอ สอ.บต. คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุยังได้อนุมัติยกเว้นให้ สอ.บต. สามารถจัดหาผู้รับจ้างโดยใช้วิธีพิเศษตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 24 ในการจัดหาผู้รับจ้างก่อสร้างโดยอนุโลม ทั้งที่ข้อจำกัดทางการจัดหาผู้รับจ้างก่อสร้างของ สอ.บต. มิได้ตรงตามเงื่อนไขที่ระเบียบฯ ข้อ 24 กำหนดไว้ใน (1) - (6)

จากตัวอย่างข้างต้นนอกจากการอนุมัติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ โดยคณะกรรมการที่มีอำนาจตามระเบียบแล้ว ยังมีกรณีที่คณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจในการ



อนุมติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุแต่ละฉบับได้ เช่น กรณีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2530 เรื่อง อนุมติให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงกลาโหมจัดหายุทธโศปกรณ์และบริการทางทหารจากมิตรประเทศอื่นๆ นอกจากสหรัฐอเมริกาได้ โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงกลาโหมสามารถจัดซื้อยุทธโศปกรณ์และบริการทางทหารจากมิตรประเทศ ซึ่งมีลักษณะเป็นการดำเนินการทางนโยบายระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลมิตรประเทศ ใช้ความตกลงหรือข้อตกลงที่เห็นชอบของทั้งสองฝ่ายแทนการทำสัญญา รวมทั้งไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับระเบียบดังกล่าวในทุกชั้นตอน เป็นต้น โดยการอนุมติยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบทั้งฉบับยังก่อให้เกิดปัญหาในการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ได้รับการอนุมติยกเว้นดังกล่าวสามารถจัดหาพัสดุโดยสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างอิสระเนื่องจากเมื่อหน่วยงานจัดหาพัสดุไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุแล้วผู้ใช้อำนาจในการอนุมติยกเว้นมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดหาพัสดุไว้แต่อย่างใด

## เรื่องที่ 9

### การอนุมติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุให้ ทุกส่วนราชการ

#### 9.1 การอนุมติยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุในบางชั้นตอน

กรณีศึกษา มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2552 อ้างตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0506/ว 153 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2552 เรื่อง เพิ่มความคล่องตัวในการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 สำหรับโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง

ข้อเท็จจริง โครงการดังกล่าวเป็นโครงการแผนการดำเนินนโยบายทางด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีโดยโครงการดังกล่าวประกอบไปด้วยแผนการลงทุน จำนวน 7 แผนงาน มีวงเงินลงทุนเบื้องต้นในช่วงระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2553-2555 รวม 1,566,867 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างงานและสร้างรายได้โดยการลงทุนของภาครัฐในโครงการที่จะสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในอนาคต พร้อมกับสร้างโอกาสของเอกชนในการลงทุน ดังนั้น เพื่อให้การจัดหาพัสดุของหน่วยงานภาครัฐตามโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ดำเนินไปด้วย

ความรวดเร็วเกิดความคล่องตัว เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลในการเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐ และเพื่อให้การกระตุ้นเศรษฐกิจของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจึงเห็นควรให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในการยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 สำหรับโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555 ในขั้นตอน ดังนี้ 1) การแต่งตั้งคณะกรรมการร่างขอบเขตของงาน (Term of Reference: TOR) และร่างเอกสารประกวดราคา การนำเสนอสาระสำคัญของร่าง TOR และเอกสารประกวดราคาประกาศทางเว็บไซต์ของกรมบัญชีกลางและของหน่วยงานเพื่อให้สาธารณชนเสนอแนะ วิจารณ์ ตามระเบียบฯ ข้อ 8 และ 2) กรณีมีการอุทธรณ์ผลการพิจารณาคัดเลือกเบื้องต้นตามระเบียบฯ ข้อ 8 (3) และอุทธรณ์ผลการพิจารณาการเสนอราคาตามระเบียบฯ ข้อ 10 (5) ในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ให้หน่วยงานที่จัดหาพัสดุดำเนินการขั้นตอนต่อไปได้ โดยไม่ต้องระงับการดำเนินการ

ผลการพิจารณา คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วให้ความเห็นชอบในหลักการดังกล่าว และแจ้งเวียนให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานถือปฏิบัติตาม

ข้อสังเกต การอนุมัติดังกล่าวเป็นการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีซึ่งเห็นว่า กระบวนการจัดหาพัสดุตามหลักเกณฑ์ที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 กำหนดไว้ในบางขั้นตอนก่อให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินกิจการของรัฐบาลจึงได้มีมติอนุมัติให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบดังกล่าวและได้รับงบประมาณจากโครงการไทยเข้มแข็งไม่ต้องปฏิบัติตามกระบวนการจัดหาพัสดุดังที่กำหนดไว้ในบางขั้นตอน ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการอนุมัติที่ให้ความสำคัญกับนโยบายของฝ่ายบริหารที่มุ่งเน้นผลในทางเศรษฐกิจมากกว่าการปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุที่มีเจตนารมณ์ในการสร้างความเป็นธรรมในการเสนอราคา และการควบคุมงบประมาณแผ่นดินให้อยู่บนพื้นฐานของหลักวินัยทางการคลังและงบประมาณ

9.2 การอนุมัติยกเว้นหรือผ่อนผันไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุทั้งฉบับ

กรณีศึกษา เรื่อง การขออนุมัติยกเว้นผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 อันเนื่องมาจากเหตุอุทกภัย ในปี พ.ศ.2554<sup>13</sup>

<sup>13</sup> หนังสือคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ ที่ กค (กหว) 0421.3/ว 382 ลงวันที่ 26 ตุลาคม 2555.



ข้อเท็จจริง ในปี พ.ศ. 2554 ได้เกิดเหตุอุทกภัยขึ้นในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ส่งผลให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ต้องเร่งให้ความช่วยเหลือ และบรรเทาสาธารณภัยแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงมีนโยบายที่จะผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติมกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ที่ใช้บังคับกับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นๆ ที่อยู่ในการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร โดยได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ออกหลักเกณฑ์และหนังสือเวียนในการยกเว้นการไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวซึ่งกระทรวงการคลังได้มอบหมายให้กรมบัญชีกลางในฐานะฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุและคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นผู้เสนอประเด็นดังกล่าวเพื่อให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุและคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นผู้พิจารณาอนุมัติยกเว้นในกรณีดังกล่าว

ผลการพิจารณา คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ (กวพ.) และคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (กวพ.อ.) พิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากขณะนี้มีส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยเร็วแต่ไม่อาจดำเนินการจัดหาพัสดุตามระเบียบฯ พ.ศ. 2535 และระเบียบฯ พ.ศ. 2549 ได้ ดังนั้น เพื่อให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และทันต่อสถานการณ์ จึงอนุมัติยกเว้นผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ พ.ศ. 2535 สำหรับส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ข้อบัญญัติระเบียบฯ พ.ศ. 2535 และการไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ พ.ศ. 2549 สำหรับส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบฯ พ.ศ. 2549 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่จังหวัดมีประกาศภัยพิบัติในปี พ.ศ.2554 ไปจนกว่าภัยพิบัติจะสิ้นสุด

ข้อสังเกต กรณีดังกล่าวเป็นหนังสือเวียนของคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ และคณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ผ่อนผันให้หน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยสามารถจัดหาพัสดุได้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบฯ

ทั้งสองฉบับข้างต้น ทั้งนี้กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีได้อยู่ในบังคับของระเบียบทั้งสองฉบับ ข้างต้น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ได้นำหนังสือเวียนดังกล่าวไปทำการแจ้งเวียนเพื่อให้หน่วยงานภายใต้บังคับถือปฏิบัติตามไปในแนวทางเดียวกัน โดยการอนุมัติยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบทั้งฉบับยังก่อให้เกิดปัญหาในการเปิดโอกาสให้หน่วยงานที่ได้รับการอนุมัติยกเว้นดังกล่าวสามารถจัดหาพัสดุโดยสามารถใช้ดุลยพินิจได้อย่างอิสระเนื่องจากเมื่อหน่วยงานที่จัดหาพัสดุไม่ต้องปฏิบัติตามระเบียบหรือข้อบัญญัติว่าด้วยการพัสดุแล้วผู้ใช้อำนาจในการอนุมัติยกเว้นมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายที่ใช้ในการดำเนินการจัดหาพัสดุไว้แต่อย่างใด





ภาคผนวก ข  
ประมาณการระยะเวลาในการจัดหาพัสดุแต่ละวิธี



หากเป็นการจัดหาพัสดุโดยวิธีการไม่แข่งขันราคา เช่น วิธีพิเศษวิธีตกลงราคา วิธีกรณีพิเศษ หรือวิธีการที่มีชื่อเรียกอย่างอื่นซึ่งมีกระบวนการดำเนินการที่ไม่ได้เป็นการแข่งขันราคา ส่วนราชการสามารถใช้ระยะเวลาในการดำเนินการจัดหาพัสดุไม่เกิน 5 วัน โดยประมาณหากเป็นการจัดหาพัสดุโดยวิธีการแข่งขันราคา

1. กรณีในการจัดหาครั้งหนึ่งวงเงินไม่เกิน 2,000,000 บาท สามารถดำเนินการโดยวิธีสอบราคา โดยกระบวนการจัดหาพัสดุเริ่มตั้งแต่

1.1 เจ้าหน้าที่พัสดุจัดทำรายงานขอซื้อขอจ้าง ใช้เวลา 2 วัน โดยประมาณ

1.2 แต่งตั้งคณะกรรมการสอบราคา จัดทำประกาศสอบราคา เผยแพร่เอกสารสอบราคา ใช้เวลาไม่น้อยกว่า 10 วัน

1.3 คณะกรรมการเปิดซองสอบราคา ตรวจสอบคุณสมบัติผู้เสนอราคา ตรวจสอบคุณภาพหรือคุณสมบัติของพัสดุ ใช้เวลา 5 วัน โดยประมาณ

1.4 แจ้งผลการพิจารณา ใช้เวลา 1 วัน โดยประมาณ

ดังนั้น จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการสอบราคาประมาณ 18 วัน

2. กรณีการจัดหาในครั้งหนึ่งวงเงินเกิน 2,000,000 บาท สามารถดำเนินการได้โดยวิธีประกวด-ราคาทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Auction) โดยกระบวนการต่างๆ ใช้ระยะเวลาดำเนินการ ดังนี้

2.1 การทำร่าง TOR และเอกสารประกวดราคา ใช้เวลา 14 วัน โดยประมาณ

2.2 เจ้าหน้าที่พัสดุทำรายงานขอซื้อขอจ้าง แต่งตั้งคณะกรรมการประกวดราคาคัดเลือกผู้ให้บริการตลาดกลาง ใช้เวลา 2 วัน โดยประมาณ

2.3 การประกาศ แจกจ่ายเอกสาร รับซองเทคนิค ใช้เวลา 11 วัน โดยประมาณ

2.4 การพิจารณาคัดเลือกผู้มีสิทธิเสนอราคา ใช้เวลา 6 วัน โดยประมาณ

2.5 การอุทธรณ์เทคนิค ใช้เวลา 10 วัน โดยประมาณการเสนอราคาแจ้งนัดหมายและวันเสนอราคา ใช้เวลา 4 วัน โดยประมาณ

2.6 การพิจารณาการเสนอราคา แจ้งผลการพิจารณา ใช้เวลา 5 วัน โดยประมาณ

2.7 การอุทธรณ์ผลการเสนอราคา ใช้เวลา 33 วัน โดยประมาณ

ดังนั้น จะใช้ระยะเวลาในการดำเนินการประมาณ 85 วัน



**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ - นามสกุล  
ประวัติการศึกษา

จิตเกษม น้อยไรรูมิ  
ปีการศึกษา 2549 นิติศาสตรบัณฑิต  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
พ.ศ. 2550 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 60  
สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา  
นิติกรปฏิบัติการ  
สำนักมาตรฐานการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ  
กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

