ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ศรัณ ธีระภัทรานันท์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2563

Legal Problems on the Enforcement of the Public Procurement Act, B.E. 2560 (2017)

Sarun Teerapatranun

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

2020

ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ.2560

เสนอโดย นายศรัณ ธีระภัทรานันท์

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(อาจารย์ ดร.สุธี อยู่สถาพร)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์)

.....กรรมการ

(อาจารย์ ดร.มาโนช นามเดช)

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. .....

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560
ผู้เขียน	นายศรัณ ธีระภัทรานันท์
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2562

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการบริหารทางปกครอง การจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย ตลอดจนศึกษาหาแนวทางข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในประเทศไทย ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสมตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษา พบว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แม้ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระดับพระราชบัญญัติ และก่อให้เกิดผลดีต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในหลายประการก็ตาม แต่เมื่อศึกษาในรายละเอียดของบทบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว กลับพบว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องการกำหนดขอบเขตของหน่วยงานหรือการกำหนดเงินงบประมาณที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ปัญหาในเรื่องการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ส่งผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขาดความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้อย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้ใช้บังคับเฉพาะ “ส่วนราชการ” ซึ่งไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน มิให้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงการคลังเพียงหน่วยงานเดียว รวมทั้งเห็นควรให้มีการตรากฎหมายลำดับรองอันได้แก่ ระเบียบ หรือกฎ ที่กำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม

Thesis Title	Legal Problems on the Enforcement of the Public Procurement Act, B.E. 2560 (2017).
Researcher	Sarun Teerapatranun
Thesis Advisor	Associate Professor Dr. Poom Chokmoh
Department	Law
Academic Year	2019

ABSTRACT

The thesis aims to study fundamental information about government procurement process, legal concepts and theories about administrative organization principles, establishment of government and administrative organizations, good governance principles for government procurement and principles of people participation and legal measures regarding government procurement process according to foreign and Thai laws. In addition, the thesis is to obtain the recommendations for solving legal problems in the enforcement of the Public Procurement Act, B.E. 2560 (2017) in Thailand properly in accordance with the legal theory and to truly solve problems occurring in Thailand.

According to the studies, Found that since the enforcement of the Public Procurement Act, B.E. 2560 (2017), which is the first time that Thailand enacts a law on procurement at the statutory level, it provides many important benefits for the government procurement process. However, when studying the details of the provisions stipulated in the Act, it was found that the enforcement of this Act created practical problems regarding the enforcement of the Act in many aspects such as the problem in determining the scope of the agency, the budget, or the structure of the authority and duties of the committee under the enforcement of such Act. In addition, there are problems of people participation in inspecting the government procurement process resulting in a lack of transparency, inefficiency, and ineffectiveness in the government procurement process. This causes people not to be able to access the rights to participate in the government procurement examination process as defined in the constitution concretely.

Therefore, the author deems it appropriate to amend the scope of the Public Procurement Act, B.E. 2560 (2017) to apply only for “government agencies” and exclude state enterprises, agencies under the law on local government regulations, or other agencies legally established as a local administrative organization to correlate with the regulations of the office of the Prime Minister on Procurement, B.E. 2535 (1992) and amend the structure and authority of the committee having responsibility under the Public Procurement Act, B.E. 2560 (2017). Especially in the section of the committee on appeals and complaints, the authority shall not be centralized solely. Moreover, there should be the secondary law enactment, namely regulations or rules that define processes, procedures and criteria for people participation in examinations of government procurement process concretely.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะสำเร็จลุล่วงไปไม่ได้เลย หากไม่ได้รับความเมตตาเป็นอย่างสูงจากรองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ซึ่งได้กรุณารับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ให้คำปรึกษาแนะนำจนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ขอขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ซึ่งกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ขอขอบพระคุณ ดร.สุธี อยู่สถาพร ซึ่งกรุณารับเป็นที่ปรึกษาร่วมในการทำวิทยาพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ดร.สรธร ธนโชติโภคิน และ ดร.มาโนช นามเดช ซึ่งได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ได้ให้ข้อสังเกต และข้อเสนอแนะอันมีคุณค่ายิ่งในการปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์มากที่สุด

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณนายสุรพันธ์ ธีระภัทรานันท์ บิดาของผู้เขียน ซึ่งได้ให้การสนับสนุนในด้านการศึกษาตลอดมา ขอกราบขอบพระคุณนางสุฤดี ธีระภัทรานันท์ มารดาของผู้เขียน ผู้เป็นแบบอย่างในการทำความดีทั้งหลาย ซึ่งคอยให้กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อยู่เสมอ

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่วงการศึกษานิติศาสตร์ รวมถึงผู้ซึ่งสนใจอยู่บ้างไม่มากก็น้อย หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถก่อให้เกิดความรู้และข้อคิดที่เป็นประโยชน์แก่การศึกษาวิชานิติศาสตร์ คุณความดีทั้งหลายนี้ขอมอบเป็นกตเวทิตาแด่บิดามารดาซึ่งได้ให้กำเนิดและเลี้ยงดูให้การศึกษา ครูบาอาจารย์ทุกท่าน ตลอดจนผู้เรียบเรียงหนังสือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิง รวมถึงผู้มีพระคุณของผู้เขียนทุกท่าน แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ศรัณ ธีระภัทรานันท์

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ฆ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ
กิตติกรรมประกาศ ..... ช
บทที่
1. บทนำ 1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 10
1.3 สมมติฐานของการศึกษา 11
1.4 ขอบเขตของการศึกษา 11
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา 11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 12
2. ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 13
2.1 กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 13
2.2 หลักการจัดระเบียบการบริหารทางปกครอง 18
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง 27
2.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน 54
2.5 หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 60
3. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ และประเทศไทย 69
3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ 69
3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย 104

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

4. ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 118
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 119
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 130
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ 136
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ 142
5.1 บทสรุป 142
5.2 ข้อเสนอแนะ 149
บรรณานุกรม 153
ภาคผนวก 161
พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 162
ประวัติผู้เขียน 204

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ[1] ถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณของแผ่นดินจำนวนมหาศาลแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่กระทบต่อความผาสุกของประชาชนในประเทศอีกด้วย แต่ในทางกลับกัน จะเห็นได้ว่า การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบในทางลบต่อระบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศได้เช่นเดียวกัน เนื่องจากหากพิจารณาในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยในปัจจุบัน จะพบว่าเกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในหน่วยงานภาครัฐเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก และนับเป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาเป็นเวลานาน เนื่องจากกระบวนการในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนค่อนข้างซับซ้อนและไม่ค่อยถูกตรวจสอบมากนัก จึงก่อให้เกิดการทุจริต ประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอยู่เสมอ[2]

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย พบว่าในอดีตประเทศไทย มีการบังคับใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในรูปแบบต่าง ๆ รวมถึงการกำหนดแนวทางปฏิบัติ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ฝ่ายบริหาร ได้สั่งการออกมาเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งมีมากมายหลายฉบับ สำหรับรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะมีระเบียบที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการหรือการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เป็นของตนเอง เช่น การประปา

---

[1] การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หมายถึง กระบวนการที่ให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือบริการที่ต้องการเพื่อให้รัฐสามารถดำเนินงานได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมาย

[2] ปานทิพย์ พฤกษาชลวิทย์ และทนงศักดิ์ มหากุศล. “การขจัดปัญหาทุจริตคอร์รัปชันในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย (The Elimination of Corruption in Government Procurement in Thailand),” วารสารกระบวนการยุติธรรม ปีที่ 7 เล่มที่ 2 พฤษภาคม - สิงหาคม. 2557, หน้า 84 - 85.

นครหลวง จะมีการใช้บังคับข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่ 100 ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2537 เป็นแนวทางในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานการประปานครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ก็จะมีระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2559 เป็นแนวทางในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็นต้น ต่อมารัฐบาลได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐซึ่งเดิมมีอยู่อย่างกระจัดกระจายหลายฉบับ ทั้งในรูปแบบของระเบียบ หนังสือสั่งการ หรือมติคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และออกกฎกระทรวงจำนวน 7 ฉบับ พร้อมอนุวัติการระเบียบกระทรางการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้งบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจหลักของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2560 เป็นต้นมา ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในรูปแบบของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐในทุกรูปแบบอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาเนื้อหาในพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียน พบว่าการกำหนดบทบัญญัติ หลักเกณฑ์ รูปแบบ เนื้อหา และวิธีการในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ยังคงมีข้อบกพร่องในบางประการที่จะส่งผลกระทบต่อการบริหารการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การตรวจสอบความคุ้มค่าคุ้มประโยชน์ ความสุจริต และความโปร่งใสของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ รวมทั้งการส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในอนาคต โดยผู้เขียนจะขออธิบายถึงปัญหาทางกฎหมายในการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ใน 3 ประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ในอดีต ประเทศไทยมีการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีระยะเวลาการใช้บังคับอย่างยาวนานเกือบ 30 ปี โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 6 ครั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

ด้วยการพัสดุ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2552 ซึ่งเมื่อศึกษาขอบเขตการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว พบว่า ระเบียบนี้ ใช้บังคับกับ “ส่วนราชการ” อันหมายความถึง กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น[3] และหากพิจารณาขอบเขตการใช้บังคับในด้านของเงินงบประมาณ จะพบว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีขอบเขตการใช้บังคับกับเงินงบประมาณ อันเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ไม่รวมถึงเงินกู้ และเงินช่วยเหลือ ตามระเบียบดังกล่าว[4] ทั้งนี้ เหตุผลที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว ไม่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้ง ในระบบการบริหารรัฐวิสาหกิจ เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของคณะกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น รัฐจึงให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุใช้บังคับเป็นของตนเอง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะมีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับกับการบริหารพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ

ต่อมา เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะพบว่า ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้เปลี่ยนแปลงไปจากขอบเขตการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในอดีต เนื่องจาก ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขจากคำว่า “ส่วนราชการ” เป็นคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ส่วนราชการ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับในอดีต กล่าวคือ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ

---

[3] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มาตรา 5

[4] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มาตรา 5.

ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภา หรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[5] นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในด้านเงินงบประมาณ จะพบว่า "เงินงบประมาณ" ตามความหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็มีความแตกต่างจาก "เงินงบประมาณ" ตามความหมายที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับในอดีตด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ "เงินงบประมาณ" ตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะหมายความถึงเงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย และเงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายหรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรียกเก็บตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[6]

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่เนื้อหาตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดขอบเขตการใช้บังคับให้รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้เคยมีระเบียบ และมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นของตนเอง เพื่อให้เข้ามาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ย่อมส่งผลกระทบต่อความคล่องตัว และความอิสระในการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้หน่วยงานของรัฐทุกประเภท ทุกรูปแบบที่มีอยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นวิวัฒนาการในการเกิดรัฐวิสาหกิจ หรือวิวัฒนาการในการเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งล้วนแล้วแต่มีที่มาจากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรที่ประสงค์จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวมีความอิสระในการบริหารงานเป็นของตนเอง ไม่ขึ้นต่อรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี กลับกลายเป็นต้องมาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งถูกควบคุมโดยบุคคล

---

[5] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

[6] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

เพียงคนเดียว คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้[7] อันจะเป็นการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ถูกตราขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งสิ้น 5 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ[8] คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ[9] คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ[10] คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต[11] และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน[12]

สำหรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีกำหนดไว้ดังนี้ คือ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ[13] มีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอแนะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ วินิจฉัยความเป็นโมฆะของ

---

[7] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 5.

[8] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 1

[9] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 2

[10] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 3

[11] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 4

[12] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 5

[13] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 20.

สัญญาหรือข้อตกลงตามมาตรา 104 รวมทั้งตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับประกาศที่คณะกรรมการนโยบายออกตามความในพระราชบัญญัตินี้[14] คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ[15] มีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต่อคณะกรรมการนโยบาย ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลังในการพิจารณาสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทิ้งงาน และการเพิกถอนรายชื่อผู้ทิ้งงาน รวมทั้งเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้เป็นผู้ทิ้งงาน[16]

คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ[17] มีอำนาจหน้าที่หลักในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง กำกับดูแลการกำหนดราคากลางให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้รวมถึงการตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง การยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง[18] คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ[19] มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ์ คัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมถึงการพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไป

---

[14] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 24.

[15] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 27.

[16] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 29.

[17] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 32.

[18] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 34.

[19] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 37.

ตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ[20] ส่วนคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ[21] มีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 119 และพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้[22]

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 5 คณะ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังกล่าว อันได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ส่งผลทำให้ระบบการบริหารงานและการควบคุมตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั้งหมด ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณา วินิจฉัย และให้ความเห็นหรือตัดสินในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงการคลัง ซึ่งกำกับดูแลโดยบุคคลคนเดียวกัน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งจะเห็นได้ว่า การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงการคลัง ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาสู่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลในยุคนั้น ๆ ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าอาจจะส่งผลทำให้การบริหารงานมีความเสี่ยง และเป็นการง่ายอย่างยิ่งต่อการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยอาศัยโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดเป็นกลไกในการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในทุกรูปแบบต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ส่งผลทำให้ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ เรื่องที่ถูกร้องเรียนของทุกหน่วยงานทั่วประเทศไทย ก็ต้องถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนไว้ที่คณะกรรมการเพียงชุดเดียว ไม่มีการกระจายอำนาจในการ

---

[20] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 39.

[21] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 41.

[22] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 43.

พิจารณาอุทธรณ์ให้หน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเดิมมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่กำกับดูแลที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อร้องเรียนต่าง ๆ อาจจะส่งผลทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้า ต้องหยุดชะงักได้ในบางโครงการ เนื่องจากเมื่อมีการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ระเบียบ หรือกฎกระทรวง และเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน การจัดซื้อจัดจ้างหรือโครงการที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวจะต้องชะลอการดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะมีผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน อันจะก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้ในบางกรณี เช่น ทำให้เกิดกรณีการส่งมอบพื้นที่ล่าช้า ซึ่งผลกระทบที่ตามมา หากเป็นงานก่อสร้างผู้รับจ้างก็จะอาศัยเหตุปัจจัยดังกล่าว เป็นข้ออ้างในการขอขยายระยะเวลาก่อสร้าง อันเนื่องมาจากความบกพร่องของหน่วยงานราชการที่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า หรือกรณีการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็นหรือมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ก็อาจจะต้องหยุดชะงัก หรือถูกชะลอการดำเนินการไว้จนกว่าจะมีผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการจัดทำหรือการให้บริการสาธารณะของรัฐบาล รวมทั้งอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของแผ่นดินได้ในบางกรณี

3. ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับในอดีต พบว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจภาครัฐไว้ ดังนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง[23]

อีกทั้ง ยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ[24]

---

[23] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 62.

[24] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 76. และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87.

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน พบว่า ยังคงยืนยันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน[25]

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ จำต้องมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองหลักประกันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในประเทศไว้นั้น นับได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นการรับรองหลักการตามทฤษฎีกฎหมายมหาชนในเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตรวจสอบ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ที่อาจจะส่งผลดีต่อระบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในอดีต รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะได้กำหนดหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ แต่ในทางปฏิบัติที่แท้จริง กลับพบว่า ยังคงมีข้อบกพร่องในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการภาครัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามสิทธิขั้นพื้นฐานดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เนื่องจากรัฐบาล และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเพียงพอ อนึ่ง แม้ปัจจุบันจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[26] ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ[27] ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมถึงระเบียบ และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง กลับยังไม่มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

---

[25] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78.

[26] มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2560

[27] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16.

และตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังกล่าวไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐได้อย่างแท้จริง

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยมุ่งเน้นในเรื่องขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าว การกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการและการคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินกิจการภาครัฐดังที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยจะทำการศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อันได้แก่ ทฤษฎีการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง หลักการจัดองค์กรทางปกครอง หลักธรรมาภิบาล และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ อันได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และเครือรัฐออสเตรเลีย ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะส่งผลทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีความโปร่งใส เป็นธรรม มีประสิทธิภาพประสิทธิผล ตรวจสอบได้ และส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ รวมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ และประเทศไทย

3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

4. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีข้อบกพร่องในหลายประเด็นปัญหา ที่ส่งผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขาดความโปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติฯ ให้ใช้บังคับเฉพาะ “ส่วนราชการ” เช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และแก้ไขโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ มิให้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงการคลังเพียงหน่วยงานเดียว รวมทั้งการกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม

1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับหลักการจัดระเบียบการบริหารทางปกครอง การจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักประโยชน์สาธารณะ และหลักการจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามกฎหมายของต่างประเทศ และประเทศไทย ตลอดจนศึกษาหาแนวทาง ข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายในการการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในประเทศไทย ให้เป็นไปอย่างถูกต้อง เหมาะสมตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาโดยวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นสำคัญ โดยทำการศึกษาข้อมูลจากบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รายงานการวิจัย หนังสือวิชาการ วิทยานิพนธ์ บทความ วารสาร เอกสารต่าง ๆ รวมถึงข้อมูลทางอินเตอร์เน็ตทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ และประเทศไทย

3. ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

บทที่ 2
ข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันได้แก่ หลักการจัดระเบียบการบริหารทางปกครอง แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำมาใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามที่จะกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต่อไป อันมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการจัดหาพัสดุ ซึ่งการจัดหาพัสดุเป็นขั้นตอนหนึ่งในวงจรการบริหารพัสดุ อันเป็นกรรมวิธีในการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งอุปกรณ์ วัสดุ และบริการต่าง ๆ ทั้งนี้ ตั้งแต่การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบ การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย การดำเนินการอื่น ๆ ซึ่ง “การจัดหาพัสดุ” หมายถึง กระบวนการตามขั้นตอนซึ่งต่อเนื่องกัน เป็นวงจรนับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การวางแผน การกำหนด หรือประมาณความต้องการ การจัดหา การแจกจ่าย การควบคุม การเก็บรักษา การขนส่ง การบำรุงรักษา และการจำหน่ายพัสดุออกจากบัญชีเป็นขั้นตอนสุดท้าย

2.1.1 ความหมายของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การบริหารพัสดุ หมายถึง การบริหารกิจการที่อำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายผลผลิต เช่น พัสดุ สิ่งอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องจักรกล ฯลฯ ออกจากผู้ผลิต และหรือผู้ขายไปยังลูกค้าหรือผู้ใช้ให้ได้ทันเวลา และตามปริมาณที่ต้องการได้คุณภาพที่เหมาะสม และ ณ จุดที่ต้องการ และอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การจัดงานพัสดุ เช่น การสะสมพัสดุ การเพิ่มเติมพัสดุและการควบคุมรักษาพัสดุที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน การบำรุงรักษาพัสดุให้มีอายุใช้งานและมีสภาพดีอยู่เสมอ และในขั้นตอนสุดท้าย คือ การจำหน่ายพัสดุออกจากบัญชีเมื่อไม่สามารถซ่อมแซมให้กลับดีได้โดยคุ้มกับค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ ยังหมายถึง การนำเอาวิทยาการ

หรือศิลปะในการบริหารมาใช้ในการจัดพัสดุ เพื่อสนับสนุนความต้องการในการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือโครงการให้เป็นไปตามเป้าหมาย[1]

การจัดหาพัสดุ จึงมีความหมายกว้างกว่าการจัดซื้อ (Purchasing) และการจัดจ้าง (Employment) เพราะการจัดหาพัสดุ รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) การซื้อ ได้แก่ การจัดซื้อพัสดุเพื่อใช้ในหน่วยงาน

2) การเช่า ได้แก่ การเช่าทรัพย์สินต่าง ๆ เช่น ที่ดิน สถานที่เพื่อใช้ในกิจการ

3) การโอน ได้แก่ การโอนพัสดุเหลือใช้ เพื่อนำไปใช้งานอื่น ๆ

4) การขอยืม ซึ่งรวมกับการขอยืมพัสดุประเภทใช้คงรูป และประเภทใช้สิ้นเปลือง ในกรณีของระบบราชการนั้น การขอยืมกระทำเฉพาะกรณีเร่งด่วนเท่านั้น

5) การจ้าง ได้แก่ การจ้างทำของ การจ้างแรงงาน และการจ้างเหมาต่าง ๆ

6) การทำการผลิตเอง หรือจัดทำขึ้นมาเอง ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเหตุผลต่าง ๆ กัน เช่น ผลิตเองถูกกว่าซื้อ หรือป้องกันความลับรั่วไหล

7) การแลกเปลี่ยน ในกรณีของระบบราชการเปลี่ยนพัสดุให้กระทำได้เฉพาะครุภัณฑ์และครุภัณฑ์ที่จะแลกเปลี่ยนกันต้องเป็นประเภทเดียวกัน เช่น รถยนต์นั่งกับรถยนต์นั่ง เครื่องพิมพ์ดีดกับเครื่องพิมพ์ดีด เป็นต้น

8) การรับบริจาค ซึ่งกระทำโดยมูลนิธิหรือกรณีฉุกเฉิน

9) การยืด ซึ่งปกติมักทำในยามสงคราม หรือกรณีฉุกเฉิน[2]

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดความหมายของ “การจัดหา” หรือ “การพัสดุ” ไว้ว่าหมายถึง การจัดทำเอง การซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบ การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย การดำเนินการอื่น ๆ “พัสดุ” หมายความว่า วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่กำหนดไว้ในหนังสือ การจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณของสำนักงบประมาณ หรือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามสัญญาเงินกู้จากต่างประเทศ[3]

---

[1] สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, การบริหารจัดการพัสดุภาครัฐ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2544), น. 5.

[2] อรทัย ก๊กผล, รายงานผลการวิจัย เรื่อง การพัฒนาคุณภาพการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น. 6.

[3] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 5.

“การซื้อ” หมายความว่า การซื้อพัสดุทุกชนิดทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลอง และบริการที่เกี่ยวเนื่องอื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง[4]

“การจ้าง” ให้หมายความรวมถึง การจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการจ้างเหมาบริการ แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างของส่วนราชการตามระเบียบของกระทรวงการคลัง การรับขนในการเดินทางไปราชการตามกฎหมายว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน และการจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[5]

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดความหมายของ “การจัดซื้อจัดจ้าง” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุโดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[6]

2.1.2 ความเป็นมาของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย

การจัดซื้อจัดจ้างหรือการจัดหาพัสดุหรือการบริหารพัสดุนั้น ได้มีวิวัฒนาการและได้เริ่มตระหนักกันพร้อม ๆ กับการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งในสมัยก่อนนักอุตสาหกรรมไม่ค่อยคุ้นเคยกับหลักการบริหารพัสดุเท่าใดนัก หรือแม้แต่หลักการบริหารทั่ว ๆ ไป ก็ยังไม่แพร่หลาย ซึ่งการบริหารพัสดุถือเป็นวิชาการแขนงหนึ่งที่เริ่มมาจากทางทหารก่อน โดยมีการจัดเรื่องพัสดุ หรือที่ทางทหารใช้ศัพท์ว่า “สิ่งอุปกรณ์” (Supplies) เป็นสาขาหรือสายงานหนึ่งของการดำเนินงานทางทหารเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้ การจัดงานส่งกำลังของทหาร (Supply) หมายความถึง การจัดกิจกรรมทางด้านยุทโธปกรณ์ (Material) และยุทธภัณฑ์ (Equipment) ต่าง ๆ แก่หน่วยทหารที่ปฏิบัติการอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ ซึ่งอุปกรณ์เหล่านี้มีรายการมากมาย นับตั้งแต่ปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีพไปจนถึงอาวุธประจำตัว เพื่อให้ทหารมีขีดความสามารถในการรบตามต้องการ ต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 การศึกษาและพัฒนาวิชาการส่งกำลังบำรุง (Logistics) มีจุดประสงค์เพื่อต้องการจัดกำลังคนและพัสดุให้ประสานกันและเกิดความพร้อมในทางยุทธการ ขณะเดียวกัน ทางด้านธุรกิจเอกชนและวงการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ได้ปรับปรุงและพัฒนาการบริหารเรื่อยมานับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 เริ่มตั้งแต่ Frederick W. Tayor และนักวิชาการด้านบริหารอีกหลายท่าน ซึ่งในหลายประเทศทางซีกโลกตะวันตกได้หันมาสนใจเรื่องการบริหารทรัพยากรและการบริหารพัสดุกันมากขึ้น เหตุผลเนื่องมาจากความขาดแคลนวัตถุดิบและพัสดุอื่น ๆ ภายหลังสงครามทำให้แต่ละประเทศหาแนวทางการใช้ทรัพยากรของตนได้อย่างมีประโยชน์และคุ้มค่าที่สุด และได้

---

[4] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 5.

[5] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535 ข้อ 5.

[6] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

มีการศึกษาหาวิธีการที่จะอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการจัดหาพัสดุและการใช้ประโยชน์ของพัสดุ เพื่อผลของประสิทธิภาพในด้านการบริหาร ส่วนราชการฝ่ายพลเรือน ได้เริ่มต้นในการปรับปรุงการบริหารงานพัสดุ เมื่อประมาณปลายปี พ.ศ. 2511 โดยความคิดริเริ่มของกรมวิเทศสหการ สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน โดยได้รับความร่วมมือจาก USOM (ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น USAID)[7]

ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทย มีการวางระเบียบมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 โดยแยกการจ้างกับการพัสดุออกจากกัน ซึ่งกำหนดไว้ในระเบียบ 2 ฉบับ คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง พ.ศ. 2498 โดยใช้บังคับกับการจ้างแรงงาน การจ้างทำของ และการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 ซึ่งใช้กับการจัดซื้อพัสดุของทางราชการ ซึ่งรวมถึงการซื้อของทุกชนิด และครุภัณฑ์ ต่อมาในปี พ.ศ. 2518 สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้รักษาการระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้มีการเสนอระเบียบดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานราชการจากทุกกระทรวงและทบวง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงบประมาณ เพื่อดำเนินการปรับปรุงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้ง 2 ฉบับ โดยนำมารวมเข้ากันเป็นฉบับเดียว เรียกกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ” และได้นำมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการซื้อและการจ้างที่สำคัญ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหาพัสดุประเภทอื่นมารวมให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน กำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2522 เป็นต้นมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขต่าง ๆ เรื่อยมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2535 มีการปรับปรุงแก้ไขอีกครั้ง และประกาศใช้เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2535 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ดังนี้ คือ

1) เพื่อความเป็นเอกภาพและง่ายแก่ผู้ปฏิบัติงานในการดำเนินการเกี่ยวกับพัสดุ ลดความสับสนในการปฏิบัติและการสั่งการ

2) เพื่อความคล่องตัวในการแก้ไขปรับปรุงให้ทันต่อเหตุการณ์

3) เพื่อความรวดเร็วและสะดวกในการปฏิบัติ รวมทั้งปรับปรุงขั้นตอนวิธีการดำเนินการให้ทันสมัยและมีลักษณะเป็นสากลสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

---

[7] ชาญชัย แสวงศักดิ์, สาระน่ารู้เกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), น. 1.

4) เพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ โดยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการต้องเป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใส เป็นธรรมแก่ภาคเอกชน ให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น ป้องกันการสมยอมกันในการเสนอราคาและกำหนดบทลงโทษผู้ทิ้งงานทางราชการ

ปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 สิงหาคม 2560 ที่ผ่านมา นับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่มีฐานะเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป[8]

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[9] และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้[10]

---

[8] หมายเหตุท้าย พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

[9] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4

[10] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 5.

2.2 หลักการจัดระเบียบการบริหารทางปกครอง

หลักการจัดระเบียบการบริหารทางปกครองนี้ สามารถแบ่งได้เป็น หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralization) หลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Deconcentration) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.2.1 หลักการรวมอำนาจทางปกครอง (Centralization)

หลักการรวมอำนาจปกครองเป็นผลมาจากการปฏิวัติใหญ่ฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 โดยมีพื้นฐานมาจากการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับขุนนางเจ้าศักดินาก่อนการปฏิวัติ หลักการรวมอำนาจแสดงถึงความเป็นเอกภาพของรัฐ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงทางการเมืองและเป็นความคิดทางกฎหมายที่ดำเนินควบคู่ไปด้วยกัน หลักการรวมอำนาจจึงมีความหมายถึงการรวมอำนาจทางการเมืองและการรวมอำนาจทางปกครอง หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าหลักการรวมอำนาจ หมายถึงความเป็นเอกภาพทางการเมืองและความเป็นเอกภาพทางการปกครอง[11]

2.2.1.1 ความหมายของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครอง หมายถึง การรวมอำนาจปกครองทั้งหมดไว้ที่รัฐส่วนกลาง โดยรัฐส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ดำเนินการปกครองและจัดทำบริการสาธารณะในทุกเรื่อง มีการจัดระเบียบการปกครองที่กำหนดให้หน่วยการปกครองในรัฐมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด[12]

หลักการรวมอำนาจ อาจมีความหมายได้ 2 ทาง คือ ในความหมายประการแรก หลักการรวมอำนาจนำมาใช้ในการกำหนดรูปแบบของรัฐ กล่าวคือ กรณีที่เป็นรัฐเดี่ยวจะต้องมีการรวมอำนาจ เพราะสภาพของรัฐเดี่ยวต้องมีความเป็นเอกภาพและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพื่อความเป็นปึกแผ่นมั่นคงในการปกครองของรัฐ ดังนั้น ในรัฐเดี่ยวจึงต้องมีการรวมอำนาจในทางการเมือง กล่าวคือ มีศูนย์รวมอำนาจอธิปไตยหรือมีเอกภาพในการใช้อำนาจรัฐทั้งภายในและภายนอกรัฐโดยสมบูรณ์ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลสูงสุดกับนิติบุคคลอื่น ๆ ในรัฐเดี่ยวจะมีความเป็นเอกภาพแห่งอำนาจทั้งหลายของรัฐ คือ รัฐบาลซึ่งใช้อำนาจในทางบริหารของประเทศเพียงรัฐบาลเดียว และเป็นรัฐบาลที่มีอำนาจในการแสดงเจตจำนงในการบริหารประเทศและตรากฎหมาย อีกทั้งประชาชนภายในประเทศจะต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายเดียวกันทั้งประเทศ โดยไม่มีการแบ่งแยกหรือกระจายอำนาจทางปกครองให้แก่ส่วนอื่น

---

[11] ภูริชญา วัฒนรุ่ง, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.), น. 93 - 94.

[12] มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554), น. 1.

ส่วนใดในการปกครองประเทศ ซึ่งต่างจากประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นสหพันธรัฐที่เป็นการรวมรัฐต่าง ๆ เข้าด้วยกัน มลรัฐต่าง ๆ ยังคงมีอำนาจตรากฎหมายใช้บังคับกับประชาชนของตน[13]

หลักการรวมอำนาจในการปกครอง เป็นหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารของรัฐเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน เป็นการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ โดยให้รัฐแต่ผู้เดียวเป็นผู้ดำเนินการปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนทั่วทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ โดยรวมอำนาจในการตัดสินใจ การวินิจฉัยสั่งการเป็นการยุติเด็ดขาดอยู่ที่ผู้ปกครองรัฐ รัฐบาล[14] และกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในฐานะเป็นศูนย์กลางในการปกครอง ซึ่งตามกฎหมายปกครองไทย เรียกว่า ราชการบริหารส่วนกลางโดยเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการในราชการบริหารส่วนกลางซึ่งอยู่ในการบังคับบัญชาของหัวหน้าในส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินการปกครองทุกท้องถิ่นในอาณาเขตของรัฐ

2.2.1.2 ลักษณะสำคัญของหลักการรวมอำนาจปกครอง

หลักการรวมอำนาจปกครอง มีลักษณะสำคัญดังนี้ คือ[15]

1) มีการรวมอำนาจในการบังคับหน่วยการปกครองต่าง ๆ ไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ ประเทศที่จัดระเบียบราชการบริหารโดยถือหลักการรวมอำนาจปกครอง จะไม่ยอมให้กำลังทหารเป็นอิสระขึ้นต่อราชการบริหารส่วนกลาง รวมทั้งกำลังตำรวจซึ่งเป็นกำลังฝ่ายพลเรือนก็ต้องอยู่ในอำนาจการควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะกำลังทหารมีความสำคัญและจำเป็นต่อการปกป้องคุ้มครองเอกราชและอธิปไตยของรัฐให้พ้นจากการรุกรานประเทศอื่น และกำลังตำรวจก็จำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนภายในรัฐ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมายเกิดขึ้น หากปล่อยให้กองกำลังเหล่านี้ขึ้นกับท้องถิ่นต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ ย่อมเสี่ยงต่อการแตกแยกของรัฐ อีกทั้งยังไม่สะดวกในการระดมกำลังในกรณีที่จำเป็นต้องใช้กำลังบังคับ ดังนั้น การที่จะรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางได้จำเป็นต้องมีการรวมกำลังเหล่านี้ให้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง

---

[13] วัจนาถ วังตาล, “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536), น. 6 - 11.

[14] Charles Eisenmann. (1948) . Centralisation et Décentralisation Esquisse d’une théorie gene rale, (Paris : L.G.D.J. p. 70. (อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, กฎหมายการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549), น. 10 - 12.

[15] ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538), น. 174 - 178.

เท่านั้น เพื่อสามารถใช้กำลังบังคับได้อย่างเด็ดขาดและฉับพลัน เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อความปลอดภัยของรัฐเอง

2) มีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีอำนาจสูงสุดในการวินิจฉัยสั่งการในการปกครองทั่วอาณาเขตของรัฐ องค์กร เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและที่ประจำอยู่ในส่วนภูมิภาคต้องปฏิบัติตามนโยบายและระเบียบที่ส่วนกลางวางไว้

3) ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นไปตามระบบการบังคับบัญชา มีลำดับชั้นในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครอง

อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจในการที่จะสั่งการให้องค์กรเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ ตลอดจนแก้ไขเพิกถอนการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็นอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ด้วย กล่าวคือ มีลักษณะเป็นทั้งอำนาจเหนือการกระทำและอำนาจเหนือตัวบุคคลผู้กระทำ

ในการจัดระเบียบการปกครองตามหลักการรวมอำนาจนั้นมีการกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่รัฐมีตำแหน่งสูงต่ำขึ้นต่อกันเป็นลำดับชั้น (Hierarchie) โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งสูงกว่ามีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา และองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีตำแหน่งต่ำกว่ามีฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยไปยุติเด็ดขาดอยู่ที่ส่วนกลาง หากมีการฝ่าฝืนคำสั่งจะต้องถูกลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเจาะจง ศาลปกครองของฝรั่งเศสได้วินิจฉัยรองรับการมีอำนาจดังกล่าวของผู้บังคับบัญชาว่าเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปแห่งกฎหมายมหาชน ดังนั้น ตามหลักการรวมอำนาจปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคจึงเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา[16]

2.2.2 หลักการแบ่งอำนาจทางปกครอง (Deconcentration)

เนื่องจากหลักการรวมอำนาจปกครองมีข้อจำกัดบางประการ เช่น เรื่องความล่าช้าในการวินิจฉัยสั่งการที่ส่งผลทำให้ไม่อาจช่วยแก้ไขปัญหาที่มีความจำเป็นรีบด่วนได้ จึงทำให้มีการขยายหลักการรวมอำนาจปกครองโดยการแบ่งอำนาจปกครองนั้นให้แก่ราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการแทน

---

[16] มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12,* น. 2.

2.2.2.1 ความหมายของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

หลักการแบ่งอำนาจปกครอง หมายถึง การบริหารราชการที่หน่วยงานราชการส่วนกลางได้แบ่งและมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งส่วนกลางส่งไปประจำเพื่อปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองส่วนภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อดำเนินการงานในกิจการบางอย่างที่ไม่ได้เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียของส่วนรวมได้ตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้[17] แต่เจ้าหน้าที่เหล่านี้ยังคงเป็นผู้ที่ราชการบริหารส่วนกลางแต่งตั้ง และอยู่ในบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง หลักการแบ่งอำนาจปกครอง จึงเป็นหลักที่นำมาเสริมเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยหลักการแบ่งอำนาจปกครองนี้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการรวมอำนาจปกครอง[18]

2.2.2.2 ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง

ลักษณะสำคัญของหลักการแบ่งอำนาจปกครอง มีดังนี้

1) มีการแบ่งอำนาจที่เป็นของราชการบริหารส่วนกลางบางส่วนให้แก่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ อำนาจในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการในกิจการบางอย่างที่ได้รับมอบอำนาจมานั้นจะมีการสั่งการและสิ้นสุดเพียงที่ราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ซึ่งจะทำให้สามารถใช้อำนาจได้ทันต่อสถานการณ์

2) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางอย่างใกล้ชิด ไม่ได้มีความเป็นอิสระ ต้องมีเจ้าหน้าที่เป็นตัวแทนของส่วนกลางโดยราชการบริหารส่วนกลางจะจัดส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ตามเขตการปกครองท้องที่ในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ เช่น จังหวัด อำเภอ เจ้าหน้าที่เหล่านี้ปฏิบัติในฐานะเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน และบังคับบัญชา[19]

3) ราชการบริหารส่วนกลางแบ่งอำนาจให้ส่วนภูมิภาค ส่วนกลางซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการบริหารราชการแผ่นดินจะแบ่งอำนาจของตนให้ส่วนภูมิภาคไปดำเนินการเฉพาะบางเรื่องหรือบางขั้นตอน โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ อำนาจที่แบ่งให้นี้จะมากน้อยและกว้างขวางเพียงใด สุดแท้แต่ส่วนกลางจะเห็นสมควร และอำนาจที่แบ่งให้นี้ส่วนกลางจะเรียกคืนเมื่อใดก็ได้

---

[17] จักรพันธุ์ วงษ์บูรณาวาทย์, การบริหารราชการไทย (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541), น. 48.

[18] มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12,* น. 3.

[19] มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12,* น. 3.

หลักการแบ่งอำนาจปกครองแตกต่างกับหลักการกระจายอำนาจปกครองในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) ความแตกต่างในด้านเจ้าหน้าที่ขององค์การ กล่าวคือ หลักการแบ่งอำนาจปกครองที่มีการแบ่งอำนาจปกครองไปให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคนั้น เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังคงถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ เพราะการแต่งตั้งโยกย้ายต่างก็อยู่ภายในอำนาจของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับการเลือกตั้งจากคนในท้องถิ่นนั้น ไม่ใช่แต่งตั้งโดยราชการบริหารส่วนกลาง[20]

2) ความแตกต่างในด้านการควบคุมบังคับบัญชาและการกำกับดูแล กล่าวคือ หลักการแบ่งอำนาจปกครองนั้นเป็นการแบ่งอำนาจปกครองบางอย่างจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค แต่ยังคงถือว่าราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลางอยู่ ราชการบริหารส่วนกลางจึงมีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาราชการบริหารส่วนภูมิภาคอย่างเต็มที่ ส่วนหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางมีอำนาจเพียงกำกับดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้ปฏิบัติการต่าง ๆ ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น[21]

2.2.3 หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization)

หลักการกระจายอำนาจปกครองเป็นวิธีการที่รัฐหรือราชการส่วนกลางโอนอำนาจการปกครองหรือบริหารบางส่วนบางเรื่องที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรหรือนิติบุคคลอื่นรับไปดำเนินการแทน ภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น โดยมีอิสระพอสมควร ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแล (มิใช่บังคับบัญชา) ซึ่งเป็นหลักปกครองที่ถือเอาเสรีภาพของประชาชนที่จะปกครองตนเองเป็นที่ตั้ง

2.2.3.1 ความหมายของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจเป็นวิธีการที่รัฐจะมอบอำนาจทางปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ขึ้นอยู่ในความควบคุมเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยบริการสาธารณะซึ่งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางเป็นผู้ดำเนินงานอยู่ในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นหรือองค์การอันมิได้เป็นส่วนหนึ่ง

---

[20] ประยูร กาญจนดุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15,* น. 180 - 181 และ มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12,* น. 7 - 8.

[21] *เพิ่งอ้าง,* น. 7 - 8.

ขององค์การในราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินการด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นหรือขององค์การนั้นเอง โดยราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ควบคุมดูแลเท่านั้น ไม่ได้เข้าไปบังคับบัญชาสั่งการ[22]

2.2.3.2 ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

หลักการกระจายอำนาจปกครอง มีลักษณะสำคัญ ดังนี้ คือ

1) มีการแยกหน่วยการปกครองเป็นนิติบุคคลต่างหากจากหน่วยการปกครองของราชการบริหารส่วนกลาง โดยหน่วยการปกครองที่เป็นนิติบุคคลนั้นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ มีงบประมาณของตนเอง มีเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง ราชการบริหารส่วนกลางไม่ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาค

2) มีการเลือกตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น หรือที่เรียกว่า องค์กรปกครองท้องถิ่น มีเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองที่มาจากการเลือกตั้งของคนในหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ในหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้แทนของคนในท้องถิ่นนั้นที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ลักษณะของหลักการกระจายอำนาจปกครองที่ต้องมีการเลือกตั้งนี้นับว่าเป็นหัวใจที่สำคัญของหลักการนี้ จนอาจกล่าวได้ว่า “ถ้าไม่มีการเลือกตั้ง ก็ไม่ถือว่ามีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง”[23]

3) หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน กล่าวคือ องค์การตามหลักการกระจายอำนาจนั้นมีความอิสระที่จะดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ได้เอง โดยไม่ต้องรับคำสั่งหรืออยู่ภายใต้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นของราชการบริหารส่วนกลาง มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการและดำเนินกิจการได้ด้วยงบประมาณและด้วยเจ้าหน้าที่ของตนเอง ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ถ้าองค์การใดไม่มีความเป็นอิสระเช่นว่านี้ หรือมีแต่เพียงหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาแก่ราชการส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคเท่านั้น ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจทางปกครองอย่างแท้จริง

สำหรับขอบเขตในการกระจายอำนาจปกครอง อธิบายได้ว่า การกระจายอำนาจปกครองทั้งโดยวิธีกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน และโดยวิธีกระจายอำนาจทางบริการให้แก่องค์การย่อมต้องมีขอบเขตจำกัด กล่าวคือ สำหรับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น จะมอบอำนาจให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดำเนินการโดยอิสระอย่างเต็มที่ไม่ได้ จำเป็นต้องมีการควบคุมดูแลหรือกำกับโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่เสมอไม่มากก็น้อย ส่วนการกระจายอำนาจทางบริการให้แก่องค์การก็มีการกระจายอำนาจในขอบเขตจำกัดเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

---

[22] ประยูร กาญจนดุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15,* น. 183.

[23] มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12,* น. 6.

จะมอบกิจการในทางปกครองให้องค์การของรัฐบาลซึ่งมิใช่ทบวงการเมืองจัดทำมิได้ และต้องมีการควบคุมโดยราชการบริหารส่วนกลางอยู่ด้วยเสมอ นอกจากนี้ กิจการที่มอบให้จัดทำได้เองนั้น ท้องถิ่นหรือองค์การของรัฐบาลจะกำหนดเอาเองไม่ได้ แต่รัฐเป็นผู้กำหนดกิจการให้จัดทำโดยกฎหมายของรัฐ และข้อจำกัดขอบเขตของการกระจายอำนาจปกครองอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นการกระจายส่วนหนึ่งของอำนาจในทางปกครองให้องค์การอื่นนอกจากองค์การของราชการบริหารส่วนกลางรับไปจัดทำเท่านั้นมิได้กระจายอำนาจอื่น ๆ เช่น อำนาจทางการเมืองให้ไปด้วยเหมือนกับการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ

หลักการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ คือ การรวมตัวของรัฐต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญของสหรัฐกำหนดไว้ โดยผลของการรวมตัวของรัฐต่าง ๆ นี้ทำให้เกิดรัฐใหม่ขึ้น เรียกว่า “สหรัฐ” โดยทั้งรัฐแต่ละรัฐและสหรัฐต่างก็มีอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการของตนเอง รัฐแต่ละรัฐออกกฎหมายใช้ในรัฐตนเอง มีรัฐบาลของตนเอง มีระบบศาลของตนเอง ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของแต่ละรัฐที่จะทำได้ ซึ่งมีลักษณะจำกัด โดยทั้งนี้การปกครองของรัฐแต่ละรัฐจะขัดกับการปกครองของสหรัฐไม่ได้ ในขณะเดียวกัน สหรัฐอเมริกาก็สามารถออกกฎหมายใช้บังคับได้ทุกรัฐ มีรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา มีศาลของสหรัฐ แต่สหรัฐมีอำนาจบางอย่างที่เป็นอำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว เช่น อำนาจทางทหาร อำนาจทางเศรษฐกิจ อำนาจในทางการเงิน การคลัง และอำนาจในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ[24]

2.2.3.3 ความแตกต่างระหว่างหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง กับหลักการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐ

หลักการกระจายอำนาจปกครองแตกต่างกับหลักการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐในสาระสำคัญหลายประการ ดังนี้[25]

1) การกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นแต่เพียงมอบอำนาจปกครองบางอย่างอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารให้แก่ท้องถิ่นเท่านั้น มิได้มอบอำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการให้ด้วย บทกฎหมายของรัฐก็ใช้บังคับได้ตลอดทั้งประเทศ และท้องถิ่นไม่มีอำนาจที่จะตั้งศาลของตนเองได้ แม้แต่อำนาจในทางปกครองท้องถิ่นก็มิได้รับมอบหมายไปทั้งหมด เช่น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการทหาร การรักษาความสงบภายใน การสืบสวนและการสอบสวนคดีอาญา สำหรับประเทศไทยก็ยังคงให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐนั้น มีการมอบหมายส่วนหนึ่งแห่งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการให้แก่มลรัฐซึ่งเป็นส่วนประกอบของสหพันธรัฐ

---

[24] มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 12,* น. 8.

[25] ประยูร กาญจนดุล, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15,* น. 187 - 188.

ไม่เฉพาะแต่อำนาจในทางปกครองเท่านั้น มลรัฐมีอำนาจออกกฎหมายที่จะใช้บังคับในเขตของตนได้ มีเจ้าหน้าที่บริหารทำนองเดียวกับรัฐบาลของสหพันธรัฐ และมีศาลของมลรัฐเอง ส่วนสหพันธรัฐเป็นรัฐกลางซึ่งมีอำนาจเหนือมลรัฐต่าง ๆ อีกชั้นหนึ่ง

2) การกระจายอำนาจในทางปกครองนั้นย่อมทำได้ทั้งในรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐ และในรัฐที่เป็นรัฐรวมแบบสหพันธรัฐ ส่วนการกระจายอำนาจทางการเมืองนั้นจะทำได้แต่เฉพาะในรัฐรวมเท่านั้น จะนำมาใช้ในรัฐที่เป็นรัฐเดี่ยวหรือเอกรัฐไม่ได้

3) ในการกระจายอำนาจปกครองนั้น รัฐอาจจะจำกัดอำนาจหรือถอนคืนอำนาจที่มอบให้แก่ท้องถิ่นอย่างไรก็ได้ โดยอาศัยอำนาจกฎหมายธรรมดาของรัฐ แต่การกระจายอำนาจทางการเมืองแบบสหพันธรัฐนั้นย่อมเป็นไปตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐ รัฐบาลกลางจะจำกัดหรือถอนคืนอำนาจด้วยบทกฎหมายธรรมดาไม่ได้ จะทำได้ก็แต่โดยแก้ไขรัฐธรรมนูญตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐกำหนดไว้ ซึ่งมลรัฐต่าง ๆ ต้องมีส่วนได้เสียในการแก้ไขด้วย[26]

2.2.3.4 การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ

การจัดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจนั้น อาจจำแนกวิธีกระจายอำนาจออกได้เป็นสองวิธี คือ[27]

1) การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน (Décentralisation territoriale) คือ การกระจายอำนาจปกครองโดยพิจารณาตามอาณาเขต มีการมอบอำนาจในการปกครองให้แต่ละพื้นที่ตามอาณาเขต แต่ละเขตมีอำนาจปกครองตนเองภายในเขตนั้น ๆ เป็นวิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ปกครองตนเอง เช่น มอบอำนาจให้เทศบาลจัดทำกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดไว้ภายในเขตเทศบาลแต่ละแห่ง เป็นต้น กล่าวคือ มีการกำหนดขอบเขตอำนาจไว้เฉพาะท้องถิ่นนั้น และตามหลักทั่วไปจะทำกิจการออกไปนอกเขตไม่ได้ นอกจากกฎหมายจะบัญญัติยกเว้นไว้ วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนั้นเป็นวิธีที่มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างเกี่ยวกับการปกครองให้ท้องถิ่นจัดทำด้วยเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และด้วยงบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ วิธีกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นนี้ กฎหมายปกครองของไทยเรียกว่าการจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางส่วนให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำ โดยการจัดทำบริการสาธารณะที่ได้รับมอบหมายนั้นจะถูกจำกัดขอบเขตโดยพื้นที่หรืออาณาเขตขององค์การ

---

[26] *เพิ่งอ้าง*, น. 187 - 188.

[27] มานิตย์ จุมปา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12*, น. 7.

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง หรือกล่าวได้ว่า การกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน คือ วิธีการกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะบางอย่าง ยกเว้นกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของประเทศให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำ ซึ่งจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การจัดระเบียบราชการบริหารในลักษณะนี้เรียกว่า “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”[28]

2) การกระจายอำนาจทางกิจการหรือบริการ (Décentralisation par service ou technique) คือ การมอบอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยองค์กรดังกล่าวมีทรัพย์สิน งบประมาณ และเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นวิธีกระจายอำนาจโดยมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การซึ่งมิได้อยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลางรับไปดำเนินงานด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์การนั้นเอง เช่น การจัดตั้งองค์การของรัฐบาลให้จัดทำกิจการเฉพาะอย่าง เช่น การไฟฟ้านครหลวง การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย เป็นต้น วิธีกระจายอำนาจทางบริการเช่นนี้ไม่ใช่เป็นการกระจายอำนาจปกครองเหมือนกับวิธีที่หนึ่ง แต่เป็นการมอบให้องค์การของรัฐบาลจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งอันไม่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น กิจการทางเทคนิคหรือทางเศรษฐกิจ ไม่ได้มอบบริการสาธารณะหลาย ๆ อย่างในทางปกครองให้ไปจัดทำ เหมือนกับวิธีกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพราะฉะนั้นการกระจายอำนาจทางบริการจึงแตกต่างกับการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดนในสาระสำคัญข้อนี้ และข้อแตกต่างอีกอย่างหนึ่งก็คือ การกระจายอำนาจทางบริการนั้นไม่ถือเอาอาณาเขตเป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่เป็นหลักสำคัญเหมือนกับการกระจายอำนาจทางพื้นที่หรือทางเขตแดน กล่าวคือ องค์การอาจจัดทำกิจการได้ทั่วทั้งประเทศหรือทำเฉพาะในเขตหนึ่งเขตใดก็ได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์การนั้น เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเดินรถไฟทั่วทั้งประเทศ การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจหน้าที่จำหน่ายกระแสไฟฟ้าเฉพาะในเขตนครหลวงและในเขตจังหวัดที่ใกล้เคียง เป็นต้น[29]

ดังนั้น การกระจายอำนาจทางบริการ คือ การที่รัฐมอบอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะในบางเรื่องบางอย่างให้แก่องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้จัดทำ ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้จะไม่เหมือนกับการกระจายอำนาจทางปกครอง แต่เป็นการมอบให้องค์กร

---

[28] ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญชน, 2542), น. 99 - 100.

[29] ประยูร กาญจนดุล, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 12,* น. 185 - 186.

ของรัฐไปจัดทำบริการสาธารณะโดยแยกออกมาเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง มีผู้บริหารเป็นของตนเอง อีกทั้งนิติบุคคลในลักษณะนี้จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐโดยตรง[30] กล่าวคือ เป็นการมอบบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์กร ซึ่งมิได้อยู่ในระบบราชการ จัดทำด้วยเงินทุนและเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น เช่น องค์กรที่จัดทำนี้ มีอยู่ 2 รูปแบบ ได้แก่ รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนอิสระ

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ก็คือการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน ซึ่งมิใช่อำนาจในทางนิติบัญญัติและมิใช่อำนาจทางตุลาการ แต่เป็นอำนาจปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร เพื่อทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เฉพาะในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับกองกำลังในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของรัฐให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยให้มีองค์การนิติบุคคลที่มีองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหมดหรือส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินงานบริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอิสระในการปกครองตนเอง ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค หากอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสเรียกการควบคุมนี้ว่า “La tutelle administrative” ซึ่งแปลว่า “การกำกับดูแลทางปกครอง”[31]

2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงแนวคิดและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง รวมทั้งจะได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

2.3.1 องค์กรของรัฐ

2.3.1.1 ความหมายขององค์กรของรัฐ

องค์กร (organ) เป็นข้อความคิดทางกฎหมาย (legal concept) เพราะในทางกฎหมายถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล เป็นผู้ที่ทรงสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเองจึงจำเป็นต้องกำหนดให้บุคคลธรรมดาทำหน้าที่แสดงเจตนาและกระทำการซึ่งมีผลผูกพันรัฐในทางกฎหมาย บุคคลธรรมดานี้

---

[30] *เพิ่งอ้าง,* น. 99 - 100.

[31] สมคิด เลิศไพฑูรย์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14,* น. 19.

เรียกว่า “องค์กรของรัฐ”[32] ดังนั้น การกระทำของรัฐเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ซึ่งเป็นภารกิจของรัฐนั้น รัฐจะต้องกระทำการผ่านทางบุคคลธรรมดาที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐ[33]

“องค์กรของรัฐ” จึงหมายถึง บุคคลธรรมดาที่ทำหน้าที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือในการแสดงเจตนาและกระทำการต่าง ๆ ตามภารกิจของรัฐซึ่งมีผลผูกพันรัฐในทางกฎหมาย แต่องค์กรของรัฐนั้นแตกต่างจากตัวแทนในกฎหมายลักษณะตัวการตัวแทนตามกฎหมายแพ่ง คือ ตามกฎหมายแพ่งนั้น ตัวแทนแสดงเจตนาหรือกระทำการในนามของตนเอง เพียงแต่ได้รับมอบอำนาจให้กระทำแทนบุคคล ที่เรียกว่าตัวการ ตัวแทนมีสภาพบุคคลแยกต่างหาก ส่วนองค์กรของรัฐไม่ได้กระทำการหรือแสดงเจตนาในนามของตนเอง แต่แสดงเจตนาหรือกระทำการในนามของรัฐ การกระทำขององค์กรถือเป็นการกระทำของรัฐ บุคคลธรรมดาที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐมิได้มีสภาพบุคคลแยกจากรัฐ ดังนั้น การกระทำของบุคคลธรรมดาตามภารกิจของรัฐในฐานะเป็นองค์กรของรัฐ จึงไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อตัวบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นองค์กรของรัฐแต่มีผลผูกพันรัฐ[34]

2.3.1.2 องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ สามารถจำแนกออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ๆ ดังต่อไปนี้

1. องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่หลักในการออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ คือ รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา[35] องค์กรนิติบัญญัติถือได้ว่าเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการปกครองและบริหารประเทศ เนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะสามารถดำเนินการใด ๆ ก็ตาม อันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนได้นั้น จะต้องมีกฎหมาย ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราหรือบัญญัติให้อำนาจนั้นไว้ หากปราศจากกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารหรือผู้ปกครองย่อมไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้[36]

---

[32] สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น. 201.

[33] *เพิ่งอ้าง,* น. 199.

[34] *เพิ่งอ้าง,* น. 201.

[35] ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), น. 97.

[36] กิจบดี ชินเบญจภุช, หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law), (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), น. 51 – 52.

2. องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่หลักในการบังคับใช้กฎหมายในการบริหารประเทศและในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการด้านต่าง ๆ ของประชาชน[37] ดังนั้น ฝ่ายบริหารจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ไว้ การทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือ หากฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติกฎหมายที่ไม่เอื้ออำนาจให้ฝ่ายบริหารทำงานได้ หรือไม่สามารถปกครองประเทศได้ตรงตามแนวนโยบายที่เสนอไว้แก่ประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายที่ขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ฝ่ายบริหารก็สามารถควบคุมการทำงานหรือถ่วงดุลอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยการ “ยุบสภา”[38]

องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารแบ่งออกเป็น 2 ระดับ[39] คือ

1) “ฝ่ายการเมือง” คือ คณะรัฐมนตรี (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี) ซึ่งใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดนโยบายและกำกับดูแลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติโดย “ฝ่ายประจำ”

2) “ฝ่ายประจำ” คือ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองซึ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติบังคับใช้กฎหมายและนโยบายของ “ฝ่ายการเมือง” ไปสู่การปฏิบัติ

3. องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ คือ ศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งนอกเหนือจากศาลยุติธรรมและศาลทหารที่มีมาแต่เดิมแล้ว รัฐธรรมนูญได้เพิ่มระบบศาลใหม่ขึ้นมาอีก 2 ระบบศาล คือ ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง รวมทั้งหมด 4 ระบบศาล ศาลทั้ง 4 ระบบศาลเป็นองค์กรของรัฐ ซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์[40]

ฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่ในการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการหรือเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม และเนื่องจากอำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการใช้กฎหมายให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ดังนั้น อำนาจตุลาการจึงเป็นอำนาจที่มีอิสระกว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร[41]

---

[37] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 35,* น. 97.

[38] กิจบดี ชินเบญจภุช, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36*, น. 55 – 56.

[39] ชาญชัย แสวงศักดิ์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 35,* น. 97.

[40] *เพิ่งอ้าง,* น. 100.

[41] กิจบดี ชินเบญจภุช, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36,* น. 61.

4. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

แนวความคิดในการสถาปนาองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเป็นกลไกที่เข้าไปเติมเต็มช่องว่างในโครงสร้างการบริหารประเทศผ่านการทำหน้าที่ดูแล ควบคุม วางกฎระเบียบ ให้แก่กิจกรรมต่าง ๆ ภายในรัฐ ทั้งที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและที่จำเป็นสำหรับใช้เป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ โดยมีความมุ่งหมายหลักในการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเริ่มมีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีการปรับปรุงให้มีความชัดเจนมากขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยกำหนดสาระสำคัญว่าด้วยเรื่ององค์กรตามรัฐธรรมนูญแยกเป็นหมวดเฉพาะ[42] ซึ่งแบ่งประเภทองค์กรเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่องค์กรต่าง ๆ ดังนี้

1) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องมีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระขึ้น เพื่อทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐ กล่าวคือ เมื่อสังคมโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าในทางเทคโนโลยี มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ประโยชน์ทั้งในทางเศรษฐกิจ ในการบริหารทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งในกิจกรรมทางการเมือง เทคโนโลยีเหล่านี้ส่วนมากมีราคาสูงและซับซ้อน ยากที่ประชาชนธรรมดาจะเข้าถึง ไม่ว่าจะในแง่ของการเข้าเป็นเจ้าของหรือในแง่ของการทำความเข้าใจในการทำงานของระบบเทคโนโลยี ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีมาตรการและองค์กรที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้เกิดความโปร่งใสทางด้านการเงิน ซึ่งหากปล่อยให้รัฐหรือเอกชนดำเนินการไปโดยปราศจากการควบคุมดูแลที่ถูกต้องทั่วถึงและละเอียดถี่ถ้วนแล้ว อาจส่งผลกระทบในทางที่ไม่พึงประสงค์ต่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยส่วนรวมได้ง่าย เนื่องจากโครงสร้างของการบริหารแบบดั้งเดิม ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้นทำให้การบริหารงานของภาครัฐเป็นไปอย่างล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน ขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน ไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และด้วยเหตุที่แนวความคิดทางราชการบริหารที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ถือว่าเป็นกลไกที่ต้องปฏิบัติงานสนอง

---

[42] สถาบันพระปกเกล้า และสภาพัฒนาการเมือง, องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557), น. 6.

นโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายการเมือง ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติภารกิจในทางการวางระเบียบและควบคุมได้ จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่มีลักษณะของความเป็นอิสระและเป็นกลางขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว[43] ได้แก่

(1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากบุคคลดังต่อไปนี้[44]

1) ผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ ที่จะยังประโยชน์แก่การบริหารและจัดการการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ซึ่งได้รับการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหา จำนวนห้าคน

2) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา หรือตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนสองคน

ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว[45]

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวน หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือ

---

[43] วิษณุ วรัญญู, องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย), (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), น. 5 - 15.

[44] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 222.

[45] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 223.

การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย[46]

(2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา โดยผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน[47]

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น รวมถึงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ[48] ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาล

---

[46] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 224.

[47] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 228.

[48] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 230.

ปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง[49]

(3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย

1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี[50]

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว[51]

---

[49] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 231.

[50] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 232.

[51] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 233.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และมีหน้าที่/อำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย[52]

(4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กฎหมาย การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบปี[53] มีอำนาจหน้าที่ในการวางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและหลักเกณฑ์มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ มีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไข

---

[52] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 234.

[53] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 238.

ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน รวมถึงมีอำนาจสั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ[54]

(5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเจ็ดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องมีความรู้และประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว[55]

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้าและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน รวมถึงหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ[56]

2) องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้มีองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว ได้แก่ องค์กรอัยการ มีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และกำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระโดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม และการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ

---

[54] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 240.

[55] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 246.

[56] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 247.

ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ[57]

2.3.2 องค์กรทางปกครอง

องค์กรทางปกครอง เป็นการจัดแบ่งฝ่ายปกครองออกเป็นองค์กรต่าง ๆ โดยมีองค์กรหลายรูปแบบที่สัมพันธ์กัน และองค์กรแต่ละรูปแบบนั้นจะเหมาะสมกับภารกิจที่แตกต่างกัน และต่างก็ดำเนินงานแทน “รัฐ” เพื่อการรักษาประโยชน์ส่วนรวมหรือคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดองค์กรเพื่อทำงานแทนรัฐนั่นเอง

2.3.2.1 ความหมายขององค์กรทางปกครอง

องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หมายถึง บรรดาองค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง[58] และหมายความรวมถึงพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ด้วย เมื่อองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารเหล่านี้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอพระราชบัญญัติ[59]

2.3.2.2 ประเภทขององค์กรทางปกครอง

ในอดีต องค์กรทางปกครอง อาจจำแนกได้เป็น 9 ประเภท[60] ได้แก่ รัฐ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอิสระ คณะกรรมการ เจ้าหน้าที่รายบุคคล รัฐวิสาหกิจ และเอกชนผู้ได้รับมอบหมาย แต่ในปัจจุบัน องค์กรทางปกครอง อาจจำแนกได้เป็น 10 ประเภท โดยมีการเพิ่มเติมองค์กรทางปกครองอีกหนึ่งองค์กร คือ องค์การมหาชน ซึ่งสามารถอธิบายรายละเอียดเกี่ยวกับองค์กรต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1) รัฐ เป็นการรวมตัวของกลุ่มคนซึ่งเป็นราษฎรโดยจัดตั้งเป็นเมืองที่มีเอกราช และร่วมดำเนินการเมืองกันเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่พวกตนตามเจตนารมณ์อันร่วมกัน การรวมตัวกันจัดตั้งเป็นรัฐเป็นมาโดยปริยาย ตั้งแต่โบราณและสืบเนื่องตลอดมาโดยมีการจัดการภายในรัฐ

---

[57] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 248.

[58] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “การกระทำทางปกครอง” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 (อัดสำเนา), 2543), น. 9.

[59] สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545), น. 142.

[60] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: จิรรัชการพิมพ์, 2540), น. 61.

เปลี่ยนแปลงมาหลายระบบ ตั้งแต่ระบบผู้นำคนเดียว ระบบผู้นำเป็นกลุ่มระบบกษัตริย์แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในปัจจุบัน คือ ระบอบประชาธิปไตย ในการเป็นรัฐนั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ คือ[61] (1) ประชากร ประชากรทุกคนถือว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของความเป็นรัฐ เพราะรัฐเกิดขึ้นมาก็เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ หลักการนี้เป็นหลักการที่มีมาแต่เดิมตั้งแต่สมัยกรีก ดังจะเห็นได้จากทัศนะของอริสโตเติลเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่ว่ารัฐแม้ว่าจะมีความสำคัญ และมีจุดมุ่งหมาย ในตัวเองก็ตาม แต่ความสำคัญของรัฐไม่ได้อยู่เหนือไปกว่าความสำคัญของครอบครัวและปัจเจกชน (2) ดินแดน ซึ่งรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในดินแดนของรัฐนั้นทั้งหมดด้วย (3) รัฐบาล คือ คณะบุคคลที่มีอำนาจปกครองในรัฐ ไม่ว่ารัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงหรือสลายหายไปอย่างใด รัฐหรือประเทศ ก็จะยังอยู่ตลอดไป ไม่เปลี่ยนแปลงหรือสลายลงตามไปด้วย และ (4) อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจสูงสุดในรัฐในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องภายในประเทศ และการจัดการในเรื่องภายนอกประเทศ

2) ราชการส่วนกลาง มีจำแนกไว้ในมาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และเป็นหน่วยงานของรัฐที่สัมพันธ์ใกล้ชิดที่สุดกับศูนย์อำนาจของรัฐ ราชการส่วนกลางจะประกอบไปด้วยหน่วยงานที่เป็นฝ่ายปฏิบัติของรัฐบาลและหน่วยธุรการของรัฐสภา ศาล และสถาบันอิสระอื่นด้วย เช่น สำนักพระราชวัง สำนักราชเลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นต้น ราชการส่วนกลางมีส่วนงานที่สำคัญ คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม[62]

ตามหลักกฎหมายปกครองของไทย ถือว่า กระทรวง ทบวง และกรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นการจำแนกหน่วยงานของรัฐให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ หลักของกฎหมายไทยในเรื่องนี้แตกต่างจากหลักของกฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศในยุโรปซึ่งไม่ถือว่า กระทรวง ทบวง กรม มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ และถือว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน กระทรวง ทบวง กรม เป็นเพียงหน่วยงานของรัฐซึ่งทำกิจการในนามของรัฐเท่านั้น รัฐจึงเป็นนิติบุคคลแต่เพียงนิติบุคคลเดียว ผู้ใดจะฟ้องร้องก็ต้องฟ้องร้องรัฐ มิใช่ฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม และในทำนองเดียวกัน กระทรวง ทบวง กรม จะฟ้องร้องบุคคลใด ก็ต้องฟ้องร้องในนามของรัฐ แต่ตามหลักกฎหมายไทย กระทรวง ทบวง กรม สามารถเป็นโจทก์ จำเลย และทำนิติกรรมต่าง ๆ ได้ในนามของตนเองโดยไม่ต้องอ้างรัฐ อย่างไรก็ดี งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรม ยังรวมอยู่ในพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน

---

[61] กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ, (กรุงเทพมหานคร: กรุงสยามการพิมพ์, 2517), น. 9 - 15.

[62] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. มาตรา 7.

ฉบับเดียวกัน ดังนั้น ถึงแม้ว่ากฎหมายไทยจะบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคลแต่ละส่วนก็ตาม กระทรวง ทบวง กรม ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของนิติบุคคลใหญ่คือ รัฐ นั่นเอง[63]

3) ราชการส่วนภูมิภาค เป็นการแบ่งอำนาจของราชการส่วนกลางที่อยู่ ณ เมืองหลวงมายังการปฏิบัติราชการในพื้นที่แต่ลักษณะราชการส่วนภูมิภาคของไทย มีลักษณะเฉพาะโดยเห็นกันว่างานของส่วนราชการต่าง ๆ ระดับกรม อาจตั้งที่ทำการและกำหนดขอบเขตงานแต่ละที่ทำการอย่างไรก็ได้ อันเป็นเรื่องภายในกรม การที่มีหน่วยงานเช่นนั้นอยู่ในพื้นที่เป็นเพียงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้น[64] แต่ถ้าเป็นราชการส่วนภูมิภาค ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงที่จะสั่งการแก่หน่วยราชการนั้นได้ตามความเหมาะสม[65]

การที่กฎหมายบัญญัติให้จังหวัดซึ่งเป็นหน่วยงานในราชการส่วนภูมิภาค มีฐานะเป็นนิติบุคคล ได้เริ่มมาตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และกฎหมายจัดระเบียบราชการบริหารที่ประกาศใช้บังคับต่อ ๆ มา อย่างไรก็ตาม การบัญญัติให้จังหวัด อันเป็นหน่วยงานในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นนิติบุคคลนี้นับว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง เพราะราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงสาขาของราชการบริหารส่วนกลางที่ได้แบ่งออกไปทำในส่วนต่าง ๆ ของประเทศ กล่าวคือ ราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำราชการในเขตท้องที่จังหวัดต่าง ๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง แต่มิได้แยกออกไปเป็นหน่วยงานอิสระจากราชการบริหารส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ยังเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม และงบประมาณก็อยู่ในงบประมาณแผ่นดินที่ตั้งให้กระทรวง ทบวง กรม อันเป็นองค์การของราชการบริหารส่วนกลางทั้งสิ้น มิได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหาก โดยมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเองเหมือนกับองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น[66]

4) ราชการส่วนท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจจากราชการส่วนกลางให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานทางปกครอง โดยเคารพการตัดสินใจเลือกพัฒนาของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตรงกับความต้องการของประชาชน

---

[63] คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย LW 102, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554), น. 221.

[64] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. มาตรา 57 (4).

[65] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. มาตรา 54.

[66] ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), น. 132 - 140.

แต่ขณะเดียวกันหากการงานไม่เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ประชาชนคนไทยพึงมีพึงได้ รัฐบาลย่อมมีอำนาจแทรกแซงให้ปฏิบัติในทางที่ถูกที่ควรได้[67] ทั้งนี้ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

5) หน่วยงานอิสระ ในที่นี้หมายถึงหน่วยงานที่มีอิสระจากการควบคุมของรัฐบาลโดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากภารกิจของหน่วยงานนั้นไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในระบบควบคุมโดยตรงจากระบบราชการ เพราะมีการตรวจสอบหลายขั้นตอน ทำให้ล่าช้าและโดยทั่วไปจะถูกครอบงำโดยทางการเมืองระดับหนึ่งด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อเป็นหน่วยงานของรัฐก็ต้องมีการควบคุมอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่บ้าง ขึ้นอยู่กับระดับความเป็นอิสระที่จัดให้ เพราะเมื่อเป็นหน่วยงานของรัฐความรับผิดชอบต่อรัฐยังจะต้องมีอยู่[68]

ความเป็นหน่วยงานอิสระ อาจพิจารณาได้ 3 แง่ด้วยกัน[69] คือ

(1) อิสระในการจัดการบุคลากร บุคลากรของรัฐโดยปกติจะมีความสัมพันธ์โดยตรงกับรัฐในแง่การได้รับเงินเดือนและบำเหน็จบำนาญ การจัดการบุคลากรจะทำให้สามารถจัดหาบุคลากรและจัดระบบเงินเดือนได้เองและสามารถให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยมีความคล่องตัว

(2) อิสระในทางทรัพย์สิน ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ปกติจะมีการตรวจสอบดูแลจากองค์กรภายนอกโดยกระทรวงการคลังเป็นประจำ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ ก็จะต้องถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่หากมีอิสระในทรัพย์สิน ก็สามารถมีทรัพย์สินของตนเองและตรวจสอบดูแลด้วยตนเอง

(3) อิสระในการดำเนินงาน การงานของรัฐจะต้องทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในระบบประชาธิปไตย จึงมีรัฐบาลขึ้นมาเพื่อทำงานแทนประชาชน และรับผิดชอบต่อประชาชน งานทั้งหมดจึงควรจัดทำโดยรัฐบาล และในความเป็นจริงของการปกครอง การดำเนินงานของรัฐบาล จะอยู่ภายใต้การครอบงำของนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลด้วย และในบางกรณีจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบหรือคานการใช้อำนาจ การงานของรัฐบาล บางกรณีถึงต้องดำเนินงานโดยองค์กรที่มีอิสระที่รัฐบาลจะเข้ามาควบคุมโดยตรงไม่ได้

---

[67] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60,* น. 76.

[68] *เพิ่งอ้าง,* น. 80.

[69] *เพิ่งอ้าง,* น. 80.

6) คณะกรรมการ

ความหมายของคำว่า “คณะกรรมการ” ในทางวิชาการนั้นได้มีผู้ให้นิยามความหมายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) คณะกรรมการ คือ กลุ่มของบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการบางอย่าง ซึ่งมีลักษณะที่เป็นการกระทำของกลุ่ม (Group Action)[70]

(2) คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารบางอย่าง คณะกรรมการนั่งทำงานเฉพาะแต่ในรูปของกลุ่ม (Group) และต้องการความอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน สำนักงานคณะกรรมการมักจะเป็นแบบกำหนดให้ทำงานบางอย่างพิเศษจากงานประจำตามปกติ[71]

(3) คณะกรรมการ หมายถึง คณะบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลหรือองค์กรที่คณะบุคคลนั้นสังกัดอยู่เพื่อทำหน้าที่ด้วยการประชุมพิจารณาปรึกษาหารือเฉพาะเรื่องที่คณะกรรมการชุดนั้นได้รับมอบหมายแล้วรวบรวมข้อวินิจฉัยหรือข้อเสนอแนะต่อองค์การนั้น[72]

คณะกรรมการอาจจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท[73] คือ คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย และคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล

(1) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามกำหนดระยะเวลา ได้แก่ คณะกรรมการประจำและคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณี คณะกรรมการประจำนี้ส่วนมากเป็นคณะกรรมการที่องค์กรนั้นได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาหรือตรวจสอบ ตลอดจนเป็นองค์คณะที่จะนำข้อเสนอแนะในการวิจัย งานที่มีลักษณะทั้งทั่ว ๆ ไป และเฉพาะเรื่อง เมื่อมีเรื่องใดผ่านมาก็จะต้องให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาก่อน อันเป็นการกลั่นกรองที่องค์กรนั้น ๆ จะวินิจฉัยสั่งการออกไป ส่วนคณะกรรมการพิเศษเฉพาะกรณีนี้ จะถูกก่อตั้งขึ้นในโอกาสพิเศษ หรือสำหรับวัตถุประสงค์ที่พิเศษ กล่าวคือ เมื่อพิจารณาได้ว่ามีเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะเกิดขึ้น องค์กรนั้น ๆ อาจจะแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะบุคคลนั้นร่วมพิจารณาดำเนินการ และเมื่อกิจการนั้น ๆ สำเร็จลุล่วงไปแล้ว คณะกรรมการชุดนี้ก็จะหมดสภาพไปในตัว

---

[70] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “องค์กรแบบคณะกรรมการ,” วารสารกฎหมายปกครอง, 2526, เมษายน, น. 51.

[71] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “คณะกรรมการ: การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ,” วารสารกฎหมายปกครอง, 2526, เมษายน, น. 63.

[72] ประทาน คงฤทธิศึกษากร, “การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร,” มหาดไทย 4 (40), 2522, น. 110.

[73] *เพิ่งอ้าง,* น. 112.

(2) คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามความมุ่งหมาย หรือแต่งตั้งขึ้นตามหน้าที่ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท[74] คือ คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ลักษณะสำคัญของคณะกรรมการประเภทนี้ก็คือ คณะบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ในการบริหารงานในกิจการนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการบริหารการศึกษาแห่งชาติมีหน้าที่พิจารณาปรับปรุงวางแผน และโครงการการศึกษาแห่งชาติให้เหมาะสม และคณะกรรมการที่ปรึกษาและแนะนำ (Advisory Committee) คณะกรรมการดังกล่าวนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่หน่วยงานของทางราชการหรือองค์กรที่แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนี้ขึ้น คำแนะนำและคำปรึกษาของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ไม่มีผลผูกมัดองค์กรหรือหน่วยงานราชการที่นำปัญหามาขอคำปรึกษา

(3) คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นตามองค์ประกอบของคณะบุคคล (Composition) ได้แก่ การแต่งตั้งคณะบุคคลที่มีอาชีพเดียวกันและมีผลประโยชน์อันเดียวกันเข้าเป็นคณะกรรมการเพื่อดำเนินกิจการในอาชีพของตน โดยบุคคลเหล่านี้มีวัตถุประสงค์ร่วมกันที่จะพัฒนากิจการของตนให้มีผลประโยชน์ดียิ่งขึ้น เช่น คณะกรรมการสภาทนายความ คณะกรรมการสมาคมพ่อค้าไทย เป็นต้นหรือกรณีเป็นการรวมเอาคณะบุคคลที่มีอาชีพหรือผลประโยชน์ส่วนได้ส่วนเสียไม่เหมือนกันหรือขัดแย้งกัน แล้วแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อประสานกิจการที่ก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีร่วมกันหรือเพื่อหาทางต่อรองผลประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการในแบบนี้มีประโยชน์อย่างดียิ่งในการบริหารซึ่งจะเป็นหนทางขจัดข้อขัดแย้งกันได้ รวมทั้งกรณีการรวมเอาคณะบุคคลที่ต่างอาชีพต่างองค์กรเข้ามาทำงานร่วมกัน เป็นต้นว่าการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นอาจจะแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภาเองหรือบุคคลภายนอกต่าง ๆ เข้ามาเป็นคณะกรรมการ

"คณะกรรมการ" เป็นรูปแบบขององค์กรทางปกครองที่ใช้กันมาแต่โบราณและมีข้อดีอยู่มาก เช่น ได้ข้อยุติที่ดีกว่าเพราะการร่วมกันวิเคราะห์จากความคิดของหลายคน ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของคน ๆ เดียว ใช้ในการประสานประโยชน์ที่ขัดแย้ง เกิดความกระจ่างในการประสานงาน และยังเป็นการรวมอำนาจที่ต่างกันจากแต่ละคนเข้ากัน ทำให้การงานเกิดผลเร็ว เป็นต้น ทั้งนี้ การจัดตั้งคณะกรรมการในงานต่าง ๆ อาจมีลักษณะแตกต่างกันได้ คณะกรรมการในองค์กรทางปกครองจึงอาจมีการจัดตั้งและวิธีดำเนินงานหลายรูปแบบ แต่โดยที่คณะกรรมการในการใช้อำนาจทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเฉพาะบางประการ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติเรื่องคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ[75]

---

[74] *เพิ่งอ้าง,* น. 113 - 114.

[75] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60,* น. 82 - 83.

การแต่งตั้งกรรมการ คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยมากจะตั้งจากผู้เป็นข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถในการรับผิดชอบ เพราะข้าราชการจะมีวินัยกำกับให้ต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อย่างไรก็ตามในกรณีต้องการความโปร่งใสหรือต้องการส่วนร่วมจากภาคเอกชนก็อาจตั้งบุคคลในภาคเอกชนเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการได้ และในบางกรณีต้องการความรู้ความสามารถสูงในความรู้ด้านใดโดยเฉพาะก็จะกำหนดให้มีกรรมการที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยไม่เลือกว่าบุคคลดังกล่าวจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน ในกรณีกรรมการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒินี้จึงมีหลักการว่าการแต่งตั้งต้องระบุตัวบุคคลว่าเป็นผู้ใด[76] จะระบุเป็นตำแหน่งไม่ได้ เพราะการระบุเป็นตำแหน่งหรือเป็นผู้แทนสถาบันนั้นเท่ากับมิได้พิจารณาคุณสมบัติของตัวบุคคล แม้ว่าโดยทั่วไปบุคคลระดับหนึ่งในสถาบันนั้น ๆ มักจะมีความรู้ความสามารถระดับผู้ทรงคุณวุฒิก็ตาม[77]

การดำรงตำแหน่งกรรมการ คณะกรรมการอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งหลายรูปแบบ ในกรณีที่เน้นความเป็นอิสระขององค์กรอาจจัดให้มีการหมุนเวียนกันออก โดยมีวาระยาวกว่าวาระของรัฐบาล เพื่อมิให้รัฐบาลใดมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการทั้งหมดพร้อมกัน เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์[78] แต่โดยทั่วไปที่ไม่เคร่งครัดเช่นนั้นจะใช้ระบบแต่งตั้งพร้อมกันทั้งชุดเพื่อให้โอกาสผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งจะได้พิจารณาได้เต็มที่ ในรูปแบบเช่นนี้กฎหมายก็จะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในระหว่างที่กรรมการชุดเดิมยังมีตำแหน่งอยู่คงมีตำแหน่งในวาระเท่ากับวาระที่เหลือของกรรมการคณะนั้นเท่านั้น[79] และในกรณีที่กรรมการนั้นมิใช่กรณีที่เป็นโดยตำแหน่งแล้วก็ถือเป็นเรื่องสมัครใจเฉพาะตัว ดังนั้น กรรมการจึงมีสิทธิลาออกได้เสมอ[80]

คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยทั่วไปมักจะให้ผู้รับผิดชอบในการตำแหน่งให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อ เพื่อให้สามารถปรับปรุงองค์ประกอบเพื่อให้การทำงานสำเร็จเป้าหมายตามที่ผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งต้องการ แต่ในกรณีของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท เนื่องจากต้องการให้มีความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งเพื่อรักษาความเป็นอิสระในการทำงานที่เป็นการใช้อำนาจตุลาการ หลักการให้พ้นจากตำแหน่งได้ทุกเมื่อจึงต้องห้ามมิให้นำมาใช้

---

[76] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 75.

[77] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60,* น. 83.

[78] พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535. มาตรา 10.

[79] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 77.

[80] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 76 (2).

บังคับ โดยการให้กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นจากตำแหน่งจะต้องมีเหตุอันสำคัญ เฉพาะเมื่อบกพร่องอย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง[81]

การจัดตั้งองค์กรทางปกครองแต่เดิมมาจะมีศูนย์รวมอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม อันอยู่ในการควบคุมดูแลโดยตรงของรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี แต่ในระยะหลังการจัดองค์กรทางปกครองในรูปแบบคณะกรรมการมีมากขึ้นตามลำดับ จนในบางครั้งมีผู้มองไปในทางลบว่าการจัดตั้งคณะกรรมการมากมายเกินไปจนทำให้การงานล่าช้าไม่มีผลงาน ซึ่งข้อเสียของระบบคณะกรรมการนั้นอาจเป็นเพราะการปฏิบัติงาน วิธีการประชุมร่วมกันนั้นจะต้องเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายสูง และหากหวังให้ได้มติเอกฉันท์เสมอไปก็อาจเกิดการเผด็จการของฝ่ายข้างน้อยได้ ดังนั้น การนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในบางกรณีที่ไม่เหมาะสม อาจทำให้มติของคณะกรรมการจะเป็นจุดยุติที่รอมชอมกัน แทนที่จะเป็นจุดยุติที่มีคุณภาพแห่งการตัดสินใจอย่างแท้จริง[82]

7) เจ้าหน้าที่รายบุคคล

การจัดองค์กรทางปกครองนอกจากจัดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินงานของรัฐในรูปนิติบุคคล หรือคณะบุคคลแล้ว มีหลายกรณีที่เป็นการกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่บางตำแหน่งโดยตรงและมิได้ผูกพันกับองค์กร เช่น การกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน กำนัน นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี หรือรัฐมนตรี[83]

8) รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ เป็นรูปแบบองค์กรทางปกครองที่เกิดขึ้นในระยะหลัง ขอบเขตของรัฐวิสาหกิจตามความเข้าใจของหลายประเทศยังไม่ตรงกัน แต่โดยหลักการก็คือ องค์กรของรัฐที่แยกออกมาเป็นอิสระ ทั้งในแง่บุคลากร ทรัพย์สิน และการดำเนินงาน และมีวิธีการดำเนินงานในเชิงธุรกิจ มักเรียกว่า รัฐพาณิชย์ โดยจะมีเป้าหมายในกิจการทางการค้าและอุตสาหกรรม หรือธุรกิจอื่นหรือจะเป้าหมายในทางสังคมอยู่ด้วย ในระดับที่มากหรือน้อยเช่นใดก็ได้ อาทิ 1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การท่าเรือแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การประปานครหลวง และองค์การเภสัชกรรม เป็นต้น การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยพระราชบัญญัตินี้จะมีผลให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นมีอำนาจบางอย่างดังเช่นฝ่ายปกครองได้ เพราะอาจระบุเอาไว้ในกฎหมายจัดตั้งนั้นโดยตรง เช่น สามารถเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของบุคคลที่สามได้โดยกระทำการเพียงฝ่ายเดียว การได้รับยกเว้น ไม่อยู่ในบังคับคดีตามคำพิพากษา การได้รับยกเว้นภาษีอากร รวมทั้งการมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง

---

[81] พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 78.

[82] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60,* น. 82.

[83] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 60,* น. 88.

หรือพิจารณาอนุญาตกิจการบางอย่าง เป็นต้น 2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น โดยหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีการบัญญัติอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้กฎหมายมิได้บัญญัติให้มีอำนาจพิเศษอย่างฝ่ายปกครอง เพียงแต่ระบุให้รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น[84]

(1) ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprise) ตามความหมายกว้าง ๆ หมายถึง องค์การซึ่งรัฐบาลกลางควบคุมและเป็นเจ้าของ ทั้งนี้ เพื่อที่จะปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงและยกฐานะของประชาชนในประเทศให้มีความเป็นอยู่ดีขึ้น วัตถุประสงค์ขั้นแรกเพื่อที่จะผลิตสินค้าและหรือให้บริการแก่ชุมชน หรือส่วนใดส่วนหนึ่งของชุมชนนั้น โดยมีการจ่ายให้เป็นการตอบแทน กิจการของรัฐวิสาหกิจได้ครอบคลุมถึงกิจการทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรมและการค้า การที่รัฐบาลต่าง ๆ ให้ความสนใจในกิจการรัฐวิสาหกิจก็เพราะว่า โดยแท้จริงแล้วการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจนอกเหนือไปจากการปรับปรุงสภาวะทางเศรษฐกิจของประเทศและการอยู่ดีกินดีของประชาชนแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการสร้างความมั่นคงให้แก่ชุมชนด้วย การใช้คนและวัสดุให้เกิดประโยชน์ อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายประเทศทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ความหมายของ “รัฐวิสาหกิจ” ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ความหมายตามมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 กล่าวไว้ ดังนี้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน นิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวง กรม ในรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 หรือบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้น มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50 และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของและรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

2) ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

---

[84] *เพิ่งอ้าง*, น. 88.

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

3) ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมกิจการใด ๆ ที่ไม่ใช่ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 50

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

4) ความหมายตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

5) ความหมายตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

(2) ที่มาและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

1) ที่มาและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

การที่รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ดำเนินการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้[85]

(1) วัตถุประสงค์ทางการเมือง การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการนำเอาแนวความคิดของปรัชญาทางการเมืองและอุดมการณ์ของการจัดองค์การทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมาปฏิบัติ กล่าวคือ แนวความคิดที่ว่าการผลิตควรเปลี่ยนมือจากนายทุนเอกชนมาเป็นของรัฐ จึงเกิดการโอนกิจการทางเศรษฐกิจเอกชนที่สำคัญ ๆ มาเป็นของชาติ (Nationalization) ต่อมาเมื่อสังคม และเศรษฐกิจมีความซับซ้อนยิ่งขึ้น ปัญหาการจัดองค์การขนาดใหญ่ก็เริ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิดที่จะให้มีการผสมผสานกันระหว่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมโดยรัฐและความเป็นอิสระในการจัดการของวิสาหกิจเอง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยสืบเนื่องจากอุดมการณ์ทางการเมืองนี้ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด ได้แก่ กรณีของประเทศอังกฤษและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ เมื่อพรรคแรงงาน ซึ่งมีปรัชญาทางการเมืองในแนวสังคมนิยมมีเสียงข้างมากในการบริหารประเทศ ได้เสนอให้จัดหน่วยงานด้านอุตสาหกรรมของรัฐเสียใหม่ โดยมีโครงการโอนธุรกิจอุตสาหกรรมมาเป็นของรัฐ ใน ค.ศ. 1946 - 1948 รวมทั้งนักธุรกิจทางการเงินด้วย เช่น ธนาคารแห่งอังกฤษ (Bank of England) การสื่อสารคมนาคมแห่งจักรภพ (Commonwealth Communication) ซึ่งรวมทั้งกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ เช่น แก๊ส ไฟฟ้า ถ่านหิน เหล็ก และเหล็กกล้า การขนส่งทั้งทางถนน รถไฟ และทางเรือ เป็นต้น เพื่อมุ่งประโยชน์สาธารณะที่ส่วนรวมจะพึงได้จากผลของการดำเนินกิจการ สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศส นโยบายของรัฐบาลฝรั่งเศสได้รับอิทธิพลจากกลุ่มพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย เช่น พรรคสังคมนิยม ซึ่งยังผลให้มีการโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐหลายกิจการเพื่อสนองวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงภาวะเศรษฐกิจของประเทศ และสอดคล้องกับปรัชญาการเมือง ซึ่งเป็นแนวความคิดที่จะโอนอำนาจทางเศรษฐกิจจากนายทุนมาสู่ คนงานทั้งมวล

---

[85] สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, น. 17 – 19.

(2) วัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของชาติในสาขาใดสาขาหนึ่งโดยเฉพาะหรือทั่ว ๆ ไป เพื่อจัดองค์การทางเศรษฐกิจที่ถูกโอนมาเป็นของรัฐและเพื่อเป็นสิ่งจูงใจสำหรับเงินทุนของเอกชนอันเนื่องมาจากการขาดแคลนทรัพยากรของเอกชนในการดำเนินการสำหรับโครงการลงทุนขนาดใหญ่

นอกจากนี้ บางประเทศมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ดังนี้[86]

(1) เพื่อวัตถุประสงค์ในการหารายได้เข้ารัฐ ซึ่งกิจการที่ผูกขาดเหล่านี้ ได้แก่ยาสูบ สุรา เป็นต้น สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและเครือรัฐออสเตรเลียยังได้มีการดำเนินการสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อหารายได้เข้ารัฐอีกด้วย

(2) เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากร สำหรับประเทศที่มีทรัพยากรมาก ๆ เช่น แร่ธาตุ น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ รัฐบาลก็จะจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อมาดำเนินงานด้านทรัพยากรเหล่านี้เพื่อให้มีการนำทรัพยากรมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ และส่งผลในการนำรายได้เข้ารัฐอีกทางหนึ่งด้วย ตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษ สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐอิตาลี จัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินการเหมืองถ่านหิน เป็นต้น

(3) วัตถุประสงค์ทางสังคม ตามปกติเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั้งด้านคมนาคม การสื่อสาร โทรคมนาคม ตลอดจนด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส รัฐเข้าดำเนินกิจการ รถไฟ ไฟฟ้า เป็นต้น สำหรับประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาได้โอนกิจการรถไฟฟ้ามาเป็นของรัฐ นอกจากนี้ ก็ได้เข้าดำเนินการกิจการไปรษณีย์ โทรเลข แก๊ส และไฟฟ้าอีกด้วย[87]

2) ที่มาและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย มีวัตถุประสงค์ ดังนี้[88]

(1) เพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ ในกรณีที่สังคมใดต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการใหม่ ๆ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อม ในการดำเนินการหรือเอกชนดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร รัฐอาจจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินกิจการนั้น ๆ

---

[86] สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์, “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุมวิทยาเขตชลบุรี, 2555), น. 16 – 17.

[87] *เพิ่งอ้าง,* น. 17.

[88] บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. *รัฐวิสาหกิจ* สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2562, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88

โดยอาจเข้ามาดำเนินการเอง หรือเข้าควบคุมหรือถือหุ้นข้างมาก หากเอกชนดำเนินกิจการนั้นอยู่แล้วโดยมิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างเดิมของกิจการแต่อย่างใด อาทิเช่น กิจการโทรศัพท์และวิทยุกระจายเสียง เป็นต้น

(2) เพื่อเป็นตัวอย่างแก่เอกชนในการดำเนินธุรกิจ ในการดำเนินกิจการบางประเภทที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ เพราะเป็นบริการรากฐาน ที่ช่วยส่งเสริมให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้โดยสะดวกและรวดเร็ว รัฐอาจเป็นผู้เริ่มดำเนินการก่อนด้วยเหตุผลที่ว่า เอกชนไม่มีความรู้หรือประสบการณ์เชิงอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ในเรื่องนั้นมาก่อน จึงเกิดความไม่มั่นใจในการ “คุ้มทุน” และ “ผลกำไร” ที่จะบังเกิดขึ้นจากธุรกิจนั้น หรือไม่สนใจในการดำเนินการเมื่อรัฐได้ดำเนินการมาระยะหนึ่ง จนประสบความสำเร็จและเป็นตัวอย่างที่ดี เอกชนก็อาจจะตัดสินใจเข้ามาดำเนินการบ้าง อาทิ การจัดสร้างที่พักอาศัยให้แก่ประชาชนซึ่งต้องใช้พื้นที่กว้างขวาง เงินทุนจำนวนมาก และอาจเป็นความเสี่ยงในมุมมองของเอกชน ภายหลังจากที่รัฐบาลหลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย และไทย ต่างก็ประสบความสำเร็จในการดำเนินการ เอกชนในประเทศนั้น ก็จะหันมาดำเนินการในลักษณะเดียวกันบ้าง เมื่อยังคงมีความต้องการและตลาดรองรับ อย่างเพียงพอ และกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นในอีกหลายกิจการในปัจจุบัน เช่น กิจการขนส่งมวลชน การสร้างเส้นทางคมนาคม ซึ่งเอกชนเริ่มให้ความสนใจในการเข้ามาดำเนินการร่วมกับภาครัฐ

(3) เพื่อความมั่นคงของประเทศ กิจการบางประเภทอาจมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการอาจเกิดการผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่งหรือหลายกิจการ และเรียกค่าตอบแทนในสินค้าหรือบริการตามอำเภอใจ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวม อาทิ กิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ไฟฟ้า น้ำประปา หรือในบางกรณีกิจการก็มีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ ดังเช่น หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ในช่วงปี พ.ศ. 2481 ถึง พ.ศ. 2487 ได้มีนโยบายหลักว่า “วัตถุหรือผลิตภัณฑ์สิ่งใด หากรัฐไม่ตั้งองค์การจัดทำขึ้นมาแล้ว จะเกิดความขาดแคลน ก็จัดตั้งองค์การผลิตวัตถุนั้นขึ้นก่อน” และเพื่อให้เกิดความแน่นอนรัฐบาลจะเข้าประกอบกิจการในการผลิตที่มีความจำเป็นต่อชาติในยามสงครามทุกชนิด อาทิ องค์การแบตเตอรี่ (พ.ศ. 2498) องค์การแก้ว (พ.ศ. 2498) องค์การฟอกหนัง (พ.ศ. 2498) องค์การเชื้อเพลิง (พ.ศ. 2503) ซึ่งถือว่าเป็นยุทธปัจจัยของกองทัพในยามสงคราม

นอกจากนั้น รัฐวิสาหกิจก็อาจเป็นเครื่องมือในทางการปกครองได้ ดังเช่นการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟ และเดินรถไฟไปในพื้นที่ภาคต่าง ๆ ของประเทศ หรือการจัดตั้งกรมไปรษณีย์และโทรเลขเพื่อให้การติดต่อสื่อสารมีความสะดวกรวดเร็วขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลักอีกประการ คือ เป็นการรวมศูนย์อำนาจการปกครองในภูมิภาคให้เข้ามาสู่

ส่วนกลาง ในบางครั้งลัทธิ “ชาตินิยม” ก็เป็นแรงผลักดันอย่างหนึ่งในการที่รัฐต้องเข้ามาดำเนินการบางอย่างด้วยตนเอง เนื่องจากไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในอุตสาหกรรมที่สำคัญ ซึ่งต่างชาติอาจเข้ามามีอิทธิพลจนสามารถมีอำนาจทางเศรษฐกิจ แนวความคิดเช่นนี้ค่อนข้างรุนแรงในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

(4) เพื่อส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรม กิจการบางประเภทมีประโยชน์อย่างมากต่อสาธารณะ เป็นการรักษาไว้ ซึ่งศิลปวัฒนธรรมของชาติ ตลอดจนส่งเสริมสุขภาพพลานามัยของประชาชน แต่ไม่ค่อยเป็นที่สนใจของเอกชนมากนัก อาจเนื่องจากต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ผลตอบแทนไม่น่าสนใจในมุมมองของนักธุรกิจ รัฐจึงควรเข้ามาดำเนินการเพื่อคงไว้ซึ่งวัตถุประสงค์ข้างต้น โดยเป็นกิจการที่มิได้มุ่งหวังกำไรเพียงอย่างเดียว แต่เน้นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน อาทิ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์ การกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นต้น[89]

(5) เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐบาล โดยเฉพาะกิจการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่าง ๆ ที่ประชาชนทุกคนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาสในสังคม ควรมีโอกาสได้รับบริการดังกล่าวอย่างทั่วถึง กิจการเหล่านี้ต้องใช้เงินทุนในการดำเนินการสูง แต่ผลตอบแทนในการดำเนินการต่ำ จุดคุ้มทุน (break-even point) และกำไร (normal profit) ใช้ระยะเวลานาน ต้องมีพนักงานจำนวนมากและเป็นผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี ทำให้เอกชนเพียงน้อยรายหรือไม่มีเลยที่จะสามารถเข้ามาดำเนินการได้ ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองเพื่อให้สาธารณชนได้รับความสะดวก อาทิ รถไฟ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ การขนส่ง ซึ่งรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในโลกส่วนใหญ่ก็มักจะดำเนินการเองทั้งสิ้น โดยจะเก็บอัตราค่าบริการต่ำเพื่อให้ประชาชนโดยรวมสามารถใช้บริการได้ ดังเช่นในกรณีการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นต้น ทั้งนี้ บริการขั้นพื้นฐาน ที่จัดหาโดยรัฐวิสาหกิจ เป็นปัจจัยสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับภาคเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real Sector) ได้แก่ ภาคเกษตร อุตสาหกรรม และการบริการ รวมทั้งส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ให้แก่ชุมชนท้องถิ่นทั่วประเทศ ซึ่งปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีทรัพย์สินรวมกันประมาณ 5.3 ล้านล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 85 ของ GDP

(6) เพื่อประโยชน์ในด้านการคลังและเสริมรายได้ให้แก่รัฐ รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกที่สำคัญในการรักษาเสถียรภาพด้านการเงินการคลังของประเทศ โดยรัฐบาลใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการกำกับฐานะดุลการคลังโดยรวมของภาครัฐด้วยการกำกับการเบิกจ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้สอดคล้องกับรายได้ที่สามารถจัดหาได้เพื่อให้มีฐานะดุลงบประมาณที่เหมาะสม

---

[89] *เพิ่งอ้าง*.

กับเป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพ ด้านการคลังของประเทศ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจเป็นกลไกสำคัญในการช่วยกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากขนาดการใช้จ่ายทั้งรายจ่ายประจำปีและรายจ่ายการลงทุนสูงถึงประมาณร้อยละ 70 ของรายจ่ายลงทุนรวมภาครัฐหรือปีละประมาณ 341.685 ล้านบาท และรัฐวิสาหกิจถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศโดยรัฐวิสาหกิจสามารถนำส่งรายได้ให้แก่รัฐปีละประมาณ 57,517 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 4.5 ของรายรับของรัฐบาล รวมทั้งรัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งการจ้างงานรายใหญ่ของประเทศ มีจำนวนพนักงานรวมกันประมาณ 272,549 คน หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 12 ของกำลังคนภาครัฐและร้อยละ 7 ของกำลังแรงงานทั้งประเทศ

(7) เพื่อควบคุมสินค้าอันตราย ในกรณีที่รัฐต้องการจำกัดและควบคุมการผลิตและการบริโภคสินค้าที่เป็นอันตรายแก่สังคม รัฐก็จะเป็นผู้ดำเนินธุรกิจการผลิต และการจำหน่ายสินค้านั้นโดยตรง โดยประกาศให้กิจการนั้นเป็นกิจการที่รัฐเป็นผู้ประกอบการแต่ผู้เดียว ส่วนใหญ่จะเป็นสินค้าที่เป็นสิ่งเสพติดและอบายมุข เช่น สุรา ยาสูบ สลากกินแบ่ง และไพ่ เป็นต้น[90]

9) เอกชนผู้รับมอบหมาย

การดำเนินงานของรัฐในบางกรณีมิได้จำเป็นต้องให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดทำเสมอไป รัฐอาจมีการมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ โดยงานที่มอบหมายให้เอกชนดำเนินการนั้นอาจเป็นงานใดก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แม้จะมีค่าตอบแทนบางส่วนก็ไม่ถือเป็นลูกจ้างของรัฐโดยตรง หากแต่เป็นเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ช่วยงานในการปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2547 กรรมการตรวจคะแนน เป็นเอกชนผู้มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลหน่วยเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 หรือการควบคุมคุณภาพและมารยาทวิชาชีพของทนายความ โดยสภาทนายความอันเป็นสถาบันเอกชนตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นต้น[91]

---

[90] *เพิ่งอ้าง.*

[91] *เพิ่งอ้าง,* น. 96.

10) องค์การมหาชน

องค์การมหาชน แปลมาจากคำว่า “L’etablissements Publics หรือ Etablissement Publique หรือ Autonomous Public Organization”[92] มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “องค์การมหาชนอิสระ” หรือ “องค์การกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค”

สุรพล นิติไกรพจน์[93] ได้กล่าวว่า องค์การมหาชนอิสระ คือ องค์การที่อยู่กึ่งกลางระหว่างส่วนราชการของรัฐกับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ องค์การมหาชนอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกตัวออกไปจากส่วนราชการของรัฐ ไม่ใช่นิติบุคคลเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจทั่ว ๆ ไป แทนที่จะนำความเป็นอิสระจากฐานะการเป็นนิติบุคคลไปใช้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม ดังที่รัฐวิสาหกิจทั้งหลายดำเนินงานอยู่ แต่องค์การมหาชนกลับมีภาระในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับส่วนราชการระดับกรม กระทรวง ความแตกต่างระหว่างภารกิจองค์การมหาชนกับส่วนราชการต่าง ๆ มีอยู่เพียงภารกิจในการจัดทำรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่อง ในขณะที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับมอบหมายปฏิบัติงานครอบคลุมในลักษณะทั่ว ๆ ไป

ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้[94] ทั้งนี้ กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชน ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการ

---

[92] สมคิด เลิศไพฑูรย์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ “องค์กรมหาชนอิสระ,” วารสารนิติศาสตร์. 19(2): 59, ธันวาคม 2532.

[93] สุรพล นิติไกรพจน์, มหาวิทยาลัยไทยในรูปแบบองค์การมหาชน: กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2535), น. 436.

[94] พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.

อันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก[95] โดยให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นนิติบุคคล[96]

2.3.2.3 องค์กรเดี่ยวและองค์กรกลุ่ม

การแบ่งองค์กรตามลักษณะนี้ เป็นการแบ่งตามลักษณะหรือรูปแบบขององค์กร โดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรนั้น และพิจารณาจากลักษณะของการแสดงเจตนาประกอบกัน ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) องค์กรเดี่ยว ตามระบบกฎหมายเยอรมัน หมายถึง เจ้าหน้าที่ ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ตำแหน่งอื่นที่มีอำนาจกระทำการแทน หรือได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทน หัวหน้าหน่วยงานได้ตัดสินใจทางปกครองออกไปในนามหน่วยงานนั้น ในความสัมพันธ์ภายในเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจกระทำการแทนหรือที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าหน่วยงานย่อมรับผิดชอบต่อหัวหน้าหน่วยงาน และตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าหน่วยงาน[97] ส่วนในระบบกฎหมายฝรั่งเศส แบ่งองค์กรเดี่ยว โดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกที่ประกอบขึ้นเป็นองค์กรนั้น ถ้าองค์กรนั้นประกอบด้วยสมาชิกเพียงคนเดียวก็จะเป็นองค์กรเดี่ยว การแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยวนั้นไม่ซับซ้อนเพราะสามารถตัดสินใจและการแสดงเจตนาโดยบุคคลคนเดียวไม่ต้องร่วมตัดสินใจ กับองค์กรอื่น เพียงแต่พิจารณาเฉพาะขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์นั้นก็พอ[98]

2) องค์กรกลุ่ม หมายถึง องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจทางปกครองได้ องค์กรกลุ่มเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนหลายคนโดยที่สมาชิกแต่ละคนมีฐานะเท่าเทียมกันและแสดงออกมาร่วมกันโดยการออกเสียงลงมติ องค์กรกลุ่มอยู่ในหลายลักษณะรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครอง โดยเรียกองค์กลุ่มเหล่านี้โดยรวมว่า คณะกรรมการ[99] นั้น การตัดสินใจและการแสดงเจตนามีความซับซ้อนกว่าองค์กรเดี่ยว เพราะองค์กรกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกหลายคน อาทิ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หรือองค์กรรองลงมาที่อยู่ในรูปแบบ

---

[95] พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

[96] พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

[97] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 80.

[98] สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 189.

[99] *เพิ่งอ้าง,* น. 80.

คณะกรรมการต่าง ๆ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่ม ดังนี้[100]

(1) พิจารณาจากองค์ประกอบตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรกลุ่มจะต้องระบุจำนวนสมาชิกขององค์กรกลุ่มไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด

(2) พิจารณาจากองค์ประชุม การแสดงเจตนาหรือมีมติใด ๆ ขององค์กรกลุ่มจะต้องเกิดจากการประชุมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนเหตุผลซึ่งกันและกันในบรรดาสมาชิกขององค์กรกลุ่ม นอกจากจะมีการประชุมกันแล้ว จะต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุม ครบองค์ประชุม คือ ครบจำนวนตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งโดยปกติจะไม่เต็มตามจำนวนทั้งหมดหรือครบตามจำนวนองค์ประกอบ กฎหมายจึงมีการกำหนดจำนวนสมาชิกขั้นต่ำที่เข้าประชุมซึ่งสามารถมีมติหรือแสดงเจตนาให้มีผลทางกฎหมายได้

(3) พิจารณาจากองค์มติ มติของผู้ที่มาประชุมครบองค์ประชุมจะต้องมีคะแนนเสียงครบถ้วนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด โดยปกติจะกำหนดไว้ตามหลักปริมาณ คือ จำนวนเสียงข้างมาก จำนวนคะแนนเสียงข้างมากนี้มี 2 กรณี คือ คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา หมายถึง คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของผู้ร่วมประชุมครบองค์ประชุม และคะแนนเสียงข้างมากพิเศษ หมายถึง เกินกว่ากึ่งหนึ่ง อีกจำนวนหนึ่ง เช่นสองในสามหรือสามในสี่ของผู้ร่วมประชุม หรือที่เรียกว่า มติพิเศษ นอกจากนี้ บางครั้งกฎหมายอาจกำหนดให้มีมติเป็นเอกฉันท์ คือ มีคะแนนเสียงสอดคล้องกันทั้งหมดทุกคน ซึ่งจะกำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษ

2.3.2.4 องค์กรที่ปรึกษา

องค์กรประเภทนี้มักประกอบด้วยบุคคลภายนอกซึ่งมิใช่ฝ่ายปกครองเป็นหลัก โดยมีข้าราชการเป็นส่วนน้อย มีบทบาทสำคัญในการให้คำปรึกษาหารือแก่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ และได้รับการยอมรับจากฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง จึงเกิดแนวคิดในการนำตัวแทนขององค์กรที่ปรึกษาซึ่งเป็นองค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ โดยจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษา ซึ่งอยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ และมีลักษณะการทำงานในด้านการประสานงานและมีการพัฒนาความร่วมมือระหว่างส่วนราชการกับภาคเอกชน ดังนั้น คำปรึกษาหารือที่ได้จากองค์กรที่ปรึกษาประเภทนี้จะได้รับการยอมรับทั้งภาครัฐและเอกชน[101]

---

[100] *เพิ่งอ้าง*, น. 189.

[101] David Foulkes, Administrative Law, (London: Butterworth, 1982), p. 99.

สำหรับวิธีการปรึกษาหารือในประเทศอังกฤษนั้น ถือว่าเป็นวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง และคุ้มครองประชาชนวิธีหนึ่ง โดยส่วนใหญ่แล้ววิธีนี้ได้นำมาไว้เป็นส่วนหนึ่งของการตรากฎหมายลำดับรอง โดยถือว่าการปรึกษาหารือก่อนการออกกฎระเบียบ ถือเป็นหน้าที่อันสำคัญของรัฐบาล ที่จะทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเนื้อหา ตลอดจนข้อคิดเห็นและคำแนะนำของบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการบัญญัติกฎหมาย เพราะผู้บัญญัติกฎหมายไม่ต้องสร้างข้อผิดพลาด ไม่ว่าจะเป็นในทางการเมืองหรือทางเทคนิค จึงมีความจำเป็นที่จะนำเอาความคิดเห็นของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีส่วนในการกำหนดกฎหมาย นอกจากมีการหารือกับผู้มีส่วนได้เสียหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมายของฝ่ายปกครองแล้ว ในบางกรณีฝ่ายปกครองต้องการทราบข้อมูลเชิงลึกมากยิ่งขึ้น ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา เพื่อให้คำปรึกษาและแนะนำฝ่ายปกครอง[102]

2.4 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักการสากลที่อารยประเทศให้ความสำคัญ ซึ่งมีความสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยอย่างยั่งยืน และส่งเสริมธรรมาภิบาลในการปกครองของรัฐ กล่าวคือ หากการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเพียงใดก็จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และทำให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบต่อสังคมมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่าความต้องการหรือความปรารถนาของประชาชนได้รับการรับฟังและจะได้รับการตอบสนอง[103] ดังนั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงความหมาย เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้

2.4.1 ความหมายของการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วม (Participation) ตามพจนานุกรมอังกฤษฉบับอ๊อกฟอร์ด ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “เป็นการมีส่วน (ร่วมกับคนอื่น) ในการกระทำบางอย่างหรือบางเรื่อง” คำว่า การมีส่วนร่วมโดยมากมักจะใช้ในความหมายตรงข้ามกับคำว่า “การเมินเฉย (Apathy)” ฉะนั้น คำว่า การมีส่วนร่วมตามความหมายข้างต้น จึงหมายถึง การที่บุคคลกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือในประเด็นที่บุคคลนั้นสนใจ ไม่ว่าเขาจะได้ปฏิบัติการเพื่อแสดงถึงความสนใจอย่างจริงจังหรือไม่ก็ตาม

---

[102] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), น. 130 - 131.

[103] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy), พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548), น. 26.

และไม่จำเป็นที่บุคคลนั้นจะต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนั้นโดยตรงก็ได้ แต่การมีทัศนคติ ความคิดเห็น ความสนใจ ห่วงใย ก็เพียงพอแล้วที่จะเรียกว่าเป็นการมีส่วนร่วมได้ และยังได้ให้คำจำกัดความของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือขบวนการที่สมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจมติชน ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้เกิดอิทธิพลต่อรองอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ การปรับปรุงสถานภาพทางสังคมในกลุ่มชุมชน[104]

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกหลายท่านที่ได้ให้นิยามคำว่า "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ไว้ เช่น เจมส์ แอล เครย์ตัน ได้กำหนดความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าเป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาความห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้อยู่ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทาง และเป็นการมีปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน[105]

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล กล่าวถึง การมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึง การที่อำนาจในการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรรในระหว่างประชาชน เพื่อทุก ๆ คน ได้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม[106]

อาจารย์คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ ให้ความหมายการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้ง การจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชน[107]

---

[104] เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550), น. 1.

[105] เจมส์ แอล. เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม, แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี, พิมพ์ครั้งที่ 1, (ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภัณฑ์ ออฟเซ็ท, 2551), น. 3.

[106] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 103,* น. 26 - 27.

[107] คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, "แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 : ปัญหา อุปสรรค และทางออก," (รายงานผลการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2545), น. 3.

อาจารย์ปัทมา สูบกำปัง ได้สรุปความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ว่าหมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ทั้งในด้านการให้และรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การให้ความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ การร่วมตัดสินใจ ทั้งในขั้นตอนการริเริ่มนโยบาย การจัดทำแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการปฏิบัติ การติดตาม และประเมินผลตามนโยบายแผนงานโครงการหรือกิจกรรมนั้น[108]

Frankly Lisk ให้ความหมายการมีส่วนร่วมในมุมมองที่กว้างว่าเป็นการเข้าร่วมอย่างแข็งขันของประชาชน ในการดำเนินการตัดสินใจในทุกระดับและทุกรูปแบบของกิจกรรมต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และโดยเฉพาะในบริบทของกระบวนการวางแผนที่มีการกำหนดรูปแบบแนวคิดการมีส่วนร่วมสัมพันธ์กับการเข้าร่วมของมวลชนอย่างกว้างขวางในการเลือก การบริหาร และการประเมินผลของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการยกระดับความเป็นอยู่ให้สูงขึ้น[109]

Erwin ได้ให้ความหมายว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ กระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินงานพัฒนา ร่วมคิด ร่วมตัดสินใจแก้ปัญหาของตนเอง ร่วมใช้ความคิดสร้างสรรค์ ความรู้ และความชำนาญร่วมกับวิทยากรที่เหมาะสม และสนับสนุนติดตามผลการปฏิบัติงานขององค์กรและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง[110]

---

[108] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, และคณะ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ,” (รายงานผลการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น. 18.

[109] อภิรดี ตะเคียนนุช, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557).

[110] สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, “โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม,” (รายงานผลการวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), น. 2 - 1.

2.4.2 เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน

เงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน มี 3 ประการ[111] คือ

(1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพในการเข้าร่วม (Freedom to Participate) กล่าวคือ ประชาชนมีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้ร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใดไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม

(2) ผู้เข้าร่วมต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมกิจกรรม (Ability to Participate) กล่าวคือ มีความเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ แต่หากกิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของกลุ่มเป้าหมาย ก็จะต้องมีการพัฒนาศักยภาพให้พวกเขาสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้

(3) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to Participate) ประชาชนที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมใดต้องเกิดจากความสนใจที่สอดคล้องกับการมีส่วนร่วมนั้น

2.4.3 รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน

รูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีดังนี้[112]

(1) การมีส่วนร่วมแบบเป็นกันเอง ซึ่งเป็นไปโดยการอาสาสมัคร หรือการรวมตัวกันเองเพื่อแก้ปัญหาของตัวเอง เป็นการกระทำที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากภายนอก

(2) การมีส่วนร่วมแบบชักนำ เป็นการเข้าร่วมโดยต้องการความเห็นชอบหรือการสนับสนุนโดยรัฐบาล ซึ่งเป็นรูปแบบที่เป็นลักษณะทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา

(3) การมีส่วนร่วมแบบบังคับ เป็นการเข้าร่วมภายใต้การดำเนินการตามนโยบายของรัฐ ภายใต้การจัดการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยการบังคับโดยตรง รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ส่งผลให้ผู้กระทำได้รับผลทันที แต่จะไม่ได้ผลในระยะยาว หรืออาจเกิดผลเสียที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชนในที่สุด

ทั้งนี้ การแบ่งระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความละเอียดของการแบ่งเป็นสำคัญ โดยมีข้อพึงสังเกต คือ ถ้าระดับการมีส่วนร่วมต่ำ จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมจะมาก และยิ่งระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นเพียงใด จำนวนประชาชนที่เข้ามีส่วนร่วมก็จะลดลงตามลำดับ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่[113]

---

[111] ถวิลวดี บุรีกุล, พลวัตรการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด, 2552), น. 16.

[112] คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 107,* น. 5.

[113] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 103,* น. 29 - 30.

(1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

(2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่มโครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ เป็นต้น[114]

(3) ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น เป็นต้น

(4) ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อนุญาโตตุลาการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

(5) ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกันดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกันเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

(6) ระดับการควบคุมโดยประชาชน เป็นระดับสูงสุดของการมีส่วนร่วมโดยประชาชนเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่มีอยู่ทั้งหมด เช่น การลงประชามติ แต่การลงประชามติจะสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้ดีเพียงใด ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของประเด็นที่จะลงประชามติและการกระจายข่าวสารเกี่ยวกับข้อดีข้อเสียของประเด็นดังกล่าวให้ประชาชนเข้าใจอย่างสมบูรณ์และทั่วถึงเพียงใด โดยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองแล้ว ผลของการลงประชามติจะมีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตาม แต่สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้ผลของการประชามติมีทั้งแบบที่มีข้อยุติโดยเสียงข้างมาก และแบบที่เป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด[115]

---

[114] *เพิ่งอ้าง*, น. 30.

[115] *เพิ่งอ้าง*, น. 30.

2.4.4 ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชน

ขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของประชาชน มีหลายระดับ ดังต่อไปนี้

1) การเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน

การเตรียมการวางแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น จะต้องมีการวิเคราะห์และวางแผนการอย่างรอบคอบ เพื่อที่ประชาชนนั้นจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างเหมาะสม และรับเอาข้อเสนอแนะ คัดค้านนั้น มาปรับปรุงแผนการได้ต่อไป

(1) ขั้นตอนการวิเคราะห์ระบบ การเตรียมแผนการมีส่วนร่วมจะต้องมีการวิเคราะห์อย่างรอบคอบว่าประชาชนจะเข้าไปมีบทบาทในการตัดสินใจอย่างไร สาธารณชนส่วนไหนที่น่าจะมีความห่วงกังวล และข้อเสนอแนะของเขาเหล่านั้นควรจะดำเนินการร้องเรียนอย่างไรเพื่อให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เนื่องจากการวิเคราะห์เหล่านี้เป็นเรื่องสำคัญต่อประสิทธิภาพการมีส่วนร่วมของประชาชน และการเชื่อมโยงแผนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการตัดสินใจในการมีส่วนร่วมสาธารณะ ได้แก่ การสร้างความเชื่อมโยงอย่างชัดเจนระหว่างกิจกรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ การเตรียมแผนงานของประชาชน จะได้รับการวางแผนเพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจว่าการผสมผสานดังกล่าวจะเกิดขึ้น[116]

(2) ขั้นตอนการทบทวนการบริหารจัดการ แผนการที่จัดเตรียมจะช่วยให้เกิดโอกาสในการทบทวนการบริหารจัดการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะนำเสนอแผนการที่ทำขึ้นเพื่อช่วยให้ฝ่ายบริหารจัดการมีข้อมูลที่ต้องการเพื่อที่จะได้เข้าใจความสำคัญของประเด็นที่อาจจะเป็นปัญหาของการเมือง และเพื่อที่จะได้มองให้เห็นถึงปัญหาที่อาจจะมีตั้งแต่เริ่มแรก ช่วยลดโอกาสของฝ่ายบริหารที่จะต้องเผชิญกับเรื่องประหลาดใจต่าง ๆ และช่วยให้เจ้าหน้าที่มีมาตรการสำหรับเตือนฝ่ายบริหารจัดการถึงปัญหาทางการเมืองซึ่งฝ่ายบริหารจัดการอาจจะไม่ได้ตระหนักถึงหากไม่มีการจัดเตรียมดังกล่าว[117]

(3) ขั้นตอนการทบทวนโดยสาธารณชน ทางหนึ่งที่จะสร้างความเชื่อมั่นในการตัดสินใจที่มีแนวโน้มว่าจะเกิดความขัดแย้งก็คือ การสร้างโอกาสสำหรับกลุ่มที่มีส่วนได้เสียต่าง ๆ หรือบุคคลต่าง ๆ ในการทบทวนแผนการมีส่วนร่วมของประชาชน การยอมรับต่อกระบวนการของประชาชนจะช่วยเพิ่มความเต็มใจในการมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้น หรือแม้แต่สนับสนุนการตัดสินใจที่เกิดขึ้นจากกระบวนการ การให้กลุ่มมีโอกาสทบทวนแผนการ ยังสร้างความรู้สึกว่าผู้บริหารมีความเต็มใจที่จะทำงานร่วมกับประชาชน และให้หลักประกันกับประชาชนถึงโอกาส

---

[116] เจมส์ แอล เครย์ตัน, คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน, (ขอนแก่น : ศิริภัณฑ์ ออฟเซ็ท, 2545, น. 161 - 187.

[117] *เพิ่งอ้าง*, น. 161 - 187.

ที่จะมีส่วนร่วม ถ้าหากประชาชนไม่เชื่อว่าโครงการที่นำเสนอนั้นมีความเหมาะสม ก็อาจจะช่วยให้ผู้บริหารมีเวลาที่จะปรับไปตามสิ่งที่เห็นว่าเหมาะสมได้[118]

(4) การจัดทำเอกสารเป็นลายลักษณ์อักษร ถ้าหากมีการทักท้วงว่าโครงการนั้นไม่เหมาะสม การมีแผนเป็นลายลักษณ์อักษรจะช่วยแสดงถึงเหตุผลในการที่จะเลือกการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่าง ๆ

2.5 หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้ มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หาได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึง ศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น[119]

2.5.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า ธรรม + อภิบาล มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Good Governance โดยคำว่า Governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์การ ซึ่ง Good Governance จัดเป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์การ[120]

นายกิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต ได้ให้ความหมายของหลักธรรมาภิบาลไว้ว่า หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี[121]

---

[118] *เพิ่งอ้าง*, น. 161 - 187.

[119] สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). หลักการสากลของธรรมาภิบาล. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2561, จาก http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=1220

[120] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ, เอกสารประกอบการบรรยาย วันที่ 8 มิถุนายน 2545, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

[121] กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย) (Thai Administration Law), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2553), น. 431.

สืบเนื่องจากผลของวิกฤติเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2540 ทำให้ทุกฝ่ายในสังคมหันมาให้ความสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลมากขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องอันเกิดมาจากการขาดระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการควบคุมและตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเป็นระบบ ขาดการปลูกฝังจิตสำนึกจริยธรรม ทำให้มีการกระทำผิด ฉ้อฉลและทุจริตในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะในส่วนของภาครัฐนั้น พบว่า ยังคงมีความซ้ำซ้อนสิ้นเปลืองและปัญหาที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน จำเป็นต้องมีการรื้อปรับระบบราชการให้มีความทันสมัย และสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ จึงได้มีความคิดริเริ่มเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติ ตลอดจนการวางแผนและเสนอแนะมาตรการต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลของประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง ดังนี้[122]

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาล โดยมีหลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกกระบวนการ ตั้งแต่การร่วมรับรู้ - ร่วมคิด ไปจนถึงการร่วมดำเนินการ ร่วมตรวจสอบอย่างกว้างขวางและครอบคลุมในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติลงไปถึงระดับท้องถิ่นชุมชน

หลังจากนั้น ได้มีการวางหลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาลไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดว่า ธรรมาภิบาล มีองค์ประกอบ 6 ประการ ดังนี้ คือ

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

2) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูล ที่สะดวกเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

3) หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิดร่วม เสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้ง ความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

---

[122] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555), น. 9.

4) หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้าง กลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

5) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

6) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มี ความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

ต่อมา ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2546 และตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งได้วางแนวทางในการปฏิบัติราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ดังนี้ ต้องเกิดประโยชน์สุขของประชาชน ต้องเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ

2.5.2 สาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลทางกฎหมาย ถือเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภยันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นรัฐธรรมนูญและกระแสโลกยุคปัจจุบัน ธรรมาภิบาล เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์การธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์การนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์การที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วม

ทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล รวมถึงแนวความคิดของนักวิชาการทางกฎหมายและหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทย สามารถอธิบายองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลได้ ดังนี้

2.5.2.1 หลักนิติธรรม

คำว่า "นิติธรรม" ตามความหมายทั่วไป หมายความถึง หลักธรรมพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศ ที่พึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเที่ยงธรรมในการปกครองบ้านเมือง[123] หลักนิติธรรมถือว่าการปกครองที่ดีเลิศนั้น ต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย เอ.วี.ไดซี นักนิติศาสตร์ผู้เลื่องชื่อชาวอังกฤษ ได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อ กฎหมายรัฐธรรมนูญ (The Law of Constitution) อันมีชื่อเสียงยิ่งว่า นิติธรรม หมายถึง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเจ้าพนักงาน ข้าราชการหรือราษฎรสามัญชนก็ตาม และสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษยชนต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคลทุกคนจะมีความผิดต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ และจักต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลสถิตยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการชี้ขาดตัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง[124]

หลักนิติธรรมจะต้องอาศัยหลักการสำคัญ ๆ คือ[125]

1) ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ กล่าวคือ บุคคลไม่อาจถูกลงโทษหรือบังคับให้ต้องรับโทษทางร่างกายหรือทรัพย์สิน เว้นแต่จะเป็นผลของการละเมิดกฎหมายอย่างชัดแจ้ง ซึ่งได้รับการพิสูจน์ตามวิธีพิจารณาของศาลยุติธรรม

2) บุคคลทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกันเป็นผู้พิจารณาไม่ว่าผู้กระทำความผิดจะเป็นใครก็ตาม

---

[123] ประยูร กาญจนดุล, "หลักนิติธรรมไทย," ใน นิติรัฐ นิติธรรม โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 140.

[124] วิชา มหาคุณ, "อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ: ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม," ใน นิติรัฐ นิติธรรม (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น. 48.

[125] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), น. 54 – 55.

3) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นผลของกฎหมายสามัญของแผ่นดิน ซึ่งหมายความว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษเป็นผลมาจากสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ศาลได้พิพากษาเป็นบรรทัดฐานกำหนดรับรองและคุ้มครองให้ ไม่ใช่เป็นเพียงผลมาจากตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น .

2.5.2.2 หลักความสุจริตและโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา สิ่งนี้ช่วยแก้ปัญหาการทุจริตและคอรัปชั่นได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน สื่อจะเข้ามีบทบาทอย่างมากในการตรวจสอบและรายงานผลงานดำเนินงานโดยการนำเสนอข่าวสารให้แก่สังคมได้รับทราบตามหลักความสุจริตและโปร่งใสนั้น เป็นการบริหารราชการที่มีความสุจริตและโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการมีระเบียบและการดำเนินงานที่เปิดเผยตรงไปตรงมา ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูลข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ โดยผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบและติดตามผลได้

2.5.2.3 หลักการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการบริหารราชการที่ประชาชนมีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยชอบธรรม การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างเสรีนี้ รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชนและประชาชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ คุณลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่ประชาชนจะมีส่วนร่วมก็คือ การมีรูปแบบการปกครองและการบริหารงานที่กระจายอำนาจ

2.5.2.4 หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้

ความรับผิดชอบเป็นการพยายามให้คนทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล้าที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบต่อผลการตัดสินใจนั้น ๆ การมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นการบริหารราชการที่มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่และบทบาทที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์การหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรมตามปกติ การที่จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ องค์กร หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมและสามารถที่จะถูกตรวจสอบและวัดผลการดำเนินงานทั้งในเชิงปริมาณ คุณภาพ ประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ

หลักความรับผิดชอบเป็นแนวทาง กลไก และข้อปฏิบัติ ซึ่งผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในบริการสาธารณะใช้เพื่อประกันผลการงานปฏิบัติ ในระดับที่พอใจ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียประกอบไปด้วยบุคคล 3 กลุ่ม คือ

1) สาธารณชนและประชาชน ซึ่งเป็นผู้รับบริการจากระบบราชการ และมีความคาดหวังว่าจะได้รับสิ่งดีจากการจัดการของระบบราชการ

2) ผู้นำทางการเมืองและผู้บริหารองค์กร

3) ผู้ให้บริการ (ข้าราชการ)

ดังนั้น หลักความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลาย ซึ่งแบ่งได้เป็นรูปแบบ คือ ตามสายการบังคับบัญชา (Bureaucratic Accountability) คือ การรับผิดจากการดำเนินงานตามสายงานของตน ตามกฎหมาย (Legal Accountability) คือ การรับผิดตามกฎหมาย ข้อบังคับ กฎระเบียบ ตามวิชาชีพ (Professional Accountability) คือ การรับผิดตามภาระหน้าที่ จรรยาบรรณ และตามการเมือง (Political Accountability) คือ การรับผิดจากประชาชนที่ทำการเลือกเขาเหล่านั้นขึ้นมาสู่อำนาจ[126]

ในหลักธรรมาภิบาลต้องการระบบการเมือง การบริหาร และผู้นำองค์กร ผู้นำการเมืองที่กล้ารับผิดชอบการกระทำของตน โดยเฉพาะผู้นำที่ต้องการให้คนยอมรับก็จะต้องเป็นผู้นำที่กล้าหาญต่อการตัดสินใจและการดำเนินการของตน ผู้นำที่ไม่ดี จะแสดงพฤติกรรมที่ตรงกันข้าม กล่าวคือ ถ้าผลของการกระทำที่ไม่ดี ส่งผลร้าย และล้มเหลว ผู้นำที่ไม่ดี จะแสดงการหลบหลีกความรับผิด แต่ในขณะที่ผลของงานออกมาดี ผู้นำที่ไม่ดี ก็จะแสดงออกถึงการได้หน้ารับผลของความดีเหล่านั้น กล่าวอย่างเป็นสำนวนไทย ๆ ผู้นำที่ไม่มีความรับผิดตามหลักการธรรมาภิบาล จะเป็นคนเอาดีแต่ตัว โยนชั่วให้คนอื่น ผู้นำที่มีความเป็นธรรมาภิบาลในหลักการนี้จะพร้อมให้สังคมตรวจสอบ หากสังคมสงสัยก็พร้อมจะแสดงความรับผิดของตนออกมา โดยเสนอให้สังคมตรวจสอบโดยกระบวนการที่เหมาะสม พร้อมแสดงการตัดสินรับผิด เช่น การลาออกจากตำแหน่งในกรณีที่ต้องรับผิด เป็นต้น

ตามหลักความรับผิดชอบ อาจแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคคลได้หลายด้านดังนี้[127]

ความรับผิดชอบต่อตนเอง (Personal Responsibility) หมายถึง การรู้บทบาทหน้าที่ของตนเองว่าต้องทำอะไรและอย่างไรในสถานะใดด้วยความตั้งใจกระทำสิ่งนั้น ๆ ให้บรรลุผลตามต้องการ รวมทั้งการดูแลรักษาตนเองให้พร้อมปฏิบัติภารกิจของตนเองในทุกบทบาททุกสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสมทั้งชีวิตส่วนตัวครอบครัวหรือทำงาน

---

[126] สถาบันพระปกเกล้า, หลักธรรมาภิบาล ว่าด้วยหลักแห่งความรับผิดรับชอบ (Accountability), (กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2547) น. 101-3.

[127] ถวิลวดี บุรีกุล, “หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่,” วารสารสถาบันพระปกเกล้า, ปี 2546 เล่มที่ 2.

ความรับผิดชอบต่อองค์การ (Organizational Responsibility) หมายถึง การรู้บทบาทหน้าที่ว่าต้องกระทำอะไร และอย่างไรต่อหน่วยงานหรือองค์กร ด้วยความมุ่งมั่นตั้งใจและทุ่มเทเพื่อให้ภารกิจหรืองานที่ได้รับมอบหมายนั้นสำเร็จในเวลาที่เหมาะสม ภายใต้สถานการณ์หรือข้อจำกัดต่าง ๆ

ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) หมายถึง การรู้บทบาทหน้าที่ว่าต้องกระทำอะไร และอย่างไรต่อสังคมสิ่งแวดล้อมรอบตัว ด้วยความตั้งใจและยึดมั่นในการประพฤติปฏิบัติอยู่เสมอ รวมทั้ง การกระทำของตนเองต่อบทบาทที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติต่อสังคมด้วย

ความรับผิดชอบต่อประเทศชาติ (National Responsibility) หมายถึง การรู้บทบาทหน้าที่ว่าต้องการกระทำอะไร และอย่างไรต่อประเทศชาติ ด้วยความเสียสละทุ่มเทแรงกายแรงใจปฏิบัติอย่างไม่ย่อท้อ พร้อมอุทิศตนเพื่อประเทศชาติได้ ทุกขณะจิต

2.5.2.5 หลักประสิทธิภาพประสิทธิผลหรือหลักความคุ้มค่า

คำว่า “ประสิทธิภาพ (Efficiency)” หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัดเกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น[128]

ส่วนคำว่า “ประสิทธิผล (Effectiveness)” หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง[129]

หลักความมีประสิทธิภาพประสิทธิผล หรือหลักความคุ้มค่า เป็นหลักการที่เน้นประสิทธิภาพในการบริหารงาน โดยใช้ทรัพยากรและงบประมาณให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รวมทั้งการรักษาทรัพยากรธรรมชาติของท้องถิ่นให้สมบูรณ์และยั่งยืน โดยมีหลักการดำเนินการ ได้แก่ การดำเนินแผนงาน/โครงการ ต้องจัดลำดับความจำเป็นเร่งด่วน ควรทำอะไรก่อนหลัง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และในการจัดซื้อจัดจ้างต้องมุ่งให้เกิดการประหยัดและทำให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์มากที่สุด นอกจากนี้ยังต้องมีการรณรงค์ให้ทุกฝ่าย

---

[128] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555), น. 21.

[129] *เพิ่งอ้าง*, น. 21.

รวมทั้งประชาชนในพื้นที่มีความประหยัดในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และจัดกิจกรรมบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ได้นาน[130]

หลักความมีประสิทธิภาพหรือหลักความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ได้แก่ การบริหารที่จะต้องพิจารณาในเชิงเปรียบเทียบระหว่างปัจจัยนำเข้าและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น โดยมีการทำการวิเคราะห์ต้นทุนและผลกำไร ให้สามารถวิเคราะห์ความเป็นไปได้ และความคุ้มค่าของแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ เทียบกับประโยชน์ที่ได้รับ รวมทั้งจัดระบบการวางเป้าหมายการทำงานและวัดผลของแต่ละบุคคลที่เชื่อมโยงกับระดับองค์การ[131] เป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารซึ่งสามาถวัดผลได้และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อไปโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้[132]

1) ส่วนราชการจะต้องจัดทำบัญชีต้นทุนในงานบริการสาธารณะแต่ละประเภทและรายจ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะเพื่อการเปรียบเทียบความคุ้มค่าระหว่างปัจจัยนำเข้ากับผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งหากรายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะของส่วนราชการใดสูงกว่ารายจ่ายต่อหน่วยของงานบริการสาธารณะประเภทเดียวกันของส่วนราชการอื่น ส่วนราชการนั้นต้องจัดทำแผนการลดรายจ่ายต่อหน่วย เพื่อดำเนินการปรับปรุงการทำงานต่อไปซึ่งรายละเอียดการจัดทำบัญชีต้นทุนกรมบัญชีกลางจะเป็นผู้กำหนดขึ้น

2) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จะเป็นผู้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจแห่งรัฐ เพื่อรายงานต่อคณะรัฐมนตรีประเมินว่าภารกิจใดสมควรทำต่อไป หรือยุบเลิกโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะพึงได้รับจากภารกิจนั้น และในการประเมินความคุ้มค่าจะต้องคำนึงถึงประเภทและสภาพของแต่ละภารกิจ ความเป็นไปได้ ประโยชน์ที่รัฐและประชาชนจะได้รับ โดยเทียบกับรายจ่ายของรัฐ ทั้งนี้ มิใช่คำนวณเป็นตัวเงินเท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ได้เสียของสังคมด้วย

3) การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องกระทำโดยเปิดเผยและเที่ยงธรรมโดยจะต้องชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์และผลเสียต่อสังคม ภาระต่อประชาชน คุณภาพ วัตถุประสงค์ที่จะใช้ ราคาและประโยชน์ระยะยาวของส่วนราชการ ซึ่งมิใช่ถือราคาต่ำสุดเป็นเกณฑ์อย่างเดียว แต่คำนึงถึงการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าในระยะยาวที่จะให้ต้นทุนการบริการสาธารณะต่ำลงได้

---

[130] สุรศักดิ์ โตประสี, “ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล,” (วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553), น. 28.

[131] กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 121,* น. 443.

[132] *เพิ่งอ้าง,* น. 455 - 456.

กล่าวโดยสรุป การใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์การสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือ องค์การภายนอกมีส่วนร่วม ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การ เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์การ และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้น จะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

บทที่ 3
มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในต่างประเทศ และประเทศไทย

ในบทนี้ ผู้เขียน จะศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ อันได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และเครือรัฐออสเตรเลีย ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย อันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้

3.1 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศ

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในต่างประเทศในหัวข้อนี้ ผู้เขียน จะขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศญี่ปุ่น และเครือรัฐออสเตรเลีย ทั้งนี้ เพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ดังนี้

3.1.1 กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System)

3.1.1.1 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นสหพันธ์สาธารณรัฐแบบรัฐสภาในยุโรปกลาง มีรัฐองค์ประกอบ 16 รัฐ มีพื้นที่ 357,021 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 82 ล้านคน ซึ่งเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในสหภาพยุโรป การปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี แบ่งออกเป็นสามระดับ คือ การปกครองระดับสหพันธรัฐ การปกครองระดับมลรัฐ และการปกครองส่วนท้องถิ่น[1]

---

[1] ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543), น. 3.

1. การปกครองระดับสหพันธรัฐ (Bund)

การปกครองระดับสหพันธรัฐ เป็นการปกครองระดับชาติหรือรัฐบาลกลาง อันประกอบด้วย

1) ประมุขของประเทศ คือ ประธานาธิบดี ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมสหพันธ์ (Federal Convention) อันประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์และตัวแทนของสภามลรัฐจำนวนเท่ากับสมาชิกรัฐสภาสหพันธ์ ทำหน้าที่เป็นตัวแทนสหพันธ์ในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่งตั้งฑูตของสหพันธ์และรับฑูตต่างประเทศ แต่งตั้งและปลดผู้พิพากษาสหพันธ์ แต่งตั้งและปลดข้ารัฐการสหพันธ์และข้ารัฐการทหาร ตรวจสอบการออกกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งยังเป็นผู้เสนอชื่อผู้สมควรเป็นนายกสหพันธ์ (Federal Chancellor) หรือนายกรัฐมนตรีต่อสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)[2]

2) สภา ประกอบด้วย 2 ส่วน คือ สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนทุกสี่ปี มีหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย เลือกนายกสหพันธ์ และตรวจสอบรัฐบาลทำงานโดยผ่านกรรมาธิการชุดต่าง ๆ และส่วนที่สอง คือ สภาตัวแทนมลรัฐ (Bundesrat) บทบาทของสภาตัวแทนมลรัฐ คือ การปกป้องผลประโยชน์ของมลรัฐต่าง ๆ ให้พ้นจากรัฐบาลสหพันธ์และสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกของสภามลรัฐไม่ใช่ตัวแทน ซึ่งประชาชนในแต่ละมลรัฐเลือกแต่เป็นตัวแทนของรัฐบาลของมลรัฐนั้น ๆ เช่น ผู้ว่าการรัฐหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ[3]

3) ฝ่ายบริหาร ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ทั้งนี้กระทรวงต่าง ๆ มีหน้าที่หลัก คือ การกำหนดนโยบาย ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นต้องอาศัยหน่วยการปกครองอื่น ๆ เช่น เทศบาล เป็นต้น

2. การปกครองระดับมลรัฐ (Lander)

การปกครองระดับมลรัฐ (Lander) แต่ละมลรัฐจะมีรัฐธรรมนูญ สภา และฝ่ายบริหารเป็นของตนเอง สมาชิกของสภามลรัฐมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนภายใต้ระบบการ เลือกตั้งที่แตกต่างกันไปในแต่ละรัฐ และมีวาระ 4 หรือ 5 ปี แตกต่างกันไปอีกด้วย[4] ทั้งนี้มลรัฐเป็นระดับที่เกี่ยวข้องกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก คือ มีอำนาจในการกำหนดกฎหมายท้องถิ่นใช้ในมลรัฐของตน ซึ่งอำนาจนี้รวมไปถึงการกำหนดพื้นที่ของหน่วยนั้น ๆ ด้วย (ยกเว้นสามมลรัฐ ซึ่งมีสถานะเป็นนครหรือมหานคร อันได้แก่ เบรเมิน (Bremen) ฮัมบวร์ค

---

[2] *เพิ่งอ้าง,* น. 3.

[3] ไมเคิล เอ็ช เนลสัน, การปกครองท้องถิ่นในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, น. 7.

[4] OECD. Managing Across Level of Government: Germany สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก www.oecd.org.

(Hamburg) และเบอร์ลิน (Berlin) นอกเหนือจากนั้นบางมลรัฐยังแบ่งพื้นที่ของตนออกเป็นจังหวัด (Regierungsbezirke) ต่าง ๆ

3. การปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองแบบ 2 ชั้น (Two - Tier System) คือ อำเภอ (Kreise) ซึ่งมี 2 ลักษณะ คือ อำเภอในเขตชนบท (Landkreis) และอำเภอซึ่งเป็นนคร (Stadtkreis) และชั้นที่สอง คือ เทศบาล (Gemeinden)

ตามมาตรา 28 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Basic Law) ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในความรับผิดชอบของมลรัฐ โดยที่แต่ละมลรัฐจะต้องทำตามหลักการแห่งความเป็นประชาธิปไตย หลักของสาธารณรัฐ และหลักนิติรัฐ กำหนดให้รัฐบาลมลรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชน โดยมาจากการเลือกตั้งที่เป็นการทั่วไป เป็นอิสระ เสมอภาค และเท่าเทียม รวมทั้ง ได้ประกันความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีสิทธิในการจัดการกิจการที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนได้ แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงสิทธิที่จะปกครองตนเอง และสิทธิที่จะจัดการระบบการเงินของตัวเองอีกด้วย[5]

---

[5] Basic Law for the Federal Republic, Article 28 Land constitutions – Autonomy of municipalities

(1) The constitutional order in the Länder must conform to the principles of a republican, democratic and social state governed by the rule of law within the meaning of this Basic Law. In each Land, county and municipality the people shall be represented by a body chosen in general, direct, free, equal and secret elections. In county and municipal elections, persons who possess the citizenship of any member state of the European Community are also eligible to vote and to be elected in accordance with European Community law. In municipalities a local assembly may take the place of an elected body.

(2) Municipalities must be guaranteed the right to regulate all local affairs on their own responsibility within the limits prescribed by the laws. Within the limits of their functions designated by a law, associations of municipalities shall also have the right of self-government in accordance with the laws. The guarantee of self-government shall extend to the bases of financial autonomy; these bases shall include the right of municipalities to a source of tax revenues based upon economic ability and the right to establish the rates at which these sources shall be taxed.

(3) The Federation shall guarantee that the constitutional order of the Länder conforms to the basic rights and to the provisions of paragraphs (1) and (2) of this Article.

1. กฎหมายที่ใช้บังคับในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายพื้นฐานที่ใช้บังคับในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แก่ กฎว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (The Public Procurement Regulation (Vergabeordnung, VgV))[6] ซึ่งตามกฎว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้แบ่งวิธีการจัดซื้อจัดจ้างออกเป็น 3 ประเภท ขึ้นอยู่กับมูลค่าของงานที่จะจัดซื้อจัดจ้างนั้นสูงกว่ามูลค่าตามที่สหภาพยุโรปได้กำหนดไว้หรือไม่

1) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เปิดกว้างเป็นการทั่วไป (öffentliche ausschreibung)

วิธีการจัดซื้อจัดจ้างแบบนี้ โดยหลักทั่วไปแล้ว ผู้ดำเนินกิจการทุกคน ซึ่งสนใจต่อการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว ย่อมสามารถเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างนั้นได้ จะไม่มีการจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง มีหน้าที่จะต้องประกาศให้สาธารณะได้ทราบถึงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ตามรูปแบบและกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เป้าหมายของวิธีการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ยื่นข้อเสนอจำนวนมากมีโอกาสได้เสนอราคาแข่งขันกัน

2) วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่จำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมแข่งขัน (nichtoffenes verfahren หรือ beschränkte)

ในขณะที่วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่เปิดกว้างเป็นการทั่วไปจะไม่มีการจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมในการแข่งขัน แต่วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่จำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมแข่งขันนั้น ผู้ดำเนินกิจการซึ่งสนใจในการเข้าร่วมยื่นข้อเสนอในการจัดซื้อจัดจ้างนั้น อาจไม่ได้เข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้าง หากไม่ได้รับคำเชิญชวนจากผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง วิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่จำกัดจำนวน ผู้เข้าร่วมแข่งขันนั้นจะมีการประกาศต่อสาธารณะและผู้ดำเนินกิจการที่สนใจ อาจยื่นคำร้องเพื่อขอเข้าร่วมในการยื่นข้อเสนอได้ หรือผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอาจกำหนดขอบเขตของผู้ดำเนินกิจการที่อาจเข้าร่วมในการยื่นข้อเสนอได้

3) การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการเจรจา (verhandlungsverfahren หรือ freihädigevergabe)

ภายใต้เงื่อนไขตามที่กำหนดไว้ ผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างอาจไม่จำเป็นต้องทำการประกาศต่อสาธารณะถึงการเสนอให้มีการจัดซื้อจัดจ้าง และการเรียกร้องให้ผู้ดำเนินกิจการทำการยื่นข้อเสนอ การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีการเจรจานั้น โดยทั่วไปแล้วมักไม่เคร่งครัดต่อกฎเกณฑ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อข้อห้ามในการเจรจากับผู้ยื่นข้อเสนอ ซึ่งจะไม่นำมาใช้กับกรณีนี้

---

[6] Michael Wendler Bernd Tremmal and Bernar Buecker, Key Aspects of German Business Law, (Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, 2008), p. 151.

2. หน่วยงานกลางที่บังคับใช้กฎหมายและทำหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (The Committee for Public Procurement (Reichsverdingungsausschuss)) ขึ้นมาทำหน้าที่ในการควบคุม กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยคณะกรรมการการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1926 (พ.ศ. 2469) หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐดังกล่าว มีชื่อเรียกว่า “คณะกรรมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและการตัดสินชี้ขาดสัญญาการก่อสร้าง (German Committee for Public Procurement and the Award of Contracts in Construction (Deutscher Vergabe- und Vertragsausschuss für Bauleistungen)) ” ซึ่งนอกจากจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวยังมีหน้าที่ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีอีกด้วย[7]

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ ดังนั้น รัฐบาลกลาง จึงไม่มีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มลรัฐกลับมีหน้าที่ดังกล่าวนี้แทน โดยกระทรวงที่ควบคุมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง รวมถึงการควบคุม และกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

1) กระทรวงกิจการภายใน ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง ทั้งในด้านงานปกครอง งานทะเบียน กฎและระเบียบต่าง ๆ ข้อบังคับการประชุมสภา รูปแบบการออกคำสั่งของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การบริหารงานบุคคล การจัดทำแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น กระทรวงกิจการภายในมีเขตพื้นที่ในการควบคุมแบ่งไปตามระดับ ตั้งแต่ระดับเขต ต่อมาเป็นอำเภอ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลสูงสุด

2) กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่เฉพาะตามที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ ระบุให้กระทรวงการคลังดูแล เช่น การวางแผน งบประมาณ การจัดทำแผนการลงทุน การประมาณรายได้ การประมาณการรายรับ การจัดเก็บภาษี การจัดการทรัพย์สิน และการกู้ยืมเงินต่าง ๆ

---

[7] Rechtsanwalt Christian Solmecke. (9 April 2013). Public procurement in Germany สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://www.wbs-law.de/eng/commercial-law/public-procurement-in-germany-38383/

3) กระทรวงแรงงาน ครอบครัว และกิจการสังคม ทำหน้าที่ในการควบคุมองค์กรปกครองท้องถิ่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการให้สวัสดิการและสงเคราะห์คนชรา ดูแลสวัสดิการแรงงาน กำหนดมาตรฐานการทำงานและค่าจ้างขั้นต่ำให้อยู่ในขอบเขตและมาตรฐานเดียวกัน

3. การตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) การควบคุมและตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจะกระทำโดยองค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (Vergabepruefstelle) และคณะกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (Vergabeüberwachungsausschüssen) หลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) โดยได้บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เข้ามีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างมีสิทธิในการที่จะร้องขอต่อศาลได้ในกรณีที่มูลค่าของการจัดซื้อจัดจ้างมีมูลค่าตามที่กำหนด ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติของสหภาพยุโรป โดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 97 วรรค 7 ของกฎหมายว่าด้วยการจำกัดการแข่งขัน (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - GWB)) ฉบับลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1909 (พ.ศ. 2452) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายฉบับลงวันที่ 24 เมษายน ค.ศ. 1998 (พ.ศ. 2541) โดยบัญญัติว่า “ผู้ดำเนินกิจการมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ว่าจ้างดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง” การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้กับผู้เข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างได้มีโอกาสอ้างต่อผู้ว่าจ้างว่าได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย สำหรับการควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภายหลังที่มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1999 (พ.ศ. 2542) แล้วจะมีองค์กรเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังต่อไปนี้

1) องค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (Vergabepruefstelle)

องค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างนี้ เป็นองค์กรที่จัดตั้งในระดับมลรัฐหรือสหพันธรัฐเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือความเหมาะสมของการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง องค์กรนี้มีลักษณะเป็นองค์กรฝ่ายปกครองมิใช่องค์กรศาล ตั้งขึ้นโดยอาศัยข้อบังคับที่ออกโดยรัฐบาล ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของสภาสูง

โดยข้อบังคับดังกล่าวจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่องค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งจะตั้งในระดับมลรัฐหรือสหพันธรัฐก็ได้[8]

องค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างจะเข้าไปทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด[9] เมื่อมีการยื่นคำร้องเข้ามาขอให้ตรวจสอบ หรือเข้าไปทำการตรวจสอบเองโดยไม่ต้องมีการยื่นคำร้อง ถ้าพบว่ามีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างนั้นไม่ถูกต้อง การตรวจสอบดังกล่าวจะเป็นการเข้าไปตรวจสอบในเรื่องการใช้อำนาจของทางราชการ เช่น การไม่ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดว่าได้ดำเนินการตามกระบวนการที่ถูกต้องหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งหากพบว่าการดำเนินการดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย องค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างมีอำนาจที่จะยกเลิกการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั้นได้ แล้วให้ดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่ถูกต้องตามกฎหมาย ในระหว่างที่มีการยื่นคำร้อง ให้องค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างทำการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ขั้นตอนการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่กระทำอยู่จะไม่ระงับ ผู้ซึ่งดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างยังสามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างต่อไปได้ คำวินิจฉัยขององค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างนี้ ผู้ซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถโต้แย้งคำวินิจฉัยได้ โดยยื่นต่อคณะกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง

2) คณะกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง (Vergabeüberwachungsausschüssen)

คณะกรรมการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง เป็นองค์กรอีกองค์กรหนึ่งที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง โดยจะมีหน้าที่พิจารณาคำโต้แย้งคำวินิจฉัยขององค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง ในกรณีที่ผู้ยื่นคำร้องไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าว ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานขององค์กรตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างอีกชั้นหนึ่งให้ถูกต้อง

3) คณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง (Vergabeleammer) นี้ เป็นองค์กรฝ่ายปกครองที่จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมาย และมีหลักประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการดังกล่าว คณะกรรมการจะประกอบไปด้วยประธานกรรมการ กรรมการประจำ และกรรมการกิตติมศักดิ์ ซึ่งจะมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี ประธานคณะกรรมการและกรรมการประจำจะต้องเป็นข้ารัฐการซึ่งมีคุณสมบัติของข้ารัฐการระดับสูง หรือเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเชี่ยวชาญ และจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติจบการศึกษาเนติบัณฑิต กรรมการควรจะเป็นผู้ซึ่งมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับระบบการจัดซื้อจัดจ้าง ส่วนกรรมการกิตติมศักดิ์ควรจะเป็น

---

[8] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen § 103 Absatz 1 (มาตรา 103 วรรค 1)

[9] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen § 103 Absatz 2 (มาตรา 103 วรรค 2)

ผู้มีประสบการณ์ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับระบบการจัดซื้อจัดจ้างมาเป็นเวลานานพอสมควร คณะกรรมการดังกล่าวจะมีหน้าที่ในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่มีผู้ยื่นคำร้องให้ตรวจสอบ โดยผู้ยื่นคำร้องนั้นจะต้องเป็นผู้มีผลประโยชน์ต่องานที่ทำการจัดซื้อจัดจ้าง ผู้ร้องได้ถูกละเมิดสิทธิโดยการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และผู้ร้องจะต้องกล่าวอ้างว่า การละเมิดบทบัญญัติดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตน[10]

การกำหนดเงื่อนไขของผู้มีสิทธิในการยื่นคำร้องดังกล่าวข้างต้นก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันมิให้บุคคลซึ่งไม่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องมาใช้สิทธิดังกล่าว ซึ่งจะทำให้มีการประวิงเวลา การใช้สิทธิในการยื่นคำร้องอันเนื่องมาจากมีการละเมิดสิทธินั้น ได้มีการกำหนดเงื่อนไขว่าจะต้องมีการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างละเอียด ซึ่งอย่างน้อยที่สุดต้องสามารถแสดงให้เห็นได้ว่าการละเมิดสิทธิของตนดังกล่าวมีความเป็นไปได้ ถ้าผู้เข้าร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างได้กล่าวอ้างแต่เพียงในทางรูปแบบ เช่น ตนเป็นผู้มีผลประโยชน์ในเรื่องดังกล่าว และเห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างเป็นการละเมิดสิทธิของตน ในกรณีเช่นนี้ไม่เป็นการเพียงพอที่จะใช้สิทธิโต้แย้งดังกล่าวได้ การใช้สิทธิโต้แย้งต่อองค์กรที่ทำการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ผู้ยื่นคำร้องที่เข้าเงื่อนไขจะต้องทำการโต้แย้งทันที[11] หากผู้ยื่นคำร้องได้รู้ถึงการละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างในระหว่างดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง และมิได้โต้แย้งต่อผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยทันที หรือหากมีการละเมิดบทบัญญัติของการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นที่ทราบโดยทั่วไปจากการประกาศให้ทราบ และไม่มีการโต้แย้งต่อผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างจนสิ้นสุดกำหนดเวลาที่ให้ทำการยื่นข้อเสนอหรือเข้าทำการแข่งขันตามที่กำหนดไว้ในประกาศ การยื่นคำร้องเพื่อให้ทำการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างในกรณีดังกล่าวก็ไม่อาจทำได้ เมื่อมีการยื่นคำร้องขอให้มีการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง จะมีผลทำให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหยุดลงชั่วคราวทันที และโดยผลของกฎหมายห้ามมิให้ผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างตอบตกลงเพื่อทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างกับบุคคลใด จนกว่าจะได้มีการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง[12] หากปรากฏว่าผู้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ตกลงเลือกผู้เสนอการจัดซื้อจัดจ้างคนใดในระหว่างการตรวจสอบ กรณีนี้ถือว่าการตอบตกลงดังกล่าวเป็นการขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจะมีผลทำให้การตอบตกลงดังกล่าวเป็น โมฆะ เมื่อเป็น โมฆะ ย่อมไม่มีผลอันใดตั้งแต่เริ่มต้น

---

[10] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen § 107 Absatz 2 (มาตรา 107 วรรค 2)

[11] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen § 107 Absatz 3 (มาตรา 107 วรรค 3)

[12] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen § 115 Absatz 1 (มาตรา 115 วรรค 1)

ซึ่งเท่ากับว่ายังไม่มีการตกลงทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างในเรื่องนั้นแต่อย่างใด ในการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ไม่ผูกพันคำร้องที่ได้ยื่นมายังคณะกรรมการวินิจฉัยฯ คณะกรรมการวินิจฉัยยังอาจวินิจฉัยกรณีที่เป็นการละเมิดบทบัญญัติว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างได้ แม้ว่าไม่มีฝ่ายใดยกขึ้นสู่การพิจารณาก็ตาม ในการวินิจฉัย คณะกรรมการจะต้องวินิจฉัยว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิจากข้อบกพร่องของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างหรือไม่ หากเห็นว่ามีการละเมิดสิทธิของผู้ยื่นคำร้อง ให้คณะกรรมการวินิจฉัยฯ กำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อขจัดการละเมิดสิทธิของผู้ร้องให้หมดไปหรือเพื่อป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผลประโยชน์ของผู้ร้อง แต่คณะกรรมการวินิจฉัยไม่มีอำนาจที่จะยกเลิกข้อตกลงที่ได้ตอบตกลงไปแล้วได้[13]

4) องค์คณะที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของศาลสูงของมลรัฐ

องค์คณะที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของศาลสูงของมลรัฐนี้ เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างที่แก้ไขใหม่ โดยมีลักษณะเป็นองค์กรของศาล เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายในกรณีที่มีผู้ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง องค์คณะที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของศาลสูงของมลรัฐจะทำการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะกรณีที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างเท่านั้น องค์กรนี้จะไม่รับพิจารณาคำร้องที่ไม่ได้ผ่านการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

3.1.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส มีรูปแบบของรัฐเป็น “รัฐเดี่ยว (un Etat unitaire)” มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบกึ่งประธานาธิบดี (Semi-Presidential System) โดยมีการจัดระเบียบราชการบริหารประเทศ ออกเป็น 3 ระดับ คือ การบริหารส่วนกลาง การบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วนท้องถิ่น การบริหารส่วนกลางเป็นการจัดองค์กรของฝ่ายปกครองตามหลักการรวมอำนาจทางปกครอง (La centralisation) มีองค์กรที่สำคัญประกอบไปด้วย ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (Le Président de la République) นายกรัฐมนตรี (Le Premier ministre) กระทรวง (Les ministères) และองค์กรอิสระทางปกครอง (Les autorités administratives indépendantes) โดยเป็นการรวมศูนย์อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะของประเทศไว้ที่ส่วนกลาง ส่วนการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นการบริหารประเทศภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ โดยการส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือส่วนกลาง ออกไปประจำยังพื้นที่ต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค ซึ่งจะอยู่ภายใต้การดูแลของผู้ว่ารัฐการจังหวัด (Le préfet) เพราะโดยภาพรวมแล้วสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือว่าผู้ว่ารัฐการจังหวัด

---

[13] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen § 114 Absatz 2 (มาตรา 114 วรรค 2)

เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละจังหวัด (réprésentant de I'Etat dans le département) โครงสร้างส่วนภูมิภาคประกอบไปด้วย หน่วนงานส่วนภูมิภาคของกระทรวง (Les services déconcentrés des ministères) ผู้ว่ารัฐการจังหวัด (Le préfet) ผู้ว่ารัฐการจังหวัดประจำภาคหรือมณฑล (Le préfet de région) ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่ารัฐการจังหวัดของจังหวัดที่เป็นศูนย์กลางหรือเมืองหลวงของภาคหรือมณฑล ทำหน้าที่เป็นผู้ว่ารัฐการจังหวัดประจำภาคหรือมณฑล[14]

1. กฎหมายที่ใช้บังคับในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ก่อนปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) มีอยู่หลายฉบับ จนกระทั่งมีการรวบรวมกฎหมายดังกล่าวเข้าไว้ด้วยกัน โดยการตราประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ (Code des marchés publics) ขึ้นในปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) โดยมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เป็นรัฐบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ มีการรวบรวมหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัสดุ ซึ่งบรรดาฝ่ายปกครอง (Administrations) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Collectivités locaux) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายนี้ เมื่อมีการออกคำสั่งในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน (Biens) หรือบริการต่าง ๆ (Services) โดยการจัดการดังกล่าวนี้ กฎหมายฝรั่งเศสรวมเรียกว่า "การพัสดุ (Marchés Publics)" ทั้งนี้ ประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุดังกล่าวได้ถูกแก้ไขปรับปรุงหลายครั้งด้วยกัน เช่น ในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) ในปี ค.ศ. 2001 (พ.ศ. 2544) และในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ. 2547) เป็นต้น[15] สำหรับประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุที่นำมาใช้ในปัจจุบัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุโดยรัฐกฤษฎีกาที่ 2006 – 975 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2006 (พ.ศ. 2549) (The French Public Procurement Code (Decree no. 2006-975 of 1 August 2006, on the Public Procurement Code))[16] (Code des marchés publics 2006 – 2011)

---

[14] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, "รูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ," รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2551, น. 99 – 102.

[15] รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ, "ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น. 72 – 73.

[16] Euan Burrows & Edward McNeill, Ashurst LLP, The International Comparative Legal Guide to: Public Procurement 2016 8th edition, (London: Global Legal Group, 2015), p. 97.

ในส่วนของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ ได้แก่[17]

(1) รัฐ (État) และองค์การมหาชน (établissements publics) อื่นใดของรัฐ ที่มิได้มีการดำเนินการในลักษณะการอุตสาหกรรมและการค้า (caractère industriel et commercial)

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivités territoriales) และองค์การมหาชนส่วนท้องถิ่น (établissements publics locaux)

ส่วนองค์กรที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเฉพาะ เช่น โรงพยาบาลรัฐ การเคหะสำหรับผู้ซึ่งมีรายได้น้อย จะไม่อยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายว่าด้วยพัสดุตามรัฐกฤษฎีกาที่ 2006 – 649 ลงวันที่ 6 มิถุนายน 2005 (พ.ศ. 2548) ว่าด้วยสัญญาจัดซื้อจัดจ้างระหว่างองค์กรภาครัฐหรือเอกชนที่ไม่อยู่ในขอบเขตของประมวลกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ[18]

คำว่า “รัฐ” ตามมาตรา 2 ของประมวลกฎหมายการพัสดุฝรั่งเศส หมายถึง สาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งมีสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐที่มีอำนาจกระทำการในนามของรัฐหรือดำเนินการแทน ส่วนองค์การมหาชน เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากเงินทุนของรัฐ โดยให้มีหน้าที่ดำเนินงานที่เป็นการรักษาประโยชน์ส่วนรวม โดยทั่วไปแล้ว องค์การมหาชนจะมีหน้าที่ในการจัดการด้านบริการสาธารณะ กฎหมายจะกำหนดให้องค์การมหาชนมีอิสระในการบริหารจัดการและการงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้ทำหน้าที่รักษาประโยชน์ส่วนรวมได้ โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นใด องค์การมหาชนในฝรั่งเศส ได้แก่ มหาวิทยาลัย พิพิธภัณฑสถาน โรงพยาบาล[19] อย่างไรก็ตาม องค์การมหาชนที่จะมีอำนาจในการจัดให้มีการประกวดราคาในกรณีการพัสดุได้นั้น ประมวลกฎหมายการพัสดุ มาตรา 2 ได้กำหนดลักษณะเพิ่มเติมไว้ว่าจะต้องไม่เป็น

---

[17] Code des marchés publics Article 2

Les pouvoirs adjudicateurs soumis au présent code sont:

1° L’État et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial;

2° Les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. Sauf dispositions contraires, les règles applicables à l’État le sont également à ceux de ses établissements publics auxquels s’appliquent les dispositions du présent code. De même, sauf dispositions contraires, les règles applicables aux collectivités territoriales le sont également aux établissements publics locaux.

[18] Gérald Legier and Julien Criard, “France”, Chapter 13: The International Comparative Legal Guide: Public Procurement 2 0 1 2 A Practical cross-border insight into public procurement, Global Legal Group, (London: Colour Press Ltd, 2011), P. 84.

[19] Georges Dupuis, Marie-José Guédon et Patrice Chrétien, Droit administratif, p. 93.

องค์การมหาชนที่มีการดำเนินการในลักษณะการอุตสาหกรรมและการค้า ซึ่งองค์การมหาชนในลักษณะนี้จะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะ และสามารถดำเนินกิจกรรมทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ได้[20] โดยการดำเนินการขององค์การมหาชนที่มีการดำเนินการในลักษณะการอุตสาหกรรมและการค้าเหล่านี้ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบทางตุลาการโดยศาลปกครอง[21]

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivités territoriales) นั้น เมื่อพิจารณามาตรา 72 วรรคหนึ่ง[22] ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายฝรั่งเศส จะหมายถึง องค์กร ดังต่อไปนี้

(1) เขตปกครองเทศบาล (communes)

(2) เขตปกครองจังหวัด (départements)

(3) เขตปกครองภาค (régions)

(4) องค์กรปกครองที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะ (collectivités à statut particulier)

(5) องค์กรปกครองดินแดนโพ้นทะเล (collectivités d' outre-mer) และ

นอกจากองค์กรดังกล่าวข้างต้นแล้ว บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสยังให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติตรารัฐบัญญัติเพื่อกำหนดให้มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่นได้อีก ทั้งนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาในการตัดสินใจที่จะกำหนดรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ต่อไปในอนาคตตามวิถีทางแห่งระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทนเพื่อเป็นการกระจายอำนาจ โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง สามารถบริหารงานในท้องถิ่นได้เองโดยอิสระ

---

[20] องค์การมหาชน (établissements publics) ตามกฎหมายฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นองค์การมหาชนที่มีหน้าที่เพียงการดำเนินการกิจกรรมทางปกครอง (établissements publics à caractère administrative: EPA) และองค์การมหาชนที่มีอำนาจดำเนินการในลักษณะการอุตสาหกรรมและการค้า (établissements publics à caractère industriel et commercial: EPIC) ได้

[21] คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 13 มกราคม ค.ศ. 1995 (CE, 13 janvier 1995, C.C.I. de la Vienne, Quot. Jur. 20 juillet 1995, p. 5, note Moreno)

[22] Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

ส่วนองค์การมหาชนส่วนท้องถิ่น (établissements publics locaux) จะอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะแบ่งองค์การมหาชนออกเป็นสองประเภท คือ

(1) องค์การมหาชนของรัฐที่อยู่ภายใต้การดำเนินการและควบคุมโดยรัฐ และ

(2) องค์การมหาชนส่วนท้องถิ่น ที่จะอยู่ภายใต้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้ องค์การมหาชนส่วนท้องถิ่นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับองค์การมหาชนของรัฐ แต่สถานะขององค์การมหาชนส่วนท้องถิ่นจะได้รับการกำหนดโดยมติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแล ซึ่งองค์การมหาชนส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การมหาชนที่ดินในท้องถิ่น กองทุนด้านการศึกษาของโรงเรียน องค์การมหาชนท้องถิ่นด้านการศึกษา เป็นต้น

2. หน่วยงานกลางที่บังคับใช้กฎหมายและทำหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

หน่วยงานกลางที่บังคับใช้กฎหมายและทำหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ กระทรวงการคลังและบัญชีสาธารณะ (Ministry of Finance and Public Accounts / Ministère de l'Économie et des Finances) เป็นกระทรวงหนึ่งในรัฐบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ถือว่ามีความสำคัญ ซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้ว ยังมีหน้าที่กำกับดูแลในเรื่อง ดังต่อไปนี้[23]

1) การร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโดยการใช้อำนาจโดยตรงเหนือคณะกรรมการนโยบายภาษี (Direction de la législation fiscale) ของแผนกการเงินสาธารณะ

2) กองทุนระดับชาติ ระบบการเงิน และเศรษฐกิจ โดยเฉพาะกับสำนักงานเหรัญญิกและผู้รับเงินทั่วไป (Direction générale du trésor et de la politique économique) ซึ่งเป็นคนละส่วนกับระบบการคลังสาธารณะของกรมบัญชีกลาง ที่อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

3) พัฒนากฎหมาย และควบคุมระบบเศรษฐกิจ ซึ่งรวมถึงอุตสาหกรรม การท่องเที่ยว ธุรกิจขนาดเล็ก การแข่งขัน คุ้มครองผู้บริโภค และอื่น ๆ แต่ไม่รวมถึงพลังงาน ความมั่นคงอุตสาหกรรม กิจการด้านสิ่งแวดล้อมและการขนส่ง ซึ่งจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงพลังงาน

4) กำกับดูแลการจ้างงาน และนโยบายการศึกษาอาชีพ

---

[23] Wikipedia. French Ministry for the Economy and Finance สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/French_Ministry_for_the_Economy_and_Finance

3. การตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้วางระบบการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นไว้ 2 ขั้นตอน คือ การควบคุมก่อนทำสัญญา และการควบคุมหลังทำสัญญา

1) การควบคุมก่อนการทำสัญญา

การควบคุมก่อนการทำสัญญานั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุของฝรั่งเศสได้วางระบบการควบคุมการจัดหาพัสดุหลายกรณีด้วยกัน ดังต่อไปนี้[24]

(1) การควบคุมโดยขั้นตอนและวิธีการจัดหาพัสดุ

การควบคุมโดยวิธีการนี้จะเป็นการเข้าไปควบคุมตั้งแต่ขั้นตอนการจัดหาพัสดุในแต่ละขั้นตอนให้เกิดความโปร่งใส เช่น ในกรณีการกำหนดราคากลางนั้นจะมีการประกาศราคาให้ทราบล่วงหน้า แล้วผู้เสนอราคาจะเสนอราคาสูงกว่าราคากลางที่กำหนดไว้ไม่ได้ ถ้าเสนอมาสูงกว่าก็จะถูกตัดสิทธิในการเป็นคู่สัญญาของรัฐ หรือในกรณีของการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดของพัสดุนั้น ประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ ก็กำหนดให้ส่วนราชการที่จะทำการซื้อหรือจ้างจะต้องกำหนดคุณลักษณะเฉพาะหรือรายละเอียดของพัสดุให้ตรงกับรายละเอียดทางเทคนิคที่กลุ่มงานถาวรว่าด้วยการศึกษาการพัสดุจัดทำขึ้น และตรงตามมาตรฐานของสินค้าที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสรับรอง ซึ่งจะเป็นการป้องกันปัญหาการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่จะกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุให้ตรงกับผู้เสนอราคารายใดรายหนึ่งโดยเฉพาะ นอกจากการกำหนดราคากลางหรือการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของพัสดุที่กล่าวมาแล้ว ในการจัดหาพัสดุในแต่ละวิธีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสยังได้วางระบบการควบคุมการพิจารณาคัดเลือกพัสดุ โดยคณะกรรมการที่มีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เช่น ในกรณีของการสอบราคา คณะกรรมการสอบราคาจะได้รับแต่งตั้งจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้าง และในคณะกรรมการดังกล่าวจะมีผู้แทนของกระทรวงการคลังเข้ามาทำหน้าที่ดูแลการแข่งขันเพื่อมิให้มีการสมยอมกัน ซึ่งจะเป็นการให้คำปรึกษาเท่านั้น แต่จะไม่มีสิทธิออกเสียงในการคัดเลือก คณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ศึกษาข้อเสนอของผู้เสนอราคาและวิเคราะห์ว่าแต่ละรายมีข้อเสนออย่างไร แล้วให้คะแนนตามลำดับ แล้วเสนอไปยังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อพิจารณาคัดเลือกต่อไป ซึ่งโดยปกติแล้ว ก็จะคัดเลือกผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดในอันดับที่ 1

---

[24] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ผู้แปล, “สัญญาทางปกครอง สัญญาพัสดุ และสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะในกฎหมายฝรั่งเศส,” โดย M. Philipp Turguet de Beauugard, วารสารกฎหมายปกครอง 18, 1 (เมษายน 2540): 1-54.

วิธีการสอบราคาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ยังมีอีก 2 รูปแบบ ที่มีความสำคัญในสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ วิธีการสอบราคาแบบให้มีการแข่งขัน และวิธีการสอบราคาแบบพิจารณาผลงานเป็นสำคัญ

วิธีการสอบราคาแบบให้มีการแข่งขันนั้น เป็นการคัดเลือกคู่สัญญาที่รัฐต้องการความรู้ความชำนาญของผู้เข้าแข่งขัน จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการในรูปของคณะลูกขุน (Jury) โดย 1 ใน 3 ของคณะกรรมการจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการพิจารณาของ Jury จะพิจารณาจากผู้ซึ่งมีคุณสมบัติถูกต้องตามเงื่อนไขเท่านั้น

วิธีการสอบราคาแบบพิจารณาผลงานเป็นสำคัญ จะใช้สำหรับการก่อสร้างโครงการที่มีรายละเอียดทางเทคนิคสูง ซึ่งจะมีคณะกรรมการตัดสินเรื่องการเสนอราคา ทำหน้าที่พิจารณาคัดเลือกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีนี้เริ่มมีขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1993 (พ.ศ. 2536) เพื่อเป็นมาตรการป้องกันการทุจริตคอรัปชั่นในการเจรจาทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง ทั้งนี้เพราะการทำสัญญาโดยวิธีการสอบราคาแบบเดิม ผู้เข้าแข่งขันจะได้รับซองที่เรียกว่า “เอกสารประกอบการเสนอราคา (Dossier de consultation)” ซึ่งเป็นเอกสารที่ผู้เข้าเสนอราคามาขอรับเพื่อยื่นข้อเสนอ ซึ่งในเอกสารดังกล่าวจะมีรายละเอียดของพัสดุที่ราชการต้องการจัดซื้อจัดจ้าง ขั้นตอนนี้มีการตั้งข้อสังเกตว่าทำให้เกิดช่องทางทุจริตได้ง่าย เพราะข้าราชการผู้ดูแลการเข้าทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างมีโอกาสเขียนรายละเอียดของพัสดุให้ตรงตามความประสงค์ของผู้เข้าแข่งขันรายใดรายหนึ่งที่เรียกว่า “ตั้งคำถามให้ตรงคำตอบ” ทั้งนี้ เพื่อให้บริษัทใดบริษัทหนึ่งได้รับชัยชนะในการเสนอราคา ทำให้ไม่เกิดการแข่งขันที่แท้จริง[25]

(2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่เป็นอิสระ

การควบคุมโดยวิธีนี้จะเป็นการควบคุมโดยคณะกรรมการต่าง ๆ ซึ่งในประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุได้กำหนดให้มีองค์กรต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดหาพัสดุให้ถูกต้อง และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยกำหนดให้มีองค์กรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. คณะกรรมการควบคุมการเสนอราคา (commission d’appel d’offres)

ก่อนเข้าทำสัญญาจะต้องมีการตรวจสอบอย่างละเอียดโดยฝ่ายการพิจารณาของคณะกรรมการ ในระดับชาติจะมีคณะกรรมการดูแล 6 คณะ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยประธานคณะกรรมการจะคัดเลือกจากตุลาการศาลปกครองหรือศาลบัญชี คณะกรรมการเหล่านี้มีความเป็นอิสระ จะไม่รับคำสั่งหรือคำชี้นำจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

---

[25] *เพิ่งอ้าง*, น. 1-54.

ข. คณะกรรมการเชี่ยวชาญพิเศษ (passage derant la commission specialisé du marché) จะมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามกระบวนการเข้าทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างทุกกระบวนการ และจะตรวจสอบว่ามีการเปิดโอกาสให้แข่งขันกันอย่างถูกต้องหรือไม่ ราคาที่เสนอหรือราคาที่ตกลงกันนั้นถูกต้องหรือไม่ และเมื่อได้ตรวจสอบแล้วมีอำนาจให้ความเห็นว่า กระบวนการที่ผ่านมานั้นถูกต้องหรือไม่ แล้วแจ้งความเห็นไปยังหน่วยงานที่จัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหน่วยงานนั้นไม่ผูกพันที่จะต้องทำตามความเห็นของคณะกรรมการ แต่ถ้าไม่ทำตามความเห็นของคณะกรรมการจะต้องรายงานต่อผู้บังคับบัญชาให้ทราบ

ค. คณะกรรมการกลางในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง (commission centrale de marché) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญเรื่องสัญญาจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นข้ารัฐการ ซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นข้ารัฐการสังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานของรัฐตลอดจนเป็นที่ปรึกษาเกี่ยวกับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้าง เป็นต้น

(3) การควบคุมโดยผู้พิพากษาพิเศษ (Juge de référé précontractuel)

การควบคุมโดยผู้พิพากษาพิเศษนี้ เป็นการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างที่เป็นขั้นตอนก่อนที่จะมีการทำสัญญา หากปรากฏว่ามีความผิดปกติในขั้นตอนประกาศเชิญชวน หรือความผิดปกติในการเปิดให้มีการแข่งขัน ผู้ว่ารัฐการจังหวัดสามารถยื่นคำร้องต่อผู้พิพากษา เพื่อขอให้พิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วน การร้องขอจะต้องกระทำก่อนที่จะมีการทำสัญญา ขั้นตอนนี้จะใช้กับการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างในระดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[26]

เมื่อมีการยื่นคำร้องดังกล่าว ตุลาการหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจสั่งการให้ผู้รับผิดชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น สั่งระงับการทำสัญญา สั่งยกเลิกกระบวนการหรือขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งที่ได้ดำเนินการมาในช่วงก่อนทำสัญญา เป็นต้น เมื่อศาลตัดสินแล้ว ฝ่ายซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยสั่งการของหัวหน้าศาลปกครองชั้นต้นอาจส่งเรื่องให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐวินิจฉัยในขั้นสุดท้ายได้ มาตรการดังกล่าวเป็นการสร้างระบบการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากกรณีของประเทศไทย ที่มีขั้นตอนที่บกพร่องในกระบวนการก่อนทำสัญญาขึ้นในหน่วยงานของรัฐที่จัดซื้อจัดจ้าง แต่ไม่มีกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีการยื่นคำร้องขอต่อศาลที่จะสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่เห็นสมควรได้

---

[26] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24,* น. 1 – 54.

2) การควบคุมภายหลังจากการทำสัญญา

ในการจัดซื้อจัดจ้างของฝรั่งเศส ถึงแม้จะได้มีการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้วก็ตาม ฝรั่งเศสยังถือว่าการเข้าไปควบคุมการดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานต่าง ๆ ยังสามารถที่จะทำได้ โดยได้วางระบบการควบคุมหลังการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างไว้ ดังต่อไปนี้

(1) การควบคุมโดยผู้ตรวจราชการระหว่างกระทรวง (mission interministérielle d'enquâte)

ผู้ตรวจรัฐการระหว่างกระทรวง มีลักษณะเป็นองค์กรอิสระที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่สอบสวนและตรวจสอบการทำสัญญา และการดำเนินการตามสัญญาสัมปทาน (รวมถึงสัญญาจัดซื้อจัดจ้างด้วย) ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ องค์กรดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นศาล แต่คำวินิจฉัยสามารถนำไปโต้แย้งยังศาลปกครองได้ องค์กรนี้ถูกตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1991 เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะความผิดอาญาฐานหนึ่งที่เรียกว่า "favoritisme" ซึ่งหมายถึงการเอื้ออำนวยให้กับผู้ใดผู้หนึ่งเป็นพิเศษ โดยไม่มีเหตุอันชอบ การทำหน้าที่ขององค์กรนี้ ไม่สามารถจะตรวจสอบด้วยตัวเองได้ จะต้องได้รับคำร้องขอจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เข้าทำสัญญาในเรื่องนั้น ศาลบัญชีได้ตรวจสอบพบว่ามีสิ่งผิดปกติในการทำสัญญาหรือผู้ว่ารัฐการจังหวัดที่เห็นว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบเกิดขึ้น การทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวสามารถทำหน้าที่ในการตรวจสอบความผิดปกติ ความไม่ชอบในการทำสัญญาต่าง ๆ ทั้งขององค์การปกครองท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งต่างจากกรณีของประเทศไทยที่ไม่มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว มีแต่ผู้ตรวจรัฐการของแต่ละกระทรวงเท่านั้น และยังไม่มีอำนาจตรวจสอบการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างของแต่ละส่วนราชการได้[27]

(2) การควบคุมโดยหน่วยงานราชการเอง (les côntroles par l'administration elle-mème)

ในการทำสัญญาเมื่อได้มีการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานของรัฐที่ทำสัญญายังคงมีหน้าที่ตรวจสอบว่าคู่สัญญาได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย หรือตามข้อตกลงในสัญญาหรือไม่ เช่น ตรวจสอบผลการดำเนินการ (audit) หรืออาจสำรวจความคิดเห็นของประชาชนก็ได้ เพื่อให้คู่สัญญาทำหน้าที่ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองอาจยกเลิกสัญญาดังกล่าวได้[28]

---

[27] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24,* น. 1 – 54.

[28] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 24,* น. 1 – 54.

(3) การควบคุมโดยศาล (les contrôles par les juridictions)

ก. ศาลยุติธรรมในคดีอาญา ศาลอาญามีบทบาทสำคัญมากในการตรวจสอบสัญญาพัสดุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและความโปร่งใสในทางเศรษฐกิจ ลงวันที่ 29 มกราคม 1993 (พ.ศ. 2536) ที่ได้กำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาไว้ 3 ฐานความผิดด้วยกัน คือ ความผิดฐานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ (délit d'ingérence) ความผิดฐานนำเอาทรัพย์สินของบริษัทไปใช้ผิดวัตถุประสงค์ (délit de biens social) และความผิดฐานอำนวยประโยชน์ให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยไม่มีเหตุอันชอบ (délit de favoritisme)

ข. การควบคุมโดยศาลปกครอง คดีปกครองในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาพัสดุและสัญญาสัมปทานนั้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีประเภทดังกล่าวใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ในคดีที่มีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย (recours de pléin contentieux) และในคดีที่มีการฟ้องร้องเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนนิติกรรม (recour pour l'exés du pouvoir) โดยผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาในคดีฟ้องเรียกค่าเสียหาย ซึ่งโดยทั่วไป เรียกว่า "juge du contrat" มีหน้าที่พิจารณาข้อขัดแย้งระหว่างคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย บางครั้งอาจเป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญา หรือบางครั้งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความสัญญา ในเรื่องนี้มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่เกิดจากแนวคำพิพากษาที่สำคัญประการหนึ่ง คือ ผู้พิพากษาในกรณีนี้ไม่มีอำนาจที่จะยกเลิกเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานของรัฐในเรื่องการปฏิบัติตามสัญญา แต่ผู้พิพากษาศาลปกครองจะพิจารณาเพียงว่าคำวินิจฉัยสั่งการของหน่วยงานได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ชอบก็จะเป็นเงื่อนไขที่ทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่าชดเชย

ค. การควบคุมโดยศาลบัญชี

ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายว่าด้วยการพัสดุ มาตรา 222 กำหนดให้ศาลบัญชีมีอำนาจในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างที่อยู่ในอำนาจการควบคุมของศาลบัญชี[29] โดยศาลบัญชีจะทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมบัญชีของหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน บัญชีของรัฐวิสาหกิจ และบัญชีขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นให้ถูกต้อง ซึ่งจะแบ่งการควบคุมออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การควบคุมในลักษณะของศาล และการควบคุมในลักษณะของฝ่ายบริหาร

---

[29] Michel Guibal, Code des marchés publics (Paris: Publication du Moniture, 1992), p. 256.

การควบคุมในลักษณะของศาล (Le contrôle juridictionnel) ได้แก่ การใช้อำนาจควบคุมบัญชี (Les comptes) ต่าง ๆ ของสมุห์บัญชี (Comptables publics) ซึ่งในแต่ละปีนั้นสมุห์บัญชีจะต้องส่งบัญชีงบประมาณรายจ่ายให้ศาลบัญชีเพื่อทำการตรวจสอบ โดยที่บัญชีนั้นไม่จำเป็นต้องมีข้อสงสัยหรือมิชอบด้วยกฎหมายแต่ประการใดก็ต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาลบัญชีทุกครั้ง ซึ่งเป็นหน้าที่ของสมุห์บัญชีตามรัฐกฤษฎีกา ฉบับลงวันที่ 1 กันยายน 1936 (พ.ศ. 2479) ซึ่งหากปรากฏว่าบัญชีที่ส่งมานั้นไม่ถูกต้องหรือมีข้อบกพร่อง ศาลบัญชีก็จะส่งให้สมุห์บัญชีหาหลักฐานมายืนยันชี้แจงแก่ศาลหรือหาเงินมาชดใช้ในจำนวนเงินที่เป็นปัญหา

การควบคุมตรวจสอบในลักษณะฝ่ายบริหาร (Contrôle administratif) การควบคุมทางด้านบริหารนี้มีลักษณะคล้ายกับการควบคุมในทางศาลต่อสมุห์บัญชี คือ เป็นการควบคุมตรวจสอบภายหลังที่ได้มีการปฏิบัติงานแล้ว แต่จะแตกต่างกันที่ว่าในกรณีนี้ ศาลบัญชีจะมีหน้าที่เป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษา คือ ไม่มีอำนาจพิพากษาหรือตัดสินลงโทษ แต่จะมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบในลักษณะของการให้ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะแก่นักการเมือง หรือข้ารัฐการประจำผู้มีอำนาจตัดสินใจในการลงโทษ หรือจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในสิ่งที่ศาลบัญชีพิจารณาไม่ถูกต้อง การควบคุมในลักษณะนี้จะมีหลายรูปแบบ คือ การควบคุมผู้สั่งจ่าย การควบคุมองค์กรที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับใช้หลักเกณฑ์การจัดการบัญชีสาธารณะ และการควบคุมรัฐวิสาหกิจ

สำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของสาธารณรัฐฝรั่งเศส กล่าวโดยเฉพาะในส่วนของการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น มีการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ดังต่อไปนี้ คือ[30]

1) การทำประชามติในการดำเนินงานของท้องถิ่น

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมทำประชามติในการดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นกรณีที่ท้องถิ่นใดเห็นว่าการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของตนมีปัญหา และสมควรที่จะได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ท้องถิ่นนั้นอาจจัดให้มีการทำประชามติขึ้นแต่จะต้องได้รับความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น การริเริ่มกระบวนการในการทำประชามติเกิดได้ทั้งจากกรณีที่สภาท้องถิ่นเห็นสมควรจัดให้มีการลงประชามติ หรือกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นสมควรจัดให้มีการลงประชามติ โดยเสนอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาอนุมัติ เมื่อมีการลงประชามติ

---

[30] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, “รูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ,” รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2551, น. 121 – 124.

แล้ว การลงประชามติที่จะถือว่าผ่านความเห็นชอบนั้น นอกจากจะต้องได้รับเสียงข้างมากจากผู้มาใช้สิทธิลงประชามติแล้วยังจะต้องมีผู้มาใช้สิทธิในการลงประชามติเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธเลือกตั้งที่ได้ลงทะเบียนไว้ด้วย

2) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบควบคุมโดยวิธีอื่น

นอกจากการมีส่วนร่วมในการลงประชามติแล้ว ประชาชนในท้องถิ่นยังสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบควบคุมท้องถิ่นโดยวิธีอื่นได้อีก ไม่ว่าจะเป็นการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในกิจการของท้องถิ่น เช่น การที่กฎหมายได้กำหนดให้ท้องถิ่นจะต้องเผยแพร่งบประมาณให้ประชาชนทราบ หรือจัดพิมพ์เผยแพร่มติเกี่ยวกับกฎของสภาท้องถิ่น เป็นหนังสือหรือเอกสารก็ให้ประชาชนได้รับทราบ เป็นต้น นอกจากนี้ ประชาชนยังสามารถมีส่วนร่วมในการตรวจสอบควบคุมท้องถิ่นโดยการเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา เนื่องจากสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่สามารถเป็นกรรมการในคณะที่ปรึกษาได้ กล่าวคือ องค์ประกอบของคณะกรรมการที่ปรึกษานี้จะประกอบไปด้วยตัวแทนจากบรรดาสมาคมที่เกี่ยวกับท้องถิ่น เยาวชน หรือชาวต่างชาติที่พำนักอยู่ในท้องถิ่น ซึ่งบทบาทของคณะกรรมการดังกล่าวในการทำหน้าที่ที่ปรึกษาในกิจการของท้องถิ่นจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้ระบบการตรวจสอบควบคุมการดำเนินงานของท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างดียิ่งขึ้น

3.1.1.3 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองแบบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญที่มีโครงสร้างการปกครอง แบ่งออกเป็นสามส่วน ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เช่นเดียวกับประเทศไทย ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบรัฐสภาที่ประกอบด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Councilors) ในส่วนของฝ่ายบริหาร สามารถแบ่งออกได้เป็นระดับรัฐบาลกลาง (National Government) และระดับรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[31]

1) รัฐบาลกลาง

การปกครองระดับรัฐบาลกลางนำโดยคณะรัฐมนตรี รองลงมา คือ กระทรวง หน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ โครงสร้างของคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย

---

[31] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, “โครงการศึกษาโครงสร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น,” รายงานผลการวิจัย (กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551), น. 9 – 10.

สำนักนายกรัฐมนตรี (Cabinet Office) และกระทรวงทั้งหมด 11 กระทรวง[32] นอกเหนือจากกระทรวงต่าง ๆ แล้ว ยังมีรัฐวิสาหกิจอีก 38 แห่ง ทำหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐที่กระทรวงไม่สามารถดูแลได้อย่างทั่วถึง การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจใช้รูปแบบการบริหารจัดการแบบบริษัทเพื่อมุ่งเน้นการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงต่าง ๆ โดยกระทรวงมีอำนาจในการแต่งตั้งผู้อำนวยการ (Director) และควบคุมดูแลด้านการเงิน (Financial Supervision) ของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

2) รัฐบาลท้องถิ่น

ระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งย่อยออกเป็น 2 ระดับ (Twotier System) คือ ระดับจังหวัด (Prefecture) หรือที่ภาษาญี่ปุ่น เรียกว่า “โตะ-โด-ฟุ-เคง” (To-Do Fu-Ken) และระดับเมืองหรือเทศบาล (Municipality) ในปัจจุบัน ญี่ปุ่น มีจังหวัดทั้งหมด 47 จังหวัด โดยในแต่ละจังหวัดยังแบ่งย่อยออกเป็นการปกครองในระดับเทศบาล ซึ่งแต่ละจังหวัดมีจำนวนของเทศบาลที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร และการแบ่งส่วนราชการที่กำหนดโดยกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยกตัวอย่างเช่น จังหวัดฮอกไกโด มีเทศบาลทั้งหมด 212 แห่ง ในขณะที่โอกินาวา มีจำนวนเทศบาลทั้งหมด 52 แห่ง เป็นต้น

การปกครองในระดับท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบผู้บริหารระดับสูง (Chief Executive System) ซึ่งคล้ายกับการปกครองระบบประธานาธิบดี กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Governor) และนายกเทศมนตรี (Mayor) ซึ่งเป็นผู้ปกครองสูงสุดของแต่ละระดับการปกครองจะได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในแต่ละพื้นที่ โดยตำแหน่งดังกล่าวจะมีอำนาจทางการบริหารเท่าเทียมกันกับอำนาจบริหารของสภาผู้แทน (Assembly) ที่ได้จากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน ระบบดังกล่าวมีข้อดีในด้านการคานอำนาจในการบริหารระหว่างผู้บริหารสูงสุดและสภาผู้แทน ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการบริหารราชการในระดับท้องถิ่น[33]

1. กฎหมายที่ใช้บังคับในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของญี่ปุ่นในระดับรัฐบาลกลาง มีการกระจายอำนาค่อนข้างมาก ส่วนราชการต่าง ๆ มีหน่วยงานทำหน้าที่จัดซื้อจัดจ้างเป็นของตนเอง โดยมี Accounts Law

---

[32] Prime Minister of Japan and His Cabinet. Organization Chart Government of Japan, Retrieved May 1, 2019, from http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/charts_e.html

[33] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31,* น. 9 – 10.

เป็นกฎหมายหลัก และมีกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของญี่ปุ่น แบ่งได้เป็น 3 ระดับ คือ[34]

1) กฎหมาย (Laws) มี Accounts Law (Law No. 35 of 1947) เป็นกฎหมายหลัก และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในระดับรองลงมาอีกหลายฉบับ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณหนี้สาธารณะ การจ่ายเงิน และการป้องกันการจ่ายเงินล่าช้าของภาครัฐ เป็นต้น

2) มติคณะรัฐมนตรี (Government Ordinances) เป็นคำสั่งและระเบียบในเชิงนโยบายที่เกี่ยวกับการบัญชีและงบประมาณ รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

3) กฎระเบียบในระดับกระทรวง (Enforcement Regulations) เป็นคำสั่งและระเบียบในระดับปฏิบัติการสำหรับภารกิจต่าง ๆ เพื่อตอบสนองนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรี เช่น การลงบัญชีและการจัดทำเอกสาร การจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่าย การทำสัญญา การบริหารทรัพย์สิน เป็นต้น

ต่อมา เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นเตรียมตัวลงนามในความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐภายใต้องค์การการค้าโลก (Government Procurement Agreement หรือ GPA)[35] จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติม อีกหลายฉบับเพื่อแก้ไขให้กฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของญี่ปุ่นสอดคล้องกับความตกลงดังกล่าว โดยรัฐสภาของญี่ปุ่นเห็นชอบให้รัฐบาลญี่ปุ่นลงนามใน GPA บังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1996 (พ.ศ. 2539) ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรี เช่น มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมการจัดซื้อจัดจ้างสินค้า และบริการบางประเภท และมีกฎกระทรวงในเรื่องเดียวกันนี้เพิ่มเติมด้วย

---

[34] Prime Minister of Japan and His Cabinet. Japan's Government Procurement: Policy and Achievements Annual Report (FY 2014 version) - Toward Government Procurement Open to the World - April 1, 2015 Retrieved May 1, 2019, from https://japan.kantei.go.jp/97_abe/Documents/2015/procurement2014_e.html

[35] ความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ (Government Procurement Agreement: GPA) ภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO) เป็นความตกลงที่กำหนดข้อผูกพันการเปิดตลาดการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐ หลักการและแนวทางการปฏิบัติในบริบทของการค้าระหว่างประเทศ โดยเป็นความตกลงหลายฝ่าย (Multilateral Agreement) ซึ่งจะมีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิก WTO ที่เข้าเป็นภาคีของความตกลงดังกล่าวเท่านั้น โดยในปัจจุบัน มีประเทศสมาชิก WTO เข้าเป็นภาคีความตกลง GPA แล้วทั้งสิ้น 47 ประเทศ ประกอบด้วย ลิกเตนสไตน์ นอร์เวย์ แคนาดา ไต้หวัน ฮ่องกง สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป (และประเทศสมาชิก 28 ประเทศ) ไอซ์แลนด์ สิงคโปร์ อิสราเอล ญี่ปุ่น อาร์เมเนีย สาธารณรัฐเกาหลี อารูบา สวิสเซอร์แลนด์ มอนเตเนโกร นิวซีแลนด์ ยูเครน และมอลโดวา

รัฐบาลญี่ปุ่นกำหนดให้ใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้าง ได้ 3 วิธี คือ วิธีประกวดราคาแบบเปิด (Open Tendering) วิธีประกวดราคาแบบคัดเลือก (Selective Tendering) และวิธีประกวดราคาแบบจำกัด (Limited or Single Tendering) โดย Accounts Law กำหนดเงื่อนไขการใช้แต่ละวิธี ดังนี้[36]

1) วิธีประกวดราคาแบบเปิด สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีประกาศเชิญชวนให้เสนอราคา ซึ่งเผยแพร่ในเอกสารของทางราชการส่วนกลาง (Kanpo) หรือเอกสารทางราชการที่เทียบเท่ากันของหน่วยงานรัฐในส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่น (Kenpo) โดยทั่วไปแล้วซัพพลายเออร์ที่สนใจเข้าร่วมประกวดราคาจะต้องเป็นซัพพลายเออร์ที่ผ่านขั้นตอนการตรวจคุณสมบัติเบื้องต้นตามที่หน่วยงานจัดซื้อกำหนดมาแล้ว

2) วิธีประกวดราคาแบบคัดเลือก สำหรับการจัดซื้อจัดจ้างที่ได้ใช้วิธีประกวดราคาแบบเปิดมาแล้ว แต่มีซัพพลายเออร์ที่สนใจเข้าเสนอราคาจำนวนน้อยราย หรือเป็นการจัดซื้อสินค้าหรือบริการที่มีซัพพลายเออร์ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดจำนวนน้อยราย ส่วนราชการที่จัดซื้อจัดจ้างสามารถเชิญซัพพลายเออร์ที่มีคุณสมบัติตรงตามที่กำหนดเข้าเสนอราคาได้ทันที

3) วิธีประกวดราคาแบบจำกัด เป็นการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่มีการแข่งขันกันของซัพพลายเออร์ ซึ่งจะใช้ได้ต่อเมื่อมีเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้างตรงตามที่ความตกลง GPA กำหนดไว้เท่านั้น เช่น หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างใช้วิธีประกวดราคาแบบเปิดแล้ว แต่ไม่มีซัพพลายเออร์รายใดยื่นข้อเสนอ หรือเป็นการจัดซื้อจัดจ้างสินค้าหรือบริการที่มีสิทธิบัตร หรือเป็นงานก่อสร้างส่วนเพิ่มเติมที่มีมูลค่าเป็นสัดส่วน ไม่เกินร้อยละ 50 ของมูลค่าสัญญาหลัก เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ใช้วิธีนี้เพื่อการส่งเสริมกิจการธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติของซัพพลายเออร์อีกด้วย

สำหรับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่น อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) (Local Autonomy Law (Law No. 67 of 1947))[37] กฎหมายดังกล่าว ถูกตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับอำนาจปกครองตนเองของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรและการดำเนินงานของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ส่งเสริมระบบการบริหารราชการที่เป็นประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการประกันการพัฒนาของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนด

---

[36] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น. 28.

[37] The Urban Law Database (UrbanLex). The Local Autonomy Law สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก http://urbanlex.unhabitat.org/law/387

เกี่ยวกับการแบ่งราชการส่วนท้องถิ่น เช่น การศึกษา ความปลอดภัยสาธารณะ การเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจสอบ และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น รวมถึงการกำหนดให้มีการจัดตั้งและการยุบสภาท้องถิ่น กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่ารัฐการจังหวัด และการบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น[38] ซึ่งในกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างในระดับท้องถิ่นรวมอยู่ด้วย[39]

2. หน่วยงานกลางที่บังคับใช้กฎหมายและทำหน้าที่ควบคุมดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น

การจัดซื้อจัดจ้างของประเทศญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารแห่งประเทศญี่ปุ่น (Ministry of Internal Affairs and Communications : MIC)[40] ซึ่งอาจเทียบเคียงได้กับกระทรวงมหาดไทยของประเทศไทยที่มีหน้าที่กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการในระดับท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระในด้านการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเองสูงมาก ซึ่งรวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างภายในท้องถิ่นด้วย ในขณะที่การจัดซื้อจัดจ้างในระดับท้องถิ่นของประเทศไทยยังมีระดับการควบคุมจากส่วนกลางสูงมาก

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่น ยังได้มีการแต่งตั้ง The Committee for the Drawing Up and Promoting the Action Program ขึ้นมาทำหน้าที่กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้สอดคล้องกับความตกลงด้านการจัดซื้อจัดจ้างทุกฉบับที่รัฐบาลญี่ปุ่นลงนาม[41]

---

[38] This Law was enacted to implement Article 92 of the Japanese Constitution, which stipulates the autonomy of local government. The Law empowers the local government to determine matters relating to its organization and operation.

The Law promotes democratic and efficient administrative system and guarantees sound development of local government. It further explains the division of local government such as education, public safety, election and audit committee, and matters related to operation of local government, including formulation and dissolution of council, the duties of governor, and property management of local government.

[39] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น. 21.

[40] Wikipedia. Ministry of Internal Affairs and Communications สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Internal_Affairs_and_Communications

[41] Prime Minister of Japan and His Cabinet. Establishment of the Committee for Drawing Up and Promoting the Action Program สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://japan.kantei.go.jp/policy/index/action/konkyo_e.html

3. การตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และการกำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

กฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 (พ.ศ. 2490) ได้บัญญัติให้ประชาชนในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีบทบาทในการควบคุม ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หลายช่องทาง ได้แก่ การริเริ่มเสนอกฎหมาย การร้องขอให้มีการตรวจสอบ การร้องขอให้มีการลงคะแนนเสียงยุบสภาท้องถิ่น การถอดถอน และการลงประชามติ อันมีรายละเอียดโดยสรุปดังต่อไปนี้ คือ[42]

1) การร้องขอให้ตรวจสอบ (Audit of Business)[43]

ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 50 (ร้อยละ 2) มีสิทธิร้องขอให้คณะกรรมการตรวจสอบทำการตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะต้องลงชื่อในสมุดบัญชีรายชื่อของทางราชการ จากนั้น คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งของท้องถิ่นจะทำการตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีรายชื่อดังกล่าวก่อนที่จะส่งไปยังคณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบได้รับข้อเรียกร้อง คณะกรรมการตรวจสอบจะทำการตรวจสอบตามข้อเรียกร้องโดยเปิดเผย และจะต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบและเสนอรายงานการตรวจสอบนั้นต่อผู้บริหาร และสภาท้องถิ่น รวมไปถึงคณะกรรมการบริหารชุดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2) การร้องขอให้มีการยุบสภา (Demand for Dissolution)[44]

นอกจากฝ่ายบริหารจะสามารถยุบสภาท้องถิ่นได้แล้ว กฎหมายยังให้สิทธิแก่ประชาชนในเขตการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ยื่นเรื่องเพื่อขอให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อให้มีการยุบสภาท้องถิ่นได้อีกด้วย ซึ่งกระบวนการในการใช้สิทธิดังกล่าวนั้นเริ่มจากประชาชนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ทำการยื่นข้อเรียกร้องให้มีการลงคะแนนเสียงยุบสภาต่อคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งทำการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อและเปิดโอกาสให้มีการร้องคัดค้านแล้ว ก็จะจัดมีการลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาท้องถิ่นเป็นการทั่วไป โดยผลของการลงคะแนนจะถือตามหลักเสียงข้างมาก เมื่อได้ผลการเลือกตั้งแล้ว คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งก็จะทำการแจ้งผลต่อผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภาท้องถิ่นจะสามารถกระทำได้ก็ต่อเมื่อ

---

[42] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30,* น. 132.

[43] สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30,* น. 224 – 227.

[44] กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 ((Local Autonomy Law (Law No. 67 of 1947)), มาตรา 76.

สภาท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ผ่านการเลือกตั้งเพื่อเข้ามาทำหน้าที่หรือการลงคะแนนเสียงเพื่อยุบสภามาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

3) การร้องขอให้มีการถอดถอน (Demand for Recall)[45]

ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ของท้องถิ่นทั้งที่มาจากการเลือกตั้ง อันได้แก่ สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารของท้องถิ่น และบุคลากรอื่น ๆ ของท้องถิ่นที่มาจากการแต่งตั้ง เช่น รองผู้ว่าราชการจังหวัด รองนายกเทศมนตรี หัวหน้างานคลัง กรรมการในคณะกรรมการบริหาร แต่ขั้นตอนและกระบวนการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งและที่มาจากการแต่งตั้งจะแตกต่างกันไป ในกรณีของการถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารของท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งนั้น เริ่มต้นจากประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทั้งหมดภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ยื่นเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งเพื่อให้มีการลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภา หรือผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งภายหลังจากที่คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งได้รับข้อเสนอและบัญชีรายชื่อผู้เรียกร้อง รวมถึงได้ทำการตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อแล้ว คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งของท้องถิ่นก็จะจัดให้มีการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนบุคคลผู้ถูกเสนอให้มีการถอดถอนโดยผลของการลงคะแนนเสียงให้ถือเอาเสียงข้างมาก แต่อย่างไรก็ตาม การลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนี้ จะทำได้ก็ต่อเมื่อผู้นั้นได้ผ่านการเลือกตั้ง หรือผ่านการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี

สำหรับในกรณีของการถอดถอนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน กระบวนการจะเริ่มต้นจากการที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งภายในเขตเลือกตั้งนั้น ๆ ไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 เข้าชื่อและเสนอต่อผู้บริหารของท้องถิ่นให้มีการถอดถอนเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อผู้บริหารได้รับข้อเสนอนั้นแล้วจะต้องร้องขอให้คณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เข้าชื่อ เมื่อคณะกรรมการบริหารการเลือกตั้งทำการตรวจสอบแล้ว ผู้บริหารก็จะทำการส่งเรื่องให้กับสมาชิกสภาท้องถิ่นลงมติเพื่อถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยการลงมติเพื่อถอดถอนจะต้องอาศัยเสียง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้าร่วมประชุมเพื่อลงมติและในการประชุมองค์ประชุมของสมาชิกสภาจะต้องไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาท้องถิ่นทั้งหมด และมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิถอดถอนดังกล่าวโดยการถอดถอนคณะกรรมการบริหารนั้นจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อ

---

[45] กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ. 1947 ((Local Autonomy Law (Law No. 67 of 1947)), มาตรา 80 – 88.

คณะกรรมการบริหารได้ดำรงตำแหน่งมาแล้ว หรือผ่านกระบวนการถอดถอนมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 6 เดือน ส่วนเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ต้องปฏิบัติหน้าที่หรือผ่านการถอดถอนมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 1 ปี

4. ระบบทบทวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (System of Complaint Review Procedures for Government Procurement)

รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดตั้งระบบทบทวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐขึ้น เมื่อ ปี พ.ศ. 2538 เพื่อเป็นระบบรองรับระเบียบวิธีการร้องเรียน (Challenge Procedure) ตามความตกลงว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (GPA) โดยระบบนี้มีหน้าที่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนหรือเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวกับการจัดซื้อสินค้าและบริการ (รวมการก่อสร้าง) ของภาครัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม รวมถึงการพัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของระบบจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ[46]

1) หน่วยงานที่รับผิดชอบ

ระบบทบทวนข้อร้องเรียนที่จัดตั้งขึ้นนี้ ประกอบด้วย สำนักงานทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Office of Government Procurement Review: OGPR)[47] และคณะกรรมการทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ (Government Procurement Review Board: GPRB) โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[48]

(1) สำนักงานทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

สำนักงานทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการทบทวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานราชการภายใต้รัฐบาลกลาง จัดตั้งขึ้นตามข้อบทที่ XX ของข้อตกลงการค้าโลก (WTO) ในการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลตั้งแต่ปี ค.ศ. 1994 (พ.ศ. 2537) นอกจากนี้ ยังส่งเสริมการทบทวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลกลาง เพื่อเพิ่มความโปร่งใสยุติธรรมและความสามารถในการแข่งขันของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐบาลในประเทศญี่ปุ่น[49]

---

[46] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31,* น. 38

[47] Prime Minister of Japan and His Cabinet. Office of Government Procurement Review สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://japan.kantei.go.jp/policy/index/procurement/index_e.html

[48] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31,* น. 38 - 39.

[49] The Office of Government Procurement Review is implementing the challenge procedures provided for in Article XX of the World Trade Organization (WTO) Agreement on Government Procurement formulated

โครงสร้างของสำนักงานดังกล่าว ประกอบด้วย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Chief Cabinet Secretary) เป็นประธาน รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Deputy Chief Cabinet Secretary (Administrative)) และรัฐมนตรีช่วยว่าการสำนักนายกรัฐมนตรี (Vice-Minister of the Cabinet Office) เป็นรองประธาน และรัฐมนตรีช่วยว่าการฝ่ายบริหาร (Administrative Vice-Minister) ของทุกกระทรวง และหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นสมาชิก[50]

(2) คณะกรรมการทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

คณะกรรมการทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ มีหน้าที่ในการทบทวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ คณะกรรมการจะดำเนินการอย่างเป็นอิสระตามระเบียบวิธีการจัดซื้อจัดจ้างที่ระบุในความตกลง และระเบียบอื่น ๆ ที่ประกาศโดยประธานของสำนักงานทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

โครงสร้างของคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยกรรมการสามัญ 7 คน และกรรมการวิสามัญ 16 คน ซึ่งมีที่มาจากนักวิชาการจากมหาวิทยาลัยชั้นนำและหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ โดยคณะกรรมการดังกล่าวแต่งตั้งโดยประธานสำนักงานทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

2) วิธีการร้องเรียน

ระบบทบทวนข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐมีขอบเขตของการรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในส่วนของรัฐบาลกลางและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้รัฐบาลกลางเท่านั้น (เช่น รัฐวิสาหกิจ) กรณีของข้อร้องเรียนในส่วนของรัฐบาลระดับท้องถิ่น ผู้ร้องเรียนจะต้องติดต่อหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรง สำหรับวิธีการร้องเรียน ผู้ร้องเรียนจะต้องกรอกรายละเอียดในแบบฟอร์มที่กำหนด ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังต่อไปนี้[51]

(1) หมายเลขการประกวดราคาการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องการร้องเรียน (ในกรณีที่การจัดซื้อจัดจ้างนั้นได้ประกาศทางสื่อต่างๆ)

(2) ชื่อหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างและชนิดของสินค้าหรือบริการที่จัดซื้อจัดจ้าง

---

in 1994. It is also promoting the review of complaints concerning procurement procedures by the central government entities and other central government-related entities to enhance the transparency, fairness and competitiveness of government procurement procedures in Japan.

[50] Prime Minister of Japan and His Cabinet. Members of the Office of Government Procurement Review (As of September 2004) สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://japan.kantei.go.jp/policy/index/procurement/members_e.html

[51] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31,* น. 40.

(3) วันที่ทราบมูลเหตุของข้อร้องเรียน

(4) รายละเอียดเกี่ยวกับข้อร้องเรียนโดยสังเขป

(5) เหตุผลที่ต้องการร้องเรียน

(6) การหารือหรือไกล่เกลี่ยกับหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างในเบื้องต้น (ได้หารือแล้วหรือไม่ หากมีการหารือกัน ให้ระบุรายละเอียด)

(7) ความประสงค์ที่จะแสดงชื่อที่แท้จริงของผู้ร้องเรียนในประกาศ

ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนสามารถร้องเรียนในนามปัจเจกบุคคลหรือในนามองค์กรก็ได้ ในกระบวนการพิจารณาข้อร้องเรียน ประชาชนทั่วไปที่มีความสนใจสามารถเข้าร่วมในกระบวนการทบทวนข้อร้องเรียนได้ โดยจะต้องแจ้งความประสงค์ต่อคณะกรรมการทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ภายใน 5 วัน หลังจากที่คณะกรรมการฯ ประกาศว่าได้รับข้อร้องเรียนเพื่อพิจารณา โดยคณะกรรมการฯ จะประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการทบทวนข้อร้องเรียนผ่านหนังสือพิมพ์ของรัฐ (Official Gazette) อินเทอร์เน็ต และสื่ออื่น ๆ ที่กำหนด

3) ขั้นตอนการทบทวนข้อร้องเรียน

การทบทวนข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ผู้ร้องเรียนสามารถยื่นข้อร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ ภายใน 10 วัน นับแต่วันที่ทราบมูลเหตุของข้อร้องเรียน โดยเมื่อยื่นข้อร้องเรียนแล้ว คณะกรรมการฯ จะทำการตรวจสอบข้อร้องเรียน ภายใน 7 วันทำการ และพิจารณาว่าจะรับพิจารณาข้อร้องเรียนดังกล่าวหรือไม่ หากคณะกรรมการฯ มีมติรับพิจารณาข้อร้องเรียนก็จะแจ้งทันทีไปยังผู้ร้องเรียน สำนักงานทบทวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกร้องเรียน ในขั้นตอนนี้ คณะกรรมการฯ จะประชาสัมพันธ์เรื่องการรับพิจารณาข้อร้องเรียนผ่านหนังสือพิมพ์ของรัฐ (Kanpo หรือ Kenpo) ระบบอินเตอร์เน็ต และสื่ออื่น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าร่วมในกระบวนการพิจารณาได้

ขั้นตอนต่อจากนั้น หน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกร้องเรียนจะต้องจัดทำรายงานชี้แจงเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการฯ โดยที่ผู้ร้องเรียนและประชาชนผู้มีสิทธิ์เข้าร่วมในกระบวนการจะพิจารณารายงานดังกล่าวในขั้นตอน กล่าวคือ ในขั้นตอนนี้คณะกรรมการฯ ทำหน้าที่เหมือนเป็นสื่อกลางในการแก้ปัญหาระหว่างผู้ร้องเรียนและหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งหากผู้ร้องเรียนมีข้อโต้แย้งหรือไม่เห็นด้วยกับรายงานดังกล่าว ก็จะต้องแจ้งความประสงค์ให้คณะกรรมการฯ ทำการพิจารณาทบทวนข้อร้องเรียนด้วยตนเอง ซึ่งคณะกรรมการฯ จะจัดทำรายงานผลการทบทวนภายใน 90 วัน ในกรณีของข้อร้องเรียนทั่วไป ทั้งนี้ ผู้ร้องเรียนสามารถเร่งรัดให้คณะกรรมการฯ ดำเนินการทบทวนให้เร็วกว่านี้ได้ หากคณะกรรมการฯ มีข้อสรุปว่าการจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกร้องเรียนไม่ชอบด้วยกฎระเบียบที่อยู่ในความตกลง ก็จะจัดทำรายงานข้อเสนอแนะเพื่อบังคับให้หน่วยงาน

จัดซื้อจัดจ้างที่ถูกร้องเรียนปฏิบัติตาม โดยเกณฑ์ในการพิจารณาข้อร้องเรียนนั้น คณะกรรมการฯ จะพิจารณาตัดสินข้อร้องเรียนโดยอ้างอิงตามระเบียบวิธีที่อยู่ในความตกลง อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานจัดซื้อจัดจ้างที่ถูกร้องเรียนจะไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะจะต้องจัดทำเอกสารชี้แจงเหตุผลที่เหมาะสมต่อคณะกรรมการภายใน 10 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการ[52]

3.1.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System)

มาตรการทางกฎหมายของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลีย ดังนี้

3.1.2.1 เครือรัฐออสเตรเลีย

1. กฎหมายที่ใช้บังคับในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของเครือจักรภพ (Commonwealth Procurement Guideline (2008)) ซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติการจัดการทางการเงินและการตรวจสอบ ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) (Finance Management and Accountability Act 1997 (FMA))

กฎเกณฑ์แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของเครือจักรภพ (Commonwealth Procurement Guideline 2008: CPG) ฉบับนี้ ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและเป็นการยกเลิกกฎระเบียบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ออกตามพระราชบัญญัติการจัดการทางการเงินและการตรวจสอบ ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540)[53] กำหนดกรอบนโยบายพื้นฐานในการจัดซื้อจัดจ้างและแสดงให้เห็นถึงความคาดหวังของรัฐบาลสำหรับองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐทุกองค์กรภายใต้พระราชบัญญัติการจัดการทางการเงินและการตรวจสอบ ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว เมื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง[54]

---

[52] สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31,* น. 43.

[53] Commonwealth Procurement Guideline (2008) Purpose

1.1 These Commonwealth Procurement Guidelines (CPGs) are issued by the Minister for Finance and Deregulation (Finance Minister) under the Financial Management and Accountability Regulations 1997 (FMA Regulations).

[54] Commonwealth Procurement Guideline (2008) Purpose

1.2 The CPGs establish the core procurement policy framework and articulate the Government's expectations for all departments and agencies (agencies) subject to the Financial Management and Accountability Act 1997 (FMA Act) and their officials, when performing duties in relation to procurement.

กฎเกณฑ์แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของเครือจักรภพ (Commonwealth Procurement Guideline 2008: CPG) จะกำหนดกรอบนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างภายในซึ่งหน่วยงานกำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดซื้อจัดจ้างเฉพาะของตนเอง ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดการทางการเงินและการตรวจสอบ ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) (Finance Management and Accountability Act 1997 (FMA)) ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงกฎเกณฑ์แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของเครือจักรภพ (Commonwealth Procurement Guideline 2008: CPG) เมื่อปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง นอกจากนี้ ข้อกำหนดของพระราชบัญญัติการจัดการทางการเงินและการตรวจสอบ ค.ศ. 1997 (พ.ศ. 2540) (Finance Management and Accountability Act 1997 (FMA)) ยังกำหนดให้ข้อเสนอเพื่อใช้เงินสาธารณะ (รวมถึงการจัดหาทรัพย์สินหรือบริการที่เสนอ) จะต้องได้รับการอนุมัติ โดยผู้อนุมัติจะต้องอนุมัติ ก็ต่อเมื่อได้รับความพึงพอใจอย่างสมเหตุสมผลว่าข้อเสนอการใช้จ่ายเป็นไปตามนโยบายของเครือจักรภพและเป็นการใช้เงินสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล[55]

กฎเกณฑ์แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าวใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

กรอบนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างที่ระบุไว้ในกฎเกณฑ์แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของเครือจักรภพ (Commonwealth Procurement Guideline 2008: CPG) จะนำไปใช้กับการซื้อทรัพย์สินและบริการ (Property and Service) ทุกประเภท โดยไม่คำนึงว่าการจัดซื้อเหล่านั้นจะถูกกล่าวถึงโดยเฉพาะในกฎเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่[56]

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีคำสั่งให้ใช้กฎเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยมูลค่าขั้นต่ำของการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐที่ไม่รวมก่อสร้าง สำหรับหน่วยงานภายใต้ FMA Act คือ 80,000 เหรียญดอลล่าร์ออสเตรเลีย สำหรับหน่วยงานของรัฐตาม CAC Act มูลค่าขั้นต่ำของการ

---

[55] Commonwealth Procurement Guideline (2008) Purpose

1.3 The CPGs establish the procurement policy framework within which agencies determine their own specific procurement practices. The FMA Regulations require officials to have regard to the CPGs when performing duties related to procurement. The FMA Regulations also require that proposals to spend public money (including proposed procurement of property or services) must be approved. An approver2 is required to be satisfied, after making reasonable enquiries, that the spending proposal is in accordance with Commonwealth policy and that it is an efficient and effective use of public money

[56] Commonwealth Procurement Guideline (2008) Scope

2.6 The procurement policy framework outlined in the CPGs applies to all matters related to the procurement of property or services, irrespective of whether those matters are specifically mentioned in the CPGs

จัดซื้อจัดจ้างทรัพย์สินและบริการที่ไม่รวมก่อสร้าง คือ 400,000 เหรียญดอลล่าร์ออสเตรเลีย หรือในกรณีที่เป็นสัญญาก่อสร้าง มูลค่าขั้นต่ำ คือ 9 ล้านเหรียญดอลล่าร์ออสเตรเลีย

กฎเกณฑ์แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว ไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

กฎเกณฑ์แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว ไม่ใช้บังคับกับกรณีการจัดซื้อจัดจ้างที่ระบุยกเว้นไว้ในภาคผนวก A ของกฎเกณฑ์แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของเครือจักรภพ (Commonwealth Procurement Guideline (2008)) ของหน่วยงานของรัฐที่ระบุอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว และหน่วยงานอื่นที่กำหนดอยู่ในภาคผนวก 1 ของกฎหมาย Commonwealth Authority and Company Act 1997 (CAC Act) ซึ่งได้แก่กรณีดังต่อไปนี้[57]

---

[57] Commonwealth Procurement Guideline 2008 Appendices A, Exemptions from Mandatory Procurement Procedures

The Mandatory Procurement Procedures do not apply to:

1. leasing or purchase of real property or accommodation (Note: the procurement of construction services is not exempt);

2. procurement of property or services by an agency from other Commonwealth, State, Territory or Local Government entities where no commercial market exists or where legislation or general government policy requires the use of a government provider (for example tied legal services);

3. purchases funded by international grants, loans or other assistance, where the provision of such assistance is subject to conditions inconsistent with this document;

4. purchases funded by grants and sponsorship payments; \

5. procurement for the direct purpose of providing foreign assistance;

6. procurement of research and development services, but not the procurement of inputs to research and development undertaken by an agency;

7. the engagement of an expert or neutral person, including engaging counsel or barristers, for any current or anticipated litigation or dispute;

8. procurement of property or services (including construction) outside Australian territory, for consumption outside Australian territory;

9. acquisition of fiscal agency or depository services, liquidation and management services for regulated financial institutions, and sale and distribution services for government debt;

10. procurement of motor vehicles;

11. procurement, by the Australian Reward Investment Alliance (ARIA) or the Future Fund Management Agency, of investment management, investment advisory, or master custody and safekeeping

1) การเช่าซื้อหรือซื้อที่ดินหรือที่พักอาศัย

2) การจัดหาทรัพย์สินหรือบริการโดยหน่วยงานจากเครือจักรภพอื่น ๆ รัฐหรือหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นอิสระ ที่ซึ่งไม่มีตลาดการค้าหรือกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาลทั่วไปกำหนดให้ใช้ผู้ให้บริการของรัฐ (ตัวอย่างเช่น บริการทางกฎหมายที่ผูกมัด)

3) การซื้อที่ได้รับทุนสนับสนุนจากทุนระหว่างประเทศ สินเชื่อ หรือความช่วยเหลืออื่น ๆ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่สอดคล้องกับกฎเกณฑ์แนวทางการจัดซื้อจัดจ้างของเครือจักรภพฉบับนี้

4) การซื้อที่ได้รับทุนสนุนจากเงินบริจาค หรือการจ่ายเงินช่วยเหลือ

5) การจัดหาเพื่อวัตถุประสงค์โดยตรงในการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ

6) การจัดหาบริการด้านการวิจัยและพัฒนา เว้นแต่กรณีการจัดหาข้อมูลเพื่อการวิจัยและพัฒนาที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ

7) การทำข้อตกลงของผู้เชี่ยวชาญหรือบุคคลซึ่งเป็นกลาง รวมถึงข้อตกลงที่ปรึกษาหรือทนายความสำหรับการดำเนินคดีหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในปัจจุบันหรือที่คาดการณ์ไว้

8) การจัดหาทรัพย์สินหรือบริการ (รวมถึงการก่อสร้าง) นอกอาณาเขตของออสเตรเลียเพื่อการบริโภคนอกอาณาเขตของออสเตรเลีย

9) การได้มาซึ่งหน่วยงานทางการเงินหรือบริการรับฝาก การชำระบัญชีและบริการการจัดการสำหรับสถาบันการเงินที่มีการควบคุมและบริการการขายและการจัดจำหน่ายสำหรับหนี้ภาครัฐ

10) การจัดหายานยนต์ต่าง ๆ

---

services for the purposes of managing and investing the regulated superannuation assets under the trusteeship of ARIA or for the purpose of investing the assets of the Future Fund;

12. procurement of blood plasma products or plasma fractionation services;

13. procurement of government advertising services;

14. procurement of property or services by, or on behalf of, the Defence Intelligence Organisation, the Defence Signals Directorate, or the Defence Imagery and Geospatial Organisation;

15. contracts for labour hire but not to contracting with an intermediary (for example, a personnel firm) for the provision of an individual to supply labour (other than an intermediary that is a firm which primarily exists to provide the services of only that individual); and

16. procurement of property or services from a business that primarily exists to provide the services of persons with a disability.

11) การจัดซื้อจัดจ้าง โดย Australian Reward Investment Alliance (ARIA) หรือหน่วยงานจัดการกองทุนในอนาคตของการจัดการการลงทุนการให้คำปรึกษาการลงทุนหรือบริการการดูแลและการรักษาความปลอดภัยหลักเพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการและการลงทุนในสินทรัพย์บำนาญภายใต้การดูแลของ ARIA หรือ วัตถุประสงค์ของการลงทุนในทรัพย์สินของกองทุนในอนาคต

12) การจัดหาผลิตภัณฑ์พลาสมาเลือดหรือบริการแยกส่วนพลาสมา

13) การจัดหาบริการโฆษณาของรัฐบาล

14) การจัดหาทรัพย์สินหรือบริการโดยหรือในนามของหน่วยสืบราชการลับ กระทรวงกลาโหม ผู้อำนวยการกองสัญญาณป้องกันประเทศ หรือองค์การภาพถ่ายและภูมิสารสนเทศ

15) สัญญาจ้างแรงงาน แต่ไม่รวมถึงสัญญากับคนกลาง (ตัวอย่างเช่น บริษัท บุคลากร) สำหรับการจัดหาบุคคลเพื่อสนับสนุนด้านแรงงาน (นอกเหนือจากคนกลางซึ่งเป็นบริษัทที่ดำรงอยู่เป็นหลักในการให้บริการของบุคคลนั้นเท่านั้น)

16) การจัดหาทรัพย์สินหรือบริการจากธุรกิจที่ดำรงอยู่เป็นหลักในการให้บริการสำหรับคนพิการหรือไร้ความสามารถ

2. หน่วยงานกลางที่บังคับใช้กฎหมายและทำหน้าที่ควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย

หน่วยงานกลางที่บังคับใช้กฎหมายและทำหน้าที่ควบคุมการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของเครือรัฐออสเตรเลีย ได้แก่ กระทรวงการคลังของเครือรัฐออสเตรเลีย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลเครือรัฐออสเตรเลีย จะมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบค่าใช้จ่ายและการจัดการทางการเงินของรัฐบาล รัฐมนตรีคนปัจจุบัน คือ Mathias Cormann ซึ่งสาบานตนเข้ารับตำแหน่งในวันที่ 28 สิงหาคม 2018 (พ.ศ. 2561) ในฐานะสมาชิกคนหนึ่งของรัฐบาลมอร์ริสัน โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะทำหน้าที่เป็นเหรัญญิกในกรณีที่ไม่มีเหรัญญิกแตกต่างจากเหรัญญิกการประชุมที่เป็นสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอาจมาจากสภาผู้แทนราษฎร[58]

---

[58] Wikipedia. (2019). Minister for Finance (Australia). Retrived October 3, 2562, from https://en.wikipedia.org/wiki/Minister_for_Finance_(Australia)

หน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง[59]

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีความรับผิดชอบโดยรวมต่อพอร์ตโฟลิโอการเงินของรัฐบาล และโดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบ ต่อไปนี้

1) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายงบประมาณ กระบวนการ และการทบทวนโครงการของรัฐบาล

2) กรอบความรับผิดชอบทางการเงินของรัฐบาล การกำกับดูแล และกรอบการจัดการทางการเงิน รวมถึงเงินอุดหนุนและนโยบายการจัดหาและบริการ

3) ให้คำแนะนำผู้ถือหุ้นสำหรับองค์กรธุรกิจของรัฐบาล (GBEs) และหน่วยงานเชิงพาณิชย์ซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจของรัฐบาล (GBRs)

4) คำแนะนำนโยบายและการจัดการของการกระทำของการร้องขอผ่อนผันและการสละหนี้ที่เป็นหนี้กับเครือจักรภพ

5) คำแนะนำนโยบายสำหรับกองทุนประกันที่รัฐบาลจัดการเองและนโยบายความเสี่ยง

6) แนวทางนโยบายทั่วไปสำหรับหน่วยงานตามกฎหมายของเครือจักรภพ

7) การจัดการบำนาญให้กับพนักงานพลเรือนและสมาชิกรัฐสภาของรัฐบาลออสเตรเลียและผลประโยชน์การเกษียณอายุสำหรับผู้ว่าการ, ผู้พิพากษากลาง และผู้พิพากษาศาลรัฐบาลกลาง

8) การขายสินทรัพย์

9) คำแนะนำนโยบายเกี่ยวกับกองทุนในอนาคตและกองทุนการลงทุนของรัฐบาลออสเตรเลียและการอนุมัติการชำระเงินจากกองทุนรวมที่ลงทุนในรัฐบาลออสเตรเลียให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ

10) กรอบนโยบายค่าใช้จ่ายธุรกิจทรัพยากรรัฐสภาปี 2017 (พ.ศ. 2560)

---

[59] Senator the hon mathias Cormann Minister for Finance. (2019). Ministerial Responsibitities, Retrived October 3, 2562, form https://www.financeminister.gov.au/ministerial-responsibilities

3.2 มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในประเทศไทย

เมื่อพิจารณากฎหมายภายในของประเทศไทยแล้ว พบว่า การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐของไทย อยู่ภายใต้หลักการของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นไปตามกฎหมายหลักที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับในอดีต พบว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจภาครัฐไว้ ดังนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง[60]

อีกทั้ง ยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ[61]

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน พบว่า ยังคงยืนยันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน[62]

---

[60] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 62.

[61] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 76. และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87.

[62] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78.

3.2.2 พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

เนื้อหาของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงเฉพาะในส่วนของบทบัญญัติที่จะนำมาใช้เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามที่จะกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อันมีรายละเอียด ดังนี้

1. หน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[63]

2. เงินงบประมาณที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “เงินงบประมาณ” หมายความว่า เงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย และเงิน ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายหรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรียกเก็บตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. บทบัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้น และหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มิให้ใช้บังคับแก่การจัดซื้อจัดจ้างในกรณีดังต่อไปนี้[64]

---

[63] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

[64] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 7.

(1) การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง

(2) การจัดซื้อจัดจ้างยุทโธปกรณ์และการบริการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติโดยวิธีรัฐบาลต่อรัฐบาลหรือโดยการจัดซื้อจัดจ้างจากต่างประเทศที่กฎหมายของประเทศนั้นกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(3) การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อการวิจัยและพัฒนา เพื่อการให้บริการทางวิชาการของสถาบันอุดมศึกษา หรือการจ้างที่ปรึกษา ทั้งนี้ ที่ไม่สามารถดำเนินการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้

(4) การจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์การต่างประเทศทั้งในระดับรัฐบาลและที่มิใช่ระดับรัฐบาล มูลนิธิหรือเอกชนต่างประเทศ ที่สัญญาหรือข้อกำหนดในการให้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

(5) การจัดซื้อจัดจ้างโดยใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ สถาบันการเงินระหว่างประเทศ องค์การต่างประเทศทั้งในระดับรัฐบาลและที่มิใช่ระดับรัฐบาล มูลนิธิหรือเอกชนต่างประเทศ ที่สัญญาหรือข้อกำหนดในการให้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยใช้เงินกู้หรือเงินช่วยเหลือนั้นร่วมกับเงินงบประมาณซึ่งจำนวนเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือที่ใช้นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

(6) การจัดซื้อจัดจ้างของสถาบันอุดมศึกษาหรือสถานพยาบาลที่เป็นหน่วยงานของรัฐโดยใช้เงินบริจาครวมทั้งดอกผลของเงินบริจาค โดยไม่ใช้เงินบริจาคนั้นร่วมกับเงินงบประมาณ

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศหรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เกิดความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัว หากรัฐวิสาหกิจ มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐนั้นประสงค์จะจัดให้มีระเบียบ ข้อบังคับหรือข้อบัญญัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุขึ้นใช้เองทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ให้กระทำได้ โดยต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในต่างประเทศที่หน่วยงานของรัฐหรือส่วนงานของหน่วยงานของรัฐตั้งอยู่มีกฎหมาย ธรรมเนียมปฏิบัติ หรือจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นของต่างประเทศนั้นเป็นการเฉพาะหรือกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น โดยระเบียบ ข้อบังคับ

หรือข้อบัญญัติกรณีดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา[65]

4. คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งสิ้น 5 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ คณะกรรมการราคากลาง และขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ซึ่งคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วย[66]

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อัยการสูงสุด อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากสภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แห่งละหนึ่งคน ในส่วนที่เหลือให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญหรือประสบการณ์ด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การเงิน การคลัง การบริหารจัดการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบาย

---

[65] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 6.

[66] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 20.

ทั้งนี้ มีอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ และมีข้ารัฐการของกรมบัญชีกลางซึ่งอธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายจำนวนสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการนโยบาย มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[67]

(1) เสนอแนะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอแนะแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(3) กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(4) วินิจฉัยความเป็นโมฆะของสัญญาหรือข้อตกลงตามมาตรา 104 รวมทั้งตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับประกาศที่คณะกรรมการนโยบายออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(5) กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติงานและจรรยาบรรณของเจ้าหน้าที่

(6) กำหนดแนวทาง วิธีปฏิบัติ แบบหรือตัวอย่างเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(7) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เสนอคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2) คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วย[68]

(1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านวิศวกรรม

---

[67] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 24.

[68] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 27.

สถาปัตยกรรม การเงิน การคลัง การบริหารจัดการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการวินิจฉัย

ทั้งนี้ ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[69]

(1) เสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุต่อคณะกรรมการนโยบาย

(2) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(3) ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(4) ยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(5) เสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลังในการพิจารณาสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทิ้งงาน และการเพิกถอนรายชื่อผู้ทิ้งงาน รวมทั้งเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้เป็นผู้ทิ้งงาน

(6) จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการนโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ การตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือตาม (3) ถ้าหน่วยงานของรัฐมีข้อหารือตามมาตรา 8 มาตรา 13 หรือมาตรา 14 ให้คณะกรรมการวินิจฉัยพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับข้อหารือ และให้คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจสั่งระงับการจัดซื้อจัดจ้างไว้ก่อนได้หากเห็นสมควร เว้นแต่หน่วยงานของรัฐจะได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยได้มีคำวินิจฉัยว่าการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 8 มาตรา 13 หรือมาตรา 14

---

[69] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 29.

มีผลต่อการจัดซื้อจัดจ้างอย่างมีนัยสำคัญ ให้คณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจสั่งยกเลิกการจัดซื้อจัดจ้างนั้น เว้นแต่หน่วยงานของรัฐจะได้ลงนามในสัญญาจัดซื้อจัดจ้างแล้ว[70]

3) คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ

คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ประกอบด้วย[71]

(1) อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมทางหลวง ผู้แทนกรมทางหลวงชนบท ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนแต่ไม่เกินสิบเอ็ดคน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากสภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แห่งละหนึ่งคน ในส่วนที่เหลือให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ในด้านพัสดุหรือด้านอื่นอันเป็นประโยชน์ต่องานของคณะกรรมการราคากลาง

ทั้งนี้ ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการราคากลางมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[72]

(1) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง

(2) กำกับดูแลการกำหนดราคากลางให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(3) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง

(4) ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง

(5) ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลางตาม (1)

---

[70] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 29 วรรคท้าย.

[71] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 32.

[72] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 34.

(6) พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง

(7) ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐ

(8) จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการกำหนดราคากลางของหน่วยงานของรัฐ และการขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการที่มีสิทธิเป็นผู้ยื่นข้อเสนอต่อหน่วยงานของรัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือตามที่คณะกรรมการนโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4) คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต

คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ประกอบด้วย[73]

(1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการต่อต้านการทุจริตหรือส่งเสริมด้านคุณธรรมและจริยธรรม ทั้งนี้ องค์กรเอกชนดังกล่าวต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยที่มีผลงานเป็นที่ยอมรับและได้ดำเนินงานมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปี

ทั้งนี้ ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการ ค.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[74]

(1) กำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(2) กำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ์

---

[73] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 37.

[74] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 39.

(3) คัดเลือกโครงการการจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(4) คัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

(5) ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (1)

(6) ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (1)

(7) พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตาม (1)

(8) จัดทำรายงานผลการประเมินโครงการการจัดซื้อจัดจ้างที่เข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

5) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ประกอบด้วย[75]

(1) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และผู้แทนสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งจากสภาวิศวกร สภาสถาปนิก สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย แห่งละหนึ่งคน ในส่วนที่เหลือให้แต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ด้านวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การเงิน การคลัง การบริหารจัดการ

---

[75] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 41.

วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ทั้งนี้ ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมายข้าราชการของกรมบัญชีกลางคนหนึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้[76]

(1) พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 119

(2) พิจารณาข้อร้องเรียนกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

(3) จัดทำรายงานเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนเสนอคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(4) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือตามที่คณะกรรมการนโยบาย รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

5. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการในการป้องกันการทุจริต

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐนั้น กฎหมายกำหนดไว้ว่าเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในหมวดนี้[77] โดยในการดำเนินการตามกรณีดังกล่าว คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.) อาจกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องจัดทำข้อตกลงคุณธรรมดังกล่าวให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา โดยอย่างน้อยให้คำนึงถึงวงเงินของการจัดซื้อจัดจ้าง มาตรการป้องกันการทุจริต การจัดซื้อจัดจ้างที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริต และความคล่องตัวในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย นอกจากนี้ คณะกรรมการ ค.ป.ท. อาจกำหนด

---

[76] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 43.

[77] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16.

วิธีการนอกเหนือจากกรณีดังกล่าวเพื่ออำนวยความสะดวกให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา[78]

ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย ทั้งนี้ แนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการ แบบของข้อตกลงคุณธรรม การคัดเลือกผู้สังเกตการณ์ และการจัดทำรายงานตามกรณีดังกล่าว ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา[79]

ผู้ประกอบการที่อยู่ในประเภทหรือมีวงเงินในการจัดซื้อจัดจ้างตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา หากประสงค์จะเข้ายื่นข้อเสนอกับหน่วยงานของรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ต้องจัดให้มีนโยบายในการป้องกันการทุจริตและมีแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม โดยมาตรฐานขั้นต่ำของนโยบายและแนวทางป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างที่ผู้ประกอบการต้องจัดให้มี ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ค.ป.ท. ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา[80]

3.2.3 ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 5 ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการ

---

[78] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 17.

[79] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 18

[80] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 19.

ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

เมื่อศึกษาเนื้อหาของระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าว ประกอบด้วยหมวดต่าง ๆ ดังนี้

หมวด 1 ข้อความทั่วไป
- ส่วนที่ 1 นิยาม
- ส่วนที่ 2 การมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ประชุมพิจารณา
- ส่วนที่ 3 ผู้มีอำนาจและการมอบอำนาจ
- ส่วนที่ 4 การดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์
- ส่วนที่ 5 การจัดทำแผนการจัดซื้อจัดจ้าง
- ส่วนที่ 6 การตรวจสอบผู้มีผลประโยชน์ร่วมกัน
- ส่วนที่ 7 การจัดทำบันทึกรายงานผลการพิจารณา

หมวด 2 การซื้อหรือจ้าง
- ส่วนที่ 1 บททั่วไป
- ส่วนที่ 2 กระบวนการซื้อหรือจ้าง
- ส่วนที่ 3 การเช่า
- ส่วนที่ 4 การแลกเปลี่ยน

หมวด 3 งานจ้างที่ปรึกษา
- ส่วนที่ 1 บททั่วไป
- ส่วนที่ 2 กระบวนการจ้างที่ปรึกษา

หมวด 4 การจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง
- ส่วนที่ 1 บททั่วไป
- ส่วนที่ 2 กระบวนการจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง

หมวด 5 การทำสัญญาและหลักประกัน
- ส่วนที่ 1 สัญญา
- ส่วนที่ 2 หลักประกัน

หมวด 6 การบริหารสัญญาและการตรวจรับพัสดุ

หมวด 7 การประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้ประกอบการ

หมวด 8 การทิ้งงาน
- ส่วนที่ 1 การลงโทษให้เป็นผู้ทิ้งงาน

ส่วนที่ 2 การเพิกถอนการเป็นผู้ทิ้งงาน

หมวด 9 การบริหารพัสดุ

ส่วนที่ 1 การเก็บ การบันทึก การเบิกจ่าย

ส่วนที่ 2 การยืม

ส่วนที่ 3 การบำรุงรักษา การตรวจสอบ

ส่วนที่ 4 การจำหน่ายพัสดุ

หมวด 10 การร้องเรียน

จากการศึกษาระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในหมวดต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ตามระเบียบฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการในการเข้ามีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16 กำหนดไว้ว่าเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้[81]

ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดไว้แต่เพียงสิทธิในการร้องเรียน ซึ่งถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐ โดยได้กำหนดไว้ในหมวดที่ 10 ว่าด้วยการร้องเรียนว่า ในกรณีที่ผู้ใดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีสิทธิร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐนั้นหรือคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณีก็ได้ ซึ่งการยื่นข้อร้องเรียนในกรณีดังกล่าว ต้องดำเนินการภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ว่าหน่วยงานของรัฐนั้นมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ[82] โดยการร้องเรียนต้องทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้ร้องเรียน ในกรณีผู้ร้องเรียนเป็นนิติบุคคล ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

---

[81] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16.

[82] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 220.

และประทับตราของนิติบุคคล (ถ้ามี) หนังสือร้องเรียนต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และระบุข้อเท็จจริงและเหตุผลอันเป็นเหตุแห่งการร้องเรียนให้ชัดเจน พร้อมแนบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องไปด้วย[83] ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับเรื่องร้องเรียนตามกรณีดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยไม่ชักช้า พร้อมทั้งแจ้งให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทราบด้วย[84] และในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้รับเรื่องร้องเรียนตามกรณีดังกล่าว ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาข้อร้องเรียนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยให้ดำเนินการตามมาตรา 43 วรรคสี่ แล้วแจ้งผลให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐทราบด้วย[85]

[83] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 221.

[84] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 222.

[85] ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 223.

บทที่ 4
ปัญหาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

จากการที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 1 ว่านับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 แม้ว่าการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างในระดับพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ก่อให้เกิดผลดีต่อกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในหลายประการก็ตาม แต่เมื่อศึกษาในรายละเอียดของบทบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว กลับพบว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาในเรื่องการกำหนดขอบเขตของหน่วยงานหรือการกำหนดเงินงบประมาณที่อยู่ภายใต้การบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ปัญหาในเรื่องการกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมถึงปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ถูกตราขึ้นโดยไม่สอดคล้องกับหลักการ และทฤษฎีทางกฎหมาย อันได้แก่ หลักการจัดตั้งองค์กรทางปกครอง หลักการกระจายอำนาจ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น ในบทนี้ ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงปัญหาดังกล่าวโดยจะแยกวิเคราะห์ในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ต่อหลักการจัดตั้งองค์กรทางปกครอง

ประเด็นที่สอง วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ต่อหลักการกระจายอำนาจ

ประเด็นที่สาม วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ถือเป็นส่วนหนึ่งของการจัดหาพัสดุภาครัฐ ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหารพัสดุ อันเป็นกรรมวิธีในการดำเนินงานเพื่อให้ได้มาซึ่งวัสดุ อุปกรณ์ และบริการต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อ การจ้าง การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบ การแลกเปลี่ยน การเช่า การควบคุม การจำหน่าย และการดำเนินการอื่น ๆ ซึ่งการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณของรัฐในการดำเนินการแทบทั้งสิ้น การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ จึงถือเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นกระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินงบประมาณของแผ่นดินจำนวนมหาศาลแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่มีผลกระทบต่อความผาสุกของประชาชนในประเทศ และเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่อระบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย ดังนั้นด้วยเหตุผลดังกล่าว การบังคับใช้กฎหมายเพื่อกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานภาครัฐ จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

เมื่อพิจารณาถึงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทยในอดีต ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะพบว่า การจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนท้องถิ่น จะอยู่ในบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหลายฉบับด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2549 หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินโครงการลงทุนพิเศษของรัฐเพื่อการพัฒนาประเทศ พ.ศ. 2549 โดยหากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของกระทรวง ทบวง กรม สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค จะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่หากเป็นการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของส่วนราชการรูปแบบอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร หรือเป็นกรณีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 แต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่แตกต่างกันไป เช่น ในกรณีเป็นการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือเมืองพัทยา จะตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

พ.ศ. 2535 หรือในกรณีของการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล จะตกอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 หรือในกรณีการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือการจัดซื้อจัดจ้างของกรุงเทพมหานครต่างจะอยู่ภายใต้บังคับของระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่หน่วยงานเหล่านั้นเป็นผู้ตราขึ้นใช้บังคับเอง

สำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีระยะเวลาการใช้บังคับอย่างยาวนานเกือบ 30 ปี โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 6 ครั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2552 ซึ่งเมื่อศึกษาขอบเขตการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว พบว่า ระเบียบนี้ ใช้บังคับกับ “ส่วนราชการ” อันหมายความถึง กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น[1] และหากพิจารณาขอบเขตการใช้บังคับในด้านของเงินงบประมาณ จะพบว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีขอบเขตการใช้บังคับกับเงินงบประมาณ อันเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ไม่รวมถึงเงินกู้ และเงินช่วยเหลือ ตามระเบียบดังกล่าว[2]

ต่อมา เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะพบว่า ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้เปลี่ยนแปลงไปจากขอบเขตการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในอดีต เนื่องจากขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขจากคำว่า “ส่วนราชการ” เป็นคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ส่วนราชการ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับในอดีต กล่าวคือ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ

---

[1] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มาตรา 5

[2] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มาตรา 5.

หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภา หรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[3] นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในด้านเงินงบประมาณ จะพบว่า "เงินงบประมาณ" ตามความหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็มีความแตกต่างจาก "เงินงบประมาณ" ตามความหมายที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับในอดีตด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ "เงินงบประมาณ" ตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะหมายความถึงเงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย และเงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายหรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรียกเก็บตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง[4]

ทั้งนี้ เหตุผลที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมถึงนโยบายการบริหารงานของภาครัฐในอดีตกำหนดให้รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 หรือระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็นผู้ตราขึ้นใช้บังคับเอง โดยไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายหลักในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของไทยนั้น ก็เนื่องด้วยเหตุผลและเจตนารมณ์ที่รัฐมองว่ารัฐวิสาหกิจมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้ง ในระบบการบริหารรัฐวิสาหกิจ เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของคณะกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น รัฐจึงให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุใช้บังคับเป็นของตนเอง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเข้าดำเนินการ

[3] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

[4] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

หรือประกอบกิจการในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การที่รัฐจะเข้าไปในระบบเศรษฐกิจดังกล่าว ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ใด ๆ ก็มีผลทำให้รัฐจะต้องคำนึงถึงความเป็นไปของรัฐวิสาหกิจในระบบเศรษฐกิจดังกล่าวด้วยว่า รัฐวิสาหกิจนั้นมีความสามารถที่จะดำเนินการในระบบเศรษฐกิจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของตนได้หรือไม่ ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจจึงมีความสำคัญ ดังนั้น รัฐจึงมีแนวคิดในการให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ หรือการยกเว้นการปฏิบัติตามกฎหมายในข้อบทต่าง ๆ เพื่อประสิทธิภาพและความคล่องตัวของรัฐวิสาหกิจ โดยหากรัฐจะกำหนดกฎหมายใดมาใช้บังคับแก่รัฐวิสาหกิจ รัฐก็ย่อมต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจในการดำเนินการในระบบเศรษฐกิจด้วย ฉะนั้น การให้สิทธิพิเศษแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการในระบบเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประการหนึ่ง ก็เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถที่จะออกระเบียบบริหารมาใช้ในการปฏิบัติภายในองค์กรหรือใช้ในการบริหารองค์กรได้คล่องตัวกว่าระบบราชการในหน่วยงานราชการทั่ว ๆ ไป ทำให้รัฐวิสาหกิจมีโครงสร้างระบบราชการที่มีความคล่องตัว ยืดหยุ่น สามารถทำภารกิจมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทันที เพราะหากรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไรให้แก่รัฐ หรือมีวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภคและอุปโภคให้แก่ประชาชนในประเทศ เช่น การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย ฯลฯ ต้องตกอยู่ภายใต้การปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการพัสดุหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการเช่นเดียวกับหน่วยงานราชการอื่นที่มีกระบวนการที่ค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อน และมีความเคร่งครัดในการปฏิบัติตาม ก็จะส่งผลทำให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจมีความล่าช้า และไม่ทันสมัย ไม่ทันต่อสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ และย่อมส่งผลทำให้รัฐวิสาหกิจในกลุ่มที่ต้องแสวงหากำไรยากที่จะแข่งขันกับภาคเอกชนได้อย่างเต็มที่ ทำให้การบริหารรัฐวิสาหกิจไม่เป็นมืออาชีพเฉกเช่นเดียวกับการบริหารธุรกิจของกลุ่มบริษัทต่าง ๆ ที่มีการดำเนินกิจการในลักษณะเดียวกันหรือในประเภทเดียวกัน และอาจส่งผลทำให้รัฐวิสาหกิจบางรายไม่สามารถให้บริการในด้านสาธารณูปโภคหรืออุปโภคแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงไม่สามารถประกอบกิจการเพื่อแสวงหากำไรให้แก่รัฐได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร ดังนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐจึงมีความจำเป็นต้องให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุใช้บังคับเป็นของตนเอง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวในการบริหารงานเช่นเดียวกับการบริหารงานของบริษัทเอกชนที่มีข้อบังคับของบริษัทซึ่งกรรมการของบริษัทได้จัดทำขึ้นมาเองเพื่อนำมาใช้เป็นกฎ หรือระเบียบในการบริหารงานภายในองค์กรนั้น ๆ

ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นนิติบุคคลมหาชนที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับดูแลโดยรัฐ และมีภารกิจหลักในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตน ทั้งนี้ ตามผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วในข้างต้นว่า ในอดีตก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 การบริหารพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เช่นเดียวกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ แต่การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล) จะอยู่ภายใต้กฎหมาย คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 ส่วนในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ การจัดซื้อจัดจ้างจะต้องดำเนินการตามข้อบัญญัติท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งมีหลักการเดียวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 โดยเหตุผลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่นของรัฐ เนื่องด้วยเหตุผลที่ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจเพื่อดำเนินภารกิจของรัฐให้สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน โดยการดำนินภารกิจดังกล่าวรัฐจำเป็นต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามสมควร โดยมีอำนาจสั่งการและดำเนินการในกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ด้วยตนเอง ซึ่งส่วนกลางมีอำนาจแต่เพียงการกำกับดูแลให้การดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามกรอบของกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้น ด้วยเหตุผลทางด้านรูปแบบขององค์กร ความเป็นอิสระขององค์กรและวัตถุประสงค์เจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินภารกิจของรัฐให้สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนดังกล่าว ส่งผลทำให้ในการดำเนินงานทางด้านการบริหารพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางขั้นตอน[5]

---

[5] การจัดซื้อจัดจ้างของเทศบาลแต่ละแห่งตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย จะมีขั้นตอน คือ 1. การตกลงราคา 2. การสอบราคา 3. การประกวดราคา 4. การจัดซื้อพิเศษ โดยการตกลงราคา จะเริ่มที่การจัดซื้อจัดจ้างไม่เกิน 1 แสนบาท และต่อมาขยายเป็นไม่เกิน 5 แสนบาท ส่วนการสอบราคา กำหนดราคาไม่เกิน 2 ล้านบาท หากเกินกว่า 2 ล้านบาทขึ้นไป จะต้องทำการประกวดราคา แต่การจัดซื้อจัดจ้างตามพระราชบัญญัติฯ ฉบับใหม่จะใช้วิธีเชิญชวนทั่วไป เชิญชวนเจาะจง และการคัดเลือก ซึ่งมีขั้นตอนที่แตกต่างจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยเดิม และหากผู้รับผิดชอบกระทำการอันไม่ถูกต้องตามที่พระราชบัญญัติกำหนด ก็อาจต้องถูกลงโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย แม้ไม่มีเจตนาก็ตาม

จึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้แตกต่างจากกระบวนการบริหารพัสดุของส่วนราชการหรือหน่วยงานของภาครัฐอื่น ๆ ดังนั้น กฎหมายที่ใช้บังคับในการบริหารพัสดุของส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ กับกฎหมายที่ใช้บังคับในการบริหารพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่ควรเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน หรือเป็นกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์มาตรฐานขั้นตอนหรือวิธีปฏิบัติที่เหมือนกัน

อนึ่ง หากพิจารณาในส่วนขององค์การมหาชน จะเห็นได้ว่า องค์การมหาชน เป็นองค์การที่มีลักษณะอยู่กึ่งกลางระหว่างส่วนราชการของรัฐกับรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากองค์การมหาชน ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกตัวออกไปจากส่วนราชการของรัฐ มีอิสระในการบริหารจัดการแต่องค์การมหาชนมีภาระในการจัดทำบริการสาธารณะเช่นเดียวกับส่วนราชการระดับกรม กระทรวง ความแตกต่างระหว่างภารกิจขององค์การมหาชนกับส่วนราชการต่าง ๆ มีอยู่เพียงภารกิจในการจัดทำหรือรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะเรื่อง ในขณะที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้รับมอบหมายปฏิบัติงานครอบคลุมในลักษณะทั่ว ๆ ไป ดังนั้น ในส่วนขององค์การมหาชนนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นใดที่จะต้องกำหนดให้ต้องใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างแยกต่างหากจากส่วนราชการอื่น เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากวัตถุประสงค์การจัดตั้งและภารกิจในการดำเนินงานขององค์การมหาชนนั้นมีความแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหาผลกำไรให้แก่รัฐ หรือมีวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะในด้านสาธารณูปโภคและอุปโภคพื้นฐานให้แก่ประชาชนในประเทศ โดยการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ จำเป็นต้องอาศัยความคล่องตัว และความยืดหยุ่น สามารถทำภารกิจมุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ทันที และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจเพื่อดำเนินภารกิจของรัฐให้สนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง

ฉะนั้น การที่เนื้อหาตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดขอบเขตของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้แตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เดิม โดยกำหนดขอบเขตการบังคับใช้กับ “หน่วยงานของรัฐ” ทั้งหมดที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งรวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาในอดีตจะพบว่า องค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ เคยมีระเบียบ และมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นของตนเอง แต่ปัจจุบันกลับต้องเข้ามาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับ

หน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการอื่น ๆ โดยที่พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ และพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง และระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐขึ้นใหม่ทั้งหมดที่มีความแตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ที่มีอยู่เดิมเป็นอย่างมาก ย่อมส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวและความอิสระในการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวไม่มีความสอดคล้องกับรูปแบบ และการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นวิวัฒนาการในการเกิดรัฐวิสาหกิจ และวิวัฒนาการในการเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งล้วนแล้วแต่มีที่มาจากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรที่ประสงค์จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวมีความอิสระในการบริหารงานเป็นของตนเอง ไม่ขึ้นต่อรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี กลับกลายเป็นต้องมาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งถูกควบคุมโดยบุคคลเพียงคนเดียว คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้[6] อันจะเป็นการบัญญัติกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ และการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่า เมื่อพิจารณาขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในด้านของเงินงบประมาณที่อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้น จะพบว่า “เงินงบประมาณ” ตามความหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 นั้น หมายความถึง เงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย และเงิน ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายหรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรียกเก็บตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอื่นตามที่กำหนด

[6] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 5.

ในกฎกระทรวง[7] ซึ่งจะแตกต่างจากความหมายของคำว่า “เงินงบประมาณ” ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เดิม ซึ่งมีขอบเขตการใช้บังคับกับเงินงบประมาณ เฉพาะในส่วนที่เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ไม่รวมถึงเงินกู้ และเงินช่วยเหลือ ตามระเบียบดังกล่าว[8]

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เงินงบประมาณตามความหมายที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับในอดีต กฎหมายมิได้หมายความรวมถึงเงิน ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายหรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรียกเก็บตามกฎหมายด้วย ซึ่งเงินต่าง ๆ เหล่านี้ กฎหมายให้ราชการส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการได้เอง โดยไม่ต้องนำส่งเข้าสู่กระทรวงการคลัง จึงไม่จำต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายพัสดุหลัก คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 นั่นเอง แต่ปัจจุบัน เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กฎหมายดังกล่าว กลับกำหนดให้เงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายหรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรียกเก็บตามกฎหมาย ต้องอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐด้วย ส่งผลทำให้เงินทุกประเภทซึ่งแต่เดิมเคยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงาน ซึ่งแต่เดิมหน่วยงานดังกล่าวสามารถบริหารจัดการเงินดังกล่าวเพื่อนำมาใช้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่หน่วยงานหรือส่วนราชการของตนได้เอง ภายใต้กฎ ระเบียบข้อบังคับของตนเอง เช่น การบริหารจัดการเงินดอกเบี้ยของศาลยุติธรรม เงินบริจาคของมหาวิทยาลัย เงินจากการขายก๊าซ ขายไฟฟ้าของรัฐวิสาหกิจ กลับต้องมาอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายกลางเพียงฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดขอบเขตของเงินงบประมาณในลักษณะดังกล่าว จะส่งผลทำให้ในการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐในบางกรณีที่เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน หรือเป็นเรื่องเล็กน้อย ซึ่งแต่เดิมหน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานเคยใช้เงินรายได้ของตนในการจัดซื้อจัดจ้างได้เองเพื่อความคล่องตัวในการบริหารงาน กลับไม่สามารถดำเนินการเช่นเดิมได้อีก การจัดซื้อจัดจ้างไม่ว่าจะเป็นเรื่องเร่งด่วนหรือไม่เร่งด่วน หรือเล็กน้อยหรือไม่เล็กน้อย ก็ต้องดำเนินการตามที่

[7] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

[8] ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มาตรา 5.

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดเช่นเดียวกัน ซึ่งการกำหนดกฎหมายในลักษณะดังกล่าว จะส่งผลต่อความคล่องตัวของหน่วยงานภาครัฐในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามภารกิจหน้าที่ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินงานของมหาวิทยาลัยรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะได้รับผลกระทบเป็นอย่างยิ่งในการบริหารจัดการเงินรายได้ของตนเอง

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดขอบเขตของการใช้บังคับให้บังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ซึ่งหมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย อันได้แก่ หลักการจัดตั้งองค์กรทางปกครอง ซึ่งมีหลักการพื้นฐานว่า รัฐบาลหรือองค์กรฝ่ายปกครองมีหน้าที่ประการหนึ่ง คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ รัฐจึงต้องมีการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง โดยการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครอง มีรูปแบบหลักอยู่สองแบบ คือ การจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครองตามหลักการรวมอำนาจ และการจัดโครงสร้างของฝ่ายปกครองตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งดำเนินการบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

จากการศึกษา ผู้เขียนพบข้อเท็จจริงที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการนำพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ภายหลังการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพียงไม่ถึง 1 เดือน หนังสือพิมพ์แนวหน้า[9] ได้รายงานข่าวการจัดซื้อจัดจ้างที่ต้องสะดุดลงของรัฐวิสาหกิจ 33 แห่ง ซึ่งประสบปัญหาที่ไม่สามารถใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เพื่อดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ โดยตามรายงานข่าวดังกล่าว นางสาวสุทธิรัตน์ รัตนโชติ อธิบดีกรมบัญชีกลาง กล่าวว่า มีรัฐวิสาหกิจส่วนหนึ่งที่สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้ตามกรอบของกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างใหม่ได้ครบ 100% แต่มีอีก 33 รัฐวิสาหกิจที่พบปัญหา เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน), การบินไทย, การไฟฟ้าส่วน

[9] หนังสือพิมพ์แนวหน้า. (4 กันยายน 2560). “คลังเจอปม กม. ใหม่ ฉุดจัดซื้อจัดจ้างใน 33 รัฐวิสาหกิจสะดุด” สืบค้น 10 ตุลาคม 2561, จาก https://www.ryt9.com/s/nnd/2704063

ภูมิภาค, การไฟฟ้านครหลวง, การไฟฟ้าฝ่ายผลิต, บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน), บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน), บริษัท ทีโอที จำกัด(มหาชน), ธนาคาร กรุงไทย รวมถึงสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐแห่งอื่น ๆ ซึ่งเมื่อเกิดปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างฯ ก็ได้แก้ไขปัญหาด้วยการพิจารณาออกประกาศยกเว้นให้แก่การดำเนินกิจกรรมในบางรูปแบบของรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาเป็นรายกรณีไป

นอกจากนี้ แหล่งข่าวจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เปิดเผยกับหนังสือพิมพ์ “ฐานเศรษฐกิจ” ยอมรับว่า การยกเลิกระเบียบท้องถิ่นโดยไม่ต้องใช้ระเบียบภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ทำให้การทำงานของท้องถิ่นมีความสับสนในการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมด ซึ่งนายนพดล แก้วสุพัฒน์ ประธานที่ปรึกษาสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งประเทศไทย และอดีตนายกสมาคม อบต. ให้ความเห็นว่า ปัญหาที่เกิดจากการออกกฎหมายจัดซื้อจัดจ้างฉบับใหม่ คือ ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างในหน่วยงานภาครัฐและเอกชนชะงัก เดินหน้าอะไรไม่ได้ ทุกอย่างติดล็อกหมด ในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากต้องใช้ระเบียบกลางของสำนักงบประมาณแล้ว ยังต้องมีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอื่น ๆ อีกหลายชั้น[10] และยังกล่าวอีกว่า ได้รับการร้องเรียนจาก อบต. ทั่วประเทศเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เนื่องจากมีแนวทางให้งานก่อสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีวิศวกรรับรองแบบและควบคุมงาน ด้วยเหตุผลขณะนี้ในหลายจังหวัดวิศวกรของหน่วยงานราชการต่าง ๆ อ้างเหตุผลไม่สามารถช่วยเหลือ รับรองแบบแปลน และควบคุมงานงานได้ เนื่องจากงานของตนเองตามหน้าที่มีมาก และเป็นการเสี่ยงต่อการปฏิบัติหน้าที่ และในบางพื้นที่มีบุคลากรด้านวิศวกรเรียกเก็บค่าตอบแทนในอัตราที่สูง นายนพดลฯ กล่าวต่อว่า ล่าสุดได้มีการหารือแกนนำระดับจังหวัด และมีความเห็นว่าหากกระทรวงการคลังไม่แก้ไขปัญหา โดยการชะลอหรือยกเลิกแนวทางปฏิบัติ อบต. ทั่วประเทศพร้อมยุติการดำเนินการตามแผนปฏิบัติงานโครงการด้านการก่อสร้าง และยกเลิกการใช้งบประมาณจ่ายขาดเงินสะสม อีกทั้งการที่ภาครัฐให้ อปท. สนับสนุนการออกแบบภายใต้โครงการไทยนิยม ซึ่งเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อแนวทางปฏิบัติ จึงพิจารณาให้ทุกพื้นที่ชะลอการสนับสนุนโครงการไว้ก่อน[11]

---

[10] หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. (3 - 6 กันยายน 2560). “33 รัฐวิสาหกิจ ผวา พรบ.จัดซื้อฯ ใหม่ บีบเปิดแผนธุรกิจ บล็อกลงทุน” สืบค้น 10 ตุลาคม 2561, จาก https://www.terrabkk.com/news/191129

[11] สยามรัฐออนไลน์. (1 มิถุนายน 2561). “อบต.ทั่วประเทศพร้อมหยุดก่อสร้าง หลัง พรบ.จัดซื้อฯ บังคับต้องมีวิศวกรคุม จี้ “มท.คลัง” ยกเลิก” สืบค้น 10 ตุลาคม 2561, จาก https://siamrath.co.th/n/36774

นางสาวปิยะรัตน์ ลิ่วลักษณียนาวิน รองปลัดเทศบาล รักษาราชการแทนปลัดเทศบาลนครนนทบุรี เปิดเผยทำนองเดียวกันว่า พ.ร.บ.จัดซื้อจัดจ้างใหม่ ทำให้ท้องถิ่นกังวลหลายเรื่อง ตั้งแต่นำระบบอินเทอร์เน็ตมาใช้ควบคู่กับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งยุ่งยากในขั้นตอนปฏิบัติ โดยเฉพาะท้องถิ่นขนาดเล็ก ที่สำคัญระบบล่มบ่อยครั้ง และติดขัดไม่ต่อเนื่อง บางท้องถิ่นคอมพิวเตอร์ไม่พร้อม สัญญาณอินเทอร์เน็ตไม่สมบูรณ์ จึงควรนำร่องในพื้นที่ที่มีความพร้อมก่อนบังคับใช้ทั่วประเทศ เพราะหากผิดพลาด จะส่งผลต่อเจ้าหน้าที่โดยตรง และมีโทษหนัก ทำให้เจ้าหน้าที่กังวล งานที่ควรลื่นไหลกลับสะดุด[12]

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเนื้อหาของบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดขอบเขตของการใช้บังคับให้บังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ซึ่งหมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยมิได้คำนึงถึงเหตุผล ความเป็นมาและวิวัฒนาการในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว เนื่องจากหน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีรูปแบบขององค์กร ลักษณะการดำเนินงาน และวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง แตกต่างจากองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐที่มีรูปแบบ ลักษณะการดำเนินงานและวัตถุประสงค์การจัดตั้งองค์กรที่แตกต่างกัน ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน มีหลักเกณฑ์ มาตรฐานเดียวกัน ย่อมส่งผลทำให้การบริหารพัสดุของรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับผลกระทบ ขาดความคล่องตัว ไม่สามารถดำเนินกิจการขององค์กรได้ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง หรือต้องประสบปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่ส่งผลทำให้องค์กรดังกล่าวมีความจำเป็นต้องหาแนวทางในการแก้ไขเพื่อมิให้การจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรต้องสะดุดหยุดลงหรือได้รับผลกระทบมากเกินสมควร หรือต้องดำเนินการขอยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ ไปยังคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว อันส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงในการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และด้วยปัญหาประการต่าง ๆ ดังกล่าว ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ และการดำรงชีวิตของประชาชนในประเทศแทบทั้งสิ้น ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐจะต้องให้ความสำคัญ และต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

---

[12] ประชาชาติธุรกิจ (ออนไลน์). (6 ธันวาคม 2560). “คลังเร่งแก้ปมจัดซื้อจัดจ้าง “คน-ไอที” ไม่พร้อม ท้องถิ่นผวาโทษหนัก” สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2561, จาก https://www.prachachat.net/breaking-news/news-83713

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ถูกตราขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งสิ้น 5 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ[13] คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ[14] คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ[15] คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต[16] และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน[17]

สำหรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีกำหนดไว้ดังนี้ คือ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ[18] มีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอแนะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ วินิจฉัยความเป็นโมฆะของสัญญาหรือข้อตกลงตามมาตรา 104 รวมทั้งตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับประกาศที่คณะกรรมการนโยบายออกตามความในพระราชบัญญัตินี้[19] คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน

---

[13] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 1

[14] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 2

[15] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 3

[16] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 4

[17] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หมวด 3 ส่วนที่ 5

[18] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 20.

[19] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 24.

กรรมการ[20] มีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต่อคณะกรรมการนโยบาย ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลังในการพิจารณาสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทิ้งงาน และการเพิกถอนรายชื่อผู้ทิ้งงาน รวมทั้งเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้เป็นผู้ทิ้งงาน[21]

คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ[22] มีอำนาจหน้าที่หลักในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง กำกับดูแลการกำหนดราคากลางให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้รวมถึงการตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง การยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง[23] คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ[24] มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ์ คัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมถึงการพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ[25] ส่วนคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง

---

[20] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 27.

[21] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 29.

[22] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 32.

[23] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 34.

[24] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 37.

[25] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 39.

เป็นประธานกรรมการ[26] มีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 119 และพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้[27]

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 5 คณะ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังกล่าว อันได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ส่งผลทำให้ระบบการบริหารงานและการควบคุมตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั้งหมด ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณา วินิจฉัย และให้ความเห็นหรือตัดสินในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงการคลัง ซึ่งกำกับดูแลโดยบุคคลคนเดียวกัน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งจะเห็นได้ว่า การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงการคลัง ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาสู่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลในยุคนั้น ๆ ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าอาจจะส่งผลทำให้การบริหารงานมีความเสี่ยง และเป็นการง่ายอย่างยิ่งต่อการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยอาศัยโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดเป็นกลไกในการทุจริตคอร์รัปชัน

นอกจากนี้ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในทุกรูปแบบต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ส่งผลทำให้ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ เรื่องที่ถูกร้องเรียนของทุกหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ ก็ต้องถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนทั้งสิ้น ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีหน่วยงานในการกำกับดูแล ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ จำนวน 56 แห่ง[28] องค์กรอิสระ จำนวน 6 แห่ง[29] องค์กรมหาชน จำนวน 58 แห่ง[30] องค์กรปกครอง

---

[26] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 41.

[27] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 43.

[28] วิกิพีเดีย (สารานุกรมเสรี). “รายชื่อรัฐวิสาหกิจไทย” สืบค้น 10 ตุลาคม 2561, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%

ส่วนท้องถิ่น จำนวน7,852 แห่ง[31] มหาวิทยาลัยในกำกับ จำนวน 28 แห่ง[32] และส่วนราชการอื่น ๆ ของรัฐ ที่แบ่งเป็นกระทรวงต่าง ๆ อีกจำนวน 19 กระทรวง การรวมศูนย์อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนไว้ที่คณะกรรมการเพียงชุดเดียว ไม่มีการกระจายอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ให้หน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ หรือคณะกรรมการองค์การมหาชน ให้มีอำนาจในการพิจารณาสั่งการในเรื่องดังกล่าวได้เอง ก็อาจจะส่งผลทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้า ต้องหยุดชะงักได้ในบางโครงการ

ทั้งนี้ หากพิจารณาในด้านการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้ว่า ในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ จะมีองค์กรภายในวิสาหกิจองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่บริหารงานโดยเฉพาะ ได้แก่ คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีอำนาจเต็ม มีอำนาจอย่างรวมศูนย์ในการบริหารกิจการของรัฐวิสาหกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นเอกภาพกัน ซึ่งโดยหลักทั่วไปจะไม่มีการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจ เพราะเหตุว่าภาระหน้าที่ของวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องรวมศูนย์อำนาจการบริหารไว้ที่กลุ่มบุคคลกลุ่มเล็ก ๆ ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ที่ดี ให้มีอำนาจปฏิบัติงานโดยอิสระและมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งเดิมคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่กำกับดูแล จะมีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อร้องเรียนต่าง ๆ ได้เอง ดังนั้น การบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการ

B8%AD%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2

[29] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

[30] วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2561). “องค์การมหาชน” สืบค้น 10 ตุลาคม 2561, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B9%8C%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%B2%E0%B8%8A%E0%B8%99#%E0%B8%AA%E0%B8%B3%E0%B8%99%E0%B8%B1%E0%B8%81%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%81%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B8%B5

[31] ข้อมูล ณ วันที่ 1 ธันวาคม 2560 รวบรวมโดย : กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, จาก http://www.dla.go.th/work/abt/

[32] วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. (2561). “สถาบันอุดมศึกษาในกำกับของรัฐ” สืบค้น 10 ตุลาคม 2561, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%AA%E0%B8%96%E0%B8%B2%E0%B8%9A%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%94%E0%B8%A1%E0%B8%A8%E0%B8%B6%E0%B8%81%E0%B8%A9%E0%B8%B2%E0%B9%83%E0%B8%99%E0%B8%81%E0%B8%B3%E0%B8%81%E0%B8%B1%E0%B8%9A%E0%B8%82%E0%B8%AD%E0%B8%87%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8

บริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนขึ้น โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาและสั่งการในกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานภาครัฐทุกองค์กรหรือทุกหน่วยงาน ก็อาจจะส่งผลทำให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้า ต้องหยุดชะงักได้ในบางโครงการ เนื่องจากเมื่อมีการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ระเบียบ หรือกฎกระทรวง และเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน การจัดซื้อจัดจ้างหรือโครงการที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวจะต้องชะลอการดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะมีผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน อันจะก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้ในบางกรณี เช่น ทำให้เกิดกรณีการส่งมอบพื้นที่ล่าช้า ซึ่งผลกระทบที่ตามมา หากเป็นงานก่อสร้าง ผู้รับจ้างก็จะอาศัยเหตุปัจจัยดังกล่าว เป็นข้ออ้างในการขอขยายระยะเวลาก่อสร้าง อันเนื่องมาจากความบกพร่องของหน่วยงานราชการที่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า หรือกรณีการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็นหรือมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ก็อาจจะต้องหยุดชะงัก หรือถูกชะลอการดำเนินการไว้จนกว่าจะมีผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการจัดทำหรือการให้บริการสาธารณะของรัฐบาล ซึ่งการบริการสาธารณะเป็นการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน บริการสาธารณะจึงหยุดชะงักไม่ได้ จะต้องทำต่อเนื่องกันตลอดเวลา รวมทั้งอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของแผ่นดินได้ในบางกรณี

จากการศึกษา ผู้เขียนพบข้อเท็จจริงที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยนายอภิศักดิ์ ตันติวรวงศ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ระบุว่า จากรายงานพบว่าหลังจากพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เปิดให้มีการอุทธรณ์ ส่งผลให้ล่าสุดมีการอุทธรณ์การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกว่า 1,000 เรื่อง เอกชนบางรายใช้ช่องทางกฎหมายนี้ด้วยเจตนาไม่ดี หรือด้วยเจตนาไม่สุจริต ใช้สิทธิอุทธรณ์ในทุกกรณี ส่งผลทำให้รัฐเสียหายเดินหน้าโครงการต่อไม่ได้ เบิกจ่ายเงินไม่ได้ เช่น ผู้แพ้ประมูลยื่นอุทธรณ์ ทำให้งานต้องล่าช้าออกไป ใช้เวลาในการพิจารณานานกว่า 2 เดือน จึงแล้วเสร็จ การอุทธรณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐใช้เวลายาวนานกว่ากฎหมายเก่า ทำให้ผลการเบิกจ่ายงบลงทุนล่าสุดต่ำกว่าเป้าหมายพอสมควร[33]

---

[33] มติชนออนไลน์ (Matichon Online) วันอังคาร ที่ 4 มิถุนายน 2561. “ประมูลงานรัฐอืด สะดุดที่ใคร” สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://www.matichon.co.th/economy/news_1144729

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมาย ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จะเห็นได้ว่า การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในทุกรูปแบบต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยให้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว เพียงคณะเดียว ไม่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการได้เองเหมือนเช่นในอดีต ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย อันได้แก่ หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เนื่องจากหากพิจารณาในด้านขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการกระจายอำนาจการปกครอง อันเป็นหลักการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์การราชการบริหารส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยที่องค์การนั้นมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่ในความบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง เพียงแต่ถูกควบคุมโดยการกำกับดูแลจากส่วนกลางเท่านั้น การกระจายอำนาจส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นนี้ เป็นการกระจายอำนาจทางพื้นที่เพื่อให้รัฐสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ได้อย่างทันท่วงที และยังส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ซึ่งถือเป็นการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอีกทางหนึ่ง

ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวที่กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยให้รวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงการคลังเพียงองค์กรเดียว จึงไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐได้โอนอำนาจหน้าที่ของรัฐไปให้แก่นิติบุคคลอื่นตามกฎหมายมหาชน เพื่อดำเนินการหรือจัดทำกิจกรรมบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินการดังกล่าว เป็นความจำเป็นของรัฐที่ต้องกระจายอำนาจเพื่อแบ่งเบาภาระการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ และเพื่อความเหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการดำเนินการบางอย่างที่เป็นเรื่องทางเทคนิค ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานโดยเฉพาะทางด้านการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการควบคุมกำกับไม่ใช่อำนาจควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งตามหลักทฤษฎีทางกฎหมายแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้หลักการกระจายอำนาจ จะต้องมีความเป็นอิสระและสามารถดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการองค์กรของตนได้อย่างสมบูรณ์

4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยภาคประชาชนในประเทศไทยนั้น เริ่มมีความสำคัญอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยให้ความสำคัญ และตระหนักถึงการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นอย่างยิ่ง โดยจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล อาทิเช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมถึงการเพิ่มอำนาจหรือการให้สิทธิแก่ประชาชนในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในทุกระดับ ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยภาคประชาชน ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชน หรือกลุ่มบุคคลนั้น ถือเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในฐานะเจ้าของประเทศ หรือเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือในฐานะเจ้าของเงินงบประมาณ[34] เพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐ ไม่ให้กระทำในสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และไม่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ทั้งนี้ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติรับรองและให้ความคุ้มครองไว้

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับในอดีต พบว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจภาครัฐไว้ ดังนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง[35]

อีกทั้ง ยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ[36]

---

[34] เนื่องจากเงินงบประมาณของประเทศที่ใช้ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือใช้ในการบริหารกิจการภาครัฐส่วนหนึ่งได้มาจากการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในประเทศ

[35] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 62.

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน พบว่า ยังคงยืนยันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน[37] ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ จำต้องมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองหลักประกันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในประเทศไว้นั้น นับได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นการรับรองหลักการตามทฤษฎีกฎหมายมหาชนในเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตรวจสอบ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ที่อาจจะส่งผลดีต่อระบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้ การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนเป็นส่วนสำคัญที่จะสนับสนุนให้การดำเนินโครงการของรัฐประสบผลสำเร็จ เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินโครงการของรัฐนั้นได้ตรงตามความต้องการของประชาชน และเป็นประโยชน์กับประชาชนในภาพรวมได้มากที่สุด โดยประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนเกี่ยวกับการดำเนินโครงการของรัฐนั้น โดยการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้มีความหมายเพียงการไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเท่านั้น แต่หมายถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้เกี่ยวกับโครงการของรัฐในท้องถิ่นของตน โดยประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมในทุกระดับตั้งแต่ระดับการร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ระดับหารือ ระดับเข้ามามีบทบาท ระดับสร้างความร่วมมือ และระดับเสริมอำนาจ ซึ่งถ้าประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กระบวนการตัดสินใจในการดำเนินการต่าง ๆ แล้วจะทำให้โครงการของรัฐสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด นอกจากนี้ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นของตนในการดำเนินโครงการของรัฐจะมีผลให้การดำเนินโครงการของรัฐต่าง ๆ นั้น เป็นไปด้วยความรวดเร็ว รวมทั้งลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย

---

[36] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 76. และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 87.

[37] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78.

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในอดีต รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะได้กำหนดหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ แต่ในทางปฏิบัติที่แท้จริง กลับพบว่า ยังคงมีข้อบกพร่องในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการภาครัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามสิทธิขั้นพื้นฐานดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เนื่องจากรัฐบาล และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเพียงพอ เนื่องจากแม้ว่าในปัจจุบันจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560[38] ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ[39] ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมถึงระเบียบ และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง กลับยังไม่มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังกล่าวไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐได้อย่างแท้จริง

อนึ่ง การที่เนื้อหาของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 รวมถึงระเบียบ และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองยังไม่มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างเป็นรูปธรรม แสดงให้เห็นถึงความไม่จริงจังของคณะกรรมาธิการยกร่างกฎหมาย รวมถึงความไม่จริงจังของรัฐบาลหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มุ่งประสงค์จะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือการเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างจริงจัง

---

[38] มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2560

[39] พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 16.

ตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ส่งผลทำให้ระบบการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยภาคประชาชนไม่มีความเข้มแข็ง และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เมื่อไม่มีกฎหมายที่กำหนดกระบวนการ ขั้นตอน หรือวิธีการในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างชัดเจน ก็ย่อมไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างแท้จริง ทั้งยังเป็นการเปิดช่องว่างให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันหรือการกระทำใด ๆ ที่เป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายระหว่างเอกชนที่เข้ามาทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐกับเจ้าหน้าที่พัสดุที่ทำหน้าที่หรือมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในหน่วยงานต่าง ๆ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากรัฐต้องการที่จะลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รัฐไม่เพียงแต่การกำหนดบทบัญญัติในลักษณะที่กำหนดสิทธิของประชาชนให้สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเท่านั้น แต่รัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายลำดับรอง หรือการออกระเบียบ หรือกฎเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่จะให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเพื่อเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะหากรัฐมีการกำหนดกระบวนการใช้อำนาจของประชาชนในการมีส่วนร่วมเพื่อตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม และมีกลไกหรือกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถมีหลักประกันการใช้อำนาจที่เพียงพอในการติดตามตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมตลอดถึงการตรวจสอบการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างแท้จริง รัฐจึงจำเป็นต้องตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ กระบวนการ และวิธีการที่ชัดเจนในการใช้สิทธิดังกล่าว

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่ประเทศไทย ไม่มีการตรากฎหมายในระดับรอง อันได้แก่การออกระเบียบ หรือกฎ เพื่อรองรับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรองรับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตเพื่อกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และขั้นตอนในการที่ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ

อย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ หรืออาจเข้าถึงสิทธิดังกล่าวได้ในระดับมาตรฐานที่แตกต่างกัน เพราะหน่วยงานของรัฐก็ยังคงสับสนกับรูปแบบในการจัดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ไม่สอดคล้องกับหลักการทางกฎหมาย อันได้แก่ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่มีหลักการพื้นฐานว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการกระจายโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชน และของชาติ ที่จะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีการกำหนดหน้าที่ให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน รวมถึงมีการกำหนดบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ แต่ปัจจุบันกลับไม่มีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือระบบการใช้สิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 บัญญัติรับรองไว้ ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีผลกระทบทั้งโดยตรงและโดยอ้อมต่อการบังคับใช้กฎหมายในฉบับนั้น ๆ เนื่องจากประชาชนไม่สามารถเข้าถึงสิทธิการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างแท้จริง

การกระทำดังกล่าวจึงถือเป็นการไม่เคารพต่อเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะหากไม่มีการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างแท้จริงและเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ ก็จะทำให้วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้ การบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้ จึงเป็นเพียงแค่การกำหนดกฎหมายที่เป็นนามธรรม ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจะกล่าวอ้างได้ว่า หน่วยงานของตนยังไม่จำเป็นจะต้องจัดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรืออาจจะส่งผลต่อการตีความกฎหมายว่าแนวทางการ

ปฏิบัติในหน่วยงานของตนที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้วตามที่หน่วยงานของตนกำหนดขั้นตอนขึ้นมาเอง เนื่องจากไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดขั้นตอน กระบวนการ หรือวิธีการให้หน่วยงานต้องปฏิบัติตาม อีกทั้ง ยังอาจส่งผลกระทบโดยตรงต่อมาตรฐานการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นไปโดยมีมาตรฐานเดียวกันหรือไม่ เป็นไปโดยเสมอภาคเท่าเทียมกันในทุกหน่วยงาน หรือทุกภาคส่วนหรือไม่ อย่างไร

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 3 ประเด็นปัญหา ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 และปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

ในอดีต ประเทศไทยมีการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์ รูปแบบ และวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีระยะเวลาการใช้บังคับอย่างยาวนานเกือบ 30 ปี โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน 6 ครั้ง การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุด เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2552 ซึ่งเมื่อศึกษาขอบเขตการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว พบว่า ระเบียบนี้ ใช้บังคับกับ “ส่วนราชการ” อันหมายความถึง กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และหากพิจารณาขอบเขตการใช้บังคับในด้านของเงินงบประมาณจะพบว่า ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีขอบเขตการใช้บังคับกับเงินงบประมาณ อันเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และเงินซึ่งส่วนราชการได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังโดยไม่ต้องส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ แต่ไม่รวมถึงเงินกู้ และเงินช่วยเหลือ ตามระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ เหตุผลที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ดังกล่าว ไม่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่น

ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญอย่างมากต่อระบบการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้ง ในระบบการบริหารรัฐวิสาหกิจเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของคณะกรรมการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น รัฐจึงให้อำนาจแก่รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ที่จะออกระเบียบเกี่ยวกับการพัสดุใช้บังคับเป็นของตนเอง เพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความยืดหยุ่นและมีความคล่องตัวในการบริหารงาน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะมีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับกับการบริหารพัสดุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ

ต่อมา เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะพบว่า ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้เปลี่ยนแปลงไปจากขอบเขตการใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ในอดีต เนื่องจาก ขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้มีการแก้ไขจากคำว่า “ส่วนราชการ” เป็นคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ส่วนราชการ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับในอดีต กล่าวคือ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภา หรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาในด้านเงินงบประมาณ จะพบว่า “เงินงบประมาณ” ตามความหมายที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็มีความแตกต่างจาก “เงินงบประมาณ” ตามความหมายที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ที่ใช้บังคับในอดีตด้วยเช่นเดียวกัน กล่าวคือ “เงินงบประมาณ” ตามความในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะหมายความถึง เงินงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวด้วยการโอนงบประมาณ เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีให้ไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เงินซึ่งหน่วยงานของรัฐได้รับไว้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมาย และเงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือผลประโยชน์อื่นใดที่ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น

ตามกฎหมายหรือที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจเรียกเก็บตามกฎหมาย และให้หมายความรวมถึงเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่เนื้อหาตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดขอบเขตการใช้บังคับให้รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมองค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้เคยมีระเบียบ และมีอำนาจในการบริหารจัดการเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างเป็นของตนเอง เพื่อให้เข้ามาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ย่อมส่งผลกระทบต่อความคล่องตัว และความอิสระในการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ ทำให้หน่วยงานของรัฐทุกประเภท ทุกรูปแบบที่มีอยู่ในประเทศไทย ซึ่งมีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน ไม่ว่าจะเป็นวิวัฒนาการในการเกิดรัฐวิสาหกิจ หรือวิวัฒนาการในการเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งล้วนแล้วแต่มีที่มาจากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรที่ประสงค์จะให้หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวมีความอิสระในการบริหารงานเป็นของตนเอง ไม่ขึ้นต่อรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี กลับกลายเป็นต้องมาอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งถูกควบคุมโดยบุคคลเพียงคนเดียว คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีอำนาจในการออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ อันจะเป็นการบัญญัติกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดต่อแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรของรัฐและองค์กรทางปกครอง ในรูปแบบของรัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ถูกตราขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายเพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีกรอบการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ เพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าต่อภารกิจของรัฐ และป้องกันปัญหาการทุจริต ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เข้ามาดำเนินการเพื่อควบคุมกำกับดูแลเกี่ยวกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งสิ้น 5 ชุด ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ

ภาครัฐ คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน

สำหรับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ มีกำหนดไว้ดังนี้ คือ คณะกรรมการนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอแนะนโยบายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี กำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ วินิจฉัยความเป็นโมฆะของสัญญาหรือข้อตกลงตามมาตรา 104 รวมทั้งตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับประกาศที่คณะกรรมการนโยบายออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่หลักในการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุต่อคณะกรรมการนโยบาย ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นหรือผ่อนผันการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ รวมถึงการเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลังในการพิจารณาสั่งให้ผู้ยื่นข้อเสนอหรือคู่สัญญาเป็นผู้ทิ้งงาน และการเพิกถอนรายชื่อผู้ทิ้งงาน รวมทั้งเสนอความเห็นต่อปลัดกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษให้เป็นผู้ทิ้งงาน

คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ ประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่หลักในการออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง กำกับดูแลการกำหนดราคากลางให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้รวมถึงการตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง การยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียดของหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดราคากลาง คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ กำหนดแบบของข้อตกลงคุณธรรมและแบบรายงานของผู้สังเกตการณ คัดเลือกผู้สังเกตการณ์เพื่อเข้าร่วมโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตีความและวินิจฉัยปัญหาข้อหารือเกี่ยวกับแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ยกเว้นหรือผ่อนผันกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามรายละเอียด

ของแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมถึงการพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางและวิธีการในการดำเนินงานโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ส่วนคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 119 และพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีที่เห็นว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการทั้ง 5 คณะ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังกล่าว อันได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ คณะกรรมการราคากลางและขึ้นทะเบียนผู้ประกอบการ คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ส่งผลทำให้ระบบการบริหารงานและการควบคุมตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐทั้งหมด ต้องตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจสูงสุดในการพิจารณา วินิจฉัย และให้ความเห็นหรือตัดสินในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ กระทรวงการคลัง ซึ่งกำกับดูแลโดยบุคคลคนเดียวกัน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งจะเห็นได้ว่า การรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงการคลัง ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งมีฐานะเป็นเพียงนักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งให้เข้ามาสู่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลในยุคนั้น ๆ ย่อมปฏิเสธไม่ได้ว่าอาจจะส่งผลทำให้การบริหารงานมีความเสี่ยง และเป็นการง่ายอย่างยิ่งต่อการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐโดยอาศัยโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนดเป็นกลไกในการทุจริตคอร์รัปชัน นอกจากนี้ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในทุกรูปแบบต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ส่งผลทำให้ในกรณีที่มีการร้องเรียนว่าหน่วยงานของรัฐมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ เรื่องที่ถูกร้องเรียนของทุกหน่วยงานทั่วประเทศไทย ก็ต้องถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน ซึ่งการรวมศูนย์อำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียนไว้ที่คณะกรรมการเพียงชุดเดียว ไม่มีการกระจายอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ให้หน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเดิมมีคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจที่กำกับดูแลที่มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อร้องเรียนต่าง ๆ อาจจะส่งผลทำให้การ

ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างเกิดความล่าช้า ต้องหยุดชะงักได้ในบางโครงการ เนื่องจากเมื่อมีการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ระเบียบ หรือกฎกระทรวง และเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน การจัดซื้อจัดจ้างหรือโครงการที่ถูกร้องเรียนดังกล่าวจะต้องชะลอการดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะมีผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน อันจะก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐได้ในบางกรณี เช่น ทำให้เกิดกรณีการส่งมอบพื้นที่ล่าช้า ซึ่งผลกระทบที่ตามมา หากเป็นงานก่อสร้างผู้รับจ้างก็จะอาศัยเหตุปัจจัยดังกล่าว เป็นข้ออ้างในการขอขยายระยะเวลาก่อสร้าง อันเนื่องมาจากความบกพร่องของหน่วยงานราชการที่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างล่าช้า หรือกรณีการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่มีความจำเป็นหรือมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ ก็อาจจะต้องหยุดชะงัก หรือถูกชะลอการดำเนินการไว้จนกว่าจะมีผลการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อการจัดทำหรือการให้บริการสาธารณะของรัฐบาล รวมทั้งอาจมีผลกระทบต่อการบริหารงบประมาณของแผ่นดินได้ในบางกรณี

5.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ใช้บังคับในอดีต พบว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจภาครัฐไว้ ดังนี้

“บุคคลย่อมมีสิทธิติดตามและร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บุคคลซึ่งให้ข้อมูลโดยสุจริตแก่องค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง

อีกทั้ง ยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในปัจจุบัน พบว่า ยังคงยืนยันหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยมีบทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทยฉบับต่าง ๆ จำต้องมีบทบัญญัติที่ให้การรับรองหลักประกันสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองในประเทศไว้นั้น นับได้ว่าเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะถือเป็นการรับรองหลักการตามทฤษฎีกฎหมายมหาชนในเรื่องหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และยังเป็นการชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทหน้าที่ของประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ตรวจสอบ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตภาครัฐที่อาจจะส่งผลดีต่อระบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในอดีต รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะได้กำหนดหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ แต่ในทางปฏิบัติที่แท้จริง กลับพบว่า ยังคงมีข้อบกพร่องในเรื่องการให้ความคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจการภาครัฐและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามสิทธิขั้นพื้นฐานดังที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เนื่องจากรัฐบาล และองค์กรที่เกี่ยวข้องในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องบทบาทของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเพียงพอ อนึ่ง แม้ปัจจุบันจะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งในพระราชบัญญัติดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมถึงระเบียบ และกฎต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง กลับยังไม่มีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และกระบวนการต่าง ๆ เพื่อรับรองสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 อย่างเป็นรูปธรรม ส่งผลทำให้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังกล่าว ไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐได้อย่างแท้จริง

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ผู้เขียนขอนำเสนอข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการแก้ไขขอบเขตการใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ให้ใช้บังคับเฉพาะ “ส่วนราชการ” ซึ่งไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่นเดียวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่ารัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีรูปแบบ ลักษณะการบริหารงาน รวมถึงวัตถุประสงค์การจัดตั้งแตกต่างจากหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำเนิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจและการดำรงอยู่ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีบ่อเกิดสำคัญมาจากความพยายามของรัฐในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ ตามนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐที่วางไว้ ซึ่งแนวทางหรือนโยบายในทางเศรษฐกิจก็มีฐานที่มาและปัจจัยในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจอยู่หลายประการ ทั้งเหตุผลในทางการเมือง การสงครามที่ทำลายระบบเศรษฐกิจลง การธำรงรักษาซึ่งความเป็นอยู่ดีกินดีของประชาชนในชาติ หรือแม้กระทั่งการหารายได้เข้ารัฐ รัฐวิสาหกิจจึงถือเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐใช้ในการดำเนินการตามแนวนโยบายทางเศรษฐกิจที่รัฐกำหนด ซึ่งมีความจำเป็นต้องมีกระบวนการบริหารจัดการ หรือมีขั้นตอน หลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างที่แตกต่างจากระบบราชการทั่วไปที่มีขั้นตอน กระบวนการค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อน และมีความเคร่งครัดตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ดังนั้น การที่จะให้รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับส่วนราชการอื่น จึงอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศที่อาศัยกลไกการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงระบบการให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและอุปโภคแก่ประชาชนในภาคพื้นที่การให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้

ทั้งนี้ แม้ว่าตามบทบัญญัติมาตรา 7 (1) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จะกำหนดว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง” ซึ่งมีผลให้การจัดซื้อจัดจ้างของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้บทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นไป

โดยสอดคล้องตามวัตถุประสงค์การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการดำเนินการก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่ารัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ซึ่งแม้ว่าจะมิได้มีลักษณะของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง แต่การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าวก็มีแนวคิด หลักการและเหตุผลความเป็นมา ที่มุ่งเน้นให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ มีลักษณะขององค์กรแตกต่างจากหน่วยงานราชการทั่วไป

ตัวอย่างเช่น ในกรณีขององค์กรรัฐวิสาหกิจที่มีภารกิจในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคและอุปโภคบริโภค อันได้แก่ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากกิจการดังกล่าวมีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศและของประชาชน หากปล่อยให้เอกชนดำเนินกิจการอาจเกิดการผูกขาดในกิจการดังกล่าว หรือมีการเรียกค่าตอบแทนในการให้บริการตามอำเภอใจ สร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้บริโภคโดยรวม อันมีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของประเทศ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมาโดยให้มีลักษณะการดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงานหรือในกรณีขององค์กรการสื่อสารแห่งประเทศไทย (บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด และบริษัท กสท. โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) ในปัจจุบัน) แม้ว่าจะไม่ได้ตั้งขึ้นมาเพื่อประโยชน์ทางการค้าการพาณิชย์โดยตรง แต่องค์กรดังกล่าวก็จัดตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมือในการดำเนินธุรกิจแทนรัฐ เนื่องจากกิจการดังกล่าวเป็นการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการให้แก่ประชาชนในประเทศ ซึ่งเอกชนยังไม่มีความพร้อมในการดำเนินการหรือเอกชนดำเนินการอยู่แล้วแต่ไม่ประสบผลดีเท่าที่ควร รัฐจึงจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมาในรูปของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเข้ามาดำเนินการให้บริการด้านการสื่อสารแก่สาธารณะ ทั้งบริการไปรษณีย์ โทรคมนาคม และบริการการเงิน ซึ่งการดำเนินภารกิจในส่วนดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความคล่องตัวและความยืดหยุ่นในการดำเนินการเพื่อให้การดำเนินการขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว จึงไม่สมควรจะต้องตกอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างที่มีระบบขั้นตอนการดำเนินการที่ค่อนข้างเคร่งครัด ยุ่งยาก ซับซ้อน เช่นเดียวกับหน่วยงานส่วนราชการทั่วไป อันจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการ หรือก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจดังกล่าว

ดังนั้น เมื่อองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวมาข้างต้น มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีเหตุผลความเป็นมา และความจำเป็นในการจัดตั้งองค์กรที่ล้วนแล้วแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศในด้านการเงินการคลัง การจัดทำระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของประชนในประเทศ และการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ประชาชนในประเทศ จึงเห็นควรให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่ง

ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง เพื่อให้การดำเนินงานและการบริหารจัดการของรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง เป็นไปในแนวทางเดียวกัน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์การจัดตั้งองค์กรรัฐวิสาหกิจที่ต้องการความคล่องตัว และความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน ทั้งในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง และรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในด้านการให้บริการสาธารณะด้านการอุปโภคบริโภคพื้นฐานของประชาชนในประเทศ หรือวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความมั่นคงของประเทศ

2. ผู้เขียนเห็นควรให้มีการแก้ไขโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 โดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน มิให้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวงการคลังเพียงหน่วยงานเดียว เนื่องจากหากมีการกำหนดให้ทุกข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของหน่วยงานทุกหน่วยงานต้องถูกส่งมายังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์และข้อร้องเรียน เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงองค์กรเดียว ก็จะส่งผลทำให้การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐต้องหยุดชะงัก และเกิดความล่าช้า อันจะส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการพัสดุในหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์กรรัฐวิสาหกิจ ที่จำเป็นต้องอาศัยความคล่องตัวและความรวดเร็วในการดำเนินงาน โดยผู้เขียนเห็นควรให้มีการคืนอำนาจดังกล่าวให้แก่คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจกำกับดูแลหน่วยงานนั้น ๆ เป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยและสั่งการในเรื่องดังกล่าวได้เอง ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ หรือคณะกรรมการองค์การมหาชน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการวางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนนั้น ๆ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ข้อร้องเรียนมิให้รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คณะกรรมการอุทธรณ์และข้อร้องเรียนเพียงคณะเดียว ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนจำนวนมาก ต่างก็ถือเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการประกอบการทางเศรษฐกิจ ซึ่งการที่รัฐจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ขึ้นมาดำเนินกิจการงานด้านนี้ เนื่องจากเครื่องมือดั้งเดิมของรัฐที่เป็นส่วนราชการแบบดั้งเดิมไม่เหมาะสมที่จะดำเนินงานในทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะส่วนราชการดั้งเดิม ล้วนถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานด้านการปกครองของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งลักษณะของงานด้านปกครอง และลักษณะของงานด้านเศรษฐกิจก็แตกต่างกันอย่างมาก โดยความแตกต่างประการหนึ่ง คือ วิธีการดำเนินงาน กล่าวคือ งานทางเศรษฐกิจนั้นต้องอาศัยความคล่องตัวในการตัดสินใจดำเนินการและในด้านการเงินเช่นเดียวกับวิสาหกิจของเอกชน ขณะที่งานปกครองต้องกระทำโดยรัดกุมภายใต้ระเบียบกฎเกณฑ์ของกฎหมาย ดังนั้นรัฐจึงต้องจัดลักษณะองค์การของวิสาหกิจมหาชนให้แตกต่างจากลักษณะของส่วนราชการและให้มี

ความใกล้เคียงกับลักษณะของวิสาหกิจเอกชนมากที่สุด การต้องอยู่ภายใต้ระบบการจัดระเบียบบริหารราชการซึ่งมีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ซับซ้อน ไม่คล่องตัว ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

3. ผู้เขียนเห็นควรให้มีการตรากฎหมายลำดับรอง อันได้แก่ ระเบียบ หรือกฎ ที่กำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้ แต่ปัจจุบันกลับไม่มีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงสิทธิดังกล่าวของประชาชน ส่งผลทำให้ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิของตนในการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างแท้จริง เป็นรูปธรรมตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ถือเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐต้องให้ความสำคัญและต้องตระหนักถึง โดยองค์กรภาคประชาชน นับได้ว่าเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนช่วยในการสอดส่องดูแลมิให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่ประเทศไทยต้องประสบอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งในการตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ก็เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ สอดส่องดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐให้เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติจึงมีความสำคัญที่รัฐจะต้องดำเนินการเป็นลำดับต้น ๆ ภายหลังการมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กมล สมวิเชียร. ศาสตร์แห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร: กรุงสยามการพิมพ์, 2517.

กิจบดี ชินเบญจภุช. หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการไทย) (Thai Administration Law). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2553.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. การมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินโยบายของรัฐบาลด้านการบริการจัดหางาน. กรุงเทพมหานคร: กองแผนงานและสารสนเทศ กรมการจัดหางาน กระทรวงแรงงาน, 2550.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครองภายในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

คนึงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ. "แนวทางการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ปัญหา อุปสรรค และทางออก." รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย LW 102. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554.

จักรพันธุ์ วงษ์บูรณาวาทย์. "การบริหารราชการไทย," วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2541.

เจมส์ แอล. เครย์ตัน แปลโดย ศ.นพ.วันชัย วัฒนศัพท์, ดร.ถวิลวดี บุรีกุล, ผศ.ดร.เมธิศา พงษ์ศักดิ์ศรี. คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม. ขอนแก่น: โรงพิมพ์ศิริภัณฑ์ ออฟเซ็ท, 2551.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามแนวคิดของฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2531.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญชน, 2550.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. สาระน่ารู้เกี่ยวกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จิรรัชการพิมพ์, 2540.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “องค์กรแบบคณะกรรมการ.” วารสารกฎหมายปกครอง. 2526. เมษายน.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “คณะกรรมการ: การปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพ.” วารสารกฎหมายปกครอง. 2526. เมษายน.

ถวิลวดี บุรีกุล. “หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า. 2546 เล่มที่ 2.

ถวิลวดี บุรีกุล. พลวัตรการมีส่วนร่วมของประชาชน: จากอดีตจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด. 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ความหมายของประโยชน์สาธารณะ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2559, จาก http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?ID=461

นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ธรรมาภิบาลในองค์กรอิสระ. เอกสารประกอบการบรรยาย วันที่ 8 มิถุนายน 2545. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. และถวิลวดี บุรีกุล. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. และคณะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ.” รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี.กราฟฟิค ดีไซน์และการพิมพ์ จำกัด. 2554.

บุญเกียรติ การะเวกพันธุ์ และคณะ. รัฐวิสาหกิจ สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม 2562, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88

ประทาน คงฤทธิศึกษากร. “การใช้ระบบคณะกรรมการในการบริหาร.” มหาดไทย 4 (40). 2522.

ประชาชาติธุรกิจ (ออนไลน์). (6 ธันวาคม 2560). คลังเร่งแก้ปมจัดซื้อจัดจ้าง “คน-ไอที” ไม่พร้อมท้องถิ่นผวาโทษหนัก, สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2561, จาก https://www.prachachat.net/breaking-news/news-83713

ปรัชญา เวสารัชช์. การปกครองท้องถิ่นของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพมหานคร: โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, 2543.

ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.

ประยูร กาญจนดุล. “หลักนิติธรรมไทย.” ใน นิติรัฐ นิติธรรม โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 2 ว่าด้วยการจัดระเบียบราชการบริหาร. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.

รัฐพงศ์ โภคะสุวรรณ. “ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการในประเทศไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ พ.ศ. 2535.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญชน, 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญชน, 2549.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญชน, 2549.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “การกระทำทางปกครอง.” เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1 (อัดสำเนา), 2543.

วัจนาถ วังตาล. “วิเคราะห์กฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทยในรูปแบบสุขาภิบาล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2536.

วิกิพีเดีย. (สารานุกรมเสรี). *รายชื่อรัฐวิสาหกิจไทย.* สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2561, จาก https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%A3%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%8A%E0%B8%B7%E0%B9%88%E0%B8%AD%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B8%90%E0%B8%A7%E0%B8%B4%E0%B8%AA%E0%B8%B2%E0%B8%AB%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2

วิชา มหาคุณ. “อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ: ความมั่นคงของชาติและหลักนิติธรรม.” ใน นิติรัฐนิติธรรม. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

วิษณุ วรัญญู. “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ.” รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

สถาบันพระปกเกล้า และสภาพัฒนาการเมือง. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.

สถาบันวิจัยสังคมและสถาบันสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. “โครงการศึกษาพัฒนาการดำเนินงานการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม.” รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2557.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับ “องค์กรมหาชนอิสระ” วารสารนิติศาสตร์. 19(2): 59, ธันวาคม 2532.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. “องค์กรที่ปรึกษาในประเทศฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง. มกราคม 2535.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ. “รูปแบบและแนวทางการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศ.” รายงานการวิจัยเสนอต่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2551.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549.

สถาบันพระปกเกล้า. หลักธรรมาภิบาล ว่าด้วยหลักแห่งความรับผิดรับชอบ (Accountability). กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2547.

สถาบันพระปกเกล้า และสภาพัฒนาการเมือง. องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฐานความรู้และบทเรียนเพื่อการปฏิรูป. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า, 2557.

สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2545.

สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533.

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ. “โครงการศึกษาโครงสร้างระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐของประเทศญี่ปุ่น.” รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551.

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย. (ม.ป.ป.). หลักการสากลของธรรมาภิบาล. สืบค้นเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2561, จาก http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=1220

สยามรัฐออนไลน์. (1 มิถุนายน 2561). “อบต.ทั่วประเทศพร้อมหยุดก่อสร้าง หลัง พรบ.จัดซื้อฯ บังคับต้องมีวิศวกรคุม จี้ “มท.คลัง” ยกเลิก. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2561, จาก https://siamrath.co.th/n/36774

สลักจิต กุลเตชะมาภรณ์. “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งคณะกรรมการในรัฐวิสาหกิจของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี, 2555.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2555.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ผู้แปล. “สัญญาทางปกครอง สัญญาพัสดุ และสัญญาสัมปทานบริการสาธารณะในกฎหมายฝรั่งเศส.” โดย M. Philipp Turguet de Beauugard, วารสารกฎหมายปกครอง 18, 1 (เมษายน 2540): 1-54.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ. การบริหารจัดการพัสดุภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและสถาบันที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาประสิทธิภาพในราชการ, 2544.

สุรพล นิติไกรพจน์. มหาวิทยาลัยไทยในรูปแบบองค์การมหาชน: กรณีตัวอย่างของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี, 2535.

สุรศักดิ์ โตประสี. “ธรรมาภิบาลในการบริหารงานคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล.” วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2553.

หนังสือพิมพ์แนวหน้า. (4 กันยายน 2560). *“คลังเจอปม กม. ใหม่ ฉุดจัดซื้อจัดจ้างใน 33 รัฐวิสาหกิจสะดุด”* สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2561, จาก https://www.ryt9.com/s/nnd/2704063

หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ. (3 - 6 กันยายน 2560). “33 รัฐวิสาหกิจ ผวา พรบ.จัดซื้อฯ ใหม่ บีบเปิดแผนธุรกิจ บล็อกลงทุน” สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2561, จาก https://www.terrabkk.com/news/191129

อภิรดี ตะเคียนนุช. “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการก่อสร้างอนุสาวรีย์แห่งชาติ อนุสาวรีย์ อนุสรณ์สถาน และการจำลองพระพุทธรูปสำคัญ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2557.

อรทัย ก๊กผล. “การพัฒนาคุณภาพการจัดซื้อจัดจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” รายงานผลการวิจัย วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. ข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์มหาชน (La notion de l’intérêt général) ทุกก้าวย่างอย่างครูกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 60 ปี รองศาสตราจารย์สมยศ เชื้อไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เดือนตุลา. 2553.

ภาษาต่างประเทศ

Arnold Boeses. Des neue Vergaberecht. Köln: Druckhaus Locher Gabtl, 1999

Basic Law for the Federal Republic.

Code des marchés publics

Commonwealth Procurement Guideline 2008.

David Foulkes. Administrative Law. London: Butterworth, 1982.

Euan Burrows & Edward McNeill, Ashurst LLP. The International Comparative Legal Guide to: Public Procurement 2016 8th edition. London: Global Legal Group, 2015.

Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen

Gérald Legier and Julien Criard, “ France” , Chapter 13: The International Comparative Legal Guide: Public Procurement 2 0 1 2 A Practical cross-border insight into public procurement, Global Legal Group, (London: Colour Press Ltd, 2011)

Georges Dupuis. Marie-José Guédon et Patrice Chrétien. Droit administratif

Local Autonomy Law (Law No. 67 of 1947) of Japan

Michel Guibal. Code des marchés publics. Paris: Publication du Moniture, 1992

Michael Wendler Bernd Tremmal and Bernar Buecker. Key Aspects of German Business Law. Heidelberg: Springer-Verlag Berlin, 2008.

OECD. Managing Across Level of Government: Germany สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก www.oecd.org.

Prime Minister of Japan and His Cabinet. Japan's Government Procurement: Policy and Achievements Annual Report (FY 2014 version) - Toward Government Procurement Open to the World - April 1, 2015 Retrieved May 1, 2019, from https://japan.kantei.go.jp/97_abe/Documents/2015/procurement2014_e.html

Prime Minister of Japan and His Cabinet. Organization Chart Government of Japan, Retrieved May 1 , 2 0 1 9 , from http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/charts_e.html

Prime Minister of Japan and His Cabinet. Establishment of the Committee for Drawing Up and Promoting the Action Program สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://japan.kantei.go.jp/policy/index/action/ konkyo_e.html

Prime Minister of Japan and His Cabinet. Office of Government Procurement Review สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://japan.kantei.go.jp/policy/index/procurement/index_e.html

Prime Minister of Japan and His Cabinet. Members of the Office of Government Procurement Review (As of September 2004) สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://japan.kantei.go.jp/policy/index/ procurement/members_e.html

Rechtsanwalt Christian Solmecke. (9 April 2013). Public procurement in Germany สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://www.wbs-law.de/eng/commercial-law/publicprocurement-in-germany-38383/

Senator the hon mathias Cormann Minister for Finance. (2019). Ministerial Responsibitities, Retrived October 3, 2562, form https://www.financeminister.gov.au/ministerial-responsibilities

The Urban Law Database (UrbanLex). The Local Autonomy Law สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก http://urbanlex.unhabitat.org/law/387

Wikipedia. French Ministry for the Economy and Finance สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/French_Ministry_for_the_Economy_and_Finance

Wikipedia. Ministry of Internal Affairs and Communications สืบค้น 1 มีนาคม 2562, จาก https://en.wikipedia.org/wiki/Ministry_of_Internal_Affairs_and_Communications

Wikipedia. (2019). Minister for Finance (Australia). Retrived October 3, 2562, from https://en.wikipedia.org/wiki/Minister_for_Finance_(Australia)

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล	นายศรัณ ธีระภัทรานันท์
ประวัติการศึกษา	พ.ศ. 2555 นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	นักวิชาการศุลกากรปฏิบัติการ กรมศุลกากร

DPU