

# บทที่ 1

## บทนำ

การบริหารงานแผ่นดิน (State Administration) เพื่อพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนนั้น รัฐต้องจัดทำบริการสาธารณะ<sup>1</sup> (Service Public) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุ (Procurement and Supplies) ทั้งนี้ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐจะดำเนินงาน โดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวอาจเริ่มโดยส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ เช่น ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอิสระของรัฐ และองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐคือการทุจริต (Corruption) และประพฤติมิชอบ (Wrongful Conduct) ในวงราชการ ปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาและความเจริญเติบโตของประเทศ มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครองประเทศ รวมทั้งกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน การทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ อาจเริ่มตั้งแต่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจนถึงองค์กรระดับประเทศ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของตนโดยปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้<sup>2</sup> ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวยังอาจทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 157<sup>3</sup> แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้อีกด้วย

---

<sup>1</sup> บริการสาธารณะ (Service Public) เป็นคำที่มาจากหลักกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงกิจกรรมทางปกครองที่ครอบคลุมด้านสิ่งต่าง ๆ อันหลากหลาย (Multiples Marchandises) ทั้งนี้ บริการสาธารณะเป็นการดำเนินการภาครัฐเพื่อตอบสนองความต้องการ โดยส่วนรวมของประชาชนซึ่งหมายถึงความรวมถึงการบริการด้านการศึกษาแห่งชาติ (Éducation Nationale) การอำนวยความยุติธรรม (Justice) การป้องกันประเทศ (Défense) ฯลฯ หากพิจารณาในเนื้อหาสาระแล้วจะพบว่า บริการสาธารณะมีลักษณะสำคัญ คือ มุ่งเน้นวัตถุประสงค์ด้านประโยชน์ส่วนรวม (But d'Intérêt Général) ซึ่งเป็นเรื่องอันเกี่ยวกับการกิจของรัฐ โปรดดู Pierre-Laurent Frier et Jacques Petit. (2015). *Droit administratif*. 10<sup>e</sup> édition. Issy-les-Moulineaux: Lextenso édition. p. 219.

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2556). *สารคดีเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต*. นนทบุรี: บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด. หน้า 92-93.

<sup>3</sup> มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การบริหารราชการแผ่นดินในด้านการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน (Expenditure of State Budget) ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นนั้น<sup>4</sup> โดยส่วนใหญ่จะมีความเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ ความสูญเสียเงินงบประมาณแผ่นดินที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการดังกล่าว มีผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลต่อความเจริญและการพัฒนาประเทศ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมีส่วนร่วมในการป้องกันและตรวจสอบการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและตรวจสอบในประเด็นดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญที่ค้ำประกันประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3<sup>5</sup> ที่บัญญัติรับรองให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย และยังเป็น การสร้างการมีส่วนร่วมในระดับมหภาค ซึ่งจะทำให้มาตรการในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### ความสำคัญและที่มาของการวิจัย

แต่เดิมการจัดซื้อจัดจ้างและการพัสดุนั้นเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายลำดับรอง<sup>6</sup> (Subordinate Legislation) ตราบขึ้น

<sup>4</sup> การบริหารราชการแผ่นดิน (State Administration) ตามกฎหมายไทยแบ่งการบริหารราชการออกเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นไปตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

<sup>5</sup> มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

<sup>6</sup> กฎหมายลำดับรอง เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายซึ่งองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจในทางบริหาร (Executive Power) อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีคำสั่งบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติตรากฎหมายลำดับรองขึ้น

โดยนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) เพื่อให้เป็นระเบียบหลักที่ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ (ข้อ 6<sup>7</sup>) ซึ่งส่วนราชการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (ข้อ 5<sup>8</sup>)

การพัสดุ (Supplies) ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารงานของรัฐ และเป็นหลักการที่ใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้มีประสิทธิภาพ<sup>9</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2552 ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศใช้ (Promulgation) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560<sup>10</sup> โดยมาตรา 3<sup>11</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่ง

---

เพื่อใช้บังคับ โดยกำหนดกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) ต่ำกว่าพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าเสมอด้วยพระราชบัญญัติ โปรดดู วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 32.

<sup>7</sup> ข้อ 6 ระเบียบนี้ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุโดยใช้เงินงบประมาณ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือ

<sup>8</sup> ข้อ 5 ในระเบียบนี้

๑๓๑

๑๓๑

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๑๓๑

๑๓๑

<sup>9</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *สัญญาทางปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 85.

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 24 ก ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2560 ซึ่งมาตรา 2 บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยผลของมาตรา 2 จึงทำให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับในวันที่ 24 สิงหาคม 2560

<sup>11</sup> มาตรา 3 ให้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง หรือการบริหารพัสดุในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ข้อบัญญัติ และข้อกำหนดใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา 3 จึงมีผลให้หน่วยงานของรัฐ (State Agencies) ตามคำนิยามในมาตรา 4<sup>12</sup> แห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ มีการปฏิบัติงานอันเป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง (Standard Rule) เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ ซึ่งมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด โดยประสงค์จะให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) และเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม (Fair Competition) มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงานและมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล<sup>13</sup> (Good Governance) โดยส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม

<sup>12</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

๑๗๑

๑๗๑

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์กรอิสระ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยราชการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑๗๑

๑๗๑

<sup>13</sup> การวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลนั้น เกิดจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้น ค.ศ. 1990 ซึ่งได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาของสหประชาชาติ (United Nations: UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organisation for Economic Co-operation and Development: OECD) โดยต่อมาก็ได้มีการแพร่หลายหลักธรรมาภิบาลเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วในบริบทของการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศต่าง ๆ โปรดดู สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. (2549). *ประชาชนและธรรมาภิบาล: การสำรวจทัศนคติของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 19.

ในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ<sup>14</sup>

การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับ (Application) เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2560 มีรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเพียงการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ และให้ประชาชนในฐานะผู้สังเกตการณ์ทำได้แต่เพียงรายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตทราบ ซึ่งกรณีที่จะดำเนินการดังกล่าวได้นั้น คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตต้องกำหนดให้มีการจัดทำข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเสียก่อน กรณีนี้จึงยังไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนรวมทั้งผู้ประกอบการรายอื่น ๆ สามารถตรวจสอบและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างได้อย่างแท้จริง เนื่องจากประชาชนและผู้ประกอบการยังไม่สามารถตรวจสอบและให้ข้อมูลทั้งการปฏิบัติและการละเว้นการดำเนินการของฝ่ายผู้เสนอราคาต่อรัฐในการจัดซื้อจัดจ้างและการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้โดยตรง แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ (Condition and Rule) โดยต้องมีคุณสมบัติในการเข้าเป็นผู้สังเกตการณ์ และทำได้แต่เพียงการรายงานความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตเท่านั้น

<sup>14</sup> หลักการเหล่านี้ปรากฏในหมายเหตุประกอบท้ายพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ดังนี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เพื่อให้การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีการปฏิบัติตามที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งนำไปใช้เป็นหลักปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนให้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรม มีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างที่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้งานเป็นสำคัญซึ่งจะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงิน มีการวางแผนการดำเนินงาน และมีการประเมินผลการปฏิบัติงานซึ่งจะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งเพื่อให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล มีการส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ประกอบกับมาตรการอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะทำให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ อันจะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนและก่อให้เกิดผลดีกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัตินี้ในหมวด 2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและผู้ประกอบการ ในการป้องกันการทุจริต มีบทบัญญัติที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วม (Participation) ในการสังเกตการณ์ (Observation) ขึ้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของ หน่วยงานของรัฐ (มาตรา 16<sup>15</sup>) และกำหนดให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือ ประสบการณ์ ที่จำเป็นต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ ขึ้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของงานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและ ร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยกำหนดให้ผู้สังเกตการณ์รายงานความเห็น พร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท.<sup>16</sup> (คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต) ทราบ (มาตรา 18<sup>17</sup>)

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดเพียงให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่ง ขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือกำหนดให้มีบทบาทเป็นผู้สังเกตการณ์ แต่ต้องรายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. เท่านั้น ซึ่งภาคประชาชน (Public Sector) ไม่ได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยตรงเพื่อป้องกันหรือต่อต้าน การทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารงานพัสดุภาครัฐ รูปแบบตาม บทบัญญัตินี้มีผลกระทบโดยจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและ ตรวจสอบการทุจริตที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งอาจทำให้การดำเนินการ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามนโยบายของรัฐไม่มีประสิทธิภาพและไม่บรรลุผล เท่าที่ควร

<sup>15</sup> มาตรา 16 เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้หน่วยงานของรัฐจัดให้ภาคประชาชน มีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ ในหมวดนี้

<sup>16</sup> “คณะกรรมการ ค.ป.ท.” หมายความว่า คณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต ซึ่งเป็นไปตามคำนิยาม ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560

<sup>17</sup> มาตรา 18 ข้อตกลงคุณธรรมตามโครงการความร่วมมือป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ให้จัดทำ เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอ โดยฝ่ายหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการและฝ่ายผู้ประกอบการที่จะเข้ายื่นข้อเสนอต้องตกลงกันว่าจะไม่กระทำ การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง และให้มีผู้สังเกตการณ์ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ ที่จำเป็น ต่อโครงการจัดซื้อจัดจ้างนั้น ๆ เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำร่างขอบเขตของ งานหรือรายละเอียดของพัสดุที่จะทำการจัดซื้อจัดจ้างและร่างเอกสารเชิญชวนจนถึงขั้นตอนสิ้นสุดโครงการ โดยผู้สังเกตการณ์ต้องมีความเป็นกลางและไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในโครงการการจัดซื้อจัดจ้างนั้น แล้วให้รายงาน ความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ ค.ป.ท. ทราบด้วย

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ผ่านมานั้นมักปล่อยให้เป็นอำนาจหน้าที่ (Power and Duty) ขององค์การภาครัฐ (State Organization) ที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต<sup>18</sup> โดยไม่เปิดโอกาสให้แก่ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นไม่บรรลุผลและไม่อาจมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากภาครัฐมิได้ดำเนินการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องดังกล่าว นอกจากนี้ บทบัญญัติกฎหมายในด้านการบริการสาธารณะต่าง ๆ ยังไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Examination of the Exercise of State Power) ประชาชนจึงขาดความสนใจ ไม่ตื่นตัว และไม่ตระหนักต่ออันตรายและความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ เป็นผลให้การทุจริตและประพฤติมิชอบมีการดำเนินต่อไปโดยปราศจากการตรวจสอบจากภาคประชาชน<sup>19</sup> โดยเหตุผลดังกล่าว จึงทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด (มาตรา 63<sup>20</sup>) โดยมีบทบัญญัติให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ทั้งการจัดทำบริการสาธารณะในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (มาตรา 78<sup>21</sup>)

<sup>18</sup> องค์การสำคัญที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

<sup>19</sup> สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). *เปิดเพิ่ม 10 คดีทุจริต บทเรียนราคาแพงของคนไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: บริษัท สหมิตรพรินต์ติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด. หน้า 16.

<sup>20</sup> มาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>21</sup> มาตรา 78 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและ

บทบัญญัติมาตรา 16 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 จึงยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ และยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ทั่วไป (General Will) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่แสดงความมุ่งหมายไว้ในส่วนของหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติที่วางหลักว่าจะส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การศึกษาวิจัยเพื่อค้นหากระบวนการ (Process) และนิติวิธี<sup>22</sup> (Juristic Method) ในการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐจะเป็นการสร้างคุณค่าและให้ความสำคัญแก่ประชาชนของประเทศ โดยวิธีการเปิดโอกาสให้แก่ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และร่วมกันป้องกันและปราบปรามการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของทางราชการ รวมทั้งยังเป็นการพัฒนากฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ประเด็นปัญหาในเชิงรูปธรรมที่สำคัญของงานวิจัยนี้ เป็นประเด็นที่พิจารณาได้จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะบทบัญญัติที่สำคัญ คือ มาตรา 16 และมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไม่ว่าจะเป็นกรณีปัญหาข้อจำกัดด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ ตลอดจนผลกระทบจากรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัตินี้

---

ประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

<sup>22</sup> นิติวิธี เป็นเรื่องเกี่ยวกับความคิด วิธีคิด วิธีการ และทัศนคติของนักกฎหมายที่มีต่อระบบกฎหมายของตน เช่น ทัศนคติที่มีต่อกฎหมายลายลักษณ์อักษร จริตประเพณี คำพิพากษา ตลอดจนทัศนคติต่อหลักกฎหมายทั่วไป หรือความยุติธรรมทั่วไป รวมทั้งวิธีใช้และวิธีตีความกฎหมาย วิธีแบ่งแยกหมวดหมู่ของกฎหมาย วิธีบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษร รูปลักษณะของการบัญญัติกฎหมาย และการแบ่งหมวดหมู่บทบัญญัติ โปรดดู สมยศ เชื้อไทย. (2553). *คำอธิบายกฎหมายแพ่ง: หลักทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 16. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 21.



การศึกษาวิจัยเพื่อค้นหาแนวทางและนิติวิธีในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีความเหมาะสมจะช่วยแก้ไขเยียวยาปัญหาดังกล่าว และทำให้การป้องกันและตรวจสอบการทุจริตการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการบริหารงานแผ่นดิน โดยทำให้มีความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐและสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ คุณค่าและประโยชน์ที่จะได้รับจากผลการวิจัยนี้ คือ การก่อให้เกิดพัฒนาการทางกฎหมาย (Legal Development) โดยทำให้เกิดการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบอำนาจรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐโดยเกิดความโปร่งใส และมีการเปิดโอกาสในการแข่งขันอย่างเป็นธรรม สามารถดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการทำงาน เกิดความคุ้มค่า (Worthiness) ในการใช้จ่ายเงิน ทำให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล และสามารถป้องกันปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาวิจัยในประเด็นปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐนี้ มีวัตถุประสงค์การวิจัยที่สำคัญ ดังนี้

1. ศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ
2. ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี หลักการที่นำมาใช้ในการรับรองและคุ้มครองสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ใช้ในการป้องกันการทุจริตภาครัฐ การจัดซื้อจัดจ้าง การบริหารพัสดุภาครัฐ และกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
3. ค้นคว้าและพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐในประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริต ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การเข้าร่วมสังเกตการณ์ของภาคประชาชนในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตลอดจนขั้นตอนในการรายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะของประชาชนในฐานะผู้สังเกตการณ์
4. วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบของการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่ขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และวิเคราะห์ปัญหาการสังเกตการณ์ของภาคประชาชน

ในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ การเป็นผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง ในขั้นตอนต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

5. ค้นหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการพัฒนาและปรับปรุงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

### คำถามการวิจัย

งานวิจัยนี้มีคำถามการวิจัยในประเด็นสำคัญ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีที่มาจากบทบัญญัติกฎหมายใด และผลกระทบสำคัญที่เกิดจากปัญหาดังกล่าวมีเช่นไร

2. การที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐนั้นมีแนวคิดและทฤษฎีใดที่จะนำมาใช้ในกระบวนการศึกษาวิจัยเพื่อเป็นหลักพื้นฐานสำคัญทางวิชาการ

3. การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐมีบทบัญญัติใดที่เกี่ยวข้องหรือเป็นวิธีการทางกฎหมายอันเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่จะเข้าดำเนินการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ วิธีการตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ และมีองค์กรใดที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าว

4. การที่กฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐกำหนดเพียงให้ประชาชนอาจเข้าสังเกตการณ์ในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐนั้น การเป็นผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์ดังกล่าวสามารถทำให้กระบวนการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเกิดผลสัมฤทธิ์และทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอำนาจรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีกระบวนการอื่นที่เป็นพัฒนาการทางกฎหมายในแง่นิติวิธีอื่น ๆ ที่เหมาะสมกว่าการสังเกตการณ์หรือไม่

5. มีวิธีการและข้อเสนอแนะทางกฎหมายอย่างไรในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายดังกล่าวบรรลุผลและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

### ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตงานวิจัยนี้ มุ่งเน้นศึกษาความหมาย ความเป็นมา สภาพปัญหา วิวัฒนาการ แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการต่าง ๆ ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อประโยชน์ในการสนับสนุนภาคประชาชนให้ตระหนักถึงอันตรายจากการทุจริตและประพฤติมิชอบในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของทางราชการ โดยส่งเสริม และสนับสนุน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าว โดยมีการศึกษาวิจัยที่มุ่งเน้น บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐส่งเสริม ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการต่อต้านการทุจริตและประพฤติ มิชอบ และวิจัยในขอบเขตของบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ในขั้นตอนของ การจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ โดยจะศึกษาข้อมูลดังกล่าวของประเทศไทยและต่างประเทศ ในบางประเทศเพื่อค้นหากระบวนการที่เหมาะสมในการแก้ไขปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐของไทย

### สมมติฐานของการวิจัย

บทบัญญัติมาตรา 16 และมาตรา 18 ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พักฐุภาครฐ พ.ศ. 2560 กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมเพียงการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่ง ขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ และกำหนดประชาชนผู้สังเกตการณ์ ดำเนินการได้แต่เพียงการรายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการความร่วมมือ ป้องกันการทุจริตเท่านั้น การดำเนินการในฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ยังไม่อาจทำให้การมีส่วนร่วม ของประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ภาครัฐบรรลุผลและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย จึงจำเป็นต้องศึกษา ค้นคว้าเพื่อหาวิธีที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา พัฒนา และปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมาย ดังกล่าว

### วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยจากเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นความเห็นของนักนิติศาสตร์ คำพิพากษาของศาล โดยจัดรวบรวมแยกเป็นระบบ เพื่อศึกษาทำความเข้าใจและนำเสนอเป็นข้อเสนอแนะต่อไป เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 63 กำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด และมาตรา 78 บัญญัติให้รัฐสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ทั้งการจัดทำบริการสาธารณะในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งต่อมาทางราชการได้ตราพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ขึ้น โดยพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติมาตรา 16 และมาตรา 18 ซึ่งกำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมเพียงการสังเกตการณ์ขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดของการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ และกำหนดประชาชนผู้สังเกตการณ์ดำเนินการได้แต่เพียงการรายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริตเท่านั้น ทั้งนี้ การดำเนินการในฐานะเป็นผู้สังเกตการณ์ยังไม่อาจทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐบรรลุผลและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งยังไม่อาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ตลอดจนเป็นการทบทวน ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายเพื่อลดอุปสรรคและความบกพร่องบางประการของกฎหมาย โดยสนับสนุน ส่งเสริม และเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ภาคประชาชนในการมีส่วนร่วมที่จะตรวจสอบและป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ จึงเห็นสมควรทำการศึกษาวิจัยกฎหมายตามหัวข้อวิจัยนี้ เพื่อให้ทราบถึง แนวคิด หลักเกณฑ์ และวิธีการอันเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตจากการดำเนินการด้านการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของทางราชการ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มวิธีการและกระบวนการทางกฎหมายให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นการเพาะและขยายขอบเขตขององค์ความรู้ทางกฎหมายให้แก่ประชาชนในการตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการป้องกันการทุจริตอันเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐต่อไป

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษานี้มีประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ในประเด็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้

ภาคประชาชนมีศักยภาพในการร่วมตรวจสอบและป้องกันการทุจริตภาครัฐที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุ ซึ่งมีประเด็นสำคัญอันเกี่ยวกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ ดังนี้

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

2. เข้าใจถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตภาครัฐ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ รวมทั้งกระบวนการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

3. รู้และเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ในประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริต ความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การเข้าร่วมสังเกตการณ์ของภาคประชาชน ในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ตลอดจนการรายงานความเห็นพร้อมข้อเสนอแนะของประชาชนผู้สังเกตการณ์ต่อคณะกรรมการความร่วมมือป้องกันการทุจริต (คณะกรรมการ ค.ป.ท.)

4. สามารถวิเคราะห์และอธิบายถึงปัญหาการสังเกตการณ์ของภาคประชาชนในขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐ การเป็นผู้เข้าร่วมสังเกตการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้างในขั้นตอนต่าง ๆ และปัญหาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ

5. ได้คำตอบและข้อเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตตามกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตนั้น พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวสร้างขึ้นโดยมีแนวคิดและทฤษฎีต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐานสำคัญอันได้แก่ หลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใส (Good Governance and Transparency) บริการสาธารณะ (Public Service) การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Control and Examination of the Exercise of State Power) ซึ่งจะได้ศึกษากรณีดังกล่าวจากประเด็นแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการตรวจสอบการทุจริตของระบบการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุในบทต่อไป